

KÜRESEL EĞİLİMLER SERİSİ

Çalışma Kağıdı No. 10

Eylül 2013

EVE GERİ DÖNÜŞ

Müge Dalkıran¹

Abstract

The Voluntary Repatriation Program to Afghanistan assisted by the United Nations High Commissioner for Refugees, which started in 2002, is the largest return program in the modern history. Whereas over 5,8 million Afghan refugees have returned to Afghanistan between 2002 and 2013, 4,7 million of them participated in the Voluntary Repatriation Program. Being the asylum fatigue countries, Iran and Pakistan are the main host countries conducting this program together with the United Nations High Commissioner for Refugees. This paper examines the Voluntary Repatriation Program to Afghanistan in the light of the situation in Pakistan and Iran.

Giriş

Nisan 2002’de Pakistan, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Afganistan arasında imzalanan üç taraflı antlaşmanın (Tripartite Agreement) imzalanmasıyla Afgan mülteciler için Gönüllü Geri Dönüş Programı başlamış ve hemen ardından benzer üçlü antlaşmalar İran, Fransa, Birleşik Krallık ve Hollanda’yla da yapılmıştır. BMMYK’nın vermiş olduğu son rakamlara göre Nisan 2002 ile Temmuz 2013 arasındaki dönemde 5,8 milyondan fazla Afgan mülteci Afganistan’a geri dönüş yapmıştır. 4,7 milyonu ise BMMYK’nın Gönüllü Geri Dönüş Programı (Voluntary Repatriation Program/VRP) kapsamında destek almışlardır (UNHCR, 2013a, s. 1). 2,585,600 Afgan hala Afganistan dışında yaşamaktadır. Yaklaşık 1,6 milyonu Pakistan’da, 850,000’i ise İran’da bulunmaktadır (UNHCR, 2012, s. 12).

¹ İstanbul Bilgi Üniversitesi bünyesinde İnsan Hakları Yüksek Lisans Programı’na devam etmekte ve İstanbul Kültür Üniversitesi’nde siyaset bilimci olarak çalışmaktadır.

Modern tarihin en büyük geri dönüş operasyonu olarak kabul edilen Afganistan'a Gönüllü Geri Dönüş Programı, birçok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir. Dünya'daki toplam mültecilerin %70'ini oluşturan Afgan mülteciler için önerilen bu çözüm yolunun, gerçekte Afgan mültecilerin ihtiyacını ne kadar karşıladığı ise tartışmalıdır. Bu çalışmada esas olarak; Gönüllü Geri Dönüş Programı'nın Afgan mültecilerin ihtiyacını karşılamaya yönelik olmaktan ziyade sığınmacı yorgunu ev sahibi ülkeler ve bu ülkelere destek veren gelişmiş devletlerin çözüm yolu arayışına cevap olarak başlatılmış olduğu argümanı tartışılacaktır.

Operasyona İlişkin Temel Bilgiler

Tarihsel Arka Plan

Schemeidl'e göre, Sovyetler Birliği'nin desteklediği Afganistan Demokratik Halk Partisi (ADHP) tarafından 27 Nisan 1978'de gerçekleştirilen Saur Devrimi'nden günümüze kadar Afganistan'da zorla yerinden etmeye ilişkin altı dönem bulunmaktadır (Schemeidl, 2011, s. 4). 1978-1988 arasında, mücahitler ile komünistlerin yoğun çatışmaların olduğu ilk safhada, özellikle 1983'ten itibaren 3,9 milyon mülteci Pakistan ve İran'a kaçmış ya da ülke içinde yerinden edilmiş kişiler (Internally Displaced Persons, IDPs) olarak yer değiştirmek zorunda kalmışlardır.

Sovyetler Birliği'nin ülkeden geri çekilmesiyle başlayan 1989-1995 arasındaki dönem, ikinci safhayı oluşturmaktadır. Ancak bu dönemde komünist rejimin yıkılmasıyla beraber ilk safhada kaçmış olan kişilerin geri döndüğü görülmektedir. 1992 yılında iç savaşın başlamasıyla birlikte, sadece altı ay içerisinde 1,2 milyon kişi ülkeye dönüş yapmıştır. Mücahit güçleri arasında iktidar paylaşımının yapılamaması ve bölünmenin yaşanmasıyla beraber toplu katliamlar başlamış; böylece ikinci kez yerinden edilme durumu ortaya çıkmıştır (Schemeidl, 2011, s. 4).

1996-2001 yılları arasını kapsayan üçüncü safhada ise; Taliban rejiminin ülkede etkili olmasıyla beraber iç savaşın ağırlaşması etkili olmuştur. 2000 yılında ülkede 30 yılın en kötü kuraklığının yaşanması, kitlesel halde yer değiştirmeye sebep olmuştur. 11 Eylül sonrasında, 7 Ekim 2001'de ABD ve Birleşik Krallık güçleri ülkeye hava saldırısında bulunmuştur. Kuzey İttifakı'nın ülkeye girip Taliban rejimini yıktığı bu tarihten 2002'de yeni hükümetin kurulmasına kadar geçen süre dördüncü safha olarak nitelendirilmiş (Schemeidl, 2011, s. 4) ve bu safhada 1,5 milyon kişi evlerinden kaçmıştır (AI, 2003, s. 1).

Bonn Anlaşması'yla birlikte ülkede yeni hükümet kurulmuş ve BMMYK'nın Nisan 2002'de Afganistan'a Gönüllü Geri Dönüş Programı'nı başlatmıştır. 2004'e kadar olan bu dönemde İran ve Pakistan başta olmak üzere ev sahibi ülkelere yaklaşık 2,8 milyon kişi ülkeye geri dönmüştür. Aynı zamanda 1,2 milyon ülke içinde yerinde edilmiş kişiler de evlerine geri dönüş yapmıştır. Ancak bu geri dönüşlerin büyük bir kısmı kalıcı olmamış, bu durum da ikinci kez yerinden edilmeye sebep olmuştur.

2004 sonrası başlayan dönemde ülkede güvenlik zafiyetinin yaşandığı ve büyük ölçekli ülkeye geri dönüş operasyonlarının yapılmasına rağmen, ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin sayısının sürekli artış göstermesine yönelik herhangi bir önlem alınmadığı gözlemlenmiştir. Ancak 2010 yılına gelindiği vakit BMMK resmi olarak ülkedeki IDP sorunundan bahsetmiş ve bu kişilere destek olunacağı taahhüdünü vermiştir (Schemeidl, 2011, s. 6).

Tüm bu çatışmalar sürecinde Afganistan'daki her dört kişiden üçü (%76) evlerini terk etmeye zorlanmış; bunlardan %41'i ülke içinde, %42'si ülke dışında, %17'si ise hem ülke içi hem ülke dışı olmak üzere iki kez yer değiştirmeye zorlanmıştır. Ülkeye geri dönüş yapan birçok kişi ise, güvenlik sebebiyle tekrar kaçmak zorunda kalmıştır (OXFAM, 2009, s. 4).

2002 ile Başlayan Geri Dönüş Süreci

2002 yılında 200,000 Afgan, ülkeden kaçarak komşu ülkelerde yaşamak zorunda kalan diğer 3,5 milyon Afgan'ın arasına katılmıştır. Buna ek olarak; 511,000 sivil ise; ülke içinde yerinden edilmiş ve o güne kadarki toplam ülke içinde yerinden edilmiş Afgan sayısı 1,200,000'e ulaşmıştır (UNHCR, 2002). Afgan mültecilerin büyük bir kısmına ev sahipliği yaparak mülteci yorgunu ülkeler haline gelen Pakistan ve İran ile bu ülkelere maddi olanak sağlayan donör ülkeler, Afgan mülteciler için kalıcı çözüm arayışlarına girmişlerdir. Mülteciler için üçüncü bir ülkeye yerleştirme, yerel bütünleşme ve gönüllü geri dönüş olarak üç kalıcı çözüm önerisi olarak sunan BMMYK, Afgan mülteciler için en uygun çözüm olarak gönüllü geri dönüş operasyonunu göstermiştir (Schemeidl, 2008).

1 Mart 2002'de Pakistan, Afganistan ve BMMYK arasında üçlü antlaşma imzalanmış ve arkasından da BMMYK, 9 Nisan 2002'de bu üçlü antlaşmayı İran ile yapmıştır. Sadece Mart 2002'de 126, 602 Afgan BMMYK desteği ile geri dönmüş, Nisan ayında ise bu sayı neredeyse ikiye katlanarak 278,836'ya ulaşmıştır. 2002 sonu itibariyle 1,8 milyon Afgan, BMMYK desteği ile Afganistan'a geri dönüş yapmıştır (UNHCR, 2004). 2013 Temmuz itibariyle bu sayı yaklaşık 4,7 milyon Afgan mülteci BMMYK'nın gönüllü geri dönüş programına katılarak Afganistan'a geri dönmüştür (UNHCR, 2013a).

Tablo 1: Yıllara göre Afganistan'a Gönüllü Geri Dönüş Programı kapsamında geri dönen Afgan mülteciler (UNHCR, 2013a).

Yıl	Pakistan'dan Dönerler	İran'dan Dönerler	Diğer Ülkelerden Dönerler	Toplam
2002	1,565,066	259,792	9,679	1,834,537
2003	332,183	142,280	1,176	475,639
2004	383,3213	377,151	650	761,122
2005	449,391	63,559	1,140	514,090
2006	133,338	5,264	1,202	139,804
2007	357,635	7,054	721	365,410
2008	274,200	3,656	628	278,484
2009	8,320	6,028	204	54,552
2010	104,331	8,487	150	112,968
2011	48,998	18,851	113	67,962
2012	59,423	14,029	74	73,526
2013	7,880	2,800	30	10,710
Toplam	3,784,098	909,957	15,779	4,709,834

İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün (Human Rights Watch, HRW) 27 Şubat 2002'de hazırlanmış olduğu rapora göre; İran ve Pakistan 2001 sonu itibariyle "kapalı kapı politikası (closed door policy)" uygulamaya başlamış ve mültecileri geri dönüş için teşvik etmiştir. Aynı raporda, BMMYK'nın da Aralık 2001 Bonn Antlaşması'ndan sonra mültecilerin geri dönebileceğine dair sinyaller verdiği belirtilmiştir. HRW, raporunda mültecilerin geri dönüşü için henüz erken olabileceği konusunda uyarıda bulunmuştur (HRW, 2002, s. 40). 2002 sonlarında Jalozai, Kotkai gibi çeşitli mülteci kamplarında Afgan mültecilerle yapılan mülakatlardan, mültecilerin Afganistan'a bir gün dönmek istedikleri; ancak o dönemde dönmekten korktukları sonucuna ulaşmak mümkündür (HRW, 2001). Zimmermann'ın çalışmasında bahsettiği üzere, Afgan mültecilerin geri dönmelerine

ilişkin en büyük korku kaynağı güvenlik sorunu ve ağır insan hakları ihlalleridir. Ölüm ve işkenceye uğrama korkusundan sonra ise, geçim sıkıntısı ve iş bulamamak gibi ekonomik sebeplerle henüz dönmeye hazır olmadıkları ortaya çıkmaktadır (Zimmermann, 2010, s. 52-55). Bununla birlikte, Af Örgütü'nün 2003 yılında Afgan mülteciler için hazırlamış olduğu raporunda Pakistan ve İran'da Afgan mültecilere karşı insan hakları ihlallerinin yapıldığı, polisler ve diğer devlet yetkilileri tarafından rahatsız edildiklerine ve ülkelerine geri dönmeleri için zorlandıklarına dikkat çekmiştir (AI, 2003, s. 7-10)

2005 sonrası kitlesel gönüllü geri dönüşler yavaşlamış 2008'de ise; BMMYK resmi olarak Afganistan'a kitlesel gönüllü geri dönüş döneminin bittiğini açıklamıştır (MacDonald, 2011, s. 2). MacDonald'a göre bunun başlıca iki sebebi: topraksız kalmış olmaları ile güvenlik zafiyeti sebebiyle geri dönen kişilere insancıl yardımın ulaşamamasıdır. Çatışmadan kaçan Afganların terk ettikleri evlerini silahlı grupların işgal etmesi ve Afgan Hükümeti'nde özellikle kırsal bölgelerde otorite boşluğu bulunması nedeniyle, ülkeye geri dönen kişiler aslında evlerine dönememekte ve topraksız kalmaktadırlar. Bu durum ise; ülke içinde yerinden edilmiş kişi sayısının daha çok artmasına yol açmaktadır (Schmeidl, 2011, s. 12).

BMMYK'nın Temmuz 2013 tarihli Gönüllü Geri Dönüş Programı'nı ve Sınırı İzleme Raporu'nda belirtildiği üzere; Pakistan'dan Afganistan'a geri dönmek isteyenlerin %66'sı, İran'dan geri dönmek isteyenlerin ise %96'sı ekonomik sebeplerden kaynaklanmaktadır. Pakistan'dan gönüllü geri dönüş programına katılmak isteyenlerin %17'si ise, BMMYK'nın program dahilinde Afgan mültecilere vermiş olduğu nakit hibenin programa katılmaları konusunda etkili olduğunu ifade etmektedir (UNHCR, 2013a, s. 4). Bu durumun, BMMYK'nın 1996 tarihli El Kitabı'nda bahsettiği gönüllü geri dönüş yapmak isteyenler için geri dönüşü "kolaylaştırma" görevini aşarak daha çok "teşvik etme" haline geldiğini söylemek mümkün olacaktır (UNHCR, 1996, Ch. 3).

Ev Sahibi Ülkelerdeki Durum

Pakistan

Sovyet işgali'nden sonra Pakistan'a kitlesel olarak kaçan Afgan mülteciler, 30 yıldan fazladır Pakistan'ın ev sahipliğinde mülteci kamplarında veya şehirlerde yaşamlarını sürdürmektedirler. Kayıtlı mültecilerin %37'si Afganistan – Pakistan sınırında Khyber Pakhtunkhwa ve Balochistan'da bulunan 80 mülteci kasabasında yaşamakta, %63 ise şehirde ve kırsal alanlarda yaşamaktadır (UNHCR, 2013b). 2002-2013 yılları arasında Gönüllü Geri Dönüş Programı'yla Pakistan'dan Afganistan'a dönen Afgan mültecilerin sayısı 3,784,098'i bulmuş olsa da halen Pakistan'da yaşamakta olan yaklaşık 1,6 milyon Afgan mülteci bulunmaktadır. Bu sayıya her sene yaklaşık olarak 83,000 yeni Afgan mülteci eklenmektedir (Solution Strategy Report, 2012, p.58). Her yıl düzenli olarak BMMYK'dan finansal destek alan Pakistan, sadece 2012 yılında 139,665,105 milyon dolar yardım almıştır. Ancak bu yardım Pakistan'a yük paylaşımı anlamında yeterli gelmemektedir. 2-3 Mayıs 2012 tarihlerinde Cenevre'de Afgan mültecilere çözüm stratejileri geliştirmek için yapılan uluslararası konferansta, Pakistan Hükümeti adına konuşma yapan Shaukat Ullah, gönüllü geri dönüş programının kendileri için çok önemli olduğunu ve bu konuda uluslararası toplumdan daha çok destek beklediklerini açıklamıştır. Özellikle üç konuda kooperasyon yapılması gerektiğini belirtmiştir: geri dönüş ve yeniden yerleştirme programı, Afgan Hükümeti'ne mültecilerin yeniden entegrasyonu için destek verilmesi ve ev sahibi ülkelerin üzerindeki yükün hafifletilmesi (Solution Strategy Report, 2012, s. 59).

Pakistan'daki işsizlik problemi ve iş bulmada yaşanan rekabet, Afgan mültecilere karşı olumsuz tavırların artmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, Pakistan'da köktendinciliğin artmasında radikal Afgan mültecilerin olduğunun düşünülmesi de yerel halk ile mülteciler arasında gerginlik

yaratmaktadır (Schneidl, 2008, s. 21). Pakistan'dan gönüllü geri dönüş programına katılan Afgan mültecilerin %13'ü yetkililer tarafından rahatsız edildikleri gerekçesiyle dönmek istediklerini açıklamışlardır (UNHCR, 2013d, s. 4).

İran

Sovyet işgalinden sonra Pakistan gibi İran da Afgan mültecilere ev sahipliği yapmıştır. 2002-2013 arası yaklaşık 909,000 Afgan mülteci gönüllü geri dönüş programıyla Afganistan'a geri dönüş yapmıştır (bz. tablo 1). Halen İran'da yaşamakta olan 818,910 Afgan mültecinin büyük çoğunluğu şehirlerde yaşamakta ve 200,000'i ise sosyo-ekonomik açıdan yardıma ihtiyaç duymaktadır. İran Hükümeti'nin verdiği rakamlara göre inşaatlarda çalışan Afgan mülteci sayısı 300,000'i bulmaktadır (UNHCR, 2013c).

2-3 Mayıs 2012 tarihlerinde Cenevre'de düzenlenen konferansta İran Hükümeti adına konuşan Sajjadi, 283,000 Afgan öğrencinin okula gideceğini; üniversitelerde bulunan Afgan öğrencilerin sayısının ise 7000'i bulduğunu belirtmiştir. Yük paylaşımı konusunda uluslararası işbirliğinin daha fazla olması gerektiğinin altını çizen İranlı yetkili, özellikle Afganistan'a geri dönüş sonrası dönüşün kalıcı olması için uluslararası toplumun daha etkin rol oynaması gerektiğini vurgulamıştır (Solution Strategy Report, 2012, s. 55).

BMMYK'nın 2013 yılı için İran'a vermeyi düşündüğü finansal destek 59,6 milyon doları bulmaktadır. Bu yardımın büyük kısmının sağlık ve eğitim hizmetinde harcanacağı düşünülmektedir. Ayrıca mülteci yerleşkelerinde Dünya Gıda Örgütü gıda desteği sunmaktadır (UNHCR, 2013c). İran'dan gönüllü geri dönüş programına katılan Afgan mültecilerin %95'inin İran'daki ekonomik koşulları yüzünden programa katıldığı düşünülecek olursa, uluslararası toplum tarafından verilmesi gereken desteğin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır (UNHCR, 2013d).

Kaynakça

- Amnesty International. (2003). Out of Sight, Out of Mind: The Fate of the Afghan Returnees. Erişim 10 Ağustos 2013: <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA11/014/2003>
- Bialczyk, A. (2008). "Voluntary Repatriation" and the Case of Afghanistan: A Critical Examination. RSC Working Paper No. 46. Oxford. Erişim 10 Ağustos 2013: http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder_contents/RSCworkingpaper46.pdf
- Human Rights Watch. (2001). Testimony from Refugees in New Jalojai and Kotkai Camp. Pakistan. Erişim 20 Ağustos 2013: <http://www.hrw.org/news/2001/12/04/testimony-refugees-new-jalojai-and-kotkai-camp-pakistan>
- Human Rights Watch. (2002). Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran. Vol. 14, No. 2(G). Erişim 15 Ağustos 2013: <http://www.hrw.org/reports/2002/pakistan/>
- MacDonald, I. (2011). Landlessness and Insecurity: Obstacles to Reintegration in Afghanistan. Middle East Institute. Fondation pour la Recherche Stratégique. Erişim 15 Ağustos 2013: http://www.refugeecooperation.org/publications/Afghanistan/04_macdonald.php
- OXFAM. (2009). Cost of War: Afghan Experiences of Conflict, 1978-2009. Erişim 20 Ağustos 2013: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/18_11_09_oxfam_afghan.pdf
- Report of the International Conference on the Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries. (2012). Cenevre. Erişim 17 Ağustos 2013: <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>
- Schmeidl, S. (2008). Repatriation to Afghanistan: Durable Solution or Responsibility Shifting? Forced Migration Review. FMR33. Erişim 17 Ağustos 2013: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR33/20-22.pdf>
- Schmeidl, S. (2011). Protracted Displacement in Afghanistan: Will History Be Repeated? Middle East Institute. Fondation pour la Recherche Stratégique. Erişim 15 Ağustos 2013: http://www.refugeecooperation.org/publications/afghanistan/pdf/10_schmeidl.pdf
- UNHCR. (1996). Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, Cenevre. Erişim 13 Ağustos 2013: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3bfe68d32.pdf>
- UNHCR. (2002). Refugees by Numbers 2002. Erişim 20 Ağustos 2013: http://www.irinnews.org/pdf/in-depth/idp/unhcr_2002.pdf
- UNHCR. (2004). OCM Kabul Operational Information Summary Report 2002-2003. Erişim 20 Ağustos 2013: http://www.aims.org.af/services/sectoral/emergency_assistance/refugee/unhcr_summaries/summary_jul_04.pdf
- UNHCR. (2012). Displacement the 21st Century Challenge. Global Trends 2012. Erişim: 10 Ağustos 2013: <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>
- UNHCR. (2013a). UNHCR Afghanistan Update on Volrep and Border Monitoring. Erişim 22 Ağustos 2013: <http://www.refworld.org/docid/52026e504.html>
- UNHCR. (2013b). Pakistan Fact Sheet March 2013. Erişim 28 Ağustos 2013: <http://www.unhcr.org/5000210e9.html>
- UNHCR. (2013c). 2013 UNHCR Country Operations Profile – Islamic Republic of Iran. Erişim 28 Ağustos 2013: <http://www.unhcr.org/pages/49e486f96.html>