

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

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

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



## ***NATO'nun Dönüşümü***

**Ali L. KARAOSMANOĞLU\***

\* Prof. Dr., Emeritus, Bilkent Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Bu makaleye atıf için:** Karaosmanoğlu, Ali L., “NATO’nun Dönüşümü”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 10, Sayı 40 (Kış 2014), s. 3-38.

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

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

# NATO'nun Dönüşümü

Ali L. KARAOŞMANOĐLU\*

## ÖZET

Berlin Duvarı yıkılıp Sovyet/Varşova Paktı tehdidi ortadan kalktıktan hemen sonra, NATO değişen uluslararası sisteme kendini uyarlamaya başladı. Bu süreç zor ve sorunlu olmasına rağmen, önemli başarılar kaydetti. Ama "Nato yaşayabilecek mi?" sorusu hep gündemde kaldı. Bu inceleme iddialı öngörüler yerine aktörlerin eğilimlerine ve ortamdaki değişmelere işaret ederek bir düşünme ve tartışma zemini hazırlamanın gayreti içinde olmuştur. Uluslararası sistemdeki yapısal değişiklikleri irdeleyip, İttifakın yeni durumlara uyum sağlamak için ne gibi politikalar uyguladığını ve söz konusu dönüşümün önündeki engelleri eleştirel bir yaklaşımla incelemiştir. Ortak siyasi iradenin oluşmasının ve askeri yapı ve stratejinin yeni şartlara uyarlanmasının sınırlarını açıklığa kavuşturmaya çalışmıştır. Bu çerçevede askeri doktrin çalışmaları ve Afganistan tecrübesi arasındaki etkileşim ve dönüşüm süreci üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Ayrıca sonuç bölümünde, genişleyen Avrupa-Atlantik Bölgesindeki NATO askeri operasyonlarının meşruiyet sorununa da değinilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Dönüşüm, Uluslararası Sistem, Dönüşüm, Siyaset ve Strateji, Askeri Doktrin, Afganistan.

## NATO's Transformation

### ABSTRACT

Upon the fall of the Berlin Wall and demise of the Soviet Union, NATO has made efforts to adapt itself to the transformation of the international system. Although its endeavour has been hard and problematic NATO has had a record of considerable achievements. However, the question whether the Atlantic Alliance would manage to survive has so far excited the interest of many publicists. Instead of venturing in predictions, this article intends to contribute to an ongoing discussion on the future of the Alliance by interpreting the structural change and actors' concerns and actions. It attempts to clarify the limits of the allied political will that is required for a sustainable process of adaptation. In the context of the Afghan experience, it also deals with NATO's comprehensive military doctrine.

**Keywords:** Transformation, International System, Change, Politics and Strategy, Military Doctrine, Afghanistan.

---

\* Prof. Dr., Emeritus, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Bilkent Üniversitesi, Ankara; Başkan, İhsan Doğramacı Vakfı Dış Politika ve Barış Araştırmaları Merkezi. E-posta: alikaraoşmanoğlu@gmail.com. Bu makale, yazarın İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınevi tarafından Mustafa Aydın'ın editörlüğünde hazırlanan Güvenlik Çalışmaları Serisi'nin birinci kitabı olan *NATO'nun Dönüşümü* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 403, Aralık 2012) başlıklı kitabı esas alınarak hazırlanmıştır.

## Giriş

Washington'daki düşünce kuruluşlarından biri olan *Atlantic Council*'de çalışan NATO uzmanı Sarwar Kashmeri 2011'de yazdığı kitabın başlangıç bölümünde karamsar bir görüş ileri sürmekteydi:

Bu kitap için araştırma yaparken NATO'nun, transatlantik birliğini ve jeopolitik istikrarı temin etmek yerine, bunun tam tersine sebebiyet veren bir güç haline geldiğini idrak ettim... NATO, Avrupa-Atlantik bölgesinin güvenlik ihtiyaçları bakımından geçerliliğini kaybetme riskiyle karşı karşıyadır.<sup>1</sup>

Aslında bu tür karamsar yorumlar Soğuk Savaşın bitiminden hemen sonra, özellikle realist uluslararası ilişkiler arasında yaygın şekilde dile getirilmişti. Onlara göre, Sovyet tehdidinin ortadan kalkması NATO ittifakını işlevsiz ve dolayısıyla geçersiz kılacaktı. ABD ile Avrupa arasındaki güvenlik bağlantısını da büyük ölçüde zayıflatacaktı. Öte yandan, NATO'nun Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişlemesi Rusya'yı korkutarak tahrik edecek ve Avrupa'daki istikrarı bozacaktı.<sup>2</sup> İleride göreceğimiz gibi, bu tahminler bir ölçüde doğru çıktı, fakat bunların görece doğruluğunun NATO'yu geçersiz kıldığını ileri sürmek bugün için artık mümkün değildir.

Aynı yıllarda liberal yazarlar ise, hem değişim dönemlerinde hem sonrasında uluslararası teşkilatlanmaların ve normların, NATO dâhil, barışı korumak ve güvenlik işbirliğini sağlamak için yararlı olduğunu savunmaktaydılar. Bunlar NATO gibi ileri düzeyde teşkilatlanmış ve kurumlaşmış bir askeri-siyasi ittifakın değişen şartlara kendini kolayca uyarlayabileceği konusunda iyimser bir tablo çiziyorlardı. Ayrıca, NATO gibi örgütlerden bekledikleri, güvenlik ortamının sağlanmasında hem çoğulculuğu teşvik etmek, hem de büyük devletlerin hâkimiyet emellerine set çekmekti.<sup>3</sup> Kuzey Atlantik ittifakının yeni şartlara uyum sağlama becerisine inanan ve NATO'nun yararlı görevler üstlenmesini arzu eden yazarlar arasında NATO uzmanları ve düşünce kuruluşlarındaki araştırmacılar da vardı. Bundan da önemlisi, tüm NATO üyeleri ve eski Varşova Paktı devletleri de Kuzey Atlantik İttifakının devamına,

1 Sarwar A Kashmeri, *NATO 2.0: Reboot or Delete?*, Washington, D.C., Potomac Books, 2011, s. xx-xxi.

2 John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Cilt 15 (1), 1990, s. 5-55; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton, 2001, s. 364-365, 380-396; Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics" *International Security*, Cilt 18(2), 1993, s. 44-79; Stephen M. Walt, "The Ties That Fray" Why Europe and America are Drifting Apart", *The National Interest*, Sayı 54, Kış 1998/99, s. 3-12; Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", *Survival*, Cilt 39(1), 1997, s. 156-179; ve Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996.

3 Charles A. Kupchan ve Clifford A. Kupchan, "Concerts, Collective Security and the Future of Europe", *International Security*, Cilt 16 (1), 1991, s. 114-136; John Gerard Ruggie, *Winning the Peace*, New York, Columbia University Press, 1996; ve Robert Axelrod ve Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Cilt 38(1), 1985, s. 226-254.

hatta genişlemesine yönelik politikaları destekliyorlardı.<sup>4</sup> Tartışmayı bu yaşlı ve tecrübeli ittifakın kazanması kesindi ve öyle oldu. Ama uzun uyum sağlama süreci boyunca İttifak pek çok zorluk ve sınırlamalarla da karşılaştı. Sonuçta karşılaştığı sorunlara rağmen, ayakta kalabildiği halde, “bundan sonra ne olacak, NATO yaşayabilecek mi” sorusu gündemden hiç düşmedi.

Bu incelemenin amacı esas itibarıyla bu soruyla ilgilidir. Fakat bu soruya kesin bir cevap vermenin aşırı iddialı bir çaba olacağı da ortadadır. Bugüne kadarki tecrübeler gösteriyor ki, bu tür sorulara ne realistler ne de liberaller inandırıcı bir cevap verebilmişlerdir. Uluslararası ilişkilerdeki değişim süreçlerinin hiçbir zaman çizgisel bir yol izlemediğini biliyoruz. Gelişme daima iniş-çıkışlar ve zikzaklar çizer. Onun için iddialı öngörüler yerine aktörlerin eğilimlerine ve ortamdaki değişimlere işaret ederek bir düşünme ve tartışma zemini hazırlamanın gayreti içine girmek daha yararlı olacaktır. Bu amaçla, Soğuk Savaştan sonra, uluslararası sistemdeki yapısal değişiklikleri görüp NATO'nun yeni duruma uymak için ne gibi politikalar uyguladığını irdelemek gerekecektir. NATO'nun nasıl değiştiğini daha iyi anlayabilmek için, her şeyden önce, Soğuk Savaşta NATO ile karşılaştırmak yararlı olacaktır. Daha sonra, NATO'nun ortak savunma teşkilatından ortak güvenlik teşkilatına dönüşmesini ve bu dönüşümün sınırlarını tartışacağız. Bu inceleme, ortak siyasi iradenin oluşmasının ve askeri yapı ve stratejinin yeni şartlara uyarlanması önündeki engelleri açıklığa kavuşturmaya çalışacaktır. Bu çerçevede askeri doktrin çalışmaları ve Afganistan tecrübesi arasındaki etkileşim ve dönüşüm süreci üzerindeki sonuçları ele alınacaktır. Dönüşümün karşılaştığı sınırlamalar ve NATO'nun engelleri aşma yönündeki çabaları İttifakın geleceği konusunda bazı ipuçları verecektir.

## Soğuk Savaş ve NATO

İkinci Dünya Savaşından sonra, Sovyetler Birliği'nin Doğu ve Orta Avrupa ülkelerini askeri işgal ve siyasi manipülasyonlarla kendi saflarına katması, Stalin'in bu ülkelerde serbest seçimlere izin vermeyerek Sovyet modelinde totaliter rejimler kurması, savaşın sona ermesine rağmen, büyük bir konvansiyonel askeri gücü Batı Avrupa'ya karşı elinde tutması, Türkiye'den Boğazların yönetimini ve Kuzeydoğu Anadolu'dan toprak talep etmesi ve Yunanistan dahil tüm Balkanlar üzerindeki baskısını arttırması, Batı Avrupa ve ABD'yi karşı tedbirler almaya yöneltti.<sup>5</sup> Washington'da 4 Nisan 1949'da imzalanan Kuzey

4 David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1998; F. Stephen Larrabee, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Santa Monica, CA, RAND, 2003; ve Jeffrey Simon (der.), *NATO Enlargement: Opinions and Options*, Washington, D.C., National Defense University, 1995.

5 Bruce R. Kuniholm, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980; Ferenc A. Vali, *The Turkish Straits and NATO*, Stanford, CA., Hoover Institution Press, 1972; Norman Stone, *The Atlantic and its Enemies*, London, Allen Lane, 2010; ve Alan Axelrod, *Cold War: A New Look at the Past*, New York, Sterling Publishing, 2009; ve John Lewis Gaddis, *Soğuk Savaş*, İstanbul, YKY, 2008.

Atlantik Antlaşması bu tedbirlerden en önemlisiydi.<sup>6</sup> Başta ABD olmak üzere Kuzey Atlantik Antlaşmasının (Washington Antlaşması olarak da anılmaktadır) tüm tarafları, Kuzey Kore'nin Haziran 1950'de Güney Kore'yi işgal etmesini Stalin'in bir planı şeklinde algılayarak Washington Antlaşması zemininde askeri ve siyasi bir teşkilatlanma olan NATO'yu kurdular.<sup>7</sup> Böylece insanlık tarihinin en yüksek düzeyde teşkilatlanmış ve en uzun ömürlü askeri ittifakı ortaya çıktı. Avrupa, yeni bir yapısal dönüşüme sahne oluyor ve yeniden güvenlik ikileminin içine düşüyordu. Tarihin hiç de yabancı olmadığı kadim karşılıklı korku tırmanması bir defa daha Avrupa'yı esir alıyordu.

İkinci Dünya Savaşından hemen sonra Sovyet baskılarıyla karşılaşan Türkiye ve Yunanistan önce Amerika'nın yardım ve korumasından yararlandılar; 20-25 Şubat 1952 Lizbon Zirvesinde de NATO'ya üye olarak kabul edildiler.<sup>8</sup> 1954'de ise eski düşman devletler Almanya ile İtalya'yı da içine alan Batı Avrupa Birliği (BAB) kuruldu.<sup>9</sup> 1955'de Almanya NATO'ya kabul edildi ve silahlanmaya başladı. Aynı yıl Moskova'nın önderliğinde Varşova Paktı kuruldu.<sup>10</sup> Böylece ortaya çıkan yeni güç dengesi, önceliklerden bazı önemli noktalarda ayrılıyordu. Yeni denge, iki süper güç etrafında yapılaşan iki bloktan oluşuyordu. İki süper güçten biri olan ABD aynı zamanda Avrupa güvenlik mimarisinin siyasi ve askeri bakımdan olmazsa olmaz baş aktörü haline gelmişti. Söz konusu güç dengesi son derece hassas bir dengeydi çünkü konvansiyonel kuvvetlerin yanında nükleer silahlara da dayanıyordu. İkinci ve üçüncü derecedeki güçlerin kendi bloklarını terk edip başka bir ittifakı tercih etmeleri, hatta tarafsızlığı seçmeleri ve kendilerine özgü siyaset izlemeleri artık pek mümkün değildi. Çünkü küçük bir değişiklik tüm sistemi istikrarsızlaştırabilir, büyük çalkantılara sebep olabilirdi. Avrupa'daki dengenin Dünya'nın başka bölgelerindeki dengelerle etkileşim içinde olduğu hususu da yeni bir hassasiyet noktasını oluşturmaktaydı. Tüm bu yeni güç şekillenmeleri ve ilişkilerinin ötesinde, blokların birbirine karşıt ideolojileri, devlet, toplum ve hayat anlayışlarını temsil etmeleri de, devletlerin blok tercihlerinde tayin edici rol oynuyordu.<sup>11</sup>

6 *The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures*, Brussels, NATO Information Service, 1989, s. 376-379; *NATO: Bilgiler ve Belgeler*, Brüksel, NATO Enformasyon Servisi, 1971, s. 262-265. (Nato'nun resmi belgelerini ek olarak içeren bu kitaplar İttifak tarafından her yıl yenilenerek yayınlanmaktadır. Kuzey Atlantik Antlaşması günümüze kadar yeni üyelerin eklenmesi dışında değişmemiştir.)

7 Bkz. NATO: *Bilgiler ve Belgeler*, *op. cit.*, s. 11-35.

8 *Ibid.*, s.32-33.

9 *Ibid.*, s. 35.

10 *Ibid.*, s.35.

11 Karşıt ideolojilerin, toplum ve devlet anlayışlarının, uluslararası sistemlerin şekillenmesi, güç ilişkileri ve dış politikalar üzerindeki etkisi konusunda, özellikle Soğuk Savaşla ilgili olarak, bkz. Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003, s. 94-124; Alan Cassels, *Ideology and International Relations in the Modern World*, London, Routledge, 1996, s.207-246 ; Zbigniew Brzezinski and Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, New York, Penguin Books, 1977, s. 17-128; Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, New York, W.W. Norton, 1974, s. 11-78; ve Georgi Arbatov, *The War of Ideas in Contemporary International Relations*, Moscow, Progress Publishers, 1973.

## Siyaset

Soğuk Savaşta NATO, Sovyet blokuna karşı iki boyutlu bir politika izledi. Bir yandan, caydırma ve koruma görevini yerine getirirken, yani Sovyet blokunu askeri bakımdan dengelerken, diğer yandan Sovyet blokuyla ortaya çıkan uyumsuzlukları barışçı yolla çözme amacıyla politikalar ve davranış kuralları geliştirdi. Bu iki yönlü siyaset, 1967'de Harmel Raporu'nun NATO Konseyi tarafından kabul edilmesiyle resmîyet kazandı.<sup>12</sup> Moskova'nın bu stratejiye ayak uydurması sonucunda iki blok arasındaki diyalog ve sınırlı işbirliği belli bir süreklilik kazanarak silahların kontrolü ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansına (daha sonra da Teşkilatına – AGİT) zemin hazırladı. Bu yaklaşım konvansiyonel-nükleer dengedeki değişimleri bir ölçüde öngörülebilir hale getirerek güvenlik ikileminin yol açtığı riskleri ve korkuları hafifletti ve dengenin istikrarlı biçimde barışa doğru evrilmesine yardımcı oldu.<sup>13</sup>

NATO'nun Soğuk Savaş dönemindeki işlevleri bu çift boyutlu yaklaşımla sınırlı değildi. David S. Yost'un ayrıntılı açıklamalarından hareket ederek NATO'nun diğer işlevlerini özetleyebiliriz:<sup>14</sup>

- ABD ile Avrupa arasında sürekli kurumsal bir bağlantı kurarak, ABD'nin askeri ve siyasi varlığının ve güvenlik taahhütlerinin devamlılığını sağlamak.
- ABD'yi Avrupa devletler sistemiyle bütünleştirerek, Avrupa devletlerinin kendi aralarındaki yapısal çatışma sebeplerini ortadan kaldırmak. Ayrıca İttifak üyeleri arasındaki uyumsuzlukların çözümüne doğrudan ya da dolaylı şekilde yardımcı olmak. Bu çerçevede, Türkiye ve Yunanistan arasında 1996'da ortaya çıkan Kardak/İmia krizinin çatişmaya varmadan sonlandırılmasında ABD ve NATO'nun rolünü örnek olarak verebiliriz.<sup>15</sup>
- Almanya'nın yeniden güçlenmesi karşısında endişelenen müttefikleri ve diğer Avrupa ülkelerini teskin etmek. Mesela 1954-1955'de Almanya'nın yeniden silahlanmasına karşı çıkan Fransa NATO sayesinde ikna olmuştur.<sup>16</sup>
- NATO kendi üyeleri arasında nükleer silahların yayılmasını engellemiştir. İttifakın Avrupalı üyeleri arasında sadece Birleşik Krallık ve Fransa nükleer silahlara sahiptir. Diğer üyelerden pek çoğu gerekli teknolojiye sahipken, NATO ve ABD'nin güvenlik taahhütlerini yeterli görmekteyler.

12 "The Future Tasks of the Alliance", Report of the Council, Annex to the Final Communiqué of the Ministerial Meeting, 13-14 December 1967; bkz. *Nato Bilgiler ve Belgeler*, Brüksel, Nato Enformasyon Servisi, 1971, Ek 14, s. 369-372.

13 Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, London, Macmillan, 1981, s. 257-272; F. Stephen Larrabee and Diedrich Stobbe, der., *Confidence-Building Measures in Europe*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1983; Mason Willrich and John B. Rhineland, der., *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, New York, The Free Press, 1974; ve Robert D. Blackwill and F. Stephen Larrabee, der., *Conventional Arms Control and East-West Security*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

14 Yost, *NATO Transformed*, s. 50-72.

15 *Ibid.* p.51-52.

16 *Ibid.* p. 52.

- NATO, savunma planlamasının “gayri-millileşmesine” yol açmıştır. Soğuk Savaş boyunca, tüm Avrupalı üye devletlerin güvenlik politikalarını, savunma planlarını, kuvvet konuşlandırmalarını, silah tedariklerini NATO’nun planlarına ve standartlarına göre düzenlemeleri gerekmiştir. Örneğin Türkiye, Ege Ordusu dışındaki tüm askeri birliklerini NATO’ya tahsis etmişti. Yine de NATO’nun bu ileri düzeyde bütünleşmiş askeri yapısını fazla abartmamak gerekir. Zira barış zamanında üye ülkelerin askeri kuvvetleri tamamen milli komutanlıklara bağlıdır. Sadece deniz kuvvetlerine ait bazı birimler, haberleşme ve iletişim sistemleri, erken uyarı sistemleri ile askeri istihbarat tesisleri barış zamanında dahi NATO komutanlığına bağlı kalmaktadır. Fakat NATO’nun bütünleşmiş merkezi komuta-kontrol yapısı, milli silahlı kuvvetler mensuplarının kendilerini uluslararası normlara ve standartlara göre geliştirmelerini sağlamıştır.
- NATO, güvenlik politikalarını eşgüdümlemek amacıyla bir tartışma forumu sunmaktadır. Zaten Washington Antlaşması, ortak savunmayı hükme bağlayan 5. Maddesinin yanında, 4. Maddesi ile de bir danışma mekanizması öngörmektedir. Kasım 1990’da imzalanan Avrupa Konvansiyonel Kuvvetler Antlaşmasının (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe – The CFE Treaty*) hazırlanmasında ve daha sonra Antlaşmada yapılan değişikliklerde NATO üyelerinin birlikte hareket etmesi bu danışma ve eşgüdüm mekanizması sayesinde gerçekleşmiştir. Benzer şekilde, 1990-1991’deki Körfez Savaşı sırasında, Kuveyt NATO üyesi olmadığı için 5. Madde işlememiş, fakat üyeler yoğun danışmalar sonucunda uzlaşılı yoluyla eşgüdümlü bir tutum ve davranış içine girebilmişlerdir. Bu uzlaşılı sonucunda, Türkiye dâhil, pek çok üye ülkedeki NATO üs ve tesisleri ABD tarafından kullanılabilmiştir. NATO’nun uzlaşılı ve eşgüdüm kabiliyeti sayesinde Soğuk Savaşılı başarıyla sonlandırdığı genel olarak kabul gören bir husustur.<sup>17</sup>
- NATO’nun Soğuk Savaştaki en yararlı işlevlerinden biri, istikrar ve güven aşılı-yarak İkinci Dünya Savaşında ekonomisi yıkılan Avrupa’nın kalkınmasına katkı sağlamasıdır. Portekiz, Yunanistan ve Türkiye de bu güvenli ortamdan büyük ölçüde yararlanmışlardır. Ayrıca, askeri altyapı inşaatları, silahlı kuvvetlerin modernizasyonu ve askeri eğitim konularında NATO üyeliğinin Türkiye’ye yaptığı katkılar küçümsenemeyecek kadar önemlidir.
- Tüm bu saydığımız işlevlerinin ötesinde, NATO’nun demokratikleşmeyi teşvik etme ve demokratik değer ve normları vurgulayarak kimlik inşaa etme gibi bir işlevinin olduğunu da hatırlamak gerekir. Kuzey Atlantik Antlaşması giriş bölümünde, “demokrasi prensipleriyle fert hürriyetleri ve hukukun üstünlüğü”ne gönderme yapmaktadır. Fakat NATO’nun böyle bir işlevi olsa bile, bu işlevin özellikle Soğuk Savaş’tan sonra öne çıktığını hatırlamakta yarar vardır. David S. Yost’un söylediği gibi Soğuk Savaştaki NATO söz konusuysa, bu işlevi abartmamak

---

17 *Ibid.*, s. 61-62.

daha doğru olacaktır.<sup>18</sup> O yıllarda, ülkelerin stratejik önemi siyasi rejimlerinin daima önüne geçmiştir. Örneğin transatlantik suyunun güvenliği bakımından Azor adalarının stratejik değeri nedeniyle Salazar'ın Portekiz'i NATO'nun kurucu üyesi olabildiği. Benzer şekilde, Türkiye ve Yunanistan'daki askeri darbeler NATO'yu pek rahatsız etmemişti. Hatta her darbeden sonra askerlerin NATO'ya bağlı kalacaklarını tekrarlamaları rahatlatmıştı, diyebiliriz. Fakat Soğuk Savaşta dahi, Türkiye'nin bu meseleye yaklaşımının farklı olduğunu not etmeliyiz. Türkiye İkinci Dünya Savaşında tarafsız kalmıştı. Savaşın sona, çok partili rejime geçmesinin sebeplerinden biri, hem demokratik değerlere inanan Batı dünyasına yaklaşmak hem de NATO üyeliğini kolaylaştırmaktı. Sovyet tehdidini karşılamının ötesinde, Türkiye için NATO üyeliğinin başka bir anlamı daha vardı. Batı dünyasının en üst düzeyde teşkilatlanmış kurumunun eşit bir üyesi olmak, savaşta müttefikler safında son ana kadar yer almayan Türkiye'ye uluslararası politikada, statü, meşruiyet ve Batılı bir kimlik kazandırıyor.<sup>19</sup>

## Strateji

Berlin duvarının yıkılışına kadar NATO'nun savunma politikası ve stratejisi birinci derecede Batı Almanya'nın doğu sınırından itibaren Batı Avrupa'nın güvenliğine ve bu bölgeye yönelen Sovyet-Varşova Paktı tehdidinin algılanmasına odaklanmıştı. Bu savunma anlayışının konvansiyonel ve nükleer olmak üzere iki boyutu vardı. NATO terminolojisinde "Merkez Cephe" olarak adlandırılan bu bölgeyi savaşa tam hazırlıklı takriben 57 Varşova Paktı tümenine karşı 26 NATO tümeni savunacaktı.<sup>20</sup> İttifakın tehdit algılaması, Sovyet askeri doktrininin baskın şekilde taarruza ve mekanize birliklerle yıldırım savaşı stratejisine ağırlık vermesinden olumsuz etkileniyordu. Doğu Almanya ve Çekoslovakya'da yoğunlaşan Sovyet/Varşova Paktı tank ve mekanize piyade birliklerinin büyük bir süratle Batı Almanya'ya girerek iki üç hafta içinde Manş Denizi ile Atlantik kıyılarına ulaşabileceği varsayılıyordu. Böyle bir saldırıyı konvansiyonel düzeyde kalarak durduramayacağı kanısına vardığı için, NATO'nun askeri doktrini önemli ölçüde nükleer silahlara dayanıyordu. Öte yandan, nükleer silah kullanımı savaşı tırmandırarak tarafların karşılıklı imhasına kadar gidebileceği ve büyük bir felakete yol açabileceği için, NATO 1967'de "topyekûn mukabele" stratejisini terk edip "esnek mukabele" stratejisini kabul etti.<sup>21</sup> Bu strateji, Sovyet saldırısını durdurmak amacıyla nükleer silahlara kontrollü bir şekilde kademe kademe başvurulmasını öngörüyordu. Ayrıca, stratejinin gereği olarak, İttifakın nükleer eşığı ne zaman ve hangi koşullarda geçeceği belirsiz bırakılıyordu.

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 70.

<sup>19</sup> Ali L. Karosmanoğlu, "Turkey's Alignment with NATO: Identity and Power Politics", M. Drent, Arjan van den Assem, Jaap de Wilde (der.) *NATO's Retirement?* (Essays in Honour of Peter Volten), Groningen, CESS, 2011, s. 37-48.

<sup>20</sup> Bu sayılar 1980'li yıllara aittir. Bkz. Hugh Faringdon, *Strategic Geography: NATO, the Warsaw Pact, and the Superpowers*, Londra, Routledge, 1989, s. 318.

<sup>21</sup> Freedman, *op.cit.*, s. 285.



İttifakın güney kanadı (Türkiye, Yunanistan, İtalya ve Portekiz - İspanya 1982'de üye oldu) askeri stratejide görece olarak ikinci derecede role sahipti. Esas tehdit merkez cepheden algılanıyordu. Güney kanat ise, son tahlilde, merkez cephenin güvenlik ve savunmasına katkı yapmakla görevliydi. Bu yöndeki en büyük katkı Türkiye'den geliyordu. Büyük askeri gücüyle Türkiye ve daha küçük ölçekli Yunanistan birlikte otuz kadar Sovyet /Varşova Paktı tümenini güney kanadın doğusuna, özellikle Karadeniz'in çevresine bağlıyordu.<sup>22</sup> Aksi halde bu kuvvetler Sovyetlerin Avrupa'ya yönelik kuvvetlerini takviye ederek Batı Almanya ve Batı Avrupa üzerindeki baskıyı önemli ölçüde arttıracaktı. Türkiye'deki NATO ve ABD varlığı da (üsler, dinleme tesisleri ve radarlar) Sovyet stratejisini zorlayarak merkez cephe üzerindeki baskıyı hafifletiyordu. Türkiye'nin boğazları kontrol etmesi ise özellikle savaş sırasında, Sovyet Karadeniz Filosunun Akdeniz'e geçmesini ve lojistik desteğini engelliyordu. Böylece, NATO'nun Akdeniz'e egemen olması sağlanıyordu. Türkiye'nin tarafsızlaşarak Sovyet baskılarına açık hale gelmesi Yunan adalarının da kısa sürede düşmesine sebep olabilir ve NATO'nun Akdeniz'deki savunma hattının iki bin kilometre kadar batıya, İtalya, Sicilya ve Bon burnu hattına çekilmesine yol açardı.

Özetleyecek olursak, NATO stratejisinde merkez, Almanya ve Batı Avrupa'dı. Türkiye dahil Güney Kanadın tali bir rolü vardı. Fakat bu rol stratejik bakımdan önemliydi. Türkiye'nin NATO üyeliği, barış zamanında Sovyetlerin sanayi bölgelerini, enerji kaynaklarını ve askeri bölgelerini İttifak tarafından izlenebilir duruma, savaş zamanında ise, taarruza açık hale getiriyordu. Benzer şekilde, Portekiz'in, İtalya'nın ve Kuzey Kanattaki Norveç'in rolleri de merkez cepheye destek olmaktı. İtalya, Akdeniz'in kontrolü için önemliydi. Atlantik Okyanusu'nun ortasındaki Azor adasının sahibi olan Portekiz, Avrupa'yı ABD'ye bağlayan deniz ve hava yolunun güvenliği için ve Norveç ile Danimarka da Kuzey Denizinden Atlantik'e çıkış yolları bakımından stratejik değere sahipti.

Bu noktada yanlış anlamalara meydan vermemek amacıyla bir hususun altını çizmek gerekir. Merkez cepheyle güney kanat arasında yapılan bu ayırımın sadece askeri stratejik bir anlamı vardı. Washington Antlaşmasından doğan haklar ve yetkiler bakımından üyeler arasında farklılaşma söz konusu değildi. Hukuki bakımdan durum böyle olsa da, İttifak içindeki güç ilişkileri elbette belli bir hiyerarşik farklılık yaratıyordu. Bu farklılık merkez cephe ülkeleri ile kanat ülkelerinden çok en çarpıcı şekilde, ABD ile diğer üyeler arasında ortaya çıkıyordu. İhtilafı iç meselelerde danışma süreci işlerken Washington'un baskısını hissetmemek mümkün değildi. Bu durumun, Soğuk Savaş şartları içinde uluslararası sistemin esnekliğe izin vermemesinin sonucu olduğu da düşünülebilir. Kızıl Ordu'nun 1956'da Macaristan'a ve 1968'de Çekoslovakya'ya yaptığı askeri müdahaleler düşünülürse, ABD'nin baskılarının zorlayıcı diplomasi düzeyini aşmadığı söylenebilir. Hatta üye devletler zaman zaman Amerika'nın baskılarına direnerek Washington'un isteklerini yerine getiremeyebilmişlerdir. İzleyen paragrafta görüleceği gibi, NATO'nun tarihinde bunun örneklerini bulmak zor değildir.

22 Bu bölümdeki salt askeri analizler, Soğuk Savaş yıllarında yazarın Brüksel'deki NATO karargahında ve Türkiye'de askeri kişilerle yaptığı muhtelif mülakatlara dayanmaktadır. Bkz. Ali L. Karaosmanoğlu, "Nato's South-Eastern Region between Central Europe and the Middle East", *International Defense Review*, sayı 10/1985. s.1569-1576.

Soğuk Savaşın risklerine rağmen, NATO içindeki tartışmalar hiç bitmemiş ve üyelerin uzlaşması zaman zaman mümkün olmamıştır. Tartışmalı konulardan bazılarını burada zikretmek aydınlatıcı olacaktır. Nükleer silahların “caydırıcılığı” ve “inandırıcılığı” adeta gündemden hiç düşmeyen bir konu olmuştur. Taktik nükleer silahların ve orta menzilli füzelerin Alman topraklarına konuşlandırılması Almanları daima tedirgin etmiştir.<sup>23</sup> Oysa bu silahları Almanya’da konuşlandırmadan “esnek mukabele” stratejisini uygulamak mümkün değildi.<sup>24</sup> Norveç, nükleer silahların kendi topraklarında konuşlanmasını hiçbir zaman kabul etmemiştir. Türkiye, ülkesindeki taktik nükleer silahların modernizasyonuna Sovyetleri rahatsız etmekten çekindiği için hep şüphe ve endişeyle yaklaşmış, modernizasyona belli bir noktadan sonra karşı çıkmış ve sınırlamıştır. Nükleer silahlarla ilgili başka bir kriz de Türkiye ile ABD arasında çıkmıştır. Küba krizine (1962) son vermek amacıyla Kennedy ile Kruşçev arasında yürütülen pazarlıklar sonucunda ABD’nin Türk hükümetine haber vermeden orta menzilli Jüpiter füzelerini Türkiye’den çekmesi iki devlet arasında güven bunalımına sebep olmuştur.<sup>25</sup> Başka bir sorun da, NATO’nun sorumluluk alanı ile ilgiliydi. ABD, Orta Doğu ve Basra Körfezi petrolünün daha iyi korunması amacıyla NATO’nun sorumluluk alanının o bölgeye kadar genişletilmesini istiyordu. Fakat İttifakın, Türkiye dâhil, Avrupalı üyeleri bu isteğe daima karşı çıktılar; tartışmalar uzadı ve olumlu bir sonucu verilemedi.<sup>26</sup> Bitmeyen başka bir tartışma da, ABD ile Avrupalı üyeler arasında yük ve masraf paylaşımı ile ilgiliydi.<sup>27</sup>

Türkiye ile Yunanistan arasında çıkan Ege Denizi uyuşmazlığı NATO’nun o bölgedeki komuta-kontrol alanlarının paylaşılmasını da kapsayınca, İttifakın o bölgedeki savunma plan ve tertiplerini zaafa uğratmıştı. Kıbrıs sorunu sebebiyle ABD yönetiminin Türkiye’ye karşı tavır alarak Başkan Johnson’un Başbakan İnönü’ye kaba ve tehditkâr bir mektup göndermesi ve 1975’den 1978’e kadar Türkiye’ye uygulanan silah ambargosu iki ülke arasındaki güveni büyük ölçüde sarsmıştı.<sup>28</sup>

23 Josef Joffe, “German Defense Policy: Novel Solutions and Enduring Dilemmas”, Gregory Flynn (der.), *The Internal Fabric of Western Security*, London, Croom Helm, 1981, s. 63-96.

24 George H. Quester, *The Future of Nuclear Deterrence*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1986, s. 101-104.

25 Nur Bilge Criss, “Strategic Nuclear Missiles in Turkey: The Jupiter Affairs 1959-1963”, *The Journal of Strategic Studies*, Cilt 20 (3), 1997, s. 97-122.

26 Jed C. Snyder, *Defending the Fringe: NATO, the Mediterranean, and the Persian Gulf*, Boulder, Co. Westview Press, 1987; ve Ali L. Karaosmanoğlu, “Turkey’s Security and the Middle East”, *Foreign Affairs*, cilt 62, sayı 1 (Fall 1983), s. 157-175.

27 Ayrıca, ABD ve Avrupa arasındaki tüm güvenlik ve savunma politikası uyuşmazlıkları için, bkz. Catherine M. Kelleher ve Gale A. Mattox (der.), *Evolving European Defense Policies*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1987.

28 Türkiye ile NATO ve ABD arasındaki uyuşmazlıklar için, bkz. Ali L. Karaosmanoğlu, “Turkey and the Southern Flank: Domestic and External Context”, John Chipman (der.), *NATO’s Southern Allies: Internal and External Challenges*, Londra, Routledge, 1988, s. 287-353.

## Uluslararası Sistemin Dönüşümü

Soğuk Savaşa NATO gözlüğüyle baktıktan sonra, şimdi de bu savaşın bitiminden sonraki sistemik gelişmeleri, NATO'nun bu değişim sürecine nasıl kendini alıştırarak olduğunu ve bu çabanın ne ölçüde ve ne tür sonuçlar verdiğini görelim. Berlin duvarının yıkılmasından kısa bir süre sonra, Sovyetler Birliği dağıldı, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri Sovyet etki alanının dışına çıktı, iki Almanya birleşti ve Varşova Paktı ortadan kalktı. Sovyet ve Avrupa siyasi coğrafyasındaki radikal değişiklik Rusya'nın içindeki rejim değişikliği ve reform süreciyle birleşince Sovyetler Birliği büyük ölçüde tehdit olmaktan çıktı. Dünya politikasına hâkim olan çift kutuplu yapının çökmesiyle "küreselleşme" olgusu ivme kazandı.<sup>29</sup>

Yeni uluslararası sistemin oluşumunu tamamladığını henüz söyleyemeyiz. Küreselleşme, bir süreç olarak belli özellikler göstermektedir. Sosyal, siyasi ve ekonomik faaliyetler devletlerin ülke sınırlarını aşmaktadır. Olaylar, kararlar ve eylemler dünyanın diğer köşelerinde yaşayan insanlar ve toplumlar bakımından da önem arz etmektedir. Mesela, istikrarsız bölgelerdeki iç savaşlar ya da ekonomik krizler büyük çapta göçlere sebep olmakta ve toplumsal sorunlar doğurmaktadır. Bir ülkede başlayan ekonomik kriz tüm dünyayı sarmakta, en azından etkilemektedir. Dünya çapındaki iletişim ve ulaşım sistemlerinin gelişmesi sonucunda küresel düzeyde her türlü ilişki ve işlemin yürütülmesi gittikçe artan bir hız kazanmaktadır. Belki de hepsinden önemlisi, tüm bu gelişmeler sonucunda ulusal ile uluslararası olanın, yerel ile küresel olanın iç içe girmesidir. Başka bir deyişle, devletlerarası karşılıklı bağımlılıkların çok ötesinde, toplumlararası ortak çıkar ve faaliyet alanları belirlemektedir. Mesela, terörle, suç örgütleriyle ve çevre sorunlarıyla mücadele için diğer devletler ve devlet olmayan kuruluşlarla işbirliği yapmak zorunlu hale gelmiştir. Bugün artık enerji güvenliği bir ortak çıkar ve faaliyet alanı olmuştur.

Küreselleşmenin başka bir etkisi de, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulculuk gibi değerler ve bunları tanımlayıp hayata geçiren normların gittikçe evrensel bir nitelik ve genişleyen bir uygulama kazanmasıdır. Bu değer ve normlar ile bölgesel ve küresel istikrar ve barış arasındaki irtibat konusunda, özellikle Batı camiasında, yaygın bir inancın mevcut olduğu da görülüyor. Bu anlayış, NATO ve genellikle Batı camiası bakımından demokratik rejimlerle yönetilen devletlerin jeopolitik değerini artırıyor.<sup>30</sup>

29 Küreselleşmenin temel özellikleri için, bkz. Anthony McGrew, "Globalization and Global Politics", John Baylis and Steve Smith (der.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2005, s.19-44.

30 NATO'nun zirve toplantılarında ve resmi belgelerinde liberal demokratik değerler ve bu değerlerin uluslararası ve bölgesel güvenlik ile irtibatı vurgulanmaktadır. Mesela, bkz. 28-29 Haziran 2004 NATO İstanbul Zirvesinde Kabul edilen belgeler: "The Euro-Atlantic Partnership-Reforming and Renewal", "Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue" ve "İstanbul Cooperation Initiative". 24 Mayıs 2012. <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/home.htm>; ve 19-20 Mayıs 2012 NATO Chicago Zirvesinde Kabul edilen Zirve Deklarasyonu: "Chicago Summit Declaration", par. 8-10, 29, 32, 35, 39 ve 41. 24 Mayıs 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease)

Küreselleşmenin özelliklerinden biri de, uluslararası alanda faaliyet gösteren aktörlerin çeşitlenmesidir. Birleşmiş Milletler (BM), NATO, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve AB gibi kuruluşların faaliyet alanları genişlemektedir. Bu tür devletlerarası kuruluşlar zamanla devletlerden ayrı bir kimlik kazanmakta, çok taraflı politikaların zeminini hazırlayarak devlet eylemlerinin meşruiyet kaynağı haline gelmektedir. Devletlerarası teşkilatlanmanın yanında, sivil toplum kuruluşları ve çok uluslu şirketler yoğun şekilde devlet sınırlarını aşan sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal ilişkilere girmekte ve büyük ölçüde devletlerin yetki ve kontrolünün dışında her alanda faaliyette bulunmaktadır. Bunlar en ileri teknolojileri kullanarak kamuoylarını etkileyebilmekte ve dolayısıyla devlet politikalarına sınırlamalar koyabilmektedirler. Yasal kuruluşların ötesinde, terör örgütleri de gayrimeşru şiddete başvurarak siyasi amaçlarını gerçekleştirme yoluna gitmekte ve diğer kuruluşlardan destek ve yardım alabilmektedirler.

Küreselleşme, devleti yegâne ekonomik, siyasi ve askeri güç merkezi olmaktan çıkarmıştır. Başka bir deyişle güç, görece olarak gayri milli bir nitelik kazanmaktadır. Devletlerin faaliyet, yetki ve kontrol alanları gittikçe daralmaktadır. Pek çok konu ve sorun devletlerin münhasır yetki alanlarının dışında kalmakta ve önlenemez bir şekilde devletlerin ülke sınırlarını aşan boyutlar arz etmektedir. Bu gelişme de devletlerin, uluslararası kuruluşlara ihtiyacını artırmaktadır. Fakat bu gelişmeler devletlerin ortadan kalkmakta olduğunu vurgulamıyor; sadece küreselleşmeyi, yani dünya politikasındaki yapısal değişime işaret ediyor. Bu yapısal değişim sürecinin içinde devletler önemli aktörler olmaya devam ettikleri gibi, yeni ulus-devletler de ortaya çıkıyor. Küreselleşme, toplumların devlete duydukları ihtiyacı artırıyor. Ekonomik krizlere çare aramak, terörizmle mücadele etmek gene devletlere düşen bir görev ve sorumluluk olmaya devam ediyor. Toplumlarını tatmin etmek ve korumak için devletlerin sınır aşırı düzeyde daha faal ve daha etkili olmalarını zaruri kılıyor. Çünkü yeni yapılanmada, ülke içindeki siyasi hedeflere varmak, ancak sınır aşan düzeyde işbirliğine girmekle mümkün olabiliyor. Son olarak, bir hususu daha hatırlamakta yarar var. Küreselleşme savaşı ve şiddeti ortadan kaldırmıyor. Tam tersine, savaşın asimetrik türünün ve terörizmin arttığına tanık oluyoruz. Toplumu savaşa, teröre ve her türlü şiddet eylemine karşı koruyabilecek en etkili kurum, devlet olmaya devam ediyor.

Tüm bu radikal değişikliklere ve uluslararası yapının çeşitlenmesine rağmen, uluslararası toplumdaki güç bölünmesi ve merkezileşmemiş hukuki düzen uluslararası ilişkilerin temel özelliği olmaya devam ediyor. Böyle bir yapı içinde "güvenlik", her ne kadar içeriği değişse de, bireyler, toplumlar ve devletler bakımından öncelikle korunması gereken bir değer olmayı ve yokluğu da bir endişe kaynağı olmayı sürdürüyor. Tüm toplumlar güvenlik endişelerini hafifletmek için güvenlik güçlerine ve tertiplerine bugün de ihtiyaç duyuyorlar. Bu çerçevede, askeri kuvvetlerin önemli bir işlevi olduğu bugünkü dünyamızda da tüm toplumlar tarafından kabul ediliyor. Fakat, belirttiğimiz gibi, Soğuk Savaştan sonra yaşadığımız başka bir gelişme, bireyin ve toplumun güvenliğinin en az devletin güvenliği kadar önemli olduğu ve bu güvenliğin hukukun üstünlüğü, insan hak ve özgürlükleri ve demokrasi olmadan korunamayacağı anlayışını da öne çıkarıyor. Yeni sistemik oluşumun bu özelliği NATO gibi siyasi-askeri teşkilatlanmalara hala ihtiyaç duyulabileceğini telkin ediyor. Buna ek olarak, etnik milliyetçiliğin, din ve mezhep ayrılıklarının sebep olduğu ya

da tırmandırdığı “çok taraflı” şiddet ve çatışmaların engellenmesi ve kontrolü güvenlik işbirliğine ihtiyacı artırıyor. Fakat daha sonra somut olaylara ve eğilimlere indiğimiz zaman, sorunun bu kadar basit ve erken bir yargıyla geçirilemeyeceğini, çok daha karmaşık olduğunu göreceğiz. “NATO’nun dönüşüm süreci bu karmaşıklığın üstesinden gelebilecek mi?” sorusu geçerliliğini sürdürüyor.<sup>31</sup>

## NATO’nun Dönüşümü

Berlin duvarının yıkılmasından hemen sonra İttifak kendine yeni görevler belirlemeye başladı. İlk olarak Birleşmiş Milletler eski Yugoslavya’daki iç savaş nedeniyle, kuvvet kullanma imkân ve kabiliyetine sahip bir “müttefik” aramaya başlayınca,<sup>32</sup> NATO bu görevi kabul etti. Müttefik deniz kuvveti Adriyatik’te BM’nin Yugoslavya’ya koyduğu silah ambargosunun uygulanmasını denetledi; Müttefik hava kuvveti ise, Bosna Hersek ve Hırvatistan hava sahasını Sırp uçaklarına ve helikopterlerine kapatarak ve BM Barış Operasyonuna (UNPROFOR) koruma ve destek vererek yardımcı oldu.<sup>33</sup> Bunun ötesinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini üyeliğe alan NATO, genişleme iradesini de açıkça ortaya koydu. Bu kadar ani bir siyaset ve eylem değişikliği, Varşova Paktı gibi NATO’nun da dağılacığını bekleyen Rusya için kötü bir sürpriz oldu. 1990’ların ilk yarısından beri değişerek faaliyetine devam eden NATO, 24 Nisan 1990’da Washington Zirvesinde Soğuk Savaş sonrasındaki ilk Stratejik Konseptini kabul etmişti.<sup>34</sup> Askeri etkinliği artırmak amacıyla, İttifakın askeri yapısının, yeteneklerinin ve doktrininin stratejik düzeyde dönüşümüne öncülük etmek üzere 2002’de Transformasyon Yüksek Müttefik Komutanlığı (*Supreme Allied Commander Transformation – SACT*) kuruldu.<sup>35</sup> SACT İttifakın askeri ve siyasi organlarına tavsiye ve önerilerde bulunmak üzere planlandı. Bu organ dönüşümün devam eden sınırsız bir süreç olarak anlaşıldığını gösteriyordu.

Stratejik Konsept en yeni şekliyle 19 Kasım 2010’da Lizbon Zirvesinde kabul edildi.<sup>36</sup> 1999’daki Stratejik Konsept ile 2010’daki arasında bazı farklar göze çarpmaktadır. Yeni belgede siber saldırı tehdidi önemle vurgulanmaktadır.<sup>37</sup> Oysa 1999’da böyle bir teh-

31 Devletin ve devletlerarası kuruluşların devam eden rolü konusunda, bkz. Andrew Linklater, “Globalization and Transformation of Political Community” Baylis and Smith, *op.cit.*, s.709-725; McGrew, *op.cit.*, s. 19-40.

32 Kofi A. Annan, “UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO”, *NATO Review*, Cilt 41 (5), 1993, s. 3-7.

33 Gregory L. Schulte, “Former Yugoslavia and the New NATO”, *Survival*, cilt 39 sayı1 (spring 1997), s.19-42.

34 “*The Alliance Strategic Concept, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., April 24, 1999*” (25 Haziran 2009’da yenilenmiştir), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en)

35 <http://www.act.nato.int/cps/en/natolive/topics-50114.html>, 4 Mayıs 2011.

36 “*The Alliance Strategic Concept for Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty Organisation by the Heads of State and Government in Lisbon: Active Engagement, Modern Defence*” [http://www.nato.int/lisbon2010/strategic\\_concept\\_eng.pdf](http://www.nato.int/lisbon2010/strategic_concept_eng.pdf); 22 Nisan 2012.

37 *Strategic Concept* (2010), par. 12.

dit söz konusu edilmemişti. 1999'daki Stratejik Konseptte terör, sabotaj ve örgütlü suçlarla birlikte, bir "güvenlik riski" olarak belirtilirken, 2010'daki belgede başlı başına "doğrudan tehdit" olarak vurgulanmıştır.<sup>38</sup> Benzer şekilde NATO sınırları ötesindeki istikrarsızlıklar ve çatışmalar da, terör gibi çeşitli aşırılıklara yol açacakları sebebiyle doğrudan tehdit olarak değerlendiriliyor.<sup>39</sup> Oysa, 1999 Konseptinde, aynı türden olayların NATO'nun güvenliğini etkileyebileceği belirtilmekteydi.<sup>40</sup> Ayrıca, yeni Stratejik Konseptte, yeni teknolojilerin doğurduğu güvenlik risklerinin, ikmal ve intikal yollarının, taşımacılığın ve uluslararası ticaretin güvenliğinin de altı çizilmektedir. Her iki Konseptte de nükleer silahlar ve diğer kitle imha silahları ve bunların terör örgütlerinin eline geçmesi büyük bir tehlike olarak vurgulanmaktadır.<sup>41</sup>

Yeni Stratejik Konseptin giriş bölümünde gelecekte yeni imkanlar ve ortaklarla birlikte yeni tehditlere karşı koyabilmek için bazı temel noktalara dikkat çekilmektedir: Üyeler arasındaki güvenlik ve savunma dayanışmasının ve bu çerçevede transatlantik bağlantısının sağlam tutulması; İttifakın krizlerin önlenmesi, çatışmaların yönetilmesi ve çatışma sonrası durumlarda istikrarın temini; yeryüzünün her tarafındaki NATO'ya ortak devletleri NATO'nun yönettiği operasyonların biçimlenmesine katkıda bulunmaya çağırarak; nükleer silahlardan arınmış bir dünya yaratmanın şartlarını hazırlamayı taahhüt etmek, fakat nükleer silahlar var oldukça, NATO'nun da nükleer silahlara sahip olmaya devam edeceğini teyit etmek; demokratik standartlardan vazgeçmeyen tüm Avrupa demokrasilerine İttifakın kapısını açık tutmak; ve daha etkili, daha verimli, ve daha esnek bir ittifak için reform politikasına devam etmek.

Stratejik Konsept 2010, üye devletler ve toplumların güvenlik ve savunmasını hem en temel amaç, hem de en temel ilke olarak tekrarlamaktadır. İttifakın temel taşı olarak kabul ettiği bu amaç ve ilkenin yanında şu ilkeleri de belirlemektedir:<sup>42</sup> NATO'nun, demokratik değerlere, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne inanan üyelerden oluşan bir topluluk olduğu; Birleşmiş Milletler Antlaşmasının amaç ve ilkelerine taviz vermeden uymak ve BM Güvenlik Konseyinin barış ve güvenliğin korunması konusundaki öncelikli sorumluluğunu kabul etmek; ve Kuzey Amerika ile Avrupa arasındaki siyasi ve askeri bağlantıyı güçlü tutmak. Bu amaç ve ilkelerin ötesinde, Stratejik Konsept NATO devletlerinin ve halklarının güvenliğini sağlamak amacıyla üç temel görevi yerine getirme taahhüdünde bulunmaktadır. İlk olarak her zaman olduğu gibi, Washington Antlaşmasının 5. Maddesindeki ortak savunma (caydırma dâhil) taahhüdünü teyit etmektedir. Lizbon belgesi "kriz yönetimi"ni, İttifakın ikinci ana görevi olarak tekrarlamaktadır. Bu görev, çatışmaların çıkması ve tırmanmasının engellenmesini, barışı koruma operasyonlarını ve barışın inşasını kapsamaktadır. Stratejik Konsept üçüncü ana görev olarak "güvenlik için işbirliği"ni öngörmektedir. Bunun anlamı, İttifakın sınırları dışındaki uluslararası güvenliği, ortaklıklar ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yaparak güçlendirmektir. Daha önce de

38 *Ibid.*, par. 10.

39 *Ibid.*, par. 11.

40 *Strategic Concept* (1999), par. 20.

41 *Ibid.*, par. 22 ve *Strategic Concept* (2010), par. 9, 10, 13.

42 *Strategic Concept* (2010), Part I.

belirtildiği gibi İttifak, bu çerçevede, tüm Avrupa demokrasilerine kapısını açık tutmaktadır.<sup>43</sup> Ayrıca aynı amaçla, Rusya ve Ukrayna ile özel ortaklık ilişkileri kurmuş, bağımsızlığına yeni kavuşan Avrasya ülkeleri ve Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleriyle (MENA) ortaklık ve işbirliği tesis etmiştir.<sup>44</sup> NATO'nun yenilenmiş Stratejik Konsepti müttefik ülkelerin, İttifakın ilke ve görevlerine bağlılıklarını vurgulayan kapsamlı bir belgedir. Fakat, değişmekte olan uluslararası sistem içinde, üyelerin ve ortakların söz konusu amaç ve görevlerin yükünü taşıyıp taşıyamayacakları tartışmaya açık bir konudur. Başka bir deyişle, uluslararası sistemdeki ve İttifak ülkelerindeki toplumsal ve siyasi değişikliklerin hükümetlerin siyasi iradeleri üzerindeki etkisi nasıl ortaya çıkmaktadır ve çıkacaktır? Stratejik Konsept, bu soruyu ortaya atıp, cevaplandırma yoluna gitmemiştir. Onun için, genel ortak bir irade ortaya koymasına rağmen, bir temenniler belgesi olmaktan öteye geçmemiştir. Ortak irade belgeye fazla genel, müphem ve esnek bir irade olarak yansımaktadır.

Bu noktadan sonra, NATO'nun yukarıda belirtilen üç ana görevini yerine getirirken karşılaştığı ve karşılaşılabileceği engelleri ya da sınırlamaları irdelemek yerinde olacaktır. Müttefiklerin, konvansiyonel tehditlerin yanında etnik ve dini çatışmalar, kitle imha silahları ve terör konularında ortaya çıkan yeni güvenlik sorunlarını karşılamak için İttifaka ortak güvenlik ve savunma kuruluşu olarak ihtiyacı sürmektedir. Bununla birlikte, NATO'nun geleceği konusunda şüpheler hala söz konusudur. Balkanlar ve Irak'taki zorlu tecrübeler, Atlantik'in iki yakasındaki siyasi elitleri ve uzmanları NATO'nun Afganistan'daki görevini bir mihenk taşı gibi görmeye yöneltmiştir.<sup>45</sup> Oysa Afganistan dışında NATO'yu etkileyen daha derin yapısal etkenler mevcuttur. Bu etkenleri, ortak siyasi iradeyi etkileyen sınırlamalar ve askeri strateji ve doktrinle ilgili sorunlar olarak ikiye ayırabiliriz. Ekonomik ve finansal sorunlar her iki alanı da etkilemektedir. Bu çerçevede Afganistan tecrübesinin etkilerini de irdelemeden geçemeyiz.

## Siyasi Sorunlar

Soğuk Savaşın sona ermesi uluslararası sistemde iki önemli değişime sebebiyet verdi. İlk olarak, Sovyetler Birliği ve Varşova Paktının yıkılmasıyla ABD tek süper güç olarak kendini gösterdi. Amerika ile diğer devletler arasında o kadar büyük bir dengesizlik ortaya çıktı ki, ABD ekonomik bakımdan olmasa bile, siyasi ve askeri bakımdan bugünkü üstün durumunu daha uzun süre devam ettirme niyetinde olduğunu belli etmektedir. Hiç şüphesiz, Irak ve Afganistan olaylarının gösterdiği gibi, bu üstünlük mutlak bir hegemonya şeklinde sürmemektedir. Zaten Washington'un da böyle bir niyetinin olmadığı, Obama yönetiminin tutum ve politikalarıyla açıklık kazanmıştır. Fakat şunu da aynı açıklıkla görüyoruz ki, ABD dünyanın pek çok bölgesinde siyaseten hala etkili olmakta ve dünyanın

43 *Ibid.*

44 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 17 May 2010, s. 26-30.

45 Mats Berdal and David Ucko, "NATO at 60", *Survival*, cilt 51 sayı 2 (April-May 2009), s. 55-76; Asle Toje, "New Patterns of Transatlantic Security: The Challenge of Multipolarity", *The International Spectator*, cilt 44 sayı 1 (March 2009), s. 33-50; ve Kashmeri, op.cit., s. xix-xxiv.

her köşesine askeri müdahalede bulunma imkân ve kabiliyetini potansiyel olarak elinde tutmaktadır. ABD'nin dünya ekonomisi ve siyasetindeki nispi gerilemesi ve karşılaştığı stratejik sorunların çözümüyle ilgili tartışmalar başlamıştır bile.<sup>46</sup>

İkinci önemli gelişme, bölgesel güvenlik endişelerinin, Soğuk Savaşta olduğu gibi küresel güç dengesi açısından değil, fakat her bölgenin kendi açısından değerlendirilmeye başlanmasıdır. Bunun sonucu olarak, NATO'nun merkez cephesinin önemi büyük ölçüde azalmıştır. Buna mukabil, İttifakın güvenlik kaygıları, Orta Doğu dâhil, doğuya kaymıştır. Bu gelişme NATO'nun güney kanadının stratejik önemini ön plana çıkarmıştır. Bu gelişmenin başka bir sonucu olarak Orta Doğu'da, Latin Amerika'da ve Doğu Asya'da küresel dengenin bölgesel politikalar açısından etkisi büyük ölçüde azalmıştır. Çin, Hindistan, Endonezya, Brezilya ve Türkiye gibi bölgesel güçler, sistemdeki yeni esneklikten yararlanarak öne çıkmaktadırlar. Bu devletlerin politikaları çeşitlenmektedir. İttifakın lideri olan ABD bazı müttefiklerinin zaman zaman ortak çizgiden uzaklaştığını görmektedir. Nispeten küçük müttefikler, artık kendi bölgesel politikalarını kendileri tespit etmek, kendi sorunlarını kendileri çözmek istemekte ve Amerika'nın buna katlanmasını beklemektedirler. Mesela, Türkiye'nin nükleerleşen İran'a karşı politikası ABD ve diğer NATO müttefiklerinin sürdürdükleri politika ile tam olarak örtüşmemektedir. Türkiye ile İsrail arasındaki ağır gerginlik ABD'yi rahatsız etmektedir. NATO'nun Libya'ya havadan müdahalesi krizin başlarında Türkiye'nin isteklerine uygun düşmemiştir. İleride, NATO'nun bir Orta Doğu ülkesine, mesela Suriye'ye müdahalesi söz konusu olursa, mutabakat sürecinin zorluklarla karşılaşmayacağı garanti edilemez.

Stratejik Konseptin önemle üzerinde durduğu transatlantik bağlantı ve dayanışması da hem uluslararası sistemdeki yapısal değişimden hem de her iki tarafın iç dinamiklerinden etkilenmektedir. Avrupa, Amerikalıların gözünde bir süreden beri görece olarak stratejik önemini yitiriyor. Washington'un bakışı Orta Doğu ve Asya'ya kayıyor; güvenlik ve ekonomi açısından Avrupa heyecan ve endişe verici bir coğrafya olmaktan çıkıyor. ABD, ekonomik ve finansal açıdan, Avrupalı müttefiklerinden çok Asya-Pasifik bölgesine bağlı hale geliyor. Washington'daki siyasi karar vericilerin yapılanmasında gerçekleşen değişiklik de bu eğilimin durmasına yardımcı olacak nitelikte değildir. Soğuk Savaşta Avrupa'ya yönelik düşünme alışkanlığı edinmiş siyasi elitler artık görevde değiller. Bugün ABD'de siyaset artık ya tek taraflı hareket etmeyi tercih eden oldukça yerel bir kültüre ve alışkanlıklara sahip yeni muhafazakârlar tarafından, ya da eskilerden farklı entelektüel çevrelerden gelen ve gene eskilerden farklı siyasi ve sosyal tecrübeler edinmiş çok kozmopolit bir elit zümre tarafından yürütülmektedir.<sup>47</sup>

NATO'nun Avrupalı müttefikleri Soğuk Savaşta dahi hem ABD'nin liderliğinin İttifak için zorunlu olduğuna inanmışlar, hem de bu liderlikten pek hoşnut kalmamışlar

46 Zbigniew Brzezinski, "Balancing the East, Upgrading the West", *Foreign Affairs*, cilt 91 sayı 1 (January-February 2012), s. 97-104, and *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books, 2012; G. John Ikenberry. *Liberal Leviathan: The origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011; ve Charles Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest and the Global Turn*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

47 Walt, "The Ties That Fray", s. 183-184.



ve rahatsızlıklarını gizlememişlerdi. Bu çelişkili duruma zaman zaman Washington'un bazı davranış ve baskılarının da sebep olduğu doğrudur. Bu güvensizlik özellikle Fransa'da doruk noktasına çıkmış. Almanya'da ise örtülü olmakla birlikte daima var olmuştur.<sup>48</sup> Türkiye'de de zaman zaman çeşitli vesilelerle yükselmiş ve Soğuk Savaştan sonra kamuoyunda en yüksek noktaya erişmiştir.<sup>49</sup> Batı Avrupa'da da Soğuk Savaştan sonra güven sorunu devam etmiştir. NATO ve ABD'ye en yüksek güven İttifak'a yeni üye olan Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde görülmektedir.

Avrupa Birliği'nin Almanya ve Fransa gibi önde gelen üyelerinin gözünde Amerika'nın çok taraflılık politikası Alman Sosyal Demokrat Partisinin önde gelen düşünce adamı Egon Bahr'ın deyişle "esnek ve ABD'nin keyfine bağlı" olan bir çok taraflılıktır.<sup>50</sup> NATO sorumluluk alanını genişleterek küreselleştirdiği için çok taraflılık sadece NATO üyeleri arasında değil, ABD ile üye olmayan ülkeler arasında da söz konusudur. ABD, başlıca bölgesel güçler ile stratejik ortaklıklar oluşturarak işlerini yürütmektedir. Avrupa Birliği'nin lider konumundaki ülkeleri bu tür özel stratejik tertipleri NATO üzerinde ayrımcı etkiler yapabilecek ve Amerika'nın bölgeler üzerindeki etkisini artıran "ılımlı" bir kontrol aracı olarak görmektedirler. Onlara göre, bu tür ılımlı denetim her ne kadar görünüşte zorlama içermese ve mutabakata dayanan bir yaklaşım anlamını taşısa da, Amerika Avrupalı müttefiklerinden uyumlu davranışlar beklemektedir. Bazı müttefiklere göre, bu tür beklentiler ittifak dayanışmasına yarar sağlamaktan uzaktır. Bu düşünceler NATO organlarında önümüzdeki yıllardaki önemli kararlarda mutabakatın gittikçe sorunlu olacağını göstermektedir.<sup>51</sup>

Soğuk Savaşta, "görevi tayin eden koalisyondu". Bu demektir ki, tehdit belirgin ve hemen hemen değişmez olduğu gibi, tehdide ve muhtemel saldırıya karşı koyacak "koalisyon" da belliydi ve NATO üyelerinden oluşuyordu. Başka bir deyişle görevi koalisyon oluşturuyor ve Washington Antlaşmasının 5. Maddesi bakımından sorun çıkmıyordu. Askeri operasyona katılanlar tümünden İttifak üyesi oldukları için, 5. Madde onları kapsıyordu. Oysa bugün artık NATO çeşitli şekillerde eski görev ve sorumluluk alanının dışına taşmaktadır. Üyeleri dışında, 5. Madde koruması dışında kalan ortaklar edinmektedir. Bunun yanında, 5. Maddenin dışında kalan kriz yönetimi ve barışı koruma ve destek operasyonlarına girişmektedir. Bu operasyonlara NATO şemsiyesi altında İttifakın ortakları, hatta ortak dahi olmayan devletler de katılabilmektedir. Operasyon sırasında bu ülkelerin askeri birlikleri, hatta ülkeleri, rakip devletlerin ya da devlet olmayan birimlerin saldırısına maruz kalırsa, 5. Maddenin üye olmayan fakat NATO'ya katkı yapan bu devletleri korumak için işleyip işlemeyeceği tartışmalı bir soru olarak ortadadır. Diyebiliriz ki, NATO'nun

48 Christopher Coker, *Twilight of the West*, Boulder, Colorado, Westview, 1998.

49 German Marshall Fund'ın *Transatlantic Trends 2011 Strategic Concept* (2010), par. 12, araştırmasına göre, Türkiye NATO'ya desteğin en az olduğu üyedir; sadece %37 NATO'nun üyelerinin güvenliği bakımından "gerekli" (İngilizce metinde "essential"- "vazgeçilmez") olduğunu belirtmektedir. Bu oran, NATO üyeleri içindeki en düşük yüzdedir.

50 Egon Bahr, "Europe's Strategic Interests", *Internationale Politik*, cilt 8 sayı 2 (Summer 2007), s.14

51 *Ibid.*, s10-18.

adaptasyon süreci NATO'nun en temel amacı olan ortak savunma taahhüdünü daha da muğlaklaştırmıştır.<sup>52</sup> Tehditlerin ve risklerin çeşitlenmesi, İttifakın özgün sorumluluk alanının dışındaki faaliyetlerin artması ve üye sayısının çoğalması 5. Maddenin çeşitli şekillerde yorumlanmasına yol açmaktadır.

İleride karşılaşılabilecek zorlukların ilk işaretleri olarak, bazı üye ülkelerin Türkiye'ye Birinci Körfez Savaşında müttefik müdahale gücünün (*Allied Mobile Force*) Hava Kuvveti, İkinci Körfez Savaşında da, Patriot hava savunma füzeleri gönderilmesi konusundaki tereddütleri, bir Avrupa hükümetinin de 9/11'den sonra El Kaide terörüne karşı Kuzey Atlantik Paktının 5. Maddesinin işletilmesi konusunda Washington'un isteğini kabul etmekte isteksizliği, buna ilaveten 5. Maddenin işletilmesi konusunda ortaya çıkan hukuki sorunlar konusundaki bürokratik tartışmalar gösterilebilir.<sup>53</sup> Her şeye rağmen, bu üç olayda, Kuzey Atlantik Konseyi sonuçta ABD'nin zorlaması ile karar almış ve harekete geçmişti. Özellikle, 5. Maddenin teröre karşı uygulanması NATO tarihinde bir dönüm noktası olmuştu. Fakat aynı zamanda, bu olaylar, bu çeşit menfaat farklılıklarının 5. Maddede öngörülen ortak savunmayı tehlikeye atabileceğini de göstermiştir. 5. Madde üzerindeki tereddütler Rusya konusunda da bölünmeye yol açmıştır. Eski Varşova Paktı ülkeleri ve Baltık ülkeleri gibi yeni üyeler Rusya'dan gelebilecek muhtemel tehditlere karşı özel garantiler istediler. Hâlbuki NATO Rusya'yı önemli bir ortak olarak kabul etmişti. Dolayısıyla, müttefiklerin geri kalanı bu isteklere olumlu cevap vermekte isteksiz davrandılar.

Rusya'nın baskısını karşılamak amacıyla 5. Maddenin inandırıcılığını artırma konusunda üç ayrı görüş ortaya çıkmıştır.<sup>54</sup> Birinci görüşe göre, özel güvenlik antlaşmaları ile kritik stratejik bölgelerde NATO'nun askeri tatbikatlarını ve askeri kuvvet konuşlanmalarını artırarak ve muhtemel durum planları hazırlayarak İttifakın savunma taahhütlerini güçlendirmek gerektiği savunulmaktadır. Bu yaklaşım daha çok Polonya ve Baltık ülkeleri tarafından benimsenmektedir. Norveç'in de bu yaklaşıma destek verdiğini söyleyebiliriz. Rusya endişesi, hatta korkusunu, öne çıkaran bu yaklaşım, Ağustos 2008'de Rusya'nın Gürcistan'da giriştiği askeri harekattan sonra daha da güçlenmiştir. Putin-Medvedev yönetiminin Ukrayna üzerinde kurdukları baskı politikası dikkate alınrsa, İttifak içindeki benzer endişelerin devam edeceği söylenebilir.

İkinci görüşü benimseyenler, NATO'nun savunma ve caydırma taahhüdünü İttifakın temel taşı olarak her fırsatta vurgulamakla birlikte, 5. Madde dışındaki askeri görevlerin (kriz yönetimi ve barışa destek operasyonları) önemine de ağırlık vermektedirler. Özellikle NATO'nun dönüşümü bakımından vazgeçilmez sayılan bu tür operasyonları öne çıkaran yaklaşım ABD, Birleşik Krallık, Hollanda, Kanada ve Danimarka tarafından benimsenmektedir. Türkiye'nin de bu görüşe eğilim gösterdiğini söylemek mümkündür.<sup>55</sup> Türkiye Soğuk

52 François Heisbourg, "US-European Relations: from Lapsed Alliance to New Partnership", *International Politics*, Cilt 41 (1), Mart 2004, s. 119-126.

53 Kashmeri, *NATO 2.0*, s. 4-5.

54 Pal Jonson, "The Debate about Article 5 and its Credibility: What is it all About", *Research Paper*, Roma, NATO Defense College, No. 58, Mayıs 2010.

55 "Turkey's Security Perspectives and its Relations with NATO", Dışişleri Bakanlığı; www.mfa.gov.tr/nato.en.mfa, 13 Kasım 2011.

Savaşın sonra, BM'nin, NATO'nun, hatta AB'nin bu tür askeri operasyonlarına büyük ilgi göstermiş ve fiilen katılarak destek olmuştur. Fakat bu yaklaşımı benimseyen üyelerin, yeni üyelerin Rusya ile ilgili endişelerini küçümsediklerini ve görmezden geldiklerini söyleyemeyiz. Aksine, zaman zaman ABD'nin de teşvikiyle onlara anlayış göstererek tatmin etmeye çalışmaktadırlar. Mesela, ortak askeri tatbikatlar ve silahlı kuvvetlerin modernizasyonu ve 5. Maddenin söz ve belgelerle daima vurgulanması gibi faaliyetlere destek vermektedirler. Fakat bu arada özellikle iki hususa dikkat etmektedirler: Moskova'yı tahrik etmemek ve İttifakın bütçesi hazırlanırken 5. Maddenin dışında kalan askeri operasyonlar için gerekli NATO imkân ve kabiliyetlerinin geliştirilmesini ihmal etmemek.

Üçüncü görüş ise, NATO ile Rusya arasındaki iyi ilişkilerin geliştirilmesini öne çıkaran yaklaşımdır. Almanya'nın başını çektiği bu gruba İtalya ve daha düşük düzeyde Fransa da katılmaktadır. Zimnen de olsa, Belçika, İspanya ve Portekiz de destek vermektedir. Bu yaklaşıma sahip olanlar, savunma taahhütlerinin sağlamaştırılması gündeme gelince Rusya'nın tehdit algılamalarına ve güvenlik hassasiyetlerine öncelik verme eğilimindedirler. Bunlara göre, 5. Maddeyi fazladan askeri tedbirler yoluyla sağlamaştırmaya gerek yoktur çünkü İttifakın Rusya'dan kaynaklanan ciddi bir tehdit algılaması söz konusu değildir. Böyle bir durumda fazladan askeri tedbirler hem Rusya'daki sertlik taraftarlarına güç kazandırır, hem de Rusya'yı karşı tedbirler almaya mecbur bırakarak yeni gerilimler yaratır. Bu konuda Alman hükümeti yeni üyelere karşı zaman zaman tavrını sertleştirerek bu gibi taleplerin güvenlik sebeplerinden çok kamuoylarını tatmin etmek için ileri sürüldüğünü iddia etmektedir.<sup>56</sup>

Gerektiğinde 5. Maddenin uygulanmasıyla ilgili kararı verecek olan Kuzey Atlantik Konseyi ve askeri tedbirleri harekete geçirecek olan Komutanlıklar, bir takım başka zorluklarla da karşılaşabilirler. Tehditlerin ve risklerin çeşitlenmesi, "silahlı saldırı"nın tanımını zorlaştırmıştır. Mesela, ne tür ve ne ölçüdeki terör eylemlerine karşı 5. Madde uygulanabilecektir? "siber saldırılar, açık denizlerdeki korsanlık, enerji hatlarına ve NATO'nun haberleşme sistemlerine yapılan saldırılar hangi şartlarda ve hangi ölçülere vardığı zaman 5. Madde işletilebilecektir? Bu sorular halen cevapsızdır. Ortaklaşa kabul edilmiş ölçütler yoktur. Bu boşluktan anlaşılıyor ki, NATO organları, özellikle Kuzey Atlantik Konseyi, her olayda *ad hoc* karar verecektir. Askeri Komutanlıklardan ise, her duruma hazır olmaları beklenmektedir. Kuzey Atlantik Konseyinin değişik çelişkili kararlar alması ve Komuta kademesinin pek çok değişik ihtimallere göre hazırlık yapmasındaki zorluk, hatta imkansızlık –ekonomik krizi de dikkate alırsak– savunma ve güvenlik taahhütlerine duyulan güveni azaltacaktır. Maamafih, güven azalmasını en düşük düzeyde tutmaya yarayan bir yol olduğunu da unutmamak gerekiyor. 5. Maddenin işletilemediği durumlarda, Washington Antlaşmasının 4. Maddesine dayanarak karşılıklı danışmalarda bulunan üyeler ortak savunmanın dışında da bir takım askeri ya da askeri olmayan tedbirlere başvurabilirler.

<sup>56</sup> Pal Jonson, op.cit. s. 8-9.

## Askeri Sorunlar

Son yirmi yılda NATO'nun gerçekleştirdiği en büyük değişim, sadece teritoryal savunmaya yönelik bir güç iken, coğrafi ve işlevsel genişlemesine koşut olarak, seferi bir güç haline gelmesidir. Tek ve belli bir tehdide karşı örgütlenmiş bir savunma ittifakı olmaktan sınırları ve nitelikleri tanımlanmamış çeşitli tehditlere karşı durmayı görev edinen bir ortak güvenlik örgütüne dönüşmesidir. Devam eden bu dönüşüm yeni güvenlik ortamının sonucudur. Bu ortamda tehditler, saldırgan devletlerden ziyade bölünmüş ve başarısız devletlerden, bu ülkelerde barınan ve sınır ötesi operasyonlar düzenleyen devlet olmayan birimlerden, nükleer silahlar (ve diğer kitle imha silahları) ve bu silahların yayılmasından, açık denizlerdeki korsanlık faaliyetlerinin ikmal ve intikal hatlarını kesmesinden, siber saldırılardan ve tüm bu tehlikeleri kullanma eğilimi gösteren terörist faaliyetlerden kaynaklanmaktadır.

NATO, 1991'deki ilk Stratejik Konsept'ten sonra, adeta şaşkıncu bir esneklikle Bosna ve Kosova'daki iç çatışmaları durdurmak için Balkanlar'a müdahale etti. NATO'nun "alan içi" sorumluluklarının ötesine geçen bu yeni görevi, 1999'da kabul edilen Stratejik Konsept'de kayda geçti. 9/11'den ve Afganistan'a yaptığı askeri müdahaleden sonra 2010'daki Stratejik Konsept'de teyit edildi. İttifak, bu yeni görevinin yanında, konvansiyonel saldırılara karşı savunma görevini de tüm Stratejik Konseptlerde vurgulamaktan geri durmadı. NATO'nun askeri dönüşüm sürecini yürütebilmesi, yani söz konusu iki temel görevini gerektiği gibi ifa edebilmesi için uygun imkân ve kabiliyetlere ihtiyacı vardır. Şimdiye kadar yapılanlar, görevleri yerine getirmek için yeterli midir? Başka neler yapılmalıdır? Bu konuda NATO ne gibi zorluklarla karşılaşmaktadır? Bu sorular üç alt-başlık altında irdelenecektir: Komuta Yapısı, Mali Sorunlar ve Askeri Doktrin. Askeri konular ve bu çerçevedeki mali ve ekonomik sorunlar son derece ayrıntılı teknik unsurlar içerdiği için sadece en temel sorunlu yönleri özet olarak irdelenecektir.

### Komuta Yapısı

NATO'nun komuta yapısı son yirmi yılda verimliliği artırmak amacıyla beş defa değiştirilmiş ve yüzde elliden fazla küçültülmüştür. 1980'lerde, ABD'nin Avrupa'da konuşlanmış 435.000 askeriyle birlikte 16 üyenin asker sayısı 5.200.000'ün üzerindedir. Günümüzde, üye sayısı 28'e çıktığı halde, asker sayısı 3.700.000'e düşmüştür. İttifak yeni görevler edinmiş olmasına rağmen askeri karargâh sayısı 66'dan 11'e düşmüştür.<sup>57</sup>

Komuta yapısı son on yılda değişmeyi ve küçülmeyi sürdürmüştür. 2002'de Prag Zirvesi, savunma imkân ve kabiliyetlerini iyileştirme yolunda kararlar almış, Müttefik Dönüşüm Komutanlığını (*Allied Command Transformation – ACT*) ve NATO Mukabele Kuvveti'ni (*NATO Response Force – NRF*) kurmuştur. 2006'da Riga Zirvesinde, üye ülke liderleri "Kapsamlı Siyasi Kılavuz" (*Comprehensive Political Guidance – CPG*) başlığı al-

57 W. Bruce Weinrod ve Charles L. Barry, *NATO Command Structure: Considerations for the Future*, Washington, D.C., National Defense University, Center for Technology and National Security Policy, Eylül 2010, s. 8.

tında, öngörülebilir gelecekteki imkân ve kabiliyetler, planlama ve istihbarat konularında öncelikleri ve çerçeve kuralları kabul etmiştir. Bu çerçeve içinde, üye ülkelerin kara kuvvetlerinin %40'ının muharebe düzeni alma kabiliyetini kazanmasını ve en az %8'inin ise sürekli olarak bu şekilde tutulmasını öngörmüştür. Bu hedefler kısa süre sonra %50 ve %10'a yükseltilmiştir. 2009'daki Strasbourg Zirvesi de bu hedefleri vurgulamış ve NATO Mukabele Kuvveti ile Çokuluslu Özel Kuvvetler'in (*Multinational Special Operations Forces*) imkan ve kabiliyetlerinin geliştirilmesini kararlaştırmıştır.<sup>58</sup>

Halen, Avrupa Müttefik Komutanının (*Supreme Allied Commander Europe - SACEUR*) altında iki stratejik komutanlık göreve devam etmektedir: Müttefik Harekât Komutanlığı (*Allied Command Operations - ACO*) ve Müttefik Dönüşüm Komutanlığı (*Allied Command Transformation - ACT*). Lizbon Zirvesinde (2010) daha alt düzeydeki Müşterek Kuvvet Komutanlıklarının sayısı üçten ikiye düşürülmüştür (Hollanda Brunssum ve İtalya Napoli). Tek Kara Kuvvetleri Komuta Karargâhı (*Land Command Headquarters*) İzmir'de kurulacak ve NATO'nun tüm kara harekâtının (5. Madde ve 5. Madde dışı harekât) komuta ve kontrolünden bu karargâh sorumlu olacaktır. Bu değişiklik İttifakın ağırlık merkezinin, Soğuk Savaşın terimleriyle söyleyecek olursak, "merkez cephesinin", Avrupa'nın güneydoğusuna, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu'ya kaydığını çok açık göstermektedir. Ayrıca İttifakın Akdeniz'de sürekli hazır durumda tutulan bir deniz kuvveti vardır. (Akdeniz Hazır Deniz Kuvvetleri - *Standing Naval Forces Mediterranean - STANAVFORMED*).<sup>59</sup>

2010 Lizbon Zirvesinde atılan başka önemli bir adım da, Avrupalı müttefikleri doğudan (özellikle İran ya da Kuzey Kore'den) gelebilecek uzun menzilli füze tehdidine karşı korumak üzere Balistik Füze Savunma Sisteminin kurulmasına karar verilmesidir. Bu sistem mevcut haliyle teknik olarak, Türkiye'yi koruma kalkanı içine almamaktadır; Orta ve Batı Avrupa ülkelerini füze ve kitle imha silahlarına karşı korumak için planlanmıştır. Buna rağmen Türkiye Lizbon'da karara katılmış ve sistemin erken uyarı radarlarını ülkesinde konuşlandırmayı kabul etmiştir. Tüm bu yeniliklerin yanında, 1999'da Washington'da benimsenen Stratejik Konsept'ten bu yana NATO, konvansiyonel savunma yeteneğini de daima güçlü tutmak için çalışmıştır. Bu alanda bazı güç unsurları daima İttifakın belgelerinde yer almıştır: Etkili angajman (çatışma) yeteneği, stratejik ve taktik konuşlanma yeteneği, birliklerin hareket yeteneği, süreklilik yeteneği, lojistik yetenek, üye ve ortak devletlerin askeri kuvvetlerinin ve silah sistemlerinin ortaklaşa kullanılabilir (*interoperable*) olması.<sup>60</sup> Tüm bu yeteneklerin güçlü tutulması ve geliştirilmesi, ihtiyaç duyulan reformların yapılması, üye ve ortak devlet sayısının artması çeşitli zorluklar yaratmaktadır.

58 *Ibid.*, s. 10-12. Strasbourg Zirve Deklarasyonu için, bkz. 4 April 2009 Strasbourg-Kehl Summit Declaration. (özellikle, par. 44-46) 25 May 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease)

59 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement* (Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO), Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 17 Mayıs 2010, s. 37; ve "Technical Background Briefing on NATO Command Structure" by Brigadier General Patrick Wouters, Deputy Director Plans and Policy Division, IMS: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions-75353>, 9 Haziran 2011.

60 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, s. 37.

Bu zorluklardan bir bölümü, şüphesiz dil, kültür, askeri doktrin ve silah sistemlerindeki farklılıklardan kaynaklanıyor. Bu yüzden NATO içinde eğitim gittikçe daha büyük önem kazanıyor. Ama daha büyük zorluk, NATO'nun ekonomik kriz yüzünden karşılaşıacağı mali sorunlardır.

### ***Mali Sorunlar***

Lizbon Zirvesinden önce, 17 Mayıs 2010'da yayınlanan NATO Uzmanlar Grubu Raporu, askeri dönüşüm konusunda İttifakın karnesi için tam olarak "başarılı" denemeyeceğini belirtiyor.<sup>61</sup> Teşkilatın önemli ölçüde küçüldüğü, komutanlıkların azaltılarak daha verimli hale getirildiği ve tespit edilen yeni görevlere uygun şekilde yeniden düzenlendiği doğrudur. Buna mukabil, müttefiklerinin silahlı kuvvetlerinin zirve toplantılarında öngörülen iyileştirmelerini tam olarak gerçekleştirdikleri söylenemez. Öngörülen yeni görevler ile silahlı kuvvetlerin imkân ve kabiliyetleri arasındaki mesafe hala devam etmektedir. Hatta ekonomik zorluklar ve mali kriz sebebiyle söz konusu açığın kolayca kapatılmasının hemen hemen imkânsız olduğu söylenebilir. Askeri dönüşüme yönelik belli ölçüde bir ilerleme kaydedildiyse, bu ilerleme Kosova ve Afganistan operasyonları sayesinde gerçekleşmiştir. Özellikle Afganistan'daki NATO Uluslararası Güvenlik Yardım Gücünün (*International Security Assistance Force - ISAF*) operasyonları bazı imkân ve kabiliyetlerin acilen iyileştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçlar adı geçen Raporda şöyle özetlenmektedir: Konuşlanma ve süreklilik yeteneği (bu yetenek hem operasyonun yapıldığı ülkeye ulaşım, hem de o ülkedeki operasyon alanlarına intikal yeteneği ile birinci derecede ilgilidir); isyana karşı (*counter-insurgency*) operasyonlara ortak yaklaşım oluşturulması (bu yeteneğin geliştirilmesi mali imkânlardan çok askeri kültür ve siyasi anlayış farklarıyla ilgilidir); ve ortak kullanılabilir komuta-kontrol, haberleşme, bilgisayar, istihbarat, gözetleme ve keşif imkânları.<sup>62</sup>

On iki üyeden oluşan ve bunlardan onunun Avrupalı üyelerin temsilcilerinden teşekkül ettiği Uzmanlar Grubu Raporuna göre,<sup>63</sup> askeri dönüşümü engelleyen en önemli etken Avrupalı üyelerin savunma harcama ve yatırımlarının yetersizliğidir. Günümüz itibarıyla yirmi altı Avrupalı müttefikten sadece altısı gayrisafi milli hasıllarının %2'si ya da biraz fazlasını savunmaya ayırmaktadır. Gayrisafi milli hasıllarının %4,5'tan fazlasını savunmaya tahsis eden ABD ile Avrupa arasındaki askeri yetenek farkı çarpıcıdır. Bu farkın devamı, hiç şüphe yok ki, İttifak dayanışmasını olumsuz etkilemeye devam edecektir. Son yirmi yılda Avrupalı müttefiklerin (Türkiye dâhil) savunma bütçeleri toplamının en büyük bölümü askeri personel harcamalarına gitmiş, askeri yatırımlar ise, NATO'nun öngördüğü %20'ye hiçbir zaman ulaşamamıştır. Bunun sonucu olarak, NATO organlarında alınan kararlara ve yapılan planlara rağmen, beklenen askeri dönüşüm düzeyinin altında kalmıştır.

61 *Ibid.*, s. 37-38.

62 *Ibid.*, s. 38.

63 *Ibid.*, s. 38.

Bu sorunun çözümünü kolaylaştırmak bakımından, Uzmanlar, Genel Sekreter ve Stratejik Konsept 2010, NATO-AB işbirliğinin potansiyel yararını vurgulamışlar, fakat aynı zamanda bu potansiyelin kullanılmadığını ima etmekten geri durmamışlardır. NATO bünyesinde yapılan tüm çalışmalar NATO-AB ortaklığının kapsamlı bir işbirliğine dayanmasını, savunma harcamaları ve yatırımlarını adil şekilde paylaşımını, her iki teşkilatın imkân ve kabiliyetlerinin örtüşerek israfa yol açmamasını, ortak faaliyetlerin karşılıklılık esasına göre düzenlenmesini ve “askeri” ve “askeri olmayan” eylemler gibi kesin kategorileşmelere itibar edilmemesi gerektiğini, zira askeri alanla olmayanın çoğu zaman iç içe girdiğini önermişler ya da telkin etmişlerdir.<sup>64</sup> Bu son ilke, NATO’nun bazı belli sorumlulukları üstlenmesi ve AB’nin de başka sorumlulukları alması gibi bir ayırımdan ziyade, günümüzdeki tehditlerin ve kriz durumlarının etkili şekilde karşılanmasının her iki teşkilatın yeteneklerine ihtiyaç duyacağını vurgulamaktadır. Pek çok durumda hem zorlayıcı hem de zorlayıcı olmayan tedbirlere ihtiyaç duyulacağı için her iki teşkilatın yeteneklerini birleştirmek maliyet-kazanç dengesinin korunmasını kolaylaştıracaktır.

Görünen o ki, ekonomik ve mali kriz NATO’nun askeri dönüşüm programını büyük ölçüde etkileyecektir. Karar vericiler zor tercihlerle karşı karşıya kalacaklardır. Müttefiklerin bir bölümü konvansiyonel tehditlerin devam ettiğini algılayarak, NATO’nun konvansiyonel yeteneklerden büyük ölçüde fedakârlık etmesi mümkün gözükmemektedir. Bu algı Rusya’nın Gürcistan harekâtından sonra güçlenmiştir. Ayrıca Libya müdahalesi, Akdeniz’in kontrolü ve Hint Okyanusundaki korsanlıkla mücadele konvansiyonel hava ve deniz kuvvetlerinin yeni görevler bakımından önemini bir defa daha göstermiştir. Fakat konvansiyonel tehditleri karşılamak için iyi yetişmiş askeri personele, hatta belki de daha çok sayıda askeri personele ihtiyaç doğabilir. Bu durumda, asker sayısı ile yüksek teknoloji silah sistemleri tedariki arasında seçim yapmak gerekecektir. Öte yandan insani müdahaleleri finanse etmekle yüksek teknoloji silahlar arasında da karar verme ihtiyacı doğabilir. Belli bir şeyi almak ya da iyileştirmek için karar verirken başka bir şeyin azalması ya da kaybı kaçınılmaz olacaktır. Sonuçta nasıl bir seçim yapılırsa yapılsın, fırsat maliyeti (alternatif maliyet) daha az güvenlik anlamına gelecektir. Azalan güvenlik, ya artan tehditler ya da dünyanın kritik bölgelerinde artan istikrarsızlıklar ve düşük yoğunluktaki çatışmaların devamı şeklinde kendini gösterecektir.<sup>65</sup>

### *Askeri Doktrin*

Balkanlarda 1990’larda kazandığı olumlu ve olumsuz tecrübeler NATO’yu askeri doktrin geliştirme çalışmaları yapmaya yöneltmiştir. Bunlardan en gelişmiş olanı Lizbon Zirve-

64 *Ibid.*, s. 23-24; Anders Fogh Rasmussen, NATO Secretary General at Lisbon Summit 2010, “Security and the Effects of Budgetary Constraints”: <http://www.natowint/docu/review/2010/Lisbon-Summit/security-budgets-constraints/EN/index.htm>, 24 Şubat 2012; ve Strategic Concept 2010, par. 32.

65 Derek Braddon “What Lies Ahead? Defence, Budgets and Financial Crisis”: [http://www.nato.int/docu/review/2009/Financial\\_Crisis/defence-Budget-Financial-Crisis/EN/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2009/Financial_Crisis/defence-Budget-Financial-Crisis/EN/index.htm), 24 Şubat 2012.

sinden hemen sonra Aralık 2010'da NATO belgesi olarak yayınlanan *Allied Joint Doctrine APJ-01-D* (Müttefik Birleşik [Askeri] Doktrini) başlıklı 130 sayfalık metindir.<sup>66</sup>

Konvansiyonel tehdit ve saldırıya karşı hazırlanmış olan eski askeri doktrin, Soğuk Savaş'tan sonraki Balkan tecrübesinde yetersiz kalmış ve ilk defa 5. Madde dışındaki askeri faaliyetlere uygun yeni bir doktrin ihtiyacı ortaya çıkmıştı. BM Güvenlik Konseyi tarafından 1992'de kurulan BM Koruma Gücü (*United Nations Protection Force – UNPROFOR*) ile NATO arasında başlayan işbirliği etkili şekilde işleyememiş, özellikle komuta-kontrol ve sivil-asker işbirliği (*civil-military cooperation – CIMIC*) alanlarındaki yetersizlikler yüzünden Bosna ve Hırvatistan'daki sivilleri ve “güvenli bölgeleri” koruma operasyonları önemli ölçüde başarısız kalmıştı. Sırp saldırıları önlenemediği için binlerce sivilin ölümüne sebebiyet verilmişti. NATO'nun koruma görevini gerektiği gibi yerine getirememesinin en önemli sebebi, Avrupalı üyelerin kararsızlıklarının yanında, BM ile NATO arasındaki doktrin farkı idi. NATO'nun askeri eyleme geçebilmesi için gerekli olan operasyonel, hatta taktik düzeyde bile, NATO komutanı ile BM Genel Sekreterinin temsilcisinin ortak karar alma zorunluluğu idi. Üstelik çoğu zaman sivil siyasi temsilci New York'taki Genel Sekretere danışma ihtiyacını duyuyor, Genel Sekreter de Güvenlik Konseyinin üyelerinin kapısını çalıyordu. Bu uzun karar süreci, taktik düzeyde, saldırgana işini rahatça bitirebileceği kadar uzun bir zaman veriyordu. Bu garip durum 1995'de Srebrenica ve Zepa katliamlarından sonra değişmeye başladı. İki teşkilat ortak bir plan hazırladı. Plana göre, önce Sırp'ların hava savunma sistemleri tamamen etkisiz hale getirilecek, daha sonra BM ve NATO'nun ortak çalışmayla önceden tespit ettikleri hedefler vurulacaktı. Yani bir hedef listesi yapılacak ve gerektiğinde müzakereye ve uzun danışmalara gerek kalmadan listedeki hedefler vurulacaktı. 28 Ağustos 1995'de Sırp topçusu Saraybosna'daki pazar yerini vurarak 38 sivil katlettikten bir gün sonra, NATO'nun hava kuvveti önceden tespit edilen tüm Sırp hedeflerini tahrip etti. Üç hafta süren hava harekâtı Sırp saldırılarını durdurarak Dayton Antlaşmasına giden yolu açtı.<sup>67</sup>

Bosna ve daha sonra Kosova operasyonları İttifak için yararlı tecrübeler oldu. Böylece, doktrin değişmesi yazılı metinler üzerinden değil, pratikte başladı. NATO ve BM, kendi tecrübelerinden yararlanarak pek çok askeri doktrin çalışması yaptı, kılavuz kurallar içeren metinler hazırladılar. Bu metinler açık forumlarda ve İttifak organlarında tartışıldı ve kaydedilen gelişmeler taslaklar halinde yayınlandı.<sup>68</sup>

Fakat sorun sadece komuta-kontrol ile ilgili değildi. Clausewitz'in deyişiyle, savaşın “dil bilgisi-grameri” yani “doğası” ile uygulanan stratejiler arasındaki uyumsuzluktan

66 *APJ-01 D Allied Joint Doctrine*, Aralık 2010: <http://www.mod.uk/nr/rdonlyres/c45d7ae8-ed47-4d3, 24 Şubat 2012>.

67 Schulte, *op.cit.*, s. 23-24 ve Richard Holbrooke, *To end a War*, New York, Random House, 1998, s. 70-72 ve 103-104. Holbrooke'a göre, hava harekâtı başlamadan önceki saatlerde yer alan danışma sürecinde UN Genel Sekreteri Kofi Annan ve Avrupalı müttefikler uyumlu davrandı ve Harekat kararının alınması kolay oldu.

68 Mesela bkz. *NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*, 2003, <http://documentsearch.org/pdf/natopublication-ajp-5.html>; ve *AJP-3,4 (A) Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations-Ratification Draft-1*, 2010: [http://www.kam.it/download/14142/ajp-3,4\(a\), 22 Nisan 2012](http://www.kam.it/download/14142/ajp-3,4(a), 22 Nisan 2012).



kaynaklanıyordu. Politika, savaştan, yani askeri güç kullanımından, veremeyeceği bir şeyi istiyordu.<sup>69</sup> 5. Madde senaryoları için, yani konvansiyonel savaş için, hazırlanan silahlı kuvvetlerden 5. Madde dışındaki bir misyonu (kriz yönetimi, barışa destek operasyonu) gerçekleştirmesi bekleniyordu. Bu iki görev arasında dört temel fark vardı.<sup>70</sup> Konvansiyonel savaşın hedefleri açıkça tanımlanmış ulaşılabilir amaçlardır. Barışı korumaya ya da desteklemeye yönelik askeri operasyonlarda ise, belli bir hedefi tahrip etme, belli bir orduyu yenme ya da belli bir araziye işgal etme gibi hedefler söz konusu değildir. Amaçlar müphemdir. Kaldı ki, kesin ve açık tanımlanmış amaçlara ulaşmaya çalışmak BM ve NATO organlarında uzlaşmaya varamama sonucunu doğururdu, çünkü zaten müdahale edilmek istenen durumların kendisi belirsizliklerle doluydu. İkincisi, askeri kuvvetin düşmanın kritik noktalarına yığınak yapması savaşın temel ilkelerinden biridir. Oysa kriz yönetimindeki askeri operasyonlarda bu ilkenin tam tersi geçerlidir. Klasik anlamda cephe söz konusu değildir. Askeri kuvvetlerin barışı sağlamak ve kriz yönetiminde etkin olabilmek için ilgili ülkenin sathına yayılması gerekir. Yayılan birlikler ise saldırılara açık hale gelir. Üçüncüsü, savaşta baskın tarzında askeri eylemler önemli bir taktiktir. Baskın düzenlemek içinse gizlilik ve yanıtma yöntemlerini kullanmak esastır. Oysa kriz yönetiminde askeri operasyonlarda askeri kanatın diğer devletlerarası teşkilatlarla, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içinde olması, yerel yönetimlerle iyi ilişkiler sürdürmesi gerekir. Böyle bir ortamda herkes bilgilerin paylaşılmasını bekler ve gizlilik mümkün değildir. Kaldı ki, müdahale gücünün gizlilik, yanıtma ve baskına yönelmesi askeri operasyonun meşruiyetini yitirmesine sebep olabilir. Dördüncüsü, komuta birliği konvansiyonel operasyonların en temel özelliklerinden biridir. Balkanlarda gözlemlediğimiz gibi, başka teşkilatlarla işbirliği zorunluluğu ve askeri kuvvetin katılımcı ülkelerin milli kontenjanlarından teşekkül etmesi, her kontenjanın kendi askeri hiyerarşisini muhafaza etmesi ve kontenjan komutanlarının kritik durumlarda ve eyleme geçmeden önce kendi başkentlerine danışma ihtiyacını duyması, komuta birliği ilkesini zedeleyen hususlardır.

NATO, hem karargâh çalışmaları hem de sahada elde ettiği tecrübelerle bu sorunlara çare aramaya çalıştı. Sahadaki gözlemler karargâha ilham kaynağı oldu ve bu gelişmeler, Lizbon 2010'da kabul edilen belgelerde yazılı ifadesini buldu.<sup>71</sup> Böylece NATO'da siyasi olanla askeri olan, teşkilatın ötesinde, karşı-isyan ve barış operasyonları doktrin ve strateji düzeyinde de bütünleşiyor ve her türden konvansiyonel ve konvansiyonel olmayan operasyonlar kapsayıcı hale geliyordu. Bütünleşmeyi, her bakımdan Müttefik Birleşik Doktrini'nde ayrıntılı olarak görmek mümkündür.<sup>72</sup> Bu belgeye hakim olan "bütünleşme"

69 Carl von Clausewitz, *On War* (der. ve çev. Michael Howard ve Peter Paret), Princeton, N.J., Princeton University Press, 1976, Kitap VIII, Bölüm B-6; Türkçe tercüme için, *Savaş Üzerine*, İstanbul, Spartaküs Yayınları, 1997 (çev. Şiar Yalçın).

70 John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen, Colin S. Gray, *Strategy in the Cotemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 299-301; ve Hew Strachan, "Introductory Essay: The Changing Character of War" Karlk Erik Haug ve Ole Jorgen Maa (der.), *Conceptualising Modern War*, Londra, Hurst, 2011, s. 19-25.

71 *Lisbon Summit Declaration*, 20 November 2010; <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official-texts-68828.htm>., 28 Şubat 2012.

72 AJP-01 (D) *Allied Joint Doctrine, December 2010, op.cit.*

anlayışı, her konuda ve her alanda bütünleşme ve kavramların birbiriyle iç içe girmesidir. Müşterek Birleşik Doktrin başından sonuna kadar bu anlayışı yansıtmaktadır:

- Tüm askeri operasyonlara aynı şekilde yaklaşılmaktadır. NATO'nun askeri kuvvetleri silahlı çatışmadan (5. Madde kapsamına giren operasyonlar ve barışı zor kullanarak kabul ettirme operasyonları) insani müdahaleye kadar her çeşit askeri operasyonu potansiyeli itibariyle üstlenme durumundadır. "Operasyon operasyondur" düsturu benimsenmelidir. Her operasyona göre değişen sadece görevin tanımı, kısıtlamalar ve diğer etkenlerdir. Onun için ilkeler düzeyinde göreve ve operasyon tipine göre farklı askeri doktrinler söz konusu olamaz. BM ve NATO'nun tarihinde bu bütünleşme ilk defa bu kadar açık ve seçik ortaya konuyor. Her askeri operasyonda en şiddetli şekilde dahi kuvvet kullanmanın gerekli olabileceği durumların ortaya çıkabileceği telkin ediliyor. Burada Bal-kan, Irak ve Afgan tecrübelerinin etkisi açıkça görülüyor.
- NATO'nun klasik sorumluluk alanı içindeki operasyonlarla o alanın dışındaki operasyonlar arasında temelde bir fark söz konusu değildir. Tüm operasyonların üyeler bakımından olumlu ya da olumsuz etkileri vardır. Tüm üyelerin silahlı kuvvetleri yakın ya da uzak ülkelerde gerektiğinde konuşlanabilir ve harekâta geçebilir durumda olmalıdır.
- İttifakın gücü tüm üyelerinin (ve ortaklarının) toplam gücünden oluşur. Bu güç diplomasi, ekonomi ve askeri unsurlardan meydana gelir ve İttifakın istihbarat yeteneğini kullanır. Üyeler arasında belli bir olayda mutabakat oluşursa bu güç bütünleşmiş olarak harekete geçer. Operasyonlarda kuvvetler (kara, hava, deniz) bütünleşmiş olarak kullanılır.
- Askeri kuvvet diğer güç unsurlarıyla beraber toplu halde ve koordineli şekilde kullanılmalıdır. Benzer şekilde, siyasi düzey ile stratejik, operasyonel (hareket) ve taktik düzeyler arasındaki yoğun etkileşim ve iç içe geçişler daima göz önünde tutulmalıdır. En üst düzeyde tespit edilen siyasi amaçlar en alt düzeydeki taktik eylemleri etkileyeceği gibi, taktik bir hata da siyaseti etkileyebilecektir. NATO'nun karar süreci, Müttefik Birleşik Doktrin'de safhaları ve düzeyleri itibariyle şöyle anlatılıyor: Kuzey Atlantik Konseyi askeri müdahalenin gerekliliği hakkında karar alır ve harekâtın siyasi amaçlarını tespit eder. Konsey'in kararının rehberliğinde Avrupa Müttefik Yüksek Komutanlığı (*Supreme Allied Command(er) Europe – SACEUR*) stratejik düzeyde harekât planlarını geliştirir (*Strategic-level Operations Plan – OPLAN*). Buna ek olarak, destek planları (SUPLANS), finansal planlar ve komuta-kontrol tertipleri de SACEUR'ün sorumluluğundadır. Bu planlar Kuzey Atlantik Konseyi ve Askeri Konsey tarafından onaylandıktan ve harekâtı yürütecek komutan tarafından benimsendikten sonra tekrar SACEUR tarafından onaylanır ve yürürlüğe konur. SACEUR harekâtın sürdürülmesini de denetler. Kısaca belirtmek gerekirse, stratejik düzeydeki harekât (operasyonel) planı (OPLAN) Kuzey Atlantik Konseyinin tanımladığı siyasi amaçları askeri hedeflere dönüştüren belgedir. Operasyonel düzey harekâtın planlandığı, yönetildiği, sürdürüldüğü

ve stratejik hedeflerin gerçekleştirildiği düzeydir. Taktik düzey ise, askeri görevlerin yerine getirilmesi için askeri kuvvetlerin kullanıldığı düzeydir. Taktik görevlerin başarıyla ifa edilmesi operasyonel ve stratejik düzeylerdeki başarılarına katkıda bulunur.

- NATO operasyonları çokuluslu operasyonlar olduklarından ileri düzeyde işbirliğine ve koordinasyona ihtiyaç duyarlar. Askeri kuvvetler bu ihtiyacı, genellikle komuta birliği ile sağlarlar. Bu sayede planlama ve uygulama ahenk ve tutarlılıkla yürütülür. Çokuluslu operasyonlarda komuta birliğinin engellerle karşılaşmasının yanı sıra, operasyonlarda sivil kuruluşların da aktif roller almalarından kaynaklanan sorunlar da vardır. Bu gibi engeller ancak diplomasi yoluyla aşılabılır düşüncesi benimsenmiş ve komuta birli yerine amaç birliği ve güç birliğini öne çıkartılmıştır. Ortak amaç, iyi niyet, sorumluluk paylaşımı ve katılımcıların birbirlerinin yetenek ve sınırlarını anlamaları güç birliğini sağlamak bakımından esas unsurlar haline gelmiştir.
- Müttefik Birleşik Doktrin belgesinde, karar ve emirlerin sarahati ile baskın şeklinde taarruz, yığınak ve amaç birliği gibi temel ilkeler her türden operasyon için vurgulanıyor ve bunlara devamlılık, lojistik, esneklik, birliklerin güvenliği ve hareket serbestisi gibi başka ilkeler de ekleniyor. Belge, “tüm askeri operasyonlar için geçerli olan” bu ilkelerin yanında, barış operasyonlarıyla ilgili başka mülâhazaları<sup>73</sup> da ortaya koyuyor: Görevi ifa ederken çatışan taraflara karşı önyargılı olmamak ve taraf tutmamak, tarafların pasif ya da aktif rızasını almak, amaçları gerçekleştirmek için gerekli ölçüde ve orantılı güç kullanmak, şeffaf olmak, müttefik kuvvetlerle yerli halk arasında karşılıklı saygıya dayanan ilişkiler sürdürmek, inandırıcı olmak ve uluslararası toplumun, operasyona katkıda bulunan devletlerin ve yerli halkın gözünde meşruiyetini muhafaza etmek.

Bağdaştırılması güç, hatta imkânsız, ilke ve mülâhazaların bütünleşmiş şekilde listelenmesi, konvansiyonel operasyon ilkelerine öncelik ve ağırlık verilmesi ve o “temel ilkelerin” (*fundamental principles*) barış operasyonları için de geçerli olabileceğinin vurgulanması, barış operasyonlarının silahlı çatışmalar içerebileceğini, hatta konvansiyonel savaşa dahi dönüşebileceğini ifade ediyor. Her askeri operasyonun son çözümlemede bir savaşa dönüşebileceği anlayışı ABD ve Avrupa’da gittikçe daha geniş kabul görüyor. Savaşı, barış operasyonlarından ayırmak için BM’nin geliştirdiği ölçütler gittikçe müphemleşiyor. Bu noktaya nasıl geldik? Çelişkilerin birlikte doktrinleşmesi NATO’yu yeni bir ikileme karşı karşıya bırakıyor mu? Bu sorulara cevap verebilmek için Afganistan tecrübesinin gün ışığına çıkardığı bazı çelişkileri yakından irdelemekte fayda vardır.

## Askeri Doktrin ve Afganistan İkilemleri

Afganistan tecrübesi doktrin ve stratejinin sadece düşünce, öngörü ve planlama olmadığını, aynı zamanda “pratik” ve uygulamayla gelişen bir eylemler bütünü olduğunu ortaya koymuştur. Bir dizi *ad hoc* siyasi karar ve onların eyleme geçmesi sonucunda ISAF,

73 *Ibid.*, 1 (6) – 1 (9).

istikrara katkı yapma görevinden kapsamlı bir karşı-isyan (*counter-insurgency*) görevine evrildi. Söz konusu olan, stratejinin baştan aşağıya değişmesi değildi; değişim daha ziyade amaçlara ulaşmak için kullanılan yöntemlerle ilgiliydi. Ayaklanmayı sona erdirmek, Taliban'ı, hükümeti devirme yeteneğinden yoksun bırakmak, Afgan güvenlik güçlerini eğitmek ve güçlendirmek ile ülkenin inşasına ve gelişmesine katkıda bulunmak gibi hedefler değişmedi.<sup>74</sup> Diplomasi yoluyla ISAF içinde komuta ve güç birliği önemli ölçüde sağlandı. Askeri kontenjan gönderen hükümetlerin ve onların karargâhlarıdaki temsilcilerinin kendi milli siyasi yaklaşımlarını bir tarafa bırakmaları önemli ölçüde gerçekleşti. Afgan hükümetinin imkân ve kabiliyetlerinin geliştirilmesi öncelikli amaç olarak kabul edildi. General Stanley McChrystal ve General David Petraeus'un stratejik önerileri kabul edilip uygulanmaya kondu.<sup>75</sup>

İkiz kulelerin El-Kaide tarafından yerle bir edilmesinden hemen sonra NATO, tarihinde ilk defa bir terör saldırısına karşı 5. Maddeyi işletti. Ortak meşru savunma hakkına dayanan ABD ve Birleşik Krallık Afganistan'da yuvalanan El-Kaide ve onu barındıran Taliban'a karşı askeri müdahale başlattılar. Müttefik askeri operasyonları büyük bir hızla hedeflerine ulaştı. Taliban rejimine son verildi. El-Kaide'nin Afganistan'daki etkisi kırıldı. Örgüt, Pakistan'a kaçtı. Fakat Taliban'ın eylemleri sona ermedi. Aksine, şiddet ortamı gittikçe yayıldı. Ülke bir türlü ABD ve müttefiklerinin denetimi altına alınamadığı için Amerikan askerinin mevcudu (*Operation Enduring Freedom*) tedricen artarak 2006'da 20.000 ve kısa sürede 36.000'i buldu. 2003'de ISAF'in komutası NATO'ya devredildi. Buna koşut olarak sorumluluk alanı genişletilerek tüm Afganistan'ı kapsadı ve aynı tarihte Amerikan askerlerinin büyük bölümü de ISAF'in komutası altına girdi.<sup>76</sup> 2006'dan sonra iyice artan Taliban eylemleri ve şiddet NATO içinde ve Washington'da yeni bir strateji arayışına yol açtı. Müttefik liderler Riga'da sivil ve askeri önlemleri bütünleştiren bir "kapsamlı yaklaşım"ın gereği üzerinde mutabakata vardı. Fakat Afganistan'da devam eden çatışmalar ve merkezi otoritenin zaafı yüzünden böyle bir yaklaşım uygulanamadı.<sup>77</sup>

Barak Obama iktidara gelince çatışmaların denetim altına alınması için asker sayısının epeyce artırılmasını yoluna gitti Yönetim vakit geçirmeden mevcut 36.000 askere 17.000 daha ekledi. ABD'nin siyasi amaçlarını gerçekleştirmek bakımından Afganistan'ı Pakistan'dan ayırmadan ele almak gerekiyordu. Hedef, Taliban'ı yenmek olmamalı, onun yakaladığı "ivme"yi geri çevirmek olmalıydı. Başka bir deyişle, şiddetin kontrolü ve inisiyatifin ABD ve müttefiklerine geçmesi temin edilmeliydi. Son olarak güney ve doğu bölgelerinin kontrolü bir an önce merkezi otoriteye devredilmeli ve bu amaçla Afgan güvenlik güçlerinin eğitimine hız verilmeliydi.<sup>78</sup>

74 Alexander Mattelaer, "How Afghanistan has Strengthened NATO", *Survival*, Cilt 53(6), 2011, s. 131.

75 *Ibid.*, s. 132-134.

76 Alexander Nicoll, "The Road to Lisbon", Toby Dodge ve Nicholas Redman (der.), *Afghanistan to 2015 and Beyond*, Londra, Routledge (IISS), 2011, s. 39-40.

77 *Ibid.*, s. 42.

78 *Ibid.*, s. 43-44.

Bu arada hem NATO içinde hem de ABD'de tartışmalar tüm hızıyla devam ediyordu. 2009-2010'daki siyasi ve askeri gelişmeler yeni stratejik tedbirlere, daha doğrusu denemelere yol açtı. Haziran 2009'da General Stanley McChrystal'ın ISAF'in komutanlığına tayin edilmesi yeni bir askeri yaklaşımın başlangıcı oldu. General McChrystal karşı-isyan operasyonları alanında tecrübeliydi. General David Petraeus komutasında Irak'ta sivil halkı öne çıkaran taktikler uygulamışlar ve kısmen başarılı olmuşlardı.<sup>79</sup> Yeni ISAF komutanının göreve gelir gelmez Obama'dan 40.000 asker daha istemesi Pentagon, Beyaz Saray ve Kongre'de tartışmalara sebep oldu.<sup>80</sup> Tartışmaları ustalıkla yöneten Obama, sonunda 30.000 ilave askerin Afganistan'a gönderilmesine karar verdi. Ekim 2011'de ISAF'deki Amerikan askerlerinin sayısı 90.000'e, ISAF'in toplam asker sayısı ise, 137.638'e ulaştı. Bu arada, Afgan Ulusal Ordusu 171.600 ve Afgan Polis Gücü 134.000 personel sayısını planlandığı gibi yakaladı.<sup>81</sup>

ISAF'in gücünün artırılmasının ötesinde, McChrystal ve Petraeus karşı-isyan mücadelesinin askeri olarak değil, fakat siyaseten kazanılması gerektiğine inanıyorlardı.<sup>82</sup> Taliban'a ve El-Kaide elemanlarına karşı silahlı mücadele devam ederken sivil otoritenin güçlendirilmesi ve sivil halkla işbirliğine girilmesi gerekiyordu. Halkı, isyancılardan ayırarak ikincileri yalnızlaştırmak, onların meşruiyetini azaltırken sivil otoritenin ve ISAF'in meşruiyetini sağlam tutmak gerekiyordu. Silahlı mücadele devam ederken, hatta tırmanma eğilimi gösterirken, müttefikler bir taraftan Kabil'deki merkezi otoriteyi güçlendirmeye, diğer taraftan yerel yönetimlere ve yerel halka yeniden inşa alanında katkı ve yardımda bulunmaya çalışıyorlardı. Bu yaklaşım yeni değildi. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupalı devletlerin sömürgelerindeki isyanlara karşı uyguladıkları yöntemlerin yeni versiyonu idi. Mesela Malaya (1948-1960), Hindi Çini (1946-1954), Kenya (1952-1960) ve Kuzey İrlanda (1968-1998)'da İngilizler ve Fransızlar tarafından uygulanmıştı. Bir taraftan silahlı çatışmaya, diğer taraftan yerli halkın kalbini ve düşüncesini (*hearts and minds*) kazanmaya dayanıyordu. "Daha az zorlama, daha çok ikna" düsturunu öne çıkarıyordu.<sup>83</sup> Aslında, bu stratejinin başarılı olduğu örnekler vardır. Malaya tecrübesi ve Kuzey İrlanda başarılı örnekler olarak verilebilir. General Petraeus ve McChrystal, bu stratejiyi Irak'ta uygulamışlar ve kısmen başarılı olduklarını gördükleri için Afganistan'da da *mutatis mutandis* yararlı olacağına inanmışlardı. Fakat Afganistan'daki gidişat bu inancın doğru çıkmayacağına ilişkin ipuçları veriyor.

NATO'nun Afganistan harekâtı (*ISAF*), üstesinden gelmekte zorlandığı ikilemlerle karşılaşmaktadır. Bunlardan bazıları genel karakterdeki ikilemlerdir. Bazıları ise Afganistan'ın özel durumuna ilişkindir. Önce geneli ele alalım. Zamanımızda barış ope-

79 David Petraeus, "Counterinsurgency Concepts: What We Learned in Iraq", *Global Policy*, cilt 1 sayı1,2010, s. 116-117.

80 Dana Allin, "US Policy and Afghanistan", Dodge ve Redman (der.), *op.cit.*, s. 61-62.

81 *The Military Balance 2012*, Londra, Routledge (IISS), 2012, s. 27-29.

82 Toby Dodge, "Domestic Politics and State-Building", Dodge ve Redman (der.), *op.cit.*, s. 80.

83 Jens Ringsmø, "Conducting Counterinsurgency by Alliance: Wave of the Future or Strategic Dead End?", Haug ve Mao (der.) *Conceptualising Modern War*, Londra, Hurst and Company, 2011, s. 163-184.

rasyonlarını ve karşı-ısyan operasyonlarını iki farklı şekilde düşünmek mümkündür.<sup>84</sup> Birincisi, karşı tarafta bir düşman olduğunu varsaymak ve düşman kuvvetlerini kesin bir zafer sonucunda tamamen etkisiz hale getirerek yeni bir siyasi-ekonomik rejimi (tercihen az-çok demokratik ve liberal) ve hükümeti, hatta siyasi kültürü, ona zorla kabul ettirmektedir. Bu yaklaşım, Amerikan İç Savaşında Güney'e ve İkinci Dünya Savaşında Almanya ve Japonya'ya karşı uygulanan kayıtsız-şartsız teslim stratejisi ve rejim değiştirme siyasetidir. Fakat Irak tecrübesi bu anlayışın artık pek başarılı olamayacağını göstermiştir. Bu yaklaşımın çağdaş uluslararası hukuka uygunluğu da son derece tartışmalıdır. Bu anlamda, askeri müdahalenin meşruiyetini zayıflatan bir etken olacağı kuşkusuzdur.<sup>85</sup> İkinci anlayış, askeri harekâtı sınırlı tutarak, siyasi etkileşimi (resmi ve gayri resmi görüşmeler yoluyla ve demokratik tartışma zemini hazırlayarak) artırmak, yeni bir siyasi ve ekonomik rejim kurulmasına aktif olarak katkıda bulunmak ve yeni rejimi sağlamlaştırmak için tedbirler almaktır. Buradaki amaç karşı tarafa irademizi zorla kabul ettirmek değil, hem kendinizin hem karşı tarafın kullandığı gücü sınırlayarak, hiçbir tarafın maddi ve manevi mevcudiyetinin tehdit altında olmadığını göstermektir. IRA ve ETA'ya karşı uygulanan strateji böyledir.

Afganistan'da uygulanan yaklaşım, her iki anlayıştan da yararlanan melez bir stratejiye benzemektedir. Askeri müdahalenin ilk safhasında düşman odaklı bir strateji ile Taliban'ın etkisi geçici olarak azaltılmış ve Kabil'de meydana gelen otorite boşluğu ABD'nin kurduğu yeni rejimle (Karzai Hükümeti) doldurulmuştur. "Yerliliği" büyük ölçüde şüphe götüren Karzai rejimini destekleme ve güçlendirme görevi ise ISAF'a verilmiştir. ISAF'ın ülkenin istikrar ve barışına önemli ölçüde katkılarda bulunduğu bir gerçektir. Petraeus-McChrystal ikilisinin uyguladığı siyaset ve kalkınma ağırlıklı strateji, hiç şüphe yok ki, yapılması gereken en iyi şeydi. İnsan ve halk merkezli bir strateji uygulamak gerekiyordu. Sivillerin korunması, hukukun üstünlüğünün, korkusuz ve özgür bir tartışma ortamının yaratılması ve kamu hizmetlerine halkın erişmesinin kolaylaştırılması amaç olarak benimsenmeliydi. Öyle de yapıldı. Fakat geç kalındığı için, bu noktada NATO, üstesinden gelemediği bir sorunla karşılaştı. Yeni stratejiye rağmen, Taliban'ın eylemleri ve şiddet azalmadı, aksine arttı. BM'ye göre, 2010'un ilk yarısına nazaran ikinci yarısında ölüm ve yaralanmalara sebebiyet veren olaylar %66'lık bir artış gösterdi. Aynı yıl, Taliban önemli ölçüde hareketliliğini artırdı. Çatışmalarda 2.777 ölüm ve 4.343 yaralanma kaydedildi. 2009 yılıyla karşılaştırıldığında %28 artış söz konusuydu.<sup>86</sup> 2011'de güvenliği ihlal eden olayların aylık ortalama sayısı 1.995'e ulaştı. Bu ortalama 2010'a göre %21'lik bir artışa işaret etmektedir.<sup>87</sup> ISAF de, şiddete karşı güç kullanarak mukabele etmeye hazırды.

84 Ali L. Karaosmanoğlu, "Yirmibirinci Yüzyılda Savaş Tartışmak: Clausewitz Yeniden", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8(29), 2011, s. 19.

85 Müge Kınacıoğlu, "Forcing Democracy: Is Military Intervention for Regime Change Permissible", *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, Cilt 1(1), 2012, s. 28-49.

86 Nicoll, Op.cit., s. 22-23.

87 *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security*, Report of the Secretary-General of the UN, 13 December 2011 (A/66/604-S/2011/772). 25 May 2012. <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/111219%20SG%20Report%20Afghanistan.pdf>

Tırmanan şiddet, siyaset, kalkınma ve inşa odaklı stratejinin barışa yönelik etkisini büyük ölçüde azalttı.

Afganistan'daki durumun zorluklarını ülkenin ve NATO'nun kendi şartlarında da aramak gerekir. Her şeyden önce bir meşruiyet sorunu söz konusudur. Karzai rejimi Washington tarafından kurulup desteklediği için pek çok Afganlının gözünde emperyalist Batılıların desteğiyle ayakta duran, meşruiyeti sakat bir rejimdir. Seçimlerin, hem ülke hem uluslararası düzeyde hileli yapıldığı kanısı meşruiyet sorununu çözmemiş, aksine güçlendirmiştir. Askeri operasyonlarda sivillerin zaman zaman “yan tahribat” (*collateral damage*) sonucu, hatta bazen kasıtlı olarak öldürülmesi ve askerler tarafından İslam dinine karşı yapılan saygısızlık ve densizlikler, meşruiyet eksikliğini daha da vahim hale getirmektedir.

NATO, komuta birliğini tatminkâr bir düzeye getirmesine rağmen, siyasi kararlar bakımından İttifak, bir egemen devletler teşkilatı olmaktan çıkmadı, çıkamazdı. Her üye devletin, kendine özgü çıkarları ve yaklaşımlarını aşip mutabakata varmaları her zaman mümkün olmuyordu. Özellikle, ABD'de Yeni Muhafazakârlar iktidardayken siyasete ağırlık veren kapsamlı bir yaklaşımı (*Comprehensive Approach - CA*) uygulamak mümkün değildi. NATO'nun, “devlet inşa etme” faaliyetini AB'nin elinden alacağından endişe eden Fransa'nın isteksizliğine rağmen, Kasım 2006'daki Riga Zirvesinde “Kapsamlı Siyasi Kılavuz” (*Comprehensive Political Guidance*) başlıklı belgenin benimsenmesi bu yönde bir ilerleme olarak kabul edilebilir.<sup>88</sup> Fakat bu konuda bir eylem planının hazırlanmasının kabul edilmesi ancak 2008'deki Bükreş Zirvesinde mümkün olabildi.<sup>89</sup> Eylem Planının hazırlanması, Müttefik Harekât Komutanlığı (*Allied Command Operations-ACO*) ve Müttefik Dönüşüm Komutanlığı (*Allied Command Transformation-ACT*) elemanlarından oluşan Kapsamlı Yaklaşım Görev Gücü (*Comprehensive Approach Task Force*) denen komisyona havale edildi.<sup>90</sup> Bu sürecin karmaşık ve zor olacağı ve uzun zaman alacağı öngörülebilir. Bugün bile bazı müttefikler Kapsamlı Yaklaşımın ya çok düşük düzeyde askeri kuvvet kullanmayı ya da hiç kullanmamayı telkin ettiğini ileri sürmektedirler. Öte yandan, üyelerin bazıları da, İttifakın 5. Madde operasyonlarına ağırlık vermesini, bunun dışında kalan istikrar ve barışı koruma operasyonlarına mümkün olduğu kadar uzak durmasını savunmaktadırlar. Oysa Kapsamlı Yaklaşımın vurguladığı ve kavramlaştırmak istediği, sivil-asker işbirliğine dayanan ve siyasi yaklaşıma ağırlık vermekle beraber askeri operasyonları saf dışı bırakmayan bir yaklaşımdır.<sup>91</sup> Bu yöndeki karargâh çalışmalarına rağmen, Afganistan'da gecikerek uygulanan ve belirttiğimiz sebeplerden ötürü tam bir başarı elde edemeyen strateji budur. Hem karargâh çalışmaları hem Afganistan tecrübesi göstermiştir ki, Kapsamlı Yaklaşımın temelindeki en önemli zorluk sadece sivil-asker ilişkisinden kaynaklanmamaktadır. Sivil-asker işbirliğini tesis etmenin temelde siyasi bir

88 *Comprehensive Political Guidance*, Riga, 29 November 2006: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics-49176.htm>, 22 Şubat 2012. Ayrıca, bkz. Ringsmore, *op.cit.*, s. 177.

89 *Bucharest Summit Declaration*, 3 April 2008, par. 11. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official-texts-8443.htm?selectedlocal=en>. 27 Nisan 2012.

90 Ringsmore, *op.cit.*, s. 177-178.

91 Ringsmore, *op.cit.*, s. 178.

sorun olmasından kaynaklanmaktadır. Son çözümlemede sorun, stratejik karar ve kontrol sorumluluğunun kime ait olacağına düğümlenmektedir.<sup>92</sup> NATO'nun yükünün büyük bölümünü omuzlayan ABD'ye mi? Yoksa AB'ye mi? AB deyince de, akla genellikle Almanya ve Fransa gelmektedir. Bu noktada, NATO bir liderlik sorunuyla karşılaşmaktadır.

## Sonuç ve Geleceğe Bakış

Bu incelemenin konusu Kuzey Atlantik İttifakının Soğuk Savaştan sonraki dönüşümü ve o dönüşümün sınırlarıyla ilgiliydi. İttifakın neye dönüştüğünü anlayabilmek için Soğuk Savaştaki NATO'nun nasıl olduğunu da irdelemek gerekiyordu. Çünkü o zamanki sorunlardan bazıları bugün de devam ediyor. Dönüşüm onlara yenilerini ekledi. NATO, buna rağmen, büyük gayretle dönüşmeye devam ediyor. Ama sürecin ciddi engellerle ve sınırlamalarla karşılaştığına şüphe yok. Her on yılda bir hazırlanan Stratejik Konseptler dönüşümü sınırlayan engelleri açıklıkla ortaya koyup bunların nasıl aşılacağına dair somut öneriler geliştirmiyor. Uygulamayla zaten değişmiş olanların bir listesini çıkarıp, sonra da bazı temennilerde bulunmakla yetiniyor. Bu metinleri okuyanlar söz konusu dönemde NATO'nun nereden nereye geldiğini görebiliyor; fakat neleri yapmadığını ve neden yapmadığını tam olarak anlayamıyor.

NATO'yu yakından ya da içinden tanıyanların her fırsatta tekrarladıkları bir gerçek vardır: NATO bir egemen devletler topluluğudur. Bu “malumu ilam” beyan İttifakın başarısızlıklarını örtmek için kullanılan bir bahanedir de aynı zamanda. Öte yandan, müttefiklerin değişik tehdit ve tehlikeler algıladıkları, bunların her zaman uyummadığı, Washington Antlaşmasının 5. Maddesinden değişik beklentiler içinde oldukları ve 5. Maddenin dışındaki operasyonlar konusunda farklı anlayışlara sahip oldukları da gerçektir. Soğuk Savaş sonrasında şartları bir yandan NATO'nun yaşaması için dönüşümü zorunlu kılarken, öte yandan mutabakatı güçleştirmektedir. Kritik durumlarda ABD'nin ağırlığını koyması kolaylaştırıcı bir etken olsa da, aynı zamanda Transatlantik ilişkileri zayıflatan bir sonuç doğurmaktadır. Soğuk Savaşın sona ermesinden bu yana yirmi iki yıl geçmesine rağmen, henüz kapsamlı bir askeri doktrin ayarlamaları üzerinde mutabakat hasil olamamıştır.

Savunmaya kaynak ayırma ve yük paylaşımı ABD ile Avrupa arasında daima önemli bir sorun olmuştur. Güncel ekonomik ve finansal kriz bu sorunu daha da ağırlaştıracaktır. Dönüşümün devamı için gerekli kaynakları bulmak zorlaşacaktır. Avrupalı müttefikler, kendi silahlı kuvvetlerini yeni şartlara göre yenilemeyi (özellikle akıllı savunma-*smart defense* ve ikmal-intikal yeteneğini geliştirme) geciktirebileceklerdir. Bu durum Atlantik'in iki yakası arasındaki yük paylaşımını daha da dengesiz hale getirecektir.

Bu noktada hatırlamamız gereken bir husus vardır. Geçmiş insani müdahalelerde, BM Güvenlik Konseyi kararları çerçevesinde NATO'nun deniz ve hava kuvvetleriyle yaptığı operasyonlar akan kanı durdurmak, hatta anlaşmanın yolunu açmak bakımından

92 Hakan Erik Gunner Syren, “Future NATO-EU Relations: EU Perspectives”, *Partnership for Peace Review*, Cilt 1 (1), 2010, s. 80-81.



başarılı olabilmıştır. 1995'de Bosna'da Sırp kuvvetlerine karşı yapılan hava harekati ve 2011'de Kaddafi'ye muhalif güçlere destek amacıyla yapılan deniz ve hava harekati bunun en aydınlatıcı örnekleridir. Bu çerçevede geliştirilmekte olan askeri doktrinde, insani amaçlı hava ve deniz operasyonlarına özel bir yer verilmesi ve yan tahribatin azaltılması yollarının araştırılması yararlı olacaktır.

Aslında AB, NATO'nun değişmez zaruri ortağıdır. Çünkü üyeleri çok büyük ölçüde örtüşmektedir. Uzmanlar Grubu'nun kaleme aldığı *NATO 2020 Raporu*'nda belirtildiği gibi, ortak üyelerin silahlı kuvvetleri her iki kuruluşa da hizmet vermekte, vergi mükellefleri her iki kuruluşu da finanse etmektedir. Eğer NATO ve AB güvenlik ve savunma alanında kapsamlı bir yaklaşım uygulamak istiyorlarsa, gene *NATO 2020*'nin vurguladığı çerçevede birbirlerini tam olarak tamamlamaları esastır. Tehditleri ve sorumlulukları “askeri” ve “askeri olmayan” diye kategorileştirmeye tarafların iltifat etmemeleri gerekmektedir. Kapsamlı Yaklaşım her türden aracın geliştirilmesini ve aynı olayda çeşitli araçların koordineli şekilde kullanılacağını öngörmektedir. Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, AB'nin güvenlik politikasında belli bir merkezileşmeyi öngördüğü için hem Kapsamlı Yaklaşımın geliştirilmesini hem de NATO içinde ortak ve bütünleşmiş siyasi liderlik sorununu kolaylaştıracağını ümit edebiliriz.<sup>93</sup>

NATO ile AB arasında işbirliğini zorlaştıran başka bir faktör de, Kıbrıs uyuşmazlığının henüz çözülmemiş olmasıdır. Annan Planını reddetmesine rağmen AB'ye üye kabul edilen Kıbrıs Rum Yönetimi Yunanistan'ın desteğiyle Türkiye'yi AB'den uzak tutmakta; NATO üyesi Türkiye de, Kıbrıs Rum Yönetiminin NATO-AB ortak faaliyetlerine katılmasını veto etmektedir. Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan Fransa, Almanya ve Avusturya gibi AB üyeleri ise, Türkiye'yi AB'nin dışında tutmak amacıyla bu uyuşmazlığın devam etmesinden yararlanmaktadırlar.

NATO'nun görev ve sorumluluk alanının genişlemesi dediğimiz zaman sadece İttifaka yeni üyelerin kabulünden söz etmiyoruz, onun yanında yeni ortaklıkların kurulmasını da kastediyoruz. NATO'nun dönüşümünün başka bir boyutu da, bu ortaklıklardır. NATO'nun yeni görev ve sorumluluk alanı Rusya'dan Kuzey Afrika ve Orta Doğu'ya, Balkanlar'dan Çin Halk Cumhuriyeti'nin batı sınırına uzanmaktadır. Bu devasa coğrafya Avrasya'dır, Genişletilmiş Orta Doğudur ve NATO terminolojisiyle Avrupa-Atlantik Bölgesidir. Bu bölgeye NATO ya da Amerika hâkim değildir. Ama her ikisi de, bu jeopolitik değeri yüksek ve değişime açık alanda iddialı ve etkilidirler. NATO ile şu veya bu şekilde ortaklık ilişkisi içinde olan fakat NATO'nun bölgedeki faaliyetlerini belli bir şüphe ve zaman zaman rahatsızlıkla izleyen üç güç söz konusudur. Rusya Federasyonu, Çin Halk Cumhuriyeti ve daha muğlak, devlet olmayan aktörler olarak Müslüman toplumlar. NATO bu üç gücü karşısına alarak bölgenin istikrarına katkıda bulunamaz. İttifakın önünün açılması, dünya barışına yararlı olabilmesi ve geleceğe olumlu bakabilmesi, önemli ölçüde bu güçler ile işbirliğini geliştirmesine bağlıdır. NATO, genel olarak, bu anlayıştan uzak değildir. Rusya Federasyonu ile mevcut “özel” ilişki ve NATO-Rusya Konseyi, Akdeniz Girişimi ve Körfez ülkeleri ile yakın ilişki eğilimi, 2004 İstanbul Zirvesi kararları, Ak-

93 *NATO 2020, op.cit.*, s. 23-24. Ayrıca bkz. Syren, *op.cit.*, s. 81-82.

deniz ve Orta Doğu'ya *NATO 2020 Raporunda ve Stratejik Konsept 2010'de* yer verilmesi, Arap Baharına olumlu bakış ve Libya müdahalesi söz konusu farkındalığın örnekleridir. İlk bakışta olumlu gibi gözüken bu gidişata rağmen bugünkü durum farklıdır. Ortaklıklar kurulmuş, karşılıklı ilgi artmıştır, ama verimli işbirliği düzeyine ulaşamadığı gibi, ortaklıkla bağdaşmayan sözler, davranışlar ve tehdit algılamaları birlikte çalışmayı ve tarihi kökenleri olan karşılıklı güvensizliklerin üstesinden gelmeyi engellemektedir.

Rusya'nın Avrupa'dan (Batı'dan) itilme ve yabancılaştırılma endişesinin ve Batı'ya karşı statü kaybetme korkusunun tarihi oldukça eskidir. Ruslar daima Batı'dan gelen tehditlerle karşılaşmışlardır. Bolşevik İhtilali'nden ve son olarak Soğuk Savaştan sonra, ülke ve toplum radikal değişim süreci içindeyken, en zayıf ve en saldırıya açık dönemlerinde, bu güvensizliği şiddetle hissetmişlerdir. Soğuk Savaştan sonra NATO'nun doğuya doğru genişlemesi, Kosova'ya müdahalesi Füzesavar Füze Antlaşması'nın (*ABM Treaty*) ABD tarafından tek taraflı olarak iptal edilmesi ve Bush Yönetiminin Doğu Avrupa'ya yeni füzesavar füze sistemleri konuşlandırma girişimi ve NATO-Rusya Konseyinin askıya alınması Rusların tehdit algılarını yeniden güçlendirmiştir.<sup>94</sup>

Öte yandan, İttifakın yeni üyelerinin hala Rusya'dan tehdit algılamakta olması, NATO-Rusya ortaklığının işlemini zorlaştıran başka bir sebeptir. Özellikle, Moskova'nın "Yakın Çevre" (*Near Abroad*) siyaseti ile eski Sovyet bölgesi üzerinde denetim hakkı iddia etmesi ve bu siyasete dayanarak Ukrayna, Gürcistan ve Moldova'ya karşı zorlayıcı politikalar ve askeri müdahale uygulamaları, NATO'nun endişelerini artırmıştır.

Çin'e gelince, NATO ile arasında henüz resmi düzeyde bir ortaklık söz konusu değildir. Çin ile Rusya arasındaki benzerlikler NATO'nun hareket serbestisini sınırlayan bir etkidir. Her iki ülke de BM Güvenlik Konseyinin daimi üyeleri olarak veto hakkına sahiptirler. NATO, BM Antlaşmasının 51. Maddesi ve Kuzey Atlantik Antlaşmasının 5. Maddesi dışında herhangi bir askeri müdahaleye girişebilmesi için Güvenlik Konseyi kararına muhtaçtır. Böyle bir kararın alınabilmesi de, ya Rusya ve Çin'in olumlu oyları ile ya da bu iki devletin tarafsız kalmasıyla mümkündür. Fakat Güvenlik Konseyinin bu iki daimi üyesi askeri müdahaleler, özellikle NATO'nun ve Batılı devletlerin girişeceği askeri müdahaleler konusunda genellikle ihtiyatlı ve olumsuz bir tavır almaktadırlar. Oldukça geleneksel bir yaklaşımla "devletin egemenliği" kavramını, insan hakları, insani müdahale, hukukun üstünlüğü ve demokrasi gibi değerlerin önüne çıkarmaktadırlar. Bu olumsuz yaklaşımın siyasi arka planında, kendi ülkelerindeki ayrılıkçı hareketlerin cesaretlendirileceği endişesi ve özellikle ABD'nin NATO'yu kullanarak kendilerine yakın bölgelerde ve dünyada nüfuzunu artıracacağı korkusu yatmaktadır.

NATO'nun Müslüman nüfusun hâkim olduğu ülkelerle ilişkilerinin geliştirilmesi de en az Rusya ile işbirliğinin yeniden tesisi kadar karmaşık bir sorundur. Bu sorunun temelleri Batı Hristiyanlığı ile İslamiyet arasındaki savaşlara kadar geri götürülebilir. 19. Yüzyıldan itibaren Orta Doğu halklarının büyük bölümü Batı sömürgeciliğinin işgal ve baskısına maruz kalmıştır. Soğuk Savaş yıllarında Arap milliyetçiliğinin ve Sovyetlerin et-

94 Duygu Sezer, "NATO-Russia Relations" *Dış Politika / Foreign Policy*, Cilt 36(1), 2010, s. 64-67.

kisi altına giren kitleler ve entelektüeller arasında NATO'nun, Batı emperyalizminin aracı olduğu inancı yayılmıştı. Bu algı bugün dahi önemli ölçüde geçerlidir. Mamafih, Batı'nın Arap Baharına olumlu yaklaşımı ve Libya operasyonu NATO'ya bakışı bir ölçüde olumlu yönde etkilemiştir. Yine de, günümüzdeki güven eksikliğinin en önemli sebeplerinden biri çözülemeyen Filistin sorunu ve Arap-İsrail çatışmasıdır. Öte yandan, İkiz Kulelerin El-Kaide tarafından vurulması ve Avrupa'da gittikçe artan Müslüman göçmen sayısı, önemli iki çağdaş tehdit sayılan terörizm ve göç ile Müslümanlığı Batılıların zihninde birleştirmiştir.

NATO'nun gelecekteki faaliyetlerinin büyük bölümü Müslüman nüfusun yoğun olduğu ülkeleri kapsayacaktır. İttifakın bu bölgelerdeki başarısı karşılıklı güven eksikliğinin giderilmesine bağlıdır. Bu amacın gerçekleşmesine hizmet edecek en değerli imkân, Türkiye'nin NATO üyeliğidir. Türkiye'nin üyeliği, NATO'nun bir Hristiyan devletler ittifakı gibi algılanmasını önleyerek ona meşruiyet kazanma fırsatı vermektedir. NATO'nun Müslümanları dışlayan, İslam karşıtı bir ittifak gibi gözükmemesini sağlamaktadır. Mesela, Afganistan'da Türkiyesiz bir ISAF'in imajı çok farklı olurdu. Ayrıca, demokratik rejimini güçlendiren, ekonomisi büyüyen ve Batı'ya dönük bir Türkiye, NATO'nun temsil ettiği Batı değerleri ile İslamiyet arasında bir çelişki olmadığını somut örneğidir. Bu özelliklerinden dolayı Türkiye, NATO'nun başlatması gereken kamu diplomasisi kampanyasında kilit rol oynayabilecek konumdadır.

Yakın gelecekte, NATO'yu güç durumda bırakacak olan en önemli muhtemel gelişmeler İran'ın nükleerleşmesiyle ilgili olabilir. Tahran'ın nükleer programının askeri mi yoksa barışçı amaçlara yönelik mi olduğu kesinlik kazanmamıştır. Eğer askeri amaç konusuysa, Tahran'ı bu amaçtan vazgeçirmek için diplomatik yollar ve ekonomik zorlamalar devam etmektedir. İran'ın güven vermeyen davranışları sadece İsrail'in tehdit algılamasını artırmamakta, aynı zamanda Ürdün, Mısır, Körfez Ülkeleri ve Türkiye için de endişe kaynağı olmaktadır. İran'ın nükleer silahlara sahip olması, kullanılmasa bile, bölge üzerinde bir baskı ve istikrarsızlık unsuru teşkil edecektir. Bu durum, hiç şüphe yok ki, NATO'nun Akdeniz ve Orta Doğu misyonunu etkileyecektir. Herhangi bir NATO üyesi doğrudan nükleer tehdide maruz kalmazsa bile, NATO bu yeni durumu dikkate alarak tedbir almak zorunda kalacaktır. Hatta İran'ın füzeleri bir Orta Doğu ülkesini hedef alırsa, NATO'nun füze savunma sistemini (füze kalkanını) harekete geçirmeyeceği garanti edilemez.

Suriye'deki Baas rejiminin sebep olduğu insani sorunla baş edebilmek için askeri müdahaleden başka çare kalmaz ise, NATO'nun bir BM Güvenlik Konseyi kararıyla harekete geçmesi, teorik olarak beklenebilir. Libya operasyonunun başarısı İttifakın kendine güvenini artırmıştır. Akdeniz ve Orta Doğu'ya dönük işbirliği programlarının arzu edildiği kadar verimli olmadığı doğrudur. Ama bu, acil dramatik insani sorunlara İttifakın göz yumacağı anlamına gelmez. NATO, sözünü ettiğimiz programlarla, Akdeniz ve MENA ülkelerine 5. Madde çerçevesinde değilse de, angaje olmuştur. Bu bağlantı taahhüt düzeyinde değilse de, belli bir çıkar birliğini ifade etmektedir. Kaldı ki, bu bağlantı Arap Baharı ve Libya müdahalesi ile pekişmiş gözükmektedir. NATO, hiç şüphe yok ki, Suriye'deki olayları yakından izlemektedir. Kuzey Atlantik Antlaşmasının 4. Maddesi çerçevesinde

istişare sürecinin başlamakta olduğunu da söyleyebiliriz. Müttefiklerin çıkarları ile insani kaygıların ve muhtemel müdahalenin meşruiyet şartlarının örtüştüğü noktada, Suriye'deki rejime rağmen NATO'nun harekete geçmesini beklemek de yanlış bir tahmin olmaz. Meşruiyetin oluşmasının hukuki şartı ise, ya Güvenlik Konseyinin askeri müdahaleye cevaz vermesi ya da 51. ve 5. Maddeler çerçevesinde Suriye'nin veya Suriye'de üslenen grupların Türkiye topraklarına silahlı bir saldırıda bulunmasıdır. NATO'nun Suriye sorununun çözümüne meşruiyet sınırları içinde kalarak katkı yapması ve oradaki insani dramı bitirme yolunda adımlar atması, şüphesiz, İttifakın itibarını artıracak ve bölge ülkeleriyle işbirliği ve ortaklık zeminini güçlendirecektir.

## Summary

Upon the fall of the Berlin Wall and demise of the Soviet Union, NATO has made efforts to adapt itself to the transformation of the international system. Although its endeavour has been hard and problematic NATO has had a record of considerable achievements. However, the question whether the Atlantic Alliance would manage to survive has so far excited the interest of many publicists. Instead of venturing in predictions, this article intends to contribute to an ongoing discussion on the future of the Alliance by interpreting the structural change and actors' concerns and actions. It attempts to clarify the limits of the allied political will that is required for a sustainable process of adaptation. In the context of the Afghan experience, it also deals with NATO's comprehensive military doctrine.