

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

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

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



## ***NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri***

**Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE\* ve Cihan DİZDAROĞLU\*\***

\* Doç. Dr., Kadir Has Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

\*\* Doktora Adayı, Kadir Has Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Bu makaleye atıf için:** Akgül Açıkmeşe, Sinem ve Cihan Dizdaroğlu, “NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 10, Sayı 40 (Kış 2014), s. 131-163.

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

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

# NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE ve Cihan DİZDAROĞLU\*

## ÖZET

Soğuk Savaş dönemi boyunca Avrupa-Atlantik bölgesinde güvenlik ve savunma alanında NATO'nun sahip olduğu üstün konum, Avrupa'da kendi kendine yetebilen bir güvenlik mekanizmasının oluşumunu engellemiştir. Soğuk Savaş sonrasında dönüşmeye başlayan NATO-AB ilişkilerinde, 1998 St. Malo Zirvesi'nin kazandırdığı ivmeyle temelleri atılan OGSP bir dönüm noktası teşkil etmiştir. Bu tarihten itibaren iki örgüt ilişkilerinde işbirliği fırsatlarının yanı sıra çatışma alanları da belirmeye başlamıştır. NATO-AB arasındaki ilişkilerin kurumsal çerçevesini güçlendiren ve "Berlin-artı" düzenlemelerini de içeren bir dizi anlaşmanın varlığına rağmen günümüzde 22 ortak üyeye sahip iki örgüt arasında etkin bir işbirliğinden söz etmek yanıltıcı olacaktır. Başta AB üyesi olmayan NATO müttefiklerine uygulanan ayrımcılık olmak üzere, halen varlığını sürdüren kurumlar arası ayrışma ve ikilik gibi sorunlar NATO-AB ilişkilerinde gelişimin önünü tıkamaktadır. Bu makale, iki örgüt arasındaki sınırlı işbirliğinin yanı sıra, daha etkin bir işbirliğinin önünü tıkayan engelleri ele almaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** NATO-AB ilişkileri, Berlin-artı, OGSP, Kıbrıs.

## Dynamics of Cooperation and Conflict in NATO-EU Relations

### ABSTRACT

NATO's supremacy in the security and defence structures of the Euro-Atlantic region during the Cold War era has prevented the development of a self-sustained European security mechanism. With the end of the Cold War, specifically with the St. Malo Summit in 1998 which was a breakthrough in the advancement of the Common Security and Defence Policy, the NATO-EU relationship became pronounced. Since then, opportunities for and difficulties of collaboration have both defined this inter-institutional relationship between NATO and the EU. Despite a series of arrangements for strengthening the institutional framework of NATO-EU relations as well as the Berlin-plus agreements, the argument of an effective cooperation between two organizations would be misguided. Particularly, discrimination against the non-EU NATO allies as well as the existence of challenges such as decoupling and duplication are hampering progress in NATO-EU relations. This article aims at shedding a light on the limited cooperation between these two organizations by focusing on the current challenges.

**Keywords:** NATO-EU Relations, Berlin-plus, CSDP, Cyprus.

\* Sinem Akgül Açıkmeşe, Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kadir Has Üniversitesi, İstanbul. E-posta: sacikmese@khas.edu.tr. Cihan Dizdaroglu, Doktora Adayı, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kadir Has Üniversitesi, İstanbul. E-posta: cihan.dizdaroglu@khas.edu.tr. Bu makale, yazarların İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınevi tarafından Mustafa Aydın'ın editörlüğünde hazırlanan Güvenlik Çalışmaları Serisi'nin onuncu kitabı olan *NATO-AB İlişkileri: İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 447, Kasım 2013) başlıklı kitabı kısaltılarak hazırlanmıştır.

## Giriş

Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte uluslararası güvenlik gündemi açlıktan kadın sorunlarına, çevrenin kirletilmesinden ekonomik istikrarsızlıklara ve hatta salgın hastalıklara kadar geniş yelpazedeki konuları Soğuk Savaş öncesi dönemden çok daha belirgin bir şekilde içermeye başlamıştır. SSCB-ABD nükleer krizi nedeniyle ikinci plana atılan askeri nitelik taşımayan sorunlar, artık böyle bir kriz olmadığından önem kazanmış ve yeni güvenlik tehditleri olarak tanımlanmıştır. Wyn-Jones tarafından da ifade edildiği üzere, “Soğuk Savaşın sona erişti genişletilmiş gündeme meşruiyet ve itibar kazandırmıştır”.<sup>1</sup> Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte uluslararası sistemde yaşanan bu değişim, ortaya çıkan yeni tehditlere uygun tedbirlerin geliştirilmesi gerekliliğini gündeme getirmiştir. Soğuk Savaş boyunca Avrupa kıtasının güvenliği için Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) bağımlı kalan Avrupa Birliği (AB) de yeni dönemde bu bağımlılığı kırmak ve ekonomik alanda elde ettiği başarıyı genişleterek, uluslararası politikada rekabetçi bir konuma ulaşmak için çaba sarf etmiştir.<sup>2</sup> Benzer şekilde, Soğuk Savaş boyunca Avrupa-Atlantik güvenlik bölgesinde temel savunma örgütü konumunu koruyan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü’nün (NATO-*North Atlantic Treaty Organization*) kuruluş amacını oluşturan ana tehdidin ortadan kalkmasıyla birlikte varlığı sorgulanır hale gelse de, İttifak 1991’den beri geçirdiği geçirdiği yapısal değişimlerle günümüz tehditleri ile mücadele eden bir örgüte dönüşmüştür.

AB’ye üye devletlerin Avrupa’da kolektif savunma ve güvenlik konusundaki girişimlerinin başlangıcı İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme dayanmaktadır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ve komünizm tehlikesiyle karşı karşıya kalan Batı Avrupa ülkelerinin Brüksel Antlaşması, Batı Avrupa Birliği (BAB), Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve Fouchet Planı gibi girişimleri bu yönde atılan adımların temelini teşkil etmektedir. İki kutuplu dünya düzeninin hakim olduğu Soğuk Savaş döneminde atılan, fakat kıtada savunma alanında NATO’ya ve özellikle ABD’ye bağımlılığı değiştiremeyen bu adımları emekleme çabaları olarak değerlendirmek ve NATO ile AB arasındaki ilişkileri kavrayabilmek için özellikle Soğuk Savaş sonrası döneme odaklanmak gerekmektedir.

Soğuk Savaş sonrası dönemde Avrupa için ABD liderliği ve NATO kaynaklarına duyulan ihtiyaç ortadan kalkmamış, aksine Yugoslavya’nın dağılmasıyla birlikte AB’nin yanı başındaki istikrarsızlıkta dahi varlığını hissettirmiştir. Savunma alanında atılacak bütünleşme adımlarının AB üyesi ülkelerde tabu olarak algılanması, üye ülkeler arasında görüş ayrılıklarının yaşanması ve ABD’nin itirazları özerk bir yapılanmaya gidilmesini güçleştirmiştir. Fakat, özellikle Kosova Krizi sırasında AB üyeleri arasında yaşanan gerilimler her iki tarafın tutumunda önemli değişiklikler yaratarak, Avrupa Güvenlik ve Savunma

1 Richard Wyn Jones, “Travel Without Maps: Thinking About Security After the Cold War”, M. Jane Davis (der.), *Security Issues in the Post-Cold War World*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996 içinde, s. 206.

2 Bu çalışmada döneme bağlı olarak AT ya da AB ifadeleri birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır.

Politikası'nın (AGSP) gelişiminde bir dönüm noktası olarak nitelenen 1998 tarihli St. Malo Zirvesi'ne giden yolu açmıştır. Bir başka deyişle, Avrupa-Atlantik bölgesinde İkinci Dünya Savaşı'nı takiben güvenlik ve savunma alanında gündeme gelen kurumsal girişimler, AB'nin tüm çabalarına rağmen, 1990'ların sonuna kadar kendi kendine yetebilen bir askeri güvenlik mekanizmasına dönüşmemiştir. Bu çerçevede, AB'nin henüz askeri güç oluşturamadığı ve NATO'ya bağ(ım)lılığının devam ettiği yıllar, NATO ve AB arasında ciddi herhangi bir sorunun yaşanmadığı, hatta kurumlar arasında iletişime bile gerek duyulmadığı "altın yıllar" olarak tanımlanabilir. Bu durum, 1990'ların sonunda Kosova krizi sırasında AB üye ülkeleri ile ABD arasında yaşanan gerilimler neticesinde AB'nin kendi askeri güvenlik politikasını geliştirmesi sonucu değişmiş; bu süreçten etkilenen tarafların söz konusu gelişmeye ilişkin kaygıları NATO ile AB arasında işbirliğinin tesisi için zemin hazırlamıştır.

St. Malo Zirvesi'nde alınan kararlar hayata geçirilen ve takip eden AB Zirvelerinde şekillenen bu yeni yapılanma başlarda NATO'nun varlığına tehdit oluşturmamış, aksine iki örgüt arasında tamamlayıcı bir bağ kurulmasına özen gösterilmiştir. Bu çerçevede, 16 Aralık 2002 tarihinde kurumlar arasında düzenlenen ilk ortak toplantıda benimsenen "AGSP üzerine AB-NATO Deklarasyonu", iki örgüt arasındaki ilişkileri etkili karşılıklı danışma, diyalog, işbirliği, şeffaflık, eşitlik, her iki örgütün karar alma özerkliğine ve iki örgütün üyelerinin çıkarlarına saygı, üyeler arasındaki anlaşmazlıkların barışçıl yollarla çözümü ve ilişkilerde kuvvet kullanımı veya kuvvet kullanımı tehdidinin kullanılmaması ilkeleri temeline oturtmuştur.<sup>3</sup> Bu belge, ABD, İngiltere ve Türkiye arasında 26 Kasım 2001'de gerçekleştirilen görüşmelerin neticesinde kabul edilen Ankara Mutabakatı/Uzlaşması, 24-25 Ekim 2002 Brüksel Zirvesi kararları çerçevesinde benimsenen "AGSP: AB Üyesi Olmayan Avrupalı Müttefiklerin Müdahil Olmaları Hakkındaki Nice Hükümlerinin Uygulanması" başlıklı belge (Nice Uygulama Belgesi) ve Kuzey Atlantik Konseyi'nin 13 Aralık 2002 tarihli Kararı ile şekillenen iki teşkilat arasındaki işbirliği çerçevesinin diğer bir unsurudur.<sup>4</sup> 17 Aralık 2003'de NATO Genel Sekreteri ve AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi arasında gerçekleşen mektup teatisi ile de bu işbirliği çerçevesinin ana hatları nihai olarak belirlenmiştir.<sup>5</sup>

Her ne kadar kuruluş amaçları birbirinden farklı iki örgüt arasında bağ tesis eden ve 2002-2003'te NATO kaynaklarının AB tarafından kullanımının esasları hakkındaki "Berlin-artı" düzenlemelerini de içerecek şekilde bir dizi belge ile hayata geçirilen bu işbir-

3 AGSP üzerine AB-NATO Deklarasyonu, 16 Aralık 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm> [25 Ağustos 2013]; Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye", s. 105.

4 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin "AGSP: AB Üyesi Olmayan Avrupalı Müttefiklerin Müdahil Olmaları Hakkındaki Nice Hükümlerinin Uygulanması" başlıklı 2 numaralı eki için bkz. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf) [25 Ağustos 2013]; 13 Aralık 2002'de NATO Genel Sekreteri'nin açıklaması için bkz. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-140e.htm> [25 Ağustos 2013].

5 "Avrupa Birliği Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) ve NATO-AB Stratejik İşbirliği," [http://www.mfa.gov.tr/iii\\_turkiye\\_nin-nato\\_ya-askeri-katkilari.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/iii_turkiye_nin-nato_ya-askeri-katkilari.tr.mfa) [25 Ağustos 2013]. NATO Genel Sekreteri ve AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Temsilcisi arasında 17 Aralık 2003'teki mektup teatisi gizli nitelik taşıdığından, bu konuda herhangi bir belgeye ulaşmak mümkün olmamıştır.

liği mekanizması, görev ve sorumluluklarda paylaşımına gidilmesini sağlamışsa da, düzenlemeler genel itibarıyla kağıt üzerinde kalmış ve iki örgüt arasında uygulamada etkili bir işbirliği mümkün olamamıştır. Bu makale, sınırlı seviyede kalan işbirliği dinamiklerine ve iki örgütün 22 ortak üyesinin yaratacağı işbirliği potansiyeline rağmen NATO-AB ilişkilerinde çatışma dinamiklerinin varolduğunu savunmaktadır. Çalışma, 1997-2001 arasında ABD Dışişleri Bakanlığı görevini yürüten Madeleine Albright'ın St. Malo Zirvesi'nin hemen ardından NATO-AB ilişkilerine dair "3D" olarak tanımladığı çekincelerin kurumlar arasındaki mevcut çatışma dinamikleri olarak güncelliğini koruduğu iddiasını taşımaktadır.<sup>6</sup> Albright tarafından belirtilen, Avrupa'nın karar alma mekanizmalarının İttifakın karar alma mekanizmalarından ayrışmaması, Avrupa savunma yeteneği geliştirilirken NATO'nun sahip olduğu imkân ve kabiliyetlerin kopyalanmaması, dolayısıyla ikilik yaratılmaması ve AB üyesi olmayan NATO üyelerine ayrımcılık yapmaktan kaçınılmasına yönelik çekincelerin halen karşılanmadığı vurgulanmaktadır.

Bu argüman çerçevesinde makalede, öncelikle NATO-AB ilişkilerinin altın yılları olarak değerlendirilen ve Soğuk Savaş'ın başlangıcından 1990'ların sonuna kadar devam eden dönemde iki örgütün geçirdiği dönüşüm incelenecektir. İkinci bölümde, 1998 St. Malo Zirvesi'nde Fransa ve İngiltere'nin AB'nin özerk bir savunma politikası oluşturmasını önermelerinin ardından tartışılmaya başlanan ve NATO-AB ilişkilerindeki işbirliği ve çatışma dinamiklerini belirleyen Birliğin, İttifakın ve NATO üyesi olup da AB'ye üye olmayan Türkiye'nin kaygıları ele alınacaktır. Üçüncü ve dördüncü bölümde ise NATO-AB arasında kağıt üzerindeki ve sahadaki temel işbirliği dinamikleri ile çatışma alanları tartışılarak, sanılanın aksine iki örgüt arasındaki ilişkilerin derinleşmesindeki esas engelin Türkiye ve Kıbrıs'ın çifte vetoları olmadığı, ikilik ve ayrışma gibi sorunlar nedeniyle de ilişkilerin kağıt üzerinde kaldığı vurgulanacaktır.

## NATO-AB İlişkilerinde Altın Yıllar

İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı tecrübesinin ardından, Avrupa-Atlantik bölgesinin güvenliğinin sağlamayı hedefleyen girişimler birbirini tetikleyecek şekilde başlamış, fakat Soğuk Savaş yılları boyunca Sovyet tehdidine karşı ABD'nin varlığına duyulan bağımlılık sadece Avrupa ile sınırlı kalacak bir strateji oluşumunu engellemiştir. Bu çerçevede, 1949'da Atlantik-ötesi güvenliğin bekçisi olarak kurulan NATO, Soğuk Savaş yılları boyunca Avrupa'da herhangi bir alternatifi olmaksızın varlığını sürdürmüştür. BAB bile faaliyete geçtiği 6 Mayıs 1955'ten itibaren ancak NATO'nun gölgesinde gelişme fırsatı bulabilmiştir. BAB'ı kuran antlaşmadaki karşılıklı savunma taahhütlerinin NATO tarafından yerine getirilecek olması, bölgesel bir savunma örgütü niteliğindeki BAB'ın işlevselliğini yitirmesine neden olmuş ve böylece NATO'nun Soğuk Savaş döneminde Avrupa güvenliğinin sağlanmasına dair öncelikli konumu korunmuştur.

6 "3D" Türkçe'de ayrışma (*decoupling*), kopyalama-ikilik (*duplication*) ve ayrımcılık (*discrimination*) olarak ifade edilebilecek kelimelerin İngilizce karşılıklarının baş harflarını ifade etmektedir. Bkz. Madeleine Albright, "The Right Balance Will Secure NATO's Future", *Financial Times*, 7 Aralık 1998.

Bu şartlarda ancak SSCB'nin dağılması ve Soğuk Savaşın sona ermesiyle 1990'ların başında bütünleşme süreci farklı yönlere evrilen AB çatısında, sadece Avrupa'ya özgü bir güvenlik ve savunma kimliği oluşumu için uygun bir ortam doğmuştur. Buna karşılık, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alınacak çeşitli sorunların varlığı nedeniyle özerk bir yapılanmaya gidilmesi mümkün olmamış; hatta Fransa'nın başını çektiği ve "Avrupacı grup" olarak anılan ülkeler aksini hedefleseler dahi, NATO-AB ilişkilerinde NATO'nun ağırlığı kabullenilmiştir. Bu hususlar doğrultusunda, Soğuk Savaşın başlangıcından Avrupa'da özerk bir yapı oluşturulmasında dönüm noktası olarak benimsenen 1998 St. Malo Zirvesi'ne kadar geçen süreyi NATO-AB ilişkilerinin sorunsuz, yani "altın yılları" olarak tanımlamak mümkündür. Bir başka deyişle, AB'nin henüz askeri güç oluşturulması nedeniyle NATO'ya alternatif ya da NATO'yu destekleyici herhangi bir girişimin bulunmamasının etkisiyle AB-NATO arasındaki işbirliği/çatışma dinamiklerinin tartışılmadığı dönem ironik olarak "altın yıllar" olarak betimlenebilir.

## Soğuk Savaş Döneminde NATO-AB İlişkileri

Avrupalı büyük güçler İkinci Dünya Savaşı'ndan siyasi, askeri, insani ve ekonomik açıdan ağır tahribatla çıkarak, bu statülerini yitirmişlerdi. Buna karşılık SSCB, Avrupalı güçlerin bölgede yarattığı boşluk neticesinde Doğu Avrupa üzerinde etki kurmak suretiyle süper güç statüsüne erişmiş, Çin-Sovyet ittifakı gibi Avrupa coğrafyasını aşan tasarruflarda bulunarak Avrupa-dışı bir güç haline dönüşmüştü.<sup>7</sup> Bu suretle, İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde "savaşın gerçek anlamda iki galibi", SSCB ve dünyanın diğer süper gücü ABD arasında başlayan yaklaşık elli yıllık "soğuk" mücadelede, kutuplar Avrupa ve kuzeydoğu Asya'yı etkileri altına alarak bölgesel güvenlik dinamiklerinin bağımsız biçimde gelişimini engellemişlerdi.<sup>8</sup> Bu çerçevede, Avrupa bölgesi bir tarafta ABD, diğer tarafta da SSCB ekseninde Batı ve Doğu Bloğu olarak ikiye bölünmüştü. Vaughan'ın "blok-tesisi" olarak adlandırdığı bu dönemde bölge devletleri bir tarafta ABD güdümünde Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECE) ve NATO, diğer tarafta da SSCB güdümünde Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi (COMECON) ve Varşova Paktı gibi uluslararası örgütler etrafında kümelenirilerek, büyük güç çekişmesindeki saflar belirlenmişti.<sup>9</sup>

Bu şartlar altında, Batı Avrupa için birincil tehdit SSCB'ydı. Ayrıca, özellikle uzun-dönemde Almanya'nın ekonomik açıdan büyümesi, buna paralel olarak askeri anlamda güçlenmesi ile Avrupa'yı yeniden savaşa götürmesi olasılığı da başta Fransa olmak üzere Batı Avrupa devletleri tarafından tehdit olarak algılanmıştır. Erhan'ın da belirttiği üzere, "her ne kadar Avrupa'nın bu savaş makinesi büyük ölçüde tahrip edildiyse de, 80 milyonluk nüfusu ve büyük sanayi alt yapısı ile Avrupa'nın kalbinde yaşayan Almanların

7 Barry Buzan vd., *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Londra, Pinter Publishers, 1990, s. 35; Barry Buzan ve Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 400.

8 Erhan, "Avrupa'nın İntiharı", s 260-261.

9 Richard Vaughan, *Twentieth Century Europe: Paths to Unity*, Londra, Croom Helm Publishers, 1979, s. 79.

tekrar savaşa yol açması” olasılığı son yüzyıl içinde üç kez Alman işgaliyle karşılaşan Fransa ve tüm Avrupa için önemli bir tehditti.<sup>10</sup> Bir başka deyişle, Avrupa devletleri için Sovyet dış tehdidinin yanı sıra iç tehdit olarak da güçlenen/güçlenme olasılığı bulunan Almanya vardı. Almanya’ya ek olarak tehdit olarak kabul edilen diğer bir Avrupa-içi sorun da Avrupa’nın savaş dolu geçmişinin yeniden canlanması ihtimaliydi. Bu tehditler karşısında izlenecek güvenlik politikaları işbirliği kuruluşlarının yaratılması ve bütünleşmeye yönelik girişimler olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>11</sup>

Bu çerçevede, olası bir Alman ve/veya Sovyet tehdidine karşı 17 Mart 1948’de İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan antlaşma ile kurulan Brüksel Paktı’nın başlattığı ortak bir savunma sistemi oluşumunu öngören işbirliği süreci Avrupa’da Soğuk Savaş dönemi güvenlik-savunma örgütlenmesi açısından atılan ilk adımdır. Söz konusu sistem “tarafardan birinin Avrupa’da silahlı bir saldırıya uğraması halinde akit tarafların saldırıya uğrayan tarafa askeri ve tüm olanaklarıyla yardım etmelerini” öngören 4. madde hükmü ile açıkça ifade edilmişti. Bu sistemi işletmek üzere Nisan 1948’de Batı Birliği Savunma Örgütü kuruldu.<sup>12</sup> Urwin’in belirttiği gibi, Sovyetler Birliği’nden algılanan tehdit karşısında Batı Avrupa’nın o dönemdeki askeri zayıflığı, kıta savunmasına ABD’nin askeri katkısını gerekli kılmıştır.<sup>13</sup> Gerek Batı Avrupa ülkelerinin ABD’yi kurdukları yapının içine çekmeye çalışmaları, gerek Sovyetler Birliği’nin Avrupa’daki faaliyetleri, ABD’nin de katılımıyla 4 Nisan 1949’da NATO’nun kuruluşuna giden yolu açmıştır. Bu suretle, Washington Antlaşması’nın 5. maddesinde öngörülen savunma taahhüdüne dayanarak, Batı Avrupa ülkeleri Sovyet tehdidine karşı ABD desteğini *de jure* garanti altına almışlardır. NATO’nun kuruluşuyla birlikte Brüksel Antlaşması’nın savunma taahhütleri anlamını ve varlık nedenini yitirmiş, içinde ABD gücünün bulunmasının etkisiyle NATO müşterek savunmanın fiili olarak tek sembolü haline gelmiştir.

NATO’nun kuruluşunun ardından Batı Almanya’nın silahtan arındırılmış statüsü ile NATO’nun ve genel olarak Batı Avrupa güvenlik mimarisinin dışında kalması Avrupa ülkeleri arasında tartışılan en önemli sorun olmuştur. Tartışma, 25 Haziran 1950’de patlak veren Kore Savaşı’nın ardından, SSCB’nin benzer bir operasyonu Almanya’da uygulayabileceğine dair endişelerin güçlenmesi ile derinleşmiştir. Bu çerçevede, Avrupa’ya yönelik bir saldırıda askerden arındırılmış ve silahsızlandırılmış bir Almanya ile başarı sağlanmasının mümkün olmadığını savunan ABD ve İngiltere, diğer Avrupa ülkelerine Almanya’nın derhal silahlandırılması konusunda baskı yapmaya başlamıştır. Eylül 1950’de ABD Dışişleri Bakanı Dean Acheson, Almanya’nın derhal silahlandırılması karşılığında Avrupa ülkelerine mali yardım yapılması, kıtaya 4-6 Amerikan tümeninin gönderilmesi

10 Erhan, “Avrupa’nın İntiharı”, s. 269.

11 Bu oluşumlar için bkz. Ole Wæver, “Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community”, Emanuel Adler ve Michael Barnett (der.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 içinde, s. 84.

12 Peter M. R. Stirk, *A History of European Integration Since 1914*, Londra, Pinter, 2000, s. 104-105; G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Transatlantic Solidarity and European Integration*, Oxford, Westview Press, 1998, s. 3.

13 D. W. Urwin, *The Community Europe: A History of European Integration Since 1945*, Londra, Longman, 1995, s. 23.

ve NATO'da bir Amerikan general komutasında Avrupa Komutanlığı kurulmasını içeren bir paketten Avrupa ülkelerinin istifade edeceğini belirtmiştir. Avrupa'daki konvansiyonel kuvvetlerin sayısının artırılmasına dair bu hedef, NATO'nun 1952'de geliştirdiği "sınırlı savaş stratejisi" ile de uyum içerisindeydi. Zira NATO bu strateji eliyle SSCB'nin nükleer üstünlüğüne karşı askeri açıdan sayısal dengeyi sağlamayı planlamaktaydı. Türkiye ve Yunanistan'ın 1952'de Kuzey Atlantik İttifakı'na kabulü de aynı stratejinin bir parçası olarak bu dönemde gerçekleşmiştir.

Buna karşılık, söz konusu stratejinin nükleer saldırı karşısında yetersiz kalacağı endişesi kısa sürede NATO'nun "kitlesele karşılık" stratejisini benimsemesini, bir başka deyişle konvansiyonel ya da nükleer niteliği haiz herhangi bir saldırı karşısında SSCB'ye nükleer silahla karşılık verilmesini ifade eden stratejiye geçişi ve bunun için Avrupa'da stratejik noktalara nükleer başlıklı füzeler yerleştirilmesini gündeme getirmiştir.

ABD'nin Sovyet tehdidinde karşı Almanya'nın silahlanması ısrarı karşısında bu süreci ve Almanya'nın askeri açıdan artabilecek gücünü denetim altında tutmak üzere savunma alanında bütünleşmeyi öngören AST'nin kurulması yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Savunma alanında bütünleşmeyi içeren bu süreç, Avrupa'da 9 Mayıs 1950'de Schuman Deklarasyonu ile Almanya'nın ekonomik olarak dizginlenmesi amacıyla başlatılan bütünleşme hareketinin askeri/siyasi uzantısıdır. Fransa Başbakanı René Plevin tarafından 24 Ekim 1950'de ortaya atılan ve "Plevin Planı" olarak anılan projeye göre, Avrupa Savunma Bakanlığı'na bağlı yaklaşık 100.000 kişilik ulus-üstü nitelikte bir Avrupa Ordusu oluşturulması planlanmıştır.

Genel olarak Plevin Planı çerçevesinde şekillenen AST'nin kuruluşunu sağlayacak olan Paris Antlaşması Fransa, Federal Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un katılımıyla 27 Mayıs 1952'de imzalandı. Yürürlüğe girebilmesi için imzacı devletlerin Parlamentolarının onayına sunulan Plan, 1954'te Fransa Parlamentosu tarafından reddedildi. Antlaşmanın ulus-üstü özelliklerinin Fransa'nın ulusal egemenliğine zarar verebileceği, Almanya'nın silahlanmasının önüne yeterince geçemeyeceği ve Kore Savaşı'nın bitmiş olmasıyla birlikte Sovyet tehdidinin azaldığı algısı Fransa'nın Planı reddetmesinin nedenleri arasında sayılabilir.

Ağustos 1954'te Fransız Parlamentosu'nun süreci durdurmasının ardından AST'nin hayata geçirilememesi nedeniyle endişelenen ABD, Almanya'yı silahlandırarak bir formül bulunmadığı taktirde Avrupa'ya yaptığı yardımları gözden geçireceğinin sinyallerini vermeye başladı.<sup>14</sup> Bu noktada ABD baskılarını yatıştıran ve Almanya'nın silahlanması konusundaki Fransız endişelerini gideren formül, 23 Ekim 1954 tarihli Paris düzenlemeleri ile mevcut Brüksel Antlaşması'nın tadil edilmesi suretiyle BAB'ın kurulmasıdır. 6 Mayıs 1955'te yürürlüğe giren düzenlemeler ile İtalya ve Almanya Brüksel Antlaşması'na dahil edilmiş, böylece Brüksel Antlaşması üzerine inşa edilen BAB yedi üyeli bölgesel bir örgüt haline dönüşmüştür. Böylece BAB, bir taraftan ABD istekleri doğrultusunda Federal Almanya'nın silahlandırılmasını sağlayarak NATO üyesi olması

<sup>14</sup> Stirk, *A History of European Integration*, s. 132.



yolundaki pürüzleri gidermiş,<sup>15</sup> diğer taraftan Almanya'nın askeri güç olarak sivrilmesini dizginleyecek bir formülle Fransız kaygılarını ortadan kaldırmıştır.<sup>16</sup> Silah Denetimi Hakkında 3 No'lu Protokol ile Almanya'nın kendi topraklarında atom silahları, kimyasal ve biyolojik silahlar, savaş gemileri ve bombardıman uçakları üretmesi yasaklanmış; BAB Kuvvetleri Hakkında 2 No'lu Protokol ile de Almanya'nın sahip olabileceği kara kuvvetleri toplam 12 tümen ile sınırlandırılmıştır.

Tüm BAB üyelerinin örgütün resmen faaliyete geçtiği 6 Mayıs 1955 itibarıyla aynı zamanda NATO üyesi olması, NATO'nun da Washington Antlaşması tarafları için ortak bir savunma mekanizması tesis etmesi ve BAB'ın NATO'nun sahip olduğu entegre askeri yapıya sahip olamaması gibi nedenlerden ötürü BAB'ın faaliyet göstermesinin yalnızca sembolik bir önemi kalmıştır. Dolayısıyla, BAB savunma alanındaki rolünü NATO'ya kaptırmıştır.<sup>17</sup> Zaten tadil edilmiş Brüksel Antlaşması'nın 4. maddesinde BAB'ın NATO'dan bilgi ve tavsiye almasının öngörülmesi NATO'nun üstünlüğünü bir kez daha vurgulamıştır.<sup>18</sup>

Batı Avrupa güvenlik mimarisinin temel taşlarını oluşturan NATO, AT ve BAB'ın kuruluşlarının ardından Soğuk Savaşın bitişine kadar geçen döneme Avrupa ülkeleri arasında belirleme başlayan Avrupalı ve Atlantikçi ayırım damgasını vurmuştur. Fransa'nın önderliğindeki Avrupalı akım Avrupa'nın kendi güvenliğini sağlamasını ve bu çerçevede ABD ve NATO ile mesafeli ilişkiler yürütmesini desteklerken, İngiltere'nin öncülüğünü yaptığı Atlantikçi akım ABD ve NATO ile ilişkilerde yakın işbirliğine önem atfetmiştir. Özellikle SSCB tarafından Avrupa'ya yöneltilen bir saldırı durumunda çıkarları gereği ABD'nin geri planda kalmayı tercih edebileceğine yönelik endişeler, Avrupalı akımın ana temsilcisi Fransa'nın NATO'dan bağımsız bir savunma gücü oluşturulmasını öngören Fouchet Planını 1961'de ortaya atmasına, NATO'nun "esnek karşılık stratejisi" ile birlikte SSCB ile mücadelede daha etkili olma ihtimaline rağmen 1966'da İttifakın askeri kanadından çekilmesine ve 1980'lerde de BAB'ın NATO'ya alternatif olarak Avrupa'nın savunma gücü olarak yeniden canlandırılmasına dair girişimlerde bulunmasına yol açmıştır.<sup>19</sup>

Fouchet Planı ve BAB'ın alternatif yaratacak şekilde canlandırılmasına dair Fransa'nın girişimleri başta İngiltere olmak üzere Atlantikçi kanadın engeline takılmış,<sup>20</sup> sonuçta varılan noktada AT ve BAB içindeki bazı revizyonlar Atlantikçilerin talep ettikleri şekilde ve Soğuk Savaşın getirdiği konjonktürel etkiyle NATO'nun öncül rolünü pe-

15 Federal Almanya Cumhuriyeti 6 Mayıs 1955'te BAB'ın kurulmasını sağlayan protokollerin yürürlüğe girdiği gün NATO üyesi olmuştur.

16 Simon Duke, "The Second Death (or the Second Coming?) of the WEU", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 34 (2), Haziran 1996, s. 168.

17 Philip H. Gordon, "Does the WEU Have a Role?", *The Washington Quarterly*, 20 (1), Kış 1997, s.125.

18 Arie Bloed ve Ramses A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*, Londra, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, s. 3.

19 Franz Oswald, *Europe and the United States: the Emerging Security Partnership*, Westport, Praeger, 2006, s. 90-92.

20 Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, New York, Palgrave, 2007, s. 147.

kiştirmiştir. Örneğin, BAB'ın yeniden yapılandırılması aşamalarından birisi kabul edilen 27 Ekim 1987 Lahey Zirvesi'nde benimsenen ilkelerle şekillenen Avrupa güvenlik politikasının amacının NATO'nun güçlendirilmesi olduğu vurgulanmış ve BAB'ın NATO'nun Avrupa ayağı olduğu resmen tescil edilmiştir.<sup>21</sup> Benzer şekilde, AT üyeleri tarafından 1970'lerde gayriresmi olarak hayata geçirilen ve 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile *de jure* nitelik kazanan Avrupa Siyasi İşbirliği Mekanizması da, Avrupa savunması konusunda AT çatısında bir alternatif aranmayacağını Tek Senedin güvenlik konularını ele alan 30/6 maddesinin ilgili bentlerinde açıkça vurgulamıştır.

Yukarıda belirtilen örneklerin de yansıttığı üzere, Soğuk Savaş döneminde hakim olan iki kutuplu dünya düzeninde AT'ye üye devletlerin Fransa'nın hayalindeki ABD'den ve NATO'dan bağımsız bir güvenlik kurumunu yaratmaları mümkün olamamıştır. SSCB tehdidine karşı NATO'ya ve ABD'ye bağ(ım)lılık ile üye devletlerin askeri konularındaki yetkilerini ulusüstü bir otorite olan Topluluğa devretmekten kaçınmaları Soğuk Savaşın sonuna kadar NATO'nun Avrupa-Atlantik güvenlik bölgesinde öncelikli konuma sahip olmasına neden olmuştur.

## Soğuk Savaş Sonrası NATO-AB İlişkileri

SSCB'nin yıkılması ve iki kutuplu dünya düzeninin sona ermesiyle birlikte, Avrupa-Atlantik güvenlik bölgesini bir arada tutan ana tehdit de ortadan kalkmıştır. Bu ortamda temel kuruluş amacı, SSCB tehdidine karşı caydırma ve koruma olarak belirlenen NATO'nun işlevsiz kalması ve Avrupa-Atlantik bağlantısının zayıflaması olasılıkları belirlemiştir. Fakat, 1990 sonrası dönemde, Soğuk Savaşın makro tehdidinin gölgesinde kalan ekonomik ve siyasi istikrarsızlık, kitle imha silahlarının yayılması, etnik çatışmalar, sınır sorunları, göç, terörizm, çevre felaketleri ve benzeri sorunların gündeme taşınması yeni güvenlik tedbirlerini de beraberinde getirmiştir.<sup>22</sup>

Soğuk Savaş boyunca Avrupa-Atlantik güvenliğinde NATO'nun ve dolayısıyla ABD'nin başat rol oynaması, AT'de önceliğin ekonomik bütünleşmeye verilmesi ve güvenlik alanında ulusal egemenlik haklarının devrine dair çekinceler nedeniyle AT özerk bir güvenlik ve savunma politikası oluşturamamış; BAB'ı yeniden canlandırma girişimleri ise sonuçsuz kalmıştır. Buna karşılık, Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan yeni tehditlerle mücadele etmek üzere, Avrupa'da ABD'ye olan bağımlılığı kırmak ve ekonomik alanda elde edilen başarının farklı alanlara yayılmasını sağlamak amacıyla AT/AB çatısında yeni oluşumlara imza atılmış; NATO şemsiyesinde salt Avrupa güvenliğine özgü bir yeni yapılanma hedeflenmiş; BAB ise bu iki örgütün savunma ya da Avrupa kolu olarak yeniden tasarlanmıştır. Sjursen'in deyişiyle, Avrupa güvenlik ve savunma kimliği fikri Soğuk Savaşın sona ermesiyle keşfedilmediyse de, Avrupa'daki iki kutupluluğun

21 Jacques Poos, "Prospects for the WEU," *NATO Review*, Cilt 35 (4), Ağustos 1987, s. 18 ve Bloed ve Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union*, s.75-80.

22 Güvenlik tehditlerinin dönüşümü için bkz. Sinem Akgül Açıkmeşe, "Algı mı, Söylem mi? Kopenhag Okulu ve Yeni Klasik Gerçekçilikte Güvenlik Tehditleri", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 30 (8), 2011, s. 46-50.

kırılmasıyla yeni bir hayat bulmuştur.<sup>23</sup> Bir başka ifadeyle, 1990'lar Avrupa'daki bu yeni güvenlik ve savunma kimliğinin kesişen üyelere sahip AB ve/veya BAB ve/veya NATO çatılarında kurgulanması arayışlarına sahne olmuştur.

Soğuk Savaşın sona ermesinin hemen ardından, Nisan 1990'da Almanya Şansölyesi Kohl ve Fransa Cumhurbaşkanı Mitterand tarafından ortak olarak kaleme alınan bir mektupla AT'nin daha derin bir bütünleşme modeline dönüşümünün talep edilmesi sonucu 1991'de toplanan iki Hükümetlerarası Konferans neticesinde 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile AB'yi kuran üye devletler,<sup>24</sup> Birlik çatısında pek çok yeni yetki alanına ek olarak "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" (ODGP) olarak adlandırılan bir yapı da oluşturdular.<sup>25</sup> Üye devletlerin dış politika alanında işbirliği yapmalarını öngören ODGP kapsamında nihai olarak ortak savunma politikasının oluşumu da dahil olmak üzere, güvenliğe ilişkin tüm sorunların ele alınacağı öngörülmüştü. Antlaşmanın J4 maddesinin 2. fıkrasında BAB'ın AB'nin gelişiminin ayrılmaz ve tamamlayıcı unsuru olduğu vurgulanmış; AB'nin kendi savunma politikasını oluşturana dek savunma alanında etki doğuracak kararların hazırlanması ve uygulanmasını BAB'dan talep edeceği ifade edilmişti. Böylece BAB, Maastricht Antlaşması sonucunda bir anlamda AB'nin savunma ayağı haline getirildi.<sup>26</sup> Aynı maddenin 4. fıkrasında AB tarafından izlenecek savunma politikasının NATO üyesi ülkelerin NATO'dan kaynaklanan yükümlülüklerine saygılı ve NATO çerçevesinde belirlenen ortak güvenlik ve savunma politikasıyla uyumlu olacağı vurgusu yapılmıştı. Bir başka deyişle, AB gelecekte oluşturacağı savunma politikası ile NATO'ya alternatif ya da rakip oluşturmayacağını sinyallerini veriyordu.

Maastricht Antlaşması'nın ekindeki 30 no'lu BAB Hakkındaki Deklarasyon'la da, NATO ile ilişkilere verilen önemin göstergesi olarak AB üyesi olmayan NATO üyeleri "ortak üye" statüsüyle BAB'a davet edildiler. Bu çerçevede Türkiye, Norveç ve İzlanda 1992'de BAB'a ortak üye olarak katıldılar. Böylece, AB üyesi olmayan NATO üyelerinin BAB'daki ortak üye statüleriyle Avrupa'nın yeni güvenlik yapılanmasında söz sahibi olmaları amaçlanmıştı.

Bildirinin 2. maddesindeki "BAB'ın AB'nin savunma unsuru ve Atlantik İttifakının Avrupa ayağının güçlendirilmesi aracı olarak geliştirilmesi" hükmü, Soğuk Savaş sonrasının ilk on yılında Avrupa güvenliğinin AB-BAB-NATO üçgeninde yapılandırılması ve bu yapı içinde NATO'nun ayrıcalıklı konumlandırılmasının yansımasıydı.

1993'te yürürlüğe giren AB Antlaşması'nın temelini oluşturan 10-11 Aralık 1991

23 Helene Sjursen, "Missed Opportunity or Eternal Fantasy: The Idea of a European Security and Defence Policy", John Peterson ve Helene Sjursen (der.), *A Common Foreign Policy for Europe: Competing Visions of the CFSP*, Londra, Routledge, 1998 içinde, s. 95.

24 Roy Pryce, "The Treaty Negotiations," Andrew Duff, John Pinder ve Roy Pryce (der.), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londra, Routledge, 1994 içinde, s. 38.

25 ODGP, Maastricht Antlaşması'nın beşinci başlığı yani J1 ile J11 arasındaki maddeler altında hükme bağlanırken, BAB ile ilgili hükümler antlaşmaya ekli BAB Bildirisi'nde yer almıştır.

26 Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Londra, Lynne Rienner Publishers, 1997, s. 42.

tarihli Maastricht Zirvesi'nde AB'nin savunma kolu olarak görevlendirilen BAB'ın faaliyet alanları ve operasyonel gücü tanımlı olmadığından, örgütün yeniden yapılandırılması gereksinimi doğmuştur. Bu çerçevede, BAB'a üye ülkelerin 19 Haziran 1992'de Almanya'da Petersberg kasabasında bir araya gelerek kabul ettikleri Petersberg Deklarasyonu uyarınca, NATO'nun ortak savunma konusundaki yükümlülüklerine zarar getirmeyecek şekilde BAB'ın görevleri şu şekilde belirlendi: "insani yardım ve kurtarma", "barışı koruma" ve "barış tesisi de dâhil olmak üzere muharip birliklerin kriz yönetiminde üstleneceği görevler".<sup>27</sup> Bu görevleri yerine getirmek üzere gerçekleştirilecek operasyonlarda her üye devletin kendi konvansiyonel kuvvetlerinden veya mensubu oldukları çok uluslu birliklerden kuvvet tahsis etmeleri de Petersberg Zirvesi'nde kararlaştırılan konular arasındaydı.<sup>28</sup>

Petersberg Zirvesi'nde, BAB'ın görev alanları ve operasyonel gücüne ek olarak, örgütün kurucu antlaşmasında belirlenen ana üyelik modelinin ötesinde üç farklı kategoride üyelik statüsü içermesine karar verilmiş ve bu farklı gruplara mensup üyelerin BAB yapılanmasındaki rolleri ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, ortak üye statüsündeki Türkiye, Norveç ve İzlanda, BAB Konseyi toplantıları, çalışma grupları ve yardımcı kurullara katılma hakkı ile Konsey toplantılarında söz alma hakkını elde ettiler. Buna karşılık, ortak üyelere BAB üyeleri tarafından oybirliğiyle kabul edilmiş bir kararı veto etme yetkisi tanınmadı.<sup>29</sup> Ayrıca, ortak üyelerin Konsey toplantılarına katılımının engellenmesi için üye ülkelerin çoğunluğunun ya da dönem başkanı ülkenin oyunu içermesi halinde üye ülkelerin yarısının bu yönde oy kullanması şartı getirilmişti. Ortak üyelere Petersberg Deklarasyonu ile sağlanan diğer haklar arasında, kuvvet tahsis ettikleri BAB operasyonlarına üye ülkelerle eşit haklara sahip şekilde katılabilmek ve Batı Avrupa Silahlanma Grubu (WEAG-*Western European Armaments Group*) ile BAB Planlama Hücresi'ne dâhil olmak bulunmaktaydı.<sup>30</sup> Ortak üyelerin bu avantajlı konumları, hiç şüphesiz, NATO üyesi olmalarından ve BAB'ın NATO'nun Avrupa kanadını temsil etmesinden kaynaklanmıştı.

Yeni dönemde uluslararası sistemdeki ve tehdit algılamalarındaki değişimler ile AB ve BAB'ın dönüşümlerine paralel olarak, NATO'nun görev ve sorumlulukları ile Avrupa güvenliğine dair politikalarında da ciddi değişiklikler gerçekleşmiştir. Karaosmanoğlu'nun da belirttiği gibi, NATO Soğuk Savaş sonrası dönemde "tek ve belli bir tehdide karşı örgütlenmiş bir savunma ittifakı olmaktan, sınırları ve nitelikleri tanımlanmamış çeşitli tehditlere karşı durmayı görev edinen bir ortak güvenlik örgütüne" dönüşmüştür.<sup>31</sup> NATO'nun Soğuk Savaş sonrası dönüşümünün ve izleyeceği stratejinin ana hatları 7-8 Kasım 1991'de Roma Zirvesi'nde kabul edilen "Yeni Stratejik Konsept" çerçevesinde

27 Petersberg Deklarasyonu için bkz., <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> [13 Ağustos 2013]. Petersberg görevleri tanımı için bkz. Petersberg Deklarasyonu, Madde II/4.

28 Petersberg Deklarasyonu, Madde II/6-7.

29 Ortak üyelerin hakları-Deklarasyonun III/B maddesinde düzenlenmiştir.

30 Antonio Missiroli, "EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP", *Security Dialogue*, Cilt 33 (9), 2002, s. 11.

31 Ali L. Karaosmanoğlu, "NATO'nun Dönüşümü", Mustafa Aydın (der.), *Güvenlik Çalışmaları Serisi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 35.

belirlendi.<sup>32</sup> Bu belgede, Avrupa'daki yeni durumun Sovyetler Birliği ile Orta ve Doğu Avrupa'daki diğer ülkelerle işbirliği imkânlarını arttırdığı, dolayısıyla kapsamlı saldırı tehdidinin artık ortadan kalktığı vurgulanmıştı. NATO yeni dönemde güvenlik tehdidi ve risklerini Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunun karşı karşıya kaldığı etnik çekişmeler ve sınır sorunlarını da içeren ekonomik, sosyal ve siyasi zorluklardan kaynaklanabilecek istikrarsızlıklar, kitle imha silahlarının yayılması, yaşamsal kaynakların (petrol, doğalgaz vb.) akışının engellenmesi ve terörizm ve sabotaj faaliyetleri olarak tanımlamıştı. Bu çerçevede, NATO 1980'lerin sonuna kadar izlediği "ileri savunma" (*forward defence*) stratejisini "azaltılmış ileri mevcudiyet" (*reduced forward presence*) stratejisiyle, "esnek karşılık" (*flexible response*) ilkesini ise "nükleer silahlara daha az başvurma" (*reduced reliance on nuclear weapons*) ilkesiyle değiştirdi.<sup>33</sup>

NATO'nun yeni stratejisinde Avrupa'yla ilişkilere de yer verilmiş; Avrupalıların kendi güvenlikleri için daha büyük sorumluluk almaya hazır oldukları ve böylece Atlantik-ötesi dayanışmayı güçlendirecekleri vurgulanmıştı. Bu çerçevede, NATO'nun AB, BAB ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ile işbirliği yapabileceği, tüm bu örgütlerin birbirini tamamlayıcı nitelikte oldukları belirtilmişti.<sup>34</sup> Örgütlerarası işbirliği ve tamamlayıcılığa örnek olarak NATO'nun AB'nin güvenlik alanındaki ODGP projesine verdiği destek gösterilebilir, fakat NATO bu girişimin İttifakın Avrupa-Atlantik bölgesi savunmasındaki öncelikli konumuna zarar vermeden sürdürülmesi konusunda hassas davranmıştır.

NATO, her ne kadar ODGP'nin gelişimini desteklese de, NATO'nun Avrupa güvenliğinde AB veya BAB yerine esas söz sahibi olmasını temin etmek amacıyla 10-11 Ocak 1994 tarihli Brüksel Zirvesi'nde "Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği" (AGSK) olarak da adlandırılan politikanın temellerini atmış, 3 Haziran 1996'da Berlin'de gerçekleştirilen Kuzey Atlantik Konseyi toplantısı ile de AGSK'nın hayata geçirilmesine yönelik ayrıntıları düzenlemiştir.<sup>35</sup> Brüksel-Berlin düzenlemelerinden çıkan sonuç şudur: AGSK, BAB tarafından NATO imkân ve kabiliyetleri kullanılarak Petersberg Görevlerini yerine getirmek amacıyla yapılan operasyonları ifade eden bir oluşumdur. Uygulamada AGSK, Avrupa'nın yakın coğrafyasındaki krizlere ABD'nin müdahale etmek istememesi durumunda, NATO'nun Avrupa ayağı olarak kabul edilen BAB çatısı altında operasyon yapılması anlamına gelmekteydi.

BAB çatısında bir operasyonun yapılabilmesi için dört temel koşul bulunmaktaydı: İlk olarak, BAB, ancak Petersberg Görevleri olarak nitelendirilen insani görevler ve arama kurtarma faaliyetleri, barışı koruma ve kriz yönetimi görevlerini yerine getirmek amacıyla bir operasyon düzenleyebilirdi. İkinci olarak, BAB, BM Güvenlik Konseyi ve

32 NATO Stratejik Konsepti, 7-8 Kasım 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm) [13 Ağustos 2013].

33 İlhan Uzgel, "ABD ve NATO'yla İlişkiler", *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, Baskın Oran (der.), İstanbul, İletişim Yayınları, Cilt II, 2004, s. 305-306.

34 Avrupa ülkelerinin daha fazla sorumluluk almaları gerektiği Stratejik Konsept'in 36. maddesinde ifade edilirken, örgütlerin tamamlayıcı rolleri 27. maddede vurgulanmıştır.

35 Berlin Meeting of the NAC, 10-11 January 1994, Press Communiqué M-NAC-1 (96) 63.

AGİT denetiminde yürütülen barışı koruma ve çatışma önleme operasyonlarında bu örgütlerin talebi üzerine faaliyete geçebilirdi.<sup>36</sup> Üçüncü olarak, BAB şapkası altında bir operasyon yürütülebilmesi için ya BAB üyeleri oybirliği ile karar almalı veya Maastricht Antlaşması sonucunda BAB'ı kendi savunma kolu olarak ilan eden Avrupa Birliği talepte bulunmalıydı. Son olarak, BAB'a tahsis edilen sınırlı kuvvetlerle başarılı bir operasyon gerçekleştirilemeyeceği gerçeği, BAB çatısı altındaki operasyonlarda NATO imkân ve kabiliyetlerine erişim sağlanmasını gerektirmekteydi. Bu çerçevede NATO, "Birleşik Karma Görev Gücü" (BKGG) olarak adlandırılan NATO içinde konuşlandırılmış kuvvetleri BAB operasyonları için tahsis etmeye karar vermiştir. Dolayısıyla, içerik itibarıyla AGSK, BAB tarafından BKGG'nin kullanılmasıyla yapılan operasyonları ifade etmekteydi.

BAB tarafından BKGG'nin kullanılması suretiyle gerçekleştirilecek AGSK operasyonlarının iki temel sınırlaması vardı: İlk olarak, AGSK'nın askeri kolu olan BKGG için ayrı bir komuta sistemi oluşturulması öngörülmemiş, BKGG'nin "NATO'dan ayrılabilir fakat ayrı olmayan" bir formül çerçevesinde BAB operasyonlarında kullanılmasına karar verilmişti.<sup>37</sup> Bir başka deyişle, Avrupa Müttefik Kuvvetleri Yüksek Komutanı (SACEUR-*Supreme Allied Commander Europe*) komutası altına alınan BKGG'nin gerekli hallerde BAB'a tahsis edilmesi ve BAB operasyonundaki görevini tamamlayan BKGG'nin NATO entegre askeri yapısı içindeki konumuna geri dönmesi öngörülmüştü. Dolayısıyla, AGSK için özerk bir kuvvet oluşturulmamış ve sistem NATO'nun entegre askeri yapısı içine dahil edilmişti. İkinci olarak, AGSK çerçevesinde bir operasyon NATO'da Kuzey Atlantik Konseyi rızasına bağlı hale getirilmmişti. Çok-uluslu ve kara-hava-deniz unsurlarını bünyesinde toplayan karma bir yapıya sahip BKGG'nin BAB'a tahsis edilmesi için Kuzey Atlantik Konseyi'nin onayı gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, ABD Avrupa'nın yakın coğrafyasındaki bir krize müdahale etmek istemese bile bu operasyonda BAB'ın BKGG'yi kullanıp kullanamayacağına dair söz hakkına sahip olacaktı.

Sonuç olarak, Soğuk Savaşın ardından NATO, AB-BAB-NATO üçgeninde yaşanan bu dönüşüm sürecinde Avrupa güvenliğindeki ayrıcalıklı konumunu korumaya devam etmiştir. AB, BAB ve NATO resmi belgelerinde BAB'ın NATO'nun Avrupa ayağını güçlendirici bir unsur olarak düşünülmesi, NATO içindeki AGSK'nın BAB'ı araç olarak kullanmasının öngörülmesi ve AB'nin de kendi savunma politikasını oluşturana kadar temelde NATO kaynaklarından yararlanması planlanan BAB'dan istifade edecek olması bu üçlü modelde başat rolün NATO'ya verildiğinin önemli göstergeleridir. AB bu süreçte kendine ait bir savunma politikası geliştiremese de, 1950'lerden bu yana savunma konularının bütünleşme süreci kapsamında tartışılmaması tabusu yıkılmıştır.<sup>38</sup> Fakat, bu durum AB'nin NATO'ya bağımlılığını kırmaya yetmemiştir. AB'nin ODPG geliştirme yönündeki çabalarına rağmen, 1990'larda Balkanlarda patlak veren

36 BAB Petersberg Deklarasyonu'nun 1. bölümünün 3. başlığında bu koşula yer verilmiştir.

37 Nora Bensahel, "Separable But Not Separate Forces: NATO's Development of the Combined Joint Task Force," *European Security*, Cilt 8 (2), 1999, s. 52-72; Peter, Schmidt "ESDI: Separable But Not Separate," *NATO Review*, Cilt 48 (1), 2000, s. 12-15.

38 Sinem Akgül Açıkmeşe, "The Underlying Dynamics of the European Security and Defence Policy", *Perceptions*, Cilt 9 (1), Mayıs 2004, s. 124.

krizlere müdahale etmekte etkisiz kalması, radikal bir değişimin gerekliliğini ortaya koymuştur. AB'deki bu değişim, 1999'dan itibaren başlayacak, böylece AB-NATO ilişkilerindeki altın yıllar sona erecektir.

## NATO-AB İlişkilerinde Kaygılı Yıllar

1998 St. Malo Zirvesi'nde Fransa ve İngiltere'nin ODGP çatısı altında bir savunma politikası oluşturulmasını önermeleri ile birlikte NATO-AB ilişkilerinde de "kaygılı yıllar" başlamıştır. Bu çerçevede, NATO'nun temel kaygıları kendisine alternatif bir oluşumun varlığı çerçevesinde şekillenirken, AB'nin kaygıları savunma harcamalarına fazla pay ayırmadan NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB'ye tahsis edilmesi gereksinimine odaklanmış, NATO üyesi olup da AB üyesi olmayan başta Türkiye gibi ülkelerde ise Avrupa güvenlik sisteminden dışlanmışlık kaygıları ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, 1990'lar boyunca AB'nin henüz askeri güç oluşturulmaması nedeniyle AB-NATO arasındaki işbirliği/çatışma dinamiklerinin tartışılmadığı "altın yıllar", AGSP'nin geliştirilmesiyle, yerini "kaygılı yıllar" bırakmıştır.

## Avrupa Birliği'nin Kaygıları

3-4 Aralık 1998'de Fransa ve İngiltere arasında imzalanan St. Malo Bildirisi ile ODGP kapsamına savunma boyutunun eklenmesi ve bu suretle ODGP'nin bir alt sistemi olarak AGSP'nin tesis edilmesi kararlaştırıldı. Böyle bir oluşuma gerek duyulmasının temel nedeni 1998'de patlak veren Kosova krizinin yarattığı etkiydi. ABD'nin uzak durması nedeniyle AB'nin arka bahçesindeki krize bir yıl süreyle müdahale edilememesi ve NATO müdahalesi sırasında da askeri açıdan ABD'ye bağımlılığın gözler önüne serilmesi sonucunda AB'nin NATO'ya ne kadar bağımlı, ABD'nin ise askeri açıdan AB'den ne kadar üstün olduğu ortaya çıkmıştı.<sup>39</sup> Dolayısıyla, AB üyeleri yakın çevrelerindeki krizlerde başlarının çaresine bakabilmek amacıyla Maastricht'te planladıkları ama bir türlü hayata geçiremedikleri ortak savunma politikasını nihai olarak tesis etmeye karar verdiler.

AGSP'nin temellerinin atıldığı St. Malo Zirvesi'nde üç önemli karar alındı. İlk olarak, AB'nin uluslararası krizlerle mücadele edebilecek özerk bir eylem kapasitesi ile donatılması ve bu hedef doğrultusunda elverişli askeri güç ile desteklenmesi öngörüldü. İkinci olarak, AB'nin NATO'nun bir bütün olarak faaliyete geçmediği durumlarda askeri operasyonlar yürütebilmesine karar verildi. Bir başka deyişle, uluslararası bir krize katılıp katılmama konusundaki ilk tercih hakkı NATO'ya ve dolaylı olarak NATO içindeki başat konuma sahip ABD'ye bırakıldı. Son olarak, St. Malo'da AB'nin askeri imkân ve kabiliyetleri konusu da ele alınarak, Birliğin NATO kaynaklarından yararlanabilmesi ve/veya kendi yeteneklerini geliştirmesi için bir mekanizma oluşturulmasına karar verildi.<sup>40</sup> So-

39 Kosova krizi etkisi için bkz. Margarita Mathiopoulos ve István Gyarmati, "St. Malo and Beyond: Toward European Defence", *The Washington Quarterly*, Cilt 22 (4), 1999, s. 68; Philip H. Gordon, "Their Own Army? Making European Defence Work", *Foreign Affairs*, Cilt 79 (4), 2000, s. 14.

40 St. Malo Bildirisi için bkz. Mark Oakes, *European Defence: From Pörschach to Helsinki*, House of

nuçta, Özen'in de belirttiği üzere, St. Malo'da Avrupa savunması konusunda kabul edilen deklarasyon, AB'nin NATO odaklı güvenlik yaklaşımı olan AGSK siyasetinden, özerk bir AGSP'ye kaymasını ifade ediyordu.<sup>41</sup>

AGSP'nin gelişiminde 1999 dönüm noktasıdır. Resmen ilan edildiği 3-4 Haziran 1999 Köln Zirvesi'nde ve ardından 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde AGSP'nin kurumsal ve askeri yapısına dair önemli kararlar alındı. St. Malo kararlarının aynen benimsendiği Köln Zirvesi'nde, AB'nin uluslararası krizlerle mücadele edebilecek özerk bir eylem kapasitesi ile donatılması ve bu kapasite doğrultusunda gerekli askeri güç ile desteklenmesi, bir başka deyişle BAB'ın Petersberg Görevlerinin AB tarafından AGSP şemsiyesi altında yerine getirilmesi öngörüldü. Söz konusu görevlerin AB tarafından üstlenilmesiyle BAB'ın görevini tamamlayacağı ve 2000 yılında feshedileceği, fakat bunun ortak üyelerin statülerini etkilemeyeceği de Zirvede vurgulanan hususlar arasındaydı.<sup>42</sup>

Helsinki Zirvesi'nde ise askeri kuvvet konusu kapsamlı şekilde ele alınmış ve AGSP kapsamında 50-60.000 personelden oluşan, 60 gün içinde harekate hazır hale gelip, kriz mahallinde bir yıl boyunca faaliyet gösterebilen, gerekli komuta, kontrol, istihbarat ve lojistik birimleri ile hava ve deniz kuvvetlerini kapsayan ve amacı Petersberg Görevlerinin yerine getirilmesi olan Avrupa Acil Müdahale Gücü'nün (*European Rapid Reaction Force*) 2003'e kadar oluşumuna dair "Temel Hedef" kabul edildi.<sup>43</sup> Ardından Helsinki Temel Hedefi'nde belirlenen kuvvet ihtiyacının karşılanması için 21 Kasım 2000'de düzenlenen Avrupa Yetenekler Taahhüdü Konferansı'nda AB üyesi ülkelerin yapacağı katkılar belirlendi.<sup>44</sup>

Tüm bu özerk düzenlemelere rağmen, Avrupa-Atlantik güvenlik bölgesinde ABD'nin liderliğinin ve NATO'nun gerekliliğinin altını çizmek üzere, Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 29. maddesinde bu kapasitenin geliştirilmesindeki temel amacın NATO'nun tümüyle müdahil olmadığı uluslararası krizlere AB önderliğinde askeri operasyonlarla müdahale edilmesi olduğu, fakat bu süreçte bir Avrupa Ordusu oluşturulmasının hedeflenmediği vurgulanmıştır. Bir başka deyişle, AB her ne kadar kendine özgü bir

---

Commons Library Research Paper 00/20, Londra, 2000, s. 42-43.

41 Çınar Özen, "ESDP-NATO Relations: Considerations on the Future of European Security Architecture", *Turkish Yearbook of International Relations*, Cilt 33, 2002, s. 232.

42 Köln Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi, 3-4 Haziran 1999, [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm) [13 Ağustos 2013], BAB ile ilgili düzenlemeler Köln Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin "AGSP'nin Güçlendirilmesi Üzerine Avrupa Konseyi Deklarasyonu" başlıklı 3 numaralı ekinde yer almaktadır.

43 Helsinki Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi, 10-11 Aralık 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm) [13 Ağustos 2013]; Temel Hedef ile ilgili düzenlemeler Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 4 numaralı ekinde yer almaktadır.

44 Avrupa Yetenekler Taahhüdü Konferansı Sonuç Bildirgesi, 21 Kasım 2000, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Military%20Capabilities%20Commitment%20Declaration.pdf> [14 Ağustos 2013]. Bildirgede, AB'ye aday ülkelerin potansiyel katkılarında da yer verilmiştir. Buna göre, Türkiye 5.000, Norveç 1.200, Çek Cumhuriyeti ve Polonya 1.000'er, Macaristan 450 ve Slovakya 350 askerden oluşan birliklerle katkı sağlamayı taahhüt etmiştir. Bkz. Hunter, *The European Security and Defence Policy*, s. 95.



yapılanma içine girse de, AGSP'nin gelişim sürecinde transatlantik ilişkilere karşı ihtiyatlı tutumunu korumuştur.

Helsinki Zirvesi'nin NATO-AB ilişkilerini ilgilendiren kararlarından bir diğeri de, AB üyesi olmayan NATO üyelerinin NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı operasyonlara katılabilecekleri, NATO imkânlarının kullanılmadığı durumlarda ise ancak Konsey tarafından davet edilerek operasyonlara müdahil olabileceklerine ilişkindir.<sup>45</sup> AB'nin düzenlediği kriz yönetimi operasyonlarına AB üyesi olmayan NATO üyeleri ve AB'ye aday ülkelerin katkı sağlamasına imkân veren yöntem ve ilkeler Haziran 2000'deki Feira Zirvesi'nde ayrıntılı olarak belirlendi. Bu çerçevede, Avrupa Birliği üyesi olmayan Avrupalı NATO müttefiklerinin (belirtilen dönemde Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Norveç, İzlanda, Türkiye) ve aday ülkelerin (belirtilen dönemde Litvanya, Letonya, Kıbrıs, Malta, Estonya, Bulgaristan, Romanya, Slovenya ve Slovakya) AB tarafından yürütülen kriz yönetimi operasyonlarına katılabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapıldı. Söz konusu düzenlemeler, kriz olmayan dönemlere ve kriz dönemlerine ilişkindir. Kriz olmayan dönemlerde bu ülkelerin AGSP'ye ilişkin gelişmeler hakkında bilgilendirilmesini hedefleyen toplantılar yapılması öngörülmüştür. Kriz yönetimine ilişkin bir operasyon söz konusu olduğunda ise, eğer NATO imkân ve kabiliyetleri kullanılacaksa, AB üyesi olmayan Avrupalı NATO müttefiklerinin bu operasyona kuvvet tahsis etmek suretiyle ve AB üyeleri ile eşit hak ve yükümlülükler doğrultusunda katılmalarına karar verilmişti. Söz konusu ülkeler Katkıda Bulunanlar Komitesi olarak adlandırılan ve operasyonun yürütülmesine ilişkin konularda tartışma platformu işlevi gören bir sistem dahilinde operasyonun günlük işleyişine hakim olabileceklerdi. Bu noktada, Türkiye de dahil olmak üzere NATO müttefiki olup da AB'ye üye olmayan Avrupalı ülkelerin operasyonun yürütülmesinde Katkıda Bulunanlar Komitesi aracılığıyla söz sahibi olacakları, operasyonun başlatılıp başlatılmamasına ve sona erdirilmesine ilişkin kararın ise yalnızca AB'ye üye devletler tarafından verileceğinin hatırlatılması uygun olacaktır. NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanılmaması durumunda, üçüncü ülkelerin ancak Zirve tarafından oybirliği ile alınacak bir kararla operasyona katılabilecekleri de Feira'da tespit edilen hususlar arasındaydı.<sup>46</sup>

7-10 Aralık 2000 Nice Zirvesi'nde bir yıldır çeşitli platformlarda AGSP'ye ilişkin olarak alınan kararlar yinelenmiş ve güncellenmiştir. Nice'de alınan üç karar AGSP'nin geleceği ile NATO-AB işbirliği/çatışma dinamiklerinin şekillenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. İlk olarak, Helsinki'de ayrıntıları tespit edilen Acil Müdahale Gücü'nün NATO'nun komuta yapısı ve planlama kabiliyetinden yararlanması, yani AB'nin komuta, kontrol, planlama ve istihbarat konularında kendine ait bir yapılanmaya gitmemesi kararlaştırıldı. İkinci olarak, AB'nin NATO imkân ve kabiliyetlerine her somut

45 AB üyesi olmayan NATO üyelerinin operasyonlara katılımı hakkındaki düzenlemeler Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 4 numaralı ekinde yer almaktadır.

46 Feira Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi, 19-20 Haziran 2000, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm) [14 Ağustos 2013]. AB üyesi olmayan NATO üyeleri ile aday ülkelerin AB'nin askeri kriz yönetimine katkı sağlamasına olanak sağlayan düzenlemeler Feira Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin "AGSP'nin Güçlendirilmesi Üzerine Başkanlık Raporu" başlıklı 1 numaralı ekinde yer almaktadır.

durumda Kuzey Atlantik Konseyi'nin onayına bağlı olarak değil, garantili ve otomatik erişim hakkı kazanması talep edildi. Üçüncü olarak ise AB Genelkurmayının operasyonel kabiliyete sahip olmaması yönündeki eğilim Nice'de tekrarlanarak, bu alanda NATO'nun başat rolünün altı çizildi.<sup>47</sup>

Bu gelişmeler ışığında, 2000'lerin başında varılan noktada, AGSP'nin görev alanı ve askeri gücü bakımından sınırlı ve bu sınırlılığın etkisiyle NATO ve ABD'ye bağımlı ve çelişkiler içeren bir politika olduğu yorumu yapılabilir. AGSP, görev alanı bakımından Petersberg Görevleri ile sınırlandırılmış; hatta bu görevlerin yerine getirilmesine yönelik operasyonlara NATO'nun müdahil olmak istememesi durumunda bu politikanın işlerlik kazanabileceği kabul edilmiştir. Helsinki'de oluşturulması öngörülen Acil Müdahale Gücü'nün askeri veriler ışığında ancak küçük ölçekli operasyonları gerçekleştirebileceğinin saptanması ve komuta, kontrol, muhabere ve istihbarat alanlarında AB'nin kendi kaynaklarının oluşumuna engel olunması nedenleriyle AGSP'nin askeri açıdan da sınırlı bir politika olduğu sonucuna varılabilir.<sup>48</sup>

AGSP'nin askeri açıdan sınırlılığı bu politikayı ve dolayısıyla AB'yi NATO'ya bağımlı hale getirmiştir. Operasyonu yapacak kuvvet ve lojistik, bu kuvvete yön verecek komuta-kontrol zinciri ve komuta kademesine gerekli bilgiyi verecek istihbarat birimi bakımından Acil Müdahale Gücü, NATO imkân ve kabiliyetlerine bağımlıydı. Bu bağımlılığın en temel nedeni, savunma bütçelerinin Avrupa'nın büyük bölümünde küçülmesidir. Zira Ekonomik ve Parasal Birlik hedefleri doğrultusunda bütçe açıklarını gayrisafı yurtiçi hasılanın %3'ünün altında tutmak zorunda olan AB üyelerinin ilk tasarruf edecekleri kalem savunma harcamalarıydı.<sup>49</sup> Dolayısıyla, AGSP çerçevesinde NATO'nun sahip olduğu yapılanmaların aynısını AB çatısında yeniden oluşturmanın yaratacağı mali külfet yerine, NATO'ya bağımlılık tercih edilmiştir.<sup>50</sup> AGSP'nin NATO'ya bağımlılığı, bu politikanın çelişkili bir politika olması sonucunu doğurmaktadır; zira özerklik iddiasında olan bir politikanın her açıdan kendine yetebilmesi gereklidir.

AGSP'nin askeri sınırlılıkları AB üyelerinin Helsinki'de ortaya konulan Temel Hedef 2003'ü gözden geçirmelerini gerektirmiştir. Acil Müdahale Gücü ile AB'nin ihtiyaç duyduğu kuvvet gereksiniminin (birliklerin teçhizatları, konuşlanma, sürdürülebilirlik, rotasyon vb. konular başta olmak üzere) karşılanamadığının görüldüğü Şubat 2003'te İngiltere ve Fransa arasında gerçekleşen Le Touquet Zirvesi'nde 1500 askerden oluşan, ulaştırma vasıtalarıyla desteklenen ve sürdürülebilir nitelik taşıyan yeni bir birlik oluşturulması kararlaştırıldı. Avrupa Muharebe Grupları (*European Battlegroups*) olarak adlandırılan ve 17-18 Haziran 2004'teki Brüksel Zirvesi'nde benimsenen Temel Hedef 2010

47 Nice Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi, 7-10 Aralık 2000, [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_en.htm#III](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm#III) [14 Ağustos 2013].

48 Çınar Özen, "Consequences of the European Security and Defence Policy for the European Non-EU NATO Members", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 1 (1), Güz 2001, s. 140-146.

49 Meltem Müftüler Baç, "Turkey's Role in the EU Security and Foreign Policies," *Security Dialogue*, Cilt 31 (4), 2000, s. 496.

50 François Heisbourg, "Europe's Strategic Ambitions: The Limits to Ambiguity", *Survival*, Cilt 42 (2), Yaz 2000, s.10-11.

çerçevesinde oluşturulması öngörülen bu yeni yapı, 15 gün içinde harekete hazır olup, en az 30 gün süreyle kendi imkânları ile harekâtı devam ettirebilecek kapasitede tabur büyüklüğünde (her biri yaklaşık 1500 askerden oluşan) bir birliği ifade ediyordu.<sup>51</sup>

Temel Hedef 2010, AB'nin askeri sınırlılıklarını gidermek amacıyla Avrupa Savunma Ajansı'nın (ASA) kurulmasını da kapsayan bir belgedir. ASA, dönemin ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana'nın adıyla da anılan (Solana Belgesi) "Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Avrupa" başlıklı Avrupa Güvenlik Stratejisi Belgesi'nde (2003) belirtildiği şekilde, Avrupa askeri kaynaklarının daha esnek ve etkili şekilde gelişimine katkı sağlamak amacıyla 12 Temmuz 2004'te kurulmuştur.<sup>52</sup> ASA'nın temel hedefleri, savunma kapasitesinin geliştirilmesi, Savunma Araştırma ve Geliştirme faaliyetlerini destekleme, silahlanma işbirliğinin teşviki, rekabet edebilir bir Avrupa Savunma Teçhizatı Pazarı kurulması ile Avrupa Savunma, Teknoloji ve Sanayi Kaynaklarının güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.<sup>53</sup>

AB'nin Temel Hedef 2010 ve diğer askeri kapasite geliştirme girişimleriyle (Avrupa Kabiliyet Eylem Planı, Kabiliyet Geliştirme Mekanizması ve operasyonların finansmanı ile ilgili Athena Mekanizması gibi) askeri sınırlılıklarını giderip gideremediği henüz netlik kazanmasa da, AB bugün gelinen noktada NATO'ya bağımlılığını ve NATO'nun öncül rolünü kabullenmeye devam etmektedir.<sup>54</sup> Bu kabulleniş, 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda OGSP'nin "ortak savunmalarının NATO çerçevesinde sağlandığını kabul eden belirli üye devletlerin NATO'dan kaynaklanan yükümlülüklerine saygı göstereceği" hükmünde de kendini gösterir.<sup>55</sup> Lizbon Antlaşması'na eklenen kolektif meşru müdafaa hükmü bile, her ne kadar Washington Antlaşması'nın 5. maddesinden esinlense de, NATO'nun öncü rolünü ortaya koymaktadır:

Bir üye devletin ülkesinin silahlı saldırıya uğraması halinde, diğer üye devletler, BM Şartı'nın 51. maddesine uygun olarak, bu devlete kendi imkânları dahilindeki tüm araçlarla yardım ve destekte bulunmakla yükümlüdür. Bu, belirli üye devletlerin güvenlik ve savunma

51 Temel Hedef 2010'nun desteklenmesi konusu 17-18 Haziran 2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 62. maddesinde yer almaktadır. Kasım 2004'te gerçekleştirilen Kabiliyet Taahhüt Konferansıyla üye ülkeler Muharebe Grupları için yapacakları taahhütleri belirlemişlerdir.

52 Temel Hedef 2010 belgesinin 5b maddesinde ASA'nın kurulması ifade edilmektedir. ASA'nın kuruluşu 12 Temmuz 2004 tarihli Ortak Eylem kararıyla tamamlanmıştır. Ortak Eylem Belgesi için bkz. [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/COUNCIL\\_JOINT\\_ACTION\\_2004\\_551\\_CFSP.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/COUNCIL_JOINT_ACTION_2004_551_CFSP.pdf) [25 Ağustos 2013].

53 ASA hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.eda.europa.eu/home>; Baudouin Heuninckx, "The European Defence Agency Capability Development Plan and the European Armaments Cooperation Strategy: Two Steps in the Right Direction", *Public Procurement Law Review*, 18 (4), 2009, s. 1-11.

54 Avrupa Kabiliyet Eylem Planı için bkz. Burkard Schmitt, *European Capability Action Plan (ECAP)*, Paris, ISS, 2005; Athena için bkz. [http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-\(csdp\)/financing-of-csdp-military-operations](http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-(csdp)/financing-of-csdp-military-operations) [17.8.2013].

55 Lizbon Antlaşması ile AGSP kavramının yerini OGSP (Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası) almıştır. OGSP ile ilgili maddeler Lizbon Antlaşması'nın 2. bölümünde yer almaktadır.

politikalarının özel niteliğine halel getirmez. Bu alandaki taahhütler ve işbirliği, NATO üyesi devletlerin, kolektif savunmalarının temeli ve bunun uygulanma platformu olmaya devam eden NATO çerçevesindeki yükümlülüklerine uygun olur.<sup>56</sup>

1999'dan itibaren OGSP'nin gelişimi konusunda atılan adımlar, bugün varılan noktada AB'yi tam anlamıyla bir askeri aktöre dönüştürmese de, NATO'ya bağ(ım)lılığı kabullenen Birliğin bu yönde ilerlemesinin önünü açmıştır. AB'nin tamamladığı veya halihazırda devam eden görev ve operasyonları bu konuda kaydedilen ilerlemenin, en azından AB'nin sadece sivil bir güç olarak anılamayacağıının önemli göstergeleridir.

## Türkiye'nin Kaygıları

1952'den bu yana Kuzey Atlantik İttifakı'nın üyesi olan Türkiye'nin kaygılarının başında, özerk bir AGSP'nin hayata geçirilmesi ile birlikte Batı güvenlik sisteminde NATO'nun pozisyonunun değişmesi ihtimali karşısında Türkiye'nin dış ve güvenlik politikasının geçireceği dönüşüm gelmekteydi.<sup>57</sup> NATO içinde ikinci büyük askeri güce sahip Türkiye, NATO'dan bağımsız bir Avrupa güvenlik ve savunma yapısının gelişiminden ziyade, İttifak'ın Avrupa ayağını güçlendirecek faaliyetler yürütülmesini savunmaktaydı. Bu kapsamda Türkiye, St. Malo süreci sonucunda NATO dışında bir güvenlik yapılanmasının devreye girmesi nedeniyle hayal kırıklığına uğradı. Zira BAB'ın operasyonel faaliyetlerinin AB'ye devredilmesi olasılığı ve BAB ortak üyeliği statüsünün geleceğinin muğlaklığı nedenleriyle AB üyesi olmayan Türkiye BAB'dan kaynaklanan avantajlı konumunu yitirecekti.

Türkiye, Acil Müdahale Gücü'nün Türkiye'nin yakın coğrafyasında ve ulusal güvenlik çıkarlarını tehdit edebilecek bir bölgede kullanılmasından da endişe duyuyor, bu nedenle de bu türdeki AB operasyonları için önceden kendisine bilgi verilmesini ve danışılmasını istiyordu. Ocak 2001 tarihli NATO-AB toplantısında Büyükelçi Onur Öymen bu talebin altını çizerek, Avrupa'daki 16 kriz bölgesinden 13'ünün Türkiye'nin yakın coğrafyasında olduğunu ve bu nedenle Türkiye'nin AGSP karar alma mekanizmasına dahil edilmesi gerektiğini savunmuştu.<sup>58</sup> AB, Petersberg Görevleri kapsamında Türkiye'nin komşu bölgelerindeki (Türkiye-Yunanistan, Kıbrıs, Kürt sorunu, Karabağ sorunu v.b.) krizlere müdahale etmek isteyebilirdi.<sup>59</sup> Türkiye'nin üyesi olduğu NATO'nun kaynakları kullanılarak özellikle Kıbrıs ve Ege'de Acil Müdahale Gücü'nün operasyon yapmasının Türkiye'nin ulusal güvenlik çıkarlarına aykırı olduğu açıktı.<sup>60</sup> Bir başka deyişle, Türkiye

56 Kolektif meşru müdafaa ile ilgili madde, Lizbon Antlaşması'nın OGSP'yle ilgili 2. bölümün 7. paragrafında düzenlenmektedir.

57 Özen, "ESDP-NATO Relations", s. 247.

58 Onur Öymen, "Turkey and its Role in European Security and Defence," *Insight Turkey*, Cilt 3 (1) 2001, s. 56.

59 Özen, "ESDP-NATO Relations", s. 248. Benzer bir yorum için bkz. Münevver Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı", *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 20 (2), 2012, s. 101-102.

60 Şebnem Udum, "Turkey and the Emerging Security Framework," *Turkish Studies*, Cilt 3(2),

jeopolitik konumu itibarıyla ve kriz bölgelerine yakınlığı nedeniyle AB çatısındaki operasyonların planlamasına, hazırlıklarına ve yürütülmesine diğer ülkelerle eşit şartlarda dahil olmak istiyordu.<sup>61</sup> Oysa, Feira ve Nice Zirvesi kararları sonucunda Türkiye'ye tanınan çok sınırlı bir katılım hakkıydı. AB üyesi olmayan Avrupalı NATO müttefiklerinin operasyonlara katılabilmelerine imkân veren çerçeve niteliğindeki Katkıda Bulunanlar Komitesi'nin stratejik komuta ve yönlendirme yetkisinin bulunmaması operasyonun yürütülmesi bakımından Türkiye'nin rolünü bir hayli sınırlıyordu.<sup>62</sup> Kaldı ki, Türkiye ve diğer beş Avrupalı NATO müttefikinin herhangi bir operasyonun yapılıp yapılmayacağına ilişkin söz söyleme hakkı yoktu. Bu çerçevede, Türkiye'nin üzerinde ısrarla durduğu husus BAB ortak üyeliğinden kaynaklanan haklarının muhafaza edilmesi, yani *status quo*'nun korunmasıydı. Öymen'in de belirttiği gibi, BAB merkezli operasyonların hazırlığı, planlanması ve yürütülmesinde BAB üyeleri ile eşit haklara sahip olan Türkiye'nin BAB'ın AB'ye devredilmesi sonucunda aynı hakların devamını talep etmesi doğaldı.<sup>63</sup>

AGSP'nin hayata geçirildiği ilk yıllarda bu kaygılar giderilemediğinden, Türkiye'nin elindeki en önemli koz Kuzey Atlantik Konseyi'ndeki oy hakkına dayanarak AB'nin NATO imkân ve kabiliyetlerine otomatik erişimini veto etme imkanı olmuştur. Türkiye'nin kaygılarını gidermek ve vetosunu kaldırmak amacıyla ABD, İngiltere ve Türkiye arasında 26 Kasım 2001'de gerçekleştirilen görüşmelerin neticesinde kabul edilen Ankara Mutabakatı/Uzlaşısı uyarınca, NATO müttefikleri arasındaki anlaşmazlıklar ve BM'nin ilgilendiği uluslararası çatışmalar AB görevleri dışında bırakılmış, Avrupalı müttefiklere coğrafi yakınlığı bulunan ve onların ulusal güvenlik çıkarlarını etkileyen durumlarda AB Konseyi'nin bu ülkelerle genişletilmiş diyalog ve işbirliği kurmasına karar verilmiştir. Bunun karşılığında da Türkiye, NATO'nun planlama kabiliyetine AB'nin otomatik erişim hakkını kabul etmiştir.<sup>64</sup> Yunanistan'ın Ankara Mutabakatına itirazları nedeniyle uzayan sürecin sonunda, 24-25 Ekim 2002 tarihli Brüksel Zirvesi'nde kabul edilen Brüksel Belgesi'yle (Nice Uygulama Belgesi olarak da anılmaktadır) NATO-AB arasında engel teşkil eden sorunlara çözüm bulunmuştur.<sup>65</sup>

---

2002, s. 90.

61 Mustafa Kibaroglu, "Turkey's Triple Trouble: ESDP, Cyprus and Northern Iraq", *Insight Turkey*, Cilt 4 (1), 2002, s. 51-52.

62 "The Turkish General Staff View on ESDP", *Insight Turkey*, Cilt 3 (2), 2001, s. 89.

63 Öymen, "Turkey and its Role in European Security and Defence", s. 54.

64 Sinem Akgül Açıkmeşe ve Dimitrios Triantaphyllou, "The NATO-EU-Turkey Trilogy: The Impact of the Cyprus Conundrum", *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt 12 (4), Aralık 2012, s. 562; Özen "ESDP-NATO Relations", s. 249; Lale Sariibrahimoğlu, "Commonsense Prevails in Ankara over European Army", *Hurriyet Daily News*, 4 Aralık 2001.

65 Brüksel Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi, 24-25 Ekim 2002, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf) [14 Ağustos 2013]. Yunanistan'ın söz konusu uzlaşmaya yönelik itirazlarının başında iç politikadaki hassasiyet göz önünde bulundurularak Türkiye'den açıkça bahsedilmemesi ve NATO'nun AB üyelerine karşı kullanılamayacağı hükmünün eklenmesi gelmekteydi. Belgenin başlığı dışında Türkiye yerine AB üyesi olmayan müttefikler ifadesi kullanılarak bu soruna çözüm bulunmuştur. Ayrıca, Yunanistan'ın talebi doğrultusunda NATO'nun da AB üyelerine karşı kullanılamayacağı hükmü Nice Uygulama Belgesi'nin 2. maddesinde benimsenmiştir. Yunanistan'ın konuyla ilgili itirazları ve müzakere süreciyle ilgili ayrıntılar için bkz. Daniela Spinant, "Greece in Favour, but Turkey Against EU-

Sonuç olarak, 1999'da AB'ye adaylığı tescil edilen Türkiye, parçası olmayı hedeflediği Birliğin savunma politikasını sekteye uğratmamak ve AB'den müzakere tarihi alma konusunda sorun yaşamamak arzusuyla AB'nin NATO imkân ve kabiliyetlerine erişimi üzerindeki vetosunu Ankara Mutabakatı ile kaldırmıştır. AB, Nice Uygulama Belgesi ile hayata geçirilen bu uzlaşıda Türkiye'nin temel kaygılarını gidermiş, fakat 2004 genişlemesinde Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB üyesi olmasıyla Türkiye için NATO-AB işbirliğine dair aşağıda ele alınacak yeni kaygılar ortaya çıkmıştır:<sup>66</sup>

## NATO'nun Kaygıları

Soğuk Savaş boyunca Avrupa-Atlantik bölgesinin yegâne savunma örgütü olan NATO'nun AB'nin özerk bir savunma yapısı geliştirmesine yönelik temel kaygısı öncelikli konumunu korumak olmuş; bu nedenle müttefikler AB içindeki yeni yapılanmanın İttifakın Avrupa ayağını güçlendireceğini her fırsatta dile getirmişlerdir. NATO için bu ana sorunun ürettiği türev kaygılar arasında AB üyesi olmayan İttifak üyelerinin OGSP sürecine katılımlarının en üst seviyede sağlanması, NATO kaynaklarının kopyalanmaması ve NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB'ye tahsisinde NATO'nun söz hakkının mümkün olduğunca kaybedilmemesi yer almıştır.

St. Malo'da AB için özerk bir savunma politikası hedefinin ilan edilmesine ilk tepki, ABD Dışişleri Bakanı Madeleine Albright'ın 7 Aralık 1998'de *Financial Times* gazetesinde yayınlanan makalesiyle gelmiştir. Albright, Avrupa'nın savunma kapasitesi geliştirmesine destek vereceklerini, fakat NATO-AB ilişkilerine dair "3D" olarak tanımladığı çekincelerinin bulunduğunu ifade etmiştir.

NATO, AGSP'ye yönelik ilk kurumsal tepkisini 24 Nisan 1999'da yeni Stratejik Konsept'in kabul edildiği Washington Zirvesi'nde vermiştir. İttifak üyeleri AB'nin AGSP kararını memnuniyetle karşıladıklarını belirtmiş; buna karşılık o tarihte AB üyesi olmayan Avrupalı müttefiklerin (Norveç, Türkiye, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve İzlanda) AB öncülüğündeki kriz yönetimi operasyonlarına mümkün olan en üst düzeyde katılımlarının garanti altına alınması ve İttifak'ın tümüyle müdahil olmadığı durumlarda AB'nin askeri harekatlara karar verebilmesi hususlarına dikkat çekmişlerdir. Bu şartların yerine gelmesi halinde NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB'ye tahsis edilmesinin ancak her somut olayın durum bazında değerlendirilmesi ve Kuzey Atlantik Konseyi'nin oybirliği ile alacağı bir kararla mümkün olabileceği vurgulanmıştır.<sup>66</sup> Öte yandan AB, Kuzey Atlantik Konseyi'nin oybirliğiyle karar almasının acil müdahale gerektiren hallerde AB'yi sınırlayacağını ifade etmiş, bu nedenle AB'nin NATO kaynaklarına otomatik erişim hakkı edinmesi gerektiği konusunda NATO'yu ikna etmeye çalışmıştır. NATO'nun AB'nin baskılarıyla ne tür bir sonuca ikna olduğu ve AB-NATO ilişkilerine dair diğer kaygılarının nasıl giderildiği sorularının cevapları, bir sonraki bölümde inceleneceği üzere,

---

NATO Deal", *www.euobserver.com*, 24 Haziran 2002; Sharon Spiteri, "Turkey not Recognizing EU Presidency Greece Deal", *www.euobserver.com*, 2 Temmuz 2002; Missiroli, "EU-NATO Cooperation", s. 21-22.

66 "Washington Meeting of the NAC", 24 Nisan 1994, Press Release NAC-S(99)64.

2002-2003 yıllarında her iki kurumun kendi içinde benimsediği metinlerde ve kurumlar arasındaki uzlaşılarda bulunabilir.

Bu noktada, AB'nin savunma politikasının NATO'nun temel kaygıları ile şekillenen birtakım şartlara bağlı olarak İttifak tarafından desteklendiği sonucuna değinmek gerekir. Bir başka deyişle, NATO Avrupa savunmasındaki öncelikli rolünü koruduğu sürece ve AB'nin bu konuda bir alternatif oluşturmadığı noktaya kadar kıtada savunma yükünün bölüşümüne katkı sağlayan Birliğe destek vermekte, NATO-AB ilişkilerinin derinleştirilmesi için çaba göstermektedir. Bu çerçevede, Kasım 2010'da düzenlenen Lizbon Zirvesi'nde üye ülkeler tarafından kabul edilen yeni Stratejik Konsept ile AB'yle ilişkilerin Avrupa-Atlantik bölgesinin güvenliği için önemi vurgulanmış ve bunu geliştirmek için atılacak adımlar belirlenmiştir. Söz konusu belgede AB'nin ortak güvenlik tehditleri ile mücadele kapasitesini artıracak bir çerçeve sunan Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden duyulan memnuniyet belirtilirken, AB üyesi olmayan İttifak üyelerinin tehditlerle mücadeleye önemli katkılar sağladığı vurgulanarak bu ülkelerin NATO ve AB arasındaki stratejik ortaklık için yürütülen tüm çalışmalara tam katılımının sağlanmasının önemi tekrar vurgulanmıştır.<sup>67</sup> Ayrıca NATO-AB stratejik ortaklığını güçlendirmek için karşılıklı tam açıklık, şeffaflık, tamamlayıcılık ve her iki örgütün kurumsal entegrasyonu ile özerkliğine saygı duyulacağı; kriz alanlarında yürütülen operasyonlarda pratik düzeyde işbirliğinin geliştirileceği; siyasi danışma mekanizmalarının genişletileceği; kapasite geliştirme konusunda işbirliği yapılacağı; tekrarların azaltılacağı ve maliyet verimliliğinin artırılacağı vurgulanmıştır.

NATO'nun bu sürece ve AB ile ilişkilere verdiği önem 20 Mayıs 2012'de gerçekleşen Chicago Zirvesi'nde de teyid edilmiş; stratejik ortaklığın güçlendirilmesi için her iki kurumun operasyonlardaki pratik işbirliğini ilerletmeleri, siyasi danışma sürecini derinleştirmeleri ve yeteneklerin geliştirilmesi için tam olarak işbirliği yapmaları gerektiğinin altı çizilmiştir.<sup>68</sup> NATO, bu Zirvede de NATO-AB ilişkilerine değinen tüm metinlerdeki hassasiyetini sürdürmüş, AB'ye üye olmayan NATO üyelerinin bu sürece tam olarak katılmalarının stratejik ortaklık için taşıdığı önem yinelenmiştir.

## NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği Dinamikleri

AB'nin AGSP'yi ilanının ardından NATO-AB ilişkilerinde kurumsal bir yapının tesis edilmesi için uzun bir müzakere süreci yürütülmüştür. Tüm tarafların kaygıları giderildikten sonra üzerinde uzlaşmaya varılabilen NATO-AB işbirliği çerçevesinin üç ana unsuru Buharalı'ya göre, şu şekilde tanımlanabilir: "NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB tarafından kullanımına ilişkin Berlin-artı düzenlemeleri, NATO-AB Stratejik Ortaklığı için düzenlemeler (AGSP Hakkında NATO-AB Deklarasyonu ve Genel Sekreterler arasındaki

67 NATO Stratejik Konsepti, NATO Lizbon Zirvesi, 19-20 Kasım 2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> [25 Ağustos 2013].

68 İki örgüt arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yönündeki ifadelerle 20. maddede yer verilmektedir. Chicago Zirvesi Sonuç Bildirgesi, 20 Mayıs 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease) [25 Ağustos 2013].

mektup teatisi), AB üyesi olmayan Avrupalı müttefiklerin AGSP'ye katılımlarına ilişkin düzenlemeler (Nice Uygulama Belgesi).<sup>69</sup> Bu çerçevede, bu bölüm bu üç unsurun kağıt üzerinde nasıl düzenlendiği ile sahada nasıl uygulandığını inceleyecektir.

## Kağıt Üzerinde NATO-AB İşbirliğinin Esasları

NATO-AB arasındaki işbirliği çerçevesi genel hatlarıyla AB üyesi olmayan Avrupalı müttefiklerin AB tarafından yürütülen operasyonlara katılmaları ile AB'ye NATO imkân ve kabiliyetlerine garantili erişim hakkı verilmesine ilişkin iki ana eksen belirlemiştir.<sup>70</sup> Katılım konusundaki işbirliği mekanizması en yalın haliyle şu şekilde özetlenebilir: AB üyesi olmayan NATO üyeleri NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı AB operasyonlarına katılma hakkı ile operasyonun gündelik işleyişine dair karar alma mekanizmalarına katılım hakkını elde ederken, NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanılmasının gerekmediği AB operasyonlarına da AB Konseyi'nin oybirliğiyle daveti üzerine katılabileceklerdir.<sup>71</sup>

NATO kaynaklarına erişim konusunda Berlin-artı düzenlemeleri olarak bilinen işbirliği mekanizması da kağıt üzerinde esas olarak şu unsurları içerir:<sup>72</sup> AB öncelikle NATO'nun Avrupa Müttefik Kuvvetleri Yüksek Karargahı'ndaki (SHAPE-*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) planlama kabiliyetlerine otomatik erişim hakkını elde etmiştir. Bu çerçevede, NATO, operasyon öncesi dönemde, yani AB henüz operasyon kararı vermemişken, AB Genelkurmayının askeri-stratejik olasılıklara dair çalışmalarını destekleyecek, operasyon başladıktan sonra ise gerekli operasyonel planlamayı sağlayacaktır.<sup>73</sup> İkinci olarak, AB NATO komuta imkânlarından da yararlanmayı talep edebilecektir. Bu durumda, NATO'nun birincil tercihi NATO Avrupa Kuvvetleri Komutan Yardımcısının (*DSACEUR – Deputy Supreme Allied Command Europe*) AB Operasyonu Komutanı sıfatıyla SHAPE'de görevlendirilerek, AB Operasyonu Karargahını oluşturmasıdır.<sup>74</sup>

Daha sonra planlama ve komuta konularında AB'nin NATO kaynaklarından daha etkili biçimde faydalanmasını sağlamak üzere Ekim 2005'te SHAPE'te bir AB biriminin oluşturulmasına karar verildi. AB Genelkurmayının bir parçası olarak kabul edilen ve "SHAPE'deki AB Hücresi Birimi" (*EU Cell at SHAPE Unit*) olarak adlandırılan bu oluşumun görevi AB Genelkurmayı tarafından "Berlin-artı düzenlemeleri altında NATO ortak

69 Can Buharalı, "Better NATO-EU Relations Require More Sincerity", *EDAM Discussion Paper Series*, No 1, Ocak 2010, s. 3.

70 Akgül-Açıkmeşe ve Triantaphyllou, "The NATO-EU-Turkey Trilogy", s. 563.

71 AB üyesi olmayan NATO üyelerinin AB operasyonlarına katılımıyla ilgili düzenlemeler Nice Uygulama Belgesi'nin 11 ve 12. maddelerinde yer almaktadır.

72 Berlin-artı düzenlemeleri, NATO içinde AGSK'nın işletilmesi halinde BAB'ın gerçekleştireceği operasyonlar için NATO kaynaklarının tahsisine dair 1996'daki Berlin düzenlemeleri üzerine inşa edilen bir model olduğundan, bu kavramla anılır.

73 "Background: EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus", <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> [25 Ağustos 2013].

74 Ibid.



imkân ve kabiliyetlerinin kullanılacağı AB operasyonlarını hazırlamak ve AB tarafından yürütülecek operasyonda potansiyel olarak operasyonun komutanı DSACEUR'i desteklemek" olarak tanımlanmıştı.<sup>75</sup> Benzer şekilde, Ekim 2005'te AB Genelkurmayı içinde NATO Daimi İrtibat Ekibi (*NATO Permanent Liaison Team*) kurulması kararlaştırıldı.<sup>76</sup>

Berlin-artı düzenlemelerinin ele aldığı diğer bir konu da hangi NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB'ye tahsis edileceği ile bu kaynakların gönderilmesi, denetlenmesi geri çağırılması ve görevin sona ermesiyle NATO'ya iadesine ilişkindir.<sup>77</sup> Bu çerçevede, her bir operasyonda, NATO'nun önceden belirlediği kaynaklar listesinden NATO'nun hangi imkân ve kabiliyetlerinin hangi şartlarda AB tarafından kullanılacağı ayrı bir NATO-AB anlaşmasının konusu olacaktır.<sup>78</sup> Bir başka deyişle, Berlin-artı düzenlemeleri, NATO'nun planlama kabiliyetlerini AB'ye otomatik olarak tahsis ederken, komuta ve diğer imkân ve kabiliyetlerin tahsisinin yine durum bazında değerlendirilmesini öngörmüştür.

Berlin-artı düzenlemeleri dördüncü olarak, AB-NATO arasında istihbarat paylaşımını içeren bir güvenlik anlaşmasının aktedilmesini öngörmüş, bu doğrultudaki metin Mart 2003'te yürürlüğe girmiştir. Berlin-artı kapsamındaki bir diğer düzenleme de, askeri kabiliyetlerin geliştirilmesinin planlanması konusunda NATO-AB arasında işbirliğinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede, NATO-AB Kabiliyet Grubu oluşturulmuş ve bu Grup ilk toplantısını Mayıs 2003'te gerçekleştirmiştir.<sup>79</sup> Son olarak, Berlin-artı düzenlemeleri arasında NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı AB operasyonlarında NATO-AB arasındaki danışma mekanizmalarının işleyişi konusu da yer almıştır.

NATO kaynaklarının AB tarafından kullanımının ana hatlarını belirleyen Berlin-artı düzenlemeleri, OGSP'nin NATO müttefikleri için uygulanmayacağı,<sup>80</sup> OGSP'nin NATO'nun bir bütün olarak müdahil olmadığı durumlarda işlerlik kazanabileceği ve son olarak da İttifakın üyesi veya Barış İçin Ortaklık (*BİO - Partnership for Peace*) programı üyesi devletler için bu düzenlemelerinin geçerli olduğu ilkeleri üzerine kuruludur.<sup>81</sup> Bu ilkeleri esas alan Berlin-artı düzenlemeleri iki örgüt arasında işbirliğinin tesisi ve derinleşmesi yönünde önemli fırsatlar sunarken, sahadaki işbirliğinin de temellerini hazırlamıştır.

75 European Union Military Staff, *Providing Military Capabilities to the EU*, Brüksel, 2009, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUMS\\_2009-avril.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUMS_2009-avril.pdf) [26 Ağustos 2013].

76 "The EU-NATO Berlin Plus Agreements", *European Security and Defence Assembly Fact Sheet*, No. 14, Kasım 2009, s. 2.

77 Ibid., s. 1.

78 Bu konulardaki veriler gizli olduğundan AB ve NATO'nun kamuya açık kaynaklarında, NATO'nun AB'ye tahsis edebileceği önceden belirlenmiş imkân ve kabiliyetlere (*pre-identified assets and capabilities*) dair bilgilere erişilememektedir.

79 NATO-AB Kabiliyet Grubu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Paul Sturm, "NATO and the EU: Cooperation?", *European Security Review*, No 48, 2010, [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2010\\_artrel\\_445\\_eu-nato-capabilities.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2010_artrel_445_eu-nato-capabilities.pdf) [26 Ağustos 2013].

80 Bunun karşılığında NATO'nun da NATO üyesi olmayan AB üyelerine karşı kullanılamayacağı kararı alınmıştır.

81 Akgül Açıkmeşe ve Triantaphyllou, "The NATO-EU-Turkey Trilog", s. 563.

## Sahada İşbirliği: Tatbikat ve Operasyonlar

AGSP'nin askeri ve kurumsal yapılanmasının oluşmaya başladığı dönemde ABD'de 11 Eylül 2001'de meydana gelen terör saldırıları, Avrupa-Atlantik güvenlik bölgesinde gündemin ilk sırasına terörizm tehdidini oturtmuştur. Saldırıları sonrasında ABD terörizmle savaş çerçevesinde tüm ilgisini Afganistan ve Irak'a yöneltirken, AB üyesi ülkeler de ABD'nin mücadelesine destek sağlamıştır. Olayların hemen akabinde, 21 Eylül 2001'de kabul edilen AB Terörle Mücadele Eylem Planı'yla üye devletlerin terörle mücadelede işbirliği ve dayanışma içinde hareket etmesi amaçlanmıştır. Söz konusu belgeyle polis ve adli işbirliğin güçlendirilmesi, uluslararası hukuki belgelerin geliştirilmesi, terörizme fon sağlanmasının sona erdirilmesi, hava güvenliğinin güçlendirilmesi ve AB'nin küresel eylemlerinin koordinasyonunun artırılması gibi adımları içeren ifadelere yer verilmiştir.<sup>82</sup> Terörizmle mücadele alanında kurumsal bu desteğin yanı sıra, AB üye devletleri ABD önderliğinde Afganistan'da düzenlenen Kalıcı Özgürlük Operasyonuna (*Operation Enduring Freedom*) bireysel ölçekte katkı sağlamışlardır.<sup>83</sup> Ayrıca, NATO'nun teröre karşı savaşa desteğini artırabilmek ve enerjisini Afganistan'da bulunan Uluslararası Güvenlik Yardım Kuvveti'ne (*International Security Assistance Force-ISAF*) yönlendirebilmesini sağlayabilmek amacıyla, NATO bünyesinde Bosna ve Makedonya'da yürütülen operasyonlar Avrupa Acil Müdahale Gücü'ne devredilmiştir.

Berlin-artı düzenlemelerinin uygulamaya girmesiyle birlikte, AB'nin NATO imkân ve kabiliyetlerini kullandığı ilk kriz yönetimi operasyonu *Concordia*'dır.<sup>84</sup> 31 Mart-15 Aralık 2003 tarihlerinde Makedonya'da gerçekleştirilen ve amacı 2001'deki Ohrid Çerçeve Anlaşması'nın yürütülmesini izlemek olan *Concordia* Operasyonu'nda DSACEUR operasyonel komuta vazifesini yerine getirmiş ve Üsküp'te NATO temsilcilerinin bulunduğu küçük bir karargah Makedonya yetkililerine güvenlik sektörü reformu konusunda destek vermek üzere faaliyet göstermiştir.<sup>85</sup> Berlin-artı düzenlemelerinin kullanıldığı bir diğer operasyon, 28-29 Haziran 2004'te İstanbul'da gerçekleştirilen NATO Zirvesi kararları uyarınca Bosna'daki İstikrar Gücü Harekatı'nın (*Stabilization Force-SFOR*) tamamlanarak, bölgedeki görevin AB'ye devredilmesinin ardından 2 Aralık 2004'te başlayan *EUFOR-Althea* operasyonudur. Başlıca amaçları Bosna-Hersek'te güvenliği sağlamak ve

<sup>82</sup> AB Eylem Planı, 21 Eylül 2001, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf) [27 Ağustos 2013].

<sup>83</sup> European Commission, "The European Union and the United States: Global Partners, Global Responsibilities", 2006, [http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2006\\_us\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2006_us_en.pdf) [27 Ağustos 2013]. AB üye ülkelerinin Afganistan'da yürütülen Kalıcı Özgürlük Operasyonuna sağladıkları askeri katkı için bkz. "ISAF: Key Facts and Figures", [http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/20131014\\_131001-ISAF-Placemat.pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/20131014_131001-ISAF-Placemat.pdf) [27 Ağustos 2013].

<sup>84</sup> AB'nin Makedonya'da yürüttüğü *Concordia* operasyonu, 27 Şubat 2003'te alınan ortak eylem kararıyla başlamıştır. Ortak Eylem Belgesi için bkz. "Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *Official Journal of the European Union*, L34, 11.2.2003, s. 26-29.

<sup>85</sup> Leo Michel, "NATO-EU Cooperation in Operations", *Research Paper-NATO Defence College*, No 31, 2007, s. 3.

barış anlaşmasının uygulanmasını gözetmek olan bu operasyonda da DSACEUR operasyonel komuta vazifesini yerine getirmiş, iki örgütün Genel Sekreterleri arasındaki mektup teatisinin ardından Napoli'deki NATO karargahı komutanı AB komutasına atanmıştır.<sup>86</sup> Halen devam eden bu operasyonda Saraybosna'da savunma reformu desteği sağlamak ve savaş suçluların gözaltında tutulmasına yardımcı olmak gibi görevler üstlenen bir NATO birimi vazife yapmaktadır.

AB-NATO arasında sahadaki işbirliğinin diğer bir boyutu da 19-25 Kasım 2003'de ortaklaşa düzenlenen "CME/CMX 03" kriz yönetimi tatbikatıdır. NATO-AB arasındaki bu ortak ilk ve tek tatbikatta, NATO'nun bir bütün olarak müdahil olmadığı ama NATO imkan ve kabiliyetlerinin kullanıldığı bir kriz halinde AB-NATO arasındaki etkileşimin nasıl gerçekleşeceği senaryosu oynanmıştır. Bu tatbikatta, AB'yi tüm üye devletler, Konseyin ilgili birimleri, ODGP Yüksek Temsilcisi ve Komisyon ile AB Uydu Merkezi; NATO'yu ise tüm müttefikler, ulusal delegasyonlar da dahil olmak üzere NATO Karargahı'ndaki ilgili birimler ve SHAPE temsil etmiştir.<sup>87</sup> Bu ortak tatbikatın dışında, NATO'nun 12-16 Ekim 2012'de gerçekleştirdiği CMX12 kriz yönetimi operasyonuna NATO daveti üzerine Avrupa Dış Faaliyetler Servisi "aktif katılımcı" olarak müdahil olmuştur. NATO'nun ilk kez bir tatbikatına davet ettiği AB'nin, kimyasal, biyolojik ve radyolojik yayılma hali ile en çok İtalya ve Letonya'yı etkileyen siber saldırıların varlığı durumunda hangi kaynaklarını bu durumlara tahsis edeceği oynanan senaryonun parçası olmuştur.

Her ne kadar NATO-AB arasında işbirliği sağlanan bu tatbikat ve operasyonlar başarıyla yürütülmüşse de, iki örgütün Berlin-artı düzenlemeleri kapsamında planladıkları başka bir tatbikat veya operasyon olmamıştır. Buna karşılık, Chicago Zirvesi'nde NATO, her iki örgütün Afganistan ve Kosova'da kriz yönetimi operasyonları ile Afrika'da korsanlıkla mücadelede birlikte çalışarak, karşılıklı işbirliği ruhu içinde hareket ettiği belirtilmiştir.<sup>88</sup>

Bu çerçevede, NATO ve AB'nin sahada birbirlerini tamamlayıcı nitelikte eşzamanlı operasyonlar sürdürdüklerini söylemek mümkündür. Örneğin, NATO'nun 12 Haziran 1999'dan bu yana Kosova'da sürdürdüğü ve bölgede güvenli bir çevre ve kamu düzeni sağlamayı misyon edinen askeri unsurlara dayalı Kosova Gücü (KFOR-*Kosovo Force*) operasyonu, Nisan 2009'da tamamen operasyonel hale gelen "AB'nin Kosova'da Hukukun Üstünlüğü" (*The European Union Rule of Law Mission - EULEX*) olarak adlandırılan ve Kosova yetkililerin hukukun üstünlüğü alanında desteklenmesini içeren sivil nitelikli ope-

86 Söz konusu atama kararı için bkz. "2004/821/CFSP: Political and Security Committee Decision BiH/4/2004 of 19 October 2004 on the appointment of the Head of the EU Command Element at Naples for the European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina", *Official Journal of the European Union*, L357, 02.12.2004, s. 38.

87 "First Joint EU/NATO Crisis Management Exercise", *European Commission Press Release* IP/03/1541, 12 Kasım 2003.

88 İki örgüt arasındaki işbirliği ruhu 20. maddede ifade edilmektedir. Chicago Zirvesi Sonuç Bildirgesi, 20 Mayıs 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease) [25 Ağustos 2013].

rasyonu ile eşzamanlı olarak yürütülmektedir.<sup>89</sup> Bir başka deyişle, Kosova'da AB-NATO arasında roller bölüşülmüştür.

Sahada benzer bir rol paylaşımı veya daha doğru bir ifadeyle AB'nin NATO'nun askeri unsurlarını destekler şekilde yürüttüğü sivil nitelikli bir operasyon da Afganistan'da sürmektedir. AB'nin OGSP kapsamında 2007'den bu yana yürüttüğü AB Polis Gücü Operasyonu (EUPOL- *European Union Police Mission in Afghanistan*) ile Afgan polisinin eğitimi ve Afganistan'da yargı reformlarının desteklenmesi eliyle hukukun üstünlüğünün sağlanmasına dair misyonu, NATO'nun Afganistan'da güvenlik ve istikrarı sağlayıp, ülkenin yeniden yapılandırılmasına destek olmayı hedefleyen ISAF operasyonundaki askeri rolünü tamamlayıcı nitelik taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, NATO'nun, KFOR ve ISAF operasyonları askeri unsurlar içeren hedef ve araçlar barındırırken, AB'nin EULEX ve EUPOL operasyonları NATO'nun askeri misyonlarını sivil unsurlarla desteklemektedir.

NATO-AB arasındaki aynı bölgede farklı görevlerin yerine getirilmesi suretiyle yürütülen bu işbirliği örneklerinden farklı olarak, aynı bölgede aynı misyonların üstlenilmesiyle kurumlararası eşgüdümün sağlandığı duruma örnek olarak Afrika'nın güneyindeki korsanlıkla mücadele eylemleri gösterilebilir. Chicago Zirvesi'nde bir işbirliği modeli olarak işaret edilen NATO'nun *Ocean Shield* ile AB'nin *EUNAVFOR-Atalanta* operasyonları Somali açıklarında korsanlığı önlemeyi hedeflemektedir.<sup>90</sup> Her iki kurumun komuta işlevinin İngiltere'de Northwood'da aynı binada yerine getirilmesi ve SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*) mekanizması eliyle kurumlararası uyumlaştırma çalışmalarının gerçekleştirilmesinin de etkisiyle sağlanan işbirliği neticesinde, Muratore'ye göre bölgede daha az gemi korsanlar tarafından kaçırılmaktadır.<sup>91</sup>

Sonuç olarak, Berlin-artı düzenlemeleri kapsamında veya her iki örgütün aynı ya da farklı dönemlerde, aynı bölgede, aynı veya farklı görev unsurlarını içeren bireysel operasyonları, sahada NATO ve AB arasındaki ilişkilerde işbirliği dinamiklerinin varlığını kanıtlamaktadır. Yine de, sahadaki işbirliğinin temellerini oluşturan resmi dokümanlar NATO-AB ilişkilerindeki tamamlayıcı ve destekleyici unsurları ön plana çıkarmış olsa da, kurumlar arasındaki ilişkiler bir sonraki bölümde ele alınacak çatışma dinamiklerini de barındırmaktadır.

89 NATO, 10 Haziran 1999'da BM Güvenlik Konseyi'nin 1244 nolu kararıyla KFOR operasyonuna 12 Haziran 1999'da başlamıştır. AB, Kosova'da Hukukun Üstünlüğü Operasyonu'na 4 Şubat 2008'de alınan ortak eylem kararının ardından başlamıştır. Ortak Eylem Belgesi için bkz. "Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO", *Official Journal of the European Union*, L42, 16.2.2008, s. 92-98.

90 Chicago Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 15. maddesinde söz konusu operasyonlar vurgulanmaktadır. *Ocean Shield* Operasyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx>. Atalanta operasyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Alistair Worsley, "Maritime Security: a Global Challenge for the EU", *Impetus: Bulletin of the EU Military Staff*, No 7, 2009, s. 10-13.

91 Andrew Muratore, "EU-NATO Co-operation and the Pirates of the Gulf of Aden", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Cilt 2(3), 2010, s. 90-103.

## NATO-AB İlişkilerinde Çatışma Dinamikleri

NATO-AB ilişkilerinde kurumlar arasındaki duvarları ören çatışma dinamiklerini AB üyesi olmayan NATO üyeleri ile NATO üyesi olmayıp AB üyesi olanlara yönelik ayrımcılık, her iki örgütün yetenekleri ve kurumsal yapılarında yaratılan ikilik ile örgütlerin birbirinden ayrışmaları olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu sorunların tamamı ABD Dışişleri Bakanı Madeline Albright'in AGSP'nin gelişimi sürecinde ortaya koyduğu ve NATO'nun da temelde benimsediği 3D olarak ele alınan konulardaki çatışma alanlarıyla da örtüşmektedir.

### Üçüncü Tarafra Ayrımcılık: Türkiye ve Kıbrıs'ın Çifte Vetoları

2002-2003 yılı düzenlemeleri ile AB üyesi olmayan NATO üyelerinin AB'nin kriz yönetimi operasyonlarına mümkün olan en üst düzeyde katılımları kağıt üzerinde garanti altına alınsa da, sorunlar fiili olarak devam etmiştir. Bu çerçevede, düzenlediği operasyonlarda AB üyesi olmayan NATO üyelerine bilgi verilmesi ve bu ülkelerin operasyonlara dâhil edilmesi konusunda AB'nin gösterdiği isteksizlik üçüncü taraflara yönelik bir ayrımcılık örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Yakın coğrafyalarında düzenlenecek olan operasyonlarda üçüncü taraflara danışma yükümlülüğü bulunan AB, örneğin Irak ve Gürcistan operasyonlarını yürütürken Türkiye'ye danışmamış, söz konusu operasyonların sivil kriz yönetimi amacıyla yapıldığını gerekçe olarak ileri sürmüştür.<sup>92</sup>

AB üyesi olmayan NATO üyelerinden Türkiye'yi daha yakından ilgilendiren ayrımcılık konusu, uygulamadaki bu sorunlara paralel olarak, özellikle AB'nin 2004 genişlemesinin ardından NATO-AB ilişkilerinin olumsuz seyrinin esas belirleyicisi olmuştur. Daha açık bir ifadeyle, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin adanın tamamını temsilen 1 Mayıs 2004'te AB'ye üye olmasının ardından Türkiye-AB ilişkileri gibi, NATO-AB ilişkileri de tıkanma noktasına gelmiştir. Üstelik bu kez yalnızca Türkiye'nin değil, AB üyesi olup da NATO üyesi olmayan Kıbrıs'ın kaygıları da kurumlararası çatışma dinamikleri üzerinde etkilidir. Çifte veto sorunu olarak tanımlanan bu kaygılar, Türkiye'nin, Kıbrıs'ın BİO programına dâhil edilmesini, NATO'yla güvenlik anlaşması imzalamasını ve NATO-AB toplantılarına katılmasını engellemesi; Kıbrıs'ın ise Türkiye'nin AB ile güvenlik anlaşması imzalaması ve Avrupa Savunma Ajansı'na (ASA) entegre olmasını veto etmesiyle sonuçlanmıştır.

Türkiye hukuki olarak tanımadığı Kıbrıs Cumhuriyeti'nin yanı sıra, salt Kıbrıs'a itiraz etmemiş olmak amacıyla, Malta'nın da Barış İçin Ortaklık Programına katılmasını engellemiş, bu suretle bu iki ülke ve NATO arasında İttifakın dokümanlarının paylaşılacağı bir güvenlik anlaşması aktedilememiştir.<sup>93</sup> Benzer şekilde, Türkiye, Kıbrıs ve Malta'nın katılacağı NATO toplantılarında stratejik işbirliğine dair herhangi bir konunun

92 Buharalı, "Better NATO-EU Relations Require More Sincerity", s. 7.

93 Malta, BİO programına 1995'te katılmış olmasına rağmen üyeliğini 1996'da askıya almış, 2008'de ise üyeliğe tekrar dönmüştür.

görüşülmesine itiraz etmiştir. Buna karşılık, GKRY ise kendisinin ve Kıbrıs'ın bulunmadığı AB-NATO toplantılarında sadece Berlin-artı düzenlemelerini ilgilendiren konuların (yani sadece *Althea* operasyonunun) görüşülebilmesine izin vermiştir.<sup>94</sup> Bir başka deyişle, NATO-AB toplantıları sadece Berlin-artı düzenlemelerinin tartışılabileceği sınırlı gündemli ve katımlı toplantılara dönüşmüştür.<sup>95</sup> Bu durum elbette sadece Türkiye ve Kıbrıs'ın yarattığı bir sorun olarak algılanmamalıdır. Keohane'nin de vurguladığı üzere, Belçika, Fransa ve Yunanistan gibi AB üyeleri terörizm, kitle imha silahları veya Afganistan gibi konuların bu toplantılarda tartışılmaması gerektiğini savunmaktadırlar, zira bu konularda tüm AB üyesi ülkelerin katılımıyla bir uzlaşmaya varılmalıdır. Öte yandan Fransa, NATO'nun küresel güvenlik sorunlarının tartışıldığı bir platform olarak faaliyet göstermesine karşı çıkararak, bu konuları NATO-AB toplantılarında tartışmanın uygun olmadığını iddia etmektedir.<sup>96</sup>

Türkiye'nin Kıbrıs'ın vetosuyla ASA'ya dâhil edilememesinin temelinde, Türkiye'nin ASA'nın öncülü konumundaki Batı Avrupa Silahlanma Grubu'na (WEAG) 2000'de tam üye olarak katılmış olması vardır. Dublin'de 26 Şubat 2004'te gerçekleştirilen WEAG Savunma Bakanları toplantısında bu kurumun Haziran 2005'te kapatılması ve görevlerini AB içinde kurulacak ASA'ya devretmesi yönünde karar alınmıştır. Bu kararlar beraber, AB'nin Yunanistan ve Kıbrıs'ın vetoları nedeniyle yakın gelecekte Türkiye'nin ASA'ya dâhil edilmesi yönünde verdiği taahhütleri yerine getirmemesi sorunların başlangıcını teşkil etmiştir.<sup>97</sup> Sorunun sadece Türkiye-AB ilişkilerine değil, aynı zamanda NATO-AB ilişkilerine de etkisi, Dışişleri Bakanlığı tarafından, "AB'nin bir an evvel bu konudaki taahhüdünü yerine getirmesi ahde vefa ilkesinin gereği olduğu kadar, aynı zamanda özellikle yetenek geliştirme alanında NATO ile AB arasında sağlıklı bir işbirliği açısından elzemdir" şeklinde ifade edilmiştir.<sup>98</sup>

Sonuç olarak, Kıbrıs sorunu NATO-AB ilişkilerinde yarattığı tıkanıklık ile ilişkilerdeki temel engel olarak ortaya çıkmıştır. Bu algı NATO Genel Sekreteri Anders Fogh Rasmussen'in göreve gelmesinden kısa bir süre sonra Nisan 2009'da Türkiye ve Yunanistan'a yaptığı ziyaretler sırasındaki açıklamalarında açıkça görülmektedir: "Kıbrıs sorunu çözülmediği sürece, NATO'nun AB ile ilişkilerinde büyük bir gelişme kaydedilmesi şansı düşüktür".<sup>99</sup> Buna karşılık, her ne kadar Kıbrıs sorunu ilişkilerde önemli bir en-

94 Stephanie Hofmann ve Christopher Reynolds, "EU-NATO Relations: Time to Thaw the 'Frozen Conflicts'", *SWP Comments*, Sayı 12, Haziran 2007, s. 4.

95 Üçüncü bölümde ele alınan danışma mekanizmalarında vurgulandığı üzere NATO ve AB yetkilileri arasında sadece gayriresmi toplantılar gerçekleştirilebilmiştir.

96 Daniel Keohane, "Unblocking EU-NATO Co-operation", *Center for European Reform Bulletin*, Sayı 48, Haziran-Temmuz 2006, s. 1; Hofmann ve Reynolds, "EU-NATO Relations", s. 4.

97 26 Şubat 2004'teki WEAG Savunma Bakanları toplantısı karar metni için bkz. <http://www.weu.int/weag/whatsnew.htm> [27 Ağustos 2013]. Türkiye ile benzer durumdaki Norveç, 2006'da imzaladığı anlaşmayla birlikte ASA'ya dahil edilmiştir.

98 "Avrupa Birliği Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası ve NATO-AB Stratejik İşbirliği", T.C. Dışişleri Bakanlığı, [http://www.mfa.gov.tr/iii\\_-turkiye\\_nin-nato\\_ya-askeri-katkilari.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/iii_-turkiye_nin-nato_ya-askeri-katkilari.tr.mfa) [27 Ağustos 2013].

99 "Turkey, Cyprus and NATO", *Economist*, 10 Ekim 2009, <http://www.economist.com/>

gel olarak varlığını sürdürse de, sadece bu konuya odaklanmak NATO-AB ilişkilerindeki diğer sorunları gözden kaçırmaya yol açacaktır.

## Kurumsal Yapı, İmkân ve Kabiliyetlerin İkiliği

ABD'nin AB'nin geliştireceği kurumsal yapı, imkân ve kabiliyetlerde NATO'nun hali hazırda sahip olduğu unsurları tekrarlamaması gerektiğine yönelik telkinlerinin bugüne kadar AB çevrelerinde yankı bulmadığını söylemek mümkündür. Özellikle ABD'nin "Irak'a Özgürlük Operasyonu"nun (*Operation Iraqi Freedom*) meşruiyetine yönelik tartışmalar ve ABD'nin tek taraflılık eğiliminin artması gibi nedenlerle AB üyesi ülkeler arasında ABD'yle işbirliği konusunda ayrılıklar yaşanmaya başlamıştır. AB-ABD ilişkilerinde sorun yaratan bu konu aynı zamanda NATO-AB ilişkilerinde de etkisini göstermiştir. Nitekim İngiltere, İtalya ve İspanya'nın başını çektiği bir grup ülke ABD'ye tam destek verilmesi gerektiğini savunurken, Fransa ve Almanya önderliğindeki grup ise ABD'ye muhalif bir duruş sergilemiştir. Bu ayrışmanın bir yansıması olarak, 29 Nisan 2003'te Fransa, Almanya, Belçika ve Lüksemburg'dan oluşan bir grup ülkenin Tervuren'de düzenlediği Zirvede (Praline Zirvesi) AB'nin NATO-SHAPE karargahı gibi kendine ait bir operasyonel merkez oluşturması fikri görüşülmüştür. ABD'nin NATO Büyükelçisi Nicholas Burns söz konusu öneriyi "transatlantik ilişkilere yönelik en büyük tehditlerden biri" olarak nitelendirmiştir.<sup>100</sup> İngiltere, Berlin-artı düzenlemelerinin varlığı nedeniyle bu girişimin gereksiz ikilik yaratacağı gerekçesine dayanarak, bu Zirvede alınan kararların hayata geçirilmesini engellemiştir.<sup>101</sup>

AB-SHAPE örneğine benzer şekilde, AB'nin Washington Antlaşması'nın 5. maddesini uyarlamaya dair girişimi de kurumlar arasında ikilik olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar NATO'nun 5. maddesine uygunluğu vurgulansa da, Lizbon Antlaşması'nın OGSP ile ilgili hükümlerinin yer aldığı bölüme eklenen kolektif savunma hükmü, "AB 5. maddesi" olarak kabul edilmektedir.<sup>102</sup>

Son olarak, her iki örgütün kurumsal yapı, imkân ve kabiliyetlerinin benzer nitelikte olmasının taşıdığı risk, ABD'yi de endişelendiren NATO'nun zayıflaması tehlikesidir. Halihazırda AB içinde ortak güvenlik ve savunma alanındaki imkân ve kabiliyetler yeterli seviyeye ulaşmamış olsa da, gelecekte AB'nin tamamen özerk bir yapıya sahip olması olasılığı kurumlar arasında ayrışmaya yol açabilecek bu tehlikenin göstergesidir.

node/14416843 [29 Ağustos 2013].

100 Rob de Wijk, "The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation", *The International Spectator*, Cilt 34 (1), 2004, s. 78.

101 Hofmann ve Reynolds, "EU-NATO Relations, s. 3; Johannes Warwick, "The European Union and NATO: Partnership or Rivalry?", *World Security Network*, 13 Ekim 2006, <http://www.worldsecuritynetwork.com/Other/Varwick-Prof.-Dr.-Johannes/The-European-Union-and-NATO-Partnership-or-Rivalry> [29 Ağustos 2013].

102 François Heisbourg, "The French-German Duo and the Search for a New European Security Model", *The International Spectator*, Cilt 39 (3), 2004, s. 62. Kolektif savunma hükmü, Lizbon Antlaşması'nın OGSP'yle ilgili 2. bölümün 7. paragrafında düzenlenmektedir.

## Kurumlararası Ayrışma

AB'nin OGSP'yi geliştirmesi ile birlikte NATO'dan ayrışması ve Avrupa'da birbirine rakip iki güvenlik örgütünün varlığı olasılıkları diğer bir çatışma dinamiği olarak karşımıza çıkar. Bu olasılık, özellikle ABD'nin Avrupa'daki askeri varlığına şüpheli yaklaşan Avrupalı grubun, Avrupa'nın kendi özerk savunma kabiliyetini geliştirip, NATO'nun rolünü kolektif savunma ile sınırlı tutmayı öngören politikalarının doğal uzantısıdır. Hofmann'ın deyişiyle, önemli sayıda ortak üyeye rağmen, Fransa başta olmak üzere bir grup üye ülke AB'nin OGSP eliyle Avrupa'da birincil güvenlik aktörü olması yönündeki arzularını gizlememektedir.<sup>103</sup> Buna karşılık, Atlantikçi grup, ABD'nin Avrupa'daki askeri varlığını destekleyip, NATO'nun Avrupa güvenliğindeki birincil konumunu korumaya çalışmakta ve İttifak'ın sadece kolektif savunma örgütü değil, aynı zamanda askeri kriz yönetimi için de ilk merci olduğunu vurgulamaktadır.<sup>104</sup>

Bu anlayış farklılığının yanı sıra Avrupa'daki kriz yönetimi operasyonlarında NATO'nun öncelik hakkına sahip olmasının AB-ABD tarafından farklı yorumlanması da, iki örgütün tamamlayıcı olmalarından ziyade ayrılıklar yaşamasına neden olmuştur. Örneğin, NATO ve AB'nin eşzamanlı olarak Darfur'da 2005'te gerçekleştirilen Afrika Birliği Görevi'ne ayrı ayrı hava desteği sağlamaları ve operasyonlar sırasında alandaki iletişimsizlikleri bunun açık göstergesi olmuştur.<sup>105</sup> Bush Yönetimi bu dönemde, Aralık 2002 Deklarasyonu uyarınca, NATO'nun tüm AB operasyonlarında öncelik hakkına sahip olduğunu varsayarak bu operasyonu NATO'nun gerçekleştirmesi ve AB'nin dışarıda kalması gerektiğini savunmuştur.<sup>106</sup> Her iki örgütün birbirine paralel operasyonlar düzenlemesi ayrışma ve ikilik sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Avrupalı grubun Tervuren Zirvesi'nde aldığı kararın başlangıç noktasını teşkil ettiği bu sorun, AB'nin NATO'dan bağımsız, fakat benzer bir yapılanmaya girmesi riskini bünyesinde barındırmaktadır.

Sonuç olarak, kağıt üzerindeki uzlaşılara ve iki kurumun bazı operasyon bölgelerindeki işbirliği örneklerine rağmen, NATO-AB ilişkilerinde M. Albright tarafından 1999'da işaret edilen ayrımcılık, ikilik ve ayrışma sorunları halen geçerliliğini korumaktadır.

## Sonuç

AB'nin ekonomik-siyasi gücünü askeri faaliyetlerle de desteklemeye dair girişimi ile hayat bulan AGSP-OGSP projesi ile belirginleşen NATO'nun Avrupa güvenliğindeki kurumsal rolüne dair kaygılar, AB'nin NATO'nun varlığına ve kaynaklarına duyduğu bağımlılık ile başta ve aslında sadece Türkiye olmak üzere AB üyesi olmayan İttifak

103 Stephanie C. Hofmann, "Institutional Overlap in the Realm of Security: The Case of NATO and ESDP", *Conference Paper*, Sixteenth International Conference Council for European Studies, Chicago, Mart 2008, s. 8.

104 Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye", s. 110.

105 Akgül Açıkmeşe ve Triantaphyllou, "The NATO-EU-Turkey Trilog", s. 564

106 Keohane, "Unblocking EU-NATO", s. 2.



ülkelerinin AB'nin NATO kaynaklarından yararlanırken haklarını ne ölçüde yitireceklerine dair kuşku, NATO-AB ilişkilerinde öncelikle işbirliği dinamiklerini şekillendirmiştir. Bu kaygılar neticesinde, kurumlar arasında uzun bir müzakere süreci sonrasında hayata geçirilen ve "Berlin-artı" düzenlemelerini de içeren bir dizi belgeye rağmen günümüzde 22 ortak üyeye sahip iki örgüt arasında uygulamada etkili bir işbirliğinden söz etmek mümkün değildir. Örneğin, AB'nin Berlin-artı düzenlemeleri çerçevesinde NATO kaynaklarını kullanarak düzenlediği operasyon sayısının iki, tatbikat sayısının ise birle sınırlı kalması iki örgüt arasındaki işbirliğinin istenilen seviyeye ulaş(a)madığına işaret etmektedir.

NATO-AB işbirliğine dair kağıt üzerindeki düzenlemeler ve Berlin-artı kapsamında veya NATO-AB formel işbirliği dışında sahadaki çeşitli olumlu koordinasyon tecrübelerine rağmen kurumlararası ilişkilerde yaşanan sorunlar kurumların yöneticileri tarafından da dile getirilmektedir. Örneğin, 29 Ocak 2007'de dönemin NATO Genel Sekreteri Jaap de Hoop Scheffer AB yetkililerine hitaben yaptığı bir konuşmada, iki kurumuna birbirine yakınlaştırmaya dair tüm çabalara rağmen, NATO-AB arasındaki stratejik ortaklığın hedeflenenden ne kadar uzak kaldığını şaşkıncu bir gelişme olarak nitelendirmiştir.<sup>107</sup> Hatta, NATO Askeri Komitesi Başkanı Amiral di Paola iki kurum arasında aslında "içerikli bir stratejik ortaklığın bulunmadığını" dahi iddia edecek kadar ileri gitmiştir.<sup>108</sup> Benzer şekilde, AB Başkanı Herman von Rompuy "iki kurum birlikte çalışsaydı, geleceğin güvenlik çevresini şekillendirme yetenekleri çok güçlü olabilecekti" ifadesini kullanarak ve iki kurum arasındaki duvarların yıkılması gerektiğini belirterek, aslında henüz tam anlamıyla bir işbirliği tesis edilmediğini vurgulamıştır.<sup>109</sup>

NATO-AB ilişkilerinin önündeki esas engel her ne kadar Türkiye ve Kıbrıs'tan kaynaklanan çifte veto sorunu gibi gösterilmeye çalışılsa da, üçüncü taraflara yönelik ayrımcılık ötesinde kurumlar arasında ayrışma ile kurumsal yapı, imkân ve kabiliyetlerin ikiliği alanlarındaki sorunların varlığı devam etmektedir. NATO-AB işbirliği mekanizması çerçevesinde kağıt üzerinde düzenlenen ilişkilerin sahadaki işlevselliğini geliştirecek önlemler alınması, hangi NATO kabiliyetlerinin AB tarafından ne ölçüde kullanılabileceğine dair muğlaklığın giderilmesi, bilgi paylaşımı konusundaki rezervlerin kaldırılması ile görev dağılımlarının belirginleştirilmesi iki örgüt ilişkilerinin derinleşmesini de beraberinde getirecektir. Bir NATO diplomatının ifade ettiği, "sahada Brüksel'deki siyasi tikanıklıkları görmezden geliyoruz ve birbirimize yardım ediyoruz" şeklindeki yaklaşımın uygulamada yaygınlık kazanması gelişim yönünde önemli fırsatlar sunacaktır.<sup>110</sup>

107 Lucia Kubosova, "Fear of US damaging EU-NATO relations, NATO chief says", *www.euobserver.com*, 30.01.2007.

108 Giampaolo Di Paola'nın 25 Eylül 2009'da Roma'da NATO Savunma Koleji'nde yaptığı bu konuşma için bkz. <http://www.nato.int/ims/opinions/2009/o090925a.html> [27 Ağustos 2013].

109 Valentina Pop, "Intense Discussion on EU-Nato Relations at Lisbon Summit", <http://www.euobserver.com> [27 Ağustos 2013].

110 Judy Dempsey, "Between the European Union and NATO, Many Walls", *The New York Times*, 24 Kasım 2010.

Hırvatistan'ın 1 Temmuz 2013'te AB'ye üye olmasının ardından ortak üye sayısı 22'ye yükselen NATO ve AB'nin sorunlara odaklanmak yerine işbirliği altyapı ve kapasitesini geliştirme yönünde çaba sarf etmelerinin daha işlevsel olacağı ortadadır. Bu çerçevede, iki örgütün birbirilerinin imkân ve kabiliyetlerini kopyalamak yerine tamamlayıcı olmaya çalışmaları ve düzenleyecekleri operasyonlarda her birinin yetenekleri doğrultusunda sorumluluk almaları daha etkili bir işbirliğinin önünü açacaktır.

NATO-AB ilişkilerinin gelişimi sürecinde etkili olan ve AB içinde özellikle Avrupalı akım tarafından desteklenen özerk bir yapılanmaya gidilmesi fikri, uluslararası tehditlerin günümüz şartları göz önüne bulundurulduğunda beyhude bir çabaya işaret etmektedir. Kapsamlı ve çok taraflı mücadele gerektiren uluslararası sorunlara tek bir devlet ya da örgüt içerisinde çözüm üretmeye çalışmaktan ziyade, işbirliği ve uzlaşmaya dayalı çözüm bulma çabalarının daha etkili sonuç getireceği anlayışından yola çıkarak, NATO-AB ilişkilerindeki mevcut sorunların üzerine gidilmesi ve işbirliği dinamiklerinin artırılması her iki örgütün geleceği için faydalı olacaktır.