

İK V DEĞERLENDİRME NOTU

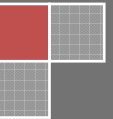
AB DİPLOMASİSİNİN YENİ YÜZÜ

AVRUPA DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ

Yeliz ŞAHİN

İK V Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB DİPLOMASİSİNİN YENİ YÜZÜ: AVRUPA DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ

Yeliz Şahin, İKV Uzman Yardımcısı

EEAS'nin yasal dayanağı nedir?



AB Dış Eylem Servisi veya daha sık kullanılan adıyla AB Dış İlişkiler Servisi (*European External Action Service- EEAS*) Lizbon Antlaşması'nın getirdiği yeniliklerden biri. Lizbon Antlaşması, AB'nin uluslararası arenada etkililiğini ve daha tek sesli

konuşabilmesini sağlamak amacıyla, Dış İlişkilerden Sorumlu Avrupa Komisyonu Üyesi ve Ortak Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi makamlarının birleştirilmesi yoluyla "AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" makamını oluşturmaktaydı. AB Konseyi başkan yardımcılığı ve Avrupa Komisyonu başkan yardımcılığını üstlenecek Yüksek Temsilci'nin aynı zamanda, AB Dışişleri Konseyi'ne de başkanlık etmesi öngörülmekteydi. Lizbon Antlaşması ile tadil edilen AB Antlaşması'nın (ABA) 27(3)'ncü maddesine göre, EEAS, Yüksek Temsilci'ye, Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın (ODGP) gereklerini yerine getirmesinde destek olmakla ve Üye Devletlerin dışişleri bakanlıkları ile işbirliği içerisinde çalışmakla görevli olacak ve EEAS'nin organizasyonu ve işleyişi Yüksek Temsilci tarafından sunulacak teklif ışığında kabul edilecek Konsey Kararı ile oluşturulacaktı. EEAS'nin uzman kadrosu, Komisyon'un ilgili birimleri¹ ve AB Konseyi Genel Sekreterliği'nin ilgili birimlerinin² yanı sıra Üye Devletlerin diplomatik servislerinden sağlanacaktı³. Buna karşılık, söz konusu madde oldukça belirsiz ve açık uçluydu. EEAS'nin oluşturulması süreci birçok tartışmaya ve üye devletler arasında pazarlığa sahne oldu.

EEAS, Yüksek Temsilci Barones Catherine Ashton tarafından bu madde doğrultusunda sunulan teklifi ışığında AB Konseyi'nin AB Dış İlişkiler Servisi'nin organizasyonu ve işleyişine dair 26 Temmuz 2010 tarihli ve 2010/427/AB sayılı Kararı ile kuruldu ve 1

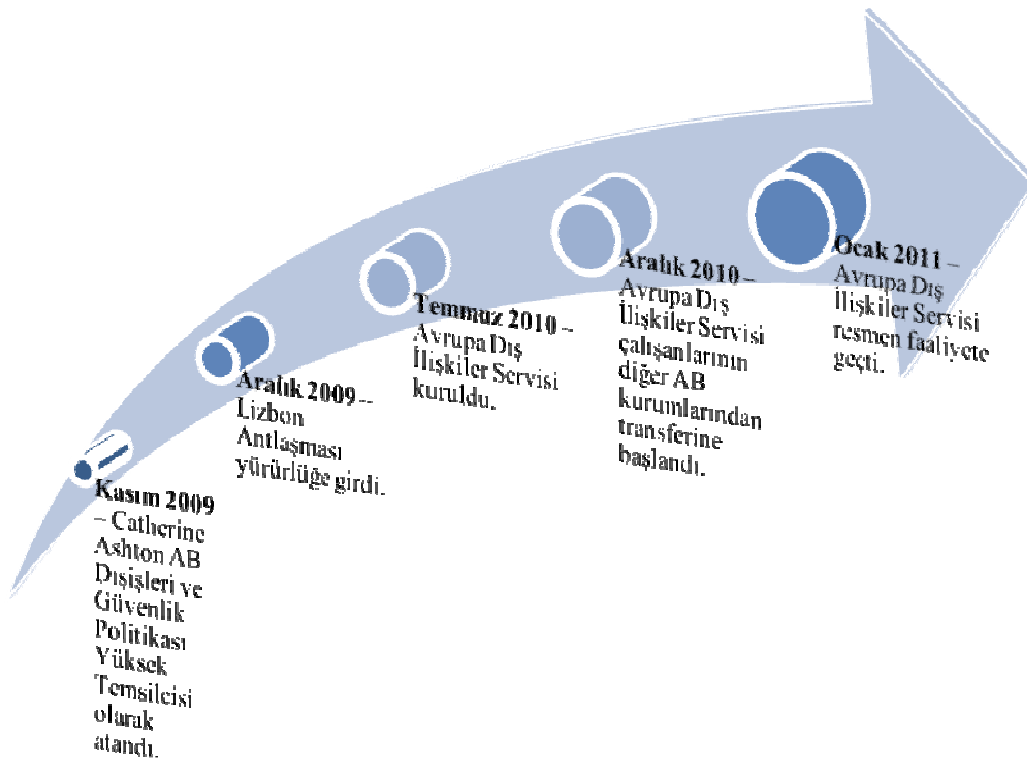
¹ DG RELEX'in (Genişleme Genel Müdürlüğü) tüm personeli ve DG DEV'in (Kalkınma Genel Müdürlüğü) coğrafi birimlerindeki personel EEAS'ye transfer edildi.

² Konsey Genel Sekreterliği'nin E Genel Müdürlüğü'nden (DG E) coğrafi, çoktarafli ve küresel unsurlar EEAS'ye aktarılmıştır.

³ "Consolidated Version of the Treaty on European Union" AB Resmi Gazetesi, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>

Ocak 2011'de faaliyete başladı. EEAS'nin faaliyete geçmesiyle Komisyon'un üçüncü ülkelerdeki delegasyonları da AB delegasyonları yeniden yapılandırıldı ve Yüksek Temsilci'ye bağlandı.

EEAS, oldukça zor bir atmosferde faaliyete başladı. EEAS, Avro Alanı'ndaki borçlanma krizinin kendini ekonomik, siyasi ve sosyal bir kriz ve AB projesinin başarısının sınındığı bir "güven krizi" olarak gösterdiği bir dönemde faaliyete geçtiğinde, AB'nin güneyinde Kuzey Afrika ile Orta Doğu'da "Arap Baharı" olarak adlandırılan geniş çaplı halk hareketlerinin getirdiği siyasi istikrarsızlık hüküm sürmekteydi.



EEAS'nin kökeni nedir?

EEAS'nin kökeni AB Anayasası oluşturma çabalarına dayanıyor. AB Anayasa taslağında, AB Dışişleri Bakanı'na destek vermek üzere EEAS'nin oluşturulması öngörülmekteydi. Bilindiği gibi, oldukça iddialı ve federalist bir vizyona sahip olan Anayasa Taslağı'nın Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilmesinin ardından, maddeleri yumuşatılarak daha mütevazı hedefler içeren bir reform anlaşması olan Lizbon

Antlaşması oluşturulmuştu. Anayasa Taslağı'nda AB Dışişleri Bakanı olarak öngörülen makam AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi olarak değiştirilirken, EEAS'nin adı ve görev tanımı aynı kaldı. EEAS'nin oluşturulmasının ilk etapta üç amacı bulunmaktaydı. Öncelikle, Komisyon'un Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Konsey Genel Sekreterliği arasında paylaştırılmış olan dış ilişkiler alanındaki görevlerin yetki kargaşası yaratmadan tek çatı altında bir araya getirilmesi ve güçlü bir diplomatik servis oluşturulması amaçlanmaktaydı. AB ve üye devletlerinin dış politika alanında tek sesli ve tutarlı bir aktör olmasının ve bu önemli politika alanında devamlılığın sağlanması amaçları EEAS'nin kurulmasında etkili oldu. Farklı kurumlarda görev yapmış, birçok değişik çalışma kültüründen gelen personeli bir araya getiren EEAS'nin bir takım ruhu geliştirip geliştiremeyeceği de politika yapımcılar arasında tartışmalara yol açtı

EEAS, AB'nin dışişleri bakanlığı mı?

AB'yi oluşturan 28 üye devletin tek bir dış politika izlemelerinin mümkün olup olmadığı halen AB çalışmaları alanında faaliyet gösteren akademisyenlerin cevap aramaya çalıştığı bir konu olmakla birlikte, EEAS'nin rolü ile birlikte soruları da beraberinde getiriyor. Dış politika alanı Lizbon Antlaşması ile getirilen yeniliklere rağmen halen Üye Devletlerin sürücü koltuğunda olduğu ve çalışma metodunun devletlerarası işbirliğine dayalı olduğu bir alan olarak öne çıkıyor. Bu nedenle, EEAS'nin klasik anlamda bir "AB Dışişleri Bakanlığı" olmaktan ziyade, Üye Devletlerin dışişleri bakanlıklarının görevlerini tamamlayıcı nitelikte olduğu söylenebilir. Yüksek Temsilci Ashton'a göre, EEAS, bir Dışişleri Bakanlığı olmanın ötesinde, Kalkınma ve Savunma Bakanlıkları tarafından üstlenilen görevlerin bir kısmını da üstleniyor⁴. EEAS, AB üye devletlerinin diplomatik servislerinin yerini almak değil; bunlara katma değer sağlamak için ortaya atılan nevi şahsına münhasır bir yapı olarak karşımıza çıkıyor. EEAS personelinin üçte birinin Üye Devletlerin diplomatik servislerinden gelmesi de aradaki ilişkiyi kanıtlar nitelikte.

Faaliyete geçişinin ikinci yılında EEAS'nin bilançosu

AB'nin ilk etapta Kuzey Afrika ve Orta Doğu'daki geniş çaplı halk hareketlerine yönelik tutarlı ve aktif bir politika izleyemekte zorlanması EEAS'nin doğum sancılarını gözler önüne sererken, Yüksek Temsilci'nin liderlik özellikleri ile ilgili soru işaretlerine yol açtı⁵. Bazı siyasetçiler ve analistler tarafından oldukça acımasız eleştirilerin hedefinde yer alan EEAS, AB'nin içerisinde ve dışarıda birçok zorlukla mücadele ettiği bir dönemde faaliyete geçmesinin ortaya koyduğu zorlukların yanı sıra, bazı Üye Devletlerin EEAS'ye gereken desteği vermekten kaçınmaları buna karşın, EEAS'nin performansı ile ilgili büyük beklentilere sahip olmaları gibi güçlüklerle de karşı karşıya kaldı.

⁴ Catherine Ashton, "EEAS Review", EU External Action Service, Temmuz 2013,

http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf, erişim tarihi: 10.10.2013

⁵ Rosa Balfour ve Hanna Ojanen "Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?" Istituto Affari Internazionali IAI Working Papers 11/17, Haziran 2011,

<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1117.pdf>, erişim tarihi: 10.10.2013

Sayılarla EEAS

- 139:** EEAS'ye bağlı AB Delegasyonu sayısı
- 163:** AB'nin delegasyonlarının bulunduğu üçüncü ülke ve uluslararası kuruluş sayısı
- 12:** AB Özel Temsilcisi sayısı
- 1457:** EEAS genel merkezinde çalışan kişi sayısı
- 1960:** 136 AB Delegasyonu'ndaki EEAS çalışanlarının toplam sayısı
- 489 milyon avro:** 2012 yılı EEAS bütçesi
- Binde 31:** EEAS'nin 2012 yılı bütçesinin AB Bütçesine oranı
- ½:** 2012 EEAS bütçesinin Almanya Federal Dışişleri Bakanlığı bütçesine oranı
- 12:** ABD Dışişleri Bakanlığı bütçesinin EEAS bütçesine oranı
- 504:** Ocak-Kasım 2011 döneminde EEAS tarafından yayımlanan açıklama sayısı

8 Aralık 2011'de Almanya, Belçika, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg ve Polonya Dışişleri Bakanları, Yüksek Temsilci'ye hitaben EEAS'nin tam potansiyelinin ortaya çıkarılması için öneriler sunan ortak bir mektup⁶ kaleme aldılar. Söz konusu mektup bazı analistler tarafından Komisyon ile EEAS arasındaki çekişmenin ve Yüksek Temsilci

Ashton'ın AB Dışişleri Konseyi'nde güvenlik konularını göz ardı etmesinin, AB dış politikasına stratejik bir yön verememesinin eleştirildiği bir metin olarak algılandı. EEAS'yi AB Dışişleri Konseyi toplantılarında siyasi önceliklerin belirlenmesi, iç prosedürlerin geliştirilmesi ve Üye Devletlerin dış politika alanındaki tartışmalara daha etkin bir şekilde katılımının sağlanması ise öneriler arasında yer almaktaydı. Yüksek Temsilci Ashton, 22 Aralık 2011 tarihinde, on iki AB üyesi ülkenin dışişleri bakanından gelen mektuba cevaben AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'a sunduğu EEAS'nin birinci yılını değerlendiren raporda, EEAS'nin başarısının AB üye devletlerinin ve kurumlarının sürekli siyasi desteği ve bağlılığına bağlı olduğunu vurguladı⁷.

Yüksek Temsilci Ashton, 2010/427/AB sayılı AB Konseyi Kararı doğrultusunda EEAS'nin yarı dönem gözden geçirilmesi kapsamında 29 Temmuz 2013'te bir rapor yayınladı. Ashton, raporda, EEAS'nin bugüne kadarki performansını değerlendirdi ve EEAS'nin organizasyonu, işleyişi ve Yüksek Temsilci'nin rolüne ilişkin kısa ve orta vadeli önerilere yer verdi. Ashton'a göre, 163 ülke ve uluslararası kuruluşta toplam 139 AB delegasyonu ile desteklenen EEAS'nin tüm coğrafi ve tematik konuları kapsayan küresel yaklaşımı, özellikle AB'nin Güney ve Doğu komşuluk alanlarındaki kilit politika önceliklerini destekleme kapasitesi ve Üye Devletlerin diplomatik servisleri ile yakın ilişkileri,

⁶ Mektubun İngilizce tam metnine <http://www.eurotradeunion.eu/documents/20111208Lettredes12.pdf> adresinden ulaşılabilir.

⁷ "Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission" European External Action Service, 22.12.2011,

http://www.eas.europa.eu/images/top_stories/2011_eas_report_cor.pdf, erişim tarihi: 10.10.2013

EEAS'nin güçlü yanlarını oluşturuyor⁸. Buna karşılık, EEAS ile Avrupa Komisyonu, AB Konseyi Genel Sekreterliği'nin görev ayrımının yapılması, AB Delegasyonları ile Üye Devletlerin üçüncü ülkelerdeki temsilcilikleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonun artırılması, coğrafi ve tematik alanlarda faaliyet gösteren 12 AB Özel Temsilcisi'nin EEAS yapılarına entegre edilmesi, EEAS'nin AB Konseyi Üçlü Dönem Başkanlığı çalışma programına katkı sağlamasına imkan verilmesi, AB Konseyi'nin Genişleme Çalışma Grubu (COELA) ile EEAS arasındaki ilişkinin geliştirilmesi ve AB Konseyi'nin ilgili çalışma gruplarına daimi EEAS başkanları atanması EEAS'nin daha etkin bir şekilde çalışabilmesi için yapılması gerekenler arasında yer alıyor.

Doğum sancıları ve kadrosunun oluşturulması sürecindeki zorluklar bir yana bırakıldığında, EEAS'nin performansı coğrafi bölgelere ve tematik konulara bağlı olarak değişiklik gösterse de, faaliyette bulunduğu iki yıl boyunca bazı önemli başarılarla da imza attığı görülüyor. AB dış ilişkileri alanında önemli ihtisas kuruluşlarından Avrupa Dış İlişkiler Konseyi (*European Council on Foreign Relations - ECFR*) tarafından hazırlanan "AB Dış Politikası Skor Tahtası 2013" (*EU Foreign Policy Scorecard 2013*) başlıklı rapora göre, "EEAS, 2012 yılında daha etkin çalışmaya başladı, buna karşılık halen tüm potansiyelini ortaya çıkarmaktan uzak..."⁹.

EEAS'nin en önemli başarılarından biri AB'nin kendi arka bahçesi konumunda olan Batı Balkanlar'da AB üyesi devletler arasındaki ayrılıklara¹⁰ rağmen, Sırbistan ve Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi yolunda attığı adımlar oldu. Bilindiği üzere, Sırbistan, Şubat 2008'de bağımsızlığını ilan eden Kosova'yı tanımıyor. Sırbistan ve Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik Yüksek Temsilci Ashton arabuluculuğunda sürdürülen diyalog, EEAS'nin AB dış politikasına yaptığı katkının en açık örneği olarak öne çıkıyor. Mart 2011'de başlatıldığında teknik konuları kapsayan ve mütevazı hedeflerle ilerleyen AB arabuluculuğundaki diyalog, Yüksek Temsilci'nin çabalarıyla Ekim 2012 itibarıyla Başbakanlar seviyesine yükseltilmiş ve Yüksek Temsilci görüşmelere bizzat arabuluculuk yapmaya başlamıştı. Diyalog kapsamında, gerçekleşen on görüşmenin sonunda 19 Nisan 2013'te Sırbistan Başbakanı Ivica Dačić ve Kosova Başbakanı Haşim Taçi arasında ilişkilerin normalleştirilmesine ilişkin tarihi bir anlaşma parafe edildi. Bir zamanlar Milošević'in sözcülüğünü üstlenen Dačić'i ve Kosova Kurtuluş Ordusu'nun eski kumandanı Taçi'yi yüz yüze görüşmelere ikna etmek dahi büyük diplomatik başarı olarak adlandırılabilir¹¹. AB'nin her iki ülkenin AB ile bütünleşme yolunda ilerleyebilmesi için ilişkilerin iyileştirilmesini bir önkoşul haline getirmesi, tarihi anlaşma üzerinde uzlaşya varılmasının arkasındaki en önemli neden

⁸ "EEAS Review" sf.3

⁹ "European Foreign Policy Scorecard 2013" European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/page/-/ECFR73_SCORECARD_2013_AW.pdf, erişim tarihi: 10.10.2013

¹⁰ Üye Devletlerden İspanya, Romanya, Slovakya, Yunanistan ve GKRY'nin Kosova'nın bağımsızlığını tanımaması, AB'nin Kosova ile akdi ilişkiler geliştirmesini zorlaştırıyor.

¹¹ Seteven Blockmans, "Kosovo-Serbia deal shows value of EU diplomatic service" EU Observer, 23.04.2013, <http://euobserver.com/opinion/119903>, erişim tarihi: 10.10.2013

olsa da, Yüksek Temsilci Ashton'ın arabuluculuğu ve EEAS'nin katkısının sürece sağladığı katkı yadsınamaz.



Yüksek Temsilci Catherine Ashton (ortada), Sırbistan Başbakanı Ivica Dačić ve Kosova Başbakanı Haşim Taçi ile ilişkilerin normalleştirilmesine ilişkin Belgrad-Priştine diyalogunun 10'uncu toplantısında, 19 Nisan 2013

EEAS'nin ve Yüksek Temsilci'nin güçlü olduğu bir diğer konu da İran'ın nükleer programına yönelik Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun (BMGK) beş daimi üyesi¹² ve Almanya'dan oluşan "P5+1" (veya AB jargonundaki adıyla "E3+3") formatında sürdürülen görüşmelerdeki rolü. EEAS'nin desteği verdiği Yüksek Temsilci Ashton, P+5'in Başmüzakerecisi olarak, görüşmelerde kilit bir rol üstleniyor.

EEAS'nin AB dış politikasına katma değer sağladığı diğer alanlar ise, üçüncü ülkelerdeki delegasyonların koordinasyonundaki kriz müdahale çalışmaları ve Afrika Boynuzu ile Sahel gibi coğrafi bölgelerde güvenlik ve kalkınma alanındaki zorluklara cevap vermek üzere geliştirdiği kapsamlı ve çok yönlü yaklaşım olarak öne çıkıyor¹³.

¹² BMGK'nin beş daimi üyesi ABD, Rusya, Çin, Fransa ve İngiltere'dir.

¹³ Seteven Blockmans, a.g.m.