

TÜRKİYE VE AB İLİŞKİLERİNİN GELECEĞİ: STRATEJİK DIŞ POLİTİKA DİYALOĞU

*Heather Grabbe ve Sinan Ülgen**

ARALIK 2010

** Sinan Ülgen, EDAM başkanı ve Carnegie Endowment for International Peace-Brüksel'de ziyaretçi araştırmacı. Heather Grabbe, OSI-Brüksel ofis direktörü, genişlemeden sorumlu eski Komisyon üyesi Olli Rehn'in kabinesinde Türkiye ile ilişkilerden sorumlu danışman.*

TÜRKİYE VE AB İLİŞKİLERİNİN GELECEĞİ: STRATEJİK DIŞ POLİTİKA DİYALOĞU

Özet¹

Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri, maalesef beş yıl sonra durma noktasına gelmiştir. Her sene müzakereye açılan başlık sayısı dörtten bire düşmüştür. Başlıkların yarısı AB veya AB ülkeleri tarafından askıya alınmış durumdadır. Kıbrıs sorununun ya da Fransa'nın Türkiye'nin üyeliğine itirazının yakın gelecekte çözülmesi beklenmemekle beraber gündemde aciliyeti olan güvenlik ve dış politika meseleleri bulunmaktadır. Bu nedenle de AB ve Türkiye'nin müzakere sürecinin ötesinde dış politika alanında stratejik diyalog için daha etkili ve yeni bir kanala ihtiyaçları bulunmaktadır.

Üyelik sürecini uzun zamandır destekleyen siyasi aktörler ve analistler olarak, Türkiye'nin AB üyeliği perspektifine gölge düşürecek herhangi bir mekanizmaya karşıyız. Önerimiz, Türkiye ve AB'nin bölgesel sorunların ve ortak problemlerin çözümü için işbirliği yapabilecekleri yeni bir stratejik diyalog çerçevesidir. Dış politika, güvenlik ve savunma meselelerinde etkin bir diyalog, üyelik sürecinin tamamlayıcısı olarak taraflara ortak çıkarların ne kadar geniş bir alana yayıldığını göstermek suretiyle süreci canlandırabilir.

Pratikte bu resmi olmayan ancak kurumsal çerçevede yürütülen diyalog anlamına gelmektedir. Bu makalede dile getirdiğimiz öneri, Devlet ve Hükümet Başkanları'nın katılımıyla Zirve, Bakan düzeyinde ve çalışma düzeyinde olmak üzere farklı boyutlarda bir işbirliği mekanizmasını öngörmektedir. Her bir düzeyde, formatın bütün AB üyelerinin katılımıyla "27 artı bir" olması öngörülmektedir. Toplantıların gündemi, AB-Türkiye ilişkileri olmamalıdır zira üyelik süreci ile ilgili görüşmeler müzakere sürecinin alanında kalmalıdır. Bunun yerine 27 AB üyesi ve Türkiye, ortak çıkarların mevzu bahis olduğu, özellikle Türkiye'yi ve mevcut AB üyelerini çevreleyen bölgeye dair stratejik meseleleri konuşmalıdır. Bu yeni inisiyatif, Türkiye'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'na değerli bir ortak olarak katılması için somut adımları da içermelidir.

Giriş: Gerçekleri kabullenmek

Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri durma noktasına gelmiştir. Müzakere edilmesi gereken başlıkların yaklaşık yarısı çözümlenemeyen Kıbrıs sorunu ve Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin Türkiye'nin üyeliğine muhalefeti yüzünden AB tarafından dondurulmuş vaziyettedir. Beklendiği üzere, Türkiye'nin daha fazla başlık açmak için gösterdiği çaba da

¹ Bu analizin İngilizce versiyonu "The way forward for Turkey and the EU : a strategic dialogue on foreign policy" başlığı ile Carnegie Endowment for International Peace tarafından yayınlanmıştır.

azalmıştır. Nitekim Türkiye'nin Aralık 2010'da rekabetçilik başlığını açmak için gereken koşulları da yerine getiremeyeceği anlaşılmıştır.

Özünde Türkiye'nin AB ile bütünleşmesini geliştirmesi ve derinleştirmesi gereken üyelik sürecinin, söz konusu ilişkiye zarar verdiği acı gerçeğini kabul etmenin zamanı gelmiştir. Önümüzdeki birkaç sene içinde az sayıda başlığın açılma olasılığı bulunmaktadır. Taraflar askıya alınan başlıklar için birbirlerini suçlamaktadırlar. Kıbrıslı Rumlar, Türkiye Ankara Protokolü'nü uygulayıp Güney Kıbrıs bandıralı araçları limanlarına ve havaalanlarına kabul etmediği - için geri kalan bütün başlıkları tek taraflı askıya alma tehdidinde bulunmaktadır.

Öte yandan başlı başına zor bir iş olan yasaların, politikaların ve kurumların Ortak Pazar'a katılabilmek için uyumlu hale getirilmesi ilgili Ankara'daki irade de zayıflamıştır. Türkler maliyetli, çok fazla çaba gerektiren ve tamamen dönüştürücü mahiyetteki AB müktesebatını benimseme çabası yerine, seçimlere ve kendi iktidar kavgalarına odaklanmış durumdadır.

Yakın gelecekte Kıbrıs'ın bölünmüşlüğüne bir çözüm gözükmediği için, üyelik sürecinin hız kazanmasına dair pek bir umut da beslenmemektedir. Ama AB ve Türkiye ortak komşuluk bölgelerinde, Kıbrıs sorununun çözümünü bekleyemeyecek diğer acil problemlerle karşı karşıyalar. Her iki tarafın da, kendilerini çevreleyen bölgeler için kısa vadeli zorlukları ve uzun vadeli hedefleri yönetmeleri gerekmektedir. Yetkilileri meşgul edecek ve politikacıları da daha sık biraraya getirecek ortak bir çalışma zemini, müzakerelerin tıkandığı durumlarda ortamın daha gerilmesini önleyecektir.

Çözüm, Ankara ve Brüksel için başlıca bölgesel güvenlik meselelerini tartışmak üzere paralel bir yol açılmasıdır. Bunun için iyi bir temel, AB Dış Politika Yüksek Temsilcisi Barones Catherine Ashton ile Türk Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu arasındaki ilişkidir. Ashton ve Davutoğlu Ortadoğu, Afganistan, Pakistan, Kafkaslar ve Balkanlar gibi hassas konularda halen bir güven ortamında konuşmaktadırlar. Şimdi bu diyalogun AB ülkelerinin Dışişleri Bakanlarını ve üst düzey yetkililerini de kapsayacak şekilde düzenli görüşmeler vasıtasıyla genişletilmesi ve derinleştirilmesi gerekmektedir.

Neden Stratejik bir diyalog başlatılmalıdır?

Mevcut durumda AB ile Türkiye arasındaki stratejik meselelerin görüşülmesi için bir platform bulunmamaktadır. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce, Türk bakanlar dış politika meselelerini Troyka görüşmeleri esnasında Javier Solana, mevcut ve gelecek dönem başkanlıklarıyla tartışabilmekteydi, keza AB'li muhatapları ile her altı ayda bir hükümetler arası konferanslarda üyelik müzakerelerini başlatmak üzere bir araya gelmekteydiler. Ancak artık açılacak müzakere başlığı neredeyse kalmadığı için, bir araya gelmek fırsatı da oldukça azalmıştır.

Bu sistem Solana'nın yerini Yüksek Temsilci ve aynı zamanda da Dış İlişkiler Konseyi Başkanı ve Komisyon Başkan Yardımcısı olarak Catherine Ashton'ın alması ile değişmiştir. Lizbon Antlaşması, Türkiye için yeni bir kanal açılması açısından kaydadeğer bir fırsat yaratmaktadır zira AB'nin dış politika ve güvenlik sistemi bu vesileyle yeniden kurgulanmaktadır. Barones Ashton bundan böyle AB'yi uluslararası ilişkilerinde temsil edecektir. Ashton aynı zamanda Brüksel'de dış ilişkileri idare edecek yeni Avrupa Dış Eylem Birimi'nin de (European External Action Service-EAS) başıdır. Yeni sistem rayına otururken AB'nin Türkiye'yi dış politika meselelerine nasıl dahil edeceğini yeniden düşünmek ve siyasi düzeyde bir diyalogun yürütüleceği yeni bir kanal oluşturmak için bir fırsat penceresi açılmıştır.

Biz, üyelik sürecini AB-Türkiye ilişkilerinin temel taşı olarak desteklemekteyiz. İdeal durumda, Türkiye ve AB dış politika meselelerini, dış ilişkiler ve dış politika, güvenlik ve savunma politikası müzakere başlıkları çerçevesinde ele alabilmelidirler (sırasıyla 30 ve 31. başlıklar). Ancak bu başlıklar, Kıbrıs ve Yunanistan ile çözülemeyen sorunlar yüzünden askıya alınmıştır. Bu sorunların yakın zamanda çözüm ihtimalleri de pek bulunmamaktadır ancak beklemeye tahammülü olmayan ivedi dış politika ve güvenlik meseleleri vardır. Dolayısıyla AB ve Türkiye, müzakere sürecinin varolan sorunlarınca engellenmeyen yeni ve daha stratejik bir diyalog zeminine ihtiyaç duymaktadırlar.

Yeni bir diyalog kanalının açılması, üyelik müzakerelerinin hızlandırılması potansiyeline hiçbir şekilde gölge düşürmemelidir. Türkiye karşıtlarının bu yeni kanalı Türkiye'yi tam üyelik sürecinden uzaklaştıracak "imtiyazlı ortaklık" için bir temel olarak kullanma olasılıklarının farkındayız. Bu tehlikenin önüne geçilmesi için, üyelik sürecine eşlik edecek sadece stratejik meselelerin görüşüleceği etkin bir dış politika diyalogu oluşturulmalıdır. Böylelikle, üyelik süreci 27 AB üyesine ve Türkiye'ye ortak çıkarların ne kadar geniş bir yelpazede olduklarının kanıtlanmasıyla canlandırılabilir.

Biz, AB-Türkiye-Rusya arasında üçlü zirve önerisine de katılmıyoruz.² Türkiye'nin ve Rusya'nın AB ile olan ilişkileri birbirinden farklı niteliktedir. Her ikisiyle ortak zirve toplantıları düzenlenmesi, Türkiye'nin AB ile temelde genişleme perspektifinden yürüttüğü ilişkinin ve Türkiye'nin aday üye statüsünün değerini azaltacaktır. Dahası, Türkiye'nin dış ilişkilerdeki stratejik yaklaşımı Rusya'ninkinden ziyade AB'nin yaklaşımına benzerlik göstermektedir. Türkiye dış politikada daha uzun vadeli pozisyon almaktadır ve AB ile benzer bir zihniyete sahiptir. Türkiye'nin önceliği ekonomik faaliyetlerin ilerlemesine meydan sağlayacak istikrarlı bir komşuluk bölgesinin yaratılmasıdır. Türkiye zaman zaman statükonun korunmasına AB

² Bu öneri European Council on Foreign Relations tarafından hazırlanan Ekim 2010 tarihli "The spectre of a multipolar Europe", çalışmasında dile getirilmiştir.

hükümetlerinden daha fazla itina göstermektedir ve çoğunlukla dış politikasında insan hakları ve silahsızlanma gibi konulara AB'den daha az yer vermektedir.

Türkiye, AB'nin Rusya için öngördüğü “stratejik ortak”tan daha fazlasıdır. Aynı şekilde AB, Türkiye için diplomatik ilişkileri olan yabancı bir ülkeden ibaret değildir. Üyelik temelli ilişkinin en önemli özelliği her iki tarafta da uyandırdığı ortak kader algısıdır.

Bu ortak kader algısı ve AB üyeliğine dönük stratejik yönelim, Türkiye'nin müzakerelerin Ekim 2005'te başlamasından önce ve sonra, AB Ortak Dış ve Güvenlik Politika'sına yakın durmasına ve dış politika tercihlerinde AB'nin tercihlerini gözetmesine yol açmıştır. Son senelerde, üyelik müzakerelerinin yavaşlaması ile, Türkiye daha nötr bir duruma geçmiş, her bir vakayı tek başına ele alıp, özellikle İran gibi konularda AB çizgisinden daha sık uzaklaşmaya başlamıştır. AB bunu eğer üyelik müzakereleri tamamen durursa ve ilişkiler bunun neticesinde daha da kötüye giderse, güç kazanacak aşırı milliyetçi söylemin Türkiye'yi AB'nin duruşundan ve çıkarlarından aksi yöne çekmek isteyeceğinin bir uyarısı olarak almalıdır.

Hem AB hem de Türkiye; İran, silahsızlanma, Ortadoğu barış süreci, Suriye ve Irak gibi konular üzerinde ortak çalışarak çok şey kazanabilir. Öte yandan, herbirinin farklı nüfuz kanalları olan bir bölgede rekabete girerlerse, her iki taraf da kaybedecektir. AB Türkiye'nin bölgedeki yerleşmiş ticari, diplomatik ve kültürel ilişkilerinden faydalanırken Türkiye de güçlü AB şirketleri ve AB üye ülkeleriyle aynı istikamette ilerlemekten faydalanacaktır.

AB'nin kazancı?

AB'de Türkiye'nin üyeliği ile ilgili tartışma AB'nin iç meseleleri, özellikle de Türklerin ve Avrupa'da yerleşik diğer göçmenlerin rolü ve **Birliğin** geleceği gibi varoluşsal sorular etrafında şekillenmektedir. Böyle bir odak, pek çok AB'li politikacının 70 milyon nüfusu bulunan ve ekonomik anlamda herhangi bir AB ülkesinden çok daha hızlı kalkınan bir ülke ile uyum içinde çalışmanın önemini gözden kaçırmamasına neden olmuştur.

Türkiye çevresinde etkin bir mevcudiyeti olan ciddi bir dış politika aktörüdür. Türkiye'nin yaklaşık 1000 diplomatın çalıştığı 106 büyükelçiliği, 70 konsolosluğu ve bunlara ilaveten kültürel ofisleri bulunmaktadır. Türkiye, başta Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) vasıtasıyla olmak üzere 2009 yılında 98 ülkeye yaklaşık 1.5 milyar dolar dış yardımda bulunmuştur. Bu yardımdan faydalananların başında 1 milyon Afgan'ın tıbbi tedavi görmesinin, 70.000 kız ve erkek çocuğunun eğitim almasının, 13.000 Afgan asker ve polis eğitilmesinin sağlandığı Afganistan gelmektedir.

Türkiye son zamanlarda, AB ile ortak çıkarlarının bulunduğu bir coğrafyada daha görünür ve etkin bir bölgesel politika yürütmektedir. Türkiye'nin, özellikle de Ortadoğu'daki diplomatik faaliyetinin sebebi, kemikleşmiş anlaşmazlıkların çözümüne katkı sağlamaktır. Ankara'nın

artan bölgesel etkisinin diğer bir göstergesi de ikili ve bölgesel anlaşmazlıklardaki gittikçe artan arabuluculuğudur. Ankara, Afganistan ile Pakistan, Bosna ile Sırbistan, Gürcistan ile Abhazya, ve İsrail ile Pakistan arasında diplomatik çabalara öncülük etmektedir. Türkiye'nin bu tip anlaşmazlıklardaki üçüncü taraf rolü bölgedeki rolünü pekiştirmiş ve yapıcı aktör imajını güçlendirmiştir.

Türk dış politikasının faaliyet alanındaki ve ihtirasındaki bu gözle görülür dönüşüm artan ekonomik gücü sayesinde mümkün olmuştur. Küresel kriz yılı olan 2009 hariç, geçtiğimiz yedi yıl boyunca Türk ekonomisi yıllık ortalama %7.5 oranında büyümüştür. Bunun neticesinde Türkiye trilyon dolar sınırına yaklaşan (Satın alma gücü paritesi bakımından) ve birçok AB ekonomisini geride bırakan GSYH'si ile dünyanın 16. en büyük ekonomisi olmuştur. 2010'un ilk yarısında, Türkiye OECD ülkeleri içinde %11 ile en yüksek büyüme oranına sahiptir. Toplam ticaret hacmi 243 milyar dolara, son dört yılda çektiği doğrudan yatırım miktarı ise 68.4 milyar dolara erişmiştir.

Türkiye'nin bölgesel rolü zaman zaman AB'nin nüfuzuna bir tehdit olarak görülmektedir ancak eğer beraber çalışılırsa bu rol büyük bir fırsata dönüşebilir. Türkiye'nin kendi başarıları, çoğunluğu Müslüman olan bir ülkede özgür seçimlerin gerçekleştirilmesi, geçtiğimiz senelerde daha da liberalleşen canlı bir ekonominin varlığı ve Kürtler gibi azınlıkların kültürel özgürlüklerinin iyileştirilmesi ile Ortadoğu coğrafyasına etkileyici bir örnek sunmaktadır.

Böyle bir ülke ile derin ilişkiler geliştirilmesi, AB'nin daha iyi yönetilen, ekonomik olarak açık ve daha demokratik bir Ortadoğu hedeflerini ileri taşıyacaktır. Türk dış politikasını AB kurumları ve politikaları ile bir araya getirerek, Avrupalılar çıkarları için hayati önem taşıyan bir bölgedeki varlıklarını dinamikleştirip rollerini arttırabilirler. Dahası, AB'nin önceki genişlemeleri kamu otoriteleri ve politikacılar arasındaki düzenli bağlantıların; tutumları, normları ve davranışları değiştirme gücünü gösterdi. Üyelik sürecinin dışında bile, ivedi meseleler hakkında düzenli ve devamlılığı olan bir işbirliği, diplomatlar, politikacılar ve hatta parlamenterler arasında Türkiye'nin kapsamlı dış politika ve güvenlik yapısının pek çok farklı bileşeni hakkında ortak bir anlayış yaratılmasına katkıda bulunacaktır.

Türkiye'nin kazancı?

Türk politika yapımcıları AB ile dış politika işbirliğini özünde Brüksel'e yarar sağlayacak bir süreç olarak değerlendirmektedirler. Ankara'daki hakim görüş Türkiye'nin gittikçe artan bölgesel ayak izinin ve yumuşak güç statüsünün, başlatmak istediği bütün diplomatik inisiyatifler için yeterli olduğu yönündedir. Pek çok Türk diplomatı ve siyasetçi, Ortadoğu'daki AB dış politikasını verimsiz ve beceriksiz olarak görmekte bu yüzden AB ile işbirliğine sıcak bakmamaktadır. Aynı zamanda AB'nin bu gibi bir girişimi samimi olarak arzulaması

durumunda, en azından dış politika ve güvenlik politikası başlığındaki vetonun kaldırılması gerektiğini dile getirmektedirler.

Ancak bu yaklaşım Lizbon Antlaşması'nın beraberinde getirdiği değişiklikleri dikkate almamaktadır. Önümüzdeki dönemde, AB kurumlarının gücünün Barones Ashton'un ellerinde birikmesi, yeni Avrupa Dış Eylem Birimi'nin de desteği ile AB'yi daha büyük ve etkin bir dış politika aktörüne çevirecektir. Dolayısıyla Brüksel'le işbirliği zaman içinde Türk diplomasisi için çok daha zengin bir menü sunacaktır.

Yapısal bir dış politika diyalogu, üyelik müzakerelerinin yarattığı olumsuzlukların zarar verdiği karşılıklı güven ortamının yeniden inşa edilmesine yardımcı olacaktır. Böyle bir süreç, Ankara'yı Avrupa'nın diplomatik güçlerine yaklaştırarak, müzakerelerin atmosferine de olumlu bir etkiye bulunabilir. Kalıcı bir işbirliği yapısı Ankara'nın Türkiye için gerçekten önemli olan Avrupa dış politika alanlarının şekillendirilmesinde rol almasını sağlayacaktır. Dahası, Türkiye'nin bölgedeki etkisi, komşularının sahip olmadığı AB pazarına girişi sağladığı ölçüde artacaktır.

Türkiye'nin dış politikada AB ile daha fazla işbirliğinde bulunmasının transatlantik ilişkiler için de olumlu etkileri olacaktır. Türkiye'nin Ortadoğu'daki daha aktif ve etkin dış politikası neticesinde, Ankara ve Washington arasında İran, İsrail ve Hamas'a dönük politikalarla ilgili bir dizi ihtilafı konu belirmiştir. Ortadoğu'da yüksek ölçüde varlık gösteren ve çıkarları Türkiye'ninkilerle örtüşen bir dış politika aktörü olan ABD, yeni Türkiye'ye uyum sağlamakta AB'den bile fazla bir baskı hissetmektedir. Pek çok açıdan Türk politikasının dönüşümü Washington ile Ankara arasındaki güç ilişkisini değiştirecektir. Bu değişikliğe uyum sağlamak, AB Türkiye'nin dış politikasında etkin bir ortak olarak yer aldığı bir perspektifte, her iki taraf için de daha kolay olacaktır. Özellikle dış politikada güçlenmiş bir AB-Türkiye diyalogu, Türkiye'nin Batı'dan uzaklaştığına dair korkuları yatıştıracaktır.

Stratejik diyalogun pratiği

Önerimiz, Devlet ve Hükümet başkanları seviyesinde bir **Zirvenin** yanısıra Bakan düzeyinde ve çalışma düzeyinde olmak üzere farklı seviyelerde işbirliğinin geliştirilmesini içermektedir. Her bir durumda, görüşmelerin formatı bütün AB üye ülkelerinin katılımıyla "27 + 1" olacaktır. Gündem AB-Türkiye ilişkileri olmamalıdır çünkü bu konular üyelik süreci kapsamında görüşülmeye devam edilmelidir. Bunun yerine 27+1 her iki taraf için de önemi olan, özellikle de AB ve Türkiye'yi çevreleyen bölge ile ilgili stratejik meseleleri konuşulmalıdır.

Zirve: Senede bir kere, Avrupa Konseyi Başkanı Herman van Rompuy, komşuluk bölgesine dair stratejik meselelerle ilgili Türkiye'nin hem Başbakan hem de Cumhurbaşkanı'nca temsil edileceği bir toplantıya başkanlık etmelidir. Cumhurbaşkanı Gül, Avrupa Konseyi ve başarılı Dışişleri Bakanlığı geçmişi göz önüne alındığında, dış politika alanında kaydedeğer bir

tecrübeye sahip olmuştur. Bu niteliği ile anılan sürece önemli katkılar yapabilir. Ayrıca Devlet başkanlığı düzeyinde katılım, bu sürece süreklilik de sağlayacaktır.

Bakan seviyesi: Türk ve AB Dışişleri Bakanları, düzenli ama gayri resmi bir diyalog platformuna ihtiyaç duymaktadırlar. Her ne kadar çelişkili bir ifade gibi gözükse de, ilerlemenin yolu stratejik meselelerde kurumsallaşmış ama gayri resmi bir diyalogun tesis edilmesidir. Eğer diyalog kurumsallaştırılmazsa, üyelik süreci ve Türk iç politikasındaki iniş ve çıkışlar yüzünden sekteye uğrama riskiyle karşılaşır. Ancak bu tarz bir diyalog, resmiyete dökülürse de, üyelik sürecini tıkayan bütün faktörlerin bu diyalogu da tıkaması riski mevcuttur. Yüksek Temsilci Ashton ve Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun halen mükemmel bir ilişkileri bulunmakta ve Türkiye'nin bulunduğu bölgenin meselelerini ve diğer pek çok konuyu düzenli olarak konuşmaktadırlar. AB Dışişleri **Bakanlarını**, sürekliliği olan ama gayri resmi, fikir alışverişinin ötesinde her iki bölgesel gücü de ilgilendiren meselelerde ortak bir anlayış oluşturulması için tartışmaya dahil etmenin büyük faydası olacaktır.

27 Dışişleri Bakanı için en iyi formül her altı ayda bir gerçekleştirilen, "Gymnich" diye de bilinen gayri resmi toplantılardır. Türkiye "Gymnich"lerde aday üyeler için düzenlenen özel oturumlara müzakerelerin başlamasını takiben beş yıldır katılmaktadır. Bu katılım artık Türk Dışişleri Bakanı ile 27 meslektaşı arasında, Yüksek Temsilci tarafından başkanlık edilecek bir dış politika diyalogu seviyesine taşınmalıdır. Gündem, üyelik çerçevesinde kalması gereken AB-Türkiye ilişkileri olmamalıdır, bunun yerine Irak ve Suriye gibi ortak çıkarların söz konusu olduğu meseleler ele alınmalıdır. 27 Bakan kendi aralarında görüşmeye geçmeden önce Türk karşıtlarıyla yarım gün ya da tam günlük bir toplantıda biraraya gelmelidirler. Yüksek temsilcinin başkan sıfatıyla gündemi sadece stratejik meselelerle sınırlı tutması ve ikili ilişkilerdeki problemlerin gündeme damga vurmasını engellemesi gerekmektedir.

Öte yandan Ashton'un da Türk Dışişleri Bakanı ile daha kalıcı bir diyaloga ihtiyacı vardır. Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmeden önce, Türkiye'nin yılda iki defa gerçekleşen Troyka diyalogları aracılığıyla AB'yi temsil eden üç tarafla,(dönem başkanlığının Dışişleri Bakanı, Dış Politika Yüksek Temsilcisi Javier Solana ve Genişlemeden Sorumlu Komisyon üyesi Olli Rehn), dış politika meselelerini konuşma imkanı bulunmaktaydı. Ancak Troyka formatı kaldırıldı ve yerine herhangi bir alternatif süreç ikame edilmedi.

Çalışma Düzeyi: Lizbon Antlaşması, geri getirilmesi düşünülebilecek bir diğer kullanışlı platformu da kaldırdı. Şubat 2010'a kadar, 27 ülkenin dış politika direktörleri Troyka'dan önce bir araya geliyorlardı. Böyle bir çalışma düzeni, mevcut durumda yıllık Zirve toplantılarının ve yılda iki kere gerçekleşecek Bakan düzeyindeki toplantıların siyasi içeriğinin hazırlanması ve desteklenmesi için kullanılabilir.

Herhalvekarde EAS'nin AB ülkelerinin siyasi direktörleriyle çalışmak için bir formül bulması gerekecektir. Türkiye ise bu yeni işbirliği modellerinden bazılarına dahil olabilir. Nitekim Türkiye, birkaç ay önce AB Siyaset ve Güvenlik Komitesi'nin büyükelçileri ile düzenli diyalog ve gayri resmi siyaset planlama toplantıları yapılması önerisini getirdi. Lizbon Antlaşması sonrasında , Siyaset ve Güvenlik Komitesi'nin çalışmalarını yönlendirmek üzere daimi bir başkan atanmış olması, bu öneriyi daha da anlamlı kılmaktadır.

Türkiye-AB Ortaklık Konseyi çalışma düzeyindeki diyaloglar için bir fırsat sunmakla beraber şu anda üyelik müzakerelerindeki sıkıntılar nedeniyle neredeyse işlevsiz durumdadır. Önerilen yeni kanallar Ortaklık Konsey'ini ikame etmeyecektir. Olsa olsa Ortaklık **Konseyinin** çalışmalarına destek olabilirler ve müzakere sürecindeki engeller aşıldığında Ortaklık **Konseyinin** ana diyalog platformuna dönüştürülmesine fayda sağlayabilirler.

Stratejik diyalog için öncelikli alanlar

İran

Irak

Afganistan

Pakistan

Ortadoğu

Kafkaslar

Balkanlar

Orta Asya

Afrika

Yardım

Kriz yönetimi ve müdahale

Nükleer silahsızlanma

Kaçakçılık

Savunma ve Güvenlik İşbirliği

AB'nin Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası (CSDP), çalışma düzeyindeki işbirliğinin bir diğer boyutunu teşkil etmektedir.³ Bu boyut dünyanın tehlikeli yerlerindeki AB misyonlarına yardımcı olabilecek Türkiye'nin, güvenlik ve savunma alanındaki artıları düşünüldüğünde daha da önem kazanmaktadır.

Devamlılığı olan güçlü bir dış politika diyalogunun oluşturulması için NATO ve AB'nin güvenlik alanındaki işbirliğini geliştirmeleri gerekmektedir. Kıbrıs sorunundaki çözümsüzlük bu hedefin gerçekleşmesinin önündeki en büyük engeldir. Kıbrıs, AB üyeliğinden istifade ile Türkiye'nin yolunu kesmekte, Türkiye ise NATO üyeliğinden istifade ile Kıbrıs'ı dışlamaktadır. AB ile NATO arasındaki "üzerinde uzlaşılan çerçeve – agreed framework" temelinde Türkiye'nin Kıbrıs'ı NATO ve AB arasındaki stratejik diyalogdan dışlaması, pratik düzeyde bu iki kurum arasındaki siyasi işbirliğini engellemektedir.

Buna karşılık, Kıbrıs Türkiye ile AB arasında imzalanacak ve Türkiye'nin CSDP'ye daha kapsamlı şekilde dahil olmasını sağlayacak güvenlik anlaşmasının imzalanmasını veto etmektedir. AB ile Türkiye arasında gizli bilgilerin değişimi için güvenlik anlaşmasının olmayışı, AB üye ülkelerinde askerlerin tehlikeli durumlarda Türk meslektaşlarıyla gerçek zamanlı bilgi ve istihbarat paylaşımı engelleyerek, görevli personelin hayatlarını tehlikeye atabilmektedir.

Türkiye ve AB üyeleri Türkiye'nin dahil olduğu pek çok misyonda, Kosova ve Afganistan da dahil, operasyon zemininde riskleri azaltacak pratik çözümler bulmuşlardır. Ancak, gene de bu durum her iki tarafın çıkarlarına zarar verici niteliktedir. AB'nin CSDP misyonlarında, Türkiye'nin bütün kapasitesinden ve artılarından yeterli ölçüde faydalanmasını engellemektedir. Türkiye, AB'nin askeri ve sivil kriz yönetimi kapasitesini önemli ölçüde arttırabilir. Halihazırda, pek çok AB üye ülkesini personel ve finansal katkılarıyla geri bırakmış durumdadır.

Türkiye, aynı zamanda AB üyesi olmayan ülkeler arasında CSDP misyonlarına ve operasyonlarına en büyük katkıyı sağlayan ülkedir. Ankara, AB'nin Bosna'daki gücü EUFOR Althea'ya 255 askeri personelle ikinci en fazla destek gücü sağlamıştır, bunun yanı sıra Bosna'daki polis misyonuna da 48 personellik kolluk kuvveti gönderilmiştir. Kosova'daki EULEX'e ise 55 kişilik kolluk kuvveti göndermiş ve 2011'de personel sayısını 150'ye çıkarma isteğini de kayda geçirmiştir.

Türkiye Makedonya'daki askeri operasyon CONCORDIA, Makedonya'daki polis misyonu PROXIMA ve Kinshasa'daki polis misyonu EUPOL olmak üzere son üç CSDP misyonuna da

³ CSDP daha önceden Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (ESDP) olarak biliniyordu.

katılmıştır. Kongo Demokratik Cumhuriyeti'ndeki askeri barış koruma operasyonu EUFOR'a ise stratejik hava nakil ve ikmal kapasitesi sunmuştur. Türkiye'nin CSDP yapılarına dahil olmasını sağlayacak, her iki tarafı da tatmin eden bir çözüm Türkiye ve AB arasında çok daha anlamlı bir işbirliğine ve operasyon zemininde CSDP misyonlarının verimliliğinin arttırılmasına yarayacaktır.

Aynı zamanda Türkiye, her ne kadar AB üye ülkelerinin çoğundan fazla savunma bütçesine sahip de olsa, Avrupa Savunma Ajansı kapsamındaki Avrupa savunma sanayisi işbirliğinden de dışlanmaktadır. AB üye ülkeleri insansız hava aracı ve askeri iletişim altyapısı gibi pahalı geliştirme projelerini Türkiye'nin dışlanması yüzünden daha düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesi imkanından kendini mahrum bırakmaktadır. Kaldı ki Türkiye diğer CSDP aktörleriyle aynı tehdit algılarını, öncelikleri ve tehditlere karşılık verecek aynı imkanları paylaşmaktadır.

Dahası, güvenlik politikası alanında her iki tarafı da tatmin eden bir Türkiye-AB işbirliğinin olmaması NATO-AB ilişkilerine de zarar vermektedir. Siyaseten üzerinde mutabakat sağlanan bir çerçevenin eksikliği, AB ve NATO'nun, Afganistan'da , Kosova'da ya da Somali açıklarında korsanlara karşı paralel operasyonlar yürütmesini neredeyse imkansız hale getirmektedir. Kıbrıs'ın devlet olarak tanınma riski karşısında Türkiye, Kıbrıs'a yönelik engellemesini kaldırmak konusunda isteksizdir.

Savunma ve güvenlik alanında AB ile Türkiye arasındaki sorunların aşılmasında iki temel zorluk mevcuttur: CSDP'nin kurumsal katılıkları ve çözülmemiş Kıbrıs sorunu. Sorunların çoğu, Türkiye'ye AB üyesi olmayan herhangi bir ülke gibi davranılmasından kaynaklanmaktadır. Beş senedir AB üye adayı ve 50 seneyi aşkın bir süredir NATO üyesi olmasına rağmen Ankara, CSDP'ye Meksika'dan ya da Moskova'dan daha fazla entegre değildir.

Örneğin, Türk diplomatları daha önce üzerinde uzlaşmış istişare mekanizmalarının bile kullanılmamasından şikayet etmektedir. Türkiye'nin AB ile, Gürcistan misyonundan evvel acil müzakere talebinin reddedildiğine dikkat çekilmektedir. Keza Türkiye Irak'taki sivil CSDP misyonundan da uzak tutulmuştur. Türkiye'nin statüsünün üçüncü bir ülkeden, dış güvenlikte önemli yeri olan gerçek bir ortağa yükseltilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin dahil edilmesi için pratik düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Aşağıda önerilen adımlar iki ortak arasındaki işbirliği ortamını ve çerçevesini önemli ölçüde geliştirecektir:

- Teknik ve siyasi planlama tamamlandıktan sonra uygun görülmesi ve ihtiyaç duyulması halinde Türkiye'nin katkısının istenmesinden ziyade, Ankara'nın AB güdümündeki misyonların planlama, uygulama ve kuvvet toplanması süreçlerine dahil edilmesi;

- Türkiye'nin barış zamanı CSDP istişarelerine, güvenlik, savunma ve kriz yönetimi alanlarının tümünü kapsayacak şekilde, özellikle Siyaset ve Güvenlik Konseyi ve AB Askeri Komitesi düzeyinde kapsamlı ve yoğun katılımının sağlanması;
- AB'nin, Türkiye'nin bölgesinde ya da Türkiye için stratejik önem taşıyan bölgelerde faaliyet öngördüğünde Türkiye'ye danışması;
- Askeri operasyonlarla sivil operasyonlara katılım arasındaki farka son verilmesi ve kriz yönetiminde daha fazla ikili bağlantılara imkan tanınması;
- Türkiye'nin katıldığı operasyonlarda AB üslerinde Türk varlığının garanti altına alınması;
- Ankara'nın Avrupa Savunma Ajansı'na katılımının sağlanması;
- Türkiye ile AB arasında istihbarat paylaşımı ve güvenli iletişime zemin sağlayacak bir güvenlik anlaşmasının neticelendirilmesi;
- Operasyon düzeyinde her bir AB güdümündeki misyon için günöbirlik olduğu kadar misyonun stratejik gidişatı ile ilgili de karar alacak, operasyonel kurgu ve hedeflere dair değişiklikler için danışılacak, misyonun sonlandırılması ve kuvvetlerin geri çekilmesini planlayacak ve misyondan çıkarılan derslerin değerlendirmesini sunacak bir Katılımcılar Komitesi kurulması.

Bu adımlar Türkiye'nin kıymet verilen bir ortak olarak CSDP'ye katılımını büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. NATO-AB ilişkilerindeki tıkanıklığı çözmek için bir sonraki yapıcı adım, Rasmussen ve Ashton'un liderliği altında kurulacak ve iki organizasyon arasındaki stratejik partnerliğe dair bütün konuları tartışacak bir NATO-AB Danışma Grubu olabilir. Gayri resmi AB-NATO politika diyalogu, ortak kapasitenin geliştirilmesine katkıda bulunacak ve diğer işbirliği olanaklarını da iyileştirecektir.

Sonuç

Geçtiğimiz birkaç sene, AB-Türkiye ilişkileri siyaseten zor geçti. Her iki taraf da sık sık beliren sorunlara rağmen ilerlemeyi deneseler de, süreç yavaşladı. Eğer Kıbrıs meselesinde bir açılım olmazsa, üyelik süreci tamamen durabilir.

Oysa ki AB üyeliği sürecinde zaman, Türkiye'nin yanında. Birkaç sene içerisinde, Türk ekonomisi büyüdükçe, AB iş piyasasına dair ihtiyaçlar arttıkça ve Ortadoğu'daki sorunlar daha da yoğunlaştıkça, üyeliğin faydaları Ankara'da ve AB başkentlerinde daha fazla hissedilecektir. Bazı engeller ise ortadan kalkabilir. Fransa'nın 2012 başkanlık seçimi Paris'in muhalefetini azaltabilir, öte yandan Almanya'nın çok kültürlülük tartışması, Türkiye'nin tehdittense fırsat olarak görüleceği bir durum yaratabilir. Kıbrıs müzakerelerini saran kasvet dahi ortadan kalkabilir.

Müzakereler için siyasi ortamın iyileşmesini beklerken, AB ve Türkiye'nin dış politika alanındaki diyaloglarını arttırarak kazanacakları çok şey var. Türkiye'nin geçtiğimiz on yıldaki politik ve ekonomik dönüşümü Ankara'nın daha etkili bir bölgesel aktör olmasına yararıdır. Türkiye'nin Ortadoğu'ya ve daha az bir ölçüde de olsa Balkanlar'da artan izdüşümü, sorumluluk sahibi bir yardım tedarikçisi olarak meydana çıkması, çok taraflı diplomasiye aktif katılımı, Ortadoğu'da ve diğer yerlerde arabuluculuk çabalarının çokluğu ve perspektifi, Türkiye'nin gittikçe daha etkin ve görünür olma yolunda olduğunun bir göstergesidir.

Türkiye'nin bölgesel rolü, AB için bir fırsattır. AB dış politikası için kıymetli bir ortak olma kapasitesi belirginleşmişken, Ankara ile Brüksel arasındaki mesafenin artması bir çelişkidir. Esas ihtiyaç, iki tarafın da üyelik müzakerelerindeki problemleri alanlardan etkilenmeden kurumsallaşmış bir dış politika diyalogu başlatmalarıdır. Lizbon Antlaşması'nın AB'nin dış politikasının işleyişine getirdiği değişiklikler, Türkiye ile yenilenmiş bir işbirliği için bir fırsattır. Ashton'un yönlendirmesi altındaki yeni diplomatik yapıdan, AB'nin Türkiye ile üyelik sürecine paralel bir diyalog mekanizmasını hayata geçirmek için istifade edilebilir.

AB, Ankara'yı sadece aday üye olarak değil, uygulamak istediği etkin çok taraflılık için önemli bir imkan olarak da görmelidir. Aynı zamanda Türkiye de, üyelik sürecinin beraberinde getirdiği olumsuzluklardan bağımsız değerlendirme yapmalı ve diplomatik hareketliliğini AB ile stratejik ortaklıkla taçlandırmalıdır. Zamanla bu işbirliği çalışma düzeyinde ve siyasi düzeyde bağları daha da geliştirip üyelik sürecini kuvvetlendirerek, AB'nin ve Türkiye'nin çözmek istedikleri pek çok probleme dair ortak bir anlayış ve yaklaşım geliştirilmesine yardımcı olacaktır.