DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ
58. Sayı / Ekim 2018

ULUSLARARASI SİSTEMDE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN AKTÖRLÜLÜĞÜ: ORTAK DIŞ VE GÜVENLİK POLİTİKASININ ETKİSİ

Ömer UĞUR[1]

Öz

Avrupa bütünleşmesinin önemli boyutlarından ve tartışmalarından biri olan ortak dış politika geliştirme konusu, gerek uluslararası konjonktürden, gerekse Avrupa Birliği'nin (AB) kendi dinamiklerinden dolayı 1990'lı yıllara kadar çok sınırlı bir gelişme gösterebilmiştir. Soğuk Savaş boyunca, AB pek çok alanda ortak dış politika belirlemeye çalışmış, fakat üye ülkelerin dış politika konularında egemenlik haklarından feragat etmek istememeleri ve uluslararası sistemde sisteminde iki kutupluluğun dayattığı kısıtlamalar nedeniyle uluslararası ilişkileri etkileme kabiliyeti çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Ancak Soğuk Savaş'ın sona ermesi, AB'nin küresel rolünün yeniden tanımlanması için uygun bir zemin ortaya çıkarmıştır. Nitekim AB'nin kendine münhasır özellikleriyle Soğuk Savaş sonrası dönemde uluslararası ilişkilerde bir aktör olarak kapasitesini ve kabiliyetini arttırdığı ve uluslararası politikada önemli roller oynamaya başladığı görülmektedir. Bu çalışmanın amacı AB gibi siyasal yapıya sahip bir aktörün uluslararası politikada nasıl bir gücü temsil ettiği, kapasitesinin bileşenlerinin neler olduğu, hangi ölçüde uyumlu bir politika oluşturabildiği ve oluşturulan ortak politikaların hangi düzeyde tam olarak uygulanabildiği sorularına cevap aramaktır. Bu cevaplar ışığında AB'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) oluşturulduktan sonra uluslararası ilişkilerde önemli aktör konumuna geldiği görülmektedir. Bununla birlikte çalışmada, üye ülkelerin dış politika alanında sınırlı düzeyde işbirliğini ön planda tutmak istemesinden dolayıdır ki AB'nin bu aktörlüğünü sivil ve normatif bir güç olarak sürdürebildiği öne sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Sivil Güç, Normatif Güç, Aktörlük.
Jel Kodları: F50, F51, F53, F55

THE EUROPEAN UNION'S ACTORNESS IN INTERNATIONAL SYSTEM: THE EFFECT OF THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Abstract

A common foreign policy issue, one of the important dimensions and debates of European integration was able to show a very limited development due to the international conjuncture and its own dynamics. During the Cold War, the EU has tried tried to identify common foreign policy in many areas but the fact that member countries did not want to waive their sovereignty rights in foreign policy matters and there was restrictions imposed by bipolarity in the world system led to the very limited ability of the EU to influence international relations. However, the end of the Cold War created a suitable ground for redefining the global role of the EU. Indeed it appears that the EU has increased its capacity and capability as an actor in international relations in the post-Cold War era and played an important role in international politics. The aim of this study is to find answers to questions what kind of power an actor with a political structure, such as the EU represents in international politics, what the components of its capacity are, to what extent a policy can be harmonized and the extent to which common policies are implemented. In the light of this response, the EU has become an important actor in international relations after the creating of EU's Common Foreign and Security Policy. In doing so, since member countries are willing to keep a limited level of cooperation in the field of foreign policy, it will be shown that the EU's actorness could continue as a civil and normative power.

Keywords: European Union, Common Foreign and Security Policy, Civilian Power, Normative Power, Actorness.
Jel Codes: F50, F51, F53, F55

[1] Dr. Öğr. Üyesi Gümüşhane İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Bölümü

Giriş

20. yüzyılın sonu uluslararası düzende köklü bir değişim yaşandığı bir dönemi temsil etmenin yanında, uluslararası ilişkilerde rol alan aktörlerin yapısında büyük bir değişimin yaşandığı bir dönemin de başlangıcıdır. Bu dönem uluslararası ilişkilerdeki aktörlerin ulus devletlerden ibaret olmadığı, aynı zamanda uluslararası örgütler, bölgesel oluşumlar ve çok uluslu şirketler gibi diğer seviyedeki aktörlerin de uluslararası politikayı etkileyebileceği gerçeği ile yüzleşmeye başlandığı bir süreçtir. Ancak temel sorun, bu görece yeni aktörlerin ulus devletler gibi etkin, tutarlı ve inandırıcı/güvenilir politikalar izleyip izleyemeyecekleri, eğer izleyebilirse bunu nasıl ve hangi ölçüde gerçekleştirebileceklerinin tam olarak kestirilememesidir. Dolayısıyla uluslararası ilişkiler teorisyenlerinin son dönemlerde bu aktörler üzerine yoğunlaşarak onların uluslararası ilişkiler içindeki konumunu tespit etmeye çalıştığı görülmektedir. Bu bağlamda, AB, bu görece yeni aktörler içinde en fazla dikkatleri üzerine çeken bir örgütsel yapıyı oluşturmaktadır. Nitekim AB'nin uluslararası politikada etkin bir aktör konumuna gelip gelmediği sorunsalına yönelik son yıllarda yoğun bir akademik tartışmanın yapıldığı görülmektedir. Bu tartışmalar çerçevesinde, Soğuk Savaş sonrası dönemde uluslararası ilişkilerdeki kapasitesini ve kabiliyetini arttırması ve uluslararası politikada önemli rol oynamaya başlaması nedeniyle AB'nin iki kutuplu döneme nazaran daha etkin bir aktör olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte AB'nin uluslararası politikada nasıl bir gücü temsil ettiği, kapasitesinin bileşenlerinin neler olduğu, hangi ölçüde uyumlu bir politika oluşturabildiği ve oluşturduğu politikaları hangi düzeyde tam olarak uygulayabildiği hala tartışmalı konulardır. Bu çalışmada, AB'nin uluslararası alandaki aktörlük niteliği ve uluslararası politikada oynamış olduğu role bağlı olarak nasıl bir gücü temsil ettiği tartışılacaktır. Bu şekilde, Maastricht Antlaşması ile oluşturulan ODGP kapsamının neden sınırlı düzeyde tutulduğu ve AB'nin neden her zaman ve her konuda uluslararası ilişkilerde etkin bir aktör mevcudiyetini ortaya koyamadığı gösterilebilmiş olacaktır.

1. AB'nin Aktörlüğünün Kavramsallaştırılması

Uzun bir süre boyunca uluslararası sistemdeki aktörlerin kimlikleri konusunda herhangi bir sorun yaşanmamıştır (Hurrell, 2007: 25). Çünkü uluslararası sistem tanımı gereği egemen devletlerin etkileşiminden oluşmaktaydı. Sadece ulusal egemen devletlerin uluslararası ilişkilere katılması ve sistemde rol oynaması söz konusuydu. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa Topluluğu gibi ulusüstü örgütlerin alternatif olarak ortaya çıkması devlet merkezli bu sisteme karşı ciddi bir meydan okumanın başlamasına zemin oluşturmuştur (Arı, 2011: 64-65). Fakat bazı girişimler dışında uluslararası ilişkiler literatüründe devlet formunda olmayan bir aktörün uluslararası sistemdeki rolünün nasıl tanımlanacağı konusunda çok sınırlı bir analiz düzeyinin oluştuğu görülmektedir.

AB'nin uluslararası rolüyle ilgili kurumsal tartışmalar, onun ne tür bir uluslararası aktörü temsil ettiği tartışmasına bağlı olmuştur (Manners ve Whitman, 2000). Açıkçası literatürde AB'nin ne tür bir aktöre dönüştüğü veya gerçekten ne tür bir aktör olduğu konusunda bir uzlaşma bulunmamaktadır.[13] Ancak AB dış politika yeteneğini geliştirmesi ile *sui generis* (nevi şahsına

[13] AB'nin uluslar arası ilişkiler sürecine katılımda karşı karşıya kaldığı sorun AB'nin statüsü ve meşruiyeti konularıdır. AB uluslararası alandaki aktörlük konusu ya da sorunsalı ile ilgili detaylı tartışmalar yapılmaktadır. Bu konudaki tartışmaların detayları için Bkz: Charlotte Bretherton ve John Vogler. (2006) *The European Union as Global Actor*, Routledge: London; Hedley Bull. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', Journal of Common Market Studies, Vol. 21, September/December 1982; Thomas Diez. (2005) Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe, Millennium: Journal of International Studies, Vol.33 (3), ss. 613-63; Ole Elgström ve Micheal Smith, (2006). *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge: London; Christofer Hill, (1993). The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, ss.305-328; Roy Ginsberg, (1999). Conceptualizing the European Union as an International Actor?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (3), ss. 429-454; Ian Manners, (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2), ss. 235-258; Karen Smith, (2007). *Still civilian power EU?* Paper presented at the CIDEL

münhasır) bir aktör olarak gündemeye gelmeye başlamıştır. Bu ise AB'nin uluslararası rolünü açıklamak ve sistemdeki yerini belirlemek için yeni kavramsal sınıflandırmaların yapılmasını ortaya çıkarmıştır.

Uluslararası önemi bakımından, AB'nin nasıl nitelendirileceği ile ilgili tartışmalar 1970'li yıllarda ortaya çıkan yeni kavramsal yaklaşımların inşa girişimleriyle başlamıştır (Duchene, 1972; Zielonka, 1998; Smith, 2007). Bu dönemdeki tartışmalar, özellikle Avrupa Topluluğunun ekonomik bir güç haline dönüşmesine bağlı olarak 'sivil güç' ya da 'süper güç' olup olmadığı sorununa odaklanmıştır. Fakat 1970'li yıllardan beri, tartışmalar çoğunlukla AB'nin 'sivil güç' olduğu üzerine yoğunlaşmaktadır (Treacher, 2004: 50). AB'ye sivil bir rol atfeden görüş, siyaset bilimci François Duchene'nin AB'yi ilk defa 'sivil bir güç' olarak nitelendirilmesinden yola çıkılarak ortaya konmuştur. Bu yaklaşımın önemi AB için ayırt edici (ya da potansiyel ayırt edici) uluslararası rolünün üzerine odaklanmış olmasıdır. Yani AB'nin (öncesinde Avrupa Topluluğunun) sivil bir güç olması fikri, bu gücünü ekonomik ve siyasi araçları kullanarak güvenliği ve istikrarı yayma ve teşvik etme yeteneğinden aldığına atıf yapmaktadır.

Soğuk Savaş sonrası değişen Avrupa şartları ve AB çerçevesinde dış politika, güvenlik ve savunma gibi konularda ortaya çıkan belirsizlik, 'sivil güç' tezi üzerine inşa edilmeye çalışılan AB'nin uluslararası rolünü gereksiz hale getirdiği iddialarının ön plana çıkmasına neden olmuştur. Sovyetler Birliği'nin dağılması ve iki kutuplu sistemden çok kutuplu sisteme geçilmesi, AB'yi sivil güç olmanın ötesinde daha müdahaleci bir güç olma arayışına yöneltmiştir (Smith, 2000: 14-15). Maastricht Anlaşması ile oluşturulan ODGP bu yönelimin somut örneğini ortaya koymaktaydı. Fakat Fransa ve Almanya'nın her yönüyle desteklediği ODGP, İngiltere ve Danimarka'nın başını çektiği üye ülkelerin ODGP altında savunma içermeyen, ancak daha etkin bir ortak dış politikayı savunması, AB'nin 'sert güç' veya 'askeri güç' haline dönüşmesinin mümkün olmadığını göstermiştir.

Bu bağlamda Ian Manner (2002) AB'nin uluslararası sitemde 'normatif güce' sahip bir yapı olduğunu iddia etmiştir. AB'nin normatif gücü uzun tarihsel süreç içinde olgunlaşmış ve AB'nin hukuki altyapısını oluşturan anlaşmalar, kriterler ve politikalar aracılığıyla tüm üye ülkelerin ortak değerler çatısı altında paylaştığı bir durumu oluşturmuştur (Keukeleire ve Delreux, 2014: 135). Avrupa siyasi işbirliği sürecinde Avrupalı devletler kendilerini tanımlayacak temel ilkeler yerleştirmeye çalışmışlardır. Demokrasi, özgürlük, hukukun üstünlüğü, çatışmaların barışçıl yollarla çözümü, insan hakları, çevre ve iklim değişikliği gibi ortak değer ve ilkelere atıf yapılarak, Birlik üyelerinin ortak dış politikaları benimsenmesi amaçlanmıştır (Aksoy ve Uğur, 2016: 221-223). Bu şekilde AB üyelerini ortak değerler etrafında bütünleştirerek, uluslararası meselelerde hep bir ağızdan konuşmaları için uygun bir platformun oluşması mümkün hale gelmiştir.

Paylaşılan değer ve ilkeler AB'nin dış politikadaki hareket serbestisini artırmasına karşın, bunun dış politikada daha aktif bir rol oynaması için ne derece gerekli bir ön koşul olduğu konusu ise hala tartışmalıdır. Sonuçta AB üyesi ülkeler, kendi arasında ortak normatif değerlere sahip olsalar dahi bazı çıkarlar peşinde tutarlı ve hatta etkin hareket edememektedir. Dolayısıyla AB'nin aktörlüğünün kavramsallaştırılması için sadece uluslararası sistem içinde ne tür bir gücü temsil ettiği değil, aynı zamanda uluslararası politikadaki bir aktörün kapasitesi ve kabiliyetinin hangi bileşenlerden oluştuğunun bilinmesi gerekir. Bu bağlamda, Jupille ve Caparosso (1998) uluslararası politikadaki bir aktörün kapasitesinin dört unsurdan oluştuğunu; bunların sırasıyla, tanınma, otorite, otonomi ve politik uyum olarak açıklamaktadırlar.

İlk olarak, Jupille ve Caparosso (1998) tanınmanın diğer aktörler tarafından varlığının kabulü ve etkileşimi olarak anlaşılması gerektiğine işaret etmektedirler. Ayrıca, bu unsurla ilgili olarak diğer

Workshop, 'From Civilian to Military Power: The European Union at a Crossroads?'. Oslo, January 15; Adrian Treacher, (2004). From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, ss.49-66.

aktörler tarafından meşru biçimde tanınan bir aktör olarak görülme arzu ve isteği, küresel aktörlük için olmazsa olmazlardan birisidir. Ancak Thomas (2010) diğer aktörler tarafından tanınma konusunun, Jupille ve Caparosso'nun aksine, 'aktörlük için gerekli bir durum olduğu konusunun açık olmadığını ileri sürmüştür' (Thomas, 2010: 4). Bu durumu açıklamak için Hamas ve Hizbullah örneklerini vererek, bunların uluslararası açıdan tanınmayan aktörler olmasına rağmen, yeri geldiğinde müzakerelere katılma olanağı olan aktörler olabileceğinin altını çizmiştir.

İkinci olarak, bir aktör için gerekli koşullarından diğeri ise otorite olarak tanımlanmaktadır. Jupille ve Caparosso (1998) yasal yetki anlayışı ile hareket etme arasında bir bağlantı kurmaya çalışmaktadırlar. Esasen otorite, özellikle belirli konularda AB'nin yasal yetkinliği anlamına gelmektedir. Bilindiği gibi bir aktör eylemlerini hayata geçirirken meşru bir otoriteden yoksunsa, bu aktörün aktörlüğü tehlikeye düşmektedir. Bu bağlamda, Jupille ve Caparosso (1998) AB'nin aktörlüğü için üye ülkelerin Birliğe temsil etme yetkisini resmi hükümler altında vermesi gerektiğinin altını çizmişlerdir. Böyle bir durumun AB açısından avantajlı olacağı kesindir, ama AB aktörlüğü için gerekli midir sorusunun sorulmasını da beraberinde getirmektedir. Çünkü üye ülkelerin ya da ulusal aktörlerin Birliğin dış politikasına olumsuz görüş ya da müdahalede bulunmadığı sürece zımnen bu yetkiyi verdiği kabul edilecektir. Öte yandan, bu yetkiyi verip uluslararası sistemde kendi başlarına hareket etmeye devam etmeleri durumunda da AB'nin aktörlüğüne olumsuz bir etki yapacağı kesindir.

Üçüncü olarak, otonominin gerekli bir şart olduğu belirtilmektedir. Otonomi bir aktörün diğer aktörlerden kurumsal farklılığına ve bağımsızlığını yansıtır. Buna ek olarak uluslararası bir örgütte bir aktör olarak kabul edilmek için ayırt edici bir kurumsal aygıta/yapıya sahip olması şeklinde tartışmalar da söz konusudur. Bu bağlamda, AB'nin kurumsal yapısı düşünüldüğünde, uluslararası politikayı yönlendirebilecek bir yapısının son yıllara kadar mevcut olduğunu söylemek oldukça zordur (Keukeleire ve Delreux, 2014: 135).

Son olarak, uluslar arası ilişkilerde bir aktörün kapasitesini belirleyen ve özellikle AB için en önemlisi politik uyumdur. Bu, politik bir yapının hangi ölçüde ve düzeyde politika oluşturabildiği ve tutarlı politik tercihlerini açıkça ifade edip edemediği edebildiği anlamına gelmektedir. Groenleer ve Von Schaik (2005) de tutarlı politika oluşturmanın AB'nin uluslar arası politikada etkili bir aktör olması için en gerekli unsur olduğunu belirtmektedirler. Bu bağlamda, Groenleer ve Von Schaik (2005) üye ülkeler arasında uyumlu politikaların oluşturulması için kritik bir esas olarak, Manner'ın (2001) normatif güç olarak vurgulamış olduğu ortak değerler ve normların önemli olduğunu ifade etmiştir. Zira AB dış politikasının tutarlılığı, üye ülkelerin ve AB kurumlarının ortak olarak paylaştıkları politika tercihlerini en iyi şekilde yansıtması durumunda mümkün olacaktır. Böylelikle, 28 üyenin –önümüzdeki yıllarda Britanya'nın ayrılmasıyla 27 düşecektir- gücünü arkasına alan AB'nin uluslararası sistemi etkilemesi daha muhtemel hale gelecektir. Bu bağlamda, AB'nin uluslararası sistemdeki aktörlük durumu, AB üye ülkelerin ve kurumlarının üzerinde uzlaştığı, askeri güç olmaktan çok normatif ve yumuşak güç unsurlarının tercih edildiği politika alanlarında başarı göstermesine bağlıdır. Başka bir deyişle, AB'nin tercihlerin bütünleştiği ya da yakınlaştığı, politik belirlilik ve yüksek uygulanabilirliğin olduğu durumlarda uluslar arası ilişkilerde etkin bir aktör rolü oynayabileceği söylenebilir.

2. AB'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Oluşumu

Bütün Avrupa için ortak bir dış politika ya da 'Avrupa Birleşik Devletleri'[14] şeklinde nitelendirilen federal bir yapı bünyesinde meydana getirilecek bir dış politika hakkındaki düşünceler, 1940'ların

[14] Avrupa'da birleşme ve bütünleşme düşüncelerinin zikredilmesi İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan bir durum değildir. Roma İmparatorluğu'nun parçalanmasından günümüze kadar birçok kez Avrupa'nın birleştirilmesine yönelik çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Ancak en dikkat çekici girişimler 17. yüzyıldan sonra ortaya çıkmıştır. Bu dönemde somutlaşmaya başlayan öneriler, genellikle Avrupa'da bütünleşmenin siyasal birlik düzeyinde

ikinci yarısından sonra siyasi ve entelektüel çevreler tarafından tartışılmaya başlamıştır. Bu çevreler, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da başlayan ekonomik alandaki işbirliği ve kurumsallaşma sürecine dış politika ve güvenlik alanının da eklenmesi için yoğun çaba göstermişlerdir. Ancak üye ülkelerin ulusal egemenliklerinden kısmen de olsa vazgeçmek istememeleri, 1950'li yıllardaki Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve Avrupa Siyasal Birliği'ni (ASB) oluşturmaya yönelik girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuştur. AST ve ASB'nin başarısızlıkla sonuçlanması, 1957'deki Roma Antlaşması ile yeni kurulacak örgütte -yani Avrupa Ekonomik Topluluğunda (AET)- dış ve güvenlik politikasının gündeme gelmesini engellemiştir (Karen Smith, 2014: 24). Nitekim AET ile üye ülkeler, ekonomik alanda bütünleşmeye odaklanarak siyasi bütünleşme süreçleri konusunda daha temkinli davranmışlardır. "Ulusal egemenlikle ilgili hassasiyet nedeniyle ekonomik konulara öncelik verilerek savunma veya siyasi birlik alanları ikinci plana itilmiştir" (Soutou, 2014: 315).

1980'lerin sonuna gelindiğinde ise Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecine girmesi, tüm dünyada olduğu gibi, Avrupa'da da çok sayıda siyasi gelişmenin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna koşut olarak Soğuk Savaş sisteminin kurucu normlarının da ortadan kalkması ile AB'nin, uluslararası sistemde karşılaştığı sorunlara etkili ve tutarlı cevaplar vermesi mümkün olmamıştır (M. E. Smith, 2004: ; Miskimmon, 2007: 41; Cameron, 2007: 28; Bretherton ve Vogler, 2006: 158). Bunun temel nedeni, Soğuk Savaş boyunca AB'nin, iki süper gücün rekabetinin gölgesinde kalması ve buna bağlı olarak sivil güce dayalı gevşek ve kurumsal bir yapısı olmayan ya da zayıf olan bir dış politika işbirliği sürecine sahip olmasıdır. Bu nedenle AB, yeni dönemde karşılaştığı/karşılaşacağı çok sayıdaki dış politika sorunları ile daha etkili biçimde mücadele edebilmek ve daha tutarlı politikalar izleyebilmek için 1980'lerin sonunda başlatılmış olan ekonomik birliğin kapsamını, siyasal alanı da içerecek şekilde genişletme kararı almıştır (Cameron, 2007: 28; Peterson, 1998: 5; Hill, 1998: 20).

Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması -bundan sonra Maastricht Antlaşması olarak geçecektir-, ASİ[15] sürecini takiben Avrupa dış politikasının kurumsallaşması açısından en önemli

başlatılmasını esas almıştır. Bu bağlamda Duc de Sully, William Penn, Hugo Grotius, Charles Irénée Castel Abbé de St. Pierre, Jean Jacques Rousseau, Kardinal Giulio Alberoni ve Jeramy Bentham gibi düşünürler 19. yüzyıla kadar Avrupa'da bir bütünleşme sürecinin başlatılması ile ilgili düşüncelerini dile getirmişlerdir. 19. yüzyıldan sonra ise bu düşünceler biraz daha olgunlaşarak 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra başlatılacak Avrupa bütünleşmesine zemin hazırlamıştır. Bu dönemde özellikle Claude Henri de Saint-Simon, Victor Hugo, Guissepe Mazzini ve Johann Caspar Bluntschli gibi düşünürler Avrupa'daki bütünleşmenin niteliği konusunda önemli tartışmaları başlatmışlardır. Örneğin, Saint Simon, Avrupalıların ortak kurumlar yoluyla birleşip bir konfederasyon oluşturmasını önermiştir. Yine Victor Hugo 1849'da 'Avrupa Birleşik Devletleri' önerisini destekleyerek 'Boston ile Philedelphia arasında bir savaş nasıl saçma ise Avrupa ülkeleri arasında da aynı durum geçerlidir' demiştir. Belki de 1945'ten sonra başlatılacak bütünleşme tartışmalarının niteliği de bu dönemde filizlenmeye başlamıştır. Nitekim Saint Simon'un önerisinin Avrupa için bir federasyon değil de konfederasyonu öngörmesinin temel nedeni, her ulusun kendi bağımsızlığını koruması gerekliliğindendir. Ancak Hugo, federal yapı önererek Avrupa'da topyekûn bir siyasal bütünleşmenin gerçekleşmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Sonuçta İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında Avrupa bütünleşmesi üzerine başlatılan tartışmaların en önemlilerinden olan federalizm ve konfederasyon yaklaşımları 19. yüzyıldaki düşüncelerin bir ürünü olarak görülmektedir. Öyle ki 2000'li yıllarda hazırlanan Avrupa Anayasası bir anlamda federalizme doğru AB'nin değişimini sağlayacak maddelerden oluşmuş, ancak 2005'te Hollanda ve Fransa'daki referandumlarla bunun reddedilmesiyle 'Avrupa Birleşik Devletleri' hayalleri bir kez daha gerçekleşememiştir. Bu konudaki tartışmalar için Bkz: Soutou, H. G. (2014). *Avrupa Birliği Tarihi: 1815'ten Günümüze*. İstanbul: Bilgi Kültür Sanat; Dedeoğlu, B. (2003). *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*. İstanbul: Boyut Kitapları.

[15] 1970'li yılların hemen başında 'ortak dış politika' için bazı koordinasyon mekanizmalarının işlerlik kazanmasına yönelik yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak AT üyesi ülkeler, dış politika koordinasyonunun kurumsallaşmasının ilk adımı sayılan Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) sürecini başlatmışlardır. Ancak bu süreç Avrupa bütünleşmesindeki diğer politika alanlarından farklı olarak AT kurucu anlaşmalarının dışında tutulmuştur. Böylece ASİ, bir anlaşma statüsü olmadan üye ülkelerin farklı dış politika tutumlarını, karşılıklı işbirliği ve dayanışma yoluyla birbirine yakınlaştırarak AT'nin uluslararası alanda daha aktif rol oynamasına yardımcı olan

gelişmelerden birini temsil etmektedir. (Bretherton ve Vogler, 2006; Srursen, 1998; M. E. Smith, 2004; Miskimmon, 2007; Tonra ve Kristiansen, 2004; White, 2001; Nuttall, 2000; Bindi, 2010; Cameron, 2007). AB üyesi ülkelerin Soğuk Savaş neticesinde yaşadıkları zorluklar, AB'nin kurumsal çatısı altında yer alacak ortak bir dış politikanın oluşturulmasına ön ayak olmuştur (A. Spence ve D. Spence, 1998: 44). Bu gelişme, özellikle Avrupa dış politikasının kurumsallaşması açısından oldukça önemli sonuçları da beraberinde getirmiştir. Nitekim Maastricht Antlaşması üç sütunlu bir Avrupa bütünleşme yapısını meydana getirerek Avrupa dış politikasının ilk defa AB'nin ortak politikalarından biri olmasını sağlamıştır.

Maastricht Antlaşması ile dış politika alanında AB düzeyinde belirgin yönetişim yapılarının ve düzeylerinin ortaya çıkması, ODGP'nin daha önceki süreçlerden farklı olarak AB'nin kurumsal çatısı altında yer almasıyla olmuştur (Bindi, 2010: 27; Gebhard, 2011: 104). AB üyesi ülkeler tüm alanları kapsayan bir ortak dış ve güvenlik politikası ile ileride ortak savunma politikasının ortaya çıkmasına neden olabilecek bir savunma politikasının nihai çerçevesini çizerek, AB dış politikasının alanını oldukça geniş tutabilmişlerdir. Öte yandan daha önce AB kurumlarının dış politika sürecinde rol almaları söz konusu değilken, ODGP ile Konsey ve Komisyon, AB dış politikasının uygulanmasında ve temsilinde ortak sorumluluk sahibi olmuşlardır (White, 2001: 97; Cameron, 1998: 62). AB dış politikası çerçevesinde Konsey ve Komisyon'nun ortak sorumlulukları Lizbon Antlaşması'nda AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi biriminin oluşturulmasıyla bütüncül hale getirilmeye çalışılmıştır.

ODGP'den önce AB ülkeleri, dış politika ile ilgili danışma ve ortak deklerasyon gibi hukuki bağlayıcılığı olmayan kararlar alabilirken, Maastricht Antlaşması ile birlikte 'ortak tutum' ve 'ortak eylem' gibi iki yeni karar alma mekanizmasını yürürlüğe koymuşlardır (Dover, 2010: 244-245). Maastricht Antlaşması'na göre ortak pozisyonlar, her ne kadar ortak bir aktiviteyi içermiyor olsa da üye ülkeler, kendi ulusal politikalarını ortak pozisyonlara uygun bir hale getirmekle yükümlü hale gelmiştir. 'Ortak eylemler' ise "Avrupa Birliğinin operasyonel karaktere sahip bir eylemi gerekli gördüğü spesifik durumlarda gerçekleşen ortak faaliyetleri içermektedir" (Mahncke, 2004: 30). Her iki mekanizma da Avrupa siyasi işbirliğindeki danışma rolünün ötesine geçerek ODGP kapsamında düzenli dış politika çıktıları üretmesinde önemli rol oynamaktadırlar (M. E. Smith, 2004: 182). AB dış politikasının bu şekilde daha sistematik hale gelmesi ile Avrupa düzeyinde yeni kurumsal yapıların oluşturulması ya da daha önceki oluşumların ve kurumların AB düzeyine eklemlenmesi söz konusu olabilmiştir.

AB düzeyinde birçok dış politika konusuna ve kurumsal yapının oluşmasına yer vermiş olmasına rağmen, güvenliğin askeri boyutu ODGP'nin kapsamı dışında tutulmuştur (Miskimmon, 2007: 40; Keukeleire ve Delreux, 2014: 49; Sjursen, 1998: 101). Maastricht Antlaşması ortak savunma politikasına ve savunma konularına yer vermemiştir. Ancak AB üyesi ülkelerin, özellikle Yugoslavya Krizi ile birlikte mevcut savunma ve güvenlik örgütlerinin yeteneklerinin sorgulanması, Avrupa düzeyinde savunma ve güvenlik alanında Batı Avrupa Birliği'nin (BAB) tekrar etkin hale gelmesini sağlamıştır. Askeri alanda yapılan bu işbirliği, Soğuk Savaş dönemi dış politika uygulamalarında olduğu gibi, AB'nin kurumsal yapısının dışında tutularak AB üyesi ülkelerin herhangi bir taahhüt altına girmeden Avrupa düzeyinde savunma konularını ele almalarını kolaylaştırırken, ABD ve NATO ittifakı ile savunma alanında işbirliği imkânı sunmuştur. Böylece BAB, bir yandan AB'nin ayrılmaz bir parçası olarak AB'nin askeri kolunu oluşturmuş, diğer yandan NATO'nun Avrupa kolu görevini yerine getiren bir kurum olarak Atlantik ilişkilerinde bir köprü rolü oynamaya başlamıştır (Miskimmon, 2007: 40). Her ne kadar Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmalarıyla bir takım askeri oluşumlar meydana getirilmiş olsa

bir mekanizmayı tesis etmiştir. Detaylı bilgi için Bkz: Michael E. S. (2004). Europe's foreign and security policy: the Institutionalization of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.

da, AB dış politikasının genel karakteristiği askeri güç yerine sivil, ekonomik ve normatif gücü esas alarak inşa edilmiş ve edilmektedir.

3. Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının AB'nin Akörlülüğüne Etkisi

Avrupa bütünleşmesinin önemli boyutlarından ve tartışmalarından biri olan ortak dış politika geliştirme konusu, gerek uluslararası konjonktürden, gerekse AB'nin kendi dinamiklerinden dolayı 1990'lı yıllara kadar çok sınırlı bir gelişme göstermiştir. Soğuk Savaş boyunca, AB pek çok alanda ortak dış politika belirlemeye çalışmış, fakat üye ülkelerin kısıtlamaları nedeniyle uluslararası ilişkileri etkileme kabiliyeti çok sınırlı düzeyde kalmıştır (Gross, 2009; Wong ve Hill, 2011; Major, 2008; Juncos ve Pomorska, 2006). Buna rağmen, 1992 Maastricht Antlaşması'yla oluşturulan ODGP'ye kadar uluslararası sistemde AB'nin bir güç ve aktör olmadığını söylemememiz doğru olmayacaktır. AB, kurulduğu tarihten itibaren uluslararası tanınmış sınırları olan, bütün üye ülkelerin tabi olduğu bir hukuk sistemi bulunan ve Avrupalıların politik, ekonomik ve sosyal-kültürel hayatlarını etkileyebile(cek)n güçlü uluslarüstü kurumsal yapıyı meydana getiren bir aktör olmayı başarmıştır. Bununla birlikte, AB'nin başlangıçta yalnızca ekonomik bütünleşme yolunda ilerleme hedefi olması ve buna bağlı olarak uluslararası düzeydeki ekonomik ve ticari konularda aktif rol oynaması, uluslararası sistemde ekonomik/sivil bir güç olarak nitelendirilmesini beraberinde getirmiştir (Treacher, 2004, Smith, 2014). Bu niteleme özellikle AB'nin güvenlik ve askeri konular gibi birincil önceliğe sahip geleneksel dış politika alanlarından kaçınmasıyla –ki üye ülkelerin bu yöndeki isteği ve AB'nin kurucu değerleriyle bağdaşmamasına bağlı olarak- pekişmiştir. Dolayısıyla AB, uluslararası hedeflerini gerçekleştirmek için diğer aktörlerle işbirliğine önem veren, aktörlerin davranışlarını değiştirmede ya da kendi çıkarlarına yakınlaştırmada askeri olmayan unsurlara (özellikle de ekonomik unsurlara) odaklanmıştır.

Bu dönemde AB'nin ekonomik/sivil güç olarak ön plana çıkmasına karşın, AB'nin uluslararası bir aktör olarak hareket etmekte zorluk çektiğini ileri süren yaklaşımlar da söz konusudur. Bu türden yaklaşımların en temel gerekçesi, uluslararası politikanın gücü elde etme ve devletler arasındaki güç mücadelesi olmanın yanında, gücün devletlerin tekelinde olan askeri yetenek ile eşanlamlı olduğunu ileri sürmeleridir. Bu ise doğal olarak AB gibi karmaşık bir yapının hangi düzeyde ve/veya nitelikte aktör olduğu konusunu daha da tartışmalı hale getirmiştir (McCormick, 2013:15-17). Gerçekten de, "AB'nin, ne bir ulus devlet ne de bir devlet dışı aktör, ne uluslar arası bir örgüt ya da rejim" (Ginsberg, 1999: 432) olması ve bunun da ötesinde kendisini 'ekonomik gücü yoğun ama askeri gücü sınırlı bir grup sivil ülkeler topluluğu' olarak ön plana çıkarması, klasik uluslararası ilişkiler yaklaşımları çerçevesinde bir aktör olarak tanınmasını engellemiştir. Bununda ötesinde, Jupille ve Caparosso (1998) belirlemiş olduğu ve bir aktörün kapasitesi ve kabiliyetinin hangi bileşenlerden oluştuğunu gösteren koşullar açısından da AB'nin aktörlük düzeyinin sadece belli alanlarda - ekonomi ve ticari konular ile yine klasik uluslararası ilişkiler yaklaşımındaki ikincil politika (*low politics*) konularında- karşılık bulduğu görülmektedir. Bu bağlamda, AB'nin, ekonomik konularda uluslararası düzeyde tanınan bir aktör olduğu ve ekonomik gücü elinde bulundurmasına bağlı olarak diğer aktörleri de yönlendirdiği söylenebilir. Örneğin AB, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) gibi uluslararası ticari anlaşmalarda üye ülkeleri temsil ederek, uluslararası sistemde tanınan bir aktör olarak ön plana çıkmıştır. AB'nin üye ülkeleri temsil etmesi aynı zamanda Jupille ve Caparosso'nun (1998) belirtmiş olduğu otorite kriterine de uygun düşmektedir. Zira dünya ticaretinin şekillendiği bu süreçte uluslararası alandaki kazançlarını üst düzeye çıkarmayı amaçlayan üye ülkeler, müzakerelerde AB Komisyonu'nun direktifleri çerçevesinde hareket ederek, AB'ye önemli bir otorite olanağı sunmuşlardır. Bu şekilde AB'nin uluslararası müzakerelerde otoritesi diğer aktörlere karşı sarsılmamıştır. Ayrıca uluslarüstü kurumsal bir yapı AB Komisyonu'nun müzakerelerde üye ülkeleri temsil etmesi ise AB'nin uluslararası politikada bir otonomiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Son olarak ve çok daha önemlisi, politik uyum konusunda, AB'nin almış olduğu ve uluslararası düzeyde temsil

ettiği kararların üye ülkeler tarafından AB'yle uyumlu bir şekilde yürütülmesi, AB'nin ekonomi konularındaki aktörlüğünü desteklemiştir.

AB'nin ekonomi ve ticaret konularında bir aktör kapasitesi ve kabiliyetini ortaya koymasına rağmen, genel olarak Soğuk Savaş döneminde aktör olmasını engelleyen –sadece güç yaklaşımı açısından değil- birçok faktörün olduğu da görülmektedir. Herşeyden önce üye ülkeler ekonomi konularında –ki ekonomi konularındaki yetkilerini uluslarüstü bir otoriteye devretmesinin doğal bir sonucu olarak- uluslararası düzeyde AB'yi ön plana çıkarmış olsalar da, geleneksel dış politika konularında AB'nin kendilerini temsil etmesine istekli olmamışlardır. Bu bağlamda, üye ülkeler AB düzeyinde savunma ve güvenlik konularını da içeren kurumsallaşmış bir ortak dış politikayı kendi egemenlik haklarına zarar vereceği düşüncesiyle desteklememişlerdir (Aksoy, Uğur, 2016: 2014). Bu durum ise AB'yi Soğuk Savaş boyunca ekonomik bir güç olmaktan öteye geçiremediği gibi, ekonomik konuların dışında AB'nin uluslararası hukuk açısından tanınan bir aktör olmasına da imkân vermemiştir. AB'nin bu dönemde uluslararası hukuk açısından bir aktör olarak tanınmaması dış politika alanının Maastricht Antlaşmasına kadar kurumsal bir yapıya kavuşmamasıyla da ilgilidir. Dolayısıyla bu eksiklik AB'nin uluslararası sistemde hareket ederken, otoritesi ve otonomiye sahip bir aktöre dönüşmesinin önündeki en büyük engeli oluşturmuştur.

AB'nin uluslararası sistemdeki aktörlülüğünü güçlendiren asıl gelişmeler Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler hem uluslararası ilişkilerdeki aktör düzeyinde hem de AB düzeyinde gerçekleşmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel uluslararası ilişkiler teorileri aktör olarak ulus devletleri ön planda tutarken, diğer düzeydeki aktörlerin uluslararası politikadaki etkinliğini göz ardı etmişlerdir. Zira bu gibi aktörler, savunma ve güvenlik gibi sert güç/askeri güç unsurlarının yerine –ki böyle bir kapasiteleri söz konusu değildi-, sivil/ekonomik güç gibi unsurlarını ön planda tutarak, uluslararası politikada rol almayı tercih etmektedir. Dolayısıyla uluslararası ilişkilerde bir aktör olarak uzun süre söz sahibi olamamışlardır. Ancak Soğuk Savaş sonrası dönemde, terörizm, kaçakçılık, kitlesel göçler, etnik gerilimler, çevre sorunları ve nükleer de dâhil kitle imha silahlarının denetlenmesi gibi yeni güvenlik sorunları ve tehditlerinin ortaya çıkması, uluslararası sistemde ulus devletler ve diğer aktörlerin işbirliğini kaçınılmaz hale getirmiştir. Böylece askeri/sert güce sahip olmayan devlet dışı aktörlerin uluslararası sistemde mevcudiyetleri ve oynadıkları rollerin önemi artmıştır. Bu bağlamda, "ekonomik gücü yoğun ama askeri gücü sınırlı bir grup sivil ülkeler topluluğu" olarak AB, uluslararası sistemde önemli bir aktör ve güç olarak kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, askeri güce veya sert güce sahip olmaması AB'nin aktörlüğünü doğrudan etkileyen bir faktör olmaktan çıkmıştır. Bu sebeble uluslararası ilişkilerde artık sadece güç ve zor kullanma kapsitesiyle değil, istenilen sonuçlara ulaşabilmek için etkilenen tarafin rızası ile davranışlarını etki edebilme yeteneği önemli hale gelmiştir.

Öte yandan, AB düzeyinde yaşana değişimler de AB'nin uluslararası hukuk açısından bir aktör olarak ön plana çıkmasını sağlamıştır. Bu değişimin temelinde Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte yeni güvenlik sorunları ve tehditlerinin AB'nin yanı başındaki coğrafyalarda ortaya çıkması yatmaktadır. AB, yeni dönemde karşılaştığı/karşılaşacağı çok sayıdaki dış politika sorunları ile mücadele edebilmek ve tutarlı politikalar izleyebilmek için 1980'lerin sonunda başlatılmış olan ekonomik birliğin kapsamını, siyasal alanı da içerecek şekilde genişletme kararı almıştır. Bu karar, Maastricht Antlaşmasında dış politikasının ilk defa AB'nin ortak politikalarından biri olmasını sağlamıştır. Bu durum ise AB düzeyinde dış politika alanında belirgin yönetişim yapılarının ve düzeylerinin ortaya çıkmasını sağlayarak, Jupille ve Caparosso'nun (1998) belirlemiş olduğu ve bir aktörün kapasitesi ve kabiliyetlerini belirtmek için kullandığı, tanıma, otorite, otonomi ve politik uyum açısından önemli sonuçların ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

Bu bağlamda, üye ülkelerin AB düzeyinde tüm alanları kapsayan ODGP'nin yanında, ilerde ortak savunma politikalarına ön ayak olacabilecek bir savunma politikasının nihai çerçevesini çizerek AB'nin aktörlüğüne önemli bir hukuki destek sağlamışlardır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu hukuki destek Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasıyla hemen ortaya çıkmamıştır. Zira Maastricht Antlaşması'nın üç sütunlu bir Avrupa bütünleşme yapısını meydana getirmesi, uluslararası sistemde AB'nin bir aktör olarak tanınmasını sağlacak tüzel bir kişiliğin oluşmasını engellemiştir (Allen, 1998: 52; Özdal, 2013: 188). Dolayısıyla Maastricht Antlaşması ODGP'yi oluşturması açısından AB'ye uluslararası sistemde bir mevcudiyet sunmasına karşılık, AB'nin uluslararası hukuk açısından resmi bir aktör olarak tanınmasını sınırlandırmıştır. AB'nin tüzel kişiliği konusundaki bu eksiklik, Lizbon Antlaşması'nda sütun sisteminin resmen kaldırılması ve AT'nin sahip olduğu tüzel kişiliğin bir bütün olarak AB'ye verilmesiyle giderilmiştir (K. Smith, 2014: 38; Koehler, 2010: 59). Bu şekilde uluslararası hukuk açısından AB'nin bir aktör olarak kabul edilmesinin yanında, Jupille ve Caparosso'nun (1998) belirtmiş olduğu diğer aktörler tarafından tanınması için herhangi bir engel kalmamıştır.

ODGP'nin ilk defa AB'nin ortak politikalarından biri haline gelmesi, AB düzeyinde belirgin yönetişim yapılarının ve düzeylerinin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir (Bindi, 2010: 27; Gebhard, 2011:104). Bu ise AB kurumlarının yasal yetki anlayışı ile hareket etmesine olanak sağlamıştır. Başka bir deyişle, AB kurumlarının dış politika konusunda eylemlerini hayata geçirirken, meşru bir otoriteye sahip olması söz konusu olmuştur. Zira yukarıda da belirtildiği gibi, ODGP'den önce dış politikaya ilişkin AB üyeleri ve kurumlarının hiç bir yetkinliği söz konusu değildi. Ancak Maastricht Antlaşması ile birlikte AB düzeyinde 'ortak tutum' ve 'ortak eylem' gibi iki yeni karar alma mekanizmasının hayata geçirilmesi ve bu kararların AB kurumları tarafından yürütülmesi, AB'nin otoritesinin güçlenmesine olanak sağlamıştır (Dover, 2010: 244-245). Yine de belirtmek gerekir ki 'ortak tutum' ve 'ortak eylem' konusunda uluslararası sistemde ortaya çıkan krizler konusunda üye ülkelerin AB düzeyinde çoğu zaman 'tek sesliliği' sağlayamaması, Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları'nda özellikle karar alma süreçlerinde bir takım yenilikler getirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk, AB düzeyinde üye ülkeler arasında 'ortak tutum' ve 'ortak eylem' noktasında 'tek sesliliğin' oluş(a)maması ve buna bağlı olarak AB'nin orotitesinin uluslararası sistemde sarsılmasından kaynaklanmıştır. Buna rağmen, üye ülkelerin hala ekonomik, sivil ve normatif güce dayalı 'ortak tutum' ve 'ortak eylem' kararları almaları, AB'ye bir otorite sağlarken, askeri konularda böyle bir karar almaktan kaçınmaları AB'nin otorite eksikliğini ortaya çıkarmaktadır.

Maastricht Antlaşması'yla birlikte AB'nin önemli bir otonomi kazandığı da görülmektedir. Zira daha önce AB kurumlarının dış politika sürecinde rol almaları söz konusu değilken ODGP ile Konsey ve Komisyon, AB dış politikasının uygulanmasında ve temsilinde ortak sorumluluk sahibi olmuşlardır (White, 2001: 97; Cameron, 1998: 62). Bu ortak sorumluluk aslında Maastricht'deki sütun sisteminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. AB dış politikasının hükümetlerarası niteliğinden dolayı Konsey sürecin en temel aktörü olarak belirlenirken, Komisyon ise Topluluk sütunun dış ilişkiler boyutu nedeniyle AB dış politikasında rol oynamaya başlamıştır. AB kurumlarının dış politika sürecinde yer alması ve buna bağlı olarak bir otonominin oluşmasına rağmen, Maastricht Antlaşması'nın yapısından dolayı AB'yi kimin temsil ettiği konusundaki kafa karışıklığı ise giderilememiştir. Bu durum ise AB'nin otonomisinde ciddi sorunların yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Bu karışıklılık, Amsterdam Anlaşmasında ODGP'nin uygulanması ve uluslararası temsili konusunda ODGP Yüksek Temsilci/Genel Sekreteri (Secretary General/High Representative of the CFSP) pozisyonunun oluşturulmasıyla giderilmeye çalışılsa da, Henry Kissinger'ın belirttiği gibi 'Avrupa ile konuşmak istediğimde kimi arayacağım' sorusu hala cevabını beklemektedir (McCormick, 2013: 318; Francia ve Abellan, 2006: 140). Buna bağlı olarak Lizbon Antlaşması, ODGP Yüksek Temsilci/Genel Sekreteri pozisyonun kapsamını genişleterek, AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi birimini oluşturulması, temsil ve

sorumluluk konusundaki karışıklığı ortadan kaldırmıştır (Keukeleire ve Delreux, 2014; K. Smith, 2014; Koehler, 2010; Cameron, 2014). Gerçekten de AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi, bir yandan Komisyon başkan yardımcısı rolüyle, diğer yandan Dışişleri Bakanları Konseyi Başkanlığı rolüyle dış politika alanında AB'yi bir bütün olarak temsil etmeye başlamıştır. Başka bir deyişle, ulusüstü ve hükümetlerarası unsurların Yüksek Temsilcilik gibi bir pozisyonda birleştirilmesi ile hem Komisyon -ulusüstü- hem de Konseyde -hükümetlerarası- etkili bir konuma sahip olunmuştur. AB düzeyindeki kurumsal yapının ve politika yapma süreçlerinin bu şekilde düzenlenmesi AB'nin dış politika alanındaki otonomisinin artmasına olanak sağlamıştır.

Maastricht Antlaşması'yla başlayan ve Lizbon Antlaşması'yla devam eden ve dış politika alanında önemli sayılabilecek ve onun tanınmasını, otoritesini ve otonomisi güçlendirecek bir çok yenilik yapılmış olmasına rağmen, Jupille ve Caparosso'nun (1998) da belirtmiş olduğu gibi AB politik uyum konusunda önemli sorunlarla karşılaşmaya devam etmektedir. Maastricht Antlaşması ve sonrasında ki antlaşmalar şüphesiz AB dış politikasına uluslararası ilişkilerde 'mevcudiyet'(*presence*) ve 'aktörlük' (*actorness*) imkânı sağlamışlardır. Ancak üye ülkelerin hala egemenlik konusunda çekince göstermeleri, AB'yi uluslararası ilişkilerde belirli konular ve koşullar bağlamında kendilerini temsil edecek bir kurum olarak görmelerine neden olmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak AB'nin dış politika kapasitesi geleneksel enstrümanların (diplomasi, ekonomi, askeri güç, nüfus, teknoloji, insan kaynakları ve siyasi istikrar gibi) bütünlüğünden yoksun kalmıştır (Hill, 1998: 23). Başka bir deyişle AB, ulus devletlerin sahip olduğu güç unsurlarının birçoğundan yoksun olmuştur. Zira üye ülkelerin egemenlik haklarından tamamen feragat etmek istememeleri ve AB düzeyinde savunma ve güvenlik konularına sınırlı biçimde yer vermek istemeleri, AB'nin sivil ve ekonomik güç unsurları çerçevesinde bir dış politika oluşturmasına neden olmuştur. Bunun yanında, üye ülkelerin AB'nin dış politikasından beklentilerinin birbirinden farklı olması da AB dış politikasının tutarlılığında önemli uyuşmazlıklar ortaya çıkarmıştır (Aksoy ve Uğur, 2016: 219-221). Örneğin, Nice Antlaşması ile AB düzeyinde askeri girişimlerin başlatılmış olması, birçok üye ülke için AB'nin askeri bir güç olarak algılanmasına neden olmuştur. Öyle ki, AB'nin Irak Krizinde askeri bir güç olarak müdahalede bulunması beklenmiştir. Aynı şekilde, Lizbon Antlaşmasıyla AB'nin daha etkili bir askeri güce evrildiği düşünülmüş ve Libya Krizinde bu gücün kullanması Fransa gibi üye ülkeler tarafından istenmiştir. Ancak AB tarihi boyunca hiçbir zaman askeri bir güç ol(a)mamıştır. Nice ve Lizbon Antlaşması'yla AB düzeyinde askeri perspektifler gündeme alınmış olsa da, üye ülkeler bu gücü AB'nin geleneksek sivil ve ekonomik gücünü desteklemek için oluşturmuşlardır. Dolayısıyla Irak ve Libya Krizlerinde üye ülkelerin askeri güç ve sivil güç yaklaşımları arasında kalmaları, AB düzeyinde tutarlı dış politika kararlarının üretilmesini engellemiştir. Buna karşın, üye ülkeler ekonomik yaptırımları, barışın korunmasını ve diplomatik süreçleri destekleyerek, bu konularda kararlar almayı başarmıştır. Elbette dış politikanın hükümetlerarası olması, ODGP'nin bütün alanları içermemesi ve son sözün üye ülkelerde olması, AB'nin uluslararası sorunlara ve krizlere karşı tutarlı ve etkili çözümler üretmesini önlemektedir. Bu nedenle Jupille ve Caparosso'nun (1998) belirtmiş olduğu politik uyum konusunda AB'nin önemli sorunlarla karşılaşması onun aktörlüğünü sınırlandıran en önemli faktörü oluşturmaya devam etmektedir.

Sonuç

AB düzeyinde siyasal bütünleşme çabalarının doğal bir uzantısı olan ortak dış politika geliştirme çabaları, inişli-çıkışlı ivmelere sahip olmasına rağmen, Maastricht anlaşması ile Birlik içinde dış politika konusunda önemli hukuksal düzenlemeler yapılabilmiş ve kurumsal yapılar geliştirilmiştir. Bunun yanında, Soğuk Savaş sonrası, AB'nin somut olarak uluslararası ilişkilerde aktif rol almasıyla birlikte –başarılı olup olmadığı tartışma konusu olmakla birlikte- uluslararası düzendeki rolünü ve etkisini önemli ölçüde artırmıştır. Bu kapsamda, uluslararası düzende ulus devletlerin egemen olmasından beri hiçbir devletdışı aktör, AB kadar bağımsız roller oynayamamış ve etkili olamamıştır. Buna karşın AB uluslararası meselelerde, kapasite ve

beklentiler açığıyla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum bir yandan AB'nin kendi çok katmanlı yönetişim yapısının bir sonucu, öte yandan oluşturulmaya çalışılan Avrupalılık kimliğinin hala belirsiz ve istikrasız olmasıyla bağlantılıdır. Bu iki sorun AB'nin uluslararası politikadaki mevcudiyetini, kapasitesini ve kabiliyetini sınırlandırmaktadır. Bunun yanında, Avrupa bütünleşmesinde değişme ve baskı, çelişki ve kriz sürecin temelinde var olan şeylerdir. Bu bağlamda, Maastricht ve Lizbon Anlaşmaları'ndaki Avrupa ortak dış politika oluşturma girişimleri, Birliğin uluslararası politikadaki fırsatları değerlendirme, uluslararası ilişkilerdeki mevcudiyetini güçlendirme ve Birlik içinde uyumlu ve tutarlı dış politikaların oluşturulmasına katkı sağlayabilmek için önemli bir zemin oluşturmuştur. Sonuç olarak AB'nin uluslararası sistemde rol oynayan bir aktör olduğu, ancak bu aktörlüğün nevi şahsına münhasır (*sui generis*) bir aktörlük (*actorness*) olduğunu iddia etmek daha doğru olacaktır. Böyle bir nitelemenin temel gerekçesi, AB üyesi ülkelerin AB'yi önemli bir uluslararası güç haline getirebilecek ortak dış ve güvenlik politikasını kapsayan siyasal bütünleşmeden kaçınması ya da bunu sınırlı düzeyde gerçekleştirmek istemesinden kaynaklanmaktadır. Zira üye ülkeler güvenlik ve savunma gibi yüksek politika alanlarındaki yetkilerinden hala feragat etmek istememektedirler. Bu ise AB'yi uluslararası ilişkilerdeki varlığını/mevcudiyetini ekonomi gibi güçlü olduğu/olabileceği konular üzerine inşa etmeye zorlamaktadır. Başka bir deyişle AB düzeyindeki ortak dış politika ancak üye ülkelerin paylaştıkları ortak değerler ve çıkarlar çerçevesinde sivil ve ekonomik güce dayalı bir anlayışı meydana getirmektedir. Bu anlayış Avrupa değerleri ile uyumlu, benimsediği değerlerle kural koyucu ve ekonomik gücü esas alan bir aktör olarak rol almayı içermektedir. Dış politikanın bu hedefler çerçevesinde şekillenmesi, sivil ve ekonomik güç konularında AB'yi etkili bir aktör konumuna yükseltirken, güvenlik ve savunma gibi geleneksel dış politika konularında sınırlı bir aktör konumunda kalmasına neden olmaktadır.

Kaynakça

Aksoy, M. & Uğur, Ö. (2016). Avrupa Birliği'nin Dış Politikadaki Aktörlüğüne Etki Eden Güç Unsurları: Sivil Güç, Askeri Güç ve Normatif Güç, *AİBÜ-İİBF Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 213-227.

Allen, D. (1998). Who Speaks for Europe?: The Search for an Effective and Coherent External Policy. J. Peterson & H. Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe* (pp. 18–38). London: Routledge.

Arı, T. (2011). *Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika*. Bursa: MKM Yayıncılık.

Bindi, F. (2010). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in The World*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Bretherton, C. & Vogler, J. (2006). *The European Union as Global Actor*. London: Routledge.

Bull, H. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 21, September/December.

Cameron, F. (1998). Building a Common Foreign Policy: Do Institutions Matter?. J. Peterson & H. Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe* (pp. 59-76). London: Routledge.

Cameron, F. (2007). *An introduction to European foreign policy*. Oxon: Routledge.

Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe, *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3).

Dover, R. (2010). From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policy. Cini, Michelle & Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), 3rd edition, *Nieves: European Union Politics*. Oxford: Oxford UP.

Duchene, F. (1972). Europe in World Peace. R. Mayane (Ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fortana.

Elgström, O. & Smith, M. (2006). *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge: London.

Francia, R. & Abellan, M. A. M. (2006). Striving for a Common Foreign Policy: A Brief History. D. Mahncke, A. Ambos & C. Reynolds (Eds), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality* (pp. 117-164). Brüksel: P.I.E. Peter Lang S. A.

Gebhard, C. (2011). Coherence. Hill, Christopher & Michael Smith (Eds.), *International Relations and the European Union* (pp. 101-127). 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.

Ginsberg, R. (2001). *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham. New York and Oxford: Rowman & Littlefield.

Groenleer, M. & Schaik, V. L. (2005). The EU as an 'Intergovernmental' Actor in Foreign Affairs: Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol, *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 228, August.

Hill, C. (1998). "Closing the capabilities–expectations gap?". J. Peterson & H. Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe (*pp. 20-37*)*. London: Routledge.

Hurrell, A. (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Jupille, J. & Caporaso, J. A. (1998). States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics. C. Rhodes (Ed.), *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner.

Keukeleire, S. & Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Koehler, K. (2010). European Foreign Policy After Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor. *Caucausian Review of International Affairs*, 4(1), 57-72.

Mahncke, D. (2004). The Need for a Common Foreign Policy. D. Mahncke, A. Ambos & C. Reynolds (Eds), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality* (pp. 27-42). Brüksel: P. I. E. Peter Lang S. A.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 40*(2), 235-258.

Manners, I. & Whitman, R. (2000). *The Foreign Policies of European Union Member State,* Manchester: Manchester University Press.

McCormick, J. (2013). *Avrupa Birliğini Anlamak*. Çev. Y. Şahin & Hasan Hüseyin Şahin, Ankara: Bing Bang Yayınları.

Miskimmon, A. (2007). *Germany and the common foreign and security policy of the European Union: Between Europeanisation and National Adaptation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nuttall, S. J. (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Nye, J. (2004). *Soft Power*: *The means to Success in the World Politics,* New York: Public Affairs.

Özdal, B. (2013). *Avrupa Birliği Siyasi Bir Cüce, Askeri Bir Solucan mı?*, Bursa: Dora Yayıncılık.

Peterson, J. (1998). Introduction: The European Union as a global actor, J. Peterson & H. Sjursen (Ed.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (pp. 1-19*)*. London: Routledge.

Smith, K. (2000). The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*, XXXV(2), April-June.

Smith, K. (2007). Still civilian power EU? Paper pre)sented at the CIDEL Workshop, 'From Civilian to Military Power: The European Union at a Crossroads?'. Oslo, January 15.

Smith, K. E. (2014). *European union foreign policy in a changing world*. 3rd ed., London: Polity Press.

Smith, M. E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soutou, H. G. (2014). *Avrupa Birliği Tarihi: 1815'ten Günümüze*. Çev. Eylem Alp, İstanbul: Bilgi Kültür Sanat.

Spence, A. & Spence, D. (1998). The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam. K. A. Eliassen (Ed.). *Foreign and security policy in the European Union* (pp. 43-58). London: Sage.

Thomas, D. C. (2010). Still Punching below its Weight? Actorness and Effectiveness in EU Foreign Policy, Paper prepared for presentation at the UACES 40th annual conference, Bruges.

Tonra, B. & Christiansen, T. (2004). *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press.

Treacher, A. (2004). From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation, *European Foreign Affairs Review*, 9, 49-66.

White, B. (2001). *Understanding European Foreign Policy*. Houndmills, NY: Palgrave.

Zielonka, J. (1998). *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Basingstoke: Macmillan.