

**AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA
POLİTİKASININ SAVUNMA BOYUTUNUN GELİŞİMİNDE PESCO'NUN
ROLÜ: FIRSATLAR VE ZORLUKLAR**

Ebru TURHAN*

ÖZ

Avrupa'da siyasi ve ekonomik bütünleşmeye yönelik ilk çabalarla eş zamanlı olarak bir güvenlik ve savunma politikası oluşturma girişimleri gözlemlenmiştir. 1999 Helsinki AB Zirvesi'nde açıklanan Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) ve 2009'da Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilen Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP), uzun bir süre güvenlik politikalarına ağırlık verilmesinin ve dolayısıyla savunma boyutunda bütünleşmenin ihmal edilmesinin önüne geçememiştir. 2017'de hayata geçirilen "Daimi Yapılandırılmış İşbirliği" (PESCO) ile AB'nin savunma aktörlüğünün etkinleştirilmesi hedeflenmektedir. Çalışmada, PESCO'nun OGSP'nin savunma boyutunda gerçekleşmesi amaçlanan bütünleşmeye ve AB'nin savunma kabiliyetlerinin gelişimine katkısı, bu süreçte oluşan zorluklar ve fırsatlar, nedensel mekanizmalara odaklanan süreç takibi yöntemiyle analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *PESCO, Daimi Yapılandırılmış İşbirliği, Avrupa Birliği, Güvenlik, Savunma, Bütünleşme*


**THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON
SECURITY AND DEFENSE POLICY'S SECURITY DIMENSION AND
PESCO'S ROLE: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES**

ABSTRACT

In tandem with initial of efforts for political and economic integration in Europe, attempts to form a common security and defense policy were observed. The 1999 European Security and Defense Policy (ESDP) and the 2009 Common Security and Defense Policy (CSDP) long focused on common security policies neglecting much-needed integration in the defense 'sphere'. The Permanent Structured Cooperation (PESCO) launched in 2017 aims at fostering the EU's defense actorness. This study examines PESCO's contribution to integration efforts in CSDP's defense dimension and the development of the EU's defense capabilities, and the mechanism's constraints and potential drawing on process tracing method.

Keywords: *PESCO, Permanent Structured Cooperation, European Union, Security, Defense, Integration*

*Türk-Alman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul, E-posta: turhan@tau.edu.tr

 <https://orcid.org/000-0002-8064-4927>

GİRİŞ

Ulusüstü kurumsallaşma ve bütünleşme çabaları çerçevesinde Avrupa Birliği (AB), uzun yıllardır ortak dış, güvenlik ve savunma politikalarını orantılı ve eş zamanlı bir şekilde geliştirmeyi hedef almıştır. Bu bağlamda, AB'nin 1958 yılından beri kurucu antlaşmalarını, direktiflerini, düzenlemelerini, bildirgelerini ve uluslararası antlaşmalarını içeren kurallar ve yükümlükler bütünü olarak tanımlanan AB müktesebatının 35 faslı arasında yer alan 31. "Dış, güvenlik ve savunma politikası" başlıklı fasıl kapsamında da ilgili üç politika alanı beraber değerlendirilmektedir. Öte yandan, 1992'de imzalanan ve AB'nin ekonomik bir bütünleşmeden öteye geçmesinin hedef alındığı hukuki zemini oluşturan Maastricht Antlaşması'nda müşterek bir dış ve güvenlik politikasının hukuki temelleri atılırken AB'nin savunma politikasına ve özerk askeri kabiliyetlerine ilişkin kurumsal ve hukuki düzenlemeler, Maastricht Antlaşması'nda yer almamış olup ileriki dönemlerde ele alınabilecek konular arasında vurgulanmıştır (Hofmann, 2011). Maastricht Antlaşması'nı izleyen yıllarda, AB'nin arka bahçesinde vuku bulan Balkan savaşları, Birliğin bölgesel bir güvenlik ve savunma aktörü olmaktan ne derece uzak olduğuna işaret etmiştir. Bu gelişme ışığında 1999 Helsinki AB Zirvesi'nde hayata geçirilen Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile oluşturulan Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) aracılığıyla, AB'nin güvenlik ve savunma politikalarının ulusüstü seviyede uyumlaştırılması ve Birliğin güvenlik ve savunma aktörlüğünün etkinleştirilmesi hedeflenmiştir. Bununla birlikte, AGSP'nin ve OGSP'nin güvenlik 'boyutu' ön plana çıkmış olup savunma politikalarında amaçlanan bütünleşme ve etkinleşmeye yönelik çabalar yetersiz kalmıştır (Tardy, 2018). Bu noktada, özellikle, AGSP ve OGSP'ye ilişkin hükümetlerarası karar alma süreçlerinde yaşanan veto tehditleri, Avrupa'nın savunulmasının uzun yıllar Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne (NATO) devredilmiş olması ve AB'nin savunma aktörlüğünün kapsamı ve misyonu gibi konularda uzun zaman belirgin bir vizyon ve strateji geliştirilememiş olması gibi faktörler, ortak güvenlik ve savunma politikasının savunma boyutunun az gelişmesine sebebiyet vermiştir.

Değişen küresel ve bölgesel dinamikler ve tehdit algıları ışığında AB, Aralık 2017'de hayata geçirdiği "Daimi Yapılandırılmış İşbirliği"

Ebru TURHAN

(PESCO)¹ mekanizması ile OGSP'nin savunma boyutunun geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konularında yıllardır yaşanan çıkmazı aşmayı hedeflemektedir. "Avrupa savunmasının elindeki as kart" (Marrone, Pirozzi, ve Paola, 2017: 8) olarak da adlandırılan PESCO, "bazı üye devletler arasında herhangi bir politika alanında derinleştirilmiş işbirliği için bugüne kadar oluşturulan en esnek şablon" (Fiott, Missiroli, ve Tardy, 2017: 18) olarak oldukça gevşek bir kurumsal mimariye sahiptir. Bu sebebiyle, PESCO, OGSP'nin savunma boyutuna ilişkin tüm işbirliklerinin, bütünleşmenin ve kabiliyet geliştirme çabalarının AB'ye üye tüm devletler tarafından aynı zamanda ve aynı şekilde kabul görmesi ve uygulanması zorunluluğunun ve dolayısıyla bireysel veto kullanımının kısmen önüne geçmeyi hedef almaktadır. Bu bağlamda, PESCO'nun kurumsal mimarisi, AB'ye üye tüm ülkelerin katılımıyla gerçekleşen ve esnek olmayan hükümetlerarası karar alma süreçlerinde bireysel vetolarla bloke edilme riski taşıyan birçok OGSP mekanizmasından ayrılmaktadır ve AB'nin savunma aktörlüğünün geliştirilmesine önemli derecede katkıda bulunma potansiyeline sahiptir. Öte yandan, PESCO halihazırda çok yeni ve kurumsal inşası birçok noktada devam eden bir proje olduğundan, bu inisiyatifin AB'nin savunma aktörlüğünün ve kabiliyetlerinin gelişmesine katkıları ve bu katkıların sınırları ucu açık dinamik bir süreç çerçevesinde belirli faktörler tarafından şekillendirilmektedir. Bu bağlamda, bu makalede, PESCO inisiyatifinin OGSP'nin özellikle savunma boyutunda gerçekleşmesi amaçlanan bütünleşmeye ve AB'nin savunma kabiliyetlerinin gelişimine katkısı, bu süreçte ortaya çıkan zorluklar ve fırsatlar, nedensel mekanizmalara odaklanan süreç takibi yöntemi (Bennett ve Checkel, 2015) ile analiz edilmektedir.

Makalenin ilk giriş bölümünü takip eden ikinci bölümünde, AGSP ve OGSP'nin gelişimi, AB'nin bütünleşme süreci çerçevesinde tarihsel ve kurumsal düzlemlerde incelenmektedir. Makale bu noktada aynı zamanda ilgili politika alanlarının güvenlik ve savunma boyutlarının asimetrik gelişimine de ışık tutmaktadır. Üçüncü bölümde, Lizbon Antlaşması'nın OGSP alanında beraberinde getirdiği yeni düzenlemeler, karar alma mekanizmaları ve PESCO'nun hukuki temelleri analiz edilmektedir. Dördüncü bölümde, uzun yıllar Lizbon Antlaşması aracılığıyla ortaya atılan bir fikir olarak kalan PESCO'nun hayata geçirilme süreci ve bu sürece neden olan iç ve dış gelişmeler değerlendirilmektedir. Makalenin beşinci ve ana merkezini oluşturan bölümde, PESCO'nun OGSP'nin savunma

¹ Daimi Yapılandırılmış İşbirliği'nin kısaltması, ana dilin İngilizce olmadığı yabancı literatürde de PESCO olarak kullandığından, yazar bu makalede de orijinal kısaltmaya sadık kalmıştır.

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

düzleminin gelişmesi ve etkinleşmesine yaptığı katkılar, halihazırda ortaya çıkan zorluklar ve PESCO'nun potansiyeli iki faktör üzerinden analiz edilmektedir: a) PESCO'nun ön gördüğü ve sebebiyet verdiği bütünleşmenin itici güçleri ve tabiatı ve b) bütünleşmedeki güncel durum ve potansiyel. Makale, sonuç bölümünde önceki bölümlerin bulgularını bir araya getirmekte ve ilgili bulgular ışığında ileriki dönemlerde de PESCO'nun AB'nin savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesine katkısının düzeyini belirleyecek kritik konulara işaret etmektedir.

AVRUPA GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE SAVUNMA BOYUTUNUN ARKA PLANDA KALMASI

Avrupa'da siyasi ve ekonomik bütünleşmeye yönelik ilk çabalar ile eş zamanlı olarak, Soğuk Savaş'ın patlak verdiği dönemde ortak güvenlik ve savunma politikaları oluşturma girişimleri gözlemlenmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrası, Batı Almanya'nın bir tehdit unsuru içermeyecek şekilde yeniden silahlanabilmesi ve Avrupa'da Sovyetler Birliği'nin askeri gücüne karşı bir denge oluşturulabilmesi fikirleri ortaya atılmıştır. Bu amaçla, Almanya, Belçika, Hollanda, İtalya, Lüksemburg ve Fransa arasında savunma politikalarında ulusüstü bir kurumsallaşmaya gidilmesini ve 13,000 askerlik bir kapasiteye sahip bir Avrupa Ordusu kurulmasını hedefleyen Avrupa Savunma Topluluğu (AST) Antlaşması 1952 yılında imzalanmıştır (European Commission, 2017a; Çayhan, 2002; Özdal, 2008). Ancak AST Antlaşması'nın Fransa dışındaki kurucu devletlerin parlamentoları tarafından onaylanmasına rağmen Fransa parlamentosu tarafından 1954 yılında reddedilmesi nedeniyle Avrupa'da savunma politikalarında bütünleşme çabaları askıya alınmıştır. AST girişime son verilmesinin ardından, Batı Almanya'nın Avrupa'nın güvenliği ve transatlantik ilişkiler için bir tehdit oluşturmayacak şekilde tekrar silahlanabilmesi ise Almanya ve İtalya'nın da Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması'na 23 Ekim 1954'te dahil edilmesi ve "ekonomik, sosyal ve kültürel konular ve ortak savunma" alanında işbirliğini öngören (WEU, 2019) Batı Avrupa Birliği'nin (BAB) kurulması ile gerçekleşmiştir (Cebeci, 2018). Öte yandan, her ne kadar Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) üye tüm devletler gerek BAB gerekse NATO bünyesinde askeri planlama ve personel tedariki gibi konularda faal olmuş olsalar da, Soğuk Savaş döneminin sonuna kadar BAB, Batı Avrupa'nın savunulması ve kıtada barışın sağlanması mevzuları konusunda esasen NATO'ya yetkili gözüyle bakmıştır (Howorth, 2003).

Ebru TURHAN

Soğuk Savaş döneminin ardından, gerek AB'nin siyasi ve ekonomik bütünleşme sürecine kapsamlı bir ivme kazandırma çabaları nedeniyle, gerekse değişen küresel ve bölgesel dinamikler ışığında Avrupa ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) arasında stratejik tercihler bakımından yaşanan ayrışmalar (Howorth, 2003) sebebiyle, Avrupa'da ortak güvenlik ve savunma yapılması tartışmaları yeniden masaya yatırılmıştır. Bu noktada, özellikle konunun güvenlik boyutuna öncelik verilmiştir ve 1992'de imzalanan ve AB'nin hukuki ve kurumsal temelini oluşturan Maastricht Antlaşması'nda benimsenen üç sütunlu yapıda Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ikinci sütun olarak belirlenmiştir. Antlaşmada, ODGP'nin, Birliğin bağımsızlığının ve temel değerlerinin korunması ve AB'nin ve üye devletlerinin güvenliğinin her anlamda sağlanması için yanı sıra ileride Avrupa'da ortak savunmaya öncülük edebilecek bir ortak savunma politikası oluşturulması hedefini de içerdiği vurgulanmıştır. Antlaşmada aynı zamanda, bu hedefin gerçekleşmesi için öncü olacak bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) kurulmasının kararlaştırıldığı belirtilmiştir ve savunma politikalarına ilişkin sonuçlar doğuracak kararların alınması ve uygulanması için BAB görevlendirilmiştir (Council of the European Communities, 1992). Maastricht Antlaşması'nın formüle edilmesi sırasında ortak bir savunma politikasının oluşturulamamasının ana nedeni olarak önde gelen üye devletler arasındaki görüş ayrılıklarına işaret edilmektedir. Nitekim, ilgili dönemde İngiltere, ABD ile ilişkilerin ve savunma alanında NATO'nun önceliğine vurgu yaparken, Fransa, Almanya ile ikili ilişkilerini güçlendirmek amacıyla askeri alandaki ikili diyalogu ulusüstü bir temele oturtmayı hedeflemiştir (Haine, 2004).

Maastricht Antlaşması'nın dış, güvenlik ve savunma politikalarına ilişkin önceliklerini göz önünde bulundurarak BAB, 19 Haziran 1992 tarihinde yayınladığı Petersberg Deklarasyonu ile operasyonel gücünün artırılması amacıyla üye ülkelerin askeri güçlerinin a) insani ve yardım görevleri; b) barışı koruma görevleri ve c) kriz yönetimi görevleri çerçevesinde istihdam edilebilmesi olanağını teyit etmiştir (WEU, 1992; Özdal, 2008). Öte yandan, Maastricht Antlaşması'nın hazırlanması sürecinde Fransa ve Almanya tarafından BAB ile AB'nin birleştirilmesine ilişkin teklifin İngiltere hükümeti tarafından veto edilmesinin sonucunda AB'nin savunma politikaları uzun bir süre özerkleşmemiş ve kurumsallaşamamıştır (Hofmann, 2011). Bosna ve Kosova savaşlarında ortak bir güvenlik ve savunma politikası üretemeyen ve komşu bölgesinde ortaya çıkan son derece kritik uluslararası krizlerin ancak ABD'nin liderliğinde çözümlenebildiğini gözlemleyen AB (Çayhan, 2002), kendi sınırlarında ve komşu bölgelerde güvenliğin sağlanabilmesinde etkin sorumluluk üstlenebilmek için özerk askeri kabiliyetinin geliştirilmesine

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

olanak sağlayan bir ortak savunma politikasının oluşturulmasının önemiyetini 90'lı yılların sonlarına doğru idrak etmiştir. Balkan savaşlarının AB'nin bölgesel bir güvenlik aktörü olmaktan ne derece uzak olduğunu gözler önüne sermesinin yanı sıra, İngiltere'de gerçekleşen hükümet değişimiyle baştan beri özerk bir AB savunma politikasının geliştirilmesinin gerekliliğini savunan Fransa'nın stratejik tercihleri ile İngiltere'nin politika tercihleri arasında yaşanan yakınlaşma da (Çayhan, 2002) 1998 yılında AB bünyesinde ortak bir güvenlik ve savunma politikasının kurumsal temellerinin atılmasına yön vermiştir. Nitekim Aralık 1998'de İngiliz ve Fransız liderler Tony Blair ve Jaques Chirac tarafından yayımlanan ortak Saint-Malo bildirisinde Birliğin "güvenilir askeri güçler tarafından desteklenen özerk eylem kapasitesine ve bunları kullanmaya karar verme araçlarına sahip olmaya ve uluslararası krizlere cevap vermeye hazır olmaya" (UK Parliament, 2000) ihtiyacı olduğu ifade edilirken, aynı bildiri de NATO'nun müdahil olmadığı durumlarda AB tarafından gerçekleştirilecek askeri eylemlerin hayata geçirilebilmesi için AB'nin ya NATO kaynaklarına ya da ulusal/çokuluslu AB imkanlara erişim sahibi olması gerektiği vurgulanmıştır.

Saint-Malo bildirisinin ardından, özellikle Kosova krizinin AB'nin bölgesel bir güvenlik tedarikçisi olabilmesi açısından son derece kritik eksiklikleri bünyesinde barındırdığını gözler önüne sermesi, aslen AB'ye üye iki devlet tarafından imzalanan "Saint-Malo mutabakatının hızlıca Avrupalılaşmasına" neden olmuştur (Haine, 2003: 3). Nitekim 3-4 Haziran 1999 tarihlerinde Köln'de gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde Birliğin Petersberg Deklasyonu'nda ifade edilen görevleri gerçekleştirebilmesi ve uluslararası krizlerde "çatışmayı önleme" ve "kriz yönetimi" gibi sorumlulukları yerine getirebilmesi için AGSK'nin ötesine geçecek ortak bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) formüle edilmesi kararı verilmiştir (European Council, 1999a). 10-11 Aralık 1999 Helsinki AB Zirvesi'nde ise AGSP'nin kurumsal yapısı, önde gelen mekanizmaları ve araçları belirlenerek 2003 Askeri Temel Hedefler (Headline Goal 2003) çerçevesinde gönüllü işbirliği yapan AB'ye üye devletlerin 2003 yılına kadar Petersberg görevlerinin yerine getirilmesini gerektiren durumlarda, 50.000-60.000 kişilik askeri kuvveti 60 günde konuşlandırabilme ve en az bir yıl ilgili kuvveti muhafaza edebilme kabiliyetine sahip olması kararlaştırılmıştır (European Council, 1999b; Çayhan, 2002). Benzer şekilde, AB'nin etkin bir savunma aktörü olabilmesi yönünde adımlar atılabilmesi amacıyla 2001 yılında imzalanan ve kurucu antlaşmanın revize edildiği Nice Antlaşması'nda BAB ile ilgili tüm hükümler silinmiştir.

Ebru TURHAN

Böylelikle BAB'ın savunma ile ilgili sonuçlar doğuracak tüm kararların verilmesindeki tek yetkili olduğu ile ilgili ibareler de geçerliliğini yitirmiştir ve AB, Petersberg görevlerinin tamamını kapsayacak şekilde faaliyet gösterecek duruma gelmiştir (Blockmans ve Wessel, 2009).

Her ne kadar 1999-2001 yılları arasında atılan kurumsal ve hukuksal adımlar AGSP'nin özellikle savunma boyutuna bir ivme kazandırmayı amaçlamış olsa da gerek AGSP'nin yapısal özellikleri gerekse AB'ye üye devletlerin stratejik tercihleri, savunma politikalarının ulusüstü düzeyde uyumlaştırılmasını zorlaştırmış ve AGSP'nin iki boyutunun asimetrik şekilde gelişimine neden olmuştur. Bu noktada, AGSP kapsamında AB'nin savunma alanındaki yeteneklerinin yeterince gelişmemesinin ardında özellikle beş nedenin yattığı ifade edilebilir. Birinci olarak, AB'ye üye devletlerin kolektif savunulması, AGSP'nin oluşturulmasından sonra da NATO'ya bırakılmaya devam edilmiştir (Howorth, 2003). İkinci olarak, üye devletler arasında, hükümetlerarası bir karar alma mekanizmasını bünyesinde barındıran AGSP'nin "yumuşak" ve "sert" kabiliyetlerinin gelişimine ilişkin önemli tercih farklılıkları yaşanmıştır (Menon, 2004). Bu dönemde üye devletler arasındaki tercih ayrışımı, en belirgin şekilde 2003'de ABD'nin Irak'ı işgal etmesinin akabinde başını Almanya ve Fransa'nın çektiği Avrupacı ülkelerle "Sekizli Çete" (Gang of Eight) olarak adlandırılan ve İngiltere'nin liderliğinde bir araya gelen sekiz Atlantikçi ülke (İngiltere, Polonya, Macaristan, İspanya, Portekiz, Danimarka ve Çek Cumhuriyeti) arasında gözlemlenmiştir. Üçüncü olarak, çoğu üye devlet gerek savunma harcamalarına yeterince bütçe ayırmamıştır gerekse savunma fonlarını doğru harcamalara kanalize edememiştir (Menon, 2009). Dördüncü olarak, AGSP bünyesinde 2003 yılından itibaren yürütülmüş operasyonlar askeriden çok sivil niteliklere sahip olmuştur. Aynı zamanda, AGSP operasyonları AB'ye üye devletleri savunmaktan çok, üçüncü ülkelerde güvenliği sağlamaya odaklanmıştır (Tardy, 2018). Son olarak, 2004 yılında kurulan ve üye devletlerin araştırma ve inovasyon çalışmalarını teşvik ve koordine ederek AB'nin savunma kapasitesinin geliştirilmesine destek olması amaçlanan Avrupa Savunma Ajansı (ASA), üye devletlerin ajansa gerekli yetki ve fonları aktarmaması nedeniyle uzun süre etkinlik kazanamamıştır (Blockmans, 2018).

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

**GÜVENLİK ÖNCELİĞİNDEN SAVUNMA KAPASİTESİNİN
ARTTIRILMASINA DOĞRU: LİZBON ANTLAŞMASI, ORTAK
GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI VE PESCO**

13 Aralık 2007 tarihinde AB-27 tarafından imzalanan, 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren, Avrupa Topluluğu Antlaşması olarak da bilinen "Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'yı (TFEU) ve Maastricht Antlaşması olarak da adlandırılan Avrupa Birliği Antlaşması'nı (TEU) değiştiren ve AB'nin hukuki temellerini yeniden yapılandıran Lizbon Antlaşması, AGSP'nin savunma boyutunun etkinleştirilmesine yönelik önemli hukuki ve kurumsal yenilikleri beraberinde getirmiştir. Lizbon Antlaşması çerçevesinde atılan adımlar güvenlik ve savunma politikalarının uyumlaştırılması ve uygulanması konularında, her şeyden önce "daha fazla tutarlılık ve aynı zamanda esneklik prensiplerini" (Hynek, 2011: 83) bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. AB'ye üye devletler, bu hedef doğrultusunda önemli yapısal değişiklikleri Lizbon Antlaşması'nın kapsamına dahil etmişlerdir.

Öncelikle, Lizbon Antlaşması'nın üç sütunlu kurumsal mimariyi kaldırıp AB'ye tüzel kişilik kazandırmasıyla, AB dış eylemler alanında uluslararası antlaşmalar imzalama yetkisine sahip olmuştur (Cebeci, 2018) ve böylelikle gerek bölgesel gerekse küresel bir güvenlik ve savunma aktörü olma yönünde önemli bir adım atmıştır. Ayrıca Lizbon Antlaşması, AGSP'nin Ortak Güvenlik ve Savunması (OGSP) ile değiştirmiştir ve antlaşmanın bünyesinde yer alan değiştirilmiş TEU'da OGSP'ye, önceki antlaşmaların AGSK ve AGSP'ye ilişkin hükümleri ile karşılaştırıldığında çok daha fazla yer verilmiştir. Antlaşmada aynı zamanda OGSP'nin ölçeği ortak silahsızlanma operasyonları, çatışma sonrası istikrar sağlama ve terörle mücadele gibi yeni alanlarla genişletilmiştir (Menon, 2011; Cebeci, 2018; Özdal, 2008). Diğer bir yenilik, Yüksek Temsilci pozisyonunun "Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi" olarak değiştirilmesi, Birlik Yüksek Temsilcisi'nin Birliğin ODGP'sini yürütmesi, Dışişleri Konseyi'ne başkanlık etmesi, eş zamanlı olarak Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcılığı görevini yürütmesi ve Lizbon Antlaşması ile formüle edilip 1 Ocak 2011'de hayata geçirilen Avrupa Dış Eylem Servisi (ADES) tarafından desteklenmesidir (TEU, Madde 18, 27). Birlik Dış Temsilcisi'nin çift başlı bir rol üstlendiği bu yapılanma ile AB, OGSP ile ilişkili konularda tutarlı, müşterek ve Birliğin çıkarlarını gözetken kararlar almayı ve uygulamayı amaçlamaktadır.

AB'nin Lizbon Antlaşması aracılığıyla güvenlik ve savunma aktörlüğünü geliştirme çabalarına yönelik belki de en belirgin örnek,

Ebru TURHAN

Lizbon Antlaşması'nda yer alan saldırı anında dayanışmaya ilişkin hükümdür. TEU'nun 17. maddesini değiştiren 42. maddede NATO'nun ortak savunmaya ilişkin 5. Maddesi ile benzerlik gösteren, "bir üye devlet, topraklarında silahlı saldırganlığın kurbanı ise, diğer üye devletler, tüm imkanları dahilinde ve Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 51. Maddesi uyarınca ilgili üye devlete yardım ve destek yükümlülüğüne sahiptir" (TEU, Madde 42) hükmü yer almaktadır. OGSP alanındaki diğer önemli değişiklikler ise, önceki antlaşmalarda üye devletlerin bir kısmının kendi aralarında güçlendirilmiş işbirliğine (enhanced cooperation) gidebilmeleri olanağı OGSP alanında tanınmazken Lizbon Antlaşması ile bu durumun önünün açılması, ASA'nın AB'nin resmi bir kurumu olarak tanımlanması ve Konsey'in Birliğin çıkarlarını ve değerlerini korumak amacıyla OGSP alanında bir görevin tamamlanmasını bazı üye devletlerden oluşan belirli bir koalisyona devredebilmesidir (Cebeci, 2018).

Her ne kadar AB, OGSP'nin geliştirilebilmesi için yukarıda bahsi geçen yeni hükümleri Lizbon Antlaşması aracılığıyla kurumsal ve hukuki bünyesine katmış olsa da Lizbon Antlaşması, güvenlik ve savunma politikalarında üye devletler arasında tutarlılığın sağlanması ve AB'nin özerk eylem kapasitesinin artırılmasının önündeki en büyük engeli bertaraf edememiştir. Nitekim, ilgili belge, OGSP alanında, diğer politika alanlarından farklı olarak, üye devletlerin karar alma ve uygulama süreçlerine ilişkin nüfuzunu bazı istisnalar dışında azaltamamıştır. Her şeyden önce, Lizbon Antlaşması ile Konsey'in istisna teşkil eden durumlar dışında nitelikli çoğunluk usulü ile karar alabilmesi sağlanmışken, OGSP ve özellikle askeri ve savunma amaçlı kararları içeren oylamalar kapsam dışında bırakılıp oy birliği prensibi ile alınmaya devam edilmiştir (Hynek, 2011; Cebeci, 2018; Özdal, 2008). OGSP alanında nitelikli çoğunluk usulü ile karar alınabilmesi durumu, yalnızca Konsey'de faaliyet gösteren bakanların hali hazırda itaat ettikleri hükümet ve devlet başkanlarından oluşan AB Zirvesi'nin oy birliğiyle aldığı bir kararın uygulanması ve Birlik Yüksek Temsilcisi'nden gelecek bir öneri ile belirli bir konuda faaliyet gösterecek bir "özel temsilci"nin (Special Representative) belirlenmesi noktalarında geçerli olmuştur (Bendiek, Kempin ve von Ondarza, 2018). Bu durum, AB'nin güvenlik ve savunma konularında karar alabilme ve eylem gerçekleştirebilmesine yönelik en güçlü gösterge olarak görülen sivil ve askeri OGSP operasyonlarının niteliklerinin ve kapsamlarının da oy birliği prensibi ile belirlenmesine ve çoğunlukla ilgili operasyonların son derece dar kapsamlı gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Lizbon Antlaşması'na OGSP alanında konulan düzenlemelere ilişkin ve ulusüstü kurumsallaşma ve bütünleşmeyi kısıtlayan yukarıda bahsi geçen kurallar dikkate alındığında, antlaşmaya eklenen "Daimi

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

Yapılandırılmış İşbirliği" (PESCO) mekanizması daha da büyük bir anlam kazanmaktadır. Nitekim, PESCO, AB'nin özerk ve yetkin bir eylem kapasitesine sahip olması yolunda 'esnek kurumsallaşma' adımını beraberinde getirmekte ve OGSP'nin savunma boyutuna ilişkin tüm konularda bütünleşme ve kurumsallaşmanın AB'ye üye tüm devletler tarafından aynı zamanda ve aynı şekilde kabul görmesi ve uygulanması zorunluluğunun ve dolayısıyla bireysel veto kullanımının kısmen önüne geçmektedir. AB'ye üye devletlerin farklı politika alanlarında vuku bulan bütünleşme süreçlerine farklı derecelerde, hızlarda ve zamanlarda katılım gösterdikleri bir sistem olarak tanımlanabilecek (European Parliament, 2015; Turhan, 2018; Akgül Açıkmeşe ve Şenyuva, 2018) farklılaştırılmış entegrasyonun/bütünleşmenin (differentiated integration) OGSP alanında daha genişletilerek kullanılmasına olanak sağlayan PESCO'nun hukuki temeli TEU'nun 42(6). ve 46. maddelerinde belirlenmiştir.

42(6). madde, daimi yapıcı işbirliğinin "daha büyük askeri kapasiteye sahip olan ve birbirlerine zorlu görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin daha fazla bağlayıcı taahhütte bulunan üye devletler" arasında kurulabileceğini vurgulamaktadır (TEU, Madde 42). 46. maddede ise istekli ve minimum kriterleri yerine getiren üye devletlerin Konsey'e ve Birlik Yüksek Temsilcisi'ne niyetlerini bildirdikten sonra Konsey'in 3 ay içerisinde Yüksek Temsilci'ye de danışarak nitelikli çoğunluk usulüyle PESCO'nun hayata geçirilmesi konusunu oylamaya sunması gerektiği belirtilmiştir. 46(6). maddeye göre, PESCO hayata geçirildikten sonra ilgili mekanizma bünyesinde gerçekleştirilecek tüm OGSP eylemlerine ilişkin kararlar PESCO'ya üye devletler tarafından oy birliği prensibiyle alınacaktır (TEU, Madde 46). Bu bağlamda, PESCO her şeyden önce, savunma alanında bütünleşmenin derinleştirilmesi konusunda benzer düşünen bir istekliler koalisyonuna bu konuya stratejik tercihleri nedeniyle soğuk yaklaşan ya da minimum kriterleri daha yerine getirmeyen üye devletler tarafından engellenmeden beraber adım atma imkanı tanımaktadır (Guerzoni, 2017). TEU'ya eklenmiş 10 numaralı Protokol'de ise PESCO'ya üye devletlerin genel yükümlülükleri, a) savunma teçhizatı için yatırım harcaması seviyesine ilişkin onaylanmış hedeflere ulaşmak, b) savunma araçlarını mümkün olduğunca birbirleriyle aynı düzeye getirmek, c) askeri kuvvetlerinin kullanılabilirliğini, birlikte çalışabilirliğini, esnekliğini ve konuşturılabilirliğini geliştirmek, d) kapasite geliştirme konusunda belirlenen eksikliklerin giderilmesi için beraber çalışmak ve e) ASA bünyesinde gerçekleştirilecek donanım programlarına katılmak olarak özetlenmiştir (Official Journal of the European Union, 2008).

Ebru TURHAN

Her ne kadar Lizbon Antlaşması'na entegre edilen PESCO'ya ilişkin düzenlemeler aracılığıyla AB'nin savunma aktörlüğüne yönelik kurumsallaşma çabaları hukuki bir temele oturtulmaya çalışılmış ve Lizbon Antlaşması 2009 yılında yürürlüğe girmiş olsa da, PESCO uzun yıllar "Lizbon Antlaşması'nın uyuyan güzeli" (European Commission, 2017b) olarak hayata geçirilmeden bir fikir olarak kalmış olup AB'nin savunma kapasitesinin daha üst seviyelere PESCO aracılığıyla çıkarılmasına ilişkin tartışmalar 2013 yılının sonlarına doğru tekrar canlanmaya başlamıştır.

LİZBON ANTLAŞMASI'NIN UYUYAN GÜZELİ'NİN UYANDIRILMASI: PESCO'NUN DEĞİŞEN BÖLGESEL DİNAMİKLER VE GÜVENLİK TEHDİTLERİ İŞİĞİNDE HAYATA GEÇİRİLİŞİ

Lizbon Antlaşması'nın AB'nin özerk savunma kabiliyetinin geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması açısından en önemli düzenlemesi olan PESCO'nun hayata geçirilmesine ilişkin stratejik planlamalar ve değerlendirmeler 19-20 Aralık 2013'te gerçekleştirilen AB Zirvesi ile hareketlenmeye başlamıştır. Gerek 2011 yılında patlak veren ve Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde uzun soluklu bir güvensizlik ortamı oluşmasına neden olan Arap Baharı, gerekse AB'ye üye devletler ve özellikle 'Üç Büyükler' olarak adlandırılan Almanya, Fransa ve İngiltere arasında Arap Baharı döneminde ortaya çıkan Libya iç savaşına ve 2012 yılında Mali'de çıkan krize yönelik OGSP ve NATO bünyesinde gerçekleştirilebilecek askeri operasyonlar konusunda yaşanan derin görüş ayrılığı sonucunda AB liderleri Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren ilk defa Aralık 2013 AB Zirvesi'nde savunma konusunda içeriksel bir tartışma gerçekleştirmişlerdir. Zirve sonuçları çerçevesinde devlet ve hükümet başkanları, "savunma önemli bir meseledir" (European Council, 2013: 1) prensibinden yola çıkarak stratejik ve jeopolitik çevresi sürekli değişim gösteren bir AB'nin güvenliğinin sağlanmasına güvenilir ve etkin bir OGSP aracılığıyla katkıda bulunulabileceğini vurgulamışlardır. Bu sebeple AB ve üye devletlerin daha fazla sorumluluk almalarının, bu alanda yeterince yatırım yapmalarının ve ilgili sivil ve askeri kabiliyetlerin geliştirilmesi için üye devletler arasında sinerjiler yaratılmasının zaruri olduğunu teyit etmişlerdir. Bu çerçevede ilgili AB Zirvesi, a) OGSP'nin etkinliğinin, görünürlüğü'nün ve verimliliğinin arttırılmasını, b) kabiliyetlerin geliştirilmesini ve c) AB'nin savunma sanayisinin güçlendirilmesini üç önemli öncelik olarak belirlemiştir (European Council, 2013: 2).

Aralık 2013 AB Zirvesi, OGSP'nin etkinleştirilmesi konusunda PESCO'ya direkt bir atıfta bulunmazken, Haziran 2016'da yayımlanan ve

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

değişen bölgesel ve küresel dinamikler ve güvenlik algıları ışığında AB'nin küresel bir güvenlik ve dış politika aktörü olabilmesi için ön görülen stratejik vizyonu tanımlayan AB Küresel Güvenlik Stratejisi (EUGS), OGSP alanında atılacak adımlarda Lizbon Antlaşması'nın temel alınması gerektiğini hatırlatarak PESCO'ya ilişkin düzenlenmeye işaret etmiştir: "Diplomatik eylemimiz tamamen Lizbon Antlaşması'nı temel almalı. Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası daha çok karşılık veren bir karaktere bürünmelidir. Lizbon Antlaşması'nın potansiyelinden tamamen faydalanmak adına üye devletler arasında gelişmiş işbirliği denenmelidir. Bu [işbirliği] sonra daha yapılandırılmış işbirliği modeline de dönüşebilir" (EEAS, 2016: 11). Avrupa'nın güvenliğinin sağlanabilmesi ve dış krizlere yanıtın verilebilmesi için çok kapsamlı savunma kabiliyetlerine ihtiyaç duyulduğunu ifade eden EUGS, bunun ancak üye devletler arasında düzenli işbirliği gerçekleştirilmesi ve güçlü bir Avrupa savunma endüstrisi oluşturulmasıyla gerçekleştirilebileceğini vurgulamıştır (EEAS, 2016). Bu açıklamalarla uyumlu şekilde Avrupa Komisyonu, Kasım 2016'da ortak bir araştırma ve geliştirme programı aracılığıyla üye devletleri savunma alanında daha çok işbirliğine teşvik edecek bir plan açıklamıştır (Tocci, 2018).

2016 ve 2017 yıllarında AB'nin ortak savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi ve OGSP'nin özellikle savunma ekseninde bütünleşme çalışmalarının hızlandırılmasında bu dönemde ortaya çıkan ve AB'nin güvenlik stratejilerini yeniden şekillendirmesi ihtiyacına neden olan önemli gelişmeler rol oynamıştır. Birinci olarak, bu dönemde Avrupa'nın güvenliğini olumsuz anlamda etkileyebilecek yeni güvenlik tehditleri ortaya çıkmıştır ve AB'ye üye devletlerin güvenlik algıları açısından bir yakınlaşma yaşanmıştır. Bu noktada, özellikle Arap Baharı'nın Avrupa'nın periferisinde güvensizlik ve istikrarsızlık ortamı, özellikle Suriye iç savaşının patlak vermesinin ardından Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yaşanan mülteci krizinin 2015 yılı yaz aylarından itibaren bir Avrupa mülteci krizine dönüşmesi, AB sınırları içerisinde son yıllarda yaşanan terör saldırıları ve dış politikada daha agresif ve saldırgan bir Rusya'nın ortaya çıkması gibi gelişmeler AB'yi yeni nesil ve daha karmaşık güvenlik tehditleri ile karşı karşıya bırakmıştır (Guerzoni, 2017; Tardy, 2018; Koenig ve Walter-Franke, 2017). İkinci olarak, 23 Haziran 2016 tarihinde gerçekleşen Brexit referandumu ile gerek askeri kabiliyetler açısından çok güçlü olan ve Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi'nde Fransa'nın yanında AB'ye üye iki devletten birisi olarak faaliyet gösteren gerekse uzun yıllardır Atlantikçi yaklaşımıyla OGSP'nin savunma

Ebru TURHAN

boyutunda ulusüstü kurumsallaşma çabalarını veto etmiş olan İngiltere'nin AB üyeliğinden ayrılacak olmasının kesinleşmesi, OGSP alanında bütünleşme çalışmaları için AB çevreleri için motivasyon ve uygun bir atmosfer yaratmıştır (Martill ve Sus, 2018). Üçüncü olarak, seçim kampanyası sırasında bile NATO üyeleri arasında daha dengeli bir mali külfet paylaşımını savunan ve NATO'ya üye devletlerin ancak masraflara destek oldukları sürece kendilerine karşı gelececek bir saldırıda NATO tarafından savunulabileceğini ifade eden Donald Trump'ın Ocak 2017'de ABD Başkanı olarak göreve gelmesi, AB'nin özerk savunma kapasitesi geliştirme çalışmalarına ivme kazandırmıştır. Son olarak, Brexit referandumunun hemen ardından AB'nin 'yeni İki Büyükleri' Almanya ve Fransa hükümetleri, Haziran ve Eylül 2016'da OGSP'ye yönelik iki ortak pozisyon yayımlamışlardır ve bu dokümanlarda PESCO'yu oluşturmak isteyen üye devletlerin bu kurumsallaşmaya esneklik prensibi temel alınarak gidebilmelerinin ve Lizbon Antlaşması temel alınarak OGSP'yi etkinleştirmek amacıyla PESCO'yu da kapsayan inisiyatifler geliştirilmesinin gerekliliğini vurgulamışlardır (Auswaertiges Amt, 2016; Bruxelles2Pro, 2016).

Bu gelişmeler ışığında, Aralık 2016 AB Zirvesi'nde, "Yüksek Temsilci gelecek aylarda [...] modüler bir yaklaşımı temel alarak kapsayıcı bir PESCO için opsiyonları ve öğeleri sunacaktır ve muhtemel projelerin ana hatlarını belirleyecektir" kararı alınırken (European Council, 2016: 4), Haziran 2017 AB Zirvesi'nde ise değişen jeopolitik gerçekler ışığında kapsayıcı ve iddialı bir PESCO'nun kurulmasına karar verilmiş ve üye devletlere PESCO'ya ilişkin genel kriterleri ve bağlayıcılığı olan taahhütleri belirlemeleri için üç ay süre tanınmıştır (European Council, 2017). Bu sebeple, Temmuz 2017'de başını Almanya ve Fransa'nın çektiği sekiz üye devlet,² PESCO'nun oluşumuna ilişkin ortak bir taslak program yayımlamıştır (Billon-Galland ve Quencez, 2017). İlgili taslak program, AB'ye üye devletlerin çoğunluğu tarafından kabul görmüştür ve 13 Kasım 2017'de AB Dışişleri Konseyi toplantısı sırasında 23 üye devlet, PESCO'nun genel prensiplerinin, üyelerinin bağlayıcı taahhütlerinin ve yönetim hükümlerinin belirtildiği ortak bir bildiri sunmuştur (Council of the EU, 2017a). Bu gelişmelerle uyumlu olarak, 11 Aralık 2017 tarihinde yapılan AB Konseyi toplantısında, İrlanda ve Portekiz'in de katılımıyla 25 üye devlet, PESCO'nun kurulumuna ilişkin kararı onaylamıştır (Council of the EU, 2017b). Böylelikle, PESCO, Malta, Danimarka ve İngiltere dışında tüm

² Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Finlandiya ve Çek Cumhuriyeti.

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

üye devletlerin katılım gösterdiği kapsayıcı bir proje olarak hayata geçirilmiştir.

**GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARI ALANINDA
BÜTÜNLEŞME VE ETKİNLEŞMEDE PESCO'NUN ROLÜ: KATKILAR
VE ZORLUKLAR**

Bütünleşmenin İtici Güçleri ve Tabiatı

PESCO'nun Kurumsal Yönetimi ve Karar Alma Mekanizmaları

PESCO'nun kurumsal yönetimi, OGSP'nin esnekliğe müsaade etmeyen AB'ye üye tüm ülkeleri içeren hükümetlerarası yapısından kısmen ayrışılması amacıyla "Konsey düzeyi" ve "proje düzeyi" olarak adlandırılan iki ayrı seviyede gerçekleştirilmektedir (Jopp ve Schubert, 2019; Aydın-Düzgıt ve Marrone, 2018). Konsey düzeyinde PESCO'nun genel gidişatı, öncelikleri, amaçları ve projelerin hayata geçirilmesi gibi konularda kararlar çoğunlukla PESCO'ya katılan tüm üye devletler tarafından oy birliği prensibiyle alınmaktadır. Sadece yeni üyelerin katılımı ve üyeliğin 10 numaralı Protokol'ün 1. ve 2. maddelerinde belirtilen taahhütlerin yerine getirilememesi durumunda askıya alınması konularında kararlar nitelikli oy çokluğu prensibi ile verilmektedir. Öte yandan, üye devletlerin bağlayıcılığı olan yükümlülüklerinin tanımı oldukça genel ve ucu açık yapılmış olduğundan üyeliğin sistematik olarak yerine getirilmeyen yükümlülükler nedeniyle askıya alınması oldukça düşük bir ihtimal olarak görülmektedir (Jopp ve Schubert, 2019). Bununla beraber, PESCO yükümlülüklerinin bağlayıcılığı ve üyelikten atılma perspektifi, OGSP alanında hayata geçirilen diğer mekanizmalar ve işbirlikleri ile karşılaştırıldığında – her ne kadar kısıtlı da olsa – faydalı bir kontrol mekanizmasını beraberinde getirmekte ve böylelikle PESCO'yu diğer inisiyatiflerden ayırmaktadır.

PESCO'nun kurumsal yönetiminde ikinci düzeyi oluşturan "projeler seviyesi"nde ise, öncelikli olarak, hayata geçirilmesine Konsey düzeyinde onay verilmiş ve bir bakıma PESCO'nun etkinliğinin sınava tabi tutulacağı projelerin uygulanması sürecinde verilecek kararlar ile ilgilenilmektedir. Bu kararlar, ilgili projeye aktif katılım gösteren üye devletler tarafından oybirliği yöntemi ile alınmaktadır. 25 Haziran 2018 tarihli PESCO projelerinin yönetimine ilişkin kuralların belirlendiği Konsey kararına göre, proje katılımcıları, projeye sonradan katılmak isteyen başka üye devletlerin katılımlarının tasdiklenmesi ya da idari süreçlere yönelik

Ebru TURHAN

oylama yönteminin değiştirilmesi gibi noktalarda da gene oybirliği ile karar vermektedir (Council of the EU, 2018a). "Üye devletler güdümlü bir süreç" (Fiott vd., 2017: 32) olan PESCO'da kararlar ve uygulamalar ancak üye devletlerin iradeleri doğrultusunda alınmakta ve hayata geçirilmektedir ve birçok karar oybirliği ile alınmaktadır. Bu bağlamda, PESCO'nun başarısı, OGSP alanındaki diğer mekanizmalarla benzerlik gösterecek şekilde hükümetlerarası süreçlere bağlıdır. Öte yandan aşağıda bahsi geçen AB kurumlarının, ajanslarının ve aktörlerinin özellikle inisiyatifin operasyonel boyutlarının gerçekleşmesi ve üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin raporlanması noktalarında oynadıkları roller, PESCO'nun ulusüstüleşme konusunda atmayı amaçladığı (sınırlı) adımlara dikkat çekmektedir.

PESCO'ya AB Kurumlarının, Mekanizmalarının ve Aktörlerinin İştiraki

Her ne kadar üye devletler PESCO'nun yönetiminde ana söz sahibi olsalar da bu mekanizma, AB kurumlarını, ajanslarını ve aktörlerini denetim ve işbirliği sürecine entegre ederek OGSP'de ulusüstüleşmenin de kapasinin aralanmasına katkıda bulunmaktadır. AB kurumlarının ve mekanizmalarının PESCO'daki rollerinden bahsetmek gerekirse, özellikle Avrupa Savunma Fonu (ASF), Koordineli Yıllık Savunma İncelemesi (KYSİ) ve PESCO'dan oluşan "kurumsal bir üçgeni" vurgulamakta fayda olacaktır (Billon-Galland ve Quencez, 2017). AB Konseyi tarafından Mayıs 2017'de alınan bir kararla hayata geçirilme süreci başlatılan KYSİ, savunma alanında „eksikliklerin belirlenerek kabiliyetlerin geliştirilmesi, savunma işbirliğinin derinleştirilmesi ve savunma harcama planlarının tutarlılık dahil olmak üzere en optimal şekilde uygulanması" (EEAS, 2017: 1) hedefine hizmet etmektedir ve böylelikle üye devletler arasında savunma kabiliyetlerinin uyumlaştırılmasını ve geliştirilmesini hedeflemektedir. PESCO inisiyatifine katılan üye devletler, KYSİ'ni "mümkün olan en ileri derecede" destekleme ve KYSİ de dahil olmak üzere AB içerisinde kabiliyet geliştirme çabalarına önemli derecede katkı verme taahhüdünde bulunmuşlardır (Council of the EU, 2017b). Bağlayıcılığı olan bu taahhüdü, üye devletlerin PESCO aracılığıyla savunma kabiliyetlerini geliştirerek ve birbirleriyle uyumlaştırarak OGSP'nin savunma boyutunu güçlendirmelerine önemli bir katkıda bulunması ön görülmektedir. Öte yandan, PESCO'nun hayata geçirilmesi kararının alındığı aynı Konsey kararında, "incelemenin gönüllü niteliğinin ve katılımcı üye devletlerin bireysel sınırlarının" (Council of the EU, 2017b: 62) da dikkate alınmasının gerekliliği vurgulandığından ve ilgili noktalar yoruma açık olduğundan KYSİ çerçevesinde gerçekleşecek ulusüstüleşme sürecine hükümetlerarası

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

sınırlamalar getirilmiştir. Kurumsal üçgenin üçüncü kenarını oluşturan ASF, Avrupa Komisyonu tarafından Haziran 2017'de üye ülkelerin savunma araştırmaları, prototiplerin geliştirilmesi ve savunma teçhizatı ve teknolojisinin kazanılmasına yönelik yatırımlarının koordine edilmesi ve desteklenmesi hedefiyle hayata geçirilmiş bir fondur (European Commission, 2017c). Avrupa Komisyonu, ASF'nun PESCO dışında hayata geçirilen kapasite geliştirme ve satın alma projelerinin yüzde 20'sini finanse edeceğini onaylarken, PESCO bünyesinde geliştirilecek ortak projelerde bu oran yüzde 30 olarak belirlenmiş ve böylelikle PESCO'ya üye devletlere önemli bir teşvik mekanizması tahsis edilmiştir (Marrone, 2017).

ASF bünyesinde PESCO projelerine tahsis edilen finansman, ASF'nin ana yöneticisi olan Avrupa Komisyonu'nu PESCO'nun uygulanmasında önemli bir aktör haline getirirken, Komisyon'un PESCO'daki rolü bununla sınırlı kalmamaktadır. Nitekim Komisyon Başkan Yardımcılığı görevini de yürüten Yüksek Temsilci, başkanlığını sürdürdüğü ASA'nın yaptığı değerlendirmelerden de faydalanarak üye ülkelerin bağlayıcılığı olan taahhütlerini yerine getirip getirmediklerinin değerlendirildiği yıllık bir raporu Konsey'e sunmakta olup Konsey bu rapor ışığında üyeliklere ilişkin kritik kararlar alabilmektedir (Council of the EU, 2017b). ASA, bu noktada özellikle kabiliyet geliştirilmesi konusunda bağlayıcılığı olan yükümlülüklerin yerine getirilme oranını değerlendirirken, gene Yüksek Temsilci tarafından yönetilen ve AB'nin dış ve güvenlik politikasını yürütüp üçüncü ülkelerle diplomatik ilişkileri koordine eden ADES ise PESCO'nun operasyonel boyutlarına ilişkin yükümlülüklerin gerçekleştirilmesine yönelik analizleri Yüksek Temsilci ile paylaşmaktadır (Council of the EU, 2017b). ADES ve ASA aynı zamanda PESCO'nun sekretaryasını da yürütmektedir. PESCO'nun AB'nin dış, güvenlik ve savunma politikaları alanlarında önde gelen kurumlarının, aktörlerinin ve tematik ajanslarının dahil oldukları kısmen ulusüstü denetim mekanizması, her ne önceki bölümlerde bahsedilen kısıtlamalara tabi olsa da üye devletlerin taahhütlerini yerine getirmeleri için önemli bir baskı aracı olacaktır.

PESCO ve Bütünleşmenin Esnekliği

Bütünleşmede esneklik sağlayan ve "belli bir zaman diliminde (bazen önceden belirlenmiş, bazen de hiç kısıtlanmamış bir zaman diliminde) üye ülkelerin AB'nin belirli politika alanlarına yönelik

Ebru TURHAN

birbirlerinden farklı hak ve sorumluluklara sahip olmaları” (Kölliker, 2010: 40–41) olarak tanımlanan farklılaştırılmış entegrasyon/bütünleşme, savunma da dahil olmak üzere AB’nin para politikası ve adalet ve içişleri politikası birçok politika alanında uzun yıllardır varlığını sürdürmektedir (Turhan, 2018). Nitekim birçok politika alanında vuku bulan bütünleşme süreçlerine tüm üye devletler aynı kapsamda ve zaman diliminde katılım göstermemektedirler (Turhan, 2018). PESCO da savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi, savunma operasyonlarının etkinliğinin artırılması ve ilgili ulusal politikaların AB düzeyinde uyumlaştırılmasına gibi işbirliklerine ilk aşamada istekli üye devletlerin katılım gösterdiği, diğer üye devletlere de sonradan ilgili işbirliğine katılma olanağını sunan bir farklılaştırılmış bütünleşme modelidir. Öte yandan, PESCO’nun hükümleri, diğer farklılaştırılmış bütünleşme mekanizmaları ile karşılaştırıldığında gerek ülkelerin üye olabilmesi konusunda konulan şartlar gerekse oylama ve fonlama prosedürleri açısından daha az kısıtlayıcı ve daha az belirgin bir niteliğe sahiptir. Bu durum PESCO’yu halihazırda AB bünyesinde gerçekleştirilen en esnek farklılaştırılmış bütünleşme modeli yapmaktadır (Missiroli ve Tardy, 2017). PESCO’nun bütünleşme modelinin esnekliği, özellikle inisiyatifin hayata geçirilmesi sürecinde Almanya’nın Fransa’nın aksine katılımcı (olabildiğince çok üye devletin katılım gösterdiği) ve üyelik kriterlerinin çok yüksek olmadığı bir mekanizma oluşturulmasını savunmuş olmasından kaynaklanmaktadır (Billon-Galland ve Quencez, 2017). Mümkün olduğunca esnek bir bütünleşme modeli yaratılması, özellikle AB’nin savunma aktörlüğünün sınava tabi tutulacağı birçok projenin ve operasyonun farklı koalisyonlar tarafından gerçekleştirilmesine olanak sağlayacaktır. Öte yandan, PESCO’ya katılan üye devlet sayısının çok olması, Polonya gibi üye devletlerin daha Atlantikçi bir tavırla Konsey seviyesinde kritik kararları veto edebileceği ihtimalini de gözler önüne sermektedir (Blockmans, 2018; Howorth, 2019).

Bütünleşmedeki Güncel Durum ve Potansiyel

PESCO Projelerinin Yönetimi, Kapsamı ve AB’nin Savunma Aktörlüğüne Katkıları

PESCO bünyesinde farklı ülke koalisyonları tarafından halihazırda 34 adet kabiliyet geliştirmeye yönelik proje yönetilmektedir. Bu projelerin 17 tanesi 6 Mart 2018 tarihli Konsey kararı ile kararlaştırılırken (Council of the EU, 2018b), diğer 17 tanesi ise 19 Kasım 2018 tarihli Konsey kararı ile hayata geçirilmiştir (Council of the EU, 2018c). PESCO’nun hayata geçirildiği 11 Kasım 2017 tarihli Konsey kararına göre, PESCO’ya katılan üye devletler, ilgili 20 taahhütünü hepsini yerine getirme yükümlülüğüne

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

sahipken, savunma alanında kabiliyet geliştiren ya da sağlayan en az bir projeye katılma taahhüdünde de bulunmuşlardır. Üye devletler tarafından teklif edilen ve Yüksek Temsilci'nin değerlendirme filtresinden geçen proje önerileri, Konsey'de oy birliği prensibi ile onaylanmaktadır. Öte yandan, projelerin uygulanması sürecinde ana sorumluluk ve yetki, projeleri hayata geçiren farklı ülke koalisyonlarına aittir. Bu bağlamda, bir projeye dahil olan üye devletler, kendi aralarında oy birliği şartıyla işbirliğinin kapsamını, usulünü ve şartlarını belirlemektedir (Council of the EU, 2017b). Her proje için, bir üye devletin temsilcisinin atandığı bir proje yürütücüsü pozisyonu da ön görülmektedir. İlgili proje koordinatörü, proje aracılığıyla ilgili alanda KYSİ ve diğer mekanizmalar tarafından tespit edilen açıkların giderilmesini teşvik etmek ve Konsey'e ve diğer AB kurumlarına sunulacak durum raporlarını hazırlamak gibi sorumluluklara sahiptir (Council of the EU, 2017b). Projelere katılan ülkelerin oy birliği ile belirlenen taahhütleri yerine getirmemesi ve ön görülen katkıda bulunmaması durumunda ağır bir yaptırıma uğraması ya da gruptan çıkarılması ihtimali son derece düşük görülmektedir. Diğer taraftan, grup baskısının ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda gelecek projelerde diğer ülkeler tarafından dışarıda bırakılma endişesinin ülkeleri buldukları taahhütleri gerçekleştirmeye iteceği düşünölmektedir (Jopp ve Schubert, 2019).

PESCO projelerinin en çok eleştirilen yönü, halihazırda yürütölen 34 projenin kabiliyet geliştirme ve AB'nin bağımsız bir savunma aktörü olması yolunda ilerleme çabalarına yeterince hizmet etmemesidir ve çok küçük ölçekli kabiliyet geliştirme projeleri olmalarıdır. Özellikle ilk turda kabul edilen 17 projenin 12'si talim, eğitim, tıbbi müdahale ve siber istihbarat gibi ortak askeri kapasite geliştirilmesine çok önemli ve direkt katkı sağlamayan amaçlara yöneliktir (Ekim, 2018). İkinci turda kabul edilen 17 proje ile bu noksan sınırlı derecede de olsa giderilmeye çalışılmış olup savaş uçakları ve helikopterleri sistemleri ve Galileo uyduları aracılığıyla askeri zamanlama ve navigasyonun geliştirilmesi gibi daha yüksek profilli ve PESCO'nun ana hedeflerine yönelik projeler de sınırlı sayıda da olsa hayata geçirilmiştir.³ PESCO projeleri yoğunluklu olarak uydu ve hava aracı gibi büyük ölçekli kapasite projelerine yönlendiği sürece, bu inisiyatifin AB'nin savunma aktörlüğünü belirgin derecede etkinleştirmesi küçük bir ihtimal olarak görölmektedir (Mills,

³ 34 projenin içeriklerine ilişkin genel bilgiler için bkz. Council of the EU (2019). Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview, <https://www.consilium.europa.eu/media/39348/table-pesco-projects.pdf>.

Ebru TURHAN

2018). Bununla beraber PESCO'nun itici güçleri arasında gösterilen Almanya'nın 34 PESCO projesinden sadece 13 tanesine katılım gösterirken, İspanya'nın 18, İtalya ve Fransa'nın 21 projeye katılım göstermeleri AB'nin yeni 'Dört Büyükleri' arasında Almanya'nın kendisini diğer üç ülkeden ayırttığı ve makalenin gelecek bölümünde bahsedileceği üzere PESCO dışı ikili kapasite geliştirme projelerine de ağırlık verdiği değerlendirilmesini beraberinde getirmektedir.

Üye Ülkelerin PESCO'ya Bağlılığı ve Duplikasyon Riski

PESCO, AB'ye üye devletlerin ana itici güç oldukları bir proje olarak hayata geçirildiğinden bu projenin gelişimi ve başarısı, üye ülkelerin projeye bağlılığına bağlı olacaktır. Bu bağlamda, özellikle PESCO'nun planlama ve hayata geçirilme sürecinde AB içerisinde fiilen bir liderlik görevi üstlenen Almanya ve Fransa'nın PESCO'ya bağlılıkları önemli bir rol oynayacaktır. Her ne kadar Fransa, yukarıda bahsedildiği üzere İtalya ile beraber en çok sayıda projeye aktif katılım gösteren üye devlet unvanını taşısa da, son dönemlerde savunma alanında uygulamaya koyduğu ikili veya çok uluslu işbirliği projeleri ile önemli inisiyatifleri PESCO'nun kurumsal çerçevesinin dışında bırakmayı tercih etmiştir. Fransa'nın bu tercihi şüphesiz PESCO'nun hayata geçirilme sürecinde daha az üye devletin katılımcı olduğu, herkese açık olmayan ve daha iddialı hedef ve üyelik koşullarına sahip bir proje yaratma arzusu ve bu isteğinin Alman hükümeti tarafından reddedilmiş olması da yatmaktadır. Fransa'nın PESCO'nun kurumsal yapısı dışında son yıllarda tasarladığı önemli bir proje Avrupa Müdahale İnişiyatifi'dir (EI2). Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron, 26 Eylül 2017'de Sorbonne Üniversitesi'nde "Avrupa için İnişiyatif" başlığıyla yaptığı konuşmada ortak bir Avrupa müdahale gücü oluşturabilmek adına EI2 projesi fikrini ortaya arttığını belirtmiştir (Présidence de la République, 2017). EI2, sadece davet üzerinden üyeliğe açık olan, stratejik öngörü, istihbarat paylaşımı, senaryo geliştirme ve planlama ve temel prensipler geliştirme gibi hedefler aracılığıyla Avrupa ülkeleri arasında bir stratejik savunma kültürü geliştirilmesini amaçlayan bir projedir (Mills, 2019). EI2, 25 Haziran 2018 tarihinde hayata geçirilmiş olup, ilgili inisiyatife 10 AB ülkesi⁴ katılım göstermektedir.

EI2'nin yanı sıra, Ocak 2018'de Sandhurst'da Fransa hükümeti ile İngiliz hükümeti arasında gerçekleşen ikili zirvede güvenlik ve savunma alanlarında güçlendirilmiş işbirliği kararı alınmıştır. Zirve sonuçlarına göre, bu ikili işbirliği deniz kuvvetleri arasında güçlendirilmiş kooperasyon,

⁴ Fransa, İngiltere, Almanya, Hollanda, Belçika, İspanya, Danimarka, Portekiz, Estonya ve Finlandiya.

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

İngiltere-Fransa Savunma Bakanlığı Konseyi'nin oluşturulması, uzay, siber ve askeri kabiliyet işbirliği gibi konuları içermektedir (Gov.UK, 2018; Aydın-Düzgüt, 2018). Bu bağlamda, Fransız-İngiliz ikili inisiyatifi, kapsam ve ilgilendiği tematik alanlar açısından PESCO ile büyük benzerlik göstermektedir ve dolayısıyla hayata geçirilen projelerin hedefleri ve ana çıktıları açısından AB'nin bir duplikasyonla karşı karşıya kalmayacağı sorusunu beraberinde getirmektedir. Öte yandan, AB'nin en önde gelen askeri güçlerinden olan Almanya da Fransa gibi savunma alanında PESCO dışı inisiyatiflerin gerçekleşmesinde kilit bir rol üstlenmektedir. Almanya'nın üstlendiği bu rol, özellikle NATO'nun Çerçeve Milletler Konsepti'nde (ÇMK) gözlemlenmektedir. 2014 yılında NATO tarafından Almanya'nın taslak önerisi aracılığıyla hayata geçirilen ÇMK, AB'ye üye birçok ülkeyi derinden etkileyen Avro krizinin ışığında ileriki dönemde üye devletlerin savunma harcamalarının daha da azalacağı öngörüsüyle, Avrupa'da savunma işbirliğinin etkinleştirilmesi gerektiği ve bu süreçte akıllı ve verimli bir iş bölümüne gidilmesi fikrinden yola çıkılarak şekillendirilmiştir. Bu bağlamda, ÇMK, Avrupa'da savunmanın küçük ve büyük ülkelerden oluşan ve hangi ülkenin hangi kabiliyetle katılım göstereceğinin belirgin olduğu ülke kümeleri tarafından yapılmasını amaçlamaktadır (Major ve Mölling, 2014). Almanya'nın kaleme aldığı bir proje olan ÇMK'nin neden AB yerine NATO bünyesinde yaratıldığı ise, Almanya'nın PESCO'ya bağlılığının ne kadar güçlü olduğu ve gerek Almanya'nın gerek Fransa'nın başını çektiği bu projeler varken PESCO'ya yeterince zaman ve kaynak ayırıp ayıramayacakları sorularını beraberinde getirmektedir (Biscop, 2018).

Üçüncü Ülkelerin PESCO'ya Katılımı

11 Aralık 2017 tarihli ve PESCO'nun hayata geçirildiği Konsey kararının 9 numaralı maddesine göre üçüncü ülkelerin birbirinden farklı PESCO projelerine katılımı ile ilgili genel koşullar ileri tarihlerde oluşturulacaktır. Aynı Konsey kararında, herhangi bir projeye ilgili projeye katılım gösteren üye devletler tarafından davet edilmek istenen üçüncü ülkenin ilgili koşulları karşılayıp karşılamadığı Konsey düzeyinde oybirliği prensibi ile belirlenecektir (Council of the EU, 2017b). 11 Aralık 2017 Konsey kararının PESCO'nun yönetimine ilişkin üç numaralı ekinde ise projelere istisnai durumlarda katılım gösterecek AB üyesi olmayan devletlerin, projelere son derece büyük katkı sağlamaları ve PESCO ve OGSP'nin güçlendirilmesi çabalarını desteklemeleri gerektiği ifade edilmiştir. Benzer şekilde, PESCO'nun yönetiminde üçüncü ülkelerin karar

Ebru TURHAN

alma mekanizmalarına dahil edilmeyecekleri de vurgulanmıştır (Council of the EU, 2017b). Üçüncü ülkelerin PESCO'ya dışardan katılım koşullarını yerine getirmelerine rağmen PESCO'nun karar alma süreçlerinde yer alamayacak olmaları kuşkusuz bu ülkeler açısından asimetrik bir durum yaratacaktır ve Norveç ve (Brexit sonrası) İngiltere gibi AB'nin güvenlik ve savunma aktörlüğüne halihazırda önemli derecede destek vermiş ve OGSP operasyonlarına ve ASA'na önemli katkılarda bulunmuş ülkelerde belli endişeler yaratacaktır (Aydın-Düzgit, 2018). Nitekim İngiliz hükümeti, Brexit sonrası dönemde ortak çıkarların örtüştüğü PESCO projelerine katılma arzusunu şimdiden vurgulamaktadır (Mills, 2018) ve herhangi bir üçüncü ülke gibi değerlendirilmemesi gerektiğini ifade edip PESCO konusunda AB ile daha imtiyazlı bir ortaklığa gitme arzusunu belirtmektedir (Martill ve Sus, 2018). Öte yandan iki tarafın bu konuda hızlı bir anlaşmaya varması da pek mümkün görülmemektedir. Nitekim Brexit süreci sırasında AB ve İngiltere arasında İngiltere'nin Galileo Uyduları'na kısıtlanmış erişimi konusunda çıkan anlaşmazlıklar da bu ihtimale işaret etmektedir.

Üçüncü ülkelerin PESCO'ya katılımı ile ilgili bir başka zorluk da bugüne kadar AB'ye üye olmayan ülkelerin katılımına ilişkin koşulların ve genel kriterlerin belirlenememiş olmasıdır. Her ne kadar 25 Haziran 2018 tarihli Konsey kararında Kasım 2018'e kadar istisnai durumlarda üçüncü ülkelerin PESCO projelerine katılımlarına yönelik koşulların belirleneceği ön görülmüşse de (Council of the EU, 2018d), bu konuda resmi bir karar henüz alınamamıştır. Öte yandan Eylül 2018'de Konsey'in bünyesinde yer alan Siyasi-Askeri-Grup (SAG) tarafından Konsey'e sunulan taslak teklifte, özellikle Avusturya ve Yunanistan gibi ülkelerin PESCO çerçevesinde Türkiye'ye önemli haklar tanınabileceği endişelerinden dolayı üçüncü ülkelerin AB'nin değerlerini taşıması ve ilgili projeye son derece büyük katma değer sağlaması durumunda PESCO'ya proje bazlı katılımlarının değerlendirilebileceği önerisi getirilmiştir (Barigazzi, 2018). Bu durum, Türkiye'nin gelecek zamanlarda çeşitli PESCO projelerine katılımının Konsey düzeyinde yapılacak oylamada bazı üye devletler tarafından veto edilebileceği ihtimalinin oldukça güçlü olduğuna işaret etmektedir. 2018 ve 2019 Avrupa Komisyonu Türkiye Raporları'nda da ODGP faslının altında PESCO çerçevesinde AB ve Türkiye arasında gerçekleştirilebilecek işbirliğinden hiç bahsedilmemesi, bu konuya AB'nin Türkiye ajandasında önemli bir yer ayrılmadığı sinyalini de vermektedir (Aydın-Düzgit, 2018). Her hâlükârda üçüncü ülkelerin PESCO'ya proje bazlı katılımlarına ilişkin kistaslar belirlenmedikçe ve bu genel prensipler kapsayıcı ve politikleşmeden uzak bir işbirliğini hedef almadıkça AB'nin güvenlik ve savunma konularında geleneksel ortakları olarak anılan çeşitli üçüncü

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

ülkelerin kaynak ve kabiliyetlerinden yararlanılamayacak ve dolayısıyla PESCO'nun tüm potansiyeli kullanılamayacaktır.

SONUÇ

Bu makalede, PESCO'nun OGSP'nin özellikle savunma boyutunda gerçekleşmesi amaçlanan bütünleşme ve etkinleşmeye katkıları ve ortaya çıkan zorluklar sistematik bir yaklaşımla analiz edilmiştir. Makale, ilk aşamada AGSP ve OGSP'nin gelişimini AB'nin bütünleşme süreci çerçevesinde tarihsel ve kurumsal düzlemlerde incelemiş ve iki mekanizmada da savunma boyutuna güvenlik boyutu ile karşılaştırıldığında uzun bir süre daha az ağırlık verildiğine ve dolayısıyla AB'nin güvenlik ve savunma politikalarının asimetrik gelişimine işaret etmiştir. AGSP'de ve OGSP'nin ilk dönemlerinde savunma alanında bütünleşme ve etkinleşme konularına yeterince ağırlık verilememesinde, her şeyden önce üye devletler arasındaki görüş ayrılıkları, savunma mevzularının NATO'ya bırakılmış olması, hükümetlerarası (dolayısıyla bireysel vetolara imkan tanıyan) karar alma süreci ve AGSP/OGSP operasyonlarının askeriden çok sivil niteliklere sahip olmaları gibi faktörler rol oynamıştır. 2009 yılında yürürlüğe giren ve AB'nin hukuki temellerini yeniden şekillendiren Lizbon Antlaşması, AB'nin bölgesel ve küresel bir savunma aktörü olabilmesi çabalarına, önceki kurucu antlaşmalarda yer almayan "saldırı anında ortak savunma" hükmü, OGSP alanında da güçlendirilmiş işbirliğinin (enhanced cooperation) önünü açmış olması ve hukuki temeli TEU'nun 42(6). ve 46. maddelerinde belirlenmiş olan PESCO mekanizmasını bünyesine katması ile katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, makalede PESCO inisiyatifinin OGSP bünyesinde oluşturulan diğer politika araçlarından ve mekanizmalarından AB'nin savunma aktörlüğünün etkinleştirilmesine yapılan katkı noktasında açık bir şekilde ayrıştığı ifade edilmiştir. Nitekim, Lizbon Antlaşması'nda OGSP alanında belirtilen birçok mekanizma ve politika aracı, OGSP'nin hükümetlerarası karar alma sürecinde bireysel vetolarla bloke edilme riski yaşarken, PESCO, esnek kurumsallaşma prensibini temel alarak OGSP'ye ilişkin tüm konularda bütünleşme ve kurumsallaşmanın AB'ye üye tüm devletler tarafından aynı zamanda ve aynı şekilde kabul görmesi ve uygulanması zorunluluğunun ve dolayısıyla bireysel veto kullanımının kısmen önüne geçmiştir.

Makale, bir sonraki aşamada güvenlik ve savunma politikaları alanında bütünleşme ve etkinleşmede PESCO'nun katkılarını ve yaşanan zorlukları iki faktör üzerinden incelemiştir: a) PESCO'nun ön gördüğü ve

Ebru TURHAN

sebebiyet verdiği bütünleşmenin itici güçleri ve tabiatı ve b) bütünleşmedeki güncel durum ve potansiyel. Bütünleşmenin itici güçlerine ve hukuksal temeline bakıldığında, PESCO'nun kurumsal yönetiminde ikinci düzlemi oluşturan "projeler seviyesi"nin farklılaştırılmış bütünleşmeye olanak sağladığına işaret edilmiştir. Aynı zamanda, üye ülkeler güdümlü bu mekanizmada üye ülkeler açısından bağlayıcı yükümlülüklerin kısmen etkin bir kontrol mekanizması barındırmasının OGSP alanında bütünleşmeyi destekleyeceği ve PESCO'yu diğer inisiyatiflerden ayırtacağı savunulmuştur. Bununla birlikte, PESCO'nun hükümetlerarası karar alma sürecinden bağımsız olarak ADES, Avrupa Komisyonu, Komisyon Başkanı ve ASA gibi AB kurumlarının, ajanslarının ve aktörlerinin ilgili inisiyatifin yönetiminde ve kontrol süreçlerinde yer almaları da bütünleşmeyi desteklemektedir. Öte yandan, PESCO'nun Fransa'nın talebinin aksine Almanya'nın tercihleri doğrultusunda daha kapsayıcı bir model olarak yaratılmış olması ve inisiyatife neredeyse tüm AB üyelerinin katılım göstermesi nedeniyle, özellikle de Konsey düzeyinde alınacak kararlar açısından bireysel veto riskinin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Bu durum, OGSP alanında bütünleşme ve kurumsallaşmayı yavaşlatacak bir faktör olarak görülmektedir.

Bütünleşmedeki güncel duruma, karşılaşılan zorluklara ve fırsatlara bakıldığında ise, halihazırda PESCO bünyesinde yürütülen ve AB'nin savunma aktörlüğünün en belirgin şekilde test edildiği 34 adet kabiliyet geliştirme projesinin önemli bir bölümünün düşük profilli, küçük ölçekli ve ortak askeri kapasite geliştirilmesine çok önemli katkılar sağlamayan projeler olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, PESCO'nun AB'nin güvenlik ve savunma alanlarında etkinliğinin geliştirilmesine yapacağı katkı, ilgili projelerin kapsamı ve odak noktalarına bağlı olarak değişecektir. Benzer şekilde, bu inisiyatifin motoru olarak da tanımlanabilecek üye devletlerin, PESCO'ya bağlılıkları ve ülkelerin OGSP alanında PESCO'nun kurumsal çerçevesinin dışında üye devletler ve üçüncü ülkelerle gerçekleştirdikleri diğer projeler veya inisiyatiflerin ilgili ülkelerin PESCO'ya ayırdıkları zaman ve kaynakları ne derecede etkilediği ve oluşturulan mekanizmaların ne derece duplikasyona yol açtığı, PESCO'nun başarısında önemli rol oynamaktadır ve gelecekte de oynayacaktır. Son olarak, üçüncü ülkelerin PESCO'ya dışarıdan proje bazlı katılımlarına ilişkin hükümler üzerinde üye devletler tarafından bir anlaşmaya varılmadığı ve ilgili hükümler üçüncü ülkelerle işbirliğine gidilmesi sürecinin politikleşmesine izin verdiği sürece PESCO'nun potansiyelinden eksik bir şekilde faydalanılacağı sonucuna varılmaktadır.

Özetle, her ne kadar PESCO AB'nin savunma ve güvenlik aktörlüğünün geliştirilmesi konusunda son derece esnek bir

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

farklılaştırılmış entegrasyon modelini ve istekli ülkelerin diğer üyeleri geride bırakıp bütünleşme yolunda beraber farklılaştırılmış adımlar atmaları imkanını sunmuş olsa da PESCO'nun kurumsal mimarisi ve üye ülkelerin tercihlerinden kaynaklanan kısıtlayıcı etkenlerden dolayı inisiyatifin potansiyelinden tamamen faydalanılmasının önünde belirgin engeller mevcuttur.

KAYNAKÇA

- Auswaertiges Amt (2016). A strong Europe in a world of uncertainties. By Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier. 27 Haziran 2016. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281702> (01.06.2019).
- Akgül Açıkmeşe, S. ve Şenyuva, Ö. (2018). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gelecek Senaryoları ve Kamuoyu Algıları. S. Baykal, S. A. Açıkmeşe, B. Akçay ve Ç. Erhan (Der.), ATAUM 30. Yıl Armağanı: Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri içinde (ss. 355-380). ATAUM: Ankara.
- Aydın-Düzgit, S. ve Marrone, A. (2018). PESCO and Security Cooperation Between the EU and Turkey. Global Turkey in Europe Working Paper No:19.
- Barigazzi, J. (2018). UK and US will be allowed to join some EU military projects. Politico. <https://www.politico.eu/article/pesco-military-uk-and-us-will-be-allowed-to-join-some-eu-military-projects/> (01.06.2019).
- Bendiek, A., Kempin, R. ve von Ondarza, N. (2018). Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP?, SWP Comment, 25 Haziran 2018.
- Bennett, A. ve Checkel, J. T. (2015). Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool. Cambridge: Cambridge University Press.
- Billon-Galland, A. ve Quencez, M. (2017). Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?. GMF Policy Brief No: 033.
- Biscop, S. (2018). European Defence: Give PESCO a Chance. Survival, 60 (3): 161-180.
- Blockmans, S. (2018). The EU's Modular Approach to Defence Integration: an Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?. Common Market Law Review, 55 (6): 1785-1826.
- Blockmans, S. ve Wessel, R. A. (2009). The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?. Journal of Conflict & Security Law, (14) 2: 265-308.

Ebru TURHAN

- Bruxelles2Pro (2016). Revitalizing CSDP: towards a comprehensive, realistic and credible defence in the EU. 11 Eylül 2016. <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/09/let-fra-all-defensefeuiileroute@fr160911en.pdf> (10.06.2019).
- Cebeci, M. (2018). AB'nin Güvenlik ve Savunma Politikalarında Güncel Tartışmalar. S. Baykal, S. A. Açıkmeşe, B. Akçay ve Ç. Erhan (Der.), ATAUM 30. Yıl Armağanı: Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri içinde (ss. 151-178). ATAUM: Ankara.
- Council of the EU (2017a). Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (13.06.2019).
- Council of the EU (2017b). Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. Official Journal of the European Union. 14 Aralık 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN> (15.06.2019).
- Council of the EU (2018a). Council decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects Foreign Affairs Council meeting Luxembourg. 25 June 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/35786/council-decision-pesco-projects.pdf> (10.06.2019).
- Council of the EU (2018b). Council Decision of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO, Brüksel. 6 Mart 2018. https://www.consilium.europa.eu/media/33065/st06393-en18-council-decision-pesco_press.pdf (12.06.2019).
- Council of the EU (2018c). Council Decision (CFSP) 2018/1797 of 19 November 2018 amending and updating Decision (CFSP) 2018/340 establishing the list of projects to be developed under PESCO. Brüksel. 19 Kasım 2018. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/en/pdf> (12.06.2019).
- Council of the EU (2018d). Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy - Council Conclusions (25 June 2018). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10246-2018-INIT/en/pdf> (13.06.2019).
- Council of the EU (2019). Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. <https://www.consilium.europa.eu/media/39348/table-pesco-projects.pdf> (10.06.2019).
- Council of the European Communities (1992). Treaty on European Union, Luxembourg.
- Çayhan, E. B. (2002). Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye. Akdeniz İİBF Dergisi, (3) 2002: 42-55.

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

- EEAS (2017). Coordinated Annual Review on Defence (CARD) Factsheet. 17 Kasım 2017. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf (15.06.2019).
- Ekim, S. (2018). Europe in an Uncertain World: Values vs. Security Interests. Global Turkey in Europe, Documenti IAI 18.
- European Commission (2017a). European Commission - Fact Sheet. Questions and Answers: the Future of European Defence. 7 Haziran 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1517_en.htm (16.06.2019).
- European Commission (2017b). Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe. Prag, 9 Haziran 2017.
- European Commission (2017c). A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities. 7 Haziran 2017. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm (10.06.2019).
- European Council (1999a). Presidency Conclusions, Cologne European Council. 3-4 Haziran 1999, 150/99 REV 1.
- European Council (1999b). Presidency Conclusions, Helsinki European Council. 10-11 Aralık 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21046/helsinki-european-council-presidency-conclusions.pdf> (01.05.2019).
- European Council (2013). European Council 19-20 December 2013 Conclusions. Brüksel. 20 Aralık 2013, EUCO 217/13.
- European Council (2016). European Council meeting (15 December 2016) – Conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf> (01.07.2019).
- European Council (2017). European Council meeting (22 and 23 June 2017)– Conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf> (01.07.2019).
- European Parliament (2015). Flexibility Mechanisms in the Lisbon Treaty. Directorate General for Internal Policies. Study PE 536.474. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536474/IPOL_STU\(2015\)536474_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536474/IPOL_STU(2015)536474_EN.pdf) (10.06.2019).
- Fiott, D., Missiroli, A. ve Tardy, T. (2017). Permanent Structured Cooperation: What's in a name?. Chaillot Paper, No: 142.
- Gov.UK. (2018). UK-France Summit 2018: documents. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-france-summit-2018-documents> (01.08.2019).
- Guerzoni, F. (2017). A European Integrated Force for an Ambitious Permanent Structured Cooperation. UEF Reflection Paper, Kasım 2017.
- Haine, J-Y. (2004). ESDP: An Overview. Paris: Institute for Security Studies.

Ebru TURHAN

- Hofmann, S. C. (2011). Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture. *JCMS*, 49 (1): 101-120.
- Howorth, J. (2003). Saint Malo plus five: an interim assessment of ESDP. *Notre Europe Policy Paper*, Kasım 2003.
- Howorth, J. (2019). European defence policy and subsidiarity: The imperative of the EU level. *European View*, 18 (1): 1-9.
- Hynek, N. (2011). EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ. *European Security*, 20 (1): 81-102.
- Jopp, M. ve Schubert, J. (2019). Level-II-GSVP: neue Dynamik durch intergouvernementale Integration. *Integration*, 1 (2019), 37-54.
- Koenig, N. ve Walter-Franke, M. (2017). France and Germany: Spearheading a European Security and Defense Union?. *Jaques Delors Institute Berlin, Policy Paper No: 202*.
- Major, C. ve Mölling, C. (2014). The Framework Nations Concept: Germany's contribution to a capable European defence. *SWP Comment*, 52/2014.
- Marrone, A. (2017). Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence. *IAI Commentaries: No. 17*.
- Marrone, A., Pirozzi, N. ve Paola, N. (2017). PESCO: An Ace in the Hand for European Defence?. *Rome: IAI*.
- Martill, B. ve Sus, M. (2018). Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20 (4): 1-18.
- Menon, A. (2004). From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq. *International Affairs*, 80 (4): 631-648.
- Menon, A. (2009). Empowering Paradise? The ESDP at Ten. *International Affairs*, 85 (2): 227-246.
- Menon, A. (2011). European Defence Policy from Lisbon to Libya. *Survival*, 53 (3): 75-90.
- Mills, C. (2018). EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO). *House of Commons Briefing Paper No: 8149*.
- Mills, C. (2019). The European Intervention Initiative (EII/EI2). *House of Commons Briefing Paper No: 8432*.
- Official Journal of the European Union (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, 2007/C 306/01.
- Official Journal of the European Union (2008). Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union, 09/05/2008 P. 0275 – 0277.
- Özdağ, B. (2008). Lizbon Reform Andlaşması'nın Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'na İlişkin Düzenlemelerinin Analizi. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 4 (7): 125-161.

Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Savunma Boyutunun Gelişiminde Pesco'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar

- Présidence de la République (2017). Initiative for Europe. Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic. 26 Eylül 2017. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf (10.08.2019).
- Tardy, T. (2018). Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy. *European Security*, 27 (2), 119-137.
- Tocci, N. (2018). Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?. *JCMS*, 56 (1): 131-141.
- Turhan, E. (2018). Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği: Neoliberal Bir Yaklaşım. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, 29 (1): 95-120.
- UK Parliament (2000). Text of Joint Declaration on European Defence, UK - French Summit. 3-4 Aralık 1998. <https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmdfence/264/26419.htm> (05.06.2019).
- WEU (1992). Petersberg Declaration. WEU Council of Ministers. 19 Haziran 1992. Bonn. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (10.08.2019).
- WEU (2019). Text of the Modified Brussels Treaty. <http://www.weu.int/> (07.07.2019).