



T.C.

**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ
AB ENTEGRASYONUNA ETKİSİ: PESCO ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ELİF AKBULUT

Tez Danışmanı

DR. ÖĞR. ÜYESİ NİHAL EMİNOĞLU

ÇANAKKALE – 2022



T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ
AB ENTEGRASYONUNA ETKİSİ: PESCO ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ELİF AKBULUT

Tez Danışmanı

DR. ÖĞR. ÜYESİ NİHAL EMİNOĞLU

ÇANAKKALE – 2022



T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



Elif AKBULUT tarafından Dr. Öğr. Üyesi Nihal Eminoğlu yönetiminde hazırlanan ve **22/06/2022** tarihinde aşağıdaki jüri karşısında sunulan “**Avrupa Birliği Ortak Güvenlik ve Savunma Politikalarının AB Entegrasyonuna Etkisi: PESCO Örneği**” başlıklı çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü **Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmza

Dr. Öğr. Üyesi Nihal EMİNOĞLU

(Danışman)

Dr. Öğr. Üyesi Ayfer GENÇ YILMAZ

Dr. Öğr. Üyesi Didem SAYGIN

.....

.....

.....

Tez No : 10472715

Tez Savunma Tarihi : 22/06/2022

.....
Doç. Dr. Yener PAZARCIK
Enstitü Müdürü

.././20..

ETİK BEYAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi taahhüt ve beyan ederim.

(İmza)

Elif AKBULUT

(Tarih) .././20..

TEŞEKKÜR

Bu tezin gerçekleŐtirilmesinde, t¼m s¼re boyunca bilgi birikimini ve deneyimlerini benimle paylaşan değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Nihal Eminoğlu'na, tez çalıŐmam boyunca sevgisini ve desteğini hiçbir zaman eksik etmeyen sevgili annem, babam ve kardeŐlerime, t¼m zorluklara rağmen bana moral ve motivasyon sağlayan canım arkadaŐlarıma sonsuz teŐekk¼rlerimi sunarım.

Elif AKBULUT
anakkale, Haziran 2022

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ AB ENTEGRASYONUNA ETKİSİ: PESCO ÖRNEĞİ

Elif AKBULUT

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Nihal EMİNOĞLU

22/06/2022, 155

Günümüzde küreselleşmenin getirdiği bölgeselleşme eğilimleri entegrasyon oluşumlarını ve bu kapsamda entegrasyon teorilerinin önemini artırmıştır. Uluslararası ilişkilerin önemli bir gündem maddesi haline gelen entegrasyon olgusu, belirlenen hedeflere ve işbirliğinin derinliğine göre farklılık göstermektedir. Bu çerçevede entegrasyon teorileri, devlet ötesi çözüm gerektiren sorunlarla yüzleşen devletlerin merkezi olmayan bir yapıda ne şekilde davranacaklarını açıklamaya yönelik argümanlar sunar. Avrupa kıtası özelinde ise gelişen entegrasyon süreci büyük ölçüde Avrupa Birliği (AB) kapsamında gerçekleşmektedir.

Bu kapsamda 500 milyona yaklaşan nüfusu ve dünyanın gayri safi yurtiçi hasılasının yüzde 30'una sahip AB bölgesel güvenliğini sağlamlaştırarak, uluslararası sistemde etkin bir küresel aktör olmayı hedeflemektedir. Ancak AB'nin siyasi ve askeri entegrasyon alanını ifade eden ortak güvenlik ve savunma politikası (ODGP), birlik üyesi devletlerin ulusal egemenliklerini doğrudan ilgilendiren bir politika olarak ulusların karşına çıkmaktadır. Bu durum ekonomik bütünleşme konusunda son derece istekli olan birlik üyesi devletlerin ortak güvenlik ve ortak savunma gibi konularında çekingen dış politika tutumları sergilemesine neden olmaktadır. Bu kapsamda çalışmada ön plana çıkarılan husus AB'nin geçmişten günümüze ortaya koyduğu Ortak Güvenlik ve Savunma Politikalarının AB entegrasyon teorileri çerçevesinde incelenmesi olmuştur.

Bununla birlikte tezin örnek olgusunu içeren daimi savunma işbirliği yapısı olan PESCO, AB'nin ortak savunma konusunda oluşturduğu makro projenin önemli tamamlayıcı unsurları arasındadır. AB'nin uluslararası sistemdeki otonomisini artırmaya dönük oluşturulan PESCO'nun bu kapsamda en temel hedefi AB üyesi devletlerin savunma harcamalarını dengelemek ve daha az savunma harcaması ile daha yüksek fayda elde etmelerini sağlamaktır. Bu çerçevede tez çalışmasında siyasi entegrasyonun en güncel ve somut örneklerinden olan PESCO'nun kuruluşu, hedefleri, Avrupalı devletlere katkısı ve gelecekte uluslararası sisteme etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, AB Bütünleşmesi, Farklılaştırılmış Entegrasyon, ODGP, PESCO

ABSTRACT

THE EFFECT OF THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICIES OF THE EUROPEAN UNION ON EU INTEGRATION: THE CASE OF THE PESCO

Elif AKBULUT

Çanakkale Onsekiz Mart University

School of Graduate Studies

Master of Science Thesis in International Relations

Advisor: Dr. Öğr. Üyesi Nihal Eminoğlu

22/06/2022, 155

Today, the regionalization trends brought about by globalization have increased the integration formations and the importance of integration theories in this context. The phenomenon of integration, which has become an important agenda item in international relations, differs according to the determined goals and the depth of cooperation. In this framework, integration theories offer arguments for explaining how states will behave in a decentralized structure when confronted with problems that require trans-state solutions. The integration process that has developed in the European continent is largely realized within the scope of the European Union (EU).

In this context, the European Union, which has a population approaching 500 million and has 30 percent of the world's gross domestic product, aims to become an effective global actor in the international system by strengthening its regional security. However, Common Foreign and Security Policy (CFSP), which expresses the political and military integration area of the EU, comes before the nations as a policy that directly concerns the national sovereignty of the member states of the union. This situation causes the member states of the union, which are extremely eager for economic integration, to exhibit timid foreign policy attitudes on issues such as common security and common defense. In this context, the highlight of the study will be the examination of the Common Security and Defense Policies, which the EU has put forward from past to present, within the framework of EU integration theories.

In addition, PESCO, the permanent defense cooperation structure that includes the exemplary case of the thesis, is among the important complementary elements of the EU's macro project on common defense. The main goal of PESCO, which was created to increase the EU's autonomy in the international system, is to balance the defense expenditures of the EU member states and to provide higher benefits with less defense expenditure. The establishment of PESCO, which is one of the most current and concrete examples of the political integration to be realized, its goals, its contribution to European states and revealing its impact on the international system in the future are among the primary objectives of the study. In this context, the establishment of PESCO, which is one of the most up-to-date and concrete examples of political integration, its goals, its contribution to European states and its impact on the international system in the future are examined in this thesis.

Keywords: European Union, EU Integration, Differentiated Integration, CFSP, PESCO

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
JÜRİ ONAY SAYFASI.....	i
ETİK BEYAN.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR.....	viii
BİRİNCİ BÖLÜM	
GİRİŞ	
	1
İKİNCİ BÖLÜM	
KURAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE	
	5
2.1. Entegrasyon Kavramı ve Çeşitleri.....	5
2.2. Entegrasyon Teorileri ve AB Bütünleşmesi.....	9
2.2.1. Federalizm	13
2.2.2. Fonksiyonalizm	16
2.2.3. Neo-Fonksiyonalizm	20
2.2.4. Hükümetlerarası Yaklaşım	25
2.2.5. Sosyal İnşacı Yaklaşım	29
2.3. Avrupa Birliği Entegrasyonuna Dair Güncel Yaklaşımlar	33
2.3.1. Farklılaştırılmış (Esnek) Entegrasyon	36
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ	
TARİHSEL GELİŞİMİ	
	55
3.1. Avrupa Toplulukları Dönemi Ortak Güvenlik ve Savunma Politikalarına Bakış.....	59
3.1.1. Avrupa Savunma Topluluğu (AST).....	59
3.1.2. Fouchet Planları	64
3.1.3. Davignon Raporu ve Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ)	67

3.1.4. Avrupa Tek Senedi	71
3.2 Soğuk Savaş Sonrası AB ve ODGP'nin Oluşumu	75
3.2.1 Maastricht Antlaşması ve ODGP.....	76
3.2.2. Amsterdam Antlaşması ve ODGP	83
3.2.3. Nice Antlaşması ve ODGP	92
3.3. Lizbon Antlaşması ve Sonrası Yeni AB Dönemi	97

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB'NİN DEĞİŞEN GÜVENLİK VE TEHDİT ALGISI IŞIĞINDA PESCO YAPISI	107
4.1. Değişen Avrupa Güvenliği Tehditleri	107
4.1.1. Dış Faktörlere Bağlı Olarak Gelişen Küresel Tehditler..	108
4.1.2. AB'nin Güvenliğini Etkileyen İç Tehditler	112
4.2. 21. Yüzyılda Gelişen ODGP ve Avrupa Ordusu Düşüncesi.....	114
4.3. PESCO	117
4.3.1. Kurumsal Yapısı	123
4.3.2. PESCO Çerçevesinde Atılan Adımlar ve Geliştirilen Projeler	125
4.3.3. Devletlerin Perspektifinden PESCO	128
4.3.4. PESCO – NATO Karşılaştırması	132

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ

KAYNAKÇA	142
----------------	-----

SİMGELER VE KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEA	Avrupa Ekonomik Alanı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGSK	Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği
AGSP	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ASA	Avrupa Savunma Ajansı
ASİ	Avrupa Siyasi İşbirliği
AST	Avrupa Savunma Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
ATS	Avrupa Tek Senedi
BAB	Batı Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
CARD	Koordineli Yıllık Savunma Değerlendirmesi
CENTO	Merkezi Antlaşma Teşkilatı
CJTF	Birleşik Ortak Görev Gücü
EDF	Avrupa Savunma Fonu
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Birliği
Eurocorps	Avrupa Kolordusu
Europol	Avrupa Polis Teşkilatı
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
ODGP	Ortak Dış İşleri ve Güvenlik Politikası
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OGSP	Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası
PESCO	Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Güvenlik, bireyin, toplumun ve devletin varlığını sürdürebilmesi için olmazsa olmaz olgulardan birisidir. Tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişim ve dönüşümlerle parametreleri genişleyen güvenlik olgusu en genel tanımıyla tehlikeden uzak olma ya da bir tehdide karşı tedbir alma anlamına gelmektedir. Güvenlik çalışmalarının en önemli alt başlıklarından biri olan bölgesel güvenlik ise aynı coğrafi alan içinde bulunan devletlerin ortak sorun ve tehdide yönelik siyasi ve askeri savunmaya dönük işbirliğini ifade etmektedir. Uluslararası sistemde gün geçtikçe artan uluslararası ve ulus üstü yapılanmalar ise bölgesel güvenliği sağlamaya çalışan ana aktörlerdendir. Küreselleşme ile artan bölgeselleşme eğilimleri üzerine uluslararası örgütler bölgesel güvenlik için gereken işbirliğini ise entegrasyon olgusu üzerinden gerçekleştirmektedir. Avrupa kıtasının ekonomik ve siyasi bütünleşme süreci ise büyük ölçüde Avrupa Birliği çatısı altında gerçekleşmiş ve bu durum Avrupa Toplulukları döneminden bu yana çeşitli entegrasyon teorilerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Bu kapsamda özellikle 1950’li yıllardan itibaren popülerlik kazanan entegrasyon teorileri temelde Avrupa bütünleşmesini ön plana koyarak Avrupa Birliği özelinde kendi iç dinamiklerini oluşturmuş ve Avrupalı devletlerin bütünleşmesini açıklamayı kendine amaç edinmiştir. Bu nedenle AB’nin ortak güvenlik ve savunma politikalarının siyasi bütünleşmeye etkisini ölçmesi konusunda oluşturulacak çalışmanın kurumsal çerçevesi Avrupa entegrasyonu teorileri üzerinden oluşturulmuştur. Bu kapsamda tez çalışmasında kurumsal çerçevenin net anlaşılması için ilk olarak entegrasyon kavramının tanımı yapılmış ve devamında ortaya konan entegrasyon teorileri tek tek ele alınarak her birinin savunduğu temel argümanlar, uluslararası ilişkiler literatürüne verdiği katkılar ve eleştirildiği noktalar ele alınmıştır. Çalışmada Federalizm, Fonksiyonalizm, Neofonksiyonalizm, Liberal Hükümetlerarasıcılık gibi rasyonel teorilere geniş yer ayrılmış AB entegrasyonu teorilerinin AB’nin askeri ve siyasi bütünleşmesini açıklamada yeterli olup olmadığı sorusuna yanıt aranmıştır.

Bununla birlikte bu tez çalışması rasyonel teorilerin özellikle AB’nin siyasi entegrasyonunun geleceğini öngörme hususunda tek başına yeterli olmadığını savunarak akademik literatürde rasyonel teoriler kadar yer bulmayan sosyal inşacı yaklaşım ve

oldukça güncel bir AB entegrasyonu anlayışı olan farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna da tez çalışmasında geniş yer ayrılmıştır. Bu kapsamda özellikle son dönemde AB'nin kurucu antlaşmalarında 'güçlendirilmiş işbirliği' yada 'kalıcı yapılandırılmış işbirliği' başlığı altında yer alan ve AB bütünleşmesinde ODGP'nin çoğulcu yapısına üye devletleri entegre etme konusunda oldukça iyi bir alternatif olarak kabul edilen farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna dair uluslararası ilişkiler disipliniinde az sayıda akademik çalışmanın oluşu, AB'nin nihai hedefi olan siyasi entegrasyonun anlaşılması hususunda da önemli olmakta ve bu durum çalışmanın önemini artırmaktadır.

Siyasi bütünleşme, en temelde AB üyesi devletlerin dış politikalarında ortak bir tutum içinde ve uluslar üstü yaklaşımla hareket etmelerini öngörmektedir. Ancak ekonomik bütünleşme konusunda son derece istekli olan birlik üyesi devletler ortak güvenlik, ortak savunma ve ortak dış politika gibi konularında çekingen dış politika tutumları sergilemektedir. Bu durumun en önemli sebeplerinden birisi önemini her daim koruyan egemenlik olgusudur. Ancak bununla birlikte ulus devlet yapılarının vazgeçilmez kavramı haline gelen egemenlik tarihsel süreç içinde uluslararası sistemin uğradığı dönüşümlerden de aynı oranda etkilenmiştir. Egemenlik olgusunun geçirdiği bu değişimi Avrupa Birliği özelinde inceleyecek olursak kavramın AB ile birlikte yeni bir dönüşüm içerisine girdiğini görebiliriz. Özellikle son dönemde AB içerisinde egemenlik anlayışında ekonomik entegrasyondan siyasal entegrasyona doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Ortaya çıkan bu dönüşümün gelecekte nasıl şekilleneceği ile ilgili öngöründe bulunabilmek ise Avrupa bütünleşmesinin AB ortak savunma ve güvenlik politikalarını ne ölçüde etkilediğinin tahlil edilmesini zorunlu kılmıştır. Ancak AB'nin ortaya koyduğu bütünleşme seviyesini tespit edebilmek için net bir kanıya varmak oldukça zordur. Çünkü Avrupa Birliği özelinde meydana gelen entegrasyon süreci, durağan değil aksine aktif ve günceldir. Bu nedenle Birlik içerisinde gelişen her yeni olay, olgu ve gelişme aktif surette takip edilmelidir. Bu nedenle tez çalışmasının ikinci bölümünde AB'nin kurulduğu günden itibaren özellikle siyasi ve askeri entegrasyon seviyesini yükseltmeye yönelik geliştirdiği mekanizmalar ve antlaşmalar ele alınmıştır.

Bu çerçevede çalışmada Avrupa Toplulukları döneminden bu yana geliştirilen Avrupa Savunma Topluluğu, Fouchet Planları, Avrupa Siyasi İşbirliği gibi oluşumlar Birliğin ortaya koyduğu ilk siyasi ve savunma yapılanmaları olarak detaylı incelenmiş, bu mekanizmaların kısmen başarısızlık nedenleri sebepleri ile ortaya konmuştur. Soğuk savaş

sonrası dönemde ise AB'nin uluslararası sistemde güçlü ekonomik bütünleşmeye rağmen askeri ve siyasi alanda yeterince etkin olamaması sebebiyle 'ekonomik dev, siyasi cüce ve askeri solucan' (Özdal, 2013) eleştirilerine maruz kalmıştır. Bu olumsuz betimlemelerin önüne geçmek isteyen Avrupa Birliği, birlik üyesi devletlerin hiç olmadığı kadar yakın siyasi işbirliği içinde olmalarını öngörerek Maastricht Antlaşması ile başlayan ve Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları ile devam eden süreçte ekonomik, parasal ve siyasi bir hedefle hukuksal bir kimlik yaratmıştır. Roma Anlaşmasından bu yana AB'nin genişleme ve derinleşme hedeflerini ortaya koyan bu kimlik, Avrupa entegrasyonu kuramlarının da temel öznesini meydana getirmektedir. Bu çerçevede AB'nin nihai hedefini oluşturan siyasi entegrasyonun hangi aşamada olduğu ve bütünleşme seviyesinin Avrupa Güvenliğine ne ölçüde etkide bulunduğu tez çalışmasının ana sorunsalını oluşturmaktadır.

Tez çalışmasının son ve üçüncü bölümünde ise ilk olarak AB'nin Lizbon sonrası dönemde karşılaştığı güncel küresel ve iç tehditler sıralanmış ve detaylı incelenmiştir. Bu çerçevede özellikle terörizm ve kitle imha silahlarının yaygınlaşması, göç ve mülteci sorunu gibi kronikleşen Avrupa tehditlerinin yanı sıra en güncel küresel tehlikelerden kabul edilen Covid-19 salgının yarattığı ekonomik ve sosyal zararlar araştırılmıştır. Bununla birlikte AB'nin iç tehditleri arasında yer alan Birleşik Krallığın Birlikten ayrılma sürecini ifade eden Brexit olgusu ve AB'nin özellikle siyasi ve askeri entegrasyon gelişiminin önündeki en önemli engellerinden kabul edilen 'Atlantikçi – Avrupacı' fikir ayrılıkları da AB'ye yönelik güvenlik tehdidi olarak bu bölüme dahil edilmiştir. Bu bölümün ilerleyen kısmında ise AB'nin son dönemde ortak savunma konusunda oluşturduğu makro projenin tamamlayıcı unsuru olarak ortaya koyduğu PESCO yapısı tez çalışmasının örnek incelemesi olarak detaylı analiz edilmiştir. 2017 yılında Avrupa'nın NATO ve ABD'den bağımsız ve otonom bir savunma birliği kurması yönünde atılan en güncel somut adım kabul edilen PESCO bu çerçevede AB'nin ortaya koyduğu en önemli OGDG mekanizmalarından birisidir. Özellikle bu bölüm PESCO yapılanmasına dair kurumsal yapının incelenmesi, PESCO yapısı kapsamında AB'nin ortak savunmasını geliştirmeye yönelik oluşturulan güncel projeler hakkında detaylı bilgi vermesi ve devletlerin perspektifinden PESCO'ya yönelik görüşleri içermesi bakımından AB'nin güncel olarak siyasi ve askeri entegrasyon seviyesinin ölçülmesine dair faydalı argümanlar barındırmaktadır. Tezin kuramsal çerçevesinin alt başlıklarından olan farklılaştırılmış entegrasyonun PESCO yapısına dair analizi de yine akademik literatürde sık ele alınmayan

bir konu olarak çalışmada yer almış ve bu iki olgu arasındaki ilişkinin nedenleri sebepleriyle açıklanmıştır. Ayrıca oldukça güncel ve az çalışılan bir konu olması sebebiyle PESCO'nun Avrupa Birliği entegrasyonuna etkisi ve ülkelerin PESCO yapılanmasına karşı tutumlarına dair bir çalışmanın ortaya konulması aynı zamanda literatüre bir katkı sağlama hedefi de içermektedir. Son olarak çalışma PESCO'nun gelecekte NATO'nun alternatifi bir yapı olup olamayacağına dair sorulara yanıt ararken iki yapı arasındaki güncel dinamikleri göz önüne alarak rasyonel bir kıyaslama ortaya koymayı amaçlamaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

Ulus devlet olgusunun temel yapı taşlarından kabul edilen egemenlik, uluslararası sistemde her zaman öncelikli bir kavram olarak görülmüş, vazgeçilmez ve başka bir otoriteye devredilemez bir hak olarak tanımlanmıştır. Fakat sistemde yaşanan 1. ve 2. Dünya savaşlarının ardından ulus devlet – egemenlik ilişkisinde yeni bir değişim dönemi başlamış ve bu süreç bütünleşme (entegrasyon) ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bütünleşmiş toplulukları ifade eden entegrasyon olgusu, aktörler arası anlaşmazlıkların azaldığı ve yerine karşılıklı bağımlılık, ortak çıkar ve işbirliği kavramlarının ortaya çıkması ile meydana gelmektedir. Günümüzde uluslararası sistemde gerçekleşen bölgeselleşme eğilimleri küreselleşme ile giderek derinleşme süreci içine girmiş, bu durum entegrasyon kavramını günümüzde daha önemli bir kavram haline gelmesine sebep olmuştur (Yapıcı, 2007: 132).

2.1. Entegrasyon Kavramı ve Çeşitleri

Ulus devlet olgusunun temel yapı taşlarından kabul edilen egemenlik, uluslararası sistemde her zaman öncelikli bir kavram olarak görülmüş, vazgeçilmez ve başka bir otoriteye devredilemez bir hak olarak tanımlanmıştır. Fakat sistemde yaşanan 1. ve 2. Dünya savaşlarının ardından ulus devlet – egemenlik ilişkisinde yeni bir değişim dönemi başlamış ve bu süreç bütünleşme (entegrasyon) ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bütünleşmiş toplulukları ifade eden entegrasyon olgusu, aktörler arası anlaşmazlıkların azaldığı ve yerine karşılıklı bağımlılık, ortak çıkar ve işbirliği kavramlarının ortaya çıkması ile meydana gelmektedir. Günümüzde uluslararası sistemde gerçekleşen bölgeselleşme eğilimleri küreselleşme ile giderek derinleşme süreci içine girmiş, bu durum entegrasyon kavramını günümüzde daha önemli bir kavram haline gelmesine sebep olmuştur (Yapıcı, 2007: 132).

Entegrasyon kavramı tanım olarak Türkçeye bütünleşme, bir araya gelme, ortak eylem içinde olmak olarak çevrilmekte ve genel anlam itibariyle bir yapıyı oluşturan tüm parçaların birlikte aynı yapı içinde birbirlerine bağlı şekilde ortak çalışmalarını ifade etmektedir (Caşın vd., 2020: 28). Yusuf Karakaş'a göre ise bütünleşme, mevcut sistemde

dağınık yapıda bulunan aktörlerin tutarlı bir yapı oluşturmak için bir araya gelerek uyumlaştırma süreci içine girmelerini ifade eden kavramdır (Karakaş, 2002: 7). Bununla birlikte entegrasyon kavramı üzerinden yapılan tanımlar genellikle olgunun bir süreç yada durum olarak nitelendirilmesi üzerinden oluşturulur. Bütünleşmeyi bir durum olarak tanımlayan Amitai Etzioni'ye göre bütünleşme, ulus devletlerden oluşan bir yapının zor araçlarını elinde bulundurarak karar verme organına sahip olması ve ulusların vatandaşları için politik bir kimlik yaratabilmesi durumudur (Etzioni, 1962). Etzioni'nin aksine bütünleşmeyi süreç üzerinden nitelendiren Ernst Haas ise kavramı 'siyasi aktörlerin sadakatlerini, ümitlerini ve siyasi hareketlerini ulus devletlerin üstünde yer alan yeni bir otoriteye yönlendirmeleri için ikna oldukları bir süreç' şeklinde tanımlar (Haas, 2003: 12). Haas'a göre küreselleşme olgusunu yaratan en önemli faktörlerden biri sistemdeki bilginin artmasıdır. Bu nedenle Ernst Haas entegrasyon olgusundaki değişimi bilgi ile ilişkilendirmiştir. Çünkü bilginin artışı çıkarların yeniden tanımlanmasına neden olur ve çıkarların tekrar nitelendirilmesi ise devletlerarası işbirliği olasılığını yükseltir (Arı, 2002: 345).

Amerikalı siyaset bilimci Leon Lindberg ise bütünleşme olgusunu tanınması, test edilmesi, kıyaslanması ve analiz edilmesi gereken interaktif bir süreç olarak değerlendirmektedir. Bununla birlikte Lindberg'e göre bütünleşme, ülkelerin birbirinden bağımsız şekilde iç ve dış siyaseti idare etme isteklerinden vazgeçip kolektif karar almayı ve karar alma yetkilerini yeni bir üst otoriteye devretmeyi tercih ettikleri bir süreçtir (Lindberg, 1963: 46). Stanley Hoffman ve Andrew Moravcsik gibi entegrasyonu hükümetlerarası yaklaşım ile açıklayan rasyonel kuramcılar entegrasyonun devletlerin iznine bağlı ve ulusçuluk çerçevesi ile sınırlı bir olgu olduğunu savunmuşlardır (Toprak, 2007:76). Entegrasyon kavramının hedef ve faydalarını dört temel başlık altında inceleyen Karl Deutsch'a göre bütünleşme; barışı tesis etmek ve sürdürmek, yeni misyon ve kimlik oluşturmak, geniş yetki alanlarına sahip yapılara ulaşmak ve belirli ana ödevleri yerine getirmek için ortaya konmuş bir olgudur (Deutsch, 1988: 271).

Ekonomik (iktisadi), sosyal ve siyasi olmak üzere üç ayrı şekilde literatürde yer alan bütünleşme olgusunda, ekonomik entegrasyon 'prensip olarak aktörler arası parasal birliğin sağlanması ve piyasaların bütünleştirilmesidir' (Molle, 1990: 10). Ekonomik birimlerin farklı özelliklerle uyumlaştırılmasını içeren ekonomik entegrasyon temelde mal, hizmet, sermaye ve insan dolaşımında liberalleşmeyi ve devletlerarası ticari çıkar ağları kurarak

halkın refahının artmasını amaçlar. Ekonomik entegrasyon, siyasi beklentiler ile oluşturulabileceği gibi siyasi bütünleşme sonuçları da yaratabilir. Örneğin sektörel alanda (kömür, çelik vb.) başlatılan bir entegrasyon girişimi merkezi karar alma mekanizmasının yetki alanını genişletmesi ile siyasi bütünleşmenin önünü açabilmektedir (Haas, 2003: 13). Bütünleşmenin modeli, entegrasyon sürecinin işlevine göre temelde iki ayrı kategoride incelenebilmektedir. Negatif ve pozitif olmak üzere iki ayrı yönü bulunan ekonomik entegrasyonda negatif bütünleşme, üretim unsurlarının serbest dolaşımı için engel teşkil eden faktörlerin yok edilmesi sürecini içerirken, pozitif bütünleşme ekonomik unsurların entegrasyon sürecinde ortak hukuk ve politikalar ile şekillenmesini ifade eder (Karakaş, 2002: 9). Bir diğer entegrasyon çeşidini ifade eden sosyal bütünleşme ise temelde devletlerarası karşılıklı bağımlılığın söz konusu olmadığı ikili iletişim ve diyalog ortamının mevcut olması ile gerçekleşen entegrasyon çeşididir (Yapıcı, 2007: 134). Geliştirilen diyalog ortamında düzenlenen telefon görüşmeleri, turizm faaliyetleri, öğrenci değişim programları sosyal bütünleşme örneği olarak kabul edilmektedir.

Siyasi entegrasyon ise coğrafi bütünlük içinde birlik duygusu ile barış ortamını sağlamak adına oluşturulmuş ilgili kurumların olduğu ortak normların paylaşımıdır (Barnes ve Barnes, 1995: 4). Entegrasyonun son ve en zorlu aşaması olan siyasi entegrasyonun başlıca amaçları ise milliyetçi kökenli ayrışmalara ve düşmanlıklara son vermek, büyük yıkımlara yol açan savaşları önlemek ve istikrarlı barış ortamı yaratmak üzerinedir (Caşın vd., 2020: 210). Karl Deutsch'a göre siyasi entegrasyon, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan bir insan topluluğunun barış içerisinde yaşamalarını sağlayacak yapılar üzerinde ortak fikir birliğine varmaları sürecidir (Dougherty ve Pfaltzgraff, 2001: 510). Tayyar Arı'nın yaptığı tanıma göre ise siyasi bütünleşme, mevcut politik aktörlerin yada yapıların değişmez olarak görülen davranışlarının değişmesine olanak sağlayan ilişki türüdür (Arı, 2002: 446). Leon Lindberg ise siyasi entegrasyon kavramını bir süreç olarak nitelendirerek 'ulusların iç ve dış politikada bağımsız hareket etme tercihini bir kenara bırakarak, ortak karar alma ve verme süreçlerindeki yetkilerini merkezi üst organa devretmeleri ve bu kapsamda ulusların siyasi beklenti ve davranışlarının yeni bir yapıya kayması konusunda ikna olmaları' şeklinde tanımlamıştır (Lindberg, 1998: 149). Ayrıca politik bir sürecin araştırılırken grup davranışlarının dikkate alınması gerektiğini ifade eden Lindberg'e göre menfaatlerin ortak bir noktada bulunmasıyla entegrasyon mümkün hale gelecek ve oluşan ortak menfaatler bölgesel şekilde tanımlanmaya başlayacaktır (Lindberg, 1963).

Siyasi entegrasyon kurumsal, idari, davranışsal ve güvenlik bütünleşmesi olmak üzere dört farklı biçimde kendini gösterebilmektedir (Laffan, 1992: 5). Kurumsal bütünleşme, entegrasyon süreci içinde ortak karar alma mekanizmasının geliştirilmesini ifade ederken, idari bütünleşme ileri seviye ekonomik entegrasyon sonucu oluşmakta ve detaylı yönetsel politikalarından yüksek düzey idare aygıtlarına geçişi sağlamaktadır (Karakaş, 2002: 11). Davranışsal bütünleşme ise iktisadi ve politik seçkinler¹ ile kamu kesiminin entegrasyonu desteklemeleri sonucu meydana gelmektedir. Son olarak güvenlik bütünleşmesi ise çoğulcu barış yaratma amacıyla bir araya gelen aktörlerin güven sorunlarını ulus üstü yönetim yapılanması ile giderilmesini ifade eder (Karakaş, 2002: 11).

Siyasi entegrasyon süreci, yazar Hannu Heinonen'e göre devlet ile ulus üstü yapı arasındaki hakim ilişki kapsamında gelişen üç ana aşamadan oluşmaktadır (Ilievski, 2015: 8). İlk aşama işbirliğinin en düşük seviyesini temsil eden koordinasyon sürecidir. Uyumlaştırma süreci kapsamında gelişen ikinci aşama ise genellikle ulusal mevzuatın uyumlaştırılmasını veya ortak bir mevzuatın kabul edilmesini içeren yüksek düzey işbirliğidir. Bu düzeyde gelişen işbirliğinde tüm mevzuat hala ulusaldır ve tüm politikalar bölgesel olarak kabul edilmiş olmasına rağmen ulusal olarak kontrol edilmekte ve uygulanmaktadır (Ilievski, 2015: 8). Siyasi entegrasyonu oluşturan son aşama ise işbirliğinin en yüksek seviyesini içeren bütünleşme sürecidir. Bu aşamada ulus devletlerin geleneksel karar verme yetkilerinden bazıları bölgesel düzeye devredilir ve bölgesel kural ve kararlar ulusal mevzuatın yerini alır.

Bütünleşme kavramı, uluslararası sistemde kendini bölgesel, küresel ve fonksiyonel çapta gösterebilmektedir. Avrupa Konseyi, Arap Birliği ve ABD organizasyonu küresel ölçekte oluşturulmuş bütünleşme örnekleridir. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKTÇ), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Doğu Karayip Devletleri Örgütü (OECS), Avrupa Ekonomi Topluluğu (AET), Benelüks, Latin Amerika Serbest Ticaret Birliği, Orta Amerika Ortak Pazarı ise tarihsel süreç içinde bölgesel iktisadi entegrasyon girişimleridir (Caşın vd., 2020: 210). NATO, Varşova Paktı, AB, Batı Avrupa Birliği (BAB), Merkezi Antlaşma Teşkilatı (CENTO) ve Güneydoğu Asya Antlaşması Teşkilatı (SEATO) ise ortak dış işleri ve güvenlik politikasına dönük işbirliği ile sınırlı da olsa siyasi ve askeri entegrasyona yönelmiş yapılarıdır. Devletlerarası gerçekleştirilen bölgesel,

¹ Elit sınıfı temsil eden seçkinler, bir toplulukta aktif pozisyonlarda bulunan ve topluluk içinde siyasi, askeri, dini, sanatsal vb. alanlardaki eylemlerde kontrolü elinde bulunduran güçlü azınlık grubu ifade etmektedir. (Seyyar, 2002, s. 144)

küresel ve ekonomik entegrasyonun incelenmesinde kullanılan belirli kriterler şu şekilde sıralanabilir; ekonomik açıdan karşılıklı bağımlılık, benzer kimlik özellikleri, ortak düşmanın varlığı, coğrafi mesafe, kültürel etkileşim (Yapıcı. 2007: 136). Bununla birlikte bütünleşmeye dahil olan ulusların iç siyasetini şekillendiren unsurlar ve bütünleşmeye katılmayan devletlerin entegrasyon sürecine verdiği etkileşimlerde bir diğer dikkat edilmesi gereken faktörlerdendir.

2.2. Entegrasyon Teorileri ve AB Bütünleşmesi

Bütünleşme, geçmişten günümüze uluslararası siyasette sıkça gündemde yer alan bir kavram olup bu kapsamda geliştirilen bütünleşme hareketleri entegrasyon teorilerini ortaya çıkartmaktadır. Siyasi anlamda ilk entegrasyon teorilerinin alt yapısı sosyal sözleşme yaklaşımı ile oluşmuştur (Ilievski, 2015). Entegrasyonun yalnızca bireysel düzeyde tanımlanabildiği sosyal sözleşme yaklaşımında bütünleşmenin öznesi yeni kurulan bir siyasi topluluk lehine özgürlüklerini sınırlayan bireylerdir. Thomas Hobbes, John Locke ve Jean Jacques Rousseau gibi birçok düşünür sosyal sözleşmeden doğan bir çeşit entegrasyonun varlığına çalışmalarında yer vermiştir (Ilievski, 2015: 3).

Entegrasyonu sağlayacak yapılanma ile ilgili Avrupa Topluluğunun (AT) oluşumuna kadar geliştirilen düşünce ve proje bütünleşmiş Avrupa ekseninde şekillenen düşünsel birikimi yaratmıştır. Bu kapsamda Avrupa Birliği'nin kuruluşunu öngören tarihsel süreç her ne kadar 20.yüzyılın sonunda uygulamaya dönüşse de, temel altyapısının birçok Avrupa kökenli yazarın 17.yüzyılda coğrafi entegrasyon fikrine eserlerinde yer vermesi ile oluştuğunu görebiliriz (Akçadağ, 2010: 60). Duc de Sully, William Penn, Abbe de Saint Pieere gibi düşünürler Avrupa'nın siyasi ve askeri boyutta entegrasyonu üzerine görüşler sunmuş isimlerdendir. Bu düşünürlerin haricinde de birçok yazar ve bilim insanı yalnızca Avrupa bütünleşmesi üzerine değil barış ve istikrarın egemen olduğu bir düzeni yaratacak uluslararası örgütlenme tasarısı oluşturmuştur. Ancak özellikle 17. Ve 18. Yüzyılda bu tarz fikirleri kaleme alan düşünürler örnek bölge olarak o dönemin iktisadi, kültürel, askeri ve siyasi bakımdan dünyanın merkezi kabul edilen Avrupa'yı örnek göstermişlerdir (Caşın vd., 2020: 186).

Duc de Sully 'Anılar' isimli eserinde Avrupa'da kalıcı barışı ve istikrarı sağlayacak bir federasyon kurulması fikrinden bahsetmiştir. Ulusların güçlerine göre yetkili

göndereceği bu federatif yapı üye ülkeler arasındaki uyuşmazlıkları çözecekti. Ayrıca Sully tasarısında kurulacak yapının bir ordusu olacağını da belirtmiştir. William Penn ise 1693 yılında kaleme aldığı 'Avrupa'da Şimdiki ve Gelecekteki Barışa İlişkin Denemeler' isimli yapıtında Avrupa'da barışı tesis etmek için kurulacak bir Avrupa Parlamentosunu öngörmekteydi. Osmanlı İmparatorluğu dahil tüm Avrupa devletlerinin temsilci göndereceği bu parlamento o dönem üyeler arasında yaşanan tüm anlaşmazlıkları dikkate alarak ilgili kararlar verecektir. Penn'e göre Parlamentosunun kararlarına uymayan uluslara ise üye ülkeler ortak bir biçimde zorlama tedbirleri alacaktır. Abbe de Saint Pierre ise 1712 yılında yazdığı 'Avrupa'da Barışı Sürekli Kılma Konusunda Muhtıra' adlı eserinde merkezi Hollanda'da bulunan ve Hristiyan kökenli devletlerarası barışı sağlamak amacıyla kurulan sürekli bir Senatodan bahsedilmektedir.

Avrupa entegrasyon teorileri temelde '*system transformers*' ve '*system menders*' olmak üzere iki ayrı düşünce yapısına dayanmaktadır (Caşın vd., 2020: 218). System transformers anlayışına göre oluşturulan teorilere göre Avrupa'nın geleceği konusunda ulus devlet oluşumları potansiyel tehlike taşımaktadır, çünkü kıtada yaşanan büyük savaşlar tesadüfen değil aksine devletler sisteminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kendini federalizm ve yapısalcılık ekseninde gösteren transformers düşünce yapısına sahip teoriler bu kapsamda ulus devlet sisteminin tamamen değiştirilmesini yerine alternatif yeni bir sistemin oluşturulması görüşünü ortaya koyarlar. System menders anlayışına sahip teoriler ise bir önceki düşünce kadar radikal bir oluşum fikrine sahip olmayıp, ulus devlet sisteminin etkin işleyebilmesi için hükümetlerarası işbirliği mekanizmaları oluşturulması görüşünü paylaşırlar (Caşın vd., 2020: 218). Ancak özellikle belirtilmelidir ki, iki görüş kurumsal felsefe açısından zıt fikirlere sahip gibi dursa da, teorilerin pratiğe dökülmesi ile transformers ve system menders arasındaki ayırım oldukça silik ve belirsiz bir hal almaktadır (Jones, 2001).

Avrupa Bütünleşmesine dair önemli çalışmalar yapan Ben Rosamond'a göre Avrupa entegrasyonu üç ayrı biçimde şekillenen parametre ile açıklanabilmektedir (Rosamond, 2000: 14). İlk parametre, Avrupa Birliğinin modern ulus devlet yapısına benzer şekilde eğilim gösteren bir oluşum içinde bütünleşmesi gerektiği üzerine şekillenmektedir. İkinci parametre ise AB'nin siyasi ve iktisadi alanda işbirliğinin uluslararası örgütlenme çerçevesinde bölgesel bütünleşme faaliyeti göstermesi adına yapılan tartışmalardan oluşur. Son parametre ise AB'nin ulus devlet ve uluslararası örgüt

çizgisinin dışında daha kompleks bir kurumsal yapıya sahip olması nedeniyle işbirliğinin kıtaya özgü özel bir idari şekil ile bütünleşme eğilimi gerçekleştirmesi üzerinedir. Avrupa Birliğinin bütünleşmeyi nasıl yöneteceği üzerine oluşturulmuş bu üç parametre, Avrupa entegrasyonu çerçevesinde ortaya konan temel bütünleşme teorileri ile benzer yaklaşımlar içermektedir. Bu durum AB'nin gelişimini inceleyen teorilerin açıklayıcı, analitik ve yapıcı olmak üzere üç ayrı döneme ayrılmasına sebep olmuştur (Wiener ve Diez, 2005: 7).

Antje Wiener ve Thomas Diez tarafından geliştirilen Avrupa entegrasyon yaklaşımlarının kuramsal gelişiminde bütünleşme olgusunun açıklanması, yönetimin analitiği ve son olarak AB'nin inşası şeklinde ortaya çıkan bu aşamalar AB entegrasyonu kuramlarını bir forma sokma ve gelişimini takip etme açısından bu gruplaştırma literatür için oldukça faydalı olmuştur. 1950'lilerde bir çerçeveye oturtulan entegrasyonu açıklama dönemi özellikle federalizm, fonksiyonalizm ve işlemsellik yaklaşımları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Klasik entegrasyon yaklaşımları olarak kabul edilen bu kuramlar Avrupalı ulusların yetki ve egemenlik devrini aşağıdan yukarıya olacak şekilde Avrupa Topluluğuna aktarımını özetlemeye odaklanmıştır. Entegrasyon olgusunun 1980'lerde geçirdiği ikinci aşama ise bütünleşmenin yönetim analizi üzerinedir. Özellikle hükümetler Arasıcılık ve neo-fonksiyonalizm yaklaşımları üzerinden şekillenen bu aşamada rasyonel kuramlar tarafından daha az önemli görülen ekonomik alanlarda yapılacak bütünleşmeye dikkat çekilmiştir. Fonksiyonalizmin kuramsal çerçevesinin genişlemesi ile ortaya çıkan neo fonksiyonalizm iktisadi entegrasyonun Avrupa'da oluşacak ulus üstü otorite ile nasıl siyasi bütünleşmeye evrileceğini araştırmıştır. Neo fonksiyonalizmin argümanlarına karşı geliştirilen hükümetler Arasıcılık yaklaşımı ise üye devletlerin AB'nin ortak amaç ve misyonlarından ziyade kendi ulusal çıkarlarına önem verdiğini ve bu nedenle devletler üstü bir birlik oluşumunun mümkün olmayacağını savunmuştur.

Entegrasyonun son aşaması ise 1990'ların sonunda AB bütünleşmesinin inşası üzerinden şekillenmiştir. Özellikle eleştirel ve sosyal inşacı yaklaşımların ön plana çıktığı bu aşamada temel olarak entegrasyonun nasıl ve hangi politik sonuçlar ile geliştiği sorusuna cevap aranır. Uluslararası ilişkiler teorileri arasında gelişen rasyonelizm – inşacılık tartışması AB entegrasyonunun kurumsallaşması üzerine çalışan araştırmacıları etkilemiştir. Neo liberalizm, neo realizm, liberal hükümetlerarasıcılık gibi rasyonel tercihli entegrasyon kuramları temelde ulus devletlerin kar-zarar hesaplaması üzerinden

politikalarını şekillendirdiklerini ve entegrasyon sürecinin de bu görüş üzerinden incelenmesinin gerekliliğini savunmaktadırlar.

Uluslararası ilişkiler literatüründe entegrasyon yaklaşımları temelde rasyonel, eleştirel ve sosyal inşacı olmak üzere üç ayrı grupta incelenebilmektedir (Waltz, 1998). Son dönemde özellikle AB'nin entegrasyon girişimleri ile rasyonel ve eleştirel teorilerin yanı sıra sosyal inşacılık yaklaşımı da kendini sıklıkla göstermektedir. Her ne kadar kimi yorumlar sosyal inşacı yaklaşımı eleştirel teoriler içerisinde değerlendirse de bu tez çalışmasında sosyal inşacı kuramın AB entegrasyonuna yaklaşımı ayrı bir grupta ele alınacaktır. Avrupa entegrasyonunda eleştirel teori ise genellikle rasyonel kuramların arka plana attığı olgu ve konulara değinir. Esas itibarıyla eleştirel yaklaşımlar dört ana özelliğe sahiptir. Eleştirel teoriler ilk olarak uluslararası sistemin tek bir tanımı olmadığı fikri üzerinde uzlaşır. İkinci olarak aktörlerin kimliklerinin sosyal yapıda olduğu yani normlar aracılığı ile değişimin olabileceği üzerinden hareket eder. Üçüncü olarak pozitivizm reddedilir. Son olarak ise normatif değerlerden yoksun bir yaklaşımı kabul etmeyerek yapısal faktörlerin değil, fikirlerin inançların ve düşüncelerin önemli olduğunu savunur.

Antje Wiener ve Thomas Diez yazdıkları kitapta tüm farklı entegrasyon yaklaşımlarının AB'yi oluşturan mozağın bir parçası olduğunu ve bu sayede mozağın eşsiz bir yapıyı ortaya çıkardığı görüşünü paylaşmaktadırlar (Wiener & Diez, 2005). AB kimliği ile Avrupalılık aynı tanıma sahip kavramlar olmamasına rağmen Avrupa Birliği oluşturulacak Avrupa kimliği konusunda egemen aktördür. Soğuk Savaş sonrası AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini bünyesine almasıyla birlikte bu ülkelerde 'Avrupa'ya dahil olma' algısının ortaya çıkması bu durumun en net göstergelerinden biridir. Kısacası uluslar için Avrupalı olmak sosyal anlamda AB üyesi olmak ile eş değer hale gelmiştir. Ayrıca bireylerin AB entegrasyonunu Avrupa bütünleşmesi ile özdeşleştirmesi aslında ortaya çıkan entegrasyonun oldukça ilerlediğini de ortaya koymaktadır (Karacasulu, 2007: 96). Avrupa Birliği ekonomik alanda başlattığı entegrasyon sürecini yeni üye alımlarının gerçekleşmesi ile genişletirken, siyasi ve sosyal alanda bütünleşme girişimleri ile derinleştirmiştir. Avrupa kıtasında istikrarlı barışı tesis etme noktasında oluşturulmuş tarihi bir proje olan AB'nin iktisadi alanda başlayan entegrasyon süreci yeni kurumsal yapıların oluşturulması ve geliştirilmesi ile beraberinde askeri ve siyasi alanda bütünleşmenin ne şekilde biçimleneceğine dair çeşitli yaklaşımların ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır (Eke Coşan, 2007: 8).

2.2.1. Federalizm

Protestan reformcular tarafından ilk kez söyleme geçen federal kavramının kökeni Latince ‘sözleşme’ anlamına gelen ‘*foedus*’ teriminden gelmektedir (Ünlü, 2018: 331). 17. Ve 18. Yüzyıllarda kavramın Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu tarafından kullanılması federalizm yaklaşımının uluslararası siyasette seküler bir anlayış kazanmasına sebep olmuştur (Ünlü, 2018: 331).

İki dünya savaşı arası ve ikinci dünya savaşı sonrası dönemde ulus devlete yönelik inancın zedelenmesi, federalist yaklaşımların Avrupa’da etkin olmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda geliştirilen federalist düşünce, kurulacak Avrupa federasyonu yapısının radikal milliyetçiliği ve yeni dünya savaşlarını engelleyecek ve kıtada barışı tesis edecek bir sistem oluşturacağına yöneliktir (Ünlü, 2018: 332). Bu nedenle ulus devlet olgusuna karşı geliştirilen federalizm, supranasyonel (ulus üstü) anlayışın en radikal ifadesidir (Gazi, 2019: 57). Avrupa eksenli federalizmin Amerika Birleşik Devletleri yapısından etkilenmesi bir tesadüf sonucu gerçekleşmemiştir. Çünkü federalizm, Anglo-Amerikan kültürden esinlenmiştir ve bu nedenle ilk süreçte Avrupa’ya yabancı bir olgu olarak nitelendirilmiştir (Gazi, 2017: 57). Siyasi söylem olarak Avrupa Birleşik Devletleri düşüncesini gündeme taşıyan olay ise Churchill’in 1946 yılında yaptığı konuşma olmuştur. Zürih’te yaptığı konuşmada bir çeşit ‘Avrupa Birleşik Devletleri’ fikrini açıkça dile getiren Churchill, devletlerarası işbirliğinin altını çizmiştir (Caşın vd., 2020: 214). Churchill yaptığı konuşmada federal düşünce yapısı ile kurulacak Avrupa Birleşik Devletleri oluşumu için öncelikli olarak Almanya ve Fransa arasında ortaklık ilişkisi kurulması gerektiğini, çünkü Almanya ve Fransa’nın dahil olmadığı bir yapıda Avrupa’nın kendine gelemeyeceğini belirtmiştir. Bu kapsamda Churchill, İngiltere’nin Avrupa Birleşik Devletleri düşüncesine tam destek vereceğini sözlerine eklemiştir (Caşın vd., 2020: 222). Ancak her ne kadar Churchill, İngiltere’nin federal temellere sahip bir Avrupa Birleşik Devletleri yapısına destek sağlayacağını ortaya koysa da İngiltere’nin İngiliz Ulusal Topluluğu (*Commonwealth*) ile ilişkisini öne sürerek entegrasyon sürecinin dışında tutmuştur.

Fransız edebiyatçı, şair ve aynı zamanda dönemin Fransa Ulusal Meclisi üyesi Victor Hugo’da Avrupa kıtasında yaratılacak federatif bir yapılanmanın özelliklerini şu cümlelerle ifade etmiştir (Karakaş, 2002: 38).

'Siz Fransızlar, siz İtalyanlar, siz İngilizler, siz tüm kıtanın ulusları onurunuzdan, niteliklerinizden hiçbir şey kaybetmeden bir gün gelecek yüksek düzeyde bir birlik oluşturacak ve Avrupa'da kardeşliği kuracaksınız. Bir gün gelecek İngiliz Parlamentosu'nun, Alman Diyeti'nin, Fransız İdari Meclisi'nin yerini alacak gerçek ulusal oyların söz konusu olduğu bir senato kurulacaktır.' (Dedeoğlu, 1996: 66)

Bununla birlikte Jean Monnet, Walter Hallstein ve Altiero Spinelli gibi önemli siyasetçilerde Avrupa Birleşik Devletleri düşüncesine söylemlerinde sıkça yer vermişlerdir (Çakır, 2007: 74). İlerleyen süreçte federal Avrupa fikrinin giderek yaygınlaşması kıtada bulunan her ülkede birleşik devleti yapılanmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle kurulan İngiliz-Amerikan Birleşik Devletler Birliği, Avrupa Birleşik Devletler için Fransız Çalışma Grubu, İtalyan Federalizm Avrupa Hareketi bu örgütlerin başında gelmektedir (Çakır, 2007: 74).

Klasik entegrasyon kuramı olarak literatürde yer alan federalizm 1.Dünya savaşının sonrasında özellikle ekonomik anlamda ciddi zorluk yaşayan Avrupa'da yeni bir savaşın çıkmasını engellemesinin ve istikrarlı barış ortamının tesis edilebilmesinin formülünü aramaktadır. Federalizm savaşlara sebep olan en önemli aktörün ulus devlet olduğunu bu nedenle de kalıcı barışın ancak anayasal temeller üzerine kurulmuş federal yapıdaki Avrupa'nın oluşturulması ile mümkün olduğunu savunur (Rosamond, 2000). Albert Dicey'e göre federalizmde bir birliğin amacı, çok kültürlü toplulukları asimile etmek değil, aksine onları bütünleştirmektir (Plopeanu, 2008: 302). Bu nedenle kurulacak federal birlik, çeşitliliğin ve azınlığın tanınması için bir anayasa (müktesebat) kuralına sahip olmalıdır. Federalizme göre Avrupa Birliği, federal ilkelerin Avrupa entegrasyonu sürecine uygulanmasıdır. Bu tanımlamada kullanılan entegrasyon kavramı daha önce ayrı veya bağımsız olan yapıların bir araya gelmesi anlamını ifade eder (Wiener ve Diez, 2005: 30). Mutlakiyet ve merkezîyetçilik karşıtı olan federalizmde devletler bir sözleşme yada anlaşmaya dayalı olarak gönüllü şekilde haklara saygı, tanınma, hoşgörü ve eşitlik temelinde federal bir yapı oluşturmak için bir araya gelmelidir.

Federalizmde ulus devletlerin supranasyonel yapıya yetki devrinde bulunması anayasal çerçevede gerçekleşir (Karakaş, 2002: 12). Bu nedenle kuram sert anayasa oluşturulması yönünde görüş bildirir. Çünkü değiştirilmesi güç bir anayasanın üye ulusların çıkarlarını koruduğunu ve oluşturulacak federatif yapının keskin kurallar

çerçevesinde güçlendirdiğini savunulur. Federalizm, oluşturulacak federatif yapıdaki eşitlik ve etkinlik prensiplerinin mevcut olduğu yasama erkini ise entegre federasyon birimlerinin temsilciğini yaptığı ortak yapılanma içerisinde şekillendirmektedir (Karakaş, 2002: 12). Yürütme kurulu ise üye devletlerin demokratik katılımı ile oluşturulacak ve federatif yapının devamlılığı için yürütme gücünün uygulama sürecinde üye ülkelerin belirleyici rolü zorunlu olacaktır. Federalizm kuramına göre oluşturulacak yargı gücü ise ortak kurallaşma sonucu meydana gelecek ve klasik yargı işlevleri ile birlikte üye devletler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların çözümü ve uyumlu bir hukuksal oluşum ortaya konması vazifelerini de üstlenecektir (Karakaş, 2002: 13). Federalizm, ulus üstü idari geçisin sağlanabilmesi için egemenliği elinde bulunduran ulus devlet eylemlerinin yeniden düzenlenmesini gerekli görmektedir. Bu kapsamda yapılacak düzenleme siyasal seçkin aktörler ile idari kesimin resmi uzlaşını içermektedir.

Jean Monnet, federalizm kuramını entegrasyonun zirvesi olarak görmekte ve Avrupa kıtasında ‘Avrupa Birleşik Devletleri’ senaryosundan başka alternatifin olmadığını ifade etmektedir (Monnet, 1963). Monnet’e göre eninde sonunda bir gün kıtada Avrupa Federasyonu oluşumu zorunlu olarak var olacaktır. Ancak bununla birlikte Monnet, federalizmi zaman ve strateji konusunda yetersiz olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir. Monnet federalizmin öngördüğü gibi ilerleyen süreçte otomatik gerçekleşecek anayasal evrimi beklemek yerine ulus devletlere yönelik amacı tam bütünleşme olan tutarlı bir müdahalenin gerçekleştirilmesini savunur (Karakaş, 2002: 15).

Siyasi, ekonomik ve sosyo kültürel alandaki en üst düzey entegrasyonun Avrupa’da istikrarlı barış ve güven ortamını tesis edeceği argümanını ortaya koyan federalizme yöneltilen en önemli eleştiri ise ulus devletlerin siyasal egemenliklerini federal bir üst otoriteye teslim etmesinin devletlerin ulusal çıkarlarına ters düşeceği yönündedir. Federalizme yöneltilen eleştirilerden bir diğeri ise yaklaşımın ulus devlet yapısını düzenleyerek Avrupa düzeyinde benzer bir oluşum önermesine karşıdır. Bu eleştiriye göre ortaya çıkacak durumun iki potansiyel tehlikesi vardır (Çakır, 2007: 81). Biri Avrupa’da kurulacak federatif yapının yönetenler ile halk arasında büyük bir uçuruma sebep olması, bir diğeri ise Avrupa dışında kurulabilecek federatif yapılanmaların bölgesel rekabete yol açarak, süper güçlü örgütlenmeler arasında doğacak yarışın ulus devlet kaynaklı savaşlardan daha büyük yıkıma ve zarara neden olabileceğidir (Çakır, 2007: 81).

2.2.2. Fonksiyonalizm

Bütünleşme düşüncesinin gerçekleşmesine dair oluşturulmuş bir diğer yaklaşım ise fonksiyonalist (işlevselci) kuramdır. Federalizm teorisine karşı yöneltilen eleştirilerin bir bütünü olarak literatürde yer alan fonksiyonalizm, federalizmin aksine Avrupa'da kalıcı barışın sağlanması için teknokratik bir düzenin oluşturulmasını savunur. Fonksiyonalizm yaklaşımının öncüsü kabul edilen David Mitrany savaş sonrası dönemde ulus devletlerin birbirlerine ekonomik anlamda bağımlı olduklarının altını çizerek uluslararası örgütlenmelerin ve işbirliklerinin iktisadi ve teknik sorunların çözümünde ulus devletlerden daha etkin rol oynayacağını savunmuştur. Fonksiyonalizm, federalizm gibi entegrasyonun temel amacını Avrupa'da tesis edilecek kalıcı barış ortamı olduğunu ortaya koyarken uluslararası örgütlerin bu amacı gerçekleştirmekteki en önemli aktör olduğunu vurgular. Ancak federalistlerin aksine istikrarlı barış ortamı için Avrupa'da federal bir yapının ön koşul olmadığı öngören fonksiyonalistler özellikle düşük politika (*low politics*) alanlarında yapılacak işbirliğinin dallanma ve ramifikasyon yolu ile diğer entegrasyon alanlarına etkileyeceğini ileri sürerler (Mitrany, 2003: 100).

David Mitrany 1943 yılında yayınladığı '*A Working Peace System*' kitabında fonksiyonalist birleşmenin uzmanlaşmış işbirliği ile gerçekleşeceğini ve bunun için ise federatif bir yapının kurulmasına gerek olmadığını belirtmiştir (Mitrany, 2003). Mitrany'nin ortaya koyduğu temel argümanlar ışığında fonksiyonalizm, uluslararası sistemde yaşanan savaşların ana nedeninin ekonomik ve politik iktidarsızlık olduğunu savunur. Bu nedenle dünyada hakim olacak küresel barışın sağlanması için ilk yol oluşturulacak ekonomik ve politik refahtan geçmektedir (Yapıcı, 2007: 138). Bireylerin rasyonel canlılar olduğu öngörüsünde bulunan fonksiyonalizm bu kapsamda oluşturulacak uluslararası ticaret ağlarının bireyleri uluslararası işbirliğine iteceğini ifade eder. Ortaya çıkan işbirliği faaliyetleri ilerleyen süreçte de uluslararası örgütlerin kurulumunu sağlayacak ve ulus merkezli milliyetçi oluşumlar zayıflayacaktır (Ülger, 2002: 35).

Federalizm bütünleşmede ulus devletler için yüksek önem taşıyan '*high politics*' konularını ön plana koyarken, fonksiyonalistler devletlerce daha az önem verilen '*low politics*' konularında entegrasyonu savunmuşlardır. Fonksiyonalizme göre entegrasyon ülkeler arasında temeli teknik ve iktisadi alanlara dayalı ilişkiler ağının kurulması ile

ortaya çıkacaktır. David Mitrany, istikrarlı barış ortamının kurulmasına engel olacağı gerekçesi ile federalizm düşüncesine karşı çıkmakta ve uluslararası sistemde sağlanacak refah ve istikrarın ancak politik endişe ve bölgeselcilikten uzak şekilde fonksiyonel yapılanmış teknik özelliklere sahip örgütlerin yaratılması ile oluşacağını savunmaktadır (Çakır, 2001: 26-27).

Fonksiyonalizm, ulaşım ve iletişim sektöründe yaşanan teknolojik ilerlemenin hükümetler faaliyet alanlarını genişleterek etki edeceğini öne sürer. Teoriye göre modern ulus devlet yapısında ulusal ve uluslararası bazda ortaya çıkan sorun ve anlaşmazlıklar politikacılardan öte teknik uzmanlar tarafından çözülebilecektir (Yapıcı, 2007: 139).

Özellikle sektörel ve teknik alanda ortaya çıkan ve siyasi olmayan bu sorunlar devletlerarası işbirliği ihtiyacını yaratacağı gibi uzman teknokratların yer aldığı fonksiyonel örgütlenmelerinde kurulmasına sebep olacaktır (Arı, 2002: 400). Oluşturulan örgütlenmeler sonucu bölgesel, küresel ve ekonomik refahı sağlayacak entegrasyon sürecinin başlayacağını savunan fonksiyonalizm, bu kapsamda bütünleşmeyi yüksek siyasi konulardan uzak teknokratik alanlarda gerçekleştirilen bir süreç olarak tanımlar (Yapıcı, 2007: 139). Fonksiyonalist kuramcılar sektörel bazda gerçekleştirilecek dar alanlı fonksiyonel örgütlenmelerin, ulus devletlerin egemenliklerini sınırlayan kapsamlı siyasi entegrasyon yapıları oluşturmaktan daha kolay olduğunu öne sürerken, küresel barışı tesis etmek adına yaratılacak kurumsal sistemin altyapısının bu fonksiyonel örgütlenmeler ile olacağını savunurlar (Yapıcı, 2007: 139).

Mitrany'e göre çeşitli vazifeler için kurulmuş fonksiyonel örgütlenmeler, bireylerin öncelikli ihtiyaçlarına göre yapılanmalıdır (Rosamond, 2000: 33). İşlevsel nitelikte oluşturulacak bu örgütlenmeler yarar sağladıkça ulus devlet sistemine olan sadakat de otomatik olarak zayıflayacaktır (Toprak, 2005: 8). Çünkü bireylerin temel ihtiyaçlarını gidermek üzerine oluşturulmuş bu örgütsel yapılar işlevlerini gerçekleştirdikçe söz konusu örgütlenmelere olan bağlılık ve inanç artacak ve bu durum daha fazla işbirliği ortamı yaratarak barışın devamlılığına neden olacaktır. Bu kapsamda David Mitrany sektörel alanda teknokratlar eliyle gerçekleşen güçlü bütünleşmenin başka alanlarda da işbirliğine sebep olacağını öngörmüş (Yapıcı, 2007: 139) bu sürece dallanma (*ramification*) ismini vermiştir. Örneğin ortak pazar adına gerçekleştirilen bir entegrasyon girişimi Mitrany'e göre yatırım, ulaşım, bankacılık, sosyal güvenlik gibi konularda da benzer bütünleşme adımlarının atılmasının önünü açmaktadır (Arı, 2002: 400)

David Mitrany'e göre fonksiyonel örgütlenmelerin oluşturulabilmesi için destekleyici, sürece ilişkin ve görev genişlemesine yönelik olmak üzere üç temel şartın yerine getirilmesi gereklidir (Çakır, 2007: 86). Destekleyici şartlar dini, etnik ve görüş bazlı ayrışmaların sona erdirilmesi ve iktisadi boyutta üretime dayalı faaliyetlere odaklanılmasını içermektedir. Sürece ilişkin şartlar ise devletlerarası ticari, turistik ve iletişim etkileşimlerinin yoğun bir şekilde sürdürülmesi ile gerçekleşmektedir (Çakır, 2007: 86). Görev genişlemesi olarak belirlenen şartlar ise ortak çıkar ve hedefler üzerinden biçimlenen bütünleşme alanlarının genişletilmesini ve daha derin işbirliği ağının kurulmasını ifade etmektedir.

Fonksiyonalizm argümanlarının teoriden pratiğe dönüşmüş en bilenen örnekleri 1952 yılında kurulan AKÇT ve devamında 1958 yılında oluşturulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğudur (AAET). Fonksiyonel örgütlenmeye ilişkin kurulan bu iki yapıdan biri Avrupa'da dönemin en önemli iki kaynağı olan kömür ve çelik alanında ortak Pazar oluşturulmasını öngörürken, bir diğeri atom enerjisinin sanayi alanında barışçıl şekilde kullanımını hedeflemektedir (Yapıcı, 2007: 141). Fonksiyonel mantık ile kurulan ve Avrupa dışında yer alan diğer örgütlenmelere örnek olarak ise Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC), Güneydoğu Asya Uluslar Birliği (ASEAN) ve Latin Amerika Serbest Ticaret Birliği (LAFTA) verilebilir (Couloumbis ve Wolfe, 2001: 312). Bununla birlikte devletlerin gereksinimlerine göre işbirliğini ve entegrasyonun teknik yönünü vurgulayan fonksiyonalizm, AKÇT ve AET'nin ardından oluşturulan Avrupa Topluluğu Antlaşmasının ortak Pazar eksenli maddelerini ve Maastricht Antlaşmasının siyasi bütünleşmeden önce parasal birliğe yönelik hükümlerini bu görüşün birer yansıması olarak ortaya koyar.

Fonksiyonalizm, uluslararası örgütlerin yeni üyeleri bünyesine katarak gerçekleştirdiği bölgesel genişleme dalgalarına argümanlarında yer vermemesi, aynı zamanda siyasi entegrasyonu yalnızca teknokratik seviyede ele alması ve bu nedenle birliğe aday olan ülkelerin tam üyelik koşullarını ve süreçlerini açıklayamaması nedeniyle eleştirilmektedir (Mercan, 2011). Fonksiyonalizm teorisine realist argümanlar üzerinden yöneltilen eleştiriler, Ernst Haas tarafından dört esas madde altında toplanmıştır (Haas, 1964: 21). İlk eleştiri fonksiyonalist kuramın güç ve refah kavramını iki ayrı olgu olarak incelemesi üzerinedir. Realist perspektif tarafından yöneltilen bu eleştiride güç ve refah kavramının birbirinden ayrı tutulamayacağı çünkü amacı refah olan eylemlerin gücü temel

alan siyasi karar ve politikalarından geçtiği iddia edilmektedir. İkinci eleştiri ise teorinin politikacılar ile teknik uzmanları birbirinden ayrı iki aktör olarak nitelendirmesi üzerinedir. Bu eleştiriye göre fonksiyonalizm, fonksiyonel bütünleşmeyi sağlayan ana aktör teknokratları, politikacılardan üstün tutmaktadır. Ancak realist okula göre teknokratlar aynı zamanda politik aktörlerdir ve bu nedenle modern toplumda meydana gelen sorunların çoğu hem teknik hem de politiktir (Rosamond, 2000: 40). Üçüncü eleştiri ise fonksiyonalizmde söz konusu olan politik aktöre dönük bağlılığın işlevlere göre şekillenmesine karşıdır. Realist kuramcılara göre bağlılık ve fonksiyonel bütünleşme arasındaki bu korelasyon fonksiyonel bütünleşmede yaşanan bir sorunun bağlılıkta da bir problem yaratmasına neden olmakta ve bu durum ulus devletinin elinde bulundurduğu otoritenin zarar görmesine yol açmaktadır (Yapıcı, 2007: 141). Dördüncü ve son eleştiri ise fonksiyonalizmde söz konusu olan dallanma sürecinin her zaman başarı ile sonuçlanacağı görüşüne yöneliktir. Realist kurama göre bir alanda başarı ile sonuçlanan fonksiyonel bütünleşme girişimi bir başka alanda benzer işbirliğine yol açmayabilir (Haas, 1964: 23). Karl Deutch yaptığı fonksiyonalizm eleştirisinde fonksiyonel ve teknik alanda bütünleşme yaşamış yapıların siyasi anlamda zayıf olduğunu savunur (Arı, 2002: 402). Çünkü bu örgütlenmeler bilgi alışverişi hususunda devletlere başvurdukları halde siyasi aktörlerin yani ulus devletlerin örgüt işleyişine müdahalede bulunmasını kabul etmez. Bu durum örgüt – hükümet ilişkisini zayıflattığı gibi ulus içerisindeki vatandaşlarla da politik açıdan iletişim eksikliği yaşamasına neden olur.

Ancak tüm bu eleştirilerle birlikte entegrasyon teorileri açısından önemli bir yere sahip olan fonksiyonalizm geliştirdiği işlevsel örgütlenmeler düşüncesi ile bütünleşme yaklaşımlarına farklı bakış açıları kazandırmıştır. Bu kapsamda fonksiyonalizm teorisinin entegrasyon anlayışına faydasını üç ana başlık altında inceleyebiliriz (Thompson, 1979: 61). Birincisi, teori özellikle sosyal ve iktisadi alanda düzenlenen bütünleşme girişimlerini değerlendirme konusunda yararlı bir çerçeve oluşturmaktadır. İkincisi, uluslararası sistemde yaşanan sorunlara yönelik gerçekçi ve uygun bir kuram sunmaktadır. Üçüncü ve son olarak ise siyasi, hukuki ve diplomatik problemlerin ötesinde geliştirdiği teknik ve sektörel anlayışlarla entegrasyon teorilerine farklı bir bakış açısı sunmuştur. Bu nedenle Neo fonksiyonalizmin kurumsal altyapısını hazırlayan fonksiyonalizm, uluslararası örgütlenmeler üzerine yürüttüğü çalışmalarda barışçıl devletlerarası ilişkiler ve yüksek işbirliği şansı ile ilgili argümanlar sunması sebebiyle uluslararası bütünleşme teorileri arasında önemli bir yere sahiptir (Rosamond, 2000: 31).

2.2.3. Neo – Fonksiyonalizm

Neo Fonksiyonalizm 2.Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ve özellikle 1960'lar Avrupa entegrasyonunun gelişmesiyle şekillenmeye başlayan entegrasyon yaklaşımıdır (Rosamond, 2000: 69). 1960'lı yıllardan itibaren özellikle Avrupa bütünleşmesi hakkında etkin çalışma yürüten neo-fonksiyonalizmin en önemli teorisyenleri Ernst Haas, Joseph Nye, Leon Lindberg ve Philippe Schmitter'dir (Yapıcı, 2007: 144). Neo-fonksiyonalizme göre entegrasyon 'devletlerin egemen kimliğinden tamamen sıyrılarak gönüllülük içinde diğer uluslarla bütünleşme tercihi içinde bulunması ve anlaşmazlıkları çözmek için oluşturulan yeni yöntemleri egemenliğin temel ölçütlerine tercih etmeleridir' (Burley ve Mattli, 1993).

Neo-fonksiyonalizm, hem ulus ötesi hem de devlet içi yapıda yer alacak çıkar gruplarını, siyasi partileri ve bölgesel kurumları bütünleşme sürecine dahil etmenin ulus üstü politik yapı oluşturmanın tek yolu olduğu yönünde görüş sunmaktadır. Çünkü bu bilinçli aktörler teknokratlarla etkileşim içinde olarak entegrasyonu teşvik ederler. Bölgesel bütünleşmenin ölçütlerini araştıran Neo-fonksiyonalizm, Ernst Haas liderliğinde entegrasyonun dört temel koşulunu şu şekilde belirlemiştir; Siyasi partilerin, çıkar gruplarının ve bölgesel kurumların birbirleriyle etkileşim ve rekabet içinde olduğu elit üst sınıfın bulunduğu çoğulcu sosyal yapının olması, yeterli iktisadi kalkınmışlık ve refah seviyesi, aktörler arası ortak ideolojik paylaşım ve parlamenter demokrasinin bulunması (Haas, 1964: 476).

İktisadi ve finansal konularda oluşturulan ortaklıkların ilerleyen süreçte siyasi bir entegrasyona dönüşeceği konusundaki öngörüler özellikle AB entegrasyonunun neo-fonksiyonalizm tarafından incelenmesine neden olmuştur. Neo-fonksiyonalizm kuramına göre ekonomik alanda başlatılan işbirliği '*spill over*' etkisi ile taşınarak ulus devletler için daha önemli olan siyasi ve askeri alanlarda bütünleşmenin başlamasına ve bu sayede de Avrupa'nın kurumsallaşmasına sebep olacaktır. Yaklaşımın öncüsü kabul edilen Ernst Haas'a göre iktisadi entegrasyondan politik bütünleşmeye geçişin en etkin yolu 'taşınma' (*spill over*) etkisi ile olacaktır. David Mitrany tarafından ortaya konan 'dallanma' teriminin güncellenmiş halini ifade eden '*spill over*' özellikle teknik ve ekonomik alanda başlayan entegrasyon süreci yayılarak siyasal topluluğu yaratacak politik bütünleşmeye dönüşecektir

(Canbolat, 2001: 87).Fonksiyonel örgütlenmenin altını çizen Haas realist entegrasyon kuramlarının göz ardı ettiği ekonomik alanlarda gerçekleştirilecek mali, parasal ve teknik entegrasyonun aşamalı şekilde politik bütünleşmenin önünü açacağını savunmuştur (Haas, 2003). Hem işlevselliğin hem de yetki alanının genişlemesini tanımlayan spill over etkisinin ortaya çıkmasında bütünleşmeye dahil olan aktörlerin yayılmanın kendi ulusal çıkarlarına hizmet edeceği fikri oldukça önemli rol oynamaktadır (Yapıcı, 2007: 145). Spill over etkisi anlayışına göre Avrupa bütünleşmesi kapsamında kurulan AKÇT'nin ilerleyen süreçte Avrupa Ortak Pazarı uygulamasına dönüşü, teknik alanda başlatılan entegrasyon girişiminin ulus üstü örgütlenmeler aracılığı ile başka alanlarda da bütünleşmeye sebep olacağını öngören somut örneklerden birisidir.

Entegrasyonu yayılarak genişleyen bir olgu olarak tasvir eden neo-fonksiyonalizm, bu süreci fonksiyonel taşıma (spill over), siyasi taşıma ve ortak çıkar/menfaatlerin oluşması olmak üzere üç ana olgu üzerinden açıklamaktadır. Fonksiyonel taşıma olgusunda, modern endüstriyel ekonominin farklı sektörleri arasında karşılıklı bir bağımlılık olduğu ve bu nedenle sektörlerin birinde başlayan entegrasyon girişiminin başarılı olması için diğer alanlarda da benzer hamlenin atılması gerektiği öngörülür (Toprak, 2007: 71). Siyasi taşıma ise bütünleşmede entegre olma ve uyum gösterme sürecini tanımlar. Bu aşamada entegrasyona dahil olan devletlerin beklentilerinde ve normlarında değişme meydana gelmesi ve ulus üstü çıkarların ortaya çıkması beklenir. Son süreç olan ortak çıkar/menfaatlerin oluşması ise ulusların ortak politika yaratım sürecinde uyumsuzluk yaşadığında karşılıklı ayrıcalıklarla ortak değerlerde buluşmaya çabalanmasıdır (Burley ve Mattli, 1993). Ayrıca bu aşamada devletlere Avrupa Birliği kurumları aracılık eder ve devlet-kurum arasındaki etkileşimden doğan sosyalleşme ile kurumların merkezileşmesi daha da artar.

Ernst Haas ekonomik alanda başlatılan entegrasyonun siyasi bütünleşmeye dönüşünü belirleyecek şartları üç ayrı kategoriye ayırdığı değişkenler üzerinden açıklamaktadır (Haas, 1960). 'Arka plan değişkenler' olarak adlandırılan ilk grup değişkenler bütünleşmeye dahil olan devletlerin büyüklüğü, devletlerarası ilişkiler ve ülke içi seçkinlerin bütünleşmeye etkisi şeklinde sıralanmaktadır. Bölgesel entegrasyonda devletlerin bölgesel otoriteye verdikleri güç ve yetki ise ikinci grup değişkendir. Siyasi entegrasyonun temel altyapısını oluşturan üçüncü grup değişkenler ise bölgesel problem ve anlaşmazlıklara yönelik karar ve politikaların işbirliği seviyesinde uygulanıp

uygulanmadığı ve bölgesel yaşanan anlaşmazlıkları çözüme noktasında devletlerin yetkinlikleridir (Canbolat, 2001: 86).

Neo- fonksiyonalizm alanında çalışmalar yürüten Joseph Nye kuramı ortaya koyduğu 'süreç mekanizması' ve 'bütünleşme potansiyeli' kavramları ile bir adım ileriye taşımıştır. Bu çerçevede taşınma (*spill over*) etkisi, sermaye akışı, diyalog kanallarının yoğunlaşması, üst seviye grupların ilgili konulara yönelik koalisyon oluşturması, bütünleşmeye dışarıdan aktörlerin katılması, kimlik yaratma arzusu ve bölgesel yapıların ortaya çıkması olmak üzere yedi farklı süreç mekanizması geliştiren Nye'a göre bu süre mekanizmaları entegrasyon sürecini desteklemektedir (Nye, 1971). Ayrıca Nye bütünleşme sürecinin gelişimini ortaya koyan bir çerçeve oluşturmak adına entegrasyon yönelimini destekleyen dört temel şartı da şu şekilde ifade etmiştir; sistemde çoğulcu yapının bulunması, üst grupların değeri, üyelerin ekonomik denkliği ve aktörlerin bütünleşmeye adapte olma kapasiteleri.

Neo fonksiyonalizm en temelde AB entegrasyonunda derinleşmeye vurgu yapmakta ve ulusal aktörlerin merkezinde ulus üstü kurumların yer aldığı bir yöne eğilim içinde olduklarını savunmaktadır. Neo fonksiyonalizm her ne kadar AB'nin yeni üyeleri bünyesine katması ile ilgili net bir görüş sunmasa da, yaklaşım Avrupa bütünleşmesinde genişlemeyi tamamen göz ardı ettiğini ifade edemeyiz. Çünkü Avrupa Komisyonu gibi AB genişlemesinde önemli bir yer tutan ulus üstü yapılara Neo fonksiyonalizm kuramı da etkin roller biçmiştir. Örneğin Avrupa Komisyonunun özellikle Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin birliğe girişinden sonra aldığı mali yardımların koordinasyonunu sağlaması, neo fonksiyonalizme göre Avrupa Komisyonunun genişleme sürecini AB'nin karar alma organları içindeki yetkinliğini artırmak amacıyla kullanmasından kaynaklanmaktadır (O'Brennan, 2001: 171).

Neo-fonksiyonalizm de fonksiyonalizme benzer şekilde ulus devletlerarasında geliştirilecek ticaret ağlarının istikrarlı barışa sebep olacağını savunur ve entegrasyonun tüm alanlarda aynı anda başlayan bir olgu olmadığını aksine teknik alanda başlayan bir bütünleşme hareketinin ilerleyen süreçte daha derin işbirliği ihtiyacı ile daha fazla teknik alana yayılacağını öngörür. Ancak her ne kadar fonksiyonalizmin devamı niteliğini taşısa da Ernst Haas liderliğindeki neo-fonksiyonalizm, David Mitrany'nin belirli argümanlarını eleştirmiştir. Karşı çıkılan ilk nokta realist okulunda eleştirdiği güç ve refah kavramlarının birbirinden ayrı tutulması ile ilgilidir. Haas, güç olgusunun refah kavramından ayrı

tutulamayacağını çünkü refahı sağlamak adına yapılan eylemlerde gücün bir araç olarak kullanıldığına dikkat çekmiştir. Haas tarafından fonksiyonalizmin eleştirildiği bir başka nokta ise devletlerin entegrasyon sürecinde yerine getireceği ekonomik vazifelerin (refah odaklı vazifeler) askeri ve siyasi vazifelerden (güç odaklı vazifeler) ayrı tutulmasına ilişkindir (Haas, 1694: 47). Haas'ın ortaya koyduğu argümanlara göre iki çeşit vazifede, öğrenme yolu ve uzmanların entegrasyon sürecine dahil olması ile birbirlerine dönüşebilme yetkinliğine sahiptir. Ayrıca fonksiyonalizmin aksine neo-fonksiyonalistler teknik alanda başlayan bütünleşmenin otomatik şekilde dallanarak politik entegrasyona sebep olacağı görüşünü reddederler. Neo-fonksiyonalizm, ekonomik bütünleşmenin siyasi bütünleşmeye neden olacağını ancak bunun otomatik şekilde değil, siyasi değişkenler hesaba katılarak politik aktörlerin entegrasyon sürecine dahil olması ile gerçekleşeceğini savunur (Yapıcı, 2007: 149).

Bu kapsamda fonksiyonalizm ile neo fonksiyonalizm arasındaki kuramsal farklılık çok keskin olmamakla birlikte, iki teori arasındaki temel ayrımları üç madde altında inceleyebiliriz.

1. Neo fonksiyonalizm, fonksiyonalizmin aksine siyasi aktörlerin bütünleşme sürecindeki etkisini göz ardı etmeyerek çıkar çatışmaları ekseninde şekillenen politik mücadelelerin varlığını kabul eder. Bu kapsamda neo fonksiyonalizm entegrasyon sürecinin ilk zamanlarında seçkinlere ve seçkinler arasındaki menfaat pazarlıklarına, bütünleşme için çoğunluğun desteğinden daha fazla önem atfeder (Kozan, 2009: 16).
2. Neo fonksiyonalizm, fonksiyonalizme kıyasla daha fazla deneysel argümanlar üzerine inşa edilmiştir. Teori özellikle entegrasyon sürecinin ne şekilde biçimleneceği hususunda daha detaylı görüşler sunmaktadır.
3. İki teori arasındaki en önemli farklardan biri ise küresel bütünleşme üzerine argüman sunan fonksiyonalizmin aksine neo fonksiyonalizm uluslararası sistemin herhangi bir bölgesinde gruplaşmış devletlerin entegrasyonuna ilişkin geliştirilen yaklaşımlar üretmesidir (Kozan, 2009: 17).

Neo-fonksiyonalizme yöneltilen eleştiriler genel çerçevede teorinin ortaya koyduğu güç odaklı modern devlet sisteminin zayıfladığına ilişkin argümanlar üzerinden şekillenmektedir. İki boyutta incelenen bu argümana ilişkin eleştirilerden ilki neo-fonksiyonalizmin ortaya koyduğu görüşün gerçekçi olmadığını savunmakta ve ulus

devletin aktif rolü devam ettiği varsayılarak ülkelerin fonksiyonel eylem alanının daraldığını gösteren hiçbir işaretin olmadığını öne sürmektedir (Yapıcı, 2007: 149). Normatif boyutta geliştirilen eleştiri ise adalet, demokrasi, özgürlük gibi etik değerlerin uygulanması ve korunması noktasında en önemli aktörün hala ulus devlet olgusu olduğunu ve neo-fonksiyonalizm perspektifinde ulus devlet yapısının zayıflaması bu kavramlarında tehlike altına girmesine neden olacağını ortaya koymaktadır (Rosamond, 2000: 73). Neo fonksiyonalizmin günümüzde eleştirilen bir diğer noktası ise uluslararası sistem ve şartları sabit ve değişmez olarak kabul ederek entegrasyon sürecindeki değişimi açıklama konusunda sınırlı bir çerçeve sunması üzerinedir. Fonksiyonel ve siyasi spill over süreçlerinin entegrasyonun iç dinamiğini ve üye devletlerin eylemlerini göz ardı ettiğini savunan bu epistemolojik eleştiri, AB bütünleşmesinin sosyal inşacı kuram çerçevesinde incelenmesinin önünü açmıştır (Toprak, 2005: 20).

1960'ların ortalarına dek oldukça gündemde olan ve sıkça referans verilen neo-fonksiyonalizm özellikle Fransa'nın İngiltere'nin üyelik başvurusunu onaylamaması ve ardından gelişen boş koltuk krizi ile sorgulanır hale gelmiştir. Çünkü tüm bu gelişmeler Avrupa'da oluşturulan örgütlenmelerde hala esas belirleyicinin ulus devlet olduğunu göstererek, ulus üstü bir yapılanmanın henüz tam gerçekleşmediğini ortaya koymuştur (Rosamond, 2000: 75). Ayrıca yine bu dönemde neo-fonksiyonalizmin, Avrupa Parlamentosunun katalizör etkisi, Avrupa içinde neo-liberal değerlere artan ilgi ve entegrasyon sürecinde resmi olmayan toplulukların rolü gibi konuları göz ardı etmesi bazı siyaset bilimcilerin yorumlarına göre neo-fonksiyonalizmin geri planda kalmasının başlıca sebeplerindendir (Schmitter, 2005).

Neo-fonksiyonalizm teorisini AB bütünleşmesi çerçevesinde inceleyecek olursak ise gümrük birliği, ortak para birimi ve tek Pazar gibi ekonomik temelli entegrasyon konusunda bütünleşme derinliğini spill over kavramı ile somutlaştırabildiğini ancak Avrupa Birliği bünyesinde düzenlenen ortak güvenlik ve askeri bütünleşme hareketlerinde ulus devletlerin yetkinliklerini ulus üstü örgütlenmeye devretmeleri konusunda çekinik kalmaları Neo-fonksiyonalizmin temel argümanları ile çeliştiğini göstermektedir (Ülger, 2002: 36). Özellikle 1990'larda yaşanan Bosna Hersek ve Kosova krizlerinde AB'nin etkisiz kalışı, neo-fonksiyonalizmin ekonomik bütünleşmeden sorunsuz siyasi ve askeri entegrasyona geçiş varsayımlarını sonuçsuz bırakmış, neo-fonksiyonalizmin ulusal çıkarları entegrasyon süreci dışında tuttuğunu gözler önüne sermiştir. Bu durumu neo

fonksiyonalist argümanlar üzerinden açıklayacak olursak ise devletlerin işbirliğini engelleyecek faktörlerin önlenmesini içeren negatif entegrasyonda başarı sağlanırken, Birlik içi karar verme mekanizmalarında siyasi yetki genişlemesi ile ortak stratejiler üretimini öngören pozitif entegrasyonda başarısızlık söz konusu olmuştur (Toprak, 2005: 18).

Neo fonksiyonalizm 1980'lerin sonunda uluslararası sistemde yeniden etki alanı bulsa da, teori Avrupa entegrasyonu kuramları arasında ön çalışma niteliğinin ötesine geçememiştir (Eke Coşan, 2007: 21). Bu durumun en önemli sebeplerinden biri o dönem teorinin karşıt argümanları ile oluşturulmuş güçlü bir alternatif olan hükümetlerarasıcı yaklaşımın varlığıdır. İki teori arasındaki temel tartışma alanı 'Avrupa'nın geleceğine dair iki karşıt görüşün senaryo üretimi' (Rosamond, 2000) üzerinden gerçekleşse de hükümetlerarasıcı teorinin AB'nin kurucu antlaşmalarında da belirtilen ikinci ve üçüncü sütundaki etkisi diğer AB entegrasyonu teorilerinin önüne geçmesine neden olmuştur.

2.2.4. Hükümetlerarası Yaklaşım

Hükümetlerarasıcı kuramın temel prensipleri 1960'lı yıllarda Stanley Hoffman tarafından üretilmiştir. Realist argümanlar çerçevesinde şekillenen hükümetlerarasıcı kuram Stanley Hoffman öncülüğünde özellikle 1970'li yıllarda dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle yönetiminin milliyetçi görüşlerinden esinlenerek neo fonksiyonalizm karşıtı bir yaklaşım benimsemiştir (Gazi, 2019: 90).

Bununla birlikte hükümetlerarasıcı yaklaşımın devlet merkezli anlayışı 1965'te ortak tarım politikasının bütçe görüşmelerinde yaşanan uyuşmazlık sonucu Fransa'nın 7 ay boyunca örgüt görüşmelerine katılmaması ile ortaya çıkan 'boş koltuk krizi' ile şekillenmiştir (Akgül Açıkmeşe, 2004). Hoffman'ın temel argümanı uluslararası sistemin anarşik bir düzene sahip olduğu ve bu nedenle ulus devletlerin konjonktürün en önemli aktörü olduğu üzerinedir. Bu kapsamda Hoffman'a göre entegrasyon ve işbirliği olguları devletlerin ulusal çıkarları çerçevesinde yapılan hükümetler arası diyalog kanalları ile oluşturulabilir (Soyaltın, 2015). Çünkü uluslar kendi iç siyasetleri ve ulusal çıkarları el verdiği kadar savunma ve güvenlik gibi alanlarda entegrasyon süreci içine girebilirler (Hoffmann, 2003: 163).

Ayrıca hükümetlerarasıcı yaklaşım neo fonksiyonalizme benzer şekilde AB'yi fonksiyonel yararı maksimize edecek şekilde ulus devletlerin çıkarlarını gerçekleştirmeye yönelik bir örgütlenme olarak yorumlar (Çakır, 2007: 85). Ancak kuram, AB'yi supranasyonel bir yapı olarak kabul etmez ve ileriye dönük planlarda da federal bir oluşuma dönüşemeyeceğini vurgular. Hükümetlerarasıcı kuramın bu yönde görüş bildirmesinin en önemli nedeni AB bütünleşmesinin Avrupa toplumları arasında gerçekleşen entegrasyonla değil, devletlerarası diyalog ve müzakere ortamı ile meydana geldiğini savunmasıdır.

Hükümetlerarasıcı yaklaşımda entegrasyon kavramı ile devletlerin egemenliğinin ve bütünlüğünün korunması benzer anlamlar taşımakta ve bu çerçevede entegrasyon, çeşitli alanlarda birbirlerine karşı bağımlılıkları bulunan devletlerin anlaşmazlıklarını ortak çözüm yolları ekseninde çözmek için ulusal otoritelerini koruyarak bir araya gelmesidir (Sunay, 2006: 226). Bu tanımdan da görüleceği gibi devletlerin bir araya gelmesi durumu entegrasyon olgusu ile eş tutulmuş ve ulusları bir araya getiren yapının yetkilerinin minimum seviyeye çekilmesi ile devletlerin ulusal bütünlüğü ve otoritesinin korunması öngörülmüştür.

Devlet olgusunun ve birlik üyesi devletlerin egemenliğinin vurgulandığı Hükümetlerarasıcı kuram, Avrupa Birliğini ise egemen gücü elinde bulunduran ulusların karşılıklı etkileşiminden doğan ve özerk devletlerin bir araya gelerek oluşturduğu hukuk ve eylem topluluğu olarak tanımlar (Oder, 2004: 385). Argümanlarında ulus devlet yapısını ön plana koyması nedeniyle hükümetlerarasıcı yaklaşım birçok açıdan uluslararası ilişkiler teorisi olan realizm ile benzeştirilmektedir. Çünkü iki yaklaşımda uluslararası konjonktürün çatışmacı bir yapıda olduğunu ve bu anarşik sistemde temel karar verici aktörün ulus devletler olduğunu savunarak, devletlerin yalnızca ulusal çıkarlar ekseninde şekillenen hedeflerini gerçekleştirmek adına işbirliği tercihinde bulduklarını öngörür. Hükümetlerarasıcı yaklaşım neo-realistlerin ortaya koyduğu ana argümanları reddetmemekle birlikte uluslararası örgütlerin işbirliği yaratabileceğini savunan liberal görüşü esas alır. Bu yaklaşıma göre her örgütün bir kurulma nedeni vardır ve örgütler onları kuran devletlerin kontrolündedir. Bu nedenle uluslararası örgütler ulusların davranışlarını engellemez aksine örgütlerin yapısı devletlerin çıkar ve politikalarına göre her an şekil değiştirir (Karacasulu, 2007: 89).

Federalizm ve neo fonksiyonalizm kuramlarına yönelik ortaya konan eleştirilerden oluşan hükümetlerarasıcılığın en büyük sıçraması ise 1990'lı yıllarda Andrew Moravcsik'in liberal öğretiler ile hükümetlerarasıcı kuramı birleştirmesi ile gerçekleşmiştir (Eke Coşan, 2007: 23). 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği entegrasyonu yeniden bir canlanma süreci içine girmiştir. İlk olarak 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (ATS) daha sonra Ortak Pazarın yaratımı için gerekli olan politik ve hukuki dayanağın oluşturulma çabası ve Soğuk Savaşın bitimi ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde Sovyet etkisinin sona ermesi AB entegrasyonun hem derinleşme hem de genişleme faaliyetleri yürütmesine sebep olmuştur (Eke Coşan, 2007: 22). Bu dönem entegrasyon teorileri açısından ise neo fonksiyonalizmin etki alanını kaybettiği, hükümetlerarasıcı kuramın ise giderek güç kazandığı bir sürecin başlangıcı olmuştur. Bu durumun en önemli sebebi ise Avrupa Birliğinin 1990'larda yaşadığı ekonomik ve siyasi gelişmelerin ulus devlet merkezli teoriler ile açıklanması olmuştur. (Bulmer, 1983)

Moravcsik, kuramı devlet dışında aktör olarak birey ve ulusal çıkar gruplarını da ekleyerek geliştirmiş ve devletler için hayati önem taşıyan 'yüksek politika' konularında Avrupa entegrasyonunun olanaksız olmadığını vurgulamıştır (Büyüktanır, 2015: 14). Bu görüşü destekler nitelikte parasal birlik ve ortak savunma alanlarında başlanan işbirliği girişimlerini örnek veren Moravcsik, ayrıca diğer bütünleşme kuramlarının öngördüğü iç – dış politika ayırımına karşı çıkmıştır. Bu kapsam Moravcsik, iç siyasette gelişen olayların, baskı gruplarının ve politik mücadelelerin dış politikayı belirleyen ulusal çıkarları etkilediğini savunmuştur (Moravcsik, 2009: 480).

Hükümetlerarasıcı yaklaşım kendi içinde realist ve liberal olmak üzere iki farklı görüşü barındırmaktadır. Realist argümanlar ile şekillenen hükümetlerarasıcı teori temelde rasyonel aktör olarak nitelendirilen ulus devletin en önemli aktör kabul edildiği ve uluslararası örgütlerin devletlerin ulusal çıkarları ekseninde şekillenen yapılar olduğu anlayışının hakim olduğu realizmden etkilenmiştir (Arı, 2002). Özellikle Soğuk Savaş sonrası SSCB'nin yıkılması ile çift kutuplu yapının sona ermesi realist perspektifin Avrupa entegrasyonu hakkındaki fikirlerini hükümetlerarasıcı kuram çerçevesinde şekillendirmesine neden olmuştur.

Liberal hükümetlerarasıcı teori ise ulusal siyasetin modern ulus devlet yapısının seçimlerini biçimlendirdiğinin altını çizerek, uluslararası ilişkiler anlayışı çerçevesinde kurulan hükümetlerin etkin rolüne ve devletlerarası ortak çıkarlar faktörüne dikkat

çekmektedir. Liberal hükümetlerarasıcı yaklaşım temelde iki görüş üzerinden hareket etmektedir (Gazi, 2019: 98). İlk görüş anarşik sistemde temel aktörün ulus devlet olması ile ilgilidir. Bu kapsamda Avrupa Birliği de devletlerin ulusal çıkarları ekseninde şekillenen eylemlerinde pazarlık ve devletlerarası müzakere gibi yollarla ulusların önemli rollerinden yararlanmaya çalışır. Diğer görüş ise ulus devletlerin rasyonel birer aktör olmasına ilişkindir. Bu nedenle devletler rasyonel çerçevede ulusal çıkarlarına hizmet eden ve yararlarını maksimize edecek eylemi tercih eder ve buna göre adım atarlar.

Liberal Hükümetlerarasıcı kuram özellikle AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini içine alan 5.dalga genişlemesini 'pazarlık yaklaşımı' üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. Bu teoriye göre Avrupa Birliğine üye olmak isteyen Doğu ve Orta Avrupa devletleri birliğe tam üye olan uluslar karşısında dezavantajlı bir konumda idi (Mercan, 2011: 72). Bu nedenle üyelik için başvuran bu ülkeler AB müktesebatına uyum ve bütçeden alınacak yardımların azaltılması gibi hususları kabul ederek Avrupa Birliğinin yarattığı entegrasyon sürecinden dışlanmamaya çalışmışlardır. Rasyonel çerçevede verilen bu tercihin temel sebebi ise özellikle AB'nin birliğe üye olmayan ülkelere uyguladığı ithalat sınırlandırmalarına maruz kalmamaktır (Moravcsik, 2009). Liberal hükümetlerarasıcılığın temel görüşlerinden kabul edilen pazarlık teorisini Andrew Moravcsik üç farklı esas üzerinden açıklamaktadır (Eke Coşan, 2007: 25). İlki, devletlerin entegrasyona dahil olmalarını sağlayacak pazarlık sürecinin zorlama olmadan ülkelerin gönüllülük esası ile başlaması durumudur. İkincisi ise devlet – uluslararası örgüt ekseninde gerçekleşen pazarlığın çift yönlü şekilde 'zengin bilgi ağı' ile gerçekleşmesidir (Eke Coşan, 2007: 25). Son esas ise Avrupa kurumlarına devredilen egemenliğin devletlerin pazarlıkta üstlendikleri yükümlülüklerin güvenilirliğini artırmasıdır. Ancak son esasta belirtilen husus hakkında Andrew Moravcsik, devletlerin pazarlık sürecinde egemenliklerinden tamamen vazgeçmediklerini yalnızca siyasi çıkarlar ekseninde egemenliklerini diğer ülkeler ile paylaşmayı tercih ettiklerini ifade eder (Moravcsik, 2009: 490).

Liberal Hükümetlerarasıcılık ayrıca birlik üyesi ulusların AB genişlemesine bakışlarının coğrafi yakınlık, ulusal çıkarlar ve ekonomik ilişkiler üzerinden şekillendiği savunmaktadır. Bu görüşüne örnek olarak ise 5.dalga genişleme de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine komşu olan devletlerin genişlemeye olumlu bakması, İtalya ve Yunanistan gibi üye ülkelerin ise AB'den alınacak yardımların azalması endişesi ile daha temkinli olmasını göstermektedir (Mercan, 2011). Ancak Liberal Hükümetlerarasıcı kuramın genişleme

üzerindeki bu argümanları 1993 yılında düzenlenen Kopenhag Zirvesinde AB üyelik kriterlerinin açıklanması ile yetersiz kalmıştır. Çünkü Kopenhag Kriterlerinin açıklanmasından önce değişken koşullar üzerinden şekillenen devletlerarası çıkar ve pazarlık gücünün etkin olduğunu savunan Liberal Hükümetlerarasıcı yaklaşım her ülke için değişmez ve sabit koşullar karşısında üye alımı sürecine açıklama getirememiştir (Schimmelfenning, 2001). Liberal hükümetlerarasıcı yaklaşıma yöneltilen bazı eleştiriler de teorinin evrensellikten uzak şekilde yalnızca Avrupa kıtası eksenli olmasına yöneliktir (Gazi, 2019: 101). Bununla birlikte devlet-uluslararası örgüt pazarlığı sırasında ulusal normların göz ardı edilmesi de bir diğer eleştiri noktasıdır. Bu kapsamda Norveç hükümetinin AB'ye katılım isteğine rağmen yapılan halk oylamalarında ret sonucunun çıkması ulusal görüşün pazarlık sürecinde teorinin öngördüğünden daha önemli bir faktör olduğunu ortaya koymaktadır (Ercan ve Ercan, 2015: 413).

2.2.5. Sosyal İnşacı Yaklaşım

Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte Avrupa Birliği entegrasyonunda, 'Avrupalılık' çatısı altında ulus ötesi üst bir kimliğin yaratılması oldukça önem kazanmıştır. Ayrıca 1993'de düzenlenen Kopenhag Zirvesinde AB'nin kendisini demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara saygı normlarını barındıran 'Değerler Bütünü' olarak tanımlaması bütünleşmeyi kimlik ve normlar üzerinden açıklayan sosyal inşacılığın ön plana çıkması için oldukça iyi bir fırsat yaratmıştır. Bu dönemde rasyonel teoriler olarak bilinen neo-realizm ve neo-liberalizmin soğuk savaşın konvansiyonel savaşa döneceği yönündeki görüşleri bu teorilerin uluslararası sistemde yaşanan gelişmeleri yeterince iyi açıklayamadığı konusunda tartışmaları ortaya çıkarmıştır. Mevcut klasik temel teorilerin eksik kaldığı düşünüldüğü bu anda ise 1990'lı yıllarda geliştirilen sosyal inşacı teori uluslararası sistemde meydana gelen bu dönüşümü açıklamada ön plana çıkmıştır. Sosyal inşacılık temelde gerçekliğin sosyal olarak inşa edildiği ve insan etkileşimlerinde yeniden üretildiği fikrini savunan bir kuram olarak tanımlanır (Lombardo, 2016). Sosyal inşacılığın temel konuları kabul edilen normlar, çıkar ve kimlik üzerine geliştirilen ampirik çalışmalar ise çoğunlukla AB üzerinde şekillenmektedir. Bu kapsamda inşacı araştırmacılar, sürekli değişen Avrupa Birliğindeki

dönüşüm süreçlerini anlamaya odaklanması nedeniyle, sosyal inşacılığın Avrupa entegrasyonunu anlamak için yenilikçi ve yardımcı bir yaklaşım olabileceğini savunurlar.

Soğuk Savaşın sonunda ortaya çıkan değişimi aktörlerin kimlik ve çıkarları eksenin açıklamaya çalışan inşacı teorisinin en önemli isimleri ise Alexander Wendt ve Nicholas Onuf'dur. Özellikle Locke, Hobbes, Kant ve Weberci düşünce anlayışlarının devlet, anarşi ve insan yorumlarından oldukça etkilenen inşacı yaklaşım aynı zamanda İngiliz Ekolü kuramından da büyük ölçüde yararlanmıştıdır (Rumelili, 2014). Temelde inşacı yaklaşım uluslararası siyasette meydana gelen değişim ve dönüşümleri kimlik – çıkar ilişkisi ekseninden bakarak alternatif açıklamalar ortaya koymaktadır. Uluslararası siyaseti analiz ederken sosyolojik yaklaşım yürüten sosyal inşacı kuramcılar, maddi öğeler kadar normatif öge ve yapılarında etkin rolüne dikkat çekmişlerdir (Büyüktanır, 2015: 3). Bu perspektiften yola çıkarak inşacı yaklaşımın uluslararası teorilerde önemli bir yer kazanmasının sebebinin kimlik, kültür ve dil gibi norma ilişkin olguları diğer yaklaşımların aksine oldukça merkeze alması söylenebilir.

İnşacı görüş uluslararası sistemin yapısının uluslararası aktörlerin davranışlarını şekillendirdiğini fakat aynı zamanda aktörlerin kimliklerinin de uluslararası yapıya yön verdiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca bir başka inşacı yaklaşım görüşüne göre uluslararası sistemdeki aktörlerin çıkar ve kimliklerinin şekillenmesinde rol oynaya en önemli etken unsurlar rasyonel ve materyalist olguların yanı sıra düşünsel ve norma ilişkin yapılardır. Birçok uluslararası ilişkiler teorisi uluslararası sistemdeki aktörlerin sabit ve tek bir kimliğe sahip olduğunu ortaya koyarken inşacı teori bu görüşe karşı çıkarak aktörleri şekillendiren ve tarihi, sosyo kültürel ve siyasi olgularla meydana gelen kimliklerin değişken ve çoklu anlama sahip olduğunu ifade eder. Bu kapsamda Avrupa'da oluşturulmak istenen 'Avrupalılık' düşüncesi inşacılığın söz ettiği değişken ve canlı kimlik tanımı ile örtüşürülebilir. Ayrıca inşacı kuramın vurguladığı kimlik yaratım sürecinde ortaya çıkan 'biz ve ötekiler' algısı Avrupalılık kimliğinde de sıkı görülmüş bir durumdur. Bu nedenle sosyal inşacı teori AB bütünleşmesinde yaşanan değişim ve dönüşümü 'Avrupalılık' kavramı üzerinden açıklamaya çalışmıştır. Bu kapsamda değişim yaşayan AB'nin kurumsal yapısı 'Yeni Avrupalı Kimliği' ekseninde şekillenen kurum ve politikalar üzerinden ilerlemesini sürdürmektedir. Aynı zamanda Avrupalılık düşüncesinin coğrafi anlamda değil, düşünsel ve ideolojik açıdan bütünleşmeyi önermesi ortak ulus üstü kimlik yaratımını kolaylaştırmıştır.

Alman kökenli uluslararası ilişkiler uzmanı Thomas Risse'ye göre aktör ve yapı arasındaki ilişkiyi ön plana koyan inşacı yaklaşım AB bütünleşmesini açıklamada oldukça başarılı olacaktır. Bunun en önemli sebebinin ise Risse, birlik üyesi devletlerin bütünleşme algısı ile AB'nin teori ve pratikte attığı bütünleşme girişimleri arasında bir ilişki bulunmasına bağlamaktadır (Risse, 2009). Avrupa Birliği bütünleşmesinin birlik üyesi devletler üzerindeki etkisinin daha derin anlaşılabilmesi için inşacı yaklaşım özellikle AB'nin 1990'lı yıllardan itibaren Maastricht Antlaşması ile ortaya koyduğu 'ortak bir Avrupa Kimliği' yaratma sürecine bakılması gerektiğini vurgular. Çünkü nihai amacı siyasi bütünleşme olan AB'nin bu yönde attığı kimlik yaratım süreci inşacı yaklaşımın kimliklerin sabit olmayan ve iç ve dış faktörler ile sosyal şekilde inşa edilebilen olgular olduğu görüşünün somut kanıtıdır (Güney, 2021).

AB'nin siyasi entegrasyon sürecinde kimlik inşasını bir ön şart olarak ortaya koyması bütünleşme yönünde bir adım olsa da inşacı yaklaşım için belirli başarısızlık göze çarpmaktadır. İnşacı kuramın AB'ye bu yöndeki eleştirisi ise Avrupa Birliğinin sosyal entegrasyonu sağlamak için yaratmak istediği ortak vatandaşlık inşa sürecinin, siyasi ve sosyo kültürel altyapısı hazırlanmadan Maastricht Antlaşması ile uygulamaya geçirilmek istenmesi üzerinedir. İnşacı kuram, AB üyesi devletlerin ekonomik işbirliğine sıcak bakarken siyasi entegrasyon sürecinde egemenlik haklarının bir kısmından vazgeçmemelerini ulusal çıkarlar üzerinden açıklamaktadır. Özellikle ulus devletlerin siyasi entegrasyona karşı yürütmüş oldukları çekingen tavırları, kimlik temelli geliştirilen ulusal çıkarlara dayandıran inşacı yaklaşım AB bütünleşmesinin birlik üyesi ulusların egemenlik algılarında oldukça sınırlı değişimler yarattığını ortaya koymaktadır. AB'nin temelde ortak tarih, kültür ve kimlik olgularını neden göstererek gerçekleştirdiği ve Doğu Avrupa ve Orta Avrupa'yı içine alan genişleme dalgaları inşacı kuramın argümanlarının güçlenmesine olanak sağlamıştır. İnşacı kurama göre AB'nin ortaya koyduğu değer ve yasalar ilerleyen süreçte birlik üyesi devletlerin davranışlarına da yansyarak ortak bir Avrupa kimliğinin oluşumuna imkan sağlamıştır. Bu argümana örnek olarak ise Thomas Risse 1999 yılında yazdığı makalesinde AB üyesi ülkelerin ortak para birimi olan Avro'ya geçmesinin finansal kazanç beklentilerinin yanı sıra bir Avrupalılık kimliği yarattığını savunmuştur (Risse, 1999).

Sosyal inşacı yaklaşıma göre normların kurucu etkileri vardır. Çünkü Avrupa ekseninde sosyalleşen aktörler 'ortak davranış kurallarını' öğrenirler ve bunları ulusal

siyasetlerine dahil ederler. Bu kuralların aynı zamanda kurucu etkileri de vardır. Çünkü sosyal bir topluluğun üyeleri olarak insanların kimliklerini tanımlamaya da yardımcı olurlar. AB kurumları ve normları üye devletlerin hükümetlerini ve toplumlarını etkilediğinden üye devletlerden alınan geri bildirimler ayrı AB yönetimindeki reformları da etkileme kapasitesine sahiptir (Risse, 2009). Avrupa bütünleşmesinde kimlik inşasının yaratılmasının etkilerini araştıran sosyal inşacı yaklaşım devletleri sadece rasyonel bir şekilde kar zarar analizi yapan aktörler olarak değerlendirmemekte ve bu nedenle ortak güvenlik ve dış politika kapsamında geliştirilen bütünleşmenin kuramsal çerçevesini kurmaya çalışmaktadır

1990'lı yıllardan itibaren, AB'nin ulus devletlerin çıkarları ekseninde şekillendiğini öne süren rasyonel yaklaşımların aksine Avrupa Birliğini ulusal çıkarlardan daha fazlasını ifade eden bir yapı olarak gören sosyal inşacı kuramın ön plana çıkmasına neden olmuştur. Özellikle 1990'ların sonunda yayınlanan '*Journal of European Public Policy*' isimli derginin '*Social Construction of Europe*' adlı özel sayısı teorinin AB çerçevesinde değer gördüğünü ve referans alındığını gösteren örneklerdendir (Büyüktanır, 2015: 17). 1999 yılında yayınlanan bu özel sayıda Avrupa çerçevesinde bütünleşmeyi sağlayan örgütlenmelerin yalnızca ulusların davranışlarını etkileyen bir olgu olmadığı aynı zamanda birey ve devletlerin tercih ve kimliklerini de şekillendiren unsurlar barındırdığı öne sürülür (Smith, 1999).

Sosyal inşacılık aynı zamanda Avrupa Birliği entegrasyonunu ele alırken dili önemine de dikkat çekmektedir. Thomas Diez, AB entegrasyonunun '*speech act*' (söz eylemi) çerçevesinde değerlendirilmesini çünkü söylemin politikayı değil, söylem üzerinden şekillenen politikaların Avrupa entegrasyonu stratejilerini belirlediğini ifade eder (Diez, 1999). Fransız sosyal teorist Michael Foucault'da bu düşünceden hareketle söz eylemin gerçekleşirken yapılan söylemsel analizin geleneksel öznel kimliğin yaratım sürecinde oldukça önemli olduğunu vurgular (Eke Coşan, 2007: 41).

Sosyal inşacı yaklaşımın önemli kuramcılarında olan Alexander Wendt'e göre ulus devletler arası işbirliği arttıkça 'ortak kültürel normlar' da uluslararası ilişkiler literatüründeki güç ve çıkar gibi olgular kadar önemli olacaktır (Aalberts, 2004: 85). Ancak Andrew Moravcsik gibi araştırmacılar ulus devletlerin politika üretimi ve karar alma süreçlerinde norm ve değerlere kıyasla ulusal çıkarları ön plana koyduğunu vurgulamış ve

bu nedenle de AB entegrasyonunun rasyonalizm çerçevesinde kabul gören yaklaşımlar ile değerlendirilmesinin gerekliliğinin altını çizmiştir (Soyaltın, 2015).

Sosyal inşacı kurama yöneltilen eleştiriler genel çerçevede özellikle AB entegrasyonunun genişleme sürecinde norm ve kimlik üzerinden geliştirilen argümanlarda iktisadi ve siyasi çıkarların yok sayılması üzerinden şekillenmektedir (Büyüktanır, 2015: 19). Yöneltilen bu eleştiriye göre AB entegrasyonu Birlik üyesi ulusların çıkarları ekseninde şekillenen bir süreçtir. 2004 yılında AB'nin geçirdiği 5. genişleme dalgasında Polonya, Çek Cumhuriyeti (Çekya) ve Macaristan'ın Almanya, Romanya'nın Fransa ve Güney Kıbrıs'ın Yunanistan tarafından üyeliklerinin desteklenmesi sosyal inşacılığa yöneltilen eleştirinin ortaya koyduğu örnek olaydır (Schimmelfenning, 2001: 61). Andrew Moravcsik ise sosyal inşacılığı AB entegrasyonu hakkında yeterli ampirik çalışma yapmamakla eleştirmiştir (Büyüktanır, 2015: 20). Moravcsik'in argümanına göre sosyal inşacı kuramın en önemli yetersizliği deneysel ve ölçülebilir hipotezler ortaya koymak yerine, geniş perspektiften geliştirilen kapsamlı ve ucu açık yorumlar üretmesidir (Moravcsik, 1999). Mark Pollack'ta Moravcsik gibi sosyal inşacı yaklaşımı test edilebilir özellikte hipotezler barındırmadığı için eleştirmekte ve bunun için Pollack sosyal inşacı teorisinin diğer rasyonel entegrasyon kuramları kadar başarılı olamadığını öne sürmektedir (Pollack, 2001). Ancak yine de uluslararası ilişkiler literatüründe nispeten yeni bir yaklaşım olarak kabul edilen sosyal inşacılık, dünya politığının temel konularına eleştirel yaklaşması ve rasyonel teorilere alternatif fikirler üretmesi bakımından oldukça önemlidir (Guzzini, 2000).

2.3. Avrupa Birliği Entegrasyonuna Dair Güncel Yaklaşımlar

Soğuk savaş sonrası uluslararası sistemin siyasi konjonktürü ABD'ye karşı düzenlenen 2001 saldırısı ve küreselleşmenin etkisiyle güvenlik odaklı bölgeselleşme üzerine eğilim göstermiştir. Bu durum özellikle 2000'lerde popüler teori olan sosyal inşacılık ile açıklanmaya çalışılan AB bütünleşmesinin çalışmanın daha önceki bölümlerinde de bahsedilen 'Avrupalılık' yaklaşımı üzerinden geliştirilen bölgesel güvenlik kimliği inşasını ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda Avrupalılaştırma kavramı diğer bütünleşme teorilerinin aksine ulus devletlerin yetkinliklerini ve egemenliklerini bir üst yapıya aktardıkları aşağıdan yukarı gelişen süreci değil, Avrupa entegrasyonunun birlik üyesi devletlerin

kurumsal yapılarına, siyaset yapma süreçlerine ve iç politikalarına etkisini kısacası yukarıdan aşağı gelişen süreci inceler (Hix ve Goetz, 2000: 23).

2010'lu yıllardan itibaren oldukça popülerlik kazanan Avrupalılaştırma temelde Avrupa entegrasyonunu bağımsız bir değişken olarak kabul etmektedir. Avrupalılaştırma kuramının birden fazla tanımı bulunmasına rağmen özellikle Robert Ladrech'in 1994 yılında yayınladığı çalışmada kullandığı tanım literatürde oldukça karşılık bulmuştur. Ladrech'in tanımına göre Avrupalılaştırma 'AB'nin birlik içinde yarattığı iktisadi ve politik dinamiklerin üye devletlerin iç siyaset ve politika yapma süreçlerine aşamalı şekilde entegre olması ve ilerleyen süreçte ulusal politikalarının şeklini ve yönünü AB ekseninde dönüştürmesidir' (Ladrech, 1994). Ladrech'in bu tanımının ardından daha teknik bir tanımlama yapan Claudio Radaelli'ye göre ise Avrupalılaştırma önce AB'nin ortak dış politika üretim sürecinin bir parçası olan daha sonra üye devletlerin siyasal yapı ve kamu politikalarına eklenen resmi ve resmi olmayan yasaların, süreçlerin, ortak inanış ve normların oluşturulduğu, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçlerdir (Radaelli, 2004).

Avrupa Birliği entegrasyonuna yönelik ortaya konan bir diğer güncel kuram ise AB'nin geçirdiği genişleme dalgaları sonrası yeni üye devletlerin katılımı ile ortaya çıkan heterojenlikle mücadelenin politika yapım sürecindeki ve anayasal sistemdeki etkileşimini araştıran 'Çok Katmanlı Yönetişim'(multi level governance) anlayışıdır. Neo-fonksiyonalizm ile hükümetlerarasıcı yaklaşım arasındaki AB entegrasyonu tartışmalarına getirilen orta yol olan 'Çok Katmanlı Yönetişim' anlayışı devlet ötesi yapıların artan etkinliğine vurgu yapmaktadır ve bu yaklaşıma göre Avrupa Birliğinin ulus üstü merkezi otorite olması gerekli değildir. Kuram, devleti temel alan bir yaklaşım olmasına rağmen devletlerarası diyalogun entegrasyon için tek yol olmadığını vurgulamaktadır. Çünkü yönetsel yapılar fazla karmaşık ve esnek bir hal almıştır (Aalberts, 2004: 29).

Bununla birlikte özellikle İngiltere'nin 31 Ocak 2020 tarihinde Avrupa Birliği'nden resmen ayrılması AB bütünleşmesine dair geliştirilen güncel entegrasyon yaklaşımlarını şekillendiren en önemli unsurlardan biri olmuştur. Bu kapsamda Brexit süreci olarak adlandırılan bu dönemde alınan ayrılık kararının AB bütünleşmesine en önemli etkisinin psikolojik olduğu ifade edilebilir (Kutlay, 2017: 17). Özellikle İngiltere gibi Birliğin güçlü bir üyesinin ayrılması diğer ülkelere örnek teşkil ederek bir 'domino etkisi' yaratma olasılığı, şekillenen gelecek senaryolarının altyapısını oluşturmuştur. Bu kapsamda AB bütünleşmesine dair geliştirilen güncel gelecek senaryolarını üç ayrı başlık altında

özetleyebiliriz (Kutlay, 2017: 17). Brexit süreci ile gündeme gelen ilk gelecek senaryosu AB'nin tamamen dağılışını öngörmektedir. İngiltere gibi ekonomik, siyasi ve askeri açıdan gelişmiş bir üyesini kaybeden AB her ne kadar Birliğin çözülmemesi için İngiltere ile bağlarını tamamen koparmamayı içeren çeşitli önlemler almaya çalışsa da, İngiltere'deki referandumun ardından Fransa, Hollanda, Danimarka ve İsveç'te de benzer seçim taleplerinin ortaya çıkması domino etkisi düşüncesini canlandırmıştır (Kutlay, 2017: 18). Ancak bununla birlikte diğer Avrupa ülkelerinde de benzer talepleri isteyen partilerin tek başlarına iktidara gelme olasılıklarının düşük olması ve yüksek oy oranlarına sahip partilerin AB yanlısı siyaset yürütmesi en azından günümüz siyasi konjonktüründe bu senaryonun gerçekleşmesini engellemektedir.

AB entegrasyonuna yönelik düşünülen bir diğer senaryo ise derinleştirilmiş bütünleşme fikridir. Bu senaryoda AB, İngiltere'nin ayrılışını ve Brexit sürecini 'son çağrı' olarak tanımlayarak Birlik üyesi ülkelerin İngiltere'nin AB politikalarına ters düşecek şekilde daha derin işbirliği ve entegrasyon içine girmelerini desteklemektedir (Kutlay, 2017: 19). Ancak özellikle derin işbirliği gerektiren siyasi ve askeri bütünleşme adımlarının egemenlik ve otorite devrini ortaya çıkarması bu gelecek senaryosunun en azından kısa dönemde mümkün oluşunu zora sokmaktadır. Çünkü son dönemde yaşanan mülteci sorunu ve Euro krizi Avrupa Birliği'nin bütünleşme konusunda köklü reform ve değişikliklere gitmesini oldukça zorlaştırmış ve bu yapısal sorunlar aksak ilerleyen kurumsal yönetim problemlerini gözler önüne sermiştir (Kutlay, 2017:19). Özellikle ekonomik ve para politikalarındaki mali düzenlemenin ve göç, güvenlik ve askeri konularda tam entegrasyonun sağlanması koşulları ile gerçekleşebilecek derinlikli entegrasyon senaryosu bu kapsamda federal yönetim sistemini öngörmektedir. Bu nedenle bu senaryo AB'nin bütünleşme konusunda yaşadığı sorunları efektif bir şekilde çözme formülünü barındırsa da gelecekte öngörülen planlar arasında hayata geçirilmesi en zor çözüm önerisidir (Kutlay, 2017: 19).

İngiltere'nin AB'den ayrılması sonucu ortaya konan son senaryo ise farklılaştırılmış entegrasyon düşüncesini içeren bütünleşme yaklaşımıdır. Hayata geçirilme olasılığı en yüksek olan bu senaryo tamamen çözüme ve derin entegrasyona girme planlarının arasında yer almaktadır. Bütünleşmesinin her devlet için farklı koşul ve süreçlerden geçtiği argümanını savunan farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımı bu kapsamda AB'nin serbest bir tutumla entegrasyona dahil olacakları alanı ve hangi ölçüde

dahil olacaklarını Birlik üyesi devletlerin tercihlerine bıraktığı bir anlayışı içerir. İngiltere'nin Brexit süreci ile AB'den ayrılışı sonucu çok daha sık duyduğumuz farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun geçmişinin aslında Birliğin kuruluşuna dek dayanması ve AB'yi oluşturan temel kurucu antlaşmalarda ve politikalarda yer alması sebebiyle bu tez çalışmasının devamında kavram daha detaylı ele alınmıştır

2.3.1. Farklılaştırılmış (Esnek) Entegrasyon

Bütünleşmenin temel yapısını oluşturan derinleşme ve genişleme faaliyetleri sonrası Avrupa Birliğinde kurucu ülkeler kadar siyasi ve ekonomik yetkinliklere sahip olmayan yeni üye devletlerin katılımı özellikle AB bütünleşmesi sürecinin kilitlenme yaşamasına neden olmuştur. 2000'lerden itibaren yaşadığı kriz ve Birlik içi ayrışmalar sonucu Avrupa Birliği üyeleri arasındaki farklar dikkate değer biçimde derinleşmiş ve bu durum üye devletlerin AB'nin geliştirdiği ortak kurum ve politikalara karşı yürüttüğü AB karşıtlığını beraberinde getirmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği genişleme ve derinleşme süreçlerinde çeşitli 'esnek politikalar' üreterek yeni birlik üyesi ülkelerin birliğe adaptasyonunu kolaylaştırmaya ve karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklığı gidermeye çalışmıştır (Akşemsettinoglu, 2011). Bu kapsamda AB, son dönemde tüm devletleri kapsayan tek tip entegrasyon modeli geliştirmek yerine daha geniş hareket alanı sağlayan farklılaştırılmış entegrasyon (*differentiated integration*) kavramı çerçevesinde geliştirdiği yaklaşımları ön plana koymaktadır (Beşgür ve Utkulu, 2019: 327).

1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile daha belirgin hale gelen farklılaştırılmış entegrasyon olgusu, AB üyesi devletler arasındaki eşitsiz gelişimi vurgulayarak, entegrasyon sürecine yetersiz kalan ülkelerin sisteme uyumunu esnek koşullar çerçevesinde sürdürülmesini öngörmektedir. Bu şekilde AB içinde ortaya çıkabilecek uyumsuzlukları yok etmeyi amaçlayan farklılaştırılmış entegrasyon fikri, farklı gelişmişlik seviyelerinde olan devletlerin bütünleşme sürecinden kopmamalarını amaçlamaktadır. Söz konusu entegrasyon yaklaşımı, özellikle vergilendirme, ortak savunma ve güvenlik benzeri konularda oybirliğini zorunlu hale getirdiği gibi, bütünleşme seviyesi düşük devletlere yardım ettikleri takdirde gelişmiş ülkelere siyasal karar alma organlarında avantaj sağlamalarına olanak tanımaktadır (Dedeoğlu, 1998: 367).

Farklılaştırılmış Entegrasyon Kavramının Tanımı

Literatürde esnek entegrasyon olarak da adlandırılan farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun fikir birliğine varılmış ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bu nedenle bu çalışmada kavramı net anlamak adına farklı tanımlamalara yer verilmiştir. Alexander Stubb'a göre farklılaştırılmış entegrasyon 'farklı yöntem ve kurumsal revizyonlarla AB içindeki çok türürlülüğü (*multiplicity*) bir noktada buluşturmaya çalışan ve üye ülkelerin özel bir dizi politika izlemesine olanak sağlayan entegrasyon modelidir' (Stubb,1996: 283). Gökhan Akşemsettinoglu ise kavramı 'Birliğe üye olmak isteyen ülkeler için AB müktesebatına entegre olabilme yeteneklerine göre farklı kabul modelleri içeren yaklaşım' olarak tanımlar (Akşemsettinoglu, 2011: 9). Avrupa Komisyonu ise farklılaştırılmış entegrasyonu bir süreç olarak ele alarak; 'sabit ve tek hızda aynı hedefe yöneldikleri bir yapının aksine AB üyesi ulusların farklı hızlarda ve farklı hedeflere yönelik ilerleme kat ettiği bir entegrasyon süreci' tanımını yapar (European Commision, 1997). Hukuksal çerçevede farklılaştırılmış entegrasyon 'belirli bir süre zarfında birlik üyesi ulusların Avrupa Birliğinin bazı siyasi, askeri, ekonomik politikalarında birbirinden farklı hak ve sorumluklara sahip olmaları' olarak değerlendirilmektedir (Koelliker , 2010).

Özden Cesur, 2011 yılında yazdığı doktora tezinde farklılaştırılmış entegrasyonun temel oluşum nedenlerini devletlerarası farklılaşan ulusal çıkarlar, ekonomik ve sosyal ayrışmalar ve AB'nin üç sütunlu yapısı olarak sıralamış (Cesur, 2011: 38) yine aynı çalışmada farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun AB içerisinde uygulanmasının en temelde beş farklı amacı olduğunu ifade etmiştir (Cesur, 2011: 40). Bu amaçlar arasından ilki, karar alma mekanizmasının işlevselliğini kaybetmemesine olanak sağlamaktır. İkincisi, AB müktesebatı konusunda üye devletlerarası uzlaşya varılmasıdır. Üçüncü amaç ise AB kurumları ve kuralları aracılığı ile sürdürülen derinleşmenin devamlılığını sağlamaktır. Dördüncü amaç ise genişleme sürecinde yeni üye devletlerin AB müktesebatına ve normlarına entegrasyonunu kolay hale getirmektir. Son ve beşinci amaç ise üye ülkelerde yaşanan ulusal demokrasi açığı sorununa çözüm bulmaktır.

Farklılaştırılmış Entegrasyon Çeşitleri

Kavramın sınıflandırılmasına yönelik çalışmalarda ise Dirk Leuffen, Berthold Rittberger ve Frank Schimmelfenning kavramın yatay ve dikey olmak üzere iki yönlü bir olgu olduğunu ileri sürmüşlerdir (Leuffen vd., 2013: 12). Yatay farklılaştırılmış entegrasyon bölgesel boyutta hayata geçirilen ekonomik, siyasi ve sosyal politikaların üye ülkeler için tek tip olamayacağı gerçeğinin altını çizerken, dikey farklılaştırılmış entegrasyon farklı merkezileşme seviyelerinde ve hızlarında bütünleştirilmiş politika alanlarıyla ilgilenmektedir (Leuffen vd., 2013). AB içerisinde oluşturulan her politikanın kendi merkezileşme seviyesi ve dikey ve yatay bütünleşme adı altında bölgesel uzantısı vardır (Sharri, 2017: 12). Birlik içinde yaratılan tek tip politikaya entegrasyon gerçekleşmiş ve tüm üye devletler dahil olmuş ise burada yatay ve dikey entegrasyon söz konusudur, ancak farklılaştırılmış entegrasyon yoktur. Çünkü yatay ve dikey entegrasyonda yaşanan sapmalar farklılaştırılmış entegrasyonu ortaya çıkarır (Sharri, 2017: 12). Bununla birlikte yatay farklılaştırılmış entegrasyon kendi içinde iç ve dış (harici) olarak ikiye ayrılmaktadır. AB içinde oluşturulan ortak politikalara bir yada daha fazla üye ülkenin katılmaması iç farklılaştırılmış entegrasyon olgusunu yaratır. Danimarka'nın AB'nin ikinci sütununda yer alan Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasına (ODGP) katılmaması bir iç farklılaştırılmış entegrasyon örneğidir. Farklılaştırılmış entegrasyon kavramının dış boyutunu temsil eden 'harici farklılaştırılmış entegrasyon' olgusu ise AB'nin birliğe üye olmayan yada aday olan ülkelerle bütünleşme diyalogunu içermektedir

Bu nedenle farklılaştırılmış entegrasyon, yalnız birlik üyesi devletlerin değil aynı zamanda komşu ve birlik üyesi aday devletlerinde AB ile ilişkisini farklı boyuta taşıyan bir kavramdır. Üçüncü ülkelerin AB'nin karar alma organlarına doğrudan dahil olmadan Avrupa Birliği müktesebatının belirli alanlarına belirli derece uyumlu gelmesini ifade eden (Turhan, 2018: 100) harici farklılaştırılmış entegrasyon özellikle siyasi alanda kendini göstererek üçüncü ülkelerle AB arasındaki karşılıklı faydacı ilişkinin derinleşmesine neden olmaktadır. Harici farklılaştırılmış entegrasyon, neoliberal kuramın da öngördüğü devlet dışı aktörlerinde mevcut olduğu iç ve dış politika meselelerinde keskin sınırların bulanıklaştığı görüşünü barındırmakta ve bu kapsamda 'karşılıklı bağımlılık' anlayışını içermektedir. Dirk Leuffen, Frank Schimmelfenning ve Berthold Rittberger'in görüşüne

göre AB ülkeleri ile üçüncü ülkeler arasında geliştirilen yüksek seviye karşılıklı bağımlılık ve düşük derece siyasetleşme AB bütünleşmesi çerçevesinde kendini harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli biçimde şekillendirmektedir (Leuffen vd., 2013: 765). Harici farklılaştırılmış entegrasyonda geliştirilen karşılıklı bağımlılığın hangi taraf için daha avantajlı olduğu ise bütünleşme alanının konusu ve bağımlılığın yoğunluğuna göre değişebilmektedir. Özellikle AB ile üçüncü ülkeler arasındaki coğrafi mesafe harici farklılaştırılmış bütünleşme modelinin koşullarını ve şartlarını belirleyen kilit faktörlerden birisidir (Turhan, 2018: 103).

2007’de yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasının dış politika ile ilgili hükümlerinde de üçüncü ülkelerin demokrasilerinin istikrar kazanması ve ekonomilerinin kalkınma seviyelerinin yükseltilmesi, AB’nin dış politika hedeflerine bağlanmış (Official Journal of the European Union , 2012) ve bu durum harici farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun AB’nin geleceği için önemli bir yer tutmaya başlamasına neden olmuştur. AB çerçevesinde gerçekleştirilen harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli uygulamalarına Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) ve Stratejik Ortaklık diyalog seviyesi örnek verilebilir (Turhan, 2018).

AB ile üçüncü ülkeler arasında oluşturulan en kapsamlı ve derin harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli olan ve 1994 tarihli Avrupa Ekonomi Alanı (AEA) günümüzde 27 Avrupa Birliği üyesi devlet ve Norveç, İzlanda ve Liechtenstein’in aralarında bulunduğu Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) arasında oluşturulmuştur. EFTA ülkelerinin AB Ortak Pazar uygulamasına dahil eden AEA ile EFTA üyesi üç ülke mal, hizmet, sermaye ve insan dolaşımı serbestliğinden yararlanarak tüketici hakları, sosyal politika, çevre, istatistik ve şirketler hukuku gibi politikalarda AB müktesebatına entegre olma yükümlülüklerini kabul etmiştir (Turhan, 2018: 104). Ayrıca EFTA ülkeleri ile AB arasında geliştirilen harici farklılaştırılmış entegrasyon yalnızca Tek Pazar uygulaması ile sınırlı kalmamış, oluşan karşılıklı bağımlılık ilişkisi sebebiyle güvenlik, adalet ve içişleri, göç gibi konularda ortak işbirliği içine girerek AB müktesebatına uyum süreci başlatılmıştır. Bir diğer harici farklılaştırılmış entegrasyon modelini barındıran olgu ise Stratejik Ortaklık unsuru üzerinden şekillenmektedir. AB’nin düzenlediği antlaşma ve ilgili metinlerde ‘stratejik ortaklık’ kavramına dair net bir tanım olmasa da eski AB Güvenlik Araştırmaları Enstitüsü Müdür Alvaro de Vasconcelos, kavramı ‘etkin çok taraflılık’ başlığı altında inceleyerek ‘uluslararası sistemde yaşanan kriz ve zorlukları

aktörlerin kolektif bir biçimde hareket ederek çözmesine imkan tanıyan sistem' betimlemesini yapmıştır (de Vasconcelos , 2008). AB ile ortak norm ve hedefleri paylaşan devletlere yönelik sürdürülen stratejik ortaklık ilişkisi günümüzde ABD, Brezilya, Hindistan, Güney Kore, Japonya, Güney Afrika, Meksika ve Kanada'nın içinde bulunduğu 9 ülke² ile devam etmektedir (Turhan, 2018: 109).

Avrupa Birliği'nin entegrasyon sürecinin başlangıcından bu yana varlığını sürdüren ve AB bütünleşmesinin nasıl olması gerektiği yönünde argümanlar sunan farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna dair son 30 yılda çalışmaların artması farklı farklılaştırılmış entegrasyon modellerini ortaya çıkarmıştır. Alexander Stubb'a göre bu modeller temelde birlik üyesi devletlere Avrupa Birliği'nin politikalarına farklı süreçlerde dahil olma şansı tanımaktadır ve temelde 'Çok vitesli Avrupa', 'Değişken Geometrilik Avrupa' ve 'Seçmeli Avrupa olmak üzere üç ayrı yaklaşıma ayrılmaktadır (Stubb, 1996: 285).

Avrupa Birliği'nin geçirdiği entegrasyon sürecine dair oluşturulan gelecek senaryolarından biri 'Çok Vitesli Avrupa' modeli üzerinden şekillenmektedir. Bu görüşün temel amacı eşsiz bir Avrupa bütünleşmesi ortaya koymaktır. Çok vitesli Avrupa modelinin yaratılışı, Federal Alman Cumhuriyeti eski Şansölyesi Willy Brandt'ın 1974'de yaptığı konuşmada Avrupa Topluluğunun aşamalı entegrasyona ihtiyacı olduğunu ve her üyenin Topluluk içinde üretilen her politikaya dahil olduğu 'tek vitesli Avrupa' modelinden uzaklaşılması gerektiğini vurgulaması ile olmuştur (Cesur, 2011: 49). Paris'te yaptığı bu konuşmada Brandt, bütünleşmeyi ilerletmeye istekli üye ülkeler ile entegrasyon sürecinde zayıf ve yavaş kalan üye ülkeleri ikiye ayırarak sınıflandırmıştır (Stubb, 2002: 34). Devamında ise Brandt, ekonomik açıdan güçlü ve istekli devletlerin daha önce bütünleşme içine girmesini ve bu kapsamda zayıf ekonomiye sahip üye ülkelerinde daha sonra sürece katılarak Topluluk içindeki entegrasyon seviyesini yükselteceğini ortaya koymuştur. Zaman kavramının esas alındığı çok vitesli Avrupa modelinde son ve asıl entegrasyon hedefi aynıdır yalnızca üye ülkelerin hedefe ulaşmalarındaki zaman değişkendir. Warleigh'a göre çok vitesli Avrupa modeli, AB bütünleşmesini kavramsallaştıran bir araç olarak üye devletlere geçici hariç tutulma imkanı sağlamaktadır (Warleigh, 2002: 51). Çok vitesli Avrupa anlayışında entegrasyon ulus üstü özelliğe sahiptir ve çoğunlukla Avrupa Birliği'nin ilk sütun (*first pillar*) kapsamında yer alan

² 2014 yılına kadar stratejik ortaklık başlığı altında sürdürülen Rusya-AB ilişkisi yaşanan Ukrayna Krizi sebebiyle sona erdirilmiştir.

ekonomik ve parasal uyum politikalarında uygulanır. Konu edilen yaklaşım çerçevesinde entegrasyon AB müktesebatı çerçevesi içerisinde gerçekleşir. Avrupa Birliği için yeni bir anlayış olmayan çok vitesli Avrupa modelinin birincil ve ikincil hukukta bir çok örneği bulunmaktadır (Cesur, 2011: 54). İç pazarın kademeli inşasını öngören Avrupa Ekonomi Topluluğu Antlaşmasının 15.maddesi ve yine aynı antlaşmanın ticaret politikalarına ilişkin düzenlemelerin olduğu 134. Maddesi, Maastricht Antlaşmasında iktisadi ve parasal birlik için ortak para birimine yönelik istisnai hükümler çok vitesli Avrupa modelinin örneklerinden bazılarıdır (Stubb, 2002: 32).

Bununla birlikte özellikle Schengen ve Avrupa Parasal Birliğine geçiş konusunda uygulanan zaman esnekliği, bu uygulamaların çok vites Avrupa modeli ile özdeşleştirilmelerine neden olmuştur. Yaklaşımın ana argümanı ise AB üyesi devletlerin yetkinliklerinin ve yapılarının birbirinden farklı olduğu üzerinden şekillenmekte ve bu varsayım üzerinden gerçekleşecek entegrasyonun hiçbir ülke için aynı zamanda olmayacağı fikri vurgulanmaktadır. Bu nedenle yaklaşım, birlik üyesi kimi ülkenin daha erken bütünleşme sürecini tamamlayacağı ve ilerleyen zamanda diğer ülkelerin bu ülkelere uyum sağlayarak AB entegrasyonuna dahil olacağı öngörmektedir.

‘Değişken Geometrilili Avrupa’ kuramı ise eşsiz bir AB bütünleşmesi yaratmak yerine üye ülkelerin coğrafi kriterlerine göre bütünleşmesi amacını güder. Her birlik üyesinin farklı coğrafi şartlara sahip olduğu görüşünü taşıyan bu yaklaşımda uluslar kendi kurumsal yapılarına göre farklı seviyelerde entegrasyon süreci geçirmektedir. Değişken Geometrilili Avrupa modeli 1970’lerin son yıllarında siyasetçi Jacques Pelletier ve Gerard Tardy tarafından oluşturulan ‘Avrupa: Gelecek 20 Yıl’ isimli rapor ile ilk halini almıştır (Cesur, 2011: 58). Raporda, Avrupa Topluluğu’nun o dönemki bütünleşme sorunu ele alınmış ve iki vitesli Avrupa modeli yerine geliştirilen değişken geometrilili Avrupa modeli önerilmiştir (Wallace ve Ridley, 1985). Almanya’nın bu yaklaşım hakkındaki önerisi ise AB üyesi ülkelerin merkez ve çevre olarak ikiye ayrılması olmuştur. Almanya, Fransa, Lüksemburg, Belçika ve Hollanda’nın merkez ülkelerde, diğer birlik üyesi ülkeler ise çevrede konumlanacaktır. İlerleyen süreçte merkez ülkeler ile aynı bütünleşme seviyesine ulaşan uluslar merkeze dahil edilecektir. Fransa ise bu yaklaşıma tek merkezli iç içe geçmiş halka modeli ile karşılık vermiştir. Merkez halkada bulunacak ülkelerin uygun ölçütlere göre seçilmesinin ardından en dış halkada bulunacak komşu halka grubu yani AB’ye aday ülkeler, entegrasyon süreçlerini başarı ile tamamladıkça merkez halkaya doğru

ilerleyecektir (Soyaltın, 2015). Ayrıca orta halkada bulunan (ortak hukuksal halka) AB üyesi devletlerde yine entegrasyon alanlarını genişlettikçe merkez halkada yer alma şansı elde edecektir. Değişken Geometrilili Avrupa anlayışında entegrasyon ulus üstü özelliğe sahip olabildiği gibi hükümetler arası düzeyde de uygulanabilmektedir. Genellikle AB'nin ikinci sütununda (*second pillar*) yer alan ODGP ve üçüncü sütununda (*third pillar*) yer alan Adalet ve İçişleri çerçevesindeki politikalar üzerinden gerçekleşmektedir (Dağdemir Uçkan, 2001: 25). Söz konusu yaklaşımda entegrasyon olgusu çoğunlukla AB müktesebatı dışında kalan üye devletlerarası yakın ilişkiler mekanizmalarında uygulama alanı bulmaktadır. Eurocorps (Avrupa Kolordusu), Euromarfor (Avrupa Deniz Kuvveti), Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği (PESCO) gibi ortak güvenlik ve savunma alanında geliştirilen işbirlikleri değişken geometrilili Avrupa yaklaşımının örnekleri kabul edilmektedir (Stubb, 2002: 50).

Üçüncü bir yaklaşım olan 'seçmeli Avrupa' (*a' la carte Avrupa*) görüşü ise ilk iki kuramdan ayrışarak devletlerin zaman ve coğrafi kıstaslara bağlı kalmadan farklı konularda farklı seviyelerde entegrasyona dahil olabileceğini savunur. Eski Alman Federal Meclis Üyesi Ralf Dahrendorf tarafından 1971 yılında yazılan '*Wieland Europa*' isimli makalede Topluluk içinde oluşturulan ortak amaçlara dahil olmayan üye ülkelerin ilerleyen süreçte dahil olmasının engellenmemesine yönelik düşüncesini Seçmeli Avrupa olarak isimlendirilmiştir (Stubb, 2002: 35). Bu modelde temel olarak Birlik üyesi ülkelerin AB'nin ortaya koyduğu farklı entegrasyon alanlarından birini seçerek o alanda en üst bütünleşme seviyesine ulaşmaları hedeflenir. Seçmeli Avrupa modelinde entegrasyon hükümetler arası özelliğe sahip olup AB'nin birinci, ikinci ve üçüncü sütununda yer alan politikalarda gözlemlenmektedir. Bu yaklaşımda entegrasyon hem AB müktesebatı çerçevesinde hem de müktesebat dışında yer alan mekanizmalarda gerçekleşebilmektedir. AB'nin kurucu anlaşmalarında yer alan 'güçlendirilmiş işbirliği' mekanizması ile bu yaklaşımın uygulanabilirliği artmış, 19 ülkenin dahil olduğu Eurozone mekanizması ile kuram somut halini almıştır. İngiltere ve İrlanda'nın Schengen'e, Danimarka ve İngiltere'nin ise Avrupa Parasal Birliğine dahil olmaması seçmeli Avrupa Modelinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alex Warleigh ortaya konan üç farklılaştırılmış entegrasyon modelini oluşum sebeplerine göre karşılaştırmıştır (Warleigh, 2002: 9). Bu kapsamda AB üyesi ülkelerin kısa dönemde politikaları uygulamaya dönüştürmede yaşadıkları eksiklik çok vitesli

Avrupa modelini yaratmıştır. Yaşanan bu eksiklik üye devletlerin çok vitesli Avrupa modelinin öngördüğü şekilde zaman esnekliği talep etmesine sebep olmuştur. Değişken geometrili Avrupa modeli ise AB üyesi ülkelerin uzun dönemde politikaları uygulamaya dönüştürme konusunda yaşadıkları eksiklik sonucu ortaya çıkmıştır. Bazı üye devletlerin uzun dönemde bir politika alanına entegre oluşu sürecinde yetersiz kalışı, AB üyesi ülkelerin farklı seviyelerde bütünleşmeye dahil olmasını içeren değişken geometrili Avrupa modelini oluşturmuştur. Birlik üyesi ulusların AB çerçevesinde geliştirilen belirli politika alanlarında entegrasyon ve işbirliği içine girmek istememeleri ise seçmeli Avrupa modelinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu üç farklılaştırılmış entegrasyon modelinin de kendi içinde belirli eksi ve artıları bulunmaktadır (Beşgür ve Utkulu, 2019: 337). Örneğin değişken geometrili Avrupa modeli her ne kadar üye devletlere entegrasyon süreci ile ilgili yaşanan sorunlarda esnek politikalar üretme şansı tanısa da geliştirdiği merkez – çevre ülke formülü ile üye devletlerarasında ayrışmayı güçlendirdiğine dair oldukça eleştirilmektedir. Üye uluslar arasında keskin ayrımın söz konusu olduğu modelde çevre ülkeler sınıfında bulunan devletlerin ‘ikinci sınıf üyelik’ vasfına sahip olması, AB entegrasyonun temel mottosu olan ‘farklılıklar içinde birliktelik’ söylemi ile çelişmektedir (Beşgür, 2018). Seçmeli Avrupa yaklaşımında ise üye devletlere uygun bütünleşme politikası tercih etme şansı sunulurken bu durumun AB müktesebatını ve normlarını zayıflatacağı endişeleri de bulunmaktadır. Bu nedenle Seçmeli Avrupa modeli AB müktesebatını zayıflatarak hem AB entegrasyon sürecine zarar vereceği hem de Birliğin dağılışına sebep olacağı gerekçesi ile farklılaştırılmış entegrasyon modelleri arasında en riskli uygulama olarak görülmektedir. Modelin uygulanışına yönelik geliştirilen endişe özellikle İngiltere’nin AB’nin ortak ekonomik politikalarına dahil olmamayı tercih etmesinin ardından Brexit süreci ile Birlikten ayrılması ile daha da gün yüzüne çıkmıştır. Son olarak çok vitesli Avrupa modeli zaman bazlı esnekliği üye devletlere tanıyarak bütünleşmenin derinleşmesine imkan tanısa da kimi yorumlara göre entegrasyona istekli olmayan üye ülkeler zaman faktörünü araçsallaştırarak entegrasyon sürecini baltayabilme ihtimalini yaratmaktadır (Warleigh, 2002: 84). Bununla birlikte AB entegrasyonu çerçevesinde geliştirilen ortak politikaların çok vitesli Avrupa modeli ekseninde uygulanması kısa dönemde başarılı sonuçlar almayı engellemektedir. Bu kapsamda ortaya konan avantaj ve dezavantajlara göre yapılacak en mantıklı eylemin üç farklılaştırılmış entegrasyon modelinin de faydacı biçimde uygulanması olacağı açıkça ortadadır. Farklı farklılaştırılmış entegrasyon modellerinin

kullanıldığı en somut örnek Schengen Bölgesi uygulamasıdır. AB'nin ekonomik bütünleşme örneği olarak 1985'de hayata geçirilen uygulama birlik üyesi devletler arasında işbirliği olarak başlayarak çok geometrili Avrupa modeli kapsamında değerlendirilebilmektedir. İlerleyen süreçte Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Birliği kurumsal yapısına eklenen Schengen Bölgesi, üye ülkelerin uygun koşullara ulaşana kadar dahil olmama hakkına sahip olması nedeniyle çok vitesli Avrupa modeli özelliği de taşımaktadır. Ayrıca İrlanda ve İngiltere'nin Schengen Bölgesine katılmayı seçmemeleri bir bakıma Schengen Bölgesi uygulamasının 'Seçmeli Avrupa' modeli ile desteklendiğini de göstermektedir.

Özetle ifade etmek gerekirse AB entegrasyonu süreci ile oluşturulan bu üç görüşte birliğin ortak işbirliği konusunda geleceğini şekillendirmede oldukça etkin rol oynayacaktır. Hatta Avrupa entegrasyonu çalışan araştırmacıların yorumlarına göre hayata geçirilen Eurozone uygulaması ile iç içe geçmiş halka modeli çoktan sistemde yerini almış, devletlerin bütünleşme adımları da a la carte Avrupa modelinin gerçekleşmeye başladığını göstermektedir (Öniş ve Mustafa, 2012).

Farklılaştırılmış Entegrasyonun Tarihçesi

Entegrasyon sürecinde üye ülkelere esnek politikalar tanınması düşüncesi çok daha eski dönemlere dayanmaktadır (Dağdemir Uçkan, 2001: 26). Avrupa entegrasyonu fikrinin öncülerinden kabul edilen Jean Monnet günümüzde merkez Avrupa'yı oluşturan 6 kurucu üyeden (Belçika, Hollanda, İtalya, Lüksemburg, Batı Almanya, Fransa) oluşan ulus üstü bir Avrupa yapılanmasının yanı sıra, daha fazla üyeyi içine alan ve günümüzde 47 üyesi bulunan Avrupa Konseyi (*Council of Europe*) ile eşgüdümlü şekilde ilerleyecek uluslararası bir oluşumun ortaya konması fikrini sıklıkla dile getirmiştir (Monnet, 2015: 371). Bu kapsamda AB içinde farklılaştırılmış entegrasyon, ortak tarım politikası gibi bütünleşme seviyesinin en yüksek olduğu alanlarda dahil olmak üzere ekonomik, siyasi ve sosyal tüm politika alanlarında kendini göstermektedir.

Farklılaştırılmış entegrasyon 1990'lı yıllardan itibaren kurucu antlaşmalarda yer almaya başlamış bir kavram olması ile birlikte üye devletlerin AB bütünleşmesi içinde 'esneklik' talep etmesi ve bu yönde uygulamalar geliştirmesi daha geçmişe dayanmaktadır (Cesur, 2011: 28). Avrupa Topluluğunun yeni üye alımında aday ülkelere Topluluk müktesebatı ve

politikalarına uyum hususunda geçiş esnekliği tanınması farklılaştırılmış entegrasyonun ilk örneklerinden kabul edilmektedir (Dağdemir Uçkan, 2001: 22). Bununla birlikte 1976'da eski Belçika Başbakanı Leo Tindemans tarafından yayınlanan ve Avrupa Topluluğu oluşumunun yapılanmasını konu alan 'Tindemans Raporunda' özetle AT içerisindeki tüm üye devletlerin aynı anlayışla aynı anda katılabilecekleri bir politika yaratmanın olanaksız olduğu, bu durumun Avrupa idealizminin sonunu getirebileceği gibi devletlerarası ekonomik ve siyasi farklılıkları derinleştireceği belirtilmiştir (Tindemans, 1976). Ortaya konan bu tespit üzerine raporda mevcut 9 üye tarafından belirlenecek genel bir AT konsepti üzerinden devletlerin farklı zaman ve hızlarda oluşturulan faaliyet programlarına dahil olmaları öngörülmüştür.

AB bütünleşmesi sürecinde yapılan kurumsal değişiklikler siyasi, ekonomik ve sosyo kültürel açıdan AB'nin kurucu altı devletini tanımlayan merkez ülkeler³ ile yarışamayan birlik üyesi devletlerin entegrasyona katılımı için oldukça önemlidir. Çünkü bu süreçte birlik üyesi devletler ortaya çıkan problemlere kalıcı çözüm yolları aramış yeni politikalar ve yasalar üreterek özellikle karar alma mekanizmasında kilitlenmeyi engellemeye çalışmışlardır. 1986 yılında Akdeniz'e doğru yaşanan genişlemede birlik üyesi kimi devlet ODGP'yi dış politikalarına entegre etme de sorun yaşamış ve bu durum karşısında İngiltere dışişleri bakanı 'yapıcı çekimserlik' kavramını ortaya koyarak yetkinliği düşük ülkelerin, kapasitesi yüksek üye ulusların önünü tıkamaması gerektiğini belirtmiştir (Redmond ve Rosenthal, 1998: 111). Yapıcı çekimserlik mekanizması ile ODGP kapsamında geliştirilen bir karara uymak istemeyen üye devlet, oylamada çekimser kalabilmekte ve bu durum üye devletlerin bu kararın bir parçası olmayacağı ama aynı zamanda kararı engellemeyeceğini göstermektedir. Bu kapsamda yapıcı çekimserlik, dileyen üye ülkelerin ODGP alanında daha fazla entegrasyon süreci içine girdikleri bir yapıyı yaratmaktadır. Böylece tüm Birlik üyesi devletler bir şekilde Avrupa Birliği'nin ODGP kapsamında geliştirilen misyon ve operasyonlarına çeşitli düzeylerde entegre olarak hepsi birbirinden farklı işbirliğine katkıda bulunmaktadır (Sert, 2020: 30). Aynı şekilde AB Komisyonunun 1995 yılında yayınladığı raporda da AB genişlemesinin ancak Avrupa Birliği kurumlarında ve karar alma organlarında yapılacak değişiklik ve düzenleme ile mümkün olacağına altı çizilmiştir (Hopkinson, 1995: 40). Bu rapordan hareketle ortaya

³ Merkez ülkeler, 1994'de Alman koalisyon hükümetini oluşturan CDU/CSU partilerinin ortaya koyduğu Lamers-Schauble Raporu olarak bilinen belgede AET'yi kuran ülkeleri tanımlayan bir terim olarak literatüre girmiştir. (Cesur, 2011, s. 62)

çıkarılan ve bir üye devletin kararı engelleyici oy kullanmasına rağmen alınan kararın geçerli kılınacağını ön gören ‘oybirliği eksi bir’ (*consensus minus ones*) prensibi entegrasyon sürecinde yaşanabilecek problemleri engellemek açısından oldukça etkili olmuştur. Oluşturulan bu prensip ile karar alma sürecinin daha esnek bir yapıya dönüşmesi ve tek bir karşı oy ile alınacak kararların reddedilmesinin önlenmesi hedeflenmiştir (Hopkinson, 1995: 41).

Farklılaştırılmış entegrasyon düşüncesi 2004 yılında gerçekleşen, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerini⁴ içine alan 5.genişleme dalgasına hazırlık sürecinde doruk noktasına ulaşmıştır. 1990'lara dek SSCB'nin idaresi ve ideolojisi altında uzun yıllar geçiren bu devletler Soğuk Savaşın bitiminin ardından ciddi ekonomik ve siyasi kriz içine girmişlerdir. Etnik ayrışma ve savaşların yaşandığı bölgede, Avrupa Birliği olası bir çatışma dalgasının içinde yer almamak adına Orta ve Doğu Avrupa devletlerini liberal ve demokratik yapılarla tanıştıtararak AB çatışı altına almaya karar vermiştir. Çoğunluğu Doğu ve Orta Avrupa ülkesi olan 10 devleti kapsayan 5.Genişleme dalgasının Soğuk Savaş sonrası dönemde gerçekleşmesi AB için bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır. Çünkü çift kutuplu yapının yıkılması ile Avrupa kıtası içinde gerçekleşen yaklaşık 50 yıllık bölünmüşlük bu genişleme dalgası ile sona ermiştir (Boztürk ve Gedikkaya Bal, 2020: 120). Ancak Soğuk Savaş döneminde komünist yapılar ile yönetilen bu ülkelerin kısa süre içinde AB'nin oluşturduğu kurum ve normlara uyum sağlamayacağı çok net ortadaydı. Oluşturulan farklılaştırılmış entegrasyon düşüncesi ile AB üyesi kurucu altı üye liderlik vazifesini üstlenerek birliği yönetme ve yönlendirme görevini yerine getirmiş, diğer üyeler yalnızca AB'ye uyum sağlama yeteneklerini geliştirmeye çalışmışlar ve bu sayede bütünleşmenin olası bir duraksama yaşaması engellenmiştir (Akşemsettinoglu, 2011: 9).

AB'nin Kurucu Metinlerinde Farklılaştırılmış Entegrasyon

Farklılaştırılmış entegrasyonun kurucu antlaşmalarda yer alması ile esneklik bir slogan haline gelmiştir (Arsava, 2000). AB'nin kurucu antlaşmalarında farklı isimler altında yer alan farklılaştırılmış entegrasyon, Maastricht Antlaşmasında ‘esneklik’ olarak adlandırılırken, Amsterdam Antlaşmasında ‘yakın işbirliği’, Nice ve Lizbon Antlaşmasında

⁴ Söz konusu olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri; Çek Cumhuriyeti (Çekya), Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Bulgaristan, Romanya, Estonya, Letonya ve Litvanya'dır.

ise ‘güçlendirilmiş/geliştirilmiş işbirliği’ olarak tanımlanmaktadır (Sharri, 2017: 9). Farklılaştırılmış entegrasyon, AB çerçevesinde düzenlenen kurucu metinler arasında ilk kez kendini Roma Antlaşmasında göstermiştir. Üstü kapalı şekilde de olsa ilgili antlaşmanın 233.maddesinde Benelüks ülkelerinin bölgesel birlikler aracılığı ile daha derin işbirliği ve entegrasyon süreci içine girmeleri yönünde serbestlik tanınması farklılaştırılmış entegrasyon ile sağlanan esnekliği ortaya koymaktadır (Treaty of the European Community , 1958).

1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile birlikte farklılaştırılmış entegrasyon kavramı eylem alanını daha da genişletmiştir. Antlaşma, İngiltere ve Danimarka’ya Maastricht uyum ölçütlerini karşılamasına rağmen ekonomik ve parasal birlik uygulamasına dahil olmama ve AB’nin düzenlediği sosyal politikalarda yer almama serbestliği getirmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001: 28). Farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun Avrupa Birliği bütünleşmesi sürecine eklenmesinde Maastricht Antlaşması önemli bir adım olmuştur. Antlaşmada ortaya konan üç sütunlu yapı teorik açıdan olmasa da uygulamada esnekliği desteklemesi ile farklılaştırılmış entegrasyonun önünü açmıştır (Cesur, 2011: 75). Philip Lynch, Maastricht Antlaşmasının çok vitesli Avrupa, değişken geometriye Avrupa ve seçmeli Avrupa olmak üzere üç farklılaştırılmış entegrasyon modeli ile ilgili hükümler içerdiğini ortaya koyarken (Lynch, 2000) Karen Smith, Antlaşmanın yürürlüğe girme sürecinde Danimarka’da halk oylamasında ret sonucu çıkmasının ve İngiltere’nin Maastricht Antlaşmasına yönelik isteksiz tutumunu iki vitesli Avrupa modeli ile ilişkilendirmiştir (Smith, 2004: 161).

Farklılaştırılmış entegrasyonunun AB çatısı altında kurumsallaşması ise 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile mümkün olmuştur. Bütünleşme sürecine yeni bir boyut kazandıran farklılaştırılmış entegrasyon olgusu bu anlaşmada ‘yakın işbirliği’ kavramı altında düzenlenmiş ve geniş bir eylem alanı elde etmiştir. Antlaşmada kullanılan Yakın işbirliği kavramı, çeşitli alanlarda işbirliğini ilerletme konusunda istekli olan ve bu isteği yerine getirme hususunda yeterli yetkinliği bulunan Birlik üyesi ülkelerin AB kurumsal yapısını kullanarak bütünleşme seviyelerini artırmaya yönelik eyleme geçmeleri şeklinde tanımlanmaktadır (Devuyst, 1999). Siyaset bilimci Karen Smith’e göre farklılaştırılmış entegrasyonun ‘yakın işbirliği’ başlığı altında kurucu antlaşmalarda yer alması üye ülkelere AB çatısı altında geliştirilen belirli kural ve kurumların dışında kalma tercihi sunan ‘opt in mekanizması’ imkanı yaratır (Smith, 2003). Farklılaştırılmış

entegrasyon kavramına yönelik geliştirilen ‘yakın işbirliği’ ve ‘esnek politikalar’ olgularına ilişkin hükümler antlaşmanın yedinci başlığı olan ‘Yakın İşbirliği ile İlgili Hükümler’ bölümünün 43 ve 44.maddelerinde ve Amsterdam Antlaşmasının bir parçası olan Avrupa Birliği Antlaşmasının 5.başlığı olan ‘Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasını’ içeren hükümlerin 23.maddesinde yer almaktadır.

Antlaşmanın 43.maddesinde farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun amacı, kapsamı ve ilkeleri belirlenmiş olup, yakın işbirliği adı altında uygulanan esnekliğin AB bünyesinde verilen bir hak olmadığı, Konsey tarafından tanınan bir serbestlik(kolaylık) olduğunun altı çizilmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001: 31). Ayrıca oluşturulacak esnek politikalar kapsamında geliştirilen yakın işbirliğinin AB entegrasyonunun gelişim dinamiğine engel teşkil etmemesi ve yakın işbirliği içine dahil olmayan üye devletlerin çıkar ve yükümlülüklerinin zarar görmemesi uyarıları da yine madde içinde yapılmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 117). Son olarak 43.madde çerçevesinde geliştirilen yakın işbirliği politikalarının tüm Birlik üyesi devletlere açık bir olgu olduğu ve uyumlaştırma sürecini tamamlayan tüm üye ülkelerin istedikleri zaman dahil olabilmelerine imkan tanındığı belirtilmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001).

Ancak farklılaştırılmış entegrasyon hususunda ilgili ibarelerin bulunduğu 43.madde esnekliğin uygulanmasına yönelik soru işaretleri de taşımaktadır. Örneğin ilgili madde üye devletlerin yakın işbirliği içine girmeden önce Antlaşma kapsamında konu edilen tüm imkanları değerlendirmesini belirtmekte ve esnekliğin söz konusu olduğu yakın işbirliği uygulamasını bir nevi ‘son çare’ olarak nitelendirmektedir (Dağdemir Uçkan, 2001: 32). Aynı zamanda AB üyesi devletlerin yakın işbirliğine başvurmadan önce tüm olasılıkları denediğini gösteren mekanizmaların belirsizliği subjektif değerlendirmelere sebep olabilecek sonuçlar yaratmaktadır.

Amsterdam Antlaşmasının 44.maddesinde ise farklılaştırılmış entegrasyonun uygulanışı ile ilgili hususlara yer verilmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001: 33). Esnek politikaların uygulanması sonucu geliştirilen yakın işbirliğinde AB’nin kurum ve kurumsal mekanizmalarından yararlanılacağını açıkça belirten 44.madde (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 118) aynı zamanda Birlik çerçevesinde gerçekleşen yakın işbirliği kararlarının şeffaflık başlığı altında tüm devletlere açık olduğunun altını çizer. Bir bakıma yakın işbirliği ile ilgili tüm konuya hakim olan üye devletlere açık kapı sunan bu antlaşma maddesi AB üyesi ülkelerin diledikleri an yakın işbirliğine katılmalarına imkan tanır.

ODGP kapsamında düzenlenen 23.maddede ise ortak hareketler, davranışlar ve stratejiler dışında kalan ODGP kararlarında oybirliği prensibi ile işleyişin sürdürüleceği ve farklılaştırılmış entegrasyon kapsamında geliştirilen esnekliğin oybirliğini gerektiren konularda gündeme geleceği belirtilmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001: 34). İlgili maddede oybirliği ile alınan bir kararda AB üyesi ülkenin çekimser kalma hakkına sahip olduğu ancak çekimser yönde verilen kararın genel sonucu etkilememesi vurgulanmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 110). Bu maddede üstü kapalı şekilde ortaya konan farklılaştırılmış entegrasyon ODGP kapsamında geliştirilen bir bütünleşme alanına dahil olmak istemeyen ülkeye çekimser kalma ve katılmama serbestliği getirerek ortaya çıkmıştır.

Ayrıca Maastricht Antlaşmasında bütünleşme sürecindeki bir alana dahil olmayan üye ülkenin entegrasyona zorlanmaması yönündeki prensip, Amsterdam Antlaşmasında tamamlayıcı görüş sunularak geliştirilmiştir (Dağdemir Uçkan, 2001: 30). Antlaşmada vurgulanan bu görüş kısaca bütünleşme sürecindeki bir alana dahil olmak istemeyen üye ülkenin, entegrasyona istekli olan birlik üyesinin içinde bulunduğu bütünleşme sürecine AB kurumlarını dahil etmesini engellememesi üzerine fikir belirtmektedir (Dağdemir Uçkan, 2001: 30). Bu durum doğrudan göstermektedir ki, Maastricht Antlaşması entegrasyon sürecine dahil olmak istemeyen azınlık ülkelerin haklarını savunurken, Amsterdam Antlaşması bütünleşmeye istekli çoğunluk üye ülkelerin haklarını gözetmektedir.

Nice Antlaşması, farklılaştırılmış entegrasyonun uygulama alanının genişlemesine olanak sağlarken, Antlaşmada esnekliğin uygulanmasına yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Alexander Stubb'un dört maddede incelediği reform niteliğindeki değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz (Stubb, 2002: 119). İlk değişiklik, Konsey'de alınan kararlarda oy birliği sürecinin sona erdirilip nitelikli çoğunluk sistemine geçilmesidir (Cesur, 2011: 125). Yapılan bu değişiklik ile farklılaştırılmış entegrasyonun uygulamaya geçirilmesi kolaylaştırılmış ve AB dışında kurulacak işbirliği mekanizmaları önlenmiştir. İkinci değişiklik ise sert esneklik hükümlerinin törpülenerek iç pazarda farklılaştırılmış entegrasyonun sınırlandırılmasına son verilmesidir (Stubb, 2002: 120). Üçüncü değişiklik ise askeri ve güvenlik politikalarında dayanak hükmünün öngörülmesi ve bu kapsamda üye ülkelerin ortak geliştirilen eylem ve politikalara dahil olmama hakkının tanınmasıdır (Cesur, 2011: 125). Son ve dördüncü değişiklik ise AB içerisinde başlatılan işbirliği ortamı için gerekli üye devlet sayısının sekiz olarak belirlenmesidir. Üye devletler arası işbirliği

şansını oldukça artıran bu değişiklik hususunda Jose Areilza, işbirliği için sekiz devletin yeterli kabul edilmesinin işbirliği geliştirmek isteyen iki devletin kolayca altı kurucu üye ülke ile bir araya gelerek yeni bir politika alanı yaratmasına olanak sağlayacağını ifade etmiştir. (Areilza, 2001) Ayrıca dış ilişkiler konuları haricinde başlatılan güçlendirilmiş işbirliğinin veto edilmesi hakkının kaldırılması da Nice Antlaşması ile yürürlüğe giren kararlardan başka birisidir. (Beşgür, 2018) Ancak bununla birlikte üye ülkelerin söz konusu güçlendirilmiş işbirliğini Avrupa Konseyinin gündemine taşıma hakkına sahip olmuşlardır. Bu kapsamda yapılan bu değişikliği ‘acil durum freni’ sistemine benzeten yorumlar bulunmaktadır (Beşgür, 2018: 34).

AB’nin bir diğer kurucu antlaşması olan ve 2007’de yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasının 20.maddesi farklılaştırılmış entegrasyona yönelik hükümler içermekte olup, güçlendirilmiş işbirliğinin prensipleri, hedefleri ve şartları hakkında bilgilendirme yapmaktadır (Cesur, 2011: 140). Bu madde de özetle, AB’nin çıkarlarını korumak ve entegrasyon sürecinin derinleşmesi adına yapılacak güçlendirilmiş işbirliğinin her üye devlete açık bir olgu olduğu ve asgari dokuz devletin onaylaması halinde güçlendirilmiş işbirliğinin oluşturulabileceği ortaya konmuştur (Cesur, 2011: 140).

Bununla birlikte Nice Antlaşmasında ODGP’nin askeri ve savunma alanları güçlendirilmiş işbirliği kapsamı dışında tutulurken, Lizbon Antlaşmasında ODGP’nin bir parçası olan OGSP içinde üç çeşit güçlendirilmiş işbirliği türüne izin verilmiştir (Beşgür, 2018: 36). Birincisi üye ülkelerin AB çerçevesinde geliştirilen askeri teçhizat programlarına katılmayı ve AB müktesebatı kapsamında oluşturulacak ordu birlikleri sağlamayı garanti edebilecekleri kalıcı yapılandırılmış işbirliği çeşididir (Beşgür, 2018: 36). Asgari devlet sayısının gözetilmediği bu işbirliği çeşidinde Avrupa Konseyi nitelikli çoğunlukla kalıcı yapılandırılmış işbirliğini onaylamaktadır. İkinci işbirliği türü ise Lizbon Antlaşmasının 43.maddesinde de belirtildiği üzere AB üyesi devletlerin insani yardım ve barışı koruma gibi ODGP kapsamında oluşturulan vazifelere katılmaları sonucu meydana gelir (AB Başkanlığı, 2011). Son işbirliği türü ise askeri yetkinliklerini geliştirmek isteyen üye ülkelere Avrupa Savunma Ajansı (ASA) aracılığı ile sunulan işbirliğidir. Bu kapsam da Avrupa Savunma Ajansı, dahil olmak isteyen tüm Birlik üyesi ulusların gönüllü işbirliğine açık bir kurumdur (Beşgür, 2018: 36).

Farklılaştırılmış entegrasyonun AB’nin kurucu antlaşmalarında yer alması, Avrupa Konseyi kararlarını da etkilemiştir. Örneğin 26/27 Haziran 2014 tarihli Konsey kararında

belirtilen ‘Birliğimizde farklı derecelerde işbirliği ve entegrasyon vardır’ ifadesi farklılaştırılmış entegrasyonun AB çatısı altında geçerliliği kabul edilen bir yaklaşım olduğunu ortaya koymaktadır (Sert, 2020: 25).

Farklılaştırılmış Entegrasyona Yönelik Eleştiriler

Avrupa Birliği’nin bütünleşmesine yönelik oluşturulan bütün entegrasyon teorilerinde olduğu gibi, farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımına yapılan eleştirilerde bulunmaktadır. Genel çerçevede tüm üye devletlerin Avrupa Birliği bütünleşmesine eksiksiz katılımını engellediği gerekçesi ile entegrasyon sürecine bir ihanet olarak nitelendirilen (Cesur, 2011: 42) farklılaştırılmış entegrasyon Alex Warleigh’a göre AB’nin kurumsal problemlerine bir sihirli değnek değil aksine yönetilebilirlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik konularında yeni sorunlara yol açabilecek bir olgudur (Warleigh, 2002: 3). Farklılaştırılmış entegrasyonun diğer eleştirilen hususları ise genellikle Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısını kompleks hale getireceği ve siyasi entegrasyon alanının genişlemesi ile demokratik meşruiyet sorunlarının yaşanarak AB’nin dağılımını hızlandıracağı üzerinedir (Beşgür ve Utkulu, 2019: 329). Farklılaştırılmış entegrasyona yönelik bu eleştiriler ilerleyen süreçte güç merkezinin dağılarak AB içindeki otoritenin azalacağını öngörmektedir. Devamında ise bu durumun bütünleşme hedefinin önemini ve uygulanabilirliğini kaybetmesine sebep olacağı gibi AB’ye rakip olabilecek güçlü alternatif örgütlenmelerin ortaya çıkarak Avrupa kıtası otonomisini elde etmesine neden olacaktır (Karakaş, 2002: 37). Düzenlenen bir çok devletler arası konferansın ana maddesini oluşturan ve federatif fikre karşı alternatif bir cevap olarak ortaya farklılaştırılmış entegrasyona yöneltilen tüm bu eleştirilere karşı Avrupa Birliği’nin geleceği hususunda yapılan tartışmalarda farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun AB’ye aday ülkeler ile AB arasındaki ilişkileri yeniden dinamik hale getireceği ve dış politikada AB’nin bütünleşme kapasitesini artıracığı yorumları yapılmaktadır (Beşgür ve Utkulu, 2019: 339). Ayrıca farklılaştırılmış entegrasyonun birliğe yeni üye olan yada olmak isteyen aday devletlere de AB müktesebatına entegre olma yetkinliklerine göre zaman konusunda esneklik sağlaması, bu entegrasyon modelinin hem derinleşme hem de genişleme hususundaki engelleri ortadan kaldırdığını savunan görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Warleigh, 2002: 5).

Farklılaştırılmış Entegrasyon Olgusunun Geleceği

Farklılaştırılmış entegrasyon, birlik içinde hem İngiltere gibi AB politikalarına karşı temkinli olan ülkeleri hem de Fransa, Almanya gibi AB entegrasyonunun daha da derinleşmesini savunanları hoşnut edecek içeriğe sahiptir (Beşgür ve Utkulu, 2019: 328). Çünkü bütünleşme karşıtları, ekonomik, siyasi, sosyal ve askeri alanda entegrasyona girmeme şansı tanıdığı için farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna ılımlı bakarken, AB entegrasyonu yanlıları da derin entegrasyon sürecini yavaşlatacak ülkeleri devre dışı bıraktığı için farklılaştırılmış bütünleşmenin önemini savunmaktadır. Bu nedenle bütünleşme olgusuna yönelik geliştirilen güncel yaklaşımlar arasında son dönemde dikkat çeken ‘farklılaştırılmış (esnek) entegrasyon’ kavramı AB bütünleşmesini açıklamada etkin bir alternatif olmaktadır.

Farklılaştırılmış entegrasyon kavramının Avrupa Birliğinin geleceğine dönük plan ve politikalarda yer almasının en önemli sebeplerinden biri Fransa ve Almanya gibi AB’nin gelişmiş düzey ülkelerinin bu kavram çerçevesinde geliştirilecek uygulamaları desteklemesidir. Özellikle Angela Merkel liderliğinde Almanya hükümeti, Avro krizi sonrası yaptığı konuşmalarda sıklıkla ortak para biriminin ‘mali işlem vergisi’ gibi ortak iktisadi politikalar üretilerek derinleştirilmesini öngören çok vitesli Avrupa modeli vurgusu yapmıştır (Deutsche Welle Türkçe, 2012). Almanya’nın özellikle İngiltere’nin AB’den ayrılması ve Suriye mülteci sorunu sonrası birlik içindeki etkinliğini giderek artırması, farklılaştırılmış entegrasyon politikalarına karşı verdiği desteğin diğer ülkeleri de olumlu yönde etkileyebileceği izlenimini yaratmıştır. Almanya ile birlikte birliğin bir diğer güçlü ülkesi Fransa’nın farklılaştırılmış entegrasyon konusuna dair uzlaşmacı yaklaşım yürütmesi, AB’nin gelecek politikalarında esnek entegrasyon olgusunu ön plana çıkartmıştır. Fransa’nın farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna verdiği desteği somut halde gösteren kanıtlardan biri ise 2017 yılında Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron’un yaptığı konuşmada ‘AB’nin farklı forma evrilerek daha az alanda daha düşük hızda entegrasyon süreci içine girmek isteyen devletleri devre dışı bırakmadan tüm üye devletlerin beraber ilerleme kat edebileceğini’ ifade etmesidir (France24, 2017). Ayrıca 25 Mart 2017’de Roma Antlaşmasının 60.yıl dönümü vesilesi ile yayınlanan bildiride birlik üyesi devletler çok vitesli Avrupa atfında bulunarak üye ülkelerin aynı hedefe doğru farklı

hız ve düzeylerde işbirliğinde bulunacağını altı çizilmiştir (Council of the European Union , 2017).

AB bünyesinde geliştirilen derin ekonomik bütünleşme ağı aynı oranda birlik üyesi ülkelerin siyasi entegrasyon sürecinde yetki devrini kısıtlamaktadır. Ortaya çıkan ‘ekonomik bütünleşme/siyasi parçalanmışlık’ (Öniş & Mustafa , 2012) paradoksunun çözülmemesi, yaşanan Avro krizi, Brexit süreci, Suriye mülteci sorunu ve milliyetçi kökenli sağ partilerin Avrupa ülkelerinde oylarını her geçen gün artırması Avrupa Birliği içindeki aktörler arasındaki ayrışmayı derinleştirmektedir. 2017 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Cloude Juncker tarafından yayınlanan ‘Avrupa’nın Geleceği Üzerine Beyaz Kitap’ ile Avrupa’nın bölgesel ve küresel açıdan karşı karşıya olduğu tehditlere dönük AB’nin gelecekteki yol haritası belirlenmeye çalışılmıştır (Beşgür ve Utkulu, 2019: 332). 2025 yılına kadar AB’nin muhtemel gelecek senaryosunun oluşturulması için sıralı birkaç plan, yayınlanan metinde yer almaktadır. (European Commission , 2017) Beyaz Kitapta yer alan ilk plan olan ‘Aynen Devam’ (*Carrying On*) modelinde günümüzdeki Avrupa Birliğinin çeşitli kurumsal revizyonlarla sürdürülmesi öngörülmektedir (Beşgür ve Utkulu, 2019: 332). Enerji ve teknolojik alanlar da dahil olmak üzere belirlenecek ekonomik hedeflerin güçlendirilmesi ve üye devlet ile derin iktisadi bütünleşme ağları kuran ticari antlaşmaların düzenlenmesi amaçlanmaktadır (Şahin, 2017). Bu plan özellikle geliştirilen pazar ve ticaret hedefleri kapsamında olumlu yönde ilerleme yaratacağı algısını oluştururken aynı zamanda karar alma sürecinde belirsizlik meydana getirerek siyasi entegrasyonda yeterli derinleşmeyi sağlayamayacağı eleştirilerini de ortaya çıkarmıştır. Bir diğer plan ise ‘Sadece Tek Pazar’ (*Nothing But The Single Market*) ismini taşımakta ve entegrasyonu ekonomik alanda sınırlayarak kademeli olarak AB bütünleşmesini tek Pazar uygulamasına indirgemektedir. Bu plan temelde ortak pazar ve ekonomik ilişkiler kapsamında malların AB sınırları içinde özgürce dolaşımı için tek pazar olgusunun kuvvetlendirilmesini öngörmekte fakat insan ve hizmet dolaşımı konusunda net bir garanti sunmamaktadır (Boztürk ve Gedikkaya Bal, 2020: 123). Kısaca ‘Tek Pazar’ planı özellikle devletlerarası ikili ilişkileri vurgularken birlik içi ortak eylem alanını daraltmaktadır. Bu durum olumlu taraftan karar alma sürecindeki karmaşıklığı azaltırken, olumsuz açıdan üye devletlerarası fikir ayrılıklarını kolektif bir çatı altında değil de ikili diyalog ortamında çözülmesini savunduğu için özellikle siyasi ve sosyal entegrasyonu sınırlamaktadır. ‘Gönüllü Koalisyonlar’ (*Those Who Want More Do More*) planında ise AB üyesi 27 ülkenin hali hazırda bir entegrasyon sürecine girdiğini ancak bazı

ülkelerin daha yakın ortaklık ‘ilişkileri kurarak derinleşmeyi artırabileceği belirtilmektedir. Bu planda devletlerin işbirliği yapacağı alanların savunma, vergilendirme, güvenlik ve sosyal politikalar gibi hususları içereceği öngörülmüştür (Boztürk & Gedikkaya Bal, 2020, s. 124). Beyaz Kitapta yer alan bu plan 27 birlik üyesi bulunan AB yapısını muhafaza ederken, daha derin bütünleşme süreci içine girmek isteyen devletlere daha fazla işbirliği olanağı tanımaktadır. Beyaz Kitapta yer alan bir başka plan ise ‘Daha Az Alanda Daha Etkin’ (*Doing Less More Efficiently*) adına sahip olup temelde sadece bütünleşmeye değer katacak alanlarda entegrasyona imkan tanınmasını ve geriye kalan konulardaki işbirliğinin azaltılmasını savunmaktadır. AB üyesi 27 ülkenin elindeki sınırlı kaynakları öncelikli birkaç alana yönlendirmeyi öneren bu olan sınır yönetimi, göç, güvenlik gibi konularda işbirliğini ön plana çıkarmaya çalışmaktadır (Boztürk ve Gedikkaya Bal, 2020: 125). Başarılı uygulandığında Avrupa Birliğinin tek sesli yapıya dönüşerek ‘Avrupa Savunma Birliğini’ oluşturacağını hedefleyen bu planın AB entegrasyonuna etkisi bütünleşme yapılan alanın derinleşerek daha hızlı karar alma süreci geçirebilmesidir. Son plan olan ‘Daha Fazla Bütünleşme’ (*Doing Much More Together*) ise AB’nin mevcut entegrasyon seviyesini yeterli görmemekte ve bu nedenle 2025 yılına dek bütünleşme düzeyini daha yukarı çekmeyi amaçlamaktadır (Beşgür ve Utkulu, 2019: 332). ‘Daha Fazla Bütünleşme’ planı her ne kadar iktisadi ve politik entegrasyonun daha hızlı derinleşmesine ve genişlemesine olanak sağlasa da üye devletlerin AB’ye ileri seviye yetki devrinde bulunması konusunda belirli soru işaretleri ortaya çıkmaktadır.

AB’nin mevcut yapısı, üye ülkelerin siyasi yönelimleri ve Avrupa’ya dönük güncel tehditler dikkate alındığında Beyaz Kitap tarafından ortaya konan en iyi alternatif planın ‘esnek entegrasyon’ fikrini barındıran ‘Gönüllü Koalisyonlar’ olduğu gözlemlenmektedir (Beşgür ve Utkulu, 2019: 332). Çok vitesli Avrupa yaklaşımının özelliklerini taşıyan bu plan, AB entegrasyonunda derinleşmeyi savunan üye devletler için iyi bir ilerleme fırsatı yaratırken, bütünleşme konusunda çekinik olan ülkelere esnek bir politika olanağı sağlamaktadır. Bu kapsamda Beyaz Kitapta yer alan planlar arasında esnek entegrasyon modelinin gündeme gelmesi AB’nin geleceğine dönük politikalarda da bu olguya sıklıkla rastlayacağımızı göstermektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Güvenlik, sosyal bilimlerde bireylere, konulara ve toplumlara doğrudan etki eden bir kavram olup, tarihsel süreç içerisinde değişen koşul ve durumlara adapte olabilme yetisine sahiptir. Barış olgusu ile yakın ilişkisi bulunan güvenlik kavramı ulus devlet, ulus üstü ve devlet dışı aktörler için ‘olağanüstü tedbirler’ gerektiren eylem hedefi taşımaktadır (Brauch, 2008). Bu kapsamda en basit anlatım ile güvenlik tehdit, kaygı ve tehlikeden uzak olma durumu olarak ifade edilebilmektedir (Yiğittepe, 2017).

Avrupa’da oluşturulmak istenen entegrasyonun ilk fikri temellerinin tarihi Eski Yunan’a dek uzanmaktadır. Ancak 1950’li yıllara dek kuramsallık kazanamayan bütünleşme girişimleri ilk kez Fransız Dış İşleri Bakanı Robert Schuman’ın 1950’de Milletler Cemiyeti eski genel sekreteri Jean Monnet’in önerisini göz önüne alarak düzenlediği bildiri ile somut hale dönmüştür. Bu bildiride Schuman, Avrupalı ulusların kömür ve çelik kaynaklarının üretimindeki haklarını oluşturulacak yeni bir bağımsız ve ulus üstü kuruma devretmelerini öngörmüştür. Schuman Deklarasyonu olarak literatürde yerini alan bu bildiri sonucu Benelüks ülkelerinin de içinde bulunduğu altı devlet 1951 yılında imzaladıkları Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kurmuştur. Özellikle 1800’lü yıllarda temeli oluşan Fransa ve Almanya arasındaki siyasi uzlaşmazlıkları gidermek ve 2.Dünya savaşı sonrası bölgede istikrarlı barış ortamı yaratmak adına hazırlanan bu anlaşma Avrupa’nın o dönem en önemli iki kaynağı olan kömür ve çeliğin uluslararası bir yönetim altında üretilmesini öngörmekteydi. Ekonomik ve sektörel işbirliğinin yaşandığı bu dönemin ardından ilerleyen yıllarda İtalya, Hollanda, Almanya, Fransa, Lüksemburg ve Belçika arasında imzalanan Roma Anlaşması başlatılan bütünleşme seviyesini daha yukarıya çıkararak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) için bir araya gelmiş ve Avrupa Bütünleşme süreci yeni bir boyut kazanmıştır. Ekonomik bütünleşmenin genişletilmesine katkı sağlayan bu girişim sonucu üye devletler arası oluşan iktisadi anlaşmazlıkların ve bölgede ortaya çıkabilecek olası çatışma senaryoları önlemiştir (Soyaltın, 2015). Ayrıca anlaşmaya taraf olan ulus devletler egemenliklerinin bir kısmını giderek otoritesi artan Avrupa

kurumlarına devretmeye başlamış ve Avrupa’da ortaya çıkan entegrasyon sürecinde örgüt ‘ulus üstü’ bir forma dönüşü hızlanmıştır.

Ancak bu dönemde ortaya konan Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve Fouchet Planlarının başarısızlıkla sonuçlanması ve sonrasında kurulan ASI’nin ortak güvenlik ve savunma hususunda istenen siyasi entegrasyon seviyesine ulaşamaması sonucu Topluluk üyesi devletler dönemin etkin bütünleşme teorisi olan neo fonksiyonalizmin etkisi ile ekonomik alanda gerçekleşecek entegrasyon adımlarına önem vermiş bu sayede ortak dış politika ve güvenlik alanında entegrasyonun oluşacağı fikrini savunmuşlardır. Bu nedenle Soğuk Savaş döneminin sonuna kadar AB çerçevesinde geliştirilen entegrasyon hamleleri iktisadi alanlarla sınırlı kalmış, Avrupa’nın güvenliği konusundaki hususlar genellikle Avrupa’nın askeri açıdan bağımlılık yaşadığı ABD’ye bırakılmıştır. AST’yi reddederek ulus üstü bir ortak güvenlik ve savunma yapısı kurmayı onaylamayan Fransa, Fouchet Planını gündeme getirerek hükümetlerarası düzeyde işlevsellik kazanacak bir birlik oluşturmayı hedeflemiştir. Ancak 1960’lı yıllarda ortaya konan bu fikir bu kez de diğer üye ulusların şüpheli tavrı sonucu hayata geçirilememiştir (Efe, 2010: 59).

Avrupa bütünleşmesinin iktisadi anlamda hız kazandığı 1970’li yıllarda yaşanan en önemli gelişme ise Avrupa Topluluğunun ilk genişleme dalgası sürecini yaşamasıdır. 1973 yılında önce Danimarka ve İrlanda daha sonra topluluğa giriş başvurusu iki kez reddedilen İngiltere birlik üyesi olmuştur. Ancak yine aynı dönemde tüm dünyada etkisi hissedilen petrol krizinin Avrupa’da ekonomik durgunluk yaratması devletlerarası yürütülen bütünleşme sürecini baltalamış ve üye devletler iç siyasetlerine yönelerek korumacı ve devletçi politikalara ağırlık vermiştir.

1980’lere gelindiğinde önce Yunanistan ile ikinci genişleme, 1986’da da Portekiz ve İspanya’nın topluluğa üye olması ile üçüncü genişleme dalgası yaşanmıştır. 1990’larda ise bu kez SSCB’nin dağılması ile özellikle Orta ve Doğu Akdeniz ülkelerinin rejim değişikliğine gitmeleri ve bu uluslara yeni liberal ve demokratik yapıların oluşturulması Avrupa Topluluğunun derin siyasi entegrasyona ihtiyaç duymasına neden olmuştur. 1990’lı yıllarla birlikte Sovyet tehdidinin ortadan kalkması AB açısından bir dönüm noktası olmuş, güvenlik konusunda ABD ekseninden uzaklaşarak yalnız bölgesel değil bağımsız küresel güç olma isteğini ortaya koymuştur. Ancak AB’nin özellikle ABD ve NATO’yu dengeleyebilecek bir güvenlik aktörü olma hedefi yalnızca ekonomik alanda elde edilen entegrasyon başarısı ile mümkün olmayacağı açıkça ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede Topluluk siyasal bütünleşmeyi sağlamak adına genişleme eğilimine gitmiş ve 1993’de düzenlenen Kopenhag Zirvesi ile Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin üyelik statüleri görüşülmüştür. Bununla birlikte Soğuk Savaş döneminde çoğunlukla tarafsızlık politikası sürdüren Avusturya, Finlandiya ve İsveç AT ile yakın ekonomik işbirliği bağları kurmuş ve kısa süre içinde üye devlet statüsüne kavuşarak dördüncü genişleme dalgasının yaşanmasına neden olmuşlardır.⁵

Avrupa Birliğinde peş peşe yaşanan bu genişleme dalgalarının yarattığı politik ve kurumsal etkiler oluşturulan kurucu antlaşmalarla istikrarlı bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Kıtada kalıcı barış ve istikrarı tesis etme amacıyla oluşturulmuş AB bütünleşmesi ilerleyen süreçte genişleme dalgaları ile kendi sınırları dışında bir güvenlik yapılanmasını meydana getirmiştir. Bu nedenle özellikle Soğuk Savaş sonrasında yaşanan genişleme süreçleri ODGP’nin AB’nin güvenlik ve istikrar ortamı yaratmak için en etkin kullandığı araçlardan biri haline gelmiştir (Şöhret, 2013: 90).

Geleneksel temelde Avrupa güvenliği, askeri güç ve potansiyel saldırgan aktörlere karşı oluşturulan bölgesel savunma politikaları üzerinden şekillenmekte ve ulusal güvenlik stratejisi ‘güvenlik ikilemi’ (*security dilemma*) sorunsalına odaklanmaktaydı. Bu nedenle aktörlerin genel politik alternatifleri bir askeri ittifakta yer almak yada tarafsız kalmak üzerine gelişmekteydi. Ancak 1990’lı yılların başında Soğuk Savaşın sona ermesi ile iki kutuplu yapının yıkılması Avrupa’da daha geniş bir güvenlik gündemini ortaya çıkartmıştır. Ayrıca yine bu dönemde entegrasyonun Maastricht Anlaşması ile AET’den daha siyasi bir yapılanma olan AB’ye evrilmesi güvenlik, bütünleşme ve ulusal kimlik arasındaki ilişkiye yeni bir boyut kazandırmıştır (Rieker, 2000).

Ancak üye ulusların siyasi ve askeri hususlarda entegrasyona yönelimlerindeki isteksiz tutum ve ulusal çıkar farklılıkları Birliğin güvenlik ve savunma alanlarında bütünleşme seviyesinin düşük olmasına neden olmuştur. Bu durum literatürde AB’nin ‘ekonomik dev, siyasi cüce’ benzetmesinden doğan tartışmaları beraberinde getirmiştir (Şöhret, 2013: 61). Siyasi entegrasyon sürecinde üye devletlerin temkinli tutumunun bir diğer nedeni ise AB’nin ilerleyen süreçte NATO’ya alternatif bir güvenlik ve savunma yapılanmasına dönüşmesi endişesidir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 221). Çünkü AB üyesi çoğu ulus aynı zamanda NATO içinde de yer almaktadır. Soğuk Savaş dönemi boyunca bu

⁵ AB’nin genişleme süreci için detaylı bakınız https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html
Erişim tarihi: 25 Mart 2022

ülkelerin güvenliğini garanti altına alan en önemli yapı kabul edilen NATO elbette ki AB'nin siyasi entegrasyon sürecinde üye devletlerin politik karar ve ulusal tercihlerinde de etkin rol oynamıştır.

Bu kapsamda 1990 yılında düzenlenen Londra Zirvesinin temel çerçevesi 'Değişen Kuzey Atlantik İttifakı' adı altında düzenlenmiştir. Bu zirvede Avrupa'nın yeni bir güvenlik dönüşümü yaşadığı ve bölge içerisindeki her ulusun güvenliği komşusunun güvenliğine bağlı olduğu mesajı verilmiştir (Caşın vd., 2020: 171). Ayrıca NATO'nun Avrupa'da güvenlik adına oluşturulacak her işbirliği girişiminde esas rolü oynamasının altı önemle çizilmiştir. Bu zirvenin ardından ilerleyen süreçte bölgede tesis edilmek istenen kalıcı güvenlik ve istikrar ortamının yalnız askeri boyutta bir işbirliği ile sağlanamayacağı ayrıca politik ortaklığında kullanılması gerektiği öngörülmüştür. Bununla birlikte Maastricht anlaşması ile başlayan siyasi bütünleşme eğilimi ortak güvenlik ve savunma politikaları konusunda esnek entegrasyon olasılığını artırmış ve Amsterdam, Nice, Lizbon gibi diğer kurucu antlaşmalarda da ortaya konan 'güçlendirilmiş işbirliği' olgusu ile derinleşerek devam etmiştir (Stubb, 1996: 283).

Ancak 2004 yılında yaşanan 5.dalga genişleme ve bu genişleme sonrası yeni üyelerin birliğe uyum süreci, Anayasa Antlaşmasının kabul edilmemesi, 2005 yılında yaşanan bütçe krizi, olası yeni bir genişleme dalgası için AB'nin kurumsal revize ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç 2009 yılında yürürlüğe giren ve AB'ye yeni bir tüzel kimlik kazandırmayı amaçlayan Lizbon Antlaşması ile giderilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda Lizbon Antlaşması, ODGP ve AGSP'nin ilerleyen süreçteki durumunu belirlemesi bakımından AB'nin Güvenlik ve Savunma politikalarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Çünkü Lizbon Antlaşması ile ilk kez AGSP kapsamında alınan hükümlerin AB'nin kurucu antlaşmalarına dahil edilerek hukuki geçerlilik kazanması amaçlanmıştır (Şöhret, 2013: 94). Bu kapsamda ilgili antlaşma 'kalıcı yapısal işbirliği' kavramını ortaya koyarak Nice Antlaşmasında da belirtilen 'güçlendirilmiş işbirliğinin' askeri ve güvenlik alanlarını da kapsayacağı belirtilmiştir (Şöhret, 2013: 94).

Özetle, AB'yi küresel bir güvenlik gücü yapan Avrupa Birliği güvenlik sisteminin en önemli unsuru Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası misyonlarıdır (Sert, 2020: 15). Güvenlik ve savunma her zaman önemli işbirliği alanlarından biri olmuştur ancak başlangıçtan bu yana supranasyonal teoriler ile devlet merkezli entegrasyon kuramları arasındaki tartışma dış politika, güvenlik ve savunma ile ilgili konularda karar verme

mekanizmasını etkilemiştir (Erdağ, 2016). Bu nedenle tezin bu bölümünde Avrupa Birliği'nin entegrasyonu konusunda ciddi önem taşıyan ve siyasi bütünleşmenin önemli bir ayağını oluşturan ortak güvenlik ve savunma politikalarının AB tarihindeki yeri, kurucu antlaşmalarda süre gelen gelişimi ve mevcut durumu ele alınmıştır.

3.1. Avrupa Toplulukları Dönemi Ortak Güvenlik ve Savunma Politikalarına Bakış

2.Dünya Savaşının hemen ardından 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren başlayan Soğuk Savaş döneminin yapısı göz önüne alındığında Avrupa'nın temel güvenlik algısını, yayılmacı Sovyet tehdidi ve Almanya'nın yeniden saldırgan ve militarist bir devlet formuna dönüşmesi endişesi oluşturmaktaydı. Bu çerçevede özellikle İngiltere'nin ekonomik entegrasyondan önce bu iki önemli tehditle başa çıkmak için Batı Avrupalı ulusların bir araya gelerek bir savunma ittifakı oluşturmasını öngörmesi Avrupa'da ilk kez ortak güvenlik ve savunma anlayışının gelişmesine sebep olmuştur. İlerleyen süreçte ise İngiltere oluşturulacak bu yapının ne Sovyet tehdidine karşı gelecek ne de Almanya'yı kontrol edecek askeri ve iktisadi yeterliliğe sahip olmadığını öne sürerek ABD'nin de savunma ittifakına dahil olması gerektiğini savunmuştur.

1950'li yıllarda Avrupa güvenlik algısını şekillendiren diğer konu olan Almanya'nın tekrar silahlandırılması ise özellikle Soğuk Savaş döneminde ABD'nin en etkin kullandığı strateji olan 'Çevreleme Politikası' ile gündeme gelmiştir. ABD hükümeti özellikle Kore Savaşı sürecinde askeri maliyetleri göz önüne alarak Almanya'nın yeniden silahlandırılması hususuna tam destek vermiş ve Batı Avrupalı ulusları NATO gözetimin bir Avrupa savunma gücü oluşturmaları yönünde teşvik etmiştir.

3.1.1. Avrupa Savunma Topluluğu (AST)

Tüm bu güvenlik algıları ve tehditleri ışığında ortaya konan Avrupa Savunma Topluluğu (AST) düşüncesi ise 1952 yılında AKÇT ile elde edilen ekonomik bütünleşme başarısının dış politika ve güvenlik alanlarına yansımaları olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede Avrupa federalizminin ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğunun öncülerinden olan Jean Monnet'in girişimleri ile oluşturulan ve Fransız siyasetçi Rene Pleven'in adını taşıyan Pleven Planının esas hedefi supranasyonel nitelikte bir Avrupa Savunma

Topluluğunun (AST) kurulmasıdır. Ortaya konan bu plan ışığında her devletin 10.000 kişiden oluşan tümen kurması ve toplam 6 tümeden meydana gelen bu ordunun idaresi için bir Genelkurmay biriminin oluşturulması ve ayrıca bir Avrupa Savunma Bakanlığının inşası öngörülmüştür (Caşın vd., 2020: 249). Pleven Planı ilk olarak Fransa Millet Meclisi tarafından onaylanmış daha sonra 15 Şubat 1951 yılında NATO üyelerine sunularak detaylı ele alınmıştır.

Pleven Planının başlangıç bölümünde hem Kore Savaşında asker desteği sağladığı için NATO'ya hem de Avrupa kıtasında ortak güvenlik hususunda kaydedilen ilerlemeye ciddi vurgu yapılmakta ve özellikle üç farklı noktaya dikkat çekilmektedir (Özkaman, 2014: 7). Pleven Planında altı çizilen birinci husus kurulması planlanan Avrupa askeri yapılanmasının hangi çerçevede oluşturulacağı ve örgütlenme şeklinin biçimi üzerinedir. İkinci vurgulanan nokta ise oluşturulması öngörülen savunma bakanlığı ile ilgilidir. Pleven planına göre kurulacak bakanlık, AST'ye taraf olan devletlerin bakanlık seviyesinde temsil edeceği Konseyin yönergelerine uymakla yükümlü olduğu için üye devletlere karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

Planda altı çizilen son ve üçüncü önemli husus ise Atlantik antlaşmasına verilen özel yere ilişkindir. Bu kapsamda kurulacak Avrupa ordusunun strateji, örgütlenme ve teçhizat konularının Kuzey Atlantik Antlaşmasına taraf olan üye uluslara getirdiği sorumluluklara uygun olması zorunluluğu öngörülmüştür (Özkaman, 2014: 8). Ayrıca Avrupa'nın askeri yapılanmasına ilişkin kuruluş ve gelişim süreçlerinin hiç birinin NATO'nun işleyişini geciktirici ya da engelleyici nitelikte olmaması şart koşulmuştur. Özellikle Pleven Planında belirtilen son husus AST'nin Kuzey Atlantik İttifakına sorun teşkil etmeyeceği yorumunu oluşturmuş ve bu kapsamda AST antlaşmasının ikinci maddesinde taraf devletlere yapılacak olası her türlü saldırının Kuzey Atlantik Antlaşması kapsamında geri dönüş yapılacağı belirtilmiştir (Özkaman, 2014: 8).

Pleven Planı kapsamında öngörülen Avrupa Savunma Topluluğu düşüncesinin ortaya çıkmasında özellikle iki aktörün diğer devletlere kıyasla daha fazla öne çıktığı gözlemlenmiştir. Bu devletlerden biri Avrupa kıtası dışında yer alan ancak Avrupa'nın güvenliğini dış politikasının üst sıralarına koyan ABD'dir. Bir diğer devlet ise Pleven Planının ve AST fikrinin kurucularından kabul edilen Fransa'dır.

ABD, Avrupa kıtasının Sovyet ideolojisi altına girmemiş bölümlerinin güvenliği ile doğrudan ilgilendiğini 2.Dünya Savaşı sonrası açıkça ifade etmiştir (Özkaman, 2014: 9). Ancak ABD'ye göre kıtanın güvenlik ve savunma hususlarındaki görevleri yalnızca ABD'nin yükümlülüğü olmamalı, Avrupalı uluslarda hem kendi hem de bölgenin güvenliği için gerekli adımları atmalıdır. Bu kapsamda özellikle ABD'nin Avrupa'nın savunmasına ayırdığı askeri desteği 1950 yılında başlayan Kore savaşı ile Asya'ya göndermesi, Batı Almanya'nın yeniden silahlanması konusunu gündeme getirmiştir (Özkaman, 2014: 10).

Kore savaşı sonrası ABD'nin Batı Almanya'yı yeniden silahlandırma fikrine karşı Fransa'nın verdiği tepki temelde AST'nin kurulmasının altında yatan nedeni oluşturmaktadır. Çünkü özellikle Fransa'nın Almanya'nın tekrar güçlü orduya sahip olacağına yönelik endişesi, Avrupa kıtasında oluşturulacak ve Fransa'nın dahil olduğu askeri bir oluşumda Alman üniforması giymeyen Alman askerlerinin olması fikrini temel alan AST düşüncesini yaratmıştır (Caşın vd., 2020: 255). 1950 yılında oluşturulan Avrupa Savunma Topluluğu (AST) antlaşma taslağında olası bir saldırı durumunda antlaşmaya taraf olacak devletlerin birbirlerine yardım etmesi, taraf devletler arası ayrımcılık yapılmaması, ortak komutanlık çerçevesinde bir askeri yapılanma oluşturulması hususları yer almıştır (Caşın vd., 2020: 249).

1952 yılında Lizbon'da gerçekleştirilen NATO toplantısında Atlantik Konseyi üye devletlerinden onay alan Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması bu kapsamda 27 Mayıs 1952'de Paris'te imzalanmıştır. Ancak antlaşmaya taraf olan devletlerin AST'ye yönelik itirazları bu süreçte de devam etmektedir. İngiltere kurulacak AST yapısının supranasyonel özellikte oluşuna itiraz ederken, Fransa öncelikle antlaşmaya taraf olan devletler arası entegrasyonun dış politika alanında sağlanması gerektiğini ortaya koymuştur (Caşın vd., 2020: 250). Aynı zamanda bu ayrışma AB'nin kurulduğu günden günümüze iç dinamiğini etkileyen Avrupacı – Atlantikçi tartışmasının ilk sinyalinin vermektedir.

AST mekanizması üye devletlerin ulusal meclislerindeki onay sürecini sürdürürken, Fransa savunma alanında AST yapısına ek yeni bir siyasi oluşumun oluşturulmasını önermiştir. Bu önerinin diğer taraf ülkeler tarafından uygun görülmesinin ardından kurulacak Avrupa Siyasi Topluluğunun da AKÇT ve AST gibi supranasyonel nitelik taşıması öngörülmüştür.

Avrupa Siyasi Topluluğu Antlaşmasının taslak haline dönüştürülmesi yükümlülüğünün ilk olarak Avrupa Federalistler Birliğinin talebi üzerine AST Meclisine verilmesi karar verilmiştir. Ancak hukuki açıdan yeterli donanımına sahip olmadığı gerekçesi ile AST Meclisinin bu görevi üstlenmesine karşı çıkılması üzerine Avrupa Siyasi Topluluğu Antlaşmasını hazırlama görevi AKÇT Meclisinin genişletilmesi ile ortaya çıkan ad hoc komiteye devredilmiştir (Özdal, 2013: 77). Avrupa Konseyine üye olup insan hakları ve demokrasi olgularına karşı saygı gösteren her Avrupalı ulusa açık olan Avrupa Siyasi Topluluğunun temel hedefleri kısaca şu şekildedir: (Özdal, 2013: 78).

1. Topluluğa üye olan uluslara yönelik herhangi bir olası saldırı karşısında üye ülkelerin güvenliğini sağlamak
2. Ortak bir pazar oluşturmak
3. Kuzey Atlantik Antlaşması, Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı tarafından öngörülen amaçlara ulaşılmasına destek vermek.

Avrupa Siyasi Topluluğunun statüsünün temelinde biri devletlerin ulusal meclislerinden diğeri doğrudan seçimler aracılığı ile belirlenecek iki meclisten ve Avrupa Yürütme Konseyi, Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Ulusal Bakanlar Konseyinden oluşmasına karar verilmiştir (Caşın vd., 2020: 250). Temel çerçevesi belirlenen Avrupa Siyasi Topluluğunun yürürlüğe girmesi için AST'nin onaylanması beklenmiştir. Bu süreçte AST, İtalya ve Fransa haricinde tüm taraf ulus devletlerin ulusal meclislerinden onaylanmıştır. İtalya'da onay sürecinin gecikmesinin temel sebebi hükümet kaynaklı istikrarsızlık iken Fransa antlaşmayı onay sürecinde ek protokoller hazırlayarak değiştirme çabasına girmiştir. Fransa'nın 'yorumlayıcı protokoller' oluşturarak süreci uzatması diğere devletlerin tepkisine yol açmış, Fransa'nın antlaşmaya yönelik ek güvenceler istemesi abartı bulunmuştur (Caşın vd., 2020: 251).

Bu sürecin sonunda ise Fransa'da General de Gaulle'ün önderliğinde antlaşmaya karşı başlatılan hareket etkin olmuş ve AST antlaşması 30 Ağustos 1954 yılında 319'a karşı 264 oyla Fransa Millet Meclisinde reddedilmiştir (Caşın vd., 2020: 252). Antlaşmaya şiddetle karşı çıkan de Gaulle savunduğu temel görüş Avrupa Savunma Topluluğu projesinin ABD'nin bir planı olduğu ve Avrupa'nın savunmasının Amerika'nın eline bırakılmaması gerektiği üzerinedir. Ancak bu durum kapsamında reddedilen AST sonrası Avrupa'nın güvenlik ve savunması ironik şekilde ABD'nin kontrolünde yer alan NATO'ya bırakılmıştır. AST planının reddedilmesi ile Avrupa Siyasi Topluluğunu kurma

düşüncesi de son bulmuş, Avrupa'nın savunma konusu 23 Ekim 1954'de imzalanan Paris Antlaşmasına dek rafa kalkmıştır (Caşın vd., 2020: 25).

AST projesinin reddedilişine sebep olan başka nedenler de bulunmaktadır. Fransa'nın iç siyasi dinamikleri bu nedenlerden birisidir. Fransa Parlamentosundaki koltuk dağılımını şekillendiren 1951 seçimlerinde Avrupa entegrasyonu yanlısı Sosyalist parti ciddi düşüş yaşamış, sağ ve milliyetçi görüşlü *Rassemblement pour le Peuple Français* (RPF) partisi yüksek oy oranı ile koalisyon hükümetinin yeni ortağı olmuştur (Özkaman, 2014: 13). Bununla birlikte Fransa'nın sömürge ve deniz ötesi topraklarının kontrolündeki hassas tutumu da AST'nin reddedilmesinin altında yatan nedenlerden birisidir. Özellikle Fransa askeri yetkileri, AST kapsamında her türlü dış saldırıya kolektif karar alma zorunluluğundan doğacak bağlılıktan ciddi endişe duymuşlardır (Özkaman, 2014: 14).

AST'nin onaylanmamasının Avrupa kıtası dışındaki bir nedeni 1953 yılında Stalin'in ölmesi ve yerine Kruşçev'in yeni lider olarak SSCB'nin başına geçmesidir (Özkaman, 2014: 15). Sovyet dış politikasına radikal değişiklikler getiren Kruşçev 'barış içinde bir arada yaşama' politikası ile Batı bloku ve ABD ile daha ılımlı ilişkiler kurma eğilimi içine girmiştir. Bu kapsamda Sovyet tehdidine karşı savunma mekanizması olarak kurulacak AST'nin en önemli var oluş dayanağı etkisini yitirmiştir. Ayrıca Fransa'nın AST projesini onaylaması ile iki blok arasındaki tansiyonun yeniden yükselme olasılığı, SSCB ile ilişkisini tamamen negatif noktaya çekmek istemeyen Fransa için iyi bir seçenek olmamıştır.

Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Siyasi Topluluğunun o dönem kağıt üstünde kalması radikal federal düşünceleri de etkileyerek bir bakıma aşamalı entegrasyon anlayışına yönelmelerini sağlamıştır. Bununla birlikte Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Siyasi Topluluğu'nun başarısız iki girişim olması ve bunun aksine AKÇT'nin başarılı bir ekonomik entegrasyon örneği olması neo-fonksiyonel bütünleşme yönündeki yaklaşımların artmasına sebep olmuştur (Caşın vd., 2020: 255). Bu çerçevede siyasi birliği sağlamaya yönünde yaşanan bu başarısızlık Avrupalı uluslarda ilk olarak ekonomik alanda gerçekleştirilecek bütünleşme düşüncesini güçlendirmiş ve üye devletler ulusal egemenliklerini görece daha az kısıtlayacak iktisadi entegrasyon sürecine ağırlık vermişlerdir.

3.1.2. Fouchet Planları

AST girişiminin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından Avrupalı uluslar Avrupa entegrasyonunu iktisadi alanda sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu çerçevede 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması, Avrupa'nın ortak güvenlik ve savunma meselelerine değinmemiş ve bu konular 'yüksek politika' olarak değerlendirilerek ele alınmamıştır (Efe, 2010: 41). Ancak antlaşmanın başlangıç bölümünde Avrupalı uluslar arasında giderek derinleşen işbirliğinin oluşturulması yönünde kararlı olduğu vurgulanmıştır (Soysal, 1991).

AST'nin hayata geçirilemeyişinde büyük katkısı bulunan Fransa, bu kez Charles de Gaulle liderliğindeki yönetim ile supranasyonel yapıdan uzak hükümetlerarası seviyede NATO ve ABD'den bağımsız hareket edecek yeni bir siyasi girişimi 1959 yılında İtalya düzenlenen üye devletlerin dış işleri bakanlarının bulunduğu toplantıda dile getirmiştir. İktisadi meselelerin yanı sıra siyasi, güvenlik ve ortak dış politika konularının da ele alınacağı bir birliği öngören Fransa, bu kapsamda 1961 yılında dönemin Fransa Kopenhag Büyükelçisi Christian Fouchet'in adını taşıyan bir planın çalışmalarına başlamıştır (Efe, 2010: 42).

Oluşturulan Fouchet Planı taslağında, kurulacak topluluk mekanizmasının dış politika, savunma, kültür gibi farklı alanlarda üyelerin faaliyet gösterdiği 'devletler birliği' modeli savunulmaktadır. Oybirliği prensibi ile işleyecek bu yapı kendi ulusal meclislerine karşı yükümlülük içinde olan devlet başkanlarından veya dış işleri bakanlarından oluşan Konsey tarafından idare edilecektir (Oder, 2004: 84). 18-19 Temmuz 1961'de Almanya'nın Bonn kentinde düzenlenen toplantıda altı ülke tarafından ele alınan Fouchet Planı 2 Kasım 1961 Avrupa Komisyonuna sunulmuştur (Efe, 2010: 42). Ortaya konan planda birliğin üye ulusların ve halkların farklılıklarına saygı üzerine inşa edildiği belirtilerek kurulacak yapının hükümetlerarası nitelikte olacağı özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca 1. Fouchet Planının 2.maddesinde oluşturulacak siyasi işbirliği mekanizmasının amaçları ifade edilmiş ve bu kapsamda yapının temel hedefleri üye ulusların ortak çıkarları ekseninde şekillenen ortak dış ve savunma politikalarının uygulanması, üye uluslara yönelik yapılacak her türlü saldırıya karşı ortak güvenliğin geliştirilmesi, bilim ve kültür

alanında ortak çalışmanın sağlanması, insan hakları ve demokrasi gibi olguların savunulması olarak belirlenmiştir (Özdal ve Genç, 2005).

Bununla birlikte planda siyasi mekanizmanın kurumsal yapısı da oluşturulmuştur. Bu çerçeveye göre yapıda Avrupa seviyesinde genel seçimle oluşan bir parlamento ve yine Avrupa seviyesinde genel seçimle seçilecek ve parlamentoya karşı sorumlu olacak birlik başkanı olacaktır. Ancak oluşturulacak yapıda temel karar mekanizması hükümet veya dış işleri bakanları seviyesinde bir araya gelecek Konsey olacak ve Konseyin hükümetlerarası niteliği uygun olarak yalnızca oy birliği prensibi ile karar alabilme yetkisi bulunacaktır. Fakat Fransa haricindeki 5 Avrupalı devlet 1.Fouchet Planı ile açıklanan kurumsal mekanizmasını ve karar alma yapısının oy birliği prensibine dayanmasını Avrupa çerçevesinde geliştirilmek istenen supranasyonel modele zarar vereceğini belirtmiş ve Avrupa parlamentosuna verilen yetkileri yetersiz bularak AP'nin Konseyi denetleme görevinin bulunmayışını eleştirmişlerdir (Efe, 2010: 43).

Ortaya konan bu itirazlar sonucunda ise 1.Fouchet Planı eleştiriler nedeniyle kabul edilmemiştir. Taraflar arası anlaşma olasılığını düşük gören Fransa ise henüz 1.Fouchet Planı müzakere aşamasında iken Ocak 1912'de hazırladığı 2.Fouchet Planını Komisyona yeni bir belge taslağı olarak sunmuştur. Hazırlanan bu planda ise kurulacak siyasi birliğe dahil olan devletler 'Yüksek Akit Tarafları' olarak nitelendirilmiş ve antlaşma ile oluşturulacak birliğin üye devletleri dış tehlikelerden koruma yetkinliğini artıracığı savunulmuştur (Efe,2010: 43). 2. Fouchet Planını birincisinden ayıran en önemli özellik ise birlik çerçevesinde oluşturulacak meclisin dış politika ve savunma konularını ele alacak olması ve Komisyonun üye devletlerin dış işlerinden sorumlu devlet memurlarından değil doğrudan üye ulusların temsilcilerinden oluşacak olmasıdır (Efe, 2010: 44).

2.Fouchet Planının 2.maddesinde birliğin temel hedefinin üye ulusların iktisadi, kültürel ve güvenlik alanlarında entegrasyonu sağlamak olduğu ifade edilmiş, bununla birlikte 4.maddede birliğin kurumları arasına Bakanlar Komitesi adından yeni bir yapının kurulmasına değinilmiştir (Draft Treaty - Fouchet Plan 2 , 1962). Ayrıca aynı planın 7.maddesinde dışişleri bakanları komitesi ile eğitim bakanları komitesinin oluşturularak en az yılda 4 kez bir araya gelmeleri öngörülmüştür (Draft Treaty - Fouchet Plan 2 , 1962).

De Gaulle hükümetinin temel yönetim anlayışını içeren 2.Fouchet Planı da aynı birincisi gibi ABD hegemon gücünün dengelenmesi adına oluşturulmuş bir birlik

düşüncesini barındırmaktadır. Bu kapsamda planda AST'nin anti tezi niteliğinde 'Anavatanlar Avrupası' yaklaşımını benimseyen hükümetlerarası anlayış savunulmaktadır (Efe, 2010: 44). 2.Fouchet Planına da temkinli yaklaşan 5 Avrupalı ulus 1962 yılında plana tepki niteliğinde hazırladıkları taslak belge ile Fouchet Planı ile gündeme gelen siyasi işbirliği yapısının Avrupa Topluluklarına entegre edilmesinin zorunlu olduğu Fransa'ya iletmişlerdir.

Ayrıca dönemin Belçika Dış İşleri Bakanı Paul Henri Spaak, Fouchet Planına eleştiri olarak geliştirilmek istenen siyasi birliğin hükümetlerarası düzeyde olması sebebiyle dar ve yetersiz olduğunu, Avrupa ortak siyasetinin yalnızca supranasyonel nitelikte olabileceğini ifade etmiştir (Efe, 2010: 44). Spaak'ın da ortaya koyduğu bu eleştiri kapsamında Fouchet Planlarına yönelik yapılan tartışmaların en önemli unsuru oluşturulmak istenen siyasi birliğin kurumsal mekanizmasıdır. Çünkü Fransa bu yapıyı hükümetlerarası düzeyde kurmak isterken, Belçika ve Hollanda İngiltere'nin henüz AT içinde yer almamasından dolayı ulus üstü niteliği savunmaktadır. (Özdal, 2013: 86). Bununla birlikte ortaya çıkan bu tartışma Avrupa'nın siyasi birliği için gerçekleştirilmek istenen uygulamaların hükümetlerarası yada supranasyonel seviyede olacağı o dönemin koşullarında şekillenen üye devletlerin ulusal çıkarları ile doğrudan ilişkili olduğunu göstermektedir.

Tüm bu gelişmelerin özeti olarak, 2.Fouchet Planı da diğer devletlerin eleştirel yaklaşımı ile hayata geçirilememiştir. Fouchet Planlarının temel başarısızlık nedeni en genel çerçevede Fransa'nın hükümetlerarası düzeyde işlevselliği bulunan ve esas hedefi ABD'den bağımsızlık olan bir yapı inşa etmek istemesi olduğu ifade edilebilir. Bu kapsamda iki planda da Avrupa'nın ortak güvenliğini ilgilendiren dönemin en önemli yapısı NATO'ya hiçbir şekilde atıf yapılmaması, kendi güvenlikleri için NATO şemsiyesi altında olmayı tercih eden Avrupalı ulusların eleştirilerine neden olmuştur (Özdemir, 2002: 4). Ayrıca Fouchet Planı ile oluşturulacak yapıda İngiltere'nin dışarıda tutulması, olası bir Fransa-Almanya üstünlüğünün altına girmek istemeyen Benelüks ülkelerinin tepkisine yol açmıştır.

Ancak tüm bu fikir ayrılıklarına rağmen Fouchet Planı Avrupa'da ortaya konan güvenlik tartışmalarının fitilini ateşlemiş ve bu kapsamda AB'nin ortak dış politika ve güvenlik politikalarının habercisi niteliğinde olarak kendinden sonra geliştirilecek siyasi işbirliği girişimlerine ışık tutmuştur. 1960'lı yılların uluslararası siyasi konjonktürü

Avrupalı devletleri supranasyonel bir otoriteye egemenlikleri hususunda yetki devrinde bulunmaya izin vermese de özellikle Soğuk savaşın sona ermesi, devletler arası bloklaşmanın son bulması ve Avrupa'nın ABD'ye olan bağımlılığının azalması AB üyesi ulusların 30 yılın ardından Maastricht Antlaşması ile siyasi birlik ve ortak güvenlik konusunda sınırlarını genişletmesine sebep olmuştur. Bu kapsamda Fouchet Planının bir nevi Maastricht Antlaşmasının taslak metni olduğu söylenebilir.

3.1.3. Davignon Raporu ve Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ)

AB'nin tarihsel süreci içinde ortak dış politika oluşturma hususunda bir diğer önemli girişimi ise Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) mekanizmasıdır. İlk olarak 1969 yılında düzenlenen Hague Zirvesinde AT üyesi devletler, hükümetlerarası nitelikte işbirliği esasına sahip ancak kurucu antlaşmada yer almayan bir mekanizmanın oluşturulması yönünde görüş bildirmişlerdir (Caşın vd., 2020: 268). Bu kapsamda da 1970 yılında ASİ, AT üyesi devletlerin dış işleri bakanları aracılığı ile oluşturulan Davignon Raporu ile kurulmuştur.

Belçikalı Büyükelçi ve siyasi direktör Etienne Davignon öncülüğünde oluşturulan Davignon Raporu (Lüksemburg Raporu) politik alanda sağlanacak entegrasyon arzusunun AT'nin gelişimindeki en önemli itici güç olduğunu vurgulayarak siyasi birlik olgusuna dikkat çekmiştir (Efe, 2008: 68). Davignon Raporunun temel oluşturulma nedeni düzenli fikir alışverişi ve müzakereler aracılığı ile önemli uluslararası problemlere uygun siyasi bir ortak tutum ortaya koymak ve üye uluslar arasında bağlılığı pekiştirmektir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 208). Bu rapor kapsamında Dış işleri bakanlarının yılda iki kez dış politikadaki gelişmeleri tartışmak adına düzenli bir araya gelmelerine karar verilmiştir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 208). Yapılan bu toplantılar aracılığı ile dış politikadaki farklı bakış açılarının ortak bir ekseninde buluşturularak bir ölçüde uyumlaştırılması hedeflenmektedir. Ayrıca rapor, AT üyesi ülkelerin dış politika alanında geliştirmek istedikleri işbirliği sürecinin altını çizerek, bu kapsamda temel hedefin ortak dış politikayı yaratacak tek seslilik olduğunu ifade etmektedir.

Fransa'da de Gaulle yönetiminin ardından iktidara geçen Georges Pompidou'nun çabaları sonucu 1-2 Aralık 1969 tarihinde La Haye'de AT devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile bir zirve düzenlenmiştir. Zirve sonunda yayınlanan bildiride üç temel hedef esas alınmıştır (Özdal, 2013: 88).

1. Roma Antlaşması sonucu ortaya çıkan gümrük birliğini tesis etme amacına dönük iktisadi ve parasal entegrasyonun oluşturulması için çalışmalar yapmak.
2. İngiltere, Danimarka, İrlanda ve Norveç'in AT'ye girişine yönelik üyelik müzakerelerinin başlatılması.
3. Ortak savunma konuları harici AT üyeleri arasında politik işbirliğinin geliştirilmesini sağlamak.

Bildiri ile ortaya konan bu üç amaç doğrultusunda temel hedefin AT üyesi uluslar arasında ortak savunma dışındaki meseleleri kapsayacak bir siyasi entegrasyon girişiminin başlatılması olduğu açıkça ifade edilebilir. Düzenli fikir alışverişi ve müzakereler ile önemli küresel problemlerin daha net anlaşılmasını sağlamak ve taraflar arasındaki görüş ayrılıklarının uyumlaştırılması ile üye devletler arası dayanışmayı artırmak ve kolektif eylemler gerçekleştirilebilmek oluşturulan raporun esas hedefi olan siyasi işbirliğinin amaçlarıdır.

Avrupa kıtasında bulunan devletlerin politik açıdan kolektif biçimde hareket edebilmesi için üye ulusların dış politikada işbirliğine yönelmeleri gerektiği ifade edilen raporda bu sayede AT çerçevesinde oluşturulacak siyasi entegrasyonun önünün de açılacağı yaklaşımı savunulmuştur. Bu nedenle Davignon Raporu, kurucu bir antlaşma ile olmasa da üye ülkeleri Avrupa Siyasi İşbirliği mekanizması ile birbirine bağlaması açısından oldukça önemlidir. Siyasi işbirliğinin oluşturulması yönelik amaçlardan da anlaşılacağı üzere Davignon Raporunun, Fouchet Planlarından temel farkı ortak savunma ve kültür alanlarının işbirliği dışında tutularak AT üyeleri arasında ortak dış politika yaratılmasının ön plana koyulmasıdır (Özdal, 2013: 90). Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik geliştirilen en somut adım ise işbirliği ve dayanışma temelli hükümetlerarası arası nitelikte oluşturulacak Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) mekanizmasının kurulmasıdır.

ASİ, Avrupa ortak dış politikası oluşturmak ve uygulamak hedefi ile AB'ye üye olan uluslar arasında fikir alışverişini, danışmayı ve kolektif eyleme geçmeyi temel alan süreç olarak nitelendirilebilir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 206). Bununla birlikte bir diğer tanımla ASİ, 1970 yılında kurulan ve Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesine dek işlevselliğini sürdüren hükümetlerarası seviyede her üye ulusun kolektif bir eyleme veto hakkının bulunduğu ve üye ülkelerin dış politikalarını ortak bir eksende buluşturmayı amaçlayan bir siyasi girişimdir.

ASİ'nin kurulmasında 1970 yılının siyasi konjonktüründe bulunan bazı iç ve dış faktörler etkin olmuştur. Bu kapsamda özellikle İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın AT'ye üye olması ile birlikte Topluluğun gelecekteki entegrasyon sürecinin zarar göreceğine yönelik endişe ASİ'yi oluşturan önemli iç faktörlerden birisidir. Bununla birlikte uluslararası sistemde yaşanan Vietnam Savaşı ile ABD'nin müttefik olarak güvenilirliğinin sorgulanması ve 1967 yılında meydana gelen Arap-İsrail Savaşı ile hareketlenen Ortadoğu coğrafyasında etkin bir aktör olma arzusu da ASİ'nin kuruluşunda önemli payı bulunan dış faktörlerdir. Dış politikada koordineli ve kolektif hareket etme hedefi, karar alma seviyesinin hükümetlerarası nitelikte tutulması ve ortak politika üretme konusunda dış işleri bakanlarının hızlı ve esnek katılımı gibi faktörler nedeniyle ASİ, AST ve Fouchet Planlarına göre daha mütevazî ve işlevselliği yüksek bir girişim olduğu ifade edilmektedir (Efe, 2010: 46).

14-15 Aralık 1973 tarihleri arasında düzenlenen Kopenhag Zirvesi, AT üyesi dış işleri bakanları tarafından 'Avrupa Kimliğini' tanımlayan belgenin hazırlanması açısından oldukça önemlidir (Özdal, 2013: 93). ASİ yapısının gelişiminde ciddi bir adım niteliği taşıyan bu belge ile aynı zamanda AT ile ASİ arasındaki ilişki kabul edilmiş ve ilk kez üye ulusların Avrupa'da bir birlik kurma arzusu net bir biçimde ifade edilmiştir (Özdal, 2013: 93). ASİ'nin ortak dış politika ve güvenlik alanında işlevselliğini artıran ilk gelişme ise Kopenhag Zirvesinde Avrupa Topluluğuna üye dış işleri bakanları tarafından hazırlanan Kopenhag Raporu olmuştur. Bu rapor AT üyesi ulusların tüm önemli dış politika gelişmelerinde kendi başlarına karar almadan önce birbirleri ile danışmaları yönünde görüş bildirmektedir. (Caşın vd., 2020: 270). Ayrıca bu rapor ile AT üyesi devletlerin ASİ kapsamında ortak tutum ve eylem belirlemesi konusunda görüş birliğinde varılmış ve bu doğrultuda Dış işleri bakanlarının yılda en az 4 kez toplanarak oluşturulacak bir Politik Komitenin ayda 1 yada gerekirse daha sık bir araya gelerek fikir alışverişinde bulunması kararlaştırılmıştır (Özdal, 2013: 93).

ASİ kapsamında üye ülkeler arasında geliştirilen işbirliği ve danışma yapısı 'koordinasyon refleksi' olgusu altında birleşmiştir (Efe, 2010: 47). Ortaya konan koordinasyon refleksi kavramı özellikle dışişleri bakanlarının faaliyet alanlarında gözlemlenmektedir. Bununla birlikte bu raporla Avrupa entegrasyon sürecinin geliştirilmesine yönelik AT organları ile ASİ mekanizması arasında işbirliğini belirleyen kurallar oluşturulmuştur (Efe, 2010: 48). Aynı zamanda Kopenhag Raporu ile Komisyon,

ASİ kapsamında düzenlenen toplantılara katılmaya başlamış bu durum ASİ'nin işlevselliğini kuvvetlendirmiştir.

1974 yılında ise AT kapsamında düzenlenen Paris Zirvesinde devlet ve hükümet liderlerinin yılda en az iki kez dış işleri bakanlarının da dahil olduğu toplantılar ile bir araya gelmeleri öngörülmüştür (Caşın vd., 2020: 270). Bu kapsamda düzenlenen zirve toplantılarının temel amacı AT'nin Avrupa Siyasi İşbirliği'nin çalışmalarına destek olması ve rehberlik etmesidir. Bununla birlikte aynı yıl dış işleri bakanları arasında kurulan COREU adındaki teleks ağı da yine bu amaçla oluşturulmuştur (Caşın vd., 2020: 271). Oluşturulan COREU iletişim ağı ASİ üyesi devletlerin herhangi bir problem karşısında en fazla birkaç saat içinde kolektif bir tutum benimsemelerine imkan sağlamıştır (Efe, 2010: 48). Ayrıca yine bu zirvede devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile düzenlenen toplantılar 'Avrupa Konseyi' adı altında kurumsallaşmış, bu durum ASİ yapısının daha işlevsel ve kurumsal bir mekanizmaya dönüşmesine yol açmıştır (Caşın vd., 2020: 268).

İlerleyen süreçte ise ASİ'nin özellikle güvenlik ve savunma konularında daha etkin aktör olabilmesine yönelik çalışmalar düzenlenmiştir. Bu kapsamda yürütülen girişimlerden en dikkat çekenleri ise 1981 yılında hazırlanan Londra Raporu ve 1983 tarihli Snmgard Solemn Deklarasyonunun temel altyapısını oluşturan Genscher-Colombo Önerisidir (Caşın vd., 2020: 269). ASİ'nin gelişiminde reform niteliği taşıyan girişimlerden biri olan 1981 Londra Raporu özellikle 1979 yılında SSCB'nin Afganistan'ı işgal etmesi sonrası ASİ'nin hızlı ve kolektif bir tepki verememesi sonucu ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda İngiltere hazırladığı Londra Raporu ile ASİ'ye daha fazla politik yetkinliğin verilmesini ve küresel sorunların ele alınmasına yönelik prosedürün geliştirilmesini savunmuştur. Londra Raporu ile AT üyesi devletlerin dış işleri bakanları ASİ'nin idari mekanizmasının ve politik karar alma yapısının geliştirilmesi üzerine kararlar almışlardır (Caşın vd., 2020: 271).

Ayrıca Londra Raporu, Avrupa Siyasi İşbirliği yapısının uluslararası sistemde ortaya çıkan problemlere karşı yalnızca tepkisel politikalar ürettiğine dikkat çekerek, ASİ mekanizmasının küresel sorunlara karşı daha etkin çözüm yolları oluşturması ve bu sorunlara uzun vadede de geçerli olabilecek siyasi bakış açısıyla yaklaşması gerektiğini ifade etmektedir (Caşın vd., 2020: 269). Bu rapor ile birlikte ASİ kapsamında alınacak ortak eylemler nitelendirilmiş ve ilk kez güvenlik olgusunun politik boyutu işbirliği alanı olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca yine aynı rapor ile aktif hareket halinde 'Troika' adı

verilen bir diplomat grubunun oluşturularak ASİ kapsamında ülkeler arasında gezerek gerekli çalışmaları yapmasına karar verilmiştir (Caşın vd., 2020: 271). Kısacası Londra Raporu İngiltere'nin önerisiyle ASİ'nin dış politikanın savunma boyutunu da içermesi yönünde görüş bildirmektedir ancak bu fikir İrlanda'nın öncülüğündeki bazı ülkeler tarafından sıcak bakılmamıştır.

Dönemin Almanya Dış işleri Bakanı Hans Dietrich Genscher ve İtalya Dış işleri Bakanı Emilio Colombo öncülüğünde hazırlanan ve Genscher-Colombo Girişimi olarak bilinen rapor ise AT'nin daha aktif faaliyet göstermesinin, siyasi işbirliğinin geliştirilerek taraf devletler arasında ortak Avrupa dış politikası yaratılmasının ve ortak güvenlik hususlarında yeni düzenlemelerin yapılmasının bir Avrupa Birliği oluşturulmasının temel şartı olduğunu belirtmektedir (Özdal, 2013: 97). Genscher-Colombo Önerisi de ortak güvenlik kapsamında geliştirilecek politikaların savunma boyutunun ASİ yapısına eklenmesini öngörmüş fakat bu öneri de benzer şekilde çoğunlukta bulunan üye devletlerce kabul görmemiştir.

3.1.4. Avrupa Tek Senedi

1981 yılında yaşanan bir diğer önemli gelişme ise Almanya ve İtalya'nın diğer ASİ üyelerine sunduğu 'Avrupa Senedi' uygulamasıdır. Ortaya konan bu senet fikri ile entegrasyon sürecini genişletecek kültürel konular ile ortak güvenlik hususundaki işbirliğinin artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca Avrupa Parlamentosunun yetkilerini artıran Avrupa Senedi uygulaması Konseydeki karar alma oybirliği prensibini daha pratik ve hızlı kararlar alılabilen oy çokluğu ilkesi ile değiştirmeyi öngörmektedir (Caşın vd., 2020: 271). Avrupa Birliği'ne giden önemli somut adımlardan biri olan Avrupa Tek Senedi için hükümetlerarası görüşmeler 1985 yılında başlamış, üye ülkelerin onaylamasının ardından 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmiştir.

ASİ, Avrupa Tek Senedi ile kurumsal bir dayanağa sahip olmuş, özelliği ve işleyiş biçimi değişmeden hükümetlerarası işbirliği yapısı resmileşmiştir (Caşın vd., 2020: 272). Bu kapsamda ASİ yenilenmiş ve genişletilmiş yapısı ile AT üyesi ülkelerin dış politika alanında geliştirdikleri entegrasyon sürecinin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Avrupa Tek Senedi kapsamında yapılan düzenlemeler sonucu AT üyesi dış işleri bakanları ASİ bünyesinde yılda en az altı kez toplanmaya karar vermişlerdir. Bununla birlikte ortak dış

politika hususunu koordine edecek bakanlar seviyesinin altında bulunacak iki ayrı yapıda Avrupa Tek Senedi ile ASİ bünyesinde kurulmuştur (Caşın vd., 2020: 272). Bu yapılar ana karar verme organını oluşturan Siyasi Komite ve üye ulusların dış işleri bakanlarında bulunan siyasal planlama dairesi başkanlarının oluşturduğu komitedir.

Avrupa Tek Senedi, AB içerisinde geliştirilmek istenen siyasi entegrasyonun uyumlaştırılması ve koordinasyonu konusunda ASİ'ye önemli katkılar vermiştir. Ancak dönemin siyasi konjonktüründe Doğu Avrupa'da yaşanan çatışma ortamı ve Doğu Bloğunun dağılışının getirdiği politik karmaşıklık karşısında Avrupa Tek Senedi ile kurumsal mekanizması resmileşen ASİ yine de çok etkin bir siyaset sergileyememiştir. Ancak etkinliği görece düşük olan ASİ, ortak dış politika oluşturma konusunda AB üyesi ülkelerin aynı eksende buluşması ve birlikte hareket etmeleri yönünde oldukça önemli adımlar atmış, küresel ve bölgesel problemlerin çözümünde sivil diplomasi anlayışını savunmuştur.

1987 tarihli Avrupa Tek Senedi, ASİ açısından iki önemli niteliğe sahiptir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 211). Bu kapsamda ilk önemli nitelik ASİ mekanizması çerçevesinde geliştirilen ODGP'nin Avrupa Tek Senedi ile ilk kez hukuki bir dayanağa sahip olmasıdır. Avrupa Tek Senedi öncesi de facto bir yapıda bulunan ASİ, 1987'den sonra 'dayanışma, entegrasyon ve dış politika' konularını içererek hukuksal (*de jure*) bir niteliğe kavuşmuştur (Kızıltan ve Kaya, 2005: 211). İkinci önemli husus ise AB entegrasyonu tarihi boyunca siyasi işbirliği konusu ilk kez iktisadi bütünleşme ile aynı seviye önemde kabul edilmiştir. Avrupa Tek Senedi ile ASİ'ye kazandırılan bir başka yenilik ise mekanizma içerisinde Brüksel'de bulunan ASİ Sekreterliğinin kurulmasıdır. Ancak Sekretarya ASİ'nin faaliyet süreci boyunca kalıcı bir yapı niteliği taşımamıştır. Çünkü yalnızca beş ulusal diplomat ve yönetimsel personelden oluşan Sekretarya, Konsey Genel Sekreterliğinin haricinde tutulmuştur.

Avrupa Tek Senedinin önsözünde AT 'ye üye olan devletlerin Yüksek Akit Taraflar olarak tanımlanması AT ile ASİ arasındaki ayrımı açıkça ortaya koymakla birlikte isim belirtmeden iki sütunlu bir yapıyı meydana getirmektedir (Efe, 2010: 54). Bu nedenle ASİ'ye üye olan uluslar AT ile ASİ yapıları arasındaki ayrımı oldukça dikkate alıyor ve bu kapsamda AT çerçevesinde düzenlenen toplantılarda dışişleri bakanları ASİ'nin gündem maddesi olan konuları konuşmuyorlardı. Burada temel amaçlanan husus ise AT ve ASİ arasında karar mekanizmalarının birbirinden tamamen ayrı olduğunu vurgulamaktır.

Ayrıca Avrupa Tek Senedinin 30.maddesinin 1.paragrafında Yüksek Akit Tarafların ortak bir Avrupa dış politikası oluşturmaya ve uygulamaya yönelik çalışacaklarının önemle vurgulanması, ortak dış politika ve siyasi işbirliği gerçekleştirme amacını açıkça ortaya koymaktadır (Efe, 2010: 54).

Avrupa Tek Senedinin 3.Bölümünün 30.maddesi ise ortak dış politika hususundaki düzenlemeleri içermektedir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 211). Bu kapsamda üye uluslar Birliğin temel menfaatlerini ilgilendiren her dış politika konusu üzerine fikir alışverişi yapmayı, ulusal siyasi davranışlarını dış politikaya yansıtmadan önce diğer üye ulusların ve Birliğin çıkarlarını gözetmeyi, Birliğe ve Birlik değerlerine zarar verecek her türlü davranıştan ve eylemden kaçınmak için çaba sarf etmeyi, ortak prensipler ve ortak amaçlar belirleyerek ortak hareket planları geliştirmeyi taahhüt etmişlerdir (Kızıltan ve Kaya, 2005: 211). Ayrıca Avrupa Tek Senedine ek getirilen ve ‘Yüksek Akit Tarafların Avrupa Tek Senedi 3.Başlığına İlişkin Bildirgesi’ ismini taşıyan belge ile birlikte Avrupa Tek Senedini kabul eden uluslar, AT’ye üye olmayan devletlerin ASİ’ye katılımını onaylamıştır (Özdal, 2013: 107). Bununla birlikte Avrupa Konseyine dahil olan üye ülkeler ve yakın işbirliği bulunan ve demokratik normlara sahip diğer Avrupalı uluslar ile bağları güçlendirme hususunda fikir birliğine varıldığı bu bildiri ile vurgulanmıştır. Özetle Avrupa Tek Senedi kapsamında oluşturulan bu ek bildiri ile AT, Avrupa Konseyine üye olan devletlerle birlikte Doğu Avrupa ülkeleri ile de diyalog kurma ve müzakerelerde bulunma konularını ASİ çerçevesinde hukuksal bir dayanağa oturtmuştur (Özdal, 2013: 107). Ancak Avrupa Tek Senedi’nin Avrupa Güvenlik Politikaları için doğrudan somut bir girişim olmadığı açıkça kabul edilmeli, fakat bununla birlikte Maastricht Antlaşmasına giden süreçte Avrupa Tek Senedinin güvenlik işbirliğini hızlandırıcı etkisi de göz ardı edilmemelidir.

1980 Venedik Bildirgesine dek dış politika konusunda üye ülkeler arasında entegre bir çalışmanın görülmediği ASİ’de bu dönem içinde ortak eylem niteliği taşıyan belirli gelişmeleri üye ulusların dışişleri bakanları arasında teleks bağlarının kurulması ve 1974 yılında Kıbrıs’ta Nikos Sampson liderliğinde başlatılan darbenin kınanması olarak ifade edebiliriz (Özdal, 2013: 115). 1980 yılında ise AT üyesi devletler ASİ çerçevesinde hazırladıkları Venedik Bildirgesi ile yaşanan Arap-İsrail çatışmasına karşı ilk kez kolektif eylem ve tutum içinde olmuş ve bu kapsamda AT 1987 yılında İsrail ile ticaret antlaşması yapmayı reddetmiştir (Özdal, 2013: 116). 1989 yılında ise AT, Ortadoğu’da yaşanan gelişmeler haricinde bir kez daha ASİ çerçevesinde tek seslilik örneği göstererek Çin

Hükümetinin Tiananmen Meydanında yaptığı kırım sonucu ülkeye yönelik bütün yardım programlarını iptal etmiştir (Özdal, 2013: 116).

Ancak Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe girmesine rağmen o dönem siyasi konjunktürde yaşanan Berlin Duvarının yıkılması, Doğu Bloğunda yaşanan krizler, Varşova Paktının sona ermesi ve SSCB'nin dağılması gibi gelişmeler karşısında AT üyesi devletlerin ortak dış politika tutumu sergileyememesi ASİ mekanizmasının kurumsallığının ve mevcut durumunun sorgulanmasına neden olmuştur (Özdal, 2013: 116). Askeri savunma hususlarının ASİ'nin ilgilendiği alanların dışında tutulması da bu yapının güvenlik odaklı uluslararası sorunlarda etkin olamamasına neden olmuştur. Özellikle Arap-İsrail Savaşı ve SSCB'nin Macaristan'ı işgali gibi küresel problemlerde ASİ 'deklarasyon diplomasisi' dışında aktif bir siyasi tutum sergileyememiştir (Caşın vd., 2020: 269).

Bu nedenle ASİ mekanizması da BAB gibi NATO'nun gölgesi ve Soğuk Savaş döneminin bloklanması altında kalmıştır. Sivil diplomasi alanındaki etkin yaklaşımına rağmen ASİ 'oybirliği niteliği bulunan, kolektif eylem konusunda zayıf ve askeri unsurları eksik bir mekanizma' olarak eleştirilmekte ve bu doğrultuda yapıya dahil olan ülkeler için yalnızca 'diplomasi platformu' işlevselliği barındırmaktadır. Bu kapsamda ASİ'nin özellikle Avrupa'da oluşturulmak istenen ortak güvenlik ve savunma konularında etkin olamama başarısızlığını ise kısaca beş ayrı neden ile özetleyebiliriz (Caşın vd., 2020: 270).

İlk neden üye ülkelerin savunma ve güvenlik kapsamında geliştirilen dış politika hususlarını yüksek politika konuları çerçevesinde değerlendirmesidir. Özellikle bu alanlarda oluşturulacak bütünleşme ve işbirliği girişimlerinin ulus devlet egemenliğine zarar vereceği endişesi bu nedenin temel motivasyonunu oluşturmaktadır. İkinci neden ise Avrupa'da geliştirilmek istenen siyasi ve askeri entegrasyon hamlelerinin, supranasyonal nitelikte federal yapılanmayı öngören anlayış yerine hükümetlerarası düzeyde işleyen işbirliği seviyesinde atılmasıdır. Dönemin siyasi konjunktürel yapısı nedeniyle Avrupalı ulusların güvenlik ve savunma konusunda ABD'ye özellikle askeri açıdan bağımlı olması ise ASİ'nin etkin bir yapı olamayışının üçüncü nedenidir. Dördüncü neden ise AST düşüncesinin de çıkış noktası olan Almanya'nın yeniden silahlanmasına yönelik duyulan endişedir. Son ve beşinci neden ise ASİ'ye dahil olan üye ulusların dış politika anlayışlarının farklılığından doğan çıkar uyuşmazlıklarının AB çatısı altında ortak politika üretmeyi güçleştirmesidir.

Ancak ortaya konan tüm bu nedenlere rağmen ASİ yapısı özellikle 1970 ve 1980'li yıllarda düzenlenen zirveler, hazırlanan raporlar ve 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile siyasi entegrasyon konusunda AB'nin önemli bir adımı kabul edilmiştir. ASİ bünyesinde hükümetlerarası nitelikte oluşturulan kurumlar, uygulamalar ve değerler Maastricht Antlaşması ile ikinci sütunda yer alan ODGP'nin hükümetlerarası altyapısını hazırlamıştır. İlerleyen süreçte de Maastricht Antlaşmasından sonra oluşturulan Amsterdam ve Nice Antlaşmaları da ODGP'nin ASİ'den devraldığı yapısını korumuştur.

3.2. Soğuk Savaş Sonrası AB ve ODGP'nin Oluşumu

Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe girmesinin ardından 1987 yılında Soğuk Savaş döneminin uluslararası sisteminde yaşanan çeşitli gelişmeler hem AB entegrasyonunu hem de Avrupa dış politikasını doğrudan etkilemiştir. Bu gelişmelerden en önemlisi ise yıkılmak üzere olan Komünist Bloкта yer alan Doğu Avrupa'da meydana gelen değişimler sonucu Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi ihtimalidir. Almanya'nın 45 yıl aradan sonra birleşmesi, Avrupa entegrasyonu fikrinin ilk ortaya çıktığı dönemden bu yana mevcut olan Almanya'nın özellikle askeri konularda kontrol altında tutulması amacını tehlikeye düşürmüştür.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise dönemin konjonktürel yapısında gelişen olaylar ve değişimler Avrupa'nın güvenlik algısının yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Bu kapsamda Merkez ve Doğu Avrupa'da 1988 – 1991 yılları arasında yaşanan devrimler sonucu komünist yönetimlerin çökmesi ve 1991 yılında başlayan Yugoslavya'nın dağılışı Avrupa'nın siyasi ve askeri güvenlik algısını değiştiren unsurların başında gelmektedir (Kaya ve Kaya, 2017: 288). AB'nin de içinde yer aldığı coğrafyayı doğrudan etkileyen bu gelişmeler sonucu Birlik, kendi refah ve güvenliğini garanti altına alacak şekilde Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerini yeniden yapılandırmayı içeren genişleme stratejisini gündemine almıştır. Özellikle insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi Avrupalı normların Avrupa dışı devletlere yayılmasının hedeflendiği genişleme politikası AB'nin küresel bir güç olma tartışmaları kapsamında ODGP ile ilişkilendirilmiştir. Bu çerçevede AB normatif değerlerin koşulluluğunu ön plana koyarak yumuşak güç stratejisini sürdürerek ODGP'nin güçlendirilmesi ile hem bölgesel hem de küresel boyutta ortaya çıkacak yeni tehditleri önlemeyi amaçlamıştır.

Bu kapsamda 1990 yılının Mart ayında Belçika hükümeti, AT çerçevesinde geliştirilecek ortak dış politika için bir hükümetlerarası konferans düzenlenmesini talep etmiş ve bu talep Almanya Başbakanı Helmut Kohl ve Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterrand tarafından yayınlanan ortak bildiri ile kabul edilmiştir. (Soğangöz, 2007: 19). Düzenlenen hükümetlerarası konferansta ise ortak savunmayı da içeren bir ortak dış ve güvenlik politikası oluşturulması öngörülmüş, bu öneri birleşik Almanya'nın olası bölgesel hegemonyasına karşı AB'nin ortak güvenlik politikası üretmesine destek veren diğer üye ülkeler tarafından olumlu yanıt almıştır. Bu fikir birliği ise kendini Maastricht Antlaşmasında Birliğin temel hedefinin ortak savunma konuları da dahil olmak üzere ortak dış ve güvenlik politikaları oluşturmak ve uygulamak olduğu belirten ifadelerde göstermiştir (Caşın vd., 2020: 423). Bu durum aynı zamanda o dönemde NATO ve AGİK gibi yapıların Avrupa merkezli istikrarsızlıklarla mücadelede tek başlarına yeterli olmadığını ortaya koymuştur (Caşın vd., 2020: 422).

3.2.1. Maastricht Antlaşması ve ODGP

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ortaya koyduğu 'üç sütunlu yapı' ile AB'nin ortak güvenlik ve savunma alanındaki gelişimi için bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır (Yiğittepe, 2017: 15). 1993 yılında yürürlüğe giren bu antlaşmada oluşturulan ilk sütun ekonomik entegrasyonun altyapısını sağlayan AKÇT, AAET ve AET'yi kapsarken, ikinci ve üçüncü sütun 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' (ODGP) ve Adalet ve İçişlerinde İşbirliği konularını bir araya getirmektedir (Kontacı, 2019: 652). Bu kapsamda AB entegrasyonun ortak güvenlik ve dış politika ayağını temsil eden ODGP, temelde AB güvenliğini ilgilendiren tüm hususları kapsayan ve uzun vadede ortak savunmayı yaratacak bir ortak savunma politikası üretilmesi içermektedir.

Maastricht Antlaşmasını ODGP kapsamında değerlendirdiğimizde Antlaşmanın, Avrupa siyasi entegrasyonunu sağlamak adına en büyük katkısının AB'yi kurması olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Avrupalı uluslar arasında ortak güvenlik ve savunma politikalarının oluşturulması hedefi de bu yeni örgütlenmenin temel misyonlarından birisidir (Özdal, 2013: 124). Her ne kadar AB üyesi uluslar 1970 yılında hükümetlerarası düzeyde kurdukları ASİ mekanizması ile ortak dış politika geliştirme yönünde somut adım

atsalar da, ASİ yalnızca üye uluslar arasında dış politika ilişkileri konularında fikir alışverişi ve danışma görevini üstlenmekteydi. Bu nedenle Maastricht Antlaşması kapsamında ortaya konan ODGP ve ODGP'nin prensipleri Birlik için oldukça yeni girişimlerdi.

Maastricht Antlaşması ile işlevsellik kazanan sütun yapısında bulunan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) güvenliğin askeri boyutunu içererek AB'nin ortak savunma konusunda atacağı adımların temel zeminini oluşturmuştur. Fakat ikinci sütun içinde yer alan ODGP her ne kadar Birlik üyesi devletler için radikal bir değişimin ilk adımı olsa da, Maastricht Antlaşması ile ortaya konan yapı 1970 yılında oluşturulan ASİ mekanizmasının yeniden düzenlenmiş hali olarak karşımıza çıkmakta ve bu kapsamda ilerleyen süreçte savunma politikasına dönüşecek ortak güvenlik politikası hedefini içermektedir. Bu nedenle Maastricht Antlaşmasının ortaya koyduğu ODGP'yi ASİ'nin temel hatlarını koruyan ve üye ulusların egemenlik alanı olarak nitelendirdiği alanları ilgilendirdiği için hükümetlerarası işbirliği seviyesinde kabul ettiği yapı olarak tanımlayabiliriz (Özdal, 2013: 124). Bu tanımlamanın en önemli somut kanıtı ise AB'nin ODGP haricindeki kararlarının oy çokluğu prosedürü ile alınmasına karşı ODGP kapsamındaki kararların oybirliği prensibi ile alınmasıdır (Özdal, 2013: 127). A. Fusün Arsava'da konu hakkında ODGP'nin Avrupa siyasi entegrasyonundan daha çok üye ulusların işbirliğini merkezine alan bir yapı olduğunu ifade etmektedir (Arsava, 2000: 69).

Hükümetlerarası nitelikteki işbirliğine dayanan ODGP hukuksal dayanağını Maastricht Antlaşmasının 5.Bölümünden almaktadır (Yiğittepe, 2017: 15). Bu bölümün J. 1. maddenin 2.fikrasında ODGP'nin temel amaçları;

- Ortak normları, esas çıkarları ve AB'nin bağımsızlığını korumak
- Birliğin ve üye ulusların güvenliğini sağlamak
- AGİT 'in prensip ve hedeflerine ek olarak BM Şartının ve Helsinki Nihai Senedinin prensiplerine ve 1990 tarihli Paris Şartının hedeflerine entegre biçimde uluslararası barış ve istikrarı sağlamak ve uluslararası güvenlik ve işbirliğinin kuvvetlendirmek
- Demokrasi ve insan hakları olgularına karşı geliştirilen saygınlığı güçlendirmek şeklinde sıralanmıştır (Ceyhan, 2007: 117).

Ayrıca bu madde de (J.1.) üye ülkelerin sadakat ve karşılıklı bağlılık içerisinde Birlik çerçevesinde geliştirilen ODGP'ye etkin bir şekilde destek verecekleri ve Birliğin

menfaatlerine ters düşecek yada Birliğin uluslararası sistemdeki rolüne zarar verecek eylemlerden uzak duracakları öngörülmüştür (Soğangöz, 2007: 21).

Maastricht Antlaşmasında da ifade edilen bu amaçlara ulaşmak için ise ODGP'nin araçları aynı kısmın 3.maddesinde açıklanmıştır (Ceyhan, 2007: 118). Bu kapsamda;

- Üye uluslar arasında politikaları uyumlaştırmak için oluşturulacak sistemli işbirliği
- Bakanlar Konseyi tarafından belirlenen dış politika konularında tüm üye devletlerin ortam tutum içinde uyum göstermesi
- Birliğin amaçlarını gerçekleştirebilmesi için belirlenen kolektif eylemlerin takibi Antlaşma içerisinde belirlenen ODGP'nin araçlarıdır.

Bu maddeye göre ODGP'nin belirtilen hedeflere ulaşabilmesi için işbirliği (ortak eylem), ortak strateji ve ortak tutum olmak üzere üç farklı araç öngörülmüştür. Bu çerçevede ilk olarak AB, ODGP prensiplerini ve bu politika için gerekli gördüğü prensipleri nitelendirir. Daha sonra ise ortak stratejilere karar verilir ve ortak eylemler kabul edilerek ortak tutum benimsenir (Uşar, 2010: 53). Burada konu edilen ortak eylemler Bakanlar Konseyi tarafından ele alınır. AB çerçevesinde karar verilen ortak stratejiler geniş kapsamlı olabilirken, ortak eylemler Birlik tarafından askeri operasyona dönüşebileceği için kesin ve net olmak zorundadır (Uşar, 2010: 54). Bu nedenle ortak eylem belirlenirken hedefi, yöntemi, zamanı ve uygulama şartları da mutlaka ortaya konmalıdır. Maastricht Antlaşmasında da ortak eylemin uygulamaya dönüşeceği alanlar açıkça ifade edilmiştir. Bu kapsamda;

- Orta ve Doğu Avrupa uluslarının demokratik ilerlemelerinin ve bu devletlerle işbirliğinin sağlanması,
- Orta Doğu'da barış ve istikrarı tesis etmek adına AB'nin iktisadi, siyasi ve parasal kaynaklarını kullanması,
- Güney Afrika bölgesinde çok partili demokratik sisteme geçiş sürecinde gerekli sosyal ve ekonomik yardımların yapılması,
- Eski Yugoslavya'da uygulanması için barış planı oluşturulması
- Rusya'nın demokratik dönüşümünü sağlanmasına yönelik gözlemciler aracılığı ile takip edilmesi Maastricht Antlaşması ile ortaya konan ortak eylem uygulama alanlarıdır (Uşar, 2010: 54).

Antlaşmanın J. 4. maddesinde ise ODGP'nin ilerleyen süreçte ortak güvenlik ve savunma politikalarının AB'nin güvenliği ile ilgili bütün meseleleri kapsayacağı belirtilmiştir (Yiğittepe, 2017: 15). Alınan bu karar ile savunma konuları AB entegrasyonu çerçevesinde ilk kez bir kurucu metinde yer almış ve AB sivil güç kimliğinin ötesine geçerek yeni bir güvenlik aktörü olarak uluslararası sistemde kendini göstermiştir.

Maastricht Antlaşmasının J.11.maddesinde ise ODGP'nin finansmanı konusuna değinilmiş ve bu kapsamda ODGP'ye yönelik yönetimsel harcamaların AB'nin bütçesinden karşılanacağı belirtilmiştir (Soğangöz, 2007: 27). ODGP kapsamında düzenlenecek 'operasyonel harcamaların' ise oybirliği prensibi ile alınmışsa AB bütçesinde karşılanmasına aksi takdirde üye devletlerin kendi ulusal bütçelerinden karşılanmasına karar verilmiştir. Ancak burada ortaya konan yönetimsel ve operasyonel harcamalar kavramları arasında net bir ayırımın yapılmaması Birlik içinde başlayan tartışmaları beraberinde getirmiştir. Avrupa Konseyi yönetimsel harcamalar olgusunun geniş bir tanım ile yorumlanmasını öngörürken, Parlamento ise operasyonel harcamalar kavramının tanımsal açıdan geniş tutulmasını savunmuştur (Soğangöz, 2007: 27).

Ayrıca bu kapsamda ODGP'nin iki siyasi önceliğinden bahsetmek mümkündür (Şöhret, 2013: 66). Birincisi ODGP ile AB diplomasinin dış politika ve güvenlik alanlarında uluslararası düzeyde etkin olmasını sağlamak, ikinci olarak ise BAB yapısı ile daha işlevsel bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) oluşturmaktır (Şöhret, 2013: 66). Çünkü Maastricht Antlaşmasının güvenliğin ortak savunma boyutunu kapsamaması BAB'ın Avrupa entegrasyonu için önemli bir yapı haline gelmesine sebep olmuştur. Maastricht Antlaşması ile birlikte AB üyesi devletler ortak bir savunma politikası hazırlanması ve BAB'ın ilerleyen süreçte oluşturulacak ortak güvenlik ve dış politika meselelerindeki karar alma süreçlerine dahil edilmesi yönünde mutabakata varmışlardır.

Bu nedenle özellikle BAB'ın tekrar işlevsellik kazanması için yapılan girişimler oldukça önemlidir. Çünkü AB üyesi uluslar arasında fikir ayrılıkları BAB'ın ODGP'nin gelişimindeki rolünü belirleme hususunda daha da belirginleşmiştir. Almanya ve Fransa'nın önder olduğu ve Belçika ve Lüksemburg'unda dahil olduğu pro-Avrupacılar BAB'ın NATO'dan bağımsız Avrupa'da ortak savunma ve güvenlik konularında etkin bir role sahip olmasını desteklerken, İngiltere'nin liderliğindeki (Danimarka, Hollanda, İtalya, Portekiz, İrlanda ve Finlandiya'da bu gruba dahil) Atlantikçiler ODGP'nin hükümetlerarası

şekilde AB üyesi devletlerin işbirliğine dayanmasını ve NATO'nun Avrupa'nın güvenliği konularından dışlanmamasını savunmaktaydılar (Özdam, 2013: 125). İki grup arasındaki derin görüş ayrılıkları ekseninde süren tartışmalar sonucu ise Maastricht Antlaşmasında BAB'ın AB'nin ayrılmaz parçası olduğu ifade edilmiş ve bu kapsamda BAB'ın AB'nin ortak savunmayı içeren karar ve hareketlerini kontrol etmekle yükümlü birim olduğu belirtilmiştir (Özdam, 2013: 126). Bu kapsamda Maastricht Antlaşması ile BAB, hem AB'nin ortak savunma meselelerinde alınan kararları uygulama görevine sahip olmuş, hem de NATO'nun Avrupa ayağını geliştirecek kurum rolünü kazanmıştır (Caşın vd., 2020: 324).

Yine bu çerçevede ele alınması gereken bir diğer husus ise Maastricht Antlaşmasının oluşturulmasından sonra 19 Haziran 1992 tarihinde BAB Bakanlar Konseyi Toplantısının ardından yayınlanan Petersberg Deklarasyonudur (Özdam, 2013: 127). Almanya'nın Bonn kentinde düzenlenen BAB Bakanlar Konseyinde BAB'a üye olma kriterleri ile birlikte Petersberg Deklarasyonu olarak isimlendirilen askeri ve güvenlik konulu görevleri içeren görev listesi kabul edilmiştir (Şöhret, 2013: 67). Düzenlenen bu toplantı ve alınan kararlar Batı Avrupa Birliği'nin AB'nin savunma unsuru olarak işlevsellik kazanması ve NATO'nun Avrupa kanadını güçlendirmesi açısından oldukça önemlidir. Petersberg Deklarasyonu ile BAB'a katılan devletler, askeri ve silahlı bütün unsurlarını BAB kapsamında düzenlenecek askeri görevlerde kullanıma sunmayı kabul etmişlerdir (Şöhret, 2013: 67).

BAB çerçevesinde yapılacak askeri görevler ise Washington Antlaşmasının 5.maddesi ve yeniden düzenlenen Brüksel Antlaşmasının 5.maddesinde belirlenen kolektif güvenliği sağlama noktasındadır (Şöhret, 2013: 67). Bununla birlikte insani yardım ve kurtarma, Barışı koruma ve barışı tesis etme kapsamında kriz önleyici görevler de BAB'ın askeri operasyonun bir parçası olarak tanımlanmıştır. Hazırlanan Petersberg Deklarasyonunun temel amacı NATO kontrolünde olmak şartı ile 1995 yılından beri işlevsiz kalan BAB'ı askeri anlamda yeniden operasyonel niteliğe kavuşturmadır. Bu amaç aynı zamanda AB'nin NATO içerisinde daha efektif olmasına ve AB'nin BAB aracılığı ile askeri operasyonlar düzenleyebilecek bir askeri güce dönüşmesini sağlamaya hizmet etmektedir. Ancak bir nokta tekrar hatırlatılmalıdır ki, BAB'ın askeri fonksiyonel kapasitesi alan dışılık (out of area) prensibi kapsamında geçerlidir (Şöhret, 2013: 67). Yani BAB verilen tüm görevleri NATO'nun bilgisi ve izni dahilinde gerçekleştirebilecek ve

bununla birlikte BAB aracılığı ile düzenlenen tüm askeri operasyonlar üye devletlerin askeri birliklerinden ve NATO'nun imkan ve yetkinliklerinden oluşacaktır.

Maastricht Antlaşması ile birlikte AB entegrasyonu alanları sosyal ve iktisadi uyum, bölgesel siyaset gibi konuları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca yine bu antlaşma sayesinde Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin bazı alanlarını genişleten ve Bakanlar Konseyi ile birlikte karar alma mekanizmasına daha etkin katılım imkanı sağlayan ortak karar yöntemi (co-decision procedure) ve hükümlerin bireylere en yakın seviyede alınmasını içeren yetki ikamesi (subsidiarite) AB kurumsallığına dahil edilmiştir (Caşın vd., 2020: 424).

ODGP'nin AB kapsamında kurumsallaşmasının ardından atılan ilk somut adım 1992 yılında Eurocorps yapısının kurulması ile atılmıştır. Maastricht Antlaşmasının J.4.maddesinin 2.fıkrasında ile Pagasus-95 tatbikatı sonrası Eurocorps'un kurulması öngörülmüştür. 1995'de işlevsellik kazanan Eurocorps, BAB'a karşı sorumlu yapılardan biri olarak BM ve AGİT kapsamında oluşturulan insani görevlerde ve barış operasyonlarında aktif destek vermek amaçlı kurulmuştur (Yiğittepe, 2017: 15).

Bununla birlikte yine ODGP kapsamında Maastricht Antlaşmasıyla kurulması kararlaştırılan bir diğer yapı ise Europol adındaki güvenlik birimidir. Europol özellikle uyuşturucu, terörizm ve organize suç gibi konularda AB'ye üye uluslardan gelen istihbarat bilgileri ile hareket etmektedir (Yiğittepe, 2017: 15). Bu nedenle bir nevi AB'nin istihbarat birimi niteliği taşıyan Europol, bununla birlikte üye devletler arasında yasa dışı eylemler hususunda bilgi paylaşımı da gerçekleştirmektedir. AB adalet ve iç işleri bakanlığının kararı ile üye ülkelere operasyon yapma yetkisi bulunan Europol'un temel misyonu ise suçlarla mücadelede AB üyesi ülkelerin yetkili kolluk birimlerine destek olmak olarak belirlenmiştir (Yiğittepe, 2017: 16).

Günümüzde Hollanda'nın Lahey kentinde bulunan Europol tüm AB üyesi devletlerin katılımına açık olması nedeniyle Avrupa merkezli suçlarla uluslararası seviyede mücadelede oldukça önemli bir konuma sahiptir.

Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesi Doğu – Batı Avrupa arasındaki ilişkileri geliştirmiştir. İstikrar ve güvenlik konularında ilerleyen ve kolay gerçekleşmeyen bu diyalog sürecinin sonunda Soğuk Savaş dönemi boyunca Doğu Bloğunda yer alan Orta ve Doğu Avrupa devletleri NATO ve AB yapıları ile ekonomik, askeri ve siyasi işbirliğini

geliştirme yoluna gitmişlerdir. Bu süreçte gerçekleşen diyalog geliştirme çabaları, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin askeri açıdan NATO'ya, ekonomik açıdan ise AB'ye üye olmalarına sebep olmuştur (Caşın vd., 2020: 426). SSCB'nin yıkılışı ile Doğu Blok'unun kendiliğinden çöküşü uluslararası sistemde yeni bir düşmanın ortaya çıkmamasına neden olmuştur. Yaşanan bu gelişme ise Avrupa entegrasyonunun esas hedefi olan kıtada barış ve güvenliği sağlamayı kolaylaştırmıştır. Ancak Orta ve Doğu Avrupa'da SSCB sonrası yaşanan ülke içi sorunlar, bağımsızlık için verilen çatışmalar hala Avrupa güvenliğini tehdit eden unsurları içinde barındırmaktaydı. Bu nedenle AB üyesi ülkeler 40 yıllık süreç içerisinde ilk kez egemenlik yetki devrini ortaya çıkaran korkularını bir kenara bırakmış ve Maastricht Antlaşması ile ortaya konan ODGP hususunda anlaşarak ortak dış politika kapsamında geliştirilecek politikalara ortak savunma konularını dahil etmeye karar vermişlerdir (Caşın vd., 2020: 426).

Maastricht Antlaşması ile ortaya konan ODGP prensipleri temelinde, AB üyesi devletlerin küresel problemler karşısında ortak tutum ve kolektif hareket etme hedefine dayanmaktadır. Ancak küresel problemler karşısında AB'nin ODGP prensiplerini eksiksiz ve etkin bir şekilde uygulamaya dönüştürdüğünü söylemek yeterince objektif bir yargı olmayacaktır. Özellikle o dönemin siyasi konjonktüründe yer alan 1991 Yugoslavya Savaşı sürecinde AB üyesi devletlerin kendi ulusal çıkarları ekseninde dış politikalarını şekillendirmesi, AB'nin kolektif tutum benimseyerek ortak dış politika oluşturma çabalarını engellemiştir. Bu çerçevede AB, Avrupa merkezli yaşanan bu küresel soruna karşı ODGP mekanizmasını hayata geçiremeyerek BM ve ABD gibi diğer uluslararası aktörlerden yardım istemek durumunda kalmıştır (Caşın vd., 2020: 324). Yugoslavya Savaşı sonrası AB'nin bu siyaseti, Maastricht Antlaşması ile ortaya konan ODGP'nin yalnızca önemli küresel problemlerin tartışıldığı hükümetlerarası danışma forumu olduğu görüşlerini ortaya çıkarmıştır (Caşın vd., 2020: 134). Ayrıca Yugoslavya İç Savaşında Almanya'nın Hırvatistan'ı tanıması, Makedonya ve Yunanistan arasındaki isim sorunu, Bosna'da yaşanan soykırıma yeterli tepkinin verilmemesi ve Kosova'da etkin bir politika oluşturulamaması Maastricht Antlaşması kapsamında geliştirilen ODGP'nin başarısız uygulanışı yönündeki eleştirileri beraberinde getirmiştir (Şöhret, 2013: 68). Bu nedenle ilerleyen süreçte AB bu eleştirileri 1997 yılında hazırlanan Amsterdam Antlaşması ile gidermeye çalışmış, bu kapsamda da ODGP'nin kurumsal yapılanmasına yeni düzenlemeler getirmiştir.

Maastricht Antlaşması sonrası dönemi ODGP kapsamında incelediğimizde ise AB'nin askeri yapılanma girişimlerinin NATO cephesinde de bir takım değişimlere yol açtığını görebilmekteyiz. Zira bu kapsamda 1994 yılının Ocak ayında düzenlenen NATO Brüksel Zirvesinde ABD'nin önerisi ile NATO'nun Avrupa kolunu kuvvetlendirecek bir AGSK yaratılması ve Birleşik Müşterek Görev Gücü (*Combined Joint Task Forces – CJTF*) ismini alan bir savunma biriminin kurulması öngörülmüştür (Özdal, 2013: 144). Bu durum AB'ye BAB aracılığı ile NATO kaynak ve yetkinliklerini kullanma hakkı tanırken, 1996 Haziran ayında yapılan NATO Savunma Bakanları Zirvesinde de AGSK'nin geliştirilmesine yönelik destek sözü verilmiştir. Bu zirvenin ardından yayınlanan bildirimde ise⁶ NATO üyesi Avrupalı ulusların AGSK'nin gelişiminde oynayacakları önemli rol vurgulanarak, CJTF'nin etkin kullanımı ile BAB liderliğinde yürütülecek faaliyetlerde NATO'nun olanak ve yeteneklerinin kullanılması üzerinden anlaşma sağlanmıştır (Özdal, 2013: 144).

Ancak tüm bu eleştirilerin ötesinde Maastricht Antlaşmasının ODGP'yi 'ikinci sütun' olarak AB antlaşmasına eklemesi AB siyasi entegrasyonun derinleşmesi ve birlik üyesi devletlerin ortak dış politikada daha yakın işbirliğine girmesi için ciddi bir dönüm noktası olmuştur. Maastricht Antlaşmasında ortaya konan ortak güvenlik ve dış politika oluşturma eğilimi Amsterdam, Nice, Lizbon gibi diğer kurucu antlaşmalarda da ortaya konan 'güçlendirilmiş işbirliği' olgusu ile derinleşerek devam etmiştir (Stubb, 1996: 283).

3.2.2. Amsterdam Antlaşması ve ODGP

Maastricht Antlaşması AB çerçevesinde oluşturulan ODGP'nin ilk somut adımı olmasına rağmen Birlik üyesi ulusların özellikle Yugoslavya'nın dağılışı ile ortaya çıkan krizde kolektif ve kararlı bir dış politika yürütmemesi, AB'nin de ODGP kapsamında hareket edemediğini göstermiştir. Ortaya çıkan bu başarısızlığın arka planındaki en önemli faktör ise kuşkusuz üye ülkeler arasında soruna çözüm hususunda bir ortak iradenin olmayışı ve ODGP'ye dönük sona erdirilemeyen fikir ayrılıklarıdır (Özdal, 2013:129). 1996 yılında Maastricht Antlaşmasında ODGP'ye yönelik düzenlemelerin ele alınmasını içeren Hükümetlerarası Konferansın düzenlenmesi de bu tespitin doğruluğunu kanıtlar

⁶ 1996 NATO Berlin Zirvesi Deklerasyonu ayrıntılı bilgi için bakınız: <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>, Erişim tarihi: 21.05.2022

niteliktedir. Bu kapsamda 1996 yılında AB'nin genişlemesine yönelik İtalya'nın Torino kentinde düzenlenen Konferans, Haziran 1997 tarihinde yapılan Amsterdam Zirvesi ile sonuçlanmıştır (Şöhret, 2013, s. 68). Gerçekleştirilen zirve kapsamında oluşturulan Amsterdam Antlaşması ise Maastricht Antlaşmasını revize eden kurucu metin olarak kabul edilmiştir.

Amsterdam Antlaşmasına giden süreçte özellikle yaşanan iki olayın ortak savunma politikasına yönelik girişimleri hızlandırdığı ifade edilebilir (Kaya ve Kaya, 2017: 290). Bu kapsamda ilk olay Yugoslavya'nın dağılışında ortaya çıkan Kosova Krizidir. Yugoslav ordusunun Kosovalı Müslümanlara yönelik saldırgan tutumu sonucu NATO'nun gerçekleştirdiği hava operasyonları Balkanları arka bahçeleri olarak gören AB üyesi devletleri ABD'ye bağımlı oldukları gerçeği ile yüzleştirmiştir. Bu nedenle Avrupalı uluslar gerekli askeri yetki ve donanıma sahip sadece Avrupalılara ait olan bir savunma politikası gerçekleştirme düşüncesini daha ciddiye almaya başlamışlardır.

İkinci gelişme ise 1997'de yapılan seçimle İngiltere'de Tony Blair döneminin başlamasıdır. Blair yönetimindeki İşçi Partisi bir önceki hükümet olan Muhafazakar Partiden ayrılarak AB entegrasyonuna olumlu bakmış ve bu çerçevede NATO ile ilişkileri bozmayacak şekilde Avrupalı ulusların ortak güvenlik ve savunma politikası geliştirmelerine destek vermiştir. NATO'ya alternatif olmak yerine İttifakı tamamlayacak nitelikte bir oluşumu savunan İngiltere, bu kapsamda ABD'nin askeri sorumluluğunu hafifletecek Avrupa savunma gücüne liderlik etmeye istekli bir dış politika tutumu sergilemiştir (Kaya ve Kaya, 2017: 290).

Amsterdam Antlaşmasının hazırlık süreci de Maastricht Antlaşmasının öncesi dönemi gibi ortak savunma konusunda Atlantikçi ve Avrupalı devletlerin farklı önerileriyle şekillenmiştir. Bu kapsamda Amsterdam Antlaşmasını somut hale dönüştürecek bir dizi Hükümetlerarası Konferansın düzenlediği süreçte 1995 yılında Madrid'e yapılan BAB Bakanlar Konseyine sunulan rapor oldukça dikkat çekicidir (Tezcan, 1999: 151).

Söz konusu raporda 'Koyu Atlantikçi çizgiden Koyu Avrupalı yaklaşıma doğru sıralanan' üç esas alternatif üzerinden BAB-AB ilişkisinin hazırlanacak Amsterdam Antlaşmasında geleceği belirlenmeye çalışılmıştır (Tezcan, 1999: 151). Bu kapsamda ortaya konan ilk alternatif BAB'ın ayrı bir antlaşma çerçevesinde hukuksal otonomluğunu

müdafa etmedi koşuluyla AB-BAB ilişkilerinin güçlendirilmesidir. Bu seçenek özellikle İngiltere'nin liderliğinde bulunan Atlantikçi devletler tarafından savunulmuştur. İkinci alternatif ise BAB'ın AB yapısı altına alınması ihtimalini barındırmaktadır. Bu çerçevede BAB ayrı bir örgüt olarak yapısını koruyacak ancak otonomluğunu kaybederek AB'nin altına girerek AB kapsamında alınan hükümlerin uygulayıcı aktörü olacaktır (Tezcan, 1999: 151). Özellikle Avrupacı çizgide hareket eden Fransa'nın başı çektiği bu seçenek Avusturya, Finlandiya, İspanya, İtalya ve Yunanistan tarafından olumlu bulunmuştur.

Son ve üçüncü alternatif ise bir takvim oluşturularak BAB'ın kısa yada orta vadede hem hukuksal hem de örgütsel yapısının sona erdirilmesini içermektedir (Tezcan, 1999: 152).BAB'ın oluşturulacak yeni antlaşma ile AB antlaşmasına eklenmesi ile ortaya çıkacak bu seçenek ile tüm savunma işlevlerinin esas olarak AB'ye devredilmesi mümkün olacaktır. Koyu Avrupacı görüşten doğan bu üçüncü alternatif özellikle Almanya'nın önderliğinde Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından destek bulmuştur.

Genel çerçevede bu üç alternatif de göz önüne alındığında hazırlanan Amsterdam Antlaşmasının 13. ve 17.maddesinin bununla birlikte Antlaşmaya ek oluşturulmuş BAB ek protokolünün ortaya konan bu üç seçenek arasında uzlaşma sağlanarak oluşturulduğunu ifade edebiliriz. Ancak Amsterdam Antlaşmasının konuşulduğu ve hazırlandığı süreç göz önüne alındığında büyük beklentiler vaat eden ODGP meselesinin, ortak para birimine geçiş ve genişleme dönemine denk gelmesi ile arka planda kaldığı dikkat çekmektedir. Bu kapsamda düzenlenen Amsterdam Zirvesinde birçok farklı önemli konu ile gündemin yoğun olması kurumsal reform ve ortak savunma gibi tartışmalı konuların kısa görüşülmesine ve bu nedenle öngörülen ilerlemenin beklenenden az gerçekleşmesine neden olmuştur.

Ancak bununla birlikte Maastricht Antlaşmasının eksikliklerini gidermek maksadı ile ortaya konan Amsterdam Antlaşmasında ODGP'nin AB Konseyinin kararları doğrultusunda ortak savunma yaklaşımına dönüşebilecek bir ortak savunma politikasının oluşturulması da dahil olmak üzere AB'nin güvenliğini ilgilendiren tüm sorunları kapsayacağını altı çizilmiştir (Şöhret, 2013: 68). Amsterdam Antlaşmasında AB'nin dış politika ve güvenliğine yönelik tüm hususlar ODGP kapsamına alınırken, ODGP'nin hedeflerine 'dış sınırların muhafaza edilmesi' ifadesi de eklenmiştir (Soğangöz, 2007: 34). Bununla birlikte AB'nin hedeflerinin belirtildiği Antlaşmanın 2.maddesinde de özellikle ODGP'nin işlevsellik kazanması ile uluslararası sistemde Avrupa Kimliğinin

vurgulanmasına dikkat çekilmiştir (Soğangöz, 2007: 34). Amsterdam Antlaşması ile revize edilen bir diğer husus ise Maastricht Antlaşmasının ODGP'nin amaçlarını içeren 11.maddesinde 'Birliğin ve üye ulusların güvenliğinin kuvvetlendirilmesi' ibaresinin 'Birliğin güvenliğinin pekiştirilmesi' olarak değiştirilmesidir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 97).

Amsterdam Antlaşmasında ODGP, üye ulusların işbirliğine dayandırılmıştır (Caşın vd., 2020: 433). Özellikle Antlaşmanın 3.maddesinde formüle edilen bu anlayış yalnızca saf bir hükümetlerarası yaklaşımın ötesinde AB çerçevesinde Konsey ve Komisyon aracılığı ile denetlenen üye devletler arası 'uyumluluk' ilkesini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda AB'nin üye uluslarla oluşturduğu ilişkilerde sadakat ve dayanışma temel unsurlardandır (Caşın vd., 2020: 434). Özellikle dayanışma olgusu yalnızca tek taraflı değil, AB'nin de üye devletlerin ulusal çıkarlarına saygı gösterdiği bir denklemde söz konusudur.

Bununla birlikte Amsterdam Antlaşmasında AB'nin temel amaçlarından birisinin Birliğin küresel boyutta meydana gelen gelişmelere daha güçlü yanıt vermesi olduğunun altı çizilmiştir (Caşın vd., 2020: 428). Bu kapsamda da Amsterdam Antlaşması sadece yazılı şekilde yapılacak değişikliklerin reform niteliği taşımayacağı gerçeğini vurgulamakta ve bu nedenle AB üyesi ulusların bir an evvel kolektif bir şekilde tutarlı bir tutum geliştirmeleri ve karşılıklı diyalog ile güven ilişkisi inşa etmeleri gerektiği belirtilmektedir (Caşın vd., 2020: 429).

Daha önce de bahsedildiği gibi Maastricht Antlaşmasının eksikliklerini tamamlamak üzere oluşturuluş Amsterdam Antlaşması bu hedefinin yanı sıra AB içinde yer alan on beşten fazla üye devletin birlikte hareket edebilecekleri bir mekanizma yaratmayı da amaçlamaktadır. Bu kapsamda Antlaşmada AB üyesi tüm ulusların ortak çıkarları paylaştığının altı çizilmiş ve kolektif hareket ettikleri takdirde bu menfaatlerin daha güçlü savunulabildiği belirtilmiştir (Caşın vd., 2020: 429).

Amsterdam Antlaşması ile birlikte ODGP araçlarına bir yenisi eklenmiş ve bu çerçevede ortaya konan ortak strateji olgusu işlevsellik kazanarak ortak eylem ve ortak tutum benimseme misyonunu Bakanlar Konseyi üstlenmiştir. Bununla birlikte Maastricht Antlaşmasında belirsiz tutulan ortak eylem ve ortak tutuma dair tanımlayıcı maddeler Amsterdam Antlaşmasında yer almıştır. Bu çerçevede Antlaşmanın 5.başlığının

14.maddesinin 1.fıkrasında ortak eylemler ‘Birlik kapsamında düzenlenecek operasyonel faaliyetlerin öngörüldüğü belirli durumlar’ olarak tanımlanırken, aynı başlığın 15.maddesinde ise ortak tutumlar ‘AB’nin coğrafi ve tematik özellikteki spesifik bir konuya yaklaşımı’ olarak nitelendirilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 98-99).

Amsterdam Antlaşması kapsamında ODGP yapısının işleyişine bir çok yenilik getirilmiştir. Kısaca bu değişiklikleri yapıcı çekimserlik, nitelikli çoğunlukla karar alma, entegre ve tutarlı politika için yüksek temsilcinin oluşturulması, siyasi planlama ve erken uyarı yapısının kurulması şeklinde özetleyebiliriz (Caşın vd., 2020: 436). Antlaşma ile gelen en önemli yeniliklerden olan ‘yapıcı çekimserlik’ bir diğer adı ile ‘yapıcı geri çekilme’ olgusu bir üye ülkenin çekimser oy kullanmasının alınan kararı engellememesi anlayışını içermektedir (Caşın vd., 2020: 429). Bu kapsamda karar sürecine dahil olmayan ülkenin, kolektif eyleme katılma konusunda serbestliği bulunmakta fakat ihtiyaç halinde politik ve maddi destek vermesi beklenmektedir. Farklılaştırılmış entegrasyon anlayışının ilk somut adımlarından biri kabul edilen yapıcı çekimserlik olgusu özellikle Avrupalı devletler tarafından ODGP’nin hükümetlerarası niteliğine zarar verdiği ve üye ulusların AB’nin çıkarlarından öte kendi ulusal menfaatlerine göre tutum belirlemesine izin verdiği gerekçesi ile sıkça eleştirilmiştir. Ancak farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun temel yaklaşımı göz önüne alındığında bu eleştirinin kısmen doğru olmadığı gözlemlenmektedir. Zira yapıcı çekimserlik Avrupa siyasi entegrasyonuna yönelik alınan kararlarda hızlı ortak tutum geliştirme mekanizmasını hayata geçirdiği gibi, politik bütünleşmeye istekli devletlerin diğer üye ulusları beklemenden bir işbirliği içine girmelerine olanak sağlamaktadır.

Amsterdam Antlaşması ile getirilen bir diğer yenilik ise nitelikli oy çokluğu prensibinin kullanım alanlarının genişletilmesidir. Antlaşmanın 5.Başlığın 23.maddesinde düzenlenen hükümlere göre normalde oybirliği çerçevesinde alınan ODGP meseleleri iki farklı durumda nitelikli oy çokluğu esasına dönüşebilmektedir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 102). Bu kapsamda birinci durum Konseyin nitelikli oy çokluğu ile aldığı ortak stratejinin uygulanmasına yönelik araçların kullanılmasında nitelikli oy çokluğunun söz konusu olmasıdır. İkinci durum ise ortak stratejinin altyapısını oluşturmayan ortak eylem ve ortak tutumlarda nitelikli oy çokluğu esasının uygulanabilmesidir.

Bununla birlikte AB üyesi bir devlet ulusal siyasetini öne sürerek nitelikli oy çokluğu ile alınacak bir meseleye itiraz edebilmekte ve nitelikli oy çokluğu ile karar alma

mekanizması işlevsiz kalmaktadır. Bu kapsamda ise Konsey nitelikli oy çokluğunun söz konusu olduğu konuyu Avrupa Konseyine götürerek bu kararın oy birliği ile alınmasını talep edebilir. Ayrıca askeri ve savunma konularında ise nitelikli oy çokluğu ilkesi uygulanamaz. Özellikle ortak eylem ve ortak tutum konusunda hızlı karar alınmasına yardımcı olan nitelikli oy çokluğu prensibinin kullanım alanlarının Amsterdam Antlaşması ile genişletilmesi AB reformunda oldukça önemli bir gelişmedir. Antlaşma kapsamında ODGP'ye getirilen diğer yenilikler ise temel amacı uluslararası sistemdeki gelişmeleri takip etmek ve olası problemleri önceden analiz etmek olan 'Siyasi Planlama ve Erken Uyarı Biriminin' kurulması ve daha önce kalıcı başkanı bulunmayan ODGP'nin başına Yüksek Temsilci atanmasıdır (Şöhret, 2013: 68).

Özetle Amsterdam Antlaşması ODGP'ye bir çok yenilik getirmiştir. Ancak yapılan yenilikler detaylı incelediğinde hala Parlamentonun politika üretmede ve karar vermede etkin olmaması ve ODGP çerçevesinde alınan kararın Adalet Divanının yargı yetkisine dahil olmaması yapılan yeniliklerin hayati öneme sahip değişikliklere yol açmadığını göstermemektedir (Şöhret, 2013: 69). Bu durumun en önemli sebebi ise ODGP'nin hükümetlerarası seviyede işleyen yapısını supranasyonel düzeye çıkarma konusunda üye ulusların siyasal isteksizliği ve kararsızlığıdır. Bu en temelde Amsterdam Antlaşması ile yapılan yenilik ve değişikliklerin sınırlı kalmasına sebep olmaktadır.

1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasınının 17.maddesi ise tamamen BAB yapısına ayrılmış olup, AB'nin operasyonel faaliyetlerinin BAB tarafından düzenleneceği yeniden belirtilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 99). Bununla birlikte yine aynı maddede BAB'ın AB'nin gelişimi için ciddi önem taşıyan ayrılmaz bir parçası olduğu ve bu nedenle BAB'ın Birlik yapısı içine alınmasının öngörüldüğü tekrarlanmıştır (Caşın vd., 2020: 434). BAB kapsamında Amsterdam Antlaşmasınının attığı en önemli adım ise 1992 yılında kabul edilen Petersberg Görevlerinin ODGP kapsamına alınmasıdır (Caşın vd., 2020: 434). Yapılan bu düzenleme ile Petersberg Görevleri çerçevesinde oluşturulan politikalar AB bünyesine alınmış, bu hedefle BAB'ın AB'nin entegre bir birimi olduğu kabul edilerek NATO'daki mevcut sorumlulukları güvenlik politikasına dahil edilmiştir (Caşın vd., 2020: 434).

Amsterdam Antlaşmasınının 17.maddesinde öngörülen düzenlemeler bir yıl aradan sonra yayınlanan BAB'a ilişkin bildiri ile detaylandırılmıştır. Bu kapsamda 3 Nolu ek bildirinin C bölümünde Avrupa Savunma ve Güvenlik Politikasının (ASGP) gelişiminde

BAB'ın operasyonel rolüne yönelik ilkeler belirlenmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 148). Bu kapsamda AB'nin kararları ve ortak eylemlerinde BAB yetkili birim olarak BAB Avrupa Konseyinin komutlarına göre hareket edecektir. Bu durum BAB –AB ilişkisinin teşkilatlanma yönünü kuvvetlendirmiştir. Ayrıca bildirinin 14. Maddesinde BAB'ın tatbikat ve operasyon rolü genişletilerek kriz yönetim mekanizmasının geliştirilmesi öngörülmüştür (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 148). Ayrıca ortaya konan bu ek bildirgenin BAB ve NATO arasındaki ilişkiyi ele alan bölümünde AB'nin barış gücü operasyonlarında NATO'nun kaynaklarını kullanması yaklaşımını içeren 'Berlin Plus' Kararlarını teyit eder nitelikte AGSK'nin NATO kapsamında geliştirileceği ve BAB'ın da AGSK'nin ilerlemesinde kilit role sahip olduğunun altı çizilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000: 147-148).

Fakat BAB'ın AB'nin önemli ve ayrılmaz parçası olarak Antlaşmada nitelendirilmesi üye devlet arasındaki anlaşmazlıkları sonlandırmamıştır. Burada belirtilmelidir ki özellikle AB'nin geçirdiği 4.genişleme dalgası AB-BAB ilişkisindeki sorunları daha da artırmıştır. 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in AB'ye üye olması ve daha sonra bu devletlerin BAB'a tam üye olmayı hedeflemediklerini açıklamaları açıkça ortak güvenlik ve savunma meselelerinin hala devletlerin en önem verdikleri egemenlik alanı konularından olduğunu ortaya koymaktadır. Bu üç devletin gösterdiği tutum, üye devletler arasında oluşturulabilecek olası kolektif işbirliklerinin veto yetkisi ile engellenme ihtimaline ve bu nedenle ODGP'nin tam anlamıyla işlevsellik kazanamamasına neden olmaktadır (Özdal, 2013: 134).

Ayrıca Amsterdam Antlaşmasının 17.maddesi ve bu maddeye dair oluşturulmuş ek bildirge özellikle İngiltere liderliğindeki Avusturya, Finlandiya, İsveç, İrlanda ve Danimarka'nın da bulunduğu Atlantikçi ulusları NATO'nun Avrupa faaliyetlerini güçsüzleştirdiği gerekçesi ile pek memnun etmemiştir. Bu kapsamda daha önce Atlantikçi üye uluslar Mart 1996'da Avrupa Parlamentosu Toplantısında AB'nin askeri operasyonel faaliyetlere girişimlerini endişe ile yaklaştıklarını net bir biçimde ifade etmişlerdir (Özdal, 2013: 138).

Amsterdam Antlaşması sonrası öngörülen AGSP'nin gelişim süreci incelendiğinde bu yapının özellikle Balkanlarda yaşanan çatışma ve siyasi karışıklıklarda AB'nin NATO'dan bağımsız dış politika ve güvenlik stratejisi üretme isteği üzerinden gerçekleştiği açıkça görülebilmektedir (Şöhret, 2013: 69). Bu kapsamda İngiltere ve

Fransa'nın birlikte 4 Aralık 1998 tarihinde St. Malo'da düzenledikleri Zirve, AB'nin kendi savunma yapısını oluşturması bakımından oldukça önemlidir. Bu zirvede NATO'nun müdahalesinin gerçekleşmediği durumlarda AB'nin uluslararası sorunlar karşısında askeri güçle reaksiyon vermesi gerektiği hazırlanan 'Avrupa Savunma Açıklaması' ile belirtilmiştir (Şöhret, 2013: 70). Bu çerçevede özellikle İngiltere'nin NATO'dan bağımsız güvenlik ve savunma politikası üretme karşılığı tavrının sonucu olarak ortaya koyduğu vetoyu kaldırması AGSP'nin yaratılması hususunda ciddi bir gelişmeye yol açmıştır. Bu yüzden AB'nin ortak savunmadaki rolünü daha etkin hale getirmeyi hedefleyen St. Malo Zirvesinde iki devlet, AB'nin güvenilir askeri güçler tarafından destek alan bir otonom eylem yetkinliğine sahip olması ve bu kapasiteyi küresel sorunlara tepki vermek amacı ile kullanması konusunda fikir birliğine varmışlardır (Şöhret, 2013: 70). Burada AB'nin temel hareket motivasyonunun Avrupa kıtasının güvenliğini tesis edecek hegemon güç yaratmaktan ziyade daha çok Birliği uluslararası arenada daha aktif hale getirmek için savunma boyutu oluşturmak olduğu ifade edilebilir.

NATO'nun yeni stratejik konseptinin onaylandığı 1999 tarihinde Washington'da düzenlenen NATO Zirvesinde ise ST. Malo Zirvesi sonrası AB'nin yeni gündemini oluşturan AGSP'ye ve NATO çerçevesinde geliştirilmesi koşulu ile AGSK'ye ABD tarafından destek verilmesi kararlaştırılmıştır. ABD'nin bu tutumu zirve sonrası yayınlanan bildiride⁷ yer alırken, özellikle AGSP'nin Avrupa – Transatlantik ilişkilerine yeni bir boyut ve istikrar kazandıracığı vurgulanmış bununla birlikte Avrupalı müttefik ulusların olası bir krizden önce alınacak önlemlerin yumuşak güç politikaları çerçevesinde değerlendirmelerinin altı çizilmiştir (Özdal, 2013: 147).

AGSP'nin oluşturulmasında kayda değer önemi bulunan bir diğer gelişme ise 1999 yılında düzenlenen Köln Zirvesidir. Bu zirve özellikle AGSP'nin genel hatlarının oluşturulması ve AGSP çerçevesinde alınacak kararların kurumsal altyapısının hazırlanması bakımından oldukça önemlidir. Gerçekleştirilen Köln Zirvesinde ortak güvenlik ve savunma problemlerine yönelik karar almak için otonom bir kapasite geliştirilmesi ve bu kapsamda kurulacak AGSP'nin ODGP'nin en önemli parçasını oluşturması öngörülmüştür (Şöhret, 2013: 71). Yine aynı zirvede BAB'ın tarihi görevini tamamladığı ve bu nedenle 2000 yılında feshedilmesi gerektiğine karar verilmiştir. BAB

⁷ 1999 NATO Zirvesi Deklarasyonu için detaylı bakınız : <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> Erişim Tarihi : 27 Mart 2022

kapsamında düzenlenen barışı koruma ve sağlama, insani yardım ve kriz yönetimi misyonları da bu zirve ile birlikte AB'ye devredilmiştir (Şöhret, 2013: 71).

Köln Zirvesini takip eden süreçte yine aynı yıl düzenlenen Helsinki Zirvesi ve Zirve sonunda yayınlana bildiri bir askeri müdahale biriminin oluşturulması yönünde karar alınması sebebiyle oldukça önemlidir (Özdal, 2013: 148). Ancak ortaya konan bu birimin askeri bir yapıdan ziyade daha çok sivil bir oluşumu barındırdığı belirtilmemiştir. Alınan bu karar kapsamında danışmanlık misyonunu üstlenecek 'Siyasi ve Güvenlik Komitesi' ve AB kapsamında askeri hareketleri düzenlemekle sorumlu olacak geçici 'Askeri Komite' oluşturulmuştur. Ayrıca AB liderliğinde AGSP çerçevesinde yapılacak operasyonlarda kullanılmak üzere 2003 yılına kadar 60.000 askerden oluşan Askeri Müdahale Grubunun da kurulmasına onay verilmiştir (Özdal, 2013: 149). Ancak yalnızca Petersberg Görevlerini yerine getirmesi hedeflenen bu yapının da Avrupa Ordusu olarak tanımlanmaması Helsinki Zirvesi Deklarasyonunda önemle vurgulanmış, NATO'nun hala Avrupa'nın kolektif güvenlik konusunda yetkili temel örgüt olduğunun altı çizilmiştir.

Amsterdam Antlaşması sonrasında ortaya çıkan en tartışmalı husus ise 1998'de ABD Dışişleri Sekreteri Madeliene Albright tarafından gündeme gelmiştir. Bu kapsamda Albright, *Financial Times*'da yayınladığı makalede NATO ve AB arasındaki çatışma dinamiğine dikkat çekerek temel sorun alanlarını ayrışma (*decoupling*), ikilik (*duplication*) ve ayrımcılık (*discrimination*) olarak ifade etmiş ve bu açıklamayı 3-D formülü üzerinden özetlemiştir. ABD'nin NATO kapsamında ortaya koyduğu bu çekinceler detaylı şekilde ele alındığında bu üç husus AB'nin Birlik üyesi olmayan NATO üyelerine karşı sergilediği tutumdan doğan ayrımcılık, AB'nin ortaya koyduğu kurumsal yapı, imkan ve kabiliyetlerin NATO'ya benzer şekilde oluşturularak (kopyalanıp) ikilik yaratması ve AB'nin ODGP aracılığı ile NATO'dan bağımsız hareket etmesi ve bu sebeple Avrupa çerçevesinde ayrışmanın ortaya koyarak ikili çatışma düzeninin çıkmasına neden olması şeklinde özetlenebilir (Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, 2014).

3.2.3. Nice Antlaşması ve ODGP

Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte ODGP'nin kurumsal değişim süreci de başlamış olmuştur. Fakat AB dönemin siyasi konjonktüründeki hızlı gelişimler sebebiyle ODGP'nin altyapısını oluşturacak kurumsal mimariyi geliştirecek şansı bulamamıştır. Bunun en önemli sebebi ise üye ülkelerin kendi ulusal menfaatlerini hala Birlik çıkarlarının üzerinde tutmalarıdır. Bu kapsamda AB'ye üye olan devletlerin ulusal menfaatlerini ön planda tutarak AB dış politikasını bu çıkarlara göre şekillendirme sorunsalının kaldırılabilmesi için Amsterdam Antlaşması sonrası üye ülkeler arası görüşmeler devam etmiştir (Özdal, 2013: 150). AB'nin siyasi bütünleşmesini doğrudan ilgilendiren bu hususta geliştirilen müzakerelerin temel gündemi ise devletlerin egemenlikleri ile ilişkili ODGP'nin hükümetlerarası mı yoksa supranasyonel düzeyde mi sürdürüleceğine yöneliktir. Bununla birlikte çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği gibi bu konu üzerinden yapılan esas tartışma Avrupa güvenliğinin Avrupacı mı yoksa Atlantikçi mi yaklaşım yönünde gelişim göstereceği üzerinden gerçekleşmektedir.

Nice Zirvesi, AB Devlet ve Hükümet Başkanlarından kurulan AB Konseyi tarafından 7-9 Aralık 2000 tarihleri arasında düzenlenmiştir. Bu zirvede ön plana çıkarılan gündem maddeleri özellikle AB'nin geçirdiği genişleme dalgaları ile Birliğe yeni üye ülkelerin güncel durumuna ilişkin hususlar ve zirve sonunda taslak metin olarak kabul edilen Nice Antlaşmasıdır (Demir, 2006: 25). AB'nin kurumsal düzeninin ve işlevselliğinin genişleme süreçleriyle analiz edilmesi ile çalışmalara başlanan Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde üye ülkelerin devlet ve hükümet başkaları tarafından imzalanmıştır.

Geçirilen genişleme dalgaları ve AB'ye katılan yeni üye ülkeler ile birlikte mevcut yapının sürdürülmesinin mümkün olmayacağı yönündeki yaygın görüş Nice Zirvesinde bir takım yeniliklerin gündeme gelmesi sonucunu yaratmıştır. Bu kapsamda Antlaşma ile nitelikli oy çoğunluğu konusunda aday ülkelerin yeni üye olarak AB'de yer almasıyla üye ulusların oy ağırlıkları yeniden güncellenmiştir. Bu çerçevede Nice Antlaşması öncesi %71,26'lık oran ile nitelikli oy çoğunluğu prensibine göre karar alınması mümkün iken, üye sayısının 27'ye çıkması ile birlikte bu oran %74'e çıkmıştır (Demir, 2006: 26). Karar mekanizmasındaki tıkanıklığı gidermek adına Nice Antlaşması aracılığı ile ortaya konan bu sistem aynı zamanda daha karmaşık ve daha az şeffaf bir yapı ortaya koyduğu gerekisi

ile eleştiriler almıştır. Bununla birlikte savunma, sınır güvenliği, vergi ve sosyal politikalar hususlarında kararlar hala oybirliği prensibine göre alınmaktadır. Bununla birlikte Nice Zirvesinde AGSP'nin ODGP'nin bir kolu olduğu resmen ilan edilmiş ve bu çerçevede 'güçlendirilmiş işbirliği' ilkesinin işlevsellik kazanabilmesi için işbirliğini tercih eden üye ulusların, kendi aralarında uzlaşmaya vardıkları an diğer üye devletleri beklemeden anlaşmaya vardıkları hususta işbirliği içine girme hakkına sahip olduklarının altı çizilmiştir. Ancak Amsterdam Antlaşmasında öngörüldüğü gibi Nice Zirvesinde de alınan hükümler gereği ortak savunmayı içeren husular güçlendirilmiş işbirliği ilkesinin dışında tutulmuştur.

Nice Zirvesinde görüşülen ve uzlaşmaya varılan bir diğer mesele ise demokratik gelişmede geri kalan yada demokrasi olgusuna uygun davranmayan üye ulusların denetlenmesine ilişkindir. Ayrıca Nice Antlaşmasına ek oluşturulan bildirinin 3.Başlığının altında yer alan 'Avrupa Birliğinin Geleceği Deklerasyonu' ile Birliğin geleceğini şekillendirmede yardımcı olacak geniş çaplı bir tartışma platformu oluşturulması öngörülmüştür (Demir, 2006: 27). Bu hususla ilgili olarak ise yalnızca üye ulusların değil aday ülkelerin, ulusal meclislerin ve kamuoyunun da fikirlerinin dikkate alınması düşünülmüştür.

AB'nin kurumsal düzeninin ve işlevselliğinin genişleme süreçleriyle analiz edilmesi ile çalışmalara başlanan Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde üye ülkelerin devlet ve hükümet başkaları tarafından imzalanmıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşmasında üç sütunlu yapı korunmuş olup, BAB kapsamında sürdürülen tüm faaliyetler ve misyonlar AB'ye devredilmiştir. Avrupa'nın ortak güvenlik ve savunma boyutunu BAB yerine AB'nin üstlenmesi AB'de yeni siyasi ve askeri yapıların oluşturulmasına neden olmuştur. Bu çerçevede Nice Antlaşması ile birlikte askeri AB Askeri Komitesi ve AB Genel Kurmaylığı olmak üzere iki birime ayrılmış, siyasi kanatta ise Politik Güvenlik Komitesi hayata geçirilmiştir (Caşın vd., 2020: 453). Politik Güvenlik Komitesi ODGP ve AGSP çerçevesinde alınan kararların yönlendirici birimi olarak işlevsellik kazanmaktadır. Bu kapsamda kriz yönetimi ve kriz takibi görevi bulunan bu birim Askeri Komitenin görüş ve tavsiyelerini değerlendirir. Bu çerçevede özellikle komuta zinciri, operasyon kavramı, operasyon planı gibi stratejik askeri unsurlar Politik Güvenlik Komitesinin yetki kapsamındadır (Caşın vd., 2020: 454). Olası askeri kriz süreçlerinde Politik Güvenlik Komitesi, Askeri Komitenin fikirlerine dayanan tavsiyeyi

AB Konseyine gönderir, Konsey ise gerekli görürse ortak hareket kapsamında operasyon düzenlenmesine karar verir.

AB Askeri Komitesi, AB Konseyi tarafından ortaya konan en yüksek düzey askeri yapıdır. AB üyesi ulusların savunma bakanlarından oluşan Askeri Komite, AB kapsamında yürütülen tüm askeri faaliyetlerin askeri yönetimini sağlar (Caşın vd., 2020: 454). AB Genel Kurmaylığı ise erken uyarı, durum görüşmeleri ve Petersberg Görevleri için stratejik planlar oluşturmak ve Askeri Komitenin yürüttüğü politikaları ve alacağı kararları gerçekleştirmek olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır (Caşın vd., 2020: 454).

Nice Antlaşması ile kurulması öngörülen bir diğer birim ise AB Müdahale Gücüdür. 60 günde bir araya gelebilecek, 1 yıl görev yürütecek ve 60.000 kişilik askeri kuvvetin bulunduğu bu yapıya Danimarka hariç diğer tüm AB üyesi ülkeler 2000 yılının sonuna kadar gönüllülük esasınca destek verecektir (Caşın vd., 2020: 453). Üyelerin kaynaklarını sunduğu bu yapı barışı korumadan barışı tesis etmeye kadar geniş bir misyon aralığına sahiptir. Ayrıca Nice Antlaşması ile birlikte AB üyesi olmayıp NATO üyeliği bulunan aday ülkeler ve diğer ortakların AB'nin öncülüğünde yürütülen kriz yönetim faaliyetlerinde yer almasına karar verilmiştir (Caşın vd., 2020: 453).

Nice Antlaşması ile eklenen önemli bir yenilik ise ODGP'nin sınırlı da olsa güçlendirilmiş işbirliği alanına dahil edilmesidir. AB Antlaşmasınının 27.maddesinin a bendinde düzenlenen bu husus kapsamında güçlendirilmiş işbirliğinin hedefi, ortak tutum ve ortak girişimin uygulanmasına ilişkin olabilmektedir. Ancak bununla beraber ODGP savunma ve askeri boyutuna ilişkin konular güçlendirilmiş işbirliği olgusunun dışında tutulmaya devam etmiştir.

Özetle, 2003 yılında Nice Antlaşmasınının yürürlüğe girmesi ODGP'nin ve AGSP'nin kurumsallaşması yönünde oldukça büyük bir adımı oluşturmuştur. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi BAB'ın AB içindeki yetkinliğine ilişkin hükümler Antlaşmadan çıkarılmış ve ODGP ile ilgili özel temsilcilerin seçimi ve anlaşmaların kabul edilmesi hususlarında çoğunluk prensibi kabul edilmiştir (Özdal, 2013: 173). Bu durum ODGP kapsamında atılacak adımlarda daha fazla işbirliğine gidilmesine ve herhangi bir üye ulus tarafından engellenmesi hakkını gizli tutmuştur.

Maastricht Antlaşmasınının yürürlüğe girişi ve Amsterdam Antlaşmalarınının müzakere süreci nasıl Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde gelişen olaylar tarafından arka planda kaldı ise,

Nice Antlaşmasının geliştirildiği dönemde bu kez 11 Eylül 2001 saldırıları ile gölgelenmiştir. Tüm dünyayı ve özellikle ABD'yi derinde sarsan bu olay sonrası ABD'nin dış politikası 'terörle mücadele' olarak belirlemesi uluslararası sistemi tüm gündemini meşgul ettiği gibi AB'nin de ortak dış politika ve güvenlik dinamiklerini etkilemiştir. Bu kapsamda 11 Eylül saldırıları sonrası uluslararası siyasetin koşulları ve ABD'nin terörizme karşı savaş stratejisinin, AB'nin ODGP'yi genişletme yönündeki çabaları ile aynı zamana denk gelmesi AB'nin şansızlığı olarak yorumlanmıştır (Caşın vd., 2020: 437).

AB'nin 2001 sonrası yürüttüğü operasyonel faaliyetlere AB'nin askeri alanda destek verebilmesinin mümkün olmaması, AB'nin ortak dış ve güvenlik politikalarına karşı beklentinin iyiden iyiye düşmesine sebep olmuştur. Bu çerçevede özellikle 2003 Irak müdahalesinde AB üyesi ulusların farklı görüşlere sahip olması da AB kapsamında geliştirilen ODGP'nin 'ölü doğduğu' değerlendirmelerini beraberinde getirmiştir. Bu konu hakkında Alexander Stubb 'AB'nin tek sesli bir tutum ile dış politika yürütebilecek bir şans yakaladığını ancak bunu değerlendirmede oldukça başarısız olduğunu' ifade ederken, Anatol Lieven ise daha sert bir yorumda bulunarak 'AB'nin asla bir daha ODGP yönünde girişimde bulunamayacağını kabul edilmesi gerektiğini' belirtmiştir (Caşın vd., 2020: 437). Bu karamsar yorumların temel sebebini ise o dönem AB üyesi ülkelerin ODGP'ye yönelik yaklaşımlarındaki ayrışma oluşturmaktadır. Örneğin 2001 yılının Aralık ayında yapılan Leaken Zirvesinde Belçika Dış İşleri Bakanının kamuoyuna yaptığı açıklamada AB'nin Afganistan'a çok uluslu bir askeri güç göndereceğini ifade etmesinin hemen ardında AB'den sorumlu İngiliz Bakan ve Almanya Dışişleri Bakanı ifade edilen uluslararası gücün BM tarafından desteklenecek bir güç olduğunu belirterek düzeltmeleri söz konusu ayrışmanın net göstergelerinden birisidir (Caşın vd., 2020: 438). Ayrıca 2002 yılı boyunca Makendonya'da NATO'nun yerine AB'nin yer alacağına dair söylentilerde yine bu kapsamda gerçekleştirilmiş spekülasyonlar olarak kalmıştır.

Ancak bu gelişmelerin ötesinde AB'nin 11 Eylül sonrası dış politika tutumunu askeri anlamda geliştirmemesinin nedenleri daha geniş çerçevede analiz edilmeli ve özellikle o dönemde AB'nin Avrupa'nın tamamını temsil etmediği gerçeği göz önüne alınmalıdır. Çünkü Avrupalı uluslar 2001 sonrası düzenlenen askeri müdahalelerde ulus devlet olarak önemli katkılarda bulunmuşlardır. Afganistan ve Irak'ta yürütülmekte olan savaşlarda verilen desteğin yanı sıra özellikle Fransız askerlerinin ve İngiliz güçlerinin askeri katkısının son derece net olduğu ortadadır. Bununla birlikte barış koruma

operasyonlarının yanı sıra Kabil’de yürütülen misyonlarında altı çizilmelidir (Caşın vd., 2020: 441).

Bu dönemde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hem NATO hem de AB ile üyelik müzakerelerine başlaması ve AGSP’nin NATO’nun kaynak ve yetkinliklerinden faydalanabilmesi iki kurum arasındaki ortaklığın artmasını sağlamıştır. ABD’nin bu çerçevede attığı ilk adım AB’nin NATO’nun askeri kaynak ve yetkinliklerini kullanma isteğine karşılık AB’nin karar alma yapısında bulunmadığı gerekçesiyle veto veren Türkiye’yi ikna etmek olmuştur (Özdal, 2013: 173). Buna göre ABD ve İngiltere, Türkiye ile birlikte gerçekleştirdiği görüşmeler 2001 yılında yapılan Ankara Mutabakatı ile olumlu sonuçlanmış, bununla birlikte 2003’de düzenlenen Kopenhag Zirvesinde Türkiye’nin AGSP’nin gelişmesine yönelik sahip olduğu endişeler giderilmiştir (Özdal, 2013: 174). Ayrıca Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’nin NATO kaynakları ile düzenlenecek faaliyetlere dahil olmaması ve NATO’nun gizli dokümanlarına ulaşımının engellenmesi ile Türkiye’nin AGSP çerçevesinde Kıbrıs’a yönelik olası bir adım atılmayacağını garanti verilmiştir (Özdal, 2013: 174).

Türkiye ile varılan uzlaşının ardından NATO ve AB arasındaki işbirliğinin ilk somut adımı NATO’nun Makedonya’da yürüttüğü ‘Allied Harmony’ adlı barış koruma operasyonunun sorumluluğunu AB’den ‘Concordia’ ismi ile oluşturulan 320 kişilik askeri gücün alması ile gerçekleşmiştir (Özdal, 2013: 174). ODGP çerçevesinde düzenlenen ilk askeri operasyonun ardından, 2004 yılında ise AB Makedonya’da edindiği tecrübeler ile bu kez NATO’nun Bosna Hersek’teki barış gücü SFOR’u devralmış ve 7.000 askeri gücün yer aldığı EUFOR’u faaliyete geçirmiştir. Ayrıca Kongo’da yürütülen barış gücü misyonunu 1.300 kişilik askeri güçle BM’nin gözetiminde gerçekleştiren AB, dahil olduğu bu eylemlerle ODGP kapsamında uluslararası çapta ilk kez görünürlük elde etmiş ve kısıtlı da olsa bir askeri müdahale gücüne sahip olduğunu ortaya koymuştur.

17 Mart 2003’de ise NATO-AB arasında işbirliğinin koşullarını belirleyen ‘Berlin Plus’ paketi onaylanmış ve AB’nin NATO’nun kaynak ve yetkinliklerini kullanması yönündeki konularda anlaşmaya varılmıştır (Özdal, 2013: 175). Berlin Plus antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte AGSP için yeni bir dönem başlamış olup, bu çerçevede AB ilk özerk askeri faaliyetini ve özerk sivil faaliyetini gerçekleştirmiştir. Yine aynı yılın Mayıs ayında ise bu kez iki örgüt arasındaki ilişki ve işbirliğinin kuvvetlendirilmesine yönelik NATO-AB İmkan Grupları oluşturulmuştur.

12 Aralık 2003 ise AB'nin oluşturduğu ilk strateji belgesinin kabul edildiği tarih olması sebebiyle oldukça önemlidir. ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana tarafından hazırlanan bu belgede AB'nin küresel tehlikelere yönelik gerçekleştirdiği hedefler bulunmaktadır. Üç ayrı başlık altında incelenen bu hedefler kısaca şu şekildedir (Özdal, 2013: 176):

- Terörizme karşı mücadele
- Kitle imha silahlarının yaygınlaştırılması ile mücadele
- Uluslararası örgütlü suçlarla savaşta başarısız olan devletlere yardım

AB'nin askeri alanda bu güne dek attığı adımlar genel perspektiften değerlendirildiğinde vurgulanması gereken en önemli husus AB'nin sert güç tutumunda uzak bir ODGP anlayışı benimsediğidir. Çünkü AB'nin normatif değerleri göz önüne alındığında yumuşak güç Birliğin esas stratejileri arasındadır. Bu nedenle AB dönemsel şekilde değişiklik gösteren tehditlere yönelik ilk olarak yumuşak güç kullanımını savunmakta, diğer bir anlatım ile ortaya çıkan krizlerde öncelikle askeri yollar yerine ekonomik ve politik unsurları kullanarak çözüm aramaktadır. Bu durum kimi zaman olumlu sonuçlansa da AB'nin güçlü küresel aktör olma hedefinde etkin askeri güce sahip olması bir zaruret halini almıştır. Bu çerçevede 2001 sonrası AB gerek ortak anayasa gerek Lizbon Antlaşmasının hazırlık sürecinde ODGP'nin geliştirilmesine büyük önem vermiş ve bu çerçevede AB'ye yönelik 'kağıttan kaplan' eleştirisi kırılmaya çalışılmıştır.

3.3. Lizbon Antlaşması ve Sonrası Yeni AB Dönemi

2001 sonrası ortaya çıkan siyasi konjonktürdeki çok aktörlü yapı ve üye ülkelerin ulusal menfaatlerinin AB'nin çıkarları ile çatışması yeni politika ve stratejilerin oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede Nice Zirvesi ve sonrası ortaya konan ortak anayasa çalışmaları Lizbon Antlaşmasına giden süreci başlatmıştır.

Ortak anayasa düşüncesinin temel çıkış nedeninin en basit olarak 2004 yılında geçirilen genişleme dalgası olduğu ifade edilebilir. Bu genişleme sonrası bünyesine yeni devletleri dahil eden AB'nin özellikle coğrafi olarak etki alanını genişletirken siyasi ve ekonomik boyutta derinleşmeyi nasıl sağlayacağı o dönem büyük tartışma konusu olmuştur. Bununla birlikte ortak dış politika hususunda ilerleyişini uluslararası güvenlik ve

savunma politikalarına ne şekilde entegre edeceği ise bu süreçte tartışılan bir başka husustur.

AB ise tüm bu tartışmalara son noktayı koymak adına ortak anayasa çalışmalarına başlamış ancak 2004 yılında görüşmelerine başlanan ortak anayasa fikri, Fransa ve Hollanda'nın ülke içinde gerçekleştirdiği referandumlarda hayır oyu alarak hayata geçirilememiştir. AB anayasasının reddedilmesi ile birlikte içerisinde ODGP'nin de dahil olduğu sınır ötesi ilişkiler, göç, mülteci sorunlarından oluşan güvenlik ve savunma konularına çözüm üretmek için başlatılan görüşmeler 'Lizbon Reform Süreci' olarak adlandırılan dönemi ortaya çıkarmıştır.

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, AB'nin 2001 sonrası yeniden şekillenen siyasi konjonktürde güçlü bir uluslararası örgüt olabilmesi için Birliğin kurumsal yapısına ve işlevselliğine yeni düzenlemeler getirmektedir. Bu kapsamda Antlaşmanın benimsediği vizyon hedefleri ve içeriği AB Anayasasına benzerlik göstermektedir. Bir başka deyişle Lizbon Antlaşması birkaç küçük detay haricinde 2004 yılında çalışmalarına başlanan ortak Anayasa taslağının içeriğini benimsemiştir. Fakat bununla birlikte Anayasada federal yapıyı öngören hükümlerin ve AB'yi devletsel forma dönüştürebilecek ibarelerin varlığının üye ulusların egemenliklerini doğrudan zedeleyeceği varsayımını yaratacağı için Lizbon Antlaşmasına dahil edilmemiştir. Bu nedenle Lizbon Antlaşması ile ortaya konana esas amaç yalnızca Birliğin daha demokratik, etkin ve şeffaf bir örgüt yapısına kavuşması olduğu vurgulanmıştır.

Lizbon Antlaşması ve sonrası ortak güvenlik ve savunma politikalarının gelişiminin incelendiği bu bölümde öncelikle Lizbon Reform Sürecinin temel güvenlik anlayışının ve tehdit algısının analiz edilmesi şüphesiz dönemin genel çerçevesini anlamak için iyi bir adım olacaktır. Bu dönemde AB'yi yeni güvenlik arayışlarına yönlendiren en önemli sebepler coğrafi açıdan sorunlu bölgelere yakın olması ve bu bölgelerde etkin güç olma isteğidir (Yiğittepe, 2017: 19). Özellikle 2004 sonrası bünyesine dahil ettiği Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan politik istikrarsızlığın Batı Avrupa'ya sıçrama olasılığı AB'nin bu arayışlarında önemli bir itici güç olmuştur. Ayrıca Avrupa'ya görece çok uzak olmayan Kafkaslar bölgesinde yaşanan sıcak çatışmaların yarattığı güvenlik sorunları ve AB'nin Ortadoğu'da kapsamlı bir dış politika yaratma arzusu AB üyesi devletler tarafından ön plana koyulan güvenlik konularının başındadır (Yiğittepe, 2017: 24). Bununla birlikte dönemin siyasi yapısı ve güvenlik algısı detaylı incelediğinde artık

ulusların birbirleri ile savaşmalarının dünya güvenliğine ciddi tehlike oluşturduğu inancının azaldığı gözlemlenmektedir. Zira yoksulluk, çevresel sorunlar, kimyasal ve biyolojik silahlar, terörizm gibi uluslararası güvenliğin tümünü etkileyen çeşitli tehditler bu dönemde daha önemli görülmektedir (Yiğittepe, 2017: 22). Gelecek güvenlik tehditlerinin geçmişe göre daha da çeşitlenmesi bu tehlikelerin yalnızca ulus devletlerden kaynaklanmadığını ortaya koymakta ve bu çerçevede güvenlik tehditleri ile başa çıkmak için devletlerin bölgesel ve küresel işbirliğine yönelmeleri gerektiğini işaret etmektedir.

Bu durum en temelde AB'nin güvenlik konusundaki rolünü artırsa da Birlikte askeri öğelerin bulunduğu güçlü ortak güvenlik yapılanmasının henüz istenilen noktaya gelmemesi, AB'nin bu dönemde yeni güvenlik tehditlerine yönelik atacağı adımları sınırlamaktadır. Bununla birlikte AB'nin tehdit algısı küreselleşmeye bağlı olarak Lizbon reform süreci ile radikalleşme eğilimine girmiş, ulus devletlerin yanı sıra toplum ve bireylerin güvenliği daha öncelikli hale gelmiştir. Bu çerçevede AB'nin güvenlik tehditlerine yönelik temel stratejisi AB'nin kurumsal yapısını ve normatif değerlerini bölgesel kriz yaşayan ülkelere ihraç etmek olmuştur. Özellikle genişleme politikası kapsamında Birliğe aday olan ülkeler ile sürdürülen müzakereler ve OGSP'ye dahil olmasa bile komşu ülkelerle kurulan yakın çevre (komşuculuk) stratejileri AB'nin ortak güvenlik ve savunma hedeflerine katkı sağlamıştır (Yiğittepe, 2017: 23).

Bu dönemin en önemli tartışma konularından birisi de AB'nin özellikle ortak güvenlik ve savunma meselelerinde nasıl bir aktör olduğuna ilişkindir. Burada dikkat çeken yaklaşımlardan birisi ise AB'nin 'sivil bir güç' olarak uluslararası siyasette yer aldığına yöneliktir. İlk kez 1972 yılında Francois Duchene tarafından ortaya konan sivil güç kavramı AB'nin güvenlik ve barış hedeflerini iktisadi ve politik araçlarla gerçekleştirdiğini ifade etmektedir (Zhussipbek, 2009: 158). Bu konu hakkındaki bir diğer yaklaşım ise Ian Manners tarafından oluşturulmuş olup, Manners Birliğinin askeri yada sivil bir güç olmadığını AB'nin ortak değerlere bağlı olarak 'normatif bir güç' olduğunu savunmaktadır (Zhussipbek, 2009: 158). Sosyal inşacı yaklaşımdan oldukça etkilenen Manners, bu çerçevede AB'nin normatif bir güç olarak hukukun ve normların üstünlüğüne saygı duyarak tüm adımlarını bu prensipler ışığında attığını ileri sürer. Ancak AB'nin yumuşak gücü mü yoksa sert gücü mü barındıran bir yapı olduğuna dair tartışmalarda tek bir sınıflandırma yapmak kabul edilmelidir ki yeterli bir açıklama olmayacaktır. Zira AB'nin ekonomik ve politik araçları kullanarak normatif çizgide yumuşak gücü kullandığı

gibi, etkin askeri operasyonel yetkinliklere sahip sert gücü bulanan bir yapı olduğu rahatlıkla ifade edilebilmektedir. Bu çerçevede AB'nin '*sui generis*' yapısı göz önüne alındığında AB politikalarının bu hibrit yapısı oldukça anlaşılabilir gözükmektedir.

Lizbon Antlaşması da bu süreçte ortaya konan bu tartışmadan ciddi ölçüde etkilenmiş ve hem sivil hem de askeri güç karakteri taşıyan bir yapı inşa etmeye çalışmıştır. Lizbon Antlaşması ile hukuki dayanak elde eden OGSP'nin 'dişleri olan sivil güç' (Zhussipbek, 2009: 159) olarak tanımlanması da AB'nin OGSP aracılığı ile askeri ve sivil güç dağılımını gerçekleştirdiğini kanıtlamaktadır.

Gelecekte Avrupa Birliği ortak güvenlik ve savunma politikalarının ne yönde şekilleneceği örgütün ilerleyen süreçte kendini nasıl nitelendireceğine bağlıdır. Bu nedenle Lizbon Antlaşması ile ortaya konan yapının hibrit bir nitelik barındırdığı ifade edilebilir. Zira AB perspektifinden Lizbon Antlaşması sivil hedefler ile yumuşak gücü sürdürürken, askeri yetkinliklerin artırıldığı bir yapı öngörmekte ve bu kapsamda iki taraf arasında bir köprü görevi görmeyi amaçlamaktadır (Şöhret, 2013: 76). Bu vizyon hedefi Lizbon Antlaşmasının 3.maddesinin 5.fıkrasında da net bir şekilde belirtilmiş olup, AB'nin temel hedefleri kısaca; AB vatandaşlarını korumak, barış ve güvenliğin tesis edilmesine yardımcı olmak, çocuk hakları da dahil olmak üzere tüm insan haklarını muhafaza etmek, adil ve serbest ticaret düzeni oluşturmak olarak ifade edilmiştir (AB Başkanlığı, 2011: 3). Söz konusu bu hedefler aynı zamanda AB'nin normatif değerlerden oluşan sivil gücünü destekler niteliktedir.

AB'nin yumuşak güç eksenli bu hedeflerinin yanı sıra Antlaşmanın 222.maddesinde ise askeri boyutta yer alan amaçlar belirtilmiştir (Şöhret, 2013: 77). Bu kapsamda AB'ye üye olan devletlerde bulunan terör tehdidinin engellenmesi, halkların ve sivil yapıların terör tehlikesinden korunması ve olası terör saldırısında üye ülkenin izni dahilinde o devlete yardımda bulunulması AB'nin askeri kaynakları dahil olmak üzere tüm imkanlarını kullanacağı durumlardır (AB Başkanlığı, 2011: 94).

Lizbon Antlaşması ile gerçekleştirilen düzenlemeler liberal hükümetlerarası nitelik göstermektedir. Zira Parlamentonun ve Komisyonun yetkilerinin sınırlı tutulduğu ve Konseyin oy çokluğu ilkesi ile karar verdiği bir yapı karşımıza çıkmaktadır (Şöhret, 2013: 77). Bu nedenle Lizbon Antlaşmasının özellikle ortak savunma ve güvenlik politikalarının karar verme mekanizmasına bir yenilik getirdiğini söylemek güçtür. Yapılan bu genel

değerlendirmeler ışığında Lizbon Antlaşmasının 5.başlığında bulunan ortak güvenlik ve savunma politikalarına ilişkin hükümleri incelemek, Antlaşmanın ODGP boyutunu anlamaya daha faydası olacaktır.

Tablo 1

Lizbon Antlaşması'nın OGSP ve ODGP ile ilgili Önemli Düzenlemeleri

Konu	İçerik
Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi	Yeni Madde
OGSP'nin Uygulanması İçin Belirli Kararlar	Önemli Değişiklikler
AB Kararları	Yeni Madde
Ortak Güvenlik Kararları	Kısmi Değişiklik
Avrupa Savunma Ajansı	Yeni Madde
Kalıcı Yapısal İşbirliği	Yeni Madde
Petersberg Görevleri	Kısmi Değişiklik

(Özdal, 2013: 186)

Yukarıdaki tablo da göz önüne alındığında Lizbon Antlaşmasının OGSP'ye iki farklı yönden etkide bulunduğu ifade edilebilmektedir (Özdal, 2013: 186). İlk etki, ortak güvenlik bağlamında gelişen kriz yönetiminde Konsey ve Komisyon arasındaki ilişkiyi kolaylaştırması olarak ifade edilebilirken, ikinci etki Antlaşmanın OGSP'yi geliştirmesi yönünde oluşturulan kanunları içermesi olarak belirtilebilir (Özdal, 2013: 187). Bu kapsamda ortaya konan bu iki etkinin en temelde AB'nin küresel sistemdeki rolünü güçlendirme amacı ile doğrudan ilişkili olduğu belirtilmelidir. Ancak AB'nin bu hedefini Lizbon Antlaşması ile ortak güvenlik ve savunma boyutunda gerçekleştirmesi mümkün görünmemektedir. Zira üye ulusların dış politika stratejilerinin farklı olmasından kaynaklanan çıkar çatışmaları ve egemenlik yetki devri hususu Lizbon Antlaşmasının hükümetlerarası işbirliği seviyesinde bir nitelik kazanmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda ortaya konan bu tespitlerin ardından Lizbon Antlaşmasının ODGP'ye ilişkin hükümlerini maddeler halinde incelemek ve Lizbon Reform Süreci döneminin genel hatlarını çizmek oldukça uygun olacaktır.

Bu çerçevede ilgili bölümde AGSP'nin ismi OGSP (Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası) olarak değiştirilmiş ve AGSP ile ilgili tüm hükümler ilk kez Lizbon Antlaşması ile AB Antlaşmasına dahil edilerek hukuki temele dayandırılmıştır (Şöhret, 2013: 78). AB'nin bu adımı örgütün dış politikadaki ortak güvenlik ve savunma eylemlerine tüzel bir kişilik kazandırması bakımından oldukça önemlidir. Bununla birlikte Antlaşmanın 42. Maddesinde OGSP'nin AB'ye operasyonel yetkinlik sağladığı ve bu nedenle ODGP'nin ayrılmaz bir unsuru olduğu vurgulanmıştır (AB Başkanlığı, 2011: 17).

Ayrıca aynı maddede Birliğin OGSP misyonlarının üye devletlerin imkan ve kabiliyetleri ile gerçekleştirileceği ve bu nedenle AB üyesi ulusların Konsey tarafından onaylanan amaçların yerine getirilmesi için askeri ve sivil kabiliyetlerini hazır bulundurmaları gerektiğini belirtmiştir (Şöhret, 2013: 79). Fakat Antlaşmada bu maddeye atıfta bulunularak üye ülkelerin askeri kabiliyetlerinin kullanılmasının bir Avrupa Ordusu yapısına dönüşmeyeceği dolaylı bir biçimde ifade edilmiş ve ortak savunmalarını NATO çerçevesinde sürdüren ülkelerin Kuzey Atlantik Antlaşmasından doğan sorumluluklarına saygı gösterileceği vurgulanmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi Birlik kapsamında yürütülen ortak güvenlik ve dış politika girişimlerinin AB'nin nihai hedefini oluşturan siyasi entegrasyonun yaratılması için oldukça önemlidir. AB'de bu önemin farkında olarak Lizbon Antlaşması ile Avrupa'nın ortak dış politika, güvenlik ve savunma meselelerine liderlik edecek yeni bir birim oluşturmuştur. 'Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilciliği' adını taşıyan bu yapı Birlik üyesi ulusların dış politikalarını AB'nin güvenlik stratejilerine entegre etmeyi amaçlamakta ve bununla birlikte kalıcı bir temsilci birim oluşturarak küresel bir aktör meydana getirmeyi hedeflemektedir (Yılmaz ve Uğurlu, 2013: 93). Bununla birlikte Lizbon Antlaşmasının 27.maddesi de Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciğinin görev tanımını Dışişleri Konseyine başkanlık ederek ODGP'nin oluşturulmasına yardımcı olmak ve AB Zirvesi ve AB Konseyi tarafından onaylanan hükümlerin işlevselliğini sağlamak olarak belirlemiştir (AB Başkanlığı, 2011: 18).

Lizbon Antlaşması ile ortak dış politika konusunda getirilen bir başka yenilik ise ortak güvenlik ve savunma politikalarının tanımında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda Antlaşmada üye ulusların kendi iç güvenliklerini ilgilendiren hususların devletlerin sorumluluğunda olduğu fakat AB'nin güvenliğini ilgilendiren her problemin ortak dış

politika alanına girdiği vurgulanmıştır (Yılmaz ve Uğurlu, 2013: 94). Bu yaklaşım ise açıkça AB üyesi ulusların egemenliklerine saygı duyulduğu yapının korunduğunu ancak diğer taraftan dış politikada en önem verilen konunun Birliğin bütünlüğü olduğunu ortaya koymaktadır.

Lizbon Antlaşmasınının 42.maddesinin 6.fıkrasında ise güçlendirilmiş işbirliği olgusunun ‘kalıcı yapısal işbirliği’ adı ile askeri ve güvenlik alanlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesine karar verir (AB Başkanlığı, 2011: 25). Bu durum esnek politikaların Nice Antlaşmasına kıyasla daha genişletildiğini göstermektedir. Kalıcı yapısal işbirliğine dahil olmak isteyen devletlerin öncelikle Avrupa Savunma Ajansının yetkinlik geliştirme çerçevesinde oluşturduğu çalışmalara katılmaları ve ulusak askeri kabiliyetlerini 2010 yılına dek yeterli kriterleri sağlayacak şekilde artırmaları gerekmektedir (Kocamaz, 2010: 965). Özellikle askeri eğitim ve lojistik alanlarında oldukça iddialı olan bu kriterleri belirli AB üyesi devletlerin haricinde diğer üye ulusların nasıl karşılayacağı ise tartışılan bir başka husustur. Nitekim bu kapsamda yapılan çalışmalar göstermektedir ki İngiltere, Yunanistan, Fransa ve Bulgaristan dışındaki üyelerin savunma giderleri yaklaşık olarak yüzde 2’nin aşığıındadır (Kocamaz, 2010: 965). Üye ulusların farklı kapasitelere sahip olması ve gerekli şartları yerine getirmede yaşanacak güçlükler çeşitli yapısal sorunları beraberinde getirirse de, bu durum esnek entegrasyon uygulamalarından ‘çok vitesli Avrupa’ modelinin uygulanmasının önünü açabilmektedir.

Lizbon Anlaşması ile Petersberg görevlerinin genişletilmiş listesi AB Antlaşması bünyesine dahil edilmiştir (Özdal, 2013: 192). Antlaşmanının 43.maddesinde ise OGSP’nin misyonları tanımlanmış ve bu çerçevede Barışı oluşturma, insani kurtarma misyonları, askeri dayanışma, barışı koruma ve kriz yönetiminin OGSP’nin temel görevleri olduğu belirtilmiştir (Şöhret, 2013: 80). Fakat bununla birlikte OGSP’nin sınırları devletlerin iç güvenlikleri her üye ulusun kendi yükümlülüğü altında olduğu ifade edilerek net şekilde çizilmiştir (Şöhret, 2013: 80). Bununla birlikte Konsey, 43.madde kapsamında alınan hükümler çerçevesinde bir misyonun uygulanmasını yeterli yetkinliğe sahip ve istekli bir grup üye devlete verebilmektedir (AB Başkanlığı, 2011: 26). Antlaşmanının 44.maddesinin 1.fıkrasında yer alan bu durum aynı zamanda esnek entegrasyon uygulamasına atıfta bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması ile yapılan bu düzenlemeler kuşkusuz AB’nin var olan askeri gücünü kuvvetlendirmiş ve Petersberg Görevleri ile kısıtlı da olsa askeri faaliyet alanını artırmıştır.

AB bütünleşme kuramlarından neo-fonksiyonalizm OGSP'yi iktisadi bütünleşmenin yayılma etkisiyle ortaya çıkan bir sonucu olarak tanımlar (Caşın vd., 2020: 383). Zira bu kurama göre iktisadi ve parasal ortaklıkta artan işbirliği düzeyi OGSP'yi doğrudan etkilemiştir. Bu sebeple neo-fonksiyonalizm yaklaşımı çerçevesinde ekonomik hususlarda alınan kararlar askeri ve güvenlik konularına yönelik tartışmaları şekillendirmektedir.

Liberal hükümetlerarasıcı yaklaşım ise OGSP'yi üye ülkelerin iç siyasetlerinde gerçekleştirdikleri pazarlığın bir neticesi olarak görür (Caşın vd., 2020: 383). AB üyesi uluslar iç siyasetlerinde ulusal çıkarlarını oluşturmayı ilk sıraya koyarlar ve bu kapsamda kuram OGSP'yi geliştiren gerekli dinamiklerin önemini vurgular. OGSP'nin oluşumna yönelik görüşlerde iki farklı fikir ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda ilk düşünce OGSP'nin AB ve NATO çekişmesi sonucu ortaya çıktığına ilişkindir (Caşın vd., 2020: 383). Bir diğer görüş ise OGSP'nin ABD ile sürdürülen transatlantik ilişkilerin geliştirilmesi için ortaya konan bir proje olduğuna dayalıdır.

Jolyon Howorth'a göre OGSP, AB'ye bölgesel güvenlik ile ilgili ortak hüküm belirleme yetkinliği sağlayan ve kriz yönetimi, barışı koruma, barışı sağlama gibi faaliyetleri uygulayabilmek için askeri güç de dahil olmak üzere Birliğin tüm imkanlarına gereken araçları sağlayan Avrupalı ulusların özel girişimidir (Howorth, 2003: 221). Ayrıca Howorth bu tanım ile birlikte OGSP'nin AB üyesi olmayan NATO üyesi Avrupalı uluslar için bir danışma mekanizması niteliği taşıdığını vurgular. Bu kapsamda AB'nin İngiltere, Fransa ve Almanya gibi önemli üye ülkelerinin OGSP'yi ortak güvenlik ve dış politika meselelerinde kendi ulusal politikalarının tamamlayıcı bir ek mekanizması olarak gördükleri ifade edilebilir (Zhussipbek, 2009: 142).

Lizbon Antlaşması ile ODGP kapsamında yapılan düzenlemelerden biri de 2004 yılında kurulan Avrupa Savunma Ajansı'nın (ASA) misyon tanımında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda Avrupa Savunma Ajansı'nın görevleri şu şekildedir (Özdal, 2013: 194):

- AB üyesi ulusların askeri kapasite amaçlarının tamamlanmasına ve üye uluslar tarafından onaylanan kapasite yükümlülüklerinin uyumunun hesap edilmesine katkıda bulunmak

- Askeri boyutta yapılan harcamaların etkinliğini artırmak ve savunma alanının teknolojik ve endüstriyel alanda geliştirilmesi için faydalı tüm önlemleri tespit etmek ve gerekirse işleme koymak
- Askeri faaliyetlerin gerekliliklerinin uyumlaştırılmasını ve uyumlu ve rekabet edilebilir müktesebat metotlarının onaylanmasına teşvik etmek

Birlik üyesi ülkeler arasında karşılıklı güvenlik ve dayanışma vurgusu yapan ASA belirtilen misyonlar ışığında Birlik ile eşgüdüm niteliği taşımakta ve bu kapsamda ASA dileyen tüm üye ulusların katılımına açıktır (Özdal, 2013: 194).

Sonuç olarak Lizbon Antlaşmasının Avrupa güvenliğine etkisi iki farklı yoruma sebep olmuştur. Bu çerçevede rasyonalist ve hükümetlerarasıcı yaklaşım Lizbon Antlaşmasının supranasyonel girişimlerine rağmen AB üyesi ülkelerin ortak savunmaya dayalı strateji üretmelerinin mümkün olmayacağını savunur. Bu nedenle bu yaklaşıma göre AGSP askeri entegrasyonun ötesinde Birlik üyelerinin ulusal egemenliklerine bağlı bir oluşum olarak işlevini sürdürebilir (Kocamaz, 2010: 953). Özellikle tarafsız tutum sergileyen üye ülkelerin varlığı AB ortak güvenlik olgusunu yalnızca Petersberg Görevleri ile sınırlamaktadır. Ayrıca bu anlayışa göre İngiltere gibi supranasyonel nitelik yerine hükümetlerarası düzeyde yapılanmayı savunan ülkelerin Lizbon Antlaşmasında ortak savunmayı desteklemelerinin en önemli nedeni ortaya konan savunma politikasının güçlü kurumsallaşma ile güçlü veto yetkisini de beraberinde getireceğini düşünmeleridir (Kocamaz, 2010: 953). Zira bu düşünce üye ülkelerin savunma politikalarını kendi ulusal çıkarları ekseninde şekillendirme istekleri ile doğrudan ilişkilidir.

AB'nin Lizbon Antlaşması ile askeri ve siyasi entegrasyonuna kazanımlarını supranasyonel anlayışla inceleyen diğer yaklaşım ise AB'nin son 50 yılda ortak güvenlik ve savunma politikalarında ciddi ilerleme kat ettiğini ve bu nedenle AGSP'nin kağıt üzerinde oluşturulmuş bir yapılanmadan çok daha öte olduğunu vurgular (Kocamaz, 2010: 953). Özellikle St. Malo süreci sonrası AB'nin yirmiden fazla askeri faaliyet düzenlemesine dikkat çeken bu görüş, Lizbon Antlaşmasının savunma boyutunda AB entegrasyonuna oldukça önemli kazanımlarda bulunduğunu ileri sürer.

Özetle AB'nin uluslararası sistemde tek sesli yapı oluşturma hedefinde Lizbon reform süreci oldukça önemli bir yere sahiptir. Fakat Lizbon Antlaşması ile gerçekleştirilen düzenlemeler ve uygulamalar AB'nin küresel ve bölgesel boyutta güçlü aktör olma

amacına katkı sağlasa da Birlik üyesi devletlerin zaman zaman kendi dış politika stratejilerine sadık kalmaları AB'nin ortaya koymak istediği örgüt yapısına ters düşmektedir. AB'ye tam üye olan İspanya, Yunanistan, Romanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin hala Kosova'yı özerk bir devlet olarak tanımaması bu bağlamda verilebilecek örnekler arasındadır (Yılmaz ve Uğurlu, 2013: 94). Buna benzer şekilde AB içinde ikilik yaratabilen dış politika kararları ortak dış politika stratejilerinin hayata geçirilmesini güç kılarken aynı zamanda Birliğin geleceğine dönük adımları da yavaşlatmaktadır. Lizbon reform süreci küresel iklim krizi ve ticari hususlardaki ortak politikaların belirlenmesinde gözle görülür olumlu gelişmelere olanak sağlarken, üye devletlerin ulusal çıkarlarını ilgilendiren güvenlik, enerji, transatlantik ilişkilerle ilgili konularda ortak işbirliği düzeni sağlayamamıştır.

Lizbon Reform süreci sonrası AB küresel güvenliğe fayda sağlamak adına ortak güvenlik yapılanmasını sürdürmüş ve bu yönde siyasi ve askeri entegrasyonuna derinleştirmeye çalışmıştır. Hem bölgesel hem de küresel çapta etkin ve güçlü bir aktör olma hedefini uzun yıllar koruyan AB'nin bu çerçevede atacağı en önemli adım ise şüphesiz Avrupa'nın kendi imkan ve kabiliyetlerinden oluşturulacak hızlı hareket kabiliyetine sahip askeri bir yapılanma oluşturmasıdır. Bu yönde yapılan akademisyen görüşleri de AB'nin ortak güvenlik politikalarının gelecek yıllarda başarıya ulaşması etkin askeri güce bağlanmıştır (Yiğittepe, 2017: 22). Bu kapsamda özellikle AB'nin NATO ve BM'den bağımsız ancak bu yapıları tamamlayıcı nitelikte bir askeri yapılanma ortaya koyabilmesi uluslararası güvenliğin tesisinde ciddi bir adımı oluşturacaktır. Fakat kurulacak askeri gücün meşruiyet kazanması ve hukuki dayanağa sahip olması en başta AB üyesi ülkelerin iç egemenliklerini doğrudan etkileyeceği gibi diğer uluslararası kurumlarında işbirliğini gerektirmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB’NİN DEĞİŞEN GÜVENLİK VE TEHDİT ALGISI IŞIĞINDA PESCO YAPISI

AB, Avrupa bölgesinde barış ve istikrarı tesis etmek adına 2.Dünya Savaşı sonrası ortaya konmuş başarılı bir projedir. Üye ülkeler arasında sağlanacak işbirliği kapsamında ekonomik entegrasyonun yanı sıra askeri ve siyasi entegrasyonu da gerçekleştirme amacı bulunan AB bu doğrultuda bir çok adım atmıştır. Ancak 2001 sonrası yeniden şekillenen küresel siyasetle birlikte devlet ve devlet dışı aktörlerin çeşitli eylemleri AB’nin varoluşunu tehlikeye sokan ciddi tehditleri meydana getirmiştir. Bu çerçevede özellikle AB’nin güvenliğini doğrudan ilgilendiren bu güncel tehditler karşısında Birlik ‘Avrupa Ordusu’ düşüncesi dahil olmak üzere ODGP konusunda farklı gelişmeler ortaya koymuştur. Bu sebeple tezin bu bölümünde öncelikli olarak 21.yüzyıl koşullarında AB’nin güvenliğini ilgilendiren gelişen ve değişen güncel küresel ve iç tehditler ele alınmıştır. Bölümün devamında ise AB’nin bu değişen tehditlere yönelik şekil alan güvenlik algısından doğan yeni ODGP politikaları ve bu kapsamda yeni güvenlik yapılanması PESCO’nun oluşumu, mevcut durumu ve geleceği detaylı şekilde analiz edilmiştir.

4.1. Değişen Avrupa Güvenliği Tehditleri

21.yüzyıl ile birlikte şekillenen güvenlik anlayışı özellikle son 10 yılda ciddi değişim süreci içine girmiş bu kapsamda kronikleşen terör, mülteci ve göç sorunu, çevre kirliliği gibi tehditler etki alanını genişleterek küreselleşmiştir. Bununla birlikte son yıllarda gündeme gelen ve küresel pandemi sürecini ifade eden Covid-19 salgını ve Birleşik Krallığın AB’den ayrılması gibi olgular Avrupa Kıtası özelinde yeni güvenlik tehditlerini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca tüm bu güvenlik algısındaki radikal değişim AB üyesi devletler içindeki fikir ayrılıklarının temelini oluşturan Atlantikçi – Avrupalı ayrışmanın derinleşmesine neden olduğu gibi bu uzlaşmazlık Birlik için en önemli iç tehditlerden birini meydana getirmiştir.

4.1.1. Dış Faktörlere Bağlı Olarak Gelişen Küresel Tehditler

Avrupa güvenliğini tehdit eden ve AB'nin tarihsel süreç için sıklıkla karşı karşıya kaldığı en önemli küresel tehditlerden birisi Terörizm sorunudur. 'Politik amaçları hayata geçirebilmek için şiddete başvurma' olarak tanımlanabilen terörizm, insanlığın var oluşundan bu yana hayatımızda olan bir olgudur (Erdoğan, 2013: 278). Ancak 2000'li yıllara dek kısıtlı imkanlarla sınırlı bölgelerde etkin olabilen terör yapılanmaları küreselleşme ile birlikte yeni bir forma kavuşarak post-modern yapısı ile uluslararası sistemdeki tüm aktörler için küresel bir tehdit haline gelmiştir. Uluslararası terörizmin 2015 yılı istatistikleri göz önüne alındığında 2014 yılına göre yaşanan yüzde 80 oranındaki artık küresel sistemdeki terörizm tehdidini daha net ortaya koymaktadır (Mercan, 2017: 48). Bu çerçevede 2000'li yıllarda 4000'e ulaşmayan terör faaliyetleri sayısı 2008 yılı itibarıyla ciddi artış göstermiş ve 2014 yılında bu sayı 14.000'e yaklaşmıştır (Mercan, 2017: 48). Avrupa özelinde ise 2013 ve 2014 yılları arasında sivil halkı hedef alan terör eylemlerinde yüzde 172 oranında artış yaşanmış ve bu kapsamda 5.600 sınırındaki can kaybı sayısı 2014'de yaklaşık üç katına çıkarak 15.380'e ulaşmıştır (Mercan, 2017: 49).

Birey güvenliğini doğrudan ilgilendirdiğini için AB'nin uzun bir süredir gündemi işgal eden terörizmle mücadele konusunda Birlik özellikle Ortadoğu ve Akdeniz coğrafyasındaki uluslar ile işbirliğine yönelmiştir. Bu çerçevede Mısır, Yemen, Cezayir ve Körfez ülkeleri, AB'nin uluslararası terörizm hususunda ortak işbirliği sürecine girdiği devlet arasındadır (Mercan, 2017: 50). Ancak son yıllarda AB'nin terörizm konusunda işbirliğinde bulunduğu devletler bununla sınırlı kalmamış, Afrika kıtasını ve oradaki terör yapılanmalarını içine alan terörle mücadele misyonları geliştirmiştir.

Terörizm tehdidinin gündelik hayata etkisinin giderek artması ile birlikte AB'de hem bölgesel hem de küresel seviyede daha keskin önlemler alma konusunda çalışmalarını hızlandırmıştır. Nitekim AB sınırlarındaki güvenlik kontrollerinin çoğaltılması, güvenlik açığı bulunan yerlerdeki güvenlik düzeyinin artırılması, kimlik ve parmak izi gibi kişisel bilgilerin dijital ortamda daha güvenli şekilde muhafaza edilmesi ve oturma izni bulunmayan kişilerin tespit edilip sınır dışı edilmesi bu çerçevede AB'nin sınırları içerisinde uyguladığı iç güvenlik önlemleridir (Mercan, 2017: 53). Hayata geçirilen iç tedbirlerin yanı sıra AB, IŞID'e karşı oluşturulan uluslararası koalisyonlarda ve Suriye'nin

geleceğine yönelik destek grubunda yer alarak küresel dış önlemleri de içeren terörizmle mücadele stratejisi izlemiştir.

Görüldüğü gibi AB, uluslararası terörizmle mücadelede iç ve dış güvenlik ayrımını gözeterek Avrupa güvenliğine AB sınırlarının ötesinin de dahil olduğunu kabul etmektedir. Özellikle AB'nin son yıllardaki güvenlik konusunda küresel ve etkin aktör olma yaklaşımının temelinde de bu düşünce vardır. Fakat AB'nin terörizmle mücadele konusundaki sürecinde önemli bir sorun dikkat çekmektedir. Küreselleşme olgusunun ön plana çıktığı bu sorun terörle mücadelede birey güvenliğini içeren tedbirlerin dolaşım serbestliğini öngören uygulamaları tehlikeye düşürmesidir. Özellikle güvenlik gerekçesi ile AB vatandaşlarının seyahatlerinin kontrol edilmesi, bilgilerinin izlenmesi bu çerçevede Schengen uygulaması ve AB vatandaşlığı anlayışına ters düşecek durumları barındırmaktadır (Mercan, 2017). Bu ikilem günümüzde de sivil haklar ve özgürlük konusunda fikir ayrılıklarını beraberinde getirmekte ve birey güvenliği için bu ilkelerde ne derece tavizler verilebileceği hala tartışılmaktadır.

Uluslararası terörizmle ilintili bir diğer siyasi kaynaklı dış tehdit ise kitle imha silahlarının yaygınlaşmasıdır. Öyle ki Fransız stratejist Olivier Roy konuyla ilgili olarak güncel tehdidin temelde terörizmden değil onun kitle imha silahlarına ulaşma ihtimalinden ortaya çıktığını ifade eder (Akçadağ, 2010). Zira küresel sistemdeki serbest piyasa ekonomisinin rekabetçi yapısı silah pazarının her geçen gün daha gelişmesine neden olmuştur. Hızla büyüyen bu pazardan daha çok pay elde etme isteği ise tahribat gücü yüksek gelişmiş silahların serbestçe ve düşük maliyetle satılabilmesine olanak tanımıştır.

Kitle imha silahları ile uluslararası terörizm arasında net bir korelasyon kurulmamış olsa da, 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi Belgesinde iki unsurun da küresel güvenlik için ciddi bir tehlike olacağı önemle vurgulanmıştır (Büyükbaş, 2006: 52). Kitle imha silahları ile terörizm arasında doğrudan bir ilişki kurulamamasının büyük ölçüde temel sebebi ise AB üye ülkelerinde mevcut şekilde ellerinde kitle imha silahları bulundurmalarıdır. Bu nedenle 2003 güvenlik stratejisi belgesinde küresel ve Avrupa güvenliğini tehlikeye düşürecek esas sorun kitle imha silahlarının yaygınlaştırılması olarak kabul edilmiştir (Büyükbaş, 2006: 52). Bu kapsamda AB bu yöndeki tutumunu potansiyel küresel tehdidi durduracak yol olarak mevcut kitle imha silahlarına yenilerinin eklenmesini önlemek olarak belirlemiştir. Ancak ne var ki AB'nin, İran gibi başka ulusların kitle imha silahı edinmelerinin potansiyel tehlikesini öngörürken kitle imha silahı bulunduran AB üyesi

ülkelerin küresel güvenlik için oluşturacağı tehdidin göz ardı etmesi ve bu çerçevede genel bir silahsızlanma çağrısı yapmaması belki de AB'ye yöneltilebilecek en haklı eleştirilerden biri olacaktır.

Bir diğer kronikleşen Avrupa güvenliği tehdidi ise artan nüfus ve iç savaşlar kaynaklı uluslararası göç ve mülteci sorunudur. Küreselleşme ile hız kazanan uluslararası göç hareketlerinin farklı ekonomik ve sosyal kitleleri bir araya getirmesinin bir sonucu olarak kültürel, dini ve ideolojik ayrışmalar meydana gelmiştir. Avrupa kıtası özelinde de Arap Baharı sonrası çoğunluğu Ortadoğu'dan gelen göç dalgaları sonucu bazı AB ülkelerinde de kendi iç bütünlüklerini korumak adına mülteci karşıtı 'ötekileştirici' ve 'dışlayıcı' popülist söylemler ortaya çıkmıştır. Özellikle milliyetçi kökenli sağ partilerin öncülüğünde gerçekleştirilen bu siyasi tutum AB üye ülkelerde ırkçılığı, etnik ve dini ayrımcılığı daha da ön plana çıkarmıştır.

Genel çerçevede göç olgusu gönderen ve transit ülke için de belirli risk ve krizleri barındırır da asıl güvenliği tehdit eden unsur hedef ülkeye yöneliktir. Bu çerçevede özellikle ekonomik krizlerle Afrika'dan devam eden göç dalgaları, 2010 yılında başlayan Arap Baharı süreci ve Suriye iç savaşı son olarak da 2022 yılının Şubat ayında başlayan Rusya-Ukrayna savaşının ardından milyonlarca sığınmacı tarafından hedef ülke olarak seçilen AB üyesi ülkelerde mevcut ekonomik, politik ve sosyal düzen değişmiş ve ülke içerisinde içselleştirici ve dışlayıcı dinamikler hız kazanmıştır.

Uluslararası sistemin en önemli kriz bölgelerinden biri olan Ortadoğu coğrafyası son yıllarda yaşanan çatışmalar ve bu çatışmalardan doğan savaşlar nedeniyle yoğun göç vermektedir. Ortadoğu'daki göç dalgalarından önce de Afrika ve Asya ülkelerinden ciddi sayıda göç alan AB üyesi devletler Ortadoğu'da yaşanan gelişmelerin ardından bu ülkelerden de gelen mülteci kitlelerine ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Bu çerçevede özellikle Suriye iç savaşı sonrası oluşan göç dalgaları Birlik üyesi ulusları oldukça zor durumda bırakmıştır (Soytürk, 2020: 321). Avrupa kıtasına ulaşmak isteyen mülteciler yalnızca Brexit süreci gibi AB'yi içeriden etkileyecek tehditlere yol açmamış aynı zamanda bazı AB üyesi devletlerin mevcut göçmen politikalarının değişmesine de neden olmuştur. Bu kapsamda yaklaşık bir milyon mültecinin Avrupa ülkelerine gelmesi ile belirli halk kitleleri mevcut hükümet politikalarının yeterince sert olmadığını düşünerek göçmenlerin ülkeye gelmelerine izin vermeyecek şekilde siyaset yürüten aşırı sağ partilere

oy vermiş ve bu nedenle 2015 yılında AB üyesi devletlerinde aşırı sağ partilerin oy oranları artmıştır (Soytürk, 2020: 322).

Avrupa'nın özellikle bireysel güvenliğine karşı doğrudan tehdit içeren ve oldukça güncel bir sorun olan Covid-19 salgını da bu başlık altında verilebilecek bir diğer küresel güvenlik tehdididir. 2019 yılının son çeyreğinde Çin'in Wuhan eyaletinde ortaya çıkan ve çok kısa süre zarfında tüm dünyayı etkisi altına allan yeni tip koronavirüs salgını özellikle 2020 yılında Avrupa'yı ciddi sağlık ve ekonomi alanında çıkmaza sürükleyerek AB entegrasyonunu zorlu bir sınava sokmuştur. Nihai amacı ortak çıkarlar üzerinden hareket ederek supranasyonel bir yapı olmak isteyen AB'de üye devletlerin pandemi sürecinde kendi iç siyasetlerine yönelerek vatandaşlarını koruma politikası izlemesi ve bu kapsamda sınırları kapatma gibi yöntemlere başvurması devletlerin ulusal güvenliklerine dair tehdit altında kaldıklarında devletçi tutumlara yöneldikleri yönündeki görüşleri desteklemiştir.

Özellikle güvenliğin bireysel boyutunu ilgilendiren bu salgınla mücadelede AB'nin aşı programında nispeten başarısız bir süreç yönetmesi ve Macaristan ve Polonya'nın vetoları nedeniyle ekonomik kurtarma paketlerinin geç hayata geçirilmesi, AB ve karar alma mekanizmalarının korona salgını döneminde etkisiz bir aktör olarak kalmasına sebep olmuştur. Geçmişten günümüze her krizde olduğu gibi korona virüs salgını da bireylerin AB ve politikalarına olan güvenini sorguladığı 'Avrupa Kuşkuculuğunu' artırmıştır. Ancak bu pandemi krizi diğer tehditlerden farklı olarak doğrudan AB'nin sosyal bütünleşmesini ortaya koyan Avrupalılık kimliğini tehlikeye düşürmüştür. Zira salgın sürecinin ilk başında üye ülkeler kendi ulusal güvenlikleri ekseninde hareket ederek salgından zarar gören devletlere yardım göndermeyerek ve AB'den bağımsız şekilde kendi sınırları kapatma kararı alarak AB vatandaşlarından önce kendi vatandaşlarına öncelik vermiştir. Bu durum karşısında ise hem AB hem de üye ülkeler AB'nin birlik ve dayanışma ruhu normlarına uygun davranmadıkları gerekçesi ile Avrupalı halklar tarafından oldukça eleştirilmiştir.

2022 yılı itibariyle büyük ölçüde 'normalleşme' eğilimi içine giren korona virüs salgınında AB'nin izleyeceği yol AB entegrasyonunun geleceği için ciddi önem taşıyan bir husus olması nedeniyle AB'nin küresel aktör olma iddiasını korumak adına her kriz sonrası olduğu gibi bütünleşmede derinleşmeye önem vereceği öngörülmektedir.

4.1.2. AB'nin Güvenliğini Etkileyen İç Tehditler

AB'ye yönelik gelişen ve güvenliğini tehlike altına sokan en önemli iç tehditlerden biri AB'nin kuruluşundan bu yana ortak güvenlik ve savunma hususunda meydana gelen AB üyesi ülkeler içindeki Atlantikçi – Avrupacı fikir ayrılığıdır. Bu ayrışma temelde Avrupa'nın güvenliğinin tesis edilmesinde ABD ve NATO desteğinin sürmesini isteyen ve başta İngiltere ve Danimarka'dan oluşan bir grup devlet ile Avrupa'nın bağımsız ve özerk siyasi ve askeri entegrasyon düzeyi ile kendi savunma yeteneklerini sergileyebilmesini savunan diğer devlet grubu arasında yaşanmaktadır. AB'nin ilk ortak savunma girişimlerinden olan AST ve Pleven Planlarından bu yana kendini gösteren bu ayrışma özellikle Soğuk Savaş sonrası hazırlanan Maastricht Antlaşmasının üç sütunundan biri olan ODGP'de gündemin ana tartışma konusunu oluşturmuştur.

Soğuk Savaş sonrası meydana gelen güç boşluğundan istifade etmek isteyen Avrupacı görüşteki devletler özellikle Amsterdam Antlaşmasına giden süreçte BAB'ın bağımsız bir Avrupa savunması için yeniden canlandırılmasını öne sürmüşlerdir. Ancak Atlantikçi uluslar Sovyet tehdidi ortadan kalkmasına rağmen hala Avrupa'nın güvenliği için en önemli savunma yapılanmasının NATO olduğunun altını çizerek BAB'ı yalnızca Avrupa'nın savunma kolu ve NATO'nun Avrupa ayağı olarak tanımlamışlardır.

AGSP'nin ortaya konduğu 1999 Helsinki Avrupa Zirvesi Sonuç bildirisi de bu çerçevede Atlantikçi – Avrupacı fikir ayrılığından nasibini almış ve Avrupacı devletlerin itirazlarına rağmen bildiride bölgesel ve küresel tehditlerde NATO'nun en önemli yetkili merci olduğu kabul edilmiştir (Cebeci, 2018). Bununla birlikte oluşturulan Avrupa Mücadele Gücünün Avrupa Ordusu niteliği taşımadı ve NATO'nun olanak ve yeteneklerini kopyalama amacı olmadığı vurgulanmıştır. Bu çerçevede Atlantikçi ulusların NATO ile ikilik yaratacak ve iki yapı arasında çekişmeye neden olacak her türlü girişimden uzak durulması yönündeki istekleri ön plana çıkmıştır.

11 Eylül saldırısı sonrası ABD'nin düzenlediği 2003 Irak Operasyonu belki de Atlantikçi – Avrupacı görüş ayrılıklarının zirveye ulaştığı en önemli olaylar arasındadır. O dönem eski – yeni Avrupa arasındaki bölünmenin temelini oluşturan bu fikir ayrılığı kapsamında Fransa ve Almanya'nın başı çektiği Avrupacı devletler bir Zirve düzenleyerek AB'nin bağımsız askeri imkan ve yetkinliklerini kullanacağı bir Avrupa Karargahı

kurulmasına karar vermişlerdir (Cebeci, 2018: 157). Belçika'nın Tervuren kasabasına kurulması kararlaştırılan Avrupa Karargahı fikrine ise NATO'ya alternatif bir yapı oluşturma girişim olarak değerlendiren Atlantikçi uluslar ise tepkilerini göstererek kararın alındığı zirveyi 'Tervuren Vakası' olarak tanımlamışlardır (Cebeci, 2018: 157). İki görüş arasındaki ayrışmanın keskinleştiği bu dönem özellikle İngiltere'nin arabuluculuk faaliyetleri ile kontrol altına alınmış ve Avrupa devletleri 'Avrupa Karargahı' kurma planından vazgeçmişlerdir. Ancak bu olay Avrupa Ordusuna yönelik somut bir girişim olarak AB tarihinde yer almış ve bu süreçten sonra AB'nin NATO'dan bağımsız bir güvenlik ve savunma yapılanması oluşturma düşüncesi gündemden hiç eksik olmamıştır.

Birliğin kurulduğu günden bu yana en önemli soru işaretlerinden biri olarak kabul edilen üyelikten çıkış sorunsalı AB güvenliğinin önündeki en önemli iç tehditlerden bir diğeridir. Bu çerçevede Ocak 2020'de İngiltere'nin Avrupa Birliğinden ayrılmasını ifade eden Brexit süreci AB bütünleşmesine yönelik doğrudan bir iç tehdit olarak örgütün entegrasyon konusunda ortaya koyduğu 'üye devletler arası dayanışma' algısını etkilemiştir. AB'nin son yıllarda özellikle Brexit süreci sonrası konumu göz önüne alındığında Birliğin artık tüm Avrupa kıtasını kapsamayı hedefleyen bir sistem olarak görülmediği net ortadadır. Ancak bununla birlikte AB hala kıta Avrupa'sında devletlerarası işbirliğinin en önemli kilit aktörlerinden birini temsil etmektedir.

Birliğe dahil olduğu andan itibaren AB'nin belirli siyasi ve ekonomik entegrasyon girişimlerine seviyeli yaklaşan İngiltere'nin Brexit süreci ile örgütten ayrılmasının altında egemenlik ve ekonomik nedenler yatmaktadır. Özellikle 2008 küresel ekonomik krizi sonrası Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ekonomileri çökme seviyesine gelen üye ülkelere Euro bölgesine dahil olmamasına rağmen AB üyesi olduğu için İngiltere'nin de finansal destek sağlaması, ülkenin bütçesinde ağır bir yük oluşturmuştur.

AB ile ilişkilerinde kazan – kazan prensibine sahip olmadığını düşünen İngiltere'nin Brexit ile Birlikten ayrılmasına sebep olan bir diğer faktör ise göç ve mülteci sorunudur. Özellikle Müslüman mülteci sayısının Avrupa genelinde artış göstermesi İngiltere içinde de ulusal ekonomiye adapte olamamış yoğun işsiz göçmen kitlesini ortaya çıkarmış ve bu durum yabancı düşmanlığını giderek artırmıştır (Caşın vd., 2020: 592). AB'nin önemli iç tehditlerinden kabul edilen ve Avrupa kıtasındaki milliyetçiliğin

yükselmesinde en kritik rolü oynayan sağ partilerin⁸ oy oranları küresel ekonomik krizler, Arap Baharı sonrası oluşan mülteci akını ve Brexit süreci sonrası ciddi düzeyde artmıştır. Bu kapsamda ise özellikle Fransa'da Cezayirlilere, İngiltere'de Pakistan, Hindistan, Bangladeş asıllılara ve siyahilere, Almanya'da ise Türklere yönelik ötekileştirici ve dışlayıcı uygulamalarda yükseliş trendi söz konusu olmuştur (Ülger, 2014). Bu çerçevede içerisinde ise geçmişte yalnızca İngilizlere ait bir siyasi tutum olarak kabul edilen Avrupa Şüphesizliği günümüzde tüm AB üyesi ülkelerde geniş kitleler tarafından kabul gören bir eğilim haline gelmiştir.

İngiltere'nin AB'den ayrılışının ilk sinyalleri geldiğinde Birlik içerisinde ilk aklı gelen durum bunun bir 'domino etkisi' yaratacağı olasılığıydı. Bu kapsamda özellikle İngiltere'nin AB'ye yönelik siyasi tutumunun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini etkileyebilmesi ve Fransa başta olmak üzere diğer Batı Avrupa ülkelerindeki popülist sağ partilerin oy oranlarını artırabilmesi AB'nin güvenliğini doğrudan etkileyen felaket senaryolarıydı.

Ancak gelinen süreç itibarıyla İngiltere'nin AB'den ayrılışı sonrası her ne kadar Avrupa çevresinde milliyetçi kökenli sağ partiler kısmen oy oranlarını yükseltse de düşünüldüğü gibi AB'nin dağılmasına sebep olacak gelişmeler yaşanmamıştır. Hatta aksine Almanya, İngiltere'den kalan güç boşluğunda etkin konumu daha da kuvvetlendirerek Fransa – Almanya eksenli güçlü işbirliği oluşumunu ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda her ne kadar İngiltere gibi etkin bir ülkenin AB'den ayrılması Birliğin operasyonel gücünü azaltsa da Brexit süreci sonrası özellikle ODGP ile ilgili hususlarda muhalefet büyük ölçüde azalmış ve ortak güvenliğe dair politikalara hiç olmadığı kadar hız verilmiştir.

4.2. 21.Yüzyılda Gelişen ODGP ve Avrupa Ordusu Düşüncesi

AB'de Avrupa Ordusu düşüncesinin gelişimi için öncelikli olarak NATO – AB ilişkisi ele alınmalıdır. Zira SSCB'nin dağılması ile NATO'nun varoluş amacı sorgulanmasına sebep olmuş, ortak savunma hususunda Avrupa ülkeleri ile ABD arasında

⁸ Avrupa kıtasındaki sağ kökenli partileri Fransa'da Ulusal Cephe, Almanya'da Alternatif AfD, Hollanda'da Hollanda Özgürlük Partisi, İtalya'da İtalya Kuzey Birliği Partisi ve Avusturya'da Özgürlük Partisi olarak sıralayabiliriz.

bir bağımlılık ortaya çıksa da ABD'nin Avrupa'da askeri varlığını onaylamayan devletlerin tutumları 'Avrupa Ordusu' düşüncesinin temel motivasyonunu oluşturmuştur.

Bu çerçevede Soğuk Savaş sonrası NATO'nun varlığını sağlayan temel düşman aktörün ortadan kalkması akıllara doğrudan NATO'nun bundan sonraki misyonunu getirmiştir. AB içerisinde ise NATO'nun mevcut durumu ile ilgili farklı görüşler dikkat çekmektedir. Fransa, Almanya gibi NATO'nun Avrupa'daki varlığının problemleri çözmekten ziyade problemin kendisine dönüştüğünü savunan AB üyesi ülkeler olduğu gibi, ABD'yi Avrupa savunma hususunda devamlı görmek isteyen İngiltere gibi devletlerde bulunmaktaydı. Bu kapsamda İngilizlerin NATO'nun temel görevini '*Rusları dışarıda, Amerikalıları içeride ve Almanları altta tutmak*' (Caşın vd., 2020). olarak tanımlaması da İngiltere'nin ABD ve Avrupa güvenliği yaklaşımı özetler niteliktedir.

ABD'nin olmadığı bir Avrupa güvenlik yapılanması oluşturma düşüncesi özellikle Fransa ve Almanya tarafından büyük destek görmüştür. Öyle ki Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron 2018 yılında Europe 1 isimli radyo kanalında yaptığı konuşmada AB'nin gerçek bir Avrupa ordusuna sahip olmadıkça Avrupalı vatandaşlarını koruyamayacağını ve ABD, Rusya ve Çin'le mücadele de daha güçlü Avrupa'ya sahip olmak için en önemli yolun Avrupa ordusunu oluşturmak olduğunu ifade etmiştir (Journal, 2018). Aynı yıl içerisinde Almanya eski Şansölyesi Angela Merkel'de Avrupa'nın geleceği konulu bir konuşmasında gerçek bir Avrupa ordusu vizyonu üzerinde çalışılması gerektiğini ve üye ülkelerin bir araya geldiklerinde ortak çıkarlarını ve normatif değerlerini daha iyi savunabileceklerini vurgulamıştır (The Guardian , 2018). Bu konuşmaya ilave olarak ise Merkel, kurulması planlanan Avrupa Ordusunun NATO'ya karşı bir yapı olmayacağını, transatlantik ilişkilerin bir uzantısı olarak NATO içerisinde yer alabileceğini belirtmiştir. AB'nin en önemli üye devletlerinden kabul edilen Fransa ve Almanya liderlerinin desteklediği Avrupa Ordusu düşüncesine bu kapsamda hem olumlu hem de olumsuz eleştiriler gelmiştir. Dönemin ABD Başkanı Trump özellikle Macron'un ifadelerine karşılık 1. ve 2. Dünya Savaşını hatırlatarak Avrupa'nın en önemli güvenlik tehditlerinin yine Avrupa içerisinden çıktığını ifade etmiş ve ABD'nin kurtarıcı rolüne dikkat çekmiştir (AA, 2018). ABD'nin AB temsilcisi Gordon Sundland ise AB üyesi ülkelerin daha NATO'nun savunma harcamalarına gereken kaynağı sağlayamadığını bu nedenle Avrupa Ordusunun NATO'nun alternatifi olmadan yalnızca onun onayıyla tamamlayıcı konumunda oluşabileceğini belirtmiştir (Caşın vd., 2020: 564). Bu eleştirilerin

yanı sıra AB'nin lokomotif ülkeleri kabul edilen İspanya ve İtalya Avrupa Ordusu projesine destek verirken, Macaristan, Çekya, Polonya ve Slovakya askeri gücün mülteci sorununa karşı kullanıldığı ve sınır güvenliğini artırmaya fayda sağladığı takdirde Avrupa Ordusu fikrine olumlu baktıklarını açıklamışlardır.

AB'nin iki ciddi gücü Almanya ve Fransa'nın Avrupa'ya özel bir güvenlik semsiyesi oluşturma girişimleri 2019 yılında iki ülke arasında imzalanan Aachen Antlaşması ile bir sonraki seviyeye ulaşmıştır. AB siyasi entegrasyonunun derinleşmesini ve iki ülke arasındaki yakın işbirliğinin güçlendirilmesini hedefleyen Aachen Dostluk Antlaşması, Brexit süreci ve sağ partilerin hızlı yükselişi başta olmak üzere AB'nin yüzleştiği güncel sorunlara karşı savunma, ekonomi, kültür ve eğitim gibi alanlarda iki ülkenin birlikte hareket edeceği mesajını vermektedir. Bununla birlikte Antlaşma ile hayata geçirilen en somut uygulama ise Fransız – Alman Savunma ve Güvenlik Konseyinin (DFVSR) kurulması olmuştur.

Askeri alandaki işbirliğini öngören ve ortak savunmaya yönelik düzenlemeleri içeren Antlaşma çerçevesinde Fransa ve Almanya savunma ve güvenlik politikalarında ortak işbirliğini taahhüt ederek, herhangi bir olası saldırı durumunda birbirlerine askeri teçhizat ve yetkinliklerini kullanma sözü vermektedir. Zaten NATO'ya dahil olan devletlerin 5.madde çerçevesinde bu taahhütleri vermiş olmasına rağmen iki ülkenin uzun süren siyasi girişimler sonucu bu antlaşmayı ortaya koymasının Avrupa Ordusu fikrinin temellerini oluşturmaktadır.

Tüm bu gelişmeler çerçevesinde Avrupa Ordusu fikrine yönelik en önemli somut adım 15 Kasım 2017'de 25 AB üyesi tarafından imzalanan 'Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği (PESCO) Savunma Antlaşması ile atılmıştır (Caşın vd., 2020: 564). PESCO yapısını ortaya çıkaran bu antlaşma özellikle Avrupalı ülkelerin savunma harcamalarının düzenlenmesini, AB vatandaşlarının korunmasını ve ortak güvenlik ve savunma yapılanmasını oluşturmayı hedeflemektedir. Aynı zamanda AB üyesi devletlerin topraklarını ve halklarının güvenliğini korumayı amaçlayan antlaşmada alınan kararlar üye ülkelere karşı bağlayıcılık taşımaktadır. AB üyesi 27 ülkenin 25'nin imzaladığı PESCO antlaşmasına Malta ve Danimarka antlaşmayı taraf olmayı reddetmiştir. Bu çerçeveden bu ülkelerin Avrupa'da kurulacak hiçbir savunma antlaşmasına dahil olmayacağı gerekçesi ile PESCO yapısına katılmaması ve ortak savunma konusunda yalnızca istekli olan devletlerin antlaşmaya dahil olması farklılaştırılmış entegrasyon anlayışının bir göstergesidir.

PESCO ilk ortaya çıktığında NATO çerçevesinde faaliyet gösterecek bir yapı olarak öngörülmüştür. Ancak AB'nin buradaki öncelikli ana hedefi NATO'dan bağımsız hareket eden bir güvenlik yapılanması oluşturmaktır. Bu nedenle Avrupa Savunma Fonu tarafından 2020 yılı itibariyle yıllık 5 milyar Avro fonla desteklenen PESCO'nun Avrupa'nın 21.yüzyıl güncel güvenlik tehditlerine karşı geliştirdiği en önemli ODGP adımı olduğu ve Avrupa Ordusu düşüncesinin bu yapı üzerinden şekilleneceği ifade edilebilir.

4.3. PESCO

Güvenlik ve savunma gibi siyasi boyuttaki hassas alanlarda AB'nin entegrasyon seviyesini yükseltmesi oldukça uzun vadede gerçekleşmiştir. Uzun yıllar süren girişimler sonucu geliştirilen AB Ortak Güvenlik ve Savunma Politikaları son dönemde artan askeri bütünleşme motivasyonu ile etki alanını genişletmiştir. Bu çerçevede hedefleri ne olursa olsun AB üyesi ülkeler Birlik içerisinde daha yakın askeri işbirliğini geliştirme ihtiyacı hissetmektedir. AB'nin bağımsız savunma yetkinliklerini geliştirebilmesi yönünde atılan en önemli adımlardan olan PESCO'nun işlevsellik kazanmasına ilişkin stratejik planlamalar ise ilk kez Aralık 2013'de düzenlenen AB Zirvesi ile başlamıştır. Gerçekleştirilen bu zirve, özellikle küresel düzende siyasi istikrarsızlık yaratan Suriye ve Libya iç savaşına yönelik OGSP ve NATO kapsamında düzenlenen askeri faaliyetler hakkındaki Avrupalı – Atlantikçi görüş ayrılıkları sonucu yapılan ilk savunma içerikli görüşmedir (Turhan, 2019: 357). Zirve sonunda alınan kararlarda genel çerçevede savunmanın oldukça mühim bir husus olduğu görüşünden hareketle AB'nin güncel tehditlere karşı etkin bir OGSP oluşturması gerektiğini vurgulamaktadır (European Council, 2013). Bu kapsamda da Birlik üyesi devletler AB içerisinde daha fazla yükümlülük almayı, ortak savunma ve güvenlik konularında yatırımlarını artırmayı ve askeri entegrasyonun gelişimine yönelik yakın işbirliği kanalları kurmayı taahhüt etmişlerdir.

2013 AB Zirvesi, OGSP'nin işlevselliğinin artırılması, yetkinliklerin geliştirilmesi ve AB savunma sanayisinin kuvvetlendirilmesi olmak üzere üç temel hedefi öncelikli olarak belirlemiştir (Turhan, 2019: 357). 2013 yılında düzenlenen bu zirve doğrudan PESCO yapısına ilişkin hüküm belirtmezken, Haziran 2016'da da hazırlanan AB Küresel Güvenlik Stratejisi, üye ülkeler arasında yakın işbirliğinin daha sonra yapılandırılmış

işbirliğine dönüşeceği vurgusunu yaparak PESCO'ya ilişkin düzenlemeleri işaret etmiştir (The European External Action Service , 2016).

Bu çerçevede ilk somut adım ise 2015 Paris saldırıları sonrası Fransa'nın Lizbon Antlaşmasınının 42. Maddesinin 7.Bendinde bulunan 'savunma maddesini' uygulamaya koyması ile atılmıştır (Naumovski vd., 2020: 12). 2016 yılında ise dönemin AB Dışişleri ve Güvenlik Politikaları Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'nin liderliğinde oluşturulan AB Güvenlik ve Savunma Küresel Stratejisi tüm sürdürülebilir çözümlerin askeri bir boyutunun olduğunu vurgularken, AB'nin stratejik özerkliğinin hedeflenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bu çerçevede 2016 Avrupa Küresel Stratejisi güncel tehditlere yönelik jeostratejik bir yaklaşım benimsemiş ve üye devletler arasında geçerli olacak dört farklı 'ortak çıkar' ortaya koymuştur (Nocon vd., 2019).

1. Hem Avrupa içinde hem de dışında barışı ve güvenliği teşvik etmek
2. Avrupa'nın ticarete olan ekonomik bağımlılığını dikkate alarak açık ve adil bir uluslararası ekonomik sistem oluşturmak
3. AB'nin norm ve değerlerine yönelik saygıyı teşvik etmek
4. Temel ilke olarak çok taraflılık ile kurallara dayalı bir küresel düzen tesis etmek

Bu dört ana madde göz önüne alındığında AB'nin bu hedefleri gerçekleştirme adına elindeki tüm araçları etkin bir biçimde kullanması gerektiği dikkati çekmektedir. Bu çerçevede çoğu siyaset bilimci de güvenlik ekseninde ortaya konan bu çıkarların yalnızca ortak savunma meselesi ile ilişki olmadığını ifade etmektedir (Nocon vd., 2019). Nitekim öngörülen bu dört ortak çıkarda güvenliği güçlendirme adına askeri yetkinliklerin yanı sıra ticaret ve enerji politikalarını da içinde barındırmaktadır. Bu kapsamda AB'nin tarihsel gelişimi analiz edilecek olursa dikkati çekecek ilk husus Birliğin iktisadi politikalar ve mali uygulamalarda küresel çapta etkin bir aktör iken askeri gelişim konularında zayıf bir yapıya sahip olduğu olacaktır. Bu nedenle bazı AB üyeleri tüm savunma yetenekleri için NATO'ya güvenmeye devam etmeyi ve politikalarını bu yönde geliştirmeyi hedeflerken, diğer Avrupa ulusları stratejik ortaklık çerçevesinde AB içerisindeki savunma yeteneklerini artırmayı amaçlamaktadır. Bu süreçten sonra ise girişimler hız kazanarak 25 AB üyesinin kabul ettiği PESCO yapısı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede meydana gelen güvenlik yapılanması ortak silahlanma projeleri üretme ve silahlı kuvvetlerin kendi aralarında yakın işbirliği geliştirme çabaları ışığında Avrupa Ordusunun zeminini oluşturmaktadır.

2017 yılının Haziran ayında düzenlenen AB Zirvesinde ise şekillenen güncel tehditlere yönelik Birlik içerisinde etkin bir güvenlik ve savunma yapılanması kurulmasına karar verilmiş bu çerçevede üye uluslara oluşturulacak PESCO yapısına ilişkin genel ilkeleri ve katılım koşullarını belirlemek adına 3 ay süre tanınmıştır (Turhan, 2019: 359). Aynı yıl içerisinde Almanya, İtalya, Fransa, İspanya, Belçika, Hollanda, Finlandiya ve Çek Cumhuriyetinden oluşan 8 üye ulus PESCO'nun kuruluşuna yönelik düzenlemeleri içeren taslak planını sunmuşlardır. Bu taslak planı AB üyelerinin çoğunluğundan onay almış ve 23 üye devlet AB Dışişleri Konseyi toplantısında PESCO'nun idari hükümlerinin belirtildiği ortak bildiriye yayınlamışlardır (Turhan, 2019: 359). Aralık 2017'de ise PESCO, İrlanda ve Portekiz'in de katılımıyla güncel mevcut 25 üyeli yapısına kavuşmuştur. Bu çerçevede özellikle askeri kabiliyetlerinin verimli bir şekilde kullanılmamasının eksikliğini yaşayan Avrupa savunması için PESCO bu kapsamda oldukça ihtiyaç duyulan ve umut verici bir girişim olmuştur.

PESCO yapısının detaylı analizi yapılmadan önce 'stratejik özerklik' (*strategic autonomy*) kavramının tanımının verilmesi bu çerçevede oldukça faydalı olacaktır. Stratejik özerklik ' dış politika ve güvenlik hususlarında üçüncü taraflarla işbirliği içinde yada gerekirse tek başına gerçekleştirilecek kurumsal, siyasi ve maddi araçlar ile öncelikleri belirleme ve karar alma yeteneği' olarak tanımlanabilmektedir (Sweeney vd., 2020: 2). İlk kez 2016 yılında hazırlanan Avrupa Küresel Güvenlik Stratejisinde yer alan 'stratejik özerklik' terimi, PESCO kapsamında AB'nin dış müdahale yada bağımlılık olmadan kendi güvenlik ve savunma alanındaki yetkinliklerini geliştirmesi ve bağımsız ortak güvenlik yapılanmasını oluşturması gibi iddialı ve uzun vadeli hedefleri işaret etmektedir. Bu kapsamda stratejik özerklik, AB çerçevesinde gelişen güvenlik ve savunma işbirliğini ve uluslararası bir aktör olarak bunun AB üzerindeki etkilerini analiz etme konusunda önemli bir kavramdır. Günümüzde NATO-AB rekabeti, Brexit süreci ve Rusya'nın dış politika hamleleri AB'nin stratejik özerkliğine yönelik ciddi tehditler arasındadır. Ancak bir diğer taraftan sayılan tüm bu güncel tehditler aynı zamanda AB'nin stratejik özerklik hamlelerinin bir sonucu olan PESCO'nun da oluşumunu yaratan etmenlerdir. Bu çerçevede bazı akademisyenler ABD'nin Asya – Pasifik bölgesine yönelik eğilimi ve Avrupa kıtasındaki mevcut gelişmeler sonrası AB'nin daha büyük bir stratejik özerklik arayışında olmasından başka bir seçeneği olmadığını iddia etmektedir (Donath, 2019: 7). Bu durum özellikle Emmanuel Macron'un siyasi söylemlerinde sıklıkla stratejik özerklik vurgusu yaptığının da kısmen açıklamaktadır.

AB üyesi ülkeler için askeri alanda derin entegrasyonu öngören savunma yapılanması olan PESCO'nun hukuki zemini Lizbon Antlaşmasının 42. Maddesinin 6.bendi, 46.madde ve 10 numaralı protokole dayanmaktadır (Taner, 2021: 79). Lizbon Antlaşmasının 42.maddesinin 6.bendinde 'askeri yetenekleri daha yüksek kriterleri karşılayan ve bu alanda en zorlu görevler için birbirlerine daha bağlayıcı taahhütlerde bulunan üye uluslar, AB çerçevesinde kalıcı yapılandırılmış işbirliği kuracaklardır' (AB Başkanlığı, 2011) hükmüne yer alırken, 46.madde de ise istekli ve minimum düzeyde şartları yerine getiren üye ulusların taleplerini Konseye ve AB Yüksek Temsilcisine ilettikten sonra 3 ay içerisinde Konseyin Yüksek Temsilciden fikir alarak nitelikli oy çokluğu prensibi ile PESCO'nun hayata geçirilmesi hususun oylamaya sunulacağı belirtilmiştir (AB Başkanlığı, 2011: 27). Ayrıca yine 46.maddede PESCO'nun uygulamaya geçildikten sonraki süreçte OGSP boyutunda alınan kararların PESCO'ya dahil olan üye uluslar tarafından oy birliği usulü ile alınacağı ifade edilmiştir. Bu çerçevede Avrupa devletlerinin ortak politikalar ile ilgili farklı hızlarda veya farklı hedeflere doğru hareket etmeyi tercih ettikleri bir süreç olarak ifade edilen farklılaştırılmış entegrasyonun PESCO yapısındaki yansıması özellikle AB Antlaşmasının 46.maddesinde ön plana çıkmaktadır. Bu maddeden anlaşılacağı üzere ortak güvenlik ve savunma hususunda entegrasyonun derinleştirilmesine istekli üye ülkelerin, dış politika stratejileri nedeniyle bu konuya uzak duran veya gerekli şartları yerine getiremeyen üye devletler tarafından engellenmesini önlemesi bakımından PESCO farklılaştırılmış entegrasyonun en önemli somut örneklerinden birisidir (Turhan, 2019: 356). Özellikle PESCO çerçevesinde alınan kararlar göz önünde bulundurulduğunda AB'nin diğer farklılaştırılmış entegrasyon uygulamalarına kıyasla oylama prensipleri, fonlama süreçleri ve devletlerin dahil olma prosedürleri açısından bu yapının AB'nin en esnek farklılaştırılmış entegrasyon örneği olduğu ifade edilebilmektedir. Zira PESCO, OGSP'nin ortak güvenlik ve savunma boyutuna ilişkin hususlardaki bütünleşmede tüm üye devletlerin aynı ölçüde, aynı süreçte ve aynı hızda ilerleme kaydedip uygulamaya geçme zorunluluğunu ortadan kaldırarak, otonom bir savunma yapılanması olarak esnek kurumsallaşmayı ortaya çıkarmaktadır. Bu durum AB'nin küresel ve bölgesel bir savunma aktörü olarak işlevselliğini kanıtlayacak bir çok farklı proje ve faaliyetlerin hayata geçirebilme şansını da ciddi oranda artırmaktadır.

PESCO'ya dahil olan devletlerin yerine getirmesi gereken yükümlülükler ise AB Antlaşmasının 42.maddesi ile kurulan Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliğine İlişkin 10 Nolu

Protokol'de yer almaktadır. 5 ayrı maddede özetlenen bu taahhütler şu şekildedir (EUR-Lex, 2008):

1. Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girdiği süreçten itibaren savunma alanında yapılan yatırım harcamalarının düzeyine ilişkin öngörülen hedeflere ulaşmak amacıyla işbirliği gerçekleştirmek ve AB'nin uluslararası sorumlulukları ışığında bu hedefleri düzenli olarak gözden geçirmek
2. Askeri ihtiyaçların tespitini sağlamak, savunma araçlarını ve yeteneklerini bir havuzda toplayarak uyumlaştırmak ve eğitim ve lojistik alanlarında işbirliğini mümkün olduğunca teşvik etmek
3. Ulusal karar alma ilkelerini gözden geçirmek de dahil olmak üzere askeri güçlerin işlevselliğini ve esnekliğini artırmak için ortak hedefler belirleyerek somut önlemler almak
4. Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü içerisindeki girişimlere zarar vermeyecek şekilde 'Yetenek Geliştirme Mekanizması' kapsamında oluşan eksiklikleri giderebilmek için gerekli önlemleri sağlamak adına birlikte çalışmak
5. Gerektiğinde Avrupa Savunma Ajansı çerçevesinde ortaya konan Avrupa Ekipman Projelerinin geliştirilmesinde yer almak

Bununla birlikte devletler 'üzerinde anlaşmaya varılan hedeflere ulaşmak için savunma bütçelerini reel olarak düzenli artırmayı ve savunma harcamalarının %20'sini PESCO yatırımlarına ayırmayı' taahhüt etmişlerdir. Elbette ki burada belirtilen %20 savunma harcaması hedefinin bir çok üye devlet tarafından büyük olasılıkla ulaşılamayacak kadar yüksek olduğu oldukça açıktır. Ancak NATO çerçevesinde devletlerin imzaladıkları %2 barajı AB'nin daha düşük bir sayı belirlemesini imkansız hale getirmiştir. Bu durum PESCO taahhütlerini yerine getirme konusunda bir zorluk ortaya koysa da devletlerin bu hususta kolaylık sağlamaları için oluşturulmuş uygulamalarda mevcuttur. Avrupa Komisyonunun 2021 – 2027 yıllarını kapsayan bütçe döngüsünde geçerli olacak yaklaşık 5 milyar Euro tutarındaki Avrupa Savunma Fonu önerisi bu kapsamda örnek verilebilir (Biscop, 2018: 163). Ayrıca AB bütçesinden ayrılacak bu fon özellikle PESCO çerçevesinde geliştirilecek projelerde %10 ek bonus içermektedir. Günümüzde PESCO üyesi ülkelerin yatırım için yıllık olarak harcadıkları miktarın yaklaşık 35 milyar olduğu hesaba katılırsa, savunma fonundan gelecek bu tutar göz ardı edilmemelidir. Elbette ki AB bütçesi de üye devletlerin katkılarıyla oluşmaktadır ancak

Avrupa Savuna Fonu yeni bir finansman aktör olarak özellikle savunma hususunda kilit önem taşıyan projeleri başlatma konusunda üye ülkelerin kararlarını yönlendirme potansiyeli taşımaktadır.

PESCO yetenekli ve istekli AB üyesi ülkeleri arasındaki savunma işbirliğini derinleştirmek için AB Antlaşmasına dayalı bir yapıdır. Oluşturulan bu savunma yapılanmasının temel hedefleri kısaca: AB'nin uluslararası bir güvenlik aktörü olarak kapasitesini artırmak, AB vatandaşlarının korunmasına katkıda bulunmak ve savunma harcamalarının işlevselliğini en üst noktaya çıkarmak olarak sıralanabilir. Bununla birlikte AB'nin ODGP'nin geleceğine yönelik attığı en önemli adımlardan kabul edilen PESCO, özellikle siyasi entegrasyonda ortaya konan hedeflerin geliştirilmesi sonucu 27 AB üyesinden 25'nin oluşturacağı silahlı kuvvetler gücü ile Avrupa kıtasına yönelik güncel tehditleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.

Özellikle PESCO'nun lider ülkelerinden olan Fransa bu kapsamda Afrika ve Ortadoğu başta olmak üzere sorunlu bölgelerdeki kriz yönetimi operasyonlarını yürütebilmek için yetenekleri güçlendirmeye ilişkin son derece iddialı askeri misyonları PESCO yapısı ile hayata geçirmeyi hedeflemiştir. Bu çerçevede Almanya'nın desteğini alan Fransa, Emmanuel Macron'un zaferinden sonra iki ülke arasında stratejik ortaklığı savunma hususlarında ikili işbirliğine dönüştürmeyi öncelikli amaç olarak belirlemiştir.

Ancak Haziran 2017'ye dek iki ülke arasında PESCO konusunda ciddi uyuşmazlıklar söz konusu idi. Zira Paris ve Berlin PESCO'ya yönelik iki farklı yaklaşımı benimsemekteydi. Fransa, PESCO'ya katılım sürecinde ciddi askeri taahhütleri barındıran yüksek giriş kriterlerini öngörürken, Almanya ise ülkeler arası farkların güçlendirilmemesi ve PESCO'nun kapsayıcılığının azalmaması adına katılım için çok yüksek standartlar koyulmaması gerektiğini savunmuştur.

Bu çerçevede Almanya'nın farklılaştırılmış entegrasyonun öngördüğü esnek politikalara öncelik verdiği ifade edilebilir. Farklılaştırılmış entegrasyonun ortaya koyduğu bu kapsayıcı yaklaşım PESCO'ya dahil olacak devletlerde yüksek düzeyde potansiyel yada operasyonel varlığa sahip olma zorunluluğunu ortadan kaldırmış ve devletlerin kendi yetenekleri çerçevesinde PESCO girişimlerine katkıda bulunabilmesine olanak sağlamıştır. Bununla birlikte yine farklılaştırılmış entegrasyon anlayışı sayesinde her üye devletin

PESCO kapsamında belirtilen hedeflere ulaşması için kendi programını hazırlamasına izin verilmiştir.

Bu farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımı özellikle NATO'yu ana güvenlik sağlayıcısı olarak gören Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin de endişelerini ortadan kaldırdığı için bir çok Avrupa ülkesi tarafından olumlu karşılanmıştır. Nitekim bu tartışma sonucunda da Fransa etkin PESCO amacına rağmen Almanya'nın eğitim, sağlık, lojistik gibi askeri olmayan alanlardaki kapasiteyi geliştirmeyi amaçlayan projelerine destek vermiş ve anlaşmazlık büyük oranda giderilmiştir.

4.3.1. Kurumsal Yapısı

PESCO'nun kurumsal yapısı AB'nin bugüne kadar farklılaştırılmış entegrasyona izin vermeyen ortak güvenlik ve savunma uygulamalarından farklı olarak hükümetlerarası düzeyden sınırlı da olsa uzaklaşmaktadır (Turhan, 2019: 360). Bu çerçevede PESCO'nun idari yönetimi 'Konsey Seviyesi' ve 'Proje Seviyesi' olmak üzere iki ayrı düzeyde gerçekleşmektedir. Konsey Seviyesinde PESCO'nun temel idari süreci, misyonları, ilkeleri ve oluşturulan projelerin işlevsellik kazanması gibi hususlardaki hükümler PESCO'ya dahil olan üye uluslar tarafından oy birliği usulü ile alınmaktadır. Bu çerçevede oy çokluğu ilkesi yalnızca Lizbon Antlaşmasına ek oluşturulan 10 nolu protokolde belirtilen taahhütlerin yerine getirilememesi ve yeni üye katılımına ilişkin konularda uygulanmaktadır. Ancak bununla birlikte PESCO'ya dahil olan devletlerin yerine getirmesi beklenen taahhütlerin bağlayıcılığının ilgili metinlerde ucu açık ve belirsiz bırakılması yerine getirilmeyen yükümlülüklerde herhangi bir yaptırım yada üyeliğin askıya alınmasını olanaksız kılmaktadır. Fakat yine de AB'nin bugüne kadar uygulamaya koyduğu OGSP stratejileri ve uygulamaları göz önüne alındığında PESCO'nun belli taahhütleri ışığında sınırlı bir kontrol mekanizması ortaya koyduğu ifade edilebilir.

PESCO'nun idari işlevini sürdüren diğer bir düzey olan 'proje seviyesinde' ise Konsey seviyesinde kabul edilen ve PESCO'nun etkinliğini ortaya koyacak projelerin uygulanmasına ilişkin hususlar söz konusudur. Bu seviyede alınan kararlar projelerde etkin rol alan üye ülkeler tarafından oybirliği usulü ile alınmaktadır. 25 Haziran 2018'de yayımlanan Konsey kararına göre PESCO projelerine katılım ve yönetsel süreçlere ilişkin hususlarda hükümlerde yine oy birliği prensibine göre alınmaktadır (Turhan, 2019:

360). Bu çerçevede PESCO’da alınan kararların çoğunlukla oybirliği prensibi ile alınması OGSP kapsamında geliştirilen diğer uygulamalar ile hükümetlerarası seviyede benzerlik göstermektedir. Ancak diğer bir taraftan AB kurum ve aktörlerin operasyonel faaliyetlerde ve üye ülkelerin taahhütlerinin denetlenmesinde oynadıkları roller kısıtlı da olsa PESCO’nun supranasyonel imajını ön plana çıkarmaktadır.

Bu çerçevede OGSP içerisinde yer alan önemli AB kurum ve aktörlerini Avrupa Savunma Fonu (EDF), Koordineli Yıllık Savunma Değerlendirmesi (CARD) ve PESCO olarak sıralayabiliriz. Oluşturulan bu yapılar savunma araştırmaları ve işbirliği projelerinin finansmanına katkıda bulunmayı ve bunu yaparken de Avrupa savunma sanayisinin altyapısını güçlendirmeyi hedeflemektedir. 2017’de AB Konseyi tarafından savunma harcamalarının koordine edilmesi, savunma alanında işbirliğinin güçlendirilmesi ve savunma yetkinliklerinin geliştirilmesi amacı ile kurulan CARD bu kapsamda üye ülkeler arasında savunma yeteneklerinin uyumlaştırılmasını da hedeflemektedir. Üye ülkelerin savunma bütçeleri için yıllık bir koordineli savunma incelemesine yönelik oluşturulan CARD yapısı sayesinde PESCO projelerindeki eksiliklerin tespit edilmesi de mümkün hale gelmiştir. PESCO yapısına dahil olan üye devletler aynı zamanda CARD’ı maksimum düzeyde destekleme ve CARD bünyesinde gerçekleştirilen girişimlere katkı sağlama konusunda taahhütte bulunmuşlardır (Turhan, 2019: 361). Ancak her ne kadar bu yükümlülük OGSP’nin savunma boyutunun derinleşmesine imkan tanısa da, Konsey tarafından katılımcı üye ulusların gönüllüğü vurgulanmış ve hükümetlerarası düzeyde sınırlama çizilmiştir.

OGSP içinde yer alan bir diğer önemli AB yapısı olan EDF ise Avrupa Komisyonu tarafından 2017 oluşturulmuş olup Birliğin savunma boyutundaki ARGE çalışmalarına yönelik yatırımları artırmayı hedefleyen fondur. Avrupa Komisyonun kararıyla EDF’nin PESCO dışındaki yetkinlik geliştirme ve yatırım projelerinin yüzde 20’sini, PESCO içerisindeki projelerin ise yüzde 30’unu finanse etmesi kabul edilmiştir (Turhan, 2019: 362). PESCO projelerinin finansmanında EDF’nin payının yüksek olması bu çerçevede EDF’nin yöneticisi konumunda olan Avrupa Komisyonun PESCO üzerindeki yetkisi de artırmaktadır. Ayrıca Avrupa Komisyon Başkan Yardımcılığı görevinde bulunan Yüksek Temsilci, PESCO’ya üye olan ülkelerin yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiklerine yönelik Konseye görüş de bildirebilmektedir (Turhan, 2019: 362). PESCO’nun sekreteryası ise Avrupa Savunma Ajansı ve Birliğin güvenlik ve dış politikasının

yürütülmesinden sorumlu Avrupa Dış İlişkiler Servisi tarafından koordineli idare edilmektedir (Turhan, 2019: 362).

4.3.2. PESCO Çerçevesinde Atılan Adımlar ve Geliştirilen Projeler

Avrupa Parlamentosunun Haziran 2019 tarihinde yayınladığı bilgilendirme metninde PESCO'nun temel amacı 'yatırım, kapasite geliştirme ve operasyonel hazırlık alanlarında işbirliği geliştirmek' olarak tanımlanmıştır (European Parliament, 2019). Bu çerçevede elbette ki AB içerisindeki askeri entegrasyonun derinleştirilmesi ve askeri kapasitede stratejik özerkliğin söz konusu olması oldukça uzun vadeli hedefler arasındadır. Ancak PESCO çerçevesinde oluşturulan ve 2022 yılı itibarıyla 60'a yükseltelen PESCO projeleri bu amaç doğrultusunda atılmış en önemli somut adımlardır.

PESCO üyesi devletler tarafından onaya sunulan ve Yüksek Temsilcinin değerlendirmesinden geçen proje taslakları oybirliği usulü ise Konsey'de oylanmaktadır (Turhan, 2019: 364). Bununla birlikte ilgili projenin hayata geçirilmesi sürecindeki esas yükümlülük projeyi oluşturan üye devletlere aittir. Bu çerçevede bir projeye katılan üye uluslar kendi aralarında oybirliği prensibi ile proje sürecine ilişkin detayları belirlemektedir. PESCO projelerine dahil olan üye ulusların ilgili yükümlülükleri yerine getirmemesi yada gereken desteği vermemesi durumunda ağır bir yaptırım uygulanması yada projeden atılması oldukça düşük ihtimali olan durumlardır. Fakat yine de taahhütleri yerine getirmeyen üye devletlerde ki gelecekteki projelerde yer almama endişesi ve baskısı ülkelerin yükümlülüklerini yapma motivasyonu sağlamaktadır.

Üye devletlerin PESCO projelerindeki tercihleri ülkeler arasında iki gruba ayrılan bir sınıflandırmayı beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede devlet gücünü artırmayı ve projelendirmeyi hedefleyen ülkeler geniş yetki alanına sahip yürütme organları, askeri güç kullanma konusunda yüksek isteklikleri ve uluslararası güvenlik politikalarında etkin aktör olma hırsları ile daha fazla PESCO projesine katılım sağlamaktadır (Blockmans ve Crosson, 2019: 20). Fransa, Yunanistan, Hollanda, Polonya ve İsveç bu kategoriye dahil edilebilecek ülkeler arasındadır. İkinci grupta yer alan ve güvenlik politikalarını uluslararası bir pazarlık aracı olarak gören uluslar ise etkin aktör olma hırsı nispeten az ve askeri güç kullanma isteği toplu savunmada yüksek ancak kriz yönetimi hususunda düşüktür. Bu kümedeki üye devletler PESCO projelerine sınırlı katılım gösterdikleri gibi

özellikle Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Romanya, Slovakya gibi Atlantikçi ve NATO yanlısı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden oluşmaktadır.

PESCO projelerine yönelik yapılan en yoğun eleştiri ise ilk etapta yürütülen projelerin AB'nin ortak savunma oluşturma ve askeri entegrasyonu geliştirme hedefi için yeterli donanımda olmadığına yöneliktir. Bu çerçevede özellikle ilk turda onaylanan 17 proje dikkate alındığında yapılan eleştirilerde haklılık payı olduğu ifade edilebilir. Zira kabul edilen ilk 17 projenin 12'si eğitim, sağlık ve istihbarat alanlarında oluşturulmuş olup doğrudan Avrupa'nın askeri güvenlik ve savunmasına etki edecek hususları barındırmamaktadır (Turhan, 2019: 364). Ancak 2022 yılı itibariyle 8'i kara, 10'u hava, 8'i deniz, 4'ü uzay, 10'u yetkinlik geliştirme, 10'u eğitim ve 10'u siber alanda olmak üzere halihazırda yürütülen 60 proje, AB'nin PESCO projelerine yönelik yapılan bu eleştirileri dikkate aldığını göstermektedir⁹. Bu çerçevede özellikle AB, PESCO kapsamında yürüttüğü Havadan Elektronik Saldırı (AEA), Avrupa Saldırı Helikopterleri (TIGER Mark 3), Zırhlı Piyade Muharebe Aracı, Hafif Zırhlı Araç projeleri ile doğrudan sıcak çatışmalara dönük modernize savunma teçhizatları geliştirmektedir. Ayrıca Avrupa Askeri Uzay Gözetleme Farkındalık Ağı, Havadan Elektronik Saldırı ve AB Askeri Ortaklığı gibi yüksek profilli ve PESCO'nun ana hedeflerine uygun büyük ölçekli projelerde de çalışmalar yürütmektedir.

PESCO yapısına yalnızca bağlayıcı yükümlülükleri kabul eden AB üyeleri dahil olsa da, üçüncü ülkeler istisnai olarak siyasi, mali ve yasal kriterleri karşılamaları halinde PESCO projelerine katılmaya davet edilebilir yada projelere katılma talebinde bulunabilir. Bu çerçevede 2020 yılında Konsey kararlı ile belirlenen bu gereklilikler kısaca AB ile benzer norm ve ilkeleri paylaşmak, ortak güvenlik ve savunma çıkarlarına sahip olmak, operasyonel ve finansal desteği kapsayan katma değerler sunmak ve bilgi güvenliği antlaşması imzalamak gibi koşulları içermektedir. Üçüncü bir devletin PESCO projesine katılımı söz konusu olduğunda öncelikle proje koordinatörlerinin bu talebi Konsey'e sunmakta ve daha sonra üçüncü devletlerin katılımına ilişkin kararlar AB Antlaşmasının 46(6).maddesi uyarınca 25 PESCO üyesi devlet tarafından oybirliği ilkesi çerçevesinde alınmaktadır. Bu çerçevede 2021 yılının Mayıs ayında Konsey ABD, Kanada ve Norveç'in PESCO Askeri Hareketlilik projesine katılımına izin vermiştir.

⁹ PESCO çerçevesinde geliştirilen 60 projenin detaylı bilgileri için bakınız <https://www.pesco.europa.eu/> (Erişim tarihi 26.04.2022)

Bununla birlikte geliştirilen projeler haricinde PESCO çerçevesinde atılan en güncel adım ise 2022’de hazırlanan Stratejik Pusuladır. AB tarafından 21 Mart 2022’de onaylanan ‘Güvenlik ve Savunma için Stratejik Pusula’ (*A Strategic Compass for Security and Defence*) özellikle 24 Şubat 2022 tarihinde başlayan Ukrayna – Rusya savaşı sonrası genel siyasi konjonktürü analiz etmek ve AB’nin savunma politikasını güçlendirmeye yönelik eylem planlarını sunmak amacıyla hazırlanmıştır. Avrupa’yı ekonomik, askeri ve siyasi yönde doğrudan ilgilendiren bu sıcak çatışma karşısında geliştirilen stratejik pusulanın genel amacı AB’yi daha güçlü ve daha yetenekli bir güvenlik sağlayıcısına dönüştürmektir (European Union External Action, 2022). Bu kapsamda AB’nin stratejik özerkliğini korumayı hedefleyen Pusula, Birliğin harekete geçme kapasitesini artırmasını ve savunma yeteneklerine daha fazla yatırım yapmasını öngörmektedir. Bu çerçevede oluşturulan belge ‘harekete geç’, ‘yatırım yap’, ‘ortak ol’ ve ‘güvende ol’ başlıklarını taşıyan dört sütun ekseninde yapılandırılmıştır.

AB’nin kriz durumlarında hızlı ve etkin hareket edebilmesi için 5 bin kişiden oluşacak ‘hızlı intikal gücünün’ oluşturulması, karada ve denizde düzenli tatbikatlar düzenlenmesi ve PESCO başta olmak üzere AB’nin sivil ve askeri OGSP misyon ve operasyonlarının güçlendirilmesi ‘harekete geç’ başlığı altında öngörülmektedir (Council of the European Union, 2022). AB’nin güvenlik çıkarlarını korumak için ise PESCO bünyesinde yürütülen Uzay ve Siber boyuttaki projeleri geliştirmek ve deniz güvenliğinde AB’nin rolünü güçlendirmek ‘güvende ol’ başlığı altında yer almaktadır. ‘Yatırım yap’ hususunda ise PESCO ve EDF bünyesinde geliştirilen insansız hava ve deniz sistemleri, elektronik harp yetenekleri, uzay gözetleme, siber silahlar ve zırhlı araçlar gibi yeni nesil yüksek teknoloji savunma girişimlerine yatırım yapılması öngörülmektedir. Son sütunda yer alan ‘ortak ol’ başlığında ise ortak tehditlerle başa çıkmak için AB’nin NATO, BM, AGİT başta olmak üzere bölgesel ve stratejik ortaklarla işbirliğini güçlendirmesi, ABD, Kanada, Birleşik Krallık, Japonya gibi üçüncü ülkelerle ikili ortaklıklar geliştirmesi ve Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkeleri ile diyalog kanalları aracılığıyla PESCO başta olmak üzere OGSP misyon ve operasyonlarına katılımı teşvik etmesi öncelikli hedef olarak belirlenmiştir. Ayrıca yaklaşık 50 sayfadan oluşan bu stratejik pusulada 2025 yılına kadar PESCO’ya katılan üye devletlerin üstlendikleri tam bağlayıcı taahhütlerin yerine getirmesi ve devam eden 60 projenin üçte birinin beklenen kapasiteyi sunarak hedeflerini gerçekleştirilmesi beklendiği eklenmiştir (Council of the European Union, 2022).

4.3.3. Devletlerin Perspektifinden PESCO

PESCO bünyesinde yürütülen projeler nasıl yapının işlevselliğinin bir göstergesi ise projeleri koordine eden üye devletlerin PESCO'ya yönelik bağlılıkları da aynı derece de önemlidir. Bu çerçevede özellikle Fransa, Almanya, İspanya ve İtalya gibi AB'nin itici güçlerinin PESCO'ya dönük görüşleri yapının devamlılığı için mühim rol oynamaktadır.

Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un The Economist dergisine verdiği röportajda (The Economist, 2019) NATO içerisindeki ABD –AB ilişkisinin çöküşünü işaret ederek NATO'nun beyin ölümünün gerçekleştiğine yönelik ifadeleri ve Avrupa'nın savunma ve güvenlik konusunda özerklik sağlamasına dönük uyarıları askeri projelere yönelik çalışmaların ivmesini hızlandırmıştır. Fransa'ya göre AB, terörizm ve mülteci sorunu gibi en önemli uluslararası tehditlerden doğrudan etkilenebilen bir aktör olarak güvenlik ve savunma alanındaki eylemlerini derinleştirmelidir. Bu nedenle de özellikle ABD'nin Avrupa'daki siyasi ve askeri etkisini yavaş yavaş azalttığı bu süreçte Birliğin kendi stratejik özerkliğini ilan etmesi ve bağımsız siyasi ve askeri güvenlik politikaları üretmesi gerekmektedir. Fransa'ya göre ise bunun en iyi yolu toplu savunma yeteneklerinden ziyade kriz yönetimi artırımını geliştirmektir. Ayrıca yine bu çerçevede Fransa, ABD gibi üçüncü ülkelerin Avrupa savunma pazarına erişimini kısıtlayarak AB'nin endüstriyel özerkliğini geliştirmeyi ve Batı Avrupa silah şirketlerini güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte Fransa, PESCO'nun yanı sıra 2018 tarihinde hayata geçirdiği Avrupa Müdahale İnisiyatifi (EI2) ile Avrupa içerisindeki ortak güvenlik ve savunma stratejisini güçlendirmektedir. Kıta içerisinde ortak bir müdahale gücünün oluşturulması fikrini içeren EI2 yalnızca davet usulü ile üye kabulü yapan ve bu kapsamda mevcut 10 AB üyesi bulunan Avrupalı ülkeler arasındaki ortak savunma kültürünün güçlendirilmesini hedefleyen bir projedir (Turhan, 2019: 365).

2013 – 2019 yılları arasında Almanya Savunma Bakanlığı görevini yürüten Ursula Von der Leyen ise 2018 Münih Güvenlik Konferansında Almanya olarak Avrupa'nın askeri güç açısından daha etkin olmasını istediklerini ve bu sayede Avrupa'nın daha bağımsız ve kendine güvenen bir yapıya kavuşacağını ifade etmiştir (Bundesministerium der Verteidigung, 2018). Leyen'in yaptığı bu konuşmada da vurgulandığı üzere Almanya, AB'nin savunma çabalarını yalnızca NATO içerisinde değil aynı zamanda dışında da Avrupa'nın özerkliği için önemli görmektedir. NATO'nun en güçlü yönlerinden birisinin

devletlerin bağılılığı olduğu düşünülürse, Almanya içerisinden gelen bu yorum NATO'nun genel duruşunu ve gücünü zayıflatabilecek süreçlerinde yaşanabileceğinin sinyallerini vermektedir.

PESCO'nun kurulmasının ardındaki ana itici güçlerden biri olan İtalya ise 61 PESCO projesinin 11'nin koordinatrlüğünü üstlenerek Fransa'dan sonra en çok PESCO projesi üreten devlet olmuştur. İtalya'nın PESCO'ya yönelik görüşleri ise dönemin İtalya Savunma Bakanı Roberta Pinotti'nin 2017'de yaptığı açıklama ile netlik kazanmıştır. Bu konuşmada Pinotti, AB'nin vatandaşlarını ve kurumlarını daha güvenli hale getirmek için mümkün olan her yolu kullanmasını ve bunu gerçekleştirmek için ise AB'nin önemli finansal ve aynı zamanda siyasi rolünde olduğu PESCO gibi yeni ortak girişimlere ihtiyacı olduğunu ifade etmiştir (Defense News, 2017). Pinotti'nin yaptığı açıklamada AB'nin stratejik özerkliğine yada NATO – PESCO ilişkisine değinmemesi dikkat çekmektedir. Bununla birlikte yapılan bu yorum ile İtalya'nın PESCO'yu temelde yetkinlik geliştirme ve askeri donanım elde etme projesi olarak değerlendirdiği ifade edilebilir. Nihayetinde İtalya'nın PESCO ülkeleri arasında en büyük silah ihracatçılarından biri olduğu düşünülürse PESCO'ya yönelik bu bakış açısı şaşkırtıcı olmayacaktır.

NATO ve ABD'nin geleneksel destekçilerinden olan Polonya'nın PESCO'ya bakış açısı ise yapıya katılım sürecinde hükümet sözcüsü Rafal Bochenek'in Polonya Radyosuna yaptığı açıklamada ortaya çıkmıştır. Bochenek, PESCO'ya ilk katılan ülkelerden biri olarak Polonya'nın PESCO'nun kurucu devletlerinden biri olacağını ancak Polonya'nın savunma politikasında önceliğinin NATO ile çalışmak olduğunu ifade etmiştir (Radio Poland, 2017). Ayrıca Bochenek konuşmasında PESCO'nun ortak savunma ve güvenlik işbirliğinin hiçbir şekilde NATO ile rekabet etmemesi gerektiğini de sözlerine eklemiştir. Yapılan bu yorumdan da açıkça anlaşılacağı üzere Polonya'nın dış politikada önceliği NATO üzerinedir ve bu nedenle AB'nin NATO'dan bağımsız bir stratejik özerklik fikrine sıcak bakmayacaktır. Bu çerçevede PESCO'ya yönelik geliştirilen bu anlayışın Polonya'nın güvenlik politikalarına dönük geleneksel bakış açısı ile doğrudan uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Letonya'nın PESCO hakkındaki görüşü de bu kapsamda Polonya ile benzerlik göstermektedir. Letonya'nın PESCO'ya dahil olmasının ardından Savunma Bakanlığı tarafından yayımlanan yazıda PESCO'nun AB üyesi devletlerin askeri yeteneklerin güçlendirilmesi yönünde önemli bir adım olduğu ve PESCO'nun NATO kabiliyetlerini

tamamlayarak AB – NATO işbirliğini kolaylaştıracağı ifade edilmiştir (ENG.LSM.lv, 2017). Doğrudan Rusya'ya sınır olan ve içerisinde büyük bir Rus azınlığı barındıran Letonya bu çerçevede açıkça güvenlik ve savunma konusundaki önceliği NATO'ya vermiş ve PESCO'nun NATO'nun tamamlayıcısı konumunda olduğunu savunmuştur.

NATO üyesi olmayan ve özellikle dış politikada çoğunlukla tarafsızlık politikası yürüten İsveç ise yayımladığı açıklamada PESCO'nun ortak güvenlik ve savunma politikasını güçlendirme ve Avrupa dayanışmasını derinleştirme olmak üzere iki stratejik hedefi yerine getireceğine inanıldığı ve PESCO'nun İsveç'in tarafsızlığına ilişkin askeri politikası ile tamamen uyumlu olduğu belirtilmiştir (Government Offices of Sweden, 2017). İsveç hükümetinin yaptığı bu açıklama ülkenin PESCO'yu toplu savunmadan ziyade çatışma önleme ve kriz yönetimi için bir araç olarak gördüğünü ortaya koymaktadır. Bu durum İsveç'in güvenlik ve savunma için PESCO'yu seçmesi Avrupa'nın güvenliği için etkin aktör olarak AB'yi gördüğü yorumunu da beraberinde getirir de, 2022 yılında başlayan Rusya – Ukrayna savaşından doğan güvenlik tehditlerine karşı aynı yılın Mayıs ayında NATO'ya üyelik başvurusunda bulunması İsveç'in iki örgütün koordineli çalışacağı bir güvenlik stratejisi ortaya koymak istediğini göstermektedir.

Ortak ulusal çıkarlar ekseninde buluşan Bulgaristan, Yunanistan ve Romanya'nın 2018'de yaptıkları ortak açıklamada ise PESCO'nun üç ülkenin de ekonomilerinin desteklenmesi ve ordulara teknolojik açıdan en gelişmiş yetkinliklerin kazandırılması için önemli bir fırsat olduğu belirtilmiştir (Donath, 2019: 33). Bununla birlikte aynı açıklamada PESCO'nun tamamlayıcı rolüne dikkat çekerek AB – NATO arasındaki ilişkide etkin koordinasyon sağlayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca NATO'nun Karadeniz'deki varlığının güçlendirilmesinin ve İttifak içindeki dayanışmanın derinleştirilmesinin NATO topraklarına karşı olası bir saldırganlığa karşı savunma için oldukça önemli olduğunun altı çizilmiştir. Yapılan bu açıklamadan da öngörülebileceği üzere üç ülke için PESCO ekonomilerine destek sağlayacak iktisadi bir programdır. Bu nedenle PESCO, NATO ile rekabet edebilecek değil onu tamamlayabilecek bir yapıdır. Ayrıca özellikle Karadeniz bölgesine yönelik savunmanın işaret edilmesi üç ülke için Rusya tehdidinde dönük birincil güvenlik sağlayıcısı olarak NATO'nun tercih edildiğini göstermektedir.

Genel çerçevede üye ülkelerin PESCO'ya yönelik görüşleri dikkate alındığında çoğunluğun PESCO'yu NATO'ya alternatif olmaktan çok tamamlayıcısı bir yapı olarak gördükleri ifade edilebilir. Bu yaklaşımın özellikle Rusya'ya yakın olan yada Rusya

üzerinden tehdit edildiğini düşünen devletlerde daha yaygın olduğu da açıkça görülebilmektedir. Bu çerçevede ancak Fransa ve Almanya gibi AB'nin önemli iki devletinin NATO'dan bağımsız özerk Avrupa savunması yaratılabileceğine olan inanç ve çabaları ilerleyen süreçte PESCO projelerinin de başarısı ile birlikte diğer devletlerin PESCO'ya yönelik bakış açılarında değişikliğe sebep olabilir.

Üye devletlerin PESCO'ya yönelik yaklaşımlarının yanı sıra yapıya dahil olmayan üçüncü ülkelerin görüşleri de PESCO'nun geleceği için büyük önem teşkil etmektedir. Bu çerçevede AB'den yeni ayrılan ve Birliğin devamlılığı için hayati önem taşıyan en önemli aktör olan Birleşik Krallığın PESCO'ya yaklaşımı bu kapsamda ele alınması gereken bir diğer husustur. Öncelikle belirtmelidir ki, İngiltere'nin AB bütçesine olan desteğinin sona ermesi ve Covid-19 krizinden kaynaklı önemli mali zorluklar EDF'nin bütçesinin küçülmesine ve finansmanının zorlaşmasına neden olmuştur.

Ancak AB Konseyinin PESCO ve EDF'ye üçüncü ülkelerin katılımına izin vermeyi kabul etmesi İngiltere'nin OGSP faaliyetlerine desteğinin devam etmesi olasılığını ortaya çıkarmıştır. AB'den ayrılma müzakereleri sırasında İngiltere ve AB güvenlik ve savunma boyutunda mümkün olan en yakın ilişkiyi hedeflediklerini açıklamışlardır (Jokela, 2020). Bu çerçevede İngiltere diğer üçüncü ülkelere kıyasla daha yoğun ve üretken bir işbirliği ortaya koymayı önermiştir. Bu durum İngiltere'nin güvenlik ve dış politikada AB'nin PESCO, EDF gibi savunma girişimlerine dışarıdan dahil olması için uygun koşulları yaratmaktadır. İngiltere gibi siyasi, askeri ve ekonomik boyutta güçlü bir devletin AB ile ortak güvenlik çıkarları ekseninde buluşması PESCO üzerinden yeni bir kurumsallaşmış ilişki türünü de ortaya çıkarabilmektedir. Elbette ki her iki tarafında çıkarları ve öncelikleri dikkate alındığında güvenlik ve savunma alanında derinleşmiş bir AB – İngiltere ilişkisi elde etmek kolay olmayacaktır. Ancak İngiltere'nin OGSP misyonlarına vereceği destek iki taraf arasında ortak çıkarların oluşmasına ve daha yakın koordinasyon ihtiyacının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle ilerleyen süreçte özellikle ortak güvenlik ve savunma alanında yürütülen İngiltere – AB müzakereleri gelecek için büyük önem taşımaktadır.

4.3.4. PESCO – NATO Karşılaştırması

Tarihsel süreç içerisinde NATO uluslararası düzende güvenlik ve savunma politikalarının idare edilmesinde en yetkili örgüt olmuş ve bu çerçevede Avrupalı uluslar ‘ABD şemsiyesi’ altında güvenliklerini garantiye almaya çalışmışlardır. Ancak özellikle son on yıl içerisinde yaşanan gelişmeler Avrupa’nın özerk bir güvenlik yapılanması ihtiyacını yeniden canlandırmıştır.

Gelinen süreç içerisinde bunun önemli birkaç nedeni vardır. Bunları 2017’de hükümetin başına geçen Donald Trump yönetiminin ‘önce Amerika’ stratejilerinin AB ve ABD ilişkisini zedelemesi, kıtaya yönelik artan Rusya tehdidi ve İngiltere’nin Brexit süreci ile AB’den ayrılması olarak sıralanabilir (Naumovski vd., 2020: 2).

Bu çerçevede NATO’nun en önemli ortaklarından olan ABD’de özellikle Trump yönetiminde Avrupa’nın kendi güvenliğini sağlama konusunda girişimde bulunmasını sıklıkla vurgulamıştır. Ancak Beyaz Sarayın bu fikri aynı zamanda akıllara NATO’nun ilerleyen süreçte misyonlarında ne gibi değişiklikler olacağına yönelik soru işaretlerini de getirmektedir. Çünkü Avrupa kıtası içinde güvenlik ve savunma adına PESCO ve NATO arasındaki koordinasyonun nasıl sağlanacağı hala belirsizliğini koruyan hususlar arasındadır. Fakat ABD Hava Kuvvetleri Generali ve NATO’nun Müttefik Hava Gücü Komutanı Tod Wolters PESCO’nun kuruluşunu olumlu bir gelişme olarak değerlendirerek, PESCO ve NATO arasında sağlanacak şeffaf ilişki ve diyalog ortamı ile iki yapı arasında ortak askeri çıkarlar ekseninde şekillenecek işbirliğinin ve koordinasyonun gerçekleşeceğini ifade etmiştir (Özdemir, 2019: 215).

Bununla birlikte Almanya’da NATO’nun Avrupa kıtasındaki mevcut konumunun süreceğini, PESCO’nun özellikle insani yardım faaliyetlerinde aktif görev alacağını vurgulamıştır. Fakat PESCO ve NATO ikili ilişkisine yönelik bir diğer soru işareti ise küresel düzendeki güvenlik anlayışının nasıl şekilleneceğine yöneliktir. Öyle ki Avrupa’nın AB bünyesinde kendi güvenlik ve savunma yapılanması oluşturması NATO’nun 5.maddesinin¹⁰ kısmen işlevsiz kalacağı bir durumu ortaya çıkarmaktadır (Özdemir, 2019: 216). Zira PESCO faaliyet alanını genişletip derinleştirdikçe bu

¹⁰ Kuzey Atlantik Antlaşmasının 5.maddesi, herhangi bir NATO üyesi ülkeye düzenlenecek olası bir saldırı durumunda saldırının tüm ittifak üyelerine yapılmış kabul edildiğini öngören maddedir.

yapılanmaya dahil olan üye uluslar Avrupa'nın savunması için NATO'ya başvurmayacak ve NATO üyesi ülkelerin isteklerine geri dönüş sağlamayacaktır.

Ortaya çıkan tüm bu belirsizlikler AB içerisinde PESCO'ya yönelik itirazları da beraberinde getirmiştir. Gelen eleştirilerin büyük bir çoğunluğu genellikle Avrupa'nın savunmasına yönelik yapılan harcamaların iyi idare edilmediği ve Avrupa vatandaşlarının vergilerinden elde edilen bu paraların boşa harcandığına ilişkindir (Özdemir, 2019: 216). Ancak önemle belirtilmelidir ki NATO'nun Avrupa üzerindeki etkisinin azaldığı bir durumda kıtanın kolektif savunma adına girişimlerde bulunması bir tercihten öte zorunluluk halini almaktadır. Bu çerçevede AB'nin Avrupa Ordusu anlayışına uygun bir biçimde askeri entegrasyonu güçlendirecek adımlar atması ve bu yönde PESCO'yu devreye sokması günümüz güvenlik anlayışının bir yansıma olduğu ifade edilebilir.

PESCO'nun oluşumu ile birlikte AB – NATO ilişkisinde güvenlik politikası alanında 'örgütsel üstünlük' sorunu bu çerçevede daha fazla ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda akademisyenler tarafından yapılan çıkarımlar incelendiğinde Sven Biscop AB'nin bir aktör, NATO'nun ise bir araç olduğunu savunmaktadır (Biscop, 2018). Bu nedenle Biscop ilerleyen süreçte AB'nin yalnızca askeri operasyonlar için stratejik özerklik istediğini, NATO'nun ise Avrupa'nın genel savunmasındaki rolünün devam edeceğini iddia etmektedir. Simon Duke ise 2009 Lizbon Antlaşmasını ve bu çerçevede geliştirilen PESCO'nun NATO ile AB arasındaki ilişkiyi temelden değiştirmedeğini öne sürmektedir (Duke, 2012). Zira Duke'a göre NATO'nun temel yetki alanına dokunulmamıştır.

Bu çerçevede güvenlik ve savunma politikalarında Avrupa'nın stratejik özerkliğinin 3 farklı koşulu olduğu ifade edilebilir. Siyasi düzeydeki birinci koşul, AB'nin güvenlik ve savunmalarında stratejik açıdan özerk olma hususunda tüm üye devletlerin ortak fikir birliğine varmalarını içermektedir. İkinci koşul ise AB'nin özerk bir güvenlik politikası için gerekli tüm kaynak ve yetkinlikleri sağlayabilmesidir. Son ve üçüncü koşul ise AB üyesi ülkelerin askeri güçlerini geliştirmek için dış kaynaklardan bağımsız olmasıdır. Zira dış kaynaklara bağımlılık istenilen özerklik seviyesini düşürmektedir.

Soğuk Savaş döneminde NATO'nun kuruluşunun en temel sebebi SSCB yayılmacılığından doğan komünist anlayışın engellenmesi iken 2000'li yıllara gelindiğinde bu misyon yerini küresel terörizmi sona erdirmek olarak değişmiştir. Bu çerçevede Avrupa güvenliğini tesis etme amacı ile oluşturulan PESCO'da küresel ve bölgesel terörizme karşı

etkin bir araç olarak formülize edilirken diğer taraftan artan saldırgan Rusya dış politikasına karşı bir güvenlik şemşiyesi oluşturma misyonu da gütmektedir. İki örgüt arasındaki ortak güvenlik algıları ve hedefleri dikkate alındığında PESCO'nun yeterli kurumsallaşma ve derinleşme seviyesine ulaşana kadar NATO'nun Avrupa kolu olarak çalışması hem PESCO'nun işlevselliği hem de NATO'nun zayıflamaması adına en akılcı çözümdür. Zira AB üye devletlerin bir çoğu henüz 2017'de kurulan bu yapılanmanın yerine öncelikli güvenlik sağlayıcısı olarak NATO'yu seçmektedir. Bu nedenle PESCO'nun NATO çerçevesinde etkinliğini geliştirmesi ilerleyen süreçte stratejik özerkliğe sahip olarak Avrupa kıtasının diğer güvenlik tehditleri ile ilgilenme ihtimalini daha mümkün kılmaktadır. Bu durumda gelecekte ortaya çıkacak PESCO – NATO koordinasyonu NATO'nun savunma gücüne zarar vermeyeceği gibi aksine bölgesel bir güç olarak PESCO'nun salt Avrupa tehditleri ile uğraşarak NATO'nun görev yükünü azaltmasına sebep olacaktır. Araştırmacı ve yazar Dick Zandee'de bu husustaki yorumu destekler nitelikte ABD'nin Kennedy hükümetinden bu yana NATO içerisinde yüklerin paylaşılmasını istediğinin en etkili çözümünün Avrupa'nın askeri stratejik özerkliğini güçlendirmesi olduğunu ifade etmektedir (Nocon vd., 2019: 136).

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ

Temel hedefi Avrupa’da barış ve güvenliği tesis etmek adına uluslararası sistemde küresel aktör olmak olan Avrupa Birliği bu çerçevede ortaya koyduğu siyasi, ekonomik ve sosyal entegrasyon uygulamalarını sürekli geliştirmektedir. Akademik literatürde ortak eylem içerisinde hareket etmek olarak tanımlanan entegrasyon olgusu bu kapsamda AB’nin en önem verdiği hususların başında gelmektedir. Bu durum AB’nin kurulduğu tarihten itibaren Birliğin entegrasyon seviyesine yönelik farklı yaklaşımlarını meydana getirmiş ve AB entegrasyonu farklı kuramsal çerçevelerde değerlendirilen ve politik, iktisadi ve sosyo-kültürel gibi çok boyutlu yaklaşımları bünyesinde barındıran bir alan olarak karşımıza çıkmıştır. Ortaya konan bu tez çalışması da kavramsal çerçevesini AB entegrasyonu ekseninde şekillenen bütünleşme teorilerinin analizi üzerine inşa etmiştir. Bu kapsamda çalışmada klasik entegrasyon teorilerinin yanı sıra akademik literatürde sık rastlanmadığı tespit edilen ve göz ardı edildiği düşünülen eleştirel ve güncel entegrasyon yaklaşımlarına da yer verilmiştir.

Avrupa entegrasyonunun ilk dönemleri temelde federalizm ve fonksiyonalizm yaklaşımları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Klasik entegrasyon yaklaşımları olarak kabul edilen bu kuramlar Avrupalı ulusların yetki ve egemenlik devrini aşağıdan yukarıya olacak şekilde Avrupa Topluluğuna aktarımını özetlemeye odaklanmıştır. İlerleyen süreçte ise fonksiyonalizmin kuramsal çerçevesinin genişlemesi ile ortaya çıkan neo fonksiyonalizm iktisadi entegrasyonun Avrupa’da oluşacak ulus üstü otorite ile nasıl siyasi bütünleşmeye evrileceğini araştırmıştır. Neo fonksiyonalizmin argümanlarına karşı geliştirilen hükümetler Arasıcılık yaklaşımı ise üye devletlerin AB’nin ortak amaç ve misyonlarından ziyade kendi ulusal çıkarlarına önem verdiğini ve bu nedenle devletler üstü bir birlik oluşumunun mümkün olmayacağını savunmuştur. Tez çalışmasında yer alan son yaklaşım olan sosyal inşacılık ise temelde gerçekliğin sosyal olarak inşa edildiği ve insan etkileşimlerinde yeniden üretildiği fikrini savunan bir kuram olarak tanımlanmaktadır.

AB entegrasyon teorileri her ne kadar ortaya koydukları argümanlar ile Birliğin bütünleşmesi üzerine gelecek senaryoları üretseler de bu tez çalışması yaklaşımların özellikle AB’nin nihai hedefi olan siyasi entegrasyon seviyesini açıklamada tek başlarına yeterli olmadıklarını savunmaktadır. Zira teoriler AB’nin ekonomik entegrasyon başarısını

büyük ölçüde açıklayabilirken, siyasi entegrasyona yönelik geri kalmışlığı ve supranasyonel seviye düşüklüğünü tam cevaplayamamaktadır. Ayrıca AB entegrasyon teorilerinin AB'nin geliştirdiği ortak güvenlik ve savunma politikalarına yönelik tek tip model üzerinden yargıda bulunmaları siyasi bütünleşmeye dönük yetersizliğin bir diğer sebebidir.

AB, geçirdiği bütünleşme süreçleri ile kurumsal ve yapısal dönüşümlerden geçse de tam anlamıyla federatif bir yapıya evrildiği yada konfederasyon özelliğini kaybettiği yönünde yorum yapmak net ve doğru olmayacaktır. Avrupa Birliği hazırladığı kurucu anlaşmalar ve yürüttüğü ortak dış politika atılımları ile her ne kadar birlik üyesi devletler arası yakın işbirliği, bağları kurmaya çalışsa da AB bütünleşmesinin sonucunun bir federasyona evrilmesi konusunda mutabakat söz konusu değildir. Bu nedenle günümüzde AB federalizmden görece daha az, konfederalizmden ise daha çok nitelik taşımakta ve bu durum birliğin uluslar üstü bir otorite olma iddiası ile bütünleşme adımları atan kendine özgü (*sui generis*) bir yapı olarak karşımıza çıkmasına neden olmaktadır. Günümüzde Avrupa Birliği entegrasyonunun alması gereken yön ve sahip olması gereken nihai kurumsal yapı konusunda birlik üyesi devletler arasında ortak bir fikir birliği bulunmamaktadır. Kimi üye devletler bir tür Avrupa Birleşik Devletler modelini arzularken, kimi birlik üyesi ulus ise AB entegrasyonunun çoktan ileri bir seviyeye taşındığını savunmaktadır.

Özellikle son 10 yıl içerisinde üye devletlerin kendi iç siyasetlerinde AB politikalarına yönelik gerçekleştirdiği referandumlar AB bütünleşmesi konusunda karışıklığı artırmaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliği entegrasyonunun durmaması ve birliğin olası bir dağılma ile karşı karşıya kalmaması için farklılaştırılmış entegrasyon olgusu klasik entegrasyon kurumlarına karşı iyi bir alternatif olarak değerlendirilmelidir. Bu çerçevede yazılan tez çalışması AB bütünleşmesinin en güncel teorilerinden olan farklılaştırılmış entegrasyon olgusuna yönelik kaynak azlığının farkındalığında olarak yaklaşımı detaylı şekilde ele almış, kavramın ilk ortaya çıkışından uygulanaşına analiz etmiştir.

Bu kapsamda özellikle AB'nin geçirdiği genişleme dalgaları sonucu diğer AB üyeleri kadar ekonomik ve siyasi yetkinliğe sahip olmayan ülkelerin yarattığı kilitlenmeye bir çözüm olarak ortaya konmuş farklılaştırılmış entegrasyon olgusu, birliğe tam üye olan devletler ile aday ülkeler arasındaki özellikle politik ve iktisadi alanlarda adaptasyonu ele

almakta ve bu şekilde birliğe dahil olmak isteyen ülkeler için AB müktesebatına uygunluğa göre farklı kabul modelleri içermektedir. Bu kapsamda farklılaştırılmış entegrasyon zaman, konu ve mekan değişkenlerine bağlı olarak şekillenerek üç farklı model çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. ‘Çok vitesli Avrupa’ (*multi speed Europe*) zaman değişkeni üzerinden üye ulusların entegrasyona giriş sürelerinin esnekliğine yönelik argümanlar ortaya koyan bir farklılaştırılmış entegrasyon modeli iken, konu değişkeni baz alarak oluşturulmuş ‘Seçmeli Avrupa’ (*a la carte Europe*) modeli üye ülkelerin istedikleri alanlarda entegrasyona dahil olabildikleri bir farklılaştırılmış entegrasyon çeşididir. Son ve üçüncü model olan ‘Değişken Geometrilik Avrupa’ (*Variable Geometry Europe*) üye ülkelerin coğrafi konumlarına göre şekillenen ve bu çerçevede ‘merkez-çevre devlet’ ayrımı ile farklılıkları olduğu gibi kabul eden farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımıdır.

Farklılaştırılmış entegrasyonun ilk büyük sıçraması 1990’lı yıllarda gerçekleşmiştir. Özellikle 1990 yılında yürürlüğe giren Schengen Anlaşması tüm birlik üyesi ülkeler yerine sınırlı bir grup öncü ülke arasında imzalanan ilk büyük entegrasyon anlaşmasıdır.¹¹ İlerleyen süreçte çekirdek üye ülkeler arasında sağlanan işbirliği yapısı, kurulan ‘opt in mekanizması’ ile diğer ülkelerin katılımına açılmıştır.¹² (Leuffen vd., 2013: 27). Yine bu dönemde AB’nin kurucu antlaşmaları arasında yer alan Maastricht anlaşması ile oluşturulan sütun yapısı üye devletlerin karar verme yetkinliklerini ve prosedürlerin ortak politikaya entegrasyonu konusunda kurumsallaşma sağlamıştır. İlerleyen süreçte hazırlanan Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları gibi kurucu metinler ile farklılaştırılmış entegrasyon olgusunun ‘güçlendirilmiş işbirliği’ başlığı altında özellikle sorunlu alan olarak kabul edilen Ortak Güvenlik ve Savunma Politikalarındaki bütünleşme seviyesi artırması hedeflenmiştir.

AB kurulduğu günden bu yana nihai hedefi olan siyasi entegrasyonu derinleştirmek için çeşitli oluşumlar ve uygulamalar geliştirmiştir. Avrupa Toplulukları döneminde ortaya koyduğu Avrupa Savunma Topluluğu (AST), Fouchet Planları, Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) ve Avrupa Tek Senedi (ATS) erken dönemde oluşturulmuş ortak güvenlik ve savunma mekanizmaları olarak örnek verilebilmektedir. Ancak bu uygulamalar üye

¹¹ 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması ile yürürlüğe giren Schengen Bölgesi uygulaması, işbirliğine dahil olan devletlerin birbirleri ile paylaştıkları sınırlarda sınır kontrolünün uygulanmamasını içermektedir. Günümüzde 22 AB ülkesi, 4’ü AB üyesi olmayan toplam 26 devlet Schengen Bölgesi içinde yer almaktadır.

¹² Opt in mekanizması, birlik üyesi devletin AB’nin geliştirdiği ortak norm, kural ve politikalara katılmayı tercih etmesini öngören sisteme verilen genel isimdir.

devletlerin ulus devlet egemenliğini doğrudan ilgilendiren hususlarda supranasyonel seviyeye sıcak bakmamalarından kaynaklı olarak kısmen başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Soğuk savaşın sona erdiği 1990'lı yıllardan itibaren ise, küreselleşme olgusunun kendini ortaya koyması ulus devletlerin varlığı ve egemenlik kavramı üzerinden gelişen tartışmaları canlandırmıştır. Özellikle bu yıllarda uluslararası sistemde yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeler ulus devletlerin ortak çıkarlar ekseninde kesişerek birlikte hareket etme ihtiyacını artırmış ve bu kapsamda oluşan uluslararası örgütler faaliyetlerini hızlandırmıştır. Ortaya çıkan bu sonuç ışığında Avrupa Birliği de kuruluşunu oluşturan ekonomik çıkarlara, siyasal ve sosyal alanları ekleyerek ortak dış politika, ortak güvenlik ve Avrupa vatandaşlığı gibi yüksek bütünleşme gerektiren girişimleri gündemine almıştır. Bu çerçevede Soğuk Savaş dönemine kadar Avrupa bütünleşmesinde oldukça önemli yol kat eden ancak bu başarısını çoğunlukla ekonomik alanda sergileyen AB 1990'lı yıllarda ortak dış politika ve güvenlik boyutunu içeren yeni bir düzenlemeye girmiş ve Maastricht Antlaşması ile ilk kez oluşturulan ODGP sütununu hukuki bir zemine oturtmuştur.

Bu antlaşma sayesinde ortak savunma ve güvenlik meseleleri AB entegrasyonu çerçevesinde ilk kez kurucu bir antlaşmada belirtilerek ele alınmıştır. Soğuk Savaş sonrası dönemde ilk kez NATO'dan bağımsız güvenlik ve dış politika geliştirme çabasına içine giren AB bu çerçevede ortaya koyduğu ODGP ile Avrupa'nın savunma ve güvenliği ile ilgili tüm konuları kendi kapsamı içine almıştır. Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmalarında da sınırlı da olsa siyasi ve askeri bütünleşme düzeyini yükseltmeyi amaçlayan AB bu çerçevede 'nitelikli oy çokluğu' esasına dayanarak alınacak siyasi kararların sayısı artırılmış ve sınırlı da olsa ulus üstü yapılara yetki devri gerçekleştirilmiştir. Ayrıca birliğe dahil olacak aday ülkelerin potansiyelleri de göz önüne alınarak 'farklılaştırılmış entegrasyon' kavramı ortaya konmuş ve bu kapsamda AB'nin derinleşmesi hedeflenmiştir. Ancak atılan bu adımlar artık AB'nin kronikleşmiş tartışma konularından olan 'Avrupacı – Atlantikçi' üye devlet ayrımı da beraberinde getirmiştir. Özellikle Atlantikçi ulusların ABD ve NATO yakınlığı AB'nin doğrudan otonom ve supranasyonel savunma birliği kurma çabalarının önüne geçmiş, geliştirilen mekanizmalar hükümetlerarası seviye ile sınırlı kalmıştır.

Bununla birlikte Lizbon sonrası dönemde Avrupa kıtası küresel ekonomik krizler, kıtaya gelen yoğun göç dalgaları sonucu yasadışı ve kaçak göçmenler, iklim değişikliği, siber terör, Covid-19 salgını gibi yeni güvenlik tehditleri ile karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca

yine bu dönemde birey güvenliği, toplumsal güvenlik ve çevre güvenliği gibi daha önce güvenlik boyutunda görülmeyen konularda Avrupa'nın güvenlik algısına eklenmiştir.

Ayrıca terörizm, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, uluslararası suçlar gibi Avrupa'nın geleneksel güvenlik algısındaki tehditler geline süreçte küreselleşerek güncel tehditler olarak yeniden önem kazanmıştır. Özetle AB, uluslararası sistemde her geçen gün yeni bir siyasi gelişme ve güncel tehditle karşı karşıya gelmektedir. Bu krizlerle etkin bir küresel aktör olarak baş etmek için ise öncelikli olarak mevcut 27 Birlik üyesinin ortak politik çıkarlar ve ortak güvenlik algıları ekseninde uzlaşması ve bu kapsamda uluslararası sistemde tek sesli siyasi ve askeri tutum sergilemesi gerekmektedir. Zira jeopolitik koşullar küreselleşen unsurlarla birlikte sürekli ve hızlı bir değişim gösterdiği için AB de bu koşullara uygun stratejik eylem planları oluşturup hayata geçirmelidir. Bu çerçevede içerisinde ise AB'nin ODGP hususundaki işlevselliği, üye ülkeler arası askeri ve siyasi işbirliği ve karar alma mekanizmalarının etkinliği özellikle farklılaştırılmış entegrasyon anlayışının öngördüğü modeller ile doğrudan ilişkilidir.

Bu çerçevede güvenliğe tehdit oluşturan unsurlarla mücadelede askeri açıdan yetkinliği ve gücü bulunan üye ulusların işbirliği içerisinde AB'nin benimsediği 'ortak tutumları' uygulaması öngörülmektedir. Bu durum ise temelde AB'nin kolektif savunma yapısından ziyade daha çok olası tehditlere müdahale gücü bulunan bir askeri kimliğe sahip olmak istediğini ortaya koymaktadır. Zira AB üyesi devletler tarihsel süreç içerisinde farklı gelişme süreçleri içinde farklı düzeylerde savunma kimlikleri geliştirmişlerdir. AB'de bu heterojenliği yapısal işbirliğine taşıyarak farklılaştırılmış entegrasyon kapsamında bir savunma yapısı oluşturmayı hedeflemiştir. 2017 yılında kurulan PESCO Avrupa kıtası ekseninde güvenliği tesis etme ve ortak savunmayı derinleştirme adına AB çerçevesinde oluşturulmuş en güncel ortak güvenlik ve savunma girişimidir. Hukuki dayanağını Lizbon Antlaşmasının 42(6) ve 46.maddeleri ile Antlaşmaya ek hazırlanan 10 numaralı protokolden alan PESCO en temelde savunma alanında geliştirilecek entegrasyonun itici bir gücü olarak daha yakın işbirliği için AB bünyesindeki ortak savunmayı derinleştirmek adına oluşturulmuş bir yapıdır. Bu çerçevede PESCO, Avrupa savunmasının daha etkin hale gelmesine katkı sunmak, üye ülkeler arasındaki operasyonel işbirliğini güçlendirmek ve endüstriyel rekabet gücünü artırmak için oluşturulmuştur. PESCO'yu AB'nin tarihsel süreci içerisinde geliştirdiği diğer ortak savunma girişimlerinden ayıran en önemli fark ise yaptırım konusunda zayıf tutumlar

sergilenmesine rağmen ortaya konan ve net çizgilerle belirtilmiş taahhütlerin varlığıdır. Özellikle savunma konusunda yapılan harcamaları uyumlaştırmak, savunma araçları ve yeteneklerini bir havuzda toplamak, ortak hedefler belirlemek bu kapsamda devletlerden beklenen yükümlülüklerden bazılarıdır.

AB'nin siyasi ve askeri bütünleşme seviyesini yükseltmede etkin bir katkı sunacağı açık olan PESCO'yu Avrupa entegrasyon teorileri çerçevesinde analiz ettiğimizde ise yapının gerek oylanma prensipleri, gerek projelerin fonlanma süreçleri gerekse devletlerin katılımı gibi hususlarda farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımının ön plana çıktığı görülmektedir. Farklılaştırılmış entegrasyon modelleri arasında yer alan 'çok vitesli Avrupa' yaklaşımından oldukça etkilenen PESCO bu çerçevede gerekli yükümlülükleri yerine getiren ve istekli devletleri içine alan yapısı sayesinde Avrupa içerisinde stratejik özerkliğe uzak olan devletlerin bu süreci engellemesinin önüne geçmektedir. Aynı zamanda kapsayıcı projeler ile üye devletlerin istedikleri alanda, seviyede ve hızda ortak savunmaya dahil olmalarına izin veren PESCO yapılanması bu kapsamda AB üyesi olmayan ve benzer güvenlik çıkarlarına sahip üçüncü ülkelerinde ortak savunmada etkin rol oynayabileceği bir entegrasyon biçimi ortaya koymaktadır. Farklılaştırılmış entegrasyon anlayışında yer alan çevre ve merkez üyelerin bir arada bulunması ile kurulan ortak savunma işbirliği sayesinde küçük Avrupalı devletler daha fazla öneme sahip olabileceklerdir. Çok uluslu karar alma süreçlerinde seslerini daha fazla duyurabilme şansı bulunan küçük üye devletler, ayrıca daha az savunma harcamasıyla daha önce sahip olamadıkları gelişmiş ve güçlü savunma ekipmanlarına ulaşabileceklerdir. Büyük Avrupalı devletler de ulusal güvenliklerini sağlama konusunda tüm güçlerini tek bir güvenlik politikasına yönlendirmelerine gerek kalmadan çok yönlü güvenlik stratejileri oluşturabileceklerdir.

PESCO'ya yönelik gerçekleştirilen en önemli tartışma ise yapının NATO'nun tamamlayıcısı mı yoksa alternatifi konumunda mı olduğuna yöneliktir. Oldukça güncel şekilde süregelen bu hususta Fransa ve Almanya'nın başı çektiği Batı Avrupa devletlerinin etkin stratejik özerklik isteğine rağmen henüz PESCO'nun tam anlamıyla NATO'nun alternatifi olduğunu söylemek güçtür. Bu çerçevede tez çalışmasında PESCO'nun NATO alternatifi olup olmayacağı yönündeki tartışmalar henüz erken olduğu savunulmakta ve Avrupa'nın güvenliği için rekabet odaklı bir siyasi konjonktür yaratmak yerine PESCO'nun geliştirilmesinin önünün açılması adına NATO – PESCO işbirliğinin gerekliliği

vurgulanmıştır. Özellikle iki yapı arasındaki oluşum nedenlerinin benzerliği, ortak güvenlik algılarına sahip olmaları, aynı küresel ve bölgesel tehditlerle yüzleşmeleri göz önüne alındığında bu işbirliğinin oldukça hayata geçirilebilir olduğu dikkati çekmektedir. Bu nedenle bu çalışma özellikle NATO'nun Soğuk Savaş döneminde ortaya koyduğu etkin operasyonel ve askeri başarısını dikkate almış ve PESCO'nun başarılı bir güvenlik sağlayıcısı olması için NATO – PESCO koordinasyonunun gerekliliğine vurgu yapmıştır. Zira ABD'nin Soğuk Savaş döneminden yana Avrupa devletlerinden beklentisi de bu çerçevede şekillenmiş ve Avrupa'nın savunması için AB üyelerinden etkin olunmasını istemiştir. PESCO'da bu yönde AB'nin otonom ortak güvenlik ve savunması inşa etmek adına ortaya koyduğu en önemli somut adımlardan birisidir.

Bu kapsamda iki yapının ortak üye çokluğu göz önüne alınırsa özellikle son dönemde gelişen Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik saldırgan tutumuna yönelik artan güvenlik endişelerine karşı PESCO projeleri NATO işbirliği için oldukça iyi bir seçenektir. İki örgüt arasında düzenlenecek ortak eğitimler ve tatbikatlar sayesinde ABD müttefikliğine yakın duran ve Avrupa'nın güvenlik sağlayıcısı olarak NATO'yu tercih eden AB üyesi ülkelerin PESCO'ya yönelik bakış açıları değişeceği gibi NATO üyesi olan üçüncü ülkelerinde PESCO kapsamında Avrupa'nın ortak savunmasına katılımı mümkün hale gelecektir.

KAYNAKÇA

- Aalberts, T. E. (2004). 'The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe A Constructivist Reading'. *Journal of Common Market Studies*, 42 (1).
- AB Başkanlığı (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.
- Akçadağ, E. (2010). 'Yeni Güvenlik Tehditleri, Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Sonuçları ve Türkiye Faktörü'. *Bilge Strateji*, 2 (2).
- Akdoğan, M. (2010). 'Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Devletler Arasında Egemenlik İlişkisi'. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 6 (24).
- Akgül Açıkmeşe, S. ve Dizdaroğlu, C. (2014). 'NATO – AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri'. *Uluslararası İlişkiler*, 10 (40). 131-163.
- Akgül Açıkmeşe, S. (2004). 'Uluslararası Teoriler Işığında Avrupa Bütünleşmesi'. *Uluslararası İlişkiler*, 1 (1). 4-5.
- Akşemsettinoglu, G. (2011). 'Avrupa Bütünleşme Projesinin ve Genişleme Sürecinin Değişen Dinamikleri'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10 (1). 1-18.
- Areliza, J. (2001). 'The Reform of Enhanced Co-operation Rules: Towards Less Flexibility?'. B. De Witte (ed.) in: *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. (pp. 27-39). Intersentia: New York.
- Arı, T. (2002). *Uluslararası İlişkiler Teorileri*. Alfa Basımevi: İstanbul.
- Arsava, A. F. (2000). 'Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları (Makaleler Derlemesi)'. AÜSBF Yayınları: Ankara.
- Arsava, F. (2000). 'Avrupa Birliği'nin Yeni 'Düzenleyici' Prensipleri Olarak Farklı Entegrasyon ve Esneklik Prensipleri'. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi*, (589). 61-68.
- Aytekin, E. (2018). Trump'tan Macron'a 'Avrupa Ordusu'. <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/trumpan-macrona-avrupa-ordusu-elistirisi/1310417>.

- Barnes, I. and Barnes, P. M. (1995). 'The Enlarged European Union. Longman: London and New York.
- Beşgür, E. C. (2018). Euro Krizi, Avrupa Birliği'nin Geleceğinde Türkiye'nin Yeri ve Muhtemel Senaryolar: 'Esnek Entegrasyon' Bir Çözüm Olabilir mi?. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İzmir.
- Beşgür, E. C. ve Utkulu, U. (2019). 'Esnek Entegrasyon Temelinde Avrupa Birliği'nin Geleceği ve Türkiye'nin Yeri: Muhtemel Senaryolar'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 18 (2), 325-364.
- Biscop, S. (2018). 'EU – NATO Relations: A Long Term Perspective'. *Naçao Defesa*, 85-93.
- Biscop, S. (2018). 'European Defence: Give PESCO a Chance'. *Survival*, 60(3), 161-180.
- Blockmans, S. and Crosson, D. M. (2019). 'Differentiated Integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence'. *Research Report*.
- Boztürk, H. ve Gedikkaya Bal, P. (2020). 'Avrupa Bütünleşmesinde Gelecek Senaryoları ve Almanya Etkisi'. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (39), 117-134.
- Brauch, S. (1983). 'Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü'. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5 (18), 1-47.
- Bundesministerium der Verteidigung. (2018). *Speech by Federal Minister of Defence Dr Ursula von der Leyen on the occasion of the opening of the 54th Munich Security Conference*.
<https://www.bmvg.de/resource/blob/22180/a4b7d92394e5ff6b7689c79cc71fa9d9/20180216-download-eroeffnungsrede-englisch-data.pdf>.
- Burley, A. M. and Mattli, W. (1993). 'Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration'. *International Organization*, 47 (1), 55-56.
- Büyükbaş, H. (2006). 'Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye'. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61 (1).
- Büyüktanır, D. (2015). 'Toplumsal İnşacı Yaklaşım ve Avrupa Bütünleşmesinin Açıklanmasına Katkıları'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 14 (2), 1-24.

- Canbolat, İ. S. (2001). *Uluslararası Sistem Avrupa Birliği*. Alfa Yayıncılık: İstanbul.
- Caşın, M. H., Özgöker, U., ve Çolak, H. (2020). *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikaları*. Nobel Akademik Yayıncılık: Ankara.
- Cebeci, M. (2018). 'AB'nin Güvenlik ve Savunma Politikalarında Güncel Gelişmeler'. S. Baykal (ed.). içinde *Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye – AB İlişkileri*. Ankara Üniversitesi Yayınları: Ankara.
- Cesur, Ö. (2011). *Avrupa Birliği'nde Derinleşme ve Genişleme Bağlamında Esnek Bütünleşme ve Türkiye – Avrupa Birliği Bütünleşmesi*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ceyhan, H. (2007). *Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma (Maastricht Antlaşması)*. İktisadi Kalkınma Vakfı: İstanbul.
- Coulombis, T. A. and Wolfe, J. H. (2001). *Introduction to International Relations*. Addison Wesley Longman: New York.
- Council of the European Union. (2017). *Roma Declaration*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.
- Council of the European Union. (2022). *A Strategic Compass for the Security and Defence*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.
- Çakır, V. O. (2007). *Avrupa Bütünleşmesi Kurumları Işığında Ulus Devlet, Avrupa Birliği İlişkileri*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Dağdemir Uçkan, E. (2001). 'Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çevresinde Bir Değerlendirme'. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 56 (2).
- de Vasconcelos, A. (2008). 'Multilateralising Multipolarity'. G. Grevi and A. de Vasconcelos in *Partnership for Effective Multilateralism EU Relations With Brazil, India and Russia*. (pp. 11-52). Institute for Security Studies: Paris.
- Dedeoğlu, B. (1996). *Adım Adım Avrupa Birliği*. Çınar Yayınları: İstanbul.

- Defense News. (2017). *Italy's Defence Minister: Steps forward in European Defense*.
<https://www.defensenews.com/outlook/2017/12/11/italys-defense-minister-steps-forward-in-european-defense/>.
- Demir, N. (2006). Avrupa Birliği'nde Demokrasi Kavramı, Gelişimi ve Uluslararası Etkileşim. Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Deutsch, K. L. (1988). *The Analysis of International Relations*. Prentice/Hall International Inc.: New Jersey.
- Deutsche Welle Türkçe. (2012). *Merkel'den Yeni AB Vizyonu*.
<https://www.dw.com/tr/merkelden-yeni-ab-vizyonu/a-16007596>.
- Devuyt, Y. (1999). 'The Community Method After Amsterdam'. *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), 109-120.
- Diez, T. (1999). 'Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse'. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 652-668.
- Donath, S. (2019). Strategic Autonomy and The European Union's Permanent Structured Cooperation. Ph.D. thesis, Naval Postgraduate School, California.
- Dougherty, J. E. and Pfaltzgraff, R. L. (2001). *Contending Theories of International Relations*. Addison Wesley Longman: New York.
- CVCE (2014). Draft Treaty - Fouchet Plan 2 (18 January 1962).
https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b/publishable_en.pdf.
- Duke, S. (2012). 'The EU, NATO and the Treaty of Lisbon: Still Divided Within a Common City'. P. J. Cardwell in *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. (pp. 335-355). T.M.C Asser Press: The Netherlands.
- Efe, H. (2008). 'Avrupa Birliği'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (1), 66-78.
- Efe, H. (2010). 'Soğuk Savaş Döneminde Avrupa'da Dış Politika Oluşturma Çabaları', *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9 (1), 37-62.

- Eke Coşan, D. (2007). Avrupa'nın Avrupa Birliği Vizyonu. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ENG.LSM.lv. (2017). *Latvia signs up to PESCO defense agreement*.
<https://eng.lsm.lv/article/society/defense/latvia-signs-up-to-pesco-defense-agreement.a257309/>.
- Ercan, B. ve Ercan, A. (2015). 'Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Avrupa Vatandaşlığı İlişkisi'. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8 (41).
- Erdağ, R. (2016). 'Towards European Security Integration: Boundaries of European Security and Defence Policy'. *Journal of European Integration*, 38 (2), 211-217.
- Erdoğan, İ. (2013). 'Küreselleşme Olgusu Bağlamında Yeni Güvenlik Algısı'. *Akademik Bakış*, 6 (12).
- Etzioni, A. (1962). 'A Paradigm for the Study of Political Unification'. *World Politics*, 15.
- EUR-Lex. (2008). *Protocol (No 10) on permanent Structured Cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union*. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/pro_10/oj.
- European Council. (2013). *European Council 19/20 December 2013 Conclusions*.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.
- European Commission. (1977). *Glossary the Reform of the European Union in 150 Definitions*. Office for Official Publications of the European Communities: Luxembourg.
- European Commission. (2017). 'White Paper on the Future of Europe'.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.
- European Parliament. (2019). 'Security and Defence' EU Policies-Delivering for Citizens'.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI\(2019\)635533_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI(2019)635533_EN.pdf).

- European Union External Action. (2022). 'A Strategic Compass for the EU'.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-eu-0_en.
- France24. (2017). *Macron Calls For Multi-Speed Europe*.
<https://www.france24.com/en/20170829-macron-calls-multi-speed-europe>
- Gazi, A. K. (2019). Entegrasyon Teorileri Bağlamında Avrupa Bütünleşmesi. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- Government Offices of Sweden. (2017). *EU's ministers for defence and Foreign discussed permanent structured cooperation*. <https://www.government.se/press-releases/2017/11/eus-ministers-for-defence-and-foreign-affairs-discussed-permanent-structured-cooperation/>.
- Guzzini, S. (2000). 'A Reconstruction of Constructivism in International Relations'. *European Journal of International Relations*, 6 (2), 147-182.
- Güney, Y. E. (2021). 'İnşacı Yaklaşım Bağlamında Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Serencamı (Koronavirüs Pandemi Dönemi)'. *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 85.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford University Press: California.
- Haas, E. B. (1960). 'The Challenge of Regionalism'. S. Hoffman in: *Contemporary Theory in International Relations*. (pp. 228-237). Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Haas, E. B. (2003). 'The Uniting of Europe: 1950 – 1957'. B. F. Nelsen and A. Stubb in: *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Habermas, J. (2005). *The Illusionary 'Leftist No'*.
<http://www.signandsight.com/features/163.html>.
- Hix, S. and Goetz, K. H. (2000). 'Introduction: European Integration and National Political System'. *West European Politics*, 23 (4).
- Hoffman, S. (2003). 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe'. B. F. Nelsen and A. Stubb in: *The European Union: Reading on the Theory and Practice of European Integration*. Palgrave Macmillan: Hampshire.

- Hopkinson, N. (1995). *The Southern and Eastern Enlargements of the European Union*. Wilton Park Paper: London.
- Howorth, J. (2003). 'Why ESDP is Necessary and Beneficial for the Alliance?'. J. Howorth and J. S. Keeler in: *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. Palgrave Macmillan: NY.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. (2000). *Amsterdam Antlaşması (Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları)*. <https://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf>.
- Ilievski, N. L. (2015). 'The Concept of Political Integration: The Perspectives of Neofunctionalist Theory'. *Journal of Liberty and International Affairs*, 1 (1).
- Jokela, J. (2020). 'Strong Together? The Impact of Brexit on Security and Defence Cooperation'. *Towards and Ambitious, Broad, Deep and Flexible EU – UK Partnership*, 113-118.
- Jones, R. A. (2001). *The Politics and Economics of European Union*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Journal, T. W. (2018). *France's Macron Calls for Creating a 'European Army'*. <https://www.wsj.com/articles/frances-macron-calls-for-creating-a-european-army-1541528803>.
- Karacasulu, N. (2007). 'Avrupa Entegrasyon Kuramları ve Sosyal İnşacı Yaklaşım'. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 3 (9), 82-100.
- Karakaş, Y. (2002). *Avrupa Birliği'nde Siyasi Entegrasyon*. Siyasal Kitabevi: Ankara.
- Kızıltan, A. ve Kaya, Y. (2005). 'Avrupa Birliği'nin Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikasına Bir Bakış'. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19 (1).
- Kocamaz, S. (2010). 'Lizbon Antlaşması Çerçevesinde Avrupa Birliği Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Geleceği'. *Ege Akademik Bakış*, 10 (3).
- Koelliker, A. (2010). 'The Functional Dimension'. K. Dyson and A. Sepos in: *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. (pp. 39-53). Palgrave Macmillan: Hampshire.

- Kontacı, A. E. (2019). 'Avrupa Birliği Anayasası ve Düşündürdükleri: Siyasi Entegrasyon Temelli Bir Kavramsallaştırma Denemesi'. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2).
- Kozan, M. (2009). Entegrasyon Teorileri Işığında Avrupa Birliği Bütünleşmesi ve Geleceği. Yüksek Lisans Tezi. Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kutlay, M. (2017). 'Brexit Sonrası İngiltere ve AB Bütünleşmesinin Geleceği'. *Özgürlük Araştırmaları Derneği*, (4).
- Ladrech, B. (1994). 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France'. *Journal of Common Market Studies*, 3 (2), 69-88.
- Leuffen, D., Rittberger, B. and Schimmelfenning, F. (2013). *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Lindberg, L. N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press: California.
- Lindberg, L. N. (1998). 'Political Integration: Definitions and Hypotheses'. B. F. Nelsen and A. Stubb in: *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. (pp. 149). Lynne Rienner Publishers: Colorado, US.
- Lombardo, E. (2016). Social Constructivism in European Theories: Gender and Intersectionality Perspectives. G. Abels and H. MacRae in: *Gendering European Integration Theory: Engaging New Dialogues*. (pp. 123-146). Barbara Budrich Publishers.
- Lynch, P. (2000). 'Flexibility and Closer Cooperation: Evolution or Entropy?'. P. Lynch in *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*. (pp. 200-216). Pearson Education Limited: London.
- Mercan, S. (2017). Avrupa Birliği'nin Yeni 'Küresel Stratejisini' Anlamak. A. Sandıklı ve E. İsmayıl içinde: *Küresel Riskler ve Bölgesel Krizler*. Bilgesam Yayınları: İstanbul.
- Mercan, S. S. (2011). 'Siyasal Bütünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10 (1), 67-83.

- Mitrany, D. (2003). 'A Working Peace System'. B. F. Nelsen and A. Stubb in *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Molle, W. (1990). *The Economics of European Integration*. Aldershot: Dartmouth.
- Monnet, J. (1963). 'A Ferment of Change'. *Journal of Common Market Studies*, 1, 204-211.
- Monnet, J. (2015). *Memoirs*. Third Millennium.
- Moravcsik, A. (1999). 'Is Something Rotten in the State of Denmark? Constructivism and European Integration'. *Journal of European Public Policy*, 6, 670-677.
- Moravcsik, A. (2009). Preferences and Power in European Community. A. Wiener and T. Diez in: *European Integration Theory*. (pp. 282-290). Oxford.
- Naumovski, V., Stepanoska, M. A. and Ognjanoska, L. (2020). 'European Army: Reality or Fiction?'. *Iustinianus Primus L. Rev*, 11 (1).
- Nocon, J., Dorosh, L. and Ivasechko, O. (2019). 'PESCO as the Modern Defense Initiative of the European Union: Positions of Western European Countries vs Positions of Eastern Countries'. *EJTS European Journal of Transformation Studies*, 7 (2).
- Nye, J. S. (1971). *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations*. Little Brown: Boston.
- O'Brennan, J. (2001). 'A Social Constructivist Perspective on Enlargement'. N. Levrat and P. Willa in: *EU External Capability and Influence in International Relations*. Institut Europeene de l'Universite de Geneve: Geneva.
- Oder, B. E. (2004). *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*. Anahtar Kitaplar Yayınevi: İstanbul.
- Official Journal of the European Union. (2012). *Consolidated Version of the Treaty on European Union*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
- Öniş, Z. ve Kutlay, M. (2012). 'Ekonomik Bütünleşme/Siyasal Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği'nin Geleceği'. *Uluslararası İlişkiler*, 9 (33), 3-22.

- Özdam, B. (2013). *Avrupa Birliği Siyasi Bir Cüce, Askeri Bir Solucan Mı?*. Dora Yayıncılık: Bursa.
- Özdam, B. ve Genç, M. (2005). *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Türkiye – AB İlişkilerine Etkileri*. Aktüel Yayıncılık: İstanbul.
- Özdemir, B. (2002). *Avrupa'nın Güvenlik ve Savunma Yapısı ve Türkiye*. İKV Yayınları: İstanbul.
- Özdemir, Ç. (2019). 'Trump ve Avrupa Transatlantik Düzendeki Kırılma'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 197-227.
- Özkaman, A. (2014). 'Avrupa Savunma Topluluğu'nun Reddi Üzerine Bir Analiz'. *Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (2), 6-19.
- Plopeanu, A. (2008). 'The Post Modern Issues and Theory of Integration'. *Analele Stiintifice ale Universitatii 'Alevandru Ioan Cuza' din Iasi*, 55, 302-311.
- Pollack, M. A. (2001). 'International Relations Theory and European Integration'. *Journal of Common Market Studies*, 221-244.
- Radaelli, C. M. (2004). 'The Europeanization of Nation Policy'. *Queen's Paper on Europeanization*, (1).
- Radio Poland. (2017). *Poland to join EU's PESCO defense initiative: gov't spokesman*. <http://archiwum.thenews.pl/1/10/Artykul/334584,Poland-to-join-EU%E2%80%99s-PESCO-defence-initiative-gov%E2%80%99t-spokesman>.
- Redmond, J. and Rosenthal, G. G. (1998). *The Expanding European Union Past, Present, Future*. Lynne Rienner Publishers: Colorado.
- Rieker, P. (2000). 'Security, Integration and Identity Change'. *Norwegian Institute of International Affairs*.
- Risse, T. (1999). 'To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union'. *European Journal of International Relations*, 5 (2), 147-187.
- Risse, T. (2009). 'Social Constructivism and European Integration'. A. Wiener and T. Diez in: *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. St. Martin Press: New York.

- Rumelili, B. (2014). 'İnşacılık/Konstruktivizm'. E. Balta içinde: *Küresel Siyasete Giriş: Kavramlar, Teoriler ve Süreçler*. İletişim Yayınları: İstanbul.
- Schimmelfenning, F. (2001). 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union'. *International Organizations*, 55 (1), 47-80.
- Schmitter, P. C. (2005). 'Ernst Haas and the Legacy of Neofunctionalism'. *Journal of European Public Policy*, 12 (2).
- Sert, H. (2020). Turkey and the European Union: Differentiated Integration From a Security Angle. Master thesis, Sabancı University, İstanbul.
- Sharri, B. (2017). Debating The Differentiated Integration: The Case of Kosovo. Master thesis, Middle East Technical University, Ankara.
- Smith, K. E. (2003). 'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality'. M. Cremona in: *The Enlargement of the European Union*. (pp. 105-139). Oxford University Press: Oxford.
- Smith, K. E. (2004). *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*. Palgrave: New York.
- Smith, S. (1999). 'Social Constructivism and European Studies'. *Journal of European Public Policy*, 682-691.
- Soğangöz, M. (2007). Makedonya Krizi ve ODGP'nin Rolü. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Soyaltın, D. (2015). 'Avrupa'da Birlik ve Bütünleşme Hareketlerinin Tarihi ve Kuramsal Arka Planı'. E. Dinç içinde: *Avrupa Birliği (Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler)*. Savaş Kitap.
- Soysal, İ. (1991). '1957 Roma Antlaşması Metni'. İ. Soysal içinde: *Türkiye'nin Uluslararası Siyasal Bağlıları 2.Cilt (1945-1990)*. Türk Tarih Kurumu Basımevi: Ankara.
- Soytürk, M. (2020). Avrupa Birliği ve Geleceği, *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 6 (2), 311-330.

- Stubb, A. (2002). *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Palgrave: New York.
- Stubb, A. C. (1996). 'A Categorization of Differentiated Integration'. *Journal of Common Market Studies*, 32 (2).
- Sunay, R. (2006). 'AB Bütünleşmesinin Biçimi Üzerine Farklı Yaklaşımlar: Konfederal Yaklaşım ve Bugünkü Yapılanma'. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14 (2).
- Sweeney, S., Winn, N. and Simon, S. (2020). 'EU Security and Defence Cooperation in times of dissent: analyzing PESCO, the European Defence Fund and European Intervention Initiative (E12) in the shadow of Brexit'. *Defence Studies*.
- Şahin, Y. (2017). 'Brexit Sonrası AB için 5 Senaryo: Avrupa'nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap'. *İktisadi Kalkınma Vakfı*, (197).
- Şöhret, M. (2013). 'Avrupa Birliği'nin Güvenlik Yapılanmasının Tarihsel Gelişim Süreci ve Mevcut Durumu'. *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (2), 59-100.
- Taner, K. K. (2021). '2000'li Yıllarda Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'nin Uluslararası Sistemde Aktör Olma Sorunu'. *Diplomasi Araştırmaları Dergisi*, 3 (1).
- Tezcan, E. (1999). 'Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Batı Avrupa Birliği İlişkileri'. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54 (1), 144-158.
- The Economist. (2019). *Emanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*. <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.
- The European External Action Service. (2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- The Guardian. (2018). *Merkel joins Macron in calling for a 'real, true European Army'*. <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/13/merkel-joins-macron-in-calling-for-a-real-true-european-army>.

- Thompson, K. W. (1979). *Ethics, Functionalism and Power in International Politics*, Louisiana State University Press: Baton Rouge.
- Tindemans, L. (1976). *Tindemans Report*. Bulletin of the European Communities: Brussels.
- Toprak, E. (2005). Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa Birliği'ne Üyelik Kriterlerinin Neofonksiyonist Teori Açısından Analizi. Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Toprak, E. (2007). 'Neofonksiyonalistten Yapısalcılığa Entegrasyon Kuramları Işığında Türkiye – Avrupa Birliği Uyumu'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 7 (1), 69-89.
- Turhan, E. (2019). 'Avrupa Birliği'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Boyutunun Gelişiminde PESCO'nun Rolü: Fırsatlar ve Zorluklar'. *İşletme Fakültesi Dergisi*, 20 (2), 347-374.
- Uşar, G. (2010). Maastricht Antlaşmasından Günümüzde Avrupa Birliği Politik Kimliği. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ülger, İ. K. (2002). *Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme*. Gündoğan Yayınları: İstanbul.
- Ülger, İ. K. (2014). 'Avrupa Birliği'nde Fetret Devri ve Gelecek Senaryoları'. *Bilge Strateji*, 6 (11), 107-131.
- Ünlü, A. D. (2018). 'Avrupa Bütünleşmesi Teorilerinde Egemenlik Prensiplerinin Yeniden Üretimi'. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (73), 325-338.
- Wallace, H. and Ridley, A. (1985). *Europe: The Challenge of Diversity*, Routledge&KeganPaul: London.
- Waltz, S. (1998). 'International Relations: One World Many Theories'. *Foreign Policy*, 110, 29-46.
- Warleigh, A. (2002). *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*. Sheffield Academic Press: London.

- Wiener, A. and Diez, T. (2005). 'Introduction the Mosaic of Integration'. A. Wiener and T. Diez in: *European Integration Theory*. (pp. 1-15). Oxford University Press: New York.
- Yapıcı, M. İ. (2007). 'Uluslararası İlişkiler Disiplininde Entegrasyon Teorilerinin Yeri ve Etkinliği'. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (3).
- Yiğittepe, L. (2017). 'Avrupa Birliği'nin Güvenlik Politikaları'. *Uluslararası Sosyal ve Eğitim Bilimleri Dergisi*, 4 (7), 12-27.
- Yılmaz, E. S. ve Uğurlu, Y. (2013). 'Bölgesel Güç Olarak Avrupa Birliği ve Dış Politika'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 12 (2), 81-104.
- Zhussipbek, G. (2009). '2007 Lizbon Antlaşması, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Tanımı ve Özellikleri, Güvenlik Aktörü Olarak AB'nin Nitelikleri'. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 8 (1). 139-164.