

2007 LİZBON ANTLAŞMASI, AVRUPA GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI'NIN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ, GÜVENLİK AKTÖRÜ OLARAK AB'NİN NİTELİKLERİ

*Galym ZHUSSİPBEK**

Özet

Bu makalede 2007 Lizbon Antlaşması hükümleri ışığında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (AGSP) tanımı yapılmakta, nitelikleri, kurumsal yapısı, karar alma mekanizması ve AB üzerindeki etkisi açıklanmaktadır. Avrupa Birliği'ne (AB) operasyonel nitelikte askeri ve sivil yetenekler sağlayan AGSP'nun klasik anlamda AB "ortak politikası" olmadığı, temelde askeri ve sivil kriz yönetimine odaklanan bir politika olduğu ve 2007 Lizbon Antlaşması'nun da AGSP'nun niteliklerini değiştirmedeği ortaya konmaktadır. AGSP'nun gelişimindeki aşamalara ve AB askeri yeteneklerinin amacına da değinilmektedir. Makalede güvenlik aktörü olarak AB'nin niteliklerine yer verilmektedir. Güvenlik kavramını kapsamlı bir şekilde ele alanların bakış açısına göre AB'nin, Soğuk Savaş sonrası dönemin en önemli güvenlik aktörlerinden birisi olduğu nazara verilerek, AB'nin "post- modern" ya da "sivil güç" olarak nitelenmesinin, askeri güç kullanamama ya da kullanmak istememe anlamına gelmediği belirtilmektedir. AB üyelerinin savunma endüstrisi ve silahlanma politikası alanlarında yaptığı işbirliği girişimlerine de değinilmektedir.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, Lizbon (Reform) Antlaşması, Sivil Güç.

Abstract

This article in the first place aims to give the definition of the European Security and Defence Policy (ESDP) in the light of Lisbon (Reform) Treaty. It sheds light on the

* Dr, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalından mezun,

character, decision making procedures and institutional structure of the ESDP and explains the influence of the ESDP on the EU. The article states that the ESDP, which provides the EU with an operational military as well as civil capacity, is not a "classical" EU policy and it is the article also argues that the Lisbon treaty does not change the character of the ESDP. The study touches upon the purpose of the EU military capabilities and the stages in the development process of the ESDP. It also studies the main characteristics of the EU as a security actor. It argues, that the role concept of a civilian or post modern power does not describe any inability or unwillingness to use military power and the ESDP serves as the proof that EU does not totally discline the usage of force. Moreover the article discusses the cooperative efforts of EU members in the field of armament.

Key words: *European Union, European Security and Defense Policy, Lisbon (Reform) Treaty, Civilian Power.*

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı, Niteliği ve AB Üzerindeki Etkisi

Öncelikle "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası" (AGSP) ve 2007 Lizbon (Reform) Antlaşması ile kabul edilen "Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası" (OGSP) kavramlarının gerçeği tam anlamıyla yansıtmadığı belirtilmelidir. AGSP, Soğuk Savaş döneminde güvenlik kavramını temelini oluşturan ulus-devlet egemenliği ve devlet sınırlarının korunması gibi geleneksel yaklaşımların ötesinde, başta bölgesel çatışmalar, terörizm, devletlerin çöküşü olmak üzere "yeni tehditlerin" ortaya çıktığı bir ortamda oluşturulmuş ve geliştirilmiştir. Savunma politikaları, ulusal hükümetlere ve NATO üyeleri bakımından kolektif savunma NATO'ya ait olmasından dolayı, AGSP Avrupa Birliği (AB)'nin sınırlı ölçüde askeri/sivil operasyonlar yapabilmesi için askeri/sivil olanaklar ile donatılmasını ifade etmektedir.

Lizbon Antlaşması'nın 3A maddesinde ulusal güvenliğin her üye devletin kendi münhasır sorumluluğu altında bulunduğu; Birliğin, üye devletlerin ulusal kimliklerine, toprak bütünlüğünün sağlanması, hukukun uygulanması, ulusal güvenliğin sağlanması ve korunması dahil, devletlerin temel işlevlerine saygı gösterdiği belirtilerek Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile AGSP'nin sınırlılıkları açıkça ortaya konulmuştur. AB Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü Müdürü (N.Gnesotto) belirttiği gibi, ulusal egemenliğe ve Atlantik-ötesi ittifakına bağlılık bir araya gelerek, tek başına bir Avrupa askeri bütünleşmesi düşüncesi dışlanmıştır.¹ Başta İsveç ve Finlandiya olmak üzere, tarafsız devletlerin Petersberg Görevleri'ni² AB güvenlik kimliğinin başlıca unsuru

¹ Nicole Gnesotto, "Giriş", **AB Güvenlik ve Savunma Politikası**, N. Gnesotto (ed.), İst., TASAM, 2005, s. 27.

² Batı Avrupa Birliği'nin 19 Haziran 1992 tarihinde Bonn yakınlarındaki Petersberg'te düzenlenen Konsey Toplantısı'nda, örgütün görev alanı olarak, "insani yardım, kurtarma, tahliye operasyonları; barışı koruma; askeri kuvvetlerinin de kullanılabileceği kriz yönetimi" belirtilmiştir. Söz konusu görevler daha sonra Petersberg Görevleri olarak adlandırılmıştır.

yapmak için ısrar etmesi, AB'nin kolektif savunma politikası geliştirme olasılığını önlemiştir.³

Lizbon Antlaşması'na göre AGSP/OGSP, Birlik ODGP'nin tamamlayıcı bir parçasıdır (mütemmim bir cüzü, integral part of), Birliğe sivil ve askeri varlıklardan oluşan "operasyonel" kapasite sağlamaktadır (madde 28A/1). Dolayısıyla ODGP'ni belirleyen temel prensipler, AGSP'nin uyması gereken "hukuki çerçeveyi" çizmektedir. Bu nedenle, AGSP çerçevesinde hiç bir operasyon ODGP'nin ruhuna aykırı bir biçimde yürütülemez.

Günümüz dünyasında ülke savunmasında belirleyici rol oynayan kitle imha silahlarına AGSP çerçevesinde hiç değinilmemektedir.⁴ Lizbon Antlaşması'nda yer alan "karşılıklı dayanışma hükmü", AB'nin "ortak güvenlik alanı" oluşturma iradesinin önemli bir göstergesi olarak değerlendirilse de, bu hüküm AB'ni savunma örgütüne dönüştürmemektedir. Zira NATO, Avrupalılar tarafından Avrupa güvenlik yapısının başlıca kurumsal yapısı olarak kabul edilmektedir. Kısacası, Brüksel bakımından AGSP, "ortak Avrupa güvenlik alanını oluşturan bir motor" niteliği taşımamaktadır.⁵

AB'nin "dış ilişkileri" ODGP araçları ile sınırlı tutulmadığı gibi, AB'nin "kriz yönetimi" de AGSP araçları ile sınırlı olmayıp, birinci sütuna⁶ dahil olan araçları da kapsamaktadır. Bir başka deyişle, AGSP, AB açısından güvenlik sağlama ve kriz yönetimi ile ilgili yetkilerin, politikaların ve kaynakların geniş yelpazesinin ancak bir kısmını oluşturmaktadır.⁷

Haziran 1999 Köln Avrupa Konseyi'nde AGSP, Petersberg Görevleri ile sınırlı tutulmuştur. Petersberg Görevleri ise, NATO'nun Avrupa güvenliğinde sahip olduğu öncelikli rolünde herhangi bir belirsizlik ortaya çıkmayacak bir şekilde tanımlanmıştır.⁸ Aralık 1999'da tarafsız Finlandiya başkenti Helsinki'de yapılan Avrupa Konseyi'nde resmi bir şekilde ortaya atılan AGSP'nin ülke savunması ile ilgili olmadığı vurgulanmıştır. Nice Avrupa Konseyi Sonuç Bildirisi'nde de AB'nin Petersberg Görevleri'ni üstlenmesi için gereken yetenekleri geliştirmesinin "Avrupa Ordusu'nu" oluşturma anlamına gelmediği belirtilmiştir.⁹

³ Pernille Rieker, "From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy?", *Security Dialogue*, December 2006, Vol. 37, No 4, s. 521.

⁴ Alyson Bailes, *Common Foreign and Security Policy (CFSP)/ European Security and Defence Policy (ESDP) Challenges and Prospects*, Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg, Februar 2005, s. 3.

⁵ Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Chaillot Papers No 60, Paris, EU ISS, May 2003, s. 76

⁶ Maastricht Antlaşması'na göre, birinci sütün Avrupa Topluluğu ile ilgili Antlaşma hükümlerine tekabül eder: Birlik vatandaşlığı, Topluluk politikaları, Ekonomik ve Parasal Birlik v.b.

⁷ Bailes, *Ibid*, s. 2

⁸ Nicole Gnesotto, "Introduction", *EU Security and Defence Policy*, Gnesotto, N. (ed.), Paris, EU ISS, 2004, s. 24.

⁹ "European Council Nice, December 2000", *From St-Malo to Nice, European defence: core documents*, Chaillot Papers No 47, M. Rutten, (ed.), Paris, EU ISS, s. 168.

Üyeleri arasında önemli sayıda tarafsız devletin bulunduğu nazara alınırsa, AB'nin NATO benzeri bir askeri ittifak niteliğini kazanmasının olanaklı olmadığı söylenebilir.¹⁰ Örneğin, 2002 Seville Avrupa Konseyi, İrlanda'da Nice Antlaşması konusunda yapılacak halk oylamasında olumlu sonuç almak amacıyla "ODGP ile AGSP'nın İrlanda'nın geleneksel askeri tarafsızlığına halel getirmeyeceğini" vurgulayan özel İrlanda Bildirisi'ni kabul etmiştir.¹¹

NATO'nun yetki alanına giren "savunma konularının" kolektif savunma ve caydırma ihtimallerin planlanması konularını kapsadığı; Batı Avrupa Birliği'nin (BAB) ve daha sonra Amsterdam Antlaşması ile AB'nin yetki alanına katılan "savunma politikalarının" ise lojistik ve silahlanma politikaları, kriz yönetimi usullerinin uyumlaştırılması, Avrupalı yeteneklerin geliştirilmesi konularını kapsadığı belirtilmiştir.¹² Diğer yandan, Batılı devletlerin Soğuk Savaş sonrası dönemde karşılaştığı "yeni tehditlerin" niteliği de savunma konusunun AGSP kapsamı dışında tutulması sonucunu vermektedir. Günümüzde hiçbir AB üyesi doğrudan işgal tehdidi altında bulunmamaktadır. Bundan hareketle klasik anlamda ülke savunması konusunun Soğuk Savaş sonrası dönemde AB için "modasının geçtiği" söylenebilir.¹³ Bir başka deyişle, ülke savunması konusu AB bakımından dünün konsepti sayılabilir, buna karşılık AB ve genel itibarıyla Batılı devletler açısından "kriz yönetimi, kurtarma, istikrar sağlama, polis işleri, yangın söndürme" görevleri öncelikli önem taşımaktadır.¹⁴

J.Howorth'un yaptığı tamına göre AGSP, "AB'ne bölgesel güvenlik ile ilgili kolektif kararları alma yeteneği veren ve kriz yönetimi, barışı koruma ve gerekirse barış sağlama operasyonları düzenleyebilmesi için askeri güç kullanımı dahil olmak üzere, AB'ne gereken araçları sağlayan ve NATO'nun AB üyesi olmayan Avrupalı üyeleri ve ittifak üyesi olmayan aday devletler ile danışma mekanizmasına istinat eden bir proje ve Avro-Atlantik ittifakının kapsamlı amaçlarının (görevlerinin) gerçekleştirilmesi için Avrupalı müttefiklerin özel katkısı" olarak tanımlanabilir.¹⁵

Almanya, Fransa ve İngiltere gibi AB'nin büyük üyeleri AGSP'nı, özellikle dış politika ve güvenlik politikası konularında kendi ulusal stratejilerini destekleyici bir "ek mekanizma" olarak görme eğilimi taşımaktadır.¹⁶

¹⁰ Tarafsız devletlerin Petersberg Görevleri'ni AB güvenlik kimliğinin başlıca unsuru yapmada direktmesi, AB'nin kolektif savunma politikasını geliştirme olasılığını önleme amacını taşımıştır.

¹¹ Alistair Shepherd, "The EU's Security and Defence Policy: A Policy without Substance?", *European Security*, Spring 2003, Vol. 12, No 1, s. 46.

¹² Abdülbaki Kavun, *Avrupa Birliğinde Esnek Bütünleşme Modeli ve Türkiye Açısından Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası Boyutundan İncelenmesi*, Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 53.

¹³ Bailes, op.cit., s. 4.

¹⁴ Alyson Bailes, "The Institutional Reform of ESDP and Post-Prague NATO", *The International Spectator*, July- September 2003, Vol. 38, No 3, s. 34, 35.

¹⁵ Jolyon Howorth, "Why ESDP is Necessary and Beneficial for the Alliance", Jolyon Howorth; John Keeler (eds.), *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, NY, Palgrave Macmillan, 2003, s. 221.

¹⁶ Peter Gowan, "The Trans-Atlantic Conflict Over Primacy", *Allies as Rivals*, Faruk, Tabak (ed.), London, Paradigm Publishing, 2005, s. 92.

Aralık 2007 Lizbon Antlaşması Nihai Senede ekli 13 Numaralı Bildiri’de, ODGP ile ilgili hükümlerin üye devletlerin kendi dış politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin mevcut yükümlülükleri ya da üçüncü devletler ve uluslararası kuruluşlarda ulusal temsilcilerini etkilemediği, ayrıca AGSP/OGSP ile ilgili hükümlerin de üye devletlerin güvenlik ve savunma politikalarının kendine özgü niteliğine zarar vermeyeceği vurgulanmıştır. EDA’nın faaliyetlerinin de üye devletlerin savunma konularındaki ulusal yetkilerini ihlal etmeyeceği belirtilmiştir.¹⁷

AB üyeleri AGSP’nın BM Antlaşması ilkelerine uygun olacağını taahhüt etmiştir. AGSP’na ilişkin belgelerde BM Güvenlik Konseyi’nin uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında öncelikli sorumluluğa sahip olduğu tasdik edilmektedir.¹⁸ AGSP operasyonlarının ilke olarak BM Güvenlik Konseyi kararı ve iznine sahip olması gerekmektedir.¹⁹ Zira, BM Antlaşması’nın “özünü” oluşturan 2/4 maddesindeki kuvvet kullanma yasağı “jus cogens” bir kural niteliğindedir. Ayrıca BM Antlaşması’nın 53/1 maddesinde “BM Güvenlik Konseyi’nin izni olmaksızın bölge antlaşmaları uyarınca ve bölge örgütleri tarafından hiçbir zorlayıcı harekete teşebbüs edilmeyecektir” denilmiştir.²⁰ Fakat AB Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü uzmanı Martin Ortega, AB kuvvetlerinin gerektiği halde (özellikle “insani yıkım” ya da “soykırım” suçu söz konusu olduğunda) BM Güvenlik Konseyi kararı olmadan, başka devletlere müdahale edebileceğini, askeri operasyonlar düzenleyebileceğini ileri sürmüştür.²¹ Bazı Avrupa devletleri Güvenlik Konseyi kararı olmaksızın, genellikle “insani müdahale” gerekçesiyle bazı askeri müdahalelerde bulunmuştur (örneğin, İngiltere 2000 yılında Sierra Leone’de). Ayrıca BM Güvenlik Konseyi NATO’nun 1999 tarihli Kosovo müdahalesini “ex post facto” onaylamamış olmakla birlikte, “mazur görülebilir bir hukuka aykırılık” olarak kabul etmiştir.²²

AGSP’nın ortaya koyuluş biçiminin güvensiz ve isteksiz politika yaklaşımının bazı izlerini taşıdığı söylenebilir. Zira AGSP, Avrupa güvenliği konusunda bir-birinden farklı politikalar benimseyen üye devletlerin ortak asgari müştereklerde birleşmesi neticesinde ilerlemektedir. İngiltere ve Fransa AGSP alanında ortak çalışmalarını, aralarında derin görüş ayrılıklarının doğmasına neden olan Irak krizi sırasında dahi sürdürmüştür. Örneğin 14 Mart 2003’te İngiliz “Financial Times” gazetesinin aynı

¹⁷ “Council Joint Action 2004/551/CFSP on the Establishment of the European Defence Agency”, *EU Security and Defence, Core Documents 2004, Volume V*, Chaillot Papers No 75, Paris, EU ISS, February 2005, s. 178.

¹⁸ “Presidency Conclusions”, Göteborg European Council, June 2001, *From Nice to Laeken, European Defence: Core Documents, Chaillot Papers No 51*, Maartje, Rutten (ed.), Paris, EU ISS; 2002, s. 30

¹⁹ Martin Ortega, “Petersberg’in Ötesi”, *AB Güvenlik ve Savunma Politikası*, N. Gnesotto (ed.), İst., TASAM, 2005, s. 84.

²⁰ Fatma Taşdemir, “Yenimuhafazakar Amerikan Dış Politikasının Uluslararası Hukuk Sistemine Etki ve Yansımaları”, *Yenimuhafazakar Amerikan Dış Politikası ve Türkiye*, Çınar Özen; Hakan Taşdemir, (der.), Ankara, Odak, 2006, s. 122.

²¹ Ortega, “Petersberg’in Ötesi”, s. 85; Martin Ortega, Military intervention and the EU, *Chaillot Papers No 45*, Paris, EU ISS, March 2001.

²² Taşdemir, *Ibid.*, s. 121.

sayfasında yan-yana “İngiltere’ye göre Fransa’nın barışçıl çözüm çabaları köstekleyici nitelikte”, “Londra ve Paris AB’nin ortak savunma amaçları konusunda ilerlemekte” başlıklı iki makale yayınlanmıştır.²³

AGSP’nin oluşturulmasıyla AB’nin sivil niteliğini kaybederek “askeri güce” dönüştüğü yönündeki değerlendirmeler pek isabetli görünmemektedir. AGSP ile AB askerileşme sürecine girmemiştir. Birlik sahip olduğu siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel gücünü ön plana çıkarırken, AGSP çerçevesinde geliştirmekte olduğu askeri yeteneklerini ikincil unsur olarak algılamaktadır.

AB’nin kendine ait daimi askeri güçlerin bulunmadığı (örneğin Avrupa ordusu) ve AGSP çerçevesindeki askeri yetenekler üye devletler tarafından gönüllü bir şekilde sağlanan olanaklardır. Lizbon Antlaşması’nda AB’nin AGSP/OGSP görevlerini üye devletlerin sağladığı olanaklarla yerine getireceği (madde 28A/1) ve AGSP/OGSP’nin uygulanması için üye devletlerin Birliğe askeri ve sivil yetenekleri hazır etmesi gerektiği öngörülerek (madde 28A/3), AB’nin kendine ait daimi askeri güçlerinin söz konusu olmadığı belirtilmiştir. AB Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü Müdürü N.Gnesotto, “ortak ordu” hedefinin siyasi gerçekçilikten yoksun olduğu konusunda tüm üye devletlerin hemfikir olduğunu ifade etmiştir.²⁴ Üye devletler Avrupa Acil Mücadele Gücü (AAMG)²⁵ ve Muharebe Grupları²⁶ için kendileri kararlaştırdıkları ölçüde ve nitelikte askeri güçler tahsis etmekte, üstelik, söz konusu askeri güçlerin AGSP çerçevesinde düzenlenecek operasyona katılması da, ancak ulusal düzeyde alınan kararlar sonucu olanaklıdır. Bir başka deyişle, her bir üye devlet AGSP operasyonları için önceden tahsis etmiş olduğu güçleri gönderip-göndermeyeceğine, gönderecekse hangi ölçüde göndereceğine kendisi karar verir.²⁷

AGSP çerçevesinde düzenlenen askeri ve sivil operasyonların küçük ölçekli operasyonlar olduğu, ilk AGSP operasyonları olmadığı takdirde, fazla dikkat çekmeyeceği ve bilinmeyeceği ileri sürülmüştür.²⁸ AB yetkilileri askeri ve sivil AGSP operasyonlarının küresel boyutta düzenlenebileceğini belirtse de, AGSP’nin “operasyonel coğrafik alanına” AB’nin “yakın çevresi” sayılan eski Sovyet coğrafyasının batı bölgeleri, Kafkasya, Akdeniz bölgesi ve Ortadoğu’nun batı bölgelerinin girmesi kuvvetle muhtemeldir.²⁹

²³ “İngiltere’ye göre Fransa’nın Barışçıl Çözüm Çabaları Köstekleyici Nitelikte”, “Londra ve Paris AB’nin Ortak Savunma Amaçları Konusunda İlerlemekte”, **Financial Times**, 14 March 2003, s. 3’ten aktaran W. Mason; S .Penksa, “EU Security Cooperation and Transatlantic Relationship”, **Cooperation and Conflict**, Vol. 38, No 3, **September 2003**, s. 277.

²⁴ Gnesotto, “Giriş”, op.cit., s. 22.

²⁵ AAMG, Petersberg Görevleri kapsamına giren operasyonları gerçekleştirebilmek amacıyla Aralık 1999 Helsinki Avrupa Konseyi’nde oluşturulması kararlaştırılan müdahale gücü.

²⁶ Muharebe Grupları, AB liderlerinin Haziran 2004 tarihinde “2010 Temel Hedefi” kapsamında oluşturmayı kararlaştırdıkları, askeri yönden etkili ve yüksek hareket yeteneğine sahip müdahale gücü.

²⁷ Shepherd, op.cit., s. 44

²⁸ Asle Toje, “The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, **European Foreign Affairs Review**, 2005, Vol 10, No 1, s. 118.

²⁹ Shepherd, op.cit., s. 43, 44.

1999'dan itibaren AGSP çerçevesinde yapılan girişimler hiçbir şekilde dış politika ve savunma politikası alanlarında egemenliklerin birleştirilmesini sağlamamıştır. Aksine, AB'nin yasal gücüne daha fazla askeri boyutun eklenmesi, Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal egemenliğin rolünün daha da güçlenmesine yol açmıştır. Zira AGSP güçlendikçe, veto yetkisine daha fazla vurgu yapılmakta, buna bağlı olarak AB'nin hükümetlerarası niteliği de güçlenmektedir. AGSP'nin oluşturulmasıyla Komisyon ve Konsey arasındaki etki mücadelesinde Konsey'in öne çıktığı söylenebilir. Bu bağlamda AGSP'nin geliştirilmesi konusunda İngiltere gibi bazı devletlerin istekliliği, AGSP boyutunun güçlendirilmesine bağlı olarak "topluluk-karşıtı" boyutunun güçleneceği beklentisiyle açıklanabilir.³⁰ Son tahlilde, İngiltere ve Fransa'nın öncülüğünde oluşturulan AGSP'nin, AB'nin "hükümetlerarası" boyutunu güçlendirici, "uluslarüstü" boyutu dengeleyici etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Özetlenirse, "AB politikaları" olarak zikredilse de, ODGP ile AGSP "klasik" anlamda Birlik "ortak politikaları" olmadan ziyade, AB üyelerinin dışişleri ve güvenlik konularında koordinasyon ve işbirliği çabaları niteliğindedir. AGSP alanında kullanılacak gerekli kaynakların tamamına yakını üye devletlerin ulusal kontrolü altında bulunmaktadır.

2007 Lizbon (Reform) Antlaşması'nda ODGP ve AGSP

Ekim 2001 tarihli Avrupa Konseyi'nde, kurumsal reformlara ilişkin çalışmalar yapacak bir "Avrupa Konvansiyonu'nun" oluşturulması kararlaştırılmıştır. Konvansiyon'a üye devletlerin parlamento ve hükümet temsilcileri, Avrupa Parlamentosu üyeleri, Komisyon temsilcileri ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ve aday ülkelerin de Konvansiyon'a davet edilmesi öngörülmüştür. Konvansiyon çalışmaları arasında "AB Anayasası" ya da Anayasal Antlaşma'nın hazırlanması önemli yer almıştır. Anayasal Antlaşma Taslağı, hem Avrupa vatandaşlarını Avrupa bütünleşmesi sürecine yaklaştırmak, AB'nin demokrasi açığı ve meşruiyet sorununa çözüm bulmak, hem Birliğin amaçları ve nihai şekli konusunda öngörülerde bulunmak amacıyla hazırlanmıştır. Aslında Anayasal Antlaşma Taslağı AB'ne içerik bakımından gerçek bir "anayasa" kazandırmamaktaydı.³¹ Söz konusu belge, adından da anlaşıldığı gibi, "uluslararası antlaşma" niteliğinde bir belgeydi.

Anayasal Antlaşma Taslağı, 16 ay süren çalışmalar ve müzakereler sonucunda 17-18 Haziran 2004 tarihinde Brüksel Avrupa Konseyi'nde kabul edilerek, 29 Ekim 2004'te Roma'da tüm üye devletler ve Bulgaristan, Romanya ve Türkiye tarafından imzalanmıştır. Fakat Anayasal Antlaşma Taslağı'nın onaylanma sürecinde problemler yaşandı. 2005 yılında Fransa ve Hollanda referandumlarında ret edilmesi sonucunda, Avrupa Anayasası'nı oluşturma süreci de sekteye uğradı. AB liderleri Avrupa Anayasası planlarına son vererek, iki kurucu antlaşma olan AT Antlaşması (Treaty establishing the European Community) ile AB Antlaşması'nı (Treaty on the European Union) değiştiren yeni antlaşma yapmaya karar verdi.

³⁰ Gnesotto, "Giriş", op. cit., s. 24.

³¹ Sanem Baykal, "Avrupa Birliği'nin Geleceği", *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Bahar 2004, s. 137, s.131, 122.

Lizbon ya da Reform Antlaşması olarak adlandırılan yeni antlaşma Ekim 2007 tarihli Lizbon Hükümetlerarası Konferansı'nda kabul edilerek Aralık 2007'de Lizbon Avrupa Konseyi'nde imzalanmıştır.³² Antlaşmanın yürürlüğe girmesi için tüm üye devletler tarafından onaylanması gerekmektedir.

Lizbon Antlaşması kurucu antlaşmaların yerine geçme amacı taşımamakta, onları tadil etmekte ve AB bakımından "anayasal" nitelik taşımamaktadır. Ayrıca Antlaşmada AB'nin marşı, arması ve bayrağı ile ilgili hükümler bulunmamaktadır.³³ Sadece Nihai Senede ekli 52 Numaralı Bildiri'de "üye devletler, mavi arka plan üzerine on iki altın yıldızlı çemberli bayrağın, marşın, sloganın, para birimi avronun, kendileri için AB'nde halklar topluluğu hissini ve ona bağlılıklarını simgelemeye devam edeceğini bildirir" denilmiştir. Lizbon Antlaşması, AB Antlaşması'nın adını değiştirmezken, AT Antlaşması'nın adını "Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma" (Treaty on the Functioning of the European Union) olarak değiştirmiştir.³⁴

Madde 46A'de AB'nin hukuk kişiliğine sahip olduğu belirtilerek Birliğin uluslararası anlaşmalar yapmasının ve uluslararası örgütlere üye olmasının önu açılmıştır.³⁵ Madde 188L belirli şartlar dahilinde AB'nin bir ya da daha fazla üçüncü devlet ya da uluslararası kuruluş ile, Birlik kurumları ve üye devletler üzerinde bağlayıcı etkiye sahip anlaşmalar (agreements) yapması öngörülmüştür. Fakat, Nihai Senede ekli 24 Numaralı Bildiri'de AB'nin hukuk kişiliğine sahip olmasının, Birliği antlaşmalarda üye devletler tarafından kendisine verilen yetkiler dışında yasama yapma ya da faaliyette bulunmaya hiç bir şekilde yetkilendirmediği vurgulanmıştır.

Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Konseyi Başkanı makamının oluşturulması ve AB'nin sütun yapısının kaldırılması öngörülmüştür. AB Dışişleri Bakanı makamı oluşturulmamakla birlikte, Birliğin farklı sütunlarına (AB'nin "1'nci sütunu" olarak adlandırılan Avrupa Topluluğu ve 2'nci sütunu olarak adlandırılan ODGP) dahil olan diplomasi, güvenlik, ticaret, kalkınma, insani yardım gibi Birlik dış politikasının farklı boyutları arasında uyumluluğun sağlanarak AB'nin dış ilişkilerinde daha tutarlı politika izleyebilmesi için "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin" (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy), ODGP Yüksek Temsilcisi görevi ile birlikte Komisyon'un Dış İlişkilerinden sorumlu üyesi görevlerini üstlenmesi kabul edilmiştir (madde 9E/4).

Antlaşmanın 10C/1 maddesinde "Birliğin ODGP konularındaki yetkileri, ortak savunmaya dönüşebilecek ortak savunma politikasının kademeli olarak oluşturulması

³² EU leaders agree new treaty deal, BBC World News, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//1/hi/world/europe/7051999.stm>>

³³ "Note to Delegations on IGC 2007 Mandate", Brussels, General Secretariat of the Council, 11218/07, POLGEN 74 Brussels, 26 June 2007, s. 1, 2.

³⁴ "Lisbon Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", 2007/C 306/01, Brussels, Official Journal of European Union, 17.12.2007.

³⁵ *The EU in the world, Treaty of Lisbon*, <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_en.htm>

dahil, dış politikanın tüm alanlarını ve Birliğin güvenliğine ilişkin tüm sorunları kapsar”, denilmiştir.

Üye devlet Dışişleri bakanlarından oluşan Dışişleri Konseyi, Avrupa Konseyi'nin ortaya koyduğu stratejik ilkeler temelinde Birlik dış ilişkilerini formüle etmekle ve uyumluluğu sağlamakla görevlendirilmiştir (madde 9C/6). Lizbon Antlaşması ile ODGP araçları daha somut hale getirilmiştir. Nihai Senede ekli 13 Numaralı Bildiri'de ODGP ile ilgili hükümlerin üye devletlerin kendi dış politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin mevcut yükümlülükleri ya da üçüncü devletler ve uluslararası kuruluşlarda ulusal temsilcilerini etkilemediğini vurgulanmıştır.

Lizbon Antlaşması AGSP'nin adını “Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası” (OGSP, Common Security and Defence Policy) olarak değiştirmiştir. OGSP hakkında hükümler, Lizbon Antlaşması'nın “AB Antlaşması” kısmının Beşinci Başlığı'nın (Title V) “Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na İlişkin Özel Hükümler” (Specific provisions on the Common Foreign and Security Policy) bölümünün (chapter) ikinci kısmını (section) oluşturmaktadır. Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması'na kadar AGSP ile ilgili hükümler antlaşmalarda yer almamıştır. AGSP/OGSP ile ilgili hükümlerin Lizbon Antlaşması ile ilk defa Birlik antlaşmalarına dahil edilerek hukuki bağlayıcılık kazanmalarının yolu açılmıştır.

Madde 28A/1'de OGSP'nin, ODGP'nin tamamlayıcı bir parçası (mütemmim bir cüzü, integral part of) olduğu, Birliğe sivil ve askeri varlıklardan oluşan “operasyonel” kapasite sağladığı, Birliğin bu varlıkları barışı koruma, çatışma önleme ve BM Antlaşması prensiplerine uygun bir şekilde uluslararası güvenliği güçlendirme görevlerinde Birlik dışında kullanabileceği belirtilmiştir. Ayrıca madde 28A/2'de OGSP'nin, kademeli bir şekilde ortak Birlik savunma politikasının oluşturulmasını da kapsadığı, Avrupa Konseyi'nin oybirliği ile karar verdiği takdirde, ortak savunmaya dönüşeceği kabul edilmiştir. Diğer yandan, Lizbon Antlaşması'nın madde 3A'da, “ulusal güvenlik her üye devletin kendi münhasır sorumluluğu altında bulunmakta” denilerek OGSP'nin sınırlılıkları açıkça belirtilmiştir. Ayrıca Nihai Senede ekli ODGP ile ilgili 13 Numaralı Bildiri'de, OGSP hükümlerinin üye devletlerin güvenlik ve savunma politikalarının kendine özgü niteliklerine zarar vermeyeceği vurgulanmıştır.

Lizbon Antlaşması'nda OGSP görevlerinin şunları kapsadığı belirtilmiştir: “barış oluşturma” (peace-making) ve çatışma sonrası istikrar sağlama dahil, ortak silahsızlandırma operasyonları, insani görevler ve kurtarma görevleri, askeri danışma ve destek görevleri, çatışmayı önleme ve “barışı koruma” (peace-keeping) görevleri, kriz yönetiminde muharip güç kullanılmasını içeren görevler (madde 28B/1).

AB'nin OGSP görevlerini üye devletlerin sağladığı olanaklarla yerine getireceği belirtilerek (madde 28A/1), ayrıca OGSP'nin uygulanması ve Konsey tarafından belirlenen hedeflerin gerçekleşmesi için üye devletlerin Birliğe askeri ve sivil yetenekleri hazır etmesi gerektiği öngörüülerek (madde 28A/3), AB'nin kendine ait daimi askeri güçlerinin (Avrupa ordusu) söz konusu olmadığı dolaylı bir şekilde belirtilmiştir.

Antlaşmada “herhangi bir üye devlet kendi sınırları dahilinde silahlı saldırıya maruz kalması durumunda, diğer üye devletler BM Antlaşması’nın 51. maddesinde düzenlenen “müşterek meşru müdafaa hakkı” uyarınca, kendi imkanları dahilinde tüm araçlarla yardımcı ve destek olmak yükümlülüğüne sahiptir”, denilerek AB mevzuatında ilk defa bir “karşılıklı dayanışma maddesi” öngörülmüştür (madde 28A/7). Fakat “karşılıklı dayanışma maddesine”, “bazı üye devletlerin güvenlik ve savunma politikalarının özgül niteliklerine halel getirmez” ve “bu alandaki yükümlülük ve işbirliği, halen kolektif savunmalarının temelini ve bunun uygulama forumunu oluşturan NATO’ya üye devletlerin yükümlülükleri ile uyumlu olur” denilerek, önemli yapısal sınırlılıklar getirilmiştir. Ayrıca Lizbon Antlaşması’nın “AB İşleyişine İlişkin Antlaşma” kısmının 188R maddesinde de “dayanışma hükmü” (solidarity clause) konulmuştur. Söz konusu hüküm gereğince, Birliğin ve üye devletlerin, bir üye devlet terörist saldırıya ya da doğal ya da insan- yapımı felakete maruz kalması durumunda, dayanışma ruhu içinde hareket etmesi öngörülmüş, ayrıca Birliğin, üye devletler tarafından kendisine tevdi edilen askeri yetenekler dahil, sahip olduğu tüm araçları üye devlet sınırları içinde terörist saldırıları önlemek, demokratik kurumları ve sivil toplumu herhangi bir terör saldırısından korumak, terörist saldırı durumunda ve doğal ya da insan- yapımı felakete maruz kalması durumunda siyasi otoritelerin talebi üzerine üye devleti desteklemek amacıyla kullanacağı belirtilmiştir.

Lizbon Antlaşması’nın 28A/6 maddesinde OGSP alanında “kalıcı yapısal işbirliği” (permanent structured cooperation) olanağı öngörülerek, “güçlendirilmiş işbirliği” olanağının askeri ve güvenlik ile ilgili konularda uygulanmasını kabul etmeyen Nice Antlaşması’na (madde 27 b) göre daha ileri bir durum hedeflenmiştir. Ayrıca bu maddede askeri olanakları daha fazla olan ve diğerlerine göre daha fazla bağlayıcı taahhütleri bulunan üye devletlerin Birlik çerçevesinde aralarında “kalıcı yapısal işbirliği” tesis edebileceği belirtilmiştir.

Madde 9E’de “Birliğin Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” (Yüksek Temsilci) Komisyon Başkanı onayı ile nitelikli çoğunluk esasına göre Avrupa Konseyi tarafından atanır; Konsey’in yetkilendirdiği gibi ODGP ile OGSP’ni yürütmekle sorumlu olur; Dışişleri Konseyi’ne başkanlık eder; yaptığı önerileri ile söz konusu politikaların gelişmesine katkıda bulunur; Birliğin dış faaliyetlerinin tutarlılığını sağlar” denilmiştir. Ayrıca Yüksek Temsilci’nin Komisyon Başkan Yardımcılarından birisi olması, kendisine tevdi edilen görevler kapsamında Komisyon’un dış ilişkilerinden ve Birliğin diğer dış faaliyetlerinin koordinasyonundan sorumlu olması, ODGP konularında Birliği dışta temsil etmesi ve Yüksek Temsilci’ye yardım etmesi için Avrupa Dış İlişkiler Servisi’nin (European External Action Service) kurulması öngörülmüştür (madde 13A/3).

Lizbon Antlaşması’nda nitelikli oyçokluğu usulünün genel kural olması ve birçok konuda veto hakkının kaldırılması öngörülmüş, fakat ODGP ve OGSP ile ilgili konularda oybirliğine istinat eden oylama usulü ve veto hakkısı korunmuştur. Ayrıca Lizbon Antlaşması, Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın ODGP alanında oynadığı rolü önceleri olduğu gibi sınırlı bırakmıştır.

Son tahlilde Lizbon Antlaşması ODGP ile AGSP'nin niteliğini ve karar alma mekanizmasını değiştirmemiştir. Antlaşma ile AGSP adının OGSP olarak değiştirilmesi gerçekliği yansıtan bir olgu olmadan ziyade, “avro-iyimserliğin” (euro-optimism) bir görüntüsü olarak kabul edilebilir.

AGSP'nin Karar Alma Mekanizması ve Kurumsal Yapısı

AB üyelerinin Avrupa güvenliği konusunda bir-birinden farklı vizyonlara sahip olmasının (“Atlantikçi”, “Avrupacı”, “Avrupacı- Atlantikçi”, tarafsız) ve askeri yeteneklerde asimetrik boyutlara kadar varan farklılıkların bulunmasının getirdiği zorluklar, AGSP alanında katı hükümetlerarası nitelikte karar alma mekanizmasının benimsenmesiyle giderilmeye çalışılmıştır. AGSP alanında karar alma mekanizması olarak hükümetlerarası konferanslar sistemi benimsenmiştir.

AGSP'nin gelişimi antlaşmalarda ciddi bir hukuksal tanım üzerine bina edilmemişti. AGSP yapıları Avrupa Siyasi İşbirliği'nin (ASİ)³⁶ ilk aşamalarında olduğu gibi antlaşmalar yerine Başkanlık raporlarıyla oluşturulmuş, Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması'na kadar AGSP ile ilgili hükümler antlaşmalara dahil edilmemişti, bir başka deyişle, AGSP ile ilgili bir müktesebat söz konusu değildi, kurucu antlaşmalar, AGSP'nin kurumsal olarak nasıl işleyeceği konusunda belirsiz idi³⁷ (Lizbon Antlaşması henüz tüm üye devletler tarafından onaylanmamıştır).

Lizbon Antlaşması 15B maddesi uyarınca, antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe ODGP ve AGSP ile ilgili kararlar Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi tarafından oybirliği ile alınır; yasama düzenlemelerinin kabulü hariç tutulur; Bakanlar Konseyi üyeleri arasında çekimser kalanlar Birlik nüfusunun en az üçte birisini kapsayacak şekilde üye devlet sayısının üçte birini temsil ederse, karar alınmaz. Ayrıca 28A/4 maddede de AGSP ile ilgili kararların Yüksek Temsilci ya da herhangi bir üye devlet önerisi üzerine Bakanlar Konseyi tarafından oybirliği ile alınması gerektiği belirtilmiştir. AGSP'nin karar alma mekanizmasında öngörülen tek esneklik “çekimser kalma” hakkıdır.

AGSP karar alma mekanizmasının niteliği, acil faaliyete geçilmesi gereken durumlarda belirsizliklerin, duraksamaların, hatta Birlik üyeleri arasında güvensizliğin doğmasına neden olmakta, zira her bir üye devlet kural olarak sadece kendi ulusal çıkarları mülâhazasıyla hareket etmektedir. “Karşılıklı dayanışma” hükmünün Lizbon Antlaşması'na bu tür olumsuzlukları azaltmak amacıyla konulduğu söylenebilir.

³⁶ Avrupa Topluluğu kurumsal yapısı dışında çalışarak üye devletler arasında dış politika konularında koordinasyon sağlama fonksiyonunu yerine getiren ASİ, 1970'ten 1992'ye kadar yürürlükte kalmış ve Maastricht Antlaşması'yla oluşturulan ODGP'nin çekirdeği niteliğinde olmuştur. ASİ ile ilgili her hangi bir hüküm Topluluk müktesebatında yer almamıştır. ASİ'nin topluluk dışında ve tamamen hükümetlerarası nitelikte olması kararlaştırılmıştır.

³⁷ Michael Rupp, **Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu**, İst., İktisadi Kalkınma Vakfı, Mayıs 2002, s. 38; A. Missiroli, “AGSP Nasıl İşler”, **AB Güvenlik ve Savunma Politikası**, N. Gnesotto (ed.), İst., TASAM, 2005, s. 59.

AGSP operasyonlarına ulusal birliklerin gönderilmesi, üye devletlerce alınan bağımsız kararlara dayanmaktadır. AGSP organları arasında Siyasi ve Güvenlik Komitesi (Political and Security Committee), AB Askeri Komitesi (EU Military Committee), AB Askeri Personeli (EU Military Staff), Siyasi Planlama ve Erken Uyarı Birimi (daha sonra sadece Siyasi Birim olarak adlandırıldı), Durum Merkezi, Sivil Kriz Yönetimi Komitesi (CIVCOM), ayrıca Avrupa Savunma Ajansı (European Defence Agency), AB Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü ve Uydu Merkezi gibi üç tane de ajans bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması ile Yüksek Temsilci'ye yardım etmekle görevli Avrupa Dış İlişkiler Servisi'nin (European External Action Service) kurulması öngörüldü.

Herbir üye devletin büyükelçi düzeyinde üst kademeli görevlilerinden ve Komisyon temsilcisinden oluşan Siyasi ve Güvenlik Komitesi'nin (SGK) Nice Antlaşması'na (madde 25) göre başlıca işlevi, "ODGP ve AGSP kapsamına giren uluslararası gelişmeleri izlemek ve Bakanlar Konseyi'ne görüşler bildirerek politikaların tanımlanmasına katkıda bulunmak". Lizbon Antlaşması'na göre (madde 25), "SGK, Konsey ve Yüksek Temsilci'nin vesayeti altında madde 28B'de belirtilen kriz yönetimi operasyonlarının siyasi denetimi ve stratejik yönlendirme görevini yerine getirir".

Bakanlar Konseyi kurumsal yapısının bir parçası olan SGK'nin idari düzeydeki bel kemiğini Konsey Sekreterliğinin bünyesinde bulunan Durum Merkezi teşkil etmektedir.³⁸ Lizbon Antlaşması Nihai Senede ekli "Madde 9 C Hakkında" Bildiri'ye göre, SGK'nin Başkanlığı Yüksek Temsilci'nin bir temsilcisi tarafından yürütülür. SGK kriz durumlarında AB tutumunun belirlenmesinde ve gelişmelerin izlenmesinde merkezi rol oynamakta ve kriz yönetimi operasyonlarının siyasi kontrolü ve stratejik idaresinden sorumludur. Ancak SGK, AB politikası üzerinde marjinal yetkiye sahip, zira kararların alınmasında değil, ancak şekillendirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Diğer yandan, üye devletlerin AB'deki büyükelçilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) ODGP alanında halen kilit konumdadır (COREPER, Bakanlar Konseyi çalışmalarının hazırlanmasından sorumludur). Böylelikle, herbir üye devlet AB'nde büyükelçi düzeyinde yetki farklılıkları her zaman açık şekilde belirlenmemiş iki farklı delegasyona sahip bulunmaktadır.³⁹

AB Askeri Komitesi (EU Military Committee) çatışmaların önlenmesi ve kriz yönetimi alanlarında üye devletler arasında askeri danışma ve işbirliği sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir forum niteliğindedir. AB Askeri Komitesi operasyon sırasında Operasyon Komutanı faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır.⁴⁰ Üye devletlerin savunma alanındaki en üst görevlilerinden ya da onların temsilcilerinden oluşan AB Askeri Komitesi, AB Askeri Personeli'nin çalışmalarını

³⁸ "Political and Security Committee", Activities of EU, Implementation of the CFSP and ESDP, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r00005.htm>>

³⁹ Missiroli, "AGSP Nasıl İşler", op. cit., s. 64.

⁴⁰ Rupp, a.g.e., op. cit., s. 33.

yönlendirmekte ve SGK'ne askeri konularda tavsiyelerini iletmekte ve önerilerde bulunmaktadır.⁴¹

AB Askeri Komitesi'nin yönlendirmesi altında bulunan ve üye devletlerin gönderdiği askeri uzmanlarından oluşan AB Askeri Personeli (EU Military Staff), Bakanlar Konseyi dahilinde “askeri uzmanlık sağlamak” ve AB'nin yürüttüğü kriz yönetimi operasyonlarının idaresi başta olmak üzere, AGSP'ni desteklemektedir. Yaklaşık yetmiş kişilik kadrosu bulunan ve Konsey Sekreterliği bünyesinde faaliyet gösteren AB Askeri Personeli'nin fonksiyonlarına, erken uyarı, durum değerlendirilmesi, stratejik planlama, AB operasyonlarının yapılması için gerekli olan ulusal ve çok-uluslu güçleri belirleme ve kuvvet kataloglarını düzenleme girmektedir.⁴²

AB Askeri Komitesi ve AB Askeri Personeli ile ilgili hükümler, özellikle NATO'ya üye olmayan bazı AB üyelerinin isteksizliği nedeniyle Nice Antlaşması'na dahil edilmemiştir. Dolayısıyla bu iki organ SGK'nden farklı olarak antlaşma temelli kurumlar niteliğinde değildir.⁴³ AB Askeri Komitesi ve AB Askeri Personeli ile ilgili hükümler Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması'na da konulmamıştır.

Haziran 2003 tarihli Selanik Avrupa Konseyi'nde ve 2010 Temel Hedefi çerçevesinde kurulması öngörülen Avrupa Savunma Ajansı (ASA), Konsey'in Temmuz 2004 tarihli Ortak Eylemi ile kuruldu. Konsey'in yetkisi altında bulunan ASA'nın ODGP ile AGSP'ni desteklemesi ve AB üyelerinin kriz yönetimi alanında savunma yeteneklerini geliştirmesi; AB üyeleri arasında silahlanma alanında işbirliği sağlaması ve ilerletmesi; Avrupa savunma endüstrisi ve teknolojisinin temellerini (tabanını) güçlendirmesi; rekabet gücü yüksek Avrupa askeri ürünler pazarını oluşturması, Avrupa askeri AR-GE ve teknolojisini güçlendirmesi öngörüldü.⁴⁴

Mayıs 2000 yılında üye devlet temsilcilerinden, Komisyon ve Konsey Sekreterliği yetkililerden oluşan Sivil Kriz Yönetimi Komitesi (CIVCOM) kuruldu. Görüş ve tavsiyelerini SGK'ne ileten CIVCOM, AGSP alanında danışma nitelikli rol oynamaktadır.⁴⁵

AB'nin kendisine ait ayrı operasyonel karargahı bulunmamaktadır.

Nisan 2003 tarihinde Almanya, Fransa, Belçika ve Lüksemburg liderleri arasında Brüksel yakınlarındaki Tervuren'de yapılan “Savunma Zirvesi'nde”, katılımcı devletlerin dışişleri ve savunma bakanları karşı olmalarına rağmen, AB'nin NATO olanaklarına başvurmaksızın “operasyon planlaması ve yürütülmesini yapabilecek

⁴¹ Missiroli, “AGSP Nasıl İşler”, op. cit., 2. 64.

⁴² “Military Staff of the European Union” Activites of EU, Implementation of the CFSP and ESDP, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/tr00006.htm>>

⁴³ Missiroli, “AGSP Nasıl İşler”, op. cit., s. 65.

⁴⁴ “Council Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency”, **EU Security and Defence, Core Documents 2004, Volume V**, Paris, Chaillot Papers No 75, February 2005, s. 175- 180.

⁴⁵ Agnieszka Nowak, “Civilian crisis management within ESDP”, Civilian crisis management: the EU Way, Nowak, Agnieszka (ed), Chaillot Papers No 90, Paris, EU ISS, June 2006, s. 23.

kolektif çekirdek biriminin” (nucleus collective capability for planning and conducting operations for the EU) kurulması teklif edildi.⁴⁶ AB'nin başka üyeleri ve ABD, ulusal ve NATO olanaklarının gereksiz “tekrarına” (duplication) yol açacağı ve NATO'yu zayıflatacağı gerekçesiyle, “özerk askeri karargahın kurulması” ile ilgili söz konusu “Tervuren önerisine” karşı çıktı. Fakat daha sonra İngiltere, Fransa ve Almanya arasında karşılıklı tavizler sonucu Kasım 2003'te “Naples Uzlaşması” olarak bilinen bir anlaşma yapıldı ve Aralık 2003 Avrupa Konseyi'nde kabul edildi. Bu anlaşmaya göre, hem NATO Avrupa Müttefik Kuvvetleri Yüksek Karargahı'nda (SHAPE) 30-40 kişilik küçük bir “AB biriminin”, hem de AB Askeri Personeli bünyesinde askeri/sivil unsurlardan oluşan bir “Planlama Birimi'nin” (operational planning cell) kurulması kararlaştırıldı. NATO SHAPE bünyesindeki “AB biriminin”, “Berlin Artı” Anlaşmaları⁴⁷ uyarınca NATO olanak ve yeteneklerinin kullanılacağı AB operasyonlarının hazırlanmasını kolaylaştırması, buna karşılık AB Askeri Personeli bünyesinde kurulan Planlama Birimi'nin ise AB'nin erken uyarı, durum değerlendirmesi ve stratejik planlama yeteneklerini geliştirmesi öngörüldü.⁴⁸ AB Avrupa Personeli'nde NATO irtibat görevlilerinin bulundurulması kabul edilince, ABD yönetimi Naples “uzlaşma planına” olan itirazlarına son verdi.⁴⁹

Günümüzde AB operasyonlarının yürütülmesi ve yönetilmesi için üç seçenek bulunmaktadır. Birinci seçeneğe göre NATO olanak ve yetenekleri kullanılmaksızın yürütülecek olan AB'nin “özerk” operasyonları, “çok-uluslu hale getirilebilecek” ulusal karargahlar tarafından yönetilecek. Bu tür operasyonlarda üye devletlerde bulunan şu beş operasyonel karargahın (Operational Headquarters, OHQ) kullanılabilmesi öngörüldü: Fransa'daki Mont Valérien (Paris) OHQ, İngiltere'deki Northwood OHQ; Almanya'daki Potsdam (Berlin) OHQ, İtalya'daki Rome OHQ ve Yunanistan'daki Larissa OHQ. 2003 yılında Kongo'da yapılan AB'nin “otonom” operasyonu Fransız karargahı tarafından yönetildi. İkinci seçeneğe göre “Berlin Artı” Anlaşmaları çerçevesinde NATO olanak ve yetenekleri kullanılarak yürütülecek olan AB

⁴⁶ “**European Defence Meeting, Tervuren**”, **From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents**, Chaillot Papers No 67, A, Paris, Missiroli (ed.), December 2003, s. 79.

⁴⁷ Nihai şekli Mart 2003'te alan “Berlin Artı” Anlaşmaları, AB'ne NATO'nun operasyonel planlama olanaklarına “güvenceli erişimi” (AB'nin NATO olanaklarından “otomatik bir şekilde” yararlanmasını ifade etmektedir); önceden belirlenmiş NATO ortak yetenekleri ve varlıklarının “kullanılabilirliğini”; AB'nin üstleneceği operasyonlar için bir Avrupalı general olan Yüksek Müttefik Avrupa Komutan Yardımcısı'nın (D-SACEUR) operasyon komutanı olması dahil, NATO Avrupa komutanlığı (NATO European command) seçeneğini ve NATO savunma planlama sisteminin AB operasyonlarına uyarlanmasını ortaya koymaktadır. “Berlin Artı” Anlaşmaları çerçevesinde NATO ortak yetenekleri ve varlıklarının geri iadesi de öngörülmüştür (örneğin NATO Antlaşması 5'nci maddesi ile ilgili bir durum ortaya çıktığında).

⁴⁸ “**Joint Paper by France, Germany and United Kingdom**”, **European Defence Meeting-Tervuren**, **From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents**, Paris, Chaillot Papers No 67, A, Missiroli (ed.), December 2003, s. 283, 284.

⁴⁹ “US says yes to army planning unit”, **Financial Times**, 13 December 2003, aktaran Paul, Cornish; Geoffrey, Edwards, “The strategic culture of the European Union: a progress report”, **International Affairs**, Vol. 81, No 4, 2005, s. 812.

operasyonlarının NATO karargahları tarafından yönetilmesi ve Avrupa Müttefik Kuvvetler Komutanı Yardımcısı'nın (D-SACEUR) operasyon komutanı olması öngörülmekte (örneğin, Bosna-Hersek'te yapılan Althea operasyonu).⁵⁰ Ocak 2007 tarihinden itibaren AB operasyonlarının yürütülmesi ve yönetilmesi için öngörülen üçüncü seçeneğe göre tüm üye devletler oybirliği ile onay verdiği takdirde, Askeri Personel'in bünyesinde kurulan Operasyon Merkezi (Planlama Birimi) küçük ölçekli operasyonları yönetebilecek, örneğin Muharebe Grupları'nın kullanıldığı yaklaşık iki bin kişilik operasyonlar.⁵¹ Fakat Operasyon Merkezi (Planlama Birimi) daimi karargah niteliği taşımamakta, ilgili karar alındığı takdirde "aktif" hale getirilmekte, otonom AB operasyonları için ulusal karargahlar başlıca seçenek olarak kalmakta. Bir başka deyişle, Operasyon Merkezi düşük yoğunluklu operasyon için uygun ulusal karargah belirlenemediği durumda "aktif" hale getirilerek görevlendirilir. İngiltere Hükümeti'nin Ocak 2004 tarihli açıklamasında da, AB Operasyon Merkezi'nin daimi karargah niteliğine sahip olmadığı, ancak küçük ölçekli ve sınırlı operasyonları yönetebileceği teyit edildi.⁵² Askeri Personel'in ulusal karargahlar ya da NATO karargahları ile karşılaştırılmayacak ölçüde sınırlı kapasiteye sahip olması, Operasyon Merkezi'nin tam anlamıyla karargah fonksiyonunu yerine getirmesini engelleyen başlıca faktörlerden birisidir. Operasyon Merkezi genellikle AB'nin sivil kriz yönetimi operasyonlarını destekleme amacıyla kullanılmıştır.

AB çerçevesinde kriz yönetimi operasyonlarına karar verme mekanizması birkaç aşamadan oluşmakta. Kriz ortamında AB Askeri Personeli stratejik planlama düzeyinde bir "askeri ön durum tespiti" (assessment) yapar ve onu AB Askeri Komitesi'nin Başkanı aracılığıyla SGK'ne sunar. SGK ise, Siyasi Birim ve başka da yetkili birimlerle işbirliği yaparak bir "siyasi-askeri çerçeve programını" hazırlar. Bu aşamadan sonra üye devletler "askeri ön durum tespitini" değerlendirir ve askeri güç kullanıp-kullanmaması konusunda karar verir.⁵³ Konsey Sekreterliği, Yüksek Temsilci ve Dönem Başkanı'nın katkılarıyla ve Komisyon'la eşgüdüm içerisinde "Kriz Yönetimi Konsepti'ni" (KYK, Crisis Management Concept) oluşturur. KYK'nde AB'nin operasyon amaçları açıklanır. SGK, KYK'ni AB Askeri Komitesi'ne ve CIVCOM tavsiyeleri çerçevesinde değerlendirir ve Bakanlar Konseyi'nin onayına sunar. Konsey KYK'ni onayladığı takdirde, AB Ortak Eylemi'nin çerçevesini oluşturur. Daha sonra SGK, AB Askeri Personeli'ni, olası riskleri, kullanılacak kuvvetlerin özelliklerini, kontrol ve komuta yapıları dahil olmak üzere, operasyonla ilgili farklı askeri seçenekleri ortaya koyan "Askeri Stratejik Seçenekleri" (ASS'leri, Military Strategic Options) oluşturmakla görevlendirir. Operasyon sivil boyutları içerirse, yetkili kurumlar "Sivil/ Polis Stratejik

⁵⁰

EU

Operations

Centre,

<http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1211&lang=en&mode=g>

⁵¹ EU Operations Centre, Ibid.

⁵² Claire Taylor, European Security and Defence Policy: Developments Since 2003, **International Affairs and Defence Section House of Commons Library**, Research Paper 06/32, 8 June 2006, s. 28.

⁵³ "Military Bodies in the European Union and the Planning Council and Conduct of EU-led Military Operations", Council of the European Union, Document No. 6215/1/00, Brussels, 29 February 2000, aktaran Shepherd, op. cit., s. 55.

Seçeneklerini” (civilian/ police strategic options) geliştirir. SGK tüm seçenekleri değerlendirir ve tercih ettiği seçeneği Bakanlar Konseyi’ne bildirir. Ayrıca SGK, askeri planlamacıların tavsiyelerine dayanarak, olası karargahı, operasyon ve kuvvet komutanlarını teklif eder. Konsey operasyonla ilgili seçeneklerin birisini seçtiği takdirde, SGK operasyon komutanına “belirli askeri yönelimleri” (specific military guidelines) vermek amacıyla AB Askeri Komitesi’nden “Başlatıcı Askeri Direktif” (Initiating Military Directive) hazırlamayı talep eder. AB Askeri Komitesi ise direktif taslaklarını hazırlamakla Askeri Personeli görevlendirir.⁵⁴

Operasyonel Planlama Aşaması (operational planning phase) da birkaç basamaktan oluşmaktadır. Operasyon Komutanı, AB Askeri Komitesi ve AB Askeri Personeli’nin katılımı ile “operasyon konseptini” (concept of operation) geliştirir. “Operasyon konsepti” SGK’nin değerlendirilmesine sunulduktan ve SGK’nin görüşü alındıktan sonra, Konsey tarafından onaylanır. Ayrıca operasyon komutanı AB Askeri Komitesi ve AB Askeri Personeli’nin katılımı ile “Operasyon Planı” (Operation Plan) yapar. “Operasyon Planı” SGK’nin değerlendirilmesine sunulduktan ve SGK’nin görüşü alındıktan sonra Bakanlar Konseyi’nin onayına sunulur, Konsey onayı alındığı takdirde kriz yönetimi operasyonu başlatılabilir.⁵⁵ Operasyon başladıktan sonra AB Askeri Komitesi Başkanı ve Operasyon Komutanı AB yetkililerini düzenli bir şekilde bilgilendirir, onlar da NATO’yu bilgilendirir.⁵⁶

Özetlenirse, AGSP, üye devletlerin uzlaşmasına dayalı katıksız hükümetlerarası politika niteliğindedir. Katı hükümetlerarası niteliğe sahip olmasından dolayı, AB belgelerinde 1999-2000’lerde kullanılan “Ortak Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası” tabirindeki “ortak” (common) sözcüğü 2001 yılından itibaren düşürülerek, “Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası” olarak kullanılmaya başlamıştır. AGSP kapsamında oluşturulan AB askeri yetenekleri de “Avrupa Ordusu” niteliği taşımamakta, AGSP’na tahsis edilen askeri ve sivil kaynaklar üye devletlerin ulusal kontrolü ve otoritesi altında bulunmaktadır. AGSP çerçevesinde düzenlenecek operasyonlara katılıp- katılmamaya her bir üye devlet kendisi karar vermektedir.

AGSP’nın Gelişiminde Aşamalar ve AB Askeri Yeteneklerinin Amacı

AGSP’nın 1999 yılından itibaren geçen oluşum ve gelişim süreci kabaca iki aşamaya ayrılabilir. AGSP başlangıç aşamasında Petersberg Görevleri kapsamında tamamen dış krizlere müdahale etmeye odaklanmıştı. 11 Eylül 2001 terör saldırılarından sonra uluslararası terörizmin Batılı devletlerin en önemli güvenlik sorunu haline getirilmesi sonucu, dış müdahale ile iç koruma arasında duvarlar kalkmaya başladı ve AGSP kapsamına AB vatandaşlarını koruma görevini dahil etmenin yolları açıldı. Bunun sonucunda 2004 yılından itibaren AB vatandaşlarını koruma görevi de AGSP kapsamına dahil edilerek, AGSP gelişiminin yeni aşamasına geçildi.

⁵⁴ Gustav Lindstrom, **Enter the EU Battlegroups, Chaillot Papers**, No 97, Paris, EU ISS, February 2007, s. 19, 20.

⁵⁵ Lindstrom, *İbid*, s. 20, 21.

⁵⁶ “Military Bodies in the European Union”.

Terörizm tehdidi, Avrupalıların (hem hükümetlerin, hem kamuoyunun) ulusal ve uluslararası güvenlik konularına ilgilerini artırdı ve oluşturmakta oldukları “Avrupa güvenlik kültüründe” başkalarından soyutlanmış “Avrupa kalesi” yaklaşımını gözden geçirmesi gerektiğini gösterdi. Bu bağlamda, Helsinki Temel Hedefi’nin 21’nci yüzyılın stratejik taleplerine cevap vermesinin oldukça zor olduğu belirtilmiştir.⁵⁷ 2002 Sevilla Avrupa Konseyi’nde uluslararası terörizmle mücadelede AB’ne düşen rolün onaylanması, Aralık 2003’te AGS’nin kabul edilmesi ve özellikle Mart 2004 Madrid terör saldırılarından sonra AB liderlerinin üye devletlerden birisine terör saldırısı yapıldığı durumda diğer üyelerin, askeri olanaklar dahil her türlü yardım etmeyi gerektiren bir “dayanışma maddesini” onaylaması⁵⁸, AGSP’nin dış krizlere müdahale etme aşamasından AB vatandaşlarını koruma aşamasına geçiş sürecinde en önemli kilometre taşlarını oluşturmuştur. ABD’nin 2001 sonrasında kabul ettiği ulusal stratejisi, Irak’taki durum, AB’nin doğuya genişlemesi, Anayasal Antlaşma taslağının hazırlanması gibi faktörler de AGSP’nin yeni aşamasına geçilmesinde etkili olmuştur.⁵⁹

Balkanlar’daki krizlerden elde edilen tecrübeler temelinde oluşturularak ilk yılları Petersberg Görevleriyle sınırlı tutulan AGSP, 1990’ların stratejik şartlarına uygun olarak tasarlanmıştı, dolayısıyla AGSP amaçları 21’nci yüzyılın başında köklü değişim geçiren stratejik taleplere cevap vermekten uzak olmuştu. AB askeri yeteneklerinin hangi görevler için oluşturulduğu sorusuna AGSP’nin ilk yıllarında kesin bir cevap verilmemiştir. AB’nin kendi askeri boyutunu oluşturma süreci Haziran 1999 Köln Avrupa Konseyi’nden itibaren günümüze kadar geçen süre itibariyle iki döneme ayrılabilir: 1999 yılından 2002 yılının ortalarına kadar askeri yeteneklerin oluşturulduğu birinci aşama; askeri yetenekler amaçlarının tanımlandığı 2002 sonrası kapsayan ikinci aşama.⁶⁰ Aşamalar arası mantıksal sıralamanın ters gözükmemesinin nedeni olarak, AGSP’nin oluşturulmasında kilit rol oynayan İngiltere’nin askeri yeteneklerin önce oluşturulmasını, amaçlar ile ilgili felsefi soruların ise daha sonraki aşamada cevaplandırılmasını savunan yaklaşımının diğer AB üyeleri tarafından kabul edilmesi gösterilebilir. AB üyeleri ilk aşamadan sonra AB askeri yeteneklerinin amacını tanımlayabilme konumuna yükselmiştir. Misyon ve amaçlar ile ilgili tartışmalar 1999’da başlatılmış olduğu durumda, bu tartışmaların kısırlaşması, hatta içinden çıkılmaz hale gelmesi kuvvetle muhtemel idi. Fakat amaç ve misyondaki belirsizlik Petersberg Görevleri ile belirli ölçüde giderilmiştir. Farklı görüşlere bakılmaksızın tüm AB üyeleri Petersberg Görevlerini AB askeri yeteneklerinin misyon ve amaçlarının bir ön tanımı olarak kabul etmiştir.⁶¹

⁵⁷ Jean-Yves Haine, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy”, **Current History**, March 2004, s. 112.

⁵⁸ “**Declaration on solidarity against terrorism**”, European Council, 25-26 Mart 2004, **EU Security and Defence, Core Documents 2004, Volume V**, Chaillot Papers No 75, February 2005, s. 42.

⁵⁹ Gnesotto, “Giriş”, op. cit., s. 18, 16.

⁶⁰ Ortega, “Petersberg’in Ötesi”, op. cit., s. 73.

⁶¹ Ortega, *ibid*, s. 73.

ASA Yürütme Kurulu'nun 3 Ekim 2006 tarihinde kabul ettiği "Avrupa Savunma Yetenek ve Kapasite Gereklilikleri İçin Uzun Dönemli Bakış Açısı" adlı belgede, olağan AGSP operasyonlarının "acil mukabele ve müdahale" nitelikli (expeditionary) olması ve "çok-uluslu", "çok-araçlı" olma özelliklerine sahip olması, ayrıca AGSP operasyonlarının "zafer kazanmadan" ziyade "istikrar sağlama" amacını taşıması öngörülmüştür.⁶²

AB üyelerinin Avrupa Acil Müdahale Gücü'nü (AAMG) ve genel itibarıyla AB'nin kriz yönetimi yeteneklerini Avrupa-dışı bölgelerde kendi vazgeçilmez ya da en azından çok önemli çıkarlarını korumak amacıyla kullanabileceği teorik düzeyde varsayılabilir. Örneğin, AAMG "Francophone" Afrika'da kullanılabilir, böylece Fransa'nın eski sömürgelerindeki "yükü hafifleyebilir".⁶³

Görüldüğü gibi, gelişiminin ilk aşamasında dış krizlere müdahale etmeye odaklanan, ikinci aşamasında ise AB vatandaşlarını koruma görevini de kapsamına alan AGSP, bir "Avrupa Ordusu" oluşturma amacı taşımamaktadır. Ulusal egemenliğe ve Atlantik-ötesi ittifakına bağlılık bir Avrupa askeri bütünleşmesi düşüncesini dışlamaktadır.

Güvenlik Aktörü Olarak AB'nin Nitelikleri

AB'nin uluslararası aktör olma niteliği henüz iyi tanımlanamamıştır.⁶⁴ Diğer yandan, güvenliğin tanımlanmasına bağlı olarak AB'nin güvenlik aktörü olup-olmadığı tartışması da yapılabilir. Zira, güvenlik, değer yüklü bir kavram olduğu için içeriği zamana, mekana ve kültürel unsurlara göre değişim göstermekte. Uluslararası ilişkiler disiplini içinde güvenliğin tanımı hususunda bir uzlaşmadan söz edilmemektedir.⁶⁵ Güvenliği klasik anlamda ele alan yazarlara göre, etkili askeri yeteneklere sahip olmaması nedeniyle, AB'ni güvenlik aktörü olarak nitelemek oldukça zordur.⁶⁶ Neorealistlere ve Amerika'daki yeni muhafazakar akıma yakınlığıyla bilinen R.Kagan, "Amerikalıların savaşı, erkek tabiatlı Mars'tan, Avrupalıların ise barışsever, dişi tabiatlı Venüs'ten "geldiğini", dolayısıyla sadece Amerikalıların küresel nitelik taşıyan sorunları çözümlmek için güç ve iradeye sahip olduğunu" ileri sürmüştür.⁶⁷ Güvenliği

⁶² An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs (Summary), EDA Steering Board, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33238.htm>>

⁶³ Robert Hunter, **The European Security and Defense Policy: NATO's Companion - or Competitor?**, Santa Monica, RAND Corporation, 2002, s. 138.

⁶⁴ P. Martinsen, "The ESDP- a Strategic Culture in the Making?" Paper prepared for the ECPR Conference Section 17 Europe and Global Security, Marburg, 18-21 September 2003, s. 1.

⁶⁵ Burak Tangör, **Avrupa Güvenlik Yönetişimi**, Ankara: Seçkin, 2008, s. 21.

⁶⁶ Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies", **International Studies Quarterly**, No 35, 1991, s. 211-239; Christopher, Hill, "The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", **Journal of Common Market Studies**, 31(3), 1993, s. 305-328, aktaran Pernille, Rieker, "From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy?", **Security Dialogue**, December 2006, Vol. 37, No 4, s. 512.

⁶⁷ Robert Kagan, **Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order**, NY, Alfred Knopf, 2003.

daha kapsamlı bir şekilde ele alanlara göre, güvenlik politikasının ekonomik, siyasi ve askeri araçlarını koordine etme potansiyeli AB'ni Soğuk Savaş sonrası dönemin en önemli güvenlik aktörlerinden birisi yapmakta.⁶⁸ Gerçekten Avrupa ulusları arasında kalıcı barışı tesis etme amacından doğan Avrupa bütünleşmesi süreci daha sonraki dönemlerde kalkınma ve dış yardım programları, genişleme politikası ve ODGP aracılığıyla kendi sınırları dışında da kalıcı barışı ve istikrarı sağlama görevini üstlenmiştir.⁶⁹ Bu bağlamda aday devletlerin politikaları ile toplumlarını dönüştürmeyi amaçlayan “genişleme politikası” ve “AB komşuları” ile ortaklıklar kurma politikasının AB'nin güvenlik ve istikrar sağlamanın en önemli araçlarını teşkil ettiği söylenebilir.⁷⁰

AB'nin Soğuk Savaş döneminden net bir şekilde formüle edilmiş güvenlik politikasını tevarüs etmemiş olması, 1990 sonrası dönemde askeri araçların güvenlik politikası araçlarının sadece bir kısmını oluşturduğu “kapsayıcı” (comprehensive) güvenlik konseptini geliştirmesini kolaylaştırmıştır. Bu görüşe göre, Amsterdam Antlaşması ile Petersberg Görevleri'nin AB müktesebatına dahil edilmesi, “kapsayıcı” güvenlik konseptinin oluşturulması yönünde atılan en önemli ilk adım olmuştur. Amsterdam Antlaşması'ndan sonra AB güvenlik politikası “ortak savunma” ve “une Europe puissance à la Française”⁷¹ oluşturma amacından uzaklaşarak farklı yönde gelişmeye başlamıştır. Bir başka deyişle, Amsterdam Antlaşması'nın Petersberg Görevleri'ni AB “savunma politikası” tanımına dahil etmesi, AB'nin “ortak savunma” fikrinden uzaklaştığını gösteren çok önemli gelişme olmuştur.⁷² Genel itibarıyla Amsterdam Antlaşması NATO'nun savunma alanındaki kurumsal üstünlüğünü daha da güçlendirmiş ve AB'nin kolektif savunma alanında değil, sadece güvenlik alanında sorumluluklar üstlenebilmesinin hukuksal zeminini hazırlamıştır. AB'nin yetki alanına giren “savunma politikaları” ise, lojistik ve silahlanma politikalarını, kriz yönetimi usullerinin uyumlulaştırılmasını ve Avrupalı yeteneklerin geliştirilmesi konularını kapsamaktadır.⁷³

AB'nin “kapsayıcı” güvenlik konsepti kriz yönetimi üzerine odaklanan AGSP'nda açıkça tezahür etmekte, ayrıca “Avrupa-Akdeniz Ortaklığı”⁷⁴ ve AB'nin Balkanlar için

⁶⁸ Helene Sjursen, “Changes to European Security in a Communicative Perspective”, **Cooperation and Conflict**, Vol. 39, No 2, s. 107–128; Ole Wæver, “Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies”, **Journal of International Affairs**, June 2004, 48 (2), 1995, s. 46–86, aktaran Rieker, op. cit., s. 512.

⁶⁹ Agnieszka Nowak, “Introduction”, **Civilian Crisis Management: The EU Way**, Nowak, Agnieszka (ed), Paris, Chaillot Papers No 90, EU İSS, June 2006, s. 9.

⁷⁰ Alyson Bailes, **Common Foreign and Security Policy (CFSP)/ European Security and Defence Policy (ESDP) Challenges and Prospects**, Hamburg, Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Februar 2005, s. 5.

⁷¹ Fransa benzeri, kendi ordusuna sahip bir “Büyük Avrupa” gücü

⁷² Rieker, op. cit., s. 521.

⁷³ **Abdülbaki Kavun, Avrupa Birliğinde Esnek Bütünleşme Modeli ve Türkiye Açısından Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası Boyutundan İncelenmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 53.

⁷⁴ Temmuz 2008'de Paris'te toplanan 43 devlet lideri, “Avrupa- Akdeniz Ortaklığı” yerine “Akdeniz İçin Birlik” projesinin temellerini attı. Söz konusu proje, bütünleşme (entegrasyon)

önerdiği “İstikrar Paktı” söz konusu “kapsayıcı” güvenlik konseptinin önemli örneklerini teşkil etmektedir.⁷⁵

İlk defa F.Duchene tarafından 1972 yılında ortaya atılan ve Avrupa’yı bir “sivil güç” olarak niteleyen konsept, Avrupa’nın güvenlik ve istikrarı ekonomik ve siyasi araçlarla sağlayan uluslararası ilişkilerin özel aktörü olduğunu ifade etmekte.⁷⁶ Hanns W.Maull ise, F. Duchene’nin ortaya attığı konsepti değiştirerek “sivil gücün” uluslararası ilişkileri kanunların geçerli olduğu ve şiddetin sınırlandırıldığı “sivil” ve “uygar” niteliğe kavuşturmak istediğini ileri sürmüştür. Bu nedenle “sivil güçler” uluslararası hukuka saygıyı ve uluslararası rejimlerin etkinliğini arttırmak istemektedir.⁷⁷ Rusyalı AB uzmanı M. Troitskiy de, “kurucu babaların” AT’na (AB’ne) “küresel yönetimi” geliştirme aracılığıyla uluslararası ilişkileri “yapılandırır” ve “düzene sokan” bir uluslararası güç olma rolünü verdiğini belirtmiştir.⁷⁸

İ.Manners AB’nin ne askeri, ne sivil güç olarak görülebileceğini, fakat paylaşılan ortak normlara ve değerlere dayalı bir “normatif” güç olduğunu ileri sürmüştür. AB’ni “normatif” bir güç olarak tanımlayan İ.Manners’a göre, “normatif” güç hukukun ve normaların üstünlüğüne inanır ve bu konuda başkalarına örnek olur.⁷⁹

Rusyalı siyaset bilimci A.Bogaturov da AB’ni, normları ve değerleri oluşturan bir güç olarak nitelemiştir.⁸⁰ Fakat geçmişte dünyanın birçok bölgesini işgal ederek sömürgeler ve askeri yönetimler kuran eski emperyal güçlerin günümüzde dünya devletleri için “normatif” standartlar oluşturmakta olduğu bir paradokstur.⁸¹

H.Maull’un “sivil güç” konseptine göre, AB’nin AGSP kapsamında askeri yeteneklere sahip olması, AB’nin “sivil” olma niteliğini değiştirmemekte, zira bir gücün “sivil güç” niteliğine sahip olması, onun uluslararası ilişkileri “uygarlaştırma” amacına

anlayışına değil, işbirliği anlayışına dayanmaktadır. AB, “Akdeniz İçin Birlik” projesi çerçevesinde 2015 yılında serbest ticaret bölgesinin oluşturulmasını hedeflemektedir.

⁷⁵ Rieker, op. cit., s. 512.

⁷⁶ Francois Duchene, “Europe’s Role in World Peace”, **Europe Tomorrow**, Mayne, Richard (ed.), London, Fontana, 1972, s. 43.

⁷⁷ Hanns Maull, “Europe and the New Balance of Global Order”, **International Affairs**, Vol. 81, No 4, 2005, s. 779- 781.

⁷⁸ M. Troitskiy, “Evropeyskiy Soyuz v Mirovoy Politike” (Uluslararası Politikada AB), **Mezhdunarodniye Protsessi**, International Trends, Journal of International Relations Theory and World Politics, Vol. 2, No 2 (5), Mayıs- Ağustos 2004, <<http://www.intertrends.ru/five/004.htm>>

⁷⁹ Ian Manners, ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, **Journal of Common Market Studies**, Vol. 40, No 2, 2002, s. 235-58; Ian Manners, “European (Security) Union: From Existential Threat to Ontological Security”, **Working Papers**, No 5, 2002, Copenhagen Peace Research Institute, s. 1-42.

⁸⁰ Aleksey Bogaturov, “Sovremenniy Mezhdunarodniy Poryadok” (Günümüzdeki Uluslararası Düzen), **Mezhdunarodniye Protsessi**, International Trends, Journal of International Relations Theory and World Politics, Vol. 1, No 1, Ocak-Nisan 2003, <<http://www.intertrends.ru/one/001.htm>>

⁸¹ R. Rosecrance, “The New Type of International Actor”, **Paradoxes of European Foreign Policy**, Jan Zielonka (ed.), The Hague, Kluwer Law International, 1998, s. 15- 23’ten aktaran Sjursen, “Changes to European Security”, s. 122.

yönelik insani müdahalede bulunmasına ya da bireysel/kolektif meşru müdafaa gereklerini yerine getirme amacıyla askeri güç kullanmasına engel teşkil etmemektedir (Mauil, AB'nin aslında "sivil güç" (civilian power) değil, "sivil kuvvet" (civilian force) olduğunu ortaya koymuştur). Hatta H.Mauil'a göre, "sivil güçler", uluslararası ilişkileri "uygarlaştırmak" istemeyen geleneksel büyük güçlere nazaran, bazı durumlarda askeri güç kullanmaya daha yatkın olur. Dolayısıyla "sivil güç" olmak, askeri güç kullanmamak ya da kullanamamak anlamına gelmemekte, fakat "sivil güç" konsepti, askeri gücün sadece belirli bir şekilde (kolektif bir şekilde ve uluslararası hukuka uygun bir şekilde) ve belirli amaçlara yönelik (uluslararası ilişkileri "uygarlaştırma" amacına yönelik) kullanılmasını ifade etmekte.⁸²

Amerikalı uluslararası ilişkiler kuramcısı J. Nye, etkinliğini kuvvetten ziyade, başkalarına model olmakla gösteren "yumuşak güç" olmanın, başka "güç türlerine" ve kendi güvenlik kültürüne sahip olmama anlamına gelmediğini belirtmiştir.⁸³ AB Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü'nün hazırladığı "Avrupa Savunması'nın Beyaz Kitabı"nda, bazı durumlarda askeri güç kullanımının, "yumuşak" güç (AB ile özdeşleştirilen) kullanımının önünü açan en iyi yöntem olduğu ileri sürülmüştür.⁸⁴ "AGSP" retoriğinin kullanılmasından da, aslında Avrupalıların askeri güç kullanımına tamamen karşı olmadığı anlamı çıkmaktadır.⁸⁵ Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde görüldüğü gibi, AB askeri güç kullanımını tamamen dışlamamakta, fakat en son ihtimali olarak görmektedir. Ayrıca "Temel Hedef 2010" kapsamında AB Muharebe Grupları'nın oluşturulması bunun bir kanıtı olarak görülebilir.⁸⁶

Kısacası, AGSP'ni geliştirmekte olan AB, "dişleri olan bir sivil güç" (civilian power with teeth) olarak nitelenebilir.⁸⁷ AGSP aracılığıyla AB dışına askeri ve sivil "güç aktarımının" (power projection) yapılması amaçlanmakta. Avrupalılar önce 1991 Körfez Savaşı'nda, sonra Balkanlarda meydana gelen çatışmalarda elde ettiği tecrübelere binaen, askeri stratejilerini AB sınırları dışına müdahalede bulunma, askeri ve sivil operasyonlar düzenleme doğrultusunda değiştirmeye başlamıştır.⁸⁸ Dolayısıyla, R.Kagan'ın yaptığı gibi, ABD'nin savaşçı ve erkek tabiatlı "Mars'tan", Avrupa'nın barışçıl ve dişli tabiatlı "Venüs'ten" geldiğini ileri sürerek ikisi arasında katı ayırım

⁸² Mauil, op. cit., s. 779- 782.

⁸³ Joseph Nye, "Soft power: the means to success in world politics", **Public Affairs**, 2004, aktaran Paul Cornish; Geoffrey Edwards, "The strategic culture of the European Union: a progress report", **International Affairs**, 2005, Vol. 81, No 4, s. 818.

⁸⁴ **European Defence, A proposal for White Paper, Report of an Independent Task Force**, Paris, EU İSS, May 2004, s. 12.

⁸⁵ Stephanie Anderson; Thomas R., Seitz, "European Security and Defense Policy Demystified Nation-Building and Identity in the European Union", **Armed Forces and Society**, Vol. 33, No 1, October 2006, s. 29.

⁸⁶ Johannes Varwick, "European Union and NATO Partnership, Competition or Rivalry?", **Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik**, Nr. 18, Juni 2006, s. 9.

⁸⁷ Varwick, Ibid., s. 19.

⁸⁸ Jean-Pierre Darnis et al., "Challenges for European Armaments Cooperation", **Lessons Learned from European Defence Equipment Programmes**, Occasional paper No 69, Paris, EU İSS, October 2007, s. 16.

yapmak isabetli görünmemektedir.⁸⁹ Şartlar iktiza ettiğinde Avrupalılar da, özellikle İngiliz ve Fransızlar “Mars’tan geldiğini” gösterebilir, askeri güç kullanımı dahil, her türlü zorlayıcı tedbirlerle başvurabilir.⁹⁰ AB üyesi devletler Körfez bölgesine, Bosna-Hersek’e, Kosova’ya ve Afrika’daki eski sömürgelerine askeri birlikler sevk etmiştir. Hatta, Fransa ulusal savunma stratejisinin, içeriği tam olarak açıklığa kavuşturulmayan “önleyici müdahaleye” cevaz verdiği belirtilmiştir.⁹¹

ODGP Yüksek Temsilci yardımcısı görevinde bulunan kıdemli İngiliz diplomatı R. Cooper’a göre, AB en gelişmiş “post-modern” oluşum, zira AB’de ulusal sınırlar gittikçe kalkmakta, ulus-devletler güç kullanımı konusunda sahip olduğu geleneksel yetkilerinde tavizler vermekte, dış ve iç politikalar arasında farklılıklar da gittikçe azalmaktadır.⁹² R.Cooper “post-modern” oluşum için “modern-öncesi” devletlere müdahalede bulunmanın hayatın bir gerçeği haline geleceğini, hatta “modern-öncesi” dünyaya müdahalede Clausewitz savaş doktrininin kullanabilir olduğunu ileri sürmüştür.⁹³

Savunma Endüstrisi ve Silahlanma Politikası Alanlarında İşbirliği

AB üyeleri arasında savunma endüstrisi ve silahlanma politikası alanlarında bütünleşme süreci ve işbirliği büyük zorluklarla ilerlemektedir. Doğası gereği askeri ürünler ve askeri hizmetler piyasası üye devletlerin savunma ve güvenlik politikaları ile doğrudan bağlantılı, dolayısıyla savunma endüstrisi diğer sektörlerle nazaran ulusal siyasi otoritelere daha fazla bağımlıdır. Silahlanma politikası, ulusal savunma politikasının önemli unsuru olması nedeniyle, AGSP kapsamına alınmamıştır.⁹⁴ AB üyeleri askeri ürünlerin üretimi, ticareti ve tedarikini, ayrıca askeri hizmetler konusunu bütünleşme süreci dışında tutmuştur. Örneğin, gemi yapımı, kara sistemleri, havacılık, uzay ve elektronik sektörlerinin savunma ile ilgili kısımları AB iç pazar mevzuatına tabi değildir.⁹⁵ Bu uygulama AT Antlaşması’nın 296’nci (eski 233) maddesine istinat etmektedir.

⁸⁹ Roland Dannreuther, “Conclusion: Towards a Neighbourhood Strategy”, **EU Foreign and Security Policy Towards a Neighbourhood Strategy**, Roland, Dannreuther (ed.), NY, Routledge, 2005, s. 216.

⁹⁰ Denis MacShane, “Don’t Divide. Europe and America”, **The World Today**, Chatham House, June 2004, s. 11.

⁹¹ “**Le projet de Loi de Programmation Militaire 2003–2008**”, Legislation Proposal for the Military Programme 2003–08, Paris: Ministry of Defence, aktaran: Rieker, op. cit., s. 522, 523.

⁹² Robert Cooper, **The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century**, London, Atlantic, 2003 s. 36, 37.

⁹³ Robert Cooper, “Post-Modern Devlet ve Dünya Düzeni”, **NPQ-Türkiye**, Cilt 1, Sayı 2, Yaz 1998, s. 12.

⁹⁴ Burkard Schmitt, “Conclusion”, **Between cooperation and competition: the transatlantic defence market**, **Chaillot Papers** No 44, Burkard Schmitt (ed.), Paris, WEU ISS, January 2001 s. 129.

⁹⁵ “Avrupa Birliği ve Savunma Sanayii”, **Dünya**, 26 Nisan 2008, s. 10.

Son zamanlara kadar AB üyelerinin silahlanma alanındaki işbirliğini AB çerçevesi yerine, AB dışındaki oluşumlar olan Ortak Silahlanma İşbirliği Örgütü (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, OCCAR) ve “Niyet Mektubu” aracılığıyla geliştirmeye çalıştığı müşahade edilmiştir.⁹⁶ OCCAR, AB ile yasal bağlantısı bulunmayan ve silahlanma alanında ortak projeler ve programlar yürütme amacıyla Fransa, İngiltere, Almanya ve İtalya'nın kurmuş olduğu bir ortaklıktır. Günümüzde OCCAR, işbirliği esasına dayalı silahlanma programlarını yönlendiren başlıca Avrupa örgütü konumundadır. OCCAR'ın bu konumunu gelecekte de koruması kuvvetle muhtemeldir.⁹⁷ OCCAR üyelerinin yürütmekte olduğu en önemli programlar arasında FSAF füze (Fransa ve İtalya arasında), Tiger helikopter (Fransa ve Almanya arasında), A400M ağır nakliye uçak (Almanya, İngiltere, Fransa, Belçika, İspanya, Türkiye arasında) yapımı projeleri sayılabilir.⁹⁸

Güçlü savunma endüstrisine sahip olan AB üyelerinin savunma piyasasında kural olarak ulusal üreticiler hakim durumda (örneğin BAE Systems İngiltere savunma piyasasının yaklaşık %60-80'ni kontrol etmekte), zira söz konusu üye devletler ulusal endüstriyel ve teknolojik potansiyellerini, ulusal istihdamı ve “ulusal gururlarını” korumak istemektedir.⁹⁹ AB üyelerinde son yılları yaşanan özelleştirme süreci sonucunda devletin askeri endüstride rolü nispeten azalsa da, devlet bu sektörde halen başlıca rol oynamaktadır. Ayrıca AB üyelerinin silahlanma politikası ulusal yönetimlerin yetkisi altında bulunmaktadır. Dolayısıyla, Avrupa savunma piyasası bölünmüş durumda, AB üyelerinin ulusal silahlanma programları önemli ölçüde farklılaşmakta, ulusal savunma endüstrileri benzer faaliyetlerde bulunmakta, ve üretim oranları sınırlı olmasından dolayı üretim maliyetleri de yüksek olmaktadır. Avrupa'da askeri endüstri, ağırlıklı olarak (%90'dan fazlası) Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya ve İsveç'te yoğunlaşmıştır. Ayrıca söz konusu devletlerin payına Avrupa silahlanma harcamalarının %85'i, askeri nitelikli AR-GE'nin %98'i düşmektedir.¹⁰⁰

Son yılları yaşanan birleşmeler sonucunda günümüzde Avrupa savunma piyasasında dört önemli oyuncu bulunmakta: İngiliz BAE Systems, Fransız THALES, Alman, Fransız ve İspanyol ortak EADS (European Aeronautic Defense and Space Company, Avrupa Hava Savunması ve Uzay Şirketi) ve İtalyan Finmeccanica. Fakat Avrupa'nın en büyük şirketleri, ABD şirketleri ile karşılaştırıldığında önemli ölçüde geride kalmakta, dünyada askeri amaçlı ürünler üreten en büyük altı şirketin beşi ABD şirkettir.¹⁰¹

⁹⁶ Burkard Schmitt, **The European Union and Armaments, Chaillot Papers** No 63, August 2003, Paris, EU ISS, s. 9.

⁹⁷ Jean-Pierre Darnis et al., “Cooperative Lessons Learned”, **Lessons Learned From European Defence Equipment Programmes**, Occasional Paper No 69, Paris, EU ISS, October 2007, s. 32.

⁹⁸ Schmitt, **The European Union and Armaments**, Ibid., s. 24, 25

⁹⁹ Nannette Bühl, “The Future of the European Defence Industry”, **NATO's Nations and Partners For Peace**, No V, 2004, s. 36, 40.

¹⁰⁰ Jean-Pierre Darnis et al., “Challenges for European Armaments Cooperation”, **Lessons Learned From European Defence Equipment Programmes**, Occasional Paper No 69, Paris, EU ISS, October 2007, s. 26.

¹⁰¹ Bühl, Ibid., s. 35, 36.

Telif hakları konusunun çözülememiş olması, savunma endüstrisi alanda işbirliğini zorlaştırmaktadır. Sivil teknoloji alanında oluşturulmuş olan Avrupa Patent Ofisi benzeri bir kurum askeri teknoloji alanında oluşturulamamıştır. AB üyeleri arasında uluslararası nitelikte askeri AR-GE projelerini yürütmekle görevlendirilen WEAO (Western European Armament Organisation, Batı Avrupa Silahlanma Örgütü) çalışmaları başarısızlıkla sonuçlandı, zira AB üyeleri özellikle telif hakları konusunda aralarında anlaşmaya varamadıklarından dolayı, WEAO projelerine toplam Avrupa askeri AR-GE harcamalarının sadece %1 tahsis edildi.¹⁰²

Avrupalılar arasında genelde AGSP'nin doğuşundan, özelde ECAP'ın (European Capabilities Action Plan, Avrupa Yetenekleri Geliştirme Eylem Planı) kabul edilmesinden sonra silahlanma politikasının en azından bazı konularını AB çerçevesine dahil etme konusunda bir uzlaşma ortaya çıkmaya başlamıştır. Buna bağlı olarak, AB üyeleri son yılları silahlanma ve savunma endüstrisi alanında işbirliği olanaklarını AB çerçevesinde görüşmeye başlamış ve bazı ortak projeler başlatmıştır. Avrupa devletlerini silahlanma alanında işbirliğine iten başlıca faktörler arasında AGSP'nin oluşturulması sonucu siyasi ortamın değişmesi; askeri ürünler üreten şirketlerin artan uluslararasılaşması; savunma bütçelerinin artmaması sonucu mevcut harcamaları tasarruflu kullanma ihtiyacının doğması sayılabilir.¹⁰³

Avrupalıların savunma bütçeleri (özellikle askeri AR-GE ve teçhizat tedarikine tahsis edilen harcamalar oranı) AGSP ve NATO çerçevesinde giderilmesi taahhüt edilen yetersizlikleri gidermeye yeterli görünmemektedir. Aslında, Avrupalıların çözmesi gereken en önemli sorun olarak askeri harcamaların arttırılmasından ziyade, silahlanma alanındaki “parçalanmışlığın” giderilmesi gösterilebilir.¹⁰⁴ AB devletlerinde benzer konularda, bir-birinden farklı çok sayıda üstelik nispeten küçük çaplı programlar yürütülmektedir. Örneğin, 2005 yılında AB üyeleri silah tedariki alanında 89 program yürüttü ve yaklaşık 26 milyar avro yatırım yaptı, fakat daha yüksek savunma bütçesine sahip ABD sadece 27 program yürüttü. Avrupa askeri harcamalarının %82'i ulusal programlara tahsis edildi. Ulusal üreticiler arasındaki “parçalanmışlık” sonucu AR-GE ve üretim alanlarında hem “farklı üreticilerin aynı ürünü üretmesi” (duplication), hem farklı standartların ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Bu husus ise Avrupalıların “birlikte çalışabilirlik” yeteneklerini daha da düşürmektedir.¹⁰⁵

Temmuz 2004'te Konsey'in Ortak Eylemi ile Avrupa Savunma Ajansı'nın (ASA) kurulması kararlaştırıldı. ASA'nın, AB üyelerinin kriz yönetimi alanında savunma yeteneklerini geliştirmesi; AB üyeleri arasında silahlanma alanında işbirliği sağlaması ve ilerletmesi; Avrupa savunma endüstrisi ve teknolojik temelini (tabanını)

¹⁰² Jean-Pierre Darnis et al., “Challenges for European Armaments Cooperation”, op. cit., s. 25-27.

¹⁰³ Schmitt, op. cit., s. 14, 7

¹⁰⁴ Antonio Missiroli; Burkard, Schmitt, “**More Euros for European Capabilities, Budgetary discipline and/or defence expenditure?**”, Analysis, Paris, EU ISS, June 2002, <<http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy027.html>>

¹⁰⁵ Jean-Pierre Darnis et al., “Challenges for European Armaments Cooperation”, s.18.

güçlendirmesi; rekabet gücü yüksek Avrupa askeri amaçlı ürünler pazarını oluşturması, Avrupa askeri AR-GE ve teknolojisini güçlendirmesi öngörüldü.¹⁰⁶

Avrupalıların silahlanma alanında (AB çerçevesinde ve AB dışında) işbirliği yaparak “Avrupa Savunma Teçhizatları Pazarı’nı” oluşturması, Avrupa savunma endüstrisinin rekabet gücünü artırma, üye devletlerin savunma bütçelerini daha tasarruflu ve verimli kullanma ve AGSP çerçevesinde geliştirilmesi taahhüt edilen yetenekleri geliştirme açısından çok büyük önem taşımaktadır. Fakat mevcut şartlar altında AB çerçevesinde “ortak savunma pazarının” oluşma ihtimali oldukça düşüktür.¹⁰⁷

Özetlenirse, AB üyeleri silahlanma alanında ulusal yetkileri henüz AB kurumlarına transfer etmemiş ve bu alanda ulusal politikaları sistematik bir şekilde koordine edecek mekanizmaları oluşturmamıştır. Üye devletler arasında siyasi konularda önemli engellerin varlığı, özellikle silah-üreticisi büyük devletlerin silahlanma ve savunma endüstrisi politikaları ve stratejileri arasındaki farklılıklar, silahlanma alanında işbirliği yapılmasını önemli ölçüde engellemektedir. Silahlanma alanında son yılları yapılan işbirliği girişimleri ancak bazı mütevazı sonuçlar vermiştir. ASA’na üye olan AB devletleri toplam askeri AR-GE harcamalarının sadece %12.4’nü çok-uluslu ortak programlara ayırmıştır.¹⁰⁸

Sonuç

Soğuk Savaş sonrası dönemde Atlantik-ötesi ittifaka zarar vermeksizin Avrupa’nın güvenlik alanındaki sorumluluğunu artırma arayışları başlamıştır. Avrupalıların AB çerçevesinde geliştirmeye çalıştığı AGSP bunun en önemli sonuçlarından birisidir. AGSP, hem AB’nin ODGP’nin bir parçası hem de Avrupa dış politikasına askeri boyut kazandıran bir politikadır.

Genel itibarıyla, ODGP ile AGSP’ni kapsayan siyasi bütünleşme sürecinin görünür gelecekte geçilmesi olanaksız sınırlılıkları bulunmaktadır. Siyasi bütünleşmenin en büyük sınırlılığını, AB’nin yapıtaşlarını ulus-devletlerin oluşturduğu bir örgüt niteliğine sahip olması teşkil etmektedir. AB’nin bağımsız bir devletin sahip olduğu ölçüde ve nitelikte stratejik ve güvenlik kültürüne, bağımsız dış, güvenlik ve savunma politikalarına sahip olması beklenilmez. Bu nedenle, Kurucu Antlaşmaları tadil eden ve AGSP ile ilgili hükümleri ilk defa “AB Antlaşması” metnine dahil eden 2007 Lizbon (Reform) Antlaşması, ASGP’nin niteliğini değiştirmemiştir. Lizbon Antlaşması’nda nitelikli oyçokluğu usulünün genel kural olması ve birçok konuda veto hakkının kaldırılması öngörülmesine rağmen, bazı cüzi iyileştirmeler dışında ODGP ve AGSP/OGSP’nin katı hükümetlerarası niteliğe sahip olan karar alma mekanizması ve Avrupa Parlamentosu ile Adalet Divanı’nın ODGP alanında oynadığı rolü olduğu gibi

¹⁰⁶ “Council Joint Action 2004/551/CFSP on the Establishment of the European Defence Agency”, EU Security and Defence, Core Documents 2004, Volume V, Chaillot Papers No 75, February 2005, s. 175-180.

¹⁰⁷ Schmitt, *Between Cooperation and Competition*, op.cit., s. 127.

¹⁰⁸ Jean-Pierre Darnis et al, op. cit., s. 30

bırakılmıştır. AGSP'nın işleyiş mekanizması her üye devletin kendi çıkarlarını azami derecede koruyabilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, Lizbon Antlaşması'nın AGSP adını OGSP olarak değiştirilmesi, "avro-iyimserliğinin" (euro-optimism) bir görüntüsü olarak kabul edilebilir. Lizbon Antlaşması'na "karşılıklı dayanışma" hükmünün konulması da AB'ni hiç bir şekilde savunma örgütüne dönüştürmemektedir. AGSP, "Büyük Avrupa'ya" değil, "AB'ne hizmet eden AB dış politikasının sınırlı bir aracı" olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰⁹ AB'nin bir kurumu olan Avrupa Savunma Ajansı Yürütme Kurulu'nun belirttiği gibi, askeri yetenekler AGSP çerçevesindeki kriz-yönetimi operasyonlarına ilişkin "kapsayıcı" ve "entegre" bakış açısının sadece bir kısmını teşkil etmektedir.¹¹⁰

Güvenliğin değer yüklü bir kavramı olması ve AB'nin uluslararası arenadaki rolünün niteliği konusunda teorik düzeyde bir uzlaşma sağlanamaması nedeniyle, AB'nin güvenlik aktörü olup-olmadığı sorusu tam olarak cevaplandırılmamıştır. Fakat, güvenlik kavramını kapsamlı bir şekilde ele alanların bakış açısına göre AB, Soğuk Savaş sonrası dönemin en önemli güvenlik aktörlerinden birisidir. AB'nin "kapsayıcı" güvenlik konsepti kolektif savunma yerine, askeri ve sivil kriz yönetimi üzerine odaklanan AGSP'da açıkça tezahür etmektedir.

AB'nin ekonomik ve siyasi araçlarla istikrar sağlayan "sivil güç" olduğunu, dolayısıyla uluslararası ilişkilerin özel aktörü olduğunu ortaya koyan görüş genel kabul görmüştür. Ayrıca AB, bir "post-modern" oluşum ve "normatif" güç olarak da nitelenmiştir. Fakat "post-modern" oluşum ya da "sivil güç" olmak, askeri güç kullanmamak veya kullanamamak anlamına gelmemektedir. "Sivil güç" konsepti, askeri gücün belirli bir şekilde (uluslararası hukuka uygun) ve belirli "meşru ve yüce" amaçlara yönelik (uluslararası ilişkileri "uygarlaştırma" amacına yönelik) kullanılmasını ifade etmektedir. Diğer yandan, AGSP'nin oluşturulmasıyla AB'nin "sivil" niteliğini kaybettiği, "askeri güce" dönüştüğü yönündeki değerlendirmeler isabetli görünmemektedir. Hem Avrupa Güvenlik Stratejisi'nden, hem AAMG ve AB Muharebe Grupları'nın oluşturulmasından AB'nin askeri güç kullanımını tamamen dışlamadığı görülmektedir. AB bir bakıma "dışleri olan bir sivil güç" olarak nitelenebilir. AGSP'nin oluşturulmasıyla askeri ve sivil kuvvetler kaynağının geniş yelpazesine sahip olması, AB'ne başka Batılı örgütlerle karşılaştırıldığında önemli avantajlar sağlamakta ve ABD ile NATO'nun müdahil olmak istemediği kriz ve bölgelere müdahale etme olanakları vermektedir.

¹⁰⁹ Dov Lynch, **Russia Faces Europe**, Chaillot Papers No 60, Paris, EU ISS, May 2003, s. 76

¹¹⁰ An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs (Summary), EDA Steering Board, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33238.htm>>