

Orta Asya'da Göç Yönetişimi: Almatı Bölgesel Danışma Süreci

Zeynep Özde ATEŐOK *
Ayşegül KOMSUOĞLU**

Öz: Parçalı ve dağınık bir yapı gösteren göç yönetişiminin kapsayıcı ve tutarlı bir kurumsal yapı altında toplanması henüz mümkün görünmezken, göç yönetiminin temel aktörleri olarak devletlerin küresel, çok taraflı işbirliği çerçeveleri yerine artan şekilde bölgesel işbirliklerini tercih ettiği görülmektedir. Bölgelerin göç yönetişiminde artan rolü kabul edilmekle beraber göçün bölgesel boyutuna, bölgesel göç yönetişiminin temel dinamiklerine ve özelliklerine, küresel ve ulusal düzeyler ile etkileşimine dair sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu kapsamda çalışma, bölgesel göç yönetişimini anlamlandırmayı, temel dinamiklerini ve yapılarını değerlendirmeyi, özellikle de son yıllarda sayıları hızla artan bölgesel danışma süreçlerinin göç yönetişimindeki rollerini tespit etmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla çalışmada bölgeselciliğin görece az geliştiği Orta Asya'da göç yönetişimi Almatı Danışma Süreci odağında bir durum analizi ile çözümlenecek, bölgesel göç yönetişiminin çerçevesi ve danışma süreçlerinin rolü değerlendirilecektir

Anahtar Kelimeler: Göç, yönetim, bölgesel danışma süreçleri

Migration Governance in Central Asia: Almaty Regional Consultative Process

Abstract: While it seems impossible to institutionalize, fragmented and dispersed migration governance under a comprehensive and coherent multilateral framework, as the main actors of migration governance states increasingly prefer regional cooperation frameworks. Despite the recognized role of regions in migration governance there is

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, zoatesok@istanbul.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0773-7270>

** Prof. Dr., Nişantaşı Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi
aysegul.citipitioglu@nisantasi.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2815-1006>

Makale Geliş Tarihi: 15.08.2023

Makale Kabul Tarihi: 23.09.2024

limited research on the regional aspect of migration governance, main dynamics and features of regional migration governance and its interplay between global and national levels. In that regard, this research aims to evaluate main dynamics, features and structures of regional migration governance with a specific focus on regional consultative processes with the aim of identifying their role in regional and global migration governance. To that end, the article analyzes regional migration governance in Central Asia- a region with low levels of regionalization-through a case study based on Almaty Regional Consultative Process.

Keywords: *Migration, governance, regional consultative processes*

Giriş

Küresel yönetişimin net bir tanımı bulunmamakla beraber, sınır aşırı süreçlerde devletlerin ötesinde çeşitli kurum ve örgütlerin oynadığı bir dizi rolü tanımlamaya yönelik bu kavram, devlet üzeri ve altı düzeylerde tüm uluslararası, ulusüstü ve ulusaşırı düzenlemeleri kapsar niteliktedir. Sınır aşan doğası sebebiyle ortak eylem ve işbirliği ihtiyacının genel kabul gördüğü göç konusunda henüz çok taraflı, bağlayıcı bir yönetim çerçevesi geliştirilemezken, göç çeşitli kurumların katılımı ile devletlerin egemenlik alanları içerisinde değişik politika alanlarına dağılmış parçalı ve dağınık bir yönetim alanı olarak kalmıştır. Küresel göç yönetişiminin üç temel özelliğini Betts (2011: 2840-2842) (i) sınırlı çok taraflı yapı, (ii), gömülülük (*embeddedness*) ve (iii) çok düzeylilik olarak tanımlamaktadır. Çok taraflı yapının sınırlılığı ile kasıt, uluslararası göçü düzenleyen çok taraflı bir sözleşmenin, tam yetkili bir örgüt, tutarlı bir BM çerçevesinin mevcut olmamasıdır. Uluslararası mülteci rejimi istisnai olmak üzere, göçün tüm kategorilerini kapsayan bütüncül bir yapıdan bahsetmek mümkün değildir. Göçe dair ilk ve tek çok taraflı uluslararası antlaşma olan “Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına dair Uluslararası Sözleşme” 1990 yılında imzalanmasına rağmen göç alan ülkelerin katılmaması sebebiyle ancak 2003 yılında yürürlüğe girmiştir ve sınırlı etki alanına sahiptir. 174 üyesi ile en eski hükümetlerarası göç kuruluşlarından olan Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ) son yıllarda hızla büyüyerek BM çatısı altına girmesine rağmen temelini oluşturan çok taraflı bir antlaşma olmaksızın, belirsiz bir yetki alanı içerisinde daha çok bir hizmet sağlayıcı olarak faaliyet göstermektedir (Pécoud, 2018). İkinci olarak, göçün çok boyutlu ve diğer politika alanları ile ilişkili yapısı, göçe dair düzenlemelerin çeşitli konularda – insan hakları, iş hukuku, gibi yapılmış bir dizi temel uluslararası sözleşmede yer bulmasını sağlamıştır. Gömülülük olarak tanımlanan bu özellik, doğrudan göç alanında olmayan çeşitli uluslararası antlaşma ve örgütün insan hareketliliğine dair yetkilerinin bulunmasını ifade etmektedir. Son olarak, devletlerin ana aktör kabul edildiği, BM kuruluşlarının dahil olduğu, çeşitli politika alanlarında yapılmış çok taraflı antlaşmaları içeren bu yapı yerel, iki taraflı, bölgesel ve bölgeler arası düzeyleri

de kapsayan çok düzeyli bir özellik göstermektedir. Göç yönetiminde devlet altı düzeyde yerel aktörlerin artan önemi kabul edilirken, devletlerin vize serbestisi, geri kabul, işçi antlaşmaları ile göçün çeşitli alanlarını ikili düzeyde düzenlemeye çalıştığı görülmektedir.

Bu çok düzeyli yapıda göçün küreselleşmesine ve siyasallaşmasına paralel şekilde bölgeselleşmesi, işbirliği ihtiyacını artırırken, göç alan gelişmiş ülkelerin çok taraflı işbirliği ve taahhütlerden kaçınmaları, göç yönetiminde esnek yapılanma arayışları ve göçün artan şekilde bölgesel kurumlar üzerinden yönetilmesi ile sonuçlanmıştır. Bölgesel bütünleşme çerçevelerinin göç alanında düzenlemeleri bulunmakla beraber, işbirliği daha çok Bölgesel Danışma Süreçleri (BDS) şeklinde gelişmektedir (Betts, 2011). Devletler öncülüğünde işbirliğini geliştirmeyi hedefleyen göç diyaloglarının ilki olan “Avrupa’da Hükümetlerarası Göç Sığınma ve Mülteciler Danışması” 1985 yılında BMMYK ve 6 Avrupa ülkesi önderliğinde oluşturulmuştur (Thouez ve Channac, 2006). Göç ve ilişkili başlıkları tartışabilmek için sağladığı esnek, resmi ve karar vermeye yönelik olmayan ortamı ile göç diyalogları göç yönetiminde sayıları hızla artan BDS’lerin önünü açmıştır (Helke, 2017). Hansen ve Koehler (2010: 5-10) iki tür yönetim ayrımı yapmaktadır. Devletleri kısıtlayan uluslararası antlaşma ve normlar bütünü *zorla yönetim (governance by constraint)* olarak tanımlanırken, devletlerin gönüllü olarak dahil olduğu, göç yönetimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen oluşumlar *işbirliği ile yönetim (governance through cooperation)* şeklinde tanımlanmakta ve göç yönetiminin geleceği olarak nitelendirilmektedir. Buna göre BDS’ler çıkar çatışması, kapasite eksikliği gibi sorunların aşılmasında ve katılımın düşük olduğu uluslararası bağlayıcı sözleşmelerin geleneksel olmayan yöntemler ile gerçekleştirilmesinde çözüm olabilecektir.

Nitekim, bağlayıcı olmamakla beraber günümüzde göç konusunda anlaşmaya varılan ilk bütüncül girişim New York Deklarasyonu ile Küresel Göç ve Mülteci Mutabakatlarında vurgulandığı şekli ile bölgeler ve bölgesel işbirliği göç yönetiminin temel yapı taşları olarak kabul edilmektedir. Göç yönetiminde bölgelerin artan önemine rağmen, bölgesel göç yönetiminin temel dinamiklerinin ve özelliklerinin ne olduğuna, nasıl yapılandığına ve küresel düzey ile etkileşimine dair henüz çok sınırlı araştırma bulunmaktadır (Lavenex ve Piper, 2022). Bu doğrultuda çalışma, bölgesel göç yönetimini anlamlandırmak, temel dinamiklerini ve yapılarını değerlendirmek, özellikle de son yıllarda sayıları hızla artan BDS’lerin küresel ve bölgesel göç yönetimindeki rollerini tespit etmek ve çözümlenmek hedeflerine yönelik kavramsal bir çabayı temsil etmektedir. Bu amaçla çalışmada bölgeselciliğin ve bölgesel kurumların görece az geliştiği Orta Asya’da bölge ve komşu devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları Almatı Danışma Süreci (AS) üzerinden bir durum

analizi ile bölgesel göç yönetişiminin çerçevesi ve danışma süreçlerinin rolü değerlendirilecektir. Çalışma ilk olarak bölgesel göç yönetişimine ve son dönemde sayıları ve önemi gittikçe artan BDS'lere odaklanmaktadır. Takip eden bölümde çalışmanın kavramsal çerçevesi ve yöntemi açıklandıktan sonra bu çerçeve üzerinden Orta Asya bölgesel göç yönetişiminin temel dinamikleri ve özellikleri tartışılacak ve Almatı Bölgesel Danışma Sürecinin rolü değerlendirilecektir.

Bölgesel Göç Yönetişimi

Göç ve göçün artan ekonomik, siyasi ve toplumsal etkileri yerelden, küresele farklı düzeyler arasında etkileşimi artırırken, gerçekleşen hareketliliğin büyük bölümünün bölgesel nitelikte olması¹ ile çoğalan karşılıklı bağımlılık, işbirliği ihtiyacını artırarak, göç yönetişiminde bölgeselleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Çok taraflı resmi işbirliği ve yükümlülüklerden kaçınan devletler, göç yönetiminde artan şekilde esnek bölgesel işbirliklerine yönelmektedirler (Lavenex vd., 2016). Bölgesel göç yönetişimi, göç ve hareketliliğe yönelik coğrafi yakınlık temelinde şekillenen devletlerarası işbirliğini tanımlamak için kullanılsa da (Geddes vd., 2019) kavram resmi işbirliği ve kuralların yanı sıra yeni fikirleri ve uygulamaları içerirken, devletler dışında pek çok aktörün katılımı ile şekillenmektedir. Sık sık birbirinin yerine geçer şekilde kullanılan bölgeselcilik (*regionalism*) ve bölgeselleşme (*regionalization*) arasındaki ayrım da burada önem kazanmaktadır. Bölgeselcilik bir politika programı, amaç, hedefler ve bunlara ulaşmak için gereken stratejileri içerirken, işbirliğine yönelik siyasal ve kurumsal bir boyut barındırmaktadır. Bölgeselleşme ise bölgeyi oluşturan insan hareketliliği, ticaret, fikir alışverişi, takas gibi çeşitli hareketleri kapsayan bütünleşme, işbirliği, kimlik oluşum süreçlerinin toplamı olarak, ulus- aşırı sosyal bir boyuta sahiptir (Söderbaum, 2012: 14). Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olarak özetlenebilecek bu iki dinamiğin etkileşimi bir bölgede gelişen göç yönetişiminin türünü, yapısını ve kapsamını belirlemektedir.

Göç politika ve uygulamalarına yön veren yaklaşımlar temel olarak üç kategoride toplanmaktadır: Hareketliliğin kolaylaştırılmasına yönelik ekonomik yaklaşımlar, mülteci ve göçmen haklarının korunmasını hedefleyen hak temelli yaklaşımlar ile düzensiz göçün sınırlandırılması ve göç kontrolleri ekseninde güvenlik odaklı yaklaşımlar (Lavenex et al., 2016). Kurumsal olarak çok taraflı

¹ Göçmenlerin büyük çoğunluğu, aşinalıktan, yakınlıktan ya da girişin ve dönüşün görece kolay olmasından dolayı yakın ülkelere göçü tercih etmektedir (Kitimbo, Blower, McAuliffe, Lee, ve Abel, 2021, p. 59). Benzer şekilde zorunlu göç ve sığınma durumunda öncelikle komşu ülkeler tercih edilmekte, tüm mülteci nüfusunun %72'si komşu ülkelerde yaşamaktadır (UNHCR, 2022).

bölgesel sözleşmeler ile hükümetlerarası işbirliğinden, sosyal aktörlerin etkileşimi ile doğan, gayri resmi, geçici, sınır aşan yapılara kadar geniş bir yelpaze söz konusudur. Örgütsel olarak ise iki temel model öne çıkmaktadır. Kurumsallaşmış, hiyerarşik şekilde yapılanan, faaliyet alanı coğrafi olarak belirlenen, ortak karar verme ve uygulama mekanizmalarına sahip bütünleşme ve işbirliği modellerinin karşısında işlevsel olarak kurulan, esnek ve yatay şekilde örgütlenen, karar verme mekanizmalarının kurumsallaşma düzeyinin düşük olduğu BDS'ler yer almaktadır (Lavenex, 2019). Farklı seviyelerde ticari ve ekonomik bütünleşme hedefi ile örgütlenen bütünleşme çerçevelerinin göç yönetişimi açısından en temel bileşenini hareket serbestliği oluşturmaktadır. En bilinen örnek AB serbest dolaşım rejimi olmakla beraber nitelikli profesyoneller ile sınırlı asgari hareketlilik modellerinden, insanların serbest dolaşımına ve ikametine yönelik gelişmiş düzenlemeler içeren farklı bölgesel göç çerçeveleri mevcuttur (Lavenex et al., 2016). Bu örgütler bölge içi hareketliliği serbestleştirmenin yanı sıra bölge dışı göçe yönelik dış sınırların korunması, ortak vize ve sığınma politikaları gibi güvenlik odaklı yaklaşımlar ile göçmen haklarına yönelik hak temelli yaklaşımlar ve politikalar geliştirebilmektedir (Lavenex vd., 2016: 471-472). Öte yandan, geleneksel yaklaşımların yetersiz kaldığı değişen göç biçimleri, göçün dinamikleşen ve çeşitlenen yapısı ile yükselen bölgeselcilik göçe yönelik bölgesel düzeyde yeni yaklaşımları gerekli kılmıştır (Von Koppenfels, 2001). Düzenli göç yollarının kısıtlanması ile artan düzensiz göç ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin sınır aşan boyutu ve örgütlenmesi göçün kontrolüne yönelik bölgesel işbirliği arayışını artırmış, resmi ve çok taraflı kurumsal yapının dışında gelişen BDS'ler hızla artmaya başlamıştır.

Bölgesel Danışma Süreçleri

90'lı yıllardan itibaren göçe yönelik danışma süreçleri hızla artarken, bugün artık dünyanın her bölgesinde Bölgesel Danışma Süreçlerinin (BDS) kurulduğu gözlemlenmektedir. Bu süreçler göç ile alakalı konuları işbirlikçi şekilde tartışmak amacı ile devletleri, sivil toplumu ve uluslararası örgütleri sürekli ve düzenli toplantılar ile bölgesel düzeyde bir araya getiren ağlar ve diyaloglar şeklinde yapılanan oluşumlardır. Kurumsal bir yapılanmadan çok ortak bir amaç doğrultusunda esnek süreçler olarak gelişen bu yapılar sürekli toplantılar ve tavsiye kararlarla ilerlemektedir. İstişare sonucu oy birliği ile alınan kararların bağlayıcı niteliği bulunmamakta, yükümlülük oluşturmamaktadır. Gayri resmîlik/esneklik, açıklık/bağlayıcı olmama ve verimlilik BDS'leri diğer bölgesel örgütlerden ayıran üç temel özellik olarak kabul edilirken (Von Koppenfels, 2001), gayri resmîliğin getirdiği mahremiyet de ayırt edici nitelikler arasındadır (Thouez ve Channac, 2006). Devletlerin egemenlikleri üzerinde kısıtlama getirmeyen bu süreçler işbirliğinin siyasi ve finansal maliyeti, güven ve karşılıklı anlayış eksikliği gibi engelleri kaldırarak, göçe ilişkin konularda

tarafının birbirlerini tanıyabileceği, çıkar ve tercihlerini tartışabileceği, ortak çözümler üretebileceği alanlar yaratmaktadır (Hansen, 2012).

Eşgüdüm ve işbirliğinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin tespiti ve yaygınlaştırılması ile standartların oluşturulması gibi amaçlarla faaliyet gösteren bu süreçler göçe yönelik bütüncül ve kapsamlı yaklaşımlara sahip olabileceği gibi, bölgesel öncelikler temelinde konu odaklı da olabilmektedir. İlk yıllarda çoğu BDS insan kaçakçılığı ile mücadele gibi dar kapsamlı ve güvenlik odaklı kurulurken, son yıllarda farklı konularda faaliyet gösteren BDS'lerin sayısı artmaktadır (Hansen, 2012, p. 30; Hansen ve Koehler, 2010, pp. 9-11). Çoğunlukla ortak bir problem odağında kurulan BDS'ler için bölgesel bir acil durum -artan göç baskısı, dağılan ülkeler gibi- kolaylaştırıcı etki yapabilmektedir. Bölgesel bütünleşme projelerinin uzantısı olarak gelişen örnekler olduğu gibi bağımsız gelişen süreçlerin ileri aşamalarda kurumsallaşmış bölgesel yapılar ile resmi bağlar kurduğu da görülmektedir. Nitekim, farklı politika alanları arasındaki bağlantıların güçlendirilerek, diğer bölgesel örgütler ile ortaklıkların geliştirilmesi süreçlerin başarısı açısından önemli kabul edilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 13).

Her süreç birbirinden farklı gelişse de Von Koppenfels (2001) bu süreçlerin oluşumunu dört aşamalı bir model ile açıklamaktadır. İlk aşama, göç ile ilgili konuların bölgesel işbirliği ile ele alınması yönünde karar verilmesi, ikinci aşama göçe ilişkin terimler, tanımlar, kavramlar üzerinde "ortak dil" in inşasıdır. Üçüncü aşamada bölgesel diyalog ve bilgi paylaşımını kolaylaştıracak hedeflerin, eylem planlarının üzerinde anlaşma sağlanırken, dördüncü ve son aşama somut uygulamaları içeren eylem odaklı süreçlere geçişi içermektedir. Bazı durumlarda uygulamaya yönelik izleme ve değerlendirme süreçleri de geliştirilmektedir. Sürekli toplantılar şeklinde ilerleyen süreçler esnek yapılanmasına rağmen yapısal bir bütünlük sergilemektedir. Oybirliği ile kabul edilen, temel öncelikleri, hedefleri ve uygulama çerçevelerini içeren eylem planları üzerinden organize, bütüncül bir yapı oluşturulmaktadır. Açık kurallar ile takip ve değerlendirmeye dair prosedürler BDS'lerin temel başarı kriterleri arasında kabul edilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 12).

Katılımcıları üzerinde mali yükümlülük oluşturmayan bu süreçlerin finansmanı gönüllülük ilkesi ile devletler veya uluslararası örgüt tarafından sağlanmaktadır. Bu örgütler BDS'lerin kuruluşu ve yönetiminde görev almakta çoğunlukla da sekreteryaya faaliyetlerini üstlenmektedirler. İdari görevin yanı sıra örgütler sahip oldukları bilgi ve deneyim ile süreçlerin gündemini belirleme ve yol göstermenin yanı sıra aracı, uzlaştırıcı, kolaylaştırıcı roller üstlenmektedir (Von Koppenfels, 2001). Küresel örgütlerin yanı sıra dış politika öncelikleri doğrultusunda diğer devletler ve AB başta olmak üzere çeşitli bölgesel oluşumlar BDS'lerin kuruluşuna destek ve finansman sağlamaktadır. BDS'lerin

yayılmada diğere devlet ve örgütlerin etkisini Thouez ve Channac (2006) politika transferi ile açıklamaktadır. Bir politik sistemde başarılı olan politikaların, idari düzenlemelerin, kurum ve fikirlerin diğere bir sistemde kullanılmasına dair olan süreci ifade etmek için kullanılan kavram öğrenme, öykünme, içselleştirme, rekabet, koşulsallık, zorlama gibi farklı mekanizmalar ile işlemektedir. Bölge ile bağları, çıkarları olan devletler ile uluslararası örgütler kendi yetki ve etki alanlarını genişletmek, programlarının uygulanmasını sağlamak amacı ile BDS transferlerinde önemli aktörler olarak yer almaktadır (Thouez ve Channac, 2006).

BDS'ler katılımcıları arasında rekabetçi eğilimler, bağlılık ve taahhüt konusunda isteksizlik, liderlik ve finansman sorunları başta olmak üzere pek çok sorunla mücadele etmektedir (Hansen, 2012; Von Koppenfels, 2001). Finansman açısından bazı ülkelere, örgütlere bağlı oluşu, bu süreçleri iktidar mücadeleleri ve hegemonya çekişmelerine açık hale getirmektedir. BDS'lerin kapalı ve demokratik olmayan süreçleri, güvenlik kaygılarını insan haklarının önüne koyması ile eleştirilmektedir. Öte yandan hassas konularda bilgi paylaşımı ve mahremiyetin korunması konusundaki hassasiyetler anlaşılır olmanın ötesinde bazı koşullarda zaruri kabul edilebilmektedir. Keza BDS'lerin diğere hükümetlerarası örgütlerden daha az demokratik olduğunu iddia etmek, kararların oydaşma ile alındığı düşünülduğünde tartışmaya açıktır (Hansen ve Koehler, 2010: 8-10). BDS'ler ayrıca sıklıkla bağlayıcılıkları bulunmadığından alınan kararları uygulamalara dönüştüremediğı, tartışma düzeyinde kaldıkları, devletlerin tutum ve davranışlarını değiştirmekte etkisiz kaldıkları yönünde eleştirilmektedir (Hansen, 2012; Von Koppenfels, 2001). Tüm bu eleştirilere rağmen politika değişimlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen BDS'ler mevcutken, bu süreçlerin göçe yönelik işbirliğinin geliştirilmesi ile ortak anlayışın ve dilin oluşturulması, aşağıdan yukarıya katılımın artırılması ile çok taraflı müzakere ve antlaşmalara temel hazırlaması gibi kısa vadede olmasa da uzun vadeli etkileri bulunmaktadır (Hansen ve Koehler, 2010: 9-11).

Artan işbirliği BDS'lerin en önemli çıktıları arasındadır. Göçe ilişkin farklı konularda düzenli bilgi alışverişi, veri toplanması ve derlenmesi, kapasite artırımı çalışmaları ile eğitim ve seminerler gibi faaliyetler göç politikalarında yakınsamaya, ortak politika inşasına zemin hazırlamaktadır. Düzenli raporlar ile sistematik veri ve bilgi paylaşımı, tasnifi ve değerlendirilmesi göçün değişen ve çeşitlenen yapısı, türleri ve yönelimlerini anlamlandırabilmek ve yönetebilmek açısından öncelikli araçlar arasındadır. Teknik eğitimler ve ekipman tedarikini içeren kapasite geliştirmeye yönelik, ülkelerin bilgi ve deneyimini artırmayı, yakınlaştırmayı hedefleyen programlar, özellikle kısıtlı beşeri ve finansal kaynaklara sahip, yönetim kapasitesi düşük ülkeler açısından önem arz etmektedir (Hansen, 2012). İkincisi, tekrarlanan temaslar ve toplantılar ile artan

güven ve işbirliği ortamının göçe ilişkin ortak dil ve anlayışın geliştirilmesi konusunda önemli katkısı bulunmaktadır. Tartışmalı göç terimleri, statü ve kategorileri ile ortak dil üzerinde uzlaşma sağlanması bu açıdan ilk adımı oluşturmaktadır. Aracı ve bürokratik engellerin olmaması iletişim ve bilgi akışını kolaylaştırırken, sıklaşan toplantı ve görüşmeler ile işbirliğinin faydasına dair algı artarken, oluşan güven ortamı göçe dair ortak anlayışı geliştirmekte, uzlaşma inşasını kolaylaştırmaktadır (Hansen, 2012). Ortak dilin tekrar tekrar kullanımı ile yakınsama gerçekleştirilirken (Orchard, 2016), işbirliğinin sağladığı faydanın, çıkar ve tercih algılarını gerek materyal gerek düşünsel düzeyde değiştirdiği ifade edilmektedir (Thouez ve Channac, 2006). Üçüncü olarak, hükümetlerarası, yukarıdan aşağıya dinamikler ile kurulan bu süreçler, yerel aktör ve STK'ların dâhil edildiği aşağıdan yukarıya yaklaşımları ve oluşturdukları gayri resmi tartışma mekanları ve forumlar ile bölgesel ortaklıkların temelini atan, verimli alanlar yaratmaktadır. Bu bağlamda devlet ve devlet dışı aktörler arasında anlayışın geliştirilmesi ile demokrasi ve meşruiyet kaygılarının giderilmesinde STK katılımı BDS'lerin başarılarını da etkileyen faktörlerdendir (Hansen ve Koehler, 2010: 11-14; Oberoi, 1999). Çoğu BDS'nin sivil toplum toplantıları mevcutken, bazılarında STK temsilcilerinin doğrudan hükümetlerarası toplantılara katılmaları sağlanmaktadır. Aşağıdan gelen yerel, toplumsal talepleri bölgesel ve küresel düzeye taşımak açısından BDS'ler önemli göreve sahiptir. Özellikle sivil toplumun zayıf olduğu bölgelerde, BDS'lerin toplumsal aktörleri güçlendirdiği, uluslararası sözleşme ve kurallara uyumu geliştirecek şekilde etki etmelerinin önünü açtığı görülmektedir (Oberoi, 1999).

Son olarak, bağlayıcı ve resmi olmayan bu esnek yapı sürekli değişen göç dinamikleri ve türlerine adapte olmayı kolaylaştırırken küresel göç yönetişimini de tamamlar niteliktedir. Bu açıdan BDS'ler karma göç akınları karşısında yetersiz kalan uluslararası kurumlara yönelik reform çağrısı olarak değerlendirilmektedir (Thouez ve Channac, 2006). Çoğu BM sözleşmeleri bağlayıcılıkları ile farklı uygulamalara alan açmadıkları ve yük paylaşımı konusunda yetersiz kaldıkları yönünde eleştirilirken, özellikle göç ile alakalı sözleşmelere katılımın düşük kaldığı bölgelerde BDS'ler bu konuda tamamlayıcı görev üstlenmektedir. BDS'lerin kuruluş ilkeleri, hedef ve uygulama çerçevelerinde yer verilen sözleşmelerde kodifiye edilen ilke ve normlar bağlayıcı olmayacak ve seçici bir şekilde bölgelere taşınmakta (Von Koppenfels, 2001: 75-76), bu şekilde norm transferi ve yerelleşmenin de önü açılmaktadır. Öte yandan çok taraflı kurumların tartışılması, taslaklarının oluşturulması açısından verimli alanlar sunmaktadırlar. Küresel Mutabakatların hazırlık ve müzakere süreçlerinde BDS'ler etkin rol oynamış, bölgesel çıkar ve tercihlerin kıtılara yansımaları sağlamıştır (Maiyegun, 2019).

Özetle, egemenlikten feragat etmeden diyalogu kolaylaştıran, bilgi paylaşımı ve faaliyetlerde eşgüdüm sağlayan, etkin ve hızlı süreçler üreten BDS'ler bölgesel göç yönetiminde değişen ihtiyaçlara yönelik esnek, işlevsel, yenilikçi, çok taraflı bir yaklaşımı temsil etmektedir (Wexler, 2012). Göç yönetiminde küresel, ulusal ve iki taraflı yaklaşımların yetersizliğinde, BDS'ler bölgelerin artan öneminin ve çok taraflı düzenleme ihtiyacının göstergesidir (Thouez ve Channac, 2006; Von Koppenfels, 2001). Etkin bölgesel göç yönetişiminin ilk adımı sayılabilecek ve sayıları hızla artan bu süreçlere ilişkin faaliyet gösterdikleri bölgelerde dahi sınırlı bilgi bulunmaktadır (Oberoi, 1999). Henüz emekleme döneminde olan ve pek çok meydan okuma ile karşı karşıya olan bu oluşumların gelişimleri ve etkinliklerine dair kısıtlı sayıda çalışma mevcutken, bölgeselcilik düzeyi düşük, görece “zayıf” devletlerin katılımı ile kurulan süreçlerin nasıl bir gelişme kaydedeceklerine dair araştırma yok denecek kadar azdır (Hansen ve Koehler, 2010: 12; Orchard, 2016; Wexler, 2012). Bu doğrultuda çalışma bölgeselcilik düzeyi düşük ve yeni bağımsızlıklarını kazanmış ülkelerden oluşan, Avrasya göç sisteminin alt sistemi olarak kabul edilen Orta Asya bölgesel göç yönetişimine ve bölgede faaliyet gösteren diğer BDS'lere göre yeni ve Orta Asya'ya yoğunlaşan Almatı Sürecine odaklanmaktadır.

Kavramsal Çerçeve ve Yöntem

Bir durum çalışması olarak tasarlanan çalışmada Orta Asya'da mevcut bölgesel göç yönetişimi, görece yeni bir BDS olan Almatı Süreci odağında bir analize tabii tutulmaktadır. Veri toplama yöntemi olarak bölgeye dair raporlar, araştırmalar gibi ikincil kaynaklara ek olarak Almatı Sürecine dair belge analizi kullanılmıştır. Durum çalışması, zaman, yer ve fiziksel/coğrafi olarak sınırlandırılmış bir sistemin –olay, süreç vb.- derinlemesine, geniş kapsamlı veri toplama süreçleri ile incelenmesini içeren bir nitel araştırma deseni (Creswell ve Poth, 2016) olarak bölgesel göç yönetişiminin çözümlenmesine imkan sağlayacağı için tercih edilmiştir. Peşi sıra gelen etkinlikleri oluşturan adımların oluşturduğu süreçleri tarif etmek için kullanılan “durum” bu anlamda Almatı Süreci odağında Orta Asya göç yönetişiminin derinlemesine anlaşılmasına izin verecektir. Tek vaka – Almatı Süreci de bir alt vaka olarak kabul edilmektedir- olarak tercih edilen araçsal durum çalışması ile araştırma sorunsalına ilişkin derin ve bütüncül bir yaklaşım sunmak hedeflenmiştir (Stake, 1995). Bu şekilde bölgesel -özellikle de kurumsallaşma düzeyi düşük bölgelerdeki- göç yönetişimine dair daha derin bir kavrama ile bölgesel göç yönetişimi ve BDS alan yazınına katkı sunmak, başka vakalar için bilgi üretmek amaçlanmıştır. Araştırmanın bulguların test edilebileceği alan yazınına genişletecek, çok vakalı, karşılaştırmalı çalışmalara da temel olması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda araştırma yukarıdaki yeni gelişmekte olan BDS alan yazının yanı sıra aşağıda detaylandırılan bölgesel göç

yönetişimini anlamaya yönelik geliştirilen analiz çerçevesi ile ilişkilendirilerek, analizin bağımsız değişkenleri şekillendirilmiştir. Böylelikle teori test eden bir durum analizi tasarımı hedeflenmiştir (Kürüm, 2017).

Bu kapsamda bölgesel göç yönetişimi, göç siyaseti ve farklı düzeylerin etkileşimini bir araya getiren iki farklı analiz çerçevesi birleştirilerek kavramsallaştırılacaktır. İlk olarak bölgesel göç politikalarının analizinde yönetim yapısının siyasetine odaklanan Betts'in (2011) (i) çıkarlar, (ii) güç ilişkileri ve (iii) göçün düşünsel boyutu ekseninde geliştirdiği çerçeve kullanılacaktır:

(i) Tercihler ve çıkarlar göç politikalarının belirlenmesinde, işbirliği olasılığı ve fırsatlarının değerlendirilmesinde temel faktörlerdir. Göçe dair tercihler ekonomi, istihdam ve güvenlik politikaları doğrultusunda belirlenirken, bu politikaların işbirliği mi yoksa rekabet ortamında mı gerçekleştirileceği göç yönetişiminin alacağı yapıyı şekillendirmektedir. Ulusal çıkarlar ve tercihler kadar bunların devletlerin algılarına ve bağlama göre nasıl değiştiği, bölgesel düzeyde nasıl şekillendiği ve ifade edildiği bu analizin temel unsurlarıdır.

(ii) İktidar ve güç ilişkileri göç yönetim yapılarını şekillendiren en önemli unsurlardandır. Çok taraflı göç yönetişimi çerçevesinin eksikliği rekabetçi bir politika ve yönetim alanının oluşmasına sebep olurken, iktidar ilişkilerinin şekillendirdiği bir yapı yaratmaktadır. Devletlerin esnek ve seçici işbirliği şekilleri oluşturmasına izin veren bu dağınık ve parçalı yapının düzenleyici etkisi sınırlı kalırken, göç politikaları ekseriyetle ulusal egemenlik alanında belirlenmekte, dolayısıyla göç siyaseti mevcut iktidar ilişkileri ile şekillenmektedir. Sistemdeki görece güçlü –göç alan- ülkelerin bu yapıyı kendi çıkarları doğrultusunda kullanması, diğer ülkeleri bu çerçeveye uymaya zorlaması asimetrik iktidar ilişkilerini güçlendirmektedir. Bölgesel göç yönetişiminde bölgesel hegemonların ve diğer bölgesel blokların müdahalesi ile bunların karşısında geliştirilen ittifaklar, dengeleme uğraşları, farklı konuların göç ile ilişkilendirilmesi, koşulsallık gibi mücadele stratejileri bu kapsamda değerlendirilmektedir.

(iii) Yapısal faktörler, iktidar ve çıkar ilişkilerinin yanı sıra fikirler ve düşünceler yani göçün nasıl algılandığına dair düşünsel boyutu, göçe dair ortak anlayış göç siyasetine etki eden faktörler arasındadır. Çok taraflı, bağlayıcı bir yönetim çerçevesinin yokluğunda, göçün ve sonuçların dağılımındaki belirsizlikler riski artırırken, ortak anlayışın eksikliği her türlü işbirliği çerçevesinin önünde engel oluşturmaktadır (Betts, 2011: 16-17).

Devletleri odağa alan bu analiz çerçevesi, bölgesel göç yönetişiminin temel dinamiklerini anlamlandırmaya yönelik devlet dışı aktörleri ve süreçleri de içeren çok aktörlü, aşağıdan-yukarıya yaklaşımlar ile dışsal faktörlerin

etkileşimine odaklanan Lavenex ve Piper'ın (2022: 2839-40) analiz çerçevesi ile tamamlanacaktır. Yazarlar bölgesel göç yönetişimini aşağıdaki üç temel dinamik ve birbirleri ile etkileşimleri üzerinden kavramsallaştırmaktadır:

(i) Yukarıdan aşağıya yaklaşım; bölgesel göç yönetişiminin kurumsallaştığı süreçlerin tespitinde yukarıdan aşağıya dinamikler ile hükümetlerarası işbirliği ekseninde, devlet odaklı, bölgeler ile küresel çok taraflı kurumların etkileşimine odaklanan kurumsal bir analiz sunmaktadır.

(ii) Aşağıdan yukarıya yaklaşım; devlet dışı aktörleri bu analize dâhil ederek bölgesel göç yönetişimine etki eden diğer aktörleri, eylem ve etkileşimleri mercek altına almaktadır (Piper ve Rother, 2022: 2931-2933). Devlet dışı aktörlerin katılımının hala kısıtlı kaldığı göç yönetişiminde aşağıdan yukarıya olacak şekilde toplumsal taleplerin ve kurumların bölgesel düzey ile etkileşimi bu yaklaşımın odağını oluşturmaktadır.

(iii) Bölge ötesi yaklaşım; bölgesel işbirliğinin dış etkenlerden, güç ilişkilerinden izole araştırılamayacağı kabulü ile devletlerin yanı sıra uluslararası örgütlerin rolü ile politika, norm transfer ve yayılım süreçlerine odaklanarak, harici ve dâhili faktörlerin etkileşimini analize dahil etmektedir.

Bu iki çerçevenin bir araya getirilmesi ile Orta Asya'da bölgesel göç yönetişimine dair kapsamlı ve sistematik bir analiz çerçevesi oluşturmanın yanı sıra statik bir değerlendirmeden öte, çok aktörlü, çok boyutlu ve çeşitli yönlerde ilerleyen dinamik bir analiz hedeflenmektedir.

Orta Asya'da Bölgeselcilik ve Göç

Zengin doğal kaynakları, beşeri potansiyeli ile önemli ticaret ve enerji güzergahlarının üzerinde yer alan Orta Asya devletleri (Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan) bağımsızlıklarını kazandıkları günden itibaren Avrasya jeopolitik rekabetinin merkezinde yer almışlardır. Afganistan, Çin, Hindistan, İran, Pakistan ve Rusya ile çevrili bölge, siyasi ve toplumsal ayrılıklar ile stratejik olduğu kadar istikrarsız bir konuma sahiptir. Yeni kazanılmış bağımsızlık ve egemenliğin yarattığı hassasiyetler, bölgesel işbirliği ve kimlik arayışını bugüne kadar engellemiştir. Kapasite ve siyasal irade eksikliği ile otoriter eğilimlere sahip bölge rejimleri, kontrol becerilerini, dolayısıyla istikrarlarını tehlikeye sokacak her türlü işbirliği çerçevesinden kaçınmaktadır (Collins, 2009). Etnik ve idari sınırlar arasındaki uyumsuzluk sebebiyle yıllardır devam eden sınır, enerji ve su kaynakları anlaşmazlıkları sonucunda komşu devletler ticaret ve etkileşim kaynağından çok ulusal güvenliğe tehdit olarak görülmekte (Lewis, 2018), bölgesel siyaset işbirliğinden uzak, rekabetçi şekilde gelişmektedir.

Geleneksel olarak Rusya etki alanı içinde olan bölgede daha gelişmiş ekonomilere ve görece istikrara sahip Özbekistan ve Kazakistan için Rusya halen başat aktör olmakla beraber, bağımlılığı azaltabilmek amacı ile diğer ülkeler ile ilişkiler geliştirilmektedir. Kıt kaynaklar sebebi ile daha az gelişmiş Kırgızistan ve yıllarca iç savaş ile zayıflamış Tacikistan'ın Rusya'ya aşırı bağımlılığı söz konusuysen Türkistan yıllardır takip ettiği tecrit ve tarafsızlık politikası ile bölgesel işbirliğine uzak durmaktadır. Bölgede etki alanını genişletmeye çalışan komşu Çin ile 11 Eylül sonrası artan Amerikan varlığına ek olarak ve AB gibi küresel aktörler bölgeye ve bölgeselcilik çabalarına müdahalelerde bulunmaktadır. Güçlü devletler ile çevrili olmanın getirdiği bağımlılık ilişkileri ile yeni aktörlerin katılımı ile denge arayışı temel bölgesel dinamikler arasındadır (Allison, 2008). Enerji krizleri ile jeopolitik denge arayışı yeni aktörlere alan açarken, dış güçlerin müdahalesi ile başlatılan bölgesel inisiyatiflerin etkisiz kaldığı, aksine ayrılıkları daha da güçlendirdiği iddia edilmektedir (Lewis, 2018).

Ortak geçmiş ve sorunlara potansiyel faydasına rağmen bölgesel işbirliğinin bu şekilde düşük seviyelerde kalması, “başarısızlık”, “muamma” olarak değerlendirilirken bölge ülkeleri bölgesel ilişkileri kurumsallaştırma becerisinden yoksun görülmektedir (Allison, 2008; Collins, 2009). Orta Asya, siyasi, ekonomik ve sosyal bölünmelerin yoğun olduğu, anlamlı bölgesel kurumlardan yoksun, düşük bölgesel kimliğe sahip bir bölge görünümündedir. Öte yandan, bölgede kendi bağlamı içerisinde ortak fikir, kural ve inançlar ekseninde sınırlı da olsa bir tür “illiberal bölgeselciliğin” bulunduğu (Costa-Buranelli, 2021; Horak, 2018; Lewis, 2018), bölge ülkelerinin egemenlik, toprak bütünlüğüne saygı, işçilere müdahale etmeme gibi uluslararası toplumun temel kurallarını benimsedikleri, BM ve diğer örgütlerde bölgesel ortak bir anlayış ve dil oluşturdukları görülmektedir. Ortak tarih, siyasi geçmiş ve sistemsel düzeyde karşılaşılan tehditlere karşı ortak pozisyon alma ihtiyacı ile açıklanan bu yakınsamaya (Costa-Buranelli, 2014) rağmen olası işbirliği fırsatları bölge ülkeleri için bağımsızlıklarını ve egemenliklerini konsolide etmelerine yardımcı olduğu sürece söz konusudur (Akcalı, 2003).

Son yıllarda anlaşmazlıkların büyük oranda çözümlenmesi ve Ukrayna savaşı ile değişen jeopolitik dengelerin bölgesel işbirliğini canlandıracağına dair ihtimallere rağmen (Cornell ve Starr, 2018; Horak, 2018; Marat, 2023) süreç belirsizliğini korumaktadır. Çoğu çözümlenmesine rağmen toprak iddiası, yaylaların ve su kaynaklarının kullanımı konularında devam eden sınır sorunları, özellikle Özbekistan, Tacikistan ve Kırgızistan'ı karşı karşıya getirmektedir. Artan gerilimin sık sık çatışmaya dönüşmesi bölgesel ilişkiler ve siyasetin bıçak sırtı özelliğini gösterir niteliktedir.

Bölgesel Göç Dinamikleri ve Yönelimler

Orta Asya, 23 milyondan fazla göçmenin bulunduğu, dünyanın en büyük göç sistemlerinden olan Avrasya göç sisteminin² alt bölgesi olarak kabul edilmektedir. Bölge içi göçün yüksek seviyelerde olduğu Avrasya'da toplam uluslararası göçün %90'dan fazlası BDT ülkeleri arasında ve özellikle Rusya'ya gerçekleşirken, ağırlıklı olarak Özbekistan ve Tacikistan'dan kaynaklanmaktadır (ICMPD, 2022; Ivakhnyuk, 2006; McAuliffe vd., 2021). Göçün ekonomik öneminin ve emek arzı farklılıklarının yanı sıra tarihi bağlar, coğrafi yakınlık, ortak yaşam deneyimi, altyapı, dil, entegre iletişim ve ulaşım sistemi ile yarı geçirgen sınırlar ve vize muafiyeti uygulamaları bölge içi göçü sürekli kılan temel faktörlerdir (Delovarova vd., 2013; Ivakhnyuk, 2006; Sadovskaya, 2006). Bölgedeki göç hareketleri ve politikalarının merkezinde olan Rusya tüm dünyada en çok göçmen alan ülkeler arasında ikinci sıradadır (Bahovadinova ve Scarborough, 2018). SSCB'nin dağılması sonrasında Rusya liderliğinde kurulan bölgesel inisiyatifler ile kısmi de olsa bütünleşmenin devam ettiği, bölgesel göç dinamiklerinin bu bağlamda düşünülmesi gerektiği tartışılmaktadır (Leonov ve Korneev, 2019).

İlk yıllardaki siyasi ve etnik göç 90'lardan sonra azalırken, artan emek göçü bugün hala bölgedeki en temel göç türünü oluşturmaktadır. Geçiş döneminde düzenli göç kanallarının açılmaması, resmi altyapıların kurulamaması gibi nedenlerle bölge içi hareketlilik kayıt altına alınmazken, düzensizliğini koruyan bölgesel emek piyasası, sistemin hala en görünür özellikleri arasındadır. 2021 yılında Rusya'ya giriş yapan 7 milyon göçmenin sadece 2 milyonu çalışma iznine sahiptir (ICMPD, 2022: 17). Vizeli veya vize serbestisinden faydalanarak giriş yapan göçmenlerin kayıt dışı olarak emek piyasasına katılımları şeklinde işleyen sistem, yetersiz mevzuat, kurumsal altyapı ile bürokratik işlemlerin uzunluğu ve caydırıcılığı ile beslenmektedir. Bu çerçevede kayıt dışılığa sebep olarak, insan ticareti gibi sınır aşırı suç ağlarını beslemekte, şiddet, suiistimal ve hak ihlallerine zemin hazırlamakta, ulusal emek pazarı üzerinde yıkıcı etki yapmakta ve tüm bölgede yolsuzlukları artırmaktadır. Benzer özellikler gösteren Orta Asya'da hızlı nüfus artışı, düşük yaşam standartları ve emek arzı dengesizliği daha çok emek göçü şeklinde gelişen göç hareketlerinin en temel nedenlerindedir. Geçici ve tekrar eder şekilde yaşanan, mevsimsel göçün de yoğun olduğu bölgede göç, emek ihtiyacının yoğun olduğunu Rusya'ya ve yakın dönemin yükselen bölgesel gücü Kazakistan'a yönelmektedir. Görece

² Genel olarak 22 ülkeden oluştuğu kabul edilen Avrasya bölgesinin diğer alt bölgelerini Baltık bölgesi, Orta ve Doğu Avrupa oluşturmaktadır. Bugün hepsi üye olmasa da Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri aynı zamanda BDT ülkeleri olarak da anılmaktadır (Druke, 2006).

gelişmiş ekonomisi ile önemli bir hedef ülke haline gelen ülke bölgesel göç sistemindeki önemli oyuncularından olmuştur. Bölgeye komşu olmasa da kültürel ve tarihi bağları ile Türkiye de Orta Asya'dan göçün önemli hedef ülkeleri arasındadır. Kırgızistan, Tacikistan ve Özbekistan yoğun göç veren ülkeler konumundadır. Göçmenlerin aktif nüfusunun %10-18'ini oluşturduğu bu ülkelerde GSMH'nin büyük bölümünü oluşturan işçi dövizleri en önemli ekonomik kaynaklar arasındadır. Tüm dünyada GSMH oranına göre en çok işçi döviz alan ülkeler arasında Kırgızistan beşinci (%29), Tacikistan altıncı (%27) sırada yer almaktadır (McAuliffe vd., 2021: 42).

Orta Asya göç alanının diğer bir özelliği, Güney-Doğu Asya, Orta Doğu ve Avrupa arasındaki önemli güzergahların üzerinde yer almasından kaynaklı insan, silah ve uyuşturucu kaçakçılığı ve kontrolsüz göç için açık koridor olmasıdır. Bağımsızlık sonrası uzun dönem sınırların belirlenememesi, kontrolsüz sınır geçişleri ve karşılıklı toprak iddialarının yanı sıra Çin, Rusya ve Afganistan ile yaşanan sınır sorunları göç yönetişiminin bölge siyasetinde ilk andan itibaren önemli bir konu olarak öne çıkmasına neden olmuştur. Sınırlarda yaşanan sorunlar bu geçişleri beslerken, ulusal ve bölgesel güvenlik zafiyeti tartışmalarını da beraberinde getirmektedir (Sadovskaya, 2006).

Bölgenin göç dinamikleri değerlendirirken ele alınması gereken diğer başlık ise Afganistan'da uzun yıllardır devam eden savaş ve çatışma kaynaklı sığınmacı ve mülteci korumasıdır. Her ne kadar önceki dönemde Afganistan'dan kaçanlar çoğunlukla İran ve Pakistan'a sığınmışsa da Taliban'ın iktidara gelmesi ile hızla insani krize dönüşen durumu Orta Asya ülkeleri bölge güvenliği ve istikrarı açısından tehdit olarak algılamaktadır. Uçuş durdurma, sınır kapatma kararları ile bölge ülkeleri sığınmacı kabul etmeyeceğini açıklamıştır. Özellikle Tacikistan ve Özbekistan'da yerel halk ve sığınmacılar arasında gerginliği tırmandıracağı düşünülen durumun, düzensiz göçü artırması beklenmektedir (ICMPD, 2022). Afganlar dışında bölgedeki diğer sığınmacı grupları olan Çeçenler ve Uygurlara mülteci statüsü tanınmamaktadır. Orta Asya ülkeleri Rusya ve Çin'in baskıları ve siyasi kaygılar nedeniyle BDT ülkeleri ve Çin'den gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermemektedir. Bölge ülkeleri arasında ise Özbekistan ve Kırgızistan sığınmacı üreten ülkelerdendir (Orchard, 2016: 63). Ayrıca, Afganistan ve Ukrayna dâhil diğer savaş bölgelerinde çatışan yabancılar arasında çok sayıda Orta Asya kökenlinin bulunduğu bilinirken, geri dönüşler bu çerçevede ayrı bir güvenlik tehdidi olarak değerlendirilmektedir.

İklim değişikliğinden en çok etkilenen Orta Asya'da iklim kaynaklı göç diğer önemli başlıktır. Doğal afetlerde artış, kısıtlı su kaynaklarının azalması ile bölgede tarımın ciddi şekilde etkileneceği, özellikle sınır çatışmalarının sık yaşandığı, yoğun ve karışık etnik nüfusa sahip, tüm Orta Asya nüfusunun ¼'ünü barındıran Fergana Bölgesi'nin etkileneceği bu durumun zorunlu göçe sebep

olacağı tahmin edilmekte, 2050 yılında sayıların 2,4 milyona ulaşması beklenmektedir (ICMPD, 2022).

Son olarak, Ukrayna Savaşı ile yeni göç dinamikleri gündeme gelmiştir. Rusya'dan Orta Asya'ya göç beklenmedik şekilde artış gösterirken (Engvall 2023), bozulan Rus ekonomisinin Orta Asya'dan göçü düşüreceği gibi geri dönüşlere de sebep olması beklenmektedir (Hashimova, 2022). Öte yandan savaşın Moldova, Gürcistan ve Azerbaycan'dan Rusya'ya göçü düşürmesi, emek ihtiyacında Orta Asya ülkelerinin daha da önem kazanmasına sebep olmuş, göçmen sayılarında beklenen azalma yaşanmamıştır. Diğer taraftan son dönemde Orta Asya kökenli göçmenler tarafından gerçekleştirilen terör saldırılarının Rusya'da yarattığı göçmen karşıtı, düşmanca ortamın göç dinamikleri üzerinde etkisi olacağı, Kazakistan ve Türkiye gibi ülkelere emek göçünü hızlandıracağı beklenmektedir.³

Orta Asya'da Bölgesel Göç Yönetişimi

Yukarıda Orta Asya göç dinamikleri üzerinden, göç politikaları ve yönetim yapısını şekillendiren bölge ülkelerinin çıkar ve tercihleri, bölge içindeki güç ilişkileri ve göçün düşünsel boyutuna dair genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Bu çerçeveyi tamamlar şekilde Orta Asya bölgesel göç yönetişiminin kurumsallaştığı süreçler (yukarıdan aşağıya), bu süreçlere etki eden devlet dışı aktörler ve dinamikler (aşağıdan yukarıya) ile dışsal faktörler, aktörler (bölge ötesi) bir çözümlenmeye (Lavenex ve Piper, 2022) tabii tutulacaktır. Yukarıdan aşağıya yaklaşım, devletlerin katılımıyla oluşturulan hükümetlerarası yönetim alanının kurumsal çerçevesine, resmi dinamiklerine, küresel ve ulusal olmak üzere diğer düzeyler ile etkileşimine odaklanmaktadır. Keza ilk başlıkta Orta Asya'daki göç yönetişiminin kurumsal çerçevesini belirleyen hükümetlerarası oluşumlar ve bunların göçün hangi alanlarını kapsadığına ve etkileşimine dair bir değerlendirme sunulacaktır. Bunu takiben devletlerin temel aktör olduğu bu hükümetlerarası yönetim alanının toplumsal düzeyde, aşağıdan yukarıya olacak şekilde nasıl sürdürüldüğü, tamamlandığı, tartışıldığı değerlendirilecektir. Orta Asya bölgesi özelinde toplumsal talep ve gayri resmi dinamiklerin kurumsal göç politikaları ve yönetim yapısına nasıl yansdığı, sivil toplumun rolü bu analizin temel sorularını oluşturmaktadır. Ve son olarak bölge aşırı güç dinamikleri ekseninde bölgesel göç yönetişimine etki

³ 2015 yılından 2019 yılına Kazakistan'daki Orta Asya kökenli kayıtlı göçmen sayısı 141.000'de 531.000'e yükselirken, 2023 yılında Türkiye'de 250.000 Türkmenistan ve 130.000 Özbekistan vatandaşı ikamet etmektedir ve kayıt dışılar ile sayının daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir (ICMPD 2023).

eden bölge dışı devletlerin ve örgütlerin analizi ile kavramsal çerçeve tamamlanacaktır.

Yukarıdan Aşağıya Göç Yönetişimi

Egemen devletler olarak bağımsızlıklarını kazandıktan hemen sonra BM'ye ve diğer uluslararası örgütlere katılan Orta Asya devletleri, göçe ve insan haklarına ilişkin sözleşmeleri kabul etmişlerdir. 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesi Özbekistan dışında tüm ülkeler tarafından imzalanırken, göçmen işçilerin haklarına ilişkin sözleşmelere göç veren Kırgızistan ve Tacikistan dışında katılım bulunmamaktadır (Zitnanova, 2011). Her iki Küresel Mutabakat tüm ülkeler tarafından kabul edilmiş ve gönüllü raporları sunulmuştur. Fakat Betts and Orchard'ın (2014) haklı şekilde dikkati çektiği üzere uluslararası normların kurumsallaştırılması ve devletler tarafından kabul edilerek, onaylanması ile uygulanması arasında ciddi bir fark bulunmaktadır. Normların uluslararası sözleşmeler ile yayılımı kadar nasıl anlamlandırıldığı, yorumlandığı, bölgesel, ulusal, yerel düzeylere nasıl aktarıldıkları, “yerelleştirildiği” (Acharya, 2004) ve ne derece uygulandığı farklılık göstermektedir. Orta Asya özelinde gerek ulusal politika öncelikleri ve çıkarları, gerekse de ikili ve bölgesel antlaşmalara verilen öncelikler ile göç yönetiminde deneyimsizlik sebebiyle uygulamanın her zaman sorunsuz sürdüğünü iddia etmek zordur. Bölgesel göç yönetişimi konusunda görece zayıf bölgeler arasında bulunan Orta Asya’da, yoğun hareketliliğe rağmen göçü koordine edecek çok taraflı bir kurumun henüz inşa edilemediği görülmektedir. Öte yandan, Rusya ve Çin liderliğindeki⁴ mevcut bölgesel hükümetlerarası örgütlerin göç yönetişimi ile kesişen hedef ve yetkileri bulunmaktadır.

Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT)

Sovyet Cumhuriyetlerinin dağılma sonrasında birlikte varoluşları için yeni bir zemin olarak, dış politika ve ekonomiden, güvenlik ve ulaşımına kadar farklı alanlarda işbirliği öngören esnek ve çok amaçlı bir bölgeselcilik girişimi olan BDT 1991 yılında kurulmuştur. Bölgesel göç yönetişiminin de temel yapı taşı kabul edilen örgüt, serbest dolaşım, sınırların korunması ve uluslararası organize suç, uyuşturucu kaçakçılığı, para aklama ve terör ile mücadele konularında işbirliğinin yanı sıra zorunlu göç ve mülteciler ile emek göçü konularında işbirliğini kapsamaktadır. 1992 yılında Bişkek Antlaşması ile sağlanan vize serbestliği 2000’li yıllarda düzensiz göçün artışı ile sonlandırılmış, bölgede vize serbestisi iki taraflı antlaşmalar ile düzenlenmeye başlamıştır. Göç yönetiminde

⁴ Orta Asya bölgesine komşu ve bölge üzerinde önemli siyasi ve ekonomik nüfuzuna sahip iki hegemonik güç olan Rusya ve Çin, bölge ülkeleri arasında olmamakla beraber bölgesel göç sisteminin ve yönetişiminin temel aktörleri arasında kabul edilmektedir.

BDT ile başlayan çok taraflı yaklaşımdan iki taraflı ilişkilere geçişte başta Rusya'nın politik tercihleri olmak üzere bölge ülkelerinin Rusya'ya olan bağımlılıklarını azaltacak bağımsız politika arayışı etkili olmuştur (Leonov ve Korneev, 2019: 208-210).

Avrasya Ekonomik Birliği (AEB)

Bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi adına ortak pazar hedefi ile 1999 yılında Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan arasında imzalanan Gümrük Birliği ve Tek Ekonomik Alan Antlaşmaları, Avrasya Ekonomik Topluluğu'nun (AET) mevzuatını oluşturmaktadır. 2006 yılında Özbekistan'ın da katıldığı topluluk ekonomik bütünleşme amacı ile üye devletlerin vatandaşlarına istihdam imkanı sağlayarak emek göçünü kolaylaştırmayı içeren göçe ilişkin hedeflere sahiptir. 2000 yılında karşılıklı çok taraflı vize serbestisi antlaşması imzalamasına rağmen üye ülkeler arasında farklı ekonomik gelişmişlik düzeyi ve bütünleşme isteği sebebiyle bütünleşme zayıf kalmıştır (Leonov ve Korneev, 2019). 2010 yılında Belarus, Kazakistan ve Rusya, Tek Ekonomik Alanı gerçekleştiren antlaşmalar serisine imza atmıştır. Bu antlaşmalar içerisinde "Göçmen İşçiler ve Ailelerinin Yasal Statülerine İlişkin Antlaşma" ile "Üçüncü Ülkelerden Gelen Düzensiz Emek Göçü ile Mücadeleye İlişkin İşbirliği Antlaşması" doğrudan göç konusundadır. Nihayetinde 2014'te imzalanarak, 2015 yılında yürürlüğe konulan Avrasya Ekonomik Birliği (AEB) Antlaşması ile ekonomik işbirliği projesi, ulus üstü özellikler taşıyan kapsamlı bir bütünleşme projesine dönüştürülmüştür. AET ve müktesebatının yerine geçen bu yeni oluşum 2015 yılında Ermenistan ve Kırgızistan'ın katılımı ile genişlemiştir.

Örgütün göçe dair düzenlemeleri temel olarak emek göçü ve işçilerin serbest dolaşımı ile kısıtlıdır, üçüncü ülkeler ile ilişkiler veya vize serbestisi gibi konuları kapsamamaktadır. Ortak pazar içerisindeki işçilerin serbest dolaşımı ve istihdamını artırmak gibi hedeflerden çok mevcut durumu yasallaştırmayı, kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Özellikle bölgede çok yüksek olan kayıt dışı göçmen işçilerin kayıt altına alınarak, temel ve sosyal haklarının güvence altına alınmasına dair düzenlemeler içermektedir (Leonov ve Korneev, 2019: 211-212). Farklı ekonomik yapılardan kaynaklı uygulama sorunları ve üye devletlerin yasal mevzuatlarının uyumlaştırılması konusundaki ciddi eksikliklerine rağmen birlik, istihdam ve kayıt süreçlerinin kolaylaştırılması, bürokrasinin azaltılması, göçmenlere eşit haklar sağlanması, ayrımcılığın önlenmesi, ortak vergi semalarının oluşturulmasının yanı sıra işçiler ve ailelerinin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi, sosyal haklarının güvence altına alınması gibi pek çok konuda ilerici düzenlemeler içermektedir. Nitekim, pek çok düzenlemesi "Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme" ile uyumlu olan birlik kurucu antlaşması, bölgesel kurumların norm transferinde oynayabileceği rolün de göstergesidir. Yoğun göç alan Rusya ve

Kazakistan'ın taraf olmadığı sözleşmenin pek çok maddesinin, antlaşma ile bölgesel düzeyde güvence altına alınması bunu göstermektedir (Leonov ve Korneev, 2019: 213-214).

Bütünleşmeye en büyük destek Orta Asya ülkelerinden gelmektedir. Birlik, Kazakistan için bölgesel konumunu güçlendirmekte bir vasıta iken, özellikle işçi dövizlerine bağımlı olan Kırgızistan için Tacik ve Özbek işçilere göre kendi vatandaşlarının hakları ve konumlarını güvence altına alan bir yapıdır. 2020 yılında gözlemci üye statüsü kazanan ve üyeliği değerlendiren Özbekistan 30 milyonu aşan nüfusu ile birlik içerisinde göç dinamikleri ve politikalarında etkili olacaktır. Üyeliği değerlendiren diğer bir ülke olan Tacikistan'da üyelik özellikle ekonomik kaygılar nedeniyle tartışılmaktadır (Hashimova, 2020).

Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü (KGAÖ)

Rusya'nın başı çektiği KGAÖ, Belarus, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan'ı içeren – Azerbaycan, Gürcistan ve Özbekistan (2 defa) üyelikten ayrılmıştır- hükümetlerarası bir askeri ittifak örgütü, güvenlik paktıdır. 11 Eylül saldırıları sonrası artan terör tehdidi neticesinde BDT üyeleri arasında güvenlik için genel bir işbirliği çerçevesi olan Kolektif Güvenlik Antlaşması'nın 7 Ekim 2002'de bölgesel bir örgüte dönüştürülmesi ile kurulmuştur. Bölgede devam eden çatışmalar düşünüldüğünde, yetersiz kalan örgüt kapasitesinin geliştirilmesine yönelik reform çağrıları bulunmakla beraber güvenlik ve askeri işbirliğinin ikili antlaşmalar ile yürütülmesinden dolayı etkinliği kısıtlı kalmaktadır. Örgütün faaliyetleri, özellikle sınır güvenliği konularında göç yönetişimini de kapsamaktadır (Kydyralieva ve Abdibaitova, 2018: 103).

Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ)

Çin'in Orta Asya'daki artan varlığını ilk kurumsallaştırma girişimi olan ŞİÖ diğer bir bölgesel güvenlik örgütüdür. Çin, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan arasındaki sınır antlaşmaları ile temeli atılan örgüt 2001'de Özbekistan'ın katılımı ile Şangay Antlaşması ile kurulmuştur. Örgüt 2017 yılında Hindistan ve Pakistan, 2021 yılında İran'ın katılımı ile genişlemektedir. Ekonomik, sosyal ve siyasi güvenlik bağlamında, sınır sorunlarını çözmek ve çatışmayı önlemek hedefleri ile göç, güvenlik ilişkisine odaklanan örgüt yasadışı göç ve insan kaçakçılığı ile ortak mücadeleyi vurgulamaktadır. KGAÖ ile görev ve yetkileri kesişmekle beraber örgüt askeri odaktan çok siyasi ve ekonomik alanda faaliyet göstermekte, terör konularında KGAÖ ile işbirliği içinde bulunmaktadır. Örgütün kurucu antlaşmasına göre diğer üye ülkelerde aranan insanların ülkelere iadesinin zorunlu olması temel insan hakları sözleşmeleri ve uluslararası mülteci hukukunun temeli sayılan geri göndermeme ilkesinin açık ihlali anlamına gelirken, üç şeytan olarak nitelendirilen terör, aşırılık ve

ayrılıkçılık ile mücadele odağı, göçün insan hakları boyutunu yok sayması gibi tehlikeler barındırmaktadır (Orchard, 2016: 61-70; Zitnanova, 2011: 57-58).

Orta Asya bölgesi özelinde göçe yönelik kurumsal bir yapının yokluğunda, göç yönetişimi Rusya Çin'in liderliğindeki diğer hükümetlerarası örgütlerin faaliyet alanları içerisinde gömülü, dolaylı olarak yönetilen, parçalı ve dağınık bir alanda sürdürülmektedir. Örgütler dışında göç yönetişimi ikili düzeyde antlaşmalar ile düzenlenmektedir. Bölge ülkeleri arasında başta vize serbestliği ve geri kabul antlaşmaları olmak üzere, sınır bölgelerinde yaşayanlar için sınır geçişlerinin kolaylaştırılmasına yönelik antlaşmalar, emek göçü ve göçmen işçi antlaşmaları gibi pek çok konuda ikili antlaşma mevcuttur. İki taraflı ve çok taraflı kurumların bir birleşimi olarak karışık ve çok katmanlı bir yapıdan oluşan bölgesel göç yönetişimi kapsamında doğrudan göç konusunda faaliyet gösteren, hükümetler arası işbirliğini geliştirmeyi hedefleyen çeşitli BDS'ler bulunmaktadır.

Orta Asya'da BDS Deneyimi

ICMPD tarafından koordine edilen, AB tarafından finanse edilen Avrasya Bölgesinden 50'den fazla katılımcıya sahip, Budapeşte ve Prag Süreçleri Orta Asya ülkelerinin de dahil olduğu BDS'lerdir. Eski Sovyet ülkeleri arasındaki serbest dolaşımın sağlanması konusunda BDT Konferans Süreci (1995-2005) ile Orta Asya, Kafkaslar ve çevresinde emek göçüne odaklanan fakat sürdürülemeyen Issyk-Kul Süreci (2000-2010) bölgedeki diğer danışma süreçleri arasındadır (Orchard, 2016: 57-58). En eski BDS'lerden olan Budapeşte Süreci, 1993 yılındaki kuruluşundan itibaren, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile işbirliğinin geliştirilmesini hedeflemiştir. AB'nin son genişleme dalgası ile sınırlarının daha doğuya kayması sonucu Orta Asya ülkelerini de içine alır şekilde genişleyen süreç geniş bir coğrafi kapsama sahiptir. İlk yıllarında etkin olan süreç, AB tarafından atfedilen öneme rağmen, genişleme sonrası odağını kaybettiğine dair eleştirilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 12). Bölgeden Kırgızistan ve Tacikistan daha etkin katılım sağlarken, Kazakistan ve Özbekistan sınırlı katılım göstermektedir. Özbekistan göçü uzun zamandır öncelikli politika alanı olarak kabul etmeyerek, bu konudaki uluslararası müdahalelerden kaçınmayı hedeflerken, Kazakistan bölgedeki çekim merkezi konumu ile göç veren diğer ülkeler ile arasına mesafe koymaktadır (Korneev ve Leonov, 2022: 2882-2883). Süreç geniş kapsamı ve etkinlik alanı ile Orta Asya bölgesinin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzakken, son dönemde AB tarafından güvenlik tehdidi olarak algılanan Afganistan ve Pakistan'a odaklanmaktadır. Sürecin değişen odağı ile diğer katılımcı ülkelerin ve bölgelerin çıkar ve tercihlerini yok sayması eleştirilmesi ve sorgulanmasına neden olmaktadır (Korneev, 2013).

Bölgede etkin bir diğer BDS olan Prag Süreci ise AB Doğu Ortaklığı⁵ çerçevesinde uygulanan iki yıllık bir projenin devamı niteliğinde onaylanan takip ve eylem planı sonrası 2009 yılında kurulmuştur. Budapeşte sürecine kıyasla daha yenilikçi kabul edilen süreç, Orta Asya ülkeleri için göç profileme ve veri paylaşımı açısından önemli bir potansiyele sahiptir (Korneev, 2013: 316). Budapeşte Sürecinden farklı olarak göç veren ve transit ülkelere yönelik olmaktansa, tüm katılımcıların eşit katılımını benimseyen süreç söylemsel de olsa, eşitlik vaadi ile Orta Asya ülkeleri tarafından daha çok tercih edilmekte ve desteklenmektedir (Korneev ve Leonov, 2022).

Almatı Süreci (AS)

Almatı Süreci Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ile bölgeye komşu, Afganistan, Azerbaycan ve Türkiye'nin katılımı⁶ ile oluşturulan bir BDS'dir. 15-16 Mart 2011 tarihinde Almatı'da yapılan "Bölgesel Uluslararası Göç ve Mültecilerin Korunması Konferansı"⁷ sonrasında oybirliği ile kabul edilen Almatı Bildirisi ile göç konusunda danışma süreci oluşturmak amacıyla bölgesel işbirliği çerçevesi ve eylem planı geliştirilmesi yönünde faaliyete başlanmıştır. Orta Asya'daki göç dinamiklerini şekillendiren karmaşık ve çok katmanlı karma nüfus hareketlerine dikkati çeken bildiri, düzensiz göçün kaynak sebeplerinin tespiti, nüfusun istikrarı, geri dönüş ve yeniden bütünleşme ile sığınma ve mültecilik konularında eşgüdüm ve işbirliği içinde kalıcı çözüm ihtiyacına odaklanmaktadır. Düzensiz göçün kontrolü ve sınır yönetiminde işbirliğini sığınma hakları ve alanlarını koruyacak şekilde geliştirmenin önemi vurgulanmaktadır. Hareket halindeki insanların statülerinin erken tespiti ile bu konudaki ulusal prosedür ve kriterlerin uluslararası standartlar ile uyumlaştırılmasının önemini yanı sıra bildiri bölge ülkelerinin insan hakları, ekonomik ve sosyal haklara yönelik temel uluslararası antlaşmalara ve göçmen, sığınmacı, mülteci, devletsiz insanlara yönelik uluslararası sözleşmelere taraf olmalarının, bu normların ulusal çerçevelere aktarılmasının önemini altını çizmektedir. Benzer şekilde sınır aşan organize suçlar ile mücadeleye dair ilgili BM sözleşmelerine uygun şekilde diğer uluslararası örgütler ile birlikte insan

⁵ Doğu Ortaklığı (*Eastern Partnership*), AB'nin Azerbaycan, Belarus, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna ile 2008 yılında imzaladığı gümrük birliği ve vize serbestisi hedefleyen Ortaklık Antlaşmasıdır.

⁶ İran ve Pakistan konferansa katılmakla beraber süreci resmi katılım öncesi dahili eşgüdüm ihtiyacını ifade etmiştir.

⁷ Konferans, mülteci korumasının tehlikede olduğu bölgelerde BMMYK ve UGÖ tarafından düzenlenen bir dizi bölgesel danışma sürecinin beşincisini oluşturmaktadır.

ticaretinin önlenmesi, kurbanlarının korunması ve desteklenmesi yönünde çağrı yapmaktadır (Almaty Declaration, 2011).

Ulusal koordinatörler tarafından yapılan çalışmalar sonrası oluşturulan taslak çerçeve, sürecin nasıl ilerleyeceğini belirlerken, ekli eylem planı çerçevenin nasıl uygulanacağına dair yol haritasını içermektedir (Regional Cooperation Framework, 2012). İlgili belgede ortak anlayış alanları olarak, sınır yönetimi ve güvenliğin yanı sıra koruma, farklılaştırılmış süreç ve prosedürler, farklı gruplar için kalıcı çözümler ve yasal göç fırsatları ile cinsiyete duyarlı politikaların geliştirilmesi sıralanmıştır. Sekreteryaya görevini üstlenen BMMYK ve UGÖ'nün de desteğiyle bir dizi ulusal istişare toplantıları sonrasında AS karma göç ve uluslararası koruma konularında işbirliği ve diyalog platformu olarak resmen kurulmuştur. Çalışma usullerine dair kabul edilen belgeye göre sürecin hedefleri beş alanda toplanmaktadır (The Almaty Process: Operating Modalities, 2013):

1. Göç ve mülteci koruma zorluklarına yönelik sürdürülebilir diyalog ve bilgi alışverişinin teşviki;
2. Düzensiz göçe ilişkin tahmin ve çözümlerin oluşturulabilmesi için göç yönelim takip mekanizmalarının geliştirilmesinin kolaylaştırılması;
3. Devletler ve diğer paydaşlar arasında bölgedeki sınırlar arası yer değiştirmenin nedenleri, boyutları, modelleri ve sonuçları ile göç yönelimleri ve etkilerine yönelik ortak bir anlayışın geliştirilmesi;
4. Göçe konu olan hareket halindeki insanlar için ulusal ve bölgesel düzeyde tutarlı, kapsamlı ve farklılaşmış politikaların teşviki;
5. Emek göçü ve mülteci koruma dâhil olmak üzere göç yönetiminde devlet kapasitelerini artırmayı amaçlayan uluslararası ve bölgesel yeni işbirliği modellerinin kurulmasına yönelik proje bazlı faaliyetlerin geliştirilmesi.

2013-2018 yılları arasında bir dizi toplantı gerçekleştirilse de uzun dönemli eylem planı, üyeler ve sekreteryaya açık iletişim ile değerlendirme ve raporlama, sürecin temel eksiklikleri olmuştur (IOM ve Bisi, 2021). Nihayetinde, 2018 yılında kurulan Teknik Uzmanlık Grubu, sürecin geliştirilmesi ve operasyonel hale getirilmesi için işlevlerinin belirlenmesi, güçlü-zayıf yönlerinin, engel/tehditlerin tespiti, önceliklerin tanımlanarak kısa ve uzun vadeli hedeflerin oluşturulması ile görevlendirilmiştir. Çalışmanın sonuçları AS Geliştirme Stratejisi olarak sunulmuştur. Sürecin güçlü yönleri; göç yönetimi için bölgede ortak çıkarın varlığı, az üye sayısı, üyeler arasında vize serbestliği rejimleri, yakın coğrafya, tarih, kültür, anlayış, gelenek ve dilin yanı sıra esnek ve dinamik bir süreçte diyalog, işbirliği ve deneyim paylaşımı için istek olarak

sıralamıştır. Sürecin zayıf yönleri ise sürdürülebilir finansman eksikliği başta olmak üzere yerel öncelikler, insan kaynağı eksikleri, uzun idari süreçler olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda fırsatlar yeni inisiyatifler, etkinlikler, ortak veri tabanları, ile yeni üyelerin katılımı olarak tespit edilmiştir. Tehditler ise finansman arayışında sıkıntılar, düzenleme eksiklikleri, toplantıların yapılmasını engelleyen olağanüstü durumlar ve coğrafi konumdur. Raporda belirlenen uzun vadeli stratejik hedefler; göçmen işçi hakları, göç memurları arasında güven inşası, yasadışı emek göçü ve suiistimallere karşı gelişmiş ülkeler ile emek göçüne yönelik işbirliğinin güçlendirilmesi ve bölgedeki karma göçe yönelik kapasite artırımı için iyi uygulama paylaşımı, yükselen yönelimlerin analizi, eksiklerin tespiti ile tavsiye ve pratik çözüm önerileri olarak sıralanmıştır. Bu amaçla kapsamlı bir eylem planı oluşturularak, AS için altı stratejik yön ve bu başlıklar altında somut, kısa vadeli ölçülebilir, iki yıllık hedefler ve projeler sıralanmış, her bir stratejik yönün yılda bir kez toplanacak uzman grupları ile takibi önerilmiştir. Özetle bu altı stratejik yön; geri kabul, emek göçü antlaşmaları, göç verisinin geliştirilmesi, hassas grupların tespiti ve desteklenmesi, insan kaçakçılığı kurbanları ve seyahat yasakları⁸ ile yeniden uyum olarak sıralanmaktadır. Belirlenen altı stratejik yön ve uzman gruplarına katılım, sadece üçünü kabul eden Tacikistan dışında tüm üyeler tarafından kabul edilmiştir. İlgili belgede AS'nin işlevleri ise şu şekilde sıralanmaktadır (IOM ve Bisi, 2021):

- Mültecilerin, sığınmacıların, kırılgan göçmenler ile emek göçünden etkilenen kadınların ve çocukların haklarını koruyan güvenli, sistemli ve düzenli göçün desteklenmesi
- Deneyim ve tavsiye paylaşımını kolaylaştırmak
- İşbirliği, danışma, deneyim paylaşımı, bilgi toplama, göç sorunlarına çözüm, veri paylaşımı, eşgüdüm ve etkileşimin geliştirilmesi, yasadışı göçün önlenmesi, sınır hizmetlerinde kapasite artırımı ve araştırma
- Bölge ülkelerinin göç konusunda işbirliğinin artırılmasının yanı sıra diğer devletler arası danışma mekanizmaları ile deneyim paylaşımı konusunda ortaklıkların inşası

⁸ Rusya'nın cezaların ödenmemesi, resmi kalış sürelerine riayet edilmemesi gibi idari kuralları ihlal eden göçmenlerin kara listeye alınarak ülkeye tekrar girişlerinin 3-5 yıllık süreler için yasaklanmasına dair 2013 yılında itibaren uygulamaya başladığı düzenleme şeffaf olmayan ve keyfi uygulamalar nedeniyle eleştirilirken, bölge göçmenleri için mağduriyet ve hak ihlallerine sebep olmaktadır.

- Mültecilere ev sahipliği yapan üye devletlerin özel ihtiyaçlarının tespiti ile bu ülkelere strateji ve politika tavsiyeleri sağlanması

Özetle, AS diğer örgütlerden farklı olarak göçe ilişkin farklı konuları kapsayan bölgesel olarak bütüncül bir yaklaşıma sahiptir. Orta Asya ve yakın komşuları özelinde tek danışma platformu olarak, bölgedeki diğer BDS'lerden de ayrılmaktadır. Afganistan'da uluslararası güçlerin çekilmesinin yarattığı meydan okuma karşısında bölgesel önceliklere verilen önem ve sürecin katılımcı ülkeler tarafından sahiplenilmesi göreceli de olsa başarılı kabul edilmektedir (Orchard, 2016: 78). Etkin BDS'ler için temel koşullar arasında sayılan, sürecin ortak çıkar ve amaçlar üzerine inşası, üye sayısının kısıtlı olması ve mevcut ortak dil, anlayış, hedef gibi özellikleri ile öne çıkmaktadır. Yeni üyelerin katılımı⁹ ile etki alanı genişleyecek olan süreç bölgesel ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilebilmesi için önemli bir potansiyele sahiptir. Bu amaçla Geliştirme Stratejisinde tespit edildiği gibi sürecin sürdürülebilirliğinin sağlanması en önemli önceliklerdir. Bunun için öncelikle prosedürlerinin ve eşgüdüm mekanizmalarının oluşturularak, idari ve örgütsel kurumsallaşmasının tamamlanması gerekmektedir. Daimî sekreteryaya, kurumsal bir web sitesi, eşgüdüm için yıllık iş planları ve raporlama ile üye ülkelerde temas noktalarının kurulması öncelikli hedefler arasındadır. Sürecin kurumsallaşması ve sürdürülebilirliği açısından en önemli öncelik olan düzenli ve sürdürülebilir kaynak tedariki konusunda maliyetin üyeler arasında paylaşılması, üyelik katkı payı ödemeleri ve dış kaynaklardan finansman gibi farklı seçenekler tartışılmakla beraber bu konuda henüz bir mutabakata varılmamıştır.

Aşağıdan Yukarıya Göç Yönetişimi

Başkanlık sistemleri ile yönetilen Orta Asya devletlerinde işbirliği süreçlerinin aşağıdan yukarıya olacak şekilde devlet dışı alanlarda geliştiğini söylemek zordur. Özellikle yeni bölgeselcilik çalışmalarında vurgulanan devlet dışı aktörlerin sürece katılımı bölge gerçekleri ile pek örtüşmemektedir. Bölgedeki sınırlı sayıda STK'lar, iş örgütlenmeleri, eğitim ağları ise genelde dış kaynaklar ile finanse edilmekte ve tasarlanmaktadır. Öte yandan, resmi işbirliğinin yokluğunda zaman içinde gelişen gayri resmi ağların varlığını yok saymak da mümkün görünmemektedir. Sınır geçişlerinin yasak olduğu zamanlarda bile oluşturulan bu ağlar ile sınırlar arasında ticaret devam etmiştir. Keza organize suç ağları benzer şekilde yıllardır bölgede varlığını sürdürmektedir, bunlarla mücadele de güvenlik ve istihbarat alanında gayri resmi işbirlikleri ile sağlanmaktadır (Lewis, 2018). Az sayıda da olsa, düzenli emek göçüne yönelik

⁹ Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Başkanlık görevini devraldığı 28 Mart 2023 Kıdemli Memurlar Toplantısında Özbekistan tam üyelik isteğini ifade etmiştir (TDT, 2023).

hizmet veren sınır aşan şekilde örgütlenmeleri de bulunan özel iş acentaları bulunmaktadır (Ivakhnyuk, 2006).

Bölgedeki yerel STK'ların örgütlenmesi ve etkinliği henüz yeterli düzeylere ulaşmadığından uluslararası örgütler kapasite geliştirme projeleri ile politika transferine yönelmekte, AB gibi ana fon sağlayıcılar tarafından desteklenmektedir. Bölgede sivil toplum henüz kuruluş aşamasında olmakla beraber göç ve insan hakları alanında çalışan STK'lar uluslararası örgütlerin temel faydalanıcıları olmaktan öte, yerel uygulayıcı ortakları, yüklenicileri olarak projelerde etkin rol üstlenmektedir. Öte yandan bu STK'lar sıklıkla AB güdümünde olmakla ve yeterince kendilerini ifade edemedikleri yönünde eleştirilmektedir (Pierobon, 2022). Son dönemde yabancı güçlerin müdahale aracı olarak görülen STK'lara yönelik yeni bir yasa çıkarılan Kırgızistan'da yaşananların halihazırda emekleme aşamasında olan sivil toplumu daha da zayıflatacağı tahmin edilmektedir (Amnesty, 2024).

Uluslararası örgütlere erişimi kısıtlı olan sivil inisiyatiflerin güçlendirilmesi, göç yönetim alanına katılımları pek çok BDS'nin temel hedefleri arasında bulunmaktadır. Toplumsal taleplerin uluslararası örgütlere taşınabilmesi ve özellikle sivil toplumun az geliştiği bölgelerde devletler üzerinde etki oluşturabilmeleri açısından önemli kabul edilmektedir. STK'lar bölgesel örgütlere daha kolay erişirken, küresel süreçlere katılım sağlayabilmektedir. Benzer şekilde bölgesel yönetişime katılımı sağlanan STK'lar ulusal kısıtlayıcı yaklaşımları aşmakta önemli stratejik unsurlardandır (Lavenex ve Piper, 2022: 2846-2848). Sivil toplumun göç yönetişimine katılımı ve güçlendirilmesi açısından AS diğer hükümetlerarası örgütlere göre önemli bir potansiyel barındırmakla beraber, sürecin yerel aktörlerin, özellikle de insan hakları ve göçmen kuruluşlarının katılımına açık olmadığı tespitler arasındadır (Orchard, 2016). Kuruluşundan itibaren STK'ların süreçte yetersiz temsil edildiği, statüleri resmi olarak kabul edilen akredite STK'ların dahi çeşitli seviyelerdeki toplantılara erişimde sorunlar yaşadığı ifade edilmektedir. Sürecin başında davet edilen az sayıda STK'nın da zaman içinde sayılarının ve katılımlarının azaldığı belirtilmektedir. Davet edilen kuruluşların göç konusunda farklı sivil toplum paydaşlarını temsil etmediği yönünde tespitler de bulunmaktadır. Bu konuda STK'lar uluslararası örgütleri toplumun, göçmenlerin ihtiyaçlarından çok devletlerin ihtiyaçlarına odaklandıkları yönünde eleştirmekte diğer taraftan da bölgedeki gelişme safhasında olan sivil toplumun yetersizliğinin ciddi bir hayal kırıklığı yarattığını kabul etmektedir (Korneev ve Leonov, 2022: 2884-2885).

Harici Aktörler ve Dinamikler

Göç yönetiminde ulusal ve bölgesel aktörler ve dinamikler kadar harici aktörler ve dinamikler önemli etkenlerdir. Bu bağlamda Orta Asya göç yönetişimi bölge

içinden olduğu kadar dışından ve ötesinden müdahalelere maruz kalmaktadır. Öncelikle, bölgesel göç yönetişimi dinamikleri, Rusya tarafından belirlenmekte ve ülkenin öncelikleri çerçevesinde şekillenmektedir. Hükümetlerarası BDT, KGAÖ ve AEB Rusya liderliğinde geliştirilmiş ve yürütülmektedir. Çin ise ŞİÖ üzerinden güvenlik odaklı şekilde kapasite artırımı programları ile göç yönetişimini dolaylı olarak şekillendirmektedir. Siyasi ve ekonomik olarak kırılgan yapısı ile göçe kaynaklık eden ve geçiş yolları üzerinde olan bölge düzensiz göçün yanı sıra göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile akut hale gelen mülteci sorunları ile harici aktörlerin de gündemindedir. Komşu ülkelerin yanı sıra İngiltere, İsveç, ABD gibi aktörler bölgenin ötesinden göç yönetişimine ikili ilişkiler düzeyinde ya da küresel örgütlerin fon sağlayıcıları olarak dahil olmaktadır. Bölgede etkinliğini artırma arayışında olan bir diğer ülke olan Türkiye tarihi ve kültürel yakınlığı ile emek göçü açısından önemli hedef ülkeler arasında olmasına rağmen ilişkilerde göç öncelikli konular arasında yer almamaktadır. Bölgesel düzeyde işbirliği konuları enerji, savunma, ticaret, ulaşım ve eğitim olarak öne çıkmaktadır (MFA, 2024). Türkiye'nin kendi işbirliği modeli olarak bölgede etkin olan Türki Devletler Teşkilatı'nın sıralanan yirmi işbirliği alanı içerisinde göç bulunmakla beraber konunun öncelikli politika alanları arasında yer almadığı anlaşılmaktadır.¹⁰ Bu açıdan Türkiye'nin de dahil olduğu AS bölgesel göç yönetişiminin geliştirilmesi adına önemli bir platform sunmaktadır. 2021-22 yıllarında başkanlık görevini Kazakistan'dan devralan Türkiye kapsayıcı ve bütüncül bir danışma süreci için başkanlığı boyunca sürecin stratejik potansiyeli doğrultusunda tematik alanlarının çeşitlendirilmesi ile genişletilmesine, bilgi paylaşımı ve görünürlüğünün artırılmasına odaklanmıştır.

Küresel göç yönetişiminin en önemli aktörlerinden olan uluslararası ve bölgesel örgütler de çeşitli proje ve programlar ile bölgede etkin olarak faaliyet göstermektedir (Korneev, 2013). BMMYK'nin yanı sıra, emek göçü alanında yetkili Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ile sınır yönetimi konusunda faaliyet gösteren Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) ile bölgede faaliyet alanının genişletmeye çabalayan UGÖ bölgede etkili örgütlerdir. Ayrıca Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Hareketi gibi STK'lar özellikle insan hakları konularında bölgede projeler yürütmektedir. Bölgede yürütülen projelerin finansmanı başta AB olmak üzere İngiltere ve İsveç gibi ülkeler ile BM Kadın ve Dünya Bankası gibi örgütler tarafından sağlanmaktadır. Öte yandan, kapsamlı bölgesel göç yönetişimi eksikliğinde eşgüdüm, etkinlik ve sürdürülebilirlik sorunları yaşanmaktadır. Birbirine paralel bazen de çakışır

¹⁰ Örgütün 2040 vizyon belgesinde sayılan çeşitli işbirliği konuları arasında son sırada ve tek maddede göç ve yerinden edilme konusunda etkin koordinasyon ve işbirliği teşviki bulunmaktadır (TDT, 2021).

şekilde yürütülen proje ve programlarda eşgüdüm sağlanamadığı gibi çoğu zaman kendi politika önceliklerini takip eden uygulayıcı kurumlar ve hatta finansör kurumlar arasında gözlenen rekabet ile örgütlerin bölgede yetki alanlarını genişletme mücadelesi bu sorunları derinleştirmektedir (Korneev, 2013).

Göç yönetiminde artan bölgeler ve bölgeler arası düzeyde yönetişimin en etkin ve bilinen aktörlerinden olan AB bölgedeki en büyük fon sağlayıcıdır. Birlik, ekonomik istikrarsızlık ile potansiyel insan ve uyuşturucu kaçakçılığının düzensiz göçü tetikleme ihtimaline karşı bölgedeki etkinliğini artırmaya yönelik çabalarını 2000'li yıllardan itibaren yoğunlaştırmıştır. Son genişleme sonrası sınırların yakınlaşması ile AB'nin güvenlik ve istikrarı açısından önem kazanan bölge ile ilişkilerde göç konularının ana akımlaştırılması önerilirken (EC, 2007) ilki 2007 yılında kabul edilen, 2019 yılında yenilenen strateji belgeleri ile bölge ile ilişkiler çok taraflı, bölgesel bir çerçeveye oturtulmuştur. Ortak cevap üretilmesi gereken temel öncelikler arasında ifade edilen göçe ilişkin entegre sınır yönetim, organize suç, göçmen kaçakçılığı, insan ve uyuşturucu ticareti ile mücadele konularında işbirliğinin güçlendirilmesi hedeflenirken, düzensiz göçün insan hakları boyutu ile ele alınması, kaynak sebeplerinin tespiti ve önlenmesinde işbirliğinin güçlendirilmesi doğrultusunda Orta Asya devletlerinin destekleneceği belirtilmektedir (EC, 2019). Bu kapsamda ICMPD ve UNDP tarafından uygulan BOMCA (Border Management Programme in Central Asia) gibi pek çok proje desteklenmektedir. Bölgesel güvenliğin sağlanmasına destek, yasal ticaret ve geçişin kolaylaştırılması ile yasadışı hareketliliğinin engellenmesi gibi hedeflere sahip program genel olarak başarılı bulunmakla beraber, güvenlik odağı ile eleştirilmekte, sınırların geçirgen olduğu bölgede serbestleşmenin ne ifade ettiği sorgulanmaktadır (Korneev, 2013: 314). AB'nin bölgeye dair kısıtlı bilgi ve deneyimi (Kluczewska ve Korneev, 2022), bölgedeki diğer uluslararası örgütler ile işbirliği ve eşgüdümün sağlanamaması, bölgesel kapasite eksikleri ve düşük kurumsallaşma düzeyleri ile bölge ülkeleri arasındaki uyumsuzluklar gibi sebeplerle etkinliği sorgulanan projelerin uygulanmasında kapsamlı ve tutarlı Orta Asya politikasının eksikliği hissedilmektedir (Fawn vd., 2022).

Proje ve programların yanı sıra harici aktörler BDS'ler üzerinden politika transferi ile göç yönetişimine katılmaktadır. Asgari düzeyde bölgesel homojenliğin oluşturulabilmesi ve çok taraflı süreçlere katılımın sağlanabilmesi açısından BDS'ler harici aktörler açısından önemli araçlardır. Ayrıca işbirliği ve eşgüdüm sorunlarının giderilmesi, mülteci hukukunun uygulanmasındaki zorlukların aşılmasında BDS'ler önemli mekanizmalar olarak kabul edilmektedir. Bölge ülkelerinin katılım sağladığı iki BDS'nin – Budapeşte ve Prag- tekrarları azaltacak, coğrafi olarak birbirini tamamlayacak şekilde daha etkin ve verimli yönetimleri AB'nin öncelikleri arasındayken (EC, 2011) bölgede

kısıtlı etki alanına sahiptir. Bölge ülkelerinin göç dinamikleri ve önceliklerine uzak, geniş ve belirsiz hedefleri ile Budapeşte Süreci bölgede etkinlik gösteremezken, Prag Süreci, net hedefleri ve AEB ile geliştirdiği ilişkiler ile Avrasya bölgesinde daha etkin olmasına rağmen AB önceliklerini odağa alması ve yerel yaklaşımları dikkate almaması gibi sebepler ile Orta Asya'da kısıtlı bir etki alanına sahiptir. İki sürecin de koordinasyonu ve sekreteryasından sorumlu ICMPD'nin AB güdümünde olduğuna dair algı da katılımcı devletler tarafından süreçlerin objektifliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır (Korneev ve Leonov, 2022).

Harici aktörlerin yol göstericiliği ve desteği ile de olsa bölgesel göç dinamikleri ile bölge ülkelerinin ihtiyaç ve tercihlerini merkeze alan BDS eksikliği AS ile tamamlanmıştır (Korneev ve Leonov, 2022). AS'nin kuruluşu ve faaliyetlerinde etkili olan BMMYK ve UGÖ uzmanlık alanları ve kapasiteleri doğrultusunda önemli teknik ve finansal destek sağlamaktadır. AS'nin temel odağı olan karma göç kavramı, insan hakları ve çok taraflı işbirliği uluslararası örgütlerin özellikle de UGÖ ve BMMYK etkisini gösterir niteliktedir. BMMYK, göç konusunda işbirliğinin geliştirilmesini, mülteci hukukunun gelişmediği bölgelerde öncelik olarak görmektedir. AS'nin bölgesel diğer inisiyatiflerde bulunmayan yerinden edilmiş insanların korunmasında bölgesel kapasitenin artırılmasına yönelik odağı, devlet kurumlarının görece zayıf ve deneyimsiz olduğu ve mülteci korumasının öncelikler arasında kabul edilmediği Orta Asya'da özellikle önemlidir (Orchard, 2016). Sekreteryaya görevi gören UGÖ toplantıları düzenlemek ve sürecin hedefleri doğrultusunda personel istihdamı ile ilgilenmektedir. BMMYK mülteci rejimi çerçevesinde operasyonel düzeyde kapasite geliştirme çalışmalarını desteklerken, bölgesel göç politikası ve çerçevesinin eksikliğinde faaliyet gösteren UGÖ'nün operasyonel düzeyde katkısı sınırlı kalmaktadır (Orchard, 2016: 79). Diğer taraftan BMMYK'nin finansal katkılara –belli amaçlar ve koşullara bağlanan- bağımlı oluşu ve sadece davet edildiği ülkelerde faaliyet gösterebilmesinden dolayı devlet otoriteleri ile iyi ilişkiler yürütme zorunluluğu aksi halde sınır dışı edilme riskinin bulunması - 2006 yılında Özbekistan'da yaşandığı gibi- etkinliğini sınırlandıran etkenler arasındadır. Orta Asya ülkelerinin potansiyel sığınmacı üreten bölgelere yakınlığı koruma kapasitesini aşacak bir sığınmacı akını karşısında yük paylaşımı konularını gündeme getirirken, güvenlik kaygıları ile mülteci koruması sorumluluklarının dengelenmesi konusunda BMMYK zorlu bir görev üstlenmektedir. AS'de diğer BDS'lerdeki gibi doğrudan bir AB etkisi olmasa da düzensiz göçün önlenmesi ile koruma ve insan hakları teşviki AB öncelikleri olarak tartışılmaktadır. Keza, AB'nin gerek sürecin gerekse de iki örgütün en büyük bağışçıları arasında bulunması ve küresel göç yaklaşımının teşvikinde bu örgütleri kullanması (Lavenex, 2016) süreci kontrol etme çabası olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan AS harici aktörlerin Orta Asya için

önceliklerini ve tercihlerini yansıtmakla beraber, bölge devletlerinin sürece aktif katılımı özellikle cesaretlendirilmiştir (Orchard, 2016). Süreç Budapeşte ve Prag Süreçlerine kıyasla daha bölgeye özgü ve bölge içinden üretilmiş bir inisiyatif olarak bölge ve komşu ülkelerinin bölgesel dinamikler ile çıkarlarını tartışabilecekleri, bölgesel öncelikleri öne çıkarırken, küresel normların uygulanmasındaki eksiklerin geliştirilebileceği ortak bir platform sunmaktadır.

Değerlendirme

Orta Asya'da insan hareketliliği, ortak kimlik ve anlayış bakımından bölgeselleşme olduğuna dair kanıtlar bulunurken, bölgeselleşmenin göç yönetiminde kurumsallaşmaya yol açtığını söylemek zordur. Yarı geçirgen sınırlar, yoğun emek arzı ve kayıt dışı emek göçü bölgesel göçün temel özelliklerini oluştururken, çözülemeyen sınır sorunları ve egemenlik kaygısı bölgesel göç yönetişiminin gelişimini olumsuz etkileyen faktörlerdir. Komşu Güney Asya Bölgesine benzer şekilde bölge ülkelerinin göçü ikili anlaşmalar ile yürütme çabası ve geleneksel olarak müdahale etmeme ilkesi doğrultusunda göçe yaklaşımlarının kısıtlayıcı olmasına ve insan hakları ile koruma boyutlarının neredeyse temsil edilmemesine neden olmaktadır (Kneebone, 2014). Buna rağmen bölge ülkeleri arasında görece istikrarlı ve öngörülebilir ilişkilerin tesisi ile ortak çıkarların korunabilmesi için belirlenmiş hedeflere ulaşılmasını sağlayacak kurum ve kuralların geliştirilmesi olarak tanımlanabilecek bir düzen arayışı (Buranelli, 2019) gözlenmekte ve bu durum göç yönetişimine de yansımaktadır. Yoğun göç veren bölge ülkeleri, bölgede Kazakistan'ın artan önemi ve Özbekistan'ın işbirliğine yönelik olumlu tutumu ile göçe dair ortak kaygılar ve anlayış birliğinin gelişmesi ile bölgesel göç yönetişimi ihtiyacı artmaktadır.

Farklı hükümetlerarası oluşumların içerisinde gömülü olarak yer bulan göç düzenlemelerine rağmen bölgede henüz bölge ihtiyaçlarına yönelik, göçe bütüncül yaklaşan, ortak sorun ve çıkarlara sahip bölge ülkeleri ve yakın komşu ülkeleri bir araya getiren bir oluşum mevcut değildir. Oluşan dağınık ve parçalı yapının göç siyaseti ile doğrudan ilişkili olduğu, küresel ve bölgesel güç ve çıkar dağılımını yansıttığı görülmektedir. Çoğu Rusya ve son dönemde Çin önderliğinde oluşturulan ekonomik ve güvenlik temelli hükümetlerarası işbirliği çerçevelerinde bölge ülkelerinden Kazakistan'ın aktif rol oynadığı görülmektedir. Diğer ülkelerin gerek kendi politik gerekçeleri gerekse de kapasite sorunlarından kaynaklı olarak bölgesel alanda etkileri sınırlı kalmaktadır. Rusya'nın önderliğinde ekonomik bütünleşme hedefi ile oluşturulan ve gelişen AEB, serbest dolaşım kapsamında emek göçü ile alakalı önemli düzenlemelere sahiptir fakat göçe ilişkin diğer konular yetki alanında bulunmamaktadır. Diğer taraftan sınır güvenliği ve düzensiz göç ve sınır aşan suçlar ile mücadele odağında KGTÖ ve SİÖ göçün güvenikleştirilmesi ve hak

temelli yaklaşımların yok sayılması eleştiri konusudur. Çin'in bölgede artan varlığı ve Rusya'yı dengeleme imkânı ile bölge devletlerinin stratejik özerkliği artarken, yeni jeopolitik gelişmeler AB gibi diğer aktörlerin müdahalesine ortam sağlamaktadır. Bölgede ayrıca BM başta olmak üzere küresel örgütler proje ve programlar ile göç konusunda faaliyet göstermektedir. Sınırlı sayıda olmakla beraber hak temelli yönetim yaklaşımlarının ve insiyatiflerin bölge dışı aktörler tarafından desteklendiği gözlemlenmektedir (Korneev ve Leonov, 2022). Yakın bölgelerdeki istikrarsızlığa rağmen, zorunlu göç ve uluslararası koruma konularının yeterince geliştirilememesi diğer bir önemli eksikliktir. Harici müdahaleler ile geliştirilen işbirliği çerçevelerinin yetersiz kaldığı gözlemlenirken, bölgesel yönetişimin en temel unsurlarından olan aşağıdan yukarıya dinamikleri ve yaklaşımları kapsayıcı yapıların eksikliği özellikle gelişmiş sivil toplumun yokluğunda öne çıkan bir diğer özelliktir. Orta Asya'da bölgeselcilik nüveleri bulunmakla beraber, kurumsal açıdan yetersiz bir görünüm içindedir.

Bölge ülkelerinin uluslararası ve bölgesel düzeyde çok taraflı kurumlara katılımı, ikili düzeyde yapılan antlaşmalar ile oluşan çok düzeyli, dağınık ve parçalı yapının eşgüdümü karma göç karşısında pek olası görünmezken, normatif çatışmaların, uygulama eksiklerinin önüne geçecek, bölge kapasitesini geliştirecek, çıkarlarını temsil edecek, daha insani, adil, bütüncül ve çok taraflı bölgesel göç yönetişimi arayışı devam etmektedir. İşbirliğiyle yönetişimin iyi bir örneği olan BDS'ler sağladıkları esnek ve açık işbirliği ortamı ile bu arayışın ilk adımını oluşturmaktadır. Özellikle Orta Asya gibi bölgesel kurumsallaşmanın düşük kaldığı bölgelerde BDS'ler göçe dair önemli konuların tartışılması ve çözümünde insan hakları kadar devlet egemenliği ve güvenliğine saygılı, en temel işbirliği platformu olarak öne çıkmaktadır. Bölge ülkelerinin katılım gösterdiği diğer BDS'lerden farklı olarak AS göçe bütüncül yaklaşımı ile Orta Asya özelinde ortak bölgesel göç politikalarının geliştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan iletişim ve güvenin geliştirilmesi ile ortak anlayışın inşasında önemli bir potansiyele sahiptir. Bölge dışı çıkarların temsiline yönelik düzensiz göç ile mücadele ve uluslararası koruma odaklarının aksine AS bütüncül yaklaşımı ile bölge dışı ve içi çıkarları dengeleme konusunda önemli rol oynamaktadır. Sınırlı da olsa hükümetlerarası örgütlerden farklı olarak STK'lar üzerinden aşağıdan yukarıya taleplerin göç yönetim alanına taşınmasında katkı sağlamaktadır. Kurumsallaşma aşamasında olan süreç müşterek sahiplenme ile bölge içi ve dışı hegemonya etkisinin azaltılması (Lavenex, 2019: 16) ile ortak politikaların geliştirilmesinde bölgesel dinamiklerden beslenen bir girişim olarak öne çıkmaktadır. Avrasya bölgesindeki diğer ekonomik ve güvenlik temelli bölgesel örgütler ile kesişen alanlarda öncelikleri ve hak temelli odağı ile tamamlayıcı bir işlevi ve konumu bulunan AS bölgesel göç yönetişimin inşasında ilk adımı oluşturmaktadır. Diğer bölgesel örgütler ile işbirliği ve ortaklıkların bu aşamada

değerlendirilmemesi de bölgesel güçlerin müdahalesini engelleme yönünde bir çaba olarak okunmaktadır. İlerideki dönemde bölgedeki yeni jeopolitik dengelerin göç dinamiklerini nasıl şekilleneceği ve kurumsallaşma sürecinin gelişiminin takibi bu açıdan da önemli olacaktır.

Kaynakça

- Acharya, A. (2004). "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization*, 58(2), 239-275.
- Akcali, P. (2003). "Nation-State Building in Central Asia: A Lost Case?". *Perspectives on Global Development and Technology*, 2(3), 409-429.
- Allison, R. (2008). "Virtual Regionalism, Regional Structures and Regime Security in Central Asia". *Central Asian Survey*, 27(2), 185-202.
- Almaty Declaration (2011), <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ddfb7cd6.pdf> (15.05.2023).
- The Almaty Process (2013), *Operating Modalities* (5.6.2013).
- Amnesty (2024). *Kyrgyzstan: Unprecedented Crackdown on Civil Society Threatens Human Rights and Country's International Standing*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/02/kyrgyzstan-unprecedented-crackdown-on-civil-society-threatens-human-rights-and-countrys-international-standing/> (13.5.2024).
- Bahovadinova, M. ve Scarborough, I. (2018). *Capitalism Fulfills the Final Five-year Plan: How Soviet-era Migration Programs came to Fruition in Post-Soviet Eurasia. Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region.* (Ed. M. Laruelle ve C. Schenk), https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2018/07/migration_final_print.pdf. (11.05.2023)
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. New York: Oxford University Press.
- Betts, A. ve Orchard, P. C. (2014). *Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap. Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice.* (Ed. A. Betts ve P. Orchard). Oxford: Oxford University Press.
- Collins, K. (2009). "Economic and Security Regionalism Among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia". *Europe-Asia Studies*, 61(2), 249-281.
- Cornell, S. E. ve Starr, S. F. (2018). *Regional Cooperation in Central Asia: Relevance of World Models.* *The Central Asia-Caucasus Analyst*, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13547-regional-cooperation-in-central-asia-relevance-of-world-models.html> (10.05.2023)
- Costa-Buranelli, F. (2014). "May We Have a Aay? Central Asian States in the UN General Assembly". *Journal of Eurasian Studies*, 5(2), 131-144.

- Costa-Buranelli, F. (2021). "Central Asian Regionalism or Central Asian Order? Some Reflections. *Central Asian Affairs*". 8(1), 1-26.
- Creswell, J. W. ve Poth, C. N. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Sage Publications.
- Delovarova, L., Shkapyak, O. ve Kukeyeva, F. (2013). "Migration Processes in Central Asia: Main Directions and Key Issues of Regional System". *Middle-East Journal of Scientific Research*, 15(11), 1505-1510.
- Druke, L. (2006). *Refugee Policy in Eurasia: The CIS Conference and EU Enlargement Process*. UNHCR, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/452b52a22.pdf> (15.06.2023)
- EC. (2007). *Applying the Global Approach to Migration in the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*. Brussels.
- EC. (2011). COM (2011) 743 Final, *The Global Approach to Migration and Mobility*. European Commission. Brussels.
- EC. (2019). *The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership*. European Commission. Brussels.
- Engvall, J. (2023). *Central Asia One Year After Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine The Central Asia-Caucasus Analyst*, https://www.cacianalyst.org/resources/pdf/23307_FT_Engvall_2.pdf (15.05.2023)
- Fawn, R., Kluczevska, K. ve Korneev, O. (2022). "EU–Central Asian Interactions: Perceptions, Interests and Practices". *Central Asian Survey*, 41(4), 617-638.
- Geddes, A., Espinoza, M. V., Abdou, L. H. ve Brumat, L. (2019). *Introduction: The Dynamics of Regional Migration Governance. The Dynamics of Regional Migration Governance*. (Ed. A. Geddes, M.V. Espinoza, L.H. Abdou ve L. Brumat). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hansen, R. (2012). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_38.pdf. (10.2.2023)
- Hansen, R.ve Koehler, J. (2010). *The Future of Migration Governance and Regional Consultative Processes*. WMR Background Paper. International Organisation for Migration, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_governance_regional_consultative_processes.pdf (10.02.2023).
- Hashimova, U. (2020). "Will Tajikistan Ever Join the Eurasian Economic Union?". *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/08/will-tajikistan-ever-join-the-urasian-economic-union/> (12.06.2023).
- Hashimova, U. (2022). "Are Central Asian Migrants Ready to Leave Russia?" . *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2022/04/are-central-asian-migrant-workers-ready-to-leave-russia/> (10.06.2023).
- Helke, J. (2017). "The Contribution of Regional Consultative Processes on Migration to the Global Compact on Safely, Orderly and Regular Migration". Paper

- presented at the The Global Compact on Migration: Regional and Human Rights Dimensions.
- Horak, S. (2018). "Central Asia After Astana: From Integration to Cooperaiton". The Central Asian-Caucasus Analyst, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13509> (10.06.2023).
- ICMPD (2022). Migration Outlook Eastern and Central Aisa 2022: Six Migration Issues to look out for in 2022: International Centre for Migration Policy Development, https://www.icmpd.org/file/download/56967/file/ICMPD_Migration_Outlook_EasternEuropeCentralAsia_2022.pdf. (10.06.2023)
- IOM ve Bisi, M. (2021). Almaty Process Development Strategy. IOM.
- Ivakhnyuk, I. (2006). "Migration in the CIS Region: Common Problems and Mutual Benefits". Paper presented at the International Symposium on International Migration and Development, June 28-30,2006 Population Division.Turin, https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/turin/P10_Ivakhniouk.pdf. (19.3.2023).
- Kitimbo, A., Blower, J., McAuliffe, M., Lee, T. ve Abel, G. (2021). Migration and Migrants: Regional Dimensions and Developments. World Migration Report 2022. (Ed. T. McAuliffe ve M, Anna). International Organization for Migration (IOM), Geneva, //https://publications/. iom. int/books/world-migration-report-2022 (19.03.2023).
- Kluczevska, K. ve Korneev, O. (2022). "Learning In, About and From the Field?: Symbolic Functions of EU Knowledge Production on Central Asia". Central Asian Survey, 41(4), 654-674.
- Kneebone, S. (2014). "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia–Pacific region". Journal of Refugee Studies, 27(4), 596-618.
- Korneev, O. (2013). "EU Migration Governance in Central Asia: Everybody's Business–Nobody's business?". European Journal of Migration and Law, 15(3), 301-318.
- Korneev, O. ve Leonov, A. (2022). "'Home-grown' vs. 'imported' regionalism? Overlapping Dynamics of Regional Migration Governance in Post-Soviet Eurasia". Journal of Ethnic and Migration Studies, 48(12), 2873-2891.
- Kürüm, R. S. (2021). "Uluslararası İlişkilerde Nitel Yöntemlerle Makale Yazımı: Vaka Analizi ve İncelikleri". Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(42), 149-169.
- Kydyralieva, S. K., ve Abdibaitova, B. (2018). "Kolektif Güvenlik Anlaşması Örgütü'nün Merkezî Asya'daki Etkinsizliği". Bilge Strateji, 10(18), 93-109.
- Lavenex, S. (2016). "Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies". Journal of Ethnic and Migration Studies, 42(4), 554-570.

- Lavenex, S. (2019). "Regional Migration Governance–Building Block of Global Initiatives?". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1275-1293.
- Lavenex, S., Jurje, F., Givens, T. E. ve Buchanan, R. (2016). *Regional Migration Governance*. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. (Ed. T.A. Borzel ve T.Risse) . Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex, S. ve Piper, N. (2022). "Regions and Global Migration Governance: Perspectives ‘from above’, ‘from below’ and ‘from beyond’". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 48(12), 2837-2854.
- Leonov, A. ve Korneev, O. (2019). *Regional Migration Governance in the Eurasian migration system*. The Dynamics of Regional Migration Governance. (Ed. A. Geddes, M.V. Espinoza, L.H. Abdou ve L. Brumat). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Lewis, D. G. (2018). *Central Asia: Fractured Region, Illiberal Regionalism*. Russia Abroad: Driving Regional Fracture in Post-Communist Eurasia and Beyond. (Ed. A. Ohanyan). Washington: Georgetown University Press.
- Maiyegun, O. (2019). "Role of Regional Consultative Processes in the Lead up to the Negotiations of Global Compact on Migration: The Case of Africa". *International Migration*, 57(6), 258-272.
- Marat, E. (2023). "Central Asia Comes Out of the Russian Shadow". *The Diplomat*, August 2023(105), <https://thediplomat.com/2023/07/central-asia-comes-out-of-the-russian-shadow> (8.05.2023).
- McAuliffe, M., Lee, T. ve Abel, G. (2022). *Migration and Migrants: A Global Overview*. World Migration Report 2022. (Ed. M. T. McAuliffe, Anna). International Organization for Migration (IOM), Geneva // <https://publications/iom.int/books/world-migration-report-2022> (15.05.2023)
- MFA (2024). *Turkey's Relations with Central Asia*, https://www.mfa.gov.tr/turkiye_s-relations-with-central-asian-republics.en.mfa (15.06.2024)
- Oberoi, P. (1999). "Regional Initiatives on Refugee Protection in South Asia". *International Journal of Refugee Law*, (11), 193-201.
- Orchard, C. (2016). "The Almaty Process: Improving Compliance with International Refugee Law in Central Asia". *International Journal of Refugee Law*, 28(1), 55-84.
- Pécoud, A. (2018). "What Do We Know About the International Organization for Migration?". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), 1621-1638).
- Pierobon, C. (2022). "European Union, Civil Society and Local Ownership in Kyrgyzstan: Analysing Patterns of Adaptation, Reinterpretation and Contestation in the Prevention of Violent Extremism (PVE)". *Central Asian Survey*, 41(4), 752-769.
- Piper, N. ve Rother, S. (2022). "Governing Regional Migration from the ‘bottom-up’: A Nodal Approach to the Role of Transnational Activist Networks in Asia". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(12), 2927-2944.

- Regional Cooperation Framework (7.9.2012), https://www.unhcr.org/centralasia/wp-content/uploads/sites/75/2019/09/20120907-Almaty-Process-Regional-Cooperation-Framework-Regional-Action-Plan_ENG.pdf (15.2.2023)
- Sadovskaya, E. (2006). International Labor Migration, Remittance and Development in Central Asia: Towards Regionalization or Globalization. Migration and Development. (Ed. V. Iontsev, I. A. Ivakhniouk, Galina, K. Andrey, E. Krassinets, I. Malakha, A. Magomedova, v. Petrov, A. Soudoplatov, L. Rybakovskiy ve G. Kumskov.
- Söderbaum, F. (2012). Theories of Regionalism. Routledge Handbook of Asian Regionalism. (Ed. M. Beeson and Richard Stubbs). London: Routledge.
- TDT (2021). Türk Dünyası 2040 Vizyonu, <https://turkicstates.org/assets/pdf/haberler/turk-dunyasi-2040-vizyonu-2396-98.pdf> (20.6.2024).
- TDT (28.3.2023). Almatı Süreci Toplantısı çevrimiçi gerçekleştirildi, https://www.turkicstates.org/tr/haberler/almati-sureci-toplantisi-cevrimici-gerceklestirildi_2858 (25.5.2023)
- Thouez, C.ve Channac, F. (2006). "Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes". West European Politics, 29(2), 370-387.
- UNHCR. (2022). Global Trends: Forced Displacement in 2021, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/62a9d1494.pdf>. (21.1.2023).
- Von Koppenfels, A. K. (2001). The Role of Regional Consultative Process in Managing International Migration. IOM Migration Research Series, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf (12.2.2022).
- Wexler, L. (2012). "The Role of Human Rights in Migration Regional Consultative Processes". Paper presented at the Proceedings of the ASIL Annual Meeting 106:65-67.
- Zitnanova, K. (2011). Refugee Protection and Migration Dynamics in Central Asia. IOM ve UNHCR, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ddfb8459.pdf> (12.2.2022).