

137

Temmuz 2015

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB, DIŞ VE GÜVENLİK POLİTİKASINDA
KÜRESEL STRATEJİ İÇİN DÜĞMEYE BASTI

Yeliz Şahin
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr



AB, DIŞ VE GÜVENLİK POLİTİKASINDA KÜRESEL STRATEJİ İÇİN DÜĞMEYE BASTI

Yunanistan'ın borcuna ilişkin belirsizliğin hâkim olduğu bir ortamda gerçekleşen 25-26 Haziran 2015 tarihli AB Liderler Zirvesi'nde, dış politika alanında alınan kararlar, göç politikası ve Birleşik Krallık'ın AB üyeliğini yeniden müzakere edilmesine ilişkin tartışmalarının gölgesinde kaldı ve beklenen ilgiyi görmedi. Buna karşılık, Zirve sonuç bildirgesinde, dış politika alanında önemli bir karar gizliydi. AB liderleri, AB'nin dış politika alanındaki küresel rolünü yeniden tanımlamak üzere önemli bir adım atarak, Birliğin Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'yi, Haziran 2016'da Zirve'ye sunulmak üzere AB dış ve güvenlik politikasına ilişkin küresel bir strateji hazırlamakla görevlendirdi. Yüksek Temsilci Mogherini, göreve gelmesinden 7 ay sonra, bu kapsamda AB'nin mevcut konjonktürdeki rolünü gözden geçiren, söz konusu stratejiye kaynaklık edecek raporunu¹ 30 Haziran 2015 tarihinde kamuoyuna açıkladı. AB'nin çevresinde büyük ölçüde değışime uğrayan güvenlik mimarisi ışığında rolünü yeniden tanımlaması gerektiği aşikâr, peki AB neden yeni bir güvenlik stratejisine ihtiyaç duyuyor? Yüksek Temsilci'ye göre mevcut konjonktür AB için ne gibi olası sınamalar veya fırsatlar vaat ediyor? Daha da önemlisi, AB çevresinde yaşanan gelişmelere nasıl yanıt vermeyi düşünüyor ve uluslararası arenadaki rolünü nasıl tanımlıyor?

Yeni Güvenlik Stratejisi'ne Doğru

AB'nin ilk güvenlik stratejisi *European Security Strategy* - ESS, AB'nin çevresinde istikrarın hâkim olduğu; Birliğin Avrupa Komşuluk Politikası'nın ve Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın temellerini attığı ve on yeni üye ülkeye Birliğin kapılarını araladığı 2004 yılı genişleme dalgası öncesinde; ABD'nin Afganistan'a müdahalesinin ertesinde tartışmalı Irak Savaşı sonrası ve ABD liderliğindeki tek kutuplu dünya düzeninin son dakikalarına rastlamıştı. "Avrupa hiçbir zaman bugünkü kadar müreffeh, güvenli ve özgür olmamıştı"² giriş cümlesinden de anlaşıldığı üzere, AB'nin 2003 tarihli güvenlik stratejisi ESS, farklı bir dönemin ürünü ve AB'nin çevresinde adeta bir ateş çemberinin oluştuğu mevcut ortamda geçerliliğini yitirmiş durumda.

ESS'nin uygulanması 2008 yılında gözden geçirilmesine karşın, AB'nin içerisinde bulunduğu güvenlik ortamı daha radikal bir gözden geçirmeyi gerekli kılıyor. AB'de varoluşsal bir krize yol açan ve Birliğin halen etkisinden kurtulmakta bocaladığı Avro Alanı borç krizi, AB'nin güneyinde etkili olan geniş çaplı halk hareketlerinin yarattığı belirsizlik ve terör örgütü IŞİD'in Suriye ve Irak'taki ilerleyişi, Kırım'ın Rusya tarafından

¹ "The European Union in a changing global environment", Avrupa Dış İlişkiler Servisi, 30 Haziran 2015. http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf. Erişim tarihi: 10.07.2015.

² "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy", s.1, 12 Aralık 2003, Brüksel. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>. Erişim tarihi: 10.07.2015.

ilhakı ve Ukrayna'nın doğusunda sürmekte olan çatışmalar, tehditlerin ve tehdit algılarının doğasında uğradığı değişim, bu gözden geçirmeyi daha da akutlaştıran etkenler. AB'nin hızla evirilen bu gelişmelere ve küresel trendlere ayak uydurmakta zorlanması, güvenlik alanında etkili bir aktör olmasını daha da zorlaştırıyor.

Aralık 2013 tarihli AB Liderler Zirvesi'nde Yüksek Temsilci, Üye Devletlerin de görüşlerini alarak, küresel güvenlik ortamındaki değişiklikleri ve bunların AB için ortaya koyduğu muhtemel zorluk ve fırsatları değerlendiren bir rapor hazırlamak ve Haziran 2015'te AB Konseyi'ne sunmakla görevlendirilmişti. Kasım 2014'te Yüksek Temsilci olarak atanan Federica Mogherini'nin görev süresinin 7'nci ayında açıkladığı rapor, bu çerçevede hazırlandı ve ESS'nin stratejik açıdan gözden geçirilmesiyle oluşturulacak Küresel Dış Politika ve Güvenlik Stratejisi için kaynak niteliği taşıyor.

Mogherini'nin Perspektifinden Güvenlik Ortamı

Yüksek Temsilci'nin durum değerlendirmesine göre, bugün; küreselleşmenin hız kazanmasıyla ülkeler ve bölgeler arasındaki bağlantıların geçmişte görülmemiş boyutlara ulaştığı, kırılğanlığın ve terör örgütlerinin kök saldığı kontrolsüz bölgelerin (*ungoverned spaces*) 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 yaşıyoruz. Mevcut konjonktür, AB için zorluklar ve sınamalar ortaya koymakla birlikte birtakım olası fırsatlar da sunuyor. Söz konusu zorluklar ve fırsatlar 5 coğrafi bölgeye göre şu şekilde gruplanıyor:

- Komşu ülkeler

Yüksek Temsilci'ye göre, AB'nin doğal etki alanı olarak nitelendirebileceğimiz Güneydoğu ve Doğu Avrupa'da, genişleme politikası Birliğe son dönemde katılan ülkelerde dönüştürücü gücünü ispat ederken, Batı Balkanlarda istikrarın sağlanmasında, Türkiye'de ise reformların teşvik edilmesinde büyük rol oynadı. Bir başarı öyküsü olarak akıllara kazınan 2004 genişleme dalgası bugün unutulmaya yüz tutarken, dönüşümün arkasındaki itici güç olan AB'nin yumuşak gücü de zamanla aşındı ve farklı aktörlerin bölgedeki mücadelesinin gölgesinde kaldı.

AB'nin karşı karşıya kaldığı en önemli meydan okuma Yüksek Temsilci'ye göre, bölgede gerçekçi ve uygun entegrasyon ve ortaklık politikaları aracılığıyla reform ivmesinin artırılması. Batı Balkanlarda, ekonomik entegrasyon ve kalkınmanın teşvik edilmesi; işsizlik ve düşük düzeyde seyreden yatırımların ele alınması konusunda önem taşıyor. Türkiye için ise Birliğin yapması gerekenler; siyasi reform dinamiklerinin canlandırılması ve yapısal ekonomik reformlarda aşama kaydedilmesine destek verilmesi olarak sıralanıyor. AB'nin, doğudaki komşuları için ise siyasi, ekonomik, idari ve toplumsal reformlara destek olmak gibi eşsiz bir misyonu bulunuyor.

Yüksek Temsilci'nin vurguladığı bir diğer husus da Ukrayna'da yaşanan gelişmeler, enerji arz güvenliği sorunu ve Türkiye'nin bölgesel güç olarak yükselişinin; Birliğin, üyelik veya ortaklık ile sınırlı olmayan gerçek bir ortak dış politika geliştirmesini zorunlu kıldığı. Bu bağlamda, AB'nin ortaklarıyla özel işbirliği modelleri geliştirmesi gerektiğini vurgulayan Yüksek Temsilci, bunun Avrupa Komşuluk Politikası (*European Neighborhood Policy- ENP*) veya genişleme politikası temelindeki çabalarla sınırlı

olmadığını vurgulayarak, AB'nin Türkiye'ye yönelik yaklaşımında ticaret, göç, enerji ve bölgesel güvenlik gibi müşterek çıkar alanlarını göz ardı edemeyeceğine dikkat çekiyor.

Birliğin Doğu Ortaklığı ülkelerine yönelik yaklaşımına; çatışmaların önlenmesi ve çözümü, yönetişimin güçlendirilmesi, ekonomik kalkınmanın, enerji ve ulaşım bağlantılarının teşvik edilmesi gibi politikaların dahil edilmesi önem taşıyor.

Birliğin Rusya'ya yönelik yaklaşımı ise Rusya ile arasında yeni çatlakların oluşmasının önüne geçilmesi ve küresel zorluklara birlikte cevap verebilmek için bir yandan Kremlin'in bölgeyi istikrarsızlaştırmaya yönelik eylemlerine karşı sıkı bir tutum diğer yandan da Avrupa güvenlik mimarisinin sürdürülebilir kılınması amacıyla Rusya ile angajmanın artırılmasını gerekli kılıyor.

- Kuzey Afrika ve Orta Doğu

Mogherini, 2011 yılında geniş çaplı halk hareketlerinin ardından oluşan güç boşluğunun Avrupa'nın kıyılarından yalnızca birkaç kilometre ötede, terörist grupların kök saldığı, uluslar ötesi suç ağlarının faaliyet gösterdiği, devletlerin çöktüğü, milyonlarca kişinin sığınmacı durumuna düştüğü ve şiddetin hüküm sürdüğü bir ortam oluştuğuna dikkat çekiyor.

Mogherini'ye göre, terörist grupların ortaya koyduğu tehdit karşısında, AB'nin acil olarak yapması gereken; iç güvenlik ve dış güvenlik politikalarını uyumlu hale getirmek olmalı. Diğer yandan Birliğin insani krizleri ele almak üzere insani yardım, göç politikaları ve kalkınma işbirliği politikalarını harekete geçirmesi gerekiyor.

Bölgede AB'nin karşı karşıya kaldığı en önemli meydan okuma ise istikrarın sürdürülebilirlikle eşdeğer olmadığı ve bölgede sorunların temelinde yatan nedenlerin daha da akut hale geldiğinin kabul edilmesi olacak. Birliğin bölgeye yönelik yaklaşımında; ekonomik kalkınma, sosyal koruma, siyasi hesap verebilirlik, adalet ve güvenlik konularında ülkeye özel politikaların geliştirilmesi kilit önem taşıyor. Mogherini'ye göre, en az bunun kadar önemli olan bir diğer konu da kapsayıcı ve kurallara dayanan uzlaşma süreçlerinin teşvik edilmesi ve yeni bir güvenlik mimarisinin oluşturulması.

- Afrika

Yüksek Temsilci Mogherini, bir yandan yoksulluk, gıda güvencesizliği, kötü yönetim ve çatışmaların etkili olduğu, öte yandan da zengin doğal kaynaklar ve büyük tarım potansiyeli ile kalkınma açısından fırsatlar sunan Afrika'da, kalkınma-güvenlik-göç ekseninde olumlu bir döngü oluşturulmasını başarı için olmazsa olmaz olarak nitelendiriyor.

AB için Afrika'nın sahip olduğu ticaret, enerji ve yatırım potansiyeline dikkat çeken Yüksek Temsilci'ye göre AB, göç ve hareketlilik politikalarını dengeli şekilde kullanmak; BM, Afrika Birliği ve bölgedeki diğer ortaklar ile güvenlik alanında işbirliğini güçlendirmek, adil ticaret ve ekonomik bütünleşme gibi hedefler belirlemek suretiyle Afrika kıtasının tüm potansiyelinin açığa çıkarılmasında etkili olabilir.

- Atlantik Ortaklığı

Küresel güç merkezlerinde yaşanan değişim, Atlantik'in iki yakası arasında ayrışma olasılığını da beraberinde getirmesine karşın, tarafların savunuculuğunu yaptıkları temel değerler, çatışmaların çözümü ve demokrasi gibi kavramlar tarafları küresel sorunların ele alınmasında birbiri için birer ortak haline getiriyor.

AB'nin ABD ve Kanada ile eşsiz bir bağa sahip olduğunu ve sağlam siyasi, kültürel ve ekonomik temellere dayandığını vurgulayan Mogherini, Birliğin daha sağlam işbirlikleri geliştirmesi gerektiğini belirterek, ABD-AB ilişkilerinde güvenlik ve ekonomiyi daha derin işbirliğine açık iki alan olarak sıralıyor. Bu bağlamda, AB ve üye devletlerinin komşu oldukları bölgede daha fazla sorumluluk almaları ve AB'nin savunma kabiliyetini güçlendirmesi gerektiği mesajı öne çıkıyor. Ekonomi alanında, AB ile ABD arasında yürütülen Trans Atlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTYO) müzakerelerinin her iki taraf için de bir "kazan-kazan" projesi niteliğinde olduğu; yaratacağı istihdam ve iş imkânları ile büyümeyi hızlandıracağı Mogherini'nin raporunda dikkat çektiği hususlar arasında yer alıyor. TTYO, bir ticaret ve yatırım anlaşmasının ötesinde, stratejik bir girişim olarak nitelendirilerek, dünyadaki en önemli serbest ticaret alanını tesis edecek TTYO'nun çoktarafli müzakerelerdeki tıkanıklığın aşılmasında küresel birtakım kuralların oluşmasına öncülük edebileceği vurgulanıyor.

Transatlantik işbirliğinin güçlendirilmesi, aynı zamanda AB'nin Latin Amerika ülkeleri ile ilişkilerini güçlendirmesi ihtiyacını da beraberinde getiriyor. Bu bağlamda Mogherini, Latin Amerika'da; Çin, Rusya ve Hindistan'da olduğundan daha fazla AB yatırımı bulunduğunu vurgulayarak, AB ile Latin Amerika ülkeleri arasında ikili ortaklıklar, bölgeler arası ilişkiler ve çoktarafli platformlar temelinde ilişkilerin güçlendirilmesi gerektiğini ifade ediyor.

- Asya

Mogherini'ye göre, Asya ekonomilerinin başarısının ve Çin'in reform çabalarının sürmesi, AB'ye yarar sağlayan gelişmeler olarak öne çıkıyor. AB'nin bölgede karşılaştığı başlıca zorluk ise bir yandan ekonomik fırsatlara erişimi artırılırken, diğer yandan da güvenlik ve siyaset alanında yapıcı bir aktör olarak konumlandırılması oluşturuyor. AB'nin başarılı entegrasyon modeliyle Asya'da bölgesel işbirliği hareketlerine sunabileceği desteğe dikkat çeken Mogherini, jeopolitik gerilimlerin giderek yükseldiği bölgede AB- Güneydoğu Asya Ülkeleri İşbirliği Örgütü (ASEAN) işbirliğinin önemli olduğunu ve AB'nin bölgesel güvenlik örgütleriyle işbirliğini güçlendirmesi gerektiğini ifade ediyor. Raporda, ASEAN'ın girişimleri ve Çin'in İpek Yolu Ekonomik Kemer Projesi'nin sunduğu fırsatları değerlendirmesi, bir yandan da bunların Dünya Ticaret Örgütü kuralları, sosyal ve çevresel standartlar ile uyumlu olduğunu teyit etmesi gerektiği belirtiliyor.

AB'nin Dış Politika Araçlarının Muhasebesi

5 coğrafi bölge kapsamında yaptığı fırsat ve zorluk değerlendirmesinin ardından, Mogherini, AB'nin dış ilişkilerde başvurduğu araçların ve ilgili politikaların mevcut

durumda istenilen sonuçlara ulaşmakta etkili olup olmadığını değerlendiriyor. Bu kapsamda, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP), terörle mücadele, siber güvenlik, ticaret ve göç politikaları, ENP ve genişleme politikası ele alınıyor. Mogherini'nin değerlendirmesine göre, Birliğin dış ilişkiler alanındaki politika araçları; bazı politikaların yönünün gelişmeler ışığında güncellenmemiş olması, yeterli esnekliğin sağlanamaması, azalan etki gücü, koordinasyon eksikliği ve kabiliyet açığı olmak üzere 5 önemli zorlukla karşı karşıya. AB'nin uluslararası arenaya ağırlığını yansıtabilmesinde ise bu zorlukların ele alınması belirleyici olacak.

1. Politika Yönü

AB son dönemde dış ilişkiler boyutuna sahip bazı politikalar için gözden geçirme süreci yürütmesine karşılık, güncelleme ihtiyacı bazı alanlarda halen kendini hissettiriyor. ODGP alanında, stratejik ortaklıkların tanımının yeniden yapılması, silahların yayılmasının önlenmesi alanında AB'nin küçük ve hafif silahların yasadışı ticaretinin önlenmesi stratejisinin modern zamanın gerekliliklerine göre güncellenmesi, AB'nin yapması gerekenler. OGSP kapsamında ise özellikle savunma alanında AB'nin daha fazla sorumluluk alması gerektiği öne çıkarken, iç güvenlik tehditleri ile dış güvenlik tehditlerinin iç içe geçtiği, tehditlerin çok boyutlu (hibrit) bir doğaya evirildiği değişen stratejik ortama göre savunma politikasını yeniden tanımlamasını elzem kılıyor. Mogherini'ye göre OGSP'nin içerisinde bulunduğumuz güven(siz)lik ortamının gerekliliklerine uygun şekilde cevap verebilmesi için Üye Devletlerin daha fazla bağlılık ve açıklık göstermesi gerekiyor.

İnsani yardım politikasını Birliğin değişen küresel koşullara uyum sağlamasını gerektiren alanlar arasında sıralayan Mogherini'ye göre, insani krizlerin arttığı ve yeni "normal" haline dönüştüğü günümüzde, dayanıklılığın artırılması, felaket risklerinin azaltılması ve insani yardımdan kalkınma işbirliğine doğru geçişin etkin şekilde sağlanması, Birliğin bu alandaki öncelikleri arasında yer almalı.

Mogherini, Türkiye'yi ve Batı Balkan ülkelerini yakından ilgilendiren genişleme politikasını "gelecekteki yönü açıkça tartışılan" bir alan olarak tasvir ediyor. AB'de ve Üye Devletlerde genişlemeye olan inancın giderek azaldığı, buna karşılık gerçekçi bir genişleme politikasının alternatifi olmadığı değerlendirmesini yapan Mogherini, adil bir üyelik sürecinin Türkiye ve Batı Balkanlar'da reformları desteklemenin en etkili yolu olarak nitelendiriyor. Bu alanda, AB'nin karşı karşıya kaldığı en önemli zorluk ise şüphesiz katılım öncesi politikanın daha inandırıcı hale getirilmesi ve genişlemenin her iki taraf için de bir "kazan-kazan" durumu yaratacağına olan inancın pekiştirilmesi.

Ticaret politikasında ise AB'nin ticari çıkarları ile temel haklar ve özgürlükler konularında savunduğu değerler arasında zaman zaman açmaza düştüğünü belirten Mogherini, Birliğin savunduğu temel değerler için açık bir ayırım yapılması görüşünü ortaya koyuyor. Çoktaralı, bölgesel ve ikili ticaret anlaşmaları arasındaki dengenin değişmesi de bu alanda bir güncellemeyi gerekli kılıyor.

Terörle mücadele ve siber güvenlik politikalarının uygulamada özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açmamasının sağlanması, özgürlük ve güvenlik arasındaki çelişkilerin giderilmesi ihtiyacı da AB için güncelliğini koruyor.

2. Esneklik

Mogherini, AB'nin gerekli esnekliği gösteremediği için elindeki politika araçlarını etkin şekilde kullanamadığını belirterek, özellikle insani yardım ve kalkınma yardımı ile terörle mücadele alanlarını esnekliğin artırılması gereken alanlar olarak tanımlıyor.

Mogherini'ye göre AB ve üye devletleri kolektif olarak dünyanın en büyük kalkınma ve insani yardım donörü konumunda olmalarına karşın, yeterli esnekliği gösteremedikleri için küresel şoklara etkili şekilde cevap verecek konumda değiller. Terörle mücadele alanında ise ağır prosedürel zorunluluklar, yetersiz deneyim ve zaman zaman da Üye Devletlerin uyumlu şekilde çalışmaması, belirlenen politikaların uygulanmasını sekteye uğratiyor.

3. Etki Gücü

Ticaret ve kalkınma politikalarında, AB kayda değer bir etki gücüne sahip olsa da, azalan ekonomik dinamizmi ve potansiyel ticaret ortakları ile ilgili yüksek beklentiler taşıması gibi etkenler, AB'nin etki gücünü azaltıyor ve özellikle yeni STA'ların veya yatırım anlaşmalarının müzakere edilmesi sürecinde kendini hissettiriyor. Bunun yanında AB'nin STA müzakerelerinde sadece tarifelerin değil tarife dışı engellerin de ortadan kaldırılmasını talep etmesi TTYO'da da görüldüğü gibi yeni zorlukların ortaya çıkmasına yol açıyor.

AB'nin etki gücünün sınındığı alanlardan bir diğeri ise ENP. AB'nin ENP kapsamında kullandığı Derin ve Kapsamlı STA'lar ve Vize Serbestliđi Eylem Planları gibi birtakım araçlar Ukrayna, Gürcistan ve Moldova gibi bazı komşu ülkelerde reform süreçlerinin hız kazanmasına katkıda bulunmasına karşın, AB ile yakınlaşmak istemeyen diğeri bazı komşu ülkelerde ENP'nin limitlerini ortaya koyuyor.

4. Koordinasyon

Mogherini'ye göre, AB'nin diplomatik çabalarında, geleneksel olarak savunulduğunun aksine tek sesli konuşmaktan ziyade "çok sesli ancak uyumlu"³ konuşmayı hedeflemesi gerekiyor. Çok sayıda eylem ve format, AB'nin günümüzde karşılaştığı zorlukların karmaşık yapısını yansıtır şekilde küresel rolünü güçlendirmesine katkı sağlayabilir. Mogherini, AB'nin dış ilişkilerinde bütüncül ve koordineli şekilde ilerlemesi kaydıyla çeşitli diplomatik perspektiflerin, Birliğin ortak önceliklerinin daha görünür hale gelmesine ve kolektif çabaların daha etkili olmasına yapacağı katkıya değiniyor.

Koordinasyonun dış ilişkilerin her alanında hayati önem taşıdığına dikkat çeken Mogherini, Üye Devletlerin savunma bütçelerini eş güdümlü olmaksızın azalttıklarını, aynı şekilde bazılarının savunma sektörüne yatırım yapma kararını da eşgüdüksüz aldıklarını belirtiyor.

Mogherini'ye göre koordinasyon ve uyumun en önemli zorluk olarak öne çıktığı alan şüphesiz dış enerji politikası. Üye Devletlerin enerji politikalarındaki eşgüdüm eksikliği,

³ A.g.e., Avrupa Dış İlişkiler Servisi, s.17

Mogherini'nin deyimiyle; Birliği "bazı tedarikçi ÷lkelerin böl ve yönet stratejilerinin hedefi"⁴ haline getiriyor.

5. Kabiliyet açığı

AB'nin yeterli kabiliyete sahip olmadığı alanlar, göç politikası ile güvenlik ve savunma politikalarında OGSP olarak öne çıkıyor. Mogherini, Birliğin göç alanında son dönemde karşı karşıya kaldığı zorluklar karşısında Komisyon tarafından açıklanan Göç Gündemi'nin; ilgili ajanslara ek kaynak sağlanması, göç yönetiminin iç ve dış boyutlarının birlikte ele alınması ve uzun vadede göç olgusunun temel nedenlerinin ele alınması yoluyla Birliğin kabiliyetini artırma amacını taşıdığını kaydediyor.

OGSP ile ilgili olarak, Yüksek Temsilci 2000 yılında oluşturulmasından bu yana 30'a yakın operasyona imza atan OGSP'nin, öneminin arttığını vurguluyor. OGSP'nin erken ve ortak finansman, istihbarat ve lojistik alanlarına erişimde karşılaştığı zorluklar, OGSP kapsamındaki operasyonları kapsam, boyut ve stratejik derinlik bakımından olumsuz etkiliyor. AB'nin, savunma alanında Lizbon Antlaşması'nda öngörülen kalıcı yapısal işbirliği ve OGSP görevlerinin, hızlı harekete geçilmesi ve esnekliğin sağlanması amacıyla Üye Devletlerin bir kısmı tarafından uygulanması konularında henüz adım atmamış olması ve genel anlamda, savunma bütçelerinde asimetrik şekilde kesintilere gidilmesi Mogherini tarafından eleştiriliyor. AB'nin askeri kabiliyetinin Üye Devletlerin gönüllü katkılarına dayandığını kaydeden Yüksek Temsilci, AB'nin askeri bir ittifak olmamasına karşın savunma konusunu göz ardı etmeyi göze alamayacağı yorumunu yapıyor.

AB'nin Dış İlişkilerinde Bütünleşik Bir Yaklaşım

Küresel konjonktürü AB için ortaya koyduğu zorluk ve fırsatlar bakımından değerlendirdikten ve AB'nin politika araçlarını karakterize eden sorunları analiz ettikten sonra Mogherini, Birliğin küresel alanda daha etkin bir aktör konumuna yükselmesi için dış ilişkilerde uygulaması gereken reçeteyi paylaşıyor. Mogherini'ye göre AB'nin daha etkin bir küresel aktör gibi hareket edebilmesi ve ağırlığını küresel platforma yansıtabilmesi dış ilişkilerde "bütünleşik yaklaşım" (*joined-up approach*) benimsemesi ile mümkün. Mogherini'ye göre, krizlerin yayıldığı ve tırmandığı bir ortamda, AB'nin reaktif bir politikalarından ziyade proaktif politikalar izleyebilmesi, erken uyarı, kriz önleme, kriz yönetimi ve barışı inşa politikalarını uyumlu bir bütün halinde uygulamasını gerektiriyor. Bunun ötesinde bütünleşik yaklaşım, sadece dış çatışmalar ve krizler bağlamında değil, AB'nin dış ilişkilerinin her boyutunda hayata geçirmesi gereken bir yaklaşım. Bu da AB'de dış ilişkiler alanında faaliyet gösteren çeşitli aktörlerin ve politika araçlarının sinerji içerisinde hareket etmesini gerektiriyor.

Mogherini, raporunda diplomasinin önemine dikkat çekerken, ODGP kapsamındaki geleneksel politika araçlarının yanında çevre, ticaret, kalkınma, enerji, adalet ve içişleri, ulaştırma, kültür, bilim ve araştırma gibi farklı politika alanlarının da kendi diplomasilerini yürütmeye başladıkları tespitine yer veriyor. Bu gelişmenin de Üye Devletler, AB içerisindeki aktörler ve ODGP içerisinde koordinasyonun artırılması ihtiyacını artırdığını belirtiyor.

⁴ A.g.e., Avrupa Dış İlişkiler Servisi, s.17

Dış ilişkilerde bütünleşik yaklaşım; genişleme, komşuluk politikası, göç, enerji, terörle mücadele, güvenlik ve savunma politikaları gibi farklı politika alanları arasında yakın bağlar oluşturulmasını da zorunlu kılıyor. Bütün bunlar ışığında AB'nin ihtiyacı olan ise ortak, kapsamlı ve tutarlı bir küresel strateji.

Bitirirken...

AB'nin çevresinde yaşanan gelişmeler, 2003 yılında ortaya konulan güvenlik stratejisinin geçerliliğini yitirdiğini gözler önüne sermekle kalmayıp, Birliğin yakınında yaşanan gelişmeler başta olmak üzere küresel gelişmelere yönelik daha etkili politikalar üretebilmesini acil hale getiriyor. Ukrayna krizi ile birlikte İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan Avrupa güvenlik mimarisinin büyük değişime uğradığı ve adeta yeniden tanımlandığı, Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da ise çatışmaların tırmandığı ve insani krizin derinleştiği, Suriye ile Irak'ta IŞİD'in ortaya koyduğu terörizm tehdidinin AB'yi de doğrudan etkilediği mevcut ortam, AB'nin 2003 yılında tasvir ettiği ortam ile taban tabana zıt bir görünüme sahip. Bu gelişmeler ışığında, AB'nin zaman kaybetme lüksü bulunmuyor. Mogherini'nin raporunda ortaya koyduğu yeni küresel strateji vizyonunun AB'nin içerisinde bulunduğumuz çağın gerekliliklerine ve "daha bağlantılı, daha karmaşık ve daha tartışmalı bir dünyada" etkili bir aktör olarak hareket etmesini sağlayıp sağlayamayacağını göreceğiz.

Yeni tehditlerin karmaşık ve çok boyutlu yapısı ise geleneksel güvenlik araçlarının dışındaki farklı politika araçlarının ve ilgili politikaların birlikte ve uyumlu şekilde kullanımını gerektiriyor.

AB'nin yeni dünya düzeninin ortaya koyduğu tehdit ve fırsatlara proaktif şekilde cevap verebilmesi, Yüksek Temsilci'nin de belirttiği gibi, politika yönünün yeniden belirlenmesi, esnekliğin ve koordinasyonun artırılması, azalan etki gücü ve kapasite açığının ele alınmasına bağlı olacak.

AB kurumları ve Üye Devletlerin stratejik gözden geçirme sürecinde bir araya gelerek, küresel konjonktürün ortaya koyduğu yeni gerçeklikler ışığında Birliğin dış politika önceliklerini ve hedeflerini yeniden tanımlamaları gerektiği açık.