



GÖÇ DİPLOMASİSİ

Günümüz uluslararası sisteminde uluslararası göçler, kritik çalışma alanlarından biri haline gelmiştir. Zira neredeyse tüm aktörlerin genelde göç, özelde ise sığınmacı/mülteci sorunları yaşadığı bilinmektedir.

Prof. Dr. Barış Özdal-Medihanur Argalı

En genel tanımı ile diplomasi dış politikanın dört temel aracından biri olup; uluslararası sistemdeki aktörler arasındaki ilişkilerin barışçıl yöntemler ile görüşmeler yoluyla yürütülmesidir ve tarihsel gelişim süreci içinde karakteristik bir değişim göstermiştir. Çünkü gerek insanlık tarihinde yaşanan olgu ve olay bazlı gelişmeler gerekse dış politika aktörlerinde yaşanan değişimler doğrudan veya dolaylı olarak diğer araçları olduğu gibi diplomasiyi de etkilemektedir.

Bu etkileşim sonucunda ise klasik diplomasi türlerinin (açık diplomasi, zorlayıcı diplomasi, zirve diplomasisi, mekik diplomasisi vb) yanı sıra göç diplomasi gibi yeni diplomasi türleri (kamu diplomasisi, maske diplomasisi, insansız diplomasi, post-diplomasi vb) ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle klasik diplomasi anlayışının dış politikada ortaya çıkan yeni gereksinimleri karşılama konusunda yaşadığı zorluklar, farklı diplomasi türlerinin ortaya çıkmasını tetiklemiştir.

Söz konusu sorunlarla bağlantılı olarak Avrupa başta olmak üzere tüm dünyada aşırı sağ partilerin yükselişi, yabancı düşmanlığı, İslamofobi ve ırkçılık artış göstermektedir. Genel ve soyut olarak aktardığımız üzere göç temelli sorunların uluslararası ilişkilerin konusu olmaya başlaması ile birlikte diplomasi araştırmalarında da daha fazla yer almaya başlamıştır.

1 Prof. Dr. Barış Özdal, Bursa Uludağ Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi / Disiplinlerarası Göç Araştırmaları Anabilim Dalı Başkanı & Diplomasi Araştırmaları Derneği (DARD) Başkanı.

2 Medihanur Argalı, Milli Savunma Üniversitesi Atatürk Stratejik Araştırmalar ve Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler ve Bölgesel Çalışmalar Anabilim Dalında Doktora öğrencisi.

İlgili literatür incelendiğinde göç süreçlerinin, diplomatik ilişkilerin bir parçası olabileceğine ve göç konusundaki müzakerelerin göç diplomasisine dönüşebileceğine ışık tutan Helene Thiollet (2011) ve Meredith Oyen (2015)'in vaka çalışmaları ilk örnekler olmakla birlikte salt "göç" ve "diplomasi" odaklı çalışmalar henüz çok yenidir. Bilhassa Türkçe literatürde göç diplomasisi çalışmaları yeni yeni yapılmaya başlanmıştır. Literatürdeki bu ciddi boşluk nedeniyle "göç diplomasisi" alanı/kavramı sıklıkla devletlerin "göç politikası/politikaları" ile karıştırılmakta olup kavramlar birbirinin yerine kullanılmaktadır.

Bu noktada vurgulanması gereken en önemli husus ise diplomasi tarihsel gelişimi içinde karşımıza çıkan "dış politika yapıcısı aktörler sorunu"dur. Daha somut bir biçimde vurgularsak uzun yıllar boyunca uluslararası sistemin tek aktörü olan devletlerin yanına 1920'de Milletler Cemiyeti (MC)'nin kurulması ile örgütlerin eklenmesi dış politika araçlarının kullanımını da etkilemiştir. Tarihsel süreç içerisinde Birleşmiş Milletler (BM),

NATO, VP ve benzeri örgütlerin haricinde özellikle Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği (AB)'nin kurulması ise bir başka büyük kırılma yaşatmıştır. Zira dış politika, güvenlik ve savunma alanları haricinde supranasyoneliteye sahip olan Birlik, üye devletler arasında ortak bir göç politikası oluşturmak gibi pek çok konuda inisiyatif almaya ve politikalar oluşturmaya başlamıştır. Fakat göç literatürü analiz edildiğinde hali hazırda sadece aktör olarak devletlerin kabul edildiği ve başta AB olmak üzere uluslararası sistemdeki diğer bazı aktörlerin unutulduğu ya da göz ardı edildiği de unutulmamalıdır. Bu sebeple Türkçe literatüre katkı sunmayı amaçlayan bu kısa yazı ise büyük

"Göç temelli sorunların uluslararası ilişkilerin konusu olmaya başlaması ile birlikte diplomasi araştırmalarında da daha fazla yer almaya başlamıştır."



ölçüde “tanıtıcı/betimleyici” bir çalışmadır.³

GÖÇ POLİTİKALARI VE GÖÇ DİPLOMASİSİ

Yukarıda da belirttiğimiz üzere henüz çok yeni bir alan/kavram olan “göç diplomasisi”, sıklıkla devletlerin “göç politikaları/politikası” ile karıştırılmakta ve bu sebeple iki kavram birbirinin yerine kullanılmaktadır.

En temel tanımı ile göç politikaları devletler (ve başta AB olmak üzere uluslararası sistemdeki diğer bazı aktörler) tarafından iç ve dış göçleri kontrol etmek için ilgili kurumları tarafından diğer aktörlere karşı uygulanmaktadır. Çoğunlukla ulusal sorunlar dikkate alınarak tek taraflı bir biçimde oluşturulan göç politikalarında devletlerin mutlak kazancı söz konusudur. Bu bağlamda her devletin iç göçler ve nüfus hareketlerini kontrol etme zorunluluğu düşünüldüğünde bir göç politikasının olması kaçınılmazdır. Lakin bir devletin göç politikasının olması söz konusu politikanın “sürekli” ve “tutarlı” olduğu anlamına gelmemektedir.

Göç diplomasisi ise en basit tanımı ile devletlerin (ve başta AB olmak üzere uluslararası sistemdeki diğer bazı aktörler) göçü, ikili ya da çok taraflı uluslararası sorunların diplomatik müzakerelerinde kullanmasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle göç diplomasisi hem göç hedeflerinin stratejik amaçlarına ya da diğer amaçlara ulaşmak için araç olarak hem de göç ile ilgili hedeflere ulaşmak için diplomatik yöntemlerin kullanımını içermektedir.

³ Bu metin tarafımızdan daha önce yazılan şu eserlerimizden özetlenmiştir. Detaylı bilgi ve kaynakça için bkz. Barış Özdal; Medihanur Argalı, “Bir Modern Diplomasi Türü Olarak Göç Diplomasisi”, *Journal of Diplomatic Research*, 4 (2), 2022, ss. 18-38; Medihanur Argalı, “Göç Politikası ve Göç Diplomasisi”, Barış Özdal (Ed.). *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, 2. Baskı, Dora Yayınları, 2021, (içinde) ss. 8-10; Medihanur Argalı, “Türkiye'nin Uyguladığı Göç Politikası ve Göç Diplomasisi Örneklerinin Analizi”, *Milli Savunma Üniversitesi, Atatürk Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler ve Bölgesel Çalışmalar ABD*, (Danışman: Prof. Dr. Barış Özdal) Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2021.

GÖÇ DİPLOMASİSİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Göç diplomasisinin ilk örnekleri 16. yüzyılda görülmekle birlikte, 19. yüzyılda kavramsallaştırılmıştır. Zira göç hareketleri, insan tarihinin her evresinde var olsa da 16. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın ekonomik anlamda zenginleşmesine, sömürgecilik yarışına, ulus devletlerin ortaya çıkmasına ve son olarak emperyal düzenin kurulmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Söz konusu 300 yıllık dönemse göç diplomasisi açısından iki evrede incelenebilir.

Bunlardan ilki “merkantilizm ve merkezîyetçilik” dönemidir. Bu dönemin en önemli özelliklerinden birisi kölelik uygulamalarıdır. Bilindiği üzere Avrupalı sömürgeci devletler, ticari amaçlarla Afrika'dan Avrupa ve Amerika'ya bir göç akışı başlatmışlardır. Dönemin diğer bir önemli özelliği ise mutlakîyetçiliği artırmak adına dini ve siyasi birliğin sağlanmasıdır. Bunu sağlamak amacıyla yöneticiler bölge dinine mensup olmayan ve siyasi birliği bozma potansiyeline sahip insanları zorla göç ettirmişlerdir.

İkinci dönem ise “Avrupa Devrimleri” dönemidir. Bu dönemin de en belirgin iki özelliği mevcuttur. Bunlardan ilki 1. Sanayi Devrimi'nin etkisiyle insanların gönüllü olarak daha iyi yaşam koşulları için gerçekleştirdiği kırsal alanlardan, kentsel alanlara olan iç göçlerdir. İkincisi ise 1789 Fransız Devrimi'nin gerçekleşmesiyle başlayan siyasi göçlerdir. Bilindiği üzere Devrim'in başlamasıyla beraber Fransa'daki muhalifler, devrim karşıtı devletlere kaçmaya başlamışlar ve buralarda örgütler kurarak muhalefet hareketlerini yürütmeye devam etmişlerdir. Ayrıca bu örgütler Fransa'ya karşı başlatılan Koalisyon Savaşları'nda etkin bir rol oynamışlardır. Genel ve soyut olarak aktardığımız sebeplerden dolayı 1789 Fransız Devrimi'nden kaçan sığınmacıların, göç diplomasisinin ilk örnekleri olduğu kabul edilmektedir.

19. yüzyılda kadar devletlerin sınır kontrollerinin kısıtlı olup, seyahatlerin pasaportsuz yapılmasının yanı sıra sürgün edilenlerin sayılarının çok az olması ise devletlerin mülteci sorununu henüz o dönem itibarıyla güvenleştirmemesine ve



çözümüne dair somut adımlar atmamasına neden olmuştur. Devletlerin mülteci sorunu ile ilgilenmeye başlamasının temeliyse 1. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan iki gelişme ile atılmıştır. Bunlardan ilki 1917 Ekim (Bolşevik) Devrimi ve ardından 1918'den 1922'e kadar devam eden iç savaşla beraber Rusya'dan Batı'ya doğru yapılan büyük göçlerdir. İkinci önemli olay ise 1920'de MC'nin kurulmasıdır. Zira MC'nin kurulmasıyla birlikte ilk kez göçlerin yol açtığı insani krizlerden bahsedilmiş ve çok taraflı bir anlaşma çerçevesi oluşturulmuştur. Devletlerin tutum değişikliğinin ardında yatan nedense kamu vicdanını hafifletme arzusudur. Genel hatları ile aktardığımız göçlerin siyasallaştırıldığı bu süreç, insanların neden kaçtıklarını açıklamak ve yurtdışında sahip oldukları ya da olmadıkları hakları tanımlamak için mülteci (refugee), kaçak (escapee) ve iltica (defector) gibi terimlerin bulunmasına ve yeni bir uluslararası göç literatürünün oluşturulmasına yol açmıştır.

2. Dünya Savaşı sürecinde yerinden edilen kişilerin ve mültecilerin pozisyonları ile ilgili meseleler ise devletler tarafından daha fazla dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda konuyla ayrıntılı olarak çalışması için 1944'de Birleşmiş Milletler Yardımlaşma ve Rehabilitasyon İdaresi (United Nations Relief and Rehabilitation Administration / UNRRA) ve 1947'de BM bünyesinde Uluslararası Mülteci Örgütü (International Refugee

Organization) kurulmuştur. Bu kurumların, 1948 Arap-İsrail Savaşı'nın ardından ortaya çıkan Filistinli Arap mülteciler konusunda herhangi bir sorumluluk üstlenmemesi üzerine güvenilirliğini kaybetmesi 1950'de BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi (BMMYK-United Nations High Commissioner for Refugees / UNHCR)'nin kurulmasına sebep olmuştur.

Ancak önemle belirtmek gerekir ki 2. Dünya Savaşı'nın hemen ardından başlayan Soğuk Savaş Dönemi'nin etkisiyle UNHCR, tarafsız olmaktan oldukça uzak kalmıştır. Zira kurumun en önemli mali destekçisi olan ABD, UNHCR'yi ve dolayısıyla mültecileri SSCB'ye karşı kendi lehinde kullanmıştır. Bu bağlamda tarihsel süreç içerisinde devletlerin birbirleriyle savaş, barış, ticaret, ekonomi, kültür gibi alanlarda kurduğu ilişkiler gibi göç de devletler arasındaki iki ya da çok taraflı diplomatik ilişkilerinin önemli bir konusu haline gelmiştir. Zira günümüz itibarıyla sadece devletlerin değil başta BM ve AB olmak üzere birçok uluslararası örgütün de göç diplomasisine katkı sağladıkları bilinmektedir. Lakin özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde göç diplomasisinin kullanılmasının artmasının temel nedeni, nüfus hareketliliğinin düzenlenmesinde hâlâ temel aktör olan devletlerde popülist milliyetçilikteki artışlar ve sınırların bölgeselleşme döneminde yeniden önem kazanmış olmasıdır.



GÖÇ DİPLOMASİSİNİN KULLANIM TÜRLERİ

Göç diplomasisi alanında yapılan ilk çalışmalardan birisi Kelly M. Greenhill tarafından 2014'de yazılan "Strategic Engineered Migration as a Weapon of War" isimli makaledir. Söz konusu çalışmada göç diplomasisi aşağıda genel hatları ile aktardığımız üzere dört farklı kategoriye ayrılıp incelenmiştir.⁴

Mülksüzleştirici Göç Diplomasisi: (Dispossessive Engineered Migration) Bir bölgedeki etnik, dini ve politik dengeleri değiştirmek için genellikle hükümet tarafından azınlık grupları yerlerinden etmek ya da soykırım yapmak için kullanılmaktadır. Lakin söz konusu göç diplomasisi, sadece devletler ve devlet temsilcileri tarafından değil aynı zamanda isyancılar, karşıt gruplar, diktatörler ya da insanlar veya bölgeler üzerinde hâkimiyet kurmak isteyen diğer güçler tarafından da sıklıkla kullanılabilir.

Sınır Dışı Etme Diplomasisi: (Exportive Engineered Migration) Genelde aynı ülke topraklarındaki farklı grupların çatışmasından doğmaktadır. Bu tür göç diplomasisi, ülkenin sosyal yapısını çok hızlı bir şekilde dönüştürmenin bir yolu olarak görüldüğü için çoğunlukla bir iç savaş ya da bir devrim sonrasında uygulanmaktadır.

Askeri Yer Değiştirme Diplomasisi: (Military Engineered Migration) Askeri yer değiştirmeler ya düşmanın komuta-kontrol merkezini, lojistiğini ve hareket kabiliyetini kısıtlayarak askeri avantaj elde etmek için ya da sözü geçen aktörün kendi güç yapısını artırması için kullanılan bir diplomatik yöntemdir. Hem devletler hem de devlet dışı aktörler askeri yer değiştirme diplomasisini, yurt içinde veya yurt dışında yapacakları askeri operasyonları kolaylaştırmak için kullanmaktadırlar.

Zorlayıcı Göç Diplomasisi: (Coercive Engineered Migration) Hedef devlet ya da aktörlerin politik davranışlarındaki değişiklikleri tetiklemek veya önlemek ve ekonomik kazanç elde etmek için kullanılan yöntemdir. Uygulamada geleneksel zorlama yöntemlerine büyük ölçüde benzerlik

gösteren zorlayıcı göç diplomasisi zorlama, caydırma ve baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Teorik olarak, "ceza ile zorlama (coercion by punishment)" kavramına dayanan bu tür, rakip ya da düşman devletin siyasi hedeflerine veya bölgesel emellerine ulaşmasını önlemek için, sivil nüfusu ciddi boyutlarda riske atarak, askeri güç kullanımını içermektedir.

GÖÇ DİPLOMASİSİNİN KULLANAN DEVLETLER AÇISINDAN TÜRLERİ

Göç diplomasisi, geleneksel diplomasiye benzer şekilde işlev görmektedir, devletlerarasındaki çıkarlar ve mevcut güç ilişkileri tarafından şekillendirilmektedir. Bu bağlamda diplomasi doğru uygulanması, devlet gücünün ve çıkarlarının askeri ve ekonomik göstergeleri kadar önemlidir. Zira göç diplomasisinin çerçevesi, devletlerin menfaatlerini hesapladıkları bir alan olup göç alan, göç veren ve transit devlet olup olmamalarına dayanan ve buna bağlı olarak diğer devletlere karşı göç ve mülteciler hususlarını pazarlık kozu olarak kullanmalarına dayanmaktadır. Başka bir deyişle bir devletin göç diplomasisini ne denli kullanabileceği, hedef devlet (immigration), kaynak devlet (emigration) ya da transit devlet olması bakımından değişiklik göstermektedir.

Başta Türkiye ve Meksika olmak üzere bazı devletler ise hem göç alan hem göç veren hem de transit devlet konumunda bulunmaları nedeniyle göç diplomasisini daha sık ve daha doğru bir şekilde kullanmak zorundadırlar.

Hedef Devlet Açısından Göç Diplomasisi: Hedef devletlerin öncelikli gündemi göçün dinamikleri ile ilgilenmek ve göçü yönetmektir.

Kaynak Devlet Açısından Göç Diplomasisi: Kaynak devletler, hedef devletlerin aksine göçün dinamikleri ile beraber büyük ölçüde insan çıkarları hususuyla ilgilenmektedir.

Transit Devlet Açısından Göç Diplomasisi: Transit devletlerin jeopolitik konumları gerek göç veren gerekse göç alan devletler için son derece önemlidir.

⁴ "Engineered Migration / Göç Mühendisliği" yazı bütünlüğü sağlanması için yazarlar tarafından "Göç Diplomasisi" olarak çevrilmiştir.



GÖÇ DİPLOMASİSİNİN KULLANIM AMAÇLARI

Göç Diplomasisini uygulayacak aktörlerin 3 temel aracı “mülteciler”, “işçi göçmenler-emek göçü” ve “diaspora” olurken, bu araçların kullanım amaçları şöyledir.

Güvenlikle İlgili Amaçlar: Göç diplomasisi uygulamalarında güvenlik, beka sorunu olması hasebiyle hem merkez hem de çevre devletler tarafından belirlenen temel amaçlardandır.

Ekonomik Amaçlar: Literatürde genel kabul gördüğü üzere ekonomi, tüm aktörlerin varlıklarını sürdürebilmeleri adına en temel gereksinimlerden birisidir. Bu sebeple göç diplomasisi en çok ekonomik amaçlar adına kullanılmaktadır. Ayrıca göç diplomasisi, silah ve askeri yardım için pazarlık kozu olarak da gündeme gelebilmektedir.

Tarihi ve Coğrafi Bağları Yeniden Tesis Etmek: Devletler, kendi iç güvenliklerine tehdit algıladıkları bireyleri ya da grupları minimize etmek (homojen ulus devlet yaratmak) ya da etnik/dinsel ve tarihsel bağları bulunduğunu iddia ettikleri bölgeler ile yeniden ilişki tesis etmek için göç diplomasisi uygulayabilmektedirler.

Yumuşak Güç Elde Etmek: Göç diplomasisi, kamu diplomasisi hedeflerine ulaşmak adına yumuşak güç olarak da kullanılabilir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Aktardığımız bilgilerden de anlaşıldığı üzere göç diplomasisi en basit tanımı ile devletlerin (ve başta AB olmak üzere uluslararası sistemdeki diğer bazı aktörler) göçü, ikili ya da çok taraflı uluslararası sorunların diplomatik müzakerelerinde kullanmasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle göç diplomasisi hem göç hedeflerinin stratejik amaçlarına ya da diğer amaçlara ulaşmak için araç olarak hem de göç ile ilgili hedeflere ulaşmak için diplomatik yöntemlerin kullanımını içermektedir.

Zira göç diplomasisi hem katılan aktörler hem de kullanılan stratejiler açısından çok yönlü bir süreçtir. Bu bağlamda kaynak, transit veya hedef devletlerin (aktörlerin) kimliği ne tekil ne de statiktir. Hatta bazı devletler (aktörler) yalnızca göç alan, göç veren veya transit göç diplomasisi

politikalarına katılabilirken Türkiye ve Meksika gibi bazı devletlerse birçok farklı aktör karşısında birden fazla politika kullanabilmektedir. Göç diplomasisi ayrıca ulusal ve yerel güvenlik kaygıları, ekonomik çıkarlar ve kamu diplomasisinin veya bir devletin yumuşak gücünü artırmanın diğer biçimlerinin desteklenmesi gibi çıkarlar dahil olmak üzere, diğer devlet çıkarları alanları ile olan bağları içermektedir. Stratejiler açısından göç diplomasisine, görelî kazanımların peşinden koşarak sıfır toplamı bir oyun ya da karşılıklı faydaya ulaşmak için pozitif toplamı bir oyun olarak yaklaşılabilir.

Vurgulanması gereken bir diğer husus ise göç diplomasisi kavramının sadece sınır ötesi nüfus hareketliliğinin çok yönlü etkilerini değil aynı zamanda iç politikanın sayısız yöntemlerinin yanı sıra devletlerarası ilişkileri de kapsadığıdır. Bu bağlamda göçün devletler üzerindeki iç politik etkileri, devletlerin göç ve nüfus hareketlerini kontrolleri, göçün bireylere yansımaları, göçmen entegrasyonu gibi politikaların evrimleri üzerine siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve sosyoloji literatüründe çok fazla çalışma mevcuttur. Ancak yasal (düzenli)/yasadışı (düzensiz) göçlerin daha önceki hiçbir dönemde olmadığı kadar artması ile ulusal çıkarlar ve uluslararası sistemdeki aktörlerin dış politika stratejileri arasındaki ilişkiyi anlamak günümüzde daha önemli bir hale gelmiştir. Fakat söz konusu önemine rağmen göç diplomasisine ilişkin çalışmalar son dönemlerde artmakta birlikte bizce hâlâ oldukça azdır.

Detaylı Okuma İçin Tavsiye Edilen Kaynaklar:

ARGALI Medihanur, “Göç Politikası ve Göç Diplomasisi”, Barış Özdal (Ed.). Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye, 2. Baskı, Dora Yayınları, 2021, ss. 8-10.

ARGALI Medihanur, “Türkiye'nin Uyguladığı Göç Politikası ve Göç Diplomasisi Örneklerinin Analizi”, Milli Savunma Üniversitesi, Atatürk Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler ve Bölgesel Çalışmalar ABD, (Danışman: Prof. Dr. Barış Özdal) Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2021.

ÖZDAL Barış; ARGALI Medihanur, “Bir Modern Diplomasî Türü Olarak Göç Diplomasisi”, Journal of Diplomatic Research, 4 (2), 18-38, 2022.