

DÜZENSİZ GÖÇ VE MÜLTECİ HAREKETLERİNİN YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL HEGEMONYA ARAYIŞLARI

THE CONSTRUCTION OF NEOLIBERAL HEGEMONY IN THE GLOBAL GOVERNANCE OF MIGRATION AND REFUGEES

Beyza Ç. TEKİN* 
Rıfat Barış TEKİN** 

Öz

Bu çalışma, Birleşmiş Milletler Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisinin ardından uluslararası göç ve mülteci hareketlerinin yönetimine yönelik olarak hayata geçirilen “Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat” ve “Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat” isimli iki çok taraflı düzenlemeyi Yeni-Gramşiyen (Neo-Gramscian) Uluslararası Politik Ekonomi kuramı ışığında değerlendirmektedir. Bu mutabakatlar, küresel göç yönetimi ve uluslararası mülteci koruma rejimini neoliberal ideoloji ekseninde yeniden şekillendirmektedir. Küresel mutabakatların ardından ulusötesi sermaye, göçmen ve mültecilere yönelik küresel politikaların karar ve uygulama aşamalarında belirleyici rol oynayan aktörlerden biri haline gelmiştir. Çalışmada, göç ve mülteci hareketlerinin yönetimi alanında yaşanan dönüşümün küreselleşmenin bugünkü aşamasında ortaya çıkan ulusötesi bir tarihsel bloğun neoliberal hegemonya arayışı olarak değerlendirilmesinin doğru olacağı öne sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat; Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat; Neoliberal hegemonya; Ulusötesi kapitalist sınıf; Yeni-Gramşiyen uluslararası politik ekonomi

Abstract

This article examines the “Global Compact on Refugees” and the “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, adopting a Neo-Gramscian International Political Economy perspective. Both products of the United Nations New York Declaration for Refugees and Migrants, these two non-binding agreements aim to restructure global governance of migration and refugees in accordance with neoliberal ideology. Following the

* Galatasaray Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, btekin@gsu.edu.tr

** Marmara Üniversitesi, İktisat Bölümü, rbtekin@marmara.edu.tr

global compacts, transnational capital has become one of the leading actors in the design and implementation of the international refugee protection regime. This study contends that these recent developments reveal the attempts of a transnational historic bloc to establish neoliberal hegemony in global governance of migration and refugee movements.

Keywords: Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Global Compact on Refugees, Transnational capitalist class, Neo-Gramscian international political economy, Neoliberal hegemony

1. Giriş

Hızla artan uluslararası göç ve mülteci hareketleri günümüzde dünyanın karşı karşıya kaldığı küresel ölçekli sorunların başında gelmektedir. Az gelişmişlik ve kalkınma sorunlarına ek olarak iç savaş ve şiddetle mücadele eden 'Küresel Güney' ülkelerinden, daha müreffeh 'Küresel Kuzey' ülkelerine yönelik kitlesel göç hareketlerinin artmasıyla ortaya çıkan derin kriz bugün dünya düzenini temellerinden sarsmaktadır. Zorunlu göç ve kitlesel sığınma hareketlerinin yönetimine ilişkin 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Protokol gibi hukuki düzenlemeler günümüzde karşılaşılan sorunları çözmekte yetersiz kalmaktadır. Suriye İç Savaşının ardından daha da görünürlük kazanan krizin çözümüne yönelik olarak düzensiz göç ve mülteci hareketlerinin etkin biçimde yönetilmesi uluslararası toplum için öncelikli bir amaç haline almıştır. Uluslararası toplum, hâlihazırda var olan düzenlemeleri tahkim etmek ve giderek derinleşen krizin çözümüne bu yolla katkıda bulunmak amacıyla geçtiğimiz yıllarda bir dizi girişimde bulunmuştur.

Uluslararası göç ve mülteci hareketlerinin yönetimine yönelik küresel yönetim yapısını güçlendirmek amacıyla son dönemde kaydedilen en önemli ilerleme şüphesiz 19 Eylül 2016 tarihli "Büyük Ölçekli Mülteci ve Göçmen Hareketlerine yönelik Birleşmiş Milletler Zirvesi"nde kabul edilen "Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisi"dir.¹ Göç konusuna odaklanan bu ilk Birleşmiş Milletler (BM) zirvesinde belirlenen yol haritası uyarınca "Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat"² ve "Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat"³ isimli iki çok taraflı düzenleme 2018 yılı Aralık ayında imzalanarak hayata geçirilmiştir.⁴ Söz konusu mutabakatlar göç yönetiminde yeni bir yaklaşımın doğmakta olduğuna işaret etmektedir. Küresel göç yönetimi alanında hayata geçirilen bu düzenlemelerin ardından, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) yanısıra; bürokrat ve teknokratların, Dünya Bankası gibi

1 New York Declaration for Refugees and Migrants, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, United Nations, A/RES/71/1, 2016.

2 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, United Nations, A/RES/73/195, 2018.

3 Global Compact on Refugees, https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

4 Küresel mutabakatlarla sonuçlanan reform arayışlarının Avrupa'ya yönelik düzensiz göç hareketlerindeki sıradışı artışla tetiklendiği bugün geniş kabul gören bir değerlendirmedir. Bakınız (Klein-Solomon & Sheldon, 2018, ss.585-586); (Newland, 2018, s. 657).

uluslararası kuruluşların, çok uluslu şirketlerin, sivil toplum örgütlerinin ve neoliberal görüşleri savunan kanaat önderleri ve aydınların daha önce görülmemiş biçimde belirleyici rol oynadıkları gözlenmektedir. Küresel göç yönetimi bu yeni yaklaşımla neoliberal ideoloji ekseninde yeniden şekillendirilmekte; uluslararası mülteci koruma rejimi piyasa temelli neoliberal politikaların yeni bir uygulama alanına dönüşmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından yapılan çoktarafli düzenlemelerle şekillenmiş olan uluslararası mülteci koruma rejimi, neoliberal politikalara ve ulusötesi sermayenin failliğine imkân tanımaktadır. Başta 1951 Cenevre Sözleşmesi olmak üzere bu düzenlemeler uluslararası mülteci koruma rejimini şirketlerin ve sermaye gruplarının etki edemediği bir alan olarak biçimlendirmiştir. Uluslararası koruma ve mülteci politikalarını mal ve hizmet hareketlerinin serbestleştirilmesi, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesi ve özel sektörle işbirliği içinde hareket edilmesini öngören neoliberal politikalarla herhangi bir şekilde ilişkilendirmeyen bu düzenlemeler imzacı taraflar için bağlayıcı bir hukuki çerçeve sunmaktadır. Bu düzenlemelerde mültecilere yönelik politikaların, ayrıca piyasa mantığına da uyum göstermesi beklenmemekte; uluslararası koruma konusu hayırseverlik çerçevesinin dar kalıplarının dışında, haklar ve yükümlülükler temelinde kurgulanmaktadır. Benzer biçimde, uluslararası mülteci koruma rejiminin belkemiğini oluşturan 'koruma yükümlülüğü', 'mültecileri geri göndermeme' ve 'mülteciler arasında ayrımcılık yapmama' gibi ilkeler de sadece uluslararası hukuk ve evrensel değerlerden kaynaklanan 'normatif' bir çerçeve içinde ele alınmakta, meşrulaştırılmaktadır.

Zorunlu göç ve mülteci politikalarıyla iktisadi büyüme hedefleri, ticaret, sanayi politikaları veya bankacılık, kambiyo ve sermaye rejimi arasında herhangi bir bağ kurulmasına fırsat tanımayan bu hukuki düzenlemeler şimdi köklü bir reforma tabi tutulmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda hayata geçirilen küresel mutabakatlarla, mülteci yükünün daha adil biçimde paylaşılmasından göç yönetimi ve sınır güvenliğine uzanan geniş bir alanda uluslararası mali destek programlarına, kalkınma işbirliği araçlarına ve çok uluslu şirketler ve finansal kurumların işbirliğine giderek daha fazla yer verilmektedir. Göç ve mülteci hareketlerinin yönetiminde piyasa-temelli politika araçlarına başvurulması ve yeni, alışılmamış çevrelerin aktif failliği; neoliberal ideoloji ve neoklasik iktisadi kalkınma kuramının 'gönüllülük esasına dayalı insancıl yardımlar', 'rasyonellik', 'etkinlik' ve 'sürdürülebilir kalkınma' ekserlerinde şekillenen söylem ve önermeleriyle meşrulaştırılmaktadır. Bu açıdan, üretimin sınıraşırı örgütlendiği ve üretim ilişkilerinin büyük ölçüde ulusötesileştiği, küreselleşmenin bugünkü aşamasında ortaya çıkan bu gelişmeleri, daha önce 'piyasalaştırılmamış' bir alanda neoliberal hegemonya arayışları olarak değerlendirmenin doğru olacağını düşünüyoruz.

Bu çalışma, kısaca 'Küresel Göç Mutabakatı' ve 'Küresel Mülteci Mutabakatı' diye anılan iki düzenlemeyi odağına alarak, düzensiz göç ve mülteci hareketlerinin daha etkin biçimde yönetilmesine yönelik arayışları Yeni-Gramşçıyan (neo-Gramscian) bir bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, makalede, başlangıçta oluşturulan taslaklardan ('zero draft'lardan) BM Genel Kurulu'nda imzaya sunulan nihai haline küresel mutabakat metinleri, BM 1. Küresel Mülteci Forumu gündemi, davetli katılımcı listesi, forumda yapılan konuşmalar ve ilgili raporlar incelenmektedir.

Makalenin ilk bölümü, neoliberal ideolojinin ve ulusötesi kapitalist sınıf önderliğindeki tarihsel bloğun küresel hegemonya inşası için gerekli rıza üretiminde yerine getirdiği işlevleri tartışmaktadır. İkinci bölümde ‘Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat’ ve ‘Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat’; hedefleri ve kullanılması öngörülen politika araçları itibarıyla, ana hatlarıyla değerlendirilmektedir. Üçüncü bölümde küresel mutabakatlarda üretilen politika çerçevesinin neoliberal arkaplanı vurgulanarak, bu düzenlemelerde uluslararası finansal kuruluşların ve ulusötesi sermayenin oynadığı rol tartışılmaktadır. Son bölümde, neoliberal hegemonya için rıza inşa süreçleriyle küresel mutabakatların olası etkileri, Yeni-Gramşiyen Uluslararası Politik Ekonomi kuramı ışığında değerlendirilmektedir.

2. Neoliberal Hegemonya Ve Ulusötesi Kapitalist Sınıf

Hegemonya en basit biçimde, kapitalist bir toplumda bir sınıfın diğer sınıflar üzerinde tahakküm kurma, toplum içindeki hâkim konumunu sürdürebilme arayışı olarak tanımlanabilir.⁵ Antonio Gramsci’nin kullandığı anlamda hegemonya; fiziki güç veya zorlamayla, ahlaki, düşünsel veya ideolojik rızayı bir arada ele alan toplumsal ve siyasal bir tahakküm biçimi olarak tanımlanmaktadır. Hegemonyanın hayata geçirilebilmesi için bütün toplumsal grupların hâkim sınıfa ait ahlaki ve kültürel norm ve değerlerle, gündelik pratik ilişki biçimlerini sahiplenmesi, bir başka deyişle ‘içselleştirme’ zorunludur. Söz konusu içselleştirme süreci hegemonyanın temeli olan ‘rıza üretimi’nin bir anlamda ön koşuludur. Rıza üretiminin başarılı olması durumunda toplumun her kesimi hâkim sınıfın konumunu doğal, gerekli ve tartışılmaz olarak kabul edecek; egemen sınıfın iktidarını sürdürebilmesi için zora başvurma, güç kullanma ihtiyacı ortadan kalkacak veya azalacaktır.⁶ Bu aşamada ideoloji, toplumun farklı kesimlerini bir araya getirerek hâkim sınıfla birlikte hareket etmesini sağlayan ve bu açıdan ‘rıza dayalı tahakküm’ ya da ‘ideolojik hegemonya’ inşası için zorunlu olan ittifakları mümkün kılan, bir nevi çimento işlevi görmektedir (Gramsci, 1971).⁷

Antonio Gramsci hâkim sınıfın toplumun çoğunluğunu oluşturan tabi gruplarla kurduğu siyasal ittifakı “tarihsel blok” kavramıyla açıklamaktadır. Tarihsel bloklar belirli bir dönemin özgül koşulları sonucunda, sınıflar arası ilişkiler ve bu ilişkileri koşullayan verili toplumsal yapıların bir sonucudur. Diğer taraftan, tarihsel bloklar sadece ulusal planda değil, küresel planda da fikri, düşünsel ve ahlaki birliğin sağlanmasını gerektirmektedir (Gramsci, 1971).

5 Hegemonya kavramının sosyal bilimlerde farklı kullanımları için bakınız (Robinson, 2002, ss. 125-128).

6 Gramşiyen hegemonyada rıza unsuru için bakınız (Özen, 2005).

7 Çeşitli toplumsal gruplar kendi dünya görüşlerinin baskın hale gelmesi için doğal olarak sürekli birbirleriyle rekabet halinde olacaklarından, rızaya dayalı tahakküm veya ideolojik hegemonya hiçbir zaman tam olarak kurulamayacaktır. Bu nedenle sürekli rekabet halindeki gruplardan birinin stratejisinin belirli bir süre için “hegemonik proje” haline dönüşmesi daha akla yakındır. Ancak, hâkim sınıfın stratejisiyle hayata geçen bir hegemonik proje sadece bu sınıfın değil tarihsel bloğun bütün bileşenlerinin ortak çıkarına da hizmet edecektir. Bakınız (Akçoraoğlu, 2017).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan bugünkü dünya düzenini mümkün kılan, ayakta tutan ideolojik çerçeve, giderek artan biçimde neoliberalizm tarafından sağlanmaktadır (Bieler & Morton, 2004, s.90; bkz. Şenalp & Şenalp, 2009). Neoliberal hegemonya inşasında, kendileri de küresel hegemonyanın birer ürünü olan Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar merkezi rol oynamaktadır (Cox, 1993, s. 62; Cox ve Schechter, 2003, s. 179). Bu kuruluşlar, dönem dönem krizler karşısında sarsılan küresel hegemonyanın tahkim edilmesi için gerekli fikri ve materyal kaynakları mobilize ederek dinamizm sağlamaktadır. Ayrıca, neoliberal görüş, norm ve politikaların yaygınlaştırılmasında ve mümkün olan en geniş katılımı rıza üretilmesi için izlenecek politikaların ahlakiliğinin ve meşruiyetinin sağlanmasında da başat rol oynamaktadır (Cox, 1987). Bu açıdan – her ne kadar zaman içerisinde kısmen zayıflamış ve krizler karşısında evrilmiş de olsa – hala fiilen içinde bulunduğumuz, küresel planda önderliğini ABD ve onunla birlikte hareket eden ‘Batılı’ piyasa ekonomilerinin yaptığı düzeni ayakta tutan gücü ‘neoliberal hegemonya’ olarak isimlendirmek doğru olacaktır.

Diğer taraftan, küreselleşmenin bugün ulaştığı noktada sermaye bir dizi yolla; resmi veya gayriresmi biçimlerde, geçici veya kalıcı, doğrudan veya dolaylı, ulusötesi ittifaklar kurabilmektedir. Günümüzde üretimin büyük oranda sınıraşırı biçimde örgütlenmesiyle taşeronlaştırma, dış kaynak kullanımı veya birleşme ve devralmalar gibi ‘stratejik’ ulusötesi sermaye ittifakları yaygınlaşmış; endüstri-içi ticaret hareketleri endüstriler-arası ticaret hacmini kat be kat aşan bir düzeye ulaşmıştır. Küresel arz veya değer zincirlerinin üretim ve birikim süreçlerinde belirleyici hale gelmesiyle çok uluslu şirketler ve ulusötesi sermaye ulusal hükümetlerle yatırım kararları, sanayi ve ticaret politikaları gibi alanlarda neredeyse eşit seviyede pazarlık yürütebilir konuma erişmiştir (bkz. Gilpin, 2016)⁸. Bu açıdan, çok uluslu şirketler etrafında örgütlenen ulusötesi sermaye; ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde çok sayıda farklı özneyi küresel ekonomik düzenin bir parçası olarak harekete geçirebilme yetisi kazanmıştır (Şenalp & Şenalp, 2009, s.196)⁹.

Günümüzde, sermaye başta olmak üzere toplumsal güçlerin ulusal sınırların ötesinde varolabildikleri ölçüde devlet de uluslararasılaşmakta (Cox, 1981; Cox, 1987, s. 254); devlet-toplum ilişkileri, sınıf çıkarları ve dolayısıyla sınıf mücadelesi de belli ölçüde ulusötesi boyuta taşınmakta, ulusal sınırların ve devletlerin etki alanının ötesinde şekillenmektedir (Robinson & Harris, 2000, ss.21-24). Küreselleşmenin verili toplumsal ilişki ve yapıları hızla değiştirmesiyle hegemonya arayışları artık sadece ulusal değil, küresel planda da sürmektedir (bkz. Robinson, 2002). Bu gelişmelerin sonucunda ulus-devlet, ulusal yapı ve sınıflar, birer analiz birimi olarak, belli ölçüde anlamını yitirmektedir (Robinson, 2002). Dolayısıyla, küreselleşmenin bu yeni aşamasında küresel kapitalizme veya dünya düzenine odaklanan tahlillerde ulusal yapı ve aktörlerin yanı sıra, ulusötesi yapı ve aktörlere de yer vermek doğru olacaktır. Uluslararası İlişkiler ve Uluslararası Politik Ekonomi yazınında giderek

8 Üretimin sınıraşırı örgütlenmesinde küresel değer zincirlerinin artan önemi için bakınız (Baldwin, 2013).

9 Diğer taraftan, küresel piyasalara yönelik üretim yapan işletmelerin uluslararası rekabet gücünün desteklenmesinde devletlerce sağlanan teşviklerin önemi günümüzde de devam etmektedir. Bakınız (Vurdu, 2019).

güçlenen Yeni-Gramşiyen Okul, bu değerlendirmelerden yola çıkarak küresel kapitalizmi ve dünya düzenini ulusal yapı ve aktörlerin ötesine geçerek kavramanın yollarını aramaktadır (Tekdal, 2017). Yeni-Gramşiyen düşüncede değişen üretim ilişkileri, sınıf mücadelesi ve toplumsal yapıların şekillendirdiği küresel nitelikteki tarihsel blokların ve bunların desteklediği hegemonik projelerin dünya düzenine ilişkin tahlillerin odağına yerleştirilmesi zorunlu görülmektedir.¹⁰

Diğer taraftan, ulusötesi sermaye, dünya ölçeğinde sermaye sınıfının 'hegemonik fraksiyonu' haline gelerek üretim ve birikim süreçlerinin niteliğini belirleyen, küresel kapitalizmin sosyal, siyasal ve kültürel karakterini biçimlendiren bir yönetici sınıf konumuna ulaşmıştır (Gill & Law, 1989). Ulusötesi kapitalist sınıf, küresel yönetim yapılarının ve izlenecek politikaların şekillendirilmesinde aktif rol oynayan, sınıf bilincine sahip ulusötesi seçkinler tarafından temsil edilmektedir (bkz. Robinson, 2002). Yeni-Gramşiyen yazının önemli isimlerinden Robert Cox'a göre bu yeni küresel sınıf yapısının zirvesinde ulusötesi yönetsel sınıf bulunmaktadır (Cox, 1987, s.147).¹¹

Neoliberal hegemonyanın inşasında, Stephen Gill'in 'Yeni-Anayasalcılık' olarak adlandırdığı bir strateji, 1990'ların başından günümüze giderek artan önemde rol oynamaya başlamıştır (bkz. Gill, 1998). Yeni-Anayasalcılık yasal düzenlemeler ve uluslararası anlaşmalar yoluyla farklı alanlarda izlenecek politikaları demokratik hesap verebilirlikten ve toplum gözetiminden yalıtmayı hedeflemektedir (Gill, 2002). Bu yönetsel strateji, neoliberal norm ve politikaları hukuki ve yönetsel yapılara yerleştirerek izlenecek politikalarla siyasi süreçler arasındaki bağı kopartmakta, bu anlamda demokratik siyasetin sınırlarını daraltmaktadır (Dierckx, 2013). Yeni-Anayasalcılık, neoliberal görüş ve politikaların ulusal veya uluslararası hukuki altyapıya dâhil edilmesi yoluyla olduğu kadar, 'mümkün olanın' sınırlarının söylemsel politikalar yoluyla çizilmesi, daraltılması ve alternatif söylem ve politika önerilerinin bertaraf edilmesi yoluyla da ilerleyen bir süreçtir.

3. Küresel Göç Ve Mülteci Mutabakatları

Uluslararası toplum, 19 Eylül 2016 tarihli BM New York Bildirisi'nin ardından uygulamaya konulan küresel mutabakatlarla, bir taraftan göç yönetimi ve mülteci koruma rejiminde kapsamlı reform gerçekleştirme amacı güderken, diğer taraftan 1951 Cenevre Sözleşmesi'yle belirlenmiş normlara sadık kalınmasını hedeflemiştir (Türk, 2018). Her ne kadar son tahlilde benzer yaklaşımların ürünü de olsalar, Küresel Göç Mutabakatı, hükümetlerarası müzakerelerle, BM sistemi içerisinde biçimlenmişken, Küresel Mülteci Mutabakatı BMMYK öncülüğünde sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve kalkınma uzmanlarının katkılarıyla hazırlanmıştır. Aynı Birleşmiş Milletler Zirvesi'nin birer sonucu olmalarına karşın söz konusu mutabakatlarda metinlerarası karşılıklı etkileşim veya herhangi bir diyalog bulunmaması eleştiri kaynağı olmuştur (Jubilut & Casagrande, 2019). Bu tercihin, uluslararası göç ve iltica konularını birbirinden ayrı tutma, göçmen ve

¹⁰ Yeni-Gramşiyen okulun Uluslararası İlişkiler disiplini içindeki yeri için bakınız (Yalvaç, 2010).

¹¹ Ulusötesi kapitalist sınıfın bileşenleri ve yerine getirdikleri işlevler hakkında alternatif bir görüş için ayrıca bakınız (Skclair, 2001).

mültecilere yönelik politikaları ayrı ayrı ele alma, ayrıştırma isteğinden kaynaklandığı açıktır (bkz. Oelgemöller, 2021).¹² Sürecin başında uluslararası göç, zorunlu göç ve mülteci hareketlerinin tümünü kapsayacak tek bir küresel mutabakat oluşturulması hedeflenmişken, müzakerelerde birbirinden bağımsız iki ayrı mutabakat düzenlenmesine karar verilmesi bir dizi tartışmayı beraberinde getirmiştir. Bazı gözlemciler uluslararası göç süreçlerinde başlangıç saiklerinin öneminin hızla kaybolduğunu; dolayısıyla göçmen/mülteci ayrıştırmasının, hangi nedenle olursa olsun ülkesini terk edenlerin temel insan haklarını ve ihtiyaç duydukları uluslararası korumayı zayıflatıcı sonuçlar doğuracağını öne sürerek bu kararı eleştirmişlerdir.¹³

Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat, 19 Aralık 2018 tarihli BM Genel Kurulunda 152 üyenin olumlu oyuyla kabul edilmiştir. Müzakerelerde AB'nin – – ve Donald Trump'ın başkan seçilmesinin ardından müzakerelerden çekilene dek ABD'nin – – önderlik rolü oynadığı söylenebilir. Ancak, AB'nin, BM 2016 New York Zirvesi'nde en üst düzeyde temsil edilmesine ve karar süreçlerinde etkin rol oynamasına karşın Macaristan, Çekya ve Polonya gibi üyeler BM Genel Kurulunda karşı oy kullanmış; Avusturya, Bulgaristan, Estonya, Letonya ve Slovakya ise çekimser kalmıştır.¹⁴ BM tarafından göç alanında hayata geçirilen bu ilk çok taraflı düzenlemenin amacı; göç olgusunu kapsamlı ve bütüncül bir şekilde ele almak ve göç hareketlerinin güvenli, sistemli ve düzenli olarak gerçekleşmesine imkân tanımak şeklinde ifade edilmiştir. Göçmenlerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve buldukları topluma uyum sağlamalarının desteklenmesi, çok sayıda göçmene ev sahipliği yapan ülkeler üzerindeki yükün daha adil biçimde dağıtılması ve ayrımcılıkla daha etkin mücadele edilmesi Küresel Göç Mutabakatının öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır (Gilbert, 2019). Göç yönetiminde 'bağlayıcı olmayan bir çerçeve' sunmayı hedefleyen bu mutabakat; başta yoksulluk olmak üzere, bireyleri ülkelerini terk etmeye zorlayarak göçü tetikleyen yapısal sorunların ortadan kaldırılması için küresel işbirliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır (Para. 16).

17 Aralık 2018 tarihinde kabul edilen Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat, uluslararası mülteci koruma rejiminin güçlendirilmesini ve çok sayıda mülteciyi topraklarında barındıran ülkeler üzerindeki yükün daha adil biçimde paylaşılmasını mümkün kılan bir yönetim çerçevesi sunmayı

12 Küresel Göç Mutabakatı'nın başlangıç bölümünde göçmen ve mültecilerin aynı evrensel insan hakları ve temel özgürlüklere sahip bireyler oldukları ifade edildikten sonra "sadece mültecilerin uluslararası hukuktan kaynaklanan uluslararası koruma hakkına sahip oldukları"nın vurgulandığı; böylelikle çoğu kez göçmen karşıtı çevrelerce göçmen haklarının kısıtlanmasına bahane sağlayan söylemlerin yeniden üretildiği görülmektedir (Para. 4).

13 Eğitim ve sağlık hizmetlerine ve iş piyasasına erişim başta olmak üzere bazı temel hakları mülteci statüsüyle eşleştiren bu indirgemeci yaklaşım; uluslararası nüfus hareketlerinin 'Yasal/Kurallı/Düzenli' – 'Yasadışı/Kuralsız/Düzensiz' ikiliği etrafında bölünmesi ve göçmen topluluklarının farklı isimler altında 'hak edenler' ve 'hak etmeyenler' olarak ayrıştırılması sonucunu doğurmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerde uzun yıllardır sürdürülen bu yaklaşım göçmenlerin bir grup olarak kriminalize edilmesine ve uluslararası göçün güvenleştirilmesine de katkıda bulunmaktadır. Bakınız (McAdam & Wood, 2021).

14 ABD, Çekya, İsrail, Macaristan, ve Polonya karşı oy kullanırken; Cezayir, Avustralya, Avusturya, Bulgaristan, Şili, İtalya, Letonya, Libya, Lihtenştayn, Romanya, Singapur ve İsviçre çekimser kalmıştır.

hedeflemektedir (Para. 7-9). Mutabakatın nihai hedefleri; (i) mültecilere evsahipliği yapan ülkeler üzerindeki baskının hafifletilmesi, ii) mültecilerin kendi kendilerine yeterliliklerinin sağlanması, iii) yasal geçiş yollarının genişletilmesi ve üçüncü ülkelere yeniden yerleştirme imkânlarının artırılması ve ve iv) kaynak ülkelere gönüllü geri dönüş için gerekli koşulların yaratılması şeklinde açıklanmıştır (Para. 7).

Uluslararası mülteci koruma rejiminde kapsamlı reform öngören bu düzenleme, bu amaçla, “Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesi” (KMMÇ) olarak adlandırılan yeni bir mekanizmayı hayata geçirmektedir (Para. 10). BMMYK sorumluluğunda yürürlüğe konan KMMÇ, “evlerinden kaçmak zorunda kalmış olanlar ve onlara ev sahipliği yapan topluluklara yardımcı olmak,” amacıyla kalkınma aktörlerinin daha erken müdahil olduğu, daha güçlü bir koruma rejimi için “kılavuz” niteliğinde bir düzenleme olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ KMMÇ, mültecilerin ‘direnc ve dayanıklılığı’nın’ ve ‘kendi kendine yeterliliğinin’ artırılması için kalkınma işbirliği araçlarının etkin biçimde kullanılmasını öngörmektedir (Zetter, 2021, s.1772). KMMÇ’nin uygulanmasında kalkınma yardımları, hibe ve krediler gibi Dünya Bankası’nca aktarılabilecek mali kaynaklar merkezî önem taşımaktadır (Para. 9, 32).

Küresel Mülteci Mutabakatı; hükümetlerin yanı sıra, çok uluslu şirketler, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları, sivil toplum kuruluşları ve mülteci topluluklarından temsilcilerin de katılımıyla her dört yılda bir “Küresel Mülteci Forumları” düzenlenmesini öngörmektedir (Para. 17-19). Mülteci topluluklarına yönelik olarak sahada izlenecek politikaların belirlenmesi ve fonlanması için uluslararası paydaşları düzenli biçimde bir araya getirmeyi hedefleyen bu forumların ilki, 16-18 Aralık 2019 tarihinde hepsi davetli olmak üzere 3000’in üzerinde katılımcıyla Cenevre’de toplanmıştır.¹⁶ Söz konusu forumlar mülteci politikalarının oluşturulması ve fonlanmasına yönelik ‘etkin ve yenilikçi bir mekanizma olarak’ değerlendirilmekle beraber (İneli-Ciğer, 2019); gerek imzacı devletlerin, gerekse çok uluslu şirketlerin düzenlenen toplantıda yapacakları katkılar bütünüyle gönüllülük esasına bırakılmıştır. Küresel Mülteci Mutabakatı’nın hayata geçirdiği bu yeni mekanizma, önceki düzenlemelerin aksine, başta çokuluslu şirketler olmak üzere özel sektör temsilcilerine sığınma politikası alanında doğrudan temsil ve politika uygulamalarını yönlendirme imkanı sağlamaktadır. BM 1. Küresel Mülteci Forumu’na katılan 3000’in üzerinde davetli katılımcı arasında sadece 70 mülteci bulunurken; yüzlerce şirket, yatırım bankası, ve işveren örgütü düzenlenen toplantılara geniş katılım göstererek yapılan tartışmaları yönlendirme, forum gündemini ve baskın politika söylemlerini belirleme fırsatı bulmuşlardır.

Küresel mutabakatlar Sürdürülebilir Kalkınma için BM 2030 Gündemi ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına sıkça atıfta bulunmakta; bu anlamda, uluslararası göç yönetişimi ve kalkınma

15 “UNHCR New York Bildirisi’nin ‘eşi benzeri görülmemiş güç ve yankısını’ memnuniyetle karşılıyor”, UNHCR, 19 Eylül 2016, <https://www.unhcr.org/tr/13196-unhcr-new-york-bildirisinin-esi-benzeri-gorulmemis-gucve-yankisini-memnuniyetle-karsiliyor.html>

16 <https://www.unhcr.org/programme-and-practical-information.html>

işbirliği alanlarını bir araya getirmekte, kesiştirmektedir (bkz. Tekin, 2021). Bu bağlantı Küresel Göç Mutabakatı metninde, mutabakatın “göç alanında küresel işbirliği ve diyalog tarihinde bir mihenktaşı olarak” BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi ve Addis Ababa Eylem Gündemi’ne dayanıldığı şeklinde açıklanmıştır (Para. 6). Küresel Göç Mutabakatı, bireylerin “kişisel gelişimlerini kendi ülkelerinde sürdürülebilmeleri için gerekli iktisadi, siyasi, sosyal ve çevresel şartların iyileştirilmesi” ve “düzensiz göç yoluyla bu amacı başka ülkelerde gerçekleştirmeye kalkmalarının engellenmesi” amacıyla (Para. 8) ‘girişimcilik’, ‘dolaysız yabancı yatırımlar’, ‘uluslararası ticaret’, ve ‘kamu-özel sektör işbirliği’ alanlarında politikalar geliştirilmesi yönünde uluslararası topluma çağrıda bulunmaktadır (Para. 18). Sayılan bu politika araçları Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat metninde de neredeyse tamamen aynı şekilde tekrar edilmektedir (Bölüm 3, Para 31 – 44; Para 71).

Her iki küresel mutabakat da uluslararası hukuk bakımından imzacı devletler için bağlayıcı olmayan, gayriresmi düzenlemeler olarak dikkat çekmektedir (Küresel Mülteci Mutabakatı, Para 4; Küresel Göç Mutabakatı, Para 7). Bu yeni yaklaşım, küresel göç yönetişiminin silsileler halinde sürekli yenilenen, ucu açık müzakereler ve gayriresmi düzenlemeler etrafında şekillendirilmesine imkân tanımaktadır.¹⁷ Bağlayıcı olmayan, esnek müzakere ve anlaşma biçimlerinin tercih edilmesi, uluslararası hukuktan ve resmi devletlerarası anlaşmalardan kaynaklanabilecek ‘pürüzlerle’ uğraşmaksızın daha hızlı karar alınmasını mümkün kılarken, göçmen ve mülteci karşıtı çevrelerin muhalefetini de belli ölçüde sınırlandırmaktadır. Ancak, gerçek anlamda herhangi bir izleme, kontrol, müdahale veya yaptırım mekanizması getirmeyen küresel mutabakatların uluslararası norm ve değerlerin aşındırılması ve önemli hak kayıpları yaşanması riskini arttırdığı da söylenebilir (Newland, 2018; Chimni, 2018, s.631).

Bağlayıcı olmayan, esnek, gayriresmi müzakere ve anlaşma biçimleri, krizler karşısında neoliberal dünya görüşüne uygun düzenlemeler yapılması için son yıllarda giderek daha sık başvuru alan bir tercih olarak dikkat çekmektedir. Bu seçim, yerleşik demokratik denge ve kontrol mekanizmalarının etrafından dolaşılması, parlamenter süreçlerin bertaraf edilmesi ve neoliberal görüşleri savunan bürokrat ve teknokratların politika süreçleri üzerindeki kontrolünün ençoklanmasına yönelik Yeni-Anayasalcılık stratejisinin bir yansımasıdır.¹⁸ Kitlesele göç ve mülteci hareketlerini insan hakları, sığınma hakkı ve koruma yükümlülüğü ekseninde ele almaktansa, indirgemeci bir yaklaşımla, gönüllülük esasına dayalı insancıl yardımlar ve hayırseverlik ekseninde çerçeveleyen küresel mutabakatların hayata geçirilmesinde potansiyel muhalefeti en aza indirgeyen bu stratejik biçimsel tercihin katkısı yadsınamaz.

Bağlayıcı olmayan müzakere ve anlaşma biçimleri yapılan düzenlemelerde mümkün olan en geniş katılımın sağlanmasını kolaylaştıran bir işlev görmüştür. Bu tercihin hayata geçirilmesinde

17 Mutabakatları uluslararası hukuk açısından değerlendiren bir çalışma için bakınız (Allinson vd., 2019)

18 Daha önce Avro krizi boyunca izlenen kemer sıkma politikalarında AB tarafından başvuru alan bu yaklaşım bölgesel/küresel sorunların çözümünde yaygın bir yer bulmaya başlamıştır. Bakınız (Tekin, 2014).

gelişmiş ülke müzakerecilerinin ve özellikle AB'nin belirleyici rol oynadığı söylenebilir.¹⁹ Eleştirel karşı görüş ve alternatiflerin bertaraf edilmesi, sürece şüpheyle yaklaşan çevrelerin tereddütlerinin giderilmesi ve işbirliğinin sağlanmasıyla (cooptation) mümkün olan en geniş katılıma ulaşılmasında BMMYK da önemli bir rol oynamıştır. Ancak, taslak metinlerde baskın olan, insan hakları, sığınma hakkı ve koruma yükümlülüğünü temel alan anlayış, süreç içerisinde, biraz da izlenen bu stratejinin bir sonucu olarak, yerini kriz yönetimine odaklanan, gönüllülük esasına dayalı, maliyet avantajı sağlanmasını önceleyen yaklaşımlara bırakmıştır.

Küresel mutabakatlar göç ve mülteci politikaları alanında belirgin bir “paradigma değişimi” getirmektedir. İmzalanmış mutabakatların ardından uluslararası göçü bir ulusal güvenlik meselesi olarak tanımlayan önceki yaklaşımların yerini, sürdürülebilir kalkınmayı (Suliman, 2017) veya insan haklarını (Guild, Başaran & Allinson, 2019) önceleyen yeni yaklaşımların almakta olduğu öne sürülmüştür. Ancak, bu yeni yaklaşımların, insan haklarına dayalı, uluslararası toplumun tamamı için bağlayıcı bir hukuki çerçeve sunan sözleşmeler yerine gönüllülük esasına dayalı düzenlemelere öncelik verilmesine yol açtığı da açıktır.

4. Neoliberal Politikaların Yeni Uygulama Alanı Olarak Uluslararası Göç ve Mülteci Hareketlerinin Yönetimi

Her ne kadar BM 2030 Kalkınma Gündemi'nin popüler sloganı olan 'hiç kimseyi arkada bırakmama' söylemiyle sıkıca sarmalanmış da olsalar küresel mutabakatlar göçmen ve mültecilerin gereksinimlerine odaklanmak yerine kriz yönetimine öncelik verdikleri (Nyers, 2019), kendi ülkeleri içerisinde yerinden edilmiş bireylerle, kadın ve çocukların sorunlarına yeterince yer ayırmadıkları gerekçeleriyle yaygın olarak eleştirilmektedir (bkz. Chimni, 2018, s.631; Hathaway, 2018; Jubilat & Casagrande, 2019). Küresel mutabakatlar, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin başlıca eksikliği olan mülteci yükünün paylaşımına ilişkin bütün taraflar için bağlayıcı bir operasyonel çerçevenin hayata geçirilmesini bir başka bahara ertelemiş olmaları nedeniyle “kaçırılmış bir fırsat” olarak görülmektedir (Hathaway, 2018, s.591).

Sorumluluk paylaşımının gerçek mekanizmalarını geliştirmekten uzak bu mutabakatlarla uluslararası göç yönetişiminin piyasa temelli neoliberal politikaların yeni bir uygulama alanı olarak düzenlendiği söylenebilir. Yeni küresel düzenlemelerin tasarlanmasında gereksinim duyulan ideolojik temeli, neoklasik iktisadın etkinlik, rasyonellik ve piyasa-temelli önermeleri sağlamaktadır. Göç ve sığınma politikası alanının neoliberal politikaların yeni uygulama alanı olarak tasarlanmasında bu görüşleri üretip yayan bazı aydınlar da önemli bir rol oynamıştır. Bu rolü belki de en kristalize biçimde, Oxford Üniversitesi'nden siyaset bilimci Alexander Betts ile Dünya Bankası direktörlerinden ve IMF danışmanı Paul Collier'nin çalışmalarında – özellikle yazarların 2017 yılında yayınladıkları

¹⁹ BM New York Zirvesi'nde en üst seviyede temsil edilen AB, Dış İlişkiler Komitesince sürdürülen müzakerelerde Avrupa Parlamentosu'nun aksi yönde aldığı kararlar ve yaptığı uyarılara karşın, gönüllülük esasına dayalı, bağlayıcı olmayan düzenlemeler oluşturulması yönünde pozisyon almıştır.

“Sığınma: İşlemez durumdaki mülteci sistemini dönüştürmek” (Refuge: transforming a broken refugee system) isimli kitapta – – görebiliriz.²⁰

Geniş yankı uyandıran bu kitapta üretilen neoliberal politika önerileri, uluslararası toplum tarafından göç alanında atılan adımlar için adeta bir yol haritası işlevi görmüştür (Webber, 2018). Betts ve Collier (2017), gelişmiş ülkelerin kitlesel zorunlu göç hareketleri karşısındaki ahlaki sorumluluğunu değerlendirdikleri bu çalışmalarında, mültecilerin ‘kendi ülkelerinin yakınında’, ‘komşu coğrafyalarda’ tutulmasının bütün taraflar açısından en doğru, en akılcı çözüm olacağını öne sürmektedirler. Yazarlara göre bu savın en açık, öncelikli dayanağı, mültecileri fiilen buldukları Küresel Güney ülkelerinde barındırma maliyetinin gelişmiş hedef ülkelerdekine göre çok daha düşük olmasıdır. Mültecilerin hâlihazırda buldukları geçiş ülkelerinde desteklenmesinin çok daha az kaynak gerektireceği, bu nedenle daha ‘rasyonel’, daha ‘etkin’ bir seçim olacağı yönündeki bu sav, göç yönetiminde giderek yaygınlaşan neoliberal değerlendirmelere güzel bir örnek oluşturmaktadır. Yazarlar, Ürdündeki Zaatarı mülteci kampında yaptıkları gözlemlerden yola çıkarak, yük paylaşımının güçlendirilmesi için geliştirilecek uluslararası mali yardım mekanizmalarına ek olarak bazı yeni politikalar da önermektedirler. Bunlar içerisinde en fazla dikkati çeken; AB pazarına gümrüksüz giriş imkânları, kalkınma yardımları ve hibeler, nitelikli ekonomik bölgeler gibi ticaret, sanayi ve kalkınma işbirliği politikası unsurlarının da mülteci hareketliliğinin yönetilmesi, mali yükün paylaşılması ve mülteci entegrasyonunun güçlendirilmesinde kullanılması yönündeki önerilerdir (bkz. Webber, 2018).

Küresel mutabakatlar, Betts ve Collier’nin çalışmalarına atıfla yukarıda kısaca özetlenen neoliberal politika yaklaşımını birçok madde altında detaylandırmaktadır. Bu noktada her iki mutabakatın da ‘çoklu paydaşlar’ (multiple stakeholders) yönetim modeliyle kurgulandığını belirtmek yerinde olacaktır. Küresel Mülteci Mutabakatı’nda, konulan hedeflere ulaşmak için birlikte çalışacak ‘paydaşlar’; “BM üyesi devletler, Uluslararası Kızıl Haç ve Kızılay ve diğer insancıl yardım ve kalkınma aktörlerini de içerecek biçimde BM sistemi içinde yer alan veya almayan bütün uluslararası kuruluşlar, uluslararası ve bölgesel finans kuruluşları, yerel otoriteler, sivil toplum, inanç temelli kuruluşlar, akademisyenler ve diğer uzmanlar, özel sektör, medya, evsahibi toplum temsilcileri ve mülteciler” şeklinde sayılmaktadır (Para 3, ayrıca bakınız para 53). Küresel Göç Mutabakatı da işbirliği halinde hareket etmesi beklenen ‘paydaşları’; “göçmenler, sivil toplum, göçmen ve diaspora örgütleri, inanç temelli örgütler, yerel yönetimler ve topluluklar, özel sektör, sendikalar, parlamento mensupları, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, Uluslararası Kızıl Haç ve Kızılay Hareketi, akademi, medya ve diğerleri” şeklinde açıklamaktadır (Para 44).

Her iki küresel mutabakat da sayılan paydaşlar içerisinde ‘özel sektöre’ önemli bir rol biçmekte; özel sektörün göç ve mülteci politikalarında oynayacağı rol ve yerine getirebileceği işlevleri birçok madde altında kapsamlı şekilde açıklamaktadır. 21 Küresel Mülteci Mutabakatı’nın özel mülteci du-

²⁰ Ayrıca bakınız (Betts & Collier, 2015).

²¹ Küresel Göç mutabakatında 17 kez ‘özel sektöre’ atıfta bulunulurken, Küresel Mülteci Mutabakatında özel sektör kelimesi 15 kez kullanılmıştır.

rumlarında destek mekanizmaları geliştirilmesine ayrılan ikinci bölümünde özel sektörün işlevi ve izlemesi beklenen politikalar açıklanmaktadır. Bu işlevler; “sığınmacıların yerleştirilmesi”, “üçüncü ülkelere giriş olanaklarının güçlendirilmesi”, “ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ve uzun süren mülteci durumları” da dahil olmak üzere mülteci sorunlarının çözülmesine yönelik olarak “finansal, maddi ve teknik destekler sağlanması” biçiminde ifade edilmektedir (Küresel Mülteci Mutabakatı, Para. 21-23, 27). Mutabakatın, yük ve sorumlulukların paylaşılmasına ayrılan 3. bölümü neredeyse bütünüyle özel sektörce atılması beklenen adımlar üzerine inşa edilmiştir (bkz. para 21-27). Bu bölümde “özel sektör katkılarının ençoklanması”; “insancıl yardımlar” ve “kalkınma işbirliği”yle birlikte, “yük ve sorumluluk paylaşımının gerçekleştirilmesi” için “kilit rol oynayacak araçlar” arasında sayılmaktadır (Para 32). Küresel Mülteci Mutabakatı yük paylaşımının “finansmanı” ve “kaynakların etkin biçimde kullanılması” amacına yönelik olarak özel sektörü; “yatırım fırsatlarını geliştirme”, “altyapı güçlendirme”, “istihdam yaratma”, “mültecileri misafir eden gelişmekte olan ve en az gelişmiş ülkelerde teknoloji açığının kapatılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla yenilikçi teknolojiler geliştirme” ve “evsahibi toplumlar ve mültecilerin finansal ürünlere ve finansal bilgiye erişimini arttırma” konularında da görevlendirmektedir (Para 32). Küresel Mülteci Mutabakatı, sayılan bu işlevlerin yanısıra özel sektöre; “mülteci karşılama” ve “sınırdaki kabul kapasitesinin arttırılması”, “erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi”, “acil durumların ve kitlesel mülteci hareketlerinin önceden tahmin edilmesine yönelik mekanizmalar geliştirilmesi” için bilgi paylaşımı, destek hizmetleri, insan kaynakları ve teknik destekler sağlanması gibi roller de tanımlanmaktadır (Para 53).

Her iki küresel mutabakat da özel sektörün yapacağı katkıların “Kamu-Özel Sektör Ortaklığı” modeli çerçevesinde hayata geçirilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede mutabakatlarda özel sektörün devletler tarafından aktarılabilecek kamu kaynaklarıyla desteklenmesi yönünde birden çok madde altında çağrıda bulunmaktadır. Özel Sektör-Kamu Ortaklığına ilişkin açıklamalarda hükümetlerin; sermaye girişlerinin özendirilmesi, ulusal ekonomilerin çok taraflı ticaret sistemine eklemlenmesinin güçlendirilmesi, yeni finansal ürünler yaratılması ve finans piyasalarında yeni düzenlemeler yapılmasını da içeren geniş bir alanda özel sektörle birlikte hareket etmeye ve özel sektörü destekleyici adımlar atmaya davet edildiği görülmektedir. Bu noktada doğrudan yabancı yatırımlar ve diğer sermaye girişlerine ek olarak işçi dövizlerinin taşıdığı önemin her iki mutabakat metninde özellikle vurgulandığını belirtmek yerinde olacaktır (bkz. Küresel Mülteci Mutabakatı, para 71; Küresel Göç Mutabakatı, Hedef 1, para 17; Hedef 14, para 30; Hedef 20, para 36).

Küresel Mülteci Mutabakatı’nın bütünüyle Kamu-Özel Sektör Ortaklığı konusuna ayrılan 42. Paragrafında imzacı taraflar “özel sektör yatırımları için daha fazla fırsat yaratmaya” davet edilirken; özel sektör de mültecileri misafir eden ülkelerde istihdam olanaklarının belirlenmesi için daha fazla çaba göstermeye, bu amaçla bilgi paylaşmaya, yeni iş alanları geliştirilmesi için ülke bazında “iş kolaylaştırma platformları” oluşturmaya davet edilmektedir. Küresel Mülteci Mutabakatının “istihdam ve geçim kaynaklarına ilişkin konuların düzenlendiği (Jobs and Livelihoods başlıklı) 2.2. bölümü “Kapsayıcı iktisadi büyümenin sağlanması, istihdam yaratılması ve girişimciliğin desteklenmesi için”, “özel sektör ve yerel işletmeler, Uluslararası İş Örgütü (ILO), Dünya Bankası Grubu, OECD,

BMMYK, BM Sermaye Geliştirme Fonu, Uluslararası Göç Örgütü, işçi ve işveren örgütleri, mikro-finans kuruluşları ve akademiye” çağrıda bulunmaktadır (Para 70). Bu bölümde mültecileri misafir eden ülkelere daha fazla yabancı sermaye çekilmesi ve mülteci işgücünün istihdam edilebileceği iş-kollarında özel sektör yatırımlarının özendirilmesine yönelik olarak tercihli ticaret anlaşmalarına da başvurulabileceğinin vurgulanması dikkat çekmektedir (bkz. Para 71).

Özel sektöre biçilen rol ve atfedilen işlevler Küresel Göç Mutabakatı’nda benzer biçimde yine birçok madde altında açıklanmakta, çeşitli neoliberal ekonomi politikası unsurlarıyla ilişkilendirilmektedir. Küresel Göç Mutabakatı’nın bireyleri ülkelerini terketmeye yönlendiren yapısal faktörlerin ortadan kaldırılmasına odaklanan 2. Hedefinde özel sektör yatırımlarının, doğrudan yabancı sermaye girişleri ve tercihli ticaret anlaşmalarıyla birlikte, yerel, ulusal ve bölgesel planda sürdürülebilir kalkınmaya destek verilmesi amacıyla kullanılması gerekliliği vurgulanmaktadır (Para. 18). Kamu-Özel sektör işbirliğinin bir parçası olarak uluslararası ticaret anlaşmalarının kullanılması konusu birden fazla hedefle ilişkili olarak mutabakat metninin çeşitli paragraflarında yinelenmektedir (örneğin, bkz. Para 34). Küresel Göç Mutabakatı’nın 19. Hedefinde imzacı devletlere; “göçmenlerin ve diaspora toplumlarının yatırım ve girişimciliğini arttırmak için” teşvik programları ve yeni finansal ürünlerin geliştirilmesi, girişimcilere destek amacıyla ‘başlangıç sermayesi’ sağlanması, sermaye eşleştirme programlarının oluşturulması, diaspora tahvillerinin ihracı, diaspora yatırım ve kalkınma fonlarının kurulması ve bu alanda ihtisaslaşmış ticari fuarlar düzenlenmesi için gereken idari ve yasal desteğin verilmesi yönünde çağrıda bulunmaktadır (Para 35). Küresel Göç Mutabakatı’nın 5. Hedefinde, hükümetlerce göçmen işçilerin istihdamı ve göçmen işgücünün niteliğinin artırılmasına yönelik olarak izlenecek politikaların “özel sektöre danışılarak”, özel sektörün yol göstericiliğinde belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Para. 21).

Küresel mutabakatlarla ulusötesi sermayenin göç yönetiminde ve uluslararası mülteci koruma rejiminin karar ve uygulama süreçlerinde belirleyici rol oynayabileceği yeni bir alan açılmakta olduğu tartışmasızdır. Bu yeni çok taraflı düzenlemelerin ardından ulusötesi sermaye, göç yönetimi alanında sürdürülen müzakerelere belki de ilk defa ulusal hükümetlerle neredeyse aynı seviyede dâhil olabilen, izlenecek politikaları şekillendirme ve politika uygulamalarını yönlendirme kapasitesine sahip aktörler haline gelmişlerdir. Mülteci topluluklarına yönelik kamu alımlarında fiilen en önemli mal ve hizmet tedarikçisi konumunda bulunan bazı çok uluslu şirketlerle, bunların ulusal düzeydeki taşeronları, bu süreçte mülteci kamplarında veya afet bölgelerinde giderek daha etkin bir rol oynamaya başlamışlardır (Zetter, 2021). Sınır yönetimi, güvenlik teknolojileri ve mülteci topluluklarına yönelik hizmetler alanında faaliyet gösteren şirketlerin, herhangi bir bağlayıcılık, demokratik kontrol veya denge mekanizması bulunmaksızın karar ve uygulama süreçlerine bu şekilde dâhil edilmesi, temel hak ve gereksinimlere odaklanan anlatı ve çözümler yerine piyasa temelli anlatı ve çözümlerin yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Neoliberal söylem ve politikaların küresel göç yönetimi ajandasında üst sıralara taşınmasıyla, BMMYK’nın özel sektörle yirmi yılı aşkın bir süredir yürüttüğü kurumsal işbirliğinin de bir üst aşamaya evrildiği görülmektedir. İlki 2019 yılı Aralık ayında toplanan BM Küresel Mülteci Forumları,

çok uluslu şirketler ve sermayenin göç ve mülteci politikalarının karar ve uygulama süreçlerine doğrudan müdahil olmasını sağlayan yeni bir mecra olarak dikkat çekmektedir. Ancak bu yeni mecra da, tıpkı 2007 yılından günümüze düzenli olarak BMMYK önderliğinde toplanan BM Kalkınma ve Göç Forumları gibi ciddi temsil problemleri doğurmaktadır. BM 1. Küresel Mülteci Forumu davetli katılımcı listesinde imalat sanayi, telekomünikasyon, inşaat, taşımacılık, bankacılık ve finans alanında faaliyet gösteren çok sayıda şirket, uluslararası yatırım fonu ve işveren örgütü temsilcisi bulunmasına karşın, işçi sendikaları ve (yerli veya göçmen) ulusal emek örgütlerinin yeterince temsil edilmediği dikkat çekmektedir.

Düzenlenen toplantılarda çok uluslu şirket temsilcilerinin yaptığı konuşmalar neoliberal görüş ve politika önerilerini göç yönetişimi gündeminin üst sıralarına taşıma işlevi görmektedir. Diğer taraftan, BM 1. Küresel Mülteci Forumu'nu çevreleyen söylemsel pratikler daha yakından incelendiğinde, zorunlu göç ve iltica konularının, yasal statü, hak ve gereksinimlere odaklanan gündemlerden ziyade, 'girişimcilik,' 'yenilikçilik' gibi tekil başarı öyküleriyle çerçevelendiği görülmektedir. Bazı çok uluslu şirketlerce kurumsal sorumluluk uygulamaları kapsamında sağlanan insancıl yardım ve doğal afet desteklerinin düzenlenen forumda öne çıkarılması, BM sisteminin ve kalkınma işbirliği programlarının ticarileşmesi tehlikesini arttırmaktadır. Bu söylemsel stratejiler, zorunlu göç hareketlerinin yönetimi alanında yapılan neoliberal düzenlemelere ve mülteciler açısından hak kaybına yol açabilecek dışlayıcı politikalara, 'karşı çıkılması güç' bir meşruiyet ve ahlakilik sağlamaktadır.

5. Ulusötesi Tarihsel Blok ve Neoliberal Hegemonya İçin Rıza İnşası

BM 2016 New York Bildirisi ve sonrasında yaşananlar, küresel planda neoliberal hegemonya arayışlarının göç ve mültecilere yönelik politikalar alanında yoğunlaşmakta olduğunu göstermektedir. Yaşanan gelişmeler bugün bize küresel nitelikteki bir tarihsel bloğun neoliberal hegemonyayı göç ve mülteci hareketlerinin yönetimi alanında tahkim etme arayışı içerisinde olduğunu düşündürmektedir. Sınıraşırı üretim ve biriktirme biçimleri tarafından şekillendirilen bu tarihsel blok; ulusötesi sermayeyi yönlendiren çok uluslu şirket yöneticilerinin ve bunların ulusal düzeydeki taşeronlarının yanısıra, dayatılan hegemonik projeye ideolojik meşruluk sağlayan yönetici seçkinler, sivil toplum kuruluşları ve aydınları da içermektedir.

BM Kalkınma ve Göç Forumları'na eklenen BM Küresel Mülteci Forumu, ulusötesi sermaye ve müttefiklerinin periyodik olarak bir araya gelerek 'sosyalleşmesi'ne imkân tanıyan yeni bir mecra oluşturmuştur. OECD, Uluslararası Ticaret Merkezi (ITC) 22 ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla; bürokrat ve teknokratları, çok uluslu şirket yöneticilerini, gelişmekte olan ülkelerin işveren örgütlerinin temsilcilerini ve çeşitli sivil toplum örgütlerini göç alanında politika uzlaşısı için BMMYK öncülüğünde bir araya getiren bu mecra, Robert Cox'un ifadesiyle bir nébuleuse halini alan

²² DTÖ ve BM'nin ortak ajansı olan ITC, gelişmekte olan ülkelerin çok taraflı ticaret sistemine uyumlarının kolaylaştırılması, ticari kalkınma stratejilerinin oluşturulması ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin rekabet gücünün desteklenmesi alanlarında faaliyet göstermektedir. Bkz. <https://www.intracen.org/itc/about/>

‘ulusötesi yönetimsel sınıfı’ (Cox, 1987) daha da görünür kılmaktadır. Bu yönetimsel sınıf, kitlesel zorunlu göç hareketlerinin yönetimi için henüz uygun ulusüstü devlet mekanizmaları bulunmadığından, hâlihazırda ulusal devletlerin egemenlik alanında yer alan sınır güvenliği gibi zor kullanma mekanizmalarını mülteci emeğinin sınıraşırı dolaşımının kısıtlanması ve belli coğrafi alanlarda ‘kapsanmasına’ (containment) yönlendirmek için çaba harcamaktadır. Bugün bu amaçla, daha önce gözlenmemiş tutarlara ulaşan mali kaynağın gelişmekte olan ülke hükümetlerinin olurunun alınması ve bu ülkelerdeki siyasi elitlerin rızasının sağlanması için harekete geçirildiğini görmekteyiz.

Zorunlu göç konusunun uluslararası kalkınma işbirliğiyle ilintilendirilmesi stratejisi ve bu süreçte yaygın kullanım bulan ‘sürdürülebilir kalkınma’ söylemleri, neoliberal hegemonya inşası için gerekli rıza üretiminde etkili rol oynamaktadır. Göç yönetişiminde kalkınma-odaklılık olarak ifade edilen bu yaklaşımın, daha önceki, güvenleştirmeye merkezli, temel hakların ulusal güvenlik gerekçesiyle zor yoluyla kısıtlanmasına dayanan ve ahlakiliği artan biçimde tartışma konusu edilen politikalara göre meşrulaştırılması çok daha kolay bir söylemsel çerçeve sunduğu açıktır. ‘Kalkınma-odaklılık’, ‘çevreye duyarlılık’, ‘sürdürülebilirlik’, ‘yerellik’, ‘katılımcılık’, ‘kapsayıcılık’ gibi söylemsel pratiklerin sağladığı ahlakilik ve meşruiyet, neoliberal hegemonya için daha hızlı, daha geniş rıza üretilmesini daha ekonomik, daha kolay, daha yapılabilir kılmaktadır. Neoliberal kalkınma yaklaşımının söylem ve çıkarımları, farklı toplumsal grupları uzlaştırıp bir araya getiren, yeni bir ulusötesi tarihsel blok inşasına imkân tanıyan bir nevi bağdaştırıcı işlevi görmektedir.

Küresel mutabakatlarda üretilen politika çerçevesi bir süredir yaşanan insancıl yardımların ve kalkınma işbirliği programlarının özelleştirilmesi sürecini de hızlandırmaktadır. Zorunlu göçün yönetimine ilişkin politika alanını, mümkün olan en geniş biçimde piyasa mantığıyla yeniden tasarlamayı amaçlayan bu strateji, konunun farklı biçimlerde ele alınmasını da imkânsız kılmakta, neoliberal görüşlerle uyuşmayan alternatif çözümlerin tartışılmasını engellemekte, küresel göç yönetişimini belirli bir anlatıya kilitlemekte, hakikatin hâkim sınıfın hegemonik projesi dışında ele alınmasını engellemektedir. Bu açıdan, 1990’lar ve 2000’li yıllarda para ve maliye politikaları başta olmak üzere ekonomi politikası alanında yerleşik siyasi kontrol ve denge mekanizmalarının zayıflatılması yoluyla teknokratlara daha geniş bir hareket alanı sağlanmasını hedefleyen ‘Yeni-Anayasalcılık’ stratejisinin, bu kez göç ve sığınma politikaları alanında uygulamaya koyulduğu söylenebilir.

Küresel mutabakatlarda göç ve mülteci politikaları alanında kurulması amaçlanan yeni düzende, IMF ve Dünya Bankası’na da yeni bir görev ve etki alanı tanımlanmaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi hükümetlerarası kuruluşlar, neoliberal görüş ve politikaları dünya genelinde yaygınlaştırma işlevini uzun yıllar boyunca, esas olarak kredi koşulluluk uygulamalarıyla dayattıkları ‘yapısal uyum ve finansal serbestleşme’ programları çerçevesinde başarıyla sürdürmüşlerdir. Bu kuruluşlar, karlılık oranlarının düşmesi sonucunda Fordist üretim tarzının 1970’li yıllarda girmiş olduğu darboğazın atlatılmasında, küresel kapitalizmin kısıyında kalmış ülkelerin ithal ikamecilikten ihracata dayalı kalkınma modeline yönlendirilerek küresel ekonomiye eklenmesinde ve sanayi üretiminin merkezden çevreye kaydırılarak sınıraşırı biçimde yeniden örgütlenmesinde önemli rol oynamışlardır (Cox, 1987). Bu kuruluşlar, ‘Washington Uzlaşısı’ olarak anılan neoliberal ekonomi politikası reçetelerini

1980'ler ve 1990'lar boyunca gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere dünyanın her yerine başarıyla yaymışlardır (bkz. Gilpin, 2016). Ancak, bu kuruluşların uzunca bir süredir bu kapasitelerini tam olarak kullanabildikleri söylenemez. IMF ve Dünya Bankası destekli yapısal uyum ve finansal serbestleşme programları yürüten ülkelerde 1990'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin ardından inandırıcılık ve güvenilirlik kaybı yaşayan bu kuruluşların, neoliberal norm ve politikaların küresel planda transferi işlevinde ciddi anlamda gerileme gözlenmiştir.

Kendileri de hegemonik dünya düzeninin birer parçası ve ürünü olan Dünya Bankası, IMF, OECD ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar, küresel düzeni ayakta tutan normların üretilmesi ve ahlakileştirilmesinde; çevre ülkelerdeki yönetici seçkinlerin sürece dâhil edilmesi ve desteklerinin sağlanmasında ve hegemonya karşıtı fikirlerin soğurulmasında bugün bir kere daha önemli bir işlev görmektedir. Söz konusu kuruluşların bu işlevi; sınır güvenliği, göç ve sığınma alanlarında izlenecek politikalar için gerekli mali kaynakların aktarılmasında kendilerine biçilen yeni rolle perçinlenmektedir. 23 Küresel mutabakatlarla, özellikle Küresel Mülteci Mutabakatı kapsamında hayata geçirilen KMMC'yle birlikte, Dünya Bankası'na yeni bir 'varlık nedeni' tanımlanmakta; gelişmekte olan ülkelerin göç, sığınma, sınır güvenliği, ekonomi ve istihdam politikaları üzerinde etkili olabileceği yeni bir alan açılmaktadır.

Bu noktada Küresel Mülteci Mutabakatı'nın ardından Dünya Bankası ve IMF'nin öteden beri uyguladığı 'kredi şartlılık' ilkesini andıran yeni koşulluluk uygulamalarının doğmakta olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir gelişmedir. Bu yeni koşulluluk uygulamalarının Birleşmiş Milletler sistemi içerisinde ve başta BMMYK olmak üzere BM ajanslarının otoritesinin yardımıyla hayata geçirilmesi konuyla ilgili çevrelerde kaygı yaratmıştır. Küresel Mülteci Mutabakatı'nın hayata geçirdiği bu yeni mekanizmanın çok sayıda mülteciyi misafir eden Küresel Güney ülkelerinde tedirginlik yarattığı ve tepki doğurmakta olduğu gözlenmektedir. Bu tepkilerin en açığı şüphesiz Tanzanya hükümetinin başından beri dahil olduğu süreçten çekilme kararı almasıdır. Tanzanya hükümetinin²³ Ocak 2018 tarihinde aldığı bu kararın ardından Dünya Bankası'nın sağlayacağı kredilerin mülteci politikasına şartlı hale getirilmesinin yanlış bir adım olduğu ilgili çevrelerde yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır (bkz. Rudolf, 2019; Felleson 2021).

5.1. Neoliberal Göç ve Sığınma Politikalarının Etkilerini 'Avrupa Mülteci Krizi' Bağlamında Yeniden Düşünmek

Son yıllarda milyonlarca mültecinin iç savaş ve şiddet ortamından kaçarak sığınma talep etmek amacıyla yöneldikleri hedef ülkelere geçişleri, 'yük ve sorumluluk paylaşımı' olarak meşrulaştırılan bir dizi düzenlemeyle engellenmektedir. Suriye iç savaşının ardından gelişen ve 'Avrupa mülteci krizi' olarak anılan süreçte AB tarafından Libya, Lübnan, Ürdün ve Türkiye gibi transit ülkelerle, geri kabul

²³ Çok sayıda mülteciyi topraklarında barındıran ülkelerin işbirliğinin sağlanmasında, gayri resmi, esnek anlaşma biçimlerinin tercihi kadar, Dünya Bankası'nın da dahilyle toplumun en zayıf, en dezavantajlı kesimlerine aktarılan kaynaklar önemli rol oynamaktadır.

anlaşmalarını da içeren çeşitli girişimler hayata geçirilmiştir.²⁴ Mültecilerin AB topraklarına geçişlerinin etkin biçimde engellenmesi karşılığında çok sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapan transit ülkelerin mali yönden desteklenmesine dayanan bu programlar, hedef ülkelerin aktardığı kaynaklarla fonlanmaktadır.²⁵ AB tarafından geliştirilen bu girişimler, “sığınmacıların buldukları ülkelerde uyumlarının desteklenmesi”, “göç yükünün daha adil biçimde paylaşılması”, “çok sayıda mülteciyi misafir eden ülkelere mali destek verilmesi”, “evsahibi ülkenin iktisadi kalkınmasına katkıda bulunulması amacıyla mülteci istihdamı ve girişimciliğinin desteklenmesi” gibi, küresel mutabakatlarda geniş yer bulan çağrılarla birçok açıdan örtüşmektedir. Kitlesele göçün hedefi olan Küresel Kuzey ülkelerince sağlanan mali kaynaklarla, mültecilerin “kendi coğrafyalarının yakınında”, yani fiilen buldukları üçüncü ülkelerde ‘kapsanması’na yönelik politikaların yol açabileceği sonuçları bu girişimler üzerinden değerlendirmenin, tabiri caizse ‘öngörmenin’ mümkün olduğunu düşünürüz.

Son yıllarda hayata geçirilen bu girişimlerden AB-Türkiye Mülteci Anlaşması ve Ürdün Mutabakatı, aynı hedefe yönelik, ancak bazı farklılıklar da gösteren iki ayrı model teşkil etmektedir. ‘Mülteci Anlaşması’ olarak anılan 18 Mart 2016 tarihli ‘Sözleşme’yle Türkiye düzensiz göç hareketlerini engellemeye yönelik çabalarını arttırmayı ve AB ülkelerince mülteci statüsü verilmeyen düzensiz göçmenleri geri almayı kabul etmiştir. AB de bunun karşılığında Türkiye’ye Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında 6 milyar Euro tutarında mali yardımda bulunmayı taahhüt etmiştir. Bu düzenleme, iç savaştan kaçan Suriyeli mültecilerin Türkiye topraklarında kapsanması karşılığında AB tarafından aktarılacak mali kaynakların çeşitli hizmet, eğitim ve danışmanlık projeleri kapsamında mültecilere ulaştırılmasına dayanmaktadır. AB hukuku açısından resmi uluslararası anlaşma niteliği taşımayan bu gayriresmi düzenleme milyonlarca sığınmacıyı yasal statü ve temel haklara erişim açısından yavaş belirsizliklerle karşı karşıya bırakmıştır.²⁶

Ürdün Mutabakatı; AB, Dünya Bankası ve Ürdün Hükümeti arasında 4 Şubat 2016 tarihinde imzalanan bir anlaşmayla hayata geçirilmiştir. Bu düzenleme, Avrupadan sığınma talep eden Suriyeli mültecilerin ülke içinde kapsanması karşılığında AB’nin Ürdün’e sağlayacağı tercihli ticaret olanaklarıyla, Dünya Bankası’nın aktaracağı kalkınma yardımlarının iktisadi büyüme ve mülteci istihdamına destek amacıyla kullanılmasına dayanmaktadır (bkz. Lenner & Turner, 2018; Morris, 2020). Ürdün Mutabakatı, iktisadi kalkınmanın desteklenmesi ve mülteci emeğinin seçilmiş emek-yoğun işkollarında istihdam edilmesine odaklanan – – Betts & Collier (2017) tarafından önerilen türde nitelikli iktisadi bölgelerin kurulmasını da içeren – – bazı yeni kamu-özel sektör ortaklığı biçimleri de getirmektedir. Ürdün Mutabakatı için Londra’da düzenlenen bağışçılar konferansında 900 milyon

²⁴ Türkiye örneği için bakınız (Baban, Ilcan & Rygiel, 2017) ve (Tekin, 2019). Ürdün örneği için bakınız (Lenner & Turner, 2018). Lübnan örneği için bakınız (Stel, 2020).

²⁵ Bununla beraber söz konusu dışlayıcı mekanizmaların, son tahlilde, başta sınır güvenliği olmak üzere ulusal devletlerin zor kullanma mekanizmalarıyla hayat bulduğu yadsınamaz.

²⁶ 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi kısıtlama uygulayan Türkiye, ‘Avrupalı olmayan’ sığınmacılara mülteci statüsü tanımamaktadır. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatına yönelik eleştirel bir değerlendirme için bakınız (Tekin, 2017).

ABD Doları'na ulaşan kalkınma yardımı ve bağış toplanmıştır. Ürdün'ün IMF'nin "Gelişmiş Fon Tesisi" programına katılması, imzalanan mutabakatın öncelikli hedefleri arasında sayılırken; anlaşmanın imzalanmasının ardından, Ağustos 2016'da, IMF tarafından Ürdün'e 723 milyon ABD Doları tutarında kredi verilmiştir.²⁷ Orta gelirli ülke statüsündeki Ürdün'e normal şartlarda tahsis edilmesi mümkün olmayan kalkınma fonlarının Dünya Bankası tarafından kullandırılmasıysa, ancak KMMÇ çerçevesinde mümkün olabilmektedir (Zetter, 2021).

Bugün milyonlarca mülteci, AB-Türkiye Mülteci Anlaşması ve Ürdün Mutabakatı gibi uluslararası normlara uygunluğu son derece tartışmalı düzenlemelerle, yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli maddi olanaklardan, çalışma hakkı başta olmak üzere bazı temel haklardan ve en önemlisi yasal statüden yoksun, büyük bir toplumsal grup haline gelmiştir. Vatandaşlık hakları veya mülteci statüsünün sağlayacağı yasal korumadan yoksun sığınmacılar 'prekarya' olarak adlandırılabilir, yeni ve çok kırılgan bir toplumsal grup oluşturmaktadır. Bu düzenlemelerin ardından ortaya çıkan fiili durum, sosyal haklar, çalışma hakları ve iş güvenliği alanında gözlemlenen erozyonu hızlandırmakta; çeşitli emek-yoğun işkollarında daha etkin ve işverenler açısından maliyeti düşük baskı ve kontrol mekanizmaları geliştirilmesine fırsat vermektedir. Bu durum, Türkiye ve Ürdün gibi kalabalık mülteci topluluklarını misafir eden ülkelerde reel ücretlerin baskı altında tutulması, iş piyasalarında deregülasyon ve iş güvenliği problemlerine karşı gelişebilecek örgütlü tepkinin sınırlandırılması sonucunu doğurmaktadır (bkz. Caro, 2020; Morris, 2020). Mülteci işçilerin daha düşük ücretlerle ve güvencesiz olarak, bulabildikleri her türlü işi kabul etmek zorunda kalmaları, ev sahibi ülkelerde örgütlü işçi mücadelesi üzerinde de disipline edici bir etki yaratmaktadır. Emek piyasalarında kural dışılaştırma ve kayıt dışı istihdamı arttırarak üretim maliyetlerini aşağı çeken bu gelişmeler, uluslararası değer zincirlerinin parçası olarak faaliyet gösteren taşeron işletmeler tarafından küresel piyasalarda rekabet arayışında stratejik olarak kullanılabilir. ²⁸

6. Sonuç

Küresel mutabakatlar göç yönetimi ve uluslararası mülteci koruma rejimini neoliberal görüş ve politikalar ekseninde yeniden düzenlemekte, şekillendirmektedir. Dünya genelinde sayısal olarak bir kıta nüfusuna ulaşan göçmen emeği bu çok taraflı anlaşmalarla küresel tarihsel bloğun hegemonik projesi uyarınca, ulusötesi kapitalist sınıf ve onun ulusal müttefikleri çıkarına belirli coğrafyalarda kapsamaktadır. Neoliberal hegemonya arayışları her ne kadar ulusötesi planda devam etmekte de

²⁷ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/08/25/PR16381-Jordan-IMF-Executive-Board-Approves-US-723-million-Extended-Arrangement>.

²⁸ Türkiye tekstil sanayi üzerine yapılan bir araştırma, AB merkezli çok uluslu şirketler için taşeron üretim yapan ihracatçıların gayriresmi biçimde istihdam edilmiş mülteci işgücünden yaygın biçimde yararlandığını ve bu süreçte ortaya çıkan olumsuzlukların çok uluslu şirketlerce sistematik olarak göz ardı edildiğini göstermektedir. Bakınız, <http://www.temizgiysi.org/wp-content/uploads/2019/12/Temiz-Giysi-Kampanyas%C4%B1-Tu%CC%88rkiye-Giyim-Endu%CC%88strisinin-Suriyeli-I%CC%87s%CC%A7c%CC%A7ileri-Raporu.pdf>

olsa, başta sınır güvenliği olmak üzere hala ulus devletlerin egemenlik alanında bulunan yapılar önem taşımaya devam etmektedir. Mülteci hukuku ve temel insan hakları sözleşmelerine aykırılık riski taşıyan kimi uygulamalar, iktisadi büyüme, çevreye saygılı, sürdürülebilir kalkınma, mülteci istihdamı veya girişimciliği yoluyla mültecilerin kendi kendine yeterliliklerinin arttırılması gibi karşı çıkılması güç söylemsel pratikler kullanılarak ahlaklaştırılmaktadır. Sınırdaki orantısız güç kullanımına, kalıcı statü belirsizliğine ve ciddi hak ihlallerine yol açan, mülteci topluluklarının ve göçmenlerin kategorik olarak suçlu ilan edilmesine veya şiddet ve baskı görme ihtimali bulunan coğrafyalara rızaları hilafına geri gönderilmelerine yol açabilecek uygulamalara bu yolla meşruiyet tanınmaktadır.

Son yıllarda yaşananlarla sığınma hakkı ve koruma yükümlülüğünü ikincil plana iten, kitlesel göç ve sığınma hareketlerinin yönetimini piyasa temelli, etkinlik odaklı, gönüllülük esasına dayanan neoliberal politikalarla çerçeveleyen yeni bir rejimin doğmakta olduğu açıktır. Uygulamaya konan politikaların demokratik siyasetin kontrol ve denge mekanizmalarının uzağında tutulmasıyla katılımcı demokrasi de zayıflamaktadır. Hukuki belirsizlikler, kalıcı statü belirsizliği ve bilgi akışının kısıtlanması veya manipüle edilmesi yoluyla milyonlarca mültecinin üçüncü ülke topraklarında arzuları hilafına, belirsiz bir süre için alıkonulmasının etkileri, Şubat 2020'de koronavirüs salgını içerisinde Türkiye-Yunanistan sınırında yaşananlarla daha da görünür hale gelmiştir.

Küresel mutabakatlarda üretilen neoliberal politika çerçevesi kitlesel göç hareketlerinin 'kök nedenleri'ni yanlış ifade etmekte, saptırmaktadır (bkz. Tekin, 2021). Diğer taraftan, mültecileri kendilerini 'kültürel ve dilsel olarak yabancı hissetmeyecekleri', 'kendi ülkelerinin yakınında', 'komşu coğrafyalarda' tutmak söylemleri tehlikeli biçimde kültür ve kimlik temelli dışlayıcı söylem ve politikaları da olağanlaştırmaktadır. Kendi kendilerine yardım etmeleri için mültecilere yardım etmek şeklinde ifade edilen yaklaşımlar mülteci emeğinin sendikal örgütlenme olanaklarından bütünüyle yoksun biçimde tutulmasıyla işçi sınıfının genelinin pasifize edilmesine de yol açmaktadır.

Bu çalışma, ulusötesi tarihsel bloğun hegemonik projesine alternatif olabilecek oluşumların ve muhalif fikirlerin bertaraf edilmesinde BMMYK ve Dünya Bankası gibi kurumların rolüne yönelik bazı yeni bulgular getirmektedir. Küresel mutabakatların taslak metinleriyle kabul edilen metinler arasındaki önemli farklılıklar bize bu kurumların alternatif fikirlerin soğurulmasında kayda değer bir başarı sağladığını göstermektedir.

KAYNAKÇA


- Akçoraoğlu, A. (2017). Avrupa Birliği'nde Neo-Liberal Hegemonya, Otoriter Neo-Liberalizm ve Neo-Gramsciyen Uluslararası Politik İktisat Teorisi. *Alternatif Politika*, 9(1), 1-34.
- Allinson, K., Erdunast, E., Guild, E., & Basaran, T.(2019).The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International and UK Law”, *Refugee Law Initiative, GCM Commentary*, 31 Ocak 2019, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/>
- Baban, F., Ilcan, S., & Rygiel, K. (2017). Syrian refugees in Turkey: Pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 41-57.

- Baldwin, Robert (2013) "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going", in D. Elms and P. Low (eds): *Global Value Chains in a Changing World*. WTO Publications, Geneva. (ss. 13-61)
- Betts, A., & Collier, P. (2015). Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market. *Foreign Affairs*, 94(6), 84-92.
- Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refugee: Transforming a broken refugee system*. Penguin UK.
- Bieler, A. & Morton A. D. (2004). A Critical Theory Route to Hegemony, World Order and Historical Change: Neo-Gramscian Perspectives in International Relations. *Capital & Class*, 28(1), 85-113.
- Caro, L. P. (2020). Syrian Refugees in the Turkish Labour Market. ILO Office in Turkey. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_738602.pdf
- Chimni, B. S. (2018). Global compact on refugees: One step forward, two steps back. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), ss. 630-634.
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium-Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- Cox, R. W. (1983) "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies* ,12(2), 162-175.
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cox, R. W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. In S. Gill (Ed.), *Cambridge studies in international relations: Vol. 26. Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 49-66). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, R., & Schechter, M. G. (2003). *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilisation*. Routledge.
- Dierckx, S. (2013). After the crisis and beyond the new constitutionalism? The case of the free movement of capital. *Globalizations*, 10(6), 803-818.
- Fellesson, M. (2021). From Roll-Out to Reverse: Understanding Tanzania's Withdrawal from the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF). *Journal of Refugee Studies*, 34(3), 2699-2719.
- Gilbert, G. (2019). Not Bound but Committed: Operationalizing the Global Compact on Refugees. *International Migration*, 57(6), 27-42.
- Gill, S. (1998). New constitutionalism, democratization and global political economy. *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*, 10(1), 23-38.
- Gill, S. (2002). Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations", *International Studies Review*, 4(2), 47-66.
- Gill, S. R., & Law, D. (1989). Global hegemony and the structural power of capital. *International Studies Quarterly*, 33(4), 475-499.
- Gilpin, R. (2016). *The political economy of international relations*. Princeton University Press.
- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, United Nations, A/RES/73/195, 2018. https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Hoare, Quintin and Geoffrey Nowell-Smith (Der.) London: Lawrence and Wishart.

- Guild, E., Basaran, T., & Allinson, K. (2019). From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). *International Migration*, 57(6), 43-59.
- Jubilut, L. L., & Casagrande, M. M. (2019). Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *International Migration*, 57(6), 139-157.
- Klein-Solomon M., & Sheldon, S. (2018). The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration. *International Journal of Refugee Law*, 30 (4), 584-590.
- Lenner, K., & Turner, L. (2018). Learning from the Jordan compact. *Forced Migration Review*, 57, 48-51.
- Machacek, M. (2018). Global public-private partnerships and the new constitutionalism of the refugee regime. *Global Constitutionalism*, 7(2), 204 – 235.
- McAdam, J., & Wood, T. (2021). The Concept of “International Protection” in the Global Compacts on Refugees and Migration. *Interventions*. 23(2), 191-206.
- İneli-Ciğer, M. (2019). The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing? *Refugee Survey Quarterly*, 38(2), 115-138.
- Morris, J. (2020). Extractive Landscapes: The Case of the Jordan Refugee Compact. *Refuge*, 36(1), 87-96.
- Newland, K. (2018). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement. *International Journal of Refugee Law*, 30 (4), 657-660.
- Nyers, Peter. (2019). “Humanitarian hubris in the global compacts on refugees and migration”, *Global Affairs*, 5(2), 171-178.
- New York Declaration for Refugees and Migrants, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, United Nations, A/RES/71/1, 2016. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf
- Oelgemöller, C. (2021.) The Global Compacts, Mixed Migration and the Transformation of Protection. *Interventions*, 23(2), 183-190.
- Özen, Ç. (2005). Neogramşiyen Hegemonya Yaklaşımı Çerçevesinde Güç ve Global Finans: Pax Britannica’daki Büyük Dönüşüm. *Uluslararası İlişkiler*, 2 (8), 3-31.
- Robinson, W. I. (2002). Küresel kapitalizm ve ulusötesi kapitalist hegemonya: Kuramsal notlar ve görgül deliller. *Praksis*, 8, 125-168.
- Robinson, W. I. & Harris, J. (2000). Towards a Global Ruling Class? Globalization and the Transnational Capitalist Class. *Science & Society*, 64(1), 11-54.
- Rudolf, M. (2019). Share the burden or pass it on?. *International Migration*, 57(6), 208-223.
- Sklair, L. (2001). *The transnational capitalist class*. Oxford: Blackwell.
- Stel, N. (2020). *Hybrid Political Order and the Politics of Uncertainty: Refugee Governance in Lebanon*. London: Routledge.
- Şenalp, M. G., & Şenalp, Ö. (2009). Ulusötesi Kapitalizm: Sermayenin ve Devletin Ulusötesileşmesi ve Türkiye’de Ulusötesi Tarihsel Blok Oluşumu. *Praksis*, 19, 191-240.
- Tekdal, V. (2017). Dünya Düzeni ve Hegemonya: Neo-Gramşiyen Yaklaşımlar. Yalvaç F. (Ed.). *Tarihsel Materyalizm ve Uluslararası İlişkiler*. (ss.215-248) .Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Tekin, Beyza Ç. (2014). Is the European Union a Normative Power? A Reappraisal Following the Eurozone Crisis. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 36(2), 327-348.

- Tekin, Beyza Ç. (2017). Düzensiz Göçün Yönetimi Konusunda varılan Türkiye-AB Mutabakatının Avrupa Birliği'nin Uluslararası Kimliği üzerindeki etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 39(2), 659-680.
- Tekin, Beyza Ç. (2019). A Reappraisal of EU-Turkey Cooperation on Migration Management. *Refugee Crises and Migration Policies: From Local to Global*, 45.
- Tekin, Beyza Ç. (2021). Uluslararası Göç ve Mülteci Hareketliliğine Yönelik Yeni Küresel Düzenlemeler: Eleştirel Bir Değerlendirme. Beril Dedeoğlu'na Armağan. *Galatasaray Üniversitesi Yayınları*, (ss. 331-359).
- Türk, V. (2018). The Promise and Potential of the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 575-583.
- Webber, F. (2018). Refusing refuge. *Race & Class*, 59(3), 98-105.
- Yalvaç, F. (2010). Eleştirel Gerçekçilik: Uluslararası İlişkiler Kuramında Post-Pozitivizm Sonrası Aşama. *Uluslararası İlişkiler*, 6(24), 3-32.
- Vurdu, S. A. (2019). "Uluslararası Ticarete Trendlerin Değişimi Sürecinde Türkiye'de Elektrikli Ürünler Sektörünün Uluslararası Rekabet Gücü", Demir, A. O. (ed) içinde, *Değişen rekabetçilik: makro ve mikro değerlendirmeler Nobel Bilimsel Eserler*, ss. 95-116.
- Zetter, R. (2021). Theorizing the refugee humanitarian-development nexus: a political-economy analysis. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1766-1786.

THE CONSTRUCTION OF NEOLIBERAL HEGEMONY IN THE GLOBAL GOVERNANCE OF MIGRATION AND REFUGEES

Beyza Ç. TEKİN* 
Rıfat Barış TEKİN** 

In an attempt to improve international cooperation on migration and help refugees the international community adopted the ‘Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration’ and the ‘Global Compact on Refugees’ in December 2018. Both outcomes of the 2016 ‘United Nations New York Declaration for Refugees and Migrants’, these two non-binding multilateral agreements represent the most significant step in the global governance of migration and international refugee protection regime since the 1951 ‘Geneva Convention Relating to the Status of Refugees’. These twin compacts share a similar understanding of the root causes of human mobility, promote a set of market-oriented ‘solutions’, and serve to orient logic in a certain, neoliberal direction in the governance of migration and asylum.

Adopting a neo-Gramscian international political economy perspective (Cox, 1987, 1993), this study aims to critically examine the implications of this neoliberal restructuring. For this aim, we study the ‘zero drafts’ and ‘final’ versions of the two global compacts in a comparative perspective. More specifically, we examine the aims, targets, and objectives of the global compacts from the initial drafts to the accepted versions, placing a particular emphasis on the new policy tools and frameworks introduced. As part of the analysis, we also study discourses surrounding the twin global compacts as well as the list of participants, agenda, and outcomes of the first Global Refugee Forum held on 17-18 December 2019 in Geneva. Finally, we examine regional policy initiatives recently introduced as a way to cope with the so-called ‘Europe’s Refugee Crisis’, such as the 18 March 2016 ‘European Union – Turkey Refugee Deal’, and the February 2016 ‘Jordan Compact’.

The global migration and refugee compacts are firmly grounded on international development assistance programmes, mainly on the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development.

* Galatasaray University, Department of International Relations, btekin@gsu.edu.tr

** Marmara University, Department of Economics, rbtekin@marmara.edu.tr

Both compacts adopt a multi-stakeholders approach and encourage Public-Private Partnerships where the private sector plays a central role in the design and implementation of migration and refugee policies. Both compacts foresee the use of neoliberal policy measures and urge the stakeholders to encourage foreign direct investment to refugee hosting countries, openness-to-trade and exports, and refugee entrepreneurship. This study asserts that these recent developments correspond to a search of a neoliberal hegemony in the global governance of migration and refugees. The article further argues that this recent shift in the global governance of migration and refugees can best be understood using Stephen Gill's concept of 'new constitutionalism' (Gill, 1998; Gill, 2002).

This study contends that following the global compacts, particularly with the Global Refugee Forum and the Comprehensive Refugee Response Framework, transnational capital has gained a new role in the design and implementation of the international refugee protection regime. This corresponds to an attempt by a new historic bloc in the leadership of transnational capitalist class to re-design migration management and refugee protection regime in accordance with neoliberal ideology. The transnational historic bloc mainly consists of the owners and managers of transnational corporations, bureaucrats and technocrats, as well as international financial institutions, and neoliberal intellectuals. The global compacts, furthermore, have assigned a new role to international financial institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), expanding their sphere of influence. These Bretton Woods institutions, both products of the existing neoliberal hegemonic order, have recently acquired a new function in the design, funding and implementation of refugee policies in developing countries.

The first-ever Global Refugee Forum organised with the participation of about 3000 entities (including states, non-governmental organizations, donor organizations, international organizations such as the World Bank Group, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Trade Centre (ITC), and the 'private sector') has revealed the core of the emerging, transnational historic bloc, and its agenda. Private sector participants of the Global Refugee Forum include a number of transnational corporations and (their local sub-contractors) which are highly active in in refugee-hosting developing countries, particularly in manufacturing, services, information and communication technologies, and border security industries. It is highly remarkable that there were only 70 refugees among the all-invited 3000 participants of the Forum. Labour unions or other organizations of the working class (local or migrant) were also found to be almost totally absent. Our analysis finds that the debates in the Global Refugee Forum were focusing on transnational corporations' corporate responsibility projects framed as a possible remedy for the problems of millions of refugees waiting in a limbo in transit countries in the Global South.

United Nations' attempts to establish formalized partnership with the private sector in global governance issues have constantly been on rise since the early 2000s (Machachek, 2018). This study confirms that with the global compacts – – and particularly with the Global Refugee Forum, and the Comprehensive Refugee Response Framework—the UNHCR's cooperation with the private sector is brought to a new stage. This, however, creates the risk of privatisation of the UN system, and marketization of refugee protection regime.