

AB'NİN GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARINDA GÜNCEL TARTIŞMALAR

Münevver CEBECİ*

Giriş

Son dönemlerde Avrupa bütünleşmesinin geleceği ile ilgili olarak yaşanan tartışmalar, şüphesiz ki Avrupa Birliği'nin (AB'nin) güvenlik ve savunma politikalarının da yeniden değerlendirilmesini mecbur kılmıştır. Bu bağlamda, Brexit'in (İngiltere'nin Avrupa Birliği'nden ayrılması) yaratacağı etki büyük ölçüde tartışmaların gündemini belirlerken, aynı zamanda Avrupa güvenliğinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında beri devam eden temel iki tartışmasını (Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı) yeni bir ışık altında ele alma ihtiyacı doğurmuştur. Öte yandan, uluslararası konjonktürün giderek daha büyük ve karmaşık sorunlar ile iyice belirsizleşmesi, Avrupa'nın kendi iç sorunları ile beraber okunduğunda AB'nin güvenlik ve savunma politikaları açısından önemli bir zorluğa işaret etmektedir.

Bu bölümün amacı, Lizbon Antlaşması'ndan bu yana AB'nin güvenlik ve savunma politikaları konusunda süregelen tartışmaların bir değerlendirmesini yapmaktır. Bunun için Avrupa güvenliğinin temel unsurları üzerinden bir çalışma yürütülecektir. Bölümde, AB'nin güvenlik ve savunma politikalarının Brexit ve Avrupa etrafında yaşanan krizlerden nasıl etkilendiği üzerinde durulacak, AB'nin 2016 yılı Haziran ayında yayınladığı Küresel Strateji ve şu ana kadar atmış olduğu kurumsal ve sürece dair adımlar bu bağlamda irdelenecektir. Bölümün temel argümanı, son dönem tartışmaların da gösterdiği şekilde, Avrupa güvenliğindeki savunma harcamaları (Transatlantik yük paylaşımı) tartışmalarının ve Atlantikçi-Avrupacı ayrımının Brexit sonrasında da gündemi belirleyen konular olmaya devam edeceğidir. Bu argümanları

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Avrupa Birliği Enstitüsü.

ilerletmek amacı ile bölüm, önce AB'nin güvenlik ve savunma politikalarını belirleyen iki temel meseleyi (Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı) kısa bir tarihi bakış ile ele almaktadır. İkinci olarak, Lizbon Antlaşması ile oluşturulmuş Avrupa güvenlik ve savunma yapılanmasının ana hatlarını ortaya koymaktadır. Üçüncü olarak, Küresel Strateji ile çizilen yeni pragmatik yol haritası analiz edilmektedir. Son olarak, Brexit ışığında Avrupa güvenliğinin iki temel tartışması yeniden değerlendirilmektedir.

I. Avrupa Güvenliğinde Temel Tartışmalar: Atlantikçi-Avrupacı Ayrımı ve Transatlantik Yük Paylaşımı

Bu bölümün amacı, İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana Avrupa güvenliği üzerinde meydana gelen temel iki tartışmanın ana hatları ile ortaya konulmasıdır. Bunlardan ilki Atlantikçi-Avrupacı ayrımıdır. Bu ayrımdan kasıt, Avrupa kıtasında güvenliğin Amerika desteği ve NATO aracılığı ile sağlanmasına devam edilmesini isteyen ve başını İngiltere ve Danimarka'nın çektiği bir grup Avrupa devleti ile Avrupa'nın kendi özerk savunma imkân ve kabiliyetlerini geliştirmesi gerektiğini savunan bir grup devlet arasında yaşanan tartışmalardır. İkinci temel tartışma ise, Transatlantik yük paylaşımıdır ve bu tartışmanın tarafları, Avrupa savunması konusunda yükün önemli bir bölümünü sırtlamış olan ABD ve savunma harcamaları konusunda bir hayli isteksiz olan Avrupa devletleridir. Tartışmanın özünü ise, bu iki taraf arasında süregelen daha eşit veya dengeli bir yük paylaşımı hususundaki anlaşmazlık oluşturmaktadır.

A. Atlantikçi-Avrupacı Ayrımı

Avrupa'nın kendine ait, özerk (NATO ve ABD'den bağımsız) bir savunma kabiliyeti geliştirmesi fikri yeni değildir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir Avrupa ordusu oluşturulması fikri Winston Churchill tarafından Avrupa Konseyi'ne sunularak, Konsey Meclisinde 11 Ağustos 1950'de yapılan "Avrupa Ordusu Tartışması" oturumunda detaylarıyla müzakere edilmiştir.¹ Fakat, Avrupa savunma kabiliyetinin bir ulus-üstü yapı olarak geliştirilmesi fikri Pleven Planı ile Ekim 1950'de vücut bulmuştur. Birleşmiş bir Avrupa'nın siyasi yapılarına eşlik edeceği düşünülen bir Avrupa

¹ Churchill'in ilgili oturumda yaptığı konuşma için bkz. Council of Europe, "Winston Churchill and the Council of Europe," Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>.

ordusu² kurulması amacı ile hazırlanmış olan Pleven Planı³, ulusal kuvvetlerin önemli bir bölümünün bu orduya tahsisini içeriyordu. Planda, çatışma zamanları için bir Müttefik Yüksek Komutanlığı oluşturulması, Avrupa Savunma Bakanı gibi hareket edecek bir Komisyonerlik ve tek bir savunma bütçesi ile silah tedarik sürecine sahip olacak bir Avrupa Bakanlar Konseyi kurulması gibi konuları içeriyordu. Tahmin edileceği üzere, bu iddialı bir tasarıydı ve tam olarak kabul görmedi. Bunun üzerine, ulus-üstü unsurları daha hafifletilmiş benzer bir yapı geliştirilmesi Avrupa Savunma Topluluğu (AST) Antlaşması (27 Mayıs 1952) ile tekrar denendi, fakat Fransa'da Parlamento'nun onay sürecinden geçemediği için yürürlüğe girmedi⁴.

Bu başarısız girişimlere rağmen, Avrupa'nın kendi özerk savunma kabiliyetlerine sahip olması fikri, Fransa'nın başını çektiği Belçika ve Lüksemburg gibi bir grup Avrupalı devlet için önem ve geçerliliğini yitirmemiştir. Bu devletler açısından, geliştirilecek olan bu kabiliyetlerin NATO ve ABD'den bağımsız olması ayrı bir önem taşımaktadır ve bu bağlamda kendilerine Avrupalı devletler denilmektedir.

Öte yandan, İngiltere'nin liderliğindeki bir diğer grup devlet ise (Danimarka, Hollanda ve arada İtalya) Avrupa güvenlik ve savunmasının geleceğini NATO'da görmüş ve İttifak'ın aleyhine işleyebilecek herhangi özerk bir Avrupa savunma kabiliyeti geliştirilmesine karşı çıkmıştır. Her ne kadar bir Avrupa ordusu fikri Winston Churchill tarafından savunulmuş olsa da İngiltere Dışişleri Bakanı Ernest Bevin gibi Avrupa savunmasında ABD'nin askeri varlığına ve NATO'nun birincil rolüne öncelik veren Atlantikçiler, ABD'nin Pleven Planı'nı yumuşatarak onaylayan Spofford Planı'na da karşı çıkmışlardır. Spofford Planı temel itibarıyla ABD'nin, Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması için Pleven Planı'nı yumuşatmak amacıyla geliştirdiği bir taslaktır.⁵ Plan, Avrupa'ya Amerikalı bir Müttefik

² “Déclaration de René Plevin sur la Création d'une Armée Européenne (24 octobre 1950),” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_fr.pdf.

³ Plevin Planı ve hakkındaki tartışmalar ile ilgili detaylı bilgi için bkz. “A European Army: The Plevin Plan and its Implications,” *The Commonwealth Journal of International Affairs* 42, no 165-168 (1951): 37-42.

⁴ Bu konu ile ilgili detaylı bir analiz için bkz. Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP* (Hampshire ve Londra: MacMillan, 2000), 12-42.

⁵ Bu dönemde Sovyet tehdidine karşı Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması Avrupa-Atlantik hattındaki en önemli mesele olmuş, Avrupa güvenliği ve savunması ile ilgili tüm tartışmalar bu konu etrafında şekillenmiştir. Bu tartışmalarda Fransa, Plevin Planı'nda açıkça ortaya konulduğu gibi, Almanya'nın yeniden bir orduya sahip olmamasını, bunun

Yüksek Komutanı atanmasını ve Fransızların Paris'te bir Avrupa ordusunun kurulmasına yönelik olarak bir konferans düzenlemelerinin desteklenmesini öngörmüştür. Fakat Bevin, Avrupa ordusu kurulması fikrinin "Atlantik yapıda bir kanser potansiyeli" taşıdığını düşündüğü için plana şiddetle karşı çıkmıştı.⁶ Buna rağmen, Spofford Planı Kuzey Atlantik Konseyi tarafından 18 Aralık 1950 tarihinde kabul edilmiştir.⁷ Öte yandan İngiltere, kurulacak AST'ye Atlantikçi yaklaşımı sebebiyle dâhil olmayacağını belirtmiş, fakat bu yapıyı dışarıdan destekleme taahhüdünde bulunmuştur. AST'nin Fransız vetosuyla ölü bir doküman halini almasından sonra Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması sorunu İtalya ile birlikte Batı Almanya'nın Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması ile 1954'te kurulan Batı Avrupa Birliği (BAB) içinde yer alması ve 1955 yılında NATO üyesi olması ile çözülmüş, ama Atlantikçi-Avrupacı ayrımı Soğuk Savaş'ın baskılayıcı etkisine rağmen devam etmiştir.

Soğuk Savaş döneminde Atlantikçi-Avrupacı ayrımını derinleştiren bazı gelişmeler şöyle sıralanabilir: Charles de Gaulle'ün 1959'da dile getirdiği AET içinde Topluluk kurumlarının üzerinde siyasi kontrol sağlayacak bir üst yapının (otoritenin) kurulması isteği, yine de Gaulle'ün Komisyon'u dışlayan bir şekilde, NATO meselelerini de kapsayacak tüm dış politika konularında kapsamlı bir tartışma başlatılması gerekliliği fikri, aynı yılın Haziran ayında ortaya konulan AET üyesi altı devletin dış işleri bakanlarından oluşacak ve yılda dört defa toplanıp uluslararası meseleleri tartışacak bir platform oluşturulmasına yönelik Fransız-İtalyan tasarısı.⁸ Bu konularda Benelüks ülkeleri, İngiltere'yi dışlayan bu tip bir siyasi platformun NATO aleyhine işlemeden ve Brüksel'i (Komisyon'u) yalnızlaştırmasından da endişelenerek çekimser kalmış ve ilgili toplantılarda alınan kararların NATO ve Batı Avrupa Birliği (BAB) sorumluluklarına zarar vermemesi konusunda ısrarcı olmuşlardır.⁹ İlerleyen zamanlarda de Gaulle, AET'yi oluşturan altı ülke arasında düzenli siyasi, ekonomik, kültürel ve savunma işbirliğine yönelik zirveler yapılması konusunu yeniden gündeme getirmiş ve Adenauer'ın da desteğiyle, 10-11 Şubat 1961'de, bir siyasi birlik kurulması

yerine kurulacak olan Avrupa Ordusu içinde bir tümeden de az olacak şekilde Alman asker grupları oluşturulmasını savunmuştur. Bkz. "Déclaration de René Pleven."

⁶ Bevin'den alıntı için bkz. James McAllister, *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954* (Ithaca ve Londra: Cornell University Press, 2002), 199.

⁷ Lord Ismay, *NATO: The First Five Years, 1949-1954* (Brüksel: NATO, 1954), 34, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/216977/NATO-The_first_5_years_1949-1954_by_Lord_Ismay_.pdf.

⁸ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

⁹ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

amacına yönelik olarak Paris'te bir Zirve gerçekleştirilmesini sağlamıştır.¹⁰ Bu hareketler, Gaulle'ün amacının NATO'yu Avrupa'nın tasarlayacağı yeni bir temele oturtmak olduğunu ortaya koymuştur.¹¹ Buna karşılık Hollanda, içinde İngiltere'nin olmayacağı herhangi bir Avrupa siyasi bütünleşmesine karşı olduğunu belirtmiştir.¹² Diğer yandan, 1961 yılında Fransa tarafından geliştirilen Fouchet Planı ise ABD'nin Avrupa savunması konusunda isteksiz davranmasına yönelik endişeler sonucunda, Avrupa'nın kendi savunmasını oluşturması fikri ile hazırlanmıştır.¹³ De Gaulle'ün 1961 yılında İngiltere'nin AET üyeliği başvurusunu Avrupa siyasi bütünleşmesini engelleyeceği savıyla 1963 ve 1967'de iki kez veto etmesi ve Fransa'nın 1966'da NATO'nun askeri kanadından çekilmesi bu ülkenin Atlantikçi-Avrupacı ayrımında nasıl bir rol oynadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Soğuk Savaş sonrasında Avrupalı-Atlantikçi ayrımı kendini Maastricht Antlaşması'na giden Hükümetlerarası Konferans'ta göstermiş ve Konferans ajandasına son anda eklenen Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) tartışmalarının odağına oturmuştur. Birliğin Avrupa bütünleşmesini parasal birliğin kurulmasıyla derinleştirme çabaları, Soğuk Savaş sonrası fırsat ve meydan okumalarıyla yeni bir boyut kazanmış ve Maastricht Antlaşması'nın bir an önce hazırlanarak onaylanması gerekliliği artmıştır. 1980'li yıllarda BAB'ın daha bağımsız bir Avrupa savunması geliştirilmesi amacıyla yeniden canlandırılması fikri, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve kıtaya doğrudan bir askeri tehdit olasılığının ortadan kalkması ile Avrupalı müttefikler arasında yeni bir temel kazanmıştır. Böyle bir ortamda, üzerinde ancak asgari müşterekte birleşilerek ve detaylandırılmadan hazırlanan ODGP ne Avrupalı ne de Atlantikçileri tatmin etmiş, yine de Antlaşmaya bu politikanın "nihai olarak, zamanla ortak savunmaya dönüşebilecek bir ortak savunma politikasının oluşturulmasını" kapsayacağı hükmü (Madde J.4) eklenmiştir. Öte yandan, BAB'ı Avrupa'nın savunma kolu ve NATO'nun Avrupa kanadı olarak yeniden tanımlayan ve "gerçek" bir Avrupa güvenlik ve savunma kimliğinin bu örgüt içinde geliştirileceğinin altını çizen bir BAB Deklarasyonu da Maastricht Antlaşması'nın ekler kısmında yerini bulmuştur (Deklarasyon No. 30). Buradaki "gerçek" ifadesinin (NATO'nun 1991 Roma Zirvesi ve Stratejik Konsepti'nin kabulü ile İttifak içinde bir Avrupa Güvenlik

¹⁰ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

¹¹ Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation* (Oxford: Clarendon Press, 1992), 38.

¹² Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

¹³ Bkz. Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46; Sinem Akgül Açıkmeşe ve Cihan Dizdaroğlu, "NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri," *Uluslararası İlişkiler* 10, no 40 (2014): 138.

ve Savunma Kimliği geliştirilmesi fikrinin benimsenmiş olduğu göz önünde bulundurulduğunda) Avrupalı müttefiklerin ısrarı ile metinde yer bulmuş olduğunu tahmin etmek mümkündür.

Amsterdam Antlaşması'na giden Hükümetlerarası Konferans (1996) da Atlantikçi-Avrupalı çekişmesine sahne olmuştur. Avrupalılar, bu Antlaşmayla BAB'ın AB ile birleştirilerek onun görevlerini Birliğin üstlenmesini ve bu şekilde özerk bir Avrupa savunma kabiliyetinin oluşturulmasını isterlerken, Atlantikçiler böyle bir gelişmenin NATO'nun aleyhine işleyerek ABD'yi rahatsız edeceğini öne sürmüş ve BAB'ın bağımsız bir örgüt olarak varlığını sürdürmesinde ısrarcı olmuşlardır. Bu konudaki anlaşmazlık ise AB'nin yeni tarafsız üyelerinin araya girmesiyle, BAB'ın ileride AB ile birleşmesinin önünü açık bırakacak şekilde, bu kurumun kriz yönetimi (Petersberg) görevlerinin Antlaşmaya eklenerek AB'nin görevleri haline getirilmesi ve ilgili görevlerin ifa edilmesi için AB'nin BAB'ı görevlendirmesi ara formülü ile çözülmüştür.¹⁴ İngiltere'nin, Blair hükümetinin başa gelmesiyle Avrupa'nın kendi özerk savunma kabiliyetini geliştirmesi konusundaki tutumunu değiştirmesi ise, Fransız-İngiliz St. Malo Zirvesi'nin yolunu açmış ve sonuç olarak 1999 yılında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (AGSP) geliştirilmesi mümkün olmuştur. Bu gelişmenin ardından, görevini tamamlamış kabul edilen BAB 2000'de bir örgüt olarak ortadan kalkmış, fakat Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması geçerliliğini korumuş, ancak 2010 yılı Mart ayında alınan bir karar sonucunda 30 Haziran 2011 itibarıyla feshedilmiştir. Öte yandan AGSP'nin kurum ve mekanizmalarını detaylarıyla belirleyen Aralık 1999'daki Helsinki Avrupa Zirvesi Sonuç Bildirisi, NATO'nun kriz yönetimi operasyonları için ilk merci olduğunu kabul etmiş, sürecin NATO imkân ve kabiliyetlerini gereksiz yere kopyalamaktan uzak olacağını ve kurulacak olan Avrupa Acil Müdahale Gücü'nün Avrupa ordusu anlamına gelmediğini vurgulamıştır. Bu açıdan, Atlantikçi AB üyelerinin Birliğin "NATO'nun aleyhine bir durum yaratacak, İttifak'ın imkân ve kabiliyetlerinin gereksiz yere kopyalanmasına yol açacak ve iki örgüt arasında rekabet yaratacak herhangi bir girişimden"¹⁵ kaçınması gerektiğine dair isteklerinin Bildiride açıkça yer bulduğu söylenebilir. Helsinki sonuçlarına rağmen, Avrupalı AB üyeleri "NATO'nun rolünü kolektif savunma ile sınırlı" tutmaya, AB'nin de "kendi bağımsız askeri ve

¹⁴ Bu durum BAB'ın teorik olarak bağımsız yapısını korumasına rağmen, pratikte AB'nin bir alt kurumu konumuna dönüştürüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

¹⁵ Münevver Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı," *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no 2 (2012): 108.

sivil kriz yönetimi kabiliyetlerini mümkün olduğunca geliştirmesini ve etkili bir aktörlük sergilemesini” sağlamaya çalışarak AGSP’nin NATO aleyhine gelişmesinde öncü bir tavır takınmışlardır¹⁶.

Atlantikçi-Avrupacı ayrımı özellikle 2003 Irak savaşı sırasında iyice su yüzüne çıkmıştır. Dönemin ABD Savunma Sekreteri Donald Rumsfeld’in eski ve yeni Avrupa arasındaki bölünme olarak lanse ettiği AB içi anlaşmazlığın aslında Atlantikçi-Avrupacı ayrışmanın bir tezahürü ve uzantısı olduğunu iddia etmek mümkündür.¹⁷ ABD’nin Mart 2003’te başlayan Irak’ı işgalinin yarattığı Transatlantik bölünme sadece AB’ye katılmak üzere olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Fransa ve Almanya gibi AB üyeleri arasında değil, aynı zamanda İngiltere’nin başını çektiği Atlantikçi ülkeler ile Avrupacı ülkeler arasında ortaya çıkmıştır. Nisan 2003’te Fransa, Almanya, Belçika ve Lüksemburg bir Zirve toplantısı düzenleyerek, sadece AB imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı (sadece-AB) operasyonların komutası için Belçika’nın Tervuren kasabasında özerk bir Avrupa Karargâhı kurulmasına karar vermişlerdir. Bu Zirvede alınan kararların NATO imkân ve kabiliyetlerinin gereksiz yere kopyalanması anlamına geleceği düşünüldüğü için söz konusu kararlar Atlantikçiler tarafından tepkiyle karşılanmış, toplantı bazı analistlerce “Praline Zirvesi” veya “Tervuren Vakası” olarak adlandırılmıştır.¹⁸ İki taraf arasındaki bu sorun, İngiltere’nin arabuluculuk faaliyetleriyle Kasım 2003’te aşılabilmiş ve Avrupacı müttefikler, bağımsız AB karargâhı kararlarından vazgeçmişlerdir. Fakat bu Zirve, “NATO içindeki ayrışmaya ve Avrupacı Müttefiklerin AB’nin çıkarlarını kendi NATO sorumluluklarının nasıl önünde tuttuğuna dair somut bir örnek olmuştur”.¹⁹

AB’nin kriz yönetimi operasyonlarında belirli NATO imkân ve kabiliyetlerini kullanmasının önünü açan, ilgili detayları belirleyen ve NATO-AB işbirliğinin ilkelerini ortaya koyan Berlin Artı düzenlemelerinin 2003 yılı Mart ayı itibarıyla tamamlanmasından sonra AB ilk askeri operasyonu *Concordia*’yı Makedonya’da başlatmıştır. Fakat, AB’nin *Concordia* ve *Althea* gibi NATO imkân ve kabiliyetleri ile gerçekleştirdiği operasyonlardan zamanla deneyim kazanmasıyla “sadece-AB” operasyonlarına yöneldiği ve NATO’nun

¹⁶ Cebeci, “NATO, AB ve Türkiye,” 108.

¹⁷ US Department of Defence, “Secretary Rumsfeld Briefs at Foreign Press Center.” *News Transcript*, Ocak 22, 2003, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=1330>.

¹⁸ Gabriele Cascone, “ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling Through?” içinde *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, der. Michael Merlingen ve Rasa Ostrauskaite (Londra ve New York: Routledge, 2008), 148-49.

¹⁹ Cebeci, “NATO, AB ve Türkiye,” 110.

ilk başvuru noktası olması ilkesini göz ardı etmeye başladığı görülmüştür. İlk “sadece-AB” operasyonu olan *Artemis* Haziran 2003’te başlamış ve gerçekleştirilmeden önce ABD ve NATO ile fikir alışverişinde bulunulmamıştır.²⁰ Diğer taraftan, AB ve NATO Darfur’da ortak bir operasyon gerçekleştirilmesi konusunda anlaşma sağlayamamış ve ayrı ayrı operasyonlar gerçekleştirmişlerdir. Bu gelişmeler Atlantikçi ve Avrupalı çevreler tarafından farklı değerlendirmelere yol açmış, 2004 yılından itibaren AB’nin Muharebe Gruplarının (*EU Battlegroups*) oluşturulmasına girişmesi de Atlantikçi kanatta NATO’ya rakip gelişme olarak endişe yaratmıştır.²¹

NATO-AB işbirliği açısından ise, Avrupalı müttefiklerin AB’nin özerkliğini korumak konusunda dikkatli davrandıkları ve bu ilişkide AB çıkarlarını ısrarla savundukları söylenebilir. Bu konuda özellikle Fransa’nın korumacı yaklaşımı pek çok kez açıkça ortaya konulmuştur.²² Öte yandan, 2009 yılında Fransa NATO’nun askeri kanadına dönerken, İngiltere’nin 2010 itibarıyla AB operasyonlarına ve AGSP/“Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası”na (OGSP) olan ilgisini giderek kaybetmeye başladığı da söylenebilir.²³

B. Avrupa Savunma Harcamaları ve Transatlantik Yük Paylaşımı

Transatlantik yük paylaşımı meselesi, İkinci Dünya Savaşı’nın hemen ardından kendini göstermiştir. Avrupa savunmasının savaş sonrası büyük bir yeniden yapılanma sürecine giren kıta devletleri tarafından karşılanamayacağını anlaşılmaması ile ABD’nin asker gücünü Avrupa’dan çekmemesi ve Avrupalı ülkelerin ekonomilerini Marshall yardımı ile desteklemesi, bu ülkeler için giderek büyüyen Sovyet tehdidine karşı hayati önem taşımıştır. Fakat bu durum, kıta ülkeleri kendilerini yeniden yapılandırıp savunmalarını sağlayabilir duruma gelene kadar Avrupa güvenliğinin yükünün büyük bir kısmının ABD üzerinde olacağını göstermiştir. Fransa ve İngiltere, Avrupalıların kendi güvenliklerini ellerine alma konusunda ciddi ancak yetersiz olduklarının ABD’ye gösterilerek, bu ülkenin

²⁰ Johannes Varwick ve Joachim Koops, “The European Union and NATO - ‘Shrewd interorganizationalism’ in the making?” içinde *The European Union and International Organizations*, der. Knud Erik Jorgensen (Londra ve New York: Routledge, 2009), 108.

²¹ Varwick ve Koops, “The European Union and NATO,” 108-109.

²² Niels Lachman, “NATO-CSDP-EU Relations: Sketching the Map of a Community of Practice,” *The Centre for International Peace and Security Studies Working Paper* 34, 2010, 29, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://cepsi-cipss.ca/docs/publications/CIPSS%20Working%20Paper%20Lachmann.pdf>.

²³ Yeliz Şahin, “Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları,” *İKV Değerlendirme Notu*, Temmuz 2017, 12, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.ikv.org.tr/images/files/Brexit_Trump_savunma_degerlendirme.pdf.

Avrupa savunmasının sağlanması için kıtada kalmaya ikna edilmesi ve ayrıca Fransa'nın olası bir Alman dirilişine karşı güvence altına alınması amacıyla Mart 1947'de Dunkirk Antlaşması'nı imzalamıştır. Mart 1948'de bu işbirliğinin kapsamı Benelüks devletlerini de kapsayacak şekilde genişletilerek Brüksel Antlaşması ile Batı Birliği kurulmuştur. Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel bir işbirliği örgütü olarak tasarlanan Batı Birliği'ne aynı yılın Nisan ayında bir savunma kolu eklenmiş ve bu kuruma Batı Birliği Savunma Örgütü adı verilmiştir. Aynı yılın Haziran ayında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği (SSCB) Berlin'i ablukaya almış ve Çekoslovakya'da ihtilal yaşanmıştır. Her iki gelişme de Avrupalıların güvenliklerinin kendileri tarafından sağlanması konusunda ciddi endişeler yaratmıştır. Nisan 1949'da imzalanan Kuzey Atlantik Antlaşması (Washington Antlaşması) ile NATO kurulmuş ve ABD kendini Avrupa savunmasına bağlamıştır. Öte yandan, AST girişiminin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından Batı Birliği, Ekim 1954'te Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması'nın imzalanmasıyla Batı Avrupa Birliği'ne (BAB'a) dönüşmüştür.

BAB ve NATO arasında BAB'ın kurulduğu günden bu yana organik bir ilişki olduğu söylenebilir. Bunun en önemli sebebi BAB'ın tam üyelerinin hem NATO hem de AET/AB üyesi olmalarıdır. BAB Antlaşması'nın 5. maddesinin NATO Antlaşması'nın 5. maddesini yansıtacak şekilde düzenlendiği ve her iki örgütün de aynı asker tahsisinden yararlandığı (bir başka deyişle bu askerlerin çift bereli olduğu) da göz önünde bulundurulduğunda bu ilişki daha net bir şekilde anlaşılabilir.²⁴ Bu durum Brüksel Antlaşması'nı değiştiren Protokol'ün 4. maddesi ile de ifade edilmiş ve BAB'ın askeri konularla ilgili bilgi ve tavsiye için NATO'ya bağlı olduğu belirtilmiştir.²⁵ Hatta bu durum hakkında Simon Duke, "BAB'ın kaderinde en başından bu yana NATO'nun küçük kardeşi olmasının yazdığı"ni öne sürmüştür.²⁶

Soğuk Savaş'ın hemen sonrasında Sovyet tehdidinin de ortadan kalkmasıyla pek çok Avrupalı devlet için artık ABD ve NATO'nun Avrupa'ya sağladığı güvenlik garantisine gerek kalmamış ve bu konuda artık Avrupa'nın zamanının geldiğinin altı çizilmiştir.²⁷ Diğer yandan BAB, Avrupalı devletler

²⁴ Burada altı çizilmesi gereken nokta, BAB Antlaşması'nın 5. maddesinin içerdiği kolektif savuma garantisinin otomatik olduğu ve bu açıdan NATO Antlaşması'nın 5. maddesine kıyasla daha güçlü bir karşılıklı sorumluluk içerdiğidir. Bkz. Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39-40.

²⁵ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39.

²⁶ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39.

²⁷ Lüksemburg Dışişleri Bakanı Jacques Poos, Yugoslavya'da yaptığı bir konuşmada "Bu Amerikalıların değil, Avrupa'nın zamanıdır" demiştir. Alan Riding, "Conflict in Yugoslavia; Europeans Send High-level Team," *New York Times*, Haziran 29, 1991. Benzer şekilde, dönemin Avrupa Komisyonu başkanı Jacques Delors da "Biz Amerika'nın işlerine

tarafından kıta güvenliğinde daha özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmış (1980’li yıllarda her ne kadar sonuçsuz kalmış olsa da), bu olmayınca ise Soğuk Savaş sonrasında BAB’ın AB ile birleştirilmesi fikri ön plana çıkmıştır. Atlantikçi üyeler için BAB, Avrupa’nın kendi savunmasına yönelik daha fazla yük alması açısından önem arz etmiştir. Öte yandan Atlantikçiler, Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasıyla beraber 1990’ların başında Soğuk Savaş sonrası rolünü kriz yönetimi olarak belirleyen BAB’ın ABD ve NATO’yu Avrupa güvenliğinden dışlayan bir şekilde AB ile birleştirilmesine karşı çıkmışlardır.

Avrupa savunmasında yük paylaşımı sorunu Soğuk Savaş sonrasında özellikle de ABD’de yalnızlaşma tartışmaları yeniden gündeme gelmiş ve bunlar özellikle Jacques Poos gibi Avrupalı liderlerin “Avrupa’nın zamanı” gibi söylemleri ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu ortam içinde, ABD’nin Avrupalı müttefiklerinden kıtanın güvenliğinin sağlanması konusunda daha fazla yük almalarını istemesi doğal bir gelişme olmuştur. Bu bağlamda NATO, 1991 Roma Zirvesi ve Stratejik Konseptiyle, Avrupa’da gerçekleştirilecek ancak Amerikalı müttefiklerin katılmayı arzu etmediği operasyonlarda NATO’nun Avrupalı üyelerinin kendi güvenliklerini sağlayabilmeleri için İttifakın imkân ve kabiliyetlerini kullanmalarının önünü açacak şekilde bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği’nin geliştirilmesi kararı almıştır. 10-11 Ocak 1994’te Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği inisiyatifi, NATO içinde daha dengeli bir yük paylaşımını mümkün kılmak amacı ile kabul edilmiştir. Buna yönelik olarak Avrupalı müttefiklerin, Amerikalı müttefiklerin katılmadığı durumlarda NATO imkân ve kabiliyetlerini kullanarak operasyon düzenleyebilmesi için NATO’dan “ayrılabilir ancak ayrı olmayan” (*separable but not separate*) Birleştirilmiş Ortak Görev Kuvvetleri (*Combined Joint Task Forces*) geliştirilmiştir. Birleştirilmiş Ortak Görev Kuvvetleri ile ilgili düzenlemeler ise NATO’nun 1996’da Berlin’de toplanan Bakanlar Konseyi’nde karara bağlanmıştır.²⁸

Tüm bu düzenlemelere rağmen, AB üyesi ülkelerin savunma harcamalarını düşük tutmaları ve Avrupa’nın savunmasına katkıda bulunacak şekilde arttırmaktan kaçınmaları, Transatlantik yük paylaşımı tartışmalarının devam etmesine sebep olmuştur. 2002 yılı sonu ve 2003 yılı başında Berlin

karışmıyoruz. Ümit ediyoruz ki onların da bizim işlerimize karışmayacak kadar saygısı vardır” ifadesini kullanmıştır. Bkz. Owen Harries, “The Collapse of ‘the West’,” *Foreign Affairs* 72, no 4, (1993).

²⁸ Günümüzde Berlin Artı düzenlemeleri diye bildiğimiz ve 2002 yılı sonu ve 2003 yılı başında NATO-AB ilişkilerini bir çerçeveye oturtmak için geliştirilmiş olan düzenlemeler, tamamen buradaki mantık üzerine kurulmuş oldukları için bugün Berlin Artı olarak adlandırılmaktadırlar.

Artı düzenlemeleri ile geliştirilen NATO-AB işbirliği de bu sorunun çözülmesinde belirgin bir rol oynayamamıştır. Bir süre sonra zaten bu işbirliği başka dinamikler yüzünden bloke olma noktasına gelmiştir²⁹.

AB üyesi devletlerin büyük bir kısmının savunma harcamalarına yeterli bütçeyi ayırmaması sadece Transatlantik açıdan değil, AGSP/OGSP'nin gelişimi açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Avrupalı müttefiklerin savunma harcamalarını arttırmaları özellikle Brexit sonrasında AB'nin savunmasını güçlendirebilmek için şart olmuştur. Brexit ile ilgili gelişmelere geçmeden önce, Lizbon Antlaşması ile güvenlik ve savunma politikaları alanında getirilen yeniliklerin ve AB'nin Küresel Stratejisi'nin incelenmesi bu tartışmaların günümüzdeki yansımalarına ışık tutacaktır.

II. Lizbon Antlaşması ve AB'nin Güvenlik ve Savunma Politikalarının Ana Hatları

Lizbon Anlaşması, dış eylemleri konusunda AB'ye önemli yenilikler getirmiştir. Bu bağlamda en önemli yenilik, sütunlu yapının kaldırılması ve AB'ye tüzel kişilik kazandırılmasıdır.³⁰ Tüzel kişiliğin kazanılması, AB'nin OGSP alanında da uluslararası anlaşmalar yapma yetkisine sahip olması bakımından çok önemlidir. "Etkin olarak kullanılabilirse, bu aslında Birliğin dış politikasında daha aktif, diplomatik olarak daha yetenekli ve daha tutarlı hale gelmesine yardımcı olabilir."³¹ Sütunlu yapının kaldırılması, Lizbon Antlaşması ile gelen ve AB'nin dış eylemlerine daha fazla tutarlılık getirmek amacı da taşıyan bir başka önemli girişimdir. Ayrıca, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası" "Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası" (OGSP) olarak yeniden adlandırılmıştır. AGSP adında yapılan bu değişiklik, ortak savunmaya doğru yeni bir adıma işaret etmektedir.

Önemli bir diğer yenilik ise, Yüksek Temsilcinin "Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası için Yüksek Temsilcisi" olarak yeniden tanımlanarak, aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı görevini de üstlenmesi olmuştur. Ayrıca, Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisine işlerinde yardımcı olmak için bir Avrupa Dış Eylem Servisi de oluşturulmuştur. Yüksek Temsilci, Birliğin dış eyleminin ve temsilinin tutarlılığını sağlamaktan sorumludur. Lizbon Antlaşması, ayrıca, Birliğin en üst düzeyde temsili açısından da Avrupa Zirvesi

²⁹ Bu gelişmeler için bkz. Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye."

³⁰ Bilindiği üzere, önceden sadece Avrupa Topluluğu'nun tüzel kişiliği vardı.

³¹ Münevver Cebeci, "Reassessing EU and US Foreign Policy: The Lisbon Treaty, the Obama Administration, and Beyond," içinde *Issues in EU and US Foreign Policy*, der. Münevver Cebeci (Lanham: Lexington Books, 2011), 316.

Başkanı statüsü yaratmıştır. Bu temsilin, Yüksek Temsilci'nin görevlerini gölgelemeyecek şekilde yerine getirilmesi yine Antlaşma ile vurgulanmıştır. Şu ana kadar Yüksek Temsilci Federica Mogherini ve Avrupa Zirvesi Başkanı Donald Tusk görevlerini herhangi bir yetki alanı mücadelesine girişmeden sürdürmüşlerdir. Aynı durum selefleri Herman Van Rompuy ve Catherine Ashton için de geçerli olmuştur. Fakat, ilerleyen zamanlarda yeni dış politika figürlerinin aynı uyumu sağlayıp sağlayamayacağı ise tartışmaya açıktır. Ayrıca, Tusk sonrasında göreve gelecek yeni Zirve başkanının dönem başkanlıkları ile tam bir koordinasyon içinde hareket edip edemeyeceği de açık değildir. Aynı durum, Yüksek Temsilci pozisyonu için de geçerlidir.

Diğer yandan, AB'nin dış ve güvenlik politikaları karar verme mekanizmaları açısından halen yoğunlukla hükümetlerarasıdır; çoğu kararlar oybirliğiyle alınır. Bununla birlikte, nitelikli çoğunluk ile oylamanın (Nitelikli oy çokluğu – NOÇ) kapsamı her ne kadar sınırlı olsa da, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nda daha fazla alanı kapsayacak şekilde genişletilmiştir.³² Buna göre, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce, kararlar sadece bir üye devletin vetosu ile bloke edilebilirken, günümüzde NOÇ ile karar verilecek konular için böyle bir sorun yoktur. Unutulmamalıdır ki, NOÇ ile karar alınması güvenlik ve savunma alanlarında çok kısıtlı olup, ancak Avrupa Zirvesi'nin bir kararının uygulanması için alınacak Birlik tavrı (*position*) ve eylemlerinin (*action*) kararlaştırılması gibi özel durumlarda geçerli olacaktır. Tabii ki üye devletler ulusal politikalarını etkileyebilecek hayati ve belirtilmiş nedenleri öne sürerek, NOÇ ile karar almasına karşı çıkma haklarını saklı tutmuşlardır. Bu durum, üye devletlerin ODGP ve OGSP'nin gidişatını belirlemede hala en önemli aktörler olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Lizbon Antlaşması OGSP alanında çok önemli yeni mekanizmalar geliştirmiştir. Bunlardan ilki ileride yeniden ele alınacak olan “Daimi Yapılandırılmış İşbirliği - DYİ”dir.³³ DYİ “en zorlu görevler için askeri kabiliyetleri daha yüksek kriterleri yerine getiren ve bu alanda birbirlerine daha fazla taahhütte bulunan üye devletler”in bir araya gelerek oluşturmayı planladıkları bir mekanizmadır.³⁴ DYİ, istekli olan ve bunu yapma yetisine sahip olan üye ülkeler arasında daha iyi bir koordinasyon sağlanmasını ve

³² Amsterdam Antlaşması bazı Ortak Stratejilerin uygulanması için kullanılacak olan ortak tutum ve müşterek eylemlerin kararlarının NOÇ ile alınmasını öngörmekteydi. Lizbon Antlaşması bu sınırların ötesine geçmiştir.

³³ Bunu Türkçeye Daimi Yapısal İşbirliği olarak çevirenler de vardır, fakat bu bölümün yazarı “yapılandırılmış” terimini kullanmayı tercih etmektedir.

³⁴ Lizbon Antlaşması, Madde 28A(6).

böylelikle katılımcı ülkelerin savunma yeteneklerini daha da geliştirmesini amaç edinmiştir. DYİ, bu ülkelerin AB için çok uluslu kuvvetler tahsis etmelerini, askeri yatırımlarda işbirliği yapmalarını ve savunma aygıtlarını aynı çizgiye getirmeyi taahhüt etmelerini de kapsamaktadır. Öte yandan, AB ülkelerinin savunma tedariki amacı ile Batı Avrupa Silahlanma Grubu'ndan dönüştürdükleri 2004 yılında faaliyete geçen Avrupa Savunma Ajansı ise, Lizbon Antlaşması ile yasal dayanağını bulmuş ve diğer işlevlerinin yanı sıra DYİ'ye katkı sağlayacak üye devletlerin süreç içerisinde oluşturulacak kriterlere uygun olarak sunacakları kabiliyet katkılarını değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Fakat bu “yüksek kriterler” çok uzun süre oluşturulmamış ve DYİ ancak yakın zamanda ve Brexit'in getirmiş olduğu zorlayıcı sebeplerle işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu durumun önemli sebebi, Brexit sürecine dek üye devletlerin bu konuda yeterli siyasi iradeyi göstermemiş olmasıdır.

OGSP alanındaki diğer büyük yenilikler, dayanışma ve karşılıklı yardım hükümleridir. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da yer alan dayanışma hükmü (Madde 188R), bir Üye Devletin “terörist saldırı veya doğal ya da insan kaynaklı bir felaketin hedefi” haline gelmesi durumunda, AB ve üye devletlerinin ellerindeki tüm imkânlarla ilgili ülkeye yardım etmek üzere harekete geçmesini şart koşmaktadır. Öte yandan, Lizbon Antlaşması'nın 28A maddesinin 7. paragrafında bir üye devletin kendi topraklarında silahlı saldırganlığın hedefi olması durumunda, diğer üye devletlerin Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 51. Maddesi uyarınca, kendi güçleri dâhilindeki tüm vasıtalarla o ülkeye destek ve yardım yükümlülüğüne sahip olacakları belirtilmiştir. Aynı paragrafta, bu durumun üye ülkelerin kendi güvenlik ve savunma politikalarının özel karakterine zarar vermeyeceği de taahhüt altına almıştır. Bu son hüküm, böyle bir durumun üye devletlerin NATO sorumluluklarının aleyhine işlemeyeceği şeklinde yorumlanabilir.³⁵ Karşılıklı yardım hükmü, Kuzey Atlantik ve Değiştirilmiş Brüksel Antlaşmalarının 5. maddelerine benzediğinden son derece önemlidir ve ilerleyen zamanlarda AB Antlaşmalarında da bahsi geçen “ortak savunma”nın önünü açabilecek bir hükümdür. Bazı analistler, bu hükmün Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması'nın 5. maddesinin kolektif savunma taahhüdünün bile ötesine geçtiğini iddia etmektedirler.³⁶ ODGP'nin 1998 St. Malo Zirvesi'nden önceki Atlantikçi-Avrupacı ayırımı yüzünden sekteye uğrayan gelişimi düşündüğünde, Lizbon

³⁵ Gerrard Quille, “The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP,” *Directorate-General for External Policies of the Union Briefing Paper* DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014, Şubat 2008, 8, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT_28796EN.pdf.

³⁶ Quille, “The Lisbon Treaty.”

Antlaşması'nın güvenlik ve savunma alanında getirdiği ilerlemenin bir hayli önemli olduğu açıktır.

Lizbon Antlaşması ile ODGP alanında yapılan başka değişiklikler de vardır ve bunlardan bazıları Birliğin güvenlik ve savunma politikalarına daha fazla esneklik katma amacını taşımaktadır. Bunlardan ilki, güçlendirilmiş işbirliğinin sadece dış politika alanı ile sınırlı tutulmayıp, OGSP'yi de kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Güçlendirilmiş işbirliği, bir grup üye devletin ODGP ve şimdi de OGSP içinde işbirliğini derinleştirmesine olanak tanır. İkinci yenilik ise, kendi aralarında çok uluslu güçler oluşturan üye devletlerin bunları OGSP'ye sunabilmelerinin önünün açılmasıdır. Lizbon Antlaşması ayrıca, Konseyin bu devletlere belirli bir görevin uygulanmasını devredebileceğini öngörmüş ve AB içinde istekliler koalisyonları oluşturmanın yolunu açmıştır.

Aynı şekilde, DYİ'nin getirilmiş olması ve yapıcı çekimserliğin (nüfusa dayalı bir hesap değişikliği ile) korunması, ODGP ve OGSP'de gerekli esnekliği sağlamak ile ilgili diğer girişimler olarak adlandırılabilir. Bununla birlikte, bu mekanizmaların AB'de daha fazla uyumdan ziyade bölünmeyi getirme riski de vardır. Bunun sebebi, aynı girişimlerin çok katmanlı bir Avrupa'ya yol açabilme olasılığıdır.³⁷ Özellikle bazı üye devletlerin savunma işbirliğinde geri kalması ve diğerleri ile aralarındaki farkın açılması söz konusu olabilecektir. Bu durum, daha yüksek kriterleri yerine getirerek DYİ'ye giren üyeler ve savunma kabiliyetlerindeki yetersizlik bakımından DYİ dışında kalan devletler açısından geçerli olabilir. Fakat, DYİ'nin son zamanlarda canlandırılmasıyla geliştirilen mekanizmalar, Lizbon Antlaşması'nın DYİ ile ilgili hükümlerinin bu olası olumsuz etkilerinin bir kısmını bertaraf edecek gibi gözükmektedir. Çünkü DYİ daha yüksek savunma kriterlerini sağlayabilen ülkeler tarafından değil, 25 üye ülke ile kurulmuştur ve bu yapıyla savunma alanındaki bütünleşme açısından yukarıda bahsi geçen farklı katmanlar ve derinleşen kabiliyetler uçurumu risklerini hemen hemen tümüyle ortadan kaldırmıştır.

Bunlara ek olarak, Avrupa Savunma Ajansı'nın (ASA'nın) Lizbon Antlaşması ile hukuki temel kazanması sağlanmıştır.³⁸ ASA, içerdiği silah

³⁷ Sophie Dagand, "The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP," *European Security Review*, no 37 (2008): 5-9.

³⁸ 1976 yılında İzlanda dışındaki NATO üyeleri tarafından, bu kuruma bağlı olarak kurulan Bağımsız Avrupa Program Grubu, 1992'de Batı Avrupa Silahlanma Grubu'na (BASG'a) evrilmiş ve BAB çatısı altına girmiştir. BASG, BAB'ın bir örgüt olarak yaşamının bitmesinden sonra da varlığını sürdürmüştü, fakat 2004 yılında alınan bir kararla ASA'ya dönüştürülmüştür. ASA bir AB ajansına dönüştüğünden, bu durum BASG'ın NATO üyesi olup da AB üyesi olmayan Avrupalı ülkeleri açısından bir sorun yaratmıştır; bu sorun bu ülkelerin belirli düzenlemelerle ASA'ya entegre edilmeleri yoluyla giderilmeye

tedariği ve savunma sanayiinin geliştirilmesi ve uyumlulaştırılması mekanizmaları ile üye devletlerin askeri yeteneklerini birbirlerine paralel olarak geliştirmelerine yardımcı olacak ve bu konuda daha fazla tutarlılığa katkıda bulunacak bir araç olarak görülmektedir. Fakat, ASA, kuruluşundan bu yana önemli bir ilerleme kaydedememiştir. Hatta Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ASA konusunda da kendini göstermiş ve üye devletler kurumun başlıca amaçlarına ilişkin farklı görüşler ortaya koymuşlardır. Örneğin, Fransa bunu bir “silahlanma ajansı” olarak görme eğilimindedir.³⁹ İngiltere ise Brexit öncesinde bu kuruma sadece bir “yetenek geliştirme ajansı” olarak bakmıştır.⁴⁰

Operasyonel bağlamda Lizbon Antlaşması'nın getirdiği bir başka yenilik ise kriz yönetiminin tüm alanlarını kapsayan Petersberg görevlerinin yeniden belirlenmesidir. Buna göre yeni Petersberg görevleri şunlardır: ortak silahsızlanma harekâtları, insani ve kurtarma görevleri, askeri tavsiye ve yardım görevleri, çatışma önleme ve barışı koruma görevleri, muharip kuvvetlerin barış yapımını da içeren kriz yönetimi görevleri ve son olarak, çatışma sonrası istikrar sağlama.⁴¹ Lizbon Antlaşması ayrıca, tüm bu görevlerin üçüncü ülkelerin kendi topraklarında terörizm ile savaşmasını desteklemeyi de kapsayacak şekilde terörle mücadeleye katkı sağlamak üzere kullanılabileceğini de öngörmüştür.⁴² Petersberg görevlerinin bu şekilde genişletilmesi, AB'nin o güne kadar yapmış olduğu kriz yönetimi operasyonlarından aldığı derslerin ve uluslararası ortamın gerekliliklerinin bir sonucudur.

Genel anlamda bakıldığında, Lizbon Antlaşması'nın OGSP alanında önemli yenilikler içerdiği söylenebilir. Fakat DYİ'nin hayata geçirilmesi fazlasıyla uzun bir zaman almış ve ancak Brexit'in zorlayıcı etkisiyle mümkün olabilmıştır. Öte yandan Lizbon Antlaşması, üye ülkelerin birlikte harekât yapabilir olma özelliklerini geliştirmeleri konusunda yeterli hükümler getirmemiş, tam tersine öngördüğü esnek mekanizmalar ile üye devletlerin arasındaki kuvvet farklılıklarının artmasına yol açabilecek bir durum yaratmıştır. Lizbon Antlaşması'ndan bu yana Birliğin dışişleri, güvenlik ve savunma politikalarında uyum sağlamak için hala birçok reform yapılmaktadır. Yine de bu politikaların etkinliğinin sağlanabilmesi için en

çalışılmıştır. Norveç için bu düzenlemeler yürürlüğe girerken, Türkiye, Kıbrıs Rum Kesimi'nin vetosu yüzünden başından beri üyesi olduğu bu kurumun dışında bırakılmıştır.

³⁹ Quille, “The Lisbon Treaty,” 6.

⁴⁰ Quille, “The Lisbon Treaty,” 6.

⁴¹ Lizbon Antlaşması, Madde 28(B).

⁴² Lizbon Antlaşması, Madde 28(B).

önemli unsur üye ülkelerin daha istekli olmaları ve bu yönde siyasi irade sergilemeleridir.

III. AB'nin Küresel Stratejisi

Jan Techau, AB'nin Küresel Stratejisi'nin daha fazla bütünleşmeye yönelik bir iddia ile değil, "mutlak bir ihtiyaç"tan hareketle ortaya çıkarılmış olduğunu söylemektedir.⁴³ AB'nin son güvenlik stratejisinin Aralık 2003'te tamamen farklı bir uluslararası konjonktürde yazıldığı ve sonrasında gelen uygulama raporunun ise 2008'de kaleme alındığı düşünülürse, Birliğin çok uzun bir süre boyunca uluslararası ortamın gerekliliklerine cevap verebilecek bir stratejiden yoksun şekilde hareket ettiği söylenebilir. Bu da Techau'nun söylediği gibi yeni bir stratejinin belirlenmesini mutlak bir ihtiyaç haline getirmiştir. İki sene süren, AB'nin ortakları ve sivil toplum örgütlerinin de görüşlerinin alındığı yoğun bir hazırlık sürecinin ardından ortaya çıkan belge, AB'nin sadece güvenlik ve savunma politikalarının değil, dış politikasının da yönünü belirlemiştir.⁴⁴ Öte yandan, 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi ile karşılaştırıldığında Küresel Strateji daha eyleme yönelik bir metindir; Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu kurumsal yeniliklere ve uluslararası siyasi konjonktüre göre şekillendirilmiştir.⁴⁵ Tocci'ye göre, 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi stratejik bir vizyon sunmayı amaçlamışken, Küresel Strateji eyleme dönük bir politika belgesidir.⁴⁶

Küresel Strateji Avrupalıların kendi güvenlikleri konusunda daha fazla sorumluluk almaları gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, bir yandan NATO'nun kendi üyelerinin savunmasını sağladığının altı çizilmiş, Avrupalıların bu tip kolektif savunma çabalarına katkı sunacak şekilde daha donanımlı, daha iyi eğitilmiş ve örgütlü bir hale gelmelerinin şart olduğu anlatılmıştır. Avrupa'nın korunması, AB dışında gelişen krizlere cevap verilmesi, ortakların güvenlik ve

⁴³ Jan Techau, "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?" *Carnegie Europe*, Temmuz 1, 2016 Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>.

⁴⁴ Belgenin hazırlık süreci ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Nathalie Tocci, *Framing the EU Global Strategy - A Stronger Europe in a Fragile World* (Hampshire ve New York: Palgrave Macmillan, 2017).

⁴⁵ Tocci, *Framing the EU Global Strategy*; Kateryna Pishchikova ve Elisa Piras, "The European Union Global Strategy: What Kind of Foreign Policy Identity?" *The International Spectator* 52, no 3 (2017): 103-120; Mary Kaldor, "A Review of Nathalie Tocci's 'Framing the EU Global Strategy'," *LSE Blog-Euro Crisis in the Press*, Aralık 12, 2017, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2017/12/12/a-review-of-nathalie-tocci-framing-the-eu-global-strategy/>.

⁴⁶ Tocci, *Framing the EU Global Strategy*.

savunma kapasitelerinin arttırılmasına yardım edilmesi ve tüm bunların diğer ülkelerin işbirliği ile gerçekleştirilmesi Birliğin görevleri olarak sıralanmıştır. Ayrıca, istemeleri durumunda AB'nin üyelerinin korunmaları görevi hatırlatılarak, Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu karşılıklı yardım ve dayanışma hükümlerinin yarattığı sorumluluk vurgulanmıştır. Bu sorumluluğun, terörizm, melez tehditler, siber güvenlik, enerji güvenliği, organize suçlar ve dış sınırların yönetimi gibi tehdit ve sorunların ele alınmasını içerdiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Stratejinin vurguladığı bir başka husus, OGSP misyon ve operasyonlarının sınır ötesi suçlar, kaçakçılık ve deniz güvenliği gibi konuları da kapsayacağı olmuştur. Melez tehditlerle ve özellikle siber tehditlerle mücadele de Stratejide yer bulmuş, AB'nin savunma kabiliyetlerinin bu mücadeleler için de kullanılabilir şekilde geliştirilmesi öngörülmüştür.

Stratejide, AB üyelerinin çoğunluğunun NATO ülkeleri olduğunun ve bu ülkelerin savunmalarının temel unsuru olarak İttifakı gördüğünün altı çizilirken, NATO-AB ilişkilerinin İttifaka üye olmayan Birlik üye devletlerin güvenlik ve savunma politikalarının aleyhine bir durum yaratmaması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu da Stratejinin Avrupa savunmasında derinleşmeyi öngörürken, aynı zamanda özellikle Atlantikçi üyelerin endişelerini göz önünde bulundurularak hazırlandığının bir göstergesidir.

Stratejide, üye devletlerin ulusal savunma planlama döngülerinin kademeli olarak eş zamanlı hale getirilmeleri ve karşılıklı uyumlaşturmalarının sağlanması öngörülmüştür. Bu, özellikle AB üyeleri arasında stratejik uyumun geliştirilmesi ve savunma işbirliğinin teşvik edilerek kolaylaştırılması için önemlidir. Aynı zamanda beraber hareket düzenleyebilme kabiliyetlerinin geliştirilmesi açısından da olumlu bir etki yaratacağı söylenebilir.

Stratejinin en önemli özelliklerinden birisi AB'nin komşu bölgelerine yaklaşımının değiştirilmiş olmasıdır. 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin AB'nin etrafında iyi yönetilen ülkelere oluşan bir çember yaratılması fikri artık geride kalmış, Küresel Strateji bunun yerine Birliği doğu ve güneye doğru çevreleyen bölgelerdeki ülkelerin ve toplumlarının dış ve iç şoklar ile krizlere karşı dayanıklılıklarının arttırılması prensibini benimsemiştir. Bu ilke ile beraber değerlendirilmesi gereken bir başka husus ise, AB'nin dış ilişkilerinde artık "ilkeli pragmatizm" mantığı ile hareket edeceğinin altının çizilmiş olmasıdır. Bu durum, AB'nin normatif güç olma iddialarını bir kenara bıraktığı şeklinde yorumlanabilir. Çünkü bunun, özellikle devlet dayanıklılığının sadece istikrarın sağlanması ile tesis edilmeye çalışıldığı otoriterleşme eğilimi olan ülkelere, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerlerin göz ardı

edilmesine yol açması olasıdır. Bu durumun AB'nin güvenlik ve savunma politikalarına yansması daha çok operasyonel bazda olacaktır. Çünkü dayanıklılığın desteklenmesi prensibi, AB'nin askeri yardım ve yönlendirme, güvenlik sektörü reformu ve çatışma sonrası istikrarın sağlanması gibi devlet inşası süreçlerine de katkı verecek operasyonlar yapması ile uygulanabilecektir. Bu tip operasyonların otoriterleşme eğilimi gösteren ülkelerde demokratik değerlerin korunması açısından olumsuz sonuçlar doğurmaması için "ilkeli pragmatizm" prensibinin "ilkeli" kısmının özenle korunması gerekmektedir.

IV. Avrupa Güvenlik ve Savunmasına Dair Güncel Tartışmalar: Brexit ve Diğer Etmenler

İngiltere'nin 23 Haziran 2018'de yapılan referandumla AB'den ayrılma kararı almasından bu yana, OGSP'nin nasıl etkileneceği Avrupa'da çeşitli çevrelerde sıklıkla tartışılmaktadır. Ülkelerin Atlantikçi ve Avrupacı yönelimlerinin yanı sıra savunma bütçeleri ile ilgili tartışmalar gündemde önemli bir yer tutmaktadır. Buna ek olarak, İngiltere'nin OGSP'ye üçüncü ülke olarak katılımının ne şekilde sağlanacağı da bir başka tartışma konusudur.

İngiltere Avrupa'nın en büyük askeri güçlerinden ve iki nükleer ülkesinden biridir. Dolayısıyla, Brexit'in Avrupa savunmasında önemli bir boşluk yaratacağı endişesi hem Atlantikçi hem de Avrupacı çevrelerde geçerli bir endişedir. Buna karşılık, Avrupacılar yoğun olarak bunun uzun vadede çok da olumsuz etkilerinin olmayabileceği ve OGSP'nin daha özerk bir temelde gelişebileceği ve derinleşebileceği kanaatini taşımaktadırlar.⁴⁷ Diğer taraftan, Atlantikçi çevreler açısından Brexit pek de olumlu işleyecek bir süreç olarak görülmemektedir. Bu çevreler için lider konumundaki Atlantikçi bir üye ülkenin ayrılışıyla, OGSP'nin Avrupacı üyelerin etkisiyle, uzun vadede NATO ve ABD'den bağımsız olarak ve bu açıdan İttifak'a rakip şekilde gelişmesi ihtimali kaygı vericidir.

Brexit'in Avrupa savunma harcamaları ve dolayısıyla Transatlantik yük paylaşımı açısından da önemli etkilerinin olacağı söylenebilir. Hâlihazırda İngiltere savunması için yaklaşık 43 milyar Sterlin harcamaktadır.⁴⁸ Bu da

⁴⁷ BBC, "Juncker proposes EU Military Headquarters", Eylül 14, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196>

⁴⁸ NATO-Public Diplomacy Division, "Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)," *Press Release, Communique* PR/CP(2017)111, Haziran, 29 2017, 6, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/2017_0629_170629-pr2017-111-en.pdf.

gayrisafı yurtiçi hasılasının yüzde 2.14'ünde denk gelmektedir.⁴⁹ Bu durum İngiltere'yi NATO'nun kendi savunmasına en çok para harcayan dördüncü ve Avrupa'nın üçüncü devleti yapmaktadır. Bu da İngiltere'nin çıkışıyla beraber, Transatlantik yük paylaşımında AB dışı ülkelerin payının katlanarak artacağı anlamına gelmektedir. Yani bu durum, ister istemez AB ülkeleri üzerinde daha fazla savunma harcaması yapılması konusunda bir baskı oluşturacaktır. Ayrıca, farklı çalışmalar AB'nin askeri gücünün Brexit sonrasında 1/5 veya 1/4 oranında azalacağını tahmin etmektedir.⁵⁰

Operasyonel açıdan bakıldığında ise, İngiltere gibi karargâh kurma konusunda deneyimli bir ülkenin ve büyük bir deniz gücünün AB'den çıkacak olması kritik bir sorundur. Bu durum 2003 Tervuren Vakasını çağrıştıran bir şekilde AB'nin kendi özerk karargâhını kurması tartışmalarını yeniden alevlendirmiştir. Örneğin, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker, Eylül 2016'da yaptığı "Birliğin Durumu" konuşmasıyla, AB'nin komuta ve kontrol kabiliyetlerinin güçlendirilmesi için bunların tek bir karargâhtan yönetilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.⁵¹ Buna yönelik olarak 8 Haziran 2017'de Avrupa Zirvesi, AB Askeri Personeli dâhilinde bir Askeri Planlama ve Yürütme Kabiliyeti (APYK) merkezi kurulmasına karar vermiştir. APYK, icracı olmayan Avrupa misyonlarında komuta ve kontrolün tek bir elden yürütülmesi amacıyla geliştirilmiş statik bir kabiliyettir.⁵² Öte yandan, Brexit sonrasında, İngiltere'nin AB'nin beş operasyonel karargahından biri olan *Eastbury, Hertfordshire*'daki *Northwood* donanma merkezi kapatılacak ve bu karargah İspanya'nın *Cádiz* bölgesindeki *Rota* üssüne taşınacaktır.⁵³

Brexit'in AB'nin küresel bağlamda güvenlik ve savunma aktörlüğü açısından da olumsuz etkisinin olacağı söylenebilir. Unutulmamalıdır ki, İngiltere Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK'nin) daimi

⁴⁹ Bu noktada NATO'nun 2014 Galler Zirvesi ile üye devletlerin savunma harcamalarının gayrisafı yurtiçi hasıllarının en az yüzde ikisine denk gelecek şekilde arttırmaları gerektiğine dair aldığı karara şu anda uyabilen Avrupa ülkesi sayısının beş (Yunanistan, Estonya, İngiltere, Romanya ve Polonya) olduğunu belirtmekte fayda vardır. NATO-Public Diplomacy Division, "Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)," 3, 8.

⁵⁰ Şahin, "Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları," 12.

⁵¹ BBC, "Juncker Proposes EU Military Headquarters".

⁵² European Council, "EU defence cooperation: Council establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC)," *Press Release*, Haziran 8, 2017, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>.

⁵³ Miguel Gonzalez, "After Brexit, Spain's Rota Base will be New Strategic HQ for the EU", *El Pais*, Nisan 23, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://elpais.com/elpais/2018/04/23/inenglish/1524469967_408328.html

üyelerinden biridir. Birliğin ortak tutumlarının uluslararası platformlarda ortaya konulması ve ilerletilmesinin yanı sıra Lizbon Antlaşması ile bir kez daha altı çizilmiş olan siyasi dayanışma ilkesine uygun hareket edilmesi bakımından da önem teşkil edilen bu durum, AB'nin BMGK'deki temsili açısından olumsuz bir gelişmedir.⁵⁴ Buna karşı olarak ileri sürülecek argüman, BMGK'nin karar alma şeklinin oybirliği olduğu ve dolayısıyla Fransa'nın BMGK'deki varlığının yeterli olabileceğidir. Buna karşın, temsildeki ağırlığın azalmış olduğu su götürmez bir gerçektir.

Brexit'in tamamlanması sonrasında İngiltere'nin AGSP/OGSP'nin iki başat aktöründen biri olma rolünü hangi devletin üstleneceği de başka bir tartışma konusudur.⁵⁵ Almanya'nın böyle bir rol oynamakta isteksiz olduğu bilinmektedir. Savunma harcamaları ve küresel aktörlük açısından İtalya'nın bu tip bir aktörlük sergileyebilmesi de zor görünmektedir. Öte yandan, savunma harcamaları artan ve Atlantikçi tutumu bilinen Polonya'nın içinde bulunduğu kırılan siyasi durum ve demokrasiden tamamen uzaklaşmakta olduğuna dair işaretler karargâh kurma ve deniz hakimiyeti gibi operasyonel eksikliklerle beraber değerlendirildiğinde, İngiltere'nin yerini dolduramayacağını açıkça göstermektedir. Bu açıdan geriye İsveç gibi tarafsızlığı bilinen, fakat kriz yönetimi kabiliyetleri gelişmiş bir ülkenin İngiltere'nin yerini alma olasılığı kalmaktadır. Her ne kadar Atlantikçi-Avrupacı ayrımı açısından olmasa da, bu ülkenin AB'nin Kongo'daki *Artemis* operasyonunda olduğu gibi Fransa'nın Birlik içindeki gücünü ve olası kolonyal eğilimlerini farklı bir şekilde dengeleyebileceği söylenebilir.⁵⁶

⁵⁴ Lizbon Antlaşması'nın 24. Maddesinin ilgili kısımları (2. ve 3.) şöyledir: "Birlik, dış eyleminin ilke ve hedefleri çerçevesinde, üye devletler arasında karşılıklı siyasi dayanışmanın gelişmesine, genel çıkar meselelerinin belirlenmesine ve üye devletlerin eylemlerinin giderek artan şekilde yaklaşmasının sağlanmasına dayalı ortak bir dış ve güvenlik politikası yürütecek, belirleyecek ve uygulayacaktır" ve "üye devletler, Birliğin dış ve güvenlik politikasını, sadakat ve karşılıklı dayanışma ruhu içinde aktif olarak ve koşulsuz şekilde destekleyecek ve Birliğin bu alandaki eylemlerine uygun hareket edecektir. Üye devletler, karşılıklı siyasi dayanışmayı pekiştirmek ve geliştirmek için birlikte çalışacaklardır. Birliğin çıkarlarına aykırı veya uluslararası ilişkilerde birleşik bir güç gibi hareket etme etkinliğini bozması olasılığı bulunan herhangi bir hareketten kaçınacaktır."

⁵⁵ Benzer bir tartışma için, bkz. Giovanni Faleg, "The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy," *CEPS Commentaries*, Temmuz 26, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.

⁵⁶ İsveç ordusu, Fransız askerlerinin Kongo'da yerel halka işkence yaptığını tespit ederek şikâyetle bulunmuştur. Dirk Eckert, "EU Soldiers Accused of Torturing Civilians in Congo," *Deutsche Welle*, Mart 29, 2008, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3223692,00.html>.

Diğer taraftan İngiltere'nin hangi mekanizmalarla OGSP'ye dâhil edileceği merak konusudur. Bilindiği üzere, bir başka AB üyesi olmayan NATO müttefiki Türkiye'nin katılımı ile ilgili sorunlar NATO-AB işbirliğini önemli ölçüde etkilemektedir. İngiltere'nin çıkışı, aynı durumdaki ve güçlü orduya sahip bir NATO ülkesinin katılımı sorununu da beraberinde getirecektir. AB içinde Avrupalı kanadın Brexit ile güç kazandığı düşünülürse, İngiltere'nin OGSP'ye dâhil edilmesinin de en az Türkiye'nin durumu kadar çetrefilli olacağı söylenebilir.

Brexit dışında günümüzde Avrupa güvenlik ve savunmasını etkileyen başka gelişmeler de vardır. Bunlardan en önemlisi, ABD Başkanlığına Donald Trump'ın seçilmiş olmasıdır. Trump'ın Avrupa'ya şüpheli bakışı, NATO'nun geleceği konusundaki ikircikli yaklaşımı ve Avrupalı müttefiklerin Transatlantik yük paylaşımı konularında daha fazla yük almamaları durumunda NATO'nun da geleceğini tartışmaya açabilecek olduğunun sinyallerini vermesi, kıtanın güvenlik ve savunması açısından ciddi sorunlara işaret etmektedir. Ayrıca, Rusya'nın melez stratejiler kullanarak siber saldırılardan seçim manipülasyonuna kadar uzanan farklı araçlarla Avrupa'yı tehdit eder hale gelmesi, Kırım'ı uluslararası hukuka aykırı bir şekilde ilhak etmesi ve Ukrayna ile AB ile ilişkileri üzerinden de giderek derinleşen bir kriz yaşaması, bu ülkeye AB üyesi ülkelerin enerji bağımlılığı, Küresel Strateji'de de belirtildiği üzere OGSP açısından önemli konulardır ve bu konuların OGSP'nin kapsayıcı bir şekilde geliştirilmesi ile üye ülkelerin savunma kabiliyetlerinin artırılması konusunda zorlayıcı etkileri vardır.

Arap isyanları sonrasında, özellikle Suriye iç savaşı ile kitlesel mülteci akını ile karşılaşan Avrupa, bu meseleye yönelik olarak farklı operasyonlar geliştirmek zorunda kalmıştır. AB, bir yandan Frontex ile kara sınırları güçlendirilirken, diğer yandan donanma faaliyetlerini arttırmıştır. Doğu Akdeniz'de gerçekleştirilen *Sophia* Operasyonu ile AB, 2015'ten bu yana insan kaçakçılarının kullandığı araçları tespit ederek ortadan kaldırma ve bu alanda faaliyet gösteren organize suç ağlarının insan kaçakçılığı faaliyetlerini sekteye uğratma misyonu üstlenmiştir. Buna ek olarak AB, 2013'ten bu yana Libya'nın kara, deniz ve hava sınırlarının yönetimi ve güvenliğinin tesisi amacıyla bir sınır yardım misyonu üstlenmiştir. EUBAM Libya, bir sivil kriz yönetimi misyonudur.

Brexit de dahil, AB'nin yakın çevresinde yaşanan gelişmeler, AB'yi daha etkili ve kaynaklarını daha iyi kullanan bir güvenlik ve savunma aktörü olmaya zorlamaktadır. AB bu meydan okumalarla başa çıkmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirmiştir. Bunlardan en önemlileri DYİ'nin

canlandırılması ve silah tedariki ve savunma sanayi konularında somut adımlar atılması olmuştur.

V. OGSP'de Yaşanan Son Gelişmeler

Brexit tartışmalarının başlamasıyla, AB'nin en büyük savunma kabiliyetine ve nükleer silahlara sahip üyesini kaybetmesinin Avrupa savunmasında yaratacağı olası olumsuzlukları bertaraf etmek üzere OGSP'de bir dizi yenilik yapılmıştır. Lizbon Antlaşması'yla getirilmiş DYİ'nin canlandırılması bunlardan ilki ve en önemlisidir. Ayrıca, 2017'de yeni inisiyatifler olarak Koordineli Yıllık Savunma İncelemesi (KYSİ) mekanizması geliştirilmesi ve Avrupa Savunma Fonu (ASF) kurulması öngörülmüştür. DYİ, KSYİ ve ASF üye devletlerin savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi ve uyumlulaştırılması amacıyla yönelik tamamlayıcı ve karşılıklı olarak güçlendirici araçlar olarak tasarlanmıştır.⁵⁷

KSYİ, Avrupa Savunma Ajansı tarafından yürütülmekte ve ulusal savunma harcama planlarının sistematik olarak izlenmesini amaçlamaktadır. KSYİ deneme sürecini Mayıs-Eylül 2017 döneminde tamamlamıştır ve ikili diyaloglardan oluşan ikinci dönemi de Ekim 2017'de başlamış ve Nisan 2018'de tamamlanmıştır. Üçüncü dönem ise 2018 Haziran ayında başlayacak olan KSYİ analiz dönemidir.⁵⁸ ASF ise, üye devletlerin savunma teknoloji ve araçlarının geliştirilmesinde işbirliğinin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi amacıyla yönelik olarak Haziran 2017'den bu yana faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda, üye ülkeler tarafından ve AB bütçesinden eş finansman yoluyla prototiplerin geliştirilmesi, ürün geliştirme aşamalarının desteklenmesi gibi konularda mali teşvikler sağlanmaktadır. DYİ projeleri de bu kapsamda desteklenmektedir. Ayrıca, DYİ'nin öncelikli alanlarda, KSYİ yoluyla kabiliyet artırıcı projeler geliştirilmesi öngörülmektedir. Bu projelere gerektiğinde ASF kapsamında finansal destek sağlanacaktır. ASF'nin 2020 yılı sonrasında savunma araştırmaları ve kabiliyet geliştirilmesi konularında yıllık 5.5 milyar Avro'luk bir yatırım oluşturması beklenmektedir.⁵⁹

⁵⁷ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation (PESCO)," *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_22-06-2018_2.pdf.

⁵⁸ European External Action Service, "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)," *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf.

⁵⁹ European External Action Service, "Defending Europe: The European Defence Fund," *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf.

Öte yandan DYİ, Brexit sonrasında AB üyeleri arasında savunma işbirliğini güçlendirebilecek bir süreç olarak görülmektedir. Temel amacı üye ülkelerin savunma yeteneklerini ortaklaşa geliştirmesi ve AB askeri operasyonları için kullanılabilir hale getirmesidir. DYİ katılımcı üye devletler tarafından üstlenilen taahhütlerin bağlayıcılığı sebebiyle diğer AB savunma inisiyatiflerinden farklıdır. Unutulmamalıdır ki, OGSP bugüne kadar operasyonel bazda gönüllülük üzerinden işlemiştir; dolayısıyla DYİ'nin içerdiği bağlayıcılık onu farklı kılmaktadır.⁶⁰

DYİ'nin Brexit sonrası canlandırılması süreci şu şekilde gelişmiştir: Eylül 2017'de, istekli üye ülkeler savunma yatırımı, kabiliyet gelişimi ve operasyonel hazırlık gibi konularla ilgili ortak taahhütlerin bir listesi üzerinde karara varmışlardır. Katılımcı devletlerin bakanları, 13 Kasım 2017'de Yüksek Temsilciye ve Konsey'e DYİ Hakkında Bildiriyi sunmuşlardır. Bu bildiri DYİ'yi kurma yolunda atılmış olan ilk resmi adım olarak nitelendirilmektedir. Bu bildiri ile katılımcı devletlerin üstlenmeyi taahhüt ettikleri yirmi bağlayıcı ortak taahhüdün bir listesini oluşturulmuş ve DYİ'nin yönetişimine ilişkin öneriler sunulmuştur. DYİ ve 25 ülkeden oluşan katılımcı listesi Konsey tarafından 11 Aralık 2017'de kabul edilmiştir.⁶¹ DYİ çerçevesinde Avrupa Tıbbi Komutanlığı, AB Eğitim Misyonu Yetkinlik Merkezi ve Siber Hızlı Tepki Takımları oluşturulmasını ve siber güvenlikle ilgili olarak karşılıklı yardımlaşma mekanizmaları geliştirilmesini de içeren 17 işbirliği projesi kabul edilmiştir. Bu projeler Mart 2018'de Konsey tarafından onaylanmış ve DYİ bu şekilde uygulamaya konulmuştur. Konseyde DYİ ile ilgili kararlar sadece katılımcı ülkeler arasında ve oybirliği ile alınmaktadır. Bunun tek istisnası üyeliğin askıya alınması ve yeni üyelerin kabulü konusunda NOÇ kullanılmasıdır. Öte yandan, Bildiride açıkça belirtildiği üzere, DYİ proje bazlı bir mekanizmadır. Projeler farklı katılımcı devletlerden oluşan gruplar tarafından yönetilecektir. Ayrıca üçüncü ülkelerin Konsey davetiyle bu projelere katılabilmesinin önü de açılmaya çalışılmaktadır. Öte yandan, DYİ'nin sekretarya işlerinin ASA, Avrupa Dış Eylem Servisi ve Askeri Personel tarafından ortaklaşa yürütülmesi kararlaştırılmıştır. DYİ'nin yürütülmesinde değerlendirme önemli bir yer tutmaktadır. Bunun için katılımcı ülkelerin birbirlerine karşı bağlayıcı taahhütlerinin yerine getirilmesini değerlendirmek üzere her yıl bir Ulusal Uygulama Planı (UUP) hazırlamaları kuralı getirilmiştir. Yüksek Temsilci ise DYİ hakkında her yıl Konseye bir rapor sunmakla görevlendirilmiştir. Katılımcı

⁶⁰ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶¹ DYİ'ye sadece Malta ve Danimarka katılmamaktadır. Brexit sebebi ile İngiltere bu inisiyatifte yer almamaktadır.

devletlerin ilgili taahhütlerini yerine getirip getirmediği ile ilgili son kararı ise bu rapora göre Konsey verecektir.⁶²

Brexit sonrasında DYİ'nin savunma konusunda bütünleşmeye ivme kazandıracak bir inisiyatif olacağı düşünülmektedir. Özellikle yatırım, kapasite geliştirme ve operasyonel hazırlık gibi alanlarda daha fazla koordinasyon ve gelişmiş işbirliği sağlayacağı düşünülen DYİ'nin üye ülkelerin silah sistemlerinin farklılıklarını azaltmaya olanak tanınması ve AB üyeleri arasındaki beraber hareket yapabilirliği güçlendirmesi de beklenmektedir.⁶³ DYİ konusunda Avrupa Dış Eylem Servisinin hazırladığı bilgi notunda, DYİ'nin geliştirilmesinin üye devletlerin egemenliklerine zarar vermeyeceğinin, tam tersine onların stratejik özerkliğini güçlendireceğinin altı çizilmektedir.⁶⁴ Bu da dış politika ile güvenlik ve savunma alanlarında egemenliğin üye devletler için hala çok önemli ve vazgeçilemez olduğunun ve oluşturulacak DYİ gibi mekanizmaların ancak ve ancak üye devletlerin istekleri ve siyasi iradeleri doğrultusunda geliştirilebileceğinin en açık göstergesidir. Yani Avrupa güvenlik ve savunmasının en önemli unsuru hala üye devletler ve onların göstereceği siyasi iradedir.

Sonuç

Avrupa güvenliğinin İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana temel tartışmaları olan Avrupacı-Atlantikçi ayrımı ve savunma harcamalarının artırılması/Transatlantik güç paylaşımı meselelerinin günümüzde de geçerliliğini koruduğu ve gündemi belirlediği söylenebilir. Bu bölümde her iki temel tartışmanın günümüzde OGSP'deki yansımaları irdelenmiştir.

Bu çalışmanın vardığı sonuçlar şöyle sıralanabilir: AB Brexit sonrasında askeri gücünün çok önemli bir bölümünü yitirecektir. Bu da AB üyelerini hem savunma harcamalarını arttırmaya hem de OGSP içinde daha çok derinleşmeyi sağlayacak yeni mekanizmalar oluşturmaya sevk etmektedir. Bu durumun Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı açısından önemli sonuçlarının olacağını söylemek mümkündür. Öncelikle AB içinde Atlantikçi kanadın önemli bir güç kaybına uğradığı aşikârdır. Bu da onlar için Avrupacı kanadın Avrupa savunmasının daha özerk bir yapıya kavuşturulması girişimlerini

⁶² Bu paragrafta verilen bilgiler, DYİ konusunda Avrupa Dış Eylem Servisinin hazırladığı bilgi notunun bir özeti. European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶³ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶⁴ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

eskisi kadar kolaylıkla önleyemeyecekleri anlamına gelmektedir. Öte yandan, ABD Başkanı Trump'ın da belirsiz, öngörülemeyen yaklaşımı ve Rusya'nın giderek artan müdahaleci tavrı göz önüne alındığında, AB üyelerinin savunma harcamalarını arttırma ve özerk kabiliyetleri geliştirme konusunda adım atmaları da zorunlu hale gelmektedir. AB bu konuda çeşitli mekanizmalar geliştirmiş ve kabiliyetlerini çeşitlendirmek için çaba harcamıştır. DYİ sürecinin canlandırılması ve savunma harcamaları ve silah tedariki için daha etkili mekanizmaların başlatılması bunlara verilecek önemli örneklerdir. Öte yandan, Arap isyanları sonrasında ortaya çıkan Avrupa'ya mülteci akını AB'nin misyonlarını çeşitlendirerek geliştirmesine sebep olmuştur. Tüm bu gelişmeler, Yüksek Temsilci Federica Mogherini'nin Mayıs 2018'de yaptığı bir konuşmada Avrupa güvenlik ve savunmasının hiç bugünkü kadar gerçek ve başarılabilir olmadığını söylemesine yol açmıştır.⁶⁵ Fakat, Mogherini bu konudaki gidişatı ancak ve ancak üye ülkelerin siyasi iradelerinin belirleyeceğinin de altını çizmiştir.⁶⁶

Bu çalışmanın da vardığı en önemli sonuç, Avrupa güvenliğini şekillendiren başlıca tartışmaların özünde ve geçmişinde olduğu gibi, günümüzde yaşanan sorunun da üye ülkelerin Avrupa savunmasında daha fazla sorumluluk üstlenme konusunda gösterdiği siyasi irade eksikliği olduğudur. Çünkü, ister Atlantikçilerin istediği gibi NATO'yu temel alan bir anlayış benimsensin isterse Avrupalıların öngördüğü özerk savunma yönünde adımlar atılsın, gerek daha dengeli bir Transatlantik yük paylaşımı gerekse bağımsız kabiliyetler geliştirilmesi için kurulacak her mekanizmanın ve yapılması gereken her savunma harcamasının ardında siyasi iradenin bulunması zorundadır. Bu olmadığı takdirde, tarihten bu yana gelen tartışmalar konjonktürün getirdiği küçük farklılıklarla aynı şekilde devam edecektir.

⁶⁵ European External Action Service, "Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European University Institute's State of the Union," Mayıs 11, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44432/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-university-institute%E2%80%99s_en.

⁶⁶ European External Action Service, "Speech by High Representative."

Kaynakça

- “A European Army: The Plevin Plan and its Implications.” *The Commonwealth Journal of International Affairs* 42, no 165-168 (1951): 37-42.
- Akgül-Açıkmeşe Sinem ve Cihan Dizdaroğlu. “NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri.” *Uluslararası İlişkiler* 10, no 40 (2014): 131-63.
- BBC, “Juncker proposes EU Military Headquarters.” Eylül 14, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196>.
- Cascone, Gabriele. “ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling Through?” İçinde *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, der. Michael Merlingen ve Rasa Ostrauskaite, 143-58. Londra ve New York: Routledge, 2008.
- Cebeci, Münevver. “NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı.” *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no 2 (2012): 95-120.
- Cebeci, Münevver. “Reassessing EU and US Foreign Policy: The Lisbon Treaty, the Obama Administration, and Beyond.” İçinde *Issues in EU and US Foreign Policy*, derleyen Münevver Cebeci, 309-331. Lanham: Lexington Books, 2011.
- Council of Europe. “Winston Churchill and the Council of Europe.” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>.
- Dagand, Sophie. “The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP.” *European Security Review*, no 37 (2008): 5-9.
- “Déclaration de René Plevin sur la Création d'une Armée Européenne (24 octobre 1950).” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_fr.pdf.
- Duke, Simon. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Hampshire ve Londra: MacMillan, 2000.
- Eckert, Dirk. “EU Soldiers Accused of Torturing Civilians in Congo.” *Deutsche Welle*, Mart 29, 2008. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3223692,00.html>.
- European Council. “EU Defence Cooperation: Council Establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC).” *Press Release*, Haziran 8, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>.
- European External Action Service. “Permanent Structured Cooperation (PESCO),” *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_22-06-2018_2.pdf.
- European External Action Service. “Coordinated Annual Review on Defence (CARD).” *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf.

- European External Action Service. "Defending Europe: The European Defence Fund," *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf.
- European External Action Service. "Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European University Institute's State of the Union." Mayıs 11, 2018. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44432/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-university-institute%E2%80%99s_en.
- Faleg, Giovanni. "The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy." *CEPS Commentaries*, Temmuz 26, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.
- Gonzalez, Miguel. "After Brexit, Spain's Rota Base will be New Strategic HQ for the EU." *El Pais*, Nisan 23, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://elpais.com/elpais/2018/04/23/inenglish/1524469967_408328.html
- Harries, Owen. "The Collapse of 'the West'." *Foreign Affairs* 72, no 4, (1993).
- Kaldor, Mary. "A Review of Nathalie Tocci's 'Framing the EU Global Strategy'." *LSE Blog-Euro Crisis in the Press*, Aralık 12, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2017/12/12/a-review-of-nathalie-tocci-framing-the-eu-global-strategy/>.
- Lachman, Niels. "NATO-CSDP-EU Relations: Sketching the Map of a Community of Practice." *The Centre for International Peace and Security Studies Working Paper* 34, 2010. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://ceps-cipss.ca/docs/publications/CIPSS%20Working%20Paper%20Lachmann.pdf>.
- Lord Ismay. *NATO: The First Five Years, 1949-1954* (Brüksel: NATO, 1954). Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/216977/NATO-The_first_5_years_1949-1954_by_Lord_Ismay_.pdf.
- McAllister, James. *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954*. Ithaca ve Londra: Cornell University Press, 2002.
- NATO-Public Diplomacy Division. "Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)." *Press Release, Communiqué* PR/CP(2017)111, Haziran, 29 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.
- Nuttall, Simon J. *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Pishchikova, Kateryna ve Elisa Piras. "The European Union Global Strategy: What Kind of Foreign Policy Identity?" *The International Spectator* 52, no 3 (2017): 103-120.
- Quille, Gerrard. "The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP." *Directorate-General for External Policies of the Union Briefing Paper* DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014, Şubat 2008. Erişim Tarihi: Ağustos 13,

2018. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>.

Riding, Alan. "Conflict in Yugoslavia; Europeans Send High-level Team." *New York Times*, Haziran 29, 1991.

Şahin, Yeliz. "Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları." *İKV Değerlendirme Notu*, Temmuz 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.ikv.org.tr/images/files/Brexit_Trump_savunma_degerlendirme.pdf.

Techau, Jan. "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?" *Carnegie Europe*, Temmuz 1, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>.

Tocci, Nathalie. *Framing the EU Global Strategy - A Stronger Europe in a Fragile World*. Hampshire ve New York: Palgrave Macmillan, 2017.

US Department of Defence. "Secretary Rumsfeld Briefs at Foreign Press Center." *News Transcript*, Ocak 22, 2003. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=1330>.

Varwick, Johannes ve Joachim Koops. "The European Union and NATO: 'Shrewd Interorganizationalism' in the Making?" İçinde *The European Union and International Organizations*, derleyen Knud Erik Jorgensen, 101-30. Londra ve New York: Routledge, 2009.