

## GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ YAKLAŞIMI VE AVRUPA GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI

Burak TANGÖR\*

### Özet:

Son yıllarda ulus-devlet sisteminin giderek aşınıyor olması nedeniyle ve özellikle soğuk savaş döneminin kapanmasından sonra güvenlik teriminin içeriği hayli genişlemiştir. Geleneksel politik ve askeri kayguların yanında ekonomik, sosyal ve çevresel güvenlik de göz önüne alınmaktadır. Bu bağlamda güvenlik politikaları diğer sorun alanlarıyla yakın ilişkili hale gelmiştir. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP), hükümetlerarası bir niteliğe sahip olduğu düşüncesiyle Topluluk politikalarından farklı değerlendirilmektedir. Topluluk politikalarının günlük işleyişini anlamak amacıyla 1990'lı yıllardan beri uygulanan yönetim yaklaşımı, güvenlik politikalarının diğer sorun alanlarıyla iç içe geçmiş olması nedeniyle AGSP alanına da uygulanabilir mi? Bu soruya yanıt bulmak için iki model ortaya konmuştur. Birincisinde güvenliğe ilişkin konularda bir aktör olarak Avrupa Birliği'nin davranışları güvenlik yönetişimi kavramı altında ele alınmıştır. İkinci modelde ise, politika oluşturma süreci çok aktörlülük ve birden fazla düzeylilik temelinde anlamlandırılmıştır. Bu çerçevede AGSP'nin güvenlik yönetişimi unsurlarını taşıdığı ortaya konmuştur. Her iki model de AGSP'nin karmaşıklığını berraklaştırmakta ve geleneksel perspektiflerden daha farklı açılımlar sunmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** AGSP, Avrupa Birliği, yönetim, güvenlik, soğuk savaş sonrası

### SECURITY GOVERNANCE APPROACH AND EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY

#### Abstract:

Due to the erosion of Westphalian state system and particularly after the collapse of the cold war system, the concept of security has been broadened. In addition to traditional political and military concerns, economic, social and environmental aspects of security has been increasingly taken into consideration. In this context, security policies have become more relevant to other issue-areas. So far, European Security and Defence Policy (ESDP) has been considered intergovernmental in character, and different from Community

\* Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, tangor@gazi.edu.tr

*policies. Shall we apply governance approach, which can be useful to explain day to day Community policies, to the ESDP since security policies has been somehow integrated with other policy areas? I shall propose two models. First one sees the European Union as an agent which deals with other agents at the international level. Second analyses characteristics of ESDP policy-making. In this framework, I shall put evidences of governance system for the European Security and Defence Policy. Both models celebrates the new perspectives for understanding the complexity of the ESDP.*

**Keywords:** security, ESDP, governance, European Union, post-cold war

## GİRİŞ

Avrupa bütünleşmesi çalışmalarında “bütünleşme (*integration*)” terimi, bazı çalışmalarda bir “süreç” olarak kabul edilirken bazı çalışmalarda ise bir “sonuç” olarak anlaşılmaktadır (O’Neill, 1996: 3-5). 1960’lı ve 1970’li yıllarda Avrupa bütünleşmesini bir süreç olarak gören yeni-işlevselcilik (*neofunctionalism*) ve hükümetler-arasıcılık (*intergovernmentalism*) kuramları yoğun eleştirilere maruz kaldıktan sonra bütünleşmeyi bir sonuç olarak gören çalışmalar ortaya çıkmıştır. Söz konusu çalışmalar Avrupa Birliği (AB)’ni bir politik sistem, bir devlet şekli (*polity*) ya da bir yönetim modeli olarak değerlendirmektedirler.

1990’lı yıllarda AB’nin işlevlerini inceleyen literatür giderek genişlemiştir. Karşılaştırmalı politika ve kamu analizlerine dayanan bu tip çalışmalar AB’yi bir yönetim sistemi olarak görmüşlerdir. Yönetişim yaklaşımı esasen bir devlet şekli gibi algılanan AB’nin günlük işlevlerine odaklanmıştır (Cram, 2001: 65).

Avrupa Birliği’ni karmaşık bir politika sistemi olarak değerlendiren yönetim yaklaşımı, bölgesel politika, çevre politikası, iktisat politikası gibi bazı AB politika alanlarına uygulanmaktadır (Rosamond, 2000: 9-18). Bu tür politikalar düşük düzeyli, güvenlik ve savunma politikası ise yüksek düzeyli politikalar olarak kabul edilmiştir (Hoffmann, 1966). Bu bağlamda, yönetim yaklaşımının Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP)’ni açıklama gücü sınırlıdır. Bu makalede “yönetişim” yaklaşımının en iyi biçimde sınırlı (düşük düzeyli) AB politika alanlarına mı uygulandığı, yoksa (yüksek düzeyli) AB güvenlik ve savunma politikasına da uygulanabileceği mi sorusuna cevap aranacak, eğer uygulanabiliyorsa niçin ve nasıl yapılabileceği gösterilecektir.

## D) GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ KAVRAMI

“Güvenlik”, uluslararası ilişkiler disiplininde tartışmalı bir kavramdır. Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde idealizm, daha istikrarlı ve bu yüzden daha güvenli bir

uluslararası düzen için umut veren Milletler Cemiyeti gibi bir yapının desteklenmesi gerektiğini öne sürmüştür. Soğuk savaş döneminde ise realizm, tam aksine, savaş ve çatışmayı tarihin kalıcı unsurları olarak, yani kaçınılmaz olarak değerlendirmiştir. Soğuk savaştan sonra ise güvenliğe ilişkin görüşler yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır. Barry Buzan, ulusal ve uluslararası güvenlik algılamalarının bağdaşıp bağdaşmayacağını ve devletlerin daha çok işbirliğine yönelik davranma kapasitelerinin olup olamayacağını sorgulamıştır (Buzan, 1991) . 1990'lı ve 2000'li yıllarda ulusal hükümetler ve uluslararası örgütler resmi görüşlerini, genişletilmiş güvenlik kavramı doğrultusunda, yeni güvenlik gündemleri adıyla ilan etmişlerdir.<sup>1</sup> Böylece göç, terör, silahsızlanma, ulus-aşan suçlar, çatışmayı önleme ve kriz yönetimi gibi sorunlar soğuk savaş sonrası döneminin güvenlik konuları arasında yer bulmuşlardır.

Örneğin Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO), değişen Avrupa güvenlik nosyonuna tepki vermiştir. 1991'de NATO, savunma ve caydırıcılık misyonlarını korumakla birlikte yeni politik, ekonomik, sosyal ve çevresel güvenlik tehditlerini ortaya koyan kapsamlı bir gündem sunan “Yeni Güvenlik Kavramı”nı kabul etmiştir.<sup>2</sup> Böylelikle NATO resmi olarak güvenliği politik, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla yeniden tanımlamış ve politikasını bu boyutları içerecek biçimde yeniden düzenlemiştir.

Yalta anlaşmasının içi boşaltıldıktan sonra askeri nitelik taşımayan güvenlik politikaları önem kazandığından soğuk savaş sonrasında güvenlik sorunları soğuk savaş dönemindekilerden ayrılmaktadır (Kirchner ve Sperling, 2000: 22-24). Soğuk savaşın sonu Avrupa'daki güvenlik sisteminde değişiklikler meydana getirmiştir. İşbirliği ağları, bütünleşme ve ulus-aşırıcılık ortaya çıkmakta olan Avrupa düzeninin temel unsurlarıdır (Sperling ve Kirchner, 1997: 1-15). Soğuk savaş sonrasında Avrupa'da “mutlak kazanç”, “görelî kazancın” yerini almıştır.<sup>3</sup> u çerçevede, Avrupa'da bütünleşme süreci bağlamında ulus-devlet düzeninde meydana gelen yapısal değişimler, ekonomik güce askeri güçten daha fazla önem atfedilmesi bağlamında güç tanımının değişmesi gibi etkenler, aktörlerin işbirliği alanlarını genişletmiştir (Sperling ve Kirchner, 1998: 222-225). Liesbet Aggestam ve Adrian Hyde-Price (2000: 11), derinleşen ve genişleyen bütünleşme sürecini, küreselleşmeyi ve çok katmanlı yönetim biçimlerini soğuk savaş sonrasındaki Avrupa'yı betimleyen olgular olarak görmüşlerdir. Bu bağlamda ulus-devletin önceliğinin yerini daha karmaşık ve farklı bir uluslararası toplum biçimi almaktadır. Söz konusu uluslararası toplumun temel nitelikleri çok kimliklilik ve örtüşen (*overlapping*) politik yetki yapılarıdır. Dolayısıyla, yeni güvenlik yaklaşımları da düşmanlık, çatışma ve şiddet yerine işbirliği ve topluluk üzerine odaklanmıştır (Averre ve Cottey, 2002: 2).

Silah altında hazır bir ordu bulundurmanın, bu orduya verilecek eğitimin ve silah endüstrisinde ar-ge faaliyetlerinin maliyetinin yükselmesi, ulusal hükümetleri kaynak yönünden zora sokmaktadır.<sup>4</sup> Küreselleşme çerçevesinde ortaya çıkan ulus-aşan suçlar, terör ve göç gibi yeni güvenlik tehditleri, hükümetleri, kamu politikalarını yürütmek için karşı karşıya buldukları bütçe baskısını da göz önüne alarak, daha etkili politikalar için yönetimden ziyade yönetişimi benimsemeye zorlamaktadır. “Güvenlik” kavramının içeriğinin genişlemesi, ortaya çıkan yeni güvenlik alanlarında ulusal hükümetlerin sınırlı uzmanlığa ve kaynaklara sahip olmasından ötürü bu alanlarda özel sektör aktörlerinin rolünü kuvvetlendirmiştir. Dernekler, vakıflar, insan hakları kuruluşları ve çevre örgütleri gibi hükümet-dışı aktörler, geleneksel olmayan güvenlik alanlarında politika yapımında, politikaların yürütülmesinde ve bu politikaların izlenmesinde önemli roller edinmişlerdir. Silah endüstrisinin özelleştirilmesinde ve silahlı kuvvetlerin profesyonelleştirilmesinde hükümetler özel sektör aktörleriyle işbirliği yapma yolunu tutmuşlardır. Dahası, hükümetler, uluslararası örgütler ve hükümet-dışı örgütler uluslararası operasyonlar için özel güvenlik şirketlerini kiralama yolunu benimsemektedirler. OXFAM<sup>5</sup> ve CARE<sup>6</sup> gibi örgütler insani yardım konularında; Uluslararası Af Örgütü (*Amnesty International*) ve İnsan Hakları İzleme Komitesi (*Human Rights Watch*) gibi örgütler insan haklarının korunması ve onlara saygı gösterilmesi konularında; Uluslararası Kurtarma Komitesi (*International Rescue Committee*) ve Uluslararası Kızıl Haç Komitesi (*International Committee of the Red Cross*) mültecilere ilişkin konularda; askeri eğitim ve koruma alanında faaliyet gösteren askeri şirket MPRI (*Military Professional Resources Limited*) söz konusu işbirliğine verilecek örneklerdir (Krahmann, 2003: 9-16).

Yönetişim, genel olarak resmi yönetim kurumları ile ya da onlar olmaksızın yetki uygulamasını tanımlamaktadır. Son yıllarda terim, resmi yönetimden yetki çekilmesini ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>7</sup> Bu bağlamda yönetişim terimini yönetim teriminden ayırtmak gerekmektedir. Yönetim merkezileşmeyi ve bütünleşmeyi, yönetişim ise parçalanma ve farklılaştırmayı betimlemektedir. Parçalanma üç biçimde olabilir: (1) aşağıya - yerel varlıklara doğru, (2) yukarıya - küresel düzeye doğru, ve (3) yana -müstakil ve gönüllü aktörlere doğru (Rhodes, 1999: xxiii). Farklılaştırma ise heterojenlik ve çıkarların çatışmacı doğasını kabul etmeyi ifade etmektedir. Yönetişim, ülkesel alanda merkezi yönetim işlevlerinin özel sektöre aktarılmasını nitelendirmektedir. Bir başka deyişle, yerel ya da sektörel düzeyde pazar mekanizmalarının ve kendini yönetme (*self-government*) ilkesinin benimsenmesini simgelenmektedir. Küresel alanda ise yönetişim, ülke yönetimlerinin ortak hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla çok taraflı işbirliği içine girme isteklerini belirtmektedir (Krahmann, 2003: 11-14).

Güvenlik yönetimi, ilgili devletlerin çoğunun onamasına dayanan uluslararası bir idare sistemi olarak tanımlanabilir. Söz konusu idare sistemi resmi ya da gayri-resmi düzenleyici mekanizmalar aracılığıyla güvenlik ve güvenliğe ilişkin alanlardaki bir dizi faaliyetleri yönetir. Bu tanıma ortak anlayış duygusunun varlığı eklenmelidir. Güvenlik yönetimi hem düşünsel hem de kurumsal temellere gereksinim duyar. Bir başka deyişle güvenlik yönetimi, maddi bileşenler üzerinde bir anlaşmaya olduğu kadar, değerler ile kimlik hususunda bir yakınsamaya da dayanır (Webber, 2002: 44).

Soğuk savaş sonrasında Avrupa'da hükümetler devlet-dışı aktörlerin işbirliğine ve kaynaklarına giderek daha çok dayanmaktadırlar. Kamusal sorumluluk hissini zayıflığı ile kamu ve özel sektör aktörleri arasında bir eşgüdüm eksikliği gibi yönetim sorunları, Avrupa'da ortaya çıkmakta olan güvenlik yönetimi sisteminde de görülmektedir (Krahmann, 2003: 6).

Birçok örgüt (NATO, AB, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı Avrupa Konseyi vb.), anlaşmaya dayalı düzenlemeler (Avrupa Konvansiyonel Kuvvetler Anlaşması, Bosna ve Kosova'daki barış anlaşmaları vb.), iki ve çok taraflı faaliyetler (NATO-Rusya diyalogu, Bosna ve Kosova'da yapılan girişimler vb.) ve devletin ülkesel sınırları içinde ve devletler arasında hangi politikaların (saldırmazlık, hukukun üstünlüğü, demokrasi, serbest Pazar ve insan hakları) onanabilir olduklarına dair bir dizi anlayış, Avrupa'da güvenlik yönetiminin varlığına birer delildir.

## II) YÖNETİŞİM VE AGSP

Avrupa bütünleşme süreci bir yanda iktisadi küreselleşme öte yanda ulusal yönetimin önceliğini kaybetmeme dürtüsü gibi bir arada bulunan, ancak birbiriyle çelişkili mantıklarla devam etmektedir (O'Neill, 1996: 144). Bu bağlamda "AB yönetimi" terimi, iktisadi bağlılık olgusunun üye devletleri sahip oldukları yetkileri başka bir düzeydeki yetkiliye devretmeye mecbur etmesini ve sonunda politika oluşturma süreçlerinde birden çok düzeyde yetkili ortaya çıkmasını ifade etmektedir. Yönetim yaklaşımı AB politika oluşturma sürecinin çok aktörlü ve çok düzeyli (*multi-level*) özelliklerini ortaya çıkarmaktadır.

Çok düzeyli politika yaklaşımı, Avrupa bütünleşme sürecinin geleneksel devlet merkezli analizlerine bir alternatif sunmaktadır. Söz konusu yaklaşım, devleti bileşen parçalarıyla analiz etmekte ve ortaya çıkmakta olan Avrupa'ya özgü bir devlet şeklinde ulus-altı (*subnational*), ulusal ve ulus-üstü (*supranational*) nitelikteki aktörleri ortaya sermektedir.<sup>8</sup> Bir başka deyişle çok düzeyli yönetim yaklaşımı değişik yönetim düzeylerine sahip bir devlet şeklinde, ortaya çıkan yetki biçimini anlamlandırmaktadır (Chrysochoou, 2001: 106).

Avrupa bütünleşme süreci güvenlik ve savunma alanlarını da AB politikaları arasına sokmuştur.<sup>9</sup> 2000'li yıllarda Avrupa Birliği'nde güvenlik ve savunma politikalarında hızlı bir kurumsallaşma ve politika oluşturma süreci görünmektedir.<sup>10</sup> Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP), Avrupa Birliği'nin özgün bir alanı olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'nin birinci (Topluluk) sütununda yer alan politikalarından, dolayısıyla "Topluluk metodu"ndan farklı özelliklere sahiptir.<sup>11</sup> Güvenlik ve savunma politikaları, ulusal egemenliğin özüne dokunmaktadır, dolayısıyla kimlik meselesini karşımıza çıkartmaktadır.<sup>12</sup> Bu yüzden AGSP, diğer Avrupa yönetim alanlarına nispeten daha hükümetler-arası bir niteliğe sahiptir. Bu niteliği üye devletlerin yalnızca kendi ulusal çıkarlarını ifade ettiği şeklinde anlaşılmalıdır. Aksine üye devletlerin güvenlik ve savunma politikaları Avrupalılaştırılmaktadır. Avrupalılaştırılma, ulus ile Avrupa düzeyindeki süreç arasındaki karmaşık etkileşimi anlatmaktadır (Smith, 2001: 273). 1992 Maastricht ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları ile 1999 Köln ve Helsinki Avrupa Konseyi zirve kararları üye devletlerin Avrupa adına hareket edebildiklerini göstermiştir.<sup>13</sup> AGSP çerçevesinde politika oluşturma süreci giderek bu iki farklı düzeyde aralıksız devam eden bir müzakere biçimini almaktadır.

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası yönetişimi iki farklı düzlemde ele alınabilir. Bu düzlemlerden birincisi AB ile Avrupa'da faaliyet gösteren uluslararası kurumlar arasında oluşan güvenlik yönetimidir. Bu düzlemde AGSP, sonuç bir politikadır. İkincisi, politika oluşturma aşamalarında oluşan yönetimdir. İkinci düzlemde AGSP, yapım aşamasındaki bir politikadır.

#### **A) 1. Model: AGSP ile Diğer Uluslararası Güvenlik Örgütleri Arasındaki Yönetişim**

Avrupa Birliği, savaşın ya da savaş tehdidinin devletler arasındaki ilişkilerde artık söz konusu olmadığı "çoğulcu güvenlik topluluğu" (*pluralistic security community*) olarak nitelendirilebilir.<sup>14</sup> İç ve dış gelişmeler arasında daha karmaşık etkileşim biçimlerinin doğuşu ve ulus-aşırı ile hükümet-aşırı şebekelerin artan önemi Avrupa'daki ilişki şablonlarını etkilemiştir. Küreselleşme çağında geleneksel devlet merkezli güvenlik yaklaşımlarının uygunluğu azalmaktadır; çünkü devletin egemenliği karşılıklı bağımlılık, bütünleşme ve parçalanma güçleriyle hem aşağıdan hem de yukarıdan aşınmaktadır. Diğer bir önemli nokta da soğuk savaş sonrasında Avrupa'da güvenlik sağlayanlar kategorisinin, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği, Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (*North Atlantic Treaty Organisation – NATO*), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü (AGİT) ve Avrupa Konseyi'ni içererek genişlemesidir (Aggestam ve Hyde-Price, 2000: 1-15).

NATO ve AGSP Avrupa güvenliğinin önemli unsurlarıdır. Bu kurumlar kolektif hareket etmekten ziyade üye devletler arasında kurulan değişik koalisyonlarca güvenlik politikalarını uygulamaya giderek daha çok destek vermektedirler. NATO'nun Birleşik Müşterek Görev Gücü (*Combined Joint Task Force – CJTF*) ve AGSP gelecekteki uluslararası operasyonların “isteklilerin koalisyonu (*coalition of the willing*)” tarafından yürütüleceğini göstermektedir. Kamu ve özel sektör aktörleri arasında kaynakların yayılmasına ilaveten hükümetler ve uluslararası örgütler de kapasitelerini paylaşma gereksinimi duymaktadırlar. Şöyle ki, NATO ve AGSP ulusal ve çokuluslu kapasitelerini kullanmak için karmaşık düzenlemeler yapmaktadırlar.<sup>15</sup> Söz konusu düzenlemeler, Avrupa'da güvenlik yönetişiminin parçalanmasına katkıda bulunurken kopyalamayı (*duplication*) önlemekte ve uzman ekspertiz ile kapasitelerin birikimine imkan vermektedir (Krahmann, 2003: 16).

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın gelişmesi, AB ile NATO arasındaki ilişkilerde önemli değişikliklere sebep olmuştur. Her iki kurum şimdiye kadar defalarca bir araya gelmiş, müşterek toplantılar organize etmiş ve enformasyon alışverişinde bulunmuşlardır. Haziran 2000'de Portekiz'in Feira kentinde yapılan AB Konseyi Zirvesinde NATO ile olan ilişkilerini geliştirmek üzere dört alan tanımlanmıştır: güvenlik konuları, kapasite hedefleri, AB'nin NATO varlıklarına erişimini düzenleyecek bir model ve dördüncüsü, daimi bir danışma mekanizmasının kurulması. AB'nin NATO'nun dahil olmak ya da müdahalede bulunmak istemediği durumlarda güvenlik politikasının operasyon boyutunu yürüteceğine dair genel bir kanı oluşmuştur. Bazı AB ve NATO üyeleri bu iki kurum arasında bir iş bölümünü tahayyül etmişlerdir. Buna göre AB, Avrupa'da güvenlik politikalarının yürütülmesine odaklanacak; NATO ise küresel bir aktör olarak hizmet edecektir, yani Avrupa-dışı alanlarda faaliyet gösterecektir. Bir başka önemli nokta AGSP, NATO gibi kolektif savunma temeli üzerine oturmamaktadır. Bu nitelik de işlevsel bir rol farkını ortaya koymaktadır.

AB üyesi ülkelerin uluslararası örgütlerde ve konferanslarda dayanışması konusu Amsterdam Antlaşması'nın 19. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, üye ülkeler eşgüdüm ve ortak bir tutum içinde olacaklar, katılımcı ülkeler katılmayan üye ülkeleri görüşülen konulardan haberdar edecekler, BM Güvenlik Konseyi üyesi ülkeler (İngiltere ve Fransa) birlikte hareket edecekler ve birliğin çıkarlarını savunacaklardır.<sup>16</sup>

AB, AGİT toplantılarında uluslararası bir kişilik olarak temsil edilmektedir. AB, AGİT'in çatışmayı önleme, kriz yönetimi ve demokratikleştirme faaliyetlerinde sinerjiyi artırmak ve tekrardan (*duplication*) kaçınmak üzere bu teşkilatla yakın bir işbirliği içindedir. Örneğin, 1997 ve 1998'de Bosna-Hersek'te serbest seçimleri izleme ve insan hakları kurumlarının gelişmesi konusunda işbirliği yapmışlardır. Bundan

başka AB'nin çok çeşitli destek programları (PHARE, TACIS, MEDA gibi), Birleşmiş Milletler, AGİT ve Avrupa Konseyi'nin mevzuatları temelinde yürütülmektedir. AB, sivil kriz yönetimi operasyonlarını BM ve AGİT çerçevesinde yürütmek arzusundaır.<sup>17</sup>

Avrupa'ya yönelik tehditlerin üstesinden gelmek amacıyla uluslararası güvenlik örgütleri bir şekilde sorumluluklarını paylaşacak görünmektedir. Bu örgütler arasında resmi olarak kurulmuş bir hiyerarşi mevcut değildir. Örgütlerin işlevleri, kapasiteleri ve rollerine uygun olarak belirlenmektedir.<sup>18</sup> Örneğin, NATO çoğunlukla askeri hareketler için en uygun örgüt olarak addedilirken, AB genellikle çatışma sonrası dönemde yeniden yapılanma için en uygunu olarak değerlendirilmektedir. 1990'lı yıllardaki Bosna ve Kosova krizleri bu görüşü desteklemektedir.<sup>19</sup>

## B) 2. Model: AGSP Alanında Politika Oluşturma Sürecindeki Yönetişim

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Zirvesinde, Avrupa Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (*Common European Security and Defence Policy – CESDP*) organları oluşturulmuştur. Siyaset ve Güvenlik Komitesi (*Political and Security Committee – PSC*), üye ülkelerin büyükelçi düzeyindeki temsilcilerinden oluşur. Komitenin merkezi Brüksel'dir. Görevi, askeri kriz yönetimi operasyonlarında, operasyonların siyasi denetimini yapmak ve stratejik yönelimini uygulamaktır. Komite, AB Konseyi'nin yetkisi içinde faaliyetlerini sürdürür. Bir başka organ, AB üyesi devletlerin daimi temsilciliklerinde bulunan askeri delegelerin oluşturduğu Askeri Komite'dir (*Military Committee*). Bu delegeler, ülkelerinin genel kurmay başkanlıklarını temsil ederler. Gerekli görüldüğünde Askeri Komite, üye devletlerin genel kurmay başkanları tarafından oluşturulur. Görevi, Siyaset ve Güvenlik Komitesine askeri konularda önerilerde bulunmaktır. Savunma yönü olan kararlar alınırken Askeri Komite Başkanı, Konsey toplantılarına katılır. Helsinki'de oluşturulan üçüncü organ ise Konsey yapısı içinde askeri uzmanlık sunan AB Kurmay Başkanlığıdır (*Military Staff*). Kurmay Başkanlığı erken uyarı, durum değerlendirmesi ve Petersberg görevleri için stratejik planlama yapar.<sup>20</sup>

AGSP çerçevesinde politika oluşturmanın, merkezi bir yapıya sahip olduğu söylenebilir; çünkü politikalar çoğunlukla AB Konseyi tarafından yürütülmektedir. Ancak, çok çeşitli aktörler ve iç politika da bu alanda önemli roller oynadıklarından politika oluşturma sürecinin merkezi olmadığı da savunulabilir. Bundan dolayı AGSP, çok aktörlü bir politika alanıdır. Her üye devlet gündem oluşturma, politika oluşturma, karar verme ve yürütme safhalarında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'na etkide bulunma hakkına sahiptir. Avrupa Konseyi, Yüksek Temsilci<sup>21</sup>, Siyaset ve Güvenlik

Komitesi, AB Askeri Komite, AB Kurmay Başkanlığı (*EU Military Staff*) ve ulusal memurlardan oluşan uzman çalışma gruplarıyla birlikte AB Bakanlar Konseyi, AGSP karar verme sürecinin ana organlarını oluşturmaktadırlar. Aynı şekilde güvenliğe ilişkin konularda da bu organlar aracılığıyla diğer Avrupa kurumlarıyla bağlantı kurulmaktadır.

Hukuksal yönden AGSP hükümetler-arası bir politika özelliğine sahiptir. Kararlar genel bir kural olarak oybirliği yöntemiyle alınmaktadır. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın en önemli safhaları AB içindeki en üst düzey karar organı olan Avrupa Konseyi'nin (*European Council*) çalışma sahası içinde yer almaktadır. Avrupa Konseyi ilkeleri ve genel hatları tayin etmekte, ortak stratejiler kabul etmektedir.<sup>22</sup> Bir ortak stratejiden kaynaklanan diğer tür kararlar (ortak tutumlar, müşterek faaliyetler vb.) ise, nitelikli çoğunluk yöntemiyle kabul edilmektedir.

Bunlara rağmen AGSP'nin, Maastricht Antlaşması yürürlüğe girdiğinden beri tam olarak hükümetler-arası bir nitelik gösterdiği söylenemez, çünkü Avrupa Komisyonu AGSP politika oluşturma sürecine tamamen ortak edilmiştir (Jorgensen, 2001: 221). Avrupa Komisyonu girişimde bulunma hakkına sahiptir; ancak, bu hak AB'nin birinci sütununda (Avrupa Topluluğu) yararlandığı ayrıcalıklı haktan farklıdır. Komisyon, Avrupa Konseyi'nden Bakanlar Konseyi'ne ve diğer çeşitli idari birimlere kadar her düzeyde politika oluşturma sürecine katılmaktadır. Son zamanlarda Komisyon, uzmanlık kadrolarını arttırmakta, güvenlik ve savunma konularında uzman olanları işe almaktadır. Bir başka belirtilmesi gereken önemli nokta Komisyonun, Konseyle birlikte AB'nin dış ilişkilerinin tutarlılığını sağlamakla sorumlu tutulmuş olmasıdır.<sup>23</sup> Bu nedenle ticaret ve dış yardım politikalarını yürüten Komisyon, AGSP alanına dolaylı olarak dahil olmaktadır.

1997 Amsterdam Antlaşması'yla Brüksel'de bir Siyaset Planlama ve Erken Uyarı Birimi, AB politika yapıcılara tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurulmuştur. Bu birim her üye devletten, Batı Avrupa Birliği'nden ve Avrupa Komisyonu'ndan birer kişi ile Bakanlar Konseyi'nden üç kişi olmak üzere yirmi üyeden oluşmaktadır. Bu birim de farklı düzeylerdeki aktörlerin birarada politika oluşturma sürecinin yönetim özelliğine bir örnek oluşturmaktadır.

Konsey Sekreterliği'nde askeri personel de çalışmaktadır. AB Kurmay Başkanlığı, Yüksek Temsilciye bağlı Konsey Sekreterliği'nin bir parçasıdır. Üye devletlerin genelkurmay başkanları ve savunma bakanları arasında toplantılar düzenlenmektedir. AB Kurmay Başkanlığı'nın temel işlevleri, Avrupa'daki ulusal ve çokuluslu silahlı kuvvetlerin saptanması dahil Petersberg görevleri için erken uyarı, durum değerlendirmesi ve stratejik planlama görevlerinin yerine getirilmesidir.<sup>24</sup>

Askeri Komite ve Kurmay Başkanlığı gibi yeni düzenlemeler AB üyeleri için gönüllülük esasına tabidir.<sup>25</sup> Bu düzenlemeler tamamen Avrupa Konseyi'nin faaliyet sahası içindedir. Her ne kadar Avrupa Komisyonu, AB faaliyetlerinden sorumluysa da ne kendisi ne de diğer AB organları askeri operasyonlara dahil edilmemiştir.

Avrupa Parlamentosu da dolaylı olarak AGSP siyasa oluşturma süreçlerine dahildir. Parlamentosun gelişmelerden haberdar edilmesi gerekmektedir. Asıl önemlisi, Parlamento, AB bütçesi üzerindeki yetkilerini kullanarak dolaylı olarak AGSP alanını etkileme gücüne sahiptir.

Bunlardan başka, ortaya çıkmakta olan Avrupa'ya özgü sistemde AB üye devletlerin başkentlerindeki siyasi seçkinlerin yanında ulus-altı ve ulus-aşırı düzeydeki seçkinler, hükümet-dışı ve sivil toplum aktörleri de güvenlik konularına ilişkin kaygılarını ortaya sermektedirler (Averre ve Cottey, 2002: 23). Silah sanayiindeki birçok şirket özelleştirilmiş ve ulus-aşırı şirket birleşmeleri giderek büyüyen ve uluslararası alanda savunma siyasalarının oluşturulmasında etkin olan aktörler ortaya çıkarmıştır (Krahmann, 2003: 19).

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası alanındaki yeni yapılar üye devletlerin farklı ulusal çıkarlarını kabul etmektedir. AGSP faaliyetleri isteklilerin koalisyonu anlayışına dayanmaktadır. Örneğin, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası alanındaki "güçlendirilmiş işbirliği" (*enhanced cooperation*) bir nebze esnekliğe olanak vermektedir. Güçlendirilmiş işbirliği, müşterek eylem ya da ortak tutumun uygulanmasıyla sınırlandırılmıştır.<sup>26</sup> Güçlendirilmiş işbirliğinin en önemli yanı, askeri ve savunmaya ilişkin konuların hariç tutulmuş olmasıdır.<sup>27</sup> AB Antlaşması'nın 23(1) maddesi "yapıcı çekimserlik"i (*constructive abstention*) düzenlemektedir. Yapıcı çekimserlik, bazı üye devletlerin bir önlemin Avrupa Birliği'ni bağladığını kabul ederken onu uygulamalarına imkan vermektedir.<sup>28</sup> Karar alma prosedüründeki bu gibi özelliklerin, AGSP alanında bir zorunluluktan ziyade gönüllülük esasının temel alındığını gösterdiği, dolayısıyla isteklilerin koalisyonu görüşünü yansıttığı söylenebilir.

Avrupa Birliği, Avrupa'daki yeni güvenlik gündemine uyum sağlamaktadır. Avrupa güvenliğini anlamak için askeri perspektif artık yeterli olamadığından, iktisadi ve çevresel güvenlik ile kişi güvenliği de göz önüne alınmalıdır (Cornish ve Edwards, 2001: 596). AB ve üye devletler giderek kalkınma destekleri ve göç konularını da dahil eden genişlemiş bir güvenlik perspektifiyle kaygılarını tanımlamaktadırlar (Manners, 2002). 1992 Maastricht Antlaşması, mevcut Topluluk ile AB işbirliğinin yeni biçimlerine ortak bir dizi hükümlerle başlamaktadır. AB'nin özellikle dış ilişkilerinin, güvenlik, ekonomi ve kalkınma politikalarının tutarlılığını temin etmesi hükme

bağlanmıştır. Böyle bir tutarlılığın temin edilmesinden Konsey ve Komisyon sorumlu tutulmuştur.<sup>29</sup> Bu nedenle Avrupa Birliği, hem ilgili politika alanlarını hem de bu politikalara dahil olan organları entegre etmektedir. Afrika'da önleyici diplomasi, çatışmaların çözüme kavuşturulması ve barışı koruma operasyonları hakkındaki Aralık 1995 Konsey kararları buna iyi bir örnek teşkil eder.<sup>30</sup> Konsey kararlarında önleyici diplomasi, barışı koruma ve uluslararası güvenliğin kuvvetlendirilmesi Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası'nın temel hedefleri olarak tanımlanmıştır. Ayrıca bu alandaki uğraşların Topluluğun ve üye devletlerin kalkınma desteği politikasıyla koordine edilmesi çağrısında bulunulmuştur. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu, Konsey kararlarının ana hatları ve ilkeleriyle uyumlu, kapsamlı ve eyleme dönük bir yaklaşımın benimsenmesi çağrısında bulunmuştur. Komisyon söz konusu yaklaşımın, AB'nin yetki alanları içinde kalan çatışma ve barış aşamalarının tümünü kapsamaması gerektiğini belirtmiştir. Sürdürülebilir iktisadi kalkınma, demokrasi, insan haklarına saygı, yaşayabilen siyasi yapılar, sağlıklı sosyal ve çevresel koşullar, şiddetli çatışma olmaksızın değişime uyum gösterme kapasitesi gibi unsurları içeren bir durumu anlatan "yapısal yetenek" (*structural ability*) adına Komisyon, önleyici konuşlandırma, önleyici askeri müdahale, barış uygulaması ve çatışma sonrası faaliyetlerde silahlı kuvvetlerin kullanımını öngörmüştür (Cornish ve Edwards, 2001: 601).

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası yönetişimi çerçevesinde üzerinde durulması gereken bir diğer unsur, Avrupa Birliği'nin diğer aktörlerle olan ilişkileridir. Bu bağlamda, 1995'te AB ve Amerika Birleşik Devletleri arasında kabul edilen yeni Transatlantik Gündem ve Müşterek AB-ABD Eylem Planı örnek verilebilir. Her iki taraf da dünya genelinde barışın ve demokrasinin yerleştirilmesi hedefinde danışmalarda bulunmaktan müşterek eylemler gerçekleştirmeye kadar bir dizi konuda anlaşmıştır. İki taraf arasında üç ayrı düzeyde toplantılar yapılmaktadır. En üst düzeyde ABD başkanı, Avrupa Komisyonu başkanı ile Avrupa Konseyi başkanı arasında, orta düzeyde ABD dışişleri bakanı, AB dışişleri bakanları arasında, ve en alt düzeyde Avrupa Komisyonu ile ABD bakanlar kurulu arasında olmak üzere yılda iki kez toplantılar düzenlenmektedir. Benzer şekilde, Türkiye'nin NATO'nun olanaklarını AB'ye koşulsuz verme yönündeki kaygılarını gidermek amacıyla ABD'nin arabuluculuğunda Aralık 2001'de Ankara'da Türk ve İngiliz yetkilileri müzakere etmişler ve bir anlaşmaya varmışlardır.<sup>31</sup> Ayrıca, 2001 Göteborg Avrupa Konseyi zirvesinde etkin bir kriz yönetimi için oluşturulacak polis kuvvetine AB'ye aday ülkelerin, İzlanda ve Norveç'in de katkıda bulunabileceği kararlaştırılmıştır. Bu örneklerden görüldüğü üzere AB bir aktör olarak değişik düzeylerde (hem ulus-üstü hem de ulus düzeyinde) dış işlerinde faaliyette bulunmaktadır.

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası alanında çok aktörle ve birden çok düzeyde oluşturulan politikalar gözlenmektedir. Her ne kadar AGSP alanı hükümetler-arası niteliğe dayansa da, ulusal güvenlik ve savunma politikalarının sosyalizasyonunu sağlayabilir. Dolayısıyla, zamanla güvenlik ve savunma politikalarının Avrupalılaşması gerçekleşebilir. Bugünden baktığımızda, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın kurumlaşması, kurumlaşmış Topluluk politikalarına göre çok yeni olduğundan böyle gelişmelerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini tahmin etmek zordur.

## SONUÇLAR

Soğuk savaş düzeninin yıkılması ve Avrupa'da ulus-devlet sisteminin aşınması yeni güvenlik tehditlerini ortaya çıkarmıştır. İlk olarak, güvenlik kavramının içeriği genişlemiştir. İkincisi, iktisadi güvenlik, jeopolitik güvenlik kadar önemli bir hale gelmiştir. Dolayısıyla, politika alanları karşılıklı bağımlılık ve küreselleşme sürecine uygun olarak birbirlerini etkiler hale gelmiştir. Üçüncüsü, güvenlik alanında Avrupa'da faaliyet gösteren birçok örgüt vardır. Bu örgütlerin rolleri ve birbirleriyle olan ilişkileri halen açık değildir. Dördüncüsü, hükümet-dışı kuruluşlar ve çok-uluslu şirketlerin uygulamaları aracılığıyla ulus-aşırılık (*transnationalism*), güvenlik ve savunma politikalarının yürütülmesine etki etmeye başlamıştır. Bu koşullar altında, yeni bir yaklaşıma gereksinim duyulmaktadır.

"Güvenlik yönetişimi yaklaşımı", aktörlerin güvenlik algılamalarını etkileyen Avrupa'daki kurumların çokluğunu, ulus-devletlerin iç ve dış sınırlarının bulanıklaşmasını, ulus-devletlerin egemenlik ilkesinin aşınmasını, giderek artan karşılıklı bağımlılığı ve küreselleşmeyi kapsamaktadır. Günümüzde baş aktör ulus-devletler olmasına karşın, söz konusu değişim uyarınca uluslararası örgütler, çok-uluslu şirketler, hükümet-dışı kuruluşlar gibi diğer aktörlerin de artık değerlendirmelerde göz önüne alınması gerekmektedir.

Avrupa Birliği, çok katmanlı ve çok aktörlü politikaları içermektedir. Her ne kadar AGSP hükümetler-arası bir nitelik üzerinde temellense ve bu yüzden Topluluk politikalarından ayrılrsa da, yönetim yaklaşımı ona da uygulanabilir. Bu bağlamda Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası yönetişimi üç düzlemde kavranabilir. Bunların ikisi yukarıda irdelenmiştir. (1) AGSP ile diğer uluslararası (güvenlik) örgütleri arasındaki ilişkiler yoluyla, (2) Avrupa Birliği çerçevesinde politika oluşturma süreci yoluyla, (3) AGSP ile üçüncü ülkeler, ulus-aşan gruplar, çok-uluslu şirketler gibi diğer aktörler arasındaki ilişkiler yoluyla. Bu tür çalışmalar Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın karmaşıklığını anlaşılır kılacak ve nasıl işlediği hakkında daha açık bilgiler sağlayacaktır.

## SONNOTLAR

- <sup>1</sup> NATO, 1999'da Müttefik Stratejik Kavramını; AGİT, 1999'da Avrupa Güvenlik Sözleşmesini; AB, 2000'de AGSP Raporunu kabul etmiştir. İlgili belgeler için sırasıyla bakınız "The Alliance Strategic Concept" (April 1999), *NATO Review*, Vol. 47, No: 2, D7; "Charter for European Security" adopted at the OSCE's Istanbul summit, November 1999; "Presidency Report on the European Security and Defence Policy" Annex VI to Presidency Conclusions, Nice European Council, 7-9 December 2000. Ulusal güvenlik görüşleri hakkında bilgi için bakınız Howorth ve Menon (1997), Niblett ve Wallace (2001).
- <sup>2</sup> Kavram hakkında bilgi için bakınız "The Alliance's New Strategic Concept," (November 1991) <http://www.nato.int/docu/basicctxt/b911108a.htm> (Erişim Tarihi: 06.06.2003).
- <sup>3</sup> "mutlak kazanç" (*absolute gain*) ve "görelî kazanç" (*relative gain*) sorunu aslında birbirine rakip iki kuram arasındaki en önemli tartışma konusudur. Birincisi aktörler arasındaki neo-liberal kuramın anlayışını, ikincisi ise realistlerin anlayışını yansıtmaktadır.
- <sup>4</sup> Konu hakkında ayrıntılı bir çalışma için bakınız R. Smith (1993).
- <sup>5</sup> Küresel adaletsizlikle savaşılan 12 örgütten oluşan bir konfederasyon.
- <sup>6</sup> Küresel yoksullukla savaşılan örgüt.
- <sup>7</sup> Yönetişim ve yönetim kavramlarının uluslararası ilişkilerdeki kullanımına ilişkin bakınız Rosenau ve Czempiel (1992).
- <sup>8</sup> Söz konusu aktörleri detaylı bir şekilde inceleyen örnek bir eser için bakınız Marks vd (1996).
- <sup>9</sup> AGSP'nin Avrupa bütünleşme süreci içindeki evrimi için bakınız Tangör (2001).
- <sup>10</sup> AGSP'nin kurumsallaşma süreci hakkında bilgi için bakınız Deighton (2002).
- <sup>11</sup> Avrupa Birliği üç sütun üzerine kurulmuştur. Bunlardan birincisi geleneksel Avrupa Topluluklarıdır (AKÇT, AT ve Euratom). İkincisi Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası, üçüncüsü ise Adalet ve İçişleri'nde İşbirliği'dir. Topluluk sütunu, Topluluk hukukunun üye devletlerde doğrudan etki etme ve iç hukuktan üstün olma avantajlarına sahiptir. Bu özellik etkinlik üretmektedir. Topluluk hukuku üye devletlere bir arada yaşama ve müşterek olarak davranma olanağı sağlamanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Topluluk metodunda hükümetler arasında müzakereler yapılmasına gereksinim yoktur. AB içindeki Tek Pazar ve ticaret politikası bu metoda tabidir. Topluluk metodunda kararlar çoğunluk esasına göre alınır. Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası alanında Avrupa Komisyonu, Parlamento ve Adalet Divanı'nın rolü Topluluk metodununkinden daha kısıtlıdır.
- <sup>12</sup> AB çerçevesinde egemenlik ilkesi yerini çok düzeyli yönetişim öncülüne bırakacak görünmektedir; çünkü AB, çok düzeyli yönetişim çerçevesi içinde kurumsallaşmış çok taraflı işbirliği ve toplanmış egemenlik (*pooled sovereignty*) için uygun bir mekanizma temin etmektedir. Söz konusu görüşleri içeren yayınlar için bakınız Hyde-Price (2000: 42-43); Kirchner ve Sperling (2000: 25).
- <sup>13</sup> Maastricht Antlaşması ilk olarak 11 Aralık 1991'de imzalanmış, ancak daha sonra antlaşmanın yorumuna ilişkin konular 1992 Edinburg Zirvesi'nde çözüme ulaştırılmış, 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması 17 Haziran 1997'de imzalanmış ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir.
- <sup>14</sup> Güvenlik topluluğu kavramı hakkında detaylı bilgi için bakınız Deutsch vd. (1957).
- <sup>15</sup> Bu karmaşık düzenlemelerin ana hatları Haziran 1999 Köln Avrupa Konseyi Zirvesi ve Aralık 1999 Helsinki Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, Kasım 2000 Marsilya BAB Bakanlar Konseyi toplantısında, Aralık 2000 Nice Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Ocak 2001'de NATO Genel Sekreteri ve AB Başkanlığı arasında yapılan mektup teatisinde ve Aralık 2002'de AB ve NATO'nun AGSP Bildirisi'nde ortaya konmuştur. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız Tangör (2001).
- <sup>16</sup> Söz konusu talep uygulamada 2003'te Amerika Birleşik Devletleri'nin Irak'a müdahalesi konusunda işlememiştir. Fransa ve İngiltere bu konuda ayrı hareket etmişlerdir. İngiltere, müdahale yanlısı bir tutum almış, aksine Fransa diğer Güvenlik Konseyi üyeleri Çin ve Rusya Federasyonu ile birlikte muhalif bir tutum almıştır. Keza AB içinde de konuya ilişkin farklı tutumlar alınmıştır.

- <sup>17</sup> Haziran 2001 Göteburg Avrupa Konseyi'nin, AGSP alanındaki kapasitesini artırma kararı almasında BM şemsiyesi altındaki kriz yönetimi operasyonlarında uygun rolü oynama düşüncesi vardı.
- <sup>18</sup> AB, Avrupa'nın yeni güvenlik gündemini oluşturan iktisadi ve sosyal sorunların halledilmesi hususundaki en uygun kurumdur. Orta ve Doğu Avrupa'dan yeni ülkelerin dahil olmasıyla genişleyecek bir AB, yüksek ve düşük düzeyli siyasetleri bağlaştıracak uygun politikaları geliştirebilir. Daha önemlisi AB, üye devletlere aralarındaki çıkar çatışmalarını çözüme kavuşturacak ve aralarında ortak bir kimlik geliştirilmesine katkıda bulunacak bir kurumsal çerçeve sağlamaktadır. Bu bağlamda AB ulusal çıkarların yeniden tanımlanmasında ve üye devletler arasındaki güç farklılıklarının yatıştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır.
- <sup>19</sup> Eski Yugoslavya'da patlak veren krizlere aşama aşama nasıl tepki verildiğine ilişkin bilgi için bakınız Tangör (2003).
- <sup>20</sup> Helsinki European Council, Presidency Conclusions, Annex-1 Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, 11- 12 December 1999.
- <sup>21</sup> Yüksek Temsilci, Amsterdam Antlaşması'yla oluşturulan ve ulusal memurların atandığı bir Politika Birimi'ne sahiptir.
- <sup>22</sup> Ortak strateji, Amsterdam Antlaşması'nda Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası enstrümanlarından biri olarak belirlenmiştir. Ortak stratejiler üye devletlerin önemli ortak çıkarlarının olduğu alanlarda Avrupa Konseyi tarafından oybirliği yöntemiyle kabul edilir. Avrupa Konseyi tarafından 2004 yılına kadar Rusya, Ukrayna, Akdeniz ve Batı Balkanlar'a yönelik dört adet ortak strateji benimsenmiştir.
- <sup>23</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 3. Antlaşmanın 301. maddesi Konseye Birlik adına ekonomik yaptırımlar uygulayabileceğini hükme bağlamıştır. Böylece Topluluk alanıyla Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası iç içe geçirilmiş olmaktadır.
- <sup>24</sup> Bu görevler 22 Ocak 2001 tarihli Konsey Kararı'nda tespit edilmiştir (2001/80/CFSP).
- <sup>25</sup> Askeri Komitenin başkanlığını üye ülkelerin kurmay başkanlarının seçtiği ve Konsey tarafından üç yıllığına ataması yapılan dört-yıldızlı subay (general) yaparken, Kurmay Başkanlığınınkini ise üç yıldızlı subay (korgeneral) yapmaktadır.
- <sup>26</sup> Güçlendirilmiş işbirliği, antlaşma hükümlerinin bir nebze gevşetilmesidir. Kavram, bazı üye devletlerin biraraya gelerek Birlik kurumlarını ve prosedürlerini kullanarak kolektif bir biçimde hareket etmelerine olanak sağlanmasını ifade etmektedir. Güçlendirilmiş işbirliği, Birlik içindeki esnekliği vurgulamakta, aynı şekilde daha yakın işbirliğini öne çıkarmaktadır. Bu özelliği, üye devletler arasında farklılaşan bir bütünleşme hızına olanak sağlamaktadır. Yani, "çok-vitesli Avrupa" ya da "değişken geometri Avrupa" modelini etkinleştirmektedir.
- <sup>27</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 27.
- <sup>28</sup> Avrupa Birliği'nde her zaman esnek düzenlemeler olagelmıştır. Katılma anlaşmalarında geçiş dönemlerinin öngörülmüş olması, üye devletlerin ekonomik ve parasal birliğe farklı zamanlarda tam üye olarak dahil olması, İngiltere ve İrlanda'nın AB'nin vize uygulamalarına katılmaması bu esnek düzenlemelere birer örnektirler. Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası çerçevesindeki yapıcı çekimserlik, üye devletin yer almama yoluyla Birlik içinde işbirliğini güçlendiren bir yöntemdir. Bu yöntemde güçlendirilmiş işbirliği belli bir sayıdaki ülkenin beraber hareket etme arzusundan ziyade bazı üye devletlerin Birlik kararlarından muaf tutulmayı yeğlemeleri olasılığından ortaya çıkmaktadır. Yapıcı çekimserlik, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasının birliğine (ortak olma özelliğine) zarar vermeden elverişli bir esneklik sağlamaktadır. Yapıcı çekimserlik, savunmaya ilişkin ve askeri konuları içeren düzenlemelerden dışlanmıştır. Söz konusu düzenlemeler hakkında bir inceleme için bakınız Galloway (2001:128-138).
- <sup>29</sup> Avrupa Birliği Antlaşması, madde C.
- <sup>30</sup> 'The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond', communication from the Commission to the Council SEC(96) 332, 6 March 1996.
- <sup>31</sup> Türkiye'nin söz konusu kaygılarını analiz eden bir çalışma için bakınız Özen (2001) ve Ankara Mutabakatı adı verilen anlaşma hakkında bilgi için bakınız Çakmak (2003: 238-239).

### KAYNAKÇA

- AGGESTAM, L. and HYDE-PRICE, A. (2000), "Introduction", *Security and Identity in Europe, Exploring the New Agenda*, (Eds.) L. Aggestam and A. Hyde-Price, Macmillan, London.
- AVERRE, D. and COTTEY, A. (2002), "Introduction: Thinking About Security in Postcommunist Europe", *New Security Challenges in Postcommunist Europe*, (Eds.) D. Averre, and A. Cottey, Manchester University Press, Manchester.
- BUZAN, B. (1991), *People, States and Fear*, L. Rienner, Boulder, CO.
- CHRYSSOCHOOU, D. (2001), *Theorizing European Integration*, SAGE, London.
- CORNISH, P. and EDWARDS, G. (2001), "Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture", *International Affairs*, Vol. 77, No: 3, pp. 587-603.
- CRAM, L. (2001), "Integration Theory and the Study of the European Policy Process: Towards a Synthesis of Approaches", *European Union: Power and Policy Making*, (Ed.) J. Richardson, Routledge, London.
- ÇAKMAK, H. (2003), *Avrupa Güvenliği*, Akçağ, Ankara.
- DEIGHTON, A. (2002), "The European Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No: 4, pp. 719-741.
- DEUTSCH, K., BURREL, S. A., KANN, R. A., LEE, M., LICHTERMANN, M., LINDGREN, R. E., LOEWENHEIM, F. L. and VAN WANGEREN, R. W. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- GALLOWAY, D. (2001), *The Treaty of Nice and Beyond*, Sheffield University Press, Sheffield.
- HOFFMANN, S. (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, Vol. 95, No: 4, pp. 862-915.
- HOWORTH, J. and MENON, A. (Eds.) (1997), *The European Union and National Defence Policy*, Routledge, London.
- HYDE-PRICE, A. (2000), "Reflections on Security and Identity in Europe", *Security and Identity in Europe Exploring the New Agenda*, (Eds.) L. Aggestam and A. Hyde-Price, Macmillan, London.
- JORGENSEN, K. E. (2001), "Making the CFSP Work", *The Institutions of the European Union*, (Eds.) J. Peterson and M. Shackleton, Oxford University Press, Oxford.
- KIRCHNER, E. and SPERLING, J. (2000), "Will Form Lead to Function? Institutional Enlargement and The Creation of a European Security and Defence Identity", *Contemporary Security Policy*, Vol. 21, No: 1, pp. 23-45.
- KRAHMANN, E. (2003), "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No: 1, pp. 5-26.
- MANNERS, I. (2002), "European (Security) Union: From Existential Threat to Ontological Security", <http://www.copri.dk/publications/workingpapers.htm> (Erişim Tarihi: 02.07.2003).

MARKS, G., SCHARPF, F. W., SCHMITTER, P. C. and STREECK, W. (Eds.), (1996), *Governance in the European Union*, SAGE, London.

NIBLETT, R. and WALLACE, W. (Eds.) (2001), *Rethinking European Order: West European Responses*, Palgrave, Basingstoke.

O'NEILL, M. (1996), *The Politics of European Integration – A Reader*, Routledge, London.

ÖZEN, Ç. (2001), "Consequences of the European Security and Defence Policy for the European Non-EU NATO Members", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 1, No: 1, ss. 139-153.

RHODES, R. (1999), "Foreword: Governance and Networks", *The New Management of British Local Governance* (Ed.) G. Stoker, Macmillan, Basingstoke.

ROSAMOND, B. (2000), *Theories of European Integration*, Macmillan, London.

ROSENAU, J. N. and CZEMPIEL, E.-O. (Eds.), (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

SMITH, M. (2001), "European Foreign and Security Policy", *Governing the European Union*, (Ed.) S. Bromley, Open University Press, London.

SMITH, R. (1993), "Resources, Commitments and the Defence Industry", *British Defence Choices for the Twenty-First Century*, (Eds.) M. Clarke and P. Sabin, Brassey's, London.

SPERLING, J. and KIRCHNER, E. (1997), *Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation*, Manchester University Press, Manchester.

SPERLING, J. and KIRCHNER, E. (1998), "Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe", *Review of International Studies*, No: 24, pp. 221-237.

TANGÖR, B. (2001), *Avrupa Birliği Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Gelişimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

TANGÖR, B. (2003), *Security Governance in Europe*, unpublished manuscript, University of Essex, Essex.

WEBBER, M. (2002), "Security Governance and the Excluded States of Postcommunist Europe", *New Security Challenges in Postcommunist Europe*, (Eds.) D. Averre and A. Cottey, Manchester University Press, Manchester.