

PAKISTAN EN DE GRENZEN VAN HET VLUCHTELINGENRECHT

Marjoleine Zieck

Ik zit op een *charpoy* op de binnenplaats van mijn schoonouderlijk huis in *Tien So Eek*, Pakistan. Een exotische naam maar in feite niets anders dan de aanduiding '301'. Het is het nummer van het kavel dat werd toegewezen aan twee stammen die bij de scheiding en deling van het Indiase subcontinent in 1947 van de Indiase naar de Pakistaanse Punjab moesten vertrekken. Circa 15 miljoen mensen raakten op drift door deze scheiding. Zij werden niet als vluchtelingen aangemerkt; zij waren uitgesloten van de definitie van vluchteling die werd opgenomen in het Statuut van UNHCR en de Vluchtelingenconventie van 1951 ondanks het feit dat Pakistan, onder verwijzing naar deze miljoenen vluchtelingen, expliciet om een herziening van deze definitie had gevraagd. Pakistan kreeg bijval, en niet alleen van India. Politieke overwegingen van westerse staten – in het bijzonder de wens om UNHCR's rol (financieel) beperkt te houden – hadden de overhand. De conferentie die de 1951 Conventie aanvaardde, moest het stellen zonder de deelname van India en Pakistan (maar ook die van andere Aziatische staten zoals Afghanistan, China, de Filipijnen en Thailand). Mogelijk als gevolg van het feit dat de wensen van het westen doorslaggevend waren, zijn vele staten in Azië geen partij bij de 1951 Conventie. Dat geldt ook voor Pakistan, hetgeen onverlet liet dat het sinds 1979 de meeste vluchtelingen van de wereld huist: miljoenen Afghanen.

35 jaar lang ballingschap; de Afghaanse vluchtelingen zijn daarmee een schoolvoorbeeld van een 'protracted refugee situation': langer dan 5 jaar in ballingschap. Meer dan de helft van alle vluchtelingen in de wereld bevindt zich in dergelijke uitzichtsloze situaties, en vaak al generaties lang (er zijn dus mensen die als vluchteling worden geboren).

De status van vluchteling is bedoeld als een tijdelijke: voor de duur dat surrogaat protectie nodig is, of anders geformuleerd, een *stand-in* voor het land van herkomst dat primair verantwoordelijk is voor haar ingezetenen. Eén van de zogenaamde duurzame oplossingen die UNHCR moet realiseren is vrijwillige repatriëring: zulks is echter alleen mogelijk als er sprake is van fundamentele verbeteringen in het land van herkomst. Indien vrijwillige repatriëring niet mogelijk is, dan is het alternatief lokale integratie, *i.e.* in het land van toevlucht, dan wel hervestiging in een derde staat. Die laatstgenoemde oplossing is er echter alleen voor de *happy few*: er zijn hervestigingsplaatsen beschikbaar voor minder dan 1% van alle vluchtelingen. Resteert dus lokale integratie voor de meeste vluchtelingen. Deze oplossing is problematisch; het is immers lastig om staten die zo vriendelijk zijn (geweest) om miljoenen vluchtelingen op te vangen gedurende vele jaren nu te zeggen dat zij die vluchtelingen permanent moeten opnemen.

Wat zich hier wreekt is dat er in het internationale vluchtelingenrecht geen mechanisme is dat een eerlijke verdeling van de lasten realiseert, en zorgt voor een correctie op geografische nabijheid dat thans de verdeling beheerst. Pakistan is ver weg en wat ver weg is, raakt ons wat minder. Turkije is veel minder ver weg, en Turkije vangt nu meer dan 2 miljoen Syrische vluchtelingen op (terwijl het daartoe niet gehouden is op grond van de 1951 Conventie waarbij het gebruik maakte van de toegestane geografische beperking tot Europa), en Libanon meer dan een miljoen (ofschoon geen partij bij de 1951 Conventie). De Syrische vluchtelingen die zij herbergen, zullen niet snel naar huis kunnen gaan, sterker nog, volgens de definitie van 'protracted refugee situation' bevinden zij zich nu reeds in een dergelijke situatie.

Het is de hoogste tijd om te zorgen voor een rechtvaardige verdeling zodat lokale integratie – in het land van toevlucht of een derde land – en daarmee een einde aan levenslang vluchtelingschap – snel realiteit wordt. Het zou simultaan een welkome lastenverlichting betekenen voor de doorgaans minst draagkrachtige staten die nu en al te lang – vaak zonder partij te zijn bij de relevante verdragen – de grootste lasten dragen, zoals Pakistan.