

Gonca Oğuz GÖK*

Kimin Güvenliği? Uluslararası Göç-Güvenlik İlişkisi ve Uluslararası Örgütlerin Rolü

*Whose Security? Analyzing the Relationship between
International Migration and Security through the Role of
International Organizations*

Özet

İnsanların yer değiştirmesi olgusu insanlık tarihi kadar eskilere dayanır. Bununla birlikte, bu insan hareketliliğinin devletler tarafından bir "güvenlik" problemi olarak tanımlanması esas itibarıyla Soğuk Savaş sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Her ülkenin 'ulusal güvenlik' kaygısıyla farklı göç politikaları izlemeleri neticesinde, uluslararası anlamda 'göçmenlerin durumunu' sorgulayan ve bu yönde sürdürülebilir politikalar oluşturmaya çalışan etkin bir uluslararası mekanizmadan tam olarak bahsetmek mümkün değildir. Bugün hala, göçü 'suç' ve göçmenleri 'suçlu' olarak değerlendiren bir yaklaşım söz konusudur. Bu çalışmada, uluslararası göç olgusu ile ulus devlete dayalı 'güvenlik' anlayışı arasındaki ilişkinin analiz edilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, göçün bir güvenlik sorunsalı olarak nasıl ele alındığı, devlet güvenliği-insan güvenliği arasındaki ilişki gibi konular teorik boyutuyla ele alınacaktır. Daha sonra ise IOM'in (International Organization for Migration) göç politikaları ve bir uluslararası örgüt olarak yeri ve limitasyonları tartışılacaktır. Çalışma, uluslararası göçün bir 'insan hakkı' olduğu bilinciyle ve "insan güvenliği" perspektifiyle hareket edilmediği sürece, uluslararası örgütlerin göç yönetiminde istediği başarıyı elde etmekte zorlanacağını ileri sürmektedir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Göç, İnsan Güvenliği, Uluslararası Örgütler, Uluslararası Göç Örgütü

JEL Kodları: Z00, Z10.

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü.
goncaoguzgok@gmail.com

*İki mekân arasındaki bir yolu ilk inşa eden kişiler insanlığın
en önemli başarılarından birini elde etmiştir.
Bir köprünün inşa edilmesiyle birlikte bu başarı zirveye ulaşır.
Köprü aslında bizim genişleyen irade alanımızı temsil etmektedir.*

Georg SIMMEL (Faist, 2003: s. 65)

Giriş

Toplumsal, iktisadi ve siyasi anlamda artan 'karşılıklı bağımlılık' olarak tanımlanan (Kritz et. Al., 1992: 1-16) küreselleşme ile birlikte *hız kazanan* en önemli olgulardan birisi de uluslararası göçtür. Öte yandan, göçün tarihçesi, insanlık tarihi kadar eskidir. Coğrafi koşullar, ekonomik nedenler, toplumsal, siyasi gelişmeler ve savaşlar gibi etkenler dolayısıyla nüfus hareketleri yüzyıllardır gerçekleşmeye devam etmektedir. Bunun yanı sıra uluslararası göç kavramı ulus devlet ile birlikte oluşmuş bir kavramdır. Modern zamanların ürünü olan ulus devletin oluşumu ile hudutların çizilmesi göç hareketlerini hızlandırırken, aynı zamanda bu hareketlere görünür ve görünmez sınırlar getirmiştir. Bu itibarla, 1990'lara kadar ulusal politikalar ile uluslararası göç düzenlenebilmiştir. 1990'lardan sonra ise, göçmenlerin yaklaşık üçte ikisini düzenleyecek göçmen politikalarının mevcut olmaması sonucu göç politikaları iflas etmeye başlamıştır. Dolayısıyla, mevcut kurumsal yapılanmanın yeterli olmaması sebebiyle belli bir yasal çerçevede düzenlenemeyen göçmenler, yasa dışı, ya da daha doğrusu *düzenlenmemiş* (irregular) olarak adlandırılmıştır. Bir başka deyişle düzenlenmemiş (irregular) göç aslında, 1990'lardan sonra küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan, sınırlar arası aktivitelerdeki yeni 'eğilime' verilen addır (Erder, 2004: 120). Düzensiz göç, göçmenlerin içinde buldukları hal ile geldikleri ülkenin hukuksal düzenlemeleri arasındaki uyumsuzluk ya da yasal boşluk dolayısıyla ortaya çıkmaktadır. (Topçuoğlu, 2012, 503) Uluslararası göçün, küresel eşitsizlikler sürdüğü ve göçmenler için daha iyi imkânlar sınırları dışında yer aldığı müddetçe, gelecekte de hızla artacağı birçok bilim adamı tarafından öngörülmektedir. (Castles and Miller, 1998; Hollifed, 2002: 18). Nitekim, klasik iktisat teorisine göre, ülkeler arası ekonomik gelişim oranlarındaki eşitsizlik ve uçurum arttıkça, emeğin hareket etme isteği de artacaktır (Meyers, 2002: 16). Dahası, özellikle 1990'lı yıllarla başlayan, ancak 2000'li yıllarla artarak devam eden devletlerin içerisinde gerçekleşen çatışmalar, kendisini güvende hissetmeyen yüzbinlerce insanın yaşamını sürdürebileceği güvenli bir yer arayışına girmesine neden olmaktadır. Uluslararası Göç Örgütü'nün 2015 tarihli raporuna göre, dünya üzerinde 232 milyon uluslararası göçmen yer almakta ve her geçen yıl artan bir göç olgusu dikkat çekmektedir (International Organization for Migration [IOM], 2015). Dünya göçmen nüfusunun %10-15'ine karşılık gelen yaklaşık 20-30 milyon göçmenin ise düzensiz göç statüsünde olduğu tahmin edilmektedir (Akçadağ, 2012).

Günümüzde Birleşmiş Milletler çerçevesinde göçmenlerin durumu ile ilgili düzenlemeler yapan bir göç hukuku mevcuttur. Öte yandan, her ülkenin 'ulusal güvenlik' kaygısıyla farklı göç politikaları izlemeleri neticesinde, uluslararası anlamda

'göçmenlerin durumunu' sorgulayan ve bu yönde politikalar oluşturmaya çalışan etkin bir uluslararası mekanizmadan henüz tam olarak bahsetmek mümkün değildir. Bugün hala, göçü 'suç' ve göçmenleri 'suçlu' olarak değerlendiren bir yaklaşım söz konusudur. Yasal bir statüye oturtulamayan "düzensiz" göçmenlerin organize suçu ve tehlikeyi çağrıştırmaları göç politikaların artan bir şekilde bir güvenlik meselesi olarak ele alınmasına neden olmaktadır. (Topçuoğlu, 2012, 507) Dolayısıyla, küreselleşme ile ortaya çıkan 'emeğin hareket etme isteği' ve 'ekonomik göç' olgusunu düzenleyen küresel nitelikli *uluslararası bir örgütlenmeden* bahsetmek için henüz erkendir. Bu duruma bir de son on yıl içerisinde ülkesinde yaşanan çatışmalar nedeniyle yerinden edilmiş insanların durumu eklendiğinde, meselenin uluslararası boyutu çok daha karmaşık ve vahim bir hal almaktadır. Oysa ki, günümüzde göç hukukunun düzenlediğinden çok daha fazla bir 'talep' söz konusudur; ve bu göçü adil ve etik bir şekilde düzenleyecek bir örgütlenmeye ve hukuk çerçevesine acilen ihtiyaç vardır.

Dolayısıyla, bugün aslında temel problem düzenlenmemiş göç problemi değil, bunun nasıl 'yönetileceği'dir. Bu konuda IOM (International Organization for Migration) , UN (United Nations) ve ILO (International Labor Organization) gibi uluslararası örgütlerin sayıca artan raporları ve düzenlemeleri olmasına rağmen, henüz küresel nitelikli ve etkin bir uluslararası politikadan bahsetmek mümkün değildir. Dolayısıyla, göç hareketlerini düzenleyebilmek adına *daha makro ölçekte göç politikaları* oluşturma ihtiyacında artış söz konusudur. Nitekim giderek çok daha karmaşık ve çok boyutlu bir yapıya bürünen göç hareketlerinin mevcut araçlarla düzenlemek yeterli olmamaktadır. Bu itibarla gerekli olan daha *inter-disipliner, küresel* bir anlayış ve çalışmadır (Erder, 2004: 120). Emeğin ve sermayenin hareketliliğinin bir neticesi olarak ortaya çıkan 'göç' olgusunun, yaşanan çatışmalar ve savaşlar neticesinde çok daha ciddi bir hal aldığı günümüz dünya siyasetinde, inter-disiplinler bir mevzu olarak, Siyaset Bilimcilerden Antropologlara, Psikologlardan İktisatçılara kadar oldukça geniş bir akademik perspektifte analiz edilmesi çok daha fazla gereklidir.

Bu çalışmada, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler perspektifiyle, uluslararası göç olgusu ile ulus devlete dayalı 'güvenlik' anlayışı arasındaki ilişkinin analiz edilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, göçün bir güvenlik sorunsalı olarak nasıl ele alındığı, devlet güvenliği-insan güvenliği arasındaki ilişki gibi konular teorik boyutuyla ele alınacaktır. Daha sonra ise IOM'ın (International Organization for Migration), göç politikaları ve uluslararası ilişkiler disiplini çerçevesinde, bir *uluslararası örgüt* olarak yeri ve limitasyonları tartışılacaktır.

1. Uluslararası Göç ve Güvenlik İlişkisi

Siyaset Bilimi alanında göç çalışmalarının gelişimi aslında çok da eskilere gitmemektedir. 1990'ların başına dek göç daha çok bir iktisadi ve sosyal görüngü olarak değerlendirilmiş, ancak bu yıllardan sonra uluslararası göçün küresel boyutta artış eğilimi göstermesi, beraberinde birçok siyasetçinin de göç konusuna ilgisinin artmasına sebep olmuştur. Nitekim 1990'lı yıllar ile birlikte başta Balkanlar, Ortadoğu ve Afrika olmak üzere birçok bölgede yaşanan etnik çatışmalar büyük insani krizlere ve yoğun göç dalgalarına neden oluyordu. Ayrıca yine 1990'lı yıllar ile birlikte özellikle Afrika'da Somali, Ruanda gibi ülkelerde yaşanan yönetim boşluğu ve beraberinde ortaya çıkan çatışmalar ile göç hareketlerinde de artış yaşanıyordu.

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan bu yeni insan hareketliliği devletler tarafından klasik güvenlik tanımlamaları çerçevesinde daha çok bir ulusal güvenlik tehdidi olarak tanımlandı. Myron Weiner, 1993 yılında yayınlanan 'Security, Stability and International Migration' adlı makalesinde uluslararası göçte gözlemlenen bu artış eğiliminin uluslararası istikrara ve güvenliğe hangi boyutuyla ve nasıl bir tehdit ortaya koyduğunu analiz etmeye çalışmıştır. (Weiner, 1993: 91-126) Yine bu paralelde, Soğuk Savaş sonrası oluşmaya başlayan yeni uluslararası sistem üzerine 'çatışma' teorileriyle ünlenen Samuel Huntington, Amerika Birleşik Devletleri'nin uluslararası göç dalgaları karşısında sınırlarını kontrol edememesinin, ABD'nin ulusal güvenliğine yönelik *en büyük tehdidi* oluşturduğunu dile getirmişti. Huntington 1993 yılında Foreign Affairs'te yayınlanan "Medeniyetler Çatışması" adlı makalesinde, Kuzey Afrika Ülkelerinde artan nüfus artışı neticesinde Batı Avrupa'ya ciddi göç dalgaları yaşandığını vurgulamakta ve bu göç hareketlerinin Avrupa'da ırkçılığını artırma eğiliminden bahsetmekteydi (Huntington, 1993). Dolayısıyla, 1990'lı yıllarla birlikte göçün uluslararası ilişkilere ve uluslararası sisteme yönelik etkileri hususunda "ulusal güvenlik" odaklı birçok farklı tartışma oluşmaya başlamıştır.

1990'lı yıllarla birlikte, uluslararası göçün hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerde yarattığı bu değişimler ve artan eğilimi, 2000'li yıllara gelindiğinde göç alanında "güvenlik" boyutuyla yeni bir literatürün oluşmasına sebebiyet vermiştir (Brettel and Hollified, 2000). Bu anlamda Hollified, göç akışlarını engelleme ve sınırları denetleme hususunda ulus devletlerin rolünün önemli bir konu haline geldiğini vurgulamaktadır. Bir başka deyişle, temel mesele ulus devletlerin ülkelere giriş çıkışların kurallarını belirlemedeki rolüdür. Burada siyaset bilimcilerin açıklamaya çalıştıkları temel sorular şu şekilde sıralanabilir: Devletler ne dereceye kadar kendi sınırlarını denetleyebilmektedirler? Devletlerin bu denetim kapasitelerini ve sınırlarını belirleyen faktörler nelerdir? Ulus-devlerin göçün akışını engellemedeki rolü nedir? Bu gibi sorular göçün denetimi noktasında devletlerin rolüne odaklanmaktadır. Kısacası, Hollified'in deyişiyle, siyasetin en temel anlamda *denetim, güç, etki ve otorite* kavramlarıyla yakından ilişkili olduğu düşünüldüğünde, göçten kimin ne zaman ne kazandığı ya da kaybettiği ve göçmenin devletin otoritesini, gücünü ve egemenliğini zayıflatıp zayıflatmadığı ve göçün kimin "çıkarına" olduğu konusu önem kazanmaktadır (Brettel and Hollified, 2000: 137-187).

Bu anlamda, uluslararası göç çoğunlukla bir 'insan hakları' perspektifinden ziyade, 'güvenlik' bağlamında değerlendirilmektedir. Kemal Kirişçi'ye göre, uluslararası ilişkilerde göç konusunda yumuşak güvenlik (*soft security*) perspektifinden daha çok 'denetim' ve 'engelleme' amacı güden politikalar üretilmektedir (Kirişçi, 2003). Özellikle 11 Eylül saldırıları neticesinde artan küresel terör söylemiyle birlikte, göç konusu her geçen gün artan bir şekilde "denetim" ve "engelleme" anlayışı çerçevesinde ele alınmaya devam etmektedir. Bu da göç olgusunda insani boyutun göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Özellikle 11 Eylül sonrası dönemde gelişmiş ülkelerin göç olgusunu güvenlik penceresinden değerlendirerek ve "tehdit altındayız" söylemine başvurarak, istenmeyen nüfus hareketlerini önlemeye yönelik sınır güvenliği odaklı politikalar geliştirdikleri görüldü. (Akçapar, 2012: 564-565) Bu süreç 2000'li yıllarda Ortadoğu bölgesinde artan terörizm Batı'ya da sıçraması, Suriye iç savaşı ve Suriye'li mülteciler olgusu ile giderek artan bir görüntü ortaya koymaktadır. "İstila", "diğerleri", "suçlu", "kimlik" gibi öğelerin gerçekten de güncel göç karşıtı söylemler içerisinde sıkça kullanıldığı

görülebilmektedir.(Mandacı ve Özerim, 2013:108) Bu yaklaşım özellikle siyaset yapıcılar tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Bunun en son örneklerinden birisini ABD 2016 Başkanlık seçimlerinde görmek mümkündür. Göç karşıtı politikalarıyla ön plana çıkan ABD Cumhuriyetçi parti adayı Donald Trump bunun en güncel örneklerinden birisidir. Trump ABD’de Müslümanlara karşı söylemleriyle ön plana çıkmış ve 2011 yılında başlayan Suriye krizi neticesinde ABD’ye hiçbir şekilde Suriyeli mülteci alınmaması gerektiğini savunmuş ve gelenlerin de geri gönderilmesi gerektiğini öne sürmüştür (CNN, 2016).

Dolayısıyla, ‘*çıkar ve kontrol*’ kavramlarını odağına alan göç çalışmalarının da daha çok göç alan ülkeler üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, göç veren ülkelerdeki sorunlar, insan hakları ihlalleri, çatışmalar gibi konular ve bu konuda yapılabilecek iyileştirmeler genellikle ikincil bir unsur olarak kendisine yer bulabilmektedir. Devletlerin artan uluslararası göç eğilimleri karşısında kendi kazanımlarını, kayıplarını ve çıkarlarını sorgulamaları neticesinde, göçe karşı böyle bir “geleneksel güvenlikçi” yaklaşım ortaya çıkmıştır. Nitekim, Hollified’a göre Weberyan bir benzetme yapmak gerekirse, uluslararası göçü hızını artıran bir trene benzetirsek, bu trenin benzini toplumsal ve iktisadi güçler, *ulus devletler ise onun yön değiştirme mekanizmasını* oluşturur. (Brettel and Hollified, 2000: 137-187).

Öte yandan, Soğuk Savaş sonrası dönem ile birlikte, dünyada artan karşılıklı bağımlılık neticesinde, artık siyaseti ve güvenliği sadece ‘ulusal bağlamda’ ve “ulus devlet” odaklı bir yaklaşımla değerlendirmek mümkün değildir. Burada malların, hizmetlerin, paranın ve insanların transnasyonel hareketliliğinde ortaya çıkan hızlı artış, aslında küreselleşme olarak tanımladığımız olgunun bir göstergesidir. Nitekim, küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan iktisadi, toplumsal ve siyasi değişimin belirleyici olduğu devletler arası ilişkilerde, siyasetin temel unsurları olarak sadece ulus devlet, ulusal kimlik, ulusal ekonomi ve ulusal güvenlik gibi kavramlardan bahsetmek yeterince ‘açıklayıcı’ olmamaktadır (Keyman and İçduygu, 2003: 219). Zira günümüzde uluslararası politikanın hemen hemen her alanında ulus ötesi ve devlet dışı aktörlerin de rollerinde ciddi bir artış dikkat çekmektedir. Uluslararası politikada yaşanan bu çok aktörlülük, uluslararası ilişkiler literatüründe birçok neoliberal, post-yapısalcı ve konstrüktivist teorisyenin, ulus-devlet merkezli siyaset teorilerini tartışmaya açmasına zemin hazırlamıştır. (Parker and Brassett, 2005: 235).

Şöyle ki, İkinci Dünya Savaşı’nın sona erdiği 1945 yılı ile 1990 yılına kadar olan dönemde, uluslararası sistemin temel yapısını oluşturan Soğuk Savaş yapılanmasında, uluslararası ilişkiler teorisyenleri genellikle siyaseti "high politics" ve "low politics" olmak üzere iki kategoriye ayırmışlardır. Realist formulasyonda high politics genel anlamda ulusal güvenlik, dış politika, savaş ve barış gibi olguları kapsayan alana tekabül etmiştir. Low Politics şeklinde adlandırılan alan ise, toplumsal ve iktisadi konuları içeren politika alanı olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu çerçevede, uluslararası göç de, diğer bütün iktisadi ve toplumsal konular gibi low politics çerçevesinde değerlendirilmiş ve ulusal güvenlik ve dış politika gibi konulardan farklı bir çerçevede analiz edilmiştir (Brettell and Hollified, 2000: 137-287).

Öte yandan, ulus devletleri ve toprağa dayalı egemenlik kavramını odağına alan yaklaşımların, Soğuk Savaş sonrası dönemde değişen dünya politikasının dinamiklerini açıklamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu da devletlerin egemenlik anlayışının

değişeceği, genişleyeceği ve ulus üstü yapılanmaların ve rejimlerin önemini arttıracığı yönündeki neoliberal ve eleştirel teorik yaklaşımların ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu anlamda önde gelen neoliberal teorisyenlerden olan Robert O Keohane ve Joseph Nye, “Power and Interdependence: World Politics in Transition” adlı eserlerinde “karşılıklı bağımlılık” kavramının altını çizmiş ve uluslararası politikada toplumları birbirine bağlayan devletlerarası, devlet üstü ve ulus ötesi çoklu birtakım kanallar olduğunu vurgulamışlardır. Keohane ve Nye’a göre, dünya politikasını şekillendiren birçok konu arasında hiyerarşik değil, karşılıklı bağımlılık çerçevesinde bir ilişki söz konusudur. (Keohane and Nye, 1977:26-27) Bu anlamda iç-dış politika ayrımı ya da low politics-high politics gibi ayrımlar da gün geçtikçe muğlaklaşmaktadır.

Özellikle 2000’li yıllarla birlikte, devlet dışı ve ulus ötesi siyasi aktörlerin her alanda etkisini artırdığı, Hedley Bull’un “Anarchical Society” adlı eserindeki ifadesiyle (1977; 254) “çoklu aidiyetlerin ve birbirinin içerisine geçmiş otoritelerin” çok daha belirgin olduğu yeni bir yüzyıla tanıklık etmekteyiz. Ulus-ötesi ve devlet dışı aktörlerin terörizm bağlarında olduğu gibi insan yaşamını tehdit eder bir şekilde faaliyet gösterirken, diğer taraftan devletlerin siyasi irade gösteremediği yerlerde, ulus ötesi insani yardım kanallarının kendi alanlarını açarak devletlerin açığını kapattığı karmaşık bir düzenin varlığıyla karşı karşıyayız.

Bu durum ekonomik alanda da kendisini açıkça ortaya koymaktadır. Zira Soğuk Savaş sonrası dönem ile birlikte, ulus devletleri sadece ‘sınırlı’ bir kontrol mekanizmasının olduğu bir ‘küresel eşitsizlik’ ve “az gelişmişlik” ortaya çıkmakta ve bu ‘eşitsizlik’ de günümüzde kitlesel göçün önemli sebeplerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Buna ilaveten, iktisadi küreselleşme ile birlikte- ki bu sermayenin küreselleşmesi olarak da adlandırılmaktadır- ‘sınırları olmayan bir küresel pazar’ ortaya çıkarmakta ve bu da ‘ulus devlet’lerin otoritesini zayıflatan bir diğer faktör olarak nitelendirilmektedir (Keyman and İçduygu, 2003: 220). Dahası, Thomas Faist gibi yazarlar, küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan ‘ulus aşırı toplumsal alan’ olarak tanımlanan yeni olgu çerçevesinde, artık bireyden ‘göçmen’ şeklinde bahsetmenin çok da mümkün olmadığını ileri sürmektedir (Faist, 2003: 15). Dolayısıyla göçmen olarak nitelendiren kişiyi, ‘vatandaş- ya da değil’ ya da ‘biz-onlar’ şeklinde ayrımlarla tanımlamak çok da anlamlı olmamaktadır. Nitekim, göçün ilk yıllarında göçmen olarak nitelendirilebilecek insanlar, Faist’in deyişiyle, toplumsal ilişkileriyle, siyasal tartışmalarıyla, ticari yapılarıyla, müziğiyle, sembollerle, sokaklardaki sesleriyle, afişleriyle, işyerleriyle, kahvehaneleriyle ve insan manzaralarıyla *farklı ve kalıcı alanlar* yaratmışlardır. Faist, göçle birlikte ortaya çıkan toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel ilişkilerin söz konusu ülkelerin sınırlarının ‘ötesinde’ *ulus aşırı dinamik bir alanın* ortaya çıktığını iddia etmektedir (Faist, 2003: 15).

Tüm bunlara ilaveten, uluslararası göç-güvenlik ilişkisi çerçevesinde değerlendirdiğimizde, Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birlikte, *güvenliğin tanımı da genişlemiş* ve sadece ulus devlete ve onun sınırlarına yönelik tehditleri içeren realist geleneksel güvenlik yaklaşımı açıklayıcılığını yitirmeye başlamıştır. Zira güvenlik, artan bir şekilde, nüfus denetimlerinden, insan haklarına, terörizmden çevresel konulara kadar geniş bir çerçevede tanımlanmaya başlamıştır. Güvenlik çalışmalarında Kopenhag okulunun önde gelen kuramcılarından olan Barry Buzan’ın ifadesiyle, geleneksek güvenlik yaklaşımının aksine, aktörler olarak sadece devletler değil, aynı zamanda

bireylerin ve toplumların güvenliğinin de ön plana çıktığı bir “derinleşme” süreci yaşanmaya başlamıştır. Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan etnik ve dini temelli çatışmalar, geleneksel güvenlik yaklaşımı ile açıklanamamış ve bireyin güvenliğine yönelik endişeler de uluslararası politikada önemli bir ilgi haline gelmiştir. (Buzan and Hensen, 2005:2003-225) Bunlara paralel olarak, Eleştirel Güvenlik Çalışmalarıyla öne çıkan ve Aberystwyth Okulu’nun önde gelen temsilcilerinden olan Ken Booth, güvenlik ile özgürlük kavramları arasındaki ilişkiye dikkat çekmiştir. Booth, devlet güvenliği yerine insan güvenliğini ön planda tutmuş, devletin sadece bireyin güvenliğinin sağlanması için araç olduğunu vurgulamıştır. Booth’a göre temel olan bireylerin güvenliğidir ve bu da ancak bireylerin özgürleşmeleri (emancipation) ile mümkün olabilir. (Booth, 1991:313-326)

Soğuk Savaş sonrası dönemde sadece güvenliğin referans nesnesi değil, aynı zamanda tehdit tanımlamalarında da “genişleme” yönünde bir dönüşüm yaşanmıştır. Çevre, iklim değişikliği, büyük göç dalgaları, mülteci krizleri, ekonomik az gelişmişlik, hızlı nüfus artışı, salgın hastalıklar gibi birçok farklı mesele de bireyin ve toplumların yaşam kalitesini tehdit eden unsurlar olarak tanımlanmaya başlamıştır. (Buzan and Hensen, 2005:203-225) Kopenhag Okulunun önemli temsilcilerinden olan Buzan ve Weaver’a göre, artık klasik güvenlik yaklaşımı ile uluslararası politikanın dinamiklerini ve güvenliğin rolünü açıklamak mümkün değildir. Zira güvenlik tehdidin kurgulanması ve normal siyasi sürecin dışına çıkılarak alınan istisnai tedbirleri desteklemek için kullanılan söylemsel ve siyasi bir “güvenleştirme” sürecidir. (Buzan, Waever and Wilde, 1998, 31)

Göç-güvelik ilişkisi çerçevesinde değerlendirildiğinde, eleştirel güvelik çalışmalarında ortaya çıkan en önemli gelişmelerden birisinin “insan (birey) güvenliği” kavramının ortaya çıkışı olduğu söylenebilir. Nitekim 1994 yılında BM Kalkınma Programı tarafından hazırlanan “İnsani Gelişme Raporu” ilk kez “insan güvenliği” kavramına atıf yapılmıştır. Söz konusu raporda insan güvenliğinin kapsamı, (1) iktisadi güvenlik, (2) gıda güvenliği, (3) sağlık güvenliği, (4) çevre güvenliği, (5) birey güvenliği, (6) toplum güvenliği ve (7) siyasi güvenlik olmak üzere yedi başlık altında kategorize edilmiştir. BM düzleminde insan güvenliği, bireylerin yoksulluktan, açlıktan, salgın hastalıklardan, zorla yerinden edilmeden, kuraklık gibi çevresel tehditlerden korunmasından, toplum olarak kendi kültürlerinin korunmasına ve her tür siyasi baskıdan uzak olmalarına kadar çok geniş bir yelpazede tanımlanmıştır (BM İnsani Gelişme Raporu, 1994). İnsan güvenliğine yönelik tehditler içerisinde yer alan “göç” kavramı dikkatli şekilde analiz edilmelidir. Zira, insan güvenliği göçmenlerin değil sadece “vatandaş” olarak tanımlanan bireylerin hakkı olarak görülürse, bu kavramın özü ve mantığıyla çelişebilir. Bu nedenle, insan güvenliğinden bahsederken, ayrımcı bir yaklaşım yapılmamalı ve göçmen güvenliği ikinci plana atılmamalıdır. Göç, insan güvenliğinin sağlanmasındaki eksikliklerin bir neticesi olarak ortaya çıkmaktadır. Sonrasında da göçmenlere yönelik aşırı kısıtlayıcı, ayrımcı önlemler dolayısıyla da yine insan güvenliğine yönelik bir tehdit haline gelmektedir. Dahası, göç meselesini sadece uluslararası güvenlik sorunu olarak değerlendirmek, göçün bizzat toplum ve birey gelişimine yönelik olumlu etkilerinin unutulmasına da yol açabilmektedir. Nitekim, göçmenlerin göç alan ülkede daha iyi yaşam koşullarına kavuşması, ekonomik gelişmişliğe katkıları, ikili veya çok taraflı işbirliğindeki rolleri çoğu zaman göz ardı edilmektedir. (Akçapar, 2012: 571-572)

Bu anlamda, göçün bir “insan hakkı” olarak kabul edilmesi, ancak, piyasa ekonomisinin yaygınlaşması, emeğin özgürleşmesi, demokratik hakların, seyahat özgürlüğünün yaygın olarak kabul edilmesi ve nihayet “güvenlik” kavramında yaşanan bu derinleşme ve genişleme olgusu ile gerçekleşebilmiştir. (İçduygu vd., 2014: 80). Buna rağmen, özellikle son on yılda artan terörizm ve yükselen mikro milliyetçilikler göçün birey güvenliği perspektifinden çok bir “sınır güvenliği” ve “ulusal güvenlik” çerçevesinde değerlendirilmesi eğilimini de beraberinde getirmiştir. Büyük oranda aktörlerin kendi tanımlamalarıyla şekillenen bir kavram olan “güvenlik”, bir geriye dönüş yaşamakta ve göçe karşı artan “denetim” mekanizmaları yönünde bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Bu noktada da uluslararası göç-güvenlik ilişkisine daha “insani” bir bakış açısının gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla, daha “insani” bir uluslararası göç yönetimi oluşturmada uluslararası örgütlerin yapıcı rolü konusu her zamankinden daha fazla ön plana çıkmaktadır.

2. Uluslararası Göç ve Uluslararası Örgütlerin Rolü:

Ulusal kurallara uygun bir şekilde ulus devletlerin sınırlarına giren göçmenlere düzenlenmiş (regular) tanımlaması kullanılmaktadır. Bu bağlamda, her ulus devletin kendine özgü göç politikaları mevcuttur. Her ulus devlet sınırları içerisine kim girebilir, kim ne kadar kalabilir, kim vatandaş olabilir ve kim sınırları dışına çıkabilir kendisi karar vermektedir. Bu durum Siyaset Bilimi terminolojisi içinde, bir devletin ‘egemenlik hakları’ içerisine girmektedir. Bir başka deyişle, kendi sınırları içerisinde egemenlik hakkına sahiptir ve uluslararası düzenin devamı içinde, gerek bireyler gerekse diğer devletler ülkelerin bu egemenlik haklarına saygı göstermek mecburiyetindedirler. Devlet uluslararası hukuka göre ülkesi üzerinde münhasır egemenliğe sahiptir. Yabancılarla ilgili olarak da, bir devlet yabancıların ülkesine girmesi hususunda karar vermeye tek yetkilidir. Yabancıların bir devlet ülkesine girmesinden sonra, burada kalabilme koşulları da ülke devletince saptanmaktadır (Pazarıcı, 2003: 154).

Bu çerçevede, 1990'lara kadar ulusal politikalar ile uluslararası göç düzenlenmiştir. 1990'lardan sonra ise ülkelere gelen göçmenlerin üçte ikisini düzenleyecek kurumsal düzenlemelerin ve politikaların mevcut olmaması sonucu göç politikaları iflas etmeye başlamıştır. 1990'larda özellikle Avrupa'da mültecilik ve sığınmacılık için başvuran insanların sayısı İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ertesindeki rakamlara kadar yükselmiştir. Uluslararası göç dalgalarının hızla artışı neticesinde, devletler bu yeni göç dalgalarını düzenleyecek birtakım politikalar geliştirme ihtiyacı içerisine girmişlerdir (Hollified, 2002: 6). Öte yandan, bu süreçte, mevcut kurumsal düzenlemelerin bu göçü düzenlemeye yeterli olmaması sebebiyle, gelen insanlar yasa dışı ya da daha doğru bir ifadeyle düzenlenmemiş (irregular) olarak tanımlanmaya başlanmıştır (Erder, 2004: 120).

Bu çerçevede, yasa dışılık üç kıstasta belirlenmektedir. Bunlardan birincisi sınır denetimidir. Nitekim göçmenin girmeye çalıştığı ülkenin sınır geçişine izin vermemesi ya da çıkmak istediği ülkenin çıkış izni vermemesi sonucu oluşan bir statüdür. İkinci ölçüt kalma ile ilgilidir. Nitekim oturma iznine sahip olmayanları içeren bir statüdür. İş amacıyla gelenlerin iş sürelerinin uzatılmaması durumu ya da sığınmacıların kendi ülkelerindeki durumun düzelmesinden sonra mülteci konumlarını kaybetmeleri gibi durumlarda da bu statü içerisine dahil olurlar. Üçüncüsü ise çalışma ile ilgili kriterlerdir. Nitekim ülkeye yasal olarak girip oturma izni alan ancak çalışma izni olmayanlar bu statünün içine girmektedirler. Bu üç kritere uygun olanlar düzenlenmiş (regular),

olmayanlar ise düzenlenmemiş (irregular) olarak adlandırılmaktadır (Jahn and Straubhaar, 1999: 16-42). IOM'ın hazırladığı sözlüğe göre de düzenlenmemiş (irregular) göç (1) sınır geçiş, (2) kalma, (3) çalışma olmak üzere üç ölçüt üzerinden değerlendirilmektedir (IOM, 2011: 35).

Bugün aslında temel problem düzenlenmemiş (irregular) göç problemi değil, bunun nasıl yönetileceğidir. Bu anlamda bugün bu konuda IOM, UN ve ILO gibi örgütlerin bir takım raporları olmasına rağmen, henüz global nitelikli ve etkin bir uluslararası göç politikasından bahsetmek mümkün değildir. Bu tip örgütler, belli bir standardı belirlemekte, ancak her ülkenin kendine özgü politikaları mevcut olmaya devam etmektedir. Bunun temelinde de uluslararası ilişkileri düzenleyen uluslararası hukuk çerçevesinde uluslararası örgütlerin devletler gibi bir statüye sahip olmamaları yatmaktadır.

Nitekim uluslararası örgüt, uluslararası hukuk terminolojisinde, en geniş anlamda uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, ticari amaç taşımayan ve birden çok devleti ilgilendiren fakat devlet niteliği taşımayan her türlü birleşme anlamına gelmektedir. Öte yandan, bir uluslararası örgüt, her ne kadar geniş yetkilerle donatılırsa donatılsın, uluslararası hukuk bağlamında, devletin sahip olduğu birtakım ögelere sahip değildir. Bu bağlamda, en başta bir uluslararası örgütün ne üzerinde tam yetkili olduğu bir ülkesi, ne de kendisine uyrukluğa bağı ile bağı olan bir insan topluluğu vardır. İkinci olarak, devletlerin oluşturduğu bir birim olarak uluslararası örgütler, *imperium* denilen buyruk verme ve bunlara uymayanları uymaya zorlama yetkilerine sahip değildirler. Üçüncü olarak, devletlerin ortaya çıkışından farklı olarak, bir uluslararası örgütün meydana gelmesi, ancak üye devletlerin bu yönde kesin bir irade açıklamaları ile gerçekleşmektedir (Pazarıcı, 2003: 186). Dolayısıyla devletler uluslararası örgütlerin üzerinde yetkilerle donanmış bir yapı sergilemektedirler. He ne kadar, uluslararası örgütler, devletler arası karşılıklı işbirliğini teşvik etme ve tanımladıkları "mülteci", "sığınmacı" gibi kavramlar ile uluslararası politikada birtakım normlar oluşturma işlevi görseler de, devletlerin iradeleri ve kararları temel olmaya devam etmektedir. Nitekim 1648 Westphalia Anlaşması'ndan günümüze dek uluslararası ilişkilerde *güç ve otorite* ulus devletler etrafında kullanılmaya devam etmektedir.

Öte yandan Hollifield'e göre devletler bugün liberal bir paradoks ile karşı karşıya kalmış durumdadırlar. Şöyle ki, devletler bir yandan uluslararası ekonomik güçlerin (ticaret, yatırım ve göç) etkisiyle daha 'açık' politikalar izlemek durumunda, diğer taraftan ise, realist bakış açısıyla uluslararası devletler sistemi, devletleri güvenlik kaygısıyla 'kapalı' olmaya itmektedir (Hollifield, 2002: 3-4). Küreselleşme ile artan sınırlar arası yatırım ve göç dalgaları, Huntington gibi birtakım realist teorisyen tarafından bir 'güvenlik sorunsalı' olarak değerlendirilmektedir (Huntington, 1996: 28-46). Nitekim, uluslararası göç ile devletlerin sosyal istikrarının, demografik güvenliğinin, kültürel kimliğinin, sosyal güvenlik sisteminin, refah devleti felsefesinin ve iç güvenliğinin etkilendiğine inanılmaktadır. Bunun dışında düzensiz göç, aynı zamanda potansiyel teröristler için ülkeye giriş kanalı oluşturduğundan devletlerin güvenliğini tehdit ettiği düşünülmektedir. 11 Eylül olaylarına karışan teröristlerin yabancı olması, göç ve güvenlik kavramları arasındaki ilişkinin bu tarihten sonra yeniden önem kazanmasına neden olmuştur (Akçadağ, 2012). 11 Mart 2004 Madrid, 7 Temmuz 2005 Londra, 21 Mart 2012 Toulouse Fransa saldırılarında ülkede yaşayan göçmenlerin yer alması, sadece

düzensiz göçmenlere ve sığınmacılara değil, yasal olarak ülkede yaşamakta olan göçmenlere karşı da “suçlu” imajının artmasına neden olmuştur. (Akçapar, 2012: 566) Avrupa’da 2015 ve 2016 yıllarında yaşanan Paris ve Brüksel terör saldırılarında 200’e yakın insanın hayatını kaybetmesi ile bu göç-güvenlik sorunsalı gittikçe daha vahim ve karmaşık bir boyut almaktadır.

İşte bu noktada, Hollified’in ortaya koyduğu, devletlerin liberalizmin ekonomik boyutu olarak ‘açıklık’ ilkesi ile siyasi ve hukuki ‘kapalılık’ arasındaki paradokstan nasıl kurtulabilecekleri sorusu daha da önem kazanmaktadır. Burada denklemin bir de Batı’nın savunduğu en temel normlardan biri olarak “insan hakları” ve “insan güvenliği” boyutu söz konusudur. Hollified’a göre, devletlerin uluslararası göç ile ortaya çıkan göç dalgalarının ekonomik kazanımları ve siyasi-güvenlik anlamda limitasyonları paradoksundan kurtulmalarının tek yolu, küresel anlamda düzenlenmiş ve etkin bir ‘uluslararası göç yönetimi’ oluşturmalarıdır (Hollified, 2002: 3-4).

Bu paralelde Meyers’da, liberalizm teorisinde uluslararası ekonomik bağımlılığın vurgulandığını ve *uluslararası örgütlerin göç politikalarını belirlemede etkili olduğu* öne sürmektedir. Burada devlet dışı aktörlerin de siyaset belirleme süreçlerinde yer almalarının öneminin altı çizilmektedir. Bir başka deyişle, liberalizm teorisinde uluslararası ekonomik bağımlılık, ulus aşırı etkileşimler, uluslararası örgütlerin göç politikalarını belirlemede etkili olduğu düşünülmektedir. Liberalizm teorisi içinde neoliberal kurumsalcılık teorisi, uluslararası örgütlerin, rejimlerin devletlerin ortak çıkarlarına ulaşmak için bir uyum ortamını sağladığını düşünmektedirler (Meyers, 2000). Dolayısıyla *devletlerarası işbirliği ve uluslararası örgütler aracılığıyla göçün ‘yönetimi’* ön plana çıkmaktadır (Hollified, 2002: 22).

Burada vurgulanması gereken önemli bir nokta da, Hollified’in üzerinde ısrarla durduğu üzere, uluslararası örgütler aracılığıyla böyle bir uluslararası göç yönetiminin oluşturulmasının, diğer uluslararası örgütlenmelerden farklı bir nitelik arz ettiğidir. Şöyle ki, ticareti ve sermaye akışını düzenleyen Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi örgütlerin aksine, ‘bireylerin sınırlar arası hareketini’ düzenlemek *sivil haklar ve insan hakları* perspektifinden olmalı ve dolayısıyla da kalitatif anlamda çok daha farklı bir düzenlemeyi gerektirmektedir. Burada unutulmaması gereken nokta, malların ve sermayenin hareketliliğinin aksine, insanların kendi ‘*iradeleri*’nin oluşudur. Bu çerçevede göç konusunda hem devletlerin birtakım endişelerine cevap verebilecek, hem de göçmenlerin *haklarını koruyacak* etkin bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

Dolayısıyla, Hollified’ın da ifade ettiği gibi, günümüzde liberal devletler, uluslararası göçün bir ‘insan hakkı’ olduğu bilinciyle hareket etmemeleri durumunda göç yönetiminde başarılı olamadıkları gibi, kendi varlık sebeplerini (*raison d’etre*) ve meşruiyetlerini de yitirme riskiyle karşı karşıya kalacaklardır. Dahası, bugün ticaretin ve göçün olmadığı bir uluslararası düzenin söz konusu olamayacağı göz önünde bulundurulduğunda, bu düzenin devamı ve ‘istikrarı’ da, devletlerin *göçü bir insan hakkı perspektifiyle iyi yönetebilme kapasitelerine* bağlı olacaktır. Öte yandan, günümüzün ‘karşılıklı bağımlı’ uluslararası sisteminde, devletlerin tek başlarına ya da ikili anlaşmalarla böyle bir düzenlemeye gidebilmeleri mümkün görünmemektedir. Neticede, uluslararası örgütlere ve uluslararası göç rejimlerine çok önemli bir görev ve misyon düştüğü düşünülmektedir.

Bu çerçevede, bundan sonraki bölümde, uluslararası bir örgüt olarak IOM'ın (International Organization for Migration) uluslararası ilişkiler anlamında nasıl bir 'örgüt' olduğu ve küresel anlamda bir 'uluslararası göç yönetimi' oluşturulabilmesi açısından nerede olduğu, misyonu ve kısıtları analiz edilecektir.

3. Uluslararası Göç Yönetiminde Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Üzerine Bir Değerlendirme

Uluslararası ilişkilerde hukuk açısından, uluslararası örgütleri çok değişik ölçütlere göre sınıflandırmak mümkündür. Hukuksal açıdan anlamlı olan belli başlı ölçütleri: (1) evrensel ya da bölgesel olma, (2) genel kapsamlı ya da belli bir konuyla ilgili olma, (3) eşgüdüm sağlayıcı ya da bütünleşme amaçlı olma şeklindedir (Pazarıcı, 2003: 186).

Uluslararası örgütler içerisinde tüm eksiklerine rağmen evrensellik boyutuyla en çok kabul gören ve meşru kabul edilen örgüt Birleşmiş Milletler olarak karşımıza çıkmaktadır. BM sistemi içerisindeki yer alan düzenlemelerin özellikle "insan hakları" çerçevesinde bir gelişim gösterdiğinin altı çizilmelidir. BM bünyesinde imzalanan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, ya da BM Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme (UN Convention Relating the Status of Refugees) mültecilere ilişkin uluslararası alandaki ilk gerçek sözleşmedir. Mülteci terimini tanımlayarak, kimlerin mülteci olabileceği konusuna açıklık getirmektedir. Daha sonra 1966 tarihli BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi sınır dışı edilme işlemine karşı göçmenlere güvence tanımaktadır. Son olarak 2003 yılında BM tarafından Göçmen İşçilerinin ve Ailelerinin Korunmasına Yönelik Uluslararası Konvansiyon imzalanmıştır (Akçadağ, 2012).

Bu hukuksal çerçevede, göçmenler arasında bir uluslararası örgüt çerçevesinde en eski düzenlenen grup siyasi mültecilerdir. Aslında bir uluslararası örgüt çerçevesinde düzenlenen mülteci rejimin ilk kez ortaya çıkışı BM'den önce Milletler Cemiyeti Dönemine dek uzanır. Zira, 1921 tarihinde Milletler Cemiyeti çatısı altında kurulan Mülteciler Yüksek Komiserliği iltica meselesini uluslararası bir mesele olarak örgütün gündemine taşımıştır. MC Yüksek Komiserliği genel bir mülteci tanımı ortaya koymamış, daha sona 1933 yılında Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin Sözleşme ile mülteci statüsünün verilmesini koruma olmamasına ve vatandaşlığa sahip olmama koşullarına bağlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı mülteci rejimi açısından bir dönüm noktası olmuştur. 1944 yılında, BM Yardım ve Yeniden Yapılanma Ajansı kurulmuştur. Daha sonra ise yerine 1948 tarihinde Uluslararası Mülteci Örgütü kurulacaktır. Bu örgüt günümüzde mültecilerin durumunu düzenleyen BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne (UNHCR) dönüşmüştür. (İhramur-Öner, 2012)

UNHCR siyasi göçmenliği düzenleyen bir uluslararası örgüt olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda UNHCR, uluslararası hukuk açısından, belli bir konu ile ilgili ortaya çıkmış, eşgüdüm sağlayıcı bir uluslararası örgüt olarak nitelendirilebilir. Öte yandan, günümüzde ulaşımın çok ucuzlaması kitlelere hareket olanağı vermekte ve göç dalgaları sadece siyasi değil, artan küreselleşme ile birlikte ekonomik bir boyuta da sahiptir. (Erder, 2004: 119).

Bugün, uluslararası örgütler çerçevesinde yapılan düzenlemeler, içerisinde IOM (Uluslararası Göç Örgütü) bir uluslararası örgüt olarak göç hususunda eşgüdüm sağlamayı amaçlan bir yapı olarak hizmet vermektedir. Bu bağlamda, IOM 1951 yılında kurulmuş ve günümüzde 162 üye devlete sahip, 150'den fazla ülkede ofise sahip bir

uluslararası örgüttür. IOM kendi misyonunu 'herkese fayda sağlayacak, insanca ve düzenli bir göçü desteklemek' olarak ortaya koymaktadır. Bunu da hükümetlere hizmet ve öneriler getirmek yoluyla yapmaktadır. IOM insan tacirleri ve insan kaçakçıları ile mücadele etmek kaydıyla göçmenlerin haklarını savunduğunu ileri sürmektedir. Bu anlamda, IOM, göç hususunda uluslararası işbirliğini sağlamak, acil durumlarda yardım, mültecilerin yeni bir ülkeye yerleştirilmesi, gönüllü geri dönüşlere yardım, göçmen sağlığı, para gönderme ve yasal göç seçeneklerinin desteklenmesi gibi alanlarda faaliyet gösterdiğini öne sürmektedir (IOM; Counter Trafficking).

Bu örgüt, 2001 yılında başlattığı bir girişim ile, 'uluslararası göç yönetimi' konusuna odaklanmış bir görüntü sergilemektedir. Nitekim IOM 2001 yılında, 'International Dialogue on Migration' adı altında, hükümetler arasında göç konusunda işbirliği ve diyalogu arttırmaya yönelik bir girişim başlatmıştır. Ayrıca, 'Migration Policy and Research Program' adı altında bir program ortaya koyarak, göç yönetim kapasitesini arttırmayı hedeflemiştir (Newland, 2005: 8). Öte yandan, Human Rights Watch, 2003 yılında yayınladığı bir raporda, IOM'un 'göç yönetimi' konusuna odaklanarak, göçün insan hakları boyutunu gözden kaçırdığının altını çizmiştir (IOM and Human Rights Protection in the Field [HRPF], 2003: 10-13).

Bu paralelde, GCIM (Global Commision for International Migration) için hazırlanan 2005 tarihli bir rapora göre, günümüzde uluslararası göçü 'yönetebilecek' bir uluslararası örgütün şu fonksiyonları olması gerekmektedir: (1) Veri toplaması, analizi ve eğilimlerin incelenmesi, (2) Politika Araştırmaları ve Gelişimi, (3) Teknik destek ve eğitim, (4) Hizmet Provizyonları, (5) Tartışma Platformu, (6) İşbirliği ve görüş alış verişi için destek, (7) İnsan tacirliği karşıtı girişimler, (8) Göçle ilgili kalkınma girişimlerinin desteklenmesi, (9) Koordinasyon. Aynı rapora göre, IOM'in böyle bir 'göç yönetimi' konusundaki fonksiyonları ve kapasiteleri de değerlendirilmiştir. Nitekim buna göre, IOM oldukça kapsamlı bir örgütlenmeye sahip olmasına rağmen, üye devletlerin belli projeleri desteklemesine bağlı olarak proje temelli birtakım çalışmalar yürütmektedir. Bu anlamda da sadece hükümetlerin talebi ile birtakım hizmetler ortaya koymaktadır (Newland, 2005: 8).

2006 yılında BM Genel Kurul'u tarafından gerçekleştirilen Yüksek Düzey Göç ve Gelişim Paneli sonucunda da devletlerin göç konusunda ortak diyalogu sürdürmek için bir forum oluşturulmasına karar verilmiştir. Hemen akabinde 2007 yılında Küresel Göç ve Gelişim Forumu kurulmuştur. Öte yandan, geniş görüş ayrılıkları neticesinde BM Platformu dışında oluşturulan ve gönüllülük esasına dayanan bu forumun etkili ve bağlayıcı kararlar alacak şekilde yapılandırılması ve dolayısıyla ortak bir göç yönetim politikası oluşturmasının zor olduğu da ileri sürülmektedir (Layton-Henry and Joly, 2010: 24).

Küresel göç yönetimi söz konusu olduğunda, BM bünyesinde tüm göç politikalarını yöneten etkin bir mekanizma yer almamaktadır. Bu anlamda önemli girişimlerden biri göç konusunda ilk küresel panel olan Uluslararası Göç Küresel Komisyonu'nun, BM Genel Sekreteri'nin tavsiyesiyle 2003 yılında göç konusunda araştırmalar yürütmek ve uluslararası göçün kapsamıyla ilgili bir rapor sunmak amacıyla kurulması oldu. Ancak bu girişimin çok taraflı işbirliğini BM bünyesinde kurumsal bir yapıya dönüştürme konusunda çabaları sonuçsuz kaldı. (Ihlamur-Öner, 2012: 591) BM içerisinde göç konusunda en etkin mekanizma olan Mülteciler Yüksek Komiserliği mülteciler üzerine

politikalar üretmektedir. Uluslararası Göç Örgütü (IOM), BM platformu içinde yer alamayan ancak tamamen göç konusuna odaklanmış bir örgüt özelliği ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, IOM'in göçmenlerin değil de, daha ziyade hükümetlerin çıkarına bir yaklaşım içerisinde olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Bu anlamda, günümüzde küresel göç yönetiminin halen devlet odaklı bir yaklaşım içerisinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Layton-Henry and Joly, 2010: 24).

Oysa Hollified'a göre, günümüzde liberal devletler, uluslararası göçün bir 'insan hakkı' olduğu bilinciyle hareket etmemeleri durumunda göç yönetiminde başarılı olamadıkları gibi kendi varlık sebeplerini (*raison d tre*) ve meşruiyetlerini de yitirme riskiyle karşı karşıya kalacaklardır. Devletler gün geçtikçe daha fazla bir şekilde kendi kimliklerini tanımlayan insan hakları normları ile gittikçe artan göçmen karşıtlığı, sınır ve devlet güvenliği odaklı politikalar arasındaki gerilim ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durumda da uluslararası örgütlere uluslararası göç yönetiminde daha "insan güvenliği" odaklı bir normun gelişmesinde çok önemli bir görev ve misyon düştüğü düşünölmektedir. Buradan hareketle, IOM gibi uluslararası örgütlerin göçmen haklarını yeterince dikkate almayarak, aslında paradoksal bir biçimde, varlık sebebini 'birey'lerden alan liberal devletlerin de aleyhine bir faaliyet içerisinde girdiği düşünölebilir.

Bunun yanı sıra, IOM'in gündeminde insan tacirleri ve kaçakçıları ile mücadele yer almakta; ancak kimse bu göçmenlerin niçin bu gibi durumların içerisine düştüğünü yeterince araştırmamaktadır. Bu anlamda da, göçmenleri geri gönderme yönünde bir yaklaşım içerisinde olduğu dile getirilmektedir. Yine buna ilaveten, göçmenlere yönelik insan hakları ihlalleri konusunda etkin bir mekanizmasının yer almayışı da eleştiri konularından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda Human Rights Watch'un 2003 yılında IOM konusunda yayınladığı rapor dikkat çekmektedir. Nitekim bu rapora göre, IOM göçmenlerin, sığınmacıların ve mültecilerin kendi ölkelerine veya onları kabul eden diğer ölkelere 'dönmelerine' yardım etmektedir. IOM bu geri dönüşlerin göçmenlerin kendi rızası ile gerçekleştirildiğini ileri sürmektedir. Öte yandan, IOM bu geri dönüş kararlarının baskı altında alınıp alınmadığı ya da geri dönüşler için ölkelerin yeterince güvenli olup olmadığına dair bir kontrol mekanizmasına sahip değildir. Dolayısıyla Human Rights Watch, IOM'in göçmenleri yeteri kadar güvenli olmadığı halde ölkelerine geri göndermesinden şüphelenmektedir. Bir örnek olarak, Avustralya'da geçici vize ile ikamet eden Afgan göçmenlerin ölkelerine geri gönderilmesi esnasında Avustralya hükümeti tarafından hazırlanan dört sayfalık yüzeysel 'güvenlik raporu'nun ne kadar gerçekleri temsil ettiği konusunu gündeme taşımaktadır (Layton-Henry and Joly, 2010: 10-13).

Human Rights Watch dünyada milyonlarca insanın IOM sponsorluğundaki projelerde ve programlarda yer almalarına rağmen, örgütün insan hakları ihlallerini denetleyecek resmi bir organının bulunmayışı eleştirilmektedir (IOM and HRPF, 2003: 10-13). Bütün bunların ötesinde, IOM'in insan tacirleri konusundaki çalışmaları da Human Rights Watch tarafından izlenmektedir. Yine aynı rapora göre, IOM'in insan tacirleriyle mücadele konusunda yaptığı çalışmalar dünyanın birçok yerinde önemli ve olumlu katkılar sağlamıştır. Öte yandan, Human Rights Watch, IOM'in bu konuda projeleriyle önemli bir boşluğu doldurduğunu kabul etmekle birlikte, mağdur olmuş göçmenleri koruyacak yeterli bir mekanizmanın oluşturulmadığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla örgüt IOM'in mağdurların geri dönüşünü daha güvenli hale getirmeli ve

sadece geri dönüş değil, geri dönmek istemeyenlere de olanaklar sağlayacak mekanizmalar üzerinde çalışması gerektiği dile getirilmiştir (IOM and HRPF, 2003: 10-13).

2008 yılında yaşanan ekonomik kriz ve aynı zamanda da gerçekleşen yönetim değişikliği IOM'un uluslararası göç yönetimi konusunda daha etkin bir rol üstleneceği yönündeki beklentileri artırmıştır. Bu çerçevede 2009 tarihli BM İnsani Gelişim Raporu (UNHDR) göç konusunda muntazam şekilde planlanmış bir liberalleşme programının gerekliliğinden bahsetmektedir. Göç konusunda "insan hakları" ve "insan güvenliği" odaklı etkin bir yönetim mekanizmasının oluşmasının pozitif sonuçları artırma ve negatif sonuçları da asgariye indirme konusunda çok önemli olduğu söylenebilir.

Sonuç

Günümüzde, uluslararası göçü küresel anlamda düzenlemek adına IOM, UN ve ILO gibi örgütlerin bir takım raporları olmasına rağmen henüz etkin ortak bir uluslararası politikadan bahsetmek için erkendir. Dolayısıyla halen daha makro ölçekte göç politikaları oluşturma ihtiyacı vardır. Nitekim bugün çok daha karmaşık ve çok boyutlu bir yapıya sahip olan göç hareketlerinin mevcut araçlarla düzenlemek yeterli olmamaktadır. Bu itibarla gerekli olan daha inter-disipliner ve küresel bir anlayış ve çalışmadır (Erder, 2004: 120).

Bu anlamda, bazı akademisyenler, Dünya Ticaret Örgütü'nün benzeri bir 'Dünya Göç Örgütü' oluşturulması şeklinde öneriler getirmektedir (Bhagwati, 2003). Öte yandan, devletler günümüzde 'hükümlerlik haklarını' bir ulus üstü yapılanmaya devretmek konusunda ihtiyatlı ve isteksiz bir tutum sergilemektedirler. Bu anlamda da bugün göçü düzenleyecek böyle bir ulus üstü (supranational) yapılanmadan bahsetmek henüz tam anlamıyla mümkün değildir. Günümüzde, bir başka öneri olarak, insan hakları çerçevesinde sınırların kalkması gerektiğini ileri sürmektedir. Buna göre, insanların hareket serbestliğine sahip olduklarında daha seçici davranacaklarını ve gittikleri ülkelerde korkulduğu gibi uzun süre kalmayacaklarını ileri sürmektedir. Dolayısıyla bir serbest rejim olduğunda dönebileceğinin bilincinde olan insanların bulunduğu yere adaptasyonu da artacaktır (Hayter, 2000).

Tüm bunların ötesinde, günümüzde, değerlerden fedakârlık etmek pahasına klasik sınır güvenliği yaklaşımlarında bir artış ve artan mikro milliyetçilikler olgusu dikkat çekmektedir. Son olarak Suriyeli mülteciler örneğinden de görüldüğü üzere, Avrupa Birliği üyesi devletlerin sorunu insan güvenliği perspektifinde ele alma konusundaki irade eksikliği göçmenlerin konumunu her geçen gün çok daha problemler bir hale getirmektedir. Devletlerin sınır güvenliği kaygıları, misafir ülkelerdeki bireylerin sosyal ve iktisadi kaygıları ile iç içe geçmiş bir görüntü ortaya koymaktadır. Dolayısıyla konunun çok boyutlu ve çok aktörlü, karmaşık bir güvenlik boyutu olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte, Suriyeli mülteciler özelinde yaşanan kriz, çoğu zaman bir "normatif güç" olarak tanımlanabilen Avrupa'nın ve "insan güvenliği" kavramının hayat bulduğu BM platformunun sorunları çözümede kullandığı "araçlar" noktasında yeniden önemli bir sınavla karşı karşıya olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır (Oğuz Gök, 2015).

Sonuç olarak, devletlerin uluslararası göç ile ortaya çıkan göç dalgalarının ekonomik kazanımları ve siyasi anlamda imitasyonları paradoxundan kurtulmalarının tek yolu,

küresel anlamda düzenlenmiş bir *'uluslararası göç yönetimi'* oluşturmalarıdır. Ancak, günümüzde henüz göçmen haklarını temel alan böyle bir etkin uluslararası örgütlenmeden ve uluslararası politikadan bahsetmek mümkün değildir. Nitekim, bu çalışmanın da ortaya koymaya çalıştığı gibi, bugün aslında temel problem düzenlenmemiş göç problemi değil, bunun bir uluslararası örgüt çerçevesinde nasıl *'yönetileceği'* olmaya devam etmektedir. Günümüzde sadece devlet odaklı yaklaşımların uluslararası politikanın dinamiklerini açıklamada kısır kaldığı düşünöldüğünde, ulus-ötesi, uluslararası ve hükümet dışı örgütleri de dikkate alan bir yaklaşımın gerekliliği ortadadır (Layton-Henry and Joly, 2010: 36). Nitekim İngiliz Okulu teorisyenlerinde Hedley Bull'un 1977 tarihli "Anarşik Toplum" adlı eserinde ifade ettiği gibi günümüz uluslararası ilişkileri aktörler anlamında "çoklu aidiyetler ve iç içe geçmiş otoriteler" gerçeği ile karşı karşıyadır (Bull, 1977). Bununda birlikte, özellikle 2011 Suriye krizi sonrası artan mülteci olgusu başta Avrupa devletleri olmak üzere birçok devletin güvenlik odaklı göç yönetimlerine dönüp, dönmeyeceği sorusunu ön plana çıkarmaktadır. Burada da uluslararası örgütler ve ulus-ötesi aktörlerin devletler üzerinde "insan hakları" ve "insan güvenliği" odaklı normatif baskılar oluşturmalarının önemi daha da artmaktadır. Sonuç olarak, uluslararası göçün bir 'insan hakkı' olduğu bilinciyle hareket etmediği sürece, uluslararası örgütlerin göç yönetiminde istediği başarıyı elde etmekte zorlanacağı öngörülmektedir.

Kaynakça

- Akçapar, Şebnem Köşer (2012). "Uluslararası Göç Alanında Güvenlik Algılamaları ve Göçün İnsani Boyutu" S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (der.) Küreselleşme Çağında Göç, İstanbul: İletişim. ss:539-563
- Andreas J. and Thomas Straubhaar (1999). "A Survey of the Economics of Illegal Migration" South European Society and Politics 3 (3): 16-42.
- Bhagwati, Jagdish N. (2003). "Borders beyond Control". Foreign Affairs, Jan-Feb. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2003-01-01/borders-beyond-control>
- Booth, Ken, (1991). "Security and Emancipation", Review of International Studies 17 (4): 313-326
- Bull, Hedley. (1977). The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. London and Basingtone: Macmillian.
- Buzan Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde (1998), Security: A New Framework For Analysis. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan Barry and Lane Hensen (2005), The Evolution of International Security Studies, (UK: Cambridge University Press.
- Castles, Stephen and Miller Mark J. (1998). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Second edition. New York: The Guilford Press.

- Erder, Sema (2004), "Irregular Migration and Turkey" in Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union, International Conference Organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, 11-12 October.
- Faist, Thomas (2003). Uluslararası Göç ve Ulus aşırı Toplumsal Alanlar, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Hayter, Teresa (2000). Open Borders, London: Pluto Press.
- Hollified, James F. (2000). "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back'" in Caroline B. Brettell, James, F. Hollified. Migration Theory, Talking Across Disciplines, Routledge.
- Hollified, James F. (2002). Migration and International Relations: The Liberal Paradox, Working Paper, Migration & IR/Royal Society/draft 12/11/02.
- Human Rights Watch Report, (2003). The International Organization for Migration (IOM) and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns, submitted by Human Rights Watch IOM Governing Council Meeting 86th Session, November 18-21, Geneva.
- Huntington, Samuel P. (1996). "The West: Unique, Not Universal". Foreign Affairs, 75/6. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1996-11-01/west-unique-not-universal>
- Ihlamur-Öner, Suna Gülfer, "Küresel bir Göç ve Mülteci Rejimine Doğru". ss: 577-601. S. Gülfer Ihlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (der.) Küreselleşme Çağında Göç, İstanbul: İletişim.
- IOM (International Organization for Migration) International Migration Law, *Glossary on Migration*.
- İçduygu, Ahmet, Sema Erder, Ömer Faruk Gençkaya (2014). Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları: 1923-2023. Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi.
- Faist Thomas (2003), 'Uluslararası Göç ve Ulus aşırı Toplumsal Alanlar', Bağlam yay., İstanbul
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye.(1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston:Little, Brown & Co.
- Keyman, E. Fuat, Ahmet İçduygu (2003). "Globalization, Civil Society and Citizenship in Turkey: Actors, Boundaries and Discourses", *Citizenship Studies*, 7 (2): 219-234.
- Kirişçi, Kemal (2003). "The Question of Asylum and illegal Migration in European Union-Turkish Relations," *Turkish Studies*, 4(1):79-106.

- Kritz, Mary M. and Hania Zlotnik (1992). "Global Interactions: Migration systems, processes, and policies" in Mary M. Kritz, Lin Lean Lim and Hania Zlotnik *International Migration Systems: A Global Approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Mandacı, Nazif ve Gökay Özerim (2013), "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", *Uluslararası İlişkiler*, 10(39):105-130.
- Meyers, Eytan (2000). "Theories of International Migration Policy - A Comparative Analyses". *International Migration Review*, 34 (4): 1245-1282.
- Meyers Eytan (2002), 'Multilateral Cooperation, Integration and Regimes: The Case of International Labor Mobility' Working Paper 61, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diago
- Newland, Kathleen (2005). "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions" A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September.
- Oğuz Gök, Gonca (2015). "Suriyeli Sığınmacılar ve İnsan Güvenliği", *Ortadoğu Analiz*, 7 (71): 14-16.
- Parker, Owen, Brassett, James (2005). "Contingent Borders, Ambiguous Ethics: Migrants in International Political Theory" *International Studies Quarterly*, 49 (2): 233-254.
- Pazarıcı, Hüseyin (2003). *Uluslararası Hukuk*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Report of the Global Commision on International Migration (2005). *The Challenge of Irregular Migration: State Sovereignty and Human Security, Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*.
- Topçuoğlu, Reyhan Atasü, "Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği", S. Gülfer Ihlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (der.) *Küreselleşme Çağında Göç*, İstanbul: İletişim.
- Weiner, Myron (1993). "Security, Stability, and International Migration", *International Security*, 17 (3): 91-126.
- www.countertrafficking.org/tr/
- www.iom.int
- Zig Layton-Henry, Danièle Joly (2010). *Migration, Minorities and Citizenship*, England: MacMillan.

**WHOSE SECURITY? ANALYZING THE RELATIONSHIP BETWEEN
INTERNATIONAL MIGRATION AND SECURITY THROUGH THE ROLE OF
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS**

Gonca Oğuz GÖK*

Abstract

Migration is as old as the history of humanity. Yet, conceptualizing this movement as a “security” problem has become an issue in the post-Cold War Era. In the absence of an effective international management of migration, each state has its own migration policy predominantly shaped by self-interest calculations. This study attempts to understand the ambiguous relationship between state-centered security approach and international migration in changing world politics. How migration is conceptualized as a security issue? How can we explain the relationship between traditional security and human security approach towards migration in contemporary world politics? In light of above questions, the paper will critically assess the role of IOM (International Organization for Migration) with respect to its prospects and limitations in a more “humane” management of international migration. The paper concludes that “human security” approach provides an alternative perspective to international migration and non-state actors are the key actors to put pressure on states on human rights and human security issues.

Keywords: International Migration, Human Security, International Organizations, International Organization for Migration.

JEL Codes: Z00, Z10.

* Asst. Prof. Marmara University, Faculty of Political Science, Department of International Relations, goncaoguzgok@gmail.com