

DEĐIŐEN DÜNYADA  
**AB VE TÜRKİYE**

Strateji Belgeleri Üzerinden  
Bir Değerlendirme

AYLİN ÜNVER NOI

**DEĞİŞEN DÜNYADA**  
**AB VE TÜRKİYE**  
STRATEJİ BELGELERİ  
ÜZERİNDEN  
BİR DEĞERLENDİRME



**DEĞİŞEN DÜNYADA**  
**AB VE TÜRKİYE**  
STRATEJİ BELGELERİ  
ÜZERİNDEN  
BİR DEĞERLENDİRME

AYLİN ÜNVER NOI

## Aylin Ünver Noi

Prof. Dr. Ünver Noi, Haliç Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi, Mediterranean Citizens' Assembly Vakfı (Valencia, İspanya) yönetim kurulu ve danışma kurulu üyesidir. Johns Hopkins Üniversitesi (SAIS) Center for Transatlantic Relations'da (CTR) 2014-2018 arasında kıdemli uzman olarak çalışmalarda bulunmuştur. Avrupa Akdeniz ve Avrupa-Arap İşbirliği Araştırma Enstitüsü (European Institute for Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation, MEDEA) Brüksel'de yardımcı araştırmacı ve Gedik Üniversitesi Avrupa Birliği Uygulama ve Araştırma Merkezi direktörlüğü yapmış olan Ünver Noi'nin Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden lisans, Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü'nden yüksek lisans ve doktora dereceleri bulunmaktadır. 2014-2021 arasında *Huffington Post*, *The Hill* ve Anadolu Ajansı'nda OP-ED yazıları yayımlanan Ünver Noi'nin transatlantik ilişkileri, Avrupa Birliği ve ABD'nin Akdeniz ve Ortadoğu politikaları üzerine pek çok kitabı ve makalesi bulunmaktadır. Daniel S. Hamilton ve Serdar Altay ile birlikte editörlüğünü yaptığı en son derleme kitabı *Turkey in the North Atlantic Marketplace*, SAIS CTR tarafından 2018'de basılmıştır.

SETA Kitapları 105

ISBN: 978-625-6583-20-7

© 2024 SET Vakfı İktisadi İşletmesi

1. Baskı: Ocak 2024, İstanbul

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Düzeltili: Berrin Çalışkan, Mustafa Said İşeri

Kapak: Erkan Söğüt

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı ve Cilt: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA Kitapları

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

[www.setav.org](http://www.setav.org) | [info@setav.org](mailto:info@setav.org)

# İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	7
ÖN SÖZ	9
GİRİŞ	11

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AB'İN DİŞ VE GÜVENLİK POLİTİKASI

TARİHSEL GELİŞİM	19
KURUMSAL YAPI	32
ULUSLARARASI BİR AKTÖR OLARAK AB	46

## İKİNCİ BÖLÜM

### AB'İN STRATEJİ BELGELERİ

AB STRATEJİ BELGELERİNDEKİ AMAÇ, ARAÇ VE YÖNTEMLER	56
AB GÜVENLİK STRATEJİ BELGELERİ	73

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE TARİHSEL BAKIŞ

SOĞUK SAVAŞ DÖNEMİ	184
SOĞUK SAVAŞ SONRASI DÖNEM	187
ARAP BAHARI SONRASI DÖNEM	194

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

**TÜRKİYE’NİN ULUSAL GÜVENLİK STRATEJİSİ**

TÜRKİYE’DE MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ	203
SOĞUK SAVAŞ SONRASI MİLLİ GÜVENLİK ANLAYIŞI	205
ARAP BAHARI SONRASI MİLLİ GÜVENLİK ANLAYIŞI	209

BEŞİNCİ BÖLÜM

**GÜVENLİK STRATEJİ BELGELERİ ÜZERİNDEN  
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

DEĞİŞEN LİBERAL DÜNYA DÜZENİ: DEĞERLER VE NORMLAR KAPSAMINDA TRANSATLANTİK İLİŞKİLERİ VE TÜRKİYE	219
SAVUNMA	232
EKONOMİ	247
BÖLGESELÇİLİK VE KOMŞULUK POLİTİKASI	262
ENERJİ	275
GÖÇ	285
SONUÇ	295
KAYNAKÇA	303

## KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABM	Antibalistik Füze Antlaşması
AET	Avrupa Ekonomi Topluluğu
AEİÖ-OEEC	Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AGS	Avrupa Güvenlik Stratejisi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AP	Avrupa Parlamentosu
ASEAN	Güneydoğu Asya Uluslar Birliği
ASEM	Asya-Avrupa Zirvesi
AST	Avrupa Savunma Topluluğu
ASİ	Avrupa Siyasi İşbirliği
AT	Avrupa Topluluğu
ATS	Avrupa Tek Senedi
BAB	Batı Avrupa Birliği
BENELUX	Belçika, Hollanda ve Lüksemburg
BM	Birleşmiş Milletler
BMGK	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi
BRI	Bir Kuşak, Bir Yol Projesi
CAATSA	ABD'nin Düşmanları ile Yaptırımlarla Mücadelesi Yasası
CELAC	Latin Amerika ve Karayip Devletleri Topluluğu
CETA	Kapsamlı Ekonomi ve Ticaret Anlaşması
CivCom	Sivil Kriz Yönetimi Komitesi
CMPD	Kriz Yönetimi ve Planlama Müdürlüğü
COREPER	Daimi Temsilciler Komitesi
DEAŞ	Irak-Şam Devleti
DHBK	Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EaP	Doğu Ortaklığı
ECOWAS	Batı Afrika Devletleri Ekonomi Topluluğu
EDA	Avrupa Savunma Ajansı
EEAS	Avrupa Dış İlişkiler Birimi

EPF	Avrupa Barış Aracı
EİKT/OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
ENP	Avrupa Komşuluk Politikası
EUISS	Avrupa Güvenlik Çalışmaları Enstitüsü
EUMS	Avrupa Birliği Askeri Personeli
EUSC	Avrupa Birliği Uydu Merkezi
FETÖ	Fetullahçı Terör Örgütü
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GKA	Geri Kabul Anlaşması
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
ILSA	İran ve Libya Yaptırımları Yasası
IMF	Uluslararası Para Fonu
INF	Orta Menzilli Nükleer Kuvvetler Antlaşması
JCPOA	Kapsamlı Ortak Eylem Planı
LNG	Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
MERCOSUR	Güney Amerika Ortak Pazarı
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MGSB	Milli Güvenlik Siyaset Belgesi
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NGO	Devlet Dışı Örgütler
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OGSP	Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası
OHAL	Olağanüstü Hal
PESCO	Daimi Yapısal İşbirliği
PKK	Kürdistan İşçi Partisi
PYD/YPG	Demokratik Birlik Partisi/Halk Savunma Birlikleri
RCEP	Bölgesel Kapsamlı Ekonomik Ortaklık
SAARC	Güney Asya Bölgesel İşbirliği Teşkilatı
ŞİÖ	Şangay İşbirliği Örgütü
SGC	Güney Gaz Koridoru
SGK	Siyaset ve Güvenlik Komitesi
SPV	Özel Amaçlı Araç
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TANAP	Trans Anadolu Boru Hattı Projesi
TAP	Trans Adriyatik Boru Hattı Projesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TPP	Trans Pasifik Ortaklığı
TTIP	Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı
UfM	Akdeniz için Birlik
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

## ÖN SÖZ

Çok taraflılığın büyük güç mücadelesine doğru evrilmesi, AB'nin bu yeni ortaya çıkan uluslararası sistem içinde hem nasıl bir güç olacağı hem de bunu nasıl gerçekleştireceği meselelerini gündeme getirmiştir. Son yıllarda Ankara-Brüksel ilişkileri giderek gerginleşmiş ve değişen dünyadaki zorluklara toplu olarak yanıt verilememiştir. Hatta en son Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı ve Dış Politika ve Güvenlikten Sorumlu Yüksek Temsilcisi Josep Borrell ile Komşuluk ve Genişlemeden Sorumlu AB Komiseri Oliver Varhelyi'nin birlikte hazırladığı *AB-Türkiye Siyasi, Ekonomik ve Ticari İlişkilerinin Durumu* başlıklı raporda Ankara-Brüksel arasında güvenlik ve dış politika konularındaki ayrışmaya dikkat çekilmiştir.

Oysa AB'ye üye devletlerin etkili ortak bir dış politika oluşturma çabaları Birliğin büyük stratejisi olan güvenlik stratejilerinin 2003 itibarıyla hazırlanmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. O dönemde Türkiye, AB'ye aday bir ülke olarak güvenlik ve dış politika konularında Birlik ile bir uyum yakalamıştır. Ancak bu uyumun AB üyelik sürecindeki tıkanmaya neden olan gelişmeler neticesinde sürdürülemediğine tanıklık edilmiştir.

Söz konusu dönemde AB'nin bir strateji belgesi hazırlama ihtiyacı diğer ülkeler gibi bir vizyon ve büyük strateji ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Stratejiler ülkelerin dış politikalarının tüm amaçlarını belirleyen bir yol haritası oluşturarak bu şekilde dünyaya karşı önceliklerini tanımlamalarını sağlamaktadır. Böyle bir yapısal düzenlemenin yokluğunda ise olaylara verilecek cevaplar tutarsız ve tepkisel olmaktadır.

Bu kitapta AB'nin dış politika yapımında kendine münhasır yapısı göz önünde bulundurularak 2003'ten günümüze Avrupa güvenlik strateji belgeleri yani AB üye devletlerinin ortak tehdit algıları ve bu tehditlerle mücadelede benimsedikleri yöntemler ele alınmaktadır. Ayrıca AB strateji belgeleri ile Türkiye'nin strateji belgeleri olarak ele alınan Milli Güvenlik Siyaseti Belgeleri karşılaştırılarak hem ortak hareket edilebilecek alanlar ortaya koyulmuş hem de tarihsel olarak ele alınan Ankara-Brüksel ilişkilerinin hangi yönde ilerlemesi durumunda her iki tarafa maksimum fayda sağlayabileceği analiz edilmiştir.

Büyük güç mücadelesinin yaşandığı bir dünyada hayatta kalmak ve uyum sağlamak kolay değildir. AB ve Türkiye'nin bu süreçte ilişkilerini geliştirmek için her zamankinden daha fazla çalışmaları gerekmektedir. Bu bağlamda elinizdeki kitap değişen dünyada güvenlik çevresinin de köklü bir değişime uğraması –yani değişken ve öngörülemeyen tehditlerin ortaya çıkması– ile Türkiye ve AB'nin hem güvenlik hem de tehdit algılarını ve onlarla mücadele yöntemlerini tekrar gözden geçirmelerini ve bu değişimin strateji belgelerine yansımalarını içeren geniş çaplı bir değerlendirme sunmaktadır.

Bu detaylı çalışmamı tamamlama sürecinde gösterdikleri rehberlik ve anlayış ile basım süresince gösterdikleri destek ve özenli yaklaşımlarından ötürü SETA Vakfı yayın ekibine ve özellikle Prof. Dr. Burhanettin Duran ve Prof. Dr. Murat Yeşiltaş'a teşekkür ederim.

Prof. Dr. Aylin Ünver Noi  
*İstanbul, Ocak 2024*

## GİRİŞ

Devletlerin kendilerine yönelik tehditlerle mücadele etmek için geliştirmeleri gereken askeri imkan ve kabiliyetleri üzerinden tanımlanan “ulusal güvenlik” kavramı, tarihsel olarak güvenlik literatürüne hakim olmuştur. Bu tanımlama devletlerin yalnızca kendilerini referans alarak geliştirdikleri güvenlik politikalarını içermektedir. Ancak zamanla güvenlik analizlerinin temel odağının hangi düzeyde (bireysel, ulusal ve uluslararası) olması gerektiği konusunda tartışmalar ortaya çıkmıştır.<sup>1</sup> Bu durum daha dar kapsamlı klasik güvenlik anlayışına siyasi, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutların da dahil edilmesiyle güvenliğin daha geniş bir çerçevede tanımlanmasını sağlamıştır.<sup>2</sup> Devletin yanı sıra birey ve toplum güvenlikleri gibi konular da bu alanda tartışmaya açılmıştır. Güvenlik kavramındaki gelişime paralel büyük ölçüde güvenlik kavramıyla birlikte değerlendirilen “strateji” kavramının kapsamı da genişlemiş ve derinleşmiştir.

Devleti referans noktası alan klasik güvenlik anlayışı bir “büyük strateji” (*grand strategy*) içermektedir. Buna göre ise uygulanan her strateji bir güvenlik anlayışını temsil etmektedir.<sup>3</sup> Strateji kavramı çok eskilere dayanan bir kavram olup Sun Tzu'nun (MÖ 400-200) *Savaş Sanatı*'nda (*The Art of War*), Niccolo Machiavelli'nin (1469-1527) *Prens*'inde (*The Prince*), Carl von Clausewitz'in (1780-1831) *Savaş Üzerine*'sinde (*On War*) ve Basil Henry Lidell Hart'ın (1895-1970) *Strateji*'sinde (*Strategy*) askeri strateji üzerinden anlatılmıştır. Hart, strateji kavramını ulusal politikanın rehberlik ettiği savaşın hedeflerine ulaşma yolunda sosyal ve ekonomik aktivitenin tüm yönleri olarak tanımlamaktadır. Hart, büyük stratejinin rolünün savaşın siyasi amacına ulaşmak için bir ulusun tüm kaynaklarını koordine etme ve

<sup>1</sup> John Baylis, “Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 18, (2008), s. 73.

<sup>2</sup> Barry Buzan, *People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*, (Wheatshaf Books, Londra: 1983).

<sup>3</sup> Beril Dedeoğlu, *Uluslararası Güvenlik ve Strateji*, (Derin Yayınları, İstanbul: 2003), s. 11.

yönlendirme olduğunu söyler. Yani strateji –askeri araçlar da dahil– tüm kaynakların politik amaçlar için kullanılmasıdır.<sup>4</sup> Bu kullanımı Clausewitz’in “Savaş siyasetin başka araçlarla sürdürülmesidir” mantığı üzerinden yorumlamak yanlış olmayacaktır.<sup>5</sup> “Savaş sanatının bir devlet için hayati öneme sahip olduğunu” söyleyen Sun Tzu “akıllı liderin tüm savaşları kazanan lider değil savaşmadan düşmanını yenen lider” olduğunu ifade etmektedir.<sup>6</sup>

Strateji istenilen amaçlara ulaşmak için seçilen yollarla araçların yönetimi ve kullanımını ifade ederken “askeri strateji” ise siyasetin belirlediği siyasi amaç için güç kullanma ve güç kullanma tehdididir. Büyük strateji ise bir güvenlik topluluğunun toplam kaynakları arasından herhangi birinin veya hepsinin siyasiler tarafından kararlaştırılan siyasi amaç için yönetimi ve kullanımını ifade etmektedir.<sup>7</sup> Diğer bir deyişle büyük strateji askeri, diplomatik, siyasi ve ekonomik tüm güç kaynaklarını kullanarak çıkarların izlenmesidir. Siyasetçilerin amaçlarını gerçekleştirmek için strateji denilen metot ve araçlara ihtiyacı vardır. Christopher Layne büyük stratejinin üç aşamalı bir süreç olduğunu dile getirmiştir. Layne’e göre önce bir devletin hayati önem taşıyan güvenlik çıkarlarının belirlenmesi gerekir. İkinci olarak çıkarlarına karşı olan tehditler tanımlanmalıdır. Üçüncü olarak da devletin siyasi, ekonomik ve askeri kaynaklarını en iyi şekilde bu çıkarları korumak adına nasıl kullanacağı konusunda karar alınmalıdır.<sup>8</sup>

Büyük strateji bir ülkenin dış politikasının tüm amaçlarını belirleyen bir yol haritası oluşturur. Bu şekilde ülkeler dünyaya karşı önceliklerini tanımlar. Bu yapısal düzenlemenin yokluğunda ise olaylara verilecek cevaplar tutarsız ve tepkisel olmakla birlikte kaynakların dağılımı da kısa vadeli olacaktır.<sup>9</sup> Sun Tzu’nun deyişiyle “taktiklerin olmadığı bir strateji zafere ulaşmadaki en uzun yol olurken strateji olmaksızın uygulanan taktikler de yenilgiden önceki gürültüdür”.<sup>10</sup>

Uluslararası ilişkilerde strateji realizm çerçevesinde uluslararası sistemin anarşik yapısı ve bu yapı içinde hayatta kalmanın sahip olunan güç ile doğru orantılı

<sup>4</sup> Basil H. L. Hart, *Strategy, Second Revised Edition*, (Fredrick A. Praeger Publishers, New York: 1967), s. 335.

<sup>5</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, (Princeton University Press, Princeton: 1976), s. 177.

<sup>6</sup> Sun Tzu, *Savaş Sanatı: Dünyanın En Eski Askeri Bilimsel Eseri*, (Salon Yayınları, İstanbul: 2018), s. 6-14.

<sup>7</sup> Colin S. Gray, *Perspectives on Strategy*, (Oxford University Press, Oxford: 2013), s. 2.

<sup>8</sup> Tanguy Struye de Swielande, “From Emerging Power to Superpower: A Long Way to Go?”, *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century*, ed. Thomas Renard ve Sven Biscop, (Ashgate, Farnham: 2012), s. 3.

<sup>9</sup> Swielande, “From Emerging Power to Superpower: A Long Way to Go?”, s. 4.

<sup>10</sup> Natalie Tocci, *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, (Palgrave Macmillan, New York: 2017), s. 2.

olduğu dolayısıyla stratejinin amacı olan çıkar ve bu amaçları gerçekleştirecek güç üzerinden ele alınmaktadır. Buradan yola çıkarak herhangi bir büyük strateji doğal olarak güce bağlıdır. “Güç” en basit ve en bilinen tanımlamasıyla bir aktörün aksi takdirde yapmayacağı şeyleri başka bir aktöre yaptırabilme kapasitesine denir.<sup>11</sup> Holsti’ye göre ise güç; bir ülkenin ödül, ceza, ikna ve zorlama gibi çeşitli stratejileri kullanarak karşı tarafın davranışlarını kendi çıkarları doğrultusunda etkileme ve değiştirme kapasitesidir.<sup>12</sup> Güç tanımlamasına zamanla pek çok farklı öge de katılmıştır. Ray Cline gücü “ekonomik ve askeri beceriler, stratejik amaç, ulusal stratejiyi izleme isteği eşittir algılanan güç” olarak şu şekilde formüle etmiştir:

$$P_p = (C+E+M) \times (S+W)$$

- P<sub>p</sub> (*perceived power*, algılanan güç)
- C (*critical mass=population and territory*, kritik kitle= nüfus ve toprak)
- E (*economic capability*, ekonomik beceriler)
- M (*military capability*, askeri beceriler)
- S (*strategic purpose*, stratejik amaç)
- W (*will to pursue national strategies*, ulusal stratejiyi izleme isteği)<sup>13</sup>

Geçmişe kıyasla mevcut güç algısında oldukça yayılmışlık, parçalanmışlık ve seyreltilmişlikle karşılaşmaktadır. Ayrıca gücün algılanması da bir güçten diğere göre farklılık göstermektedir. ABD ve Rusya gibi ülkeler daha çok “sert güç” (*hard power*) yani askeri güce başvururken AB tarafından güç daha çok liberal mercekten yorumlanıp değer ve normları baz alan askeri olmayan enstrümanları kullanan “normatif/sivil/yumuşak güç” (*normative/civilian/soft power*) gibi kavramlarla tanımlanmaktadır.

AB’nin büyük stratejisi henüz embriyonik bir düzeyde olup gelişme sürecindedir. Birliğin büyük stratejisinin uygulanması diğer güçlerle ilişkilerindeki stratejik ortaklıklarda görülebilir. Brüksel yönetiminin dış politika yapımında ortak çıkarları paylaşma konusundaki eksikliği ve çeşitlilik mantığının (*logic of diversity*) ulus üstü (*supranational*) karar alma mekanizması oluşturmadaki engelini; realistler iş birliklerinin sınırlı olduğu ve uluslararası kurumların bunların üstesinden gelmesinin mümkün olmadığı vurgusunu yaparak uluslararası sistemin anarşik yapısı

<sup>11</sup> Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Sciences*, Cilt: 2, Sayı: 3, (1957), s. 202-203.

<sup>12</sup> Kalevi J. Holsti, “The Concept of Power in the Study of International Relations”, *Background*, Cilt: 7, Sayı: 4, (1964), s. 179-194.

<sup>13</sup> Ray S. Cline, *The Power of Nations in the 1990s: A Strategic Assessment*, (University Press of America, Lanham: 1994).

ve ülkelerin bu yapı içerisinde hayatta kalabilme ve bu bağlamda ulusal çıkarlara öncelik verme tercihleri üzerinden yorumlamaktadır. “Hükümetler arasıçılık” (*intergovernmentalism*) yaklaşımını benimseyen kuramcılar ise uluslararası kurumların iş birliklerinin sınırları meselesinin üstesinden gelebileceğini ancak bunun, bu kurumların söz konusu ülkelerin ulusal çıkarlarına hizmet ettiği sürece gerçekleşebileceğini iddia etmektedir.<sup>14</sup> Uluslararası politikanın esas aktörü olarak kabul ettiği devletlerin rasyonel aktörler olarak ekonomik çıkarlara odaklı olduğunu ve iç politika dinamiklerinin bu çıkarları belirlemede ve dış politika yapımında etkili olduğunu söyleyen liberal hükümetler arasıçılar (*liberal intergovernmentalism*) ise devletler arası pazarlığın sonucunda varılan uzlaşma neticesinde AB’de bir ortak politika oluşturmanın mümkün olabileceğini söylemektedir.<sup>15</sup>

Uluslararası kurumlardaki iş birliğinin limitlerini kimlik üzerinden yorumlayan kuramcılar ise söz konusu sınırları ve Avrupa dış politikası konusundaki en önemli engeli bir Avrupa kimliğinin olmamasına bağlamaktadır. Onlara göre “dış politika” belli bir topluluğun ortak çıkarı, kimliği ve paylaşılan bir tarihin ifadesidir. AB böyle bir ortak kimliğe sahip bir topluluğa dönüştüğü zaman etkili ve meşru bir dış politika formüle ederek bunu uygulayabilecektir.<sup>16</sup> Sosyal inşacılar (*social constructivist*) strateji yapımının da dahil olduğu söylemin (*discourse*) bu kimliği inşa ettiğini söylemektedir.<sup>17</sup>

AB’ye üye devletlerin ortak etkili bir dış politika oluşturma çabaları Birliğin büyük stratejisi olan güvenlik stratejilerinin 2003 itibarıyla hazırlanmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. “Güvenlik stratejisi” (*security strategy*) belli zaman aralıklarında hazırlanan ve bir ülkenin başlıca güvenlik kaygıları ve bunlarla nasıl baş edileceğinin yer aldığı dokümandır. Güvenlik strateji belgeleri genelde ülkelerin kendi güvenliklerini sağlamak adına tehditleri ve dış politika önceliklerini belirledikleri belgeler olarak 2000’lerde karşımıza çıkmaktadır. AB de bu furyaya ilk strateji belgesini “2003 Solana Paper” olarak adlandırılan “Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Bir Avrupa” (A Secure Europe in a Better World) başlıklı strateji belgesiyle katılmıştır.

Bu kitapta önce AB’nin dış ve güvenlik politikasının gelişiminin kısa bir tarihi verildikten sonra Birlik için bir strateji belgesi hazırlama ihtiyacının ortaya çık-

<sup>14</sup> Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, (Polity, Cambridge: 2003), s. 4.

<sup>15</sup> Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Cilt: 31, Sayı: 4, (1993), s. 483.

<sup>16</sup> Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, s. 4.

<sup>17</sup> Tocci, *Framing the EU Global Strategy*, s. 17.

ma nedeninden başlayarak 2003'ten günümüze Brüksel tarafından hazırlanmış ve uygulamaya konmuş strateji belgeleri incelenmektedir. AB'nin kendine münhasır yapısı ve nasıl bir uluslararası aktör olduğu konusu ele alınarak strateji belgeleri hazırlanırken hangi amaç, araç ve enstrümanlar üzerinden bunun gerçekleştirildiği tarihsel bir perspektifle verilmektedir.

Sonraki bölümlerde Ankara-Brüksel ilişkileri ve Türkiye'nin güvenlik strateji belgeleri olan Milli Güvenlik Belgeleri üç bölüm (Soğuk Savaş, Soğuk Savaş sonrası ve Arap Baharı sonrası) altında değerlendirilmektedir. Bu bölümlerde Türkiye'nin dış ve güvenlik politikası incelenmiş, AB'nin "2016 Strateji Belgesi" ve "Stratejik Pusula" odağı alınarak değişen dünyada AB ile Türkiye'nin ortak hareket etmesiyle kazan kazan durumunu oluşturabilecek politika ve yaklaşımlar üzerinden değerlendirme ve tavsiyelerde bulunulmuştur.





BİR

AB'NİN DIŞ VE  
GÜVENLİK POLİTİKASI





## TARİHSEL GELİŞİM

AB bir barış projesi olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin kıtada entegrasyon sürecine verdiği destekle ortaya çıkarak liberal ekonomik politikalar, kooperatif güvenlik, demokratik dayanışma ve çok taraflı kurumların üzerine kurulu liberal uluslararası dünya düzeninin bir parçası olmuştur.<sup>18</sup> Bu dönemde Almanya tehdidinin dışında Sovyetler Birliği'nin de potansiyel bir tehdit olarak algılanması sadece güvenlik politikalarına değil aynı zamanda iş birliği kuruluşlarının oluşturulması ve Avrupa entegrasyonuna yönelik girişimlerde bulunulmasına da neden olmuştur. Soğuk Savaş ile ABD ve Sovyetler Birliği'nin Avrupa güvenliği üzerinde oynadıkları dominant role karşı AB'nin kurucu babaları olarak bilinen Robert Schuman, Konrad Adenauer ve Jean Monnet Avrupa devletlerinin uluslararası etkilerini sadece beraber çalışarak tekrar kazanabilecekleri gerçeğini görmüş ve Avrupa entegrasyonunun bunun gerçekleştirilebilmesindeki en önemli adım olduğuna inanmıştır.<sup>19</sup>

Avrupa entegrasyonu ilk olarak savunma alanında başlamıştır. Avrupa'da bir daha savaş çıkma olasılığını ortadan kaldırmak adına güvenlik topluluğu oluşturmaya yönelik yapılan anlaşmalar bu yönde atılmış ilk adımlardır.<sup>20</sup> Bunlardan biri olası bir Alman tehdidine karşı İngiltere ve Fransa arasında 4 Mart 1947'de imzalanan, karşılıklı savunma taahhütleri içeren Dunkirk Antlaşması'dır. Bir yıl sonra yine benzer amaçla İngiltere ve Fransa, Benelüks ülkeleri Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'u da dahil ederek bir kolektif savunma anlaşması olan Brüksel Antlaşması'nı 17 Mart 1948'de imzalamıştır.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> G. John Ikenberry, "The Plot against American Foreign Policy", *Foreign Policy*, Cilt: 96, Sayı: 3, (2017), s. 3.

<sup>19</sup> Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future*, (Sheffield Academic Press, Sheffield: 1999), s. 15.

<sup>20</sup> Jolyon Howorth, "European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?", Institute for Security Studies WEU, (2000), s. 1, [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp043e.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp043e.pdf), (Erişim tarihi: 24 Ekim 2020).

<sup>21</sup> Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, (Palgrave, Hampshire ve New York: 2001), s. 4.

İngiltere ve Fransa arasında savunma alanında iş birliğini öngören Dunkirk Antlaşması'nın imzalanması hem Batı AB'nin (BAB, Western European Union [WEU]) hem de Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'nün (North Atlantic Treaty Organization, NATO) oluşturulmasına yönelik teşebbüslerin başlangıç noktası olmuştur.<sup>22</sup>

Brüksel Antlaşması Dunkirk Antlaşması'nda yer alan savunma taahhüdüne benzer 4. madde hükmü içermektedir. Brüksel Antlaşması'nın 4. madde hükmüne göre " taraflardan birinin Avrupa'da silahlı bir saldırıya uğraması halinde akit tarafların Birleşmiş Milletler 51. maddesi hükümlerine uygun olarak saldırıya uğrayan ülkeye askeri ve tüm olanaklarıyla yardım etmeleri öngörülmektedir".<sup>23</sup> Bu sistemi işletmek üzere 23 Ekim 1954'te Paris'te imzalanan protokolle Brüksel Antlaşması'nda değişiklikler yapılmış ve 1955'te BAB kurulmuştur. Ancak böyle bir ittifakın özellikle Sovyet saldırılarına karşı zafer kazanması pek mümkün değildir.<sup>24</sup> Aralık 1947'de Fransa, Sovyetler Birliği, İngiltere ve ABD'nin Almanya'nın geleceği ile ilgili dördü görüşmelerinin başarısızlığı ve Joseph Stalin'in Sovyet topraklarını genişletme arzusu Sovyet tehdidini ve ABD'nin Avrupa savunma ittifakı içinde yer almasının gerekliliğini ortaya koymuştur.

Soğuk Savaş'ın ilk Doğu-Batı krizi olan Berlin Krizi sonrasında Almanya tehdidinin yerini Sovyet tehdidi almış ve Sovyetler Birliği'nin kendi hegemonyasını kurmak üzere gerçekleştirdiği Avrupa'daki faaliyetlerine karşı Batı Avrupa ülkelerinin Washington'ı kurdukları savunma yapısının içine çekmeye çalışmaları neticesinde ABD'nin ve Kanada'nın katılımıyla on iki üyeli NATO, transatlantik savunma anlaşması olan Washington Antlaşması ile 4 Nisan 1949'da kurulmuştur. Brüksel Antlaşması'nın 4. maddesinden ilham alan Washington Antlaşması'nın 5. maddesine göre, Batı Avrupa ülkeleri Sovyet tehdidine karşı ABD desteğini *de jure* garanti altına almıştır. NATO'nun kuruluşuyla ise Brüksel Antlaşması'nın taahhütleri anlamını yitirmiştir.<sup>25</sup> Washington Antlaşması'nın 5. maddesi şöyledir:

<sup>22</sup> John Baylis, "Britain and the Dunkirk Treaty: The Origins of NATO", *Journal of Strategic Studies*, Cilt: 5, Sayı: 2, (1982), s. 236-247.

<sup>23</sup> "The Brussels Treaty: Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self Defence, Signed at Brussels on 17 March 1948", NATO, [www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc\\_files/Brussels%20Treaty.pdf](http://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/Brussels%20Treaty.pdf), (Erişim tarihi: 18 Mart 2022).

<sup>24</sup> Sinem Akgül Açıkmeşe ve Cihan Dizdaroğlu, *NATO-AB İlişkileri: İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri*, ed. Mustafa Aydın, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 2013), s. 11-16.

<sup>25</sup> White, *Understanding European Foreign Policy*, s. 4; Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, *NATO-AB İlişkileri*, s. 11.

Taraflar, Kuzey Amerika'da veya Avrupa'da içlerinden bir veya daha çoğuna yönelik bir silahlı saldırıyı hepsine yöneltilmiş bir saldırı olarak değerlendirecek ve eğer böyle bir saldırı olursa Birleşmiş Milletler Şartı'nın 51. maddesinde tanımlanan bireysel ya da toplu meşru savunma hakkını kullanarak Kuzey Atlantik Bölgesi'nde güvenliği sağlamak ve korumak için bireysel olarak ve diğerleri ile birlikte silahlı kuvvet kullanımı da dahil olmak üzere gerekli görülen eylemlerde bulunarak saldırıya uğrayan tarafa yardımcı olacakları konusunda anlaşmışlardır.<sup>26</sup>

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya dışında Sovyet tehdidi de giderek Avrupa'nın güvenlik politikasını ve Avrupa entegrasyon sürecini belirleyen en önemli faktörlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Almanya'nın geleceği konusunda 1947'de anlaşmaya varılamaması, kömür ve demir cevheri madenleri ve çelik endüstrisinin merkezlerinden olan Ruhr bölgesinin uluslararası kontrolüne ilişkin düzenlemenin yapılamaması, Sovyetler'in Çekoslovakya Darbesi (1948) ve Berlin Ablukası (1948-1949) politikaları, Orta ve Batı Avrupa'da savaş sonrasındaki ekonomik sıkıntıları Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) kendi avantajına çevirmeyi başarma potansiyeli Washington'un Almanya ve Avrupa politikalarını gözden geçirmesine neden olmuştur. Böylece Almanya'nın ABD'nin işgali altında bulunan bölgesinde ağır sanayinin ortadan kaldırılmasını ve bölgenin kalkınması veya ekonomik toparlanması için hiçbir adım atılmayacağını ifade eden Morgenthau Planı'nın (1944)<sup>27</sup> etkilerini taşıyan JCS 1067 sayılı Kararname,<sup>28</sup> istikrarlı ve refaha kavuşmuş bir Avrupa için istikrarlı ve üretken Alman ekonomisinin katkısının gerekliliği anlayışını savunan JCS 1779 sayılı Kararname<sup>29</sup> ile yer değiştirmiştir.<sup>30</sup> ABD, Orta ve Batı Avrupa'daki halkların mevcut ekonomik sıkıntılardan doğan hoşnutsuzluklarını ortadan kaldırmak ve Batı Avrupa ülkelerinin komünizme kaymasına engel olmak adına Batı Avrupa devletlerinin ekonomilerinin iyileştirilmesi ve kalkınmasını sağlayacak en önemli ekonomik yardım planlarından olan Marshall Planı'nı eyleme geçirmiştir.

<sup>26</sup> "The North Atlantic Treaty", NATO, (1949), [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm), (Erişim tarihi: 15 Aralık 2019).

<sup>27</sup> "Roosevelt Papers: Briefing Book Prepared in the Treasury Department", Office of the Historian, (1944), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944Quebec/d91>, (Erişim tarihi: 8 Ekim 2021).

<sup>28</sup> "Directive to Commander in Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany", Office of the Historian, 26 Nisan 1945, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v03/d351>, (Erişim tarihi: 8 Ekim 2021).

<sup>29</sup> "Directive to the United States Military Governor for Germany", Office of the Historian, (1948), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v02/d470>, (Erişim tarihi: 8 Ekim 2021).

<sup>30</sup> Antony P. Mueller, "How Germany should Have Been de-Industrialized: The Morgenthau Plan and What It Reminds of Today", Institute for Market Integration and Economic Policy, 30 Ekim 2022, <https://miwi-institut.de/archives/2456>, (Erişim tarihi: 20 Kasım 2022).

Almanya ekonomisinin düzeltilmesi gerektiği gerçeği sonrasında 25 Haziran 1950'de başlayan Kore Savaşı ile ise Sovyetlerin benzer bir operasyonu Almanya'da uygulayabileceğine dair artan endişeler, Avrupa'ya yönelik bir saldırıda askerden arındırılmış bir Almanya ile başarı sağlanamayacağı konuları bu sefer Almanya'nın silahlanması konusunu gündeme getirmiştir.<sup>31</sup> ABD Dışişleri Bakanı Dean Acheson, Tek Paket (Single Package) olarak adlandırılan paketi Eylül 1950'de Kuzey Atlantik Konseyi (North Atlantic Council, NAC) New York Zirvesi'nde sunmuştur. Bu pakette Washington yönetimi Avrupalılar ile Batı Almanya'nın tekrar silahlandırılması konusunda anlaşmaları karşılığında ABD'nin Batı Avrupadaki varlığını artıracaklarını ifade etmiştir. Batı Almanya'nın da içerisinde yer aldığı Avrupa savunma gücünün oluşturulmasını talep etmiştir.<sup>32</sup>

Bu girişim Almanya'nın yeniden silahlanmasını denetim altında tutmak üzere savunma alanında bütünleşmeyi öngören Avrupa Savunma Topluluğunun (AST, European Defense Community [EDC]) kurulması için girişimlerde bulunulmasına neden olmuştur. Jean Monnet, Fransa Başbakanı Rene Pleven'e Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun (AKÇT, European Coal and Steel Community [ECSC]) benzeri bir ulus üstü savunma örgütü fikrini izlemesi için baskı yapmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde savunma alanında bütünleşmeyi öngören bu süreç aslında Avrupa'da 9 Mayıs 1950'de "Schuman Deklarasyonu" ile Marshall Yardımı'nı alan Almanya'nın tekrar endüstrileşmesi sonucunda ortaya çıkabilecek yeni bir Almanya-Fransa rekabetini ve Avrupa'da çıkabilecek bir savaşın materyal olarak da gerçekleşmesine engel olmak amacıyla önerilen ve 18 Nisan 1951'de Paris Antlaşması'nın imzalanması ile kömür ve çelik sektöründe başlatılan Avrupa bütünleşmesi ve onun ilk kurumu olan AKÇT'nin askeri/siyasi uzantısıdır.<sup>33</sup> "Pleven Planı" olarak da anılan bu proje Almanya'nın yeniden silahlanması fikrine sıcak bakmayan ve Soğuk Savaş ortamında bu konuda artan İngiliz ve Amerikan baskısı altında olan Fransa Başbakanı Rene Pleven tarafından 24 Ekim 1950'de ilan edilmiştir. Bu plana göre kurulacağı varsayılan Avrupa Siyasi İş Birliği (ASİ, European Political Cooperation [EPC]) altında birleştirilecek ulus üstü nitelikte bir Avrupa ordusu oluşturulacaktır.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, *NATO-AB İlişkileri*, s. 12.

<sup>32</sup> Christopher Gehrz, "Dean Acheson, the JCS and the 'Single Package': American Policy on German Rearmament, 1950", *Diplomacy and Statecraft*, Cilt: 1, Sayı: 12, (2001), s. 135-160.

<sup>33</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, (Lynne Rienner Publishers, Boulder ve Londra: 2005), s. 27.

<sup>34</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, s. 27.

**G**üvenlik strateji belgeleri belli zaman aralıklarında hazırlanan ve bir ülkenin başlıca güvenlik kaygılarının ve bunlarla nasıl baş edeceğine dair çözüm önerilerinin yer aldığı dokümanlardır. Bu kitapta, 2003'ten günümüze AB tarafından hazırlanmış ve uygulamaya koyulmuş strateji belgeleri ve Türkiye'nin güvenlik strateji belgeleri olarak kabul edilen Milli Güvenlik Siyaseti Belgeleri incelenmektedir. Strateji belgelerini merkeze alan bu çalışmada, değişen dünyada AB ile Türkiye'nin ortak hareket etmesiyle kazan-kazan durumunu oluşturabilecek politika ve yaklaşımlar üzerinden değerlendirmeler yapılmakta ve tavsiyelerde bulunulmaktadır.

Her ne kadar bu inceleme AB küresel strateji belgeleri ve Türkiye'nin Milli Güvenlik Siyaseti Belgeleri üzerinden yapılsa da Türkiye'nin ulusal güvenlik strateji belgesi bulunmadığının altını çizmek gerekir. Bu açıdan elinizdeki kitap aynı zamanda Türkiye'nin de kapsamlı ve ayrıntılı bir ulusal güvenlik strateji belgesi hazırlaması yönünde bir örnek teşkil edebilir.

