TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ROLÜ: KOSOVA VE GÜRCİSTAN ÖRNEKLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

FATİH TOPALOĞLU

ANKARA, 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ROLÜ: KOSOVA VE GÜRCİSTAN ÖRNEKLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

FATİH TOPALOĞLU

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. ÇINAR ÖZEN

ANKARA, 2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ROLÜ: KOSOVA VE GÜRCİSTAN ÖRNEKLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Çınar ÖZEN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1. Prof. Dr. Çınar ÖZEN	
2. Dr. Öğr. Üyesi Özge ÖZKOÇ	
3. Dr. Öğr. Üyesi Tamer KAŞIKCI	

Tez Savunma Tarihi: 22.06.2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE,

Prof. Dr. Çınar ÖZEN danışmanlığında hazırladığım "Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Rolü: Kosova ve Gürcistan Örnekleri (Ankara, 2021)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

…./06/2021

Fatih TOPALOĞLU

TEŞEKKÜR

Ders döneminden başlamak üzere yüksek lisans çalışmamın her aşamasında bilgi ve deneyiminden çok şey öğrendiğim, bu süreçte bana yol gösteren saygıdeğer Danışman Hocam Prof. Dr. Çınar Özen'e sonsuz şükranlarımı sunarım. Tez çalışmamda büyük desteğini ve katkısını esirgemeyerek tezime eş danışmanlık yapan değerli Hocam Dr. Öğretim Üyesi Özge Özkoç'a çok teşekkür ederim. Tez savunmasında yer alarak çalışmaya değerli katkılarda bulunan kıymetli Hocam Dr. Öğretim Üyesi Tamer Kaşıkcı'ya ve yüksek lisans eğitimim boyunca kendilerinden ders aldığım tüm değerli hocalarıma da teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

Ayrıca, her zaman olduğu gibi tez yazma sürecinde de bana sabır ve anlayış göstererek desteklerini esirgemeyen başta eşim ve oğlum olmak üzere tüm aileme teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR İV

GİRİŞ 1

I. BÖLÜM: ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE ARABULUCULUĞUN KULLANILMASI 6

1. Uluslararası Arabuluculuğun Tanımı 6

2. Uluslararası Arabulucunun Özellikleri 10

3. Uluslararası İlişkilerde Arabuluculuğa İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri 17

4. Uluslararası İlişkilerde Potansiyel Arabulucular 22

4.1. Bireyler ve Sivil Toplum Kuruluşları 23

4.2. Devletler 25

4.3. Uluslararası Örgütler 27

4.4. Tekil ve Çoğul Arabuluculuk 29

5. Uluslararası Arabuluculuk Davranışları 30

6. Uluslararası Arabuluculuğun Başarı Analizi 36

II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ALT YAPISI 43

1. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Çabalarının Tarihsel Arka Planı 43

2. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Rolünün Hukuki Düzenlemeler Çerçevesinde Değerlendirilmesi 50

3. Uluslararası Arabuluculuk Konusunda Avrupa Birliği Kurumsal Mimarisi ve Aktörleri 59

4. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Faaliyetlerinde Yararlandığı Politika ve Mekanizmalar 65

5. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Çabalarının Verimlilik Analizi 69

III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KOSOVA VE GÜRCİSTAN'DAKİ ARABULUCULUK GİRİŞİMLERİ 73

1. Avrupa Birliği'nin Sırbistan ve Kosova Arasındaki Arabuluculuk Girişimleri 74

1.1. Uyuşmazlığın Tarihsel Arka Planı 74

1.2. Avrupa Birliği'nin Kosova Sorununa Yaklaşımı ve Kosova'nın Bağımsızlığından Önceki Arabuluculuk Çabaları 77

1.3. Avrupa Birliği'nin Kosova'nın Bağımsızlığından Sonraki Arabuluculuk Girişimleri / Belgrad-Priştine Diyalog Süreci 87

2. Avrupa Birliği'nin Gürcistan'da Çatışan Taraflar Arasındaki Arabuluculuk Çabaları 95

2.1. Uyuşmazlığın Tarihsel Arka Planı 95

2.2. Avrupa Birliği'nin Abhazya ve Güney Osetya Konusundaki İlk Arabuluculuk Girişimleri 98

2.3. Uluslararası Cenevre Görüşmeleri 105

SONUÇ 113

KAYNAKÇA 121

ÖZET 134

ABSTRACT 135

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AGİT : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

AGSP : Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası

AP : Avrupa Parlamentosu

BM : Birleşmiş Milletler

BMGK : Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi

COREPER : Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union

EUJUST THEMIS: The European Union Rule of Law Mission to Georgia

EULEX : The European Union Rule of Law Mission in Kosovo

EUMM : The European Union Monitoring Mission in Georgia

IGAD : The Intergovernmental Authority on Development

KFOR : Kosovo Force

NATO : North Atlantic Treaty Organization

ODGP : Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

UNMIK : United Nations Mission in Kosovo

UNOSEK : United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo

GİRİŞ

Uluslararası ilişkilerde devletler, uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler, sivil toplum yapılanmaları ve bireyler gibi çok farklı aktörler bir arada yer almaktadır ve bu aktörlerin çelişen hedef ve çıkarları çoğu kez uyuşmazlıklara neden olmaktadır. Uluslararası sistemde ortaya çıkan bu uyuşmazlıklar ise, bölgesel ve küresel güvenlik ortamının korunmasına ciddi tehditler oluşturmaktadır. Bu nedenle, uluslararası barış ve istikrarın korunması için uyuşmazlıkların çözülmesi büyük önem taşımaktadır. Uluslararası ilişkilerde uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması için uygulanan farklı yöntemler mevcuttur. Bunlardan ilki, askeri yöntemlere başvurmak veya ekonomik yaptırımlar uygulamak gibi sert güç unsurlarının kullanıldığı kuvvet temelli çözüm alternatifleridir. İkinci olarak, uluslararası mahkemeler veya tahkim müesseseleri çerçevesinde uyuşmazlıkların barışçıl yöntemlerle ve hak temelli olarak hukuken çözüme kavuşturulması mümkündür. Üçüncü olarak ise, uyuşmazlığın tarafları arasında gerçekleştirilecek görüşmeler yoluyla yine uyuşmazlıkların barışçıl yöntemlerle, ama bu defa çıkar temelli olarak siyaseten çözülmesi söz konusu olabilir. Çıkarlar temelinde aranan çözüm kapsamında taraflar arasında yapılacak görüşmeler, üçüncü tarafların katılımı olmadan doğrudan müzakereler yoluyla yapılabileceği gibi, üçüncü tarafların desteğiyle gerçekleştirilecek kolaylaştırıcılık, dostça girişimler veya uluslararası arabuluculuk gibi diplomatik çabaları da içerebilir.

Güç temelli çözüm alternatiflerinin uyuşmazlığı bastırarak ilk etapta çözüme kavuşturması mümkün olsa da, tarafların çözüme ikna edilmelerine ihtiyaç duyulmayan bu yöntemde ihtilaflara kapsamlı çözüm üretilememesi nedeniyle ilerleyen dönemlerde tekrar yeni anlaşmazlıklara kapı aralanması muhtemeldir. Nitekim, askeri güç unsurlarına sıklıkla başvurulduğu İkinci Dünya Savaşı öncesi uluslararası düzende barış ve huzur ortamının istikrarlı bir şekilde tesis edilemediği görülmektedir. Ayrıca, askeri veya ekonomik tedbirlerin hayata geçirildiği bu yöntemlerin yüksek maliyetli olduğu da

açıktır. Bu kapsamda, 1945 yılı öncesi dönemde uluslararası alanda yaşanan ve sürekli olarak tekrarlanan yıkıcı çatışmalardan çıkarılan dersler, 1945 yılından sonra uluslararası toplumun uyuşmazlıkların barışçıl çözüm yöntemlerine olan ihtiyacını belirgin şekilde artırmıştır. Buna uygun olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uluslararası istikrar ortamının korunmasını teminen bir yandan Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Uluslararası Adalet Divanı gibi bölgesel ve küresel yapılar ile uluslararası mahkemeler hayata geçirilirken diğer yandan uyuşmazlıkların barışçıl çözüm metotları uluslararası aktörler tarafından giderek daha fazla tercih edilmeye başlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde daha fazla tercih edilen uyuşmazlıkların barışçıl çözüm metotlarından yargısal süreçlerin kısa vadede sonuç getirememe ve tarafların beklentilerine uygun çözümler üretememe ihtimali her zaman vardır. Zira, yargısal süreçler uzun yıllara yayılabilmekte ve bu süreçlerde karşı karşıya gelen taraflardan en az birinin memnun olmadığı sonuçlar doğabilmektedir. Bu kapsamda, güç temelli çözüm alternatiflerinin yanı sıra hukuk temelli çözüm metotlarının da istikrarlı bir barış ortamını sağlamak konusunda verimli olduğunun iddia edilmesi güçtür. Buna karşın, tarafların çıkar temelinde müzakereler yoluyla ortak bir çözüme ikna oldukları veya üçüncü tarafların sürece katılımlarıyla çözüme ikna edildikleri siyasi metotların uyuşmazlıkları düşük maliyetle ve daha kalıcı şekilde çözüme kavuşturması söz konusudur. Dolayısıyla, uyuşmazlıkların barışçıl çözüm metotlarından özellikle siyasi temelli olan yöntemler İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uluslararası aktörler tarafından sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Bu eğilime uygun olarak, önceleri daha ziyade hukuki uyuşmazlıkların çözümünde kullanılan bir yöntem olan arabuluculuğun, uluslararası ilişkilerde siyasi amaçlarla kullanılmasının önemi de 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği de, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da kurulan barışçıl düzenin korunmasını hedefleyen bir

uluslararası örgüt olarak, ortak dış politikasını hayata geçirdiği 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası arabuluculuk rolü üstlenerek uyuşmazlıkların çözümüne katkı sunmaya başlamıştır.

1970'lere kadar akademik çalışmalarda yeterince ele alınmayan arabuluculuk konusunun, uluslararası sistemde giderek daha fazla kullanılmaya başlanmasına uygun olarak bu yıllardan itibaren uluslararası ilişkiler disiplini altındaki akademik çalışmalarda daha fazla yer bulmaya başladığı görülmektedir. Buna karşın, uluslararası arabuluculuk günümüzde halen bölgesel ve küresel barış ve güvenlik ortamının korunması kapsamında taşıdığı öneme kıyasla literatürde nispeten az tartışılan konular arasında sayılmaktadır. Dahası, Avrupa Birliği'nin gerçekleştirdiği uluslararası arabuluculuk çabaları da, Birliğin uyuşmazlıkların çözümü konusunda oldukça görünür şekilde uygulamakta olduğu sivil ve askeri barış koruma misyonlarının gölgesinde kalmış ve akademik çalışmalarda yeterince analiz edilmemiş durumdadır.[1] Bu çerçevede, tez çalışmasının amacı Avrupa Birliği'nin son dönemde ortak dış politikasının öncelikleri arasında yer verdiği uluslararası arabuluculuk çabalarını analiz ederek, bu alanda üstlendiği rolün niteliğini değerlendirmek suretiyle literatürde bu alanda hissedilen eksikliklerin giderilmesine katkı sağlamaktır. Bu kapsamda, tez çalışmasıyla AB'nin uluslararası arabuluculuk çalışmalarında ne şekilde söz sahibi olduğunun, hangi stratejileri benimsediğinin, hangi politika ve mekanizmalardan yararlandığının ve neticede etkili ve başarılı bir uluslararası arabulucu konumuna ulaşıp ulaşamadığının anlaşılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda ayrıca, AB'nin uluslararası arabuluculuk alanında kendisini önümüzdeki dönemlere yönelik olarak nasıl konumlandırmaya ve geliştirmeye çalıştığı da sorgulanacaktır.

[1] J. Bergmann, **The European Union as International Mediator: Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood,** Cham: Palgrave Macmillan, 2020, s. 1-2.

Bu amaç kapsamında tez çalışmasının birinci bölümünde, öncelikle tezin temel kavramı olan uluslararası arabuluculuğun ne olduğu ve bir arabulucuda olması beklenen özellikler açıklanacaktır. Ardından, arabuluculuğa uluslararası ilişkilerde neden ihtiyaç duyulduğu ortaya konarak hangi aktörlerin bu rolü üstlenebildikleri ve ne tür stratejiler izleyebildikleri değerlendirilecektir. Son olarak, bir arabuluculuk sürecinin başarılı olup olmadığının nasıl anlaşılabileceği ve sürecin başarısını etkileyen faktörler incelenecektir. Bu çerçevede, uluslararası arabuluculuğun kapsamlı bir analizi yapılmış olacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, AB'nin uluslararası arabuluculuk konusundaki çabalarının tarihsel arka planı anlatılarak, AB mevzuatında uluslararası arabuluculuğu düzenleyen belge ve unsurlar temelinde AB'nin bu konudaki hukuki alt yapısı ve üstlendiği roller analiz edilecektir. Ardından, AB kurumsal yapısı içinde uluslararası arabuluculuk çalışmalarına katılan aktörler ve birimler açıklanarak, AB'nin bu alanda yararlandığı politika araçları ve mekanizmalar ortaya konacaktır. Son olarak ise, AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinin etkinlik analizi yapılacaktır.

Tezin üçüncü bölümünde ise, Avrupa Birliği'nin uluslararası arabulucu olarak rol oynadığı iki vaka çerçevesinde kurumsal alt yapının hayata nasıl geçirildiği incelenecektir. Vaka analizleri yapılırken, bir arabuluculuk girişiminin etkinliğini uyuşmazlık konusu, tarafların uyuşmazlığa bakışları, arabulucunun taraflara ve konuya yaklaşımı, tarafların kendi aralarındaki ilişkiler gibi çok farklı unsurların etkileme potansiyeli bulunduğundan öncelikle taraflar arasındaki uyuşmazlığın evveliyatı ele alınacak, ardından AB'nin bu uyuşmazlığın çözümüne ne şekilde müdahil olduğu incelenecektir. Analiz edilecek vakalar, 1990'lı yılların sonundan günümüze kadar olan geniş bir dönemi kapsayan AB'nin Kosova meselesindeki diplomatik çabalarını içeren arabuluculuk faaliyetleri ile Gürcistan'da yaşanan Abhazya ve Güney Osetya

uyuşmazlığının çözümü konusundaki 2008 yılından günümüze kadar sürmekte olan AB arabuluculuk girişimleri olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, AB'nin genişleme ve komşuluk gibi politikalardan yararlanmak suretiyle destekleyici rolde kalmanın ötesine geçerek etkin rol üstlendiği, görüşme sürecini doğrudan şekillendirdiği ve güncel boyutu da bulunan girişimler olarak her iki vaka da uzun dönemleri kapsadığından, AB'nin arabuluculuk çabalarına yönelik kurumsal yaklaşımındaki gelişimin ortaya konabilmesi ve AB arabuluculuk kapasitesinin güncel sorgulamasının yapılması mümkün olacaktır. Bu şekilde, AB'nin uluslararası ilişkilerde üstlendiği arabuluculuk rolünün ne yönde gelişmekte olduğu incelenebilecek, ayrıca bu konuda önümüzdeki dönemlerde yapılacak akademik çalışmalar için önemli bir zemin de hazırlanmış olacaktır.

I. BÖLÜM: ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE ARABULUCULUĞUN KULLANILMASI

1. Uluslararası Arabuluculuğun Tanımı

Uluslararası arabuluculuk üzerine yapılan çalışmalar incelendiğinde, bu kavramın tanımlanmasında literatürde zaman içinde değişim ve gelişimler kaydedildiği görülmektedir. Bu konuda yapılan ilk akademik çalışmalarda, uluslararası arabuluculuk hakkındaki genellemelerin geçerli olamayacağı savunularak net tanımlamalardan kaçınılmıştır. Örneğin, 1960'lı yıllarda Meyer uluslararası arabuluculuğu geçmişten miras gelen bir tecrübenin bulunmadığı, hatları kabaca çizilmiş bir çerçeve olarak düşünmek gerektiğini ifade ederken[2], Stevens ise uluslararası arabuluculuğun sistematik bir analizinin mümkün olmadığını belirterek, genel olarak pazarlık müzakerelerinin yapı taşı olarak tanımlanabileceğini belirtmiştir.[3]

Zaman içinde küresel barış ve istikrara olan ihtiyacın artmasının ve uluslararası ilişkilerde daha yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmasının da etkisiyle uluslararası arabuluculuk akademik çalışmalarda daha fazla yer bulmaya başlamıştır. Zira, 1960'lara kadar uluslararası ilişkilerde daha seyrek kullanılan arabuluculuk, nükleer bir savaş riskinin ortaya çıktığı 1962 yılındaki Küba füze krizinden sonra daha yoğun bir şekilde tercih edilmeye başlanmış, özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından uluslararası toplumun farklı kesimleri arasındaki ilişkilerin güçlenmesiyle oldukça sık başvurulan bir yöntem haline gelmiştir.[4] Buna uygun olarak, uluslararası arabuluculuğun sistematik bir şekilde analiz edilmesinin mümkün olduğu görüşü zamanla hakim olmaya başlamış ve daha net tanımlamalar da ortaya çıkmıştır. Bu

[2] A.S. Meyer, "Functions of the Mediator in Collective Bargaining", **Industrial and Labor Relations Review**, C. 13, S. 2, 1960, s. 160.
[3] C.M. Stevens, **Strategy and Collective Bargaining Negotiations**, New York: McGraw Hill, 1963, s. 123.
[4] J.M. Greig, P.F. Diehl, **International Mediation**, Cambridge, Malden: Polity Press, 2012, s. 36.

bağlamda, Raymond ve Kegley uluslararası arabuluculuğu tarafların gönüllü olarak bir anlaşmaya varabilmelerini teminen üçüncü tarafların iletişimi kolaylaştırmak ve çözümü desteklemek gibi yöntemlerle dahil oldukları uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin bir yöntem olarak tanımlamışlardır.[5] Zartman ve Touval, uluslararası arabuluculuğun hukuki yaptırım boyutu bulunmayan bir diplomatik çaba olduğunu, bu çabanın amacının da taraflardan yalnız birinin değil tümünün razı geleceği bir sonuca ulaşmak olduğunu vurgulamışlardır.[6] Moore ise, uluslararası arabuluculuğu taraflar arası bir uyuşmazlığın çözümü konusunda tüm taraflarca kabul edilen üçüncü bir aktörün nihai karar verme yetkisi bulunmadan sürece katıldığı ve bu şekilde ortak karar alma sürecinin işletildiği bir yöntem olarak ifade etmiştir.[7] Tüm bu unsurlar birlikte düşünüldüğünde, uluslararası arabuluculuk taraflar arasında mevcut bir uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması için, tarafların onayı çerçevesinde dışarıdan konuya müdahil olan aktörlerin zorlayıcı ve bağlayıcı olmayan diplomatik çabalarını içeren ve konunun asıl muhatabı olan taraflar açısından kabul edilebilir formüller geliştirmeyi amaçlayan uyuşmazlıkların çözümü metodu olarak tanımlanabilir.

Uyuşmazlık konusuna hangi anlaşmazlıkların dahil edilebileceğine gelince, şiddet içeren veya içermeyen tüm anlaşmazlıklar uyuşmazlık kavramı içinde kabul edilebilir.[8] Bu çerçevede, uluslararası ilişkilerde aktörlerin üzerinde uzlaşı sağlayamadıkları tüm konuların, silahlı mücadele olsun olmasın tüm anlaşmazlıkların, bu mücadelelerin öncesinin veya sonrasının uluslararası arabuluculuğa konu edilmesi mümkündür. Diğer bir ifadeyle, farklı uluslararası aktörler arasında veya bir devlet içindeki farklı gruplar

[5] G. Raymond, C. Kegley, "Third party mediation and international norms: a test of two models", **Conflict Management and Peace Science**, C.9, S.1, 1985, s. 34.
[6] I.W. Zartman, S. Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics", **Journal of Social Issues**, C. 41, S. 2, 1985,s. 31-32.
[7] C.W. Moore, **The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict**, San Francisco: Jossey-Bass, 2014, s. 24.
[8] Y. Şahin, "Çatışma Kuramları ve Kimlik Temelli Çatışmalar; Teorik Bir Giriş", **Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi**, C. 1, S. 1, 2013, s. 33.

arasında potansiyel tehlike arz eden, halen sürmekte olan veya sürüncemede kalmış tüm ihtilaflar uluslararası arabuluculuk çalışmalarının konusu olabilir. Dolayısıyla, barış ve istikrarın potansiyel tehlike altında olduğu durumlarda arabuluculuk bir barışı koruma aracı olarak kullanılabilirken, ihtilafın başlamış ve barışın bozulmuş olduğu durumlarda ise barışı yeniden tesis etme aracı olarak kullanılmaktadır.[9]

Uluslararası arabuluculuğun çerçevesinin daha iyi çizilebilmesi için, uluslararası hakemlik, müzakereler, kolaylaştırıcılık veya dostça girişim gibi diğer barışçıl çözüm yöntemlerinden farklı olan unsurlarının belirlenmesi yararlı olacaktır. Uluslararası ilişkilerde sıklıkla rastlanılan hakemlik/tahkim müessesesi, ilgili taraflar açısından bağlayıcı bir yargısal çözüm yöntemidir, yani uyuşmazlık konusunun kararı bağlayıcı olan üçüncü bir merciiye sunulmasını ifade eder.[10] Uluslararası arabuluculuk, siyasi bir girişim olması ve nihai kararın konunun asıl muhatabı olan taraflara bırakılmış olması, yani bağlayıcı bir yönünün bulunmaması itibariyle hakemlikten ayırt edilebilir.

Uyuşmazlıkların diğer barışçıl çözüm yöntemleri, arabuluculuk gibi yargı dışı çözüm yolları olmaları nedeniyle arabuluculukla daha yakın anlamlar içermektedir. Bunlardan müzakereler, bir uyuşmazlık bulunsun veya bulunmasın herhangi bir konuyu ilgili taraflarının bir araya gelerek tartışmasını ifade eder.[11] Üçüncü tarafların ancak gözlemci olarak iştirak edebildikleri müzakerelerde uyuşmazlığa çözüm bulma çabaları yalnızca konunun tarafları arasında gerçekleştirilir. Bu bakımdan, tartışmaların bir arabulucunun katılımı olmadan gerçekleştirilmesi nedeniyle müzakereler uluslararası arabuluculuktan ayrılmaktadır.

[9] E. Camina, N. Porteiro, "The role of mediation in peacemaking and peacekeeping negotiations", **European Economic Review**, C. 53, S. 1, 2009, s. 75.
[10] H. Pazarcı, **Uluslararası Hukuk**, Ankara: Turhan, 2006, s. 455.
[11] Ibid, s. 447.

Kolaylaştırıcılık, uyuşmazlık yaşayan taraflar arasındaki barışçıl iletişimi güçlendirmeyi hedefleyen pasif bir uyuşmazlıkların halli yöntemidir.[12] İlgili tarafların yalnızca temas kurmasını ve aralarındaki iletişimi kolaylaştırmayı hedefleyen bu yöntemde, üçüncü tarafın uyuşmazlığa başkaca bir müdahalede bulunmaması nedeniyle bu yöntem de uluslararası arabuluculuktan ayrılmaktadır.

Literatürde genel kabul gören görüşe göre, dostça girişimler veya diğer adıyla iyi niyet teşebbüsleri ise, uyuşmazlıkların çözümü amacıyla tarafların görüşmelere başlamaları veya çözüme ulaşabilmelerini teminen üçüncü bir tarafın uyuşmazlığın özüne karışmadan taraflar arasındaki iletişimi kolaylaştıracak veya taraflar arasında güven artırıcı önlemlerin alınmasını sağlayacak biçimde sınırlı bir hizmet sağlamasını ifade eder.[13] Dolayısıyla, dostça girişimden tarafların toplantıya davet edilmesi, taraflar arası iletişimin güçlendirilmesi veya varsa taraflar arasında silah kullanımının terk edilmesinin sağlanması gibi çabalar anlaşılır. Bu açıdan bakıldığında dostça girişim, yalnızca taraflar arasındaki iletişimi güçlendirmeyi hedefleyen kolaylaştırıcılıktan öte misyonları da içerebilmektedir. Ancak, arabulucunun üçüncü taraf olarak görüşmelere katılması ve uyuşmazlığın özüne müdahil olarak çözüm önerileri getirmesi itibariyle uluslararası arabuluculuk dostça girişimden ayırt edilebilir. Öte yandan, dostça girişimi daha geniş şekilde yorumlayarak, taraflar arası görüşmelere katılan ve uyuşmazlığın özüne müdahil olan bir yöntem olarak değerlendiren görüşler de literatürde mevcuttur.[14] Bu görüşte olanlara göre, dostça girişim arabuluculuğa çok yakın bir anlam içerdiği için iki yöntem arasında net bir ayrım yapılması mümkün değildir.

---

[12] J. Bercovitch, "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations", J. Bercovitch ve J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 8-15.
[13] H. Pazarcı, 2006, s. 448-449.
[14] Ibid, s. 449.

Sonuçta, uluslararası arabuluculuğun bağlayıcı olmaması ve yargısal boyutu bulunmaması itibariyle hakemlikten farklılaştığı; uyuşmazlık konusunun yalnız sürecine değil, aynı zamanda özüne de müdahil olması nedeniyle ise müzakereler, kolaylaştırıcılık ve dostça girişimlerden ayrıştığı, neticede bu üç yöntemi de kapsayan daha aktif bir uyuşmazlıkların barışçıl çözüm yöntemi olduğu görülmektedir.

2. Uluslararası Arabulucunun Özellikleri

Uluslararası ilişkilerde arabuluculuk yapacak aktörlerin uyuşmazlık vakalarına göre değişebilen özelliklere sahip olmaları gerekebilmektedir. Ancak, uyuşmazlığın niteliği ne olursa olsun bir arabulucuda mutlaka bulunması gereken bazı ilkeler de vardır.[15] İlk olarak, uluslararası arabuluculuğun tanımından da hareketle, arabulucunun uyuşmazlığın çözümü sürecine müdahil olmak için gönüllü olması gereklidir. Arabuluculuk zorlayıcı bir süreç olmadığı için, arabulucunun bu görev için gönüllü olması gerektiği gibi ihtilafın taraflarının onayını alması da gerekir. Dolayısıyla, uyuşmazlığın çözümü sürecine müdahil olmaya gönüllü bir arabulucunun ilgili tarafların rızasını haiz olması da aranan bir şartır. Zira, tarafların herhangi birisince rıza gösterilmeyen bir aktörün arabuluculuğa kabul edilmeyeceği aşikardır. Dahası, başlangıçta arabuluculuğa kabul edilmiş olsa dahi, arabuluculuk sürecinin herhangi bir aşamasında da tarafların arabulucuyu veto ederek süreci sonlandırması mümkündür. Bu bakımdan arabuluculuğun meşru bir çaba olabilmesi, ancak tarafların arabulucuyu kabul edilebilir görmeleriyle mümkündür.

Bir uyuşmazlığın uluslararası barış ve istikrarı tehlikeye sokmasından endişe edilen durumlarda, özellikle uluslararası örgütlerin veya güçlü devletlerin tarafların rızasını aramadan arabuluculuk rolünü üstlenerek taraflarla görüşmelere başlayabildiği de

[15] C.W. Moore, 2014, s. 31.

bilinmektedir.[16] Ancak, bu durumda taraflar arabuluculuğa sıcak bakmazlar veya arabuluculuğa hazır hissetmezlerse sürecin ilerlemesi kolay olmayacaktır. Örneğin, Azerbaycan ile Ermenistan arasındaki toprak ihtilafının kısa sürede çözüme kavuşturulmasını hedefleyen AGİT, 1992 yılında Minsk Grubu'nu oluşturarak taraflarla görüşmelere başlamıştır. Eş-başkanlığını ABD, Rusya ve Fransa'nın üstlendiği Minsk Grubu'nun güvenilirliği Azerbaycan tarafından her zaman şüpheyle karşılanmıştır ve bu arabuluculuk girişimi uyuşmazlığın çözümü konusunda hiçbir önemli ilerleme sağlayamamıştır. Bu örnekten de, tarafların arabulucuyu kabul edilebilir bulmalarının önemi açıkça görülmektedir. Kabul edilebilir olmak ise güven duygusuyla ilgilidir. Bu bakımdan, güvenilir olmak ve bu güven duygusunu koruyabilmek bir arabulucuda aranacak öncelikli özellikler arasında değerlendirilir.

Esasen iç içe geçmiş olan ve zaman zaman birbiri yerine de kullanılabilen, ancak arabuluculuk literatüründe genelde birbirinden farklı anlamlar yüklendiği görülen nötrlük (neutrality) ve tarafsızlık (impartiality) kavramlarının açıklanması, arabulucunun niteliklerini daha net belirlemek için yararlı olacaktır. Arabuluculuk tartışmalarında nötrlük kavramı daha çok, arabulucunun ilgili tarafların görüşlerine eşit mesafede bulunmasını ifade ettiği için, arabulucu ile taraflar arasındaki ilişkiye atıf yapan bir unsur olarak kullanılmaktadır.[17] Elbette sosyal bir alan olan uluslararası ilişkilerde herhangi bir aktörün farklı görüşlere ve diğer aktörlere mesafesi ölçülemeyeceği için, iki tarafa tamamen eşit mesafede bulunulduğunun iddia edilmesi de güçtür. Bu çerçevede, arabulucunun taraflara en azından olabildiğince eşit mesafede olmasının gerekip gerekmediği literatürde tartışılan bir konudur. Arabulucunun taraflara ve uyuşmazlık konusundaki görüşlere eşit mesafede olmasının arabuluculuğun ön şartı olduğunu savunan ve bu kapsamda arabulucunun güvenilirliğinin ancak ve ancak nötr

[16] L. Nathan,"When push comes to shove: The failure of international mediation in African civil wars", **Track Two**, C. 8, S. 2, 1999, s. 6.
[17] C.W. Moore, 2014, s. 32-41.

olması durumunda sağlanabileceğini iddia eden çok sayıda yazar mevcuttur.[18] Bu görüşte olanlara göre, uyuşmazlığın taraflarına ve konu hakkındaki görüşlerine eşit mesafede olmayan bir aktörün, taraflar ve uyuşmazlık konusu hakkındaki önyargısı nedeniyle taraflarca kabul edilmesi ve uluslararası arabuluculuk görevini üstlenmesi mümkün değildir. Öte yandan, arabulucunun ilgili taraflarca arabuluculuğa kabul edilebilmesi ve arabuluculuk sürecinin sağlıklı şekilde sürdürülebilmesi için arabulucunun nötr olmasına gerek bulunmadığını savunan görüşler de mevcuttur. Bu bakış açısına göre ise, arabulucu nötr olduğu için değil, arabuluculuk faaliyeti neticesinde çözüme katkı sağlayabileceğine inanıldığı için arabuluculuk görevine kabul edilir.[19] Dolayısıyla, ihtilafın tarafları arabulucunun görüşlerine yeterince güven duymasalar dahi, uyuşmazlığın çözülmesine katkı sağlayabileceğine güveniyor olduklarından, bu durumda yine de güven ilişkisi kurulmuş durumdadır.

Uluslararası ilişkilerde kaydedilmiş bazı arabuluculuk faaliyetleri, nötr olmayan bir arabulucunun uyuşmazlığın taraflarınca arabulucu olarak kabul edilebildiğini ve sürece katkı sağlayabildiğini göstermektedir. İsrail ile Mısır arasında 1977-1978 yıllarında Camp David sürecinde yürütülen görüşmelerde, her iki tarafa eşit mesafede olmadığı açıkça söylenebilecek olan ABD Başkanı Jimmy Carter'ın arabulucu olarak kabul edilebilmesi ve yürütülen arabuluculuk çalışmaları neticesinde görüşmelerin sonuca varmış olması bu hususta en iyi örnekler arasında sayılmaktadır.[20] Bu çerçevede, bir uluslararası arabulucunun ilgili taraflar nezdinde güvenilir olması gerekirken nötr olmasının şart olmadığı; taraflara ve görüşlerine eşit mesafede bulunmamanın güvenilir olmamak anlamına gelmemesi nedeniyle arabuluculuk görevine engel oluşturmayacağı kabul edilebilir. Hatta, bir arabulucunun taraflardan birine olan yakınlığı, bazı

[18] P. Wallensteen, I. Svensson, "Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts", **Journal of Peace Research**, C. 51, S. 2, 2014, s. 316.
[19] I.W. Zartman S. Touval, 1985, s. 27.
[20] C.W. Moore, 2014, s. 40.

durumlarda diğer taraf açısından daha tercih edilebilir bir durum haline dahi gelebilir. Çünkü böyle durumlarda, arabulucunun daha yakın olduğu tarafı ikna etme kabiliyeti artabilir. Örneğin, İran'daki rehine krizi kapsamında 1980 yılında ABD'nin Cezayir'in arabuluculuğunu kabul etmesi Cezayir'in iki tarafa eşit mesafede olmasından değil, Cezayirli yetkililerin İran üst yönetimindeki kişilerle doğrudan temas kurma gücünden, dolayısıyla da Cezayir'in İran'la yakın ilişkisinden kaynaklanmıştır.[21]

Arabuluculuk tartışmalarında tarafsızlık kavramı genellikle, arabulucunun uyuşmazlığın taraflarından ve olası çözüm senaryolarından bağımsız olarak hareket etmesini, yani taraflarla herhangi bir çıkar ilişkisine girmeden süreci adil bir şekilde yürüterek ortaya çıkması muhtemel herhangi bir sonuca meyletmemesini ifade etmektedir.[22] Yukarıda da belirtildiği gibi, nötrlük ve tarafsızlık kavramlarının zaman zaman birbiri yerine kullanıldığı görülse de, bu tanıma göre tarafsızlık arabuluculuk sürecinin yürütülmesine dair arabulucunun eylemleriyle ilişkilidir. Dolayısıyla tarafsızlık, arabulucunun taraflar ve görüşleri arasındaki konumuyla ilgili olan nötrlük kavramından ayrışmaktadır.

Nötrlük tartışmasında olduğu gibi tarafsızlık konusunda da literatürde farklı görüşler mevcuttur. Uluslararası arabuluculuk çalışmalarının özellikle erken dönemlerinde ve geleneksel görüşte, başarılı bir arabulucunun çıkarlarından bağımsız şekilde mutlaka tarafsız olması gerektiği görüşü ağır basmış ve tarafsız olmayan bir arabulucunun adil ve dengeli bir süreç yönetemeyeceği için uyuşmazlığın çözümüne katkı sağlayamayacağı savunulmuştur.[23] Ancak, uluslararası alanda yürütülen arabuluculuk çalışmalarında, aktörlerin çıkarlarını göz ardı ederek yalnızca barış ve istikrarın tesisi

[21] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 36.
[22] C.W. Moore, 2014, s. 31-40.
[23] S. Vukovic, "International mediation as a distinct form of conflict management", **International Journal of Conflict Management**, C. 25, S. 1, 2014, s. 64.

için arabuluculuk görevini üstlenmeleri çok sık görülen bir davranış biçimi değildir.[24] Aksine, uyuşmazlık konusunun çözüme kavuşturulmasından bir şekilde çıkar elde edecek olan veya sorunun çözüme kavuşturulmamasından zarar gören veya görmekten endişe eden aktörler çok daha aktif şekilde rol üstlenmektedirler. Uluslararası ilişkilerde aktörlerin kendi çıkarları ön plana geçtiği için ise, uyuşmazlığın çeşitli şekillerde çözümünden çıkar uman bir arabulucu tarafsız davranmakta zorlanacak ve arabuluculuk sürecini kendi çıkarlarına uygun şekilde yönlendirmeye gayret edecektir. Nitekim, literatürde arabulucudan tarafsız davranmasını beklemenin gerçekçi ve gerekli olmadığını savunan yazarlar da mevcuttur. Örneğin Smith, uluslararası uyuşmazlıklarda bir arabulucunun kendi çıkarlarını da göz önüne alarak ilgili taraflarca kabul edilebilecek bir çözüm için çaba sarf etmesinin doğru ve verimli bir çaba olacağını, fakat bu durumda arabulucunun taraflar üzerinde gücünü hissettirebilmesi gerektiğini belirtmektedir.[25] Burada, arabuluculuğun taraflarca kabul edilebilirliğinin devamı için, arabulucunun taraflar üzerinde baskı kurma veya yaptırım gücünün bulunması ve taraflarca arabulucudan vazgeçilmesinin mümkün görünmemesi kritik önemdedir. Aksi takdirde taraflardan birisi, diğer tarafın görüşlerine yakın şekilde süreci yönlendiren arabulucuyu veto ederek arabuluculuğu sonlandırabilir. Arabulucunun bir tarafa daha yakın şekilde süreci yönetmesine rağmen, diğer taraf üzerindeki etkinliğini koruyarak arabuluculuğu devam ettirmesine örnek olarak, ABD'nin 1973-1975 yılları arasında İsrail-Mısır ihtilafında yürüttüğü arabuluculuk süreci gösterilebilir.[26] Bu arabuluculuk girişiminde ABD, İsrail'e savunma sanayi başta olmak üzere hemen her alanda yoğun desteğini sürdürürken, Mısır ABD'nin ekonomik ve askeri desteğine ihtiyaç duyması nedeniyle arabuluculuk sürecine sadık kalmış ve süreci devam ettirmiştir.

[24] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 32.
[25] W.P. Smith, "Effectiveness of the biased mediator", **Negotiation Journal**, C. 1, S. 4, 1985, s. 371.
[26] Ibid, s. 369.

Tarafsızlık konusunda belirtilmesi gereken bir diğer unsur ise, uluslararası bir arabulucunun uyuşmazlığın çözümü sürecinde evrensel ilke ve değerlerden vazgeçmemesi, bu değerlerden taraf olması gerektiğidir.[27] Bu, arabulucunun ahlaki bir sorumluluğu olarak da değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bir uluslararası arabulucunun uyuşmazlığa her ne pahasına olursa olsun çözüm sağlamaya çabalamaması, evrensel değerlerden taraf olmayı ihmal etmemesi de arabulucuda bulunması gereken önemli bir özellik olarak görülür.

Yukarıda açıklanan hususlardan, bir arabulucunun taraflara nötr olması veya arabuluculuk sürecini mutlak bir tarafsızlıkla yürütmesinden ziyade, taraflar arasındaki müzakerelere sağladığı katkının daha önemli olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, uyuşmazlığın çözümüne katkı sağladığı sürece arabulucunun, tarafların güvenini koruyarak arabuluculuğa devam edebileceği söylenebilir. Arabulucunun müzakerelere katkı sağlayabilmesi ise, öncelikle sürece hazırlıklı olmasıyla mümkündür. Bu kapsamda, bir arabulucunun uyuşmazlığın dinamikleri, tarafların görüşleri ve hassasiyetleri hakkında bilgi sahibi olması beklenir. Zira, bir arabulucu ancak bu şekilde doğru stratejileri üreterek çözüme katkı sunabilecektir. Arabulucunun ayrıca, süreci yönetebilecek siyasi desteğe, mali ve idari kaynaklara da sahip olması da gerekli görülmektedir.[28] Siyasi destek, arabuluculuk çabalarının sonuca ulaşması için gerek uyuşmazlığın taraflarının gerek uluslararası toplumun arabulucuya verecekleri destektir. Arabulucunun mali olarak en azından süreci finanse edebilecek kaynağa, idari olarak ise sürecin yönetiminde görevlendirilebilecek yetkin personele sahip olması gereklidir. Yeterli siyasi desteğe ve kaynaklara sahip olan Avrupa Birliği'nin Balkanlar'da arabuluculuk konusunda oldukça aktif bir rol üstlenirken, kaynakları ve

[27] Birleşmiş Milletler Genel Kurul Kararı - A/66/811, "**Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**", 2012, s. 25.
[28] Ibid, s. 22.

siyasi gücü sınırlı olan Güney Doğu Avrupa İşbirliği Süreci'nin bu bölgeye has bir yapılanma olmasına rağmen bölgede yaşanan ihtilaflarda etkin bir rol üstlenememesi bu durumu doğrulayan bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir arabuluculuk süreci boyunca arabulucunun kapsayıcı ve şeffaf bir yaklaşım ile tüm taraflarla düzenli bir iletişim kurması, tarafların ve ilgili paydaşların görüş ve isteklerine azami özeni göstermesi de arabulucuda olması beklenen bir diğer özelliktir. Çünkü arabuluculuk faaliyetlerinin neticesinde ortaya konacak çözümün meşru ve sürdürülebilir olması, sürecin ilgili tüm tarafların katılımıyla kapsayıcı bir yönetimle yürütülmesiyle yakından ilgilidir.[29] Şeffaf bir yönetim sürdürmekle birlikte gerekli görülen konularda bir arabulucunun ketum davranmayı bilmesi de uyuşmazlığın taraflarınca önem atfedilen bir diğer konu olarak değerlendirilir. Özellikle taraflar açısından hassas olarak görülen hususlarda eşgüdüm sağlanmadan yapılacak açıklamaların taraflar üzerinde kamuoyu baskısı oluşturma ve çözüm sürecini zorlaştırma ihtimali her zaman vardır. Bu bağlamda, arabulucunun müzakerelerin mahremiyetine özen göstererek süreçle ilgili açıklamalarında tarafları zor durumda bırakabilecek beyanlardan kaçınmasının, bir arabulucuda aranan başka bir özellik olduğu değerlendirilir.[30]

Bir uluslararası aktörün arabuluculuk tecrübesinin olması, onun yeni arabuluculuk görevlerine kabul edilebilir bulunmasını kolaylaştıran bir özellik olarak değerlendirilmektedir.[31] Ancak, tecrübenin bir arabulucuda bulunması gereken zorunlu bir şart olduğunun belirtilmesi de mümkün değildir. Yukarıdaki özelliklerin pek çoğuna sahip olan ve taraflarca kabul edilerek meşruiyetini de sağlayan tecrübesiz bir

[29] M. Varela, "**International Peace Mediation Standards? Reviewing the Field, Charting the Way Ahead' - Roundtable Report**", Mediateur European Forum for International Mediation and Dialogue, 2013, s. 10.
[30] T.C. Dışişleri Bakanlığı, http://www.mfa.gov.tr/uyusmazliklarin-cozumu-ve-arabuluculuk.tr.mfa (Son erişim tarihi: 10.01.2021).
[31] S. Vukovic, 2014, s. 66.

arabulucunun bu rolü üstlendiği pek çok başarılı örnek mevcuttur. Uluslararası arabuluculuk alanında tecrübesi olmayan Vatikan'ın Arjantin ile Şili arasındaki Beagle Kanalı krizinde 1979 ile 1984 yılları arasında görev üstlenerek krizi çözüme ulaştırması bunun güzel bir örneği olarak belirtilebilir.[32]

Daha önce de belirtildiği gibi, her uyuşmazlığın kendine has farklı özellikleri bulunabilmektedir. Bu nedenle, her ne kadar bir uluslararası arabulucunun yukarıda belirtilen özelliklere sahip olması gerekli ve yararlı olsa da, aynı zamanda farklı koşullara uyum sağlayabilen esnek bir yaklaşıma sahip olması da bir arabulucuda bulunması gereken bir diğer önemli özellik olarak değerlendirilir.

3. Uluslararası İlişkilerde Arabuluculuğa İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri

Uluslararası arabuluculuğun tanımından hareketle, uluslararası bir arabuluculuk sürecinin başlatılabilmesi için uyuşmazlığın taraflarının konuyu arabuluculuk çerçevesinde görüşmeye hazır olması ve arabuluculuk görevini üstlenmeye gönüllü olan bir aktörün tarafların onayını alabilmesi gereklidir. O halde, uluslararası ilişkilerde uyuşmazlık yaşayan taraflar neden uyuşmazlıkların çözümü için arabuluculuk süreçlerine ihtiyaç duyarlar ve bazı aktörler de arabulucu rolünü üstlenmeye istekli olurlar? Bu kısımda bu sorulara cevap aranacaktır.

Uluslararası ilişkilerde uyuşmazlık yaşayan taraflar, uyuşmazlığı bir arabulucuya ihtiyaç duymadan çözüme kavuşturmayı deneyebilirler. Daha önce değinildiği üzere, üçüncü bir tarafın yer almadığı veya en fazla gözlemci olarak iştirak ettiği müzakereler yoluyla taraflar ihtilafı sona erdirmeye çalışabilirler. Ancak, tarafların çeşitli nedenlerle birbirleriyle müzakereye başlayamadıkları durumlar da söz konusu olabilir. Örneğin, devletler gibi uluslararası aktörlerin birbirlerini tanımadıkları veya tanısalar dahi

[32] T. Princen, "International mediation? The view from the Vatican", **Negotiation Journal**, C. 3, S. 4, 1987.

yaşadıkları sorunlar nedeniyle birbirleriyle diplomatik ilişki kurmadıkları durumlarda, ihtilaf konusunu kendi aralarında doğrudan görüşememeleri sebebiyle üçüncü bir tarafın arabuluculuğuna ihtiyaç duyulabilir. Dolayısıyla, tarafların arabulucu olmadan iletişim kurmakta ve görüşlerini birbirlerine aktarmakta yaşadıkları engellerin aşılması için uluslararası arabuluculuğa başvurulabilir. Örneğin, Kıbrıs meselesinde garantör ve adadaki ülkelerin birbirlerini tanımamaları nedeniyle bir araya gelmelerinin önündeki engel çoğu kez tüm tarafları ortak bir platformda buluşturma gücüne sahip olan BM gibi uluslararası arabulucular marifetiyle aşılmaya çalışılmıştır.

Tarafların birbirleriyle müzakere edebildikleri durumlarda da uluslararası arabuluculuk yöntemini tercih etmeleri mümkündür. Bu durumda, tarafların kendi çözüm çabalarının sonuç vermediği ve uyuşmazlığın devamına artık müsamahalarının kalmadığı durumlarda veya kendi aralarında yapacakları görüşmeler çerçevesinde elde edecekleri sonuçtan daha fazlasını arabuluculuk yöntemi vasıtasıyla elde etmeyi umdukları koşullarda uluslararası arabuluculuğa başvurulabilmektedir.[33]

Uyuşmazlık yaşayan tarafların birbirleriyle olan ilişkileri arabuluculuğa başvurulmasında belirleyici bir faktör olabilmektedir. Bu kapsamda, tarafların coğrafi yakınlıkları, tarihsel bağları, dil, din veya kültür bakımından ilişkileri arabuluculuğa başvurma motivasyonlarını etkileyebilmektedir. İhtilafın taraflarının birbirleriyle yakın ilişkide olduğu durumlarda, ortak çıkarlar ve bölgesel düzenin korunması gibi motivasyonlar tarafların arabuluculuğu daha fazla tercih etmelerini sağladığı gibi, tarafların hasmane bir geçmişlerinin olması veya birbirleriyle zayıf ilişkide bulunmaları ise ortak bir sonuca varmalarını zorlaştıracağı için arabuluculuğa başvurulma ihtimalini zayıflatabilmektedir.[34] Örneğin, Beagle Kanalı krizinde uyuşmazlığın tarafları olan

[33] J. Bercovitch, 1992, s. 8.
[34] T. Böhmelt, "**International Mediation Interaction: Synergy, Conflict, Effectivenes**", Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2011, s. 33.

Arjantin ve Şili, İspanyol sömürgeciliğine karşı ortak tarihi mirasları, ortak dini inançları ve paylaştıkları sınır hattı nedeniyle ortak çıkarları çerçevesinde kolaylıkla bir araya gelebilmişlerdir. Böylece iki ülke kendi tercihleri olarak konuyu arabuluculuğa taşıma kararı almışlar ve Vatikan'ı arabulucu olarak belirlemişlerdir.[35] Buna karşın, Falkland Adaları nedeniyle ihtilaf yaşayan Arjantin ve Birleşik Krallık ise, adalar üzerinde uzun yıllar süren karşılıklı egemenlik iddialarının da etkisiyle gergin bir tarihi geçmişe sahip olmalarının ve coğrafi uzaklıkları nedeniyle ortak çıkarlarda uzlaşmakta zorlanmalarının sonucu olarak arabuluculuğu tercih etmemişlerdir.[36]

Tarafların uyuşmazlığın çözümünün ardından ortaya çıkacak muhtemel bir anlaşmayı güçlü bir uluslararası aktörün baskı ve yaptırım tehdidiyle garanti etmesine duyabilecekleri ihtiyaç, tarafları arabuluculuğa iten bir başka sebep olabilir.[37] Örneğin, 2020 yılında Azerbaycan'ın işgal altındaki topraklarını Ermenistan'dan kurtarma yönündeki askeri çabaları kendi istediği yönde başarılı bir şekilde devam ederken Rusya'nın arabuluculuğunu desteklemesinde, ortaya çıkan yeni durumun kalıcılığını sağlamak ve güçlü bir uluslararası aktörün garantörlüğünü temin ederek uluslararası camiadan gelebilecek eleştirilerin önlenmesi motivasyonu önemli rol oynamıştır.

Taraflardan birinin, üçüncü bir tarafın karşı tarafı ikna etme veya ona ulaşma kapasitesinden yararlanma isteği ile tarafların uluslararası topluma ihtilafı görüşmeye ve soruna çözüm bulmaya istekli olduklarını gösterme amacı da arabuluculuğun tercih edilmesi için bir gerekçe teşkil edebilir.[38] Örneğin, Türkiye ile Yunanistan arasında

---

[35] T. Princen, "Mediation by a Transnational Organization: the Case of the Vatican", J. Bercovitch, J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 154.

[36] Falkland krizinde ABD kendi inisiyatifiyle arabuluculuğu üstlenmiştir, ancak bu girişim başarısızlıkla sonuçlanmış ve kriz savaşa dönüşmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. K. Kotani, "Political and Diplomatic Lessons of the Falklands War", **The National Insititute for Defence Studies**, 2013.

[37] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 34-35.

[38] J. Bercovitch, 1992, s. 9.

Doğu Akdeniz konusunda yaşanan gerilimlerde Almanya'nın arabuluculuğunun kabul edilmesi, tarafların arabuluculuktan çözüm ummalarından ziyade, askeri çözüm yerine diplomatik çözümleri tercih ettiklerini gösterme amacını taşıyan sembolik bir hamle olarak yorumlanabilir.

Yukarıda açıklanan farklı ihtimaller çerçevesinde ele alındığında, uyuşmazlığın taraflarının uluslararası arabuluculuğa kendi çıkarları çerçevesinde ihtiyaç duydukları görülmektedir. Bu çıkar, normalde iletişim kurulamayan karşı tarafla iletişime geçilebilmesi, ihtilafın devam etmesinden görülecek zararın giderilmesi, uluslararası topluma diyalog taraftarı olunduğu mesajının verilmesi veya güçlü bir aktörün garantörlüğünün elde edilmesi gibi nedenlerle ilişki içerisindedir. Esasen bu yaklaşım, uluslararası ilişkilerde aktörlerin çıkarları doğrultusunda hareket eden rasyonel varlıklar olduğu varsayımına da uygundur.

Uyuşmazlığın taraflarının uluslararası arabuluculuğa başvurmasına neden olabilecek gerekçeler ortaya konduktan sonra, bir uluslararası aktörün arabuluculuk görevini üstlenmek için sahip olabileceği motivasyonların da incelenmesi gereklidir. Her şeyden önce bir uluslararası aktör, taraflarının çözüme kavuşturamadıkları bir ihtilafı çıkar beklemeden, ahlaki sorumluluk ve insani değerler kapsamında sona erdirmek isteyebilir. Örneğin, uluslararası bir sivil toplum örgütü, devam etmekte olan göç gibi krizlerin çözümü için yalnızca insani mülahazalarla çaba sarf etmeyi isteyebilir. Ancak, uluslararası aktörlerin çıkarlarını göz önünde bulundurmadan, sırf insani düşüncelerle barış ve düzenin sağlanması için arabuluculuk görevini üstlenmelerine pek fazla rastlanmadığından daha önce bahsedilmişti. Bir arabulucunun çıkarlarını hesaba katmadan bu görevi üstlendiği ifade edilse dahi, yalnızca ahlaki bir sorumluluk olarak bir insani krize müdahale etmek ve uyuşmazlığın çözümünü sağlamak isteyen bir aktörün tanınırlığını artırmak ve uluslararası imajını güçlendirmek gibi pek çok yan

çıkar elde edebileceği de unutulmamalıdır. Örneğin, Cezayir'in İran'daki rehine krizinde arabuluculuk yapma motivasyonunun arkasında, insani düşüncelerle rehinelerin kurtarılmasının sağlanması olduğu gibi, ABD kamuoyundaki algısının olumlu yönde değişmesi ve böylece Cezayir-Fas ihtilafında ABD'nin desteğinin sağlanması isteği de önemli yer tutmuştur.[39] Bu itibarla, herhangi bir uluslararası arabulucunun bu rolü üstlenmekten bir şekilde çıkar elde etmeyi ummasının kaçınılmaz olduğu söylenebilir.

Zartman ve Touval, arabulucunun elde etmeyi bekleyebileceği çıkarları savunmacı ve genişlemeci çıkarlar olarak iki grupta değerlendirmektedir.[40] Savunmacı çıkarlar olarak, iki taraf arasındaki uyuşmazlığın devamının üçüncü taraf olarak arabulucunun kendi çıkarlarına zarar vermesinden duyulan endişe kast edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, arabulucunun kendi çıkarlarını koruma içgüdüsüyle harekete geçmesinden bahsedilmektedir. Örneğin, ABD'nin Soğuk Savaş dönemindeki pek çok arabuluculuk çabası, ihtilaf yaşayan tarafların Sovyet etkisine girmesinden ve ABD çıkarlarının zarar görmesinden duyulan endişeden kaynaklanmıştır. Genişlemeci çıkar kapsamında ise, uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasının arabulucu açısından doğrudan fayda sağlamadığı, ancak arabuluculuk vasıtasıyla arabulucunun etkinliğini artırma ve ilişkilerini geliştirme imkanlarından yararlanma motivasyonunun olduğu durumlar ifade edilmektedir. Zira bir arabulucu, arabuluculuk suretiyle bir ihtilaf hakkında söz sahibi olmak ve bu itibarla konunun taraflarıyla daha yakın ilişki kurmak, hatta ihtilafın tarafları üzerinde etkinliğini artırmak imkanına sahip olabilir. Dolayısıyla, bölgelerindeki güç ve prestijlerini artırmak isteyen ülkelerin yapacakları arabuluculuk girişimleri daha ziyade bu kapsamda değerlendirilebilir. Örneğin, Mısır'ın 1975 yılında İran ile Irak arasındaki arabuluculuğu, bu devletlerle ilişkilerinde vazgeçilmez olma ve bölgedeki nüfuzunu güçlendirme amacını matuf bir girişim olarak genişlemeci çıkarlar

[39] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 33.
[40] Ibid, s. 32-34.

temelinde gerçekleştirilmiştir.[41] Sonuç olarak, savunmacı veya genişlemeci olsun, her iki olasılıkta da arabulucunun kar-zarar hesabı yaparak rasyonel bir yaklaşım sergilediği ve arabuluculuğu bir dış politika aracı olarak kullandığı görülmektedir.

Arabulucunun motivasyonlarını yalnızca uluslararası politika tercihleri olarak görmek her zaman yeterli olmayabilir. Aynı zamanda, iç siyasi mülahazalar da bir aktörün arabuluculuk motivasyonunda belirleyici rol oynayabilmektedir.[42] Bu kapsamda, arabulucunun kendi iç siyasi denklemi, arabuluculuk rolünün ihtilafın erken veya geç bir döneminde ne zaman üstlenilmesinin tercih edileceğini, arabuluculuk stratejilerini ve arabuluculuk sonucunda varılmak istenen hedefi şekillendirebilmektedir. Örneğin, Yugoslavya'nın dağılması sürecinde ABD ve AB'nin krize müdahale etme zamanlamalarından arabuluculuk yöntemlerine kadar pek çok değişken kendi iç siyasi tercihlerinin etkisiyle belirlenmiştir.[43]

Bir arabulucu, yukarıda bahsedilen motivasyonların bir veya birkaçı çerçevesinde kendi girişimiyle arabuluculuk rolünü üstlenmeye gönüllü olabileceği gibi, taraflardan birinin veya tamamının daveti üzerine de bu görevi üstlenmeyi tercih edebilir. Ancak, davet edilmiş olup olmamasına bakılmaksızın yukarıda bahsedilen gerekçeler bir arabulucu için her zaman geçerli motivasyonlar arasında yer alır.

4. Uluslararası İlişkilerde Potansiyel Arabulucular

Bir uluslararası aktörün arabuluculuk rolünü üstlenmek için farklı motivasyonlara sahip olabileceği yukarıdaki kısımda açıklanmıştır. Buna uygun olarak, uluslararası ilişkilerde çok farklı aktörlerin bu görevi üstlenmeye hazır ve istekli oldukları görülmektedir. Yapılan analizlerde, uluslararası arabuluculuk girişimlerinin %7'sinin

[41] Ibid, s. 33.
[42] S. Touval, "Mediation and Foreign Policy", **International Studies Review**, C. 5, S. 4, 2003, s. 92.
[43] Ibid, s. 94.

bireyler ve sivil toplum kuruluşları, %40'ının devletler ve yine %40'ının uluslararası örgütler tarafından gerçekleştirilmiş olduğu, kalan %13'lük bölümün ise karma tarzda yürütülen arabuluculuk çalışmalarını içerdiği görülmektedir.[44] Bu kısımda, uluslararası arabulucu rolünü üstlenebilen söz konusu aktörler ele alınacaktır.

4.1. Bireyler ve Sivil Toplum Kuruluşları

Arabuluculuk görevi iki taraf arasındaki uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır. Taraflar arasında arabulucunun da katılımıyla bu amaçla yürütülecek görüşmeler tabiatıyla bireyler tarafından yürütülmektedir. Ancak, bireyler bazı durumlarda ilgili görüşmeleri temsil ettikleri kurum, hükümet veya devletleri adına yürütürlerken, bazı durumlarda ise kendi şahsi kapasiteleri ile yürütür ve hiçbir temsil görevi üstlenmezler. Uluslararası arabuluculuk çalışmalarının, bireyin yalnız şahsı namına yürütülmesi ve hiçbir temsil yetkisi taşımaması durumunda bireyin kendisi arabulucu olarak değerlendirilir.[45] Bireyin, yöneticisi veya üyesi olduğu kurumsal yapıyı temsil ettiği veya bu yapının imkan ve kabiliyetlerinden istifade ederek yürüttüğü arabuluculuk çalışmalarının ise bireysel nitelikte değerlendirilmemesi gerekmektedir. Öte yandan, uluslararası arabuluculuk alanında ayrıca, Uluslararası Kızılhaç Örgütü, Katolik Kilisesi, Avrupa Barış Enstitüsü, İhtilafların Yapıcı Çözümü için Afrika Merkezi gibi pek çok sivil toplum yapılanmasının da çeşitli çalışmalar yürütebildiği görülmektedir.

Herbert Kelman'ın bir akademisyen olarak şahsi girişimleriyle İsrail-Filistin ihtilafının çözümü için iki taraftan yetkilileri çalıştaylar vasıtalarıyla bir araya getirerek çözüme ulaşılması için çaba sarf etmesi bireysel arabuluculuğa bir örnek olarak

[44] J.M. Greig ve P.F. Diehl, 2012, s. 63-67.
[45] J. Bercovitch, 1992, s. 11.

gösterilebilir.[46] Bir başka örnek olarak, ABD Başkanı Jimmy Carter'ın başkanlık süresi boyunca İsrail ve Mısırlı muhataplarını bir araya getirerek yürüttüğü arabuluculuk çabaları bireysel arabuluculuk olarak değerlendirilemezken, görev süresinin bitiminin ardından şahsi uluslararası tanınırlık ve güvenilirliğinin yardımıyla 1990'lı yıllarda Sudan krizindeki arabuluculuğu ise bireysel nitelikte anlaşılmalıdır.[47]

Uluslararası arabuluculuk, uluslararası ilişkilerde yaşanan uyuşmazlıkların çözümünü amaçladığı için, arabulucunun uluslararası ilişkileri etkileme kapasitesi bulunması gerekliliği açıktır. Arabuluculuğun bireysel veya sivil toplum girişimi olarak yürütüldüğü durumlarda da bu husus geçerlidir. Ancak, bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının siyasi güçleri ve kapasiteleri çoğu kez sınırlı olduğu için uluslararası arabuluculuk rolünü nadiren üstlenebildikleri görülmektedir. Nitekim bu konuda gerçekleştirilen bir araştırma, uluslararası arabuluculuk çalışmalarının yalnızca %7 civarındaki bölümünün bireyler ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütüldüğünü ortaya koymuştur.[48]

Bireyler ve sivil toplum kuruluşları, devletler ve uluslararası örgütlerin aksine taraflar üzerinde güçlerini hissettirerek onları çözüm sürecine bağlama veya ortaya çıkacak bir çözüme garantör olma kabiliyetine sahip değildirler. Bu itibarla, diğer aktörlerin yürüteceği arabuluculuk çalışmalarına nispeten, daha pasif ve etki gücü daha zayıf bir arabuluculuk girişimi yürütebilirler. Bireyler ve sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen arabuluculuğun siyasi güç ve kapasite eksikliğine karşın bazı avantajlı yönleri olduğu da söylenebilir. Her şeyden önce, kurumsal yapılara dayanmayan bu tarz arabuluculukların resmi formatlarla sınırlı olmaksızın gayrı resmi

[46] H.C. Kelman, "Informal Mediation by the Scholar/Practitioner", J. Bercovitch, J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 64-99.
[47] J. Bercovitch, 1992, s. 10-11; J.M. Greig, P.F. Diehl, 2012, s. 70-71; S. Vukovic, 2014, s. 63.
[48] J.M. Greig, P.F. Diehl, 2012, s. 69.

formatlarda yürütülmesi ve tarafların çok farklı yöntemlerle bir araya getirilebilmesi mümkündür. Ayrıca, bireylerin ve sivil toplumun birikimleri, yetenekleri, değer yargıları ve düşünceleri kurumsal ölçekli yapılara göre daha değişken olabileceği için arabuluculuğun daha esnek ve yaratıcı bir formatta yürütülmesi de mümkün olabilir.[49]

4.2. Devletler

Arabuluculuk görüşmelerinin, arabulucunun temsil ettiği devletin ilgili organlarının verdiği yetkiyle ve devletin imkan ve kabiliyetlerinden istifadeyle yürütüldüğü durumlarda, uluslararası arabuluculuk girişiminin devletler tarafından gerçekleştirildiği kabul edilir.[50] Devletleri temsilen yetkililer tarafından yürütülen arabuluculuk faaliyetleri, bireylerin arabuluculuğundan farklı olarak genellikle resmi formatlarda görüşmeler ve müzakereler yoluyla yürütülür. Devletlerin kaynakları, imkan ve kabiliyetleri üst düzeyde olacağından, arabuluculuk sürecinde taraflar üzerinde mali, siyasi ya da askeri güç etkisinin hissettirilmesi veya olası çözüm senaryolarına garantörlük sağlanabilmesi mümkündür. Bu itibarla, devletleri temsilen yürütülen arabuluculuk girişimleri bireysel çabalara nazaran daha verimli sonuçlar doğurabilen çalışmalar olarak görülür.[51]

Devletler tarafından yürütülen arabuluculuk çalışmalarına uluslararası alanda sıklıkla rastlanır. Bu konuda yapılan analizler, yürütülen uluslararası arabuluculuk girişimlerinin yaklaşık %40'ının devletler tarafından gerçekleştirildiğini; tüm devlet arabuluculuklarının yarısından fazlasının ise BM Güvenlik Konseyi'nin Çin hariç diğer dört daimi üyesi olan ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Sovyetler Birliği/Rusya

---

[49] A.P. Hare, "Informal Mediation by Private Individuals", J. Bercovitch, J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 61-62.
[50] J. Bercovitch, 1992, s. 12-13.
[51] T. Böhmelt, 2011, s. 83-88.

tarafından yürütüldüğünü ortaya koymaktadır.[52] Dolayısıyla, uluslararası arabuluculuk görevi yürütmek konusunda devletlerin oldukça istekli olduğu anlaşılmaktadır. Zira devletler uluslararası arabuluculuk rolü üstlenmeyi önemli bir dış politika aracı olarak kullanırlar.[53] Diğer yandan, küresel olarak etkili güçlerin bu alanda diğer ülkelere nazaran daha aktif oldukları da görülmektedir. Çünkü uluslararası ilişkilerde nüfuzu fazla ve kaynakları zengin olan büyük devletler ile etkinliği ve kaynakları nispeten sınırlı olan orta ve küçük ölçekli devletlerin arabuluculuk kapasite ve motivasyonlarında farklılıklar mevcuttur. Büyük devletler dünyanın değişik coğrafyalarındaki siyasi, ekonomik ve askeri çıkarları nedeniyle farklı bölgelerdeki ihtilaflara müdahale ederek çıkarlarının olumsuz etkilenmesini önlemeye gayret gösterirler. Bu bağlamda büyük devletler, uyuşmazlığa taraf olan ülkeler üzerindeki etkinliklerini korumayı hedefledikleri gibi, rakip küresel güçlerin bu ülkeler üzerinde nüfuzlarını geliştirme olasılıklarını da bu şekilde bertaraf ederler. Buradan hareketle, büyük devletler açısından önceki bölümlerde belirtilen savunmacı çıkarların ağır bastığı söylenebilir. Buna karşıt olarak, orta ve küçük ölçekli ülkeler açısından ise daha ziyade genişlemeci motivasyonlar olarak tanımlanan, bölgelerindeki etkinliklerini artırma hedefinin ön plana çıktığı savunulabilir. Ancak, kaynak ve kapasitelerinin sınırlı olması itibariyle tüm orta ve küçük ölçekli ülkelerin yürüttüğü arabuluculuk girişimlerinin, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi üyesi dört büyük ülkenin arabuluculuk girişimlerinin toplamının gerisinde kaldığı anlaşılmaktadır.

[52] Çin'in arabuluculuk rolü üstlenmeye istekli olmamasında, diğerlerinden çok daha geç bir dönemde önemli bir küresel güç olarak temerküz etmesi, sömürgeci geçmişinin bulunmaması, küresel ve bölgesel meselelere müdahale etmeme politikası izlemesi gibi sebepler sayılabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. J. M. Greig ve P. F. Diehl, 2012, s. 63-67.
[53] M.E. Yılmaz, "Mediating International Conflicts", **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 3, S. 1, 2010, s. 135.

4.3. Uluslararası Örgütler

Arabuluculuk görüşmelerinin, uluslararası örgütleri temsilen yürütüldüğü durumlarda bu girişimler söz konusu örgüt çabaları olarak değerlendirilir. Uluslararası ilişkilerde, bireyler, sivil toplum kuruluşları ve devletlerin yanı sıra uluslararası örgütler de sıklıkla arabuluculuk rolü üstlenebilmektedir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Afrika Birliği, Arap Ligi ve Amerikan Devletleri Örgütü gibi küresel ve bölgesel çapta pek çok farklı yapının bu alanda aktif bir çaba içinde olduğu görülmektedir. Nitekim yapılan analizlerde, uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinin yaklaşık %40'ının, yani devletlerin gerçekleştirdiği civarda bir arabuluculuğun uluslararası örgütler tarafından gerçekleştirildiği ortaya konmuştur[54].

Uluslararası örgütlerin hayata geçme sebepleri arasında, çoğu zaman bölgelerinde veya küresel ölçekte uyuşmazlıkların önlenmesi ve bu şekilde barış ve istikrarın korunması arzusu önemli yer tutmaktadır. Dolayısıyla, bu örgütlerin arabuluculuğa başvurma motivasyonları da büyük ölçüde küresel veya bölgesel istikrarın korunmasıyla ilişkilidir. Örneğin, Birleşmiş Milletler Şartı'nın 33 ila 38'inci maddeleri, bir uyuşmazlığın mevcut olması halinde taraflara öncelikle aralarında arabuluculuğun da olduğu barışçıl çözüm yollarına başvurmalarını salık vermekte, bu hallerde Birleşmiş Milletler'in de görev üstlenebileceğini belirtmektedir.[55]

Uluslararası örgütlerin, arabulucu olmak konusunda kendilerini oluşturan devletlerin çıkarları doğrultusunda yönlendirilmeleri de söz konusu olabilir. Bu kapsamda, üye devletler müdahale etmek istedikleri ancak kaynak ayırmayı tercih etmedikleri veya kapasitelerinin yeterli olmayacağını düşündükleri uyuşmazlıkları, parçası oldukları

[54] J.M. Greig ve P.F. Diehl, 2012, s. 63-67.
[55] Ayrıntılı bilgi için bkz. United Nations Charter, Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes, https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-6 (Son Erişim Tarihi: 02.05.2021).

uluslararası örgütlere havale ederek uluslararası toplumun geniş kesimlerinin desteğiyle çözüme kavuşturmayı hedefleyebilirler. Bu da uluslararası örgütlerin üye devletlerinin tercihleri doğrultusunda farklı uyuşmazlıklarda arabuluculuk görevi üstlenmesi sonucunu doğurabilir. Örneğin, 2008 yılında yaşanan Gürcistan-Rusya savaşının ardından krize müdahil olmak isteyen Fransa, AB nezdinde bir yoklama yapmadan başlattığı arabuluculuk girişimini AB adına gerçekleştirerek AB arabuluculuk sürecini başlatmıştır. Buna karşın, uluslararası örgütlerin üye devletlerin çıkarlarına aykırı görülen durumlarda uyuşmazlıklara müdahale kapasiteleri sınırlı da olabilir. Örneğin, Soğuk Savaş döneminde Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi üyesi ABD ve Sovyetler Birliği'nin karşılıklı veto yetkileri nedeniyle Birleşmiş Milletler'in uyuşmazlıklara müdahale kapasitesi oldukça sınırlanmıştır.[56]

Uluslararası örgütler genellikle devletlerin sahip olduğu kaynaklara sahip olmadıklarından, bu rolü üstlenebilmeleri uluslararası alandaki statüleri, güvenilirlikleri ve bu alandaki tecrübe ve başarıları ile doğrudan ilişkilidir.[57] Bu bağlamda, dünyanın hemen hemen tüm ülkelerini bir araya getirebilen ve arabuluculuk konusunda çok farklı coğrafyalarda büyük tecrübeye sahip olan Birleşmiş Milletler diğer örgütlere nazaran ön plana çıkmaktadır. Diğer yandan, Birleşmiş Milletler'in aksine bölgesel örgütlerin arabuluculuk rolünü üstlenmek için farklı gerekçeleri de mevcuttur. Bu örgütler kendi bölgelerine yabancı güçlerin nüfuz etmesine imkan tanımamak hususunda ilave bir savunmacı motivasyona sahiptirler.[58] Dolayısıyla, uluslararası örgütlerin arabuluculuk görevini üstlenmelerinde örgütün ve üye devletlerin çıkar ve beklentileri olumlu veya olumsuz anlamda belirleyici rol oynamaktadır.

[56] M.E. Yılmaz, "UN Peacekeeping in the Post-Cold War Era". **International Journal on World Peace**, C. 22, S. 2, 2005, s. 16-17.
[57] S. Vukovic, 2014, s. 73.
[58] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 34.

4.4. Tekil ve Çoğul Arabuluculuk

Yukarıda belirtilen aktörler, bir uyuşmazlığın çözümünde tek başlarına rol üstlenebilecekleri gibi farklı aktörlerle birlikte arabuluculuk faaliyeti yürütmeleri de mümkündür. Zira, uluslararası ilişkilerde uyuşmazlıkların önemli bir bölümünün, farklı üçüncü tarafları ilgilendirme potansiyeli vardır. Uyuşmazlık yaşayan tarafların sayısı ve bölünmüşlükleri arttıkça, bu farklı tarafları bir araya getirebilmek ve ortak bir çözüm sağlayabilmek için birden çok arabulucunun devreye girmesi gerekebilmektedir. Bu itibarla, bir uyuşmazlıkta birden çok arabulucunun görev üstlendiği olaylar çoğul arabuluculuk çalışmaları olarak tanımlanır. Bu arabulucular, aynı anda uyuşmazlığa müdahil olabilecekleri gibi sırayla ya da karma şekilde de görev üstlenebilirler.[59] Uluslararası ilişkilerde sıklıkla gördüğümüz ve farklı ülkeleri bünyesinde toplayan arabuluculuk dostluk grupları (Yemen'in Dostları Grubu, Suriye Halkının Dostları Grubu vb.) çoğul arabuluculuğun en iyi örneklerindendir.

Uluslararası sistemin hızla küreselleşmesi, geçtiğimiz dönemlerde çoğul arabuluculuğa olan ihtiyacı artırmıştır. Bu çerçevede, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yürütülen arabuluculuk girişimlerinin %52'si birden çok arabulucuyu içermiştir.[60] Günümüzde de, uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü için çok farklı aktörlerin birlikte devreye girdiklerine sıklıkla şahit olunmaktadır. Örneğin, Yemen ve Libya krizlerine değişik zamanlarda 40'a yakın, Suriye krizine ise 20 civarında devlet ve uluslararası örgüt müdahil olmuştur.

Tekil arabuluculukta taraflar sadece bir arabulucu ile muhatap olacakları için arabuluculuk daha istikrarlı bir şekilde sürdürülebilir. Ancak, tekil arabulucunun kapasitesinin sınırlı olduğu durumlarda uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması kolay

[59] S. Vukovic, **International multiparty mediation and conflict management : challenges of cooperation and coordination**, New York: Routledge, 2016, s. 39.
[60] J.M. Greig, P.F. Diehl, 2012, s. 73.

olmayacaktır. Bu bağlamda, tekil arabuluculuğun aksine çoğul arabuluculukta, uluslararası toplumun daha geniş desteğinin sağlanması suretiyle meşruiyetin ve taraflar üzerinde ikna kabiliyetinin artması, ayrıca farklı kaynakların bir araya getirilmesi suretiyle daha etkin çalışmalar yürütülmesi mümkündür.[61] Çoğul arabuluculukta birden çok arabulucunun yaratıcılığı daha fazla olabileceği için alternatif çözüm önerileri üretilerek sonuca ulaşılması veya bir arabulucu için sürecin tıkandığı noktalarda diğer arabulucuların yeni çıkış noktaları bulması da söz konusu olabilir. Ayrıca, çoğul arabuluculuk, faaliyetlerin mali yükünün ve siyasi riskinin tek bir arabulucu tarafından üstlenilmeyerek birden çok uluslararası aktör tarafından paylaşılmasını da sağlar.[62] Bununla birlikte, çoğul arabuluculukta arabulucuların ortak bir strateji etrafında buluşmaları ve iyi bir işbirliğine girmeleri elzemdir. Aksi takdirde, çıkarlarının ve süreç yönetimlerinin farklılaşması söz konusu olabilir. Böyle bir durumda ise, uyuşmazlık konusunu farklı perspektiflerden ele alarak taraflara farklı çözüm önerileri getirmeleri arabuluculuğun başarısını olumsuz etkileyecektir.[63] Yukarıda bahsedilen Yemen, Libya ve Suriye krizlerinin uzun yıllardır çözüme kavuşturulamamış olması da bu durumu doğrulayan örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır.

5. Uluslararası Arabuluculuk Davranışları

Her arabuluculuk girişimi, neticede bir uyuşmazlığı barışçıl yoldan çözüme kavuşturmayı hedefliyor olsa da, uyuşmazlıkların konusu ve arabulucular farklılık arz ettiği ölçüde uluslararası arabuluculuk davranışları da farklı şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Zira arabulucular konunun dinamiklerine, tarafların isteklerine, sürecin gidişatına ve kendi çıkar ve beklentilerine göre farklı stratejiler izlemek durumunda

[61] D.V. Frazier, W.J. Dixon, "Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000", **International Interactions**, C. 32, S. 4, 2006, s. 391.
[62] S. Vukovic, 2016, s. 40.
[63] C.A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall, "A Crowded Stage: Liabilities and Benefits of Multiparty Mediation", **International Studies Perspectives**, C. 2, S. 1, 2001, s. 57.

kalırlar. Bu kapsamda, sürecin resmi veya gayrı resmi formatta sürdürülmesi, uyuşmazlığın bir bütün olarak ele alınması veya konunun kendi içinde parçalara ayrılarak adım adım ilerlenmesi, tarafların kendi çözümlerine ulaşmalarının baskı uygulamadan sağlanması veya tarafların arabulucunun çözüm önerisini kabul etmeleri için baskı altına alınması gibi çok farklı davranışların benimsenmesi mümkündür.[64]

Zartman ve Touval, farklı arabuluculuk stratejilerini kategorize etmek için literatürde sıklıkla atıf yapılan üç temel rolden bahsedilmesi gerektiğini ifade ederler.[65] Bunlardan en az görülen ve nispeten pasif olan rol, taraflar arasında "iletişim sağlayan arabulucu" rolüdür. Bu rolde, uyuşmazlık yaşayan ve kendi aralarında doğrudan temas kurmakta zorlanan tarafların temas kurmalarını sağlayan arabulucu, aynı zamanda tarafların tekliflerini birbirlerine iletme görevini de üstlenmektedir. Arabulucunun bu rolde sonuç alabilmesi için, taraflar arasında ilettiği mesajların özüne dokunmadan, yalnızca karşı tarafça olumsuz yorumlanabilecek üslupları ayıklamak ve daha nazik ve sempatik ifadeler kullanmak gibi becerilere sahip olması beklenir.[66] Önceki kısımlarda, arabuluculuk ile kolaylaştırıcılığın farklı olduğu açıklanmıştı. Burada, iletişimi kolaylaştırıcı arabulucu rolünde, arabulucunun taraflar arasında temas kurmayı sağlamanın ötesinde tarafların tekliflerini iletmek ve küçük nüanslarla bu mesajlara dokunmak suretiyle görüşmelere katılmış olduğu dikkate alınmalıdır. Ancak, arabulucu bu rolde kendi görüşlerini ortaya koymaz, tarafların beklentilerini birbirlerine uygun bir dille aktarmalarına yardımcı olur. Dolayısıyla, bu stratejiyi benimseyen bir arabulucu aslında tarafların birbirlerini anlamalarına imkan tanımaktadır. Akademisyen Herbert Kelman'ın İsrail-Filistin ihtilafının çözümü için iki taraftan yetkilileri bir araya getirmesi ve konunun uzmanı diğer akademisyenlerle müzakerelere sınırlı katkı sağlaması taraflar arasında iletişim sağlayan role bir örnek teşkil etmektedir.

[64] J. Bercovitch, 1992, s. 15-16.
[65] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 38-40.
[66] Ibid, s. 38.

Uluslararası arabulucunun üstlenebileceği ve daha aktif olan ikinci rol "çözüm üreten arabulucu" rolüdür. Tarafların uyuşmazlığa bir çözüm bulamadıkları koşullarda yararlı olacak bu rolde arabulucunun, taraflar açısından kabul edilebilir çözüm senaryoları geliştirmesi beklenir.[67] Bu stratejiyi benimseyen arabulucu, görüşmelere aktif olarak katılmaktadır. Tarafları ikna edebilecek çözüm önerileri üretebilmesi için ise onların çıkar ve beklentilerini iyi analiz edebilmesi gereklidir. Arjantin ile Şili arasında yürüttüğü arabuluculuk girişiminde Vatikan'ın müzakerelere doğrudan katılarak taraflara kabul edilebilir alternatif senaryolar önermiş olması, çözüm üreten arabulucu rolü kapsamında değerlendirilir.[68]

Görüldüğü gibi, ilk iki rolde arabulucu uyuşmazlığın koşullarını ve doğal akışını değiştirmez, taraflar üzerinde güç ve baskı hissettirmez, yalnızca tarafları çözüme yaklaştırmayı hedefler. Bu iki rolün yeterli olmadığı koşullarda ise, arabulucu daha aktif bir görev üstlenerek tarafları "manipüle eden arabulucu" rolünü üstlenebilir. Elindeki imkan ve kabiliyetleri kullanarak tarafları tercih ettiği bir çözüm senaryosuna yönlendiren bu rolde arabulucu güç siyasetinden yararlanmaktadır.[69] Arabulucunun elindeki güçten, her iki tarafa karşı manivela gücü anlaşılmalıdır. Manivela gücünün ise üç sacayağı bulunmaktadır.[70] Birincisi, tarafların çözüme ancak arabulucunun desteğiyle ulaşabilecek olmaları; ikincisi, arabulucunun karşı tarafla yakınlaşarak süreci tercih edilmeyen bir yöne sevk etme ihtimali; üçüncüsü ise, arabulucunun elindeki kaynaklar ile sunabileceği ödüllerden yararlanma isteği ve bunlardan mahrum kalma endişesi, diğer bir ifadeyle havuç ve sopa metaforu çerçevesinde ödüllerden yararlanma ve cezalardan uzaklaşma düşüncesidir. Dolayısıyla, manivela gücünü masaya yansıtan

[67] Ibid, s. 38.
[68] T. Princen, 1987, s. 348.
[69] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 39.
[70] S. Touval, "The Superpowers as Mediators", J. Bercovitch, J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 233.

arabulucu masada adeta yeni bir taraf olarak yer almakta, iki taraflı müzakereler üç taraflı bir görüşme formatı kazanmaktadır.[71] Zira tarafların çözümden beklentilerini değiştiren ve uyuşmazlık konusuna yönelik esaslı değişiklikler getiren bu stratejide arabulucu, tarafların tercih ve beklentilerinin ötesinde masaya yeni bir durum ortaya koyar. Bu stratejide, uyuşmazlığın asıl taraflarının uluslararası ilişkiler ve güç dengeleri çerçevesinde kendisinden bağımsız hareket edemeyeceklerini bilen arabulucu, her iki tarafa karşı da manivela gücünü korumak için yalnızca bir tarafın kazanacağı bir çözümü engeller.[72] Dolayısıyla, asıl kazananın kendisi olacağı bir masayı taraflara zorlayarak kabul ettirmeyi ister. Rusya'nın Azerbaycan ile Ermenistan arasında 2020 yılında yaşanan savaşın ardından üstlendiği arabulucu rolü, masada kendisinin de doğrudan taraf olarak yer aldığı, böylece Kafkasya'daki varlığını güçlendirmek suretiyle ihtilaftan çıkar elde ettiği bir örnektir ve manipüle eden arabulucu rolüne uygundur.

Yukarıda belirtilen bu üçlü stratejiyi, "teşvik edici arabuluculuk" ve "zorlayıcı arabuluculuk" olarak ikili bir ayrıma götürmek de mümkündür.[73] Bu ayrıma göre ise, arabuluculukta güç kullanımı ve baskı unsuruna başvurulması temel ayırıcı faktördür. Dolayısıyla, iletişim sağlayan ve çözüm üreten arabulucular genel olarak teşvik edici, manipülatör arabulucular ise zorlayıcı olarak düşünülebilir. Yaptırım gücü olmayan bireylerin, sivil toplum kuruluşlarının ve bazı uluslararası örgütlerin arabuluculuk çalışmaları teşvik edici tarzda gerçekleşmektedir, çünkü zorlayıcı arabuluculuk için ellerinde gerekli imkan ve kabiliyet yoktur. Buna mukabil, devletler ve bazı uluslararası örgüt/birlikler ise arabuluculuk çalışmalarında ellerindeki gücü kullanmak suretiyle zorlayıcı ve manipülatif stratejilere yönelebilmektedir.

[71] I.W. Zartman, S. Touval, 1985, s. 39.
[72] Ibid, s. 39.
[73] P. Wallensteen, I. Svensson, 2014, s. 316.

Manivela gücü diplomaside oldukça etkili bir faktördür. Bu kapsamda, zorlayıcı arabuluculuğun uyuşmazlıkların çözümünde daha etkili bir strateji olduğu düşünülebilir. Nitekim arabulucunun güçlü bir aktör olmasının ve taraflar üzerinde manivela imkanlarını kullanmasının uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırdığını ve arabulucunun gücü arttıkça arabuluculuğun veriminin de artacağını ortaya koyan çok sayıda çalışma mevcuttur.[74] Ancak, zorlayıcı arabuluculuğun tercih edildiği durumlarda, uyuşmazlığın taraflarının arabulucuya güven duyguları ve işbirlikleri zedeleneceği için, süreçten verim alınması da zorlaşabilir.[75] Zira, arabulucunun kendi çıkarlarının ön plana geçtiği zorlayıcı arabuluculuk neticesinde varılan çözümlerin uyuşmazlıkları her zaman kalıcı şekilde sonlandıramadığı ve bir süre sonra ihtilafın tekrar ortaya çıkması ihtimalini artırdığını ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur.[76]

Önceki kısımlarda açıklandığı üzere, arabuluculuk girişiminin tekil veya çoğul olarak gerçekleştirilmesi mümkündür. Tekil veya çoğul arabuluculuklarda yukarıda belirtilen stratejilerin her birinin benimsenmesi söz konusu olabilir. Buna ilave olarak, çoğul arabuluculuk çalışmalarında, arabulucuların lider, eş-başkan/eş-arabulucu veya destekleyici rol üstlenmesi de söz konusu olabilmektedir.[77] Çoğul arabuluculukta lider rol üstlenen arabulucu, sürecin önceliklerini belirler ve bu önceliklere tüm arabulucuların katılımıyla ulaşılması için gerekli imkanı sağlar, yani arabuluculuğun uyum ve işbirliği içinde gerçekleştirilmesini temin eder. Sırbistan-Kosova ihtilafında AB'nin temel aktör olarak süreci yönlendirdiği arabuluculuk rolü, lider arabulucu rolüne uygun bir örnektir. Lider arabulucunun hangi aktör olacağına uyuşmazlığın taraflarınca karar verilebileceği gibi, arabulucular kendi aralarında imkan ve

[74] Ibid, s. 319.
[75] L. Nathan, 1999, s. 17.
[76] M. Gürses, N. Rost ve P. McLeod, "Mediating Civil War Settlements and the Duration of Peace", **International Interactions**, C. 34, S. 2, 2008, s. 148.
[77] S. Vukovic, 2016, s. 40.

kabiliyetleri itibariyle öne çıkan bir aktörü belirleyebilirler veya arabulucular arasındaki güç mücadelesi neticesinde bir aktör bu rolü üstlenebilir.[78]

Çoğul arabuluculukta, sürece birlikte başkanlık yapmak üzere arabulucular eş-başkan rolü de üstlenebilirler. Eş-başkanların görev dağılımı yapmak suretiyle arabuluculuğu kolaylaştırmaları mümkündür. Öte yandan, eş-başkan olan arabulucuların birlikte aynı hedef doğrultusunda güçlü bir işbirliği içinde çalışmaları sürecin başarısı için elzemdir. Aksi takdirde sürecin tıkanması söz konusu olabilir. Nitekim, ABD, Rusya ve Fransa'nın eş-başkanlığını yaptığı Minsk Grubu'nun Azerbaycan-Ermenistan ihtilafının çözümüne katkı sağlayamamasının önemli nedenlerinden birisi eş-başkan ülkelerin görüş farklılıklarına sahip olmaları ve güçlü bir işbirliği ortaya koyamamalarıdır. Birden çok arabulucunun ayrıca, herhangi bir başkanlık görevi belirlenmeksizin süreci eş-arabulucu olarak idare etmeleri de mümkündür. Kuzey Makedonya'daki iç çatışmalar kapsamında 2001 yılında AB ve ABD'nin eş-arabuluculuğunda Ohri Çerçeve Anlaşması'nın imzalanmış olması eş-arabuluculuğun başarılı örnekleri arasında sayılmaktadır.[79]

Çoğul arabuluculukta görülen destekleyici rol ise, devam eden bir arabuluculuk girişimini geliştirmeyi hedefleyen, arabulucuya, taraflara veya uyuşmazlık konusuna yönelik eğitim, rehberlik, araştırma gibi yan aktiviteleri içermektedir.[80] Dolaylı bir arabuluculuk stratejisi olarak yorumlanabilecek destekleyici rolü üstlenen arabulucu, arabuluculuk sürecinin maliyet ve riskini sınırlı şekilde üstlenir. Buna karşın süreç üzerindeki etkisi de sınırlıdır ve yürüttüğü faaliyetler genellikle kamuoyları tarafından

[78] L. Kriesberg, "Coordinating intermediary peace efforts", **Negotiation Journal**, C. 12, S. 4, 1996, s. 348.
[79] C. Gourlay, **The European Union as Peacemaker – Enhancing EU Mediation Capacity, Background Paper**, 2013.
[80] P. Müller, J. Bergmann, "Orchestrating peace in South Sudan: exploring the effectiveness of the European Union's mediation support", **European Security**, C. 29, S. 2, 2020, s. 151.

fazla görülmez. Örneğin AB, Güney Sudan ihtilafında diğer arabulucuların çalışmalarına sınırlı şekilde destek veren bir arabulucu rolü üstlenmiş, bu rolü kamuoyunun dikkatini pek çekmemiştir.

Görüldüğü gibi, bir arabulucunun uyuşmazlığın dinamiklerine göre tercih edebileceği farklı arabuluculuk davranışları söz konusudur. Bu davranışlar, uyuşmazlığın çözümüne olumlu ve olumsuz şekilde etki edebilir. Dolayısıyla, arabulucunun sürecin gelişimini iyi analiz ederek değişen şartlara en uygun hareket tarzlarını esnek bir şekilde belirlemesi sürecin başarısını doğrudan etkileyebilmektedir. Ayrıca, çoğul arabuluculuk uygulamalarında hangi rol benimsenirse benimsensin, sürecin başarılı olabilmesi için arabulucular arasında işbirliği ve uyumun sağlanması önem arz eden bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

6. Uluslararası Arabuluculuğun Başarı Analizi

Uluslararası arabuluculuğun, uyuşmazlığın barışçıl çözüm yollarından birisi olduğu daha önce açıklanmıştı. Bu bağlamda, bir uyuşmazlığın çözüme ulaştırılıp ulaştırılamadığı veya bir arabuluculuğun başarılı olup olmadığı nasıl değerlendirilmelidir? Bu kısımda, önce bir arabuluculuk girişiminin başarısından ne anlamalıyız sorusuna cevap aranacak, ardından ise bu başarıyı olumlu ve olumsuz yönde etkileme potansiyeline sahip faktörler incelenecektir.

Uluslararası arabuluculuk literatüründe başarı konusu, en tartışmalı unsurlardan birisini teşkil etmektedir. Bazı uzmanlara göre başarılı bulunan bir sonuç, bazılarına göre ise başarısız olarak yorumlanabilmekte veya ilk başta başarılı bulunan bir çözüm uluslararası ilişkilerdeki gelişmelerin seyrine göre bir süre sonra başarısız olarak değerlendirilebilmektedir. Keza, başarılı bir arabuluculuk dışsal bazı nedenlerle çözüme ulaşamayabilir veya aslında arabuluculuk başarısız olmasına rağmen taraflar

uyuşmazlığın çözümünde mutabık kalabilirler. Bu açıdan bakıldığında, uluslararası arabuluculukta başarının birbirinden çok farklı tanımlamaları yapılabilir. Nitekim uyuşmazlığın taraflarının masaya oturtularak görüşmelere ikna edilmesinin başlı başına bir başarı olduğunu savunan görüşler olduğu gibi, arabuluculuk sürecinde yürütülen görüşmeler kapsamında ihtilafın hafifletilmesi ve taraflar açısından kabul edilebilir bir anlaşmaya doğru ilerlenmesini arabuluculuğun başarısı için yeterli görenler de vardır.[81] Tarafların arabuluculuğa ikna edilmesi elbette olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bunun başarı sayılması halinde gerçekleştirilmiş her uluslararası arabuluculuğun doğal olarak başarılı değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkacağından daha ayırt edici tanımlamalara ihtiyaç olduğu açıktır. Keza, kapsamlı bir çözüme ulaşılmadan yalnızca ihtilafın hafifletilmesinin ve bir anlaşmaya yaklaşılmasının ancak kısmi bir başarı kriteri olarak görülmesi doğru olacaktır. Zira uyuşmazlığın tamamen çözülmediği bu durumda ihtilafın tekrar şiddetlenmesi söz konusu olabilir.

Bu açıklamalardan, başarılı bir arabuluculuğun ortaya konabilmesi için daha net tanımlamalara ihtiyaç olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu kapsamda, literatürde genel kabul gören görüşe göre, bir arabuluculuk girişimi ancak uyuşmazlığın tarafları arasında resmi bir anlaşmaya varılması halinde başarılı görülmelidir.[82] Arabuluculuğun hedefine göre, varılan anlaşma bir ateşkes anlaşması olabileceği gibi uyuşmazlığı sona erdiren kapsamlı bir anlaşma da olabilir. Anlaşmanın uygulamaya geçirilmesinin arabuluculukla ilgisi olmadığını savunan bu görüşe göre, anlaşmaya varıldıktan sonraki gelişmeler arabuluculuğun başarı kriterleri arasında değerlendirilmemektedir. Dolayısıyla, anlaşmanın hakkıyla hayata geçirilip geçirilmemiş olması arabuluculuğun başarısını etkilemez. Ancak, arabuluculuk çalışmalarıyla uluslararası barış ve istikrar ortamının korunması hedeflendiği için, taraflar arasında kabul edilen bir anlaşmanın

[81] S. Vukovic, 2016, s. 35.
[82] Ibid, s. 34.

uygulanmasının gerektiği de açıktır. Her ne kadar, taraflar arasında mutabık kalınan bir anlaşmanın uygulanması tarafların iradelerinin ötesinde uluslararası pek çok gelişmeden etkileniyor olsa da, ortaya çıkarılan bir anlaşmanın ihtilafın sürdürülebilir şekilde çözümü için asgari şartları sağlaması da büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, bir uluslararası arabuluculuk girişiminden elde edilen sonucun adil, uyuşmazlığın tüm taraflarını memnun eden, etkili ve verimli olması beklenir.[83] Sonucun adil olması, çözümün uluslararası ilişkiler ve hukuk kapsamında hakkaniyete uygun olmasıyla ilişkiliyken, tarafların memnun olmaları ise uyuşmazlığa ilişkin hedeflerinin mümkün olduğunca karşılanmasıyla söz konusu olur. Burada, uyuşmazlığın tarafları başta olmak üzere konuyla ilgisi olabilecek uluslararası toplumun diğer aktörlerinin de mümkün olduğunca memnun edilmesi çözümün istikrarı ve meşruiyeti açısından önemli görülen bir unsurdur. Etkili bir sonuçtan kast edilen, ihtilafı sona erdirme istikametinde sürdürülebilir bir neticeye varabilmek iken, verimli bir sonuç ise bu sürdürülebilir neticenin zamanlıca ve uygun maliyetle elde edilmesiyle ilişkilidir.

Yukarıdaki unsurlar bir arada değerlendirildiğinde, bir arabuluculuk girişiminin ihtilafı hafifleterek tarafları uzlaşıya yakınlaştırması kısmi bir başarıya işaret ediyorsa da esas olarak adil, tarafları memnun eden, etkili ve verimli bir anlaşmaya varılarak barış ve istikrarın korunmasına sürdürülebilir katkı sağlaması halinde başarılı değerlendirilmesi uygun olacaktır. Tabiatıyla varılan bir sonucun bu unsurların hepsini taşıması mümkün olmayabilir veya bu özellikleri taşıyıp taşımadığı da başlı başına sübjektif bir unsur teşkil etmektedir. Bu itibarla, söz konusu hususların hepsini olmasa da ne kadar büyük bir kısmını içerebilirse bir uluslararası arabuluculuk faaliyeti o derece başarılı olarak görülebilir.

[83] J. Bercovitch, "Mediation success or failure: The search for the elusive criteria", **Cardozo Journal of Conflict Resolution**, C. 7, S. 2, 2006, s. 292-294.

Uluslararası arabuluculuğun başarısından anlaşılması gerekenler açıklandıktan sonra, bu başarıyı etkileme potansiyeli olan unsurların da ele alınması gerekir. Arabuluculuk girişiminin başarılı olabilmesi, öncelikle uyuşmazlığın taraflarının arabuluculuk için gerekli siyasi iradeye sahip olmalarına doğrudan bağlıdır. Bu iradenin oluşması için, tarafların kendi çabalarıyla arzu ettikleri sonuca ulaşamayacaklarını görmeleri gereklidir.[84] Zira tek başına istediğini elde edebilecek bir aktör -uluslararası topluma diyalog taraftarı olduğunu göstermek gibi gerekçeler dışında- çoğu zaman arabuluculuğu tercih etmez. Uyuşmazlığın taraflarında gerekli siyasi iradenin oluşması için ayrıca, karşı tarafla anlaşmaya varılamaması durumunda üstlenilecek siyasi veya ekonomik maliyetlerden çekinilmesi de önemli bir etkendir.[85] Aksi takdirde, tarafların ihtilafın devamını arabuluculuğa tercih etmeleri söz konusu olur. Dolayısıyla, bir arabuluculuk girişiminin gerekli şartların oluşmasını müteakip doğru bir zamanlama ile başlatılması gereklidir. Zartman bu koşulu "olgunlaşma teorisi" ile açıklar.[86] Bu teoriye göre, bir arabuluculuğa başlamak için uyuşmazlığın taraflarının kendilerini tek başlarına içinden çıkamadıkları ve zarar gördükleri bir sıkışmışlık içinde hissetmeleri, bu kapandan kurtulmak için çıkış yolu aramaları ve çıkış yolunu müzakere edilmiş bir çözüm olarak değerlendirmeleri gereklidir.

Azerbaycan ile Ermenistan arasında 2020 yılı Eylül-Kasım aylarında yaşanan savaş, bir arabuluculuğun uyuşmazlığın gerekli olgunluğa ulaştıktan sonra başarılı olabileceğini gösteren bir örnek olarak ele alınabilir. Azerbaycan'ın askeri hedeflerine ulaşmamış olduğu, Ermenistan'ın ise aleyhine ilerleyen çatışma sürecini uluslararası

[84] L. Susskind ve E. Babbitt, "Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes", J. Bercovitch, J.Z. Rubin (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 1992, s. 31.
[85] Ibid, s. 32.
[86] I.W. Zartman, "Ripeness: The hurting stalemate and beyond", Stern, P., Druckman, D. (eds), **International Conflict Resolution After the Cold War**, Washington: National Academy Press, 2000, s. 228-229.

toplumun desteğiyle geri döndürebileceğini düşündüğü Ekim ayında Rusya ve ABD'nin arabuluculuklarında varılan üç ateşkes anlaşması taraflarca kısa süre içinde bozulmuş, yani gerekli olgunluğa erişmemiş ihtilafta arabuluculuk girişimleri sonuçsuz kalmıştır. Buna karşın, Kasım ayında Azerbaycan askeri hedeflerine büyük oranda ulaştıktan, Ermenistan ise askeri yenilgiyi kaçınılmaz olarak kabullendikten sonra tekrar devreye giren Rusya'nın arabuluculuk girişimi bu defa kalıcı bir ateşkesin sağlanmasına imkan tanımış, yani arabuluculuk çabası ancak ihtilaf gerekli olgunluğa ulaştıktan sonra başarılı olabilmiştir.

Potansiyel arabulucunun bir uyuşmazlığa doğru zamanda müdahale edebilmesi için, uyuşmazlığın gerekli olgunluğa erişip erişmediğini takdir edebilmesi önemlidir. Bu beceriye sahip olabilmek için ise, uyuşmazlığın dinamiklerini ve tarafların reflekslerini iyi okuyabilmesi gerekli görülen bir özelliktir. Doğru bir zamanda başlatılan arabuluculuk girişiminin başarısını, arabulucunun önceki kısımlarda belirtilen niteliklere sahip olması doğrudan etkileme potansiyeline sahiptir. Bu çerçevede, bir arabulucunun tüm taraflarca kabul edilebilir olması, tarafların güvenini haiz olması, sürece hazırlıklı olması, gerekli kaynaklara sahip olması, kapsayıcı ve şeffaf bir yönetim sergilemesi ve gerekli esnekliğe sahip olmasının arabuluculuğu daha başarılı kılacağı savunulur. Ayrıca, arabulucunun güçlü bir aktör olması, örneğin büyük bir devlet olması veya bir devletin düşük düzeyli temsilcisi değil de en üst düzeyli yetkilisi olmasının, daha etkin bir süreç yürütülmesini sağlayarak çözüme ulaşılmasını hızlandıracağı da iddia edilir.[87] Ancak, daha önceki kısımlarda değinildiği üzere güçlü bir aktörün teşvik edici veya zorlayıcı bir strateji takip etmesi mümkündür ve her ikisi de sürece olumlu ve olumsuz etki etme ihtimaline sahiptir.

[87] J.M. Greig, P.F. Diehl, 2012, s.118-119.

Bir arabuluculuk sürecinin başarısını etkileyen unsurlar arasında, uyuşmazlığın taraflarına dair bazı nitelikler de önem kazanmaktadır. Müzakerelere katılacak olan yetkililerin yeterli temsil kabiliyetine sahip olmaları ve müzakereler sırasında gerektiğinde taviz verebilmeleri uzlaşıya varılmasını kolaylaştırır.[88] Bu kapsamda, tarafların görüşmeleri sıfır toplamlı bir oyun görmeleri halinde uzlaşıya varamayacakları açık olduğu için, görüşmelere kazan-kazan prensibiyle yaklaşılması gerekli görülür.[89] Taraflar bazen taktik olarak aşırı taleplerle masaya oturup, masadan kendileri açısından mümkün olan en fazla çıkarı elde ederek kalkmak isterler. Ancak, bu aşırı pozisyon kamuoyuna deklare edilmiş olursa toplumun beklentisini yükselteceğinden, daha sonradan yeterince taviz verilmesini ve tüm taraflarca makul görülen bir çözüme gidilmesini zorlaştırır.[90]

Bu kapsamda belirleyici olan bir diğer etken ise, tarafların iç kamuoylarındaki popülariteleridir. Kamuoyunda yeterli desteğe sahip olmayan tarafların güçlü bir siyasi irade sergilemeleri ve gerektiğinde pozisyonlarından taviz vermeleri kolay değildir. Özellikle seçim dönemlerinde kamuoyundan yüksek destek almak isteyen taraflar tavizkar görüntü vermek istemediklerinden, seçim dönemleri arabuluculuk süreçlerini olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir. Ayrıca, taraflar genellikle toprak ihtilafı gibi kamuoyunun yoğun ilgi gösterdiği konularda taviz vermekte zorlanırken, kamuoyunun ilgisini daha az çeken tali konularda ise daha kolay taviz vererek sonuca ulaşabilirler. Dolayısıyla, uyuşmazlığın konusu ve tarafların iç kamuoyu tepkileri de arabuluculuğun başarısında önemli etkenler arasındadır.

Arabuluculuğun başarısını etkileyen bir diğer faktör ise, tarafların ekonomik modelleridir. Tarafların açık ekonomilere sahip olmalarının, uyuşmazlık konusunun

[88] L. Susskind ve E. Babbitt, 1992, s. 33.
[89] J. Bercovitch, 2006, s. 300.
[90] L. Susskind ve E. Babbitt, 1992, s. 39-41.

ekonomileri üzerinde olumsuz etkide bulunma ihtimalini artıracağından kapalı ekonomik yönetimlere göre ortak bir çözüme daha fazla istek duymaları için itici bir güç teşkil edeceği ileri sürülür.[91]

İhtilafın taraflarının birbirleriyle ilişkilerinin arabuluculuğa başvurma motivasyonlarını etkilediğinden önceki kısımlarda bahsedilmişti. Benzer şekilde, tarafların ortak çıkarlarının bulunması veya geçmiş ilişkilerinin dostane şekilde gelişmiş olması anlaşmazlıkları aşmalarını kolaylaştırıcı bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarafların ilişki ve tutumlarının birbirinden uzak olması veya uyuşmazlığın çok sayıda tarafının olması ise ortak noktalarda buluşmayı ve sonuç almayı zorlaştırır. Buna mukabil, uyuşmazlığın tarafları dışında konuyla ilgisi olan diğer uluslararası aktörlerin sürece dahil edilmeleri ve bu aktörlerin bir uzlaşıya varılması yönünde taraflara baskı uygulamaları arabuluculukta başarıyı artıran faktörler arasında değerlendirilir.[92] Ancak, dışsal aktörlerin farklılaşmış çıkarlarının süreci zora sokabileceği de yukarıda değinilen Yemen, Libya ve Suriye gibi krizlerde tecrübe edilmiş olaylardan görülebilir.

Sonuç olarak, bir arabuluculuğun başarısında arabuluculuğun zamanlaması, arabulucunun sahip olduğu özellikler ve takip ettiği stratejiler, tarafların kendi iç siyasi ve ekonomik gelişmeleri, taraflar arasındaki ilişkiler, uyuşmazlığa doğrudan müdahil olmayan dış aktörlerin tutumu gibi pek çok farklı etkenlerin bir arada rol oynadığını söylemek mümkündür.

[91] J. Bercovitch, 2006, s. 300.
[92] L. Susskind ve E. Babbitt, 1992, s. 34.

II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ALT YAPISI

Uluslararası arabuluculuk görüşmelerinin, uluslararası örgüt veya birlikleri temsilen yürütüldüğü durumlarda bu girişimlerin söz konusu örgüt/birliklerin çabaları olarak değerlendirildiği ve küresel barış ortamının korunmasına olan ihtiyacın artması çerçevesinde son dönemlerde uluslararası örgüt/birliklerin önemli arabulucular arasında yer aldıkları birinci bölümde açıklanmıştır. Bu çerçevede, Avrupa Birliği'ni temsil etmek şartıyla AB kurumları, yetkilileri, üye ülkeler veya dışarıdan görevlendirilebilecek diğer kişilerce yürütülen arabuluculuk çabaları AB arabuluculuk faaliyetleri kapsamında ele alınır. AB, son yıllarda uluslararası ihtilafların çözümü hususunda arabuluculuk rolünü sıklıkla üstlenmektedir. Yapılan araştırmalar, uluslararası örgütlerce gerçekleştirilen arabuluculuk çalışmalarının yaklaşık %43'ünün Birleşmiş Milletler tarafından, %27'sinin Avrupa Birliği tarafından ve kalan %30'unun ise diğer küresel ve bölgesel örgütler tarafından yürütüldüğünü göstermektedir.[93] Buna göre, AB'nin BM ile birlikte en aktif uluslararası arabuluculardan biri olduğu anlaşılmaktadır. Bu bölümde, AB'nin bu derece aktif bir uluslararası arabulucu olabilmesine zemin hazırlayan tarihsel gelişmeler açıklanacak, hukuki ve kurumsal düzenlemeler analiz edilecektir.

1. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Çabalarının Tarihsel Arka Planı

Tezin birinci bölümünde, uluslararası örgütlerin büyük bölümünün hayata geçme sebepleri arasında bölgesel veya küresel ölçekte uyuşmazlıkların önlenmesi suretiyle barış ve istikrarın korunması arzusunun önemli bir yer tuttuğu, bu nedenle bu örgütlerin doğal olarak uluslararası arabuluculuk alanında aktif bir şekilde rol üstlenmeye istekli oldukları açıklanmıştı. Avrupa Birliği açısından da bu durum geçerlidir. Avrupa

[93] J.E. Scalera, Wiegand, K.E., "The motivation of European Union mediation in civil conflicts", **European Security**, C. 27, S. 4, 2018, s. 3.

Birliği'nin ortaya çıkış amacı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da sağlanan barış ortamının kalıcı bir şekilde korunmasıdır. Bu nedenle, Avrupa bütünleşme süreci için uluslararası barış ve istikrarın temini her zaman önemli bir hedef olagelmiştir. Bu hedef, Avrupa bütünleşmesinin ilk somut adımlarından itibaren açık bir şekilde görülebilmektedir. Nitekim, gerek 9 Mayıs 1950 tarihli Schuman Deklarasyonu'nun ilk cümlelerinde gerek 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma"nın başlangıç bölümünde benzer ifadelerle, dünya barışının ancak tehditlerle orantılı şekilde yaratıcı çabalarla korunabileceği ve barışçıl ilişkilerin sürdürülebilmesi için organize bir Avrupa oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.[94] Organize ve ortak bir Avrupa inşa edilmesi için ise, belirli sektörlerden başlayan ve zaman içinde derinleşerek diğer alanlara da sirayet eden bir işbirliği modeli benimsenmiştir. Dolayısıyla, bütünleşmenin ilk yıllarında ana hedef olan barışı korumak hususunda somut çabalar ekonomik ve teknik ortaklığın sağlanmasına odaklanmıştır.

Avrupa Birliği'nin uyuşmazlıkların çözümü yolunda somut ve diplomatik adımlar atması ise, bütünleşme sürecinin ekonominin dışındaki alanlara sirayet etmesi, siyasi birlik yolunda ilerlenmesi ve özellikle de ortak bir dış politikanın hayata geçirilmesiyle mümkün olmaya başlamıştır. Bu kapsamda, 1969 yılında Lahey'de toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ile o dönemki adıyla Avrupa Topluluğu'nun siyasi bir birliğe dönüştürülmesinin önünün açılması kritik bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. Lahey Zirvesi'nin ardından 1970 yılında kabul edilen Davignon Raporu'nda, siyasi birliğe ulaşılabilmesinin yolunun üye devletlerin dış politika alanında işbirliği yapmalarından geçtiği sonucuna varılırken, Avrupa Topluluğu'nun uluslararası tansiyonun düşürülmesi hususunda üstlenmesi gereken rolün farkında olunduğu ifade

[94] Ayrıntılı bilgi için bkz. Schuman Declaration, 1950 ve Treaty Establishing the European Coal and Steal Community and Annexes I-III, 1951.

edilmiştir.[95] Bu belge, Avrupa bütünleşme sürecinde uluslararası uyuşmazlıklara müdahil olunmasına yönelik atıf yapan ilk ifadeyi içermesi nedeniyle önem taşımaktadır.

Davignon Raporu'nun ardından Avrupa Topluluğu uluslararası gerginliklerle ilgilenmeye ve bu kapsamda uluslararası işbirliğini ön plana çıkarmaya başlamıştır. Bunda, Avrupa Topluluğu'nun siyasi bir birlik hedefine doğru ilerlemeye başlaması etkili olduğu gibi Soğuk Savaş döneminde yaşanmakta olan yumuşama sürecinde uluslararası diyaloğun ön plana çıkmış olmasının da etkisi olduğu söylenebilir. Zira, 1972 yılında Paris'te yapılan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi sonucunda yayımlanan bildirgede, yumuşama sürecine atıflar yapılarak, Avrupa'nın küresel meselelerde sesini duyurabilmesinin ve bu meselelere özel katkılar sunabilmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.[96] Dolayısıyla bu Zirve ile Avrupa Topluluğu, uluslararası barışa katkı sağlayacak bir aktör haline gelme hedefini ortaya koymuştur.[97] Ekim 1973'te yaşanan Arap-İsrail savaşının ardından Aralık ayında Kopenhag'da toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi sonrasında yayımlanan deklarasyonda ise, bu defa ilk kez belirli bir ihtilaf alanına atıf yapılarak, Orta Doğu'da barış ve istikrarın temin edilmesi için işbirliğine istekli olunduğu belirtilmiştir.[98] Avrupa Topluluğu'nun uyuşmazlıkların çözümü konusunda bir ilk olarak Orta Doğu bölgesini kayıtlara geçirmesinde, bu bölgede önü alınamayan gerginlikler ve son olarak Arap-İsrail savaşının yarattığı petrol şokları çerçevesinde büyük dalgalanmalara maruz kalan Avrupa ekonomisinin korunması amacının rol oynadığı söylenebilir.

---

[95] Ayrıntılı bilgi için bkz. Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970).
[96] Ayrıntılı bilgi için bkz. Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972).
[97] A. Kızıltan, Y. Kaya, "Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasına Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 19, S. 1, 2010, s. 209.
[98] Ayrıntılı bilgi için bkz. Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973).

Avrupa Topluluğu'nun uyuşmazlıklara müdahil olarak uluslararası barışa katkı sağlama hedefinin, 1970'li yıllardaki Zirve kararları ve raporlar çerçevesinde siyasi düzeyde ve söylem bazında oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, bu dönemde Avrupa Topluluğu'nun halen dış politika konularında ahdi zemine sahip olmaması, diğer bir ifadeyle bu alanın antlaşmalarla düzenlenmemiş olması nedeniyle, uluslararası ihtilaflara pratikte müdahale etme yetki ve imkanının olmadığı da açıktır. Bu bakımdan, Avrupa Topluluklarının kurucu antlaşmalarında önemli değişiklikler yaparak dış politika alanını ahdi zemine kavuşturan Tek Avrupa Senedi, bu alandaki gelişmeler için gerekli hukuki temeli sağlamıştır. Zira, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi'nde dış politika alanı ayrı bir başlık olarak ele alınmış, bu kapsamda üye devletlerin ortak bir dış politika oluşturmak konusunda çaba sarf etmeleri hedeflenmiştir (md. 30/1).[99] Ayrıca, Avrupa'nın güvenliğine dair konularda daha yakın bir işbirliğine gidilmesinin önemi vurgulanmış ve gerekli görülen hallerde üçüncü taraflarla siyasi diyalog kurulabileceği belirtilmiştir (md. 30/6a ve 30/8). Böylece, dış politika alanına hukuksal düzenleme getirilmiş ve Avrupa Topluluğu'nun bu alanda faaliyet gösterebilmesinin önü açılmıştır. Bu kapsamda, Topluluk olarak üçüncü taraflarla siyasi diyalog kurulmasına imkan tanınması ise uluslararası meselelere arabulucu olarak müdahil olunmasına olanak sağlayan önemli bir gelişmeyi teşkil etmiştir.

Tek Avrupa Senedi ile dış politika alanındaki hukuki eksikliğini gideren Avrupa Topluluğu'nun ilk arabuluculuk çabaları, Yugoslavya'nın dağılma sürecine girmesiyle birlikte 1991 yılında başlamıştır.[100] Slovenya ve Hırvatistan'ın 25 Haziran 1991 tarihinde Yugoslavya'dan bağımsızlıklarını ilan etmelerinin ardından başlayan silahlı çatışmaların durdurulması için dönemin Avrupa Topluluğu Troykası'nı oluşturan İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın Dışişleri Bakanları, ihtilafın tarafları olan Yugoslavya,

[99] Ayrıntılı bilgi için bkz. Single European Act, 1986, md. 30.
[100] J. Bergmann, 2020, s. 3-4.

Slovenya ve Hırvatistan yetkilileriyle gerçekleştirdikleri görüşmeler neticesinde 7 Temmuz 1991 günü Brioni Anlaşması'na varılarak ateşkes kararı alınmasını ve bölgedeki gelişmelerin izlenmesi için gözlem misyonu oluşturulmasını sağlamışlardır. Ancak, Brioni Anlaşması'nın bölgede kalıcı barış ve istikrar için yeterli olmaması ve çatışmaların tekrar başlaması nedeniyle Avrupa Topluluğu'nun Yugoslavya krizindeki arabuluculuk çabaları bir süre daha devam etmiştir. 1994 yılı Nisan ayına gelindiğinde ise, tarafların uzlaşıya varamamaları ve görüşmeleri durdurmaları nedeniyle Avrupa Topluluğu'nun Yugoslavya krizindeki arabuluculuk çabaları başarısızlıkla sona ermiştir.[101] Topluluk üyesi devletlerin Yugoslavya meselesine bakışlarındaki derin görüş farklılıkları ve Avrupa Topluluğu'nun bir bütün olarak ihtilafın gelişimini takip edecek etkili mekanizmalara sahip olmaması, bu arabuluculuk girişiminde yaşanan başarısızlıktaki ana etkenler arasında sayılmaktadır.[102]

Yugoslavya krizindeki başarısız girişimin ardından Avrupa Birliği, uluslararası arabuluculuk alanındaki çabalarını büyük oranda askıya almış ve daha ziyade Tek Avrupa Senedi ile ahdi zemin kazanan ortak dış politikayı geliştirme yönündeki hukuki ve kurumsal çabalarına ağırlık vermiştir. Bu kapsamda, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nın 1 Kasım 1993 tarihi itibariyle yürürlüğe girmesiyle ortak dış politika, güvenlik politikalarını da içerecek şekilde ortak dış ve güvenlik politikasına (ODGP) dönüştürülmüş, bu politikanın amaçları arasında uluslararası işbirliği, barış ve güvenlik ortamının güçlendirilmesi hedefi sayılmıştır (md. J).[103] Böylece AB, ODGP'nin hayata geçirilmesinin ardından bir yandan Birlik olarak küresel ölçekte siyasi ilişkiler geliştirmeye hız verirken diğer yandan ise uluslararası güvenliğin korunması bağlamında Avrupa dışındaki meselelerle daha yakından ilgilenmeye

[101] Ibid, s. 4.
[102] J. Glaurdic, **The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia**, Yale: University Press, 2011, s. 212-214.
[103] Ayrıntılı bilgi için bkz. Treaty on European Union, 1992.

başlamıştır. Bu çerçevede, bir ilk teşkil edecek şekilde Özel Temsilci ataması yapılarak, daha önce Mozambik'te BM Özel Temsilcisi olan İtalyan siyasetçi Aldo Ajello Afrika'daki Büyük Göller Bölgesi'nde Uganda, Burundi, Ruanda ve Demokratik Kongo Cumhuriyeti arasında yaşanan ihtilafa müdahil olmak için 1996 yılında görevlendirilmiştir.[104] Ancak, BM tecrübesinden de istifade etmek istediği anlaşılan AB'nin bu uyuşmazlığın çözümü hususunda kayda değer bir etkisi olmamıştır. Benzer şekilde, 90'lı yıllarda Balkanlar ve Orta Doğu Barış Süreci kapsamındaki arabuluculuk girişimleri de istenen etkiyi yaratamamıştır.

1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla, AB'nin uluslararası uyuşmazlıklara müdahale kapasitesini artıran önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu bağlamda, ODGP Yüksek Temsilcisi pozisyonu oluşturulmuş, ayrıca ilk kez bir antlaşmada barışı koruma ve barış inşası görevlerinin üstlenileceği açık ifadelerle hüküm altına alınmıştır (md.J).[105] Yapılan bu hukuki ve kurumsal düzenlemelerle birlikte ilk ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana'nın 1999 yılında göreve başlamasının ardından dış politikada daha uyumlu hareket etmeyi başaran ve üçüncü taraflarla iletişimde ortak bir ses yakalayan AB, arabuluculuk alanındaki çabalarına hız vermiştir. AB bu kapsamda Solana'nın Yüksek Temsilciliği süresince Kosova krizi, Kuzey Makedonya'daki iç çatışmalar, Sırbistan ile Karadağ arasındaki görüşmeler, İsrail-Filistin ihtilafı, Ukrayna'daki iç siyasi çekişmeler, Rusya-Gürcistan savaşı ve Endonezya'nın Açe bölgesindeki barış süreci dahil olmak üzere çok farklı uyuşmazlıklarda aktif şekilde arabuluculuk rolü üstlenmiştir. Javier Solana'nın 2009 yılına kadar süren Yüksek Temsilciliği döneminde, AB her ne kadar uluslararası arabuluculuk alanında aktif bir çaba içine girmiş olsa da, arabuluculuk AB dış

[104] E. Johansson ve diğerleri, "A New Start for EU Peacemaking? Past Record and Future Potential", **Uppsala Conflict Data Program**, Paper No 7, 2010, s.24.
[105] Ayrıntılı bilgi için bkz. The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 1997.

politikasının nispeten tali konuları arasında görülmüştür. 2008 yılında Rusya ile Gürcistan arasında yaşanan savaş, bu konuda bir kırılma noktasını teşkil etmiş, bu savaştan itibaren arabuluculuk AB dış politikasının öncelik atfedilen dış politika araçları arasında değerlendirilmeye başlanmıştır.[106] Zira, 2003 yılından itibaren Özel Temsilciler vasıtasıyla Güney Kafkasya'daki tansiyonu kontrol altında tutmayı ve donmuş ihtilafları çözüme kavuşturmayı hedefleyen, ayrıca Yüksek Temsilci Solana aracılığıyla arabuluculuk çabalarını sürdüren AB'nin Gürcistan-Rusya savaşını engelleyememiş ve savaşın ardından bölgede istikrarlı barışın temin edilmesini sağlayamamış olması, Balkanlar'daki etkisiz arabuluculuk girişimlerinin ardından yeni bir önemli başarısızlığı teşkil etmiştir.[107] Bu bağlamda, küresel barış ve istikrarın korunmasına katkı sağlamak isteyen AB açısından arabuluculuk konusu daha kapsamlı ve öncelikli olarak ele alınmaya başlanmış, 2009 yılında kabul edilen konsept belgesi ile bu alanda izlenmesi gereken temel politikalar ortaya konmuştur.

İlerleyen kısımlarda detaylı analizi yapılacak olan konsept belgesinin kabul edilmesinin yanı sıra, Solana'nın Yüksek Temsilciliği sonrasında AB'nin uluslararası arabuluculuk çalışmaları kapsamında önem atfedilen bir gelişme, Lizbon Antlaşması'yla AB Dış İlişkiler Servisi'nin kurulmasına karar verilmesi olmuştur. 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren faaliyette bulunan AB Dış İlişkiler Servisi ve Servis bünyesinde hayata geçirilen Arabuluculuk Destek Takımı, Birliğin daha etkili ve profesyonel bir uluslararası arabuluculuk kapasitesine erişmesine imkan tanımıştır.[108] Keza bu dönemde AB, mevcut uyuşmazlıklara önceki dönemlere göre çok daha hızlı

[106] H. Shelest, "The Prospects of the European Union Mediation And Peacekeeping in the Eastern Partnership", **Centre for European Studies Working Papers**, C. 8, S. 3, 2016, s. 474.
[107] T. Forsberg ve A. Seppo, "The Russo-Georgian War and EU Mediation", R.E. Kanet (ed), **Russian Foreign Policy in the 21st Century**, Londra: Palgrave Macmillan, 121-137, 2011.
[108] C. Tenenbaum, "Mediation by Intergovernmental Organizations", G. Devin (ed), **Making peace: the contribution of international institutions**, New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 79.

tepki vererek müdahale edebilme yeteneğine de kavuşmuştur.[109] Bu çerçevede, Solana'nın ardından gelen diğer Yüksek Temsilciler dönemlerinde AB aktif arabuluculuk tutumunu daha kapsamlı ve profesyonel bir anlayışla dünyanın farklı bölgelerinde aktif şekilde sürdürmüştür. Bu kapsamda AB, Yüksek Temsilci Ashton döneminden itibaren Bosna-Hersek, Sırbistan ve Kosova gibi genişleme perspektifi sunduğu bölgelerden Gürcistan ve Ukrayna gibi komşu coğrafyalarına, Mısır, Katar ve Yemen gibi ihtilafların eksik olmadığı Orta Doğu'dan Mali, Orta Afrika Cumhuriyeti, Afganistan ve Kolombiya gibi dünyada ihtilaf yaşanan uzak coğrafyalara kadar dünyanın pek çok bölgesinde arabuluculuk faaliyeti gerçekleştirmiştir. Halihazırda aktif arabuluculuk çabalarını sürdürmekte olan AB, gelinen aşamada BM'nin ardından en aktif ikinci arabulucu konumuna ulaşan bir uluslararası birlik hüviyetini kazanmıştır.

2. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Rolünün Hukuki Düzenlemeler Çerçevesinde Değerlendirilmesi

AB'nin Javier Solana'nın Yüksek Temsilciliği döneminde uluslararası alanda aktif bir arabulucu rolü üstlenmeye başlamasına uygun olarak, 2000'li yıllarda bu konuya odaklanan belgelerle AB'nin arabuluculuk faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Her ne kadar antlaşmalar, yani temel hukuki kaynaklar suretiyle bu konuda ahdi zemin Tek Avrupa Senedi'nden itibaren atılan adımlarla sağlanmış olsa da, 2000'li yıllarda doğrudan AB arabuluculuğunu düzenleme amacı taşıyan ikincil veya tamamlayıcı belgeler de AB'nin gündeminde yer tutmaya başlamıştır. Bu kısımda, uluslararası arabuluculuğun düzenlendiği belgeler temelinde, AB'nin arabuluculuk faaliyetlerinin hukuki çerçevesi ele alınacaktır.

[109] B. Demirtaş, "AB'nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar'da Demokratikleşme Süreci: Başarılanlar ve Başarılamayanlar", S. Baykal ve diğerleri (eds), **Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri,** Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2018, s. 197-198.

Uluslararası arabuluculuğa ayrı bir AB dış politika aracı olarak atıf yapan ilk belge, 11 Nisan 2001 tarihli "Uyuşmazlıkların Önlenmesi Hakkında Komisyon Bildirimi" belgesidir.[110] Bu belgede, kriz durumlarında Komisyon'un aralarında arabuluculuğun da bulunduğu görevleri üstlenebilmesi gerektiği, bu kapsamda Özel Temsilcilerden yararlanılabileceği, görevlendirilecek Özel Temsilcilerin etkili ve güvenilir olabilmeleri için kendilerine AB'nin ilgili konulardaki pozisyonunu açıkça ifade eden ve Birliği tam temsile yetkili olduklarını belirten görevlendirme yapılmasının gerekli olduğu kaydedilmiştir.[111] Belgede ayrıca, sahada etkili ve güvenilir sivil toplum kuruluşları ile işbirliğinin de gerekli hallerde düşünülmesinin yararlı olacağı vurgulanmıştır. Söz konusu belgenin, o tarihlerde aktif bir arabuluculuk rolü üstlenmeye başlamakta olan AB'nin, geçmiş başarısız deneyimlerinden dersler çıkararak uluslararası arabuluculukta yararlanılabilecek araç ve yöntemleri belirleme hedefini taşıdığı söylenebilir. Zira, AB'nin Yugoslavya krizindeki başarısız arabuluculuk girişiminin arkasında, ihtilafın gelişimini sahada takip edecek etkili mekanizmalara sahip olmaması rol oynamıştır. Ayrıca, ilk olarak Afrika'daki Büyük Göller Bölgesi'nde yaşanan ihtilafta 1996 yılında denenen Özel Temsilci uygulaması daha sonra 2001 yılına kadar Kosova krizi ve Orta Doğu Barış Süreci gibi farklı ihtilaflarda tekrar uygulamaya konulmuş, ancak herhangi bir etkinlik yine sağlanamamıştır. Bu kapsamda, Özel Temsilci uygulamasının verimli hale getirilmesi için yöntemler belirlenmeye çalışılmış ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğine gidilerek sahadaki etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

Yüksek Temsilci Solana'nın yönetiminde oldukça aktif bir hale gelen AB'nin uluslararası arabuluculuk çabalarında, 2008 yılında yaşanan Gürcistan-Rusya savaşının bir kırılmaya neden olduğu ve bu olaydaki arabuluculuk başarısızlığından sonra uluslararası arabuluculuğun AB dış politikasında daha kapsamlı şekilde ele alınmaya

[110] J. Bergmann, 2020, s. 4-6.
[111] Ayrıntılı bilgi için bkz. Communication From The Commission on Conflict Prevention, COM(2001)211, 2001.

başlandığı önceki kısımda açıklanmıştı. Bu çerçevede, Gürcistan krizinin ardından hazırlanan 11 Aralık 2008 tarihli "Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin Uygulanmasına Dair Rapor", AB müktesebatında uluslararası arabuluculuğa doğrudan atıf yapan ve arabuluculuk çabalarını analiz eden bir diğer önemli belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu raporda, Rusya-Gürcistan savaşına atıf yapılarak, AB'nin taraflar arasında arabuluculuk girişiminde bulunmak suretiyle uluslararası camiaya öncülük ettiği ve arabuluculuk çabalarının devam edeceği belirtilmiştir.[112] Raporda ayrıca, Özel Temsilcilerin ihtilaflı bölgelerde üstlendikleri rolden ve bu bölgelerde sivil toplum kuruluşları ile sergilenen işbirliğinden olumlu ifadelerle bahsedilmiştir. Bu ifadelerden, 2001 yılında Komisyon Bildirimi ile belirlenen Özel Temsilcilerin etkinliğinin artırılması ve sivil toplumla işbirliği yakalanması hedeflerinde ilerleme sağlandığı görülmektedir. Ancak raporda, Birliğin diyalog ve arabuluculuk kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği de kaydedilmiştir. Bu husus, AB kurumlarının Gürcistan'daki arabuluculuk girişiminin başarısızlığını kabullenerek bu tecrübeden dersler çıkarmak istediklerini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, raporda bunun nasıl yapılması gerektiğine dair herhangi bir öneri getirilmemiştir.

Yukarıda bahse konu rapora dayanılarak hazırlanan "AB Arabuluculuk ve Diyalog Kapasitesinin Güçlendirilmesine Dair Konsept", 10 Kasım 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bakanlar Konseyi ve Komisyon tarafından ortak şekilde hazırlanan Konsept kağıdında, arabuluculuğun AB dış ilişkilerinin ayrılmaz bir parçası haline geldiği ve AB'nin uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde güvenilir bir arabulucu konumuna ulaştığı, ancak arabuluculuk çabalarının plansız şekilde yürütülmekte olduğu, dolayısıyla da bu çabaların yeni bir yaklaşımla ele alınarak güçlendirilmesi gerektiği

[112] Ayrıntılı bilgi için bkz. Report on the Implementation of the European Security Strategy - S407/08, Brussels, 2008.

tespitlerine yer verilmiştir.[113] Bu genel tespitler çerçevesinde belgeyle, AB'nin arabuluculuk süreçlerinde takip etmesi gereken temel ilkeler, arabuluculuk kapasitesinin kurumsallaştırılmasına yönelik atılması gereken adımlar, üstlenilebilecek farklı arabulucu rolleri ve benimsenebilecek stratejik davranış yöntemleri belirlenmiştir. Arabuluculuğun, kolaylaştırıcılık ve taraflarla yürütülecek diyalog süreçlerini de kapsayan geniş bir yorumla ele alındığının belirtildiği belgede AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde takip etmesi gereken temel ilkeler şöyle belirlenmiştir:

- Arabuluculuk girişimlerinin genel AB dış politikası hedeflerine göre belirlenmesi,
- Arabuluculuk faaliyetlerinde Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) misyonları gibi diğer kriz yönetim araçlarından, ticaret ve kalkınma gibi farklı alanlardaki tüm kapasiteden istifade edilmesi, ayrıca ihtilafın her aşamasında söz sahibi olunarak resmi ve gayrı resmi tüm taraflarla diyaloğun sürdürülmesi,
- Bir uyuşmazlığa müdahil olmadan önce siyasi risklerin iyi hesaplanması ve başarı elde edilemeyeceği değerlendirilen durumlarda doğrudan arabuluculuk yerine diğer aktörlerin çabalarına destek sağlanmasının tercih edilmesi,
- İnsan hakları ve uluslararası hukukun ihlal edildiği vakalarda adalet mekanizmasının tesisi ve sorumluların cezalandırılması için çaba sarf edilmesi ve
- Kadınların arabuluculuk süreçlerine katılımlarının teşvik edilmesi.

Bu unsurlar Birlik genelinde etkili bir işbirliğiyle gerçekleştirilebileceği için, arabuluculuk süreçlerinde ihtiyaç duyulan tüm AB kurumlarının görev üstlenmesi, ayrıca arabuluculuk destek grubu oluşturularak eşgüdüm sağlanması gerektiği kaydedilmiştir. Daha profesyonel bir arabuluculuk süreci yürütülmesi için, arabuluculuk yapacak yetkililere ilgili AB kurumları, üye ülkeler veya BM gibi diğer ortaklarla

[113] Ayrıntılı bilgi için bkz. Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities - 15779/09, 10.11.2009.

istişare edilerek gerekli görülecek eğitim faaliyetlerinin sağlanmasının yararlı olacağı da belirtilmiştir. Yürütülecek uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde çözümü teşvik edici veya çözümü zorlayıcı farklı stratejilerin tercih edilebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, çoğul arabuluculuk faaliyetlerinde lider veya eş-arabulucu şeklinde doğrudan roller üstlenebileceği gibi, diğer aktörler tarafından yürütülen süreçlere çeşitli şekillerde destek vermek suretiyle dolaylı arabuluculuk da yapılabileceği kaydedilmiştir.

Görüldüğü üzere konsept kağıdı, AB'nin uluslararası arabuluculuk siyasasını ortaya koyan oldukça kapsamlı bir belgedir.[114] Bu bağlamda, arabuluculuk kapsamında nasıl bir kurumsal düzenlemeye gidilmesi gerektiğinden, ortak dış politika çerçevesinde ne tür uyuşmazlıklara müdahil olunması gerektiğine; arabuluculuk faaliyetlerinde Birliğin hangi imkan ve kabiliyetlerinden yararlanılacağından, hangi stratejilerin benimsenebileceğine kadar sürecin tüm boyutlarını ele alma hedefini taşıyan bir analiz yapılmıştır. O tarihe kadar Özel Temsilcilerin destekleriyle Yüksek Temsilci'nin şahsi çabalarına bağımlı olarak yürütülen arabuluculuk çalışmalarının artık dış politikanın öncelikli bir konusu haline geldiği ve bu çabaların kurumsallaştırılarak daha profesyonel bir yaklaşımla sürdürülmesi gerektiği ortaya konmuştur. Nitekim, 2011 yılından itibaren hayata geçirilen AB Dış İlişkiler Servisi ve Arabuluculuk Destek Takımı vasıtasıyla, arabuluculuk faaliyetleri kişisel çabaların ötesine taşınarak bu alanda eğitim de almış personel desteğiyle yürütülen odaklı ve ekip temelli çalışmalara dönüştürülmeye başlanmıştır. Bu çerçevede Konsept kağıdının, uluslararası arabuluculuğu ODGP'nin önceliklerinden birisi haline getirme ve böylece aktif bir şekilde sürdürülmekle birlikte istendiği ölçüde verim alınamayan arabuluculuk çabalarının etkili bir dış politika aracına dönüştürülmesi hedefini taşıdığı söylenebilir.

---

[114] J. Schachinger, "European External Action Service engagement in mediation and mediation support", Tamminen, T. (ed.), **Strengthening the EU's peace mediation capacities: Leveraging for peace through new ideas and thinking**, Tampere: Juvenes Print, 2012, s. 17.

Konsept kağıdında, AB arabuluculuk faaliyetleri doğrudan AB girişimleri (lider veya eş-arabulucu olarak) ve dolaylı (destekleyici) arabuluculuklar olarak iki farklı kapsamda değerlendirilmiştir.[115] Bu ayrıma gidilmesinde, geçmiş başarısız doğrudan arabuluculuk deneyimleri çerçevesinde üstlenilen siyasi ve ekonomik maliyetlerin, olası başarısız girişimler kapsamında ilerleyen dönemlerde tekrar üstlenilmesinden kaçınılması isteği çerçevesinde dolaylı arabuluculukların öne çıkarılma isteğinin yer aldığı savunulabilir. Zira konsept belgesinde, yeni bir arabuluculuk girişimine başlanmadan önce risklerin göz önünde bulundurulması ve başarısızlık ihtimalinin ortaya çıktığı durumlarda destekleyici arabuluculuk seçeneğinin değerlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Destekleyici rolün doğrudan arabuluculuğa göre her halükarda daha az maliyetli bir süreç teşkil edeceği ise açıktır. Buna uygun olarak, AB'nin doğrudan arabuluculuk rolü üstlendiği vakaların, destekleyici arabuluculuk rolü üstlendiği vakalara göre çok daha az olduğunu ve özellikle konsept kağıdının kabul edildiği 2009 yılından sonraki arabuluculuk faaliyetlerinin büyük oranda destekleyici rolde gerçekleştiğini ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur.[116]

AB'nin 2009 yılından bu yana farklı rollerle katıldığı arabuluculuk süreçlerine örnek vermek gerekirse, 2011 yılında başlatılan Belgrad-Priştine diyalog süreci, AB'nin lider arabulucu olarak doğrudan müdahil olduğu uyuşmazlıklar arasında gösterilebilir. AB'nin eş-arabulucu olarak doğrudan katıldığı arabuluculuk süreçlerine Gürcistan'daki ihtilafın çözüme kavuşturulmasını teminen 2008 yılından bu yana BM ve AGİT ile birlikte sürdürülen Uluslararası Cenevre Görüşmeleri örnek verilebilir. Destekleyici arabuluculuk çabaları kapsamında ise, Güney Sudan'da Hükümetlerarası Kalkınma Otoritesi (IGAD) arabuluculuğunda yürütülmekte olan barış sürecine AB'nin temsil

[115] J. Bergmann ve diğerleri, "Introduction: The EU as International Mediator - Theoretical and Empirical Perspectives", **International Negotiation**, C. 23, S. 2, 2018, s. 162.
[116] C. Gourlay, 2013, s. 3 ve P. Müller, J. Bergmann, 2020, s. 150.

edildiği uluslararası platformlarda diplomatik destek sağlamak, sürece mali destek vermek ve çatışan taraflara ekonomik ve askeri yaptırımlar uygulamak suretiyle dışarıdan destek sağlaması örnek gösterilebilir.

Burada dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus, doğrudan uluslararası arabuluculuğa atıf yapan ilk AB belgesi olan 2001 yılındaki Komisyon Bildirimi'nin ve AB arabuluculuk siyasasını ortaya koyan 2009 yılındaki Konsept belgesinin, bu alanda büyük tecrübeye sahip olan İsveç'in iki Dönem Başkanlığı süresince hayata geçirilmiş olmasıdır.[117] Bu kapsamda, İsveç'in kendi deneyimleriyle AB'ye uluslararası arabuluculuk alanında yol gösteren ülke konumunda olduğu da görülmektedir.

2009 Konsept belgesiyle ortaya konan AB arabuluculuk siyasası, 11 Aralık 2020 tarihinde Almanya'nın Dönem Başkanlığında kabul edilen "AB Barış Arabuluculuğu Konsepti" ile güncellenmiştir. Yeni Konsept belgesinin amacı, son 10 yılda büyük gelişim kaydeden AB'nin iddialı arabuluculuk rolünün, yaygınlaşan vekalet savaşları, terörizm, radikalleşme, iklim değişikliği, düzensiz göç, demokrasilerdeki gerilemeler ve Covid-19 pandemisi gibi yeni sorunlar karşısında güncellenerek daha ileri noktalara taşınması olarak belirtilmiştir.[118] Bu çerçevede, belirtilen sınamalara dair AB tecrübesinin arabuluculuk süreçlerinde öne çıkarılması hedeflenmiş, insan hakları, hukuk ve evrensel değerler temelli bir yaklaşımın ön plana çıkarılacağı vurgulanmıştır.

---

[117] 1945 yılından itibaren uluslararası arabuluculuk alanında girişimlerde bulunmaya başlayan ve 1970'lerden sonra küresel ölçekte BM Barış Koruma Misyonları'na en fazla katılım sağlayan ikinci ülke konumuna gelen İsveç, gerek kendi kapasitesiyle gerek BM bünyesinde görevlendirdiği diplomat ve siyasetçileri vasıtasıyla uluslararası arabuluculuk alanında çok farklı coğrafyalarda büyük tecrübe edinmiştir. Bu tecrübesini uluslararası örgütlerle de paylaşmaya istekli olan İsveç, BM Genel Kurulu'nda uyuşmazlıkların çözümü alanında ilk kez bir karar çıkarılmasında 2002 yılında büyük rol oynamıştır. Ayrıca, AB başta olmak üzere AGİT, Avrupa Konseyi ve Afrika Birliği gibi örgütlerin bu alandaki çabalarının kurumsallaştırılmasına da katkı sağlamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. P., Joenniemi, "Peace Mediation and Conflict Resolution: The Policies Pursued by Four Nordic Countries", M. Lehti (ed.)**, Nordic Approaches to Peace Mediation Research, Practices and Policies**, 2014, s. 133-141.

[118] Ayrıntılı bilgi için bkz. Concept on EU Peace Mediation - 13951/20, 11.12.2020.

AB'nin ve üye ülkelerin küresel çapta yaygın diplomatik ağları ve diğer ülkelerle yakın ilişkileri kapsamında AB kurumlarının ve üye ülkelerin imkanlarından kaynaklanan ekonomik, diplomatik ve güvenlik temelli manivela gücünün arabuluculuk çalışmalarında AB'nin elini güçlendiren unsurlar olduğu kaydedilmiştir. Üye ülkelerin Bakanlar Konseyi veya Yüksek Temsilci tarafından görevlendirilmek kaydıyla AB adına arabuluculuk yürütebilecekleri, üye ülkelerle bu alandaki işbirliğinin daha da geliştirilmesi, ayrıca AB Delegasyonlarının arabuluculuk süreçlerine daha fazla angaje edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yeni Konsept'in uygulanması için AB Dış İlişkiler Servisi bünyesinde üst düzeyli bir Barış Arabuluculuğu Görev Gücü oluşturulması da kararlaştırılmıştır.

AB Barış Arabuluculuğu Konsepti ile birlikte, bir de "Barış Arabuluculuğu Kılavuzu" yayımlanmış ve Konsept kağıdı ile ortaya konan politikaların sahada uygulamaya nasıl geçirileceğinin açıklanması hedeflenmiştir. Uluslararası arabuluculuk alanında tüm aktörlerce başvuru kaynağı olarak görüldüğü söylenebilecek olan BM Verimli Arabuluculuk Kılavuzu'nun tamamlayıcısı mahiyetinde olduğu ifade edilen AB Barış Arabuluculuğu Kılavuzu, AB'nin geçmiş dönemlerde üstlendiği farklı arabuluculuk görevlerinden edinilen tecrübeleri de aktararak, bu alanda sahada görev üstlenecek AB yetkililerinin dikkat etmesi gereken unsurları içeren bir başvuru kitabı özelliği taşımaktadır.[119]

2020 yılında kabul edilen Konsept ve Kılavuz belgeleri birlikte değerlendirildiğinde, AB'nin 2009 yılında belirlediği arabuluculuğu etkili bir dış politika aracına dönüştürme hedefine ulaşıldığının düşünüldüğü ve bu konumun güçlendirilmek istendiği görülmektedir. Ancak, son yıllarda ortaya çıkan ve AB'yi yakından etkileyen sınamalar karşısında arabuluculuk çabalarında zorluklarla karşılaşıldığı da anlaşılmaktadır. Bu

[119] Ayrıntılı bilgi için bkz. Peace Mediation Guidelines, AB Dış İlişkiler Servisi, Aralık 2020.

kapsamda, daha verimli bir arabulucuya dönüşebilmek için AB Dış İlişkiler Servisi bünyesinde Brüksel'den yönetilmekte olan arabuluculuk faaliyetlerinin daha adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımla ele alınmasına hazırlanıldığı da söylenebilir. Zira, üye devletlerin ve farklı ülkelerdeki AB Delegasyonlarının da arabuluculuk süreçlerine daha fazla dahil edileceği bir döneme geçileceğinin işaretleri verilmiştir. Böylece, AB'nin arabuluculuk çabalarında daha kapsamlı bir yaklaşımla sahadaki koşullara daha kolay uyum sağlayarak etkinliğini artıracak seçenekleri uygulamaya koymak istediği savunulabilir. Keza, hayata geçirilecek üst düzeyli Barış Arabuluculuğu Görev Gücü ile arabuluculuk çabalarının tecrübeli arabulucular vasıtasıyla güncel sınamalara daha hızlı tepki verebilme kapasitesine kavuşturulmasının hedeflendiği de anlaşılmaktadır. Ayrıca, yayımlanan Kılavuz belgesiyle birlikte, artık AB'nin BM ile birlikte küresel ölçekte en çok örnek alınan ve takip edilen başarılı bir arabulucu olma hedefini benimsediği de söylenebilir.

Yeni Konsept kağıdında dikkat çeken diğer bir unsur ise, AB arabuluculuk faaliyetlerinde insan hakları, hukuk ve evrensel değerler temelli yaklaşımın ön plana çıkarılacağının vurgulanmasıdır. Bu ifade bir anlamda, AB'nin uluslararası arabuluculuk çabalarında çıkarların değerlerin önüne geçtiğinin itirafı niteliğindedir. Nitekim AB, geçmiş yıllardaki bazı arabuluculuk girişimlerinde çıkarlarının zarar görmesinden endişe ederek demokrasi ve insan hakları gibi evrensel değerleri ikinci plana atmakla eleştirilmiştir. Örneğin, Rusya-Ukrayna ihtilafında AB, Rusya ile ilişkilerinin bozulmaması adına Ukrayna'ya yönelik değerler yerine çıkarlar temelinde bir yaklaşım sergilemek ve Ukrayna'daki demokratik gelişime katkı sağlamamakla eleştirilmiştir.[120] Bu itibarla, AB'nin önümüzdeki dönemde gerçekleştireceği arabuluculuk çabalarında çıkarlar/değerler dengesini değerler ağırlıklı şekilde

[120] N. Chaban, O. Elgström, M. Knodt, "Perceptions of EU mediation and mediation effectiveness: Comparing perspectives from Ukraine and the EU", **Cooperation and Conflict**, C. 54, S. 4, 506-523, 2019.

yönetmeyi hedefleyeceği, en azından bu bağlamda gelen eleştirileri azaltmayı istediği anlaşılmaktadır.

3. Uluslararası Arabuluculuk Konusunda Avrupa Birliği Kurumsal Mimarisi ve Aktörleri

Önceki kısımlarda açıklandığı üzere, AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetleri 2011 yılında AB Dış İlişkiler Servisi ve Arabuluculuk Destek Takımı oluşturulmadan önce Yüksek Temsilci'nin ve Özel Temsilcilerin bireysel çabalarına dayanmış, 2011 yılından itibaren ise daha profesyonel bir yaklaşım ve bütüncül bakış açısıyla ele alınmıştır. Bu kapsamda, 2011 yılından sonra AB uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde Dış İlişkiler Servisi başta olmak üzere farklı AB kurumsal yapıları ve aktörleri önemli rol üstlenmeye başlamışlardır. Bu kısımda, bahsedilen her bir kurumsal yapının ve aktörün AB uluslararası arabuluculuk süreçlerinde üstlendikleri görevler ve süreçlere katkıları ele alınacaktır.

AB'nin arabuluculuk faaliyetlerinin belirlenmesinde ilk rolü üstlenen organ Politika ve Güvenlik Komitesi'dir. Komite, güncel gelişmeleri yakından izleyerek herhangi bir uluslararası ihtilaf durumunda AB'nin bu ihtilafa ODGP kapsamında ne şekilde ve yönde cevap vermesi gerektiğini tespit eder ve Bakanlar Konseyi'ne tavsiyede bulunur.[121] Dış İlişkiler Servisi yetkilisinin başkanlığında ve üye ülkelerin Büyükelçilerinin katılımlarıyla Brüksel'de toplanan Politika ve Güvenlik Komitesi, herhangi bir uluslararası uyuşmazlığa AB'nin müdahil olup olmaması veya müdahil olunacaksa ne şekilde müdahil olması gerektiği hususunda teknik boyutlu tavsiye kararı oluşturur. Oluşturulan bu tavsiye kararı, üye ülkelerin AB nezdindeki Daimi Temsilcilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi'nde (COREPER II) üye ülkelerin

[121] Political and Security Committee (PSC), https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/ (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

görüşleri de değerlendirilmek suretiyle ele alındıktan sonra Bakanlar Konseyi'ne sevk edilir.[122] Dolayısıyla, Politika ve Güvenlik Komitesi'nde alınan teknik tavsiye kararı, Daimi Temsilciler Komitesi'nde teknik incelemenin yanında siyasi bir analize de tabi tutulmuş olur. Ardından konu, üye ülkelerin Dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Konseyi'ne sevk edilir. Bakanlar Konseyi konu hakkında uygun görülen kararı alarak, ihtilafa arabulucu olarak müdahil olunup olunmayacağı gibi temel unsurları karara bağlar.

Bir ihtilafta arabuluculuk yapma kararının alınması durumunda devreye Arabuluculuk Destek Takımı girer. 2011 yılında AB Dış İlişkiler Servisi bünyesinde faaliyete geçirilen Arabuluculuk Destek Takımı, arabuluculuk süreçlerinin nasıl yürütülmesi gerektiğini dizayn eden ve müzakere süreçlerinde ihtiyaç duyulan teknik uzmanlığı sağlayan birimdir.[123] Dolayısıyla, arabuluculuk süreçlerine doğrudan katılmaz, bu süreçlere dolaylı destek verir. Bunu yaparken, AB'nin geçmiş deneyimlerinden ve uyuşmazlık konusunun veya bölgesinin gerektirdiği özel bilgi birikimi olan uzmanlardan yararlanır. Bu uzmanlar, ihtiyaca göre AB'nin kurumsal yapısı içinden veya dışından olabilir. Arabuluculuk Destek Takımı, AB kurumları ve AB'nin arabulucularını destekleyeceği gibi talep eden diğer uluslararası aktörlere de arabuluculuk alanında destek sağlayabilmektedir. Arabuluculuk Destek Takımı'nın faaliyetlerini bir örnek üzerinden somutlaştırmak gerekirse, Afganistan'daki taraflar arasında barış ve uzlaşının temini için yürütülen barış süreci kapsamında 2019 yılında AB Arabuluculuk Destek Takımı, Afganlarca kabul edilebilecek bir süreç oluşturulması

[122] Coreper II, https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/ (Son erişim tarihi: 03.03.2021).
[123] EU External Action Service Integrated Approach for Security and Peace Directorate Mediation Factsheet, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/isp2_mediation_factsheet_for_publication_20022021.pdf (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

için hangi güven artırıcı önlemlerin alınabileceğini ortaya koyan hazırlık çalışmaları gerçekleştirmiştir.[124]

1999 yılından itibaren Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği pozisyonu oluşturulduğu ve Yüksek Temsilci'nin AB uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinin merkezinde rol oynadığı yukarıda açıklanmıştı. Yüksek Temsilci, Lizbon Antlaşması'yla aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı unvanı almış, 2011 yılından itibaren ise AB Dış İlişkiler Servisi'nin de başı olmuştur. Bu itibarla, AB Komisyon Başkan Yardımcısı / Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi halihazırda AB'nin dış ve güvenlik politikalarının koordine edilmesi ve uygulanmasından sorumlu olarak, ODGP'yi ilgilendiren konularda üçüncü taraflarla kurulacak diyaloglarda AB adına söz söyleme ve AB'yi temsil etme yetkisine sahiptir.[125] Buna uygun olarak, Arabuluculuk Destek Takımı'nın uzmanlığından istifadeyle oluşturulan arabuluculuk süreç taslağını uygulamaya geçiren ve AB'nin üçüncü taraflarla gerçekleştirdiği arabuluculuk görüşmelerinde en önemli rolü üstlenen aktör Yüksek Temsilci'dir. Javier Solana'nın ardından gelen Yüksek Temsilciler dönemlerinde de bu durum değişmemiştir. Bu kapsamda örneğin, 2009-2014 yılları arasında Yüksek Temsilcilik yapan Catherine Ashton Belgrad-Priştine diyaloğunda başarılı bir şekilde ön plana çıkmış; ayrıca 2013'teki darbe sonrasında Mısırlı tüm taraflarla görüşebilen tek uluslararası aktör olabilmiştir. 2014-2019 yılları arasında Yüksek Temsilci olarak görev yapan Federica Mogherini özellikle İran'la anlaşmaya varılan Kapsamlı Ortak Eylem Planı müzakerelerinde kritik bir rol üstlenmiştir. Mevcut Yüksek Temsilci Josep Borrell de İran, Libya, Sudan, Bosna-Hersek ve Venezüella gibi farklı coğrafyalarda aktif bir arabuluculuk çabası sürdürmektedir.

---

[124] Ibid. idem.

[125] EU External Action Service, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/64823/eu%E2%80%99s-foreign-policy-chief-what%E2%80%99s-role_en (Son erişim tarihi: 28.02.2021).

Yüksek Temsilciler'in yanı sıra AB'nin arabuluculuk faaliyetlerinde önemli görev üstlenen diğer aktörler ise Özel Temsilcilerdir. AB 1996 yılından bu yana farklı uyuşmazlıkta birçok Özel Temsilci görevlendirmesi yaparak uyuşmazlıklara müdahil olmuştur. Halihazırda AB'nin Belgrad-Priştine diyaloğu ve diğer Batı Balkanlar bölgeleri, Güney Kafkasya ve Gürcistan, Orta Doğu Barış Süreci, Orta Asya, Afrika Boynuzu, Sahel, Bosna-Hersek ve Kosova Özel Temsilcileri mevcuttur.[126] Özel Temsilciler, AB dış politikasının ihtilaflı bölgelerde uygulanabilmesi için barış ve istikrarın sağlanması çabalarından sorumludurlar ve gerçekleştirdikleri arabuluculuk faaliyetlerinde bölgesel ve ulusal gerekli gördükleri tüm yerel aktörlerle işbirliğinden barış görüşmelerine katılmaya, taraflar arasında imzalanmış anlaşmaların uygulanmasına ilişkin gözlem misyonlarına katılımdan kamu diplomasisi yürütmeye kadar oldukça geniş perspektifte görev yaparlar.[127] Özel Temsilcilerin büyük çoğunluğunun portföyleri birden çok ülkeyi, yani geniş bölgeleri kapsamaktadır. Bu bağlamda, Brüksel'de kararlaştırılan politikaların AB Delegasyonları başta olmak üzere sahadaki aktörler tarafından eşgüdümle uygulanmasını da sağlamayı hedeflerler.[128] Özel Temsilciler AB Dış İlişkiler Servisi'nin daimi yapısı içinde tanımlanmamışlardır ve takımlarıyla birlikte vaka bazında görevlendirilirler, görevleri sona erince AB kurumsal yapısı içindeki görevleri de sona ermiş olur. Bu bakımdan, AB Dış İlişkiler Servisi içindeki tüm birimlerden bağımsız olarak, doğrudan Yüksek Temsilci'ye raporlama yapacak şekilde konumlanmışlardır.[129] Bu kapsamda, Özel Temsilcilerin Yüksek Temsilcinin sahadaki yardımcısı konumunda olduğunu ve ihtilafın nispeten daha sakin

[126] EU External Action Service, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en (Son erişim tarihi: 03.03.2021).
[127] J. Bergmann ve diğerleri, 2018, s. 164.
[128] S. Theron, "The Great Lakes and the EU: Formal and Informal Regionalism and Conflict Transformation", T. Diez ve N. Tocci (eds), **The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution**, Cham: Springer Nature, 2017, s. 137.
[129] European Parliament Directorate- Generale for External Policies Policy Department, **Implementing the EU Concept on Mediation: Learning From the Cases of Sudan and the Great Lakes**, 2011.

seyrettiği dönem ve bölgelerde durumu kontrol altında tutarak mümkünse taraflar arasındaki ilişkileri güçlendirmeyi hedefledikleri, AB dış politikasında öne çıkan ve gerginliğin yükseldiği bölgelerde ise Yüksek Temsilcilerin sahaya inerek arabuluculuk süreçlerine katkı sağladığı söylenebilir.

Yüksek Temsilcilerin ve Özel Temsilcilerin yanı sıra, AB'nin arabuluculuk çabalarını yürüten aktörler arasında, halen 140 ülkede görev yapmakta olan Delegasyon Başkanları da bulunmaktadır. Delegasyon başkanlarının bu alandaki çabaları çoğunlukla ihtilafın önlenmesini teminen görev yaptıkları ülkelerdeki yerel aktörlerle siyasi diyaloğu sürdürmek ve sahadaki durumu gözlemlemek şeklinde gerçekleşir. Örneğin, Filipinler Hükümeti ve Moro İslami Kurtuluş Cephesi arasında imzalanan ateşkes anlaşmasının uygulanmasını gözlem amacıyla oluşturulan Uluslararası Gözlem Takımı'nda AB'yi Filipinler Delegasyonu Başkanı temsil etmekte ve ihtilafın taraflarıyla yakın temas halinde barış sürecini gözlemlemektedir.[130]

AB'nin bazı arabuluculuk çabaları, ihtilafın çözümünde farklı dış politika araçlarının bir arada kullanılmasını gerektirdiği için Komisyon yetkililerinin de süreçlere dahil olmasını gerektirebilmektedir. Örneğin, Kosova ile Sırbistan arasında yürütülen arabuluculuk faaliyetlerinde AB'nin genişleme ve kalkınma politikaları da önemli gündem maddeleri arasında yer aldığından AB arabuluculuk takımlarına Komisyon yetkilileri de katılmaktadırlar. Komisyon'un arabuluculuk kapsamındaki diğer katkısı ise, arabuluculuk süreçlerinin mali ihtiyaçlarının karşılanması şeklinde gerçekleşir. Zira AB arabuluculuk faaliyetleri, Komisyon tarafından fonlanmaktadır. Uyuşmazlıkların önlenmesi ve krizlere mukabelede bulunulması amacıyla AB Dış İlişkiler Servisi tarafından hazırlanan ve Komisyon'un uygulamaya soktuğu "İstikrar ve Barışa Katkı Aracı" çerçevesinde AB, 2014-2020 yılları arasında 75'ten fazla ülkede

[130] European Peacebuilding Liaison Office, **EU support to peace mediation: development and challenges,** 2013.

2,3 milyar Avro'luk kaynakla aralarında arabuluculuk faaliyetlerinin de bulunduğu çeşitli projelere destek sağlamıştır.[131]

AB'nin arabuluculuk faaliyetlerine katılan bir diğer AB kurumu ise, parlamenter diplomasi kapsamındaki Avrupa Parlamentosu'dur. AP parlamenterleri, diğer ülke milletvekilleri ile kurdukları iletişim vesilesiyle AB arabuluculuk çabalarına destek vermektedirler. AP, söz konusu çabalarını daha organize bir şekilde yürütmek, parlamenterlerin arabuluculuk girişimlerine destek vermek ve tavsiyelerde bulunmak üzere 2014 yılında kendi bünyesinde bir Arabuluculuk Servisi oluşturmuştur.[132] 2019 yılında ise, "AB'nin Uyuşmazlıkların Önlenmesi ve Arabuluculuk Kapasitesinin İnşa Edilmesi" başlıklı bir tavsiye kararını kabul etmiştir. Bu kararla, parlamenter arabuluculuk çabalarının AB'ye komşu Batı Balkanlar, Doğu Avrupa ve Güney Kafkasya bölgelerinde yoğunlaştırılacağı mesajı verilmiştir.[133] AP'nin arabuluculuk çabalarına örnek olarak, 2015 yılında Kuzey Makedonya'daki iktidar ve muhalefet partileri arasında yaşanan gerilim ve çatışmalar kapsamında AB'nin AP parlamenterleri vesilesiyle devreye girerek Kuzey Makedonya'daki tüm taraflarla arabuluculuk görüşmelerini yürütmesi ve tarafların uzlaşıya varmalarını sağlaması gösterilebilir.

Bu kurum ve aktörlerin dışında üye ülkeler de zaman zaman AB adına arabuluculuk girişimlerinde bulunabilmektedirler. Daha önce belirtildiği üzere, dönemin Avrupa Topluluğu Troykası'nı oluşturan İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın Dışişleri Bakanları AB'nin ilk arabuluculuk girişimi olan Yugoslavya meselesinde aktif rol

[131] Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp/422/instrument-contributing-to-stability-and-peace-icsp_en (Son erişim tarihi: 05.03.3021).

[132] D. Fonck, "Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy: Studying the European Parliament's Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17)", **Journal of Common Market Studies**, C. 56, S. 6, 2018.

[133] Ayrıntılı bilgi için bkz. European Parliament, **European Parliament resolution of 12 March 2019 on building EU capacity on conflict prevention and mediation (2018/2159(INI))**, 2019.

üstlenmişlerdir. Ancak, dış politikanın AB'nin öncelikli konuları arasına girmesi ve bu alanda kurumsal bir yapıya kavuşulmasından sonra AB'nin arabuluculuk girişimlerinde üye ülkeler AB kurumlarına ve yetkililerine nazaran daha az görev almaya başlamışlardır. Bununla birlikte, ihtiyaç duyulduğunda üye ülkelerden arabuluculuk yapmaları da istenebilmiştir. Bu kapsamda daha güncel bir örnek olarak, 2009 yılında AB Dönem Başkanlığı'nı üstlenen İsveç'in Dışişleri Bakanı Carl Bidt'in Bosna-Hersek'te yürütülen Butmir Süreci'nde AB Dönem Başkanlığı adına yürüttüğü arabuluculuk girişimleri gösterilebilir.[134]

4. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Faaliyetlerinde Yararlandığı Politika ve Mekanizmalar

AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde farklı kurumsal yapıların devreye girebildiği ve farklı stratejilerin izlenebildiği önceki kısımlarda açıklanmıştır. Buna uygun olarak AB, yürüttüğü uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde Birliğin çeşitli politika ve mekanizmalarından yararlanarak etkinliğini artırma gayreti içine de girmektedir. Bu kapsamda AB'nin kullanabildiği en önemli araçlardan birisi genişleme politikasıdır. Zira, AB'ye yeni katılacak ülkelerin gerek kendi içindeki uyuşmazlıkları gerek AB üyesi ülkelerle ihtilafları geride bırakmış ülkeler olması beklenmektedir. Bu kapsamda, genişleme perspektifi sunulan ülkelerin yaşadıkları iç ve dış uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasını teminen AB, önemli bir uluslararası arabulucu olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü, katılımcı ülkenin AB üyesi ülkelerle, diğer ülkelerle veya iç siyasetindeki uyuşmazlıklarda AB, genişleme politikası kapsamındaki koşulluluk ilkesini katılımcı ülkeler nezdinde kaldıraç olarak kullanabilmekte ve bu vesileyle

[134] J. Bergmann, N. Arne, "Mediating International Conflicts: the European Union as an Effective Peacemaker", **Journal of Common Market Studies**, C. 53, S. 5, 2015, s. 971.

arabuluculuk çabalarındaki etkinliğini artırabilmektedir.[135] Nitekim, AB'nin son yıllardaki arabuluculuk girişimlerinin genişleme perspektifi sunduğu Batı Balkanlar bölgesinde yoğunlaştığı, bu kapsamda AB'nin yukarıda çeşitli örnekleri sunulmuş olan Sırbistan, Kosova, Karadağ, Bosna-Hersek ve Kuzey Makedonya'da aktif bir şekilde uluslararası arabuluculuk girişimlerinde bulunduğu görülmektedir. AB'nin genişleme politikası kapsamında uluslararası arabuluculuk çabalarında bulunduğu geçmiş örnekler de mevcuttur. Bu bağlamda bir örnek olarak Hırvatistan'ın AB'ye katılım süreci gösterilebilir. Hırvatistan'ın AB ile katılım müzakerelerinde bazı fasılların görüşmeye açılması, Slovenya ile yaşanan sınır ihtilafı nedeniyle 2008 yılında Slovenya tarafından bloke edilmiştir. Bunun üzerine, Komisyon'un Genişlemeden Sorumlu Komiseri Olli Rehn tarafından yürütülen arabuluculuk görüşmeleri sayesinde, Slovenya'nın blokajı kaldırılarak Hırvatistan'ın katılım müzakerelerine devam etmesi sağlanmış ve neticede Hırvatistan AB üyesi olabilmiştir.[136] Bu çerçevede, genişleme politikası bağlamında katılımcı ülke ile üye ülkeler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların aşılması hususunda AB'nin Komisyon vesilesiyle temel arabulucu rolü üstlendiği söylenebilir.[137] Öte yandan, katılımcı ülkelerin kendi iç siyasi yapılarında veya uluslararası alanda yaşadıkları diğer uyuşmazlıkların çözülmesi hususunda ise, AB'nin Yüksek Temsilci başta olmak üzere diğer AB arabuluculuk aktörleri ile çaba sarf ettiği görülmektedir.

AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde yararlanabildiği bir diğer politika Avrupa Komşuluk Politikası'dır. Doğu Ortaklığı ve Akdeniz için Birlik gibi girişimlerle desteklenen Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında AB, doğu ve güneyinde yer alan

---

[135] A. Sherriff, "What have we learned from the past regarding EU conflict prevention and peacebuilding — and where could mediation and dialogue fit in?", T. Tamminen (ed.), **Strengthening the EU's peace mediation capacities: Leveraging for peace through new ideas and thinking**, Tampere: Juvenes Print, 2012, s. 24

[136] F. Hoffmeister, "The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes", **Chinese Journal of International Law**, C. 11, S. 1, 2012, s. 102.

[137] P. A. Poole, **Europe Unites: The EU's Eastern Enlargement**, Westport: Praeger, 2003, s. 10.

komşu coğrafyalarında barış ve istikrarın korunmasını ve uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasını hedeflemektedir.[138] Zira, Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Doğu Avrupa'da sürüncemede kalarak çözüme ulaştırılamayan veya yeni ortaya çıkabilecek istikrarsızlıklar göçmen sorunu, terör tehdidi, aşırıcılığın artması veya ülkeler arası savaşlar gibi sebeplerle Avrupa güvenliğini doğrudan etkileme potansiyeli taşımaktadır. Bu bölgelerde yaşanan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasını kendi güvenliği için elzem gören AB, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında bölge ülkeleri ile siyasi diyaloğunu yoğunlaştırmış olduğu için bu bölgelerde sıklıkla arabuluculuk görevi üstlenebilmektedir. Bu kapsamda AB, İsrail-Filistin ihtilafından Libya ve Suriye krizlerine, Ukrayna ve Gürcistan'ın iç siyasi çekişmelerinden Rusya ile yaşadıkları krizlere kadar bu bölgelerin hemen hemen tamamında ortaya çıkan uyuşmazlıklara müdahil olmak konusunda girişimlerde bulunmaktadır. Söz konusu ülkeler AB ile ekonomik ve siyasi ilişkilerini geliştirerek fayda sağlamayı ve Avrupa Komşuluk Politikası'nın mali desteklerinden yararlanmayı hedefledikleri için ise AB, Avrupa Komşuluk Politikası'nı genişleme politikasındakine benzer şekilde kaldıraç olarak kullanabilme imkanına kavuşmaktadır.[139]

2009 konsept belgesiyle, AB'nin arabuluculuk faaliyetlerinde AGSP misyonlarından istifade etmeyi hedeflediği önceki kısımlarda açıklanmıştı. Bu kapsamda, AGSP görev ve operasyonları AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde yararlanabildiği bir mekanizma olarak öne çıkmaktadır. AB, Avrupa, Afrika ve Asya kıtalarında barışın korunması, bölgesel güvenliğin sağlanması, ihtilafların önlenmesi ve var olan ihtilafların çözüme kavuşturulması maksadıyla çok

[138] Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - **Review of the European Neighbourhood Policy**, 18.11.2015.
[139] K.E. Smith, "The outsiders: the European neighbourhood policy", **International Affairs**, C. 81, S. 4, 2005, s. 771.

sayıda sivil veya askeri kriz yönetim görevi üstlenmektedir.[140] AGSP görev ve operasyonlarının yetkilileri, AB'nin parçası olduğu arabuluculuk görüşmelerine de katılabilmekte ve AB arabuluculuk yetkilileriyle eşgüdüm halinde çalışarak uyuşmazlıkların daha kısa sürede çözüme kavuşturulmasına katkı sağlayabilmektedirler. ASGP misyonları ayrıca, yürütülen arabuluculuk süreçleri sonrasında taraflarca kabul edilen anlaşmaların uygulanmasını gözlemleyerek (sivil görevler kapsamında) veya kontrol ederek (askeri görevler kapsamında) arabuluculuk neticesinde varılan sonucun kalıcı olmasını da sağlayabilmektedirler. Örneğin, AB'nin Sırbistan ile Kosova arasında yürüttüğü arabuluculuk görüşmelerine AB'nin Kosova'daki sivil misyonu olan EULEX'ten de katılım sağlanmış, ayrıca anlaşmaların uygulamaya geçirilmesinde de EULEX rol üstlenmiştir.[141]

AB'nin uluslararası arabuluculuk faaliyetlerinde yararlanabildiği bir diğer dış politika mekanizması ise AB yaptırımlarıdır. ODGP hedeflerine ulaşılması kapsamında barışın korunması ve uyuşmazlıkların barışçıl yollardan çözümü hususunda kullanılabilen bir araç olarak AB yaptırımları, ithalat/ihracat yasakları, silah ambargoları ve varlıkların dondurulması gibi farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu yaptırımlar ise, uyuşmazlık yaşayan tarafları ihtilafın mümkün olan en kısa sürede çözümüne angaje etmekte, bu vesileyle arabuluculuk süreçlerine bağlılıklarını güçlendirici etki yaratmaktadır. Örneğin AB, Libya'daki ihtilafın taraflarına BM Güvenlik Konseyi kararları çerçevesinde alınan yaptırım kararlarını uygulamanın yanı sıra bölgede barış ve istikrarı tehdit ederek geçiş sürecini geciktiren tüm taraflara Bakanlar Konseyi kararlarıyla silah ambargosu, varlıkların dondurulması ve seyahat

[140] EU CSDP Missions and Operations 2020, https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Son erişim tarihi: 12.03.2021).
[141] J. Bergmann, 2020, s. 172.

kısıtlamaları gibi kapsamlı yaptırımlar uygulamaktadır.[142] Söz konusu yaptırımların etkili bir şekilde uygulandığı dönemlerde sürecin silahlı çatışmaya dönüşmesi engellenerek arabuluculuk görüşmelerine fırsat tanınması sağlanırken, yaptırımların delinerek ambargonun aşıldığı dönemlerde ise silahlı çatışmalar hız kazanmakta ve arabuluculuk görüşmeleri kesintiye uğramaktadır.

5. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Arabuluculuk Çabalarının Verimlilik Analizi

Uluslararası arabuluculuk çalışmalarının verimliliğini olumlu veya olumsuz yönde etkileme potansiyeli olan çok sayıda faktör bulunduğu önceki bölümde açıklanmıştı. Buna uygun şekilde, uyuşmazlık konusuna, arabuluculuya ve taraflara dair pek çok farklı etken AB arabuluculuklarının sonucuna da etki edebilmektedir. Bununla birlikte, AB'nin kendine has yapısal özelliklerinden kaynaklanan bazı unsurlar da yürütülen arabuluculuk çalışmalarının verimliliğini etkileyebilmektedir. Bu kısımda, AB'nin yapısından kaynaklanıp arabuluculuk çabalarının sonuçlarını etkileyebilen unsurlar değerlendirilecektir.

AB'nin uluslararası arabuluculuk çabalarının verimliliğini etkileyen birinci unsur olarak, Birlik içindeki politika uyumundan bahsedilebilir. Bir uluslararası uyuşmazlığın çözümüne müdahil olmak isteyen AB'nin, söz konusu uyuşmazlık konusu hakkında ortak tutum geliştirebilmek için öncelikle üye ülkeler arasında belirli düzeyde bir uyuma sahip olması beklenir. Üye ülkelerin ortak bir pozisyonda güçlü bir şekilde buluşmaları ve bu kapsamda Birlik olarak arabuluculuğa istekli olmaları, AB'nin ihtilafı çözmek hususunda taraflar üzerinde daha etkin bir çaba sergilemesini ve tarafların da AB'nin kararlı duruşunu görerek uzlaşılmış bir çözüme daha kararlı şekilde yönelmelerini

[142] EU Sanctions Map, https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/23,43/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (Son erişim tarihi: 12.03.2021).

sağlar.[143] Birlik içinde etkili bir ülkenin veya bazı ülkelerden oluşan bir grubun ortak politikayı desteklemediği ve uyuşmazlığın çözülmesi konusunda isteksiz bir tutum sergilediği durumlarda AB kurumlarının ve aktörlerinin arabuluculuk çabalarını kararlı şekilde yürütmeleri zorlaşacaktır. Keza, bu tip durumlarda ihtilafın taraflarının taviz vermekten uzak bir tutumla müzakereleri zora sokmaları da mümkün hale gelecektir. Buna örnek olarak, AB'nin Libya'da yürütmekte olduğu arabuluculuk çabaları gösterilebilir. Fransa ve İtalya öncülüğünde Libya konusunda iki farklı görüşün hakim olduğu AB'nin Libya'daki barış görüşmelerinde etkili bir sonuç yaratmaktan uzak olduğu açıktır.

Ortak bir pozisyon belirlenmesinin ardından başarılı bir arabuluculuk faaliyeti yürütülmesi için gerekli görülen ikinci unsur, AB kurumlarının ve arabulucularının koordineli bir şekilde süreci yürütmeleridir. Önceki kısımlarda açıklandığı üzere, AB arabuluculuk çalışmalarında görev üstlenebilen çok sayıda AB kurumu ve yetkilisi bulunmaktadır. Birlik tarafından yürütülen bir arabuluculuk sürecinin başarılı olabilmesi için, sürece katılan AB kurumları ve yetkililerinin bilgi, uzmanlık, kaynak ve görev dağılımının iyi yapılması ve iyi bir iletişim içinde bulunmaları gereklidir.[144] Arabuluculuk konusunda AB ortak dış politikasının geliştirilmesi ve uygulanması hususunda Komisyon, Konsey ve Dış İlişkiler Servisi'nin uyumlu hareket ettiği söylenebilir. Ancak, Avrupa Parlamentosu'nun siyasi yapısı itibariyle parlamenterlerin şahsi görüşlerinden etkilenebilmesi nedeniyle daha farklı bir tutum sergilemesi veya parlamenterlerin farklı doğrultuda şahsi girişimlerde bulunabilmeleri söz konusu

[143] J. Bergmann, N. Arne, "The European Union as an Effective Mediator in Peace Negotiations? Conceptual Framework and Plausibility Probe", **Mainz Papers on International And European Politics**, Paper No:5, 2013, s. 6-7.
[144] J. Bergmann, 2020, s. 40.

olmaktadır.[145] Böyle durumlarda, Birlik genelinde koordineli bir çalışma yürütülememesi nedeniyle verim alınamaması ihtimali ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, tüm AB kurumları arasında uyumun sağlandığı durumlarda, diğer AB kurumlarının etkinlik sağlayamadıkları bazı arabuluculuk süreçlerine AP'nin parlamenterler vasıtasıyla müdahil olarak sonuç alabilmeleri ve böylece AB'nin etkinliğini artırmaları da mümkündür. Örneğin, Arnavutluk'ta yapılan 2009 seçimlerinin ardından ülkede çıkan siyasi krizin aşılması için AB Arnavutluk'taki siyasi partilerle görüşmelere ancak AP parlamenterlerinin girişimlerinin ardından başlayabilmiş ve sürece müdahil olabilmiştir. Böylece AP, AB'nin Arnavutluk'ta yaşanan uyuşmazlık üzerindeki söz sahibi olabilmesini sağlamıştır. Ancak, sürecin devamında AP parlamenterlerinin Komisyon ile sağlıklı bir eşgüdüm içine girmemiş olmaları, Arnavutluk'taki karşıt tarafların müzakerelerde AB'nin Arnavutluk'a karşı taahhütlerinde tek sesli olmadığını fark etmelerine ve böylece AB'ye güvenin zayıflamasına neden olmuş, bu kapsamda AB arabuluculuk girişimi taraflar arasında herhangi bir anlaşmaya varılmasını sağlayamamıştır.[146]

AB'nin Birlik olarak bir uyuşmazlığın çözümünde rol üstlenmesinin yanı sıra üye ülkelerin de ayrıca aynı doğrultuda arabuluculuğa dahil olmaları sürecin verimliliğini artıran bir unsur olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bu kapsamda, sürece Birliğin yanı sıra katılan üye ülkenin, uyuşmazlığın taraflarıyla yakın ilişkileri AB'nin arabuluculuk çabalarına yardımcı olabilmektedir. Örneğin, Turuncu Devrim sırasında Ukrayna'da yürütülen arabuluculuk çabalarında lider rolü üstlenen AB'yi, Polonya ve Litvanya görüşmelere ayrıca Devlet Başkanlarının katılımlarıyla desteklemiştir. Bu ise,

[145] L. Debuysere, S. Blockmans, "Europe´s Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: The EU's Integrated Approach between Political Rhetoric and Institutional Practice", **Bertelsmann Stiftung Report**, 2019, s. 27-28.
[146] L. Redei, "MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy?", **Paper presented at the European Union Studies Association Biennial Conference**, 2017, s. 3.

arabuluculuk görüşmelerinin tahmin edilenden çok daha hızlı şekilde sonuçlandırılarak Ukrayna'daki krizin aşılmasını sağlamıştır.[147] Bu bağlamda ayrıca, AB arabuluculuk anlayışının zaman içindeki gelişiminin üye ülkelerin arabuluculuk kapasitelerinden etkilendiğini de belirtmek gereklidir. Daha önce vurgulandığı üzere, ilk AB arabuluculuk konseptinin oluşturulmasında İsveç, ikinci konseptin kabul edilmesinde Almanya önemli bir rol oynamıştır. AB kurumları arabuluculuk hareket tarzlarının geliştirilmesinde İsveç ve Almanya'nın yanı sıra Finlandiya'nın da uluslararası alanda yürüttüğü yoğun arabuluculuk tecrübelerinden faydalanarak uygulamadaki başarısını artırmayı hedeflemektedir.[148]

AB'nin arabuluculuk verimliliğini etkileyen diğer bir unsur ise, sahip olunan manivela gücüdür. AB, genişleme ve komşuluk politikaları, AGSP misyonları, mali yardımlar veya yaptırımlar gibi kaldıraçlardan arabuluculuk süreçlerinde istifade ederek etkinliğini artırmayı hedeflemektedir. Yapılan analizler, AB'nin elindeki imkan ve kabiliyetleri kaldıraç olarak kullandığı arabuluculuk faaliyetlerinde daha etkili olabildiğini göstermektedir.[149] Bir örnek vermek gerekirse, Afganistan'ın en büyük finansal destekçilerinden olan AB, bu ülkede 10 yıl boyunca bulundurduğu sivil polis misyonu çerçevesinde Afgan içişleri ve adalet teşkilatlarının oluşumunda ve yönetiminde etki sahibi olmuştur. Bu çerçevede, kendisinden oldukça uzak bir coğrafyada ve pek çok yabancı ülkenin ancak askeri güç bulundurarak etkinlik kazanabildiği bir sahada, ekonomik gücü ve sivil misyonunun verdiği kaldıraç etkisiyle ülkede yürütülen barış sürecinin aktörleri arasındaki yerini koruyabilmektedir.

---

[147] S. Pifer, "European Mediators and Ukraine's Orange Revolution", **Problems of Post-Communism**, C. 54, S. 6, 2007, s. 38-41.
[148] N. Mirimanova, The European Union as a peace mediator, **Civil Society Dialogue Network Discussion**, Paper No. 14, 2020.
[149] J. Bergmann, N. Arne, 2013, s. 24-25.

III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KOSOVA VE GÜRCİSTAN'DAKİ ARABULUCULUK GİRİŞİMLERİ

Önceki bölümde Avrupa Birliği'nin uluslararası arabuluculuk alt yapısı ortaya konmuştur. Bu bölümde ise, Avrupa Birliği'nin rol oynadığı iki uluslararası arabuluculuk vakası çerçevesinde bu alt yapının hayata nasıl geçirildiği incelenecektir. Analiz edilecek vakalardan ilki, 1990'lı yılların sonundan günümüze kadar olan geniş bir dönemi kapsayan AB'nin Kosova meselesindeki diplomatik çabalarını içeren arabuluculuk faaliyetleridir. AB'nin Sırbistan ile Kosova arasındaki arabuluculuk çalışmaları, Kosova'nın bağımsızlığından önceki ve sonraki dönem olarak ikiye ayrılarak incelenecektir. Zira, AB'nin uluslararası arabuluculuk alanında ilk konsept belgesini kabul ederek önemli düzenlemelere gittiği dönemlere denk gelen Kosova'nın bağımsızlığından önceki yıllarda yürütülen arabuluculuk çabaları ile bağımsızlık sonrası dönemde gerçekleştirilen girişimler arasında önemli yapısal farklılıklar mevcuttur. Bu kapsamda, Kosova meselesindeki arabuluculuğun analiziyle AB'nin arabuluculuk çabalarına yönelik kurumsal yaklaşımındaki değişimin ortaya konabilmesi mümkün olacaktır. Diğer yandan, Kosova'nın bağımsızlığından sonraki arabuluculuk faaliyetleri AB'nin lider arabulucu rolü üstlenerek süreci doğrudan şekillendirdiği güncel bir girişim olması itibariyle, bu sürecin başarı analizi AB'nin arabuluculuk çabalarının da güncel başarı analizini yansıtacaktır.

İkinci vaka olarak ise, Gürcistan'da yaşanan Abhazya ve Güney Osetya uyuşmazlığının çözümü konusundaki AB arabuluculuk girişimleri belirlenmiştir. Önceki bölümde belirtildiği üzere, Gürcistan konusunda yürütülen ilk arabuluculuk çabalarında başarısız olunarak Rusya ile Gürcistan arasındaki savaşın önüne geçilememiş olması AB'nin uluslararası arabuluculuk alanına yaklaşımında köklü değişikliklere gidilmesine zemin hazırlamış olduğu cihetle Gürcistan'da yaşanan ihtilaf da ayrıca analiz edilmesi gereken önemli bir vaka olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu

bağlamda, Gürcistan konusundaki AB arabuluculuk çabaları da, 2008 yılında Rusya-Gürcistan savaşının öncesinde ve hemen ardından yürütülen ilk arabuluculuk çabaları ile günümüze kadar halen devam etmekte olan Uluslararası Cenevre Görüşmeleri olarak iki ayrı başlık altında analiz edilecektir. Böylece, Kosova meselesine benzer şekilde AB'nin arabuluculuk konusundaki tarihsel gelişimi farklı bir vaka üzerinden de incelenebilecek ve güncel başarı analizi yapılabilecektir. Öte yandan, Uluslararası Cenevre Görüşmeleri uluslararası örgütler, devletler ve de facto yönetimler olarak çok sayıda ve farklı yapıda aktörü bir araya getiren ve AB içindeki uyumun da çeşitli şekillerde sınandığı karmaşık bir girişim olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin eş-arabulucu rolü üstlenerek süreç üzerinde yine doğrudan etkiye sahip olduğu bu sürecin analiz edilmesiyle, AB arabuluculuk kapasitesinin daha iyi ortaya konması mümkün olacaktır.

1. Avrupa Birliği'nin Sırbistan ve Kosova Arasındaki Arabuluculuk Girişimleri

1.1. Uyuşmazlığın Tarihsel Arka Planı

Yugoslavya'nın dağılma sürecine girmesinden önce Sırbistan ve Kosova, Yugoslavya'nın parçasıydı. 1990'lara kadar Sırbistan Yugoslavya'ya bağlı altı federe devletten biri iken, Kosova ise Voyvodina ile birlikte Sırbistan'a bağlı iki özerk cumhuriyetten birisi statüsündeydi. Kosova'daki nüfusun büyük çoğunluğunu Arnavutlar oluştururken, ülke genelinde azınlıkta olan Sırplar ise Kosova'nın Sırbistan sınırına yakın kuzey bölgesinde yoğunlaşmışlardı. Tito döneminden itibaren Kosovalı Arnavutlar Sırbistan'dan ayrı bir federal devlet olma söylemi geliştirirken, Sırplar ise Arnavut nüfusun giderek artmakta olmasını bölgedeki etkinliklerini zayıflatacağı endişesiyle milli çıkarlarına aykırı olarak değerlendirmiştir.[150] Tito döneminde

[150] F. Ejdus, **Crisis and Ontological Insecurity: Serbia's Anxiety over Kosovo's Secession**, Cham: Springer Nature, 2020, s. 65-66.

Yugoslavya genelinde yapılan çeşitli hukuki düzenlemelerle Kosova'ya giderek genişleyen haklar tanınmış olması, Sırplar'ın endişelerinin artmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, Tito yönetiminde Yugoslavya genelinde tüm halkların mümkün olduğunca eşit şekilde yönetime katkı vermesine gayret gösterilen sosyalizm anlayışıyla Kosovalı Arnavutlar ile Sırplar arasındaki barışçıl düzen sürdürülebilmiştir.[151] Ancak, 1980 yılında Tito'nun ölümünün ardından ülke genelinde baş gösteren ekonomik zorlukların etkisiyle federal birlik duygusu aşınmaya başlamış ve milliyetçilik duygusunun Sırplar arasında yükselmesiyle Kosovalı Arnavutlar ile Sırp yönetimi arasında çatışmalar patlak vermiştir. Bu kapsamda, 1981 yılında Kosovalı Arnavutların Belgrad yönetiminin ekonomik uygulamalarına tepki olarak başlattıkları ve bağımsızlık söylemlerini de içeren ayaklanma kanlı biçimde bastırılmıştır. Bu ayaklanmanın ardından Sırp tarafında Kosova'nın kaybedilmesi ve Sırbistan'ın dağılması korkusu oldukça baskın hale gelmiştir. İki taraf arasındaki uyuşmazlığın etnik ve dini söylemlerle giderek yoğunlaştığı 1980'lerin sonunda, Sırp lider Miloseviç'in 1989 yılında Kosova'nın özerkliğini kaldırıp bölge üzerindeki etkinliğini artırma ve Kosova Arnavutlarını baskı altına alma çabası içine girmesi ise bölgedeki gerginliği daha da tırmandırmıştır.

1991 yılına gelindiğinde Yugoslavya'nın dağılma süreci hızlı bir şekilde başlamıştır. Önce Slovenya ve Hırvatistan'ın, ardından ise Makedonya ve Bosna-Hersek'in Yugoslavya'dan bağımsızlıklarını ilan ettikleri dönemde, Kosovalı Arnavutlar da bağımsız bir devlet kurma veya Büyük Arnavutluk'un bir parçası olma düşüncesi içinde olsalar da Karadağ ve Makedonya'daki Arnavutlar'ın birlik olma düşüncesini benimsememeleri nedeniyle Kosovalı Arnavutlar bağımsız devlet olma yönünde adım

[151] S. Ural, "Balkanlarda Aşırı Milliyetçiliğin Gölgesinde Kosova ve Bağımsızlık", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 5, S. 1, 2014, s. 158-161.

atmaya karar vermişlerdir.[152] Bu amaçla, 1991 yılında tek taraflı olarak bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Arnavutluk dışında uluslararası camianın desteğini alamayan bu bağımsızlık ilanının ardından, Sırp yönetiminin Kosova'ya (ağır) silahlı birliklerini göndermesi çerçevesinde taraflar arasında silahlı çatışmalar yoğunlaşmıştır. Ancak, bu dönemde Sırp yönetiminin odağını daha ziyade Hırvatistan ve Bosna-Hersek'teki çatışmalar oluşturduğundan, Sırplar açısından Kosova meselesi nispeten geri planda kalmıştır. Kosovalı Arnavutlar açısından ise, gerek Sırplarla silahlı mücadeleye girecek yeterli kapasiteye sahip olunmaması gerek uluslararası toplumun tepkisinin çekilmemesi düşünceleriyle pasif bir direniş yürütmek tercih edilmiştir. Bu itibarla, Kosova meselesi bu dönemde uluslararası toplumun ve AB'nin de yeterince gündeminde yer almamıştır. Ancak, 1995 yılında imzalanan Dayton Barış Anlaşması ile Bosna-Hersek'te yeni bir düzenin kurulmasının ardından, Sırplar tekrar Kosova meselesine eğilirken, Kosovalı Arnavutlar ise pasif mücadele ile bağımsızlık yolunda ilerleme kaydedilemeyeceğini düşünerek silahlı mücadeleye yönelmişlerdir.[153] Bu kapsamda, Kosova Kurtuluş Ordusu ile Sırp güçlerinin karşılıklı saldırılarıyla gerilim 1997 yılından itibaren hızla tırmanmıştır.

Kosova'da 1997 yılından sonra çatışmaların yoğunlaşması, bölgesel istikrarın Bosna Savaşı'ndan sonra tekrar tehlikeye girdiğini gören uluslararası toplumu harekete geçirmiştir. Bu çerçevede, kabul edilen çeşitli BMGK kararları vasıtasıyla çatışmalara son verilmesi için iki tarafa çağrıda bulunulmuş; tarafların uluslararası toplumun desteğiyle görüşmelerde bulunmaları istenmiş ve taraflara silah ambargosu uygulanması kararlaştırılmıştır.[154] Uluslararası toplumun baskısıyla AGİT'in sivil, NATO'nun ise

[152] D. Guzina, "Kosovo or Kosova – Could It Be Both? The Case of Interlocking Serbian and Albanian Nationalisms", F. Bieber ve Z. Daskalovski (eds), **Understanding the War in Kosovo**, London: Fransk Cass Publishers, 2005, s. 38-39.
[153] F. Ejdus, 2020, s. 84.
[154] Ayrıntılı bilgi için bkz. 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) ve 1244 (1999) sayılı BMGK kararları.

askeri misyonlar oluşturarak krizin gidişatını sahada gözlemleyecek görev güçleri oluşturması sağlanmış; ayrıca NATO'nun askeri operasyon düzenleme tehdidiyle taraflar arasında görüşmeler de başlatılabilmiştir. Fakat uluslararası toplumun çabalarının ihtilafı barışçıl yoldan çözmeye yeterli olmaması, görüşmelerden sonuç alınamaması ve çatışmaların yoğunlaşarak sürmesi nedeniyle 1999 yılında NATO'nun gerçekleştirdiği hava operasyonu sonucunda Sırp birliklerinin Kosova'dan çekilmesi sağlanmıştır. Bu tarihten itibaren bölgede BM Güvenlik Konseyi kararıyla oluşturulan NATO önderliğindeki Kosova Barış Gücü (KFOR) konuşlandırılmış ve Kosova'nın uluslararası yönetimini üstlenen BM Kosova Misyonu (UNMIK) faaliyete başlamıştır.

Uluslararası yönetim altındaki Kosova'nın nihai statüsüne ilişkin olarak 2006 yılından itibaren görüşmeler gerçekleştirilmiş olmasına karşın, bu görüşmelerden sonuç alınamaması üzerine Kosova 17 Şubat 2008 tarihinde tek taraflı olarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Aralarında ABD, Fransa, Almanya, İngiltere ve Türkiye'nin de bulunduğu ülkeler kısa süre içinde Kosova'nın bağımsızlığını tanıma kararı alırken, Sırbistan, Rusya ve Çin başta olmak üzere çok sayıda ülke ise bu kararı tanımamıştır.[155] Sırbistan'ın meseleyi Uluslararası Adalet Divanı'na taşıması üzerine gerçekleştirilen dava süreci sonunda ise, 2010 yılında Kosova'nın bağımsızlığının uluslararası hukuku ihlal etmediğine hükmedilmiştir.

1.2. Avrupa Birliği'nin Kosova Sorununa Yaklaşımı ve Kosova'nın Bağımsızlığından Önceki Arabuluculuk Çabaları

Daha önce açıklandığı üzere, AB ilk arabuluculuk deneyimini 1991 ile 1994 yılları arasında Slovenya ve Hırvatistan'ın Yugoslavya'dan bağımsızlığını elde ettiği dönemde gerçekleştirmiş, ancak çatışmaların önlenmesini ve görüşmelerin devam ettirilmesini

[155] 31 Mart 2021 tarihi itibariyle Kosova'nın bağımsızlığı 98 ülke tarafından tanınmaktadır.

sağlayamamış ve başarısız olmuştur. Bu başarısızlıkta, ilgili dönemde ortak bir dış politika yürütülemiyor olması ve Birlik üyesi devletlerin Yugoslavya meselesine bakışlarındaki derin görüş farklılıkları önemli rol oynamıştır. Üye ülkeler arasındaki görüş farklılıkları Yugoslavya'nın yıllara yayılan dağılma süreci boyunca etkili olmuş ve Kosova meselesinde de kendisini hissettirmiştir. Yugoslavya'nın dağılma sürecinin başlarında, Almanya ve İtalya'nın başını çektiği bir grup AB ülkesi ilan edilen bağımsızlıkları tanıma iradesi gösterirken; İngiltere, Fransa ve Yunanistan'ın aralarında olduğu diğer bazı ülkeler ise Yugoslavya'nın bütünlüğünün korunması gerektiğini savunmuşlardır. Bu görüş farklılığının oluşmasında, AB'yi oluşturan ülkelerin coğrafi konumları, Balkan toplumlarıyla tarihi ilişkileri, ekonomik çıkar ve beklentileri, kendi bünyelerindeki ayrılıkçı yapıların varlığı ve dini inanışlar gibi birçok farklı etken rol oynamıştır. Zaman içinde parçalanmanın başlaması ve çatışmaların durdurulamaması, Sırbistan'ın diğer toplumlara yönelik ağır saldırılarını sürdürmesi, Almanya'nın sürece ağırlığını koyması, ABD'nin bağımsızlıklarını kazanan yeni devletleri tanıması, İngiltere ve Fransa gibi önemli üye ülkelerin de Yugoslav cumhuriyetlerinin bağımsızlıklarının tanınması yönünde bir pozisyon benimsemeleri nedeniyle AB'nin Yugoslavya'ya yönelik tutumunda da değişiklik ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, Yugoslavya krizinin ilk aşamasında, Yugoslavya'nın birliğinden yana pozisyon alan AB, zaman içinde Yugoslavya'ya bağlı cumhuriyetlerin bağımsızlığını tanımaya/savunmaya başlamıştır. Benzer şekilde AB, Kosova meselesini başlangıçta Sırbistan'ın bir iç meselesi olarak değerlendirirken, zamanla konuya müdahil olmaya başlamış ve Kosova'nın bağımsızlığından yana tutum almıştır. Öte yandan, 1993 yılından itibaren ODGP'nin geliştirilmesi de AB bünyesinde uyumun sağlanmasını kolaylaştıran etkenler arasında yer almıştır. Buna karşın, Kosova'nın bağımsızlığının tanınması hususunda AB genelinde tam bir mutabakat sağlandığını söylemek de mümkün değildir. Nitekim, İspanya ve Yunanistan (Birliğe sonradan katılan Slovakya,

Romanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de dahil olmak üzere) Kosova'nın bağımsızlığını tanımamışlardır.

AB'nin genelde Yugoslavya krizinde ve özelde de Kosova meselesinde ilk etapta etkisiz kalmasında ve bölgede barış ve istikrarı sağlayacak bir varlık gösterememesinde üye ülkeler arasındaki görüş farklılıklarının yanı sıra, sahadaki gelişmeleri yakından izleyecek mekanizmalara ve bölgeye yönelik güçlü ekonomik, siyasi ve askeri kaldıraçlara sahip olmamasının da etkisi olmuştur. Bosna-Hersek ve Kosova gibi hemen yanı başındaki bir coğrafyada yaşanan krizlerde temel belirleyici aktörün ABD ve NATO olması, AB'nin uyuşmazlıklara müdahale etmedeki yetersizliğini açıkça ortaya koyan kritik gelişmeleri teşkil etmiştir. Bu kapsamda, dış politikada uyum sağlamak yönünde adımlar atmakta olan AB, ayrıca Batı Balkanlar'daki etkinliğini artıracak ekonomik ve siyasi adımlara da yönelmiştir. Öncelikle bölgedeki aktörlerle siyasi diyaloğunu güçlendirmeyi ve ortak projeler geliştirmeyi hedeflemiş ve 1996 yılında AB ülkeleri ile Balkanlar'daki tüm ülkeleri bir araya getiren Royamount sürecini başlatmıştır. 1997 yılında benimsediği "Bölgesel Yaklaşım" politikası aracılığıyla da Batı Balkan ülkeleri ile ilişkilerin ilerletilmesi Kopenhag kriterleri doğrultusunda ekonomik ve siyasi koşullara bağlanmış, böylece bölgeye yönelik koşulluluk ilkesi[156] hayata geçirilmiştir. Bu gelişmeler, bölge ülkelerine yönelik bir üyelik taahhüdü anlamına gelmemekle birlikte, Avrupa değerlerinin benimsenmesi karşılığında AB ile bölge ülkeleri arasında güçlü ekonomik ve siyasi ilişkiler kurulmasına istekli olunduğu mesajını vermiş ve AB'nin bölge ülkelerinin politikalarındaki önemini artırmasına zemin hazırlamıştır. Bu kapsamda AB, Kosova'daki çatışmaların durdurulması hususunda 1999 yılında Paris/Rambouillet'de yapılan barış görüşmelerine Özel

[156] Koşulluluk ilkesi, AB'ye katılmak isteyen ülkelerin yerine getirmesi gereken koşullar ve bu koşullar çerçevesinde aday ülkelere sağlanan imtiyazlar olarak tanımlanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. S. İ. Gürsoy, G. Ü. Türedi, "Avrupa Birliği Genişlemesi'nde Koşulluluk İlkesi: Batı Balkanlar ve Türkiye", **Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi**, C. 9, S. 2, 2020, s. 365-366.

Temsilci Wolfgang Petritsch vasıtasıyla katılım sağlamış, ancak NATO müdahalesi gölgesinde yürütülen görüşmelerde önemli bir etkinlik yaratamamış ve görüşmelerde sonuca ulaşılamamıştır. Askeri baskı unsurlarının kullanıldığı Rambouillet görüşmeleri Sırp tarafının onayı dışında uyuşmazlığa dışarıdan müdahil olan NATO'nun zorlamasıyla gerçekleştirilmiş, görüşmelerde her iki tarafa da kabul etmeleri zor görülen çözüm önerileri dayatılmak istenmiş, tarafların önerileri dikkate alınmamış ve taraflar konuya dışarıdan müdahil olan aktörlerin istedikleri çerçevede bir anlaşmaya varmaları hususunda zorlanmışlardır.[157] Bu itibarla, Rambouillet görüşmelerinin zorlayıcı veya manipüle edici arabuluculuğun ötesine geçtiğini ve gerçek bir arabuluculuk çabası olmadığını savunmak mümkündür. Nitekim bu görüşte olan yazarlar bulunmaktadır.[158]

AB'nin Batı Balkanlar'a yönelik geliştirmekte olduğu ilk politikaların sonucunda Kosova meselesinde kendisine masada yer bulabilmesine karşın 1999 yılı itibariyle bölgede halen istenen etkinliği sağlayamadığını görmesi onu yeni bölgesel politika arayışlarına itmiştir. Bu çerçevede, Batı Balkanlar'daki etkinliğini artıracak somut düzenlemeleri hızla uygulamaya sokmaya başlamıştır. Bu kapsamda önce, AB'nin girişimleriyle ve Balkanlar'ın Avrupa-Atlantik ekseniyle bütünleştirilmesi düşüncesiyle, 1999 yılında hayata geçirilen "Güneydoğu Avrupa için İstikrar Paktı" ile bölge ülkelerinin demokratikleşmesi, ekonomik kalkınması ve güvenlik sorunlarının giderilerek istikrara kavuşturulmalarına katkı sağlanması hedefleri ortaya konmuştur.[159] 2000 yılında "İstikrar ve Ortaklık Süreci" başlatılarak, Batı Balkanlar'daki ülkelerin, bölgesel istikrarın sağlanması durumunda potansiyel AB adayı oldukları

[157] M. Turkes, G. Gokgoz, "The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration?", **East European Politics and Societies**, C. 20, S. 4, 2006, s. 674-676.
[158] M. Weller, "The Rambouillet Conference on Kosovo", **International Affairs**, C. 75, S. 2, 1999, s. 250.
[159] M. Turkes, G. Gokgoz, 2006, s. 677-678.

belirtilmiştir.[160] 24 Kasım 2000 tarihinde AB ülkelerinin yanı sıra Arnavutluk, Makedonya, Bosna-Hersek, Hırvatistan ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin de katılımıyla düzenlenen Zagreb Zirvesi'nde ise, söz konusu ülkelere koşulluluk ilkesi çerçevesinde AB'ye katılım perspektifinin verildiği teyit edilmiş, altı yıllık bir dönem için bölgeye 4,65 milyar Euro kaynak aktarılacağı ve bu ülkelerin ürünlerinin AB pazarına girişlerine kolaylıklar sağlanacağı deklare edilmiştir.[161] Zirvede ayrıca, adı geçen ülkelerin kolluk ve yargı personelinin eğitimine destek olunacağı belirtilerek, aralarında henüz diplomatik ilişki kurmamış olan ülkelerin diplomatik ilişki tesis etmelerinin önemi vurgulanmıştır.

Atılan tüm bu adımlar, AB'nin önce Slovenya ve Hırvatistan'ın bağımsızlıkları sürecinde, ardından Bosna Savaşı'nda ve son olarak da Kosova meselesinde kriz yönetimi ve arabuluculuk alanındaki başarısızlığından dersler çıkardığını, ortak dış politikayı güçlendirecek kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmekte olduğu bu dönemde ayrıca bölgedeki krizlerde etkinlik sağlayabilmek için siyasi ve ekonomik araçlar oluşturmaya çabaladığını göstermektedir. Bu kapsamda, genişleme perspektifini adım adım Batı Balkanlara yayarak bu ülkeler üzerinde koşulluluk çerçevesinde etkinliğini artırmayı hedefleyen AB'nin, bu ülkelerin kamu düzenlerinin oluşturulmasında ve ekonomik kalkınmaları ile dış ticaretlerinde temel aktör olma hedefini de benimsediği açıkça anlaşılmaktadır. Öte yandan, Zagreb Zirvesi'nde bölgedeki ülkeler arasında diplomatik ilişkilerin tesis edilmesine vurgu yapılmış olması, AB'nin uyuşmazlıkların çözümünde bir süredir geride kaldığı arabuluculuk girişimlerini tekrar canlandırmaya hazırlandığına da işaret etmiştir.

[160] Ayrıntılı bilgi için bkz. Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council, 19–20 June 2000.
[161] Ayrıntılı bilgi için bkz. Zagreb Summit Final Declaration, 24 Kasım 2000.

Batı Balkanlar'a yönelik izlenen bu genel politikaların yanı sıra Kosova özelinde bakıldığında ise AB, 1999 yılından itibaren KFOR ve UNMIK misyonlarına katılım sağlayarak Kosova'nın uluslararası yönetiminde söz sahibi olmuş, üye ülkeler vasıtasıyla Kosova'da asker ve polis görevlendirmesi yapmış, Kosova ürünlerinin AB pazarına girişine imkan tanımış, Kosova'nın yeniden imarı ve Kosova halkının insani ihtiyaçları için kaynak aktarımında bulunmuştur.[162] AB böylece ülkenin siyasi yönetiminde, güvenliğinde ve ekonomik kalkınmasında önemli bir söz sahibi olma arayışında olduğunun sinyallerini vermiştir. Ayrıca, henüz bağımsız olmadığı bu dönemde İstikrar ve Ortaklık Süreci'ne resmen sokulamayan Kosova'nın fiilen süreçte yer alabilmesi için "İstikrar ve Ortaklık Süreci İzleme Mekanizması" oluşturularak Kosova'nın da koşulluluk ilkesi çerçevesinde AB ile bütünleşme iradesine bağlı kalması hedeflenmiştir. Diğer yandan ise, Yugoslavya'ya yönelik ekonomik yaptırımlar ve hava ambargosu uygulamak suretiyle Sırp yönetimi nezdinde caydırıcılığını güçlendiren AB, ayrıca 2005 yılında Sırp tarafı ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakerelerini başlatarak olası barış görüşmelerinde Sırbistan üzerinde de etkinlik kazanma imkanı yakalamıştır.

Kosova meselesinde etkin bir aktör olma yolunda atılan bu adımların neticesinde AB, Kosova konusunda yapılacak görüşmelerde arabulucu olarak yer almasının zeminini hazırlamıştır. Nitekim, 2005 yılında Yüksek Temsilci Solana ve Komisyon'un Genişlemeden Sorumlu Komiseri Rehn tarafından hazırlanan Ortak Rapor'da, Kosova'nın geleceğinin belirleneceği çabalarda AB'nin hayati bir rol oynaması yönünde yaygın bir beklenti oluştuğu, bu kapsamda AB'nin yürütülecek müzakerelere

[162] C.C. Muguruza, "The European Union and Humanitarian Intervention in Kosovo: A Test for the Common Foreign Policy", F. Bieber ve Z. Daskalovski (eds), **Understanding the War in Kosovo**, London: Fransk Cass Publishers, 2005, s. 242-243.

dahil olacağı belirtilmiştir.[163] Bu doğrultuda, Kosova'nın nihai statüsüne ilişkin olarak 2006 yılında BM Özel Temsilcisi Martti Ahtisaari başkanlığında yürütülen görüşmelere AB temsilcileri de arabuluculuk sürecini desteklemek amacıyla oluşturulan BM Özel Temsilcisi'nin ekibinde (UNOSEK) yer almak suretiyle iştirak etmişlerdir.[164] Görüşmeler, hem taraflar arasında Viyana'da arabulucuların da katılımıyla doğrudan, hem de UNOSEK uzmanlarının Belgrad ve Priştine'de taraflarla yürüttükleri mekik diplomasisi şeklinde iki farklı yöntemle gerçekleştirilmiştir. Bu görüşme diplomasisine AB destekleyici arabulucu rolüyle dolaylı katılım sağlamıştır. Ancak, AB'nin yıllardır uygulamakta olduğu politika kapsamında Sırbistan ve Kosova'yı koşulluluk ilkesi çerçevesinde Avrupa ile bütünleşme sürecine angaje edebilmiş olması bağlamında uluslararası toplum, görüşmelerde AB'nin de yer almasına büyük önem atfetmiştir.[165] Zira, AB'nin dolaylı da olsa görüşmelere destek vermesi halinde tarafların çözüme ulaşmak için daha kolay tavizler verebilecekleri düşünülmüştür. Fakat, Kosova'nın bağımsızlık dışında bir alternatifi, Sırbistan'ın ise bağımsızlığı kabul etmediği ve her iki tarafın da pozisyonlarından yeterince taviz vermediği görüşmeler sıfır toplamlı bir oyuna dönüşmüş ve sonuçsuz kalmıştır.

Taraflar arasında yürütülen görüşmelerden sonuç alınamaması üzerine BM Özel Temsilcisi Ahtisaari, Kosova'nın nihai statüsüne dair önerilerini içeren planını taraflara sunmuştur. Kosova'nın uluslararası denetim sürecine tabi tutulmak şartıyla bağımsızlığını öneren Ahtisaari Planı[166], Kosova'nın yanı sıra Kosova Temas Grubu ülkelerinden ABD, İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya tarafından da desteklenirken,

[163] Ayrıntılı bilgi için bkz. Summary note on the joint report by EU High Representative for the CFSP and EU Commissioner for Enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo, 14 June 2005.
[164] M. Weller, "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo", **International Affairs**, C. 84, S. 4, 2008, s. 664-665.
[165] S. Vukovic, 2016, s. 141.
[166] Summary of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, **US Department of State Archive**, https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/101244.htm, (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).

Sırp tarafı ve BM Güvenlik Konseyi'nde veto kartını elinde bulunduran Rusya tarafından ise kabul görmemiştir. Bu defa, AB, ABD ve Rusya'nın oluşturduğu Troyka arabuluculuğunda iki taraf arasında yeni tur görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler Brüksel'de yapılmış olup, AB ilk kez Kosova meselesinde en büyük sorumluluğu üstlenen aktör olarak ortaya çıkmıştır.[167] Troyka ülkelerinin ikisi ABD ve Rusya'nın çıkarlarının çatıştığı ve karşılıklı olarak Kosova ve Sırbistan'ı savundukları bu süreçte AB, Özel Temsilci Wolfgang Ischinger vasıtasıyla katıldığı müzakerelerde çözüm üreten arabulucu rolünü üstlenerek tarafların farklılaşan istek ve beklentilerine uygun alternatif senaryolar geliştirmeye ve süreci dengelemeye çalışmıştır. Örneğin, Kosova'nın bağımsızlığı üzerinden bir uzlaşıya varılamayacağı anlaşılınca, iki ülkenin gevşek bir ortaklık üzerinden bir arada tutulup tutulamayacağını sorgulamış, yine çözüme ulaşılamayınca nihai statü konusunu kenarda tutup iki toplum arasında olası işbirliği senaryolarını gündeme alabilmiştir. Ancak, tarafların pozisyonlarından esneklik göstermekte isteksiz davranmaları ve Trokya üyeleri ABD ile Rusya'nın da tarafları çözüme teşvik etmemeleri nedeniyle müzakereler bir kez daha başarısızlıkla sonuçlanmış ve Kosova tek taraflı bağımsızlık ilanında bulunmuştur.

Kosova'nın bağımsızlığına giden sürecin AB'nin arabuluculuk çabaları açısından analizi yapıldığında, AB'nin genelde Yugoslavya ve özelde Kosova meselesinde üye ülkeler arasında politika uyumunu sağlayamadığı ilk dönemlerde sahada ve masada var olamadığı görülmektedir. Üye ülkelerin pozisyonlarının büyük oranda uyumlaştırıldığı ve ortak dış politikanın da hayata geçirildiği dönemden itibaren ise AB, bölgeye yönelik uygulamaya başladığı siyasi ve ekonomik politikalar sayesinde öncelikle sahada konumunu güçlendirmeyi hedeflemiştir. Sahada ve taraflar üzerinde adım adım etkinlik yakalamaya çalışan AB, Kosova uyuşmazlığının çözümü hususunda diplomatik çabalarına 1999 yılında Rambouillet görüşmelerine katılarak başlayabilmiştir.

[167] Ibid, s. 145.

Uluslararası arabuluculuk tanımlamalarına uygun olmadığı savunulabilecek olan bu görüşmelerde etkinlik yakalayamayan ve bölgede halen oyun değiştirici etkisi olmadığını gören AB'nin, bu tarihten itibaren Batı Balkanlar'a ve Kosova'ya yönelik kapsamlı politikalar ile ekonomik ve siyasi angajmanını yoğunlaştırdığı görülmektedir. Uygulanan bu kapsamlı dış politika ile gerek Kosova gerek Sırp yönetimi nezdinde sağladığı ekonomik ve siyasi kaldıraçların etkisiyle önce 2006 yılındaki müzakere sürecine dolaylı olarak destekleyici arabulucu rolünde, ardından ise 2007 yılındaki görüşmelere bu defa doğrudan ve lider arabulucu rolünde katılım sağlayan AB, bağımsızlık sürecinde yürütülen çoğul arabuluculuğun aktörleri arasında yer alabilmiştir. Bu dönemde, az sayıda Birlik üyesinin Kosova'nın bağımsızlığını tanımamasına rağmen Birlik genelinde Kosova'nın bağımsızlığının desteklenmesi yönünde politikalar izleyen AB'nin iki taraf arasında nötr olmadığı görülmektedir. Ancak, Kosova krizine müdahil olan Rusya ve ABD gibi iki küresel gücün farklılaşan çıkarlarının çatıştığı Kosova krizinde, daha dengeli bir üçüncü aktör olarak Sırbistan ve Kosova'nın her ikisinin de güvenini sağlayan AB, arabulucu rolünü üstlenebilmiştir. Bu kapsamda, 1999 yılına kadar hemen yanı başındaki Batı Balkanlar bölgesinde söz sahibi olamadığı krizlerin çözümünü NATO ve ABD'ye havale etmek durumunda kalan ve Rusya'nın da bölgede oyun değiştirici etkisini kıramayan AB'nin, Kosova meselesine arabulucu olarak dahil olmasında hem yakın coğrafyasındaki krizlerden olumsuz etkilenerek zarar görmeme düşüncesiyle savunmacı çıkarlarının hem de bu bölgedeki söz söyleme kapasitesini artırarak diğer küresel aktörlerin etkinliğini dengelemek amacıyla genişlemeci çıkarlarının eşit şekilde rol oynadığını söylemek mümkündür.

AB, taraflar üzerinde elde ettiği kaldıraçlardan öncelikle arabuluculuk konumunu elde etmek ve ardından bu konumunu güçlendirmek için yararlanmıştır. Bununla birlikte, elindeki manivelaları kullanarak manipüle edici veya zorlayıcı bir arabuluculuk yürütmek yerine tarafların ikna olacakları çözümleri üretmeyi hedefleyen arabuluculuk

stratejisi benimsemiştir. Bu dönemde, uyuşmazlığın tarafları nezdinde etkili iki güç olarak ABD ve Rusya'nın da arabuluculuk sürecinin bir parçası olmasının AB'nin manipüle eden arabuluculuk yapmasına imkan tanımadığı da açıktır.

Bu süreçte AB'nin arabulucu olmasının önemi, tarafların yanı sıra uluslararası camia tarafından da kabul edilir hale gelmiştir. Dolayısıyla, AB'nin Kosova ve Sırbistan'ı AB ile bütünleşme sürecine tamamen dahil ederek başarılı bir strateji izlediği açık bir şekilde ortadadır. Yugoslavya krizinin başından bu yana bölgede ABD ve NATO'nun askeri güç vasıtasıyla, Rusya'nın ise siyasi gücü ve BM Güvenlik Konseyi'ndeki veto kartı sayesinde elde ettiği etkinliği, AB'nin ağırlıklı olarak ekonomik ve siyasi güç unsurlarıyla kısmen dengelemeyi başardığı söylenebilir. AB'nin bu bağlamda ayrıca, uyuşmazlığın her iki tarafını da ekonomik ve siyasi güç unsurlarıyla Avrupa ile bütünleşme sürecine angaje ederek eşit oranda destekleyen, herhangi bir tarafı kayırmayan tarafsız bir arabuluculuk gerçekleştirdiği görülmektedir. Tüm bu unsurlara rağmen, bu dönemdeki AB arabuluculuk çabalarının başarılı olmadığını da belirtmek gereklidir. AB her ne kadar taraflar nezdinde elde ettiği kaldıraçlar sayesinde arabuluculuk masasındaki yerini zaman içinde güçlendirmiş olsa da, çözüme ilişkin bir anlaşmaya varılması, taraflar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi veya hafifletilmesi hususunda herhangi bir sonuç elde edememiştir. Bunda, uyuşmazlığın taraflarının ve tarafların hamisi konumundaki küresel güçlerin taviz vermekten uzak, uzlaşmaz tutumları temel belirleyici etken olmuştur. Son olarak, 2006 yılındaki görüşmelere uzman seviyesinde, 2007 yılındaki görüşmelere ise Özel Temsilcisiyle katılan AB'nin Kosova meselesinde henüz Yüksek Temsilci seviyesinde bir arabuluculuk girişimi içinde bulunmamış olduğu da dikkat çekmektedir. Krize henüz Yüksek Temsilci düzeyinde müdahalede bulunulmamasında, lider arabuluculuk rolü üstlenilmiş olsa dahi krizin gidişatını belirleyecek temel aktörlerin halen ABD ve Rusya olarak değerlendirilmesi, bu bağlamda da elde edilecek olası başarısız bir arabuluculuk

girişiminin Yüksek Temsilci nezdinde AB ortak dış politikasına mal edilmemesi düşüncesinin yattığı savunulabilir.

1.3. Avrupa Birliği'nin Kosova'nın Bağımsızlığından Sonraki Arabuluculuk Girişimleri / Belgrad-Priştine Diyalog Süreci

1990'ların sonundan itibaren bir yandan ortak dış politikanın uygulanmasında ilerleme sağlayan, diğer yandan ise Batı Balkanlar bölgesindeki ekonomik ve siyasi ağırlığını güçlendiren AB'nin Kosova'ya yönelik angajmanı 2008 yılındaki bağımsızlık ilanından sonra da yoğunlaşmaya devam etmiştir. Bu çerçevede, Kosova'da AB normlarına uygun ve istikrarlı bir devlet yapısı oluşturulmasını hedefleyen AB, Kosova'da Hukukun Üstünlüğü Misyonu'nu (EULEX) 2008 yılında ODGP kapsamındaki en büyük sivil misyon olarak hayata geçirmiş ve aynı yıl Kosova'nın uluslararası yönetimini BM misyonu olan UNMIK'ten EULEX aracılığıyla devralmıştır. Böylece Kosova'da kolluk, yargı ve gümrük düzenlerinin oluşturulmasında belirleyici konuma gelmiştir. AB ayrıca, 2008 yılından sonra aralıksız olarak Kosova Özel Temsilcisi görevlendirmesi yapmak suretiyle sahadaki gelişmeleri yakından izlemiş ve Kosovalı aktörlerle siyasi diyaloğunu canlı tutmuştur. Diğer yandan Sırbistan ile ilişkilerini geliştirmeye de devam eden AB, bu ülke ile 2008 yılında İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nı imzalamış ve 2009 yılında Sırbistan vatandaşlarının Schengen bölgesine vizesiz girişlerine imkan tanımıştır. Sırbistan aynı yıl AB'ye tam üyelik başvurusunda da bulunmuştur. Bu vesileyle AB, Kosova meselesinin tarafları nezdinde kaldıraçlarını güçlendirmiş ve Kosova'nın geleceğine dair etkinliğini önemli ölçüde pekiştirmiştir. Bu dönemde AB'nin elini zayıflatan bir unsur ise, Kosova konusunda üye ülkeler arasında tam bir mutabakat bulunmaması ve beş üye ülkenin[168] Kosova'yı tanımaması olmuştur. Ancak AB, bu sorunu AB belgelerinde Kosova'ya ilişkin

[168] Bu ülkeler İspanya, Yunanistan, Slovakya, Romanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'dir.

işlemlerin, Kosova'nın bağımsızlık ilanına dair Uluslararası Adalet Divanı görüşü ve 1244 (1999) sayılı BMGK kararıyla uyumlu olarak gerçekleştirildiğini ve yapılan işlemlerin Kosova'nın statüsüne dair pozisyonlara halel getirmeyeceğini vurgulamak suretiyle aşmakta, üye ülkelerin olası engellemelerinin önüne geçmektedir.

Kosova'nın bağımsızlık ilanı sonrasında Sırbistan ile uyuşmazlığın devam etmesi, AB'nin yakın coğrafyasında bir risk unsuru yaratmaya devam etmiştir. Bu nedenle iki ülke arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi AB'nin gündeminde önemli bir yer tutmuştur. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, 2008 yılından itibaren arabuluculuk konusunu ODGP'nin öncelikli unsurları arasında gören ve kabul ettiği konsept belgesiyle arabuluculuk çabalarına daha kurumsal bir yaklaşım getiren AB, 2010 yılında Uluslararası Adalet Divanı'nın Kosova'nın bağımsızlığı hakkındaki kararını açıklamasından sonra, Kosova meselesini öncelikle Politika ve Güvenlik Komitesi'nde ele almış, yapılan değerlendirmeler sonucunda iki ülke arasındaki diyalog sürecine destek sağlanması kararı alınmış ve karar kamuoyuna deklare edilmiştir.[169] Bu açıklamanın ardından AB tarafından BM Genel Kurulu'na sunulan ve Sırbistan'ın da eş-sunucusu olduğu (Kosova'nın BM üyesi olmaması sebebiyle eş-sunucu olamadığı) bir karar taslağında, AB'nin Sırbistan ile Kosova arasında bir diyalog sürecini kolaylaştırmasından memnuniyet duyulacağı belirtilmiştir.[170] 9 Eylül 2010 tarihinde kabul edilen bu karar, Kosova'nın bağımsızlığından önceki AB arabuluculuk girişimlerinden farklı olarak bu defa AB'nin arabuluculuk rolünü tarafların daveti üzerine üstlenmiş olduğu şeklinde yorumlanabilir.

2010 yılı Aralık ayında Kosova'da seçimler yapılmış ve yeni hükümet oluşturulmuştur. Böylece, 2012 yılında Sırbistan'da gerçekleştirilecek seçimlere kadar

[169] J. Bergmann, 2020, s. 111.
[170] Ayrıntılı bilgi için bkz. Resolution adopted by the General Assembly 64/298 (9 September 2010).

her iki tarafta da iç siyasetin sakin seyredeceği bir dönem başlaması üzerine, AB arabuluculuğunda taraflar arasındaki görüşmeler 2011 yılı Mart ayında Brüksel'de başlatılmıştır.[171] Bu itibarla, AB'nin taraflar arasındaki görüşmeleri başlatmak için uygun zamanı beklediği görülmektedir. Önce Uluslararası Adalet Divanı kararının ortaya çıkmasıyla uyuşmazlığın arabuluculuk için olgunlaştığını değerlendirerek konuyu kendi kurullarında ele almış, ardından iki tarafın siyasi gündemlerinin sakinleşmesiyle de tarafları bir araya getirerek görüşmeleri başlatmıştır.

AB, "Belgrad-Priştine diyaloğu" olarak da tanımlanan görüşmelerde neo-fonksiyonalist bir yaklaşım geliştirmiş, önce teknik içerikli konuları çözüme bağlamayı, somut alanlarda atılacak adımların ardından hassasiyet arz eden siyasi içerikli konulara girilmesini ve böylece tarafların sürece bağlılıklarının korunmasını hedeflemiştir.[172] Bu kapsamda, 2012 yılı Şubat ayına kadar devam eden birinci tur görüşmelerde serbest dolaşım, gümrük düzenlemeleri, telekomünikasyon gibi teknik konular ele alınmıştır. AB'yi Yüksek Temsilci Ashton'ın Balkanlar danışmanı Robert Cooper, Kosova Özel Temsilcisi Fernando Gentilini ve Komisyon'un Genişlemeden Sorumlu temsilcilerinin aralarında olduğu bir ekip temsil etmiştir. Dolayısıyla, Kosova'nın bağımsızlığından, diğer bir ifadeyle arabuluculuk konsept belgesinin kabul edilmesinden önceki dönemlerde yürütülen bireysel AB arabuluculuk çabalarına nazaran bu dönemde artık çok daha kurumsal ve kapsamlı bir yaklaşım sergilendiği açıkça görülmektedir. Teknik görüşmelerde taraflar arasında pek çok konu çözüme kavuşturulabilmiş olup, görüşmeler Sırbistan'da seçim dönemine girilen 2012 yılı Şubat ayında kesintiye uğramıştır. Ancak, bu dönemde gerçekleştirilen görüşmelerde ele alınan 11 ana başlıktan 7'sinde tarafların uzlaşıya varmış olmaları itibariyle, AB'nin etkili ve oldukça

[171] J. Bergmann, N. Arne, 2013, s. 22-23.
[172] G. Visoka ve J. Doyle, "Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts", **Journal of Common Market Studies**, C. 54, S. 4, 862-877, 2016.

başarılı bir arabuluculuk sonucu elde ettiğinden söz edilebilir. Nitekim, AB 2012 yılı Ocak ayında Kosova ile vize muafiyeti görüşmelerini başlatarak ve Mart ayında ise Sırbistan'a aday ülke statüsü vererek süreçten duyduğu memnuniyeti tarafları ödüllendirerek göstermiştir.

Görüşmelerin ilk bir yıllık döneminde hızlı ilerleme kaydedilebilmesinin sebepleri arasında Sırbistan ve Kosova'daki iç siyasi durum da belirleyici rol oynamıştır. Sırbistan'da 2012'deki seçimlere kadar AB ile ilişkilere büyük önem atfeden Boris Tadiç'in cumhurbaşkanlığı görevini yürütmesi, Kosova'da ise AB arabuluculuğundaki görüşmelerde uzlaşıya varılmasını destekleyen Haşim Taçi başbakanlığındaki hükümetlerin görevde bulunması süreci kolaylaştıran önemli bir faktör olmuştur.[173] Bununla birlikte, önceki bölümlerde açıklandığı üzere, seçim dönemlerinden geçen tarafların kamuoyu baskısından çekinerek arabuluculuk süreçlerinden uzaklaşmaları sonucu Sırbistan örneğinde de karşılaşılan bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Sırbistan'da 2012 yılı Mayıs ayında gerçekleştirilen seçimlerden önce yönetimin ilgisinin seçim konularına odaklanması, "ayrılıkçı" Kosova'ya karşı tavizkar bir görüntü olarak algılanabilecek adımlardan kaçınılması ve yeni bir hükümetin oluşturulmasının zaman alması gibi nedenlerle görüşmeler durdurulmak zorunda kalınmıştır. Sırbistan'daki seçimlerin sonucunda Avrupa yanlısı Tadiç'in yerine, Kosova ile müzakerelerde şimdiye kadar fazla taviz verildiğini savunan milliyetçi Tomislav Nikoliç'in cumhurbaşkanlığı görevine seçilmesi ilk etapta müzakerelerin geleceği açısından endişeyle karşılanmış olsa da, Nikoliç liderliğindeki Sırbistan yönetiminin Kosova'daki Sırp toplumunun ayrıcalıklı haklara sahip olmasına odaklanmak suretiyle müzakere sürecine bağlı kalması sürecin devamını sağlamıştır.[174]

[173] J. Bergmann, 2020, s. 143-152.
[174] Ibid, s. 143-144.

Bu gelişmeler çerçevesinde, AB arabuluculuğunda yürütülen Belgrad-Priştine diyaloğunun yeni tur görüşmelerine 2012 yılı Ekim ayında başlanmıştır. AB, Sırbistan ve Kosova arasında üçlü formatta yürütülen görüşmelere ABD Büyükelçi Philip Reeker vasıtasıyla dışarıdan destek olmuş, Reeker görüşmelere doğrudan katılmamakla birlikte görüşmelerin marjında Sırp ve Kosovalı yetkililerle Brüksel'de bir araya gelerek tarafların çözüme teşvik edilmesinde rol oynamıştır.[175] AB'nin lider arabuluculuk yaptığı bu süreçte, ABD'nin destekleyici arabulucu rolü üstlendiği anlaşılmaktadır. Siyasi içerikli konuların ele alındığı ve iki ülke arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesinin hedeflendiği bu tur görüşmelerde iki tarafın hükümet başkanlarının Yüksek Temsilci Ashton arabuluculuğunda Brüksel'de bir araya gelmeleri, taraflar arası ilişkilerin ilerletilmesi bakımından önemli bir zemin hazırlamıştır. Görüşmelerin başlamasından yaklaşık iki ay sonra 11 Aralık 2012 tarihinde gerçekleştirilen AB'nin genişlemesi konulu Konsey toplantısında, Sırbistan ve Kosova'nın AB yolunda ilerleyebilmeleri ve AB'nin imkanlarından faydalanabilmeleri için iki ülke arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesine dair somut adımların görülmesi gerektiği açık bir şekilde vurgulanmıştır.[176] Bu kapsamda, 19 Nisan 2013 tarihinde Brüksel Anlaşması olarak da bilinen "İlişkilerin Normalleştirilmesinin Yönetilmesi İlkeleri İlk Anlaşması" parafe edilmiştir. Bu anlaşma ile Sırp nüfusun yoğunlukta olduğu Kosova'nın kuzey bölgelerindeki belediyelere Sırpların kendilerini yönetecekleri geniş haklar tanınmış olup, her iki taraf da diğer tarafın AB ile bütünleşme sürecine engel çıkarmayacağını Aralık 2012 Konsey kararları belgesinde yer verilen ifadelere uygun şekilde taahhüt etmiştir. Sırbistan henüz Kosova'yı tanımasa ve iki ülke arasındaki ilişkiler rayına oturtulmuş olmasa da, tarafların ortak bir belge etrafında bir araya gelebilmelerini başarmış olması açısından bu anlaşma kritik

[175] E. Pond, "Serbia Reinvents Itself", **Survival: Global Politics and Strategy**, C. 55, S. 4, 2013, s. 25.
[176] Ayrıntılı bilgi için bkz. Council of the European Union, **Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process**, 17604/12, 2012.

önemdedir. Ayrıca, söz konusu anlaşma ve anlaşmada kullanılan Konsey kararlarına paralel ifadeler, sürecin AB tarafından ne derece güçlü bir şekilde yönlendirildiğini ve tarafların AB ile ilişkilerine ve AB'nin arabuluculuğuna duydukları hayati ihtiyacı göstermiştir. Bu kapsamda, AB'nin son birkaç yılda taraflar üzerinde sahada elde ettiği etkinliği masaya yansıtarak, Kosova krizinin geçmişteki önemli aktörleri olan ABD, NATO ve Rusya'nın önünde net bir konum elde ettiği söylenebilir. Elde edilen bu güçlü konuma uygun olarak Yüksek Temsilci arabuluculuk görüşmelerine doğrudan katılmaya başlamıştır. AB, elindeki kaldıraçları tarafları sürece bağlı tutarak çözüme zorlayacak şekilde kullanmış, yani manipüle eden arabuluculuk stratejisi benimsemiştir. Böylece, masada adeta yeni bir taraf olarak yer almış ve görüşmelerin gidişatının temel belirleyicisi konumuna gelmiştir. Bu süreçte AB üyesi ülkelerin AB'nin Sırbistan ve Kosova'ya yönelik politikalarını destekleyen tutum takınmaları da AB'nin taraflar üzerindeki etkinliğini güçlendirici etki yaratmıştır.[177] Almanya ve İngiltere başta olmak üzere üye ülkelerin Sırbistan ve Kosova ile temaslarında AB politikalarını destekleyen ve bu ülkelerin AB ile bütünleşmelerini diyalog sürecinin başarısına endeksleyen beyanları AB'nin bu ülkeler nezdindeki nüfuzunu artırmıştır. Bu kapsamda Sırbistan ve Kosova, AB'nin sunduğu genişleme perspektifi, vize muafiyeti, ticari imtiyazlar, diğer mali ve siyasi destekler gibi ödüllerden yararlanma gayesiyle AB'nin isteklerini karşılayarak uzlaşıya varmayı hedeflemişlerdir.

2014 yılında her iki ülkede yapılan seçimler ve ayrıca Avrupa Parlamentosu için gerçekleştirilen seçimler nedeniyle üç tarafın da süreçten uzaklaşması söz konusu olmuş ve bir kez daha ara verilen görüşmeler, bu defa Yüksek Temsilcilik görevine gelen Mogherini'nin arabuluculuğunda yine siyasi düzeyde 2015 yılında canlandırılmıştır. Sırbistan'la AB'ye katılım öncesi tarama süreçlerinin yürütüldüğü ve Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakerelerinin yürütülerek anlaşmanın imzaya hazır hale

[177] J. Bergmann, N. Arne, 2013, s. 21.

getirildiği bu dönemde yapılan görüşmeler neticesinde, 25 Ağustos 2015 tarihinde Sırbistan ile Kosova arasında dört farklı alanda daha anlaşmaya imza atılmıştır. Bu anlaşmalardan ikisiyle, Kosova'daki Sırp toplumuna tanınan yönetimsel ayrıcalıkları genişleterek Sırbistan ile bağlarını güçlendiren düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve Kosova'ya Sırbistan'dan ayrı bir uluslararası telefon kodu verilmesi hususlarında uzlaşıya varılmış olması özellikle önem taşımaktadır. Zira, ilki Kosova tarafında ikincisi ise Sırbistan tarafında hassasiyet arz eden bu iki konuda tarafların uzlaşıya varabilmiş olmaları AB'nin manipülatif stratejisinin başarılı bir sonucu olarak okunmalıdır.[178] AB, bu gelişmenin ardından Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nı imzalarken, Sırbistan ile de katılım müzakerelerini başlatarak tarafları bir kez daha ödüllendirmiştir.

İki ülke arasında 2015 yılına kadar pek çok belgeye imza atılmasının ardından, bu dönemden itibaren söz konusu anlaşmaların hayata geçirilmeleri yeni bir tartışma konusu olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. 2016 yılından itibaren Sırp yönetimi, Kosova tarafına Kosovalı Sırplara kendilerini temsil edecek bir başkan atama, meclis oluşturma ve bayrak belirleme gibi yönetimsel ayrıcalıklar tanıyan düzenlemeleri hayata geçirme çağrısı yaparken, Kosova yönetimi ise ülkedeki muhalefetin tepkisinden de çekinerek bu düzenlemeleri öteleme yoluna başvurmuştur. Bu çerçevede, iki taraf arasındaki söylemin gerginleştiği ve tansiyonun giderek yükseldiği 2017 yılından itibaren AB Yüksek Temsilcisi arabuluculuğunda yapılan çeşitli görüşmelerden önemli bir sonuç elde edilememiştir. Sırbistan'ın Kosova'nın uluslararası platformlara yaptığı üyelik başvurularını engellediği bu dönemde, Kosova ise Sırbistan'a yönelik gümrük tarifeleri gibi ekonomik tedbirler almaya başlamıştır. Bu dönemde, AB Yüksek Temsilcisi'nin taraflar arasındaki arabuluculuk girişimlerinden süreci olumlu yönde dönüştürecek bir

[178] İmzalanan diğer iki anlaşma, elektrik enerjisi üretim ve dağıtımı ile Sırpların yoğunlukta olduğu Mitroviça bölgesindeki İbar Nehri Köprüsü'nün ortak kullanımını düzenleyen belgelerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. https://balkaninsight.com/2015/08/26/serbia-kosovo-reach-four-key-agreements-08-26-2015/ (Son erişim tarihi: 03.05.2021).

netice elde edilememiştir. Buna karşın, ABD Başkanı Trump 2019 yılında Kosova barış görüşmeleri için Özel Temsilci görevlendirmesi yaparak, AB'nin etkinliğini yitirmekte olduğu Kosova meselesinde ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda, ABD Özel Temsilcisi Richard Grenell arabuluculuğunda yürütülen görüşmeler neticesinde taraflar ekonomik ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde uzlaşmışlar ve 2020 yılı Eylül ayında Washington'da bu konudaki anlaşmayı imzalamışlardır.[179]

AB'nin, Kosova'nın bağımsızlığı sonrasında başlattığı Belgrad-Priştine diyalog sürecinin analizi yapıldığında, genişleme perspektifi başta olmak üzere ekonomik ve siyasi manivelaları sayesinde her iki tarafı da belirli bir dengede tutarak müzakere sürecine bağlı tutmayı başardığı, dolayısıyla taraflar arasında tarafsız bir arabuluculuk yürütmeye devam ettiği görülmektedir. AB, taraflara sağladığı çıkarların etkisiyle lider arabulucu rolünü güçlü bir şekilde üstlenmiş; ABD ve Rusya'nın etkinliğini tamamen kırarak manipüle eden arabuluculuk stratejileri ile tarafların kendi istediği istikamet ve takvimde çeşitli anlaşmalara razı olmalarını sağlamıştır. Bu kapsamda, AB'nin ilk etapta etkili bir arabuluculuk gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak, AB'nin ödüllerinden yararlanma isteğiyle tarafların kabul ettikleri anlaşmaların hayata geçirilmesinde iç siyasi gelişmelerin de etkisiyle zorluklarla karşılaşılması, diyalog atmosferini olumsuz etkilediği gibi tarafların arabuluculuk sürecine bağlılıklarını da zayıflatmıştır. Bu kapsamda, tarafların yeterince memnun edilemediği bu sürecin giderek uzaması da AB'nin Belgrad-Priştine diyaloğunun ilk yıllarındaki etkili arabuluculuk çabalarının ilerleyen yıllarda etkisini yitirmesine neden olmuştur. Bu itibarla, AB arabuluculuk çabalarının oldukça uzun bir zaman dilimine yayılması sebebiyle verimli olmadığı da görülmektedir. Tüm bu unsurlar bir arada değerlendirildiğinde, AB'nin Kosova'nın bağımsızlığından sonra yürüttüğü arabuluculuk çabalarının ilk etapta sağlanan kısmi

[179] Reuters, "Trump lauds economic steps between Serbia and Kosovo", https://www.reuters.com/article/usa-serbia-kosovo-int-idUSKBN25V2LX (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).

başarılara rağmen, sürecin geneli ele alındığında verimsiz, tarafları memnun etmeyen ve kapsamlı bir çözümü sağlamayan başarısız bir girişim olarak kaldığı anlaşılmaktadır. Nitekim, 10 yılın ardından gelinen noktada tarafların sürece bağlılıklarının zayıflamış ve AB'nin lider arabuluculuk rolünün son dönemde ABD tarafından sınanmış olması da bu hususu doğrulayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Avrupa Birliği'nin Gürcistan'da Çatışan Taraflar Arasındaki Arabuluculuk Çabaları

2.1. Uyuşmazlığın Tarihsel Arka Planı

Gürcistan ile Abhazya ve Güney Osetya arasında, Rusya'nın da doğrudan dahil olduğu uyuşmazlık uzun bir geçmişe sahiptir. Gürcistan ve Abhazya, Sovyetler Birliği'nin kurulma sürecinde önce ayrı Sosyalist Cumhuriyetler olarak eşit statüde SSCB bünyesine katılmışlar; ardından 1931 yılında Stalin liderliğindeki Sovyet yönetimi tarafından Abhazya'ya Özerk Cumhuriyet statüsü verilerek Abhazya Gürcistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'ne bağlanmıştır. Kafkas Dağları'nın kuzeyinde yer alan ve Rus yönetimi altında bulunan Kuzey Osetya'dan coğrafi ve idari olarak uzun yıllar ayrı durumda olan Güney Osetya ise Birinci Dünya Savaşı sonrasında bağımsızlığını ilan etmiş olsa da, Kızıl Ordu işgali sonrasında Özerk Bölge (özerk cumhuriyete nazaran daha düşük seviyeli "otonom oblast" olarak) statüsüyle Gürcistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin bir parçası haline getirilmiştir. Abhazya'nın Gürcistan'a bağlanmasının ardından Abhazlar üzerinde Gürcüleştirme politikaları izlenmiş, bölgede uygulanan iskan politikalarıyla Abhaz nüfus azınlığa düşmüştür.[180] Bu politikalardan rahatsızlıklarını Sovyet yönetimine ileten Abhazlar, Gürcistan'a bağlandıkları dönemden itibaren ayrı bir cumhuriyet olarak tanınma taleplerini de dile getirmeye

[180] P. Kolsto, "Biting the hand that feeds them? Abkhazia–Russia client–patron relations", **Post-Soviet Affairs**, C. 36, S. 2, 2020, s. 143.

başlamışlardır. Abhazların rahatsızlıkları Sovyet yönetimince dikkate alınarak bazı alanlarda iyileştirmeler yapılsa da Gürcistan'dan ayrılma istekleri kabul edilmemiştir. Sovyetler Birliği döneminde Güney Osetya'da ise SSCB yönetiminin baskısıyla daha sakin ve istikrarlı bir dönem geçirilmiş olup, Osetler bölgede nüfus olarak çoğunluklarını korumuşlardır.[181]

SSCB'nin dağılma sürecine girmesi ve bölgede milliyetçiliğin yükselmesi çerçevesinde Gürcülerle Abhazlar ve Güney Osetler arasında çatışmalar başlamıştır. 1991 yılında Gürcistan'ın SSCB'den ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesine paralel olarak 1991 yılında Güney Osetya ve 1992 yılında Abhazya da Gürcistan'dan bağımsızlık ilanında bulunmuştur. Bunun üzerine Gürcistan, Güney Osetya ve Abhazya'ya askeri müdahalelerde bulunmuş olmasına karşın, Rusya'nın desteğini alaraksert bir direniş gösteren Güney Osetya ve Abhazya'dan büyük oranda geri çekilmek durumunda kalmıştır. Gürcistan ile ayrılıkçı bölgeler arasında Rusya, BM ve AGİT arabuluculuğunda yapılan görüşmelerde Güney Osetya ve Abhazya de facto yönetimleri bağımsızlıkta ısrarcı olmuşlar, ancak bu görüşleri Rusya ve toprak bütünlüğünden taviz vermeyen Gürcistan dahil uluslararası toplum tarafından kabul görmemiştir. Bununla birlikte Rusya'nın garantörlüğünde ateşkes anlaşmalarına varılabilmiştir. Bu dönemde Rusya'nın ağır baskısı altında kalan Gürcistan'ın, Rusya öncülüğünde oluşturulan ve başlangıçta dahil olmadığı Bağımsız Devletler Topluluğu ile Kolektif Güvenlik Anlaşması'na 1993 yılında katılmasına karşın Rusya'dan beklediği desteği görememiş olması Gürcistan'daki Rus karşıtlığını yükselten bir faktör olmuştur.[182] Nitekim Gürcistan, dış politikada Batı'ya yönelerek ABD, NATO ve AB ile ilişkilerini hızla geliştirmeyi hedeflemiştir. Dahası, yukarıda sözü edilen Rusya

[181] M.İ. Yapıcı, "Kafkasya'nın Sorunlu Bölgesi: Güney Osetya", **Orta Asya ve Kafkasya Dergisi**, C. 2, S. 3, 2007, s. 74.
[182] R. Yılmaz, "Bağımsızlık Sonrası Dönemde Rus-Gürcü İlişkileri ve Kırılma Noktaları", **Avrasya Etüdleri**, C. 38, S. 2, 2010, s. 28.

öncülüğündeki her iki oluşumdan da ilerleyen yıllarda ayrılmıştır. Bu eğilime uygun olarak, Gürcistan'da 2003 yılı Kasım ayında yaşanan Gül Devrimi sonrasında Rusya ile dengeli ilişkileri savunan Eduard Şevardnadze'nin yerine Batı ile ilişkilere önem veren Mikhail Saakaşvili'nin 2004 yılında Devlet Başkanlığı görevine gelmesi Rusya ile ilişkilerin daha da gerilmesine yol açmıştır. Saakaşvili, Gürcistan'ın tam olarak kontrol edemediği bir diğer özerk bölgesi olan Acara Özerk Cumhuriyeti'nin Başkanı Aslan Abaşidze üzerinde baskı kurarak adı geçenin görevden ayrılmasını sağlamış ve bu çerçevede iki aydan kısa bir süre içerisinde Acara'daki kontrolü tamamen ele geçirmiştir.[183] Bu gelişme, ülkenin yönetim bütünlüğünün Abhazya ve Güney Osetya'yı kapsayacak şekilde tamamen sağlanması hususunda Saakaşvili'nin cesaretlenmesini sağlayan önemli bir gelişmeye işaret etmiştir.[184]

Abhazya ve Güney Osetya'da zaman zaman yoğunlaşan silahlı çatışmalar yaşanmasına karşın, her iki bölgede konuşlandırılan ve Rus askerlerin büyük çoğunluğunu oluşturduğu uluslararası barış gücünün de etkisiyle statüko 2008 yılına kadar büyük oranda korunmuştur. Ancak, 2008 yılında Kosova'nın bağımsızlığının gündeme gelmesi Abhazya ve Güney Osetya uyuşmazlıklarında önemli bir kırılma noktasını teşkil etmiştir. Zira, Kosova'nın bağımsızlığına ve Batılı güçler tarafından tanınmasına karşı çıkan Rusya, bu bağımsızlığın tanınmasına misilleme olarak Abhazya ve Güney Osetya'daki yönetimlerin bağımsızlık ilanlarını tanıyabileceğini açıklamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde, her iki de facto yönetim de bağımsızlıklarının tanınması yönünde uluslararası toplum nezdinde lobi faaliyetlerine hız vermişlerdir. 3 Nisan 2008 tarihinde düzenlenen NATO Bükreş Zirvesi'nde Gürcistan'ın Avrupa-Atlantik yöneliminin memnuniyetle karşılandığının ve bu ülkenin gelecekte NATO üyesi olması hususunda mutabık kalındığının açıklanması ise, Rusya'yı daha da rahatsız eden ve bu

[183] R.D. Asmus, **A little war that shook the world: Georgia, Russia, and the future of the West**, New York: Palgrave Macmillan, 2010, s. 75.
[184] M.İ. Yapıcı, 2007, s. 82.

kapsamda Gürcistan'a müdahalede bulunarak Avrupa-Atlantik kurumlarıyla entegrasyonunun önüne geçme konusunda motive eden bir unsur olarak ortaya çıkmıştır.[185] Taraflar arasında gerginliğin giderek yükselmesi sonucunda, 8 Ağustos 2008 tarihinde Gürcistan Güney Osetya'da kontrolü sağlamak amacıyla askeri müdahale başlatmıştır. Rusya ise bu müdahaleye tepki göstererek Güney Osetya dahil Gürcistan'ın çeşitli bölgelerine askeri birliklerini göndermiştir. Gürcistan'ın uluslararası toplumun desteğini istemesi üzerine, AB Dönem Başkanı Fransa'nın Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin arabuluculuğuyla 16 Ağustos 2008 tarihinde ateşkes kararı alınmıştır. Ateşkes kararının ardından bölgede çatışmalar durmuş, ancak Rusya 26 Ağustos günü Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlığını tanıdığını ilan etmiştir.[186] Rusya'nın ardından az sayıda ülke de Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlık ilanlarını tanıma kararı almıştır.[187]

2.2. Avrupa Birliği'nin Abhazya ve Güney Osetya Konusundaki İlk Arabuluculuk Girişimleri

AB, 1993 yılında ODGP'nin hayata geçirilmesi ve 1999 yılında da ODGP Yüksek Temsilciliği pozisyonu oluşturulmasıyla uluslararası alanda çok daha aktif bir tutum benimseyerek farklı coğrafyalarda söz sahibi olma hedefi belirlemiştir. Bu kapsamda, 2000'li yıllardan itibaren Doğu yönünde genişlemeye hazırlanan ve Türkiye ile de katılım sürecini başlatan AB açısından artık komşu coğrafya haline gelmekte olan Güney Kafkasya da ilişkilerin geliştirilmek istendiği öncelikli bölgeler arasında yer almıştır. Nitekim, AB Güney Kafkasya'ya yönelik ilk Özel Temsilci atamasını 1

[185] E. Panchulidze, "Limits of Co-mediation: The EU's Effectiveness in the Geneva International Discussions", **College of Europe EU Diplomacy Paper**, 03/2020, s. 8.
[186] Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation-1246-26-08-2008, https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/327238 (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).
[187] 15 Nisan 2021 tarihi itibariyle Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlıklarını Rusya'nın yanı sıra Venezuela, Nikaragua, Nauru, Vanuatu ve Suriye tanımaktadır.

Temmuz 2003 tarihi itibariyle yapmış ve bölgedeki meselelerde rol oynamaya çalışmıştır. Keza, Gürcistan'daki Gül Devrimi ardından kabul edilen 8 Aralık 2003 tarihli Avrupa Güvenlik Stratejisi başlıklı Konsey kararında, AB'nin Doğu genişlemesi sonrasında komşu bölge konumuna gelecek olan Güney Kafkasya'daki sorunların çözümünde daha güçlü ve aktif bir pozisyon benimsemesinin gerekliliği vurgulanmıştır.[188] Bu doğrultuda 2004 yılında Güney Kafkasya bölgesini de içeren Avrupa Komşuluk Politikası hayata geçirilmiş ve politikanın kapsamına giren bölgelerde güvenlik, istikrar ve refahın geliştirilmesine katkı sunulması hedeflenmiştir. Böylece, komşu bölgelerle diyaloğun geliştirilmesi, bu bölgelere sağlanacak siyasi ve mali desteklerle karşılıklı ticaret ve yatırımların artırılarak ekonomik refahın yayılması ve AB ile her alanda bütünleşmenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu vesileyle, AB'nin komşu bölgelerden beklentileri olan demokrasi, hukukun üstünlüğü, güvenlik ve istikrar gibi konulardaki kaldıraçlarının bu bölgelere teşmil edilmesi de sağlanmıştır. Ayrıca, Yüksek Temsilci Solana aracılığıyla bölgedeki aktörlerle üst düzey ilişkiler korunarak, uyuşmazlıkların çözümü için temaslar sürdürülmüştür. Bu alt yapı ışığında Gürcistan'a yönelik angajmanını giderek güçlendiren AB, Saakaşvili'nin 2004 yılı başında iktidara gelmesinin ardından Gürcistan ile ilişkilerini hızla geliştirmeye devam etmiştir. Bu kapsamda, ODGP kapsamındaki ilk hukukun üstünlüğü misyonu olan Avrupa Birliği Gürcistan Hukukun Üstünlüğü Misyonu'nu (EUJUST THEMIS) 16 Temmuz 2004 tarihi itibariyle hayata geçirerek Gürcü adalet sisteminin reforma tabi tutulmasında önemli rol oynamış, Gürcistan'la ekonomik ve ticari ilişkilerini geliştirerek ülkenin ticaret ve ekonomik kalkınmasındaki payını artırmıştır.

Bu dönemde AB, Abhazya ve Güney Osetya'da ise enerji ve ulaştırma gibi çeşitli alanlarda yürütülen projelere mali destek sağlayarak bölgede yürütülen barış

[188] Ayrıntılı bilgi için bkz. Council of the European Union, **European Security Strategy**, 15895/03 - PESC 787, 8 December 2003.

görüşmelerine gözlemci olarak davet edilmeye başlamıştır. Bununla birlikte, AB'nin Gürcistan üzerinde ve özellikle de Abhazya ve Güney Osetya meselelerindeki etkinliği sınırlı kalmaya devam etmiştir.[189] Zira Rusya, Gürcistan'da Sovyet döneminden kalma dört askeri üssü ve Abhazya ile Güney Osetya'da bulunan barış gücü askerleri ile, diğer bir ifadeyle sert gücü sayesinde Gürcü yönetimi üzerindeki etkinliğini koruyabilmiştir. Gürcistan'ın talepleri doğrultusunda söz konusu askeri üslerin peyderpey kapatılması ve bu süreçte AB ve NATO'yla ilişkilerin aşamalı olarak güçlendirilmesi, Rusya'nın Gürcistan üzerindeki etkinliğinin AB ve NATO tarafından kısmen dengelenmesine, bu kapsamda da Gürcü yönetiminin Batı ile bütünleşme konusu da dahil olmak üzere her alanda daha serbest hareket edebilmesine imkan sağlamıştır. Nitekim, Gürcistan'ın Güney Osetya'ya askeri müdahalesi de Rusya'nın Gürcistan'da kalan son askeri üssü olan Batum Deniz Üssü'nü 2008 yılında tahliye etmesinin ardından gerçekleşmiştir. Gürcistan'ın müdahalesi öncesinde 2008 yılında taraflar arasındaki gerginliğin giderek yükselmesine uygun olarak, Yüksek Temsilci Solana Haziran ayı sonlarına kadar Gürcistan'da temaslarda bulunarak taraflar arasındaki arabuluculuk girişimlerini yoğunlaştırmış ve çatışmaların önüne geçilmesini sağlamayı hedeflemiş olsa da bu çabalarında başarı elde edememiştir.[190]

Gürcistan-Rusya savaşının başlamasının ardından, ilk olarak uluslararası toplumda ABD'nin krize müdahil olup olmayacağını sorgulanmıştır. Ancak, ABD'de görevinin son aylarında olan Başkan Bush'un yeni bir krize müdahale etmekteki isteksizliği ve ABD'nin olası bir müdahalesinin Rusya ile ilişkileri gerginleştirmesinden ve yeni bir Soğuk Savaş'a yol açmasından duyulan endişeyle geri planda kalması gözlerin AB'ye çevrilmesine neden olmuştur. ABD'nin bu isteksizliğine karşın, AB Dönem Başkanlığını yürüten Fransa'nın yaklaşımı ise tam tersi istikamette olmuştur.

[189] N. Tocci, "Conflict and reform in eastern europe", **The International Spectator**, C. 41, S. 4, 2006, s. 71-74.
[190] T. Forsberg ve A. Seppo, 2011, s.129.

Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin, ülkesi Fransa'nın ve AB'nin uluslararası imajını artıran bir lider olarak anılmak istemesi, Fransa'nın sürdürmekte olduğu dış politikasında uluslararası etkinliğini Rusya ile dengeli ilişkiler kurarak geliştirme isteğinde olması ve AB'nin Balkanlar'daki krizlerden sonra bir kez de Güney Kafkasya'da etkisiz kalmasının AB dış politikasını ciddi ölçüde zedeleyecek yeni bir gelişmeyi teşkil etme ihtimali çerçevesinde Sarkozy bu krizi bir fırsat olarak görmüştür.[191] Bu nedenle Sarkozy, AB liderleri nezdinde bir oydaşma dahi aramadan AB adına arabuluculuk fırsatlarını kollamaya başlamıştır. Sarkozy'nin arabuluculuk çabaları, diğer AB ülkelerinin liderleri tarafından da olumlu karşılanarak destek görmüştür. Bu kapsamda, Kosova'nın bağımsızlığına kadar Balkanlar'daki başarısız arabuluculuk tecrübesinin ardından, bu defa Güney Kafkasya'da da kriz yönetimi çabalarının boşa çıkarak ortak dış politika kapsamındaki itibarın zarar görmemesi ve Doğu genişlemesi sonrasında komşusu haline gelen bir bölgede çatışma riskinin getirdiği tehditlerle başa çıkılması düşüncesiyle AB adına savunmacı çıkarların arabuluculuk girişiminin başlatılmasında ağır bastığı görülmektedir. Bununla birlikte, Gürcistan konusunda uygulamakta olduğu siyasi ve ekonomik politikalardan yeterli verimi alamayan, Abhazya ve Güney Osetya sorunlarının çözümü için kurulan müzakere masasında ancak gözlemci olarak yer bulabilen ve Yüksek Temsilci'nin şahsi çabalarına dayanan arabuluculuk girişimlerinden netice alamayan AB'nin, Gürcistan-Rusya savaşının çıkmasının ardından bu bölgedeki etkinliğini artırma ve bölgesel aktörlerle ilişkilerini güçlendirme fırsatıyla genişlemeci çıkarlarının da kısmen rol oynadığı söylenebilir.

8 Ağustos 2008 günü çatışmaların başlamasının ardından AB Dönem Başkanı Fransa'nın Dışişleri Bakanı Bernard Kouchner, AGİT Dönem Başkanı Finlandiya'nın Dışişleri Bakanı Alexander Stubb ile birlikte Tiflis ve Moskova'da mekik diplomasisi yöntemiyle iki taraf arasında ateşkesin sağlanması hususunda arabuluculuk girişimlerini

[191] R.D. Asmus, 2010, s. 189-193.

başlatmışlar ve ilk olarak hazırladıkları ateşkes önerilerini Tiflis'te Saakaşvili'ye sunmuşlardır.[192] Çatışmaların öncesindeki duruma dönülmesini ve Gürcistan'ın toprak bütünlüğünün tanınmasını öneren taslak metin Tiflis yönetimince kabul edilmiştir. Ardından Rus tarafıyla Moskova'da yapılacak görüşmeye Sarkozy liderlik etmeye karar vermiş ve Gürcü tarafının kabul ettiği bir metnin Rus yönetimi tarafından kabul görmeyeceği düşüncesiyle farklı bir taslak üzerinden Rusya Federasyonu Devlet Başkanı Medvedev ile müzakereleri gerçekleştirmiştir.[193] Rus tarafıyla yapılan görüşmeler neticesinde, Rus, Gürcü, Oset ve Abhaz güçlerinin çatışmaları durdurmalarını, Rus ve Gürcü kuvvetlerinin çatışmalardan önceki duruma çekilmelerini, buna karşın Rus barış gücü kuvvetlerinin Güney Osetya'da gerekli görecekleri ilave güvenlik tedbirlerini almalarını ve Güney Osetya ile Abhazya'da istikrarın teminine dair uluslararası görüşmelerin başlatılmasını içeren bir anlaşma üzerinde mutabık kalınmıştır.[194] Gürcü tarafıyla mutabakata varılan ilk metinden farklı olarak bu yeni metinde, Gürcistan'ın toprak bütünlüğüne yönelik bir atıfta bulunulmamakta, dahası Rus barış gücüne Güney Osetya'da ilave tedbir alma imkanı tanınmaktadır. Gürcü tarafı açısından ilk metinden daha dezavantajlı bir içeriğe sahip olan ve Gürcü tarafını memnun etmeyen bu yeni metin, Rusya'nın ağır askeri baskısı altında zor durumda bulunan Gürcistan'a Fransa'nın da ateşkese bir an önce ulaşılması yönündeki telkiniyle 12 Ağustos 2008 tarihinde kabul ettirilmiştir.[195] Fransa Cumhurbaşkanı, her ne kadar AB tarafından resmi bir görevlendirme yapılmadan bu arabuluculuk girişimini yürütmüş olsa da 13 Ağustos 2008 tarihli AB Konsey kararında, yürütülen arabuluculuk girişimlerinin AB tarafından gerçekleştirildiği belirtilmiş ve Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy uzlaşılan barış planına "AB adına" ibaresiyle imza atmıştır. Bu çerçevede,

[192] J. Bergmann, 2020, s. 175-176.
[193] T. Forsberg ve A. Seppo, 2011, s. 125-126.
[194] Six Point Peace Plan - Documented by the Government of Georgia, https://smr.gov.ge/uploads/prev/9bbbc7.pdf (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).
[195] Ibid, s. 126.

Konsey kararı ve Sarkozy'nin barış planına attığı imza, gerçekleştirilen girişimlerin AB'nin uluslararası arabuluculuk çabaları olarak değerlendirilmesi gerektiğini göstermesi bakımından önemlidir.

İmzalanan barış planının uygulanması ve özellikle de geri çekilmelerin ne zaman ve nasıl yapılacağı hususunda Rusya, Gürcistan ve uluslararası toplum arasında görüş farklılıkları çıkması üzerine Rusya, Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlığını tanıdığını ilan etmiştir. Bu karar, Gürcistan, AB ülkeleri ve uluslararası toplumun geniş kesimleri tarafından eleştirilmiştir. AB ülkelerinin Gürcistan'ın toprak bütünlüğünü savundukları düşünüldüğünde, AB'nin Gürcistan ile Rusya arasında nötr bir arabulucu olmadığı açıktır. Buna karşın, AB'nin yürütülen arabuluculuk görüşmelerinde Gürcistan'ın isteklerini göz ardı ederek, bir an önce ateşkese ulaşılması suretiyle AB'nin dış politikadaki itibarının korunması ve Rusya ile ilişkilerin dengede tutulması hedefiyle, Rusya'nın kabul etmesi daha muhtemel senaryoları gündemde tuttuğu da görülmektedir. Ayrıca, Gürcü tarafıyla gerçekleştirilen ilk temasların Dışişleri Bakanı seviyesinde yapılmasına rağmen, Rus tarafıyla görüşmelerin doğrudan Devlet Başkanı seviyesinde başlatıldığı da bilinmektedir. Bu bakımdan, tarafların görüşleri bakımından nötr olmayan ve Gürcistan'a daha yakın konumda bulunan AB'nin, arabuluculuk sürecinde ise kendi çıkarlarını göz önünde bulundurarak tarafsız davranmadığı ve Rusya'nın hassasiyetlerini daha fazla göz önünde bulunduran bir tutum takındığı da belirtilmelidir. Bu kapsamda AB'nin çıkar odaklı bir arabuluculuk girişimi yürüttüğü vurgulanmalıdır.

Gürcistan konusundaki bu ilk arabuluculuk girişiminde, bir tarafta Rusya gibi önemli bir küresel gücün, diğer tarafta ise üzerinde istediği ölçüde etkinlik sağlayamamış olduğu Gürcistan'ın yer aldığı arabuluculuk görüşmelerinde AB'nin manipüle eden rol üstlenmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. AB'nin ilk etapta

savaşan tarafları mekik diplomasisi aracılığıyla buluşturarak iletişim sağlayan arabulucu rolünü, ardından ise Gürcü tarafını tam olarak memnun etmese de her iki tarafın da kabul edebileceği bir plan geliştirip tarafları uzlaştırarak çözüm üreten arabulucu rolünü üstlendiği söylenebilir. Gürcistan'ın tam olarak memnun olmadığı bu anlaşmayı kabul etmesinde, AB'nin telkinlerinden ziyade toprak bütünlüğünü ihlal eden Rusya'nın ağır baskısından bir an önce kurtulma isteğinin yer aldığı savunulabilir. Bu kapsamda, Gürcistan'ın AB'nin arabuluculuğunu taraflı tutumuna rağmen kabul edebilir görmesinde, içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulmasına, yani uyuşmazlığın çözümüne katkı sağlayabileceğine olan inancının ve bu kapsamda AB'ye olan güveninin yattığı söylenebilir. Nitekim AB bu süreçte kısa süre içinde ateşkesi sağlamak konusunda etkinlik sağlamıştır. Ancak, Gürcü yönetimince barış planında kayıtlı hususların Gürcistan'ın toprak bütünlüğünü yeterince korumadığı için uluslararası hukuka uygun ve adil bir plan olmadığının değerlendirildiği söylenebilir. Bu yüzden, etkili ve kısa süre içinde verimli bir arabuluculuk girişimi gerçekleştiren AB'nin, adil ve tarafları memnun eden bir anlaşmaya varılmasını sağlayamaması itibariyle başarılı olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Nitekim, barış planının imzalanmasına rağmen taraflar arasındaki silahlı çatışmaların durdurulması dışında ihtilafın hafifletilemediği ve planın hayata geçirilememesi itibariyle Rusya'nın ayrılıkçı bölgelerin bağımsızlığını kısa süre içinde tanıyarak uyuşmazlığı kalıcı hale getirmiş olduğu da görülmektedir. Bu arabuluculuk girişimiyle ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer bir nokta ise, savaş öncesindeki arabuluculuk denemeleri tamamen Yüksek Temsilci Solana'nın şahsi çabalarına dayanırken, savaş sonrasındaki girişimler ise üye bir ülke olarak Fransa tarafından idare edilmiştir. Dolayısıyla, bu dönemdeki arabuluculuk çabalarının AB'nin kurumsal yapısına dayanmadığı görülmektedir.

2.3. Uluslararası Cenevre Görüşmeleri

Rus güçlerinin Gürcistan topraklarından çekilmelerinin sağlanması hususunda Rus yetkililer ile Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy, AB Yüksek Temsilcisi Solana ve Komisyon Başkanı Barroso arasında yürütülen görüşmeler neticesinde, Rus güçlerinin Gürcistan'da konuşlandırılacak bir sivil AB Gözlem Misyonu (EUMM) nezaretinde ülkeden ayrılmaları konusunda uzlaşıya varılması üzerinde AB, Eylül ayı içerisinde gözlem misyonunu hayata geçirmiş ve ayrıca mevcut Güney Kafkasya Özel Temsilcisinin yanı sıra bir de Gürcistan Özel Temsilcisi görevlendirmesi yaparak sahadaki etkinliğini artırma gayreti içine girmiştir. Öte yandan, barış planında yer alan Abhazya ve Güney Osetya'da istikrar ve güvenliğin sağlanması hususunda uluslararası görüşmelerin gerçekleştirilmesine dair maddeye dayanılarak, 15 Ekim 2008 tarihinde Uluslararası Cenevre Görüşmeleri başlatılmıştır. Cenevre'de yürütülecek arabuluculuk görüşmelerinin AB'nin tekil arabuluculuğunda mı yoksa uluslararası toplumun daha geniş kesimlerinin de katılımıyla çoğul arabuluculuk yöntemiyle mi yapılması gerektiği konusunda AB içinde yapılan değerlendirmelerde, daha kapsayıcı ve meşruiyeti daha güçlü bir çözüme ulaşılması düşüncesiyle görüşmelerin AB, BM ve AGİT eş-arabuluculuğunda gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır.[196] ABD'li temsilcilerin de gözlemci olarak katıldıkları ve Gürcistan, Rusya, Abhazya ve Güney Osetya'dan yetkililerin bir araya getirildiği Uluslararası Cenevre Görüşmeleri o günden bu yana halen sonuçlandırılamamış olup, ilk başlardaki yoğun görüşme turlarının ardından ilerleyen zamanlarda yılda dört kez mutat olarak toplanılan bir forum halini almıştır. 2020 yılında başlayan Covid-19 pandemisi süresince bir yılı aşkın bir süre tamamen

[196] J. Bergmann, 2020, s. 178.

askıya alınan görüşmeler, 2021 yılı Mart ayından itibaren tekrar canlandırılmasına rağmen, yapılan son tur görüşmelerde de herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir.[197]

Uluslararası Cenevre Görüşmeleri, ayrılıkçı bölgelere uluslararası meşruiyet kazandırılmaması düşüncesiyle gayrı resmi formatta ve katılımcıların ülke ve bölgelerini temsil etmeden bireysel kapasiteleri çerçevesinde yürütülmektedir.[198] Görüşmelere AB adına Gürcistan Özel Temsilcisi başkanlığında Komisyon ve EUMM yetkililerinden oluşan bir heyet iştirak etmektedir (2011 yılından itibaren AB'nin Güney Kafkasya ve Gürcistan konusundaki iki ayrı Özel Temsilciliği tek bir pozisyon olarak birleştirilmiştir). BM ve AGİT'in de Özel Temsilci seviyesinde katıldıkları görüşmelere, genel olarak Rusya ve Gürcistan Dışişleri Bakan Yardımcısı, Abhazya ve Güney Osetya ise de facto Dışişleri Bakanı seviyesinde katılım sağlamaktadır. Gürcistan, görüşmeleri Abhazya ve Güney Osetya'daki işgalin sona erdirilerek bu bölgelerle geniş bir özerklik temelinde bütünleşmesinin sağlanmasına hizmet edecek bir fırsat olarak görürken, Rusya, Abhazya ve Güney Osetya ise Gürcistan'ın toprak bütünlüğü içinde bir çözüme yanaşmamaktadırlar. Öte yandan, Rusya kendisini uyuşmazlığın tarafı olarak değil, Gürcistan ile Abhazya ve Güney Osetya arasında bir kolaylaştırıcı olarak konumlandırmaya ve böylece Gürcistan'ı ayrılıkçı bölgeleri muhatap almaya zorlamaya çalışırken, Gürcistan ise Rusya'nın uyuşmazlığın doğrudan tarafı olduğunu savunarak, ayrılıkçı bölgeleri muhatap almadan sorunu Rusya ile çözmek istemektedir.[199] Dolayısıyla, tarafların arabuluculuk süreçlerindeki görüş ve konumlarına farklı bakışları sürecin ilerlemesini zorlaştıran temel faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, uyuşmazlığın taraflarından görüşmelere katılan temsilcilerin gerektiğinde pozisyonlarını değiştirebilecek veya taviz verebilecek derecede yüksek seviyede katılımcılar olmaması

[197] Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, https://www.osce.org/chairmanship/482499 (Son erişim tarihi: 26 Nisan 2021).
[198] N. Mikhelidze, "The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges", **Istituto Affari Internazionali**, C. 10, S. 25, 2010, s. 3.
[199] E. Panchulidze, 2020, s. 10.

ve arabulucuların da AB Yüksek Temsilcisi veya BM Genel Sekreteri gibi üst düzeyli isimler olmaması da sürecin etkinliğini kısıtlayan bir diğer faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tarafların keskin görüş ayrılıklarına sahip olmalarının yanı sıra, arabuluculuk yapan AB, BM ve AGİT'in Rusya başta olmak üzere tarafları ortak bir noktada buluşturmak için ellerinde gerekli kaldıraçların olmaması arabuluculuk sürecinden sonuç alınmasını zorlaştırmaktadır. Arabulucuların Rusya üzerinde kaldıraca sahip olmalarının aksine, Rusya'nın BM Güvenlik Konseyi'nde veto yetkisi olan bir küresel güç ve kararların oydaşmayla alındığı AGİT'e üye bir ülke olması, BM ve AGİT'in bu süreçteki etkinliğini önemli ölçüde sınırlamaktadır. AB açısından ise, üye ülkeler bazında Rusya ile çok boyutlu ilişkilere sahip olunması; bu kapsamda siyaset, ekonomi ve güvenlik boyutlu yoğun ilişkilerin geliştirilmiş olması ve Rusya'ya enerji alanında bağımlılık duyulması itibariyle Rusya ile ilişkiler hassasiyet arz etmektedir. Bu nedenlerle, AB'nin de Rusya üzerinde kayda değer bir kaldıraca sahip olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, AB'nin Uluslararası Cenevre Görüşmeleri sürecini başlatan ve BM ile AGİT'i de görüşmelere davet eden taraf olmasının yanı sıra, Gürcistan ile Abhazya ve Güney Osetya arasındaki bölgede konuşlandırılan AB misyonu EUMM'in bölgede tansiyonun düşürülmesinde oynadığı rolün de etkisiyle, eş-arabulucular arasında nispeten öne çıkan bir konumda bulunduğunu söylemek mümkündür.

AB-Gürcistan ilişkileri analiz edildiğinde ise, bu dönemde AB'nin Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında Gürcistan'a yönelik maddi yardımlarını artırarak ve Gürcistan'ın en büyük ticaret ortağı konumuna gelerek Gürcistan üzerinde etkisini güçlendirmiş olduğu görülmektedir. Ancak, AB'nin Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlık ilanlarını tanımaması ve bu bölgelere yönelik gerçekleştirmek istediği mali desteğin çoğu kez Rusya tarafından engelleniyor olması nedeniyle AB'nin de-facto

yönetimler üzerindeki kaldıraçları ve etkinliği oldukça kısıtlı kalmış durumdadır. AB ve diğer eş-arabulucuların Rusya ve de facto yönetimler üzerinde bir yaptırım gücüne sahip olmamaları, sürecin gidişatında arabulucuların etkin bir rol oynamasına imkan tanımadığı gibi, ayrılıkçı bölgelerin hamisi ve askeri gücüyle statükonun koruyucusu konumundaki Rusya sürecin temel belirleyicisi olma konumunu giderek güçlendirmektedir. Bu kapsamda, Uluslararası Cenevre Görüşmeleri'nde arabulucuların manipüle eden stratejiler benimsemeleri mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, arabulucular öncelikle hukuken birbirlerini tanımayan Gürcistan ile ayrılıkçı bölgeler arasında iletişimi kolaylaştıran arabulucu rolünü benimsemiş ve tarafları bir araya getirmeyi başarmışlardır. Diğer yandan ise, formül üreten arabulucu rolünü benimseyerek Rusya dahil tüm tarafların ikna olacakları çözüm senaryoları geliştirmeyi hedeflemişlerdir. Bu kapsamda örneğin, taraflar arasında güven artırıcı önlemlere dair AB'nin çeşitli önerileri taraflar arasında tartışılmış, bu önerilerden ihtilaflı bölgelerde Olay Önleme ve Müdahale Mekanizması'nın hayata geçirilmesi gibi bazıları kabul görmüştür. Böylece bölgesel istikrarın korunmasına kısmi katkılar sağlanabilmiştir.[200]

Rusya son yıllarda bölgedeki statükoyu güçlendirecek adımlar atmakta, Abhazya ve Güney Osetya yönetimleri ile askeri, siyasi ve ekonomik içerikli anlaşmalar imzalayarak bu bölgelerin ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Bu gelişmeler, Abhazya ve Güney Osetya yönetimlerinin ihtiyaç duyduğu desteğin Rusya tarafından sağlanmasına, bu yüzden de arabuluculuk süreciyle sonuca ulaşılmasına yönelik iradelerinin azalmasına neden olmakta ve süreci daha da zora sokan bir gelişmeyi teşkil etmektedir. Bu bakımdan Rusya, Abhazya ve Güney Osetya'nın arabuluculuk süreçlerine bağlılıkları giderek azalmaktadır. Nitekim, ilk başlarda yoğun şekilde gerçekleştirilen görüşmeler zamanla önemini yitiren mutat toplantılar halini almıştır. Uzun bir ara verilmesinin ardından 2021 yılında yapılan 52. tur görüşmelerde ise bazı konuların

[200] J. Bergmann, 2020, s. 181-198.

tarafların masaya dahi oturmaması nedeniyle müzakere edilememiş olması[201] bu durumu doğrulayan yeni bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, on iki yılı aşkın bir süredir yapılan görüşmelerde sorunun çözümüne yönelik önemli sonuçlar alınamamış olması, Gürcistan tarafının da sürece olan inancını giderek zayıflatmıştır. Zira, Gürcü yetkililer son dönemlerde AB yetkilileriyle temaslarında sıklıkla AB başta olmak üzere uluslararası toplumun mevcut uyuşmazlığın giderilmesi konusundaki çabalarını artırması çağrısında bulunmaktadırlar. Bu itibarla, Gürcü yönetiminin halihazırdaki gidişat içinde soruna çözüm bulunamayacağını kabullendiği görülmektedir.

Uluslararası Cenevre Görüşmeleri kapsamında AB içindeki uyumun analizi yapıldığında, üye ülkelerin uyuşmazlık konusundaki politika uyumlarının yüksek olduğu söylenebilir. AB üyesi ülkeler Gürcistan'ın toprak bütünlüğünden yana güçlü bir şekilde tutum almışlar ve krizin başından itibaren AB'nin arabuluculuk girişimlerini desteklemişlerdir. Ancak, uyuşmazlığın tarafı olan ve bölgedeki durumu adeta kontrol eden Rusya konusunda üye ülkeler arasında yeterli bir uyum sağlandığından söz edilmesi mümkün değildir. Almanya ve Fransa gibi önde gelen AB üyesi ülkeler Rusya ile yoğun ekonomik ve siyasi ilişkileri çerçevesinde Rusya'ya yönelik dengeli politikalar izlenerek Rusya'nın rahatsız edilmeyeceği çözümlerin hayata geçirilmesini isterlerken, Polonya ve Baltık ülkeleri gibi Rusya'nın uluslararası alandaki agresif tutumundan rahatsızlık duyan ve Rusya'ya şüpheyle yaklaşan üye ülkeler ise Rusya'ya karşı Gürcistan'ın tezlerinin daha güçlü bir şekilde savunulmasından yana tavır takınmaktadırlar.[202] Üye ülkeler arasında Rusya nedeniyle ortaya çıkan bu görüş farklılığı, AB'nin Uluslararası Cenevre Görüşmeleri'nde tutarlı bir pozisyon

[201] Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, https://www.osce.org/chairmanship/482499 (Son erişim tarihi: 26 Nisan 2021).
[202] J. Bergmann, 2020, s.203.

belirlemesini ve süreci güçlü bir şekilde domine etmesini zorlaştıran bir faktör olmaktadır.

Uluslararası Cenevre Görüşmeleri kapsamında AB içindeki uyumu etkileyen bir diğer faktör ise Özel Temsilci görevlendirmeleri nedeniyle yaşanmıştır. 2008 yılı itibariyle İsveçli diplomat Peter Semneby Güney Kafkasya Özel Temsilciliği görevini yürüterek AB'nin tüm bu bölgelerdeki krizlerle mücadelesinde görev üstlenmekteyken, Fransa'nın ısrarıyla Fransız diplomat Pierre Morel'in Gürcistan krizinden sorumlu ayrı bir Özel Temsilci olarak atanması, AB'nin arabuluculuk yönetiminde çeşitli kafa karışıklıklarına yol açmıştır.[203] Zira, Morel'in Gürcistan Özel Temsilcisi olarak atanması sonrasında Fransız tezlerinin Uluslararası Cenevre Görüşmeleri'ne daha güçlü bir şekilde yansıtılması suretiyle, bir anlamda AB'nin Gürcistan konusundaki nispeten dengeli ortak dış politika tutumunun by-pass edilerek Rusya'nın daha fazla kollanacağı bir tutum sergilenip sergilenmeyeceği AB içinde tartışmalara yol açmıştır.[204] Ancak, Morel'in Gürcistan krizine yönelik ortak AB dış politikasını sınayan açılımlara gitmemesi, bu konunun AB bünyesinde derinleşen ilave bir soruna yol açmamasını sağlamıştır. Ardından bu iki başlı görünüm, her iki Özel Temsilciliğin 2011 yılından itibaren tek bir pozisyonda birleştirilmesi ve aynı yıl AB Dış İlişkiler Servisi ile Arabuluculuk Destek Takımı'nın da hayata geçirilerek arabuluculuk çabalarının kurumsallaştırılması ve merkezileştirilmesiyle tamamen çözüme kavuşturulmuştur.

Uyuşmazlığın taraflarının kamuoyu eğilimleri arabuluculuk sürecini giderek daha fazla zora sokan bir yönde seyretmiştir. Rus toplumunda Gürcistan'ın ve yakın coğrafyasındaki diğer ülkelerin aşamalı olarak Avrupa-Atlantik kurumlarıyla bütünleşme yönünde adımlar atmaları, NATO ve diğer Batılı örgütler tarafından

[203] Ibid, s.204.
[204] R.G. Whitman ve S. Wolff, "The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications", **International Affairs**, C. 86, S. 1, 2010, s. 93-96.

çevrelenmişlik hissedilmesine neden olmuştur. Bu yüzden, Rus yönetimi ve kamuoyu Batı ile ilişkilerini geliştiren ülkelere ve Uluslararası Cenevre Görüşmeleri özelinde Gürcü tarafına taviz verilmesine yanaşmamıştır. Aksine, Gürcistan'ın AB ve NATO ile ilişkilerini geliştirme yönünde attığı adımlara, de facto yönetimlerle çeşitli alanlarda anlaşmalar imzalayarak karşılık verilmiştir. Gürcistan toplumunda ise Abhazya ve Güney Osetya'nın bağımsızlıklarının kabul edilmesi asla bir seçenek olarak görülmemiştir. Bu kapsamda, arabulucuların Gürcistan ve Rusya'yı ortak noktada buluşturmaları giderek daha da zorlaşmıştır. Öte yandan, Abhazya ve Güney Osetya toplumları ise Rusya'dan gördükleri desteğin etkisiyle, tekrar Gürcistan'ın toprak bütünlüğü içinde bir seçeneği değerlendirmeye yanaşmamışlardır. Her ne kadar bağımsızlıkları uluslararası toplumun geniş kesimleri tarafından tanınmasa da Rusya'nın desteğiyle ayakta kalabildikleri için statükonun devamını tercih etmişlerdir. Bu kapsamda, Uluslararası Cenevre Görüşmeleri'nin esasında bir çıkmaza girdiği söylenebilir. Nitekim, gelinen noktada taraflar arasında yalnızca sınırlı sayıda esir değişiminin yapılması ve Olay Önleme ve Müdahale Mekanizması'nın hayata geçirilmesi gibi oldukça sınırlı adımlar atılabilmiş, krizin kapsamlı çözümüne yönelik hiçbir somut ilerleme kaydedilememiştir. Bu bağlamda, uyuşmazlığın tarafları arasında silahlı çatışmalara büyük oranda son verilmiş ve bölgedeki güvenlik durumu kontrol altında tutulabilmiş olsa da, taraflar arasında güvenin yeterince tesis edilemediği de ortadadır. Bu nedenlerle, AB'nin Uluslararası Cenevre Görüşmeleri'nde etkili ve başarılı bir arabuluculuk yaptığından söz edilmesi mümkün değildir.

On iki yılı aşkın bir sürenin ardından gelinen noktada, oyun değiştirici bir gelişme yaşanmadığı takdirde uyuşmazlığın tüm taraflarının arabuluculuk sürecinden fazla bir beklentilerinin kalmadığı anlaşılmaktadır. Buna karşın, tarafların halen mutat görüşmeler kapsamında bir araya gelmeye devam etmeleri ve arabuluculuk sürecini sonlandırmamaları da dikkat çeken ve açıklanması faydalı olacak bir unsur olarak

karşımıza çıkmaktadır. Bunun nedeni düşünüldüğünde, Gürcistan'ın bu soruna tek başına çözüm elde etmesinin mümkün olmaması ve sorunu uluslararasılaştırarak uluslararası toplumun desteğini alma ihtiyacı içinde olması nedeniyle Uluslararası Cenevre Görüşmeleri sürecine bağlı kaldığı söylenebilir. Abhazya ve Güney Osetya'nın de facto yönetimlerinin, uluslararası toplumla diyaloglarını sürdürebildikleri yegane platform olarak görmeleri sebebiyle, Rusya'nın ise diyalogdan kaçınmadığını göstermek ve arabuluculuk görüşmelerinin bir parçası olarak süreci kendi istediği şekilde kontrol altında tutmak amacıyla sürece devam ettiği söylenebilir.

SONUÇ

Uluslararası ilişkilerde devletler ve uluslararası örgütler arabuluculuğu en aktif şekilde kullanan aktörlerdir. Bu aktörlerden uluslararası örgütlerin büyük bir bölümü barış ve istikrar ortamının korunması hedefiyle kurulmuşlardır. Avrupa Birliği de İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da sağlanmış olan barış ortamının kalıcı bir şekilde korunması hedefiyle yola çıkmış bir yapıdır. Dolayısıyla, Avrupa bütünleşme sürecinin başlangıcından itibaren her aşamasında uluslararası güvenliğin temini öncelikli hedefler arasında yer almıştır. Bu kapsamda, uluslararası arabuluculuk alanında rol üstlenmenin doğrudan AB'nin kuruluş felsefesiyle uyumlu olduğu sonucuna varılabilir.

Avrupa entegrasyon sürecinin ilk yıllarında ana hedef olan bölgesel barışı korumak hususundaki çabalar ekonomik ve teknik ortaklığın sağlanmasına odaklanmışken, bütünleşmenin ekonominin dışındaki alanlara sirayet ederek siyasi bir topluluk olma yolunda adımlar atılmaya başlanması ve özellikle de ortak bir dış politikanın hayata geçirilmesiyle uyuşmazlıkların çözümü hususunda somut çabalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda, 1987 yılında yürürlüğe giren ve Avrupa Topluluğu açısından dış politika alanını ahdi zemine kavuşturan Tek Avrupa Senedi önemli bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira, Tek Avrupa Senedi ile dış politika alanındaki hukuki eksikliğini gideren Avrupa Topluluğu, bu tarihten sonra uluslararası ilişkilerde daha görünür bir tutum sergilemeye başlamıştır. Soğuk Savaş sonrasında yeni baştan şekillenmekte olan ve hemen yanı başında yer alan Balkanlar bölgesinde yaşanan çatışma ve istikrarsızlıklardan etkilenme riski ise, Avrupa Topluluğu'nun ilk arabuluculuk girişimlerini 1991 yılında Slovenya ve Hırvatistan'ın Yugoslavya'dan ayrılma sürecinde başlatmasını gerekli kılmıştır. Ancak, henüz bu tarih itibariyle kurumsal bir ortak dış politikaya sahip olunmaması ve üye ülkelerin farklı dış politik tercihleri bu arabuluculuk girişiminin başarılı olmasına imkan tanımamıştır.

Avrupa Birliği, ilk başarısız deneyiminin ardından uluslararası arabuluculuk faaliyetlerini birkaç yıl boyunca büyük oranda askıya almış ve ortak dış politikanın geliştirilmesi konusunda kurumsal ve hukuki çalışmalara ağırlık vermiştir. Bu süreçte, 1993 yılında ODGP'nin hayata geçirilmesi ve 1999 yılında ODGP Yüksek Temsilciliği pozisyonunun oluşturulmasıyla küresel ölçekte uluslararası aktörlerle siyasi ilişkilerini güçlendirmeye hız veren ve Avrupa dışındaki meselelerle de daha yakından ilgilenmeye başlayan AB, arabuluculuk girişimlerini 1999 yılında ilk ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana'nın göreve başlamasının ardından tekrar canlandırmıştır. Yüksek Temsilcilik pozisyonunun hayata geçmesiyle ortak dış politikanın kurumsallaştırılması ve bu kapsamda üye ülkeler arasında daha uyumlu politikaların benimsenebilir hale gelinmesi, AB'nin uyuşmazlıkların çözümünde üstlendiği rolün güçlenmesine imkan sağlamıştır. Dolayısıyla AB, 2009 yılına kadar geçen bu dönemde Balkanlar'dan Kafkasya'ya, Orta Doğu'dan Güneydoğu Asya'ya kadar geniş coğrafyalarda aktif bir şekilde arabulucu rolünü üstlenmeye başlamıştır.

2008 yılı öncesinde uluslararası arabuluculuk alanında yoğun bir çaba içine girilmesine rağmen, bu dönemde AB açısından arabuluculuk ortak dış politikanın tali konuları arasında görülmüştür. Uluslararası arabuluculuğun AB dış politikasının öncelikli konuları arasında değerlendirilmesi gerektiği ise ancak 2008 yılında Rusya ile Gürcistan arasında yaşanan savaşın ardından anlaşılabilmiştir. Zira, komşu coğrafyasında yer alan iki ülke arasında yaşanan uyuşmazlığın giderilmesini teminen AB'nin yürüttüğü arabuluculuk çabalarında, 90'lı yıllarda Balkanlar'daki başarısızlığın ardından bir kez daha önemli bir başarısızlık tecrübe edilmiş ve uyuşmazlıkların çözümünde halen etkili bir aktör olunamadığı net bir şekilde görülmüştür. Böylece, AB'nin bölgesel güvenliğe karşı ortaya çıkan riskleri bertaraf edemediği ve yeni bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiği anlaşılmıştır. Aktif bir arabuluculuk çabasının sergilendiği bu dönemde halen istenen başarının yakalanamamasında, arabuluculuk

çabalarının Yüksek Temsilci ve Özel Temsilcilerin şahsi çabalarına dayanır şekilde yürütülmesi ve kurumsal olarak AB'nin bu girişimlere yeterli desteği verememesi rol oynamıştır. AB, kurumsal olarak katkı sağlayamadığı bu dönemdeki uluslararası arabuluculuk çabalarında uyuşmazlıkların tarafları ve arabuluculuk süreçleri üzerinde istediği ölçüde etkinlik sağlayamamıştır. Bunun sonucunda ise, daha ziyade diğer uluslararası aktörlerin arabuluculuk girişimlerini destekleyici mahiyette roller üstlenerek taraflar arasında iletişimi kolaylaştırmayı veya uyuşmazlıklara çözüm üretmeyi hedefleyen teşvik edici arabuluculuk stratejileri benimsemiştir.

AB'nin geçmiş dönemlerdeki başarısız uluslararası arabuluculuk deneyimlerinden çıkardığı dersleri yansıttığı konsept belgesi 2009 yılında kabul edilmiştir. AB'nin bu alanda kabul ettiği ilk kapsamlı belge olan konsept kağıdı ile, şahsi çabalara dayalı olarak yürütülen faaliyetlerin profesyonel bir yaklaşımla ele alınarak kurumsallaştırılmasına olan ihtiyaç ortaya konmuş ve bu doğrultuda atılması gereken adımlar belirlenmiştir. Buna göre, konsept belgesinin kabulünden sonraki dönemde AB arabuluculuk girişimleri Yüksek Temsilci ve Özel Temsilcilerin yanı sıra Komisyon ve Avrupa Parlamentosu gibi çeşitli kurumsal yapıların katılımıyla ve farklı coğrafyalarda yürütülen AGSP askeri ve sivil misyonlarının desteğiyle gerçekleştirilir hale gelmiştir. Ayrıca, 2011 yılında hayata geçirilen AB Dış İlişkiler Servisi ve Arabuluculuk Destek Takımı vasıtasıyla, arabuluculuk faaliyetleri bu alanda eğitim almış personel desteğiyle yürütülen daha kapsamlı bir ekip çalışmasına dönüştürülmüştür.

AB'nin farklı kurumsal yapı ve mekanizmalarının arabuluculuk süreçlerine dahil edilmesine paralel olarak 2009 yılından itibaren AB'nin üstlendiği arabuluculuk girişimlerinde ciddi yapısal farklılıklar kendisini göstermeye başlamıştır. Her şeyden önce, uyuşmazlıklara çok daha hızlı ve farklı yöntemlerle müdahale edebilme yeteneğine kavuşulmuş, uyuşmazlığın taraflarına parlamenter diplomasi gibi farklı

iletişim kanalları üzerinden ulaşılabilir hale gelinmiştir. Ayrıca, farklı AB kurumsal yapılarının imkan ve kabiliyetlerinden yararlanmak suretiyle arabuluculuk çalışmaları için ayrılan maddi kaynaklar artırılabilmiştir. Bu kapsamda, genişleme ve komşuluk gibi politikalar ile ekonomi ve güvenlik gibi alanlarda uygulanabilen yaptırımlardan yararlanılarak uyuşmazlıkların tarafları üzerinde havuç-sopa taktiklerinin daha güçlü şekilde izlenmesi mümkün olmuştur.

2009 yılından sonraki dönemde gerçekleştirdiği uluslararası arabuluculuk girişimlerinde izlediği havuç-sopa taktikleri vesilesiyle AB, önceki dönemlerde gerçekleştirdiği arabuluculuk girişimlerinden farklı olarak bu defa uyuşmazlığın tarafları üzerinde önemli kaldıraçlara sahip olabilmiştir. Bu kaldıraçlardan istifade edebildiği özellikle yakın coğrafyasındaki uyuşmazlıkların çözümüne lider veya eş-arabulucu rolleriyle doğrudan müdahil olabilmiş ve arabuluculuk süreçlerinin temel belirleyicisi aktör konumunu elde etme kapasitesine ulaşmıştır. Kosova'ya ilişkin vaka analizinden görüldüğü üzere, AB'nin uyuşmazlığın tarafları üzerindeki kaldıraçlarını etkili şekilde kullanabildiği durumlarda manipüle eden zorlayıcı stratejileri de benimseyebildiği ve arabuluculuk görüşmelerini tamamen domine ederek tarafları kendi belirlediği koşullarla müzakere masasında tutabildiği görülmektedir. Buna karşın, AB'nin bu kaldıraçlarının Rusya gibi bir küresel gücün etkisiyle sınırlandığı Gürcistan vakası ise, AB'nin uyuşmazlığın tarafları üzerindeki manivelalarını kullanamadığı durumlarda çözüm üreten veya iletişimi kolaylaştıran arabulucu rolünde kaldığını ve arabuluculuk süreci üzerinde istediği etkiyi yaratamadığını göstermiştir. Dolayısıyla, AB'nin arabuluculuk süreçlerinden elde ettiği etkinlikte sahip olduğu kaldıraçları kullanma kapasitesinin belirleyici rol oynadığı sonucuna varılabilir.

AB'nin taraflar üzerinde sahip olduğu kaldıraçları kullanabilmesinde zaman faktörünün de belirleyici bir diğer etken olduğu belirtilmelidir. Zira, AB'nin elindeki

kaldıraçlardan istifade ederek zorlayıcı arabuluculuk rolü üstlendiği süreçlerin başlarında istenen etkinliği sağlayabilirken, süreçlerin uzadığı durumlarda ise tarafların AB'nin koşullarını yerine getirmek hususunda isteksizleştiği de görülmüştür. Bu itibarla, AB'nin arabuluculuk görüşmelerini verimli bir şekilde kısa süreler içinde çözüme ulaştıramamasının bu alanda karşılaştığı en büyük sınamalar arasında yer aldığı sonucuna varılmaktadır. Öte yandan, AB'nin arabuluculuk süreçlerine başlamak için gerekli koşulların olgunlaştığı zamanı bekleyen ve seçim dönemleri gibi arabuluculuk görüşmelerinin zora girmesi muhtemel dönemlerde ise geri planda kalarak taraflara manevra imkanı kazandıran esnek ve akılcı bir yaklaşım sergilediği de belirtilmelidir.

2009 yılından itibaren uygulanan kapsamlı AB arabuluculuk yaklaşımının bir parçası olarak, uyuşmazlığın tarafları üzerindeki etkinliğin güçlendirilmesi hususunda gerektiğinde üye ülkelerin bu taraflar nezdindeki nüfuzlarından yararlanıldığı da görülmüştür. Üye ülkelerin bu kapsamda bir diğer katkısı ise, özellikle İsveç ve Almanya gibi ulusal arabuluculuk tecrübesi yüksek olan ülkelerin AB'nin uluslararası arabuluculuk çabalarına kurumsal bir yaklaşım getirilmesi hususunda tecrübe paylaşımı yapmaları şeklinde olmuştur. Diğer yandan, AB'nin bu dönemde izlediği kapsamlı yaklaşım çerçevesinde üye ülkelerin ve farklı AB kurumlarının süreçlere dahil olmasının olumlu etkilerinin yanı sıra AB içindeki uyumu zorlamak suretiyle kısmen olumsuz etkiler yaratabildiği de vurgulanmalıdır. Kısaca hatırlatmak gerekirse, üye ülkeler arasında ortaya çıkan görüş farklılıklarının AB'nin arabuluculuk görüşmelerinde tutarlı bir pozisyon belirlemesini zora soktuğu Gürcistan gibi veya Avrupa Parlamentosu milletvekillerinin Komisyon'dan bağımsız hareket etmesinin AB'nin taraflar üzerindeki etkinliğini zayıflattığı Arnavutluk gibi örnekler mevcuttur.

AB'nin uluslararası arabulucu rolünü üstlenmekteki motivasyonları değerlendirildiğinde, özellikle yakın bölgesinde genişleme ve komşuluk gibi politikalar

vesilesiyle uyuşmazlığın tarafları nezdinde zaten etkinliği mevcut olan AB'nin, yaşanan uyuşmazlıklardan olumsuz etkilenmeme saikiyle savunmacı çıkarlarının rol oynadığı sonucuna varılabilir. Buna karşın, kendisine daha uzak bölgelerde veya taraflar üzerindeki kaldıraçlarının sınırlı olduğu durumlarda ise uluslararası meselelerde söz söyleme kapasitesini ve etkinliğini artırma hedefiyle genişlemeci çıkarlarının öne geçtiği savunulabilir. Bu kapsamda, yeterli etkinliğe sahip olmadığı bu uyuşmazlıklarda diğer aktörlerin çabalarını destekleyici rolleri tercih ettiği, böylece arabuluculuk süreçlerinde üstlenilen siyasi riskleri ve ekonomik maliyetleri azaltılmayı hedeflediği de anlaşılmaktadır. Öte yandan, AB'nin üstlendiği arabuluculuk rollerinin çoğunluğunun destekleyici mahiyette olduğu da bilinmektedir. Bu da, yakın coğrafyası dışındaki bölgelerde AB dış politikasının yetersizliğini ortaya koymaktadır.

AB'nin 2009 sonrasındaki dönemde üstlendiği arabuluculuk rollerinde benimsediği kapsamlı kurumsal yaklaşım çerçevesinde uyguladığı politika ve yararlandığı mekanizmaların etkisiyle, uyuşmazlıkların taraflarını görüşmelere bağlı tutmak ve taraflar arasında güven artırıcı önlemlerin alınmasını veya bazı konularda anlaşmalara varılmasını sağlamak suretiyle kısmen başarılı olduğu savunulabilir. Ancak, AB'nin taraflar arasında uzlaşıya varılan anlaşmaların uygulamaya geçirilmesinde ve ihtilafların kapsamlı şekilde tamamen çözülmesinde netice almaktan uzak kaldığı için başarısız olduğu da açıktır. Bunun, AB'nin uluslararası hukuka uygun, adil ve tarafları memnun eden çözümleri verimli bir şekilde kısa vadede ortaya çıkaramamasının bir sonucu olduğu söylenebilir. Zira AB, taraflar nezdinde kaldıraçlara sahip olmadığı durumlarda destekleyici rollerde kalmakta ve etkinlik yaratamamaktadır. Uyguladığı havuç-sopa taktikleri neticesinde kaldıraçlarını kullanabildiği durumlarda ise başat rolü üstlenerek manipüle edici stratejiler benimsemekte, ancak bu defa da süreçleri kendi çıkarlarını önceleyerek ve tarafların beklentilerini yeterince dikkate almayarak yönetmektedir. Bu durumda, AB'nin baskısıyla kısmen uzlaşıya varmak durumunda kalan tarafların,

aslında varılan arabuluculuk sonuçlarından memnun olmamaları çerçevesinde anlaşmaları hayata geçirmek veya uyuşmazlığı tamamen sonlandıracak adımları atmak hususunda gerekli iradeyi sergilemedikleri açıktır. Dolayısıyla, AB'nin görev üstlendiği arabuluculuk süreçlerinde, kaldıraçlardan yararlanamadığı ve iletişimi kolaylaştıran veya çözüm üreten arabulucu rolünde kaldığı durumlarda yeterince etkinlik yaratamadığı, kaldıraçlardan yararlanabildiği ve manipüle eden arabulucu rolünü üstlendiği süreçlerde ise belirli süreler boyunca etkinlik sağlasa da sürdürülebilir ve kapsamlı sonuçları getiremediği için başarılı olamadığı sonucuna varılabilir.

Geride kalan yıllar içerisinde uluslararası arabuluculuk alanında büyük başarılara imza atmış olmamasına rağmen çok sayıda uyuşmazlığın çözümünde arabulucu olarak rol üstlenebilmesi ve hatta bu alanda BM'nin ardından en aktif ikinci uluslararası yapı haline gelmesi, AB'nin bu alanda uluslararası toplumun güvenini kazanan bir konuma ulaştığını göstermektedir. Bunun, ABD ve Rusya gibi uyuşmazlıklara daha keskin şekilde taraf olan uluslararası siyasetin güçlü aktörlerine nazaran AB'nin daha dengeli bir şekilde konumlanarak çözüme katkı sunabileceğine olan inançtan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte AB'nin arabuluculuk süreçlerinde her zaman nötr olmadığı ve tarafsız davranmadığı, hatta gerekli gördüğü hallerde kendi çıkarlarını önceleyerek uluslararası hukuku göz ardı ettiği de vaka analizlerinden görülmüştür. AB, bu şekilde hareket ettiği arabuluculuk süreçlerinde dahi çözüme katkı sunabileceğine olan güvenden ötürü uzun yıllar konumunu korumayı başarabilmiş olsa da, uluslararası hukuku her durumda önceleyen, adilane ve tarafları memnun etmeyi hedefleyen bir yaklaşımdan ziyade çıkar odaklı bir arabuluculuk yaklaşımı benimsemesi zaman zaman eleştirilmesine yol açmıştır.

Sonuç olarak, AB'nin kuruluş felsefesinden kaynaklanan uluslararası arabuluculuk rolü, ortak dış politikanın geliştirilmesiyle 1999 yılından sonra aktif bir çabaya

dönüştürülebilmiştir. Ancak, bu aktif çabaya rağmen uyuşmazlıkların çözümünde istenen etkinin sağlanamadığının anlaşılması üzerine 2009 yılında kabul edilen konsept kağıdı çerçevesinde kurumsal ölçekte bir dönüşüm geçirilmiş ve böylece uyuşmazlıkların tarafları üzerinde kaldıraçlara sahip olunabilen durumlarda daha etkin ve belirleyici bir aktör konumuna ulaşılabilmiştir. Buna rağmen, elde edilebilen bu etkinlik, kapsamlı ve sürdürülebilir şekilde uyuşmazlıklara çözüm getirmeye yeterli olmamış, dahası kaldıraçlara sahip olunamayan bölgelerdeki uyuşmazlıklarda sağlanan etkinlik de çok daha sınırlı kalmıştır. Bu kapsamda, gelinen noktada AB'nin halen başarısız bir uluslararası arabulucu olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. AB'nin halen başarılı bir arabulucu olamadığının kurumsal olarak da kabullenildiği açıktır. Nitekim AB, bu anlayışla 2020 yılında kabul ettiği ikinci konsept kağıdı ile yeni bir dönüşüm sürecini başlatmış, küresel ölçekte etki ve başarı sağlayabilen bir arabulucu olabilme hedefini benimsemiştir. Covid-19 pandemisi çerçevesinde yavaşlayan uluslararası görüşme trafiğine paralel olarak henüz hayata geçirilmesi hususunda somut adımlar atılmış olmasa da, bu yeni konsept belgesi ile AB'nin uluslararası arabuluculuk alanında ulaştığı aktif seviyenin yukarı taşınarak daha etkili ve daha başarılı bir arabulucu konumuna ulaştırılmasının hedeflendiği açıktır. Bu kapsamda AB'nin sahada karşılaştığı güncel sınamalara daha kolay tepki verilebilmesi için AB bünyesinde yeni kurumsal düzenlemelere gidileceği, ayrıca uluslararası hukuk ve evrensel değerler temelinde uyuşmazlıkların taraflarını daha memnun edici yaklaşımlar benimsenmesine gayret edileceği anlaşılmaktadır. Bu çalışmalar neticesinde AB'nin istediği şekilde başarılı bir arabulucuya dönüşüp dönüşemeyeceği ise önümüzdeki dönemde atacağı adımlar ve üstleneceği arabulucu rolleri çerçevesinde anlaşılacaktır.

KAYNAKÇA

Asmus, R. D., **A little war that shook the world: Georgia, Russia, and the future of the West**, New York: Palgrave Macmillan, 2010.

Bercovitch, J., "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, s. 1-29, 1992.

Bercovitch, J., "Mediation success or failure: The search for the elusive criteria", **Cardozo Journal of Conflict Resolution**, C. 7, S. 2, 289-302, 2006.

Bergmann, J., **The European Union as International Mediator: Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood,** Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

Bergmann, J., Arne, N., "The European Union as an Effective Mediator in Peace Negotiations? Conceptual Framework and Plausibility Probe", **Mainz Papers on International And European Politics**, Paper No:5, 2013.

Bergmann, J., Arne, N., "Mediating International Conflicts: the European Union as an Effective Peacemaker", **Journal of Common Market Studies**, C. 53, S. 5, 957–975, 2015.

Bergmann, J., ve diğerleri, "Introduction: The EU as International Mediator - Theoretical and Empirical Perspectives", **International Negotiation**, C. 23, S. 2, 157-176, 2018.

Birleşmiş Milletler Genel Kurul Kararı - A/66/811, "**Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**", 2012.

Böhmelt, T., "**International Mediation Interaction: Synergy, Conflict, Effectivenes**", Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2011.

Camina, E., Porteiro, N., "The role of mediation in peacemaking and peacekeeping negotiations", **European Economic Review**, C. 53, S. 1, 73–92, 2009.

Chaban N, Elgström O, Knodt M., "Perceptions of EU mediation and mediation effectiveness: Comparing perspectives from Ukraine and the EU", **Cooperation and Conflict**, C. 54, S. 4, 506-523, 2019.

Communication From The Commission on Conflict Prevention - COM(2001)211, 11.4.2001.

Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities - 15779/09, 10.11.2009.

Concept on EU Peace Mediation - 13951/20, 11.12.2020.

Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council, 19–20 June 2000, https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_santa_maria_da_feira_european_council_19_20_june_2000-en-042a8da3-def7-44ac-9011-130fed885052.html (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).

Coreper II, https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/ (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

Council of the European Union, **Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process**, 17604/12, 11 December 2012.

Council of the European Union, **Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the resumption of the Abuja talks**, 29 Haziran 2005.

Council of the European Union, **European Security Strategy**, 15895/03 - PESC 787, 8 December 2003.

Crocker, C.A., Hampson, F.O., Aall, P., "A Crowded Stage: Liabilities and Benefits of Multiparty Mediation", **International Studies Perspectives**, C. 2, S. 1, 51–67, 2001.

Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970), 1970.

Debuysere, L., Blockmans, S., "Europe´s Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: The EU's Integrated Approach between Political Rhetoric and Institutional Practice", **Bertelsmann Stiftung Report**, 2019.

Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), 1973.

Demirtaş, B., "AB'nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar'da Demokratikleşme Süreci: Başarılanlar ve Başarılamayanlar", Baykal, S. ve diğerleri (eds), **Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri,** Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 179-201, 2018.

Ejdus, F., **Crisis and Ontological Insecurity: Serbia's Anxiety over Kosovo's Secession**, Cham: Springer Nature, 2020.

EU CSDP Missions and Operations 2020, https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Son erişim tarihi: 12.03.2021).

EU External Action Service, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/64823/eu%E2%80%99s-foreign-policy-chief-what%E2%80%99s-role_en (Son erişim tarihi: 28.02.2021).

EU External Action Service, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

EU External Action Service Integrated Approach for Security and Peace Directorate Mediation Factsheet, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/isp2_mediation_factsheet_for_publication_20022021.pdf (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

European Parliament, **European Parliament resolution of 12 March 2019 on building EU capacity on conflict prevention and mediation (2018/2159(INI))**, 2019.

European Parliament Directorate- Generale for External Policies Policy Department, **Implementing the EU Concept on Mediation: Learning From the Cases of Sudan and the Great Lakes**, 2011.

European Peacebuilding Liaison Office, **EU support to peace mediation: development and challenges,** 2013.

EU Sanctions Map, https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/23,43/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (Son erişim tarihi: 12.03.2021).

Fonck, D., "Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy: Studying the European Parliament's Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17)", **Journal of Common Market Studies**, C. 56, S. 6, 1305–1322, 2018.

Forsberg T., Seppo A., "The Russo-Georgian War and EU Mediation", Kanet R.E. (ed), **Russian Foreign Policy in the 21st Century**, Londra: Palgrave Macmillan, 121-137, 2011.

Frazier, D.V., Dixon, W.J., "Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000", **International Interactions**, C. 32, S. 4, 385–408, 2006.

Glaurdic, J., **The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia**, Yale: University Press, 2011.

Gourlay, C., **The European Union as Peacemaker – Enhancing EU Mediation Capacity, Background Paper**, 2013.

Greig, J.M., Diehl, P.F., **International Mediation**, Cambridge, Malden: Polity Press, 2012.

Guzina, D., "Kosovo or Kosova – Could It Be Both? The Case of Interlocking Serbian and Albanian Nationalisms", Bieber, F. ve Daskalovski, Z. (eds), **Understanding the War in Kosovo**, London: Fransk Cass Publishers, 2005.

Gürses, M., Rost, N. ve McLeod, P., "Mediating Civil War Settlements and the Duration of Peace", **International Interactions**, C. 34, S. 2, 129-155, 2008.

Gürsoy, S. İ. ve Türedi, G. Ü., "Avrupa Birliği Genişlemesi'nde Koşulluluk İlkesi: Batı Balkanlar ve Türkiye", **Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi**, C. 9, S. 2, 363-399, 2020.

Hare, A.P., "Informal Mediation by Private Individuals", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 52-63, 1992.

Hoffmeister, F., "The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes", **Chinese Journal of International Law**, C. 11, S. 1, 77–105, 2012.

Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp/422/instrument-contributing-to-stability-and-peace-icsp_en (Son erişim tarihi: 05.03.3021).

Joenniemi, P., "Peace Mediation and Conflict Resolution: The Policies Pursued by Four Nordic Countries", Lehti, M. (ed.), **Nordic Approaches to Peace Mediation Research, Practices and Policies**, 93-144, 2014.

Johansson, E. ve diğerleri, "A New Start for EU Peacemaking? Past Record and Future Potential", **Uppsala Conflict Data Program**, Paper No 7, 2010.

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - **Review of the European Neighbourhood Policy**, 18.11.2015.

Kelman, H.C., "Informal Mediation by the Scholar/Practitioner", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 64-99, 1992.

Kızıltan, A., Kaya, Y., "Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasına Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 19, S. 1, 201-225, 2010.

Kolsto, P., "Biting the hand that feeds them? Abkhazia–Russia client–patron relations", **Post-Soviet Affairs**, C. 36, S. 2, 140-158, 2020.

Kriesberg, L., "Coordinating intermediary peace efforts", **Negotiation Journal**, C. 12, S. 4, 341–352, 1996.

Kotani, K., "Political and Diplomatic Lessons of the Falklands War", **The National Insititute for Defence Studies**, 115-122, 2013.

Meyer, A.S., "Functions of the Mediator in Collective Bargaining", **Industrial and Labor Relations Review**, C. 13, S. 2, s.159-165, 1960.

Mikhelidze, N., "The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges", **Istituto Affari Internazionali**, C. 10, S. 25, 2010.

Mirimanova, N., The European Union as a peace mediator, **Civil Society Dialogue Network Discussion**, Paper No. 14, 2020.

Moore, C.W., **The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict**, San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

Muguruza, C.C., "The European Union and Humanitarian Intervention in Kosovo: A Test for the Common Foreign Policy", Bieber, F. ve Daskalovski, Z. (eds), **Understanding the War in Kosovo**, London: Fransk Cass Publishers, 2005.

Müller, P., Bergmann, J., "Orchestrating peace in South Sudan: exploring the effectiveness of the European Union's mediation support", **European Security**, C. 29, S. 2, 149-169, 2020.

Nathan, L., "When push comes to shove: The failure of international mediation in African civil wars", **Track Two**, C. 8, S. 2, 1–23, 1999.

Panchulidze, E., "Limits of Co-mediation: The EU's Effectiveness in the Geneva International Discussions", **College of Europe EU Diplomacy Paper**, 03/2020.

Pazarcı, H., **Uluslararası Hukuk**, Ankara: Turhan, 2006.

Peace Mediation Guidelines, AB Dış İlişkiler Servisi, Aralık 2020.

Pifer, S., "European Mediators and Ukraine's Orange Revolution", **Problems of Post-Communism**, C. 54, S. 6, 28–42, 2007.

Political and Security Committee (PSC), https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/ (Son erişim tarihi: 03.03.2021).

Pond, E., "Serbia Reinvents Itself", **Survival: Global Politics and Strategy**, C. 55, S. 4, 7-30, 2013.

Poole, P. A., **Europe Unites: The EU's Eastern Enlargement**, Westport: Praeger, 2003.

Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, https://www.osce.org/chairmanship/482499 (Son erişim tarihi: 26 Nisan 2021).

Princen, T., "International mediation? The view from the Vatican", **Negotiation Journal**, C. 3, S. 4, 347–366, 1987.

Princen, T., "Mediation by a Transnational Organization: the Case of the Vatican", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 149-175, 1992.

Raymond, G., Kegley, C., "Third party mediation and international norms: a test of two models", **Conflict Management and Peace Science**, C. 9, S. 1, 33-51, 1985.

Redei, L., "MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy?", **Paper presented at the European Union Studies Association Biennial Conference**, 2017.

Report on the Implementation of the European Security Strategy - S407/08, Brussels, 2008.

Resolution adopted by the General Assembly 64/298 (9 September 2010).

Sander, O., **Siyasi Tarih 1918-1994**, Ankara: İmge Kitabevi, 2008.

Scalera, J.E., Wiegand, K.E., "The motivation of European Union mediation in civil conflicts", **European Security**, C. 27, S. 4, 1-19, 2018.

Schachinger, J., "European External Action Service engagement in mediation and mediation support", Tamminen, T. (ed.), **Strengthening the EU's peace mediation capacities: Leveraging for peace through new ideas and thinking**, Tampere: Juvenes Print, 17-21, 2012.

Schuman Declaration, 1950.

Shelest, H., "The Prospects of the European Union Mediation And Peacekeeping in the Eastern Partnership", **Centre for European Studies Working Papers**, C. 8, S. 3, 473-489, 2016.

Sherriff, A. "What have we learned from the past regarding EU conflict prevention and peacebuilding — and where could mediation and dialogue fit in?" Tamminen, T. (ed.), **Strengthening the EU's peace mediation capacities: Leveraging for peace through new ideas and thinking**, Tampere: Juvenes Print, 22-32, 2012.

Single European Act, 1986.

Smith, K.E., "The outsiders: the European neighbourhood policy", **International Affairs**, C. 81, S. 4, 757–773, 2005.

Smith, W.P., "Effectiveness of the biased mediator", **Negotiation Journal**, C. 1, S. 4, 363–372, 1985.

Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation-1246-26-08-2008, https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/327238 (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).

Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), 1972.

Stevens, C.M, **Strategy and Collective Bargaining Negotiations,** New York: McGraw Hill, 1963.

Summary note on the joint report by EU High Representative for the CFSP and EU Commissioner for Enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo, 14 June 2005.

Summary of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, **US Department of State Archive**, https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/101244.htm, (Son Erişim Tarihi: 03.05.2021).

Susskind, L. ve Babbitt, E., "Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 30-51, 1992.

Şahin, Y., "Çatışma Kuramları ve Kimlik Temelli Çatışmalar; Teorik Bir Giriş", **Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi**, C. 1, S. 1, 32-55, 2013.

T.C. Dışişleri Bakanlığı, http://www.mfa.gov.tr/uyusmazliklarin-cozumu-ve-arabuluculuk.tr.mfa (Son erişim tarihi: 10.01.2021).

Tenenbaum, C., "Mediation by Intergovernmental Organizations", Devin, G. (ed), **Making peace: the contribution of international institutions**, New York: Palgrave Macmillan, 67-92, 2011.

The EU-facilitated Belgrade-Pristina Dialogue in 2020, AB Dış İlişkiler Servisi, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eu-facilitated-dialogue-belgrade-pristina-relations/91123/eu-facilitated-belgrade-pristina-dialogue-2020_en (Son erişim tarihi: 11.04.2021).

The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 1997.

Theron, S., "The Great Lakes and the EU: Formal and Informal Regionalism and Conflict Transformation", Diez, T. ve Tocci, N. (eds), **The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution**, Cham: Springer Nature, 109-130, 2017.

Tocci, N., "Conflict and reform in eastern europe", **The International Spectator**, C. 41, S. 4, 69-84, 2006.

Treaty Establishing the European Coal and Steal Community and Annexes I-III, 1951.

Treaty on European Union, 1992.

Touval, S., "The Superpowers as Mediators", Bercovitch, J., Rubin, J.Z. (eds), **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**, UK: Palgrave Macmillan, 232-248, 1992.

Touval, S., "Mediation and Foreign Policy", **International Studies Review**, C. 5, S. 4, 91-95, 2003.

Turkes, M., Gokgoz, G., "The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration?", **East European Politics and Societies**, C. 20, S. 4, 659–690, 2006.

United Nations Charter, Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes, https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-6 (Son Erişim Tarihi: 02.05.2021).

Ural, S., "Balkanlarda Aşırı Milliyetçiliğin Gölgesinde Kosova ve Bağımsızlık", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 5, S. 1, 149-180, 2014.

Varela, M., "**International Peace Mediation Standards? Reviewing the Field, Charting the Way Ahead' - Roundtable Report**", Mediateur European Forum for International Mediation and Dialogue, 2013.

Visoka, G. ve Doyle, J., "Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts", **Journal of Common Market Studies**, C. 54, S. 4, 862-877, 2016.

Vukovic, S., "International mediation as a distinct form of conflict management", **International Journal of Conflict Management**, C. 25, S. 1, 61-80, 2014.

Vukovic, S., **International multiparty mediation and conflict management : challenges of cooperation and coordination**, New York: Routledge, 2016.

Wallensteen, P., Svensson, I., "Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts", **Journal of Peace Research**, C. 51, S. 2, s.315–327, 2014.

Weller, M., "The Rambouillet Conference on Kosovo", **International Affairs**, C. 75, S. 2, 211–251, 1999.

Weller, M., "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo", **International Affairs**, C. 84, S. 4, 659–681, 2008.

Whitman, R.G., ve Wolff, S., "The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications", **International Affairs**, C. 86, S. 1, 87-107, 2010.

Yapıcı, M. İ., "Kafkasya'nın Sorunlu Bölgesi: Güney Osetya", **Orta Asya ve Kafkasya Dergisi**, C. 2, S. 3, 71-104, 2007.

Yılmaz, M.E., "UN Peacekeeping in the Post-Cold War Era", **International Journal on World Peace**. C. 22, S. 2, s.13-28, 2005.

Yılmaz, M.E., "Mediating International Conflicts", **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 3, S. 1, s.132-151, 2010.

Yılmaz, R., "Bağımsızlık Sonrası Dönemde Rus-Gürcü İlişkileri ve Kırılma Noktaları", **Avrasya Etüdleri**, C. 38, S. 2, 21-42, 2010.

Zagreb Summit Final Declaration, 24 Kasım 2000.

Zartman, I.W., "Ripeness: The hurting stalemate and beyond", Stern, P., Druckman, D. (eds), **International Conflict Resolution After the Cold War**, Washington: National Academy Press, s. 225-250, 2000.

Zartman, I.W., Touval, S., "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics", J**ournal of Social Issues**, , C. 41, S. 2, 27-45, 1985.

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ARABULUCULUK ROLÜ: KOSOVA VE GÜRCİSTAN ÖRNEKLERİ

TOPALOĞLU, Fatih

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Çınar Özen

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da kurulan barışçıl düzenin korunmasını hedefleyen bir uluslararası örgüt olarak, ortak dış politikasını hayata geçirdiği 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası arabuluculuk rolü üstlenerek uyuşmazlıkların çözümüne katkı sunmaya başlamış ve günümüzde oldukça aktif bir uluslararası arabulucu konumu elde etmiştir. Buna karşın, Avrupa Birliği'nin gerçekleştirdiği uluslararası arabuluculuk çabaları akademik çalışmalarda yeterince analiz edilmemektedir. Bu çerçevede, tez çalışmasının amacı Avrupa Birliği'nin son dönemde ortak dış politikasının öncelikleri arasında yer verdiği uluslararası arabuluculuk çabalarını analiz ederek, bu alanda üstlendiği rolün niteliğini değerlendirmek suretiyle literatürde bu alanda hissedilen eksikliklerin giderilmesine katkı sağlamaktır. Bu bağlamda tez çalışması, AB'nin uluslararası arabuluculuk çalışmalarında ne şekilde rol üstlendiğini, hangi stratejileri benimsediğini, hangi politika ve mekanizmalardan yararlandığını incelemektedir. Böylece AB'nin etkili ve başarılı bir uluslararası arabulucu konumuna ulaşıp ulaşamadığı ve önümüzdeki dönemlere yönelik olarak nasıl konumlanmaya çalışıldığı sorgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, uyuşmazlıkların çözümü, uluslararası arabuluculuk

ABSTRACT

THE INTERNATIONAL MEDIATION ROLE OF THE EUROPEAN UNION: KOSOVO AND GEORGIA CASES

TOPALOĞLU, Fatih

Master's Thesis

Department of the European Union and International Economic Relations

Supervisor: Prof. Dr. Çınar Özen

As an international organization established after World War II and aiming to protect the peaceful order, the European Union has begun to contribute to conflict resolutions by assuming an international mediator role in the 1990s following the implementation of a common foreign policy and has become quite an active international mediator today. Still, the international mediation efforts of the European Union are not analyzed in-depth in the literature. In this regard, the main goals of this thesis are to contribute to the quite limited research in this field by making a deeper analysis on the European Union's international mediation activities, which are among the top priorities of its common foreign policy, and assessing the features of the role it assumes. Accordingly, the thesis studies how the European Union assumes international mediator roles, which strategies it adopts, and which policies and mechanisms it benefits from. Eventually, it will be analyzed whether the European Union has been able to become an effective and successful international mediator and how it aims to position itself in this field in the period ahead.

Key Words: European Union, conflict resolution, international mediation