

İKV
DEĞERLENDİRME
NOTU

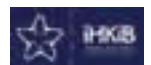
BREXIT VE TRUMP ÇAĞINDA AB GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARI



52 yıl
1965 2017



İKV KURUCU VE MÜTEVELLİ KURUMLARI



BREXIT VE TRUMP ÇAĞINDA AB GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARI

İSTANBUL, TEMMUZ 2017



İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI ve hazırlayanların
isimleri belirtilerek alıntı yapılabilir.

Yayına Hazırlık ve Baskı



Genel Yönetmen: Gürhan Demirbaş
Genel Yönetmen Yardımcısı: Eser Soygüder Yıldız
Görsel Yönetmen: Hakan Kahveci
Editör: Hüseyin Vatansever
Sayfa Tasarım: Şahin Bingöl
100. Yıl Mah. 34204, Bağcılar - İSTANBUL
Tel: 0212 440 24 24

Baskı

Dünya Süper Veb Ofset AŞ
100. Yıl Mah. 34204, Bağcılar – İSTANBUL
Tel: 0212 440 24 24

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği	<i>European Union</i>
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması	<i>Treaty on European Union</i>
ABD	Amerika Birleşik Devletleri	<i>The United States of America</i>
ABİDA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma	<i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>
CFSP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
CSDP	Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası	<i>Common Security and Defence Policy</i>
EDAP	Avrupa Savunma Eylem Planı	<i>European Defence Action Plan</i>
EDC	Avrupa Savunma Topluluğu	<i>European Defence Community</i>
EDF	Avrupa Savunma Fonu	<i>European Defence Fund</i>
ESDP	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası	<i>European Security and Defence Policy</i>
ESS	Avrupa Güvenlik Stratejisi	<i>European Security Strategy</i>
EUGS	Avrupa Birliği Küresel Stratejisi	<i>European Union Global Strategy</i>
NATO	Kuzey Atlantik İttifakı Örgütü	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
PESCO	Daimi Yapısal İşbirliği	<i>Permanent Structured Cooperation</i>
SDIP	Güvenlik ve Savunma Uygulama Planı	<i>Security and Defence Implementation Plan</i>
WEU	Batı Avrupa Birliği	<i>Western European Union</i>

Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları

Yeliz ŞAHİN

İKV Kıdemli Uzmanı

Genel Değerlendirmeler

- AB'ye komşu coğrafyalarda artan istikrarsızlık ve Avrupa topraklarına sirayet eden güvenlik tehditleri, AB'deki en büyük askeri güçlerden Birleşik Krallık'ın üyelikten ayrılma sürecinde olması ve ABD'nin başına öngörülemez bir dış politika izleyeceğinin sinyallerini veren Donald Trump'ın geçmesi, AB'nin güvenlik ve savunma alanında daha fazla sorumluluk almasını elzem kılıyor.
- Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararı alması, AB için riskleri ve fırsatları da beraberinde getiriyor. Brexit ile birlikte savunma ve güvenlik alanında Birleşik Krallık'ın muhalefeti nedeniyle ertelenen girişimler tekrar gündeme alındı.
- AB'nin güvenlik ve savunma alanında iddialı bir rol üstlenmesine karşılığıyla bilinen Birleşik Krallık, çelişkili şekilde Birliğin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın gelişiminde Fransa ile birlikte başrolü üstlenmişti. Brexit kararının ardından "gönülsüz hegemon" Almanya'nın Birleşik Krallık'ın yerini doldurması yönünde beklenti oluşmuş durumda.
- Brexit kararı sonrasında başlatılan AB'nin geleceğine dair muhakeme sürecinde güvenlik ve savunma alanında işbirliğinin derinleştirilmesi yönünde önemli teklifler ortaya koyuldu. AB başkentleri de savunma alanında işbirliğinin güçlendirilmesi yönündeki tartışmalara katkılarını sundu.
- Haziran 2016'da kamuoyuna sunulan AB Küresel Stratejisi ve Aralık 2016'da "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası Kış Paketi" adı altında kabul edilen üç girişim bunlardan en önemlileri. Söz konusu girişimler arasında; AB savunma fonu oluşturulması, savunma harcamalarının Avrupa Sömestri benzeri bir uygulama ile yıllık olarak gözden geçirilmesi, ortak operasyonel karargâh kurulması gibi bir dizi eylem yer alıyor.
- Bu süreçte AB Antlaşmalarında yer alan ancak şimdiye kadar potansiyeli açığa çıkarılmamış olan daimi yapısal işbirliği, dayanışma ve karşılıklı yardım hükümleri ile AB Muharebe Grupları gibi araçların da yeniden keşfedilmesi yönünde ortaya koyulan girişimler dikkat çekiyor.

Giriş

Uluslararası güvenlik ortamı son dönemde öngörülemez, karmaşık ve çalkantılı seyrediyor. AB'nin komşu olduğu bölgelerde bundan 13 yıl önce yaratmayı hedeflediği müreffeh, istikrarlı ve barışçıl "dostluk çemberi" yerini ateş çemberine bırakmış durumda. Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da hüküm süren istikrarsızlık ve çatışmalar, bunların giderek ağırlaşan insani boyutu ve AB topraklarını hedef alan terör saldırıları, doğuda ise iddialı bir politika izleyen Rusya'nın varlığı nedeniyle artan jeopolitik gerilim, güvenliği AB'nin öncelik listesinde en üst sıralara taşıdı.

Tüm bu meydan okumaların etkili olduğu bir dönemde, AB'deki en büyük askeri güçlerden biri konumundaki Birleşik Krallık'ta Haziran 2016'da gerçekleştirilen referandumdan üyelikten ayrılma (Brexit) kararının çıkması ve Atlantik'in diğer yakasında; ülkesinin Avrupalı NATO müttefiklerine desteğinin koşullu olacağını sinyallerini veren

Donald Trump'ın ABD Başkanı olarak göreve gelmesi, AB'nin güvenlik ve savunma alanında daha fazla sorumluluk almasını elzem hale getiriyor. Son bir yıl içerisinde güvenlik ve savunma politikasında önemli bir işbirliği ivmesi yaşandığı dikkat çekiyor. Paris, Berlin ve Roma gibi AB başkentleri savunma ve güvenlik işbirliğinin stratejik yönüne ilişkin tartışmalara katkılarda bulunurken, AB kurumları da AB Küresel Stratejisi (EUGS) ve AB Güvenlik ve Savunma Kış Paketi gibi girişimlerle güvenlik ve savunma alanında işbirliğinin geliştirilmesi yönünde önemli girişimler ortaya koydu. Son olarak ise Avrupa bütünleşmesinin geleceğine yönelik gözden geçirme süreci kapsamında, 2025 yılına kadar AB savunma mimarisinin hangi yöne doğru evrilebileceğine ilişkin üç alternatif ortaya koyan "Avrupa Savunmasının Geleceği" başlıklı düşünce belgesi AB'de savunma alanındaki tartışmalara zemin hazırlamak üzere sunuldu.



AB Güvenlik ve Savunma Politikalarının Tarihsel Gelişimi

Savunma alanında işbirliği çabaları aslında Avrupa bütünleşmesinin ilk yılları kadar eskiye dayanıyor. Bu yıllarda, Avrupa'nın İkinci Dünya Savaşı sonrası durumu ve komünizm tehdidi, Avrupa güvenlik ve savunma mimarisinin gelişiminin temel belirleyicileri oldu. 1948'de imzalanan Brüksel Antlaşması ile Batı Avrupa Birliği'nin (WEU) temelleri atıldı. Soğuk Savaş'ın erken yıllarında, Kore Savaşı'nın patlak vermesiyle ABD'nin Batı Almanya'nın silahlandırılması konusundaki çabaları karşısında, Almanya'nın ekonomik ve askeri açıdan güçlenmesini istemeyen Fransa tarafından Avrupa Savunma Topluluğu (EDC) fikri ortaya atıldı¹. AB'nin kurucu babası dönemin Fransa Dışişleri Bakanı Jean Monnet'in fikir babası olduğu, Fransa Başbakanı René Plevén'in adını taşıyan planda, Avrupa

Kömür ve Çelik Topluluğu'na paralel şekilde uluslararası yapıda oluşturulacak EDC kapsamında, ortak bir bütçe tarafından fonlanacak ortak bir Avrupa ordusu kurulması öngörülmüştü. Ortak ordu, Avrupa Savunma Bakanı tarafından yönetilecek ve Avrupa Savunma Konseyine karşı sorumlu olacaktı. Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması, Mayıs 1952'de, İtalya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda ve Batı Almanya tarafından imzalanmasına karşılık EDC, 1954'te Fransa Parlamentosunda reddedilerek tarihe başarısız bir girişim olarak yazıldı. EDC'nin başarısızlığa uğramasıyla savunma alanında entegrasyon refleksi büyük bir darbe aldı. Bu tarihten sonra Avrupa bütünleşmesinde savunma konusu adeta tabu haline gelecek, savunma alanında işbirliği, büyük atılımlar yerine oldukça mütevazı adımlarla ve büyük ölçüde 1949'da kurulan NATO çerçevesinde ilerletilmeye çalışılacaktı.

¹ Bastian Giegerich, "Foreign and Security Policy: Civilian Power Europe and American Leadership", Helen Wallace et al. (ed) *Policy-Making in the European Union*, 7th Edition, 2015, Oxford University Press, s. 438.

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte değişen konjonktür, AB'nin savunma alanında işbirliği çabalarının da hız kazanmasını sağlayacaktı. 1990'lı yıllarda Federal Yugoslavya'nın dağılma sürecinde çıkan çatışmalara etkili şekilde cevap verememesi, AB'yi kriz yönetimi alanında gerekli kabiliyetleri edinme arayışına itti. 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın (CFSP), AB'nin ikinci sütunu olarak AB kurumsal yapısına entegre edilmesiyle üye ülkelerin dış ve güvenlik politikaları arasındaki koordinasyonun kurumsallaştırılması yolunda önemli bir adım atıldı. CFSP için ortak pozisyonlar ve ortak eylemler olmak üzere iki temel araç belirlenmişti. Öncülü Avrupa Siyasi İşbirliği gibi hükümetlerarası işbirliği prensibine dayanan CFSP, ortak savunmanın da kapısını aralıyordu. Aynı yıl, 19 Haziran tarihinde WEU Bakanlar Konseyi'nde kabul edilen Petersberg Bildirisi'nde, AB'nin kriz müdahalede üstlenebileceği yükümlülükler ortaya koyuldu. İnsani ve tahliye görevleri, barış gücü ve kriz müdahalede barışın tesisi de dâhil bir dizi görevi içeren Petersberg Görevleri², 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile güçlendirildi.

Aralık 1998'de Birleşik Krallık ve Fransa'nın ortak girişimiyle yayımlanan St. Malo Bildirisi, savunma alanındaki işbirliği çabalarında bir dönüm noktası teşkil edecekti. St. Malo Bildirisi'nde, AB'nin uluslararası krizlere cevap verebilmek amacıyla inandırıcı askeri güç, gücün kullanımına yönelik karar mekanizmaları ve gerekli hazırlık düzeyiyle desteklenen özerk hareket kabiliyetine ulaşması gerektiği ortaya koyuldu³. St. Malo Bildirisi ile ayrıca - Lizbon Antlaşması ile Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (CSDP) adını alacak olan- Avrupa Savunma ve

Güvenlik Politikası'nın (ESDP) temelleri atıldı. 1999'da toplanan Köln Zirvesi'nde, AB'nin Petersberg Görevlerini üstlenebilmesine ve savunma alanında özerk hareket kabiliyeti kazanabilmesine yönelik bir dizi kurumun oluşturulması karara bağlandı. Aynı yıl toplanan Helsinki Zirvesi'nde bir araya gelen AB liderleri ise AB'nin savunma alanında etkili bir aktör haline gelebilmesi için ulaşması gereken hedefleri belirlediler. Bu kapsamda, Petersberg Görevleri dahilindeki tüm eylemleri yerine getirebilecek, 60 gün içerisinde konuşlandırılacak ve en az bir yıl boyunca idame ettirilebilecek kapasitede 50 bin ile 60 bin kişilik Acil Müdahale Gücü'nün, 2003 yılına kadar kurulması Helsinki Temel Hedefi olarak belirlendi. Günün şartlarına göre oldukça iddialı olan bu hedef, daha sonra gözden geçirilecek ve 1.500 askerden oluşacak AB Muharebe Grupları oluşturulması daha makul bir hedef olarak belirlenecekti.

Bunu takip eden süreçte AB, 11 Eylül terör saldırılarının şekillendirdiği güvenlik ortamında ve Irak Savaşı'nın gerek Atlantik'in iki yakası arasında gerekse AB içerisinde ayrılıkları yüz üstüne çıkarıldığı bir dönemde, küresel aktör olarak stratejik duruşunu Aralık 2003'te açıklanan Avrupa Savunma Stratejisi (ESS) ile ortaya koydu. Küresel konjontürdeki değişimlerin etkisiyle ESS, 2008 yılında gözden geçirilmesine karşın güvenlik ortamında yaşanan dönüşümlerin gerisinde kalacaktı.

Güvenlik ve savunma konusunda bir sonraki dönüm noktası, Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile gerçekleşti. Lizbon Antlaşması, AB'yi güvenlik alanında daha etkili ve tutarlı bir aktör haline getirme yolunda önemli hükümler içeriyordu⁴. Dayanışma hükmü ve dış tehditlere karşı

² Petersberg Görevlerinin kapsamı, 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile genişletildi. Petersberg Görevleri; insani ve tahliye görevleri, çatışmanın önlenmesi ve barışın korunması eylemleri, kriz yönetiminde barışın tesisi de dahil muharebe güçleri, ortak silahsızlandırma operasyonları, askeri danışmanlık ve yardım operasyonları ile çatışma sonrası istikrarlaştırma operasyonlarıdır.

³ "Joint Declaration Issued at the British-French Summit", Saint-Malo, France, 3-4 Aralık 1998.

⁴ Bastian Giegerich, a.g.e., s. 447.

karşılıklı savunma/yardım hükmü, istekli ve kabiliyete sahip ülkeler arasında daimi yapısal işbirliği (PESCO) ile AB Muharebe Gruplarının oluşturulması, antlaşmanın savunma alanında getirdiği en önemli yenilikler arasındaydı. Bunlardan, PESCO ile Muharebe Grupları kâğıt üzerinde kaldı. Karşılıklı savunma hükmü ise ilk kez Fransa tarafından Kasım 2015'te Paris'te gerçekleştirilen terör saldırıları sonrasında hayata geçirildi. Potansiyeli henüz açığa çıkarılmayan bu mekanizmalar, Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararı almasını takiben AB savunmasının geleceği konusundaki tartışmalar kapsamında tekrar gündeme alındı.

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra ilk kez Aralık 2013'te AB Zirvesi savunma konularını ele almak üzere toplandığında ise savunma alanında daha güçlü işbirliği için bir dizi hedef belirlendi: CSDP'nin etkinliğinin, görünürlüğü'nün ve etkisinin artırılması; kabiliyetlerin geliştirilmesi ve savunma sanayiinin güçlendirilmesi.

AB'nin daha güçlü bir küresel aktör haline gelmesi, Kasım 2014'te göreve gelen Jean-Claude Juncker başkanlığındaki Avrupa Komisyonunun öncelikleri arasında yer alıyordu. Bu doğrultuda Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, Haziran 2015'te küresel güvenlik ortamına ve bunun AB için sunduğu fırsat ve zorluklara ilişkin değerlendirmelerini içeren raporunu sunduğunda, üye ülkeler kendisini AB için yeni bir küresel strateji hazırlamak ve bir yıl sonra AB Konseyine sunmakla yetkilendireceklerdi. Mogherini'nin değerlendirmesine göre, AB, hız kazanan küreselleşmeyle bağlantıların geçmişte görülmemiş boyutlara ulaştığı, kırılganlığın ve terör örgütlerinin kök saldırdığı denetimsiz bölgelerin arttığı, küresel güç

dengelerinin değiştiği, tek bir devletin başat güç konumunda olmadığı ve yeni güçlerin yükselişe geçtiği; "daha bağlantılı, daha tartışmalı ve daha karmaşık bir dünya"da var olmaya çalışıyordu⁵.

Söz konusu stratejinin açıklanması, zamanlama açısından AB bütünleşmesinde önemli bir kırılma noktası teşkil eden ve AB'nin geleceğine dair muhakeme sürecini zorlu kılan bir gelişmenin; Birleşik Krallık'ta 23 Haziran 2016 tarihinde gerçekleştirilen referandumun AB'den ayrılma kararıyla sonuçlanmasının hemen ertesi ne rastlayacaktı.

Brexit, AB'de Savunma Açısından Ne Anlama Geliyor?

Birleşik Krallık'ın AB üyeliğinden ayrılma kararı, güvenlik ve savunma alanında ileri işbirliğini daha acil hale getiren etkenlerden biri haline geldi. Birleşik Krallık'ın AB üyeliğinden ayrılmasının, AB'nin güvenlik ve savunma politikaları üzerinde nasıl bir etki yaratacağını şimdiden öngörmek oldukça zor olsa da Brexit'in Avrupa savunma politikası üzerindeki olası etkilerine ilişkin tartışmada iki farklı görüş öne çıkıyor. Bazı uzmanlar Birleşik Krallık'ın üyelikten ayrılmasının, CSDP'yi zayıflatacağını ve AB'nin küresel konumunu olumsuz yönde etkileyeceğini savunuyor. Bazı diğer uzmanlar ise Brexit ile birlikte, AB'nin savunma alanında entegrasyon çabalarına geleneksel olarak çekimser yaklaşan Birleşik Krallık'ın vetosunun ortadan kalkmasıyla AB'nin "savunma birliği" olma yolunda emin adımlarla ilerleyebileceğini savunarak Brexit'i önemli bir fırsat olarak değerlendiriyor. Her iki argümanın da geçerli yönleri olduğunu belirtmek gerekiyor.

Öncelikle Brexit ile birlikte AB'nin en önemli askeri gücünü kaybedeceğini söy-

⁵ Yeliz Şahin, "AB, Dış ve Güvenlik Politikasında Küresel Strateji İçin Döğmeye Bastı", *İKV Değerlendirme Notu*, No:137, Temmuz 2015.



leyerek başlayalım. Birleşik Krallık, (Fransa ile birlikte) AB'deki iki nükleer güçten ve BM Güvenlik Konseyi'nin beş daimi üyesinden biri. Ayrıca AB üye ülkeleri arasında en büyük savunma bütçesine sahip (yıllık 35 milyar avro) ülke konumunda. NATO verilerine göre ise 2016'da milli gelirinin 2,21'ini savunma harcamalarına ayıran Birleşik Krallık, ABD'den sonra en büyük savunma bütçesine sahip NATO müttefiki. Ayrıca, 2014 NATO Galler Zirvesi'nde belirlenen yüzde 2'lik hedefi karşılayan dört AB üyesi NATO müttefiki arasında yer alıyor⁶.

AB'deki en büyük askeri güçlerden ve operasyonel karargâh konuşlandırabilme, dolayısıyla da bir misyonun komutasını üstlenebilme imkânına sahip beş ülkeden⁷ birinin üyelikten ayrılmasının, AB'yi askeri açıdan dezavantajlı konuma getirmesi bekleniyor⁸. Bunun yanında, Birleşik Krallık'ın; kolonyal ve imparatorluk

geçmiş nedeniyle diğer Üye Devletlere kıyasla daha küresel bir bakış açısına sahip olması, İngiltere'nin dünyanın her yerinde konuşulan bir dil olması ve sahip olduğu askeri kabiliyetler gerekçe gösterilerek Brexit ile birlikte AB'nin önemli bir gücü kaybedeceği argümanları yaygın. *RAND Europe*'un yayımladığı rapora göre, Brexit süreci, AB içerisindeki farklılıkları gün yüzüne çıkarması halinde AB'yi uluslararası arenada daha içe dönük hale getirme riski taşıyor⁹. Brexit sürecinin nasıl ele alınacağı, bu bağlamda büyük önem taşıyor. AB üye ülkelerinin Brexit müzakere sürecinde bütüncül bir duruş sergileyememeleri ve aralarında çekişmelerin baş göstermesi halinde bu riskin artacağı düşünülüyor.

Askeri kabiliyetler bakımından ise AB içerisindeki en büyük iki ordudan birine sahip olan Birleşik Krallık'ın üyelikten ayrılmasıyla AB'nin kolektif savunma kabiliyetinin beşte

⁶ NATO, "Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)", 04.07.2016.

⁷ AB askeri operasyonlarında kullanılan askeri karargâhların bulunduğu Birleşik Krallık dışındaki ülkeler; Fransa, Almanya, Yunanistan ve İtalya'dır.

⁸ James Black et al., *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU* — Compendium report, RAND Europe, RAND Corporation, 05.03.2017, s. 68.

⁹A.g.e.

bir ila dörtte bir oranında azalacağı tahmin ediliyor^{10,11}. Buna karşın Birleşik Krallık'ın son dönemde AB misyonlarına katkısının sınırlı olması nedeniyle, Brexit'in mevcut AB misyonlarında operasyonel anlamda büyük bir sıkıntıya yol açması beklenmiyor. Birleşik Krallık, CSDP'nin ilk yıllarında hayata geçirilen misyonlarda önemli görevler üstlenmesine rağmen 2010'da David Cameron liderliğindeki hükümetin göreve gelmesiyle birlikte CSDP misyonlarına katkısını azaltmaya başlamıştı. Hâlihazırda Birleşik Krallık, askeri misyonlara sağladığı katkı bakımından Fransa, İtalya, Almanya ve İspanya'dan sonra beşinci sırada; sivil misyonlarda ise Almanya, Hollanda, Polonya, İsveç, Fransa ve Finlandiya'nın gerisinde yedinci sırada yer alıyor. CSDP operasyonlarına katılan personelin ise yalnızca yüzde 4,19'unu sağlıyor¹².

Bazı analistlere göre, savunma alanındaki işbirliği girişimlerine geleneksel olarak şüpheyle yaklaşan Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılacak olması, Almanya ve Fransa öncülüğünde ortak savunma alanında daha iddialı girişimlerde bulunulmasına zemin hazırlıyor. Atlantikçi refleksleri ve NATO'yu Avrupa-Atlantik bölgesinin en önemli ve tek güvenlik çerçevesi olarak kabul eden "NATO'nun önceliği" yaklaşımı nedeniyle Birleşik Krallık, AB'de savunma alanındaki bütünleşme çabalarının NATO'ya rakip olabileceğinden endişe etmekteydi. Buna karşılık, ironik şekilde, CSDP'nin öncülü ESDP'nin temelleri, Birleşik Krallık ve Fransa liderliğinde Aralık 1998 tarihli St. Malo Bildirisi'yle atılmıştı. Dönemin ABD Dışişleri Bakanı Madeleine Albright'ın dile getirdiği; NATO imkân ve kabiliyetlerinin kopyalanmaması (*non-duplication*); AB üyesi olmayan NATO müttefiklerine karşı ayrımcılık yapılmaması (*non-discrimination*) ve savunma girişimlerinin Transatlantik mimarisinden ayrışmaması (*non-decoupling*), Birleşik

Krallık'ın da Avrupa savunma işbirliği konusundaki kırmızı çizgilerini oluşturdu. Birleşik Krallık bir yandan NATO'nun güçlenmesi için AB'nin kabiliyetlerini geliştirmesini desteklerken bir yandan da bunun NATO'yu tamamlayıcı nitelikte olmasını sağlamaya çalıştı.

Birleşik Krallık, Avrupa Savunma Ajansı'nın kurulmasına da aktif destek verdi ve CSDP'nin ilk yıllarında harekete geçirilen Makedonya'daki Concordia, Bosna-Hersek'teki EUFOR Althea gibi askeri kara operasyonlarına da önemli görevler üstlendi. Hatta AB'nin Somali kıyılarındaki korsanlıkla mücadele misyonu; EUNAVFOR Atalanta'nın operasyonel karargâhı Londra civarındaki Northwood'da konuşlu durumda¹³. Buna karşın, son dönemde Birleşik Krallık'ın AB operasyonlarına olan katkısını büyük ölçüde azalttığı ve giderek NATO çerçevesinde veya ikili işbirliklerine yöneldiği dikkat çekiyor. Fransa ile 2010 yılında imzalanan Lancaster House Antlaşmaları da bunun güncel bir örneğini oluşturuyor. Bu itibarla, 2010 yılından beri Birleşik Krallık'ın AB savunma politikalarına olan ilgisinin ve operasyonlara katılım düzeyinin azalmasıyla birlikte savunma politikasında "Brexit-vari" bir sürecin zaten yaşanmakta olduğu söylenebilir. Yakın dönemde Birleşik Krallık'ın, NATO imkânlarını kopyalayacağı gerekçesiyle AB'nin NATO'dan bağımsız operasyonel karargâh kurmasına ve Avrupa Savunma Ajansı'nın bütçesinin artırılmasına karşı çıktığı biliniyor. Birleşik Krallık'ın muhalefeti nedeniyle rafa kalkan bu gibi girişimler, Brexit kararının ardından tekrar gündeme alınmış durumda. Buna karşılık bu girişimlerin ortak bir "AB ordusu" kurulması gibi bir hedefe doğru evrilmesinin gerçekçi görünmediğini ve NATO'nun Avrupa kıtasının savunulmasından sorumlu temel aktör olmaya devam edeceğini belirtmek gerekiyor.

¹⁰ Claudia Major ve Alicia von Voss, "European Defence in View of Brexit", *SWP Comments* 10, Nisan 2017, s. 1-4, Stiftung Wissenschaft und Politik.

¹¹ James Black et al., *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU — Overview Report*, RAND Europe, RAND Corporation, 05.03.2017, s. 11.

¹² Giovanni Faleg, "The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy", *CEPS*, 26.07.2016.

¹³ A.g.e.

Brexit kararının ardından ortaya çıkan bir diğer soruyu ise savunma alanındaki girişimlerde Birleşik Krallık ile Fransa arasındaki uzlaşmaya dayanan öncü rolün Brexit sonrasında kimin tarafından üstlenileceği oluşturuyor. Yukarıda da belirtildiği üzere, CSDP'nin gelişimi ve St. Malo Bildirisi gibi dönüm noktaları, Birleşik Krallık'ın ve Fransa'nın ortak girişimiyle mümkün olmuştu. Güvenlik ve savunma alanında Birleşik Krallık'tan boşalan rolü Almanya'nın üstlenebileceğine yönelik bir beklenti oluşmuş durumda. AB'nin ekonomi dinamosu Berlin'in birçok politika alanında elde ettiği öncü konumu, güvenlik ve savunma alanında da üstlenmeye hazır olup olmadığı ise merak ediliyor.

Son dönemde Almanya'nın sivil güç kimliğinde bir dönüşüm yaşandığına ve Berlin'in güvenlik ve savunma alanında daha etkin bir rol üstlenmeye hazırlandığına yönelik önemli belirtiler mevcut. Bu dönüşümün sinyalleri, 2014 yılında güvenlik politikasının Davos'u olarak nitelendirilen Münih Güvenlik Konferansı'nda dönemin Almanya Cumhurbaşkanı Joachim Gauck, Dışişleri Bakanı ve mevcut Cumhurbaşkanı Frank-Walter Steinmeier ile Savunma Bakanı Ursula von der Leyen tarafından verilmişti.

Alman liderliğinin temel mesajı, Almanya'nın dış politika konularıyla daha erken, daha iddialı ve kapsamlı şekilde ilgilenmesi gerektiği idi¹⁴. Son dönemde Almanya'nın askeri açıdan daha aktif hale gelmesi, müttefikleriyle daha yakın işbirliğine gitmesi ve savunma harcamalarını artırma taahhüdünde bulunması bu dönüşümü doğruluyor. Almanya'nın Ukrayna krizinin ele alınmasında ve Rusya'ya yönelik yaptırımlarda başrolü üstlenmesi ve IŞİD karşıtı koalisyona katılması bu doğrultuda akla gelen ilk

örnekler. 13 Temmuz 2016 tarihinde yayımlanan Almanya Güvenlik Politikası Beyaz Kitabı da AB'nin en güçlü ekonomisi Almanya'nın güvenlik ve savunma alanında daha fazla sorumluluk almaya hazır olduğunun sinyallerini veriyor. Avrupa'ya komşu coğrafyalarda güvenlik durumunda yaşanan kötüleşme ve AB'nin en büyük ekonomik gücü haline gelen Almanya'nın, NATO'nun güvenlik şemsiyesinden savunmaya gerekli yatırımı yapmadan yararlandığı algısının yarattığı hoşnutsuzluk, "gönülsüz hegemon" olarak görülen Almanya için bu dönüşümü zorunlu kılıyor.

Savunma çabalarında olası bir Fransa-Almanya ortaklığından söz edilirken Paris ve Berlin'in birbirinden oldukça farklı stratejik kültürlerden geldiğinin göz ardı edilmemesi gerekiyor. Dış politika analisti Daniel Keohane'in de belirttiği gibi, nükleer güç ve BM Güvenlik Konseyi daimi üyesi Fransa, küresel güvenliğin sağlanmasında özel bir sorumluluk üstlendiğini düşünerek gerektiğinde tek yanlı adımlar atmaktan çekinmezken, Almanya'nın stratejik kültürünün temel dayanağını ise çok taraflılık oluşturuyor¹⁵. Bunun ötesinde, Almanya ve Fransa'nın savunma alanında işbirliğinin derinleştirilmesinin nihai hedefinin ne olacağı konusunda ileride ayrılmaya düşmeleri oldukça muhtemel görünüyor. Berlin, "AB Savunma Birliği"ni uzun vadede ortak bir Avrupa ordusunun kurulmasıyla sonuçlanacak siyasi bir entegrasyon projesi olarak görürken, Paris ise savunmanın hükümetlerarası işbirliği boyutunun güçlü kaldığı bir AB Savunma Birliği'ni daha tercih edilebilir bulacaktır¹⁶. Tüm bu etkenler, bir anlamda savunma alanında Almanya-Fransa ortaklığının potansiyel sınırlarını da ortaya koyuyor.

¹⁴ Claudia Major, "Germany: The (Not So) Timid Leader", *Judy Dempsey's Strategic Europe*, Carnegie Europe, 03.02.2017.

¹⁵ Daniel Keohane, "Constrained Leadership: Germany's New Defense Policy", *CSS Analyses in Security Policy* No. 201, Aralık 2016, s. 4.

¹⁶ A.g.e., s. 4.



Brexit Sonrası Birleşik Krallık İçin CSDP'de Nasıl Bir Rol?

Birleşik Krallık, güvenlik ve savunma politikasını büyük ölçüde NATO ve BM gibi uluslararası kuruluşlar ve ikili işbirlikleri temelinde yürüttüğü için Brexit sürecinin, Birleşik Krallık'ın güvenlik ve savunma politikalarındaki etkisinin diğer politika alanlarına kıyasla daha az belirgin olması bekleniyor. Avam Kamarası Araştırma Servisi'nin Brexit'in farklı politika alanlarındaki olası etkilerini değerlendiren raporunda da Birleşik Krallık'ın askeri güç intikali kapasitesinin Brexit'ten neredeyse hiç etkilenmeyeceği öne sürülüyor¹⁷.

Brexit süreci sonuçlanıncaya kadar Birleşik Krallık'ın CSDP operasyonlarının planlanmasında yer almayı ve mevcut CSDP misyon ve operasyonlarına yönelik taahhütlerini yerine getirmeyi sürdüreceği öngörülüyor. Nitekim Birleşik Krallık yetkilileri tarafından yapılan açıklamalar da Birleşik Krallık'ın güvenlik ve savunma alanlarında AB ile yakın işbirliği içerisin-

de olmak istediğini gösteriyor. Savunma Bakanı Michael Fallon, "AB üyeliğinden ayrılmanın Avrupa'dan ayrılmak anlamına gelmediğini" ve Birleşik Krallık'ın AB'den ayrıldıktan sonra da Avrupa'da güvenlik ve savunma konusunda proaktif bir rol oynamayı sürdürme niyetinde olduğunu ortaya koymuştu¹⁸. Brexit süreci sonrasında da Birleşik Krallık ve AB arasında güvenlik ve savunma alanında işbirliğinin sürdürülmesi, şüphesiz hem AB'nin hem de Birleşik Krallık'ın çıkarına olacaktır.

Brexit sonrasında Birleşik Krallık, CSDP kapsamındaki kriz müdahale operasyonlarına, aralarında Türkiye, Norveç ve Kanada'nın da bulunduğu 45 üçüncü ülkenin yaptığı şekilde dâhil olabilir¹⁹. Buna karşılık operasyonlara üçüncü ülke olarak katılım, planlama süreçlerine oldukça sınırlı katılım imkânı sağladığı ve AB ile katılımcı üçüncü ülke arasında asimetrik bir ilişki yarattığı gerekçesiyle eleştiriliyor. Üçüncü ülkelerin operasyonun planlama sürecine geç safhada dâhil edilmeleri ve planlama sürecinde ancak sınırlı şekilde söz hakkına

¹⁷ Vaughne Miller et al., "Defence and the Armed Forces", *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, No: 07213, 26.08.2016, s.164.

¹⁸ "Defence Secretary calls on Europe to step up security efforts", Birleşik Krallık Hükümeti İnternet Sitesi, 27.09.2016.

¹⁹ Thierry Tardy, "CSDP: getting third states on board", European Institute for Security Studies, Issue Brief 6/2014, s.1.

sahip olmaları, bu alanda yöneltilen temel eleştiriler²⁰. Karar alma ve planlamaya sınırlı erişim hakkının Birleşik Krallık'ın CSDP misyonlarına *ad hoc* katılım konusundaki istekliliğini azaltabileceği düşünülüyor²¹. Birleşik Krallık'ın, AB güvenlik ve savunma yapılanmalarında daha esnek şekilde dâhil edilmesi konusunda yaratıcı birtakım öneriler getirilmesinin gündeme alınması mümkün olabilir. Ancak bunun Brexit müzakereleri sürecinin genel gidişatına ve diğer alanlarda ne kadar zorlu geçeceğine bağlı olacağı unutulmamalı. Ayrıca Brexit sonrasında Birleşik Krallık'a CSDP karar alma mekanizmalarına katılım konusunda ayrıcalıklar tanınmasının emsal teşkil edebileceği gerekçesiyle AB tarafından olumlu karşılanmaması gibi bir riskin bulunduğu da göz ardı edilmemeli²².

Birleşik Krallık'ın son dönemde kademeli olarak CSDP'ye katkısında yaşanan azalmaya, bu politika alanının hükümetlerarası niteliğine ve AB'de savunma alanındaki entegrasyon çabalarının diğer politika alanlarına kıyasla çok daha yavaş seyretmesine rağmen Brexit sonucunda Birleşik Krallık, CSDP'nin gündemini etkileme ve gelecekteki yönünü şekillendirme imkânı

nını da kaybetmiş olacak. Birleşik Krallık'ın, CSDP'nin gündemini şekillendirmedeki söz hakkını yitirecek olması, Brexit'in Birleşik Krallık açısından savunma alanında yaratacağı en önemli etki olarak görülüyor. Bu bağlamda özellikle AB savunma işbirliğinin ortak bir "Avrupa ordusu" oluşturulması yönünde evrilmesi halinde, Brexit ile birlikte CSDP konusundaki veto hakkını kaybedecek olan Birleşik Krallık'ın dışarıdan diplomatik baskı uygulamak dışında süreci etkileme gücü bulunmayacağı düşünülüyor²³. Birleşik Krallık'ın güvenlik ve savunma alanındaki üstün konumunu (bir nevi savunma kabiliyeti fazlasını) Brexit müzakerelerinde İç Pazar'a erişim gibi konularda AB'den taviz elde etmek için pazarlık kozu olarak kullanabileceği dile getirilse de bu görüş, Birleşik Krallık'ın AB savunmasına katkısının koşullu olduğu anlamına geleceği için bir müttefik olarak güvenilirliği konusunda soru işaretleri doğurma riskine sahip²⁴.

Transatlantik Ortaklık Dönüşümden Geçiyor: Trump Faktörü

AB'nin güvenlik ve savunma alanında ki bütünleşme adımlarını hızlandıran bir



²⁰ A.g.e., s.4.

²¹ Malcolm Chalmers, "UK Foreign and Security Policy after Brexit", *Briefing Paper*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Ocak 2017, s. 6.

²² Sophia Besch, "EU defence, Brexit and Trump: The Good, the Bad and the Ugly", Center for European Reform, Aralık 2016, s. 8.

²³ Vaughne Miller et al., A.g.e., s. 173.

²⁴ Malcolm Chalmers, A.g.e., s. 4-5.

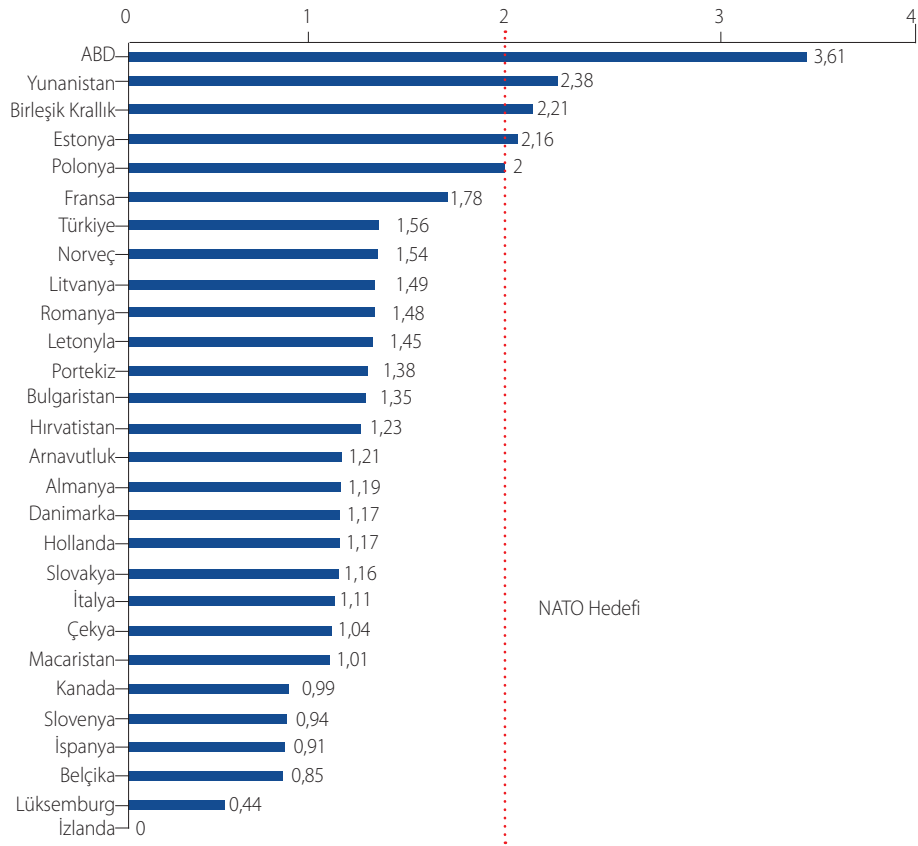
²⁵ "Joint Press Conference of President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg", The White House Office of the Press Secretary, 12.04.2017.

diğer etken de şüphesiz Atlantik'in diğer yakasında Donald Trump'ın, ABD'nin uluslararası ortaklıklarını gözden geçirme taahhüdü ve "önce Amerika" yaklaşımıyla Kasım 2016 seçimlerini kazanarak ABD Başkanı olarak göreve gelmesi oldu. Trump'ın kampanya sürecinde AB şüpheci kesimlere destek veren, NATO'nun modasının geçtiğini ilan eden ve Avrupalı müttefiklerin ABD'nin güvenlik şemsiyesinden yararlanmalarının savunma harcamalarını artırmalarına bağlı olacağı yönündeki söylemi, Atlantik'in bu yakasında endişe yaratmaya yetmişti. Geçtiğimiz aylarda NATO'nun modasının geçtiği yönündeki söyleminden geri adım atmasına²⁵ rağmen, Trump'ın yö-

netimindeki ABD dış politikası, AB için öngörülemez bir çizgide ilerliyor. Nitekim Trump'ın ABD'yi Paris İklim Değişikliği Sözleşmesi'nden çekme kararı alması bunun son güncel örneğini oluşturdu.

Trump'ın, NATO müttefiki AB ülkelerine yönelik eleştirilerinin odağında yük paylaşımı konusu yer alıyor. 22 AB üyesi NATO müttefikinden, yalnızca dördü (Birleşik Krallık, Yunanistan, Estonya ve Polonya) 2014 yılında NATO Galler Zirvesi'nde belirlendiği şekilde GSYH'sinin yüzde 2'lik bölümünü savunma harcamalarına ayırıyor (Bkz. Grafik 1). Avrupalı müttefiklerin savunma bütçeleri, küresel mali kriz ve Avro Alanı krizinin etkisiyle uygulanan ke-

Grafik 1: NATO Müttefiklerinin Savunma Harcamalarının GSYH'ye Oranı (2016, %)



Kaynak: NATO, Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)

mer sıkma politikaları nedeniyle yaşanan düşüşlerin ardından altı yıl sonra yükselişe geçmesine karşın halen yüzde 2'lik hedefin gerisinde bulunuyor. Rusya'nın güç gösterileri ve mülteci krizinin etkisiyle değişen tehdit algılamaları bu artışın sebebi olarak gösteriliyor. Avrupalı müttefiklerin savunma harcamalarını artırmaları gerektiği genel anlamda kabul görse de, savunma harcamalarının hesaplanması konusunda ortak bir metodolojinin bulunmaması, savunma harcamaları konusundaki tartışmaları daha da karmaşık hale getiriyor. Savunma harcamalarını yük paylaşımının temel parametresi kabul eden yaklaşım, bazı Avrupalı müttefiklerin muhalefetiyle karşılaşılıyor. Örneğin İtalya, askeri kabiliyetlerin de en az savunma harcamaları kadar önemli olduğunu savunuyor. GSYH'sinin yüzde 1,2'sini savunmaya harcadığı için Trump'ın eleştirilerinin hedefindeki Almanya ise yük paylaşımı konusunda güvenliğe yapılan insani yardım ve kalkınma yardımı gibi askeri nitelikte olmayan yatırımların da hesaba katılması gerektiğini savunuyor²⁶.

Her ne kadar ABD'nin bu konudaki eleştirileri yeni olmasa da, Trump'ın, Avrupalı müttefiklerin ABD'nin güvenlik güvencesinden yararlanmasının koşullu olacağı ve ABD'nin savunma harcamalarını artırmayan müttefikleri savunmayacağı yönündeki açıklamaları endişe yaratıyor. Nitekim 25 Mayıs 2017 tarihli NATO Zirvesi'nde bu konudaki eleştirilerini üst perdeden sürdüren Trump'ın, Kuzey Atlantik Pakti'nin kolektif savunmayı öngören 5'inci Maddesi'ne koşulsuz şekilde bağlı olduğunu açıklamaktan kaçınması ise ABD'nin bir müttefik olarak güvenilirliği konusunda soru işaretlerini daha da artırdı.

ABD Başkanı Trump'ın, ABD'nin ortaklıklarını karşılıklı çıkarlar temelinde alışveriş ilişkisi (*transactional relationship*) perspek-

tifinden gören ve Transatlantik ortaklığın temelindeki normatif değerleri göz ardı eden yaklaşımı, AB'nin savunma alanında daha fazla sorumluluk almasını daha acil hale getiriyor. Transatlantik ilişkiler dönüşümden geçerken AB'nin yapması gereken, Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in de dile getirdiği gibi "kendi kaderini eline almak"²⁷. Avrupa Komisyonu tarafından savunmanın geleceğine ilişkin sunulan düşünce belgesinde de ortaklarla hareket etmenin AB için hem bir tercih hem de bir norm olmasına rağmen AB'nin gerektiğinde yalnız hareket edebilecek kabiliyete ulaşması gerektiğine dikkat çekiliyor.

AB Başkentlerinden Savunma Tartışmalarına Güncel Katkıları

Bu gelişmeler ışığında, özellikle Brexit kararının ertesinde Almanya, Fransa ve İtalya gibi aktörler, AB'de savunma alanında bütünleşmenin hızlandırılması yönünde önerilerini dile getirmeye başladı. Bu girişimlerin gündeme gelmesinde Brexit kararı kadar, Birleşik Krallık referandumundan beş gün sonraya rastlayan, Avrupa dış güvenlik ve savunma politikası açısından önemle beklenen EUGS'nin açıklanması etkiliydi.

Fransa ve Almanya dışişleri bakanlarının açıkladıkları ortak teklifte, AB Liderler Zirvesi'nin yılda bir kez AB'nin karşı karşıya olduğu güvenlik ve savunma konularını ele almak üzere "Avrupa Savunma Konseyi" formatında toplanması, Üye Devletlerin savunma kabiliyetleri için "Avrupa Sömestri" benzeri bir uygulamanın hayata geçirilmesi ve Avrupa savunma araştırma programı kurulması öneriliyordu²⁸. Fransız-Alman dışişleri bakanlarını, Eylül 2016'da savunma bakanları takip etti. Almanya ve Fransa savunma bakanları tarafından açıklanan ortak belgede, AB savunma karargâhı ve ortak bir uydu

²⁶ Yeliz Şahin, "NATO Müttefiklerinin Trump'la İlk Buluşmasında Öne Çıkanlar", 16-31 Mayıs 2017 İKV E-Bülteni.

²⁷ "After summits with Trump, Merkel says Europe must take fate into own hands", *Reuters*, 29.05.2017.

²⁸ "A strong Europe in a world of uncertainties: Joint contribution by the French Foreign Minister Jean-Marc Ayrault and Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier", Fransa Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi, 28.06.2016.



²⁹Paolo Gentiloni, "EU needs 'Schengen for defense'", *Politico*, 15.09.2016.

³⁰Suzana Elena Aghel, "The European Council and European defence cooperation: Developments since June 2016", Avrupa Parlamentosu Araştırma Servisi, EPRS, Aralık 2016, s. 2.

³¹"Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", Avrupa Dış İlişkiler Servisi, Haziran 2016, s.19.

³²Teija Tiilikainen, "The EU's Security and Defence Policy: Will the New Strategy Bear Fruit?", The Finnish Institute of International Affairs, *FIIA Briefing Paper* 210, Aralık 2016.

gözetim sisteminin kurulması ile lojistik ve askeri kaynakların birleştirilmesi ve paylaşımı üzerinde duruluyordu.

AB savunmasının güçlendirilmesi konusundaki çağrılara bir katkı da Roma'dan geldi. Eylül 2016'da, dönemin İtalya Dışişleri Bakanı ve mevcut Başbakan Paolo Gentiloni antlaşmalar dâhiline alınmadan, fikirdaş ülkelerin askeri kabiliyetlerini ve kaynaklarını *ad hoc* anlaşmalar temelinde paylaşmasına imkân tanıyacak ve daha sonra Schengen Anlaşması'na benzer bir prosedürle tüm ülkelerin katılımına açılacak "*Schengen for Defence*" adı altındaki düzenlemeyi ortaya koydu²⁹. Tüm bu fikirlerin odağında; savunma ve güvenlik politikasında ortak önceliklerin belirlenmesi, kriz yönetiminin güçlendirilmesi ve daimi bir sivil-asker komuta zincirinin, yüksek hazırlık düzeyinde görev gücünün ve operasyonlar için ortak fon mekanizmasının oluşturulması, başta PESCO olmak üzere Lizbon Antlaşması'nda yer alan mekanizmaların uygulanması; savunma alanında Avrupa Sömestri benzeri bir uygulamanın hayata geçirilmesi, krizlere ve çatışmalara yönelik kapsamlı bir yaklaşım geliştirilmesi ve savunma araştırmalarına AB mali desteğinin artırılması yer alıyordu³⁰.

AB Kurumlarının Savunma Alanındaki Güncel Girişimleri

AB'nin savunma alanında işbirliğini geliştirme konusundaki tartışmalar aslında Brexit referandumundan bir süre önce; Aralık 2013 tarihli AB Liderler Zirvesi'nde gündeme alınmıştı. 28 Haziran 2016 tarihinde açıklanan EUGS, güvenlik ve savunma alanındaki güncel girişimlerin ana çerçevesini oluşturuyor. Brexit kararının gölgesinde açıklanması nedeniyle ilk etapta beklenen ilgiyi görmese de EUGS, NATO'nun savunmadaki rolünü kabul ederken Avrupalıların kendi güvenliklerinin sağlanmasında daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerektiğinin altını çiziyor³¹. EUGS, AB'nin yalnızca sivil güç olmayı göze alamayacağı ve sivil gücün askeri güç boyutuyla desteklenmesi gerektiğini vurgulaması açısından önem taşıyor. Aralık 2003'te açıklanan öncülü ESS'den çok farklı bir konjonktürün ürünü olan EUGS'de dikkat çeken en önemli özellik, komşu coğrafyalarda barışın ve istikrar sağlanmasından çok, Avrupa'da güvenliğin sağlanmasına odaklanması³². Hatta komşu coğrafyalardaki ortakların dayanıklılığının artırılması dahi bu bağlamda destekleniyor. ESS'de AB'nin demokrasinin teşvik edilmesi konusundaki rolüne yapılan vurgunun

EUGS'de yer bulmaması da göze çarpan bir diğer önemli farklılık.

Güvenlik ve savunma alanında bütünleşme, Brexit kararı sonrasında Bratislava Zirvesi'yle start alan Avrupa bütünleşmesinin geleceğine dair muhakeme sürecinin de önemli bir boyutunu oluşturuyor. Bratislava Zirvesi'nde, güvenlik ve savunma işbirliğinin güçlendirilmesi kararı alındı ve Aralık 2016 tarihli AB Zirvesi'nde, bu alanlarda somut bir uygulama planının benimsenmesi ve antlaşmalardaki araçların, kabiliyetlerin daha etkili şekilde kullanımına yönelik kararların alınması gerektiğinin altı çizildi. Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker de Bratislava Zirvesi öncesinde 14 Eylül 2016 tarihinde gerçekleştirdiği Birliğin Durumu konuşmasında, ortak operasyonel karargâh oluşturulması, ortak askeri kabiliyet geliştirilmesi, savunma fonu oluşturulması ve savunma alanındaki araştırmaların ve inovasyonun artırılması gerektiğini vurgulamıştı³³.

AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, Kasım 2016'da, güvenlik ve savunma alanında üç önemli girişimi içeren bir paket açıkladı. Yüksek Temsilci'nin "Güvenlik ve Savunma Kış Paketi" olarak nitelendirdiği söz konusu girişimler, Aralık 2016'da AB liderleri tarafından da kabul edildi. Hatta Mart 2017'de

Yüksek Temsilci Mogherini, bu girişimler kapsamındaki gelişmeleri değerlendiren bir rapor yayımladı.

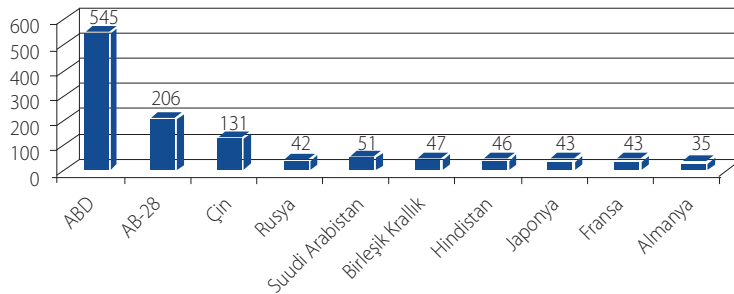
Savunma kış paketinin ilk bileşenini EUGS'nin güvenlik ve savunma alanındaki önceliklerine yönelik uygulama planı (SDIP) oluşturuyor. 14 Kasım 2016 tarihinde açıklanan SDIP'te, savunma ve güvenlik alanında; dış çatışmalara ve krizlere yanıt verilmesi, AB'nin ortaklarının güvenlik ve savunma kapasitelerinin güçlendirilmesi ve dış eylemin, AB'nin ve vatandaşlarının korunması için kullanılması olmak üzere üç temel öncelik ortaya koyuluyor³⁴. SDIP kapsamında, operasyonel karargâh kurulması ve savunma bütçeleri için Avrupa Sömestri benzeri bir uygulamanın eşgüdümlü yıllık gözden geçirme (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*) adı altında başlatılması öngörülüyor. Avrupa Sömestri'nden gönüllü olarak uygulanacak olması bakımından farklılık gösteren CARD'ın yıllık gözden geçirmelerle, üye ülkelerin savunma planlarını daha uyumlu hale getirmelerini sağlayacağı düşünülüyor.

İkinci bileşen ise Avrupa Komisyonunun İç Pazar, Endüstri, Girişimcilik ve KOBİ'lerden Sorumlu Üyesi Elżbieta Bieńkowska'nın hazırladığı ve 30 Kasım 2016 tarihinde sunulan Avrupa Savunma Eylem Planı'ndan

³³ Jean-Claude Juncker, "State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends", Avrupa Komisyonu, 14.09.2017.



³⁴ "Factsheet-Implementation Plan on Security and Defence", AB Dış İlişkiler Servisi, 06.03.2017.

Grafik 2: 2016'da En Yüksek Savunma Harcamalarına Sahip Aktörler (milyar avro)



Kaynak: EU Institute of Security Studies, IISS 2017 Military Balance 2017

Grafik 3: AB'de Savunma Alanındaki İşbirliği Eksikliği Mercek Altında

	AB-28 	ABD 
Savunma Harcamaları		
Toplam Tutar	227 milyar avro	545 milyar avro
GSYH'ye Oranı (%)	1,34	3,3
Asker Başına Yatırım Tutarı	27.639 avro	108.322 avro
Kullanılan Sistemlerin Duplikasyonu		
Silah Sistemi Çeşitleri	178	30
Ana Muharebe Tankları	17	1
Savaş Gemileri	29	4
Savaş Uçakları	20	6

Kaynak: NATO, International Institute for Strategic Studies, Stockholm International Peace Research Institute, Avrupa Komisyonu (der.)

(EDAP) oluşuyor. EDAP, savunma işbirliğinde sıkça dile getirilen sorunlar arasındaki işbirliği eksikliğini gidermeyi amaçlıyor.

Bilindiği üzere, AB üye ülkeleri savunmaya az para harcadıkları gerekçesiyle eleştiriliyor. Savunma harcamaları, özellikle NATO üyesi AB müttefiklerinin sıklıkla eleştirildiği konuların başında geliyor. Buna karşın çoğu analiste göre, AB savunma işbirliğinde temel sorun, savunmaya az para harcanması değil. 2016 yılı verilerine göre, AB üye ülkeleri savunmaya toplam 206 milyar avro harcadı (Bkz. Grafik 2). Böylece, savunma harcamaları bakımından AB-28 bir bütün olarak, ABD'den sonra ikinci sırada yer aldı. Buna karşın 28 ayrı ordunun, çoğu birbiriyle örtüşen savunma sistemlerinin ve 28 ayrı savunma endüstrisinin varlığı nedeniyle asıl sorun; savunmada var olan aşırı derecede parçalanmış yapı, duplikasyon ve işbirliği eksikliği³⁵. Avrupa Komisyonu verilerine göre, Üye Devletler arasında savunma ve güvenlik alanında yeterli işbirliğinin olmasının yıllık maliyeti ise 25 ila 100 milyar avro arasında³⁶.

Avrupa Komisyonu tarafından ABD ile karşılaştırmalı olarak derlenen veriler ise koordinasyon ve işbirliği eksikliğinin AB savunma harcamaları ve kabiliyetlerine etkisinin ne kadar çarpıcı boyutlara ulaştığını gözler önüne seriyor (Bkz. Grafik 3). Savunma harcamaları verilerine göre, AB, savunmaya neredeyse ABD'nin yarısı kadar harcama yapmasına karşın verimlilik bakımından ABD'nin oldukça gerisinde. Örneğin, ABD'de 30 çeşit silah sistemi kullanılmaktayken AB'de 178 farklı silah sistemi kullanılıyor. ABD'de tek çeşit ana muharebe tankı kullanılırken AB'de 17 farklı ana muharebe tankı çeşidi mevcut. Savaş gemileri ve savaş uçakları sayısında da AB ile ABD arasında benzer uçurumlar var.

Savunmanın endüstriyel ve kabiliyet geliştirme boyutlarına yönelik EDAP kapsamında, Avrupa Savunma Fonu'nun (EDF) oluşturulması öngörüldü. 7 Haziran 2017 tarihinde faaliyete geçirilen EDF, "araştırma penceresi" ve "kabiliyet penceresi" olmak üzere iki farklı ancak birbirine bağlı yapıda bileşenden oluşuyor.

³⁵ Sven Biscop, "How the EU can Save NATO", *Egmont Institute Security Policy Brief*, No:83, Mart 2017, s.1-4.

³⁶ "Fact Sheet - European Defence Action Plan", Avrupa Dış İlişkiler Servisi, 30.11.2016.

Araştırma penceresi kapsamında 2020 yılına kadar AB bütçesinden yıllık 90 milyon avronun savunma alanında Ar-Ge çalışmaları için ayrılması, 2020 sonrası dönemde yani 2021-2026 mali döneminde ise savunma alanında Ar-Ge desteğinin yılda 500 milyon avroya çıkarılması öngörülüyor. Uzmanlar, bu tutarın ancak eksiklerin giderilmesine ve bakım giderlerine yeteceği; savunma harcamalarında kayda değer bir artış sağlamayacağı görüşünde³⁷. Bunun ötesinde, savunma harcamalarında artışın daha güçlü askeri kabiliyetler oluşturulmasına yansımalarının zaman alacağı da unutulmamalı.

Kabiliyet penceresi ise Üye Devletlerin savunma alanında ortaklaşa alım yapabilmesini öngörüyor. İnsansız hava araçları veya helikopterler gibi bazı imkânlara ortaklaşa yatırım yapılmasını sağlayacak kabiliyet penceresi kapsamında, yılda 5 milyar avroya varan kaynağın mobilize edilebileceği tahmin ediliyor³⁸. Komisyon, AB bütçesindeki diğer araçların da bu yönde kullanılabilirliği sinyalini veriyor. Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarından savunma projelerinde eş finansmanın ve Avrupa Yatırım Bankası'nın savunma alanına mali destek vermesinin teşvik edilmesi, özellikle araştırma ve teknoloji alanında faaliyet gösteren KOBİ'leri ilgilendiriyor³⁹. Kabiliyet penceresi kapsamındaki teşviklerden bir diğeri ise bu kapsamda yapılacak yatırımların, üye ülkelerden İstikrar ve Büyüme Paketi kapsamında beklenen yapısal mali çabalarda da göz önünde bulundurulacak olması. Diğer bir deyişle, kabiliyet penceresi kapsamındaki yatırımların Üye Devletlerin AB bütçe hedeflerinden düşülmesi bekleniyor.

Güvenlik ve Savunma Kış Paketi'nin son bileşeni ise Temmuz 2016'da NATO Varşova Zirvesi'nin marjında AB ile NATO arasındaki

işbirliğinin derinleştirilmesi amacıyla imzalanan AB-NATO Ortak Bildirisi'ni hayata geçirmeye yönelik somut adımlar içeren bir uygulama planından oluşuyor. Brüksel merkezli iki kuruluş; hibrit tehditlerin ele alınmasından siber güvenlik ve savunmaya, operasyonel işbirliğinden ortakların savunma kabiliyetinin ve dayanıklılığının artırılmasına kadar geniş bir yelpazeyi kapsayan yedi alanda işbirliği yapma kararlılıklarını dile getirmişti. Uygulama planında söz konusu alanlarda işbirliğini somut hale getirecek sonuç odaklı 42 eylem ortaya koyuluyor.

Antlaşmalardaki Mekanizmalar Yeniden Keşfediliyor

Brexit kararı ve Trump'ın ABD Başkanı seçilmesinin ardından AB'nin güvenlik ve savunma alanında daha fazla sorumluluk alması gerektiği seslerinin yükselmesiyle birlikte, gözler AB antlaşmalarında yer alan ancak siyasi irade veya AB'ye duyulan güven eksikliği nedeniyle potansiyeli henüz açığa çıkarılmayan araçlara çevrildi. Bunların başında ise Lizbon Antlaşması'nın getirdiği yenilikler arasındaki PESCO, karşılıklı savunma hükmü (*mutual assistance/defence clause*), dayanışma hükmü (*solidarity clause*) ve 2007 yılında operasyonel hale gelen Muharebe Grupları (*EU Battlegroups*) yer alıyor.

Savunma alanında şimdiye dek hiç kullanılmamış olan PESCO son dönemde tartışmaların odağında. İlk olarak AB Taslak Anayasası'nda ortaya koyulan ve bunun başarısız olmasıyla Lizbon Antlaşması'na dâhil edilen PESCO⁴⁰, savunma alanında esnek entegrasyona zemin hazırlıyor. Lizbon Antlaşması ile güncellenen ABA Madde 42(6), "askeri kabiliyetleri daha yüksek standartları karşılayan" ve "en zorlu misyonlarda yer almak üzere birbirilerine

³⁷ Javier Solana ve Steven Blockmans, "The EU's Winter Package for European Security and Defence", *CEPS Commentary*, 16.12.2016.

³⁸ "European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund", Avrupa Komisyonu, Basın Açıklaması, 30.11.2017.

³⁹ Dick Zandee, "New kid on the block: The European Commission and European defence", From EU Strategy to Defence Series, *Clingendael Policy Brief*, Aralık 2016.

⁴⁰ PESCO konusundaki düzenlemeler, ABA'nın 42(6) ve 46'ncı Maddelerinde ve Antlaşmaya Ek 10 No.lu Protokol'de ortaya koyulmaktadır.

bağlayıcı taahhütlerde bulunmuş" üye ülkelerin, savunma alanında işbirliğini ve koordinasyonu derinleştirmek üzere daimi yapısal işbirliğine gitmelerine izin veriyor. Savunma ve askeri güç kullanımına ilişkin kararlar geleneksel olarak oybirliğiyle alınmasına karşın, PESCO kapsamında kararların nitelikli çoğunlukla alınması öngörülüyor. PESCO'nun kapsamına dair protokolde ise üye ülkelerin taahhütte bulunması beklenen beş alan şu şekilde sıralanıyor: finansman, teçhizat, operasyonel kapasite ve savunma sanayii. Avrupa Savunma Ajansı'nın PESCO'ya katılan ülkelerin belirlenen ortak hedeflere ulaşmadaki performansını düzenli şekilde değerlendirmesi öngörülüyor. PESCO, 2003'te Avrupa'nın Geleceğine ilişkin Konvansiyon tarafından ortaya atıldığında, bu mekanizmanın fikir babaları, o dönemde AB'nin en önemli iki askeri gücü olan Birleşik Krallık ve Fransa'nın savunma alanında ulaşılması gereken standartları belirleyeceğini ve diğerlerinin de daha sonra onları izleyeceğini düşünmüşlerdi. Birleşik Krallık'ın PESCO'ya olan ilgisini kaybetmesi ve bunun yerine Fransa ile AB çerçevesinden bağımsız şekilde imzaladığı 2010 Lancaster House Antlaşmaları ile ikili işbirliğine gitmeyi tercih etmesi ile durum değişti⁴¹.

PESCO tartışmaları, 2010 yılının ikinci yarısında Belçika'nın AB Konseyi dönem başkanlığı sırasında gündemi oldukça meşgul etmesine rağmen bu mekanizma, bugüne kadar kâğıt üzerinde kaldı. PESCO'nun ek bürokratik yük yaratacağı, savunmada daha parçalanmış bir yapıyı ortaya çıkaracağı ve bazı ülkelerin yüksek kriterleri karşılayamayacakları için PESCO'nun dışında bırakılacakları yönünde endişeler nedeniyle bu mekanizmanın potansiyeli şimdiye kadar açığa çıkarılmadı⁴². Ancak bu durumun değişebilece-

ğine dair önemli belirtiler mevcut. 2016 Birliğin Durumu konuşmasında, AB'nin başkalarının askeri gücünden yararlanmayı daha fazla göze alamayacağını dile getiren Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker'e göre, PESCO'yu harekete geçirmenin tam zamanı⁴³. PESCO'nun yeniden canlandırılması, AB Güvenlik ve Savunma Kış Paketi'ndeki öneriler arasında da önemli yer tutuyor. Nitekim Yüksek Temsilci Mogherini de 6 Mart 2017 tarihli AB Dışişleri Konseyi toplantısı sonrasında savunmada PESCO'nun somut hale getirilmesi yönünde adımlar atılacağını duyurdu⁴⁴.

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği yeniliklerden potansiyeli henüz açığa çıkarılmamış diğer mekanizmalar ise karşılıklı savunma ve dayanışma hükümleri. Karşılıklı savunma hükmü, 13 Kasım 2015 tarihli Paris terör saldırıları sonrasında Fransa tarafından ilk kez harekete geçirildi. ABA Madde 42 (7)'de ortaya koyulan karşılıklı savunma hükmü; bir Üye Devletin topraklarının silahlı saldırıya maruz kalması halinde, diğer Üye Devletlerin ellerindeki tüm imkânlarla, BM Şartı'nın 51'inci Maddesi uyarınca, söz konusu ülkeye yardım etme yükümlülüğü altında olduklarını ortaya koyuyor. Karşılıklı savunma hükmü kapsamında sağlanacak yardımın söz konusu ülkelerin NATO yükümlülüklerine uygun olması gerektiği belirtiliyor. ABA'nın ilgili maddesinde, bu konuda izlenmesi gereken resmi prosedürü ortaya koyan veya diğer üye ülkelerin vereceği yardımın askeri nitelikte olması gerektiğini belirten herhangi bir ibareye yer verilmiyor. Böylece Avusturya, İrlanda, İsveç ve Finlandiya gibi tarafsız üye ülkelerin ve güvenlik ile savunma boyutuna sahip kararların dışında kalma hakkı (*opt out*) elde eden Danimarka'nın da bu kapsamda katkı sağlamasının önü açılmış oluyor.

⁴¹ Daniel Keohane, "Does the EU Need a Military Avant-Garde?", *Judy Dempsey's Strategic Europe*, Carnegie Europe, 24.02.2017.

⁴² Sven Biscop ve Joe Coelmont, "Military Convergence through CSDP", *Europe, Strategy and Armed Forces: The making of a distinctive power*, 2012, Routledge.

⁴³ Jean-Claude Juncker, A.g.e.

⁴⁴ "Remarks by Federica Mogherini following the joint meeting of Foreign Affairs and Defence Ministers at the Foreign Affairs Council", 06.03.2017.



Karşılıklı savunma hükmü, Kuzey Atlantik Antlaşması'nın meşhur 5'inci Maddesi'nden coğrafi kapsamı itibarıyla farklılaşıyor. Bilindiği üzere, 5'inci Madde'nin uygulanması, Avrupa ve Kuzey Amerika topraklarıyla sınırlı, buna karşılık karşılıklı savunma hükmünün uygulanması Üye Devletlerin Avrupa dışındaki topraklarındaki (örneğin, deniz aşırı vilayetlerinde gerçekleşen) saldırıları da kapsamına alıyor.

ABİDA Madde 222'de detaylandırılan dayanışma hükmü ise Üye Devletlerden birinin terör saldırısına, doğal veya insan kaynaklı bir felakete uğraması halinde AB ve üye devletlerini birlikte hareket etmekle ve askeri imkânlar da dâhil ellerindeki tüm imkânları kullanmakla yükümlü kılıyor. Dayanışma hükmü, Avrupa'nın Geleceğine ilişkin Konvansiyon tarafından 11 Eylül terör saldırıları sonrasında ortaya koyulmuştu. Dayanışma hükmünün karşılıklı savunma hükmünden temel farkı, yalnızca Üye Devletleri değil; AB kurumlarını da saldırıya maruz kalan ülkeye yardım etmekle yükümlü kılması. Karşılıklı savunma hükmünde ise hükümetlerarası nitelik vurgulanarak Üye

Devletlerin saldırıya uğrayan devlete ikili olarak destek vermesi sağlanıyor. Fransa'nın Paris terör saldırılarının ardından neden dayanışma hükmü yerine karşılıklı yardım hükmünü harekete geçirmeyi seçtiği o dönemde oldukça tartışma yaratmıştı. Kapsamında açıkça terör saldırılarına yapılan vurgu nedeniyle dayanışma hükmü, Paris saldırılarına cevaben daha uygun bir mekanizma olarak değerlendirilmişti. Buna karşın Fransa'nın hükümetlerarası niteliği daha güçlü olan ve AB çerçevesi yerine ikili işbirliğine dayalı karşılıklı savunma mekanizmanı tercih etmesi dikkat çekmişti.

AB'nin henüz başvurmadığı araçlardan sonuncusu da kriz müdahale operasyonlarında kullanılmak üzere 2007 yılında operasyonel hale gelen AB Muharebe Grupları. AB liderleri, 1999 Helsinki Zirvesi'nde 50 bin ile 60 bin kişilik Acil Müdahale Grupları oluşturulması gibi oldukça iddialı bir hedef belirlemişti. Yıllar içerisinde bu hedefin revize edilmesi sonucu Fransa ve Birleşik Krallık'ın girişimiyle acil müdahalelerde kullanılmak üzere 1.500 kişilik Muharebe Grupları oluşturulması, daha mütevazı bir

hedef olarak belirlendi. Muharebe Grupları, 2007 yılında operasyonel hale gelmelerine karşın on yıl sonra gelinen noktada halen harekete geçirilebilmiş değil. Yüksek Temsilci tarafından sunulan ve AB Konseyince kabul edilen SDIP kapsamında tüm bu girişimlerden azami yarar sağlanması gerektiğinin önemine dikkat çekildiğini ve bunların tekrar canlandırılmasının gündeme alındığını belirtelim.

2025'e Kadar AB Savunması için 3 Senaryo

Avrupa Komisyonu, Avrupa'nın geleceğine dair AB genelinde farklı düzeylerde yürütülen muhakeme sürecinde, savunmanın geleceği konusundaki tartışmaları teşvik etmek amacıyla 7 Haziran 2017 tarihinde bu konuda bir düşünce belgesi yayımladı. AB güvenlik ve savunma mimarisinin geleceğini şekillendirme potansiyeline sahip sınamaların ve geçerli eğilimlerin analiz edildiği "Avrupa Savunmasının Geleceği" başlıklı düşünce belgesinde, AB'nin Güvenlik ve Savunma Birliğine doğru ilerleyebilmesi için aşağıdaki alanlarda ilerleme kaydetmesi gerektiği vurgulanıyor⁴⁵:

- Üye Devletler arasında savunma alanında daha fazla ve sistematik işbirliği;
- Üye Devletlerin stratejik kültürleri arasındaki uyumun sağlanması, tehditler ve bunlara cevaben atılacak adımlar konusunda ortak bir anlayış geliştirilmesi;
- Transatlantik ilişkilerde yaşanan dönüşümün ışığında Avrupalıların güvenliklerinin sağlanmasında daha fazla sorumluluk almaları;
- Savunma harcamalarının kapsamının ve etkinliğinin artırılması, daha etkili şekilde koordine edilmesi;
- Savunma Tek Pazarı'nın oluşturulması.

Düşünce belgesinde, 2025 yılına kadar savunma alanında öngörülen dayanışmanın düzeyi bakımından farklı hedefleri içeren üç senaryo tasvir ediliyor. Bunlar öngördükleri entegrasyon düzeyine göre; "Güvenlik ve Savunma İşbirliği", "Güvenlik ve Savunma Dayanışması" ile "Ortak Güvenlik ve Savunma" başlıklarıyla sıralanıyor. Komisyonun bu senaryoların tamamını, AB kamuoyunda AB'nin güvenlik ve savunmada daha etkin bir rol üstlenmesi yönündeki hâkim görüş doğrultusunda, AB savunma işbirliğinin gelecekte ileri yönde ilerleyeceği argümanı üzerine inşa ettiği dikkat çekiyor. Dolayısıyla düşünce belgesinde AB'de savunma alanında mevcut işbirliğinin gerisine düşen olumsuz bir senaryoya özellikle yer verilmemiş.

Senaryo 1: Güvenlik ve Savunma İşbirliği

Belgedeki senaryolardan öngördüğü dayanışma düzeyi bakımından en mütevazısı olan bu senaryoda, Üye Devletlerin savunma ve güvenlik alanında aralarındaki işbirliğini artıracakları varsayılıyor. Bu senaryoya göre, Üye Devletler arasında işbirliği yapma kararı krizler ortaya çıktıkça vaka bazında değerlendirilerek alınacak ve gönüllülük esasına göre yürütülmeye devam edecek. Hukuki veya siyasi açıdan Üye Devletlerin güvenlik ve savunma alanında aynı yönde ilerlemelerini gerektiren herhangi bir zorunluluk bulunmayacak.

AB, sivil misyonlar ve kriz müdahaleye yönelik küçük çaplı askeri misyonlar konuşturabilme kabiliyetine sahip olmaya ve ortak ülkelerde kendi dayanıklılığını arttırmaya yönelik kabiliyet inşası misyonları yürütmeye devam edecek. Büyük çaplı ve zorlu nitelikteki operasyonlar ise kabiliyetleri en yüksek üye ülkelerin öncülüğünde gerçekleştirilecek. Savunma alanında işbirliği güçlendirilecek olmasına karşın AB'nin

⁴⁵ "Reflection Paper on the Future of European Defence", Avrupa Komisyonu, 07.06.2017.

en zorlu operasyonları hayata geçirebilme kabiliyeti ise sınırlı kalacak.

Bu senaryoya göre, AB'nin rolü Üye Devletlerin ulusal çabalarını destekler nitelikte olacak. NATO ile AB arasındaki işbirliği Temmuz 2016'da imzalanan AB-NATO Ortak Bildirisi temelinde yumuşak güç ile askeri gücün birlikte kullanımını gerektiren hibrit ve siber tehditler ile deniz güvenliği gibi alanlarda derinleştirilmeye devam edecek.

İç-dış güvenlik ayrımını belirsiz hale getiren terörizm, hibrit ve siber tehditler gibi konvansiyonel olmayan tehditlerin ele alınması Üye Devletlerin sorumluluğunda kalacak olmasına karşın bu çabalara AB düzeyinde daha fazla destek verilecek. AB, bilgi paylaşımı, farkındalık yaratma ve dayanıklılığın artırılmasında Üye Devletlere yardımcı olurken, ulusal istihbarat kurumları dış tehditlerin daha iyi anlaşılabilmesi ve kolektif olarak daha etkili biçimde ele alınabilmesi için daha sistematik bilgi paylaşımında bulunacak. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Birimi AB dış sınırlarının korunmasına destek verecek.

Bu senaryoya göre, savunma alanında işbirliği siyasi bir hedef olmaya devam ederken daha fazla kolektif çalışma yapılacaktır. EDF yeni ortak kabiliyetlerin geliştirilmesine destek verecek ancak Üye Devletler savunma kabiliyeti geliştirme ve savunma alimlerini yönetmeye devam edecek.

Tüm bunlara karşın AB savunma sanayii parçalı yapısını koruyacaktır. Kabiliyetlerin büyük bölümü ulusal düzeyde tedarik edilmeye ve geliştirilmeye devam edilecektir. Üye Devletlerin savunma bütçeleri artacak olmasına karşın bu, büyük bir değişim yaratmaya yetmeyecektir. AB'de güvenlik ve savunma gönüllülük esasına göre yapılan ulusal katkılara dayalı olmaya

devam edecek, bunun sonucunda ise üst düzey kabiliyetlerin geliştirilmesinde yeterli işbirliği yapılamayacaktır. Bu da AB'nin en zorlu misyonları üstlenme kapasitesinin kısıtlı kalmasına yol açacaktır.

Senaryo 2: Güvenlik ve Savunma Dayanışması

Üye Devletlerin savunmada dayanışmayı artırmak amacıyla bazı maddi ve operasyonel kabiliyetlerini birleştirmelerini öngören bu senaryo, bir önceki senaryodan daha iddialıdır. Bu senaryoda, tehdit algılarının ve stratejik kültürlerinin örtüşmesi sonucunda Üye Devletlerin, aralarındaki dayanışmayı maddi ve operasyonel anlamda daha ileriye taşıyacakları varsayılıyor. Bunun neticesinde ise AB, askeri güç intikali kapasitesini artırırken dış kriz yönetimi görevlerini ve ortaklarının savunma kabiliyetlerinin inşasını tümüyle üstlenebilir hale gelecek. Bunun yanında AB, iç-dış güvenlik ayrımının belirsiz hale geldiği alanlarda vatandaşlarının güvenliğini sağlama kapasitesini artıracaktır.

AB-NATO işbirliği hız kazanacak ve daha sistematik hale gelecek. Kriz müdahale ve kabiliyet inşası işlevleri arasındaki koordinasyon artırılabilecektir. İç-dış güvenliğin kesişim noktasında, AB, Kuzey Atlantik Paktı'nın kolektif savunmayı öngören 5'inci Maddesi kapsamına girmeyen tehdit ve zorlukların ele alınmasında daha kararlı bir görev üstlenecektir.

Kriz müdahalede, güç intikali kapasitesini büyük ölçüde artırması sonucunda AB, hibrit tehditler ve terörle mücadele alanında zorlu operasyonları üstlenebilir hale gelecek. AB'nin kapasite inşası misyonları da daha etkili ve güçlü kriz yönetimi araçları sayesinde güçlendirilecektir. Hareket kabiliyetinin daha fazla siyasi iradeyle destekleneceği varsayımından hareketle, bu senaryo-

da karar almanın hız kazanacağı ve AB'nin stratejik ortamdaki değişikliklere daha hızlı cevap verebilir hale geleceği düşünülüyor.

AB'nin, Üye Devletlerin ve AB vatandaşlarının saldırılara karşı korunmasında doğrudan rol almasını öngören bu senaryo, AB'nin aynı zamanda siber güvenlik, sınır güvenliği ve terörle mücadele alanlarında da daha etkin bir rol üstleneceğini varsayıyor. Enerji, sağlık, gümrük ve uzay gibi AB politikalarının savunma ve güvenlik boyutunun güçlendirilmesi de bu senaryo kapsamında öngörülenler arasında.

İkinci senaryonun hayata geçirilmesi halinde, Üye Devletler arasında savunma alanında işbirliği istisna olmaktan çıkıp norm haline gelecek, ulusal savunma planları arasındaki eşgüdüm ileriye taşınarak Üye Devletlerin birlikte kabiliyet edinmelerine imkân sağlayacak ve böylece kabiliyetlerin birlikte işbirliği artırılarak, duplikasyon büyük ölçüde önlenecek.

EDF ise sistematik şekilde Üye Devletlerin stratejik taşımacılık, uzaktan kontrol edilen uçak sistemleri, uydu iletişim sistemleri gibi alanların yanı sıra taarruz kabiliyetleri de dâhil olmak üzere çokuluslu kabiliyetler geliştirmelerinde kullanılacak. Söz konusu çokuluslu kabiliyetlerin AB düzeyinde planlama, komuta ve lojistik mekanizmalarıyla desteklenmesi öngörülüyor. Ayrıca yapay zekâ, biyoteknoloji gibi stratejik öneme sahip teknolojilerin geliştirilmesinde AB programları etkili şekilde kullanılacak. Söz konusu teknolojilere yönelik yabancı yatırımların ve potansiyel etkilerinin incelenmesi için bir birim kurulacak.

Komisyonca göre, bu senaryonun uygulanması halinde AB, birlikte işleyebilen kara, hava, deniz savunma kabiliyetlerine kavuşarak savunma alanında daha yetkin

hale gelecek. Ayrıca AB çapında bir savunma pazarı oluşturulması sonucunda güç kazanan ölçek ekonomilerinin ve KOBİ'lere yönelik elverişli finansman koşullarının oluşması sayesinde kaynakların daha rasyonel şekilde kullanımı mümkün olacak.

Senaryo 3: Ortak Savunma ve Güvenlik

Belgede sunulan senaryoların entegrasyon hedefi bakımından en iddialısı olan bu senaryo kapsamında, Üye Devletler arasında savunma alanındaki işbirliği ve entegrasyonun derinleştirilerek kademeli şekilde ortak savunma ve güvenliğe evrileceği öngörülüyor.

ABA'nın 42'nci Maddesi'nde ortaya koyulduğu şekilde ortak savunma politikası kademeli olarak hayata geçirilirken yine antlaşmalarda mevcut olan dayanışma ve karşılıklı savunmanın Üye Devletler arasında norm haline geleceği varsayılıyor.

Bu senaryoya göre, Üye Devletler birbirlerinin savunulmasında daha fazla sorumluluk alacak ve Avrupa'nın korunması, AB ile NATO'nun müşterek sorumluluğu haline gelecek. Ortak Savunma ve Güvenlik, AB'nin NATO'yu tamamlar hale gelmesini, Avrupa'nın dayanıklılığının artmasını ve Birliğin tehditlerden korunarak, vatandaşlarına bekledikleri güvenceleri sunabilmesini sağlayacak. AB, Avrupa'nın etkili şekilde korunması için terörist grupları hedef alan operasyonları, tehlikeli coğrafyalarda deniz veya siber savunma operasyonlarını kapsayabilecek daha üst düzey operasyonlar yürütebilme kapasitesine erişecek. Güvenlik tehditleri, ulusal mercilerle birlikte sistematik şekilde ortaklaşa izlenerek değerlendirilecek. Acil durum planları, AB düzeyinde yapılacak. Bu senaryoya göre, ulusal güvenlik çıkarlarının birbiriyle bağlantılı olması sonucunda gerçek anlamda müşterek Avrupa güvenlik çıkarlarından söz edilebilecek.

Üye Devletlerin savunma güçleri arasındaki entegrasyonun artırılması, aralarındaki dayanışmanın da güçlenmesine yol açacak. AB adına hızlıca konuşlandırılmak üzere daimi şekilde hazır bulunacak bu entegre kuvvetlerin düzenli ortak tatbikatlara ve "Avrupa Savunma Kolejleri"nde eğitimlere katılması sonucunda Üye Devletlerin stratejik kültürlerinin de uyumlaştırılması kolaylaşacak.

AB'nin ve Üye Devletlerin siber güvenlik, kritik altyapılar ve aşırı cılıkla mücadele konularında iç politikalar aracılığıyla dayanıklılık kazanması sağlanacak.

Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik birimi, görevini, daimi Avrupa deniz kuvvetlerinin ve uzaktan kontrol edilen uçak sistemleri veya uydular gibi Avrupa istihbarat kabiliyetlerinin yardımıyla yerine getirecek. Doğal veya insan kaynaklı felaketlere hızlı cevap verebilecek bir Avrupa sivil koruma gücü hayata geçirilecek.

Üye Devletlerin savunma planları tamamen eşgüdümlü hale getirilecek ve kabiliyet geliştirmede belirlenen ulusal öncelikler müşterek Avrupa öncelikleri olarak kabul edilecek. Bu kabiliyetler, yakın işbirliği, hatta entegrasyon veya uzmanlaşma esas alınarak geliştirilecek.

Uzay, havacılık, deniz gözetleme, iletişim, stratejik hava nakliye ve siber kabiliyetlerin Üye Devletler tarafından EDF'nin desteğiyle ortaklaşa tedarik edilmesi de bu senaryo kapsamında öngörülmüyor. Çokuluslu kabiliyet geliştirme ve tedarik programlarına ağırlık verilecek. Kritik stratejik varlıkların hasmane devralmalardan korunması için gerekli mekanizmaları da içeren gerçek anlamda Avrupa savunma pazarı oluşturulacak. Bu senaryo kapsamında yalnızca savunmaya tahsis edilecek "Avrupa Sa-

vunma Araştırma Ajansı'nın kurulmasıyla savunma alanında inovasyonun geleceğin kabiliyetlerine dönüşmesi sağlanacak.

Son olarak, rekabet, konsolidasyon, uzmanlaşma ve ölçek ekonomilerinin dengeli bir şekilde uygulanması, pahalı savunma imkânlarının ve teknolojik yeniliklerin paylaşımı aracılığıyla savunma harcamaları daha etkili şekilde gerçekleştirilmesi mümkün olacak.

AB Savunmasının Geleceği Hangi Yöne Doğru Eviriliyor?

AB'ye komşu coğrafyalarda yaşanan ve Avrupa topraklarına sirayet eden istikrarsızlık ve güvenlik tehditleri, Avrupa Savunma Birliği tartışmalarını yeniden gündeme taşıdı. Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararı alması ve Donald Trump'ın ABD Başkanı seçilmesiyle artan belirsizlik, ABD'de savunma alanında entegrasyona hız verilmesini zorunlu kılıyor. Brexit kararının ardından AB üye devletleri, Birleşik Krallık'ın muhalefeti nedeniyle rafa kaldırdıkları bazı savunma girişimlerini tekrar gündeme aldılar.

Birleşik Krallık'ın NATO imkânlarını kopyalayacağı gerekçesiyle AB'nin savunma alanındaki girişimlerine yönelik muhalefeti, şimdiye dek AB savunma ve güvenlik girişimlerinde diğer alanlara kıyasla oldukça yavaş seyreden bütünleşme adımlarında geçerli bir mazeret olarak görülmüştü. Buna karşın Birleşik Krallık, AB'de savunma alanında entegrasyona karşı çıkan sesler arasında en güçlüsü olmasına karşın muhalefetinde yalnız değil. Şimdiye kadar Birleşik Krallık'ın itirazlarının arkasına saklanan Polonya ve Baltık ülkeleri gibi "Atlantikçi" Üye Devletler de Brexit ile birlikte savunma alanında ileri adımlara karşı seslerini yükseltmeye başlayabilir. Rusya'nın güç gös-

terileri karşısında kendilerini tehdit altında hisseden söz konusu ülkeler, NATO'nun güvencesini tehlikeye atacağı gerekçesiyle iddialı girişimlere karşı çıkabilir. Buna ek olarak, İrlanda başta olmak üzere tarafsızlık geleneğine sahip bazı Üye Devletler de AB'nin savunma alanındaki planlarına siyasi çekincelerle yaklaşmaları olası.

Son bir yıl içerisinde gerek AB kurumları gerekse Üye Devletler, güvenlik ve savunma politikasının gelecekteki yönü hakkında katkılarını sunmaya başladılar. Yüksek Temsilci Mogherini tarafından hazırlanan ve AB'nin "özerk hareket kabiliyeti" edinmesi gerektiğini vurgulayan EUGS bu anlamda önemli bir referans noktası oluşturuyor. EUGS'yi destekler nitelikteki Avrupa Güvenlik ve Savunma Kış Paketi kapsamında Avrupa Savunma Fonu oluşturulması, CARD gibi teklifler de önemli adımlar teşkil ediyor. Savunmanın, Juncker Komisyonu'nun ara dönem değerlendirmesinde en fazla ilerleme sağlanan alan olarak görülmesi, dikkat çekiyor⁴⁶. AB, yukarıda belirtilen girişimleri uygulayarak ve antlaşmalarda henüz hayata geçirilmemiş olan PESCO gibi mekanizmaları yeniden keşfederek savunma ve güvenlik alanında işbirliği potansiyelini ve etkinliğini artırmayı hedefleyecek.

AB'nin, Brexit kararı sonrasında savunma alanında öne sürdüğü girişimler, hedefleri ve kapsamı itibarıyla değerlendirildiğinde bu çabaların, ortak bir Avrupa ordusu kurulmasıyla sonuçlanmasının en azından öngörülebilir vadede olası görünmediği söylenebilir. AB'nin savunma birliğine doğru evrilmesinin ileri entegrasyonu ve egemenlik devrini zorunlu kılması da zorlu bir sürece işaret ediyor. Avrupa şüphesizliğinin yükselişe geçtiği ve ileri entegrasyon fikrinin dahi vatandaşlarda hoşnutsuzluk yaratmaya yettiği bir dönemde, ulusal

egemenliğin kalbinde yer alan savunma alanında entegrasyon yanlısı eğilimlerin ne ölçüde destek toplayacağı şüpheli.

Avrupa Komisyonu Başkanı Juncker'in 9 Haziran 2017 tarihinde Prag Savunma ve Güvenlik Konferansı'nda yaptığı konuşma savunma alanında işbirliği çabalarına ulusal egemenliğin paylaşımı konusundaki çekinceleri nedeniyle şüpheyle yaklaşan kesimlere, önemli bir mesaj içeriyor. Küreselleşmenin eşi benzeri görülmemiş bir hızda gerçekleştiği ve tehditlerin ulus devletlerin tek başlarına ele alamayacakları boyutlara ulaştığı dünyamızda, Üye Devletlerin daha güçlü ve egemen ulus devletler olarak var olabilmeleri, Juncker'in de dile getirdiği gibi, AB içerisinde daha fazla işbirliğini zorunlu kılıyor⁴⁷. Bu düşünceden hareketle ulusal egemenliğin korunmasının da yolu, savunma alanında sistematik işbirliğinden geçiyor.

CSDP alanında ortaya koyulan önerilerin ortak özelliğini kurumsal yapıya odaklanmaları oluşturuyor. Bu tekliflerden hiçbirisi savunma alanında ileri işbirliğinin önündeki temel sorun olan siyasi irade eksikliğinin ve güvensizliğin üstesinden gelinmesine yönelik çözüm üretmiyor. Söz konusu girişimlerin uygulanması ve güvenlik ve savunma alanında işbirliğinin ne kadar ilerletilebileceğinin temel belirleyicisi ise Üye Devletlerin siyasi iradesi olacak. Avrupa Komisyonunun "Avrupa Savunmasının Geleceği" konulu düşünce belgesinde de ortaya koyulduğu gibi, AB'de savunma politikasının gelecekte ilerleyeceği yönü belirlemede sürücü koltuğunda olan Üye Devletler olacak. AB'de savunma alanındaki işbirliğinin ne kadar ilerletilebileceği, ortak güvenlik ve savunmanın ne ölçüde mümkün olduğu da AB başkentlerinde belirlenecek.

⁴⁶ Ryan Heath, "POLITICO Brussels Playbook, presented by EADV: May and Juncker in couples therapy — Judges slap Poland", 03.05.2017.

⁴⁷ "Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Prague: In defence of Europe", Avrupa Komisyonu, 09.06.2017.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI YAYINLARI



52 yıldır

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

Esentepe Mahallesi, Harman Sokak, TOBB Plaza,
No:10, Kat:7-8, Levent, 34394, İstanbul
Tel: 0212 270 93 00, Fax: 0212 270 30 22
E-posta: ikv@ikv.org.tr

Brüksel Temsilciliği:

Avenue de l'Yser 5-6 1040 Brüksel / Belçika
Tel: + 32 2 646 40 40, Fax:+ 32 2 646 95 38,
E-posta: ikvnet@skynet.be

www.ikv.org.tr