

AVRUPA BİRLİĞİ GÜVENLİK AKTÖRÜ OLMAYA NE KADAR YAKIN?

How Close is the European Union to Be A Security Actor?

Aslıhan P. TURAN*

Özet:

Avrupa Birliği, Soğuk Savaş'ın ardından güvenlik ve savunma politikalarında NATO'ya olan bağımlılığını azaltmak istemiştir. Balkanlar'da yaşanan savaşlar AB'nin Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nı geliştirmesinde önemli rol oynamıştır. Stratejiler, antlaşmalar ve son olarak da Lizbon Antlaşması'yla savunma ve güvenlik kapasitelerini, sivil ve askeri araçlarını geliştirme politikası izleyen AB, yakın ve uzak coğrafyasında kriz yönetimi operasyonlarında yer alarak uluslararası aktör olma amacını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Çalışmanın amacı AB'nin güvenlik alanındaki gelişim süreci hakkında bilgi verdikten sonra operasyon örnekleriyle ulaştığı seviyeyi incelemek ve AB'nin güvenlik aktörü olmaya ne kadar yakın olduğunu tartışmaktır.

Anahtar kelimeler: *güvenlik, savunma, Avrupa Birliği, kriz yönetimi, sivil-askeri araçlar.*

Abstract:

The European Union aims to reduce its dependency on NATO, in security and defense policies, since the end of the Cold War. Wars in the Balkans had played an important role on the progress of European Security and Defense Policy. By strategies and finally by the Lisbon Treaty, EU develops its security and defense capabilities, and tries to become an international actor by participating to crisis management in its neighborhood and abroad. The purpose of this article is to give information about the process of development of EU in security area, with some example of crisis operations, in order to discuss how close the EU is to be a security actor.

Keywords: *security, defense, European Union, crisis management, civil-military means.*

* Paris 1 Sorbonne Üniversitesi Avrupa Birliği Hukuku Yüksek Lisans Mezunu.

GİRİŞ

Uluslararası sistemde yer alan tüm aktörler büyüklük ve amaçlarına göre farklı güvenlik anlayışlarına ve arayışlarına sahiptirler. Aynı uluslararası konjonktürde bile her aktörün tehdit anlayışı farklı olmakta, güvenlik anlayışı farklı özellikler gösterebilmektedir. Bu durum aktörün uluslararası sistemde taşıdığı ağırlığa, güç ve kapasite büyüklüğüne, içsel dinamiklerine, uluslararası sistemi algılayış biçimine ve kendisine biçtiği role göre değişmektedir. Her aktör öncelikle kendi iç güvenlik sistemini kurmakta, sonra yakın çevresine ve son olarak da küresel tehdit alanlarına yönelik güvenlik politikaları üretmektedir.¹

27 üyeden oluşan Avrupa Birliği her şeyden önce sivil bir kuruluştur. Ekonomik işbirliği ve karşılıklı bağımlılık esasına dayanarak kendi sınırları içinde barışı sağlama amacıyla kurulmuştur. 1990'lı yıllara kadar güvenliğini NATO imkân ve kabiliyetlerine bırakmış olan AB'nin güvenlik konusundaki temel amacı komşu ülkelerde işbirliği, refah, uzlaşma ve istikrar modeli olmaktır. Genişleme politikasıyla istikrarı tüm Avrupa'ya yaymak isteyen AB, 90'lı yıllardan itibaren krizlere müdahale kapsamında sivil araçların yanında askeri araçları da kullanmak gerekliliğini görmüştür. Bunun sonucunda da güvenlik algısı AB bünyesinde yeniden tanımlanmak durumunda kalmıştır.² Yeni güvenlik politikaları kabul etmesinin bir diğer nedeni de genişleme politikalarıyla yeni sınırlara ve komşulara ulaşıyor olması ve farklı çatışma alanlarına da yakınlaşmakta oluşudur. Avrupa Birliği 2003'te kabul ettiği Güvenlik Stratejisi'nde küresel tehditlerin, küresel pazarların ve küresel medyanın olduğu uluslararası düzende güvenliğin ve refahın çok taraflı ilişkilerde yattığını kabul etmiştir. Uluslararası toplum yaratmak, iyi işleyen uluslararası örgütler ve hukuka

¹ Beril Dedeoğlu, *Uluslararası Güvenlik ve Strateji* (İstanbul: Derin Yayınları, 2003), 12.

² Margriet Drent & Dick Zandee, *Breaking Pillars: Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union* (Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2010), 1.

saygılı bir uluslararası sistem AB'nin stratejik güvenlik amaçları olarak belirlenmiştir.³

Barış ve istikrar olmadan kalkınmanın da olmayacağı fikrinden hareketle çatışma önleyici ve azaltıcı politikalar, AB'nin dış politikasında önemli rol oynamaktadır. Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin ve pek çok resmi AB belgesinin özünü "barış, güvenlik ve kalkınma" üçlüsü ile iyi yönetim oluşturmaktadır. Bu üçlü AB'nin dış politikasının da temelinde yatan prensiplerdir.⁴ Söylemde kaldığı için eleştirilere maruz bırakılan Ortak Güvenlik ve Dış Politika (ODGP), Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) sayesinde operasyonel bir boyuta kavuşmuştur. 1999'da Köln Zirvesi'nde AGSP'nin oluşturulmasından itibaren AB, 23 kriz yönetimi operasyonuna katılmıştır. Öncelik Balkanlar ve Güney Kafkasya bölgesine verilirken, Afrika, Orta Doğu ve Asya da ihmal edilmemiştir.⁵ AB'nin kriz yönetiminde tercih edilmesinin temel sebebi devletlerden gelen davet üzerine başlatılıyor olmasıdır. Farklı bölgelerden gelen farklı davetler de AB'nin bu konuda giderek daha fazla geliştiğinin ve krizdeki ülkeler tarafından daha fazla yardımın talep edildiğinin göstergesidir. AB misyonları sivil veya sivil-askeri karakterdedir ve genel olarak polis güçlerinin gönderilmesiyle istikrarı sağlamak, demokrasiye geçişe destek vermek, adalet sistemine ve sınır güvenliğine yardım etmek amaçlanmaktadır. Ekonomik gücü ve dış yardımlar konusundaki deneyimi de AB misyonlarının başarıya ulaşabilmesi yönünde artı değerlerdir.⁶

³ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* (Brüksel: 12 Aralık 2003).

⁴ Marta Martinelli, "Les Opérations EUPOL et EUSEC au Congo: L'UE Entre Engagement et Apprentissage," içinde *L'Union Européenne et la Gestion de Crise*, ed. Barbarat Delcourt, Marta Martinelli, Emmanuel Klimis (Brüksel: Editions de l'Université de Bruxelles, 2008), 85.

⁵ Kriz yönetimi operasyonu yapılan ülkeler/bölgeler: Bosna-Hersek, Kosova, Batı Sahra, Fildişi Sahilleri, Liberya, Hindistan/Pakistan, Afganistan, Gürcistan, Moldova/Ukrayna, Irak, Kıbrıs, Lübnan, Golan Tepeleri, Filistin, Sina, Etiyopya/Eritre, Sudan, Darfur, Çad, Kongo.

⁶ Franck Petiteville & Fabien Terpan, "L'Avenir de la Politique Etrangère Européenne," *Questions Internationales* 31 (Mayıs-Haziran 2008): 66-68.

Ancak bunlar AB'nin dış politika, güvenlik ve savunma konularında uluslararası otonom bir aktör olmasını sağlamakta mıdır? Yoksa uluslararası işbirliği sayesinde imkân ve kabiliyetlerini arttırarak daha etkin olması mı söz konusudur? Öncelikle AB'nin güvenlik ve savunma politikalarındaki gelişimler, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği yeniliklerle incelendikten sonra, kriz yönetimi operasyonlarının özellikleri ve AB'ye katkıları örneklerle analiz edilecektir.

1. AB GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Sivil nitelikli olan Avrupa bütünleşme süreci, Avrupalı üyeleri arasında kuvvet kullanımının geçmişte kaldığı bir güvenlik toplumunun oluşmasına yol açmıştır. 1954'te Avrupa Savunma Topluluğu'nun çökmesinin ardından NATO, Avrupa güvenliğinden sorumlu tek örgüt olmuştur. Avrupa savunma ve güvenlik politikasının gelişimini birkaç faktörle açıklamak mümkündür. İlk olarak Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve Sovyet tehdidinin Avrupa için ortadan kalkması, Avrupa'nın NATO'ya bağımlılığını azaltan en önemli faktör olmuştur. Kolektif güvenlik ve dışarıda müdahale Avrupa savunmasının yeni ilkelerine dönüşmüştür. İkinci faktör ekonomik bütünleşmesini hemen hemen tamamlayan Avrupa'nın siyasi bütünleşmesinin de tamamlanması gerekliliğini doğurmuş olmasıdır. Üçüncüsü ve belki de Avrupa'yı en çok sarsan faktör komşu coğrafyasında yaşanan savaşlardır. Bu savaşlarla Avrupa kendi değerlerinin savunulmasının ve desteklenmesinin gerekliliğiyle karşı karşıya kalmıştır. İlk etapta Avrupa'da gelişen güvenlik tehditlerine yönelik yeni politikalar üreten AB, 11 Eylül sonrasında güvenlik ve savunma politikasını uluslararası alandan gelen güvenlik tehditlerine karşı geliştirmiştir.⁷

1.1. Soğuk Savaş Sonrası

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, Avrupa devletleri iki kutuplu düzen içinde, güvenliklerini sağlamak amacıyla ortak politikalar üretmek için 1948

⁷ Jean-Yves Haine, "Tarihsel Bir Perspektif," içinde *AB Güvenlik ve Savunma Politikası*, Nicole Gnesotto (İstanbul: TASAM Yayınları, 2005), 37-39.

yılında Brüksel Antlaşması'nı imzalamışlardır. Bu antlaşmayla Batı Birliği Savunma Teşkilatı kurulmuştur. Brüksel Antlaşması askeri güçlerinin 1950'de NATO ile birleştirilmesi kararı, NATO'nun Batı Avrupa'nın güvenlik sisteminin tek unsuru haline gelmesine neden olurken, Avrupa'nın kendi kendini koruma amacı gerçekleştirilememiştir. 1954'te imzalanan Paris Antlaşması ile Batı Avrupa Birliği (BAB) yeni bir güvenlik örgütü olarak kurulmuştur.

Soğuk Savaş, SSCB'nin dağılması sonucu sona ererken uluslararası alanda yeni bir konjonktür doğmuştur. Bu ortamda 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile Petersberg Deklarasyonu ilan edilmiş ve BAB'ın işlevsel tanımı yapılmıştır. Deklarasyonda belirlenen Petersberg görevleri, insani yardım ve kurtarma görevlerini, barışı koruma görevlerini ve kuvvet kullanımını da içerecek şekilde kriz yönetimi ve barışın sağlanması görevlerini kapsamaktadır. AB'ye üye olmayan ancak NATO üyesi olan Türkiye, Norveç ve İzlanda ortak üye olarak kabul edilmiş, ancak 1997 Brüksel toplantısında NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı harekâtlarda, harekâtların planlanma ve geliştirme aşamalarına ortak üyelerin katılmamaları yönünde bir karar alınmıştır.

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa Birliği üyeleri, güvenliklerini ABD merkezli NATO'ya devretmek yerine, kendi güvenlik ve savunma sistemlerini oluşturmayı ve BAB'ı canlandırmayı hedeflemişlerdir. Bu amaçla, 1992 Maastricht Antlaşması ile Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) oluşturulmuş ve ODGP, Avrupa Topluluğu, adalet ve iç işlerinde işbirliği sütunlarının yanında AB'nin üç sütunundan biri olmuştur. Güvenlik politikasının temeli, BAB'ın geliştirilip değiştirilerek AB'nin savunma örgütüne dönüştürülmesi ve bu amaçla kurumsallaştırılmasıdır.⁸ Ocak 1994'teki NATO zirvesinde, Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından ve BAB ile NATO arasındaki işbirliğinin geliştirilmesinden duyulan memnuniyet dile getirilmiştir. Ayrıca, ODGP kapsamında BAB ile

⁸ Hasret Çomak, *Avrupa'da Yeni Güvenlik Anlayışları ve Türkiye* (İstanbul: TASAM Yayınları, 2005), 41.

yürütülecek olan harekâtlarda AB'nin NATO imkân ve kabiliyetlerinden faydalanabileceği ilan edilmiştir.

Bu kapsamda Kuzey Atlantik Konseyi, işbirliğinin üç ana amacını belirlemiştir:

- NATO misyonlarını daha etkin ve esnek şekilde icra etmek
- BAB ile işbirliğini geliştirmek
- Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği'ni (AGSK) yansıtmak.

Bu amaçlara ulaşmak için de Birleşik Müşterek Görev Kuvvetleri geliştirilmiş ve hem NATO hem de BAB tarafından kullanılmasına yönelik biçimde tasarlanmıştır. Bu yaklaşım AGSK'nin NATO'nun Avrupa ayağı olması amacını taşımaktaydı.

Ancak 1991-1992'de Yugoslavya'nın parçalanması, 1992-95 arasında Bosna Savaşı ve 2003'te ABD'nin Irak müdahalesi, AB'nin dış politikada üyeler arasındaki koordinasyonsuzluğu gözler önüne sermiştir. Bosna Savaşı bazı krizlerde üyelerin farklılaşan çıkarları üzerinde ortak bir paydada buluşmanın imkânsızlaşabileceğini kanıtlamıştır. Kurumların ve karar alma prosedürlerinin iyi işlememesi, siyasi kararların askeri mekanizmalarla desteklenememesi, AB'nin uluslararası olayları etkileme kapasitesini düşürmüştür. Farklı tarihi geçmişlere sahip üyelerin değişken çıkarlara sahip olmalarının mümkün olduğunu kabul eden AB liderleri, konsensüsle ortak politikalar geliştirilebileceğine karar vermişlerdir. Örneğin AB Konseyi'nin altı aylık dönüşümlü sürelerle troyka (AB Konseyi dönem başkanı, bir önceki ve bir sonraki başkanlardan oluşur) tarafından temsil edilmesinin dış politikada sürekliliği zedelediği görülmüştür.⁹

⁹ Anthony Luzzatto Gardner & Stuart E. Eizenstat, "New Treaty New Influence: Europe's Chance to Punch its Weight," *Foreign Affairs* Vol 89 Issue 2 (Mars/April 2010): 2.

1997'de Maastricht Antlaşması'nı gözden geçirmek için Amsterdam'da toplanan Avrupa Konseyi, AGSK'nin geliştirilmesine ve NATO'dan bağımsız bir güvenlik boyutuna kavuşturulmasına karar verilmiştir. 1998 St Malo Zirvesi'nde aynı yönde alınan karar, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'na (AGSP) giden yolu açmıştır. AGSP'de amaç AB'nin uluslararası krizlere müdahale edebilecek karar mekanizmalarına ve askeri kuvvete sahip olmasını sağlamaktır. Böylece AB'nin, güvenlik alanında ABD'den ve NATO'dan bağımsız hareket etmesi söz konusu olacaktı. AB'nin dış politikada temsiliyetini güçlendirmek amacıyla 1999'da Javier Solana ODGP Yüksek Temsilciliği'ne getirilmiştir.

AGSP kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen askeri operasyonların temel dayanağı demokrasidir. AGSP ile Petersberg görevleri yerine getirilirken, istikrarsız bölgelere AB'nin liberal ve demokratik değerleri taşınmak istenmektedir. Müdahalelerde kesinlikle toprak kazanmak veya stratejik üstünlük sağlamak gibi kaygılar yer almamaktadır. 1999 Helsinki Zirvesi'nde kurumsal düzenlemelere yer verilmiş ve Petersberg Görevleri olarak adlandırılan barışı koruma, insani yardım, kriz yönetimi operasyonlarını gerçekleştirebilecek kabiliyette Acil Müdahale Gücü'nün oluşturulması öngörülmüştür.

2001'de Avrupa Konseyi kararı ile AB Genelkurmayı kurulmuştur. Genelkurmayın kurulmasının ana nedeni operasyonların planlanma aşamasında ve gerçekleştirilmesinde AB'nin NATO'dan bağımsız hareket edebilmesini sağlamaktır. Kriz yönetiminde sık sık karşımıza çıkan sivil-asker bütünleşmesi genelkurmaylık bünyesinde de göz önüne alınmıştır. Genelkurmay askerken yardımcısı sivil bir bürokrattır. ODGP'nin gelişmesinin en önemli sorunu kapasite yetersizliğidir. Üye devletlerin ODGP'ye kapasite sağlama konusunda ortak bir görüşe sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca ulusal egemenlik ve insani müdahale hakkı da tartışma yaratan kavramlardır. Sivil ve askeri kanatlar da üyeler arasında farklı yaklaşımlara sebep olmaktadır. Örneğin Finlandiya veya İsveç gibi üyeler barışçıl yaklaşımda olan üyelerdir. Hâlbuki krizler genelde askeri çatışmalardan kaynaklanmaktadır.

1.2. Avrupa Güvenlik Stratejisi

2003'te Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Güvenlik Stratejisi "Daha iyi bir dünyada güvenli Avrupa" sloganıyla duyurulmuştur. Stratejide öncelikle Avrupa kıtasının ilk defa barış içinde ve huzurlu bir dönem geçirdiği ve bunda AB'nin girişimlerinin çok önemli payı olduğu vurgulanmıştır. Bu dönemin AB genişleme politikalarıyla ve kurumlar ile üyeler arasındaki ilişkilerin akılcı bir şekilde geliştirilmesi sayesinde gerçekleştirildiği eklenmiştir. Ayrıca Avrupa bütünleşmesinde ve güvenliğin sağlanmasında NATO aracılığıyla ABD'nin önemli katkıları olduğu da belirtilmiştir. Soğuk Savaş'ın ardından Balkan devletlerinin de aralarında bulunduğu pek çok ülkede savaşlar yaşandığı ve kurbanların çoğunu sivililerin oluşturduğu açıklanmıştır. Afganistan, Doğu Timor ve Kongo'ya düzenlenen operasyonlarda yer alındığını hatırlatan strateji, AB'nin küresel güvenliğin sağlanmasında aktif rol oynaması gerektiğini de vurgulamıştır.¹⁰

Avrupa Güvenlik Stratejisi uluslararası güvenlik için yeni tehditleri şu şekilde sıralamıştır:

- Terörizm: bu başlık altında terörizmin toplumların şeffaflıklarından, toleranslarından, teknolojik olanaklarından faydalanarak toplumlara zarar verdiği açıklanmıştır. Avrupa'nın hem terörist faaliyetler için bir üs olarak kullanıldığı, hem de Avrupalı devletlerin hedef haline geldiği vurgulanmıştır.
- Kitle İmha Silahlarının (KİS) Yayılması: potansiyel olarak büyük bir tehdit olarak görülen kitle imha silahlarının yayılmasının uluslararası antlaşmalar ve dış ticaret kurallarıyla yavaşlatıldığı, ancak biyoloji ve kimya teknolojilerinin gelişmesinin bu tür silahların yapılmasını kolaylaştırabileceği söylenmiştir. KİS konusunda en çok dikkat edilmesi gerekenin de terör örgütlerinin bu silahlara erişim imkânı bulmalarının önlenmesi olduğu belirtilmiştir.

¹⁰ European Security Strategy 2003, erişim tarihi 3 Mayıs 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

- Bölgesel Çatışmalar: doğrudan veya dolaylı olarak Avrupa'da istikrara zarar veren pek çok bölgesel çatışmanın, insan hayatına, sosyal ve fiziksel altyapıya, azınlık haklarına, temel özgürlükler ve insan haklarına zarar verdiği açıklanmıştır. Bölgesel çatışmaların terörizme, devletlerin yıkılmasına, KİS'in yayılmasına, organize suçların artmasına sebep olduğu, bu yüzden de bölgesel güvenliğin sağlanmasının diğer pek çok tehdidi bertaraf edeceği belirtilmiştir.
- Devletlerin yıkılması: kötü yönetim, yozlaşma, gücü kötüye kullanma, kurumsal zayıflık devletleri yıkılmaya götürebilir denilmiştir. Devletlerin yıkılmasının organize suçlar ve terörizm ile birlikte ele alınması gerektiği de vurgulanmıştır.
- Organize suçlar: uyuşturucu ve kadın ticareti, yasa dışı göçmen kaçakları, silah kaçakçılığı gibi suçların Avrupa için önemli tehditlerden olduğu belirtilmiştir.

Avrupa Birliği saydığı bu tehditlerle mücadele etmek için üç ana strateji belirlenmiştir:

- Tehditlere yönelik söylem geliştirmek

11 Eylül saldırılarının ardından terörizmin finansmanını engellemek için Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ni kabul eden AB, ayrıca ABD ile karşılıklı yasal destek antlaşmaları imzalamıştır. İhracat kontrollerini arttırmak ve yasa dışı ticareti engellemek için Uluslararası Atom Enerji Ajansı ile ilişkileri sıkılaştırmıştır. Ayrıca bölgesel çatışmalara müdahale ederek, Balkanlar'da, Kongo'da ve Afganistan'da demokrasiye dayalı hükümetlerin kurulmasını destekleyerek organize suçların bu devletlerdeki faaliyetlerinin engellenmesi hedeflenmiştir.

Günümüzde tehditlerin yayılması için oldukça elverişli bir ortamın olduğu yorumunu yapan Strateji belgesi krizler çıkmadan önlem alınması gerektiğini de belirtmiştir. Sadece askeri olanaklarla yeni tehditlerle mücadele edilemeyeceği, örneğin ticaret alanında ekonomik ve siyasi önlemlerle silahların yayılmasına engel olunabileceği, dolayısıyla da Soğuk

Savaş sonrası yenedünya düzeninde tüm olanakların krizlerin önlenmesi ve çözülmesi aşamalarında kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

- Komşu bölgelerde güvenliği sağlamak

Küreselleşmeye rağmen bölgesel sorunların önemini hâlâ koruduğunu savunan belge, AB sınırlarının ötesindeki çatışmaların, zayıf devletlerin, işlenen organize suçların, aşırı nüfus artışı gibi sorunların AB'yi doğrudan etkilediğini açıklamaktadır. Genişleme politikasıyla entegrasyonu artırmayı hedefleyen AB, diğer yandan da istikrarsız bölgelere yaklaşmaktadır. AB sınırlarının doğusundaki ülkelerde ve Akdeniz ülkelerinde yönetimlerin demokratik değerler ışığında gelişmeleri ve böylece aktif işbirliği içine girilmesi AB'nin komşuluk politikalarının temelini oluşturmaktadır. İsrail-Filistin sorununun iki devletli yapıyla çözülmesini destekleyen AB, Akdeniz ülkelerindeki ekonomik ve sosyal sorunlarla çözümsüz kalan istikrarsızlık nedenlerinin Barselona Süreci aracılığıyla ortadan kaldırılması bölge ve AB güvenliği açısından son derece önemlidir.

- Çok taraflılığa dayalı bir uluslararası sistem

Belge, AB'nin uluslararası hukuku desteklemeye ve geliştirmeye kendini adadığını açıklamıştır. Uluslararası hukukun temelini Birleşmiş Milletler Şartı olduğunu ve BM Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barışı ve güvenliği koruma sorumluluğunda olduğunu belirtmiştir. BM'nin daha etkin bir örgüt olması için güçlendirilmesi AB için öncelikli strateji olarak belirlenmiştir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası finans örgütlerine yüksek standartlar korunarak yeni üyeler kabul edilmesi de AB tarafından desteklenen girişimlerdir. Örneğin Çin'in DTÖ'ye üye olarak kabul edilmesi önemli bir girişim olarak savunulmaktadır. NATO'nun uluslararası toplumu güçlendirdiği belirtilmiştir. Ayrıca AGİT, Avrupa Konseyi, Afrika Birliği, ASEAN, Mercosur gibi bölgesel örgütlerin de küresel düzen adına önem taşıdıkları söylenmiştir.¹¹

¹¹ European Security Strategy 2003 resmi belgesi.

2008 yılında yayınlanan Başkanlık Sonuç Belgesi'nde Konsey'in güvenlik ve savunma politikasına yeni bir atılım getirmek istediği ve BM Şartı ile BM Güvenlik Konseyi kararlarına uyum içinde, stratejik ortaklık temelinde NATO ile işbirliğini geliştirmek için çalışmaya devam edeceği açıklanmıştır. Bu şekilde AB'nin imkân ve kabiliyetlerinin artırılarak uluslararası barış ve güvenliğe hizmet etme niyeti belirtilmiştir.¹² Bu amaçlara ulaşmak için AB kendi gelişimi sağlayabilmek amacıyla hedef olarak çabuk ve etkili müdahale edebilme kapasitesi kazanarak daha aktif bir dış politika yürütmek; kapasitelerini arttırmak; kapasiteleri ve araçlarıyla orantılı açık dış politika izlemek; çok ve iki taraflı işbirlikleri çerçevesinde ortaklıklarıyla hareket etmek şeklinde bir sıralama yapmaktadır. Lizbon Antlaşması'yla reform dönemine giren AB, AGSP alanında da dönüşümler öngörmüştür.

1.3. Lizbon'la Neler Değişt?

1 Aralık 2009'da 27 AB üyesinin onaylamasının ardından yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, AB'nin Dışışleri Bakanı göreviyle 5 yıllık bir süre için ODGP Yüksek Temsilciliği makamını oluşturmuştur. Diplomatlarla desteklenen bu kurum sayesinde AB'nin dış politikasının netleşmesi, inanılrlılığının artması, sürekliliğinin sağlanması ve uluslararası arenayla iletişiminin güçlenmesi öngörmüştür. 130 temsilcilikte 3000 diplomat, Avrupa Birliği'ne üye olmayan devletler ve uluslararası örgütler bazında, dış politika alanında tüm AB'yi temsil etmekle yükümlüdürler. Bu yeni oluşumun Lizbon Antlaşması'nın en önemli yeniliği olduğu söylenebilir.

Ancak bu oluşumun da karmaşık bir yapıya sahip olduğu gözlenmektedir. Her ne kadar Yüksek Temsilci dış politikadan sorumlu merkezi makam olsa da, dış politika içinde kategorilere ayrılan konulardan sorumlu dört komisyon üyesi daha vardır. Bu konular uluslararası ticaret; AB genişlemesi ve AB'ye üye adayı olmayan devletlerle yürütülen "komşuluk politikası"; uluslararası işbirliği, insani yardım, kriz müdahaleleri; kalkınmaya destek

¹² *Presidency Conclusions Belge no: 17271/08 Concl5* (Brüksel: 11-12 Aralık 2008).

şeklinde belirlenmiştir. Dış politikanın istenilen netliğe ulaşmasını zorlaştıran bir başka etken daha vardır. Konsey Başkanlığı'nı yürüten üye ülkenin bakanı, genel dış politika konularında toplantı yapma ve gündem belirleme yetkisine hâlâ sahiptir. İklim değişikliği, enerji güvenliği, insani yardım, genişleme, ekonomi ve para politikaları gündem olarak belirlenebilirken, Yüksek Temsilci tüm dış politika konularının tutarlılık içinde olmasını sağlamak zorundadır. Ayrıca devletler kendi dış politikalarından ödün vermeden AB'nin ortak bir dış politika sergilemesini engelleyebilecek imkânlara sahiptirler. Bunun sebebi de dış politika karar alma prosedürünün ulusüstü değil, hükümetler arası düzeyde bırakılmış olmasıdır. Bu da üyelerin ulusal güvenlik hassasiyetlerinin ön planda tutulduğunun bir göstergesidir.

AB'nin izlediği dış politikada ve güvenlik politikalarında hedeflediği uluslararası aktör konumuna erişme amacı, üye devletlerin izlemek istedikleri ulusal dış politikalarıyla AB düzeyinde belirlenmek istenen ortak siyasetin kimi zaman uyumsuz olmasından dolayı gerçekleştirilememektedir. Yüksek Temsilci üye devletlerin ancak oy birliğiyle karar vermesi halinde harekete geçebilmektedir. Bu da Malta veya Güney Kıbrıs gibi küçük ülkelerin tüm AB üyeleri tarafından desteklenen politikaları yürürlüğe sokmamasına sebep olabilmektedir. AB'nin Avrupa Dış Hareket Servisi'ne bağlı olarak AB dışındaki ülkelerde açılan temsilcilikler, üye devletlerin ulusal temsilciliklerinin yerine geçmek için değil, onlarla işbirliği içinde çalışmak için kurulmuştur. Başka bir deyişle ODGP Yüksek Temsilcisi ve Dış Temsilcilik diplomatları hiçbir şekilde üye devletlerin üçüncü ülkelerle geliştirdikleri ilişkilere, diplomatların görev ve yetkilerine, uluslararası örgütlere katılımına müdahale etme yetkisine sahip değildirler.¹³

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği Konsey Başkanı makamıyla da AB'nin rolünü güçlendirmeyi öngörmektedir. Yenilenebilir iki buçuk yıllık görev süresiyle, Başkanın rolü Konsey'e başkanlık etmek, Konsey'in görevlerini uzlaşma sağlayarak yürütmek ve Konsey içinde birlik sağlamak şeklinde sıralanmıştır. Konsey Başkanı ODGP kapsamında AB üyesi

¹³ Gardner & Eizenstat, "New Treaty New Influence," 4.

olmayan ülkelerin başkanları veya başbakanları ile görüşme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetki ODGP yüksek temsilcisinin görev alanıyla karşı karşıya gelmektedir; bu da dış ilişkiler ve güvenlik boyutunda AB'nin tek sesle aktif uluslararası aktör olma hedeflerine gölge düşürmektedir.¹⁴

ODGP'ye kılavuz ilkeler ve kararlar şeklinde yeni araçlar getiren Lizbon Antlaşması, NATO benzeri bir düzenlemeyle üye devletlerden birine yapılacak saldırıya karşı diğer üyeleri yardım etme yükümlülüğü altına almaktadır. Ancak bunu yaparken, üyelerin geleneksel hassasiyetlerine ve NATO yükümlülüklerine aykırı bir girişimde bulunulmayacağını de teyit etmektedir.¹⁵

AB'nin gerek Lizbon Antlaşması'nda gerekse Güvenlik Stratejisi'nde demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi değerlerin korunması ve yayılması amacı defalarca dile getirilmektedir. Kriz dönemlerinde ve sonrasında devletlerin bu değerleri inşa etmelerinde ve korumalarında AB, AGSP kapsamında sivil veya askeri müdahalelerle destek olmaktadır. Kriz yönetimi aracılığıyla hem bu ülkelerdeki yönetimlerin iyileştirileceğine inanılmakta, hem de yeni krizlerin ortaya çıkmasının engelleneceği düşünülmektedir. Ayrıca krizlerin önlenmesinin terörizm, KİS yayılması, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suçların yayılmasının da önleneceği fikri AB tarafından öne sürülmektedir. Krizleri engelleyerek veya krizlerin aşılmasına yardım ederek uluslararası güvenliğe önemli katkılar yapılacağı inancı, AGSP'nin dünyanın pek çok yerindeki krizlere müdahale etmesine ve AB'nin uluslararası alanda daha çok rol oynamasına sebep olmaktadır. Kriz yönetimi hakkında genel bilgiler verildikten sonra, AB'nin kriz yönetimi algısı, kapasiteleri üzerine değerlendirmelerde bulunulacaktır.

¹⁴ Gardner & Eizenstat, "New Treaty New Influence," 4-5.

¹⁵ Lizbon Antlaşması, madde 42/7.

2. KRİZ YÖNETİMİ VE GÜVENLİK AKTÖRLÜĞÜNE SOYUNMAK

Kriz yönetimi istikrarsızlıklara çok uluslu müdahale anlamındadır. Bu durumda devletler, çok uluslu harekât kapasitelerini geliştirme, bu türden harekâtlara liderlik yapabilme, modern teknoloji kullanma, hızlı ve koordineli karar alma kapasitelerini geliştirmektedirler. Kriz yönetimi, caydırıcı askeri güç kullanımıyla siyasi çözüm bulma hedefini ifade etmektedir. Kriz yönetimi, kriz çıkan yerlerde güvenlik ve siyasi konularda yardım ve danışmanlık hizmetlerini de kapsar. İnsani amaçlar çerçevesinde acil konularda işbirliğini öngören kriz yönetimi içinde devletler veya örgütler operasyonel yeteneklerini, planlama ve harekât kapasitelerini düzenlerler. Krizin türüne, çözüm biçimine, işbirliğine girilen aktör türlerine ve o aktörlerin yeteneklerine göre bu düzenlemeler her defasında farklı biçim alabilmektedir.¹⁶

Kriz yönetimi farklı kategorilerden oluşmaktadır. Bunlardan ilki önleyici diplomasidir. Krizin çıkmasına engel olmaya hizmet eden diplomatik girişimler olarak tanımlanan önleyici diploması, BM, AGİT, AB ya da ulusal diplomatik misyonların girişimleriyle kriz bölgelerinin silahsızlandırılması, önleyici insani yardım faaliyetlerinin başlatılması, ihtilafli hükümetlerin görüştürülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma programlarının sunulması, arabuluculuk girişimleri ve demokrasinin desteklenmesine yönelik programlar önerilmesi bu çerçevede değerlendirilmektedir. Bir diğer kategori olan barış sağlama ise şiddetin durdurulması faaliyetleri sürdürüldüğünde söz konusu olmaktadır. BM, NATO veya AGSP'nin çatışmaların derhal durdurulması için yaptıkları müdahaleler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Diplomatik, ekonomik ve siyasi araçların yanında askeri araçlar bu kategoride son derece önemli yer tutmaktadır. Barış koruma kategorisinde ise çatışan tarafların arasına girerek çatışmaların durdurulması sonrasında geçilen aşama ifade edilmektedir. Anlaşmazlık içindeki taraflar arasında uzlaşma sağlanması, yeni çatışmaların çıkmasının önlenmesi, silahlara başvurulmasının engellenmesi, uluslararası hukuk çerçevesinde

¹⁶ Dedeoğlu, *Uluslararası Güvenlik*, 222.

hareket edilmesinin sağlanması ve gerektiğinde askeri araçlara başvurulması söz konusudur. Barışı kurma ise çatışmaların durdurulduğu ve korunduğu bölgelerde kalıcı barış tesis edilmesi durumudur.¹⁷

Genişleme politikalarıyla AB yeni sınırlara kavuşmakta ve yeni komşuluk politikaları üretmek zorunda kalmaktadır. Doğu ve güney komşularında barışın ve demokrasinin gelişimini desteklerken, sınırlarında istikrar ortamının oluşmasını da istemektedir. Vize kolaylıkları, ticari serbestleşme imkânları sağlanırken ve idari reformlar desteklenmektedir. Akdeniz Birliği, doğu politikası çok taraflı komşuluk politikaları yürütüldüğünü göstermektedir.¹⁸ Balkanlar'da, Afrika'da, Asya'da ve Kafkaslarda yürütülen kriz yönetimi operasyonları bu kapsamda değerlendirilmektedir. Operasyonlarda sivil ve askeri araçların birlikte kullanılması söz konusudur. AB bu kapasitelerini hızla geliştirirken, uluslararası işbirliğini de ihmal etmemektedir ve güvenilirliğini arttırmaya çalışmaktadır.

2.1. AB'nin Sivil ve Askeri Kapasitesi

Kriz yönetimi AB'nin gündemine Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından çökmekte olan devletlerin ortaya çıkmasıyla girmiştir. Kriz yönetimi genel anlamda askeri bir çatışmayı sona erdirmek, sivil halkı korumak ve harap olan ülkeyi yeniden inşa etmek amacıyla yapılan müdahalelerdir. Kriz yönetimi askeri ve sivil müdahaleyi içinde barındırır. Askeri araçlar kullanılarak başlayan müdahale, ülkenin yeniden inşası aşamasında devlet fonksiyonlarının yeniden işler hale getirilmesi için kullanılan sivil araçlarla devam eder. Kriz yönetiminin en önemli unsuru, sivil ve askeri araçları birlikte kullanabilmekle operasyonun planlanma aşamasından sonuçlarını alma aşamasına kadar tüm kaynakları maksimum düzeyde kullanabilmektir.¹⁹

¹⁷ Dedeoğlu, *Uluslararası Güvenlik*, 219-221.

¹⁸ Rosa Balfour & Antonio Missiroli, *Dealing with Troubled Neighbourhoods* (European Policy Center, Commentary 12/02/2009), 1-3.

¹⁹ Quentin Perret, *L'Union Européenne et la Gestion de Crise*, Questions d'Europe no:22 (Fondation Robert Schuman, 13 Mart 2006).

Kriz yönetimi devletlerin uluslararası politikalarının vazgeçilmez bir parçası olmuştur. Soğuk Savaş'ın ardından değişen tehdit algılamaları, etnik savaşlar, terörizm, organize suçlar... devletlerin istikrar sağlamak için müdahaleci politikalar üretmelerine sebep olmaktadır. Güvenlik kavramının küreselleşmesi sonucu bir alandaki çatışmaların, dünyanın başka bir yerinde de istikrarsızlıklara sebep olması bu yeni durumun temel nedenlerinden biridir. 2000 yılına kadar ne askeri kuvvet sahibi olmak isteyen ne de operasyon düzenleme niyeti olan AB, 2003'ten bu yana bağımsız veya işbirliği halinde pek çok operasyon düzenlemiş veya BM, NATO bünyesindeki operasyonlara katılmıştır.²⁰

Krizlere askeri müdahale yapıp istikrar sağlandıktan sonra sivil araçlarla ülkenin yeniden yapılandırılması çalışmalarının kriz sonrası, ülkede düzeni sağlamakta yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Bosna bu konuda AB'ye önemli bir ders olmuştur. Askeri açıdan çatışmaların sona erdirilmesi organize suçlar ve daha pek çok sorun nedeniyle ülkede istikrarın inşa edilmesini sağlayamamıştır. Afganistan'daki durum da benzer şekilde açıklanmaktadır. Kriz müdahaleleri ve alınan sonuçlar AB'nin operasyonun en başından itibaren askeri ve sivil kapasitenin aynı anda kullanılması gerektiğini göstermiştir. AB'nin güvenlik politikalarındaki en önemli sorunu sivil ve askeri kriz yönetimi kapasitelerinin ayrı ayrı ele alınıyor olması, koordinasyon eksikliği ve bu konudaki bölünmüş otorite olarak gösterilmektedir.²¹

Kriz yönetiminin sivil ve askeri yöntemleri bir arada bulundurduğunu daha önce de söyledik. Krizlerin önlenmesi, sonlandırılması, yeniden yapılanma faaliyetleri bağlamında AB, NATO, AGİT, BM gibi örgütler imkân ve kabiliyetlerini krizlerin her alanında başarılı operasyonlar gerçekleştirmek için yeni durumlara adapte etmektedirler.²² 1999'da AB savunma boyutuna kavuşurken sivil düzey ihmal edilmişti. Kuzey

²⁰ *La Gestion de Crise en Europe* (Fondation Robert Schuman / Ulusal Savunma Genel Sekreterliği, 17 Mart 2006), 2, erişim tarihi 6 Mayıs 2010, http://www.robert-schuman.eu/doc/ouvrages/compte-rendu-gestion-des-crises_fr2006.pdf,

²¹ Drent & Zandee, *Breaking Pillars*, 2.

²² *La Gestion de Crise en Europe*, 3.

lkelerinin baskıları sonucunda AGSP askeri ve sivil kanatları olan bir politika olarak belirlenmişti. Bu çerçevede AB'nin sadece savunma politikası yerine kapsamlı bir güvenlik politikası oluşturması gerekmiştir. 27 üyenin her birinin güvenlik algılarını karşılamak amacıyla askeri ve sivil ynlerin belirtilmesi ortak paydada buluşmayı kolaylaştırmıştır. Kimi lkeler sivil araçlara ağırlık verirken, kimi üyeler askeri yönleri ön plana çıkarmıştır. Transatlantik ilişkilere önem veren üyeler açısından ise NATO güçlerini tamamlayıcı bir konuma oturtmak son derece önemliydi.²³

Kısaca AB'nin askeri ve sivil kapasitelerinin gelişimine göz atarsak, askeri açıdan 1999'daki Helsinki Temel Hedef belgesinde 2004 itibariyle AB'nin askeri operasyon yönetim imknlarının arttırılması, 60 günde toparlanabilecek ve 1 yıl herhangi bir kriz bölgesinde görev yapabilecek Petersberg görevleri kapsamında 60 000 kişilik Avrupa Hızlı Müdahale Gücü oluşturulmasına karar verilmiştir. 2003'te Avrupa Hızlı Müdahale Gücü operasyonel ilan edilmiş olsa da bugüne kadar sahaya yerleştirilmemiştir. 2004'te kabul edilen Helsinki Temel Hedef 2010'da ise 1999 amaçlarına ulaşmak için ye ülkelere altı yıllık bir uyum süreci öngörülmüştür. Eylül 2004'te Fransa, Almanya ve İngiltere öncülüğünde önleyici müdahale kapsamında askeri kuvvet kurulması, 5-10 gün içerisinde toplanabilecek 1500 kişilik n müdahale ve küçük ölçekli çok uluslu müdahale gücü oluşturulması öngörülmüştür. 2007'de operasyonel ilan edilmiş ama Avrupa Hızlı Müdahale Gücü gibi hiç kullanılmamıştır. 2008'de Konsey'in AGSP'nin Kuvvetlendirilmesi için Bildirisi ile 10 000 kişilik bir ekiple aynı anda iki farklı istikrarlaştırma ve yeniden yapılanma müdahalelerini yürütme amacı ve acil durumda Avrupa vatandaşlarının tahliyesini sağlayacak plan yapılması güvenlik politikalarının bir parçası haline getirildi.²⁴

²³ Drent & Zandee, *Breaking Pillars*, 23.

²⁴ Muriel Asseburg & Ronja Kempin, "A Systematic Stocktaking of ESDP Missions and Operations," 12-13 içinde *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Resarch Paper, ed. Muriel Asseburg & Ronja Kempin (Berlin: Aralık 2009), 1-170.

AB'nin, kriz yönetiminde sivil kabiliyetlerini geliştirmesi için de pek çok zirvede kararlar alınmıştır. Haziran 2000 Harekât Planı ile Polis kuvvetlerinin, hukukun üstünlüğünün, sivil idarenin ve Avrupa sivil koruma kabiliyetlerinin inşa edilmesi ve kuvvetlendirilmesi AB'nin krizi önlemede dört öncelikli hedefi olarak belirlenmiştir. Aralık 2004'te kabul edilen 2008 Sivil Temel Hedefi belgesinde sivil uzman sayısının artırılmasına ve uzmanların insan hakları, siyasi analiz gibi konularda eğitilmelerine karar verilmiştir.²⁵

2010 Temel Hedefi ve 2008 Sivil Temel Hedefi dikkate alındığı zaman, başlangıç aşamasında Balkanlar'daki kriz yönetiminin bir kuralı olarak ortaya çıkan AGSP'nin, AB'nin uluslararası ilişkilerde oynadığı rolü güçlendirecek bir kurala dönüştürmek istediği görülmektedir. AGSP'nin "küresel faaliyet alanını", NATO'nun küresel sorumluluklarını Avrupa dışında da geliştirmesine paralel olarak genişletmesi de NATO'yla işbirliği içinde fakat otonom güvenlik siyasetine sahip olduğunu göstermek istemesi açısından anlamlıdır.²⁶

AB'nin kabiliyetlerini arttırmak için aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeleri ne ölçüde pratiğe geçirebildiği kendi girişimleriyle başlattığı veya uluslararası örgütlerle ortaklaşa yürüttüğü birkaç operasyon ışığında incelenecektir.

2.2. AB'nin Otonom ve İşbirliği Altında Yürüttüğü Operasyonlar

Bugüne kadar AGSP kapsamında AB tarafından yürütülen 23 askeri-sivil kriz yönetimi operasyonuna baktığımız zaman birkaç ortak özellik çıkarmamız mümkün görünmektedir. AB müdahaleleri genellikle:

- Küçük çaplı ve kısa süreli operasyonlardır.

²⁵ Asseburg & Kempin, "A Systematic," 13.

²⁶ Galym Zhussipbek, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Düşünsel Arka Planı," *Uluslararası Hukuk ve Politika* Cilt 5 Sayı 19 (2009): 84.

- Genelde daha önceden NATO ve BM tarafından yürütölmüş olan operasyonları devralma şeklinde gelişmiştir.
- Güvenlik açısından çok şiddetli çatışmalar esnasında yürütölmemiştir.
- Genelde askeri gibi gözükse de sivil ağırlıklıdır.²⁷

Resmi olarak Ocak 2003'te başlayan AGSP, Bosna Hersek'teki sivil karakterli BM Polis Misyonu'ndan (EUPM), Kongo Demokratik Cumhuriyeti'ndeki askeri karakterli Artemis'e, Makedonya'daki askeri Corcordia'dan Proxima'ya uzanan bir takım kriz yönetimi operasyonları düzenlemiştir. Askeri operasyonlar Berlin Plus Çerçeve Antlaşması aracılığıyla NATO'nun desteği ile (Concordia) veya desteği olmaksızın (Artemis) yürütölmüştür.²⁸ AB askeri veya savunmaya yönelik harekâtlarının ortak masraflarını finanse etmek için 23 Şubat 2004 tarihinde ATHENA adı verilen bir finans mekanizması oluşturmuştur. AB'nin güvenlik ve savunma yeteneklerini kanıtlamak ve geliştirmek için yürüttüğü Bosna, Makedonya ve Kongo operasyonları AGSP'nin ne kadar etkin olabileceğini anlamak açısından incelenmeye değerdir.

2.2.1. Bosna-Hersek Polis Misyonu ve Althea

AGSP'nin temelleri ile 1992-95 Bosna-Hersek Savaşı ve sonrası arasında sıkı bağlar vardır. AB, yakın coğrafyasında kendi değerlerinin ve temel ilkelerinin hiçe sayılmasıyla karşı karşıya kalmış, ancak bu durum karşısında pasif bir tavır sergilemiştir. Avrupalılar ortak bir strateji üretmekte başarısız olmuşlardır. Avrupa'nın Avrupa değerlerinin ihlaline önce Bosna'da sonra da Kosova'da müdahale edememiş olması kendi sivil ve askeri kabiliyetlerine sahip olması gerektiğini göstermiştir. 1992'de Yugoslavya'nın dağılmasıyla Bosna'da çıkan savaş 1995'te Dayton Barış Antlaşması'nın imzalanmasıyla sona ermiştir. Antlaşmanın

²⁷ Antonio Missorili, *NATO and the EU: What a Difference a Decade Makes* (European Policy Center, Commentary, 17/07/2009), 1.

²⁸ Antonio Missiroli, *AGSP Nasıl İşler?* 60, Gnesotto, *AB Güvenlik ve*.

imzalanmasından itibaren BM Uluslararası Polis Görev Gücü, Bosna'daki yerel dengeleri koruma görevini yürütmüştür.

1 Ocak 2003'te başlayan Avrupa Birliği Polis Misyonu (EUPM), AGSP kapsamında başlatılan ilk sivil kriz yönetimi misyonudur. 2003 yılında EUPM, Dayton Antlaşması uyarınca Bosna'ya gönderilen BM Uluslararası Polis Gücü'nün yerine geçmiştir. Aralık 2009'da görev süresi uzatılan Polis Kuvveti 2011 yılının sonuna kadar Bosna'da kalacaktır.²⁹ EUPM'nin görevi orta ve üst kademe polislere danışmanlık ve gözetim görevi yapmaktır. BM Polis Gücü'nün aksine kendisi polis faaliyetlerine katılmamaktadır. EUPM'nin üç temel görevi vardır: Yerel polis organlarının sorumluluklarını ve standartlarını yükseltmek; Polis yapılanmasının reformunu desteklemek; Polis güçlerine organize suçlarla mücadelede, özellikle devlet düzeyinde savcılık ve adli çalışmaların gelişmesini sağlayarak yardım etmek.

AB, NATO'dan görevi devralmak istediğinde ABD, AB'nin kapasitesine güvenmediğinden tartışmalara sebep olmuştur. Sonuçta AB'nin Berlin Plus Antlaşması dâhilinde NATO'nun stratejik planlama kabiliyetlerini ve kriz yönetimi askeri kuvvetlerini de kullanarak operasyonu üstlenmesine karar verilmiştir.³⁰ 2005'te Bosna'da AB, NATO'dan askeri istikrarlaştırma görevini devralmıştır. 7000 kişilik bir kuvvetle başlatılan Althea Operasyonu AGSP kapsamında düzenlenen müdahalelerin en büyüğü olma sıfatını korumaktadır. Althea operasyonu AB açısından sivil ve askeri imkân ve kabiliyetlerini kullanma gücünü test etmek açısından da önemlidir. Kongo operasyonu gibi sivil misyonlar yürütülürken AGSP'nin askeri araçlarının NATO imkânlarıyla birlikte kullanıldığı müdahalelerden biridir.

Bosna'da başlatılan EUFOR operasyonu ODGP kapsamında başlatılan ilk askeri harekâttir ve iki temel amaç taşımaktadır: Bosna Hersek'te iç güvenliği sağlamak ve şiddetin önüne geçmek. Genel anlamda bu iki amaca

²⁹ Marco Overhaus, "Operation Althea and the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina: Implementing the Comprehensive Approach," 17; Asseburg & Kempin, "A Systematic."

³⁰ Overhaus, "Operation Althea," 18-19.

da ulaşıldığı görölmektedir. EUFOR'un Bosna Hersek'teki misyonunun dört ana eksenini mevcuttu: ekonomi reformu, hukuk devletinin kurulması, polis kuvvetlerinin yeniden yapılandırılması, savunma araçlarının reformu.³¹ 2006 yılında yapılan AB Savunma Bakanları toplantısında Javier Solana, Bosna'daki asker sayısında indirimle gidilebileceğini ancak NATO askerlerinin görevlerine devam etmelerini isteyeceklerini belirtmiştir. Bu da göstermektedir ki AB henüz büyük çaplı bir askeri operasyonun altından kalkabilecek askeri güce ve tecrübeye sahip değildir.³²

Bosna'daki görev aslında tam anlamıyla AB'nin AGSP harekâtı olarak değerlendirilmemelidir, çünkü BM'den ve NATO'dan devralınmıştır. AGSP'nin ne kadar işlevsel olduğunu anlamak için herhangi bir kriz veya çatışma anında AB'nin kendi imkânlarıyla ne kadar çabuk ve etkili müdahale edebileceğinin görülmesi gerekmektedir. AGSP kapsamında düzenlenen bir başka operasyon Makedonya'da yürütölen Concordia ve Proxima'dır.

2.2.2. Makedonya: Concordia ve Proxima

1990'lı yılların başlarında Yugoslavya'nın parçalanması çatışma dönemine girilmesine sebep olmuştur. 1991'de Sırların Hırvatistan'a saldırmalarının ardından iç savaş başlamıştır. Avrupa Topluluğu 5 Kasım 1991'de Lahey'de bir zirve düzenleyerek tarafları bir araya getirmek istemiş, ancak zirvede çatışmayı sonlandıracak bir çözüme varılamamıştır. AT'nin diplomatik girişimlerinin başarısız olması sonucunda Sırbistan'a ekonomik ambargo uygulanmaya başlanmıştır. Siyasal boşluğun sebep olduğu kaotik ortam Birleşmiş Milletler'in 1992'de UNPROFOR gücüyle Makedonya'ya müdahale etmesine yol açmıştır. Sınır bölgelerini gözlemlemek, istikrar ve güven tesis etmek amacıyla oluşturulan bu kuvvet 1999'a kadar süren görev süresince demokrasiye geçişte başarı sağlamıştır. Ancak Arnavutların

³¹ La Gestion de Crise en Europe, 16.

³² Tarık Söylemiş, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Üç Kritik Sınırı: Makedonya, Kongo ve Bosna Hersek Misyonları," *Uluslararası Hukuk ve Politika* Cilt 3 Sayı 12 (2007): 41-53, 51.

2001’de isyana başlamaları çatışma sürecine geri dönülmesine sebep olmuştur.

31 Mart 2003’te Makedonya’da Concordia Harekâtı, Bosna’daki polis görevini takiben başlatılmıştır. Makedonya’nın daveti üzerine Ohrid Çerçeve Sözleşmesi’nin uygulanmasını kolaylaştırmak için güvenli bir ortam temin etmek amacıyla NATO operasyonunu AB devralmıştır. Bosna’daki polis görevinden farklı olarak, Concordia sadece AB üye devletlerinin imkânlarıyla değil, NATO tarafından sağlanan planlama ve lojistik desteği ile gerçekleştirilmiştir. Bu aynı zamanda AB-NATO arasındaki stratejik düzenlemeleri yapan 2002’de imzalanan Berlin Plus Antlaşması’nın da ilk uygulaması olmuştur ve AGSP’nin ilk askeri operasyonudur.

Concordia’yı takiben 15 Aralık 2003’te Proxima Polis Misyonu başlatılmıştır. Proxima askeri değil, ülke polisine, organize suçlarla mücadelesinde, polis standartlarının Avrupa seviyesine yükseltilmesinde kontrol ve tavsiye görevi içeren bir yıllık bir süre için başlatılan bir operasyondur.³³ Proxima bu kapsamda aşağıdaki konularda destek sağlamıştır:

- Hukuk ve düzenin sağlanması, örgütlü suçlarla mücadele ve hassas alanlara odaklanma
- İçişleri Bakanlığı’nın kapsamlı bir reforma tabi tutulması
- Daha geniş bir Avrupa’da bütünleşik bir sınır yönetiminin bir parçası olarak sınır polisinin oluşturulması
- Nüfus içinde güven veren bir yerel polisin oluşturulması
- Polisiye güvenliğin sağlanması alanında komşu devletlerle işbirliğinin geliştirilmesi³⁴

³³ Gustave Linstrom, “Harekât Alanında: AGSP Operasyonları,” 116-121, Gnesotto, *AB Güvenlik ve*

³⁴ Haşim Türker, *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası* (Ankara: Nobel Yayınları, 2007), 122.

AGSP'nin Avrupa kıtası dışında ilk düzenlediği operasyon olma sıfatıyla önem kazanan diğer misyon Kongo'da yürütülmüştür.

2.2.3. Kongo: Artemis ve Kinshasa

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Afrika kıtası sayısız savaşla ve etnik çatışmayla karşı karşıya kalmıştır. Bu karışıklıklar Avrupalı devletlerin dikkatini çekmiştir. BM'nin barışı koruma ve tesis etme misyonlarına bazı Avrupalı devletler katılmışlardır. Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde 1998'de savaş başlamıştır. Hem etnik çatışmalarla hem de Uganda ve Ruanda'yla savaşmaya başlayan Kongo'da bir yıl içinde 50,000 kişinin ölümüne sahne olmuştur. 10 Mayıs 2003'te BM, AB'ye Kongo'ya yapılacak kriz yönetimi çerçevesinde müdahaleye katılması için teklifte bulunmuştur. Sonuç olarak BM Güvenlik Konseyi'nin 1484 sayılı kararına ve AB Konseyi'nin 423 sayılı kararına göre Kongo'ya Petersberg görevleri kapsamında askeri misyon ve yardım gönderilmesine karar verilmiştir. Temmuz 2003'te Pretoria Antlaşması'nın imzalanmasının ardından AB, 1 Eylül 2003'te operasyona son vermiş ve misyonu BM'ye devretmiştir. Artemis AB'nin sınırlı bir bölgede sınırlı bir süre için üzerine aldığı bir misyondur. Bunia şehrinde güvenlik sağlama görevini yerine getirmiş olması ve uzak bir coğrafyada askeri operasyonda yer alması AGSP'nin gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır.³⁵

12 Haziran 2003'te Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki Artemis harekâtı, ilk defa Avrupa toprakları dışında ve NATO imkân ve kabiliyetlerine başvurulmadan, BM Genel Sekreteri'nin çağrısı üzerine başlatılmıştır. Harekâtın hedefi, Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nin kuzey doğusundaki Ituri bölgesindeki insani durumun, güvenliğin sağlanması ve istikrara katkı yapılmasıdır. 1 Eylül 2003 tarihinde, BM misyonu, görevi devralmıştır.

20 Ekim 2003 tarihinde Kongo Cumhuriyeti, AB'den devlet kurumlarının korunması ve iç güvenlik faaliyetlerinin güçlendirilmesi amacıyla Birleşik

³⁵ Söylemiş, "Avrupa Güvenlik," 49-50.

Polis Birimi (BPB) oluşturmak için yardım talep etmiştir. Bu talebe AB Politika ve Güvenlik Komitesi, BPB kurulmasına üç yoldan yardım edebileceği şeklinde yanıt vermiştir. Eğitim merkezinin rehabilitasyonu ve yenilenmesi; BPB'nin eğitimi; ilk eğitim dönemini takiben BPB'nin görevlerini yerine getirirken izlenmesi, denetlenmesi ve BPB'ye kılavuzluk yapılması yardımın ana eksenlerini oluşturmaktadır. 9 Aralık 2004 tarihinde bu görevleri yerine getirmek amacıyla Kinshasa misyonunu 2005'te başlatılmasına karar verilmiştir.³⁶

Bu operasyonlar haricinde Kongo'nun talebi üzerine AB, 2005 yılında, güvenlik sektörünün reformuna yönelik bir tavsiye ve yardım misyonu başlatmaya karar vermiştir. Ayrıca 2006 yılında AB, BM'nin Kongo'da yürüttüğü MONUC harekâtına destek vermek, askeri üsleri ve personeli korumak ve tehlikedeki bireylerin kurtarılması amacıyla sınırlı karakterde harekâtlar düzenlemek amacıyla EUFOR RD Congo operasyonunu başlatmıştır. Kongo'ya düzenlenen müdahaleler bir yandan AB'nin AGSP'sinin bir yandan gelişimini, diğer yandan da sınırlarını göstermektedir. AB'nin avantajlarından biri esnek araçlar sayesinde kısa vadede ulaşılabilecek amaçlara hızlı bir şekilde müdahale edebilmektedir. Ancak kriz sonrasında devletler yozlaşma, şeffaflık eksikliği ve rekabetle karşı karşıya kalmaktadırlar. AB operasyonlarında tek bir sektöre bağlı kalınarak istikrarın sağlanmaya çalışılması diğer sektörlerle arasında farklılıklar oluşmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple müdahale edilen ülkede siyasi ve idari sorunların çözülmesi zorlaşmaktadır.³⁷

SONUÇ

Kriz yönetiminde kimi zaman AB kurumları arasındaki, kimi zaman da kurumlarla üye devletler veya üye devletler arasındaki iletişim ve koordinasyon eksikliği mevcuttur. Aktör ve araç fazlalığı karşısında, ortak görüşün ve uzlaşmanın olmaması, kriz anlarında, AB'nin etkin bir yönetim sağlamasını engellemektedir. Devletler, özellikle güvenlik alanında

³⁶ Türker, *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası*, 123.

³⁷ Martinelli, "Les Opérations," 101.

egemenliklerini paylaşmak istemediklerinden, örgütlerle olan ilişkilerinde de uzlaşmaktan uzak bir tavır sergilemektedirler. Son dönemlerle, kalkınma ve güvenlik iç içe kavramlar olarak algılanmaya başlandığı için, askeri ve sivil alan da iç içe geçmiş durumdadır.

AB'nin askeri müdahale anlamında etkin bir aktör olamamasının temel sebepleri:

- Savunma planları ulusal politikalarla belirlenmekte ve uluslararası işbirliği kapsamında ele alınmamaktadır.
- Yatırım alanında ortak bir girişim mevcut değil. Savunma teknolojileri ve araştırmaları ile ekipman tedariki üyelerin ulusal egemenlik alanlarında ele alınmaktadır.
- Savunma endüstrisi alanında da birlik sağlanamamaktadır.

Kapasitelerin artırılması için bunların bir bütünlük arz etmesi gerekmektedir. Askeri gerekliliklerin uyumlaştırılması, savunma araştırmaları ve teknolojilerinin geliştirilmesi, silahlanmada işbirliği ve endüstri ve Pazar oluşturmada ortak hareket edilmesi bu bütünlüğü sağlamanın önemli aşamalarıdır. 2004'te kurulan ve 2005'te operasyonel hale gelen Avrupa Savunma Ajansı (ASA) bu amacı gerçekleştirmeyi planlamaktadır. Ajansın görevi üye devletlerin AGSP kapsamında askeri kabiliyetlerini arttırmalarına destek olmaktır. Ortak politikalar üretmek, askeri planlamalar yapmak, araştırma ve silahlanma programlarını yürütmek, endüstri oluşturulması üyelere yardım edilen konuların başında gelmektedir.³⁸

Kriz yönetiminde sivil kanat askeri kanattan daha zor idare edilmektedir. Kriz alanlarına gönderilmeleri için atanmaları ve eğitilmeleri gereken sivil personel, askeri personelin aksine bireysel tercihlere göre görevlendirilmektedir, yani emir-komuta zinciri dışındadır. Bu durumda ihtiyaç anında yeterli gönüllünün bulunup bulunamayacağı kuşkuludur.

³⁸ Drent & Zandee, *Breaking Pillars*,59-61.

Ayrıca sivil personelin eğitimi, gönderilme şekli ve atanmaları üye devletler arasında farklılığa maruz kalırken, aynı zamanda Brüksel’de Avrupa Komisyonu ve Konsey Genel Sekreterliği arasında da uyumsuzluğa rastlanmaktadır.³⁹

AB’nin AGSP kapsamında uluslararası bir aktör olamamasının nedenlerinden biri de üye ülkelerin ulusal savunma harcamalarında farklılıklar olması ve ekonomik gelişmeye verilen önem dolayısıyla askeri harcamaların kısıtlı olmasıdır. Bu yüzden AGSP daimi bir askeri kuvvete henüz sahip olmamıştır. Ayrıca üyeler arasında ortak savunma ve güvenlik konularında farklı yaklaşımlar mevcuttur. AB’nin kurucu üyelerinden Fransa güvenlik konusunda ABD’den ve NATO’dan bağımsız olunmasını talep ederken, İngiltere AGSP’nin NATO imkân ve kabiliyetlerinden yararlanılarak geliştirilmesini istemektedir.⁴⁰ AB’nin NATO ve ABD’nin askeri olanaklarına oranla oldukça düşük seviyelerdeki kapasitesi bağımsız bir güvenlik ve savunma aktörü olmasının önündeki en önemli engeldir.

AB, AGSP’yi geliştirip güvenlik ve savunma alanlarında etkin bir aktör olma hedefini Ian Manners’a göre “normatif gücüyle” desteklemelidir. AB’nin normatif bir güç olması için: Öncelikle dünyanın geri kalanıyla olan ilişkileri normlara dayalı şekilde doğrulanabilmeli ve sonraki jenerasyonlar zamanında da sürdürülebilir karakterde olmalıdır. Meşru düzlemde prensiplerini yaymalıdır. AB’nin prensipleri BM Şartı’ndan, Helsinki Nihai Senedi’nden, İnsan Hakları Bildirisi’nden... gelmektedir. Özgürlük, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, eşitlik, sosyal dayanışma, sürdürülebilir kalkınma prensipleri AB’nin son düzenlemeleriyle ODGP Yüksek Temsilcisi Catherin Ashton’ın görevi alanındadır. Prensiplerini yayarken hareketlerinde ikna edici özellikleri barındırmalıdır. AB bunu serbest ticaret antlaşmaları ve kalkınma yardımları yaparak, bölgesel işbirliklerini destekleyerek, siyasi diyalogu güçlendirerek yapmaktadır. Son

³⁹ Drent & Zandee, *Breaking Pillars*, 64-65.

⁴⁰ Söylemiş, “Avrupa Güvenlik,” 53.

on yılda çatışma önleyici müdahaleleri ve kriz yönetimi politikalarıyla normatif gücünü pekiştirmektedir.⁴¹

⁴¹ Ian Manners, “The EU’s Normative Power in Changing World Politics,” içinde *Normative Power Europe şın a Changing World: A Discussion*, ed. André Gerrits (Netherlands Institute of International Relations: Aralık 2009), 11-13.

KAYNAKÇA

Balfour, Rosa ve Antonio Missiroli. *Dealing with Troubled Neighbourhoods*. European Policy Center, Commentary: 12/02/2009, 1-3.

Çomak, Hasret. *Avrupa'da Yeni Güvenlik Anlayışları ve Türkiye*. İstanbul: TASAM Yayınları, 2005.

Dedeoğlu, Beril. *Uluslararası Güvenlik ve Strateji*. İstanbul: Derin Yayınları, 2003.

Delcourt, Barbarat, Marta Martinelli ve Emmanuel Klimis. *L'Union Européenne et la Gestion de Crise*. Brüksel: Editions de l'Université de Bruxelles, 2008.

Drent, Margriet ve Dick Zandee. *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2010, 1-97.

European Security Strategy 2003,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Gardner, Anthony Luzzatto ve Stuart E Eizenstat. "New Treaty New Influence: Europe's Chance to Punch its Weight." *Foreign Affairs* vol 89 Issue 2 (Mars/April 2010).

Gnesotto Nicole *AB Güvenlik ve Savunma Politikası*. İstanbul : TASAM Yayınları, 2005.

La Gestion de Crise en Europe. Secrétariat Général de la Défense Nationale, Fondation Robert Schuman, 17 Mart 2006.

http://www.robert-schuman.eu/doc/ouvrages/compte-rendu-gestion-des-crisis_fr2006.pdf.

Lizbon Antlaşması resmi metni. www.consilium.europa.eu.

Missiroli, Antonio. *NATO and the EU: What a Difference a Decade Makes.* European Policy Center, Commentary, 17/07/2009, 1-3.

Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion Editör Gerrits André Netherlands Institute of International Relations, Aralık 2009, 1-91.

Perret Quentin. *L'Union Européenne et la Gestion de Crise.* Questions d'Europe no:22. Fondation Robert Schuman, 13 Mart 2006, 1-12.

Petitville, Franck ve Fabien Terpan. "L'Avenir de la Politique Etrangère Européenne." *Questions Internationales* 31 (Mayıs-Haziran 2008): 64-70.

Presidency Conclusions, Belge no: 17271/08, Concl5. Brüksel: 11-12 Aralık 2008,

Söylemiş, Tarık. "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Üç Kritik Sınavı: Makedonya, Kongo ve Bosna Hersek Misyonları," *Uluslararası Hukuk ve Politika* Cilt 3 Sayı 12 (2007): 41-53.

The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations. SWP Resarch Paper. Editörler Muriel Asseburg ve Ronja Kempin. Berlin : Aralık 2009, 1-170.

Türker Haşım. *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası.* Ankara : Nobel Yayınları, 2007.

Zhussipbek, Galym. "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Düşünsel Arka Planı." *Uluslararası Hukuk ve Politika* Cilt 5 Sayı 19 (2009): 71-88.

