

VREDE EN GERECHTIGHEID



M^r Lloyd George drew
This during the meeting when the terms of
the Armistice were decided on
Verbaikes Nov. 1918
Taken from his place by Herbert A. Davies

Over dilemma's rond vredesonderhandelingen

IKV Pax Christi zet zich in voor vrede, verzoening en gerechtigheid in de wereld. Samen met mensen in conflictgebieden werken wij aan een vreedzame en democratische samenleving. Hierbij betrekken wij mensen in Nederland, die zich net als IKV Pax Christi willen inzetten voor duurzame politieke oplossingen voor crisis- en oorlogssituaties. IKV Pax Christi bundelt kennis, kracht en mensen voor dat ene doel: vrede nu!

IKV Pax Christi werkt onafhankelijk van politieke belangen en wordt gesteund door een achterban van betrokken individuen, maatschappelijke organisaties en kerken. IKV Pax Christi werkt in opdracht van Pax Christi en IKV aan vredesprogramma's vanuit één organisatie met één Raad van Toezicht en één directie. Het IKV bestuur en de Pax Christi Ledenraad bewaken de missie en identiteit, dragen bij aan visieontwikkeling en toetsen op hoofdlijnen het beleid van IKV Pax Christi.



Colofon

Bezoekadres:	Postadres:
Godebaldkwartier 74	Postbus 19318
3511 DZ Utrecht	3501 DH Utrecht
Telefoon:	030 233 33 46
Fax:	030 236 81 99
Website:	www.ikvpaxchristi.nl
E-mail:	info@ikvpaxchristi.nl

Dit is een uitgave van de werkorganisatie IKV Pax Christi in opdracht van de werkgroep Vrede en Veiligheid en de Ledenraad Pax Christi.

Utrecht, februari 2010

Foto op voorpagina: 'Doodle from Versailles' van David Lloyd George, Imperial War Museum. David Lloyd George, de premier van Groot-Brittannië, krabbelde dit in 1918 op z'n bureaublad tijdens de vredesonderhandelingen in Versailles. Herbert Oliver, een schilder die de taak had om de vredesonderhandelingen op canvas te vereeuwigen, nam het mee. De tekening symboleert, per ongeluk, 'some of the complexity and uncertainty of the peace negotiations at Versailles'. De Vrede van Versailles werd door velen als onrechtvaardig, vernederend, wraakzuchtig en hebzuchtig ervaren. In Duitsland werd het een krachtig propagandamiddel in handen van de Nazi's en legde het de kiem voor de Tweede Wereldoorlog. Tot grote woede van China mocht Japan (dat in de Eerste Wereldoorlog aan Duitsland de oorlog had verklaard) de Duitse concessies in China bezetten. Duitse koloniën in Afrika werden zonder meer verdeeld tussen Groot-Brittannië (Tangajika, Togo, Kameroen), Zuid-Afrika (Namibië), België (Rwanda) en Frankrijk (Kameroen). De belofte aan de Arabische stammen en volkeren in het Midden-Oosten, dat zij onafhankelijk zouden worden als ze in opstand kwamen tegen het Ottomaanse Rijk (een bondgenoot van Duitsland), werd geschonden. Groot-Brittannië en Frankrijk verdeelden het gebied onderling.

'Versailles' leert ons dat, hoe complex vredesonderhandelingen ook mogen zijn en hoe onzeker de uitkomst van te voren lijkt, een vredesverdrag alleen duurzaam kan zijn als het een basis biedt voor gerechtigheid en verzoening.

Inhoud

Dankwoord	2
1. Inleiding	3
2. Vredesbesprekingen in de praktijk	5
Algemene trends	5
De meerwaarde van de diplomatieke rol van civil society	8
Facilitatie en mediatie	9
Samenwerking tussen bemiddelaars, staten en de internationale gemeenschap	11
Het dilemma van de legitimiteit	12
Het dilemma vrede eerst, gerechtigheid later	13
Voorbeeld 1: Vredesonderhandelingen in Oeganda	15
Voorbeeld 2: Demobilisatie in Colombia	17
Consequentialisme	18
3. Vrede en gerechtigheid: begripsverheldering	20
De schijntegenstelling tussen vrede en gerechtigheid	20
Ugly peace?	21
Verdelende, vereffenende en herstellende gerechtigheid	22
Verzoeningsprocessen	23
4. Internationaal humanitair recht	25
De weg naar het Statuut van Rome	25
Beperkingen van tribunalen en het Internationaal Strafhof	23
5. Transitional justice	30
Inleiding	30
Juridisch kader	30
Gevoerd beleid en uitvoeringspraktijk	31
Vormen van transitional justice	31
Amnestie	31
Waarheids- en verzoeningscommissies	31
Andere maatregelen	32
Traditionele vormen van justice	32
Transitional justice en wederopbouw	33
Legitimiteit	33
VN en Rule of Law	34
Voorwaarden	35
6. Conclusies en aanbevelingen	36
Rol vredesbeweging	36
Vrede én gerechtigheid	37
Hoe om te gaan met het vraagstuk amnestie	38

Dankwoord

Tijdens het schrijven van dit visiedocument hebben wij gebruik mogen maken van de inspiratie, adviezen en commentaren van velen. Graag willen wij de medewerkers van de werkorganisatie IKV Pax Christi bedanken voor hun vaak uitstekende op- en aanmerkingen, die eraan hebben bijgedragen dat dit visiedocument, voor zover dit voor een document als dit mogelijk is, aansluit bij de dagelijkse praktijk in het vredeswerk. Ook de inbreng van leden van Pax Christi en andere aanwezigen tijdens het infodebat 'Over de lelijke vrede en het recht met vuile handen', dat op 19 juni 2009 plaatsvond in Utrecht, vormde een welkome aanvulling.

Dank zijn wij ook verschuldigd aan de leden van de ledenraad van Pax Christi en de directie van IKV Pax Christi voor hun adviezen en commentaren en aan Hans Kruijssen, oud-lid van de ledenraad, voor het helpen opstarten van dit visiedocument.

In de zomer van 2009 is een conceptversie voorgelegd aan een aantal deskundigen uit verschillende wetenschappelijke disciplines met het verzoek om de tekst kritisch te becommentariëren. Wij willen de volgende personen bijzonder danken voor het feit dat zij hun inzichten met ons hebben willen delen:

- Hans Achterhuis, emeritus hoogleraar filosofie, Universiteit Twente
- Agnes van Ardenne, ambassadeur en permanente vertegenwoordiger namens Nederland bij de VN-Organisatie voor Voedsel en Landbouw in Rome
- Berma Klein Goldewijk, Centre for Conflict Studies aan de Universiteit van Utrecht en directeur Cedar International, Center for Dignity and Rights
- Gerrie ter Haar, hoogleraar religie, mensenrechten en sociale wetenschappen, ISS Den Haag

- Paul van Tongeren, hoogleraar wijsgerige ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen
- Désirée Verweij, hoogleraar militaire ethiek aan de Nederlandse Defensie Academie in Breda en bijzonder hoogleraar Normatieve en beleidsmatige dilemma's van multilaterale vredesoperaties, Radboud Universiteit Nijmegen

Hun bijdragen hebben ons behoed voor fouten en tegelijkertijd ons inzicht verrijkt, hetgeen echter niet betekent dat zij op enige wijze verantwoordelijkheid dragen voor de uiteindelijke tekst. Deze ligt bij de werkgroep Vrede en Gerechtigheid die door de Pax Christi ledenraad is ingesteld en bestaat uit:

- Anita Böcker, rechtssociologe Radboud Universiteit Nijmegen
- Bert van Roermund, hoogleraar filosofie Universiteit Tilburg
- Christa Meindersma, internationaal juriste, programmadirecteur conflictbeheersing Den Haag Centrum voor Strategische Studies
- Simone Remijnse, programmamedewerker Latijns-Amerika IKV Pax Christi
- Edwin Ruigrok, beleidsmedewerker identiteit Pax Christi
- Freek Landmeter, directeur IKV Pax Christi
- Regina Teunen, directiesecretaris IKV Pax Christi

Utrecht, februari 2010
Namens de werkgroep Vrede en Gerechtigheid,

Anita Böcker,
Voorzitter werkgroep en
lid ledenraad Pax Christi

1. Inleiding

Trouw en waarheid omhelzen elkaar,
recht en vrede begroeten elkaar met een kus,
uit de aarde bloeit de waarheid op,
het recht ziet uit de hemel toe.

De HEER geeft al het goede:
ons land zal vruchten geven.
Het recht gaat voor God uit
en baant voor hem de weg.

Psalm 85: 11 - 14¹

De evangelische oproep tot vrede en gerechtigheid is de inspiratiebron van Pax Christi. Al ruim 60 jaar, vanaf 2007 met het IKV in het samenwerkingsverband IKV Pax Christi, wordt geprobeerd om de vicieuze cirkels van onrecht en geweld in conflictgebieden te doorbreken en om een weg te vinden naar duurzame vrede. Recht doen aan het leed van slachtoffers – waarbij ook zij die vermoord of overleden zijn niet vergeten mogen worden – en nabestaanden is een onlosmakelijk onderdeel hiervan. Het gaat daarbij niet om het opgelegde recht dat afgedwongen wordt vanwege een wet maar om de gerechtigheid die de mens vanuit de menselijke

waardigheid toekomt. Deze gerechtigheid stelt de nood van hen die door onrecht getroffen zijn centraal.

Recht en vrede zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de grondtekst van bovenstaande psalm staat kussen als bijten, elkaar beademen, tongzoenen en wordt bedoeld op de krachtige verstrengeling van deze twee waarden.² Zonder deze waarden kan het land geen vruchten geven. Geweld, armoede, uitbuiting, onderdrukking, honger en ziekte blijven dan voortbestaan.

Oorlogen zijn vaak complex. Het gaat zelden om één dominante oorzaak, maar meestal om een cluster van naast elkaar bestaande en elkaar opvolgende oorzaken die zowel economisch, politiek, etnisch, religieus en/of ideologisch van aard kunnen zijn. Studie naar de oorzaken en de specifieke lokale context is van groot belang om een oorlog te begrijpen, maar het is niet afdoende. We moeten ook begrijpen wat de voorwaarden voor vrede zijn en welke acties er voor zorgen dat mensen en gemeenschappen naar deze inzichten leven. Oorlogen mogen complex zijn, vrede is nog veel complexer.³

¹ Nederlands Bijbelgenootschap, *De Nieuwe Bijbelvertaling*, 2004 – 2007.

² Houtepen, A (Red.). *Geloven in gerechtigheid. Bijdragen tot een oecumenische sociale ethiek*. Meinema, Zoetermeer, 2005.

³ Vrede mag, zoals de encycliek *Caritas in Veritate* stelt, nooit beschouwd worden als een technisch product – “slechts als resultaat van overeenkomsten tussen regeringen of van initiatieven tot het zeker stellen van doeltreffende economische hulp. Het is juist dat de opbouw van de vrede evenzeer het voortdurend aanknopen vereist van diplomatieke contacten, economische en technologische uitwisseling, culturele contacten, overeenkomsten over gemeenschappelijke plannen, alsook de aanvaarding van gezamenlijk gedeelde verplichtingen, om oorlogsdreigingen te beteugelen en de regelmatig terugkerende terroristische uitdagingen met wortel en tak uit te roeien. Opdat deze pogingen duurzame effecten zullen produceren, moeten ze echter kunnen steunen op waarden die in de waarheid van het leven geworteld zijn. Dat wil zeggen dat men moet luisteren naar de stemmen van de betrokken bevolking en hun toestand in ogenschouw nemen, om hun verwachtingen in overeenstemming daarmee te interpreteren. Hier moet men zich, om zo te zeggen, op één rij stellen met de anoniem geleverde inspanningen van zo veel mensen, die zich er zeer voor inzetten de ontmoeting tussen de volken te bevorderen en de ontwikkeling, uitgaande van liefde en wederzijds begrip, te stimuleren.” Punt 72 van de Derde Encycliek van Paus Benedictus XVI, *Caritas in Veritate*, 29 juni 2009, http://www.rkkerk.nl/rkkerk/media/kerkelijke-documentatie/2009/detail_objectID693675.html. Met dank aan Agnes Van Ardenne, die ons in haar commentaar op een eerdere versie van dit visiedocument op de encycliek wees.

De filosoof Thomas Hobbes, die in de 17e eeuw de bloedige Engelse godsdienstoorlogen meemaakte, definieerde vrede als een periode waarin oorlogen noch worden uitgevochten noch onmiddellijk op uitbreken staan. Ook in de hedendaagse praktijk is deze ‘negatieve vrede’⁴, in de betekenis van de afwezigheid van oorlog, vaak het enig haalbare. Als een oorlog eenmaal is uitgebroken, komt er geregeld een einde aan dankzij diplomatieke onderhandelingen over een staakt-het-vuren, een wapenstilstand en een vredesakkoord. Bemiddelaars, zoals de werkorganisatie IKV Pax Christi, worden daarbij geregeld voor forse dilemma’s geplaatst. Een van de belangrijkste dilemma’s betreft de vraag hoe enerzijds voorkomen kan worden dat er weer naar de wapens wordt gegrepen en anderzijds het recht hersteld kan worden. Geregeld worden er in vredesonderhandelingen weinig verheffende compromissen gesloten waarbij oorlogsmisdadigers vrij blijven rondlopen, de doden worden vergeten en slachtoffers en nabestaanden aan hun lot worden overgelaten. In veel gevallen is sprake van een *ugly peace*, waarbij een praktisch haalbare vrede en rechtsprincipes in elkaars vaarwater komen.

Desondanks is de ‘negatieve vrede’ een groot goed. Mensen die in conflictgebieden moeten leven, zijn er vaak dankbaar voor dat zij niet meer dagelijks voor hun leven hoeven te vrezen en dat het bestaan weer opgebouwd kan worden. Deze vorm van vrede is noodzakelijk om te komen tot het hoogste goed: de ‘positieve vrede’; een duurzame orde waarin plaats is voor sociale rechtvaardigheid en economische ontwikkeling en voor waarden als gerechtigheid, vergeving, verzoening, mededogen en barmhartigheid. Maar hoe te komen van een negatieve naar een positieve vrede in een situatie waarin de bevolking vaak onnoemelijk heeft geleden, steden en dorpen verwoest zijn en gemeenschappen uit elkaar zijn gescheurd?

Gerechtigheid is hiervoor een sleutelbegrip. Gerechtigheid in verdelende zin waarbij middelen en mogelijkheden gelijk gedeeld worden door de gemeenschap, zodat een ieder gelijke kansen krijgt om zich te ontwikkelen. Gerechtigheid in herstellende zin

waarbij de daders het leed en de schade die de slachtoffers zijn aangedaan naar beste vermogen moeten herstellen maar waarbij zij ook de kans krijgen op terugkeer in de gemeenschap. En, waar mogelijk en nodig, gerechtigheid in vereffende zin waarbij schendingen hersteld worden door daders te straffen. In de fragiele situatie vlak na het zwijgen van de wapens is het echter vaak onvermijdelijk dat er naar nood- en interimoplossingen zoals het overgangsrecht (*transitional justice*) wordt gegrepen. Het is meestal niet mogelijk om op korte termijn de rechtsorde ten volle te herstellen. Om te voorkomen dat het geweld weer oplaait worden veelal concessies gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een amnestieregeling. Als daders aldus hun berechting ontlopen, kan dat echter op langere termijn de vrede weer bedreigen.

Om deze moeilijke vraagstukken en dilemma’s te bestuderen, heeft de ledenraad van Pax Christi een werkgroep ingesteld. Daar is dit visiedocument uit voortgekomen. Bij het lezen van dit document is het goed om in gedachten te houden dat de werkgroep zich heeft beperkt tot situaties waarin de oorlog nog gaande is of de vrede nog zeer fragiel is. In situaties waarin al een meer duurzame vrede tot stand is gebracht, zullen andere vraagstukken spelen en zullen andere afwegingen gemaakt kunnen en moeten worden. Dit document richt zich in het bijzonder op de vraagstukken en dilemma’s waarmee vredesonderhandelingen zijn omgeven. Naast een verkenning van de heersende praktijk bij de werkorganisatie IKV Pax Christi (hoofdstuk 2) is gekeken naar de ethische, rechtsfilosofische en rechtssociologische aspecten evenals het internationaal recht (hoofdstuk 3-5). De verkenning wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6). Deze hebben echter geen definitief karakter, want zoals vaak het geval is roepen antwoorden en nieuwe inzichten op hun beurt weer veel vragen op. Dit visiedocument moet daarom vooral gezien worden als een aanzet tot nadere doordenking en dialoog over deze moeilijke vraagstukken. De ledenraad verwelkomt dan ook van harte commentaar, inhoudelijke bijdragen en suggesties tot verbetering.

⁴ Zie voor een reflectie op de geschiedenis van het begrip vrede Howard, M., *The invention of Peace & the reinvention of War*, Londen, 2000. De begrippen ‘negatieve vrede’ en ‘positieve vrede’ zijn afkomstig van John Galtung, een van de grondleggers van conflictstudies als wetenschappelijke discipline.

2. Vredesbesprekingen in de praktijk

Algemene trends

Er zijn grofweg drie manieren waarop gewelddadige conflicten kunnen eindigen:

1. Een van de partijen boekt een beslissende militaire overwinning.
2. De partijen staken de vijandigheden en sluiten een vredesovereenkomst.
3. Er ontstaat een patstelling. Dat wil zeggen dat het geweld grotendeels stopt zonder dat de oorlog is beëindigd. Een dergelijk 'bevroren conflict' kan in principe jaren duren maar ieder moment weer oplaaien tenzij de partijen besluiten om alsnog over vrede te onderhandelen. Het conflict kan echter ook na verloop van tijd uitdoven.

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw eindigde bijna de helft van de conflicten door een militaire

overwinning. Dit veranderde in de jaren negentig. In deze periode nam het aantal conflicten sterk toe maar slechts één op de vijf conflicten eindigde in een militaire overwinning. Bijna dubbel zoveel conflicten werden aan de onderhandelingstafel en niet op het slagveld beslecht. Het aantal vredesovereenkomsten nam ook absoluut⁵ toe: er werden driemaal zoveel overeenkomsten gesloten als in willekeurig welk decennium vóór 1990.

Het lijkt erop dat deze trend zich in het nieuwe millennium doorzet. In de periode 2000 – 2005 zijn er vier keer zoveel conflicten door een overeenkomst als door een militaire overwinning beëindigd.

En in 58% van de nu lopende gewapende conflicten zoeken onderhandelaars naar een politieke in plaats van een militaire oplossing.⁶

Years	VICTORIES			NEGOTIATED SETTLEMENTS			OTHER			TOTAL TERMINATIONS		
	Total No.	No. Restarted in under 5 Years	% Restarted in under 5 Years	Total No.	No. Restarted in under 5 Years	% Restarted in under 5 Years	Total No.	No. Restarted in under 5 Years	% Restarted in under 5 Years	Total No.	No. Restarted in under 5 Years	% Restarted in under 5 Years
1950-59	16	3	18.8	9	0	0.0	16	5	31.3	41	8	19.5
1960-69	23	2	8.7	11	1	9.1	16	3	18.8	50	6	12.0
1970-79	22	7	31.8	13	2	15.4	11	0	0.0	46	9	19.6
1980-89	20	3	15.0	8	1	12.5	26	15	57.7	54	19	35.2
1990-99	23	2	8.7	41	18	43.9	58	32	55.2	122	52	42.6
Total 1950-99	104	17	16.3	82	22	26.8	127	55	43.3	313	94	30.0
2000-05	5*	1	20.0	17*	2	11.8	21*	14	66.7	43*	17	39.5
Total 1950-2005	109	18	16.5	99	24	24.2	148	69	46.6	356	111	31.2

Data Source: UCDP/Human Security Report Project Dataset.

*Includes terminations for which it is too early to determine a failure rate over the five-year period.

Tabel 1 Aantal beëindigde gewapende conflicten ingedeeld volgens overwinning, onderhandelde overeenkomst en anders.⁷

⁵ Voorbeelden van conflicten die momenteel als 'bevroren' worden aangemerkt zijn de Koreaanse Oorlog, Westerse Sahara (Marokko – Polisario), Cyprus, en landen van de voormalige Sovjet-Unie: Transnistrië in Moldavië, Abchazië en Zuid-Ossetië in Georgië en Nagorno-Karabach (Azerbeidzjan - Armenië).

⁶ Centre for Humanitarian Dialogue, *Charting the roads to peace. Facts, figures and trends in conflict resolution*, 1 juni 2007, www.hdcentre.org.

⁷ Human Security Brief 2007, hoofdstuk 3, <http://www.humansecuritybrief.info/>.

De reden van de trendbreuk is nog niet met volledige zekerheid vast te stellen. De meeste hedendaagse conflicten zijn open etnische conflicten of civiele conflicten, waarbij controle over natuurlijke hulpbronnen en/of de staat een grote rol speelt. De landen waarin gewelddadige conflicten worden uitgevochten zijn voor het overgrote deel falende of fragiele staten.⁸

Enerzijds kan de daling van het aantal militaire overwinningen veroorzaakt worden door het onvermogen om in dit soort conflicten te winnen omdat geen van de conflictpartijen over voldoende goedgetrainde troepen, materieel en technologisch overwicht, strategisch inzicht of doorslaggevende inlichtingen beschikt. Anderzijds kunnen de cijfers er ook op wijzen dat de effectiviteit van vredesbemiddelaars en de bereidheid van conflictpartijen om te onderhandelen is toegenomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de meeste conflicten noch door een overwinning noch door vredesonderhandelingen worden beëindigd; ze doven geleidelijk uit wegens oorlogsmoeheid, om demografische redenen of omdat de sociaal-economische of politieke oorzaken zijn weggenomen of weggevallen. Vredesonderhandelingen zijn allesbehalve een wondermiddel: 50 tot 60% van de bemiddelingspogingen mislukken.⁹ Mislukking is hier echter gedefinieerd als het niet bereiken van een formeel vredesakkoord tussen strijdende partijen waarmee de gewapende strijd wordt beëindigd en waarin de partijen zich verplichten om gemaakte afspraken na te komen. De vraag is of het in alle gevallen terecht is dat de lat zo hoog wordt gelegd. Ook uit mislukte vredesbesprekingen kunnen goede dingen voortkomen, zoals het leggen van relaties, het openen van communicatiekanalen, het verkennen van de belangrijkste struikelblokken en het aftasten van mogelijke

compromissen en oplossingen. Deze elementen kunnen het fundament leggen voor latere succesvolle vredesbesprekingen. Als succes gedefinieerd wordt als vredesonderhandelingen vanaf een staakt-het-vuren tot een volledig vredesakkoord dan lijkt een *multi track*-benadering¹⁰ relatief succesvoller te zijn dan een *single track*-benadering die zich beperkt tot besprekingen tussen leiders van strijdende partijen.¹¹ Daarnaast kan worden opgemerkt dat de bestaande studies naar het succes van vredesonderhandelingen zich richten op het beëindigen van oorlogen die reeds begonnen waren. Over de resultaten van preventieve diplomatie gericht op het voorkomen van een gewelddadig conflict tussen twee partijen is nog weinig onderzoek gedaan.

Zelfs het beste vredesakkoord op papier geeft helaas niet de garantie dat ook de implementatie een succes zal zijn: 43% van de oorlogen laait binnen vijf jaar na het afsluiten van een vredesovereenkomst weer op. De cijfers laten echter ook zien dat van de oorlogen die eindigen zonder vredesakkoord zo'n 50% binnen vijf jaar oplaait.¹²

In de meeste conflicten treden de Verenigde Naties als bemiddelaar op, gevolgd door intergouvernementele, regionale organisaties als de Afrikaanse Unie, IGAD¹³ of de Europese Unie. Staten als de VS, Rusland, Noorwegen, Italië en Zwitserland zijn eveneens belangrijke bemiddelaars. In toenemende mate groeit echter de rol van *civil society*-organisaties¹⁴ bij conflictbemiddeling. Als gekeken wordt in hoeverre bemiddelaars succesvol zijn (waarbij succes is gedefinieerd als het minimaal bereiken van een staakt-het-vuren) dan valt op dat intergouvernementele, regionale organisaties verreweg het meest succes hebben, gevolgd door een gemengde categorie waarin verschillende actoren met elkaar samenwerken. Ook dit pleit voor een *multi-track*-benadering.

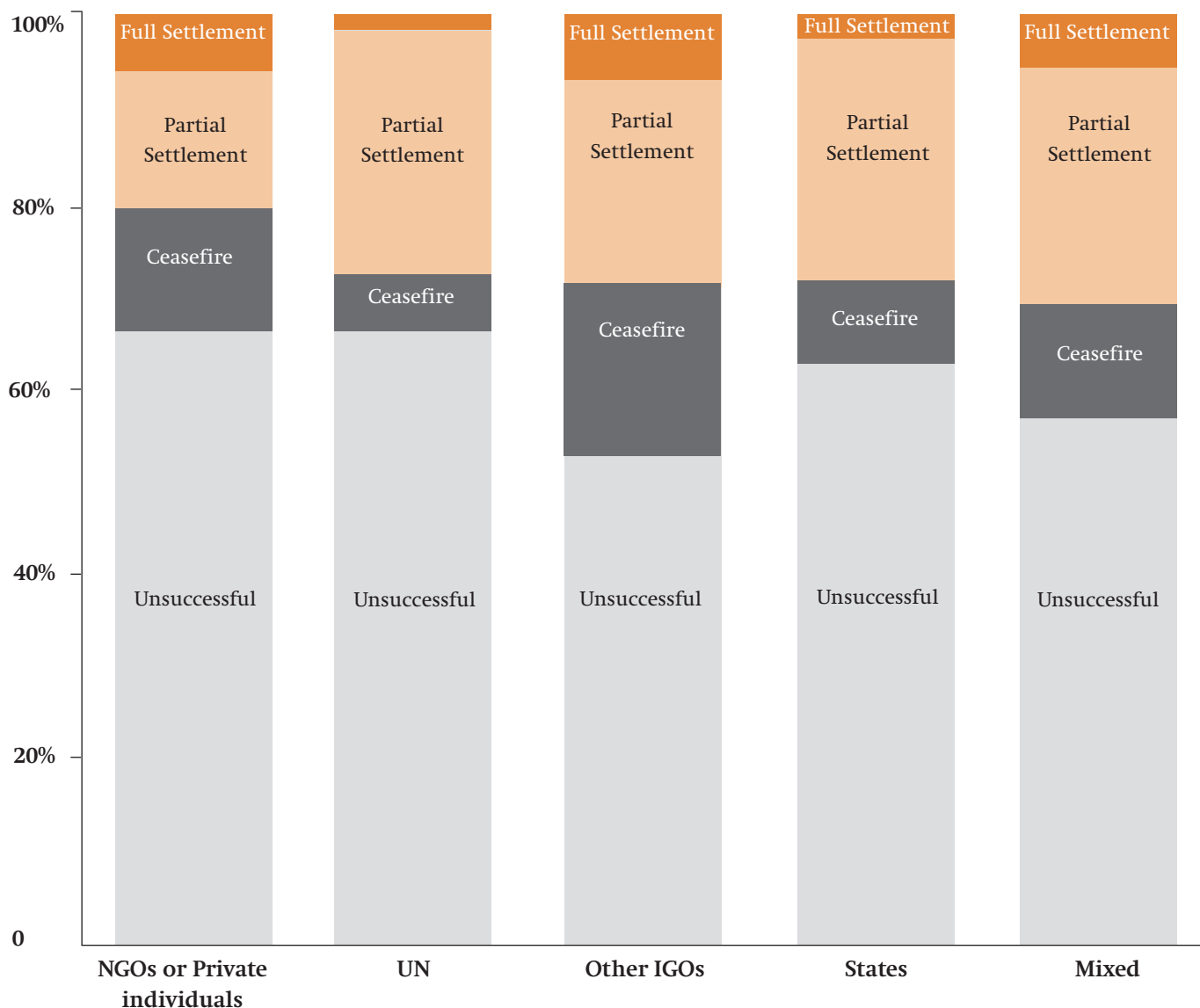
⁸ Pax Christi, *Veiligheid en ontwikkeling. De menselijke waardigheid als uitgangspunt*, maart 2007, blz. 24. Op het gebruik van het begrip 'falende staat' is overigens kritiek mogelijk. Een sluitende definitie is moeilijk te geven en volgens sommige auteurs is het begrip analytisch niet goed bruikbaar. In navolging van de AIV verstaan wij in dit document onder een falende staat een staat die niet bij machte is de veiligheid van zijn burgers te garanderen, de interne rechtsorde te handhaven, en openbare diensten te leveren. AIV/CAVV, *Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2004.

⁹ Centre for Humanitarian Dialogue, *Charting the roads to peace. Facts, figures and trends in conflict resolution*, 1 juni 2007, www.hdcentre.org.

¹⁰ Multi-track-diplomatie (veelsporendiplomatie) houdt in dat er diplomatieke inspanningen worden gepleegd ten behoeve van conflictoplossing op verschillende niveaus:

- politiek, institutioneel en maatschappelijk
- lokaal, nationaal en internationaal

- door personen, bedrijven, organisaties en overheden. Veel gebruikt is de indeling van L. Diamond en J. McDonald die acht sporen onderscheiden. De verschillende tracks dragen allemaal bij aan conflictoplossing, zijn interactief en complementair. Zie ook het Institute for Multi-Track Diplomacy op <http://imtd.org/cgi-bin/imtd.cgi>.



Data: International Conflict Management Database.

Tabel 2 Uitkomsten vredesonderhandeling per type onderhandelaar¹⁵

¹¹ Centre for Humanitarian Dialogue, *Charting the roads to peace. Facts, figures and trends in conflict resolution*, 1 juni 2007, www.hdcentre.org. Het betreft hier de jaren '90. Voor 2000-2010 is nog geen duidelijke trend zichtbaar.

¹² Idem

¹³ Intergovernmental Authority on Development. Organisatie van zes landen in de Hoorn van Afrika: Djibouti, Ethiopië, Kenia, Somalië, Soedan and Oeganda.

¹⁴ We houden hier de definitie van civil society-organisatie aan die de Wereldbank hanteert: 'CSO's are the wide array of non-governmental and not-for-profit organizations that have a presence in public life, expressing the interests and values of their members or others, based on ethical, cultural, political, scientific, religious or philanthropic considerations. Civil Society Organizations (CSOs) therefore refer to a wide array of organizations: community groups, non-governmental organizations (NGOs), labor unions, indigenous groups, charitable organizations, faith-based organizations, professional associations, and foundations.' <http://web.worldbank.org/>. → Defining Civil Society

¹⁵ Centre for Humanitarian Dialogue, *Charting the roads to peace. Facts, figures and trends in conflict resolution*, 1 juni 2007, www.hdcentre.org. Deze cijfers gaan over de jaren 1945 - 1995.' IGO's' staat voor 'Intergouvernemental Organisations'.

De meerwaarde van de diplomatieke rol van civil society

De toenemende rol van *civil society*-organisaties lijkt het rechtstreekse gevolg te zijn van de complexe aard van de huidige conflicten, die zich in meerderheid afspelen in de context van fragiele of falende staten. In deze context heeft de staat het monopolie op geweld verloren, heeft de staat niet het vermogen om de bevolking tegen strijdende groepen te beschermen of is de staat één van de conflictpartijen. Vaak zijn er meervoudige en complexe oorzaken die elkaar onderling versterken en tegelijkertijd politiek, economisch, etnisch, religieus en/of ideologisch van karakter kunnen zijn. De conflicten duren meestal lang, perioden van intens geweld worden afgewisseld met perioden van relatieve rust. Burgers zijn vaak het expliciete doelwit en onder hen vallen de meeste slachtoffers. Naast moord en doodslag zijn de burgers het doelwit van verkrachting, verdrijving en uithongering. In veel conflictlanden heeft de staat geen legitimiteit ten opzichte van de gemeenschap(pen). De traditionele elite is vaak gedood, gevlucht of heeft zijn gezag verloren doordat men collaboreert met krijgsheren of guerrillaleiders die de dienst uitmaken. Het feit dat leiders van strijdende groepen (vaak een mix van al dan niet geronselde strijders, paramilitairen, huurlingen en criminelen) zich meestal ophouden in moeilijk toegankelijke gebieden vereist bovendien de beschikking over een goed lokaal netwerk en tussenpersonen. Bovendien blijven zowel de strijders als de slachtoffers niet binnen de grenzen van één land en is het conflict vaak grensoverschrijdend. Binnen deze context is het moeilijk opereren voor officiële diplomaten.

Niet alleen kunnen officiële diplomaten in deze context niet effectief opereren, vaak is het zelfs bezwaarlijk. In de eerste plaats moeten zij rekening houden met het soevereiniteitsbeginsel waardoor de uitdrukkelijke toestemming en medewerking van de regering van het betrokken land is vereist. Als de regering van een conflictland dit niet toestaat, is het niet mogelijk om zelfs maar oriënterende gesprekken aan te gaan met de leiders van strijdende partijen. Daarnaast bestaat de

vrees dat het aangaan van een dialoog een strijdende partij legitimiteit verleent. Dit is bezwaarlijk als een strijdende partij min of meer openlijk crimineel is of binnen de internationale gemeenschap de status van paria heeft. Dat geldt in het bijzonder als leiders van een strijdende partij zijn aangeklaagd bij het Internationale Strafhof in Den Haag of een ander internationaal tribunaal wegens oorlogsmisdaden of grootschalige schending van mensenrechten. Zelfs de *Good Offices* van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties heeft niet altijd de mogelijkheid om met de leiders te praten. Het UN Charter verleent de Secretaris-Generaal namelijk geen bevoegdheid om zonder mandaat te bemiddelen bij een conflict¹⁶; er is alleen een in de praktijk en uit nood geboren ruimte die de Secretaris-generaal een rol heeft gegeven en die derhalve bij bepaalde controversiële conflicten zijn beperkingen kent.¹⁷

In samenwerking met partners, vaak *community based* en kerkelijke organisaties, is een *civil society*-organisatie als Pax Christi, via de werkorganisatie IKV Pax Christi¹⁸, geregeld één van de weinige organisaties die onder deze omstandigheden nog kan functioneren. Door de diepe wortels in de gemeenschappen waarin zij werkt, heeft zij in vergelijking met andere boven-nationale organisaties een goed inzicht in de complexe realiteit aan de grond. Bovendien geniet zij door haar waardenoriëntatie het respect en daarmee het vertrouwen van de burgers.¹⁹ Voor de betrokken burgers en *community based*-organisaties is het vaak onmogelijk, en zelfs levensgevaarlijk, om contacten met 'de vijand' te leggen. IKV Pax Christi, als internationale organisatie, kan dit vaak wel doen. Zij heeft deskundigheid en ervaring in huis, kan veelal beschikken over lokale expertise en heeft soms eigen ingangen tot lokale, nationale en regionale politieke machthebbers, overheden van derde staten, de internationale gemeenschap en de media. De band met lokale gemeenschappen biedt daarnaast een belangrijke meerwaarde. *Multi-track*-vredesprocessen, die de steun van lokale gemeenschappen genieten, zijn immers succesvoller en op de langere termijn duurzamer dan *single-track*-vredesprocessen. Wanneer de samenleving

¹⁶ Franck, Th.M., *The good offices function of the UN Secretary General*, In: A. Roberts and B. Kingsbury (eds.), United Nations, *Divided world: the UN's roles in international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

¹⁷ Zie als voorbeeld Alvaro de Soto, *End of Mission Report*, mei 2007, in het bijzonder de punten 4 en 96 over het onvermogen van de VN om met alle partijen in het Midden-Oostenconflict te praten, in het bijzonder met Hamas en Syrië. Het report is te downloaden via www.guardian.co.uk/world/2007/jun/13/usa.israel.

¹⁸ IKV Pax Christi is het samenwerkingsverband tussen het Interkerkelijk Vredesberaad en Pax Christi Nederland. De werkorganisatie voert in hun opdracht vredesprogramma's uit in conflictgebieden.

¹⁹ Zie voor een analyse van sterke en zwakke punten op het gebied van conflictoplossing onder meer Natsios, A.S., *An NGO Perspective in Peacemaking in International Conflict. Methods and techniques*, Washington, 2003.

betrokken is bij de oorzaken van conflict is het van belang ook de samenleving te betrekken bij het realiseren van duurzame vrede. Essentieel is daarbij dat lokale vredesinitiatieven worden ondersteund en dat de stemmen van de betrokken bevolking op alle niveaus (lokaal, nationaal, regionaal en internationaal) worden gehoord. De weg naar duurzame vrede vraagt een lange adem en inzet op alle politieke en maatschappelijke terreinen, waarbij ook aandacht voor de economische dimensie onontbeerlijk is.

Afstemming tussen de verschillende actoren in het conflictgebied is noodzakelijk. Conflicten, zeker als deze veelvuldig de aandacht hebben van de media, kunnen een hele cluster van organisaties aantrekken. Sommigen zijn professioneel en getraind in conflictoplossing. Anderen zijn dit niet. Het risico bestaat dat zij elkaar gaan beconcurreren en/of op verschillende terreinen, bij verschillende betrokkenen in hetzelfde conflict tegenstrijdige interventies plegen. Dit ondermijnt de effectiviteit en de kwaliteit. Er is ook een risico dat zij tegen elkaar worden uitgespeeld door de strijdende partijen. Zelfs kan het voorkomen dat afgezanten van strijdende partijen gaan 'shoppen' om te kijken wie de aantrekkelijkste dagvergoeding biedt of de gerieflijkste omgeving voor de vredesbesprekingen. Het is van belang dat officiële diplomaten en onofficiële bemiddelaars zich hiervan goed bewust zijn en samen een strategie ontwikkelen om dit te voorkomen. Een internationaal gedragen ethische gedragscode voor deze vorm van vredesbemiddeling zal hierbij van groot belang zijn.

Facilitatie en mediatie²⁰

IKV Pax Christi vervult een aantal rollen als het gaat om conflictoplossing en vredesopbouw. Dit visiedocument gaat vooral over de rol van mediator en facilitator bij vredesbesprekingen. Facilitatie houdt verschillende activiteiten in die noodzakelijk zijn om vredesbesprekingen mogelijk te maken: het leggen van de initiële bilaterale contacten met de leiders van de strijdende partijen om de wil tot het starten van vredesbesprekingen te toetsen, het overdragen van boodschappen over mogelijke besprekingen van de ene naar de andere partij en *back channel*-communicatie ten behoeve van het oplossen van knelpunten waar partijen in formele besprekingen niet uit kunnen komen. Ook het bieden van logistieke hulp, het lobbyen voor steun voor de besprekingen bij de betrokken bevolkingsgroepen, staten en internationale gemeenschap horen hierbij evenals het zorgen voor voldoende

kennis en capaciteit bij onderhandelingsdelegaties zodat de besprekingen eerlijk kunnen verlopen. Mediatie definiëren we hier als een politiek proces waarbij strijdende partijen gezamenlijk een derde partij hebben aangewezen die hen zal helpen om door middel van besprekingen een overeenkomst te bereiken die het gewapende conflict moet beëindigen en duurzame vrede moet bewerkstelligen.

IKV Pax Christi is op verschillende manieren bij vredesbesprekingen betrokken:

- Op direct verzoek van partners: kerkelijke en *community based*-organisaties of non-gouvernementele organisaties, onder meer:
 - Het verzoek van onder meer de Ugandan Catholic Episcopal Conference, het Equatoria Civic Fund en Dr. Oniek om de mogelijkheden te onderzoeken voor vredesbesprekingen tussen de Lords' Resistance Army en de regering van Oeganda in 1997 en 1998;
 - De deelname in de Zuid-Soedanese Zuid-Zuid-dialogo op verzoek van de Sudan Catholic Bishops' Conference Justice and Peace vanaf 2005 tot en met heden;
 - Het faciliteren van verzoeningsbijeenkomsten tussen de Lulubo in 2005 en de Lokaya in Greater Equatoria, Soedan in 2008;
 - Het verzoek van Veterinaires Sans Frontieres Germany om te bemiddelen in de staat Warrap, Soedan, in 2008;
- Op verzoek van een of meerdere strijdende partijen, onder meer:
 - de Corriente de Renovación Socialista (CRS, één van de guerillalegers in Colombia) in 1994 om een rol te spelen in de besprekingen met de Colombiaanse regering;
 - het verzoek van de Lords' Resistance Army en de Oegandese regering in 2005 om bemiddeling te hervatten;
 - de radicale diasporavleugel van de Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC) in 2006 om een rol te spelen in de bemiddeling tussen de MFDC en de Senegalese regering om de oorlog, die al meer dan twintig jaar duurde, te beëindigen;
 - een verzoek van Rwandese gewapende groepen in DR Congo ten behoeve van de voorbereiding van besprekingen met de regeringen in DR Congo en Rwanda in 2007;
 - het verzoek van de Ejército de Liberación Nacional (ELN) ten behoeve van besprekingen met de Colombiaanse regering en het realiseren van een

²⁰ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van G. Junne, S. Simonse en W. Verkoren, *NGO involvement in the Juba peace talks. The role and dilemmas of IKV Pax Christi*, bijdrage aan de conferentie Les conflits armés en Afrique. Approches locales, contexte global, georganiseerd door het Centre d'étude d'Afrique noire/ Institut d'études politiques, Bordeaux, 9-11 oktober 2008.

humanitair gebaar door de ELN bestaande uit het vrijlaten van gegijzelden in 2007;

- het verzoek van vertegenwoordigers van Didinga- en Toposa-gemeenschappen (maar ook van de gouvernementele vredescommissie) in Soedan in 2008 ten behoeve van onderlinge verzoening na het Lauro-bloedbad;
- Op verzoek van (inter)gouvernementele organisaties, onder meer:
 - het verzoek in 2007 van MONUC om besprekingen te faciliteren tussen ADF-Nalu (een Oegandees rebellenleger dat zich in DR Congo bevindt) en de Oegandese regering.

Om het vertrouwen van conflictpartijen te winnen en te behouden is het van groot belang dat de bemiddelaars²¹ niet openlijk partij kiezen voor de ene of de andere conflictpartij en zich voortdurend blijven afvragen of een bepaalde actie wel of niet in het belang van het vredesproces is. Dit wil niet zeggen dat Pax Christi, dan wel de werkorganisatie IKV Pax Christi, zonder meer onpartijdig is. Het bewaken van de belangen van burgers in het algemeen en slachtoffers in het bijzonder staat voorop. IKV Pax Christi heeft al doende vastgesteld dat in alle fasen van het vredesproces, van onderhandelingen en vredesakkoord tot implementatie en wederopbouw, de volgende beginselen als richtsnoer moeten worden gehanteerd:

- De oorzaken, de *root causes*, en de bredere effecten van de oorlog (vaak in naburige landen) moeten worden geadresseerd.
- De voorzieningen moet zodanig zijn dat de burgers weer veilig zijn, vluchtelingen naar huis kunnen terugkeren en dat de sociaal-economische wederopbouw kan worden gestart.
- Het leed van de slachtoffers en/of hun nabestaanden en het onrecht dat hen is aangedaan, moet door de daders worden erkend. De slachtoffers moeten medische en psychische hulp krijgen en worden gecompenseerd.
- Er moet alles in het werk worden gesteld opdat burgers en de gemeenschappen weer vreedzaam met en naast elkaar kunnen leven. Dit wil zeggen dat er sociale integratie van en, zo mogelijk, verzoening tussen slachtoffers en daders moet plaatsvinden, zowel tussen groepen als tussen personen.

Hieraan zouden nog twee beginselen kunnen worden toegevoegd:

- In alle fasen van het vredesproces, en zeker ook in de onderhandelingen over een vredesakkoord, moet aandacht worden besteed aan meisjes en vrouwen, die vaak slachtoffer zijn van seksueel geweld. Als slachtoffers van verkrachting en als gedwongen kindsoldaten, hulpjes of 'bruidjes' van strijders kunnen zij veelal niet terugkeren in hun eigen familie of gemeenschap. Daarbij zijn het vaak vrouwen die de dragers zijn van de eerste vredesinitiatieven. Hun stem moet in het gehele proces gehoord blijven worden.²²
- Als er over slachtoffers gesproken wordt, gaat het vrijwel altijd over hen die nog in leven zijn. De slachtoffers die zijn gedood of overleden mogen echter niet vergeten worden. Overigens hechten ook nabestaanden hier vaak grote waarde aan.

Tijdens het onderhandelingsproces zal rekening moeten worden gehouden met de voorwaarden voor een vruchtbaar verloop:

- De burgers en de gemeenschappen in het conflictgebied moeten bij het vredesproces worden betrokken. Culturele en religieuze leiders vervullen een sleutelrol als het gaat om het verkrijgen van draagvlak bij de burgerbevolking voor het vredesakkoord, voor de implementatie van de afspraken uit het vredesakkoord, de wederopbouw en de verzoening tussen de verschillende bevolkingsgroepen.
- Fragiele staten zijn sterk afhankelijk van bemiddeling, niet alleen voor conflictoplossing maar ook om de staat *an sich* bijeen te houden. De staat kan in het algemeen een gemeenschap er niet van weerhouden als deze besluit om geweld te gebruiken bij het bereiken of verdedigen van eigen belangen. Bovendien is de staat geregeld partijdig of wordt op z'n minst niet gezien als een geloofwaardige, onpartijdige bemiddelaar in een conflict. Naast het bereiken van vrede is het versterken van de fragiele staat een belangrijke doelstelling. Het vredesproces moet er dus op gericht zijn dat de legitimiteit van de staat wordt bevorderd door het betrekken van statelijke actoren bij het vredesproces.

In haar rol als facilitator en mediator moet IKV Pax Christi met een aantal risicofactoren rekening houden:

- IKV Pax Christi werkt op basis van haar vredesmissie en centrale waarden gebaseerd op de menselijke waardigheid en het algemeen welzijn, dat wil zeggen

²¹ De term bemiddelaar wordt hier gebruikt in beide betekenissen: zowel *mediator als facilitator*.

²² Agnes van Ardenne wees ons in haar commentaar op een eerdere versie van dit visiedocument op de rol van meisjes en vrouwen binnen de toch al complexe dader/slachtofferproblematiek. Meisjes hebben in verschillende culturen per definitie een lage status. Als zij dan én slachtoffer van seksueel en ander geweld zijn, én als kindsoldaat en/of bruid van daders hebben gediend dan is hun lot zeer schrijnend. Het is noodzakelijk dat er binnen het vredesproces extra aandacht is voor specifieke beschermings- en opvangmaatregelen.

de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het creëren van een humane samenleving, waar iedereen de eigen onvervangbare persoonlijke verantwoordelijkheid inbrengt en zich medeverantwoordelijk weet voor anderen en voor heel de samenleving. Onherroepelijk speelt echter binnen vredesonderhandelingen machtspolitiek een rol. Als een regering één van de conflictpartijen is, dan zal de regering proberen de uitkomst te beïnvloeden door het verlenen van gunsten enerzijds en het uiten van dreigementen anderzijds. De delegaties van niet-statelijke strijdende partijen zullen op hun beurt proberen om de goede bedoelingen van de bemiddelaar te misbruiken of proberen om het verlangen en de noodzaak om de besprekingen tot een succesvol einde te brengen als chantagemiddel te gebruiken. Dit betekent dat IKV Pax Christi zeer alert moet zijn om te voorkomen dat haar waarden worden gecompromitteerd.

- Onderhandelingsdelegaties van rebellen- en guerrillalegers vragen geregeld om financiën om hun onkosten te betalen, zoals hotelrekeningen of communicatiemiddelen die nodig zijn om in contact te blijven met hun leiders. Dit betekent echter ook dat delegatieleden er belang bij kunnen hebben dat de onderhandelingen zo lang mogelijk duren. Er is een dun lijntje tussen het geven van een te lage vergoeding waardoor de vredesbesprekingen in gevaar kunnen komen en een te hoge vergoeding die het langer laten duren van de vredesbespreking interessant maakt als bron van inkomsten. Het voorzien in de dagelijkse onderhouds- en communicatiekosten van een delegatie rebellen- of guerrillagroep die oorlogsmisdaden op het geweten heeft kan kritiek oproepen vanuit de internationale gemeenschap en leiden tot reputatieschade, ook als er zorgvuldige afwegingen zijn gemaakt.
- Voor het proces is het van belang dat zorgvuldig met informatie en communicatie wordt omgegaan zowel intern in de richting van de betrokken conflictpartijen en hun delegaties als extern richting eigen partners, de internationale gemeenschap, de pers en het bredere publiek. De noodzaak van zowel vertrouwelijkheid als transparantie vereist keer op keer een zeer zorgvuldige afweging. Vertrouwelijkheid staat transparantie niet per definitie in de weg. IKV Pax Christi heeft in elk geval de verplichting om achteraf volledig verantwoording af te leggen aan de

opdrachtgevers IKV en Pax Christi, partners, leden en donateurs en bredere maatschappelijke achterban.

Samenwerking tussen bemiddelaars, staten en de internationale gemeenschap

Het gegeven dat IKV Pax Christi in een aantal gevallen beter dan officiële diplomaten de bemiddelende rol kan vervullen, wil niet zeggen dat zij het zonder de steun van staten of de internationale gemeenschap kan stellen. In de eerste plaats komt het voor dat een staat of intergouvernementele organisatie achter de schermen steun verleent aan de initiatieven van *civil society*-organisaties op het gebied van vredesbesprekingen. Juist het feit dat de officiële diplomatie iedere betrokkenheid bij gesprekken met de leiders van strijdende partijen plausibel kan ontkennen (*plausible deniability*), geeft de bemiddeling door *civil society*-organisaties (die immers als niet-statelijke partij niet gebonden zijn aan het Verdrag van Rome of VN-resoluties) meerwaarde.

In de tweede plaats zal IKV Pax Christi de steun van staten of de internationale gemeenschap bewust opzoeken. Hier zijn goede redenen voor:

- Geloofwaardige veiligheidsgaranties voor de onderhandelingsdelegaties van strijdende partijen, afgegeven door de regering van het land waarin de besprekingen plaatsvinden, zijn een absolute voorwaarde om de vredesbesprekingen überhaupt te kunnen starten.
- Expliciete politieke steun, vooral van de internationale gemeenschap, kan een belangrijke stimulans zijn voor de strijdende partijen om besprekingen aan te gaan dan wel om de vredesbesprekingen op de rails te houden.
- Een staakt-het-vuren of een wapenstilstand is een noodzakelijke stap. De karakteristiek van deze overeenkomsten is echter dat deze zeer fragiel zijn. Het nakomen van het staakt-het-vuren of de wapenstilstand moet dus gemonitord worden door een partij die beschikt over onafhankelijke inlichtingen (*intelligence*) en militaire capaciteit. Het is mogelijk dat voorafgaand aan het tekenen van een formeel staakt-het-vuren of een wapenstilstand afspraken worden gemaakt over collectieve demobilisatie, ontwapening en reïntegratie met het doel om uiteindelijk tot een ondertekend akkoord te komen. Ook dan is steun van de internationale gemeenschap noodzakelijk.²³

²³ Dit is bijvoorbeeld in Colombia het geval, waar geen wapenstilstand of nationaal vredesakkoord is bereikt en de guerrillabewegingen FARC en ELN nog altijd in conflict zijn met de staat. Wel zijn er in het kader van het vredesproces in 2003 - 2007 ca. 40.000 paramilitairen ontwapend. Zie ook Pax Christi, *Een nieuw begin, een open einde. De reïntegratie van gedemobiliseerde strijders in Colombia*, november 2006, www.ikvpaxchristi.nl. Het doorgaan van ontvoeringen door de FARC als de ELN is echter een belangrijk obstakel voor vrede.

- Garanties voor de implementatie van een akkoord, speciaal die met betrekking tot de veiligheid en de verplichtingen die zijn aangegaan door niet-statelijke actoren, moeten om geloofwaardig te zijn onderschreven worden door statelijke partijen, en bij voorkeur ook door de internationale gemeenschap. Het kan noodzakelijk zijn om deze met inzet van militaire middelen af te dwingen.
- Staten en de internationale gemeenschap zijn nodig om, na sluiten van een akkoord, de fragiele vrede te consolideren door het verlenen van hulp bij wederopbouw. *Civil society*-organisaties en ontwikkelingsorganisaties spelen hierin ook een belangrijke rol, bijvoorbeeld met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers, de demobilisatie en reïntegratie van voormalige strijders en de repatriëring van vluchtelingen
- Pax Christi, dan wel de werkorganisatie IKV Pax Christi, heeft beperkte financiële middelen. De soms hoge kosten van het faciliteren van de onderhandelingen en de lange periode die het vaak betreft, kunnen niet of slechts met grote moeite gedragen worden. Het verloop van vredesbesprekingen kan zeer onvoorspelbaar zijn, waardoor er niet alleen sprake is van een politiek maar ook van een regelrecht financieel avontuur. Financiële rugsteun door een niet bij het conflict betrokken staat is dan zeer welkom.

Een goede en complementaire samenwerking met de officiële diplomatie is noodzakelijk. Internationaal wordt de rol die *civil society*-organisaties kunnen spelen in toenemende mate onderkend en onderschreven. Zo pleit de Wereldbank uitdrukkelijk voor steun aan *civil society*-organisaties die zich bezighouden met conflictoplossing, ook waar het gaat om diplomatieke bemiddeling en/of het faciliteren van vredesprocessen, en vermeldt als een van de voorbeelden de rol van Pax Christi bij de Oegandese vredesbesprekingen.²⁴

Binnen de Nederlandse diplomatie is samenwerking tussen de officiële en onofficiële diplomatie echter nog goeddeels onontgonnen terrein. Zo heeft het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken weliswaar een grotere aandacht voor samenwerking met *civil society*-organisaties gekregen, maar de mate waarin er reële samenwerking en onderlinge afstemming is en relevante informatie wordt gedeeld,

is sterk afhankelijk van conflict tot conflict en van ambassade tot ambassade. IKV Pax Christi op haar beurt heeft de plicht om zich vertrouwd te maken met de diplomatieke protocollen en mogelijke gevoeligheden. Voorkomen moet worden dat onbedoeld hoopvolle vredesinitiatieven of goede diplomatieke relaties van ambassades met het gastland worden verstoord.

Het dilemma van de legitimiteit

Hoewel niet-statelijke strijdende groepen, vanwege de legitimiteit die het hen kan verlenen, een voorkeur kunnen hebben voor officiële diplomaten, hebben zij regelmatig geen andere mogelijkheid dan *civil society*-organisaties te verzoeken om als bemiddelaar op te treden. Maar dit hoeft niet de enige reden te zijn. In conflicten tussen partijen die om staatsmacht rivaliseren, is een andere staat een minder geloofwaardige bemiddelaar dan een civiele actor. IKV Pax Christi aspireert geen staatsmacht, is politiek onafhankelijk, op waarden georiënteerd en heeft geen machtsmiddelen om een eigen politieke agenda op te leggen. Om te kunnen bemiddelen tussen een staat en een strijdende partij die tegen die staat in opstand is, zal de bemiddelende staat een vriendschappelijke relatie moeten hebben met de staatspartij in conflict. Dit kan een groot obstakel vormen omdat de niet-statelijke conflictpartij de bemiddelende staat bij het minste en geringste zal verdenken van partijdigheid. Daarnaast speelt natuurlijk wantrouwen tegen statelijke partijen een grote rol en de angst voor een valstrik, een onverhoedse aanval, arrestatie en berechting.

Ook voor IKV Pax Christi is de legitimiteit die vredesonderhandelingen de strijdende partij kunnen geven een dilemma. Voorkomen moet worden dat de besprekingen cynisch worden uitgebuit. In de eerste plaats publicitair, hoewel nooit geheel kan worden voorkomen dat onderhandelingsdelegaties de pers gebruiken voor propagandadoeleinden, vooral als deze veel belangstelling heeft. In de tweede plaats militair, ten behoeve van het verzamelen van inlichtingen of het weer op krachten brengen van het leger of de militie. Tegelijkertijd is het van wezenlijk belang dat de oorzaken van het conflict bij de wortel worden aangepakt, wil het vredesakkoord duurzaam zijn. Dit betekent echter dat bijgedragen wordt aan de politieke

²⁴ World Bank, *Civil Society and Peacebuilding. Potential, limitations and Critical Factors*, 20 december 2007, blz. 17.

agenda, en daarmee aan de “legitimering” van de strijdende partij die voor de besprekingen mogelijk ontbrak.²⁵

Het dilemma vrede eerst, gerechtigheid later

Initiatieven om te komen tot vredesonderhandelingen kunnen zeer controversieel zijn. Het kan het doorbreken van een taboe betekenen of het overtreden van een wet. Maar al is de emotionele weerzin om te praten met oorlogsmisdadigers of met politieke paria’s met verwerpelijke ideologieën nog zo groot, in de praktijk is het vaak onvermijdelijk. Onderhandelingen met hen zijn veelal noodzakelijk om het geweld en het menselijke lijden op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. Als echter hun beloning voor het zetten van een handtekening onder een vredesakkoord eruit bestaat dat zij jarenlang in de gevangenis moeten zitten, dan zullen zij daar niet toe bereid zijn. In de praktijk blijken de leiders en de volgers vaak alleen bereid om de strijd te staken en te demobiliseren als hun een amnestieregeling geboden wordt.

De druk vanuit onder andere mensenrechtenorganisaties om niet te onderhandelen met oorlogsmisdadigers of mensenrechtenschenders is groot. Hun rapporten, waarin moorden, verkrachtingen, martelingen en andere misdaden consciëntieus zijn gedocumenteerd, laten geen andere conclusie open dan dat het onbestraft laten van oorlogsmisdaden moreel verwerpelijk is. Dit geldt in het bijzonder wanneer leiders van strijdende groepen zijn aangeklaagd bij het Internationale Strafhof in Den Haag of andere internationale tribunalen.

Het Strafhof heeft niet alleen het doel om brute misdaden te vervolgen maar ook om mogelijke toekomstige misdadigers af te schrikken. De vrees bestaat dat het onderhandelen met aangeklaagde rebellen- of regeringsleiders de effectiviteit en legitimiteit van het Strafhof zal ondermijnen. Daarnaast waarschuwen zowel mensenrechtenorganisaties als het Strafhof dat zonder berechting geen duurzame vrede mogelijk is. Door te wachten met ‘recht doen’ kan onbedoeld de basis voor nieuwe gewelddadigheden worden gelegd. De beëindiging van een gewelddadig conflict leidt zeker niet

automatisch tot gerechtigheid of het centraal stellen van menselijke waardigheid. Juist het ontbreken van gerechtigheid kan op den duur het conflict weer doen oplaaien. Deze kritiek op het aangaan van onderhandelingen met oorlogsmisdadigers en mensenrechtenschenders moet serieus worden genomen.²⁶ Wat in elk geval vermeden moet worden is dat oorlogsmisdadigers die hun straf ontlopen opnieuw bijdragen aan het oplaaien van het conflict.

Dode en overlevende slachtoffers

Als er over slachtoffers gesproken wordt, gaat het vrijwel altijd over hen die nog in leven zijn.

Paradoxaal genoeg lijkt deze neiging extra sterk aanwezig in de overgangssituaties waarop dit visiedocument zich concentreert: situaties waarin nog geen sprake is van duurzame vrede. Alle aandacht is dan gericht op de overlevende slachtoffers. Transitional-justice-maatregelen die bijvoorbeeld op compensatie van slachtoffers of op verzoening tussen slachtoffers en daders zijn gericht, richten zich op de slachtoffers die het er levend hebben afgebracht, niet op de dode slachtoffers. Als wordt gesteld dat onderhandelingen met (of een amnestieregeling voor) mensenrechtenschenders kunnen bijdragen tot verbetering van de situatie voor velen, gaat het over overlevenden en potentiële nieuwe slachtoffers.

Aan de dode slachtoffers wordt door onderhandelingen (laat staan door een amnestieregeling) geen recht gedaan.

Anderzijds kan er een situatie ontstaan waarin er een keuze moet worden gemaakt voor het minste kwaad, dat wil zeggen dat er voorrang gegeven wordt aan beëindiging van het geweld, voorkoming van nieuwe slachtoffers en verbetering van leven van velen boven berechting van oorlogsmisdadigers en mensenrechtenschenders. In een aantal gevallen heeft IKV Pax Christi daarom toch deelgenomen – in de rol van mediator of facilitator – aan vredesbesprekingen waarin

²⁵ Tijdens de Juba Peace Talks heeft Pax Christi op verzoek van representanten van de bevolking het agendapunt *Addressing the root causes of the conflict* expliciet ingebracht. Dit gaf de Lords' Resistance Army (LRA) de kans om een politieke agenda en daarmee legitimiteit te claimen die de LRA zeker niet verdiende. Tegelijkertijd was dit onvermijdelijk want alleen zo konden de wortels van het conflict aangepakt worden. Zie Junne, G., Simonse, S. en Verkoren, W., *NGO involvement in the Juba peace talks. The role and dilemmas of IKV Pax Christi*.

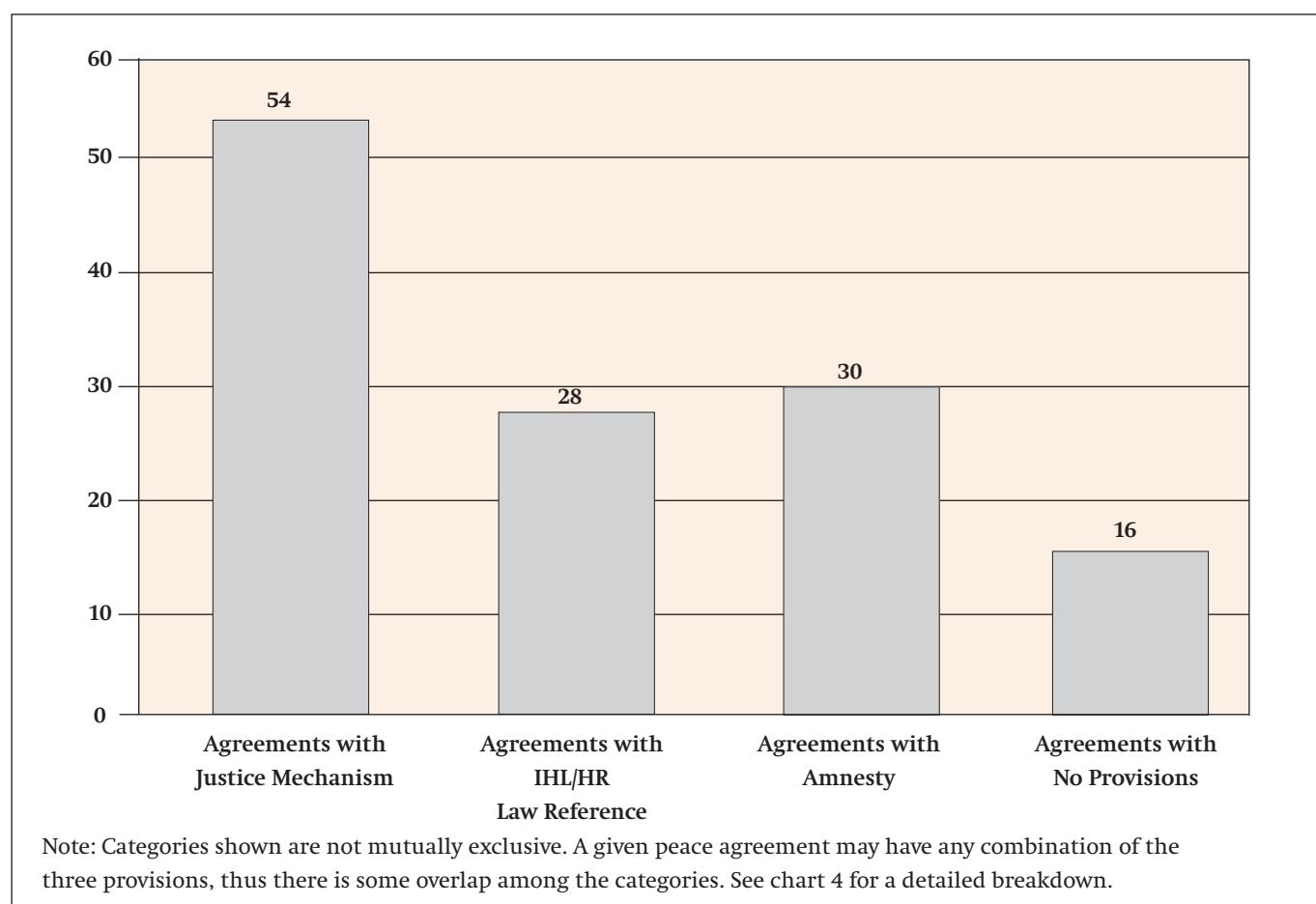
²⁶ Met dank aan professor Verweij voor haar opmerkingen bij een eerdere versie van dit visiedocument.

(een van) de partijen over een amnestieregeling wilde(n) praten. In het hieronder beschreven voorbeeld van de vredesonderhandelingen in Oeganda werd in samenspraak met lokale (kerkelijke) partners een visie ontwikkeld op het afleggen van verantwoording voor oorlogsmisdaden tijdens het overgangsproces van oorlog naar vrede. De inzet van IKV Pax Christi en haar partners was om een eventuele amnestieregeling aan zo hoog mogelijke eisen te laten voldoen.

Uit een analyse van vredesakkoorden tussen 1980 en 2006 gesloten blijkt dat 30 van de 77 akkoorden een amnestieregeling bevatten. Tevens blijkt dat, ondanks de sterk toegenomen aandacht voor de verantwoordingsplicht (*accountability*), oorlogstribunalen, waarheidscommissies of andere mechanismes in slechts

weinig vredesakkoorden worden opgenomen. Het is zelfs zo dat vanaf 2000 er een lichte stijging is van het aantal vredesakkoorden zonder rechtsmechanisme (*justice mechanism*). Van de 19 akkoorden die gesloten werden tussen 2000 en 2006 hadden er 12 (63%) tenminste één vorm van rechtsmechanisme en 7 (37%) niet. Ter vergelijking: tussen 1980 en 1999 omvatten 42 van de 58 overeenkomsten tenminste één rechtsmechanisme en 16 (28%) niet.²⁷

Het relatief hoge aantal amnestieën is een reflectie van de politieke realiteit tijdens de vredesbesprekingen. Uit onderzoek, maar ook uit de praktijk, blijkt hoe moeilijk en complex het is om misdaden uit het verleden te adresseren en tegelijkertijd de basis te leggen voor een duurzame vrede in de toekomst.



Tabel 3 Justice mechanisms included in the 77 peace agreements²⁸

²⁷ Vinjamuri, L., Boesenecker, A.P., *Accountability and Peace Agreements. Mapping trends from 1980 to 2006*, september 2007, www.hdcentre.org.

²⁸ Idem. Onder 'justice mechanisms' vallen onder meer oorlogstribunalen, waarheidscommissies en dergelijke, maar ook het vrijlaten van krijgsgevangenen en voorzieningen op het gebied van ontwapening, demobilisatie, reïntegratie (DDR) en de hervorming van de veiligheidssector (SSR). Onder 'Reference to international humanitarian or human rights law' worden algemene verwijzingen verstaan naar internationale conventies en principes op het gebied van mensenrechten of het internationaal humanitair recht. Deze verwijzingen komen vooral voor in de preambules van de overeenkomsten.

Voorbeeld 1:

Vredesonderhandelingen in Oeganda

In 2005 vaardigde het Internationale Strafhof in Den Haag arrestatiebevelen uit tegen vijf leiders²⁹ van de Lords' Resistance Army (LRA) wegens oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Er bestaat geen enkele twijfel over dat de LRA in een ruim twintig jaar durende oorlog gruwelijke misdaden heeft gepleegd. Tienduizenden kinderen en volwassenen zijn ontvoerd, verminkt of vermoord. Dorpen werden platgebrand, oogst en vee geplunderd. Tegelijkertijd heeft ook het Oegandese leger mensenrechten geschonden: de lokale bevolking werd in vluchtelingenkampen geplaatst, waar de levensomstandigheden bijzonder slecht waren en men volledig afhankelijk was van voedselhulp. Begin 2004 leidde een nieuwe golf van geweld door de LRA tot meer dan een miljoen vluchtelingen.

Duidelijk was echter dat het niet mogelijk is om de LRA-leiders te arresteren en dat alleen een onderhandelde vrede de humanitaire crisis kon stoppen. In 2006 heeft Pax Christi daarom, op verzoek van Oegandese en Zuid-Soedanese kerkelijke leiders, de Juba Peace Talks tussen de LRA en de Oegandese regering geïnitieerd. Van diverse kanten kwam het verwijt dat vredesbesprekingen het gezag van het Internationaal Strafhof zouden ondermijnen. Dit verminderde sterk na de overeenkomst tussen de LRA en de Oegandese regering in augustus 2006 om de vijandigheden te staken. De veiligheidssituatie verbeterde hierdoor op een zeer korte termijn, vluchtelingen begonnen en masse terug te keren naar huis en de internationale gemeenschap begon zijn steun aan dit vredesproces te verlenen.

Het stond, en staat, als een paal boven water dat de leider van de LRA, Joseph Kony, nooit akkoord gaat met een vredesakkoord dat arrestatie en berechting in Den Haag kan betekenen. In de aanloop tot de Juba Peace Talks heeft Pax Christi daarom, in samenwerking met de Uganda Joint Christian Council, een visie ontwikkeld over het afleggen van verantwoording voor oorlogsmisdaden tijdens het overgangsproces van een oorlog naar vrede³⁰:

1. "het vredesakkoord moet ontworpen zijn volgens internationaal geaccepteerde criteria en zo min mogelijk strijdig zijn met de vervolging door het Internationale Strafhof in Den Haag;

2. het vredesakkoord moet toegepast worden op alle plegers van oorlogsmisdaden ongeacht hun rang, amnestiestatus of het leger waarin men heeft gediend;
3. het vredesakkoord moet het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan erkennen, de verantwoordelijkheid van de dader vaststellen en de ondubbelzinnige boodschap zenden naar de getroffen gemeenschap en de wijdere wereld dat er zowel in oorlog als in vrede niet-onderhandelbare standaarden zijn op het gebied van goed en fout. Amnestie is een uitzonderlijke maatregel die verleend wordt in een uitzonderlijke situatie;
4. het vredesakkoord moet afspraken bevatten die de waarheid aan het licht gaan brengen over grootschalige schendingen van mensenrechten, gebaseerd op gedegen onderzoek van de feiten en met gebruikmaking van een voor slachtoffers en overlevenden toegankelijk platform waarop zij kunnen vertellen wat hen is overkomen, waarop zij vragen kunnen stellen aan de daders en ook antwoord van hen krijgen;
5. het vredesakkoord moet gerechtigheid bieden in het perspectief van sociale integratie en verzoening tussen zowel de gemeenschappen als de individuele slachtoffers en daders;
6. het vredesakkoord moet voorzieningen bevatten voor hulp, medische en psychosociale hulpverlening en herstelvergoedingen aan de slachtoffers;
7. het toezicht op de uitvoering van het vredesakkoord moet vallen onder de autoriteit van een onafhankelijke en goed toegeruste en gefinancierde commissie;
8. het vredesakkoord moet gesteund worden door de leiders van de gemeenschappen in de door het conflict getroffen gebieden;
9. het vredesakkoord moet de mogelijkheid openen tot samenwerking met het Internationale Strafhof en gebruikmaking van het onderzoek dat is gedaan door het Strafhof;
10. het vredesakkoord moet brede steun vinden bij de bevolking."

Na moeizame onderhandelingen sloten de delegaties van de Oegandese regering en van de LRA deelakkoorden over het staakt-het-vuren, over oplossingen om de oorzaken van de oorlog weg te nemen, over verzoening tussen

²⁹ Van de oorspronkelijke vijf zijn er nog drie in leven: Joseph Kony, Okot Odhiambo en Dominic Ongwen.

³⁰ *Achieving sustainable peace in the conflict between the Lords' Resistance Army and the government of Uganda*, Work document Pax Christi Netherlands, 30 augustus 2006.

Noord- en Zuid-Oeganda en de berechting van misdaden en ontwapening, en over demobilisatie en reïntegratie van voormalige strijders. Tenslotte werd er een finaal vredesakkoord (*final peace agreement*) opgesteld dat ondertekend moest worden door de regering van Oeganda en de leider van de LRA, Joseph Kony.

Het deelakkoord over verzoening en berechting omvatte een plan om LRA-leiders als alternatief voor het Internationale Strafhof te laten berechten door een speciaal Oegandees gerechtssysteem dat deels traditioneel, deels modern zal zijn. De aangeklaagden zullen zich in Noord-Oeganda moeten verantwoorden tegenover nabestaanden van hun slachtoffers, compensatie betalen en reinigingsceremonies doorlopen.

Zij zullen ook voor een speciale rechtbank moeten verschijnen. De Oegandese regering verklaarde zich bereid om, na ondertekening van het vredesakkoord door Joseph Kony, aan de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties te vragen om een verzoek in te dienen bij het Internationale Strafhof om de aanklachten op te schorten. Een deel van de internationale gemeenschap, waaronder mensenrechtenorganisaties, kan zich hier niet in vinden. Amnesty International, bijvoorbeeld, stelde dat het niet te tolereren is dat de LRA en de Oegandese overheid hiermee de internationale rechtsregels omzeilen en betwijfelde bovendien dat de speciale rechtbank in Oeganda eerlijke processen zou voeren. Amnesty International tekende rechtstreeks protest aan bij de Veiligheidsraad.³¹

De zaak Dominic Ongwen

Dominic Ongwen, nu 29 of 30 jaar oud, is één van de leiders van de LRA die in 2005 zijn aangeklaagd door het Internationale Strafhof. In zijn geval luiden de beschuldigingen meervoudige moord, ontvoering en knechting (enslavement), plunderingen, het direct aanvallen en zwaar mishandelen van burgers en het veroorzaken van onmenselijk lijden. De zaak Dominic Ongwen laat echter ook zien hoe complex het vraagstuk van gerechtigheid in de praktijk kan zijn.

Dominic Ongwen was 10 jaar oud toen hij op weg naar school werd ontvoerd door de LRA. Van ontsnapte kindsoldaten weten we dat de methoden van de LRA om ontvoerde kinderen 'op te leiden' tot soldaat zeer brutaal zijn. De kinderen worden fysiek zwaar mishandeld: langdurige pakken slaag, zware arbeid, lange marsen, uithongering en het onthouden van slaap. Daarnaast zijn er psychische indoctrinatiemethoden: het toekijken hoe kinderen die proberen te ontsnappen, worden gemarteld of gedood, rituele reinigingen en urenlange lessen over de 'nobeles' doelen van de LRA. Tot slot is er ook nog spirituele indoctrinatie: Joseph Kony, de hoogste LRA-leider, zou gedachten kunnen lezen, in de toekomst kunnen kijken en zich kunnen veranderen in een dier. De kinderen zijn bang dat een enkele gedachte aan ontsnapping al ontdekt zal worden. Tot slot worden ze 'geïnitieerd' doordat ze zelf anderen moeten mishandelen en doden.

Dominic Ongwen is een zeer goede leerling gebleken, zo zeer zelfs dat hij een aantal van zijn wrede leermeesters overtroffen heeft.

Dominic Ongwen is de eerste persoon die door het Strafhof beschuldigd wordt van hetzelfde soort oorlogsmisdaden als waar hijzelf het slachtoffer van is. Er is geen reden om aan de zware beschuldigingen tegen hem te twijfelen. Ook zuivert zijn levensgeschiedenis hem niet van de misdaden die hij heeft begaan. Maar welke motieven hij ook had en heeft (overlevingsdrang, angst, trauma, verlies aan identiteit, de behoefte aan goedkeuring of zelf persoonlijke verlangens en ambities) deze zijn gevormd binnen omstandigheden waar hij het slachtoffer was.

Dat daders, in het bijzonder kindsoldaten, ook slachtoffers zijn, is op zich geen nieuws. Dominic Ongwen is wel een extreem voorbeeld van hoe een zuiver strafrechtelijke benadering tekortschiet als het gaat om deze complexe groep van slachtoffers/daders. Niet alleen in Oeganda, maar in alle conflictgebieden waar deze problematiek zich voordoet.

Bron: Complicating Victims and Perpetrators in Uganda:
On Dominic Ongwen, JRP Field Note 7, juli 2008 www.justiceandreconciliation.com/

³¹ Amnesty International, letter to UNSC 1 april 2008, <http://appablog.wordpress.com/2008/04/04/uganda-amnesty-international-letter-to-unscre-icc-and-joseph-kony/>.

Joseph Kony heeft tot nu geweigerd om het finale vredesakkoord te tekenen. Hij eist dat éérst de arrestatiebevelen van het Internationale Strafhof worden ingetrokken.³² Het staakt-het-vuren heeft het tot nu toe in Noord-Oeganda gehouden en de humanitaire situatie is daar sterk verbeterd. De Lords' Resistance Army is echter een belangrijke regionale bedreiging voor de veiligheid voor de bevolking in DR Congo, Centraal Afrikaanse Republiek en Zuid-Soedan. De LRA houdt in al deze landen moord- en plundertochten en ontvoert honderden kinderen.³³

Pogingen om Joseph Kony te laten tekenen, de laatste eind november 2008, zijn inmiddels gestrand. Een militaire oplossing, laat staan arrestatie van de LRA-leiding, behoort nog steeds niet tot de mogelijkheden. Dit bleek weer toen het Oegandese leger, met steun van DR Congo en Zuid-Soedan, op 14 december 2008 een onsuccesvolle aanval op de LRA uitvoerde. Dit leidde onmiddellijk tot zeer brute aanvallen van de LRA, meer dan 2.000 doden en ontvoeringen en, naar schatting, 130.000 vluchtelingen.³⁴

Voorbeeld 2: Demobilisatie in Colombia³⁵

Ook op het niveau van de strijders spelen vraagstukken rond berechting of amnestie. Colombia wordt al ruim veertig jaar verscheurd door conflicten tussen het Colombiaanse leger, guerrillagroepen (FARC en ELN) en paramilitairen (AUC). De afgelopen tien jaar waren er duizenden doden en vermisten en er zijn ruim twee miljoen interne vluchtelingen. Daarnaast lijdt het land onder ontvoeringen, drugshandel, afpersingspraktijken en gedwongen rekrutering, ook van minderjarigen, door de gewapende groepen.

In Colombia steunt IKV Pax Christi de demobilisatie van voormalige strijders. Vanaf 2003 zijn in Colombia rond de 40.000 voormalige strijders gedemobiliseerd. Deze groep kan een beroep doen op de Wet Gerechtigheid en Vrede (Ley de Justicia y Paz) die een snelle technische demobilisatie van zoveel mogelijk voormalige strijders voorstaat. Een speciale eenheid van het Openbaar Ministerie in Colombia doet dan onderzoek of er juridische aanklachten tegen strijders lopen die willen

demobiliseren. Als dit niet het geval is, kan de betreffende strijder toetreden tot het reïntegratieprogramma van de Colombiaanse overheid. Een deel van de ongeveer 35.000 gedemobiliseerden heeft zich wel degelijk schuldig gemaakt aan zeer ernstig strafbare feiten. Er wordt echter geen actief juridisch onderzoek verricht. Dit is een pragmatische keuze. De regering verkiest een snelle technische demobilisatie boven een langzame juridische procedure, die meer berechtingen op zou kunnen leveren.

Zijn er wel aanklachten, dan wordt men strafrechtelijk vervolgd met een maximumstraf van 8 jaar. Hieraan is een aantal voorwaarden verbonden, waaronder het opbiechten van alle delicten die men heeft gepleegd. Vertelt men niet alles, dan kan men alsnog onder het reguliere Colombiaanse recht worden berecht waar hogere straffen worden uitgedeeld. Er zijn tot nu toe zo'n 2.500 vooral voormalige paramilitaire strijders die strafrechtelijk vervolgd worden binnen de Ley de Justicia y Paz.

Binnen het demobilisatie- en reïntegratieprogramma krijgen voormalige strijders voor de duur van een aantal jaren een redelijke financiële ondersteuning, scholing en psychosociale begeleiding. Deze, geregeld als genereus getypeerde, steun roept vragen op. De steun aan de slachtoffers - ontheemden en nabestaanden - is over het algemeen veel kariger. Een veel gehoorde klacht, onder meer van mensenrechtenorganisaties, is dan ook dat 'het meer loont om dader dan om slachtoffer te zijn'.

IKV Pax Christi vindt vanzelfsprekend dat de slachtoffers goede hulp en steun moeten krijgen. Strijders hebben echter het onvervreembare recht om de oorlog de rug toe te keren, temeer daar een deel van de strijders ook als slachtoffer kan worden aangemerkt. Dit recht kan alleen inhoud gegeven worden als voormalige strijders ook de kans wordt geboden om een vreedzaam bestaan op te bouwen. Bovendien beperkt het demobilisatie- en reïntegratieprogramma de kans op recidive en een terugkeer naar een gewelddadig en crimineel bestaan.

³² *Uganda rebel fails to sign deal*, Saturday, 29 November 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7756520.stm>.

³³ LRA displace 70,000 in DR Congo, 4 december 2008, <http://www.newvision.co.ug/D/8/12/662845>.

³⁴ Van Puijenbroek, J., Plooijer, N., *How EnLightning is the Thunder? Study on the Lord's Resistance Army in the border region of DR Congo, Sudan and Uganda*, IKV Pax Christi, februari 2009, www.ikvpaxchristi.nl.

³⁵ Voor deze paragraaf is onder meer gebruik gemaakt van Pax Christi, *Een nieuw begin, Een open einde. De reïntegratie van individueel gedemobiliseerde strijders in Colombia*, november 2006, www.ikvpaxchristi.nl en de bijdrage aan de conferentie *El proceso de reinserción de Colombia, Bogotá*, 7 maart 2007.

Een ander vraagstuk betreft de noodzaak tot een vorm van verzoening versus de behoefte van de voormalig strijders om zo anoniem mogelijk te reintegreren. Uit onderzoek van IKV Pax Christi blijkt dat de voormalige strijders nauwelijks bereid zijn over hun gevoelens van schuld te spreken, laat staan over verzoening. Ze hanteren vaak het argument dat ze met deelname aan het demobilisatie- en reïntegratieprogramma de samenleving niets meer verschuldigd zijn. Pas na hun volledige terugkeer in de maatschappij openbaren zich gevoelens van schuld maar het verleden wordt liever voor de medeburgers verzwegen, soms uit veiligheidsoverwegingen maar vaker omdat de voormalige strijders bang zijn afgewezen te worden. Veel slachtoffers hebben behoefte aan persoonlijke verwerking van het verleden en aan dialoog, ook met de daders. Het thema wordt echter nauwelijks opgepakt, ook niet door *civil society*-organisaties en kerken.

Het grootste probleem is echter dat het demobilisatie- en reïntegratieproces in Colombia geen onderdeel is van een vredesakkoord. Tot vrede zal het dus niet leiden. Wel heeft onderzoek aangetoond dat het demobilisatie- en reïntegratieprogramma heeft geleid tot minder geweld en veel minder dodelijke slachtoffers.

Consequentialisme³⁶

De vraag of amnestie moet worden verleend aan strijders en/of hun leiders of dat vervolging en berechting plaats moet vinden, leidt vooral op internationaal niveau tot veel debat. Pleitbezorgers van berechting stellen dat vervolging en het voeren van processen de duurzaamheid van de vrede bevordert. Het heeft een afschrikwekkende en dus preventieve werking op het plegen van oorlogsmisdaden in de toekomst. Bovendien zorgt het onderscheid tussen de collectieve en individuele schuld voor het doorbreken van de cyclus van wrok, wraak en geweld. Het geeft de slachtoffers genoegdoening en helpt bij de verwerking van het leed. Verder wordt de verzoening erdoor bevorderd en het herstel van rechtsorde en de democratische rechtstaat.

Anderen zijn sceptisch over al deze positieve effecten. Vervolging, stellen zij, kan een belangrijk obstakel vormen om conflicten door middel van onderhandelingen te beëindigen. De gevolgen daarvan worden gedragen door de lokale bevolking, en niet door internationale pleitbezorgers van vervolging en

berechting. Amnestie kan bovendien ertoe leiden dat gewone strijders deserteren en zich overgeven, waardoor de basis van de leiders erodeert en de kans op vrede toeneemt. Er moet, aldus de sceptici, éerst sprake zijn van een duurzame vrede, van democratische rechtsprincipes en van een functionerende rechtstaat alvorens er eerlijke processen kunnen worden gevoerd en daarvan is in post-conflictgebieden meestal geen sprake. Daarnaast is het de vraag of er inderdaad een afschrikwekkende werking is. Ook al claimen daders dat zij handelen in het belang van hun groep of gemeenschap en dat het overleven van hun gemeenschap op het spel staat, vaak laten zij zich leiden door eigen belangen en machtsaanspraken. In andere gevallen hebben daders persoonlijke hebzucht en statusverhoging als motief. Zij hechten sterk aan de goedkeuring van hun gelijken of van degenen waar zij tegen op kijken. Dit weegt voor hen zwaarder dan de angst voor arrestatie. Er wordt daarbij ook gewezen op de omvangrijke criminologische literatuur waarin de afschrikwekkende werking van strenge straffen, waaronder de doodstraf, wordt betwijfeld.

Zowel de pleitbezorgers van berechting als sceptici beroepen zich op het (mogelijke) resultaat of de gevolgen van vervolging respectievelijk het verlenen van amnestie. Ook bij IKV Pax Christi is die neiging soms te herkennen, bijvoorbeeld wanneer ter rechtvaardiging van de deelname aan onderhandelingen met mensenrechtenschenders wordt gewezen op de daarmee te bewerkstelligen verbetering van de humanitaire situatie. Dit consequentialisme heeft echter problematische kanten: zodra men begint zijn handelen te rechtvaardigen in termen van de gevolgen ervan, levert men zich over aan datgene wat men niet in de hand heeft. De gevolgen strekken altijd verder dan onze macht over die gevolgen. Gevolgen hebben zelf weer gevolgen, en krijgen door heel andere gebeurtenissen wendingen die niemand kan voorzien.

Daarom dient IKV Pax Christi consequent binnen het lastige dilemma van amnestie of vervolging van oorlogsmisdadigers haar hoogste waarden voor ogen te houden. Voor IKV Pax Christi zijn dat het recht op leven en de menselijke waardigheid. Recht doen aan het leed van slachtoffers – ook de dode slachtoffers – en nabestaanden vormt daar een onlosmakelijk onderdeel van. Gerechtigheid blijft een eis, ook als ze niet in

³⁶ Met dank aan prof. Van Tongeren, die ons op de problematische kant van het consequentialisme wees in zijn commentaar op een eerdere versie van dit visiedocument.

termen van effectiviteit kan worden 'gerechtvaardigd'. Het gaat daarbij om de gerechtigheid die de mens vanuit de menselijke waardigheid toekomt.

Een en ander neemt niet weg dat men voorzienbare gevolgen moet verdisconteren in de keuze en verantwoording van het handelen. Daarom is het ook van belang dat meer onderzoek wordt gedaan naar de effecten van *transitional justice*, en van amnestie en berechting in het bijzonder. Een uitvoerige, zeer recente overzichtsstudie³⁷ over het beschikbare onderzoek,

zowel casestudies als transnationale studies, toont aan dat het bewijs van effecten beperkt en vaak tegenstrijdig is en dat sterke claims niet door harde feiten worden ondersteund. Het ontwikkelen van een onderzoeksagenda die de leemten in onze kennis over de effectiviteit opvult, is dringend noodzakelijk zodat we beter weten wanneer en onder welke voorwaarden vredesakkoorden kunnen leiden tot een duurzame vrede en tegelijkertijd recht kunnen doen aan de slachtoffers.

³⁷ Thoms, O.N.T., James, R. and Paris, R., *Does Transitional Justice Work? Perspectives from Empirical Social Science*, 19 oktober 2008, <http://ssrn.com/abstract=1302084>.

3. Vrede en gerechtigheid: begripsverheldering

In dit hoofdstuk worden enkele begripsbepalingen beproefd om zo helder mogelijk voor ogen te krijgen waar de problemen liggen. Niet zelden immers zijn de 'dilemma's' die we denken te ontwaren geconstrueerd op basis van door elkaar lopende begrippen. Voor het ontwikkelen van een beleidsvisie is het belangrijk geen valse tegenstellingen in te bouwen. Dit leidt in de toch al gespannen praktijk alleen maar tot meer verwarring.

De schijntegenstelling tussen vrede en gerechtigheid

Twee vormen van begripsverwarring kunnen de suggestie wekken dat er sprake is van een dilemma tussen vrede en gerechtigheid:

1. Dikwijls wordt 'peace' in politiek-morele, 'justice' daarentegen in formeel-juridische zin opgevat. Met name in het Engels (en het Frans) betekent 'justice' niet alleen rechtvaardigheid of gerechtigheid (in de zin van een deugd, een norm of een waarde), maar ook het positieve rechtsbestel op een bepaalde tijd en plaats.³⁸ 'Justice' in die laatste zin is een institutionele praktijk. Het is niet zo handig om die opvatting van 'justice' tegenover 'peace' te zetten, want dan vergelijkt men ongelijksoortige grootheden ('appels en peren').
2. Maar het spiegelbeeld is om dezelfde reden misleidend: als men gerechtigheid of 'recht doen' opvat als leidraad voor een hoge politieke moraal, en 'vrede' opvat als een opportunistisch uitruil van (vermeende) belangen tussen vijanden (c.q. onderdrukkers en onderdrukten) worden de twee termen ook onvergelijkbaar.

We moeten ons dus realiseren hoe we beide termen gebruiken: óf beide als praktijken (onderhandelen versus berechten) die men kan inzetten terwille van een doel (vrede en gerechtigheid), óf beide als morele doeleinden (vrede en gerechtigheid) waarvoor men

verschillende middelen (o.a. onderhandelen en berechten) kan inzetten.

Een rechtsbestel (in ieder geval in de westerse cultuur) is er van oudsher op gericht om de vrede in een politieke orde tot stand te brengen daar waar die is verbroken of dreigt te worden verbroken. Er is dan ook een grote mate van overlapping tussen vrede en gerechtigheid wanneer ze beide als deugden genomen worden. Oude spreuken ('lites finiri oportet') en benamingen ('vrederechter'; 'rechtsvrede', 'vredeloze = veroordeelde') wijzen daarop. Daarbij geldt dat 'vrede' niet hetzelfde is als rust of orde (laat staan gezapige berusting in een zich voltrekkend lot). Het is eigenlijk een toestand waarin 'gerechtigheid' heerst in de klassiek-Bijbelse zin van het woord: leven in vruchtbare verhouding met al hetgeen in de omgeving zich in zijn eigenheid voordoet. Gerechtigheid is dan vooral rechtdoen aan het relationele, aan de relatie met de medemens en met God als schepper. Het verschilt daarin niet zoveel van de klassiek-Griekse en Romeinse definities van gerechtigheid: 'de bestendige en niet-aflatende wil om ieder het zijne te geven.' De volle betekenis van vrede of gerechtigheid komt dan ook erg dicht bij datgene wat we onder vrijheid verstaan: de afwezigheid van overheersing (non-domination).

Deze laatste betekenis wordt ook wel vrijheid genoemd 'in negatieve zin': vrij zijn van opgelegde doctrines, van vrees en van gebrek.³⁹ Maar deze dient niet verward te worden met de vrijheid van het liberalisme die ook wel eens 'negatief' wordt genoemd in de zin van 'onbepaald': de vrijheid om te doen en te laten wat je zelf wilt. Deze laatste vrijheidsopvatting (een typisch product van de Verlichting) staat in beginsel op gespannen voet met de opvatting van vrijheid als vrede. Deze laatste vorm van vrede ligt ten grondslag aan een rechtsbestel in institutionele zin (inclusief *access to justice, administration of justice, rule of law*) om dezelfde reden als vrijheid daarvoor bepalend is.

³⁸ Vgl. Daumiers spotprenten 'Les gens de justice', of uitdrukkingen als 'the administration of justice' (rechtsbedeling), 'access to justice' (toegang tot de rechtsgang).

³⁹ "We look forward to a world founded on four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression - everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way - everywhere in the world. The third is freedom from want - everywhere in the world. The fourth is freedom from fear - anywhere in the world." - President Franklin D. Roosevelt, January 6, 1941.

Instituties hebben een merkwaardige dubbelrol. Enerzijds kunnen ze alleen dan bestaan als zich in een bepaalde context een standaardpatroon van zinvol handelen heeft uitgekristalliseerd. In die zin is 'justice' als institutie (in de zin van een rechtsbestel) alleen mogelijk als er een zekere mate van 'vrede' is in de politieke werkelijkheid. Anderzijds grijpen instituties vooruit op een ideaal dat er de zin van vormt (in dit geval vrede), maar waarvoor de institutie nooit louter middel is. Alleen door een institutie (het bestaande rechtsbestel) tot nader order⁴⁰ als een doel op zich te zien kan men enigermate datgene verwerklijken waar ze voor bedoeld is. Instituties zijn dus op een dubbelzinnige manier verweven met idealen: ze verwerklijken idealen, maar schieten ook altijd tekort; ze steunen al op idealen terwijl ze deze nog moeten realiseren; ze zijn alleen een goed middel om idealen te verwerklijken als ze niet als louter middel gezien worden.

Een voorbeeld: het uitwisselen van trouwbeloften voor het leven (de institutie van het huwelijk) komt alleen tot stand als mensen het gevoel hebben, een beetje bij elkaar te passen. Maar als je bij voorbaat zegt dat je je alleen aan de belofte gebonden zult achten zolang je écht (of althans alsmáar beter) bij elkaar blijkt te passen, zal de ander je belofte wantrouwen. Zo ook met vrede en de rechtsorde: er komt pas een rechtsorde als er enigermate vrede is, maar men kan die rechtsorde niet voortdurend instrumentaliseren (lees: aan de kant zetten) omwille van 'echte vrede' die steeds in de toekomst ligt.

Als elke vrede het teken van de gevoerde oorlog draagt, dan is vrede per definitie 'lelijke' vrede. Om een bekend woord nog eens anders te zeggen: vrede kan onder bepaalde omstandigheden en tot op zekere hoogte betekenen de voortzetting van het conflict met andere middelen. Maar het zijn wel radicaal andere middelen. Wie de politiek van de oorlog met vredesmiddelen voortzet, heeft ervoor gekozen een vraagteken te zetten bij zijn eigen gelijk; een gelijk waar tevoren voor gedood en gestorven moest worden. Die vrede is dan ook het begin van recht. Vandaar misschien dat de rechter die het laagst in rang is, en dus het dichtst bij de mensen staat, in sommige landen 'vrederechter' heet. Want recht is niet veel meer, maar ook niet veel minder dan een geïnstitutionaliseerd

vraagteken bij het eigen politieke gelijk en de zelf gekozen politieke orde. Dus geldt ook voor het recht dikwijls: mooi is anders. Want het blijft politiek, al valt het er niet mee samen. Niets laat dat beter zien dan het instituut van de Nobelprijs voor de vrede. Prijzen zijn er waar helden zijn: in de wetenschap, de kunst, de sport. En kennelijk dus ook in de politiek. Er bestaat geen Nobelprijs voor recht. Want een rechtsbestel gaat verder dan vrede: het is geïnstitutionaliseerde vrede. Daar zijn de helden afgeschafte. Als vrede de politiek achter zich kon laten en geheel en al met recht zou samenvallen, dan kon ze het stellen zonder helden en martelaren. Maar kennelijk kan dat niet: dus worden er vredeshelden benoemd. Soms zijn ze mooi, omdat ze politiek bedreven door zich verre te houden van de politiek als gevecht, zoals Moeder Teresa. Soms zijn het de politieke vechters van weleer, zoals Arafat en Rabin. Dan zijn ze onveranderlijk lelijk. Wat niet wil zeggen dat ze geen recht gedaan hebben. Een begin van recht dan toch.

Ugly peace?

In veel gevallen gaat het om een 'ugly peace' (zoals het bijvoorbeeld na de Dayton akkoorden heette): een compromis waarvoor niet alleen aan beide kanten vuile handen gemaakt moeten worden, maar waarbij ook praktisch haalbare 'vrede' en rechtsprincipes voortdurend in elkaars vaarwater komen.

Toch kan de keuze voor een 'ugly peace', als een stap op weg naar een meer rechtvaardige vrede, een keuze zijn voor het minste kwaad, een keuze die daarom is te rechtvaardigen. Uit de erkenning dat de evangelische liefde van ons eist om altijd nog een stap verder te gaan dan plicht of compromis, volgt niet dat het best haalbare, ook al schiet het altijd te kort, niet nagestreefd kan worden. Er volgt veeleer uit, dat werken aan vrede langs de wegen van gerechtigheid altijd openingen zal zoeken om het bereikte compromis verder uit te diepen in plaats van er nieuwe machtsposities aan te ontlennen. Men kan zich afvragen⁴¹, of dit voor de christelijke vredesbeweging niet zou moeten betekenen dat zij zich pas met een vredesproces inlaat als een dergelijk compromis bereikt is. Zou zij niet meer recht van spreken hebben, als ze zich in het eerdere traject dat onvermijdelijk 'realistischer' zal moeten zijn, niet te sterk involveert? Zou zij bovenal haar eigen aard en kwaliteit niet méér trouw blijven? Wij menen dat dit niet het geval is. Wie pas van zich laat horen als pijnlijke

⁴⁰ Dat wil zeggen: totdat dit geloof in de institutie een aantal keren op een teleurstelling is uitgelopen.

⁴¹ Aldus prof. Van Tongeren in zijn commentaar op een eerdere versie van dit visiedocument, uitdrukkelijk beogend een vraag te stellen en niet zijn positie te bepalen.

compromissen zijn bereikt, spreekt vanuit een al te gerieflijk 'hoger weten' en verliest juist het recht om voorstellen te doen, en bereikte compromissen verder uit te diepen.

Het is niet gemakkelijk te bepalen onder welke voorwaarden partijen tot een dergelijke vrede bereid zijn, c.q. zouden moeten zijn. Het lijkt erop dat men daar niets algemeen over kan zeggen, dat er dikwijls misbruik wordt gemaakt van de situatie uit puur eigenbelang, dat de geschiedenis achter het conflict zo lang en complex is dat er altijd wel nieuwe vonken aan te blazen zijn, enz. Onbevredigend is in het bijzonder dat feitelijke machthebbers om berechting te ontlopen dikwijls de voorwaarde van volledige amnestie stellen. Dat frustrereert niet alleen het rechtsgevoel, maar bedreigt ook de vrede op langere termijn als de *root causes* van het conflict niet worden weggenomen.

Toch is het belangrijk die voorwaarden zo precies en algemeen mogelijk (dat is geen tegenspraak!) in beeld te krijgen, bijvoorbeeld om bemiddelingsstrategieën in te kunnen zetten en partijen op de redelijkheid of onredelijkheid van hun standpunten te kunnen aanspreken.

Het belangrijkste is dat de keuze van de strategie

- a. verder gaat dan de korte termijn, en
- b. de steun heeft van zoveel mogelijk leden van de bevolking die het conflict aangaat.

Wanneer zal dat in het algemeen het geval zijn? De ervaring leert dat mensen bereid zijn tot vergaande compromissen als ze ervan overtuigd zijn dat hun kinderen het beter zullen krijgen dan zij zelf en dat zij buitengewoon zelfdestructief worden als ze ervan overtuigd zijn dat hun kinderen nog meer zullen lijden dan zij zelf. Dat is een heel praktisch aanknopingspunt. Zuiver begripsmatig gezien brengt het twee dimensies met zich mee die belangrijk lijken in de afweging: een economisch-emotionele en een politiek-emotionele. Dat wil zeggen, het gaat

- a. om het besef van concrete verbetering van de situatie voor diegene om wie men geeft, en dus
- b. het besef dat het eventuele compromis in beginsel publiekelijk kan gelden als een eervolle vrede.

Wanneer deze strategie slaagt, kan het op langere termijn alsnog komen tot berechting van de grootste misdadigers (terwijl men daarentegen bij voortzetting van de strijd doden niet alsnog tot leven kan wekken).

Verdelende, vereffenende en herstellende gerechtigheid

Gerechtigheid wordt gewoonlijk onderscheiden in verdelende (distributieve) en vereffenende (retributieve) gerechtigheid.⁴² Verdelende gerechtigheid heeft betrekking op de gelijke verdeling van middelen en mogelijkheden over de leden van een gemeenschap. Vereffenende gerechtigheid is aan de orde wanneer we goed met goed of kwaad met kwaad vergelden. We herkennen het onderscheid in typische uitdrukkingswijzen als 'gelijke monniken, gelijke kappen' (dat wil zeggen verdelende rechtvaardigheid als 'eerlijk delen') en 'voor wat hoort wat' (d.w.z. vereffenende rechtvaardigheid als beloning of straf).⁴³ Deze twee vormen van rechtvaardigheid hangen natuurlijk sterk samen: we bestraffen iemand als die inbreuk heeft gemaakt op wat ieder toekomt (b.v. bij diefstal) en we belonen iemand die zich extra heeft ingezet om te zorgen dat er meer te verdelen valt (b.v. bij vrijwilligerswerk).

Het westerse strafrecht is van oudsher vooral op retributieve gerechtigheid gericht. De schending van de rechtsorde staat centraal: gepoogd wordt die schending te herstellen door de dader een straf op te leggen. Het strafrecht is sterk dader-gericht, voor het slachtoffer is slechts een minimale rol weggelegd. In de laatste decennia wordt in toenemende mate pleidooi gevoerd voor 'restorative justice' (herstellende gerechtigheid). De 'restorative justice' stroming binnen de rechtsgeleerdheid stelt dat berechting veel meer op herstel van de positie van slachtoffers gericht zou moeten zijn. Terwijl het retributieve strafrecht schade vooral op abstracte wijze, als schending van de rechtsorde, benadert, gaat herstelrecht uit van de concrete gevolgen en schade voor alle betrokkenen. Daartoe kan nodig zijn dat de dader de aan het slachtoffer berokkende schade vergoedt. Herstelrecht kan ook meebrengen dat daders worden begeleid bij terugkeer in de gemeenschap en dat die begeleiding bepaalde dwangelementen bevat. Maar een beroep op herstellende rechtvaardigheid betekent op een grotere schaal ook dat berechting moet bijdragen aan een eerlijkere herverdeling van kansen en middelen onder diegenen die het slachtoffer zijn geweest van (soms eeuwenlange) onderdrukking. De hele rechtsorde zou erop gericht moeten zijn om hun een menswaardiger bestaan te waarborgen. In de mate dat nationaal, regionaal en mondiaal geprofiteerd is van die

⁴² Deze laatste wordt ook wel ruil-rechtvaardigheid (commutatieve rechtvaardigheid) genoemd.

⁴³ We zien hier af van de moeilijke vraag of de ene vorm van rechtvaardigheid tot de andere te herleiden is, dan wel fundamenteeler is dan de andere.

onderdrukking dient er ook op nationale, regionale of mondiale schaal aan herstel van rechtvaardige verhoudingen gewerkt te worden.

In feite zou 'verdelende rechtvaardigheid' in de praktijk dus altijd 'her-verdelende rechtvaardigheid' moeten betekenen. Deze herverdeling van kansen en middelen (waaronder vaardigheden) om een menswaardiger leven te leiden is dan ook sterk economisch gekleurd, in de fundamentele zin van het woord 'economie': niet de kapitalistische markteconomie, maar de economie als de (her)verdeling van de schaarse middelen die mensen in staat stellen hun bestaan te reproduceren in wisselwerking met de aarde waarin ze geworteld zijn. Het pleidooi voor herstellende of herverdelende gerechtigheid brengt dan ook altijd een verscherpte politieke keuze met zich mee. Die keuze kan alleen geloofwaardig zijn als men niet alleen morele overtuigingen in het geding brengt, maar ook historisch besef. De politieke keuze dient mede gebaseerd te zijn op de herinnering aan de belangen die men in het verleden gediend heeft of aan de machtsverhoudingen waaraan men voordeel heeft behaald. Tenslotte houdt herstellende rechtvaardigheid ook in dat men zich realiseert welke politieke middelen het best ingezet kunnen worden om tot herverdeling te komen. Natuurlijk heiligt het doel die middelen niet bij voorbaat. Maar binnen de grenzen van de rechtsstaat zijn er zeker meer en minder directe wegen te volgen naar rechtvaardiger verhoudingen. Het belangrijkste punt blijft echter dat een pleidooi voor 'restorative justice' niet vanuit een neutraal, niet vanuit een abstract en niet vanuit een ineffectief politiek standpunt mogelijk is. Integendeel, herstellende rechtvaardigheid vereist een politieke keuze ten aanzien van een concrete situatie met inzet van middelen die (ook) op de lange termijn beklijven.

Een vredesakkoord kan snel verbetering van de humanitaire situatie met zich meebrengen maar op langere termijn een duurzame verzoening

bemoeilijken, tenzij men de onderliggende oorzaken van het conflict adresseert. In veel gevallen zal dit inhouden dat een economische herverdeling tot stand moet worden gebracht. Economische strategieën kunnen ook helpen om een wig te drijven tussen niets ontziende leiders van gewapende verzetsbewegingen en hun volgelingen; de eersten zijn machteloos zonder volgelingen maar ze hebben alleen volgelingen als die denken er beter van te worden.

Het is dan ook belangrijk in vredesprocessen te zoeken naar de economische angel in het conflict en hiervoor oplossingen te zoeken. Daarbij zijn verschillende niveaus te onderscheiden, van microkrediet-oplossingen tot WTO-verdragen, uiteraard toegesneden op de specifieke regionale situatie (vgl. de alternatieven voor de papaverteelt in Afghanistan; hun voor- én nadelen). Het is belangrijk dat vredesbewegingen – ook christelijk geïnspireerde vredesbewegingen – op al deze niveaus een professionele insteek ontwikkelen, en dat met name internationaal georganiseerde godsdiensten zich op het meest gezaghebbende niveau kritisch met IMF, Wereldbank, WTO, EU en andere primair economisch gedreven supranationale organisaties bezighouden.

Verzoeningsprocessen

Even belangrijk is om te erkennen dat 'verzoeningsprocessen' in niet geringe mate pragmatisch bepaald zijn en niet per se door morele overwegingen of godsdienstige overtuigingen worden gedragen. Men onderschat bijvoorbeeld stelselmatig hoezeer het Zuid-Afrikaanse verzoeningsproces gedragen is door de politiek-economische betekenis van 'ubuntu' (in een complexe Afrikaanse/Bantu traditie, niet in een kapitalistische), veeleer dan door de christelijke verzoeningsleer (met alle respect voor bisschop Desmond Tutu).⁴⁴ Verzoening is niet alleen maar afhankelijk van het onthullen van de waarheid, maar ook van het omhullen van de waarheid.⁴⁵ Bovendien is het zelden zo, dat daders en slachtoffers

⁴⁴ Prof. Achterhuis wees ons op J.M. Coetzee's roman *Disgrace*: 'Lucy, de vrouwelijke hoofdpersoon, leeft en werkt door ondanks de gewelddadige verkrachting waar zij het slachtoffer van is. Grote woorden van schuld, vergeving en verzoening zijn hier niet aan de orde.' Mw. Heikelien Verrijn Stuart wees er in een debat tijdens de Dag van de Filosofie (25-04-09 te Tilburg) op, dat deze opstelling vaak de enig mogelijke blijkt in post-gewelddadige situaties. Dit wordt ook gedocumenteerd in *De strategie van de antilopen* van Jean Hatzfeld (2008) over de poging van geweldplegers en slachtoffers om na vijftien jaar het leven in Rwanda weer op te pakken. Zie tenslotte het nawoord van Antjie Krog in *De kleur van je hart* (2000), waarin zij erop wijst dat – met alle respect voor bisschop Tutu – *ubuntu* niet zoveel te maken heeft met 'mysterieuze' joods-christelijke ideologie, maar met het vinden van een weg om door te leven in de ambiguïteit van het dagelijks geploeter.

⁴⁵ Vgl. het Hebreeuwse werkwoord '*kpr*' dat zowel 'opwrijven' (bijv. van genezende zalf) als 'afwrijven' (bijv. reinigen) kan betekenen.

zo duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn als in Zuid-Afrika. Ook dat spreekt eerder in het voordeel van een interpretatie van verzoening in politiek-economische zin. Dit heeft bijvoorbeeld praktische gevolgen voor hoe men verzoeningsprocessen inricht, regisseert, etc. De volgorde 'waarheidsvinding - berouw - schuldbekentenis - boetedoening - vergeving - verzoening - vrede' is niet de enig denkbare. De kern van verzoening is dat er reeds bereidheid is tot vergeving voordat de waarheid aan het licht gebracht is (paradoxaal genoeg *omdat* die onvergeeflijk zou kunnen blijken).⁴⁶

Onder andere als gevolg van het globaliseringsproces wordt de volgorde in de tijd tussen 'eerst vrede, dan berechting' of omgekeerd 'eerst berechting, dan vrede',

op allerlei punten doorbroken. Op het internationale vlak is er bijvoorbeeld in het kader van de VN sprake van een geïnstitutionaliseerde rechtsvrede die een hoogontwikkelde strafrechtsprocedure voor het ICC (of speciale internationale tribunalen) mogelijk maakt, terwijl op lokaal/regionaal niveau deze situatie niet aanwezig is en de *rule of law* nog nauwelijks is geïnstitutionaliseerd. Dit pleit voor terughoudendheid van het ICC zolang ook maar het begin van een reëel vredesproces op regionaal niveau gaande is. Het transponeren van rechtsdogmatiek (bijvoorbeeld 'strafbaar feit') van de ene (institutionele) context naar de andere (politieke) in een concreet geval levert zeer weinig op als daar weliswaar internationale maar geen lokale, c.q. regionale steun voor is.

⁴⁶ Vgl. Ricoeur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Du Seuil, 2000, p. 605-6, onder verwijzing naar Derrida's 'Le siècle et le pardon' in *Le monde des dés débats*, december 1999: uiteindelijk kan alleen het onvergeeflijke vergeven worden.

4. Internationaal humanitair recht

Waar vrede een eind maakt aan een gewapend conflict, rijst de vraag hoe om te gaan met de erfenis van massale mensenrechtenschendingen. In de praktijk blijkt het ter verantwoording roepen van de daders of verantwoordelijken vaak lastig te zijn. Amnestiemaatregelen en het afzien van strafrechtelijke vervolging komen ook tegenwoordig nog veel voor, maar leiden wel vaker dan vroeger tot internationale protesten. VN-instanties en vooral internationale organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch zijn sterke pleitbezorgers van vervolging en berechting. In de afgelopen decennia is het juridische instrumentarium voor het vervolgen en bestraffen van ernstige inbreuken op het internationaal humanitair recht (oorlogsmisdrijven, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid) ook snel gegroeid. In dit hoofdstuk wordt de opkomst en ontwikkeling van internationale strafrechtspleging geschetst. Daarbij wordt ook ingegaan op de risico's en beperkingen van berechting door internationale strafhoven in situaties waar de oorlog nog gaande is of de vrede nog zeer fragiel is.

De weg naar het Statuut van Rome

Al in 1919 werden voorstellen voor de oprichting van een internationaal strafhof gedaan. Het Verdrag van Versailles bepaalde ook dat de Duitse keizer Wilhelm II voor een internationaal tribunaal terecht zou moeten staan. De Nederlandse regering weigerde echter om de (naar Nederland gevluchte) keizer uit te leveren en de geallieerden oefenden om politieke redenen geen druk op Nederland uit om berechting toch mogelijk te maken. In 1937 werd overeenstemming bereikt over de oprichting van een permanent internationaal strafhof voor misdrijven die met terrorisme te maken hadden, maar het betreffende verdrag werd door geen enkel land geratificeerd en trad dus niet in werking. Na de Tweede Wereldoorlog stelden de geallieerden de internationale tribunaal van Neurenberg en Tokio in om misdrijven te berechten die tijdens de oorlog waren gepleegd. Of het hier werkelijk om internationale gerechten ging valt te betwisten. Het waren immers de 'overwinnaars' die de 'verliezers' berechttten. Misdrijven waaraan de geallieerden zich ook schuldig hadden gemaakt (het bombarderen van burgers) werden niet vervolgd. Kort na de oorlog kwamen ook het Genocideverdrag (1948) en de Geneefse Conventies (1949) tot stand, waarin de

verdragspartijen zich ertoe verbonden om bij grove schendingen van het internationaal humanitair recht tot vervolging en berechting over te gaan. In december 1948 gaf de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bovendien opdracht tot een onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van de oprichting van een permanent internationaal strafhof voor het berechten van genocide en andere misdaden. Door het uitbreken van de Koude Oorlog veranderden echter de politieke prioriteiten en gebeurde er lange tijd niets. Ernstige mensenrechtenschendingen werden soms in het betreffende land zelf berecht. Vaker echter bleven de daders onbestraft. Bijvoorbeeld omdat de oude machthebbers nog altijd macht hadden of de nieuwe machthebbers ook bij de schendingen betrokken waren. Of omdat de juridische infrastructuur niet op de vervolging en berechting van grote aantallen verdachten was berekend. In Ethiopië bijvoorbeeld, waar na de val van Mengistu voor berechting in eigen beheer werd gekozen, moesten veel te weinig rechters en advocaten enkele duizenden verdachten berechten en bijstaan. De processen sleepten zich meer dan vijftien jaar voort.⁴⁷

Pas na het eind van de Koude Oorlog kwam er een doorbraak. In 1993 besloot de Veiligheidsraad van de VN tot oprichting van het Joegoslavië-tribunaal (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia). Dit tribunaal vormde een doorbraak omdat niet werd afgewacht tot de oorlog voorbij was en omdat de hele internationale gemeenschap bij de oprichting betrokken was. In 1994 volgde de oprichting van het Rwanda-tribunaal (International Criminal Tribunal for Rwanda). De oprichting van deze beide ad hoc internationale tribunaal vormde de opmaat voor de goedkeuring van het Statuut van Rome tot oprichting van een permanent Internationaal Strafhof. In de preambule van het Statuut bevestigen de partijen dat 'ernstige misdrijven die de hele internationale gemeenschap met zorg vervullen niet onbestraft dienen te blijven en dat een doeltreffende vervolging daarvan verzekerd dient te worden door het treffen van maatregelen op nationaal niveau en door het versterken van internationale samenwerking'. Het Statuut van Rome kwam in 1998 tot stand, en vormt het voorlopig eindpunt van een ontwikkeling naar aanvaarding van het principe dat de internationale gemeenschap

⁴⁷ Zie over Ethiopië uitgebreider: Huyse, L., *Alles gaat voorbij, behalve het verleden*, Leuven, 2006, p. 73 e.v.

strafrechtelijk kan optreden tegen schendingen van de mensenrechten die zich binnen een land voordoen.

Het Statuut zou in werking treden als 60 landen het geratificeerd zouden hebben. Dit aantal werd in april 2002 bereikt. In juli dat jaar ging het Internationale Strafhof van start. Inmiddels zijn 108 staten partij bij het Statuut van Rome, waaronder 38 Europese, 30 Afrikaanse en 14 Aziatische staten en 23 staten in Zuid- en Midden-Amerika. De drie grootmachten VS, Rusland en China hebben echter het Statuut niet geratificeerd.

Sinds de start van het Strafhof in 2002 zijn er onderzoeken geopend naar misstanden in vier landen: Oeganda, de Democratische Republiek Congo, de Centraal-Afrikaanse Republiek en Soedan. In oktober 2005 werden de eerste arrestatiebevelen uitgevaardigd, tegen vijf leden van het Oegandese Verzetsleger van de Heer (LRA). Andere arrestatiebevelen, eveneens tegen Afrikaanse verdachten, volgden. In 2006 werd de eerste aangeklaagde aan het Strafhof overgedragen: Thomas Lubanga, leider van de Union des Patriotes Congolais (UPC). In juli 2008 verzocht de hoofdaanklager het Hof voor het eerst om een arrestatiebevel tegen een zittend staatshoofd: de Soedanese president Omar Al-Bashir.

Beperkingen van tribunalen en het Internationaal Strafhof

In het internationale recht bestaat altijd een zekere spanning tussen recht enerzijds en macht of politiek anderzijds. De internationale gemeenschap heeft weliswaar nieuwe rechtsregels in het leven geroepen waarmee de nationale soevereiniteit van landen opzij geschoven kan worden, maar dat is niet gepaard gegaan met de ontwikkeling van instrumenten om die regels af te dwingen. De casus Omar al-Bashir (de zittende president van Soedan), vormt een illustratie. In 2005 vroeg de Veiligheidsraad het Strafhof een onderzoek in te stellen naar de crisis in Darfur. Dat was vooral ook een poging nog iets te doen nadat duidelijk was geworden dat de VN te verdeeld waren om met maatregelen te komen om de Soedanese bevolking te beschermen tegen geweld en onrecht. In maart 2009 besloot het Hof inderdaad tot vervolging van al-Bashir. Het Hof heeft echter geen eigen middelen om het arrestatiebevel uit te voeren. De Veiligheidsraad zou nu actie moeten ondernemen, maar het is onwaarschijnlijk dat dit orgaan zal instemmen met een (militaire) actie

om al-Bashir te arresteren. De politieke bereidheid om in te grijpen in conflicten die nog niet zijn uitgewoed, is in het algemeen gering. De tribunalen voor Rwanda en voormalig Joegoslavië markeerden ook in zekere zin de onwil of onmacht van de internationale gemeenschap om militair in te grijpen.⁴⁸ Wij beseffen dat hierbij op de achtergrond ook steeds politieke en economische belangen van staten een rol spelen.

Luc Huyse⁴⁹ wijst op een aantal andere kenmerken van zowel nationale als internationale tribunalen die 'de productie van gerechtigheid erg kunnen bemoeilijken'. Zo bestaan er soms twijfels over de onpartijdigheid van rechters, wekken processen bij slachtoffers verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt, en kan een arrestatiebevel daders ertoe verleiden om getuigen uit de weg te ruimen. Belangrijk is ook dat strafrechters alleen oordelen over individuele en juridische schuld. Dat betekent dat de diepere oorzaken van het conflict – bijvoorbeeld economische of politieke achterstelling – buiten beeld blijven. In de toekomst kunnen ze dan het conflict opnieuw doen oplaaien.

Een beperking van internationale tribunalen is dat ze ver weg van de slachtoffers zitting houden. Ook wordt het ter plaatse veelal als bezwaar gevoeld dat verdachten in het buitenland voor buitenlandse rechters moeten verschijnen. Dit leidt al snel tot de perceptie dat sprake is van overwinnaarsrecht of een vorm van neokolonialisme. Op basis van de ervaringen met het Joegoslavië-tribunaal en het Rwanda-tribunaal werd daarom voor het Sierra Leone-tribunaal een andere opzet gekozen. Dit was het eerste internationale tribunaal dat in het bewuste land zelf zetelt, en ook het eerste met een gemengde samenstelling: het heeft zowel internationale rechters als rechters uit Sierra Leone. Het Internationaal Strafhof heeft in de eerste jaren van zijn bestaan ongewild juist voedsel gegeven aan de zeker in Afrika toch al latent aanwezige perceptie van neokolonialisme. Het Hof heeft tot nu toe immers uitsluitend onderzoeken in Afrikaanse landen geopend. Het Hof zegt zich bij de selectie van zaken geheel te laten leiden door juridische en niet door politieke afwegingen. In de onderzochte situaties is inderdaad sprake van extreem ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen. Toch komt het de geloofwaardigheid van het Hof niet ten goede dat alle tot nu toe uitgevaardigde arrestatiebevelen tegen Afrikaanse verdachten zijn gericht.

⁴⁸ Vgl. Smidt van Gelder, P., Het International Criminal Court (ICC): kansen en obstakels, *Review of International Social Questions*, 27 May 2003, <http://www.risq.org/article99.html>.

⁴⁹ Huyse, L., *Alles gaat voorbij, behalve het verleden*, Leuven, 2006, p. 105 e.v.

Zolang er sprake is van deze beperkingen van internationale gerechtshoven zou het versterken van lokale en regionale vervolging en berechting prioriteit moeten krijgen.⁵⁰

Als een oorlog wordt beëindigd door een militaire overwinning, is bestraffing eerder mogelijk dan in situaties waarin over vrede onderhandeld moet worden. In het laatste geval hebben de verantwoordelijken voor mensenrechtenschendingen nog macht, zijn hun soldaten nog niet ontwapend.

In Liberia in 2003 waren dan ook alle partijen opgelucht toen Charles Taylor akkoord ging met het aanbod van politiek asiel in Nigeria. Drie jaar later werd Taylor door Nigeria alsnog uitgeleverd om terecht te staan voor het Sierra Leone-tribunaal (Taylor was ook bij de burgeroorlog in zijn buurland Sierra Leone betrokken). Dat gebeurde mede op verzoek van de nieuwe regering van Liberia. Omdat Taylor nog steeds veel aanhangers had, werd echter besloten om hem niet in Freetown, maar in Den Haag te berechten. Een speciale resolutie van de Veiligheidsraad maakte dit mogelijk.

Vervolging en berechting zijn ook niet goed mogelijk alsaderschap en slachtofferschap in één persoon samenkomen en niet goed van elkaar te onderscheiden zijn, als vele duizenden mensen direct of indirect aan slachtingen hebben meegewerkt, of als hele generaties een systeem van repressie in stand hebben gehouden.

Eveneens relevant is de lokale cultuur. Onder andere Desmond Tutu heeft naar voren gebracht dat een strafproces naar westers, retributief model sterk afwijkt van de traditionele rechtspraak in veel Afrikaanse samenlevingen, die niet zozeer op bestraffing van de schuldige alswel op het herstel van relaties is gericht. Hetzelfde wordt gezegd van Aziatische geschilbeslechtingsstradities.⁵¹ Over het Rwanda-tribunaal is door

waarnemers opgemerkt dat het 'tenenkrommende voorbeelden [levert] van volkomen ongevoelig verhoor van bijvoorbeeld slachtoffers van verkrachting.' Vrouwen worden voor de keuze gesteld om ofwel zaken te expliciteren die met taboe en stigma omgeven zijn – zodat hun getuigenis hun op uitsluiting uit hun familie of gemeenschap kan komen te staan – of te horen dat hun getuigenis waardeloos is.⁵²

VN-instanties en organisaties als Amnesty International zijn van mening dat het Internationaal Strafhof, nu het er is, ook tot vervolging van ernstige mensenrechtenschendingen moet overgaan. Betrokkenen ter plaatse zijn vaak meer doordrongen van de beperkingen, risico's en kosten van vervolging. In Soedan bijvoorbeeld waarschuwden hulporganisaties dat de vervolging van president al-Bashir nadelige gevolgen zou hebben voor hun werk in Darfur. De Soedanese overheid maakt hen uit vrees dat zij bewijsmateriaal aan het Strafhof kunnen leveren het werk vrijwel onmogelijk. Ook de Soedanese Raad van Kerken sprak zijn bezorgdheid uit over de mogelijke gevolgen van het arrestatiebevel.⁵³

De casus Lubanga maakt duidelijk dat ook voor VN-instanties ter plaatse andere belangen kunnen prevaleren boven dat van vervolging. De casus laat zien hoe lastig en risicovol het is om tot vervolging over te gaan terwijl het conflict nog niet beëindigd is. In januari 2009 is het proces tegen Lubanga overigens alsnog gestart.

Het Strafhof kan alleen misdrijven berechten die na haar instelling zijn begaan. Dat betekent dat het voorlopig te maken zal houden met situaties waarin nog geen sprake is van duurzame vrede. Het handelen van het Strafhof zal in dergelijke situaties hoe dan ook – ook al laat het Strafhof zich uitsluitend door juridische afwegingen leiden – van invloed zijn op lokale politieke processen. Brengt de afkondiging van arrestatiebevelen

⁵⁰ Aldus mw. Van Ardenne in haar commentaar op een eerdere versie van dit visiedocument.

⁵¹ Prof. Ter Haar merkte in haar commentaar bij een eerdere versie van dit visiedocument op dat in andere delen van de wereld anders wordt omgegaan met wat in theologische en filosofische zin wordt aangeduid als 'het kwaad'. In onze modern-seculiere samenleving is dit een min of meer achterhaald concept geworden, dat echter in andere delen van de wereld niets aan actualiteit en werkelijke presentie heeft ingeboet. Veel meer dan bij ons is het bestaan erop gericht om de krachten van goed en kwaad in balans te houden, zodanig dat het kwaad niet de overhand krijgt. Dat is een fundamenteel andere en meer realistische benadering dan te pogen het kwaad in welke gedaante dan ook (ziekte, armoede, oorlog) *definitief* uit te bannen.

⁵² Oomen, B., Het Internationaal Strafhof en de weg naar Rome, *Recht der Werkelijkheid*, jrg. 26 (2005), nr. 2, p. 56. Zie ook De Brouwer, A.-M., *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, Antwerpen, 2005.

⁵³ Statement of the Sudanese Churches to the Government of Sudan and International Community on the announcement of International Criminal Court Decision on issuing a warrant of arrest for our President Omer Hassan Ahmed Al Bashir, 12th March 2009, <http://www.ikvpaxchristi.nl/files/Documenten/AF%20Sudan/statSCC120309.pdf>.

tegen de leiders van bewegingen als de LRA fragiele lokale vredesprocessen in gevaar, zoals gesteld is door actoren die als bemiddelaars bij de onderhandelingen betrokken waren? Of vergroten die arrestatiebevelen juist de bereidheid om aan de onderhandelingstafel plaats te nemen, zoals het Strafhof zelf en organisaties als Amnesty International claimen? De ervaring in Noord-Oeganda lijkt te zijn dat een arrestatiebevel misschien wel de bereidheid tot onderhandelen versterkt, maar dat het dan vooral over het van tafel krijgen van het arrestatiebevel gaat.

Tijdens de totstandkoming van het Statuut van Rome is uitgebreid gediscussieerd over het onderwerp amnestie. Aan de ene kant waren er delegaties, met name van

staten die zelf ervaring hadden met het verlenen van amnestieën, die vervolging wilden uitsluiten in geval van een verleende amnestie. Andere delegaties daarentegen vreesden dat de strijd tegen straffeloosheid daardoor zou worden ondermijnd. Men kon het niet eens worden en besloot uiteindelijk om hier geen regels voor vast te leggen. Dat betekent dat het Strafhof in concrete gevallen zelf zal moeten beslissen of het al dan niet tot vervolging overgaat. In de internationaal-rechtelijke literatuur bestaat discussie over de vraag of en wanneer de aanklager in een amnestie aanleiding kan zien om van onderzoek of vervolging af te zien⁵⁴ en of en wanneer het Strafhof, indien de aanklager wel vervolging instelt, in het licht van een amnestie tot niet-ontvankelijkheid kan besluiten.⁵⁵

Het proces tegen Thomas Lubanga

Thomas Lubanga, leider van de Union des Patriotes Congolais (UPC), wordt beschuldigd van het rekruteren en inzetten van kindsoldaten ten tijde van het conflict in Ituri (in 2002 en in 2003). Lubanga werd in maart 2006 overgedragen aan het Internationaal Strafhof, maar het proces tegen hem is pas in januari 2009 van start gegaan. Zijn zaak werd lange tijd aangehouden omdat een groot deel van het bewijsmateriaal door vertrouwensafspraken tussen de aanklagers en de VN slechts beperkt toegankelijk was voor de rechters en de verdachte.

‘Veel documenten over mogelijke misdaden van Lubanga zijn verschaft door onderdelen van de Verenigde Naties – met name door Monuc, de vredesmissie in Congo. En die documenten hebben de aanklagers gekregen onder voorwaarde dat ze die juist niet aan de verdediging of de rechters geven. Wat betekent dat ook ontlastende verklaringen voor Lubanga niet openbaar worden.

Monuc wil met de geheimhouding zijn eigen rol als neutrale vredesmacht bewaken in de anarchistische conflictzone in Congo. Doet Monuc dat niet, dan dreigt de vredesmacht aangevallen te worden door strijdgroepen die de blauwhelmen van partijdigheid beschuldigen. En Monuc wil ook getuigen beschermen die over Lubanga hebben verteld. Doet Monuc dat niet, dan worden getuigen geïntimideerd of vermoord. Maar de aanklagers hebben juist namen, data en locaties nodig als ze de rechters willen overtuigen van de schuld van een verdachte.

Ziehier het duivelse dilemma bij een rechtszaak tegen verdachten in een oorlogszone. Het conflict over de documenten raakt dan ook het hart van de internationale rechtspraak, zegt Katy Glassborow van het Institute for War en Peace Reporting, die het Lubanga-proces nauwgezet volgt. „De Verenigde Naties moeten het belang van de vredesmacht afwegen tegen dat van de ICC – inclusief het belang van de advocaten om een zaak op te kunnen opbouwen tegen het verkregen bewijsmateriaal en het belang van de rechters om Lubanga’s schuldvraag te kunnen beoordelen.”

Volgens haar hadden de aanklagers in hun akkoord met de VN nooit af moeten zien van plicht om ontlastend materiaal aan de verdediging ter beschikking te stellen. Maar niemand weet hoe ze anders aan voldoende bewijsmateriaal hadden kunnen komen. Het geschil legt dan ook een fundamenteel probleem bloot in de regels van het Strafhof: de aanklagers mogen geheime documenten wel gebruiken als aanwijzingen voor bewijzen, maar moeten die bewijzen vervolgens zelf gaan verzamelen en verifiëren. En dat is moeilijk in zo’n conflict als in Congo. Bovendien mogen dergelijke documenten slechts bij uitzondering worden gebruikt, terwijl het hier om 200 documenten gaat en de aanklagers ze af en toe als bewijs hebben gebruikt in plaats van als aanwijzing.’

Uit: ‘Strafhof dreigt gelijk al te struikelen’, Trouw, 13 juni 2008.

Het is van groot belang dat het Internationaal Strafhof laat zien dat het de idealen waarvoor het is opgericht ook daadwerkelijk tracht te realiseren. Door zijn mandaat moet het Strafhof daarbij veelal opereren in situaties waarin conflicten nog gaande zijn, terwijl het bovendien niet over eigen middelen beschikt om te berechten daders te arresteren. Het Hof is zich ongetwijfeld bewust van de risico's die het openen van een onderzoek of het uitvaardigen van een arrestatiebevel in dergelijke omstandigheden met zich mee kan brengen. Het Hof moet zich als juridisch instituut echter zoveel mogelijk tot juridische afwegingen beperken. Het verdient daarbij meer daadwerkelijke steun van de internationale gemeenschap dan het tot nu toe krijgt.

De vraag is gerechtvaardigd of in bepaalde situaties politieel zou moeten worden ingegrepen op basis van het internationale recht. IKV Pax Christi wil hier voorzichtig voor pleiten. Daarbij dient te worden bedacht:

1. dat de internationale rechtsorde nog niet zover is ontwikkeld, dat zich een legitieme politiefunctie op wereldschaal aftekent;
2. dat men op goede gronden kan betwijfelen of de thans in gang zijnde ontwikkeling in die richting gaat (mede gezien de nog altijd incidentele ervaringen op dit punt onder de vlag van de VN);
3. dat er nauwelijks internationale consensus is of een internationale politiemacht wenselijk is.

Er zijn dus zowel feitelijke als normatieve kwesties die nadere beoordeling vergen.

⁵⁴ Als een situatie door de Veiligheidsraad of door een staat is overgedragen, geeft artikel 53 van het Statuut van Rome de aanklager de bevoegdheid om na onderzoek te concluderen dat vervolging niet in het belang is van gerechtigheid ('justice'), rekening houdende met de omstandigheden. Bij een onderzoek door de aanklager uit eigen beweging, is hij volgens artikel 15 van het Statuut vrij van nader onderzoek of vervolging af te zien. Zie over de vraag hoe de aanklager hiermee om zou kunnen gaan: Robinson, D., *Serving the interests of justice: Amnesties, truth commissions and the International Criminal Court*, European Journal of International Law, vol. 14 (2003), nr. 3.

⁵⁵ Hierbij gaat het om de uitleg van artikel 17 van het Statuut, dat vervolging door het Strafhof complementair maakt aan nationale vervolgingen. Zie hierover ook het in april 2009 gepubliceerde AIV/CAVV-advies *Transitional justice. Gerechtigheid en vrede in overgangssituaties*, p. 21-23 en, toegepast op de casus-Oeganda, p. 28-29.

5. Transitional justice

Inleiding

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor *transitional justice* in post-conflictsituaties. Als we het hebben over *transitional justice* gaat het om juridische en niet-juridische processen en maatregelen die erop gericht zijn een samenleving in het reine te laten komen met grootschalige schendingen van de mensenrechten die in het verleden begaan zijn.⁵⁶ De erfenis van jaren (burger)oorlog, onderdrukking en geweld kan de opbouw van een nieuwe samenleving in de weg staan en destabiliserend werken. *Transitional justice* is erop gericht de transitie van conflict naar vrede te bewerkstelligen.

De term *justice* impliceert meer dan juridische maatregelen. Juist niet-juridische maatregelen kunnen van grote betekenis zijn in het verwerken van een gewelddadig verleden. Zo definieerde voormalig Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, *transitional justice* als “het gehele scala aan processen en mechanismen dat wordt geassocieerd met de pogingen van een maatschappij om zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misdaden uit het verleden, met als doel het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en het bewerkstelligen van verzoening. Dit scala omvat zowel juridische als niet-juridische mechanismen, met verschillende niveaus van internationale betrokkenheid (waar aanwezig) en individuele - strafrechtelijke - vervolgingen, herstelmaatregelen, waarheidscommissies, institutionele hervormingen, zuiveringen en ontslagen, of een combinatie daarvan.”⁵⁷

Transitional justice is dus gericht op het bereiken van meerdere gerelateerde doeleinden: erkenning van wat

er in het verleden gebeurd is, het afleggen van verantwoording, gerechtigheid, verzoening en het voorkomen van een geweldsspiraal ten gevolge van de gepleegde misdrijven. Dat laatste element wordt minder expliciet erkend in de bovenstaande definities van *transitional justice*. In onze visie is juist het wegnemen van de oorzaken van het conflict en daarmee het voorkomen van nieuwe conflicten, een van de belangrijke doelen van *transitional justice*. *Transitional justice* kan daarmee een cruciale factor zijn in de stabilisatie van een land en de politieke transitie van oorlog naar duurzame vrede.⁵⁸

Juridisch kader

Transitional justice betreft een transitie van een situatie waarin ernstige schendingen van mensenrechten en oorlogsmisdaden hebben plaatsgevonden naar vrede en democratie. Ook al gaat het bij *transitional justice* niet alleen om juridische maatregelen en is het doel niet beperkt tot het berechten van misdadigers, IKV en Pax Christi moeten het bewustzijn bevorderen dat we hier te maken hebben met ernstige schendingen van het internationale recht die in vele gevallen als oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid of zelfs als genocide gekwalificeerd kunnen worden.

In principe heeft elke staat de verplichting verdachten van internationale misdrijven te vervolgen. Voor individuen geldt individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor misdrijven zoals oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, genocide en martelingen. Voor andere staten dan de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden geldt bovendien dat situaties die tot stand gekomen zijn door

⁵⁶ *Transitional justice* is een verzamelterm voor uiteenlopende juridische en niet-juridische processen tijdens een politieke transitie van oorlog naar vrede. Er wordt wel een onderverdeling gemaakt naar het omgaan met daders en maatregelen die slachtoffers compenseren voor het leed dat hen is aangedaan. Wat betreft daders kan het gaan om waarheidscommissies, strafrechtelijke vervolging, traditionele verzoeningsrituelen, maar ook uitsluiting van kandidaten die in het verleden misdaden begaan hebben voor overheidsfuncties (*vetting*), ontzegging van civiele en politieke rechten, confisceren van eigendom en taakstraffen behoren tot het scala van activiteiten die als *transitional justice* bestempeld worden. Bij compensatie voor slachtoffers kan het gaan om eerherstel, financiële, emotionele of economische compensatie, of andere vormen van genoegdoening en erkenning. Dit kan op uiteenlopende manieren worden vormgegeven.

⁵⁷ Zie ook definitie VN, VN doc S/2004/616, p. 4.

⁵⁸ Lutz, E., *Transitional justice: Lessons learned and the road ahead*, p. 325.

middel van ernstige schendingen van internationaal recht niet erkend zouden mogen worden. Binnen dit kader is de betreffende staat in principe vrij allerhande maatregelen in het kader van *transitional justice* te ontplooiën.

Het is goed voor CSO's, NGO's en voor derde staten om zich hiervan bewust te zijn.

Gevoerd beleid en uitvoeringspraktijk

De afgelopen decennia is veel ervaring opgedaan met processen van *transitional justice*. *Transitional justice*, in een of andere vorm, vindt nu voornamelijk plaats in het kader van een transitie van oorlog, vaak burgeroorlog, naar vrede. De transitie van oorlog naar (ongemakkelijke) vrede verschilt van een transitie van militaire dictatuur naar democratie. In die laatste situatie is het bijvoorbeeld vaak duidelijker wie de onderdrukkers waren en wie de onderdrukten. Bij situaties na burgeroorlog lopen daders en slachtoffers meer door elkaar. Burgeroorlog veroorzaakt slachtoffers aan verschillende kanten, vooral burgers. De voornaamste plegers van ernstige misdrijven zijn vaak niet alleen statelijke actoren maar ook niet-statale actoren. Vredesopbouw vindt plaats in situaties waar instituties niet of niet meer bestaan en van de grond af aan opgebouwd moeten worden.

De hedendaagse conflictomgeving waarbinnen *transitional justice*-maatregelen moeten plaatsvinden, maakt herbezinning op de doeleinden en processen van *transitional justice* noodzakelijk. In ieder geval blijkt uit recente voorbeelden dat de dichotomie tussen vrede en gerechtigheid niet langer houdbaar is: beiden zijn nodig voor stabilisatie en duurzame reconstructie na conflict. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen juridische en niet-juridische maatregelen; niet de instrumenten maar de doeleinden van *transitional justice* zijn van doorslaggevend belang.⁵⁹

Staten, strijdende partijen, internationale organisaties, CSO's en NGO's hebben dus een ruime mate van (beleids-)vrijheid om processen van *transitional justice* vorm te geven. Er bestaat geen *one size fits all*. De sociale, politieke en economische context van het specifieke geval, de afspraken die in een vredesakkoord gemaakt

zijn en de termen van bijvoorbeeld VN resoluties ten aanzien van een specifieke situatie zullen bepalend zijn voor het pakket aan *transitional justice*-maatregelen dat overeengekomen zal worden.

Vormen van transitional justice

Amnestie

Ook al denken we misschien bij *transitional justice* allereerst aan de behoefte van een samenleving en slachtoffers de plegers van grootschalige misdrijven te berechten, in de praktijk komt daar vaak weinig van terecht. Straffeloosheid van daders, amnestieregelingen en waarheidscommissies als alternatief voor berechting komen daarentegen veel meer voor. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn 420 amnestieregelingen afgekondigd, waarvan 66 tussen 2001 en 2005.⁶⁰ Vredesverdragen bevatten regelmatig amnestiebepalingen. Amnestie voor personen die deel hebben genomen aan gewapende conflicten is expliciet voorzien in het tweede Additionele Protocol bij de Geneefse Conventies. Algemeen wordt echter aangenomen dat amnestie niet geldt of niet rechtsgeldig is voor ernstige internationale misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden.

De VN stellen zich op het standpunt dat lokale amnestieën voor ernstige misdrijven een berechting door VN-tribunalen niet in de weg staan.⁶¹ In een aantal gevallen zijn amnestiebepalingen voor zware internationale misdrijven door hogere of internationale juridische instanties ongeldig verklaard, denk ook aan Pinochet.

Waarheids- en verzoeningscommissies

Waarheidscommissies zijn vooral gericht op waarheidsvinding en het begrijpen en bekend maken van de gewelddadige gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden. Waarheidscommissies zijn vaak gekoppeld aan amnestie voor hen die bekentenissen afleggen. Waarheidscommissies zijn vaak bekritiseerd als *soft* alternatief voor berechting van daders en als instrument om nieuwe machthebbers te legitimeren.⁶² In hoeverre waarheidscommissies bijdragen aan verzoening is omstreven. Voorstanders menen dat waarheids- en verzoeningscommissies beter dan rechtbanken in staat zijn om de complexiteit van een

⁵⁹ Idem, p. 327.

⁶⁰ Mallinder L., *Can amnesties and international justice be reconciled?*, The International Journal of Transitional Justice, vol. 1 (2007), nr. 2, p. 208..

⁶¹ *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict situations*, S/2004/616, 23 augustus 2004, paragraaf 64.

⁶² Nesiah, V., *Truth vs Justice?*, In: J.A. Mertus, J.W. Helsing (eds.), *Human Rights and Conflicts: Exploring the Links between Rights, Law and Peacebuilding*, p. 379.

samenleving die uit conflict opstaat, te doorgronden en bloot te leggen. Er wordt ook wel gezegd dat waarheids- en verzoeningscommissies meer uitgaan van de rechten en belangen van slachtoffers terwijl rechtbanken het recht en daarmee de schenders van het recht centraal stellen waarmee de aandacht zich meer richt op bestraffing van daders dan op recht doen aan slachtoffers.⁶³

Ook al is er recent meer aandacht voor de rechten van slachtoffers, deze zijn internationaal niet eenduidig en bindend vastgelegd. De Van Boven/Bassiouni-principes⁶⁴ benadrukken het recht van slachtoffers de waarheid te kennen en genoegdoening te verkrijgen. In de praktijk blijkt dat er in voorkomende gevallen steun bestaat voor amnestie in ruil voor waarheidsvinding of deelname aan vredesprocessen. Nationale erkenning van amnestie betekent in de praktijk echter geen bescherming tegen internationale vervolging.

Andere maatregelen

Als het wegnemen van de onderliggende oorzaken van het conflict een van de doelstellingen van *transitional justice* is dan kunnen hele andere maatregelen noodzakelijk zijn, zoals landhervormingen, compensatie en institutionele hervormingen. Ook kunnen slachtoffers meer gebaat zijn bij compensatie dan bij berechting of waarheidsvinding. Compensatie is meer dan financiële compensatie maar betekent in gevallen van etnische zuivering of grootschalige verplaatsingen van bevolkingen bijvoorbeeld de mogelijkheid van terugkeer en de teruggave van huizen en bezit. In de praktijk komt hiervan, ondanks bepalingen in vredesakkoorden van deze strekking, vaak weinig terecht. In *transitional justice*-processen zou meer aandacht aan het effectueren van deze economische dimensie besteed kunnen worden.

Traditionele vormen van justice

In recente *transitional justice*-processen krijgen traditionele processen van bestraffing en verzoening nadrukkelijk een plek. Deze processen spelen zich vaak af op lokaal niveau en blijken vooral geschikt om plegers

van minder ernstige misdrijven te verzoenen met de gemeenschap waartoe ze behoren. Deze processen spelen zich af in de gemeenschap, zijn direct zichtbaar voor de slachtoffers, zijn goedkoop en bieden uitkomst waar door de wijdverbreidheid van de relatief kleinschalige misdrijven en het grote aantal plegers individuele strafrechtelijke vervolging geen realistische optie is. Voorbeelden van deze vorm van *transitional justice* zijn de *Bashingantahe* in Burundi, de *Gacaca courts* in Rwanda en het *Community Reconciliation Programme* op Oost-Timor.⁶⁵ In het vredesakkoord in Noord-Oeganda werd *mato oput* opgenomen, een traditionele manier van rechtspraak waarin verzoening centraal staat. Vaak overigens bestaan traditionele vormen van verzoening eigenlijk niet meer in oorlogsgebieden en worden tradities of rituelen als het ware heruitgevonden dankzij de promotie van CSO's en NGO's.⁶⁶

Aandacht voor traditionele vormen van verzoening en het oplossen van conflicten mag niet leiden tot uitsluiting van vrouwen of het ondergeschikt maken van hun belangen in een *transitional justice*-proces. Traditionele vormen van *transitional justice* versterken mogelijk de positie van traditionele leiders en kunnen de belangen en de verworvenheden van vrouwen na conflict schaden. Culturele sensitiviteit mag niet ten koste gaan van het bieden van genoegdoening aan vrouwen en het afleggen van verantwoording voor onrecht dat specifiek vrouwen en kinderen betreft. In hedendaagse conflicten zijn het juist vrouwen en kinderen die met wreedheden te maken krijgen die specifiek op hen gericht zijn zoals verkrachting als oorlogswapen en het gebruik van kinderen voor oorlogshandelingen en gruweldaden. Het risico bestaat dat in traditionele processen oorlogsgeweld tegen vrouwen niet aan de orde komt door de schaamte waarmee dit verbonden wordt. In *transitional justice*-processen zou eerder meer dan minder aandacht moeten komen voor processen die zo ingericht zijn dat de waarheid over wat vrouwen en kinderen is aangedaan aan het licht komt zonder dat de slachtoffers hierdoor gestigmatiseerd of van hun gemeenschappen uitgestoten worden.

⁶³ Kiza, E., et al., *Victims of War: An Empirical Study on War Victimization and Victims' Attitudes towards Addressing Atrocities*, Freiburg, Max Planck Institute, 2006.

⁶⁴ *Basic principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (Van Boven/Bassiouni Principles), A/RES/60/147, Annex.

⁶⁵ *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from Africa Experience*, Stockholm, IDFA, 2008.

⁶⁶ Zie over *mato puto* in Noord-Oeganda bijvoorbeeld Otim. M., *The traditional justice, the role of the ICC, the Juba peace process, the humanitarian situation: perspectives from the ground*, paper presented at the conference 'Building a Future on Peace and Justice' conference, Nuremberg, 26 June 2007.

Transitional justice en wederopbouw

Transitional justice vormt een onderdeel van een post-conflict wederopbouwprogramma en dient nauw afgestemd te worden met andere post-conflictinitiatieven zoals demobilisatie van voormalige strijders en rebellen (DDR: Demobilisation, Disarmament, Reintegration), de opbouw van een nieuw veiligheidsapparaat en daarmee samenhangende instituties (SSR: Security Sector Reform) en terugkeer van vluchtelingen en *internally displaced persons* (IDPs). Processen van *transitional justice* zullen alleen effectief zijn als ze deel uitmaken van een holistische benadering van de politieke transitie van oorlog naar duurzame vrede en multidisciplinair worden benaderd en uitgevoerd.

Nederland benadrukt in zijn nieuwe fragiele statennota dat samenlevingen die uit conflict komen een balans moeten vinden tussen het aanpakken van mensenrechtenschenders en de noodzaak een nieuwe start te maken. Volgens de notitie dient de samenleving zelf die juiste balans te vinden en moeten slachtoffers hierin een belangrijke stem hebben. Waar het echter gaat om misdaden tegen de menselijkheid is berechting geboden.⁶⁷ Nederland tracht zijn beleid op *transitional justice* en SSR op elkaar af te stemmen.⁶⁸ In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat een zekere mate van amnestie de reïntegratie van strijders en vluchtelingen kan bevorderen. Ook kunnen traditionele vormen van *transitional justice* bijdragen aan de opbouw van het land door bijvoorbeeld het opleggen van taakstraffen zoals het bouwen van huizen of wegen, aan plegers van misdrijven.

Verder vinden *transitional justice*-activiteiten vaak plaats op hetzelfde moment als andere politieke processen zoals verkiezingen. Waar het om gaat is een juiste timing van *transitional justice* en een inbedding van *transitional justice* in de politieke processen en politieke een sociale context van de betreffende post-conflictsituatie: niet of/of maar en/en. De vraag is dus niet of verantwoording afgelegd moet worden maar wanneer, hoe en ten overstaan van wie dit het beste plaats kan vinden. De grootste uitdaging vormen gevallen zoals Afghanistan, waar (voormalig) warlords

en strijders opgenomen zijn in de regering om vrede te bewerkstelligen maar nu in feite de grootste bedreiging voor die vrede vormen.

Legitimiteit

Transitional justice-processen vinden vaak plaats in arme en fragiele staten. Daarom zijn vaak allerlei externe actoren betrokken bij *transitional justice*, waaronder andere staten, internationale instellingen zoals de Verenigde Naties, de Wereldbank, de Europese Commissie en de OESO, en gespecialiseerde niet-gouvernementele organisaties zoals het International Center for *Transitional justice* (ICTJ). De rol van deze externe actoren (of de ‘internationale gemeenschap’) is in sommige landen zo groot dat gesproken kan worden van *donor-driven justice*.⁶⁹ Dat roept vragen op over de legitimiteit bij de lokale bevolking en daarmee ook over de effectiviteit van dergelijke door externe actoren gedreven processen.

Transitional justice-processen hebben de meeste kans van slagen als ze breed gedragen worden. Dit betekent niet alleen dat *transitional justice*-processen de steun van slachtoffers vereisen maar ook van lokale en nationale politieke elites. Om effectief te zijn, moeten verwachtingen en ervaringen van de bevolking het uitgangspunt vormen voor het ontwerp en de uitvoering van *transitional justice*. In dit opzicht is de ervaring in Noord-Ierland illustratief. Uit recent onderzoek blijkt dat de omstreden amnestie voor voormalig strijders werd geaccepteerd na uitgebreide consultaties met verschillende groepen belanghebbenden.⁷⁰

Voormalig Secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan concludeerde in 2004 dat “our experience in the past decade has demonstrated clearly that the consolidation of peace in the immediate post-conflict period, as well as the maintenance of peace in the long term, cannot be achieved unless the population is confident that redress for grievances can be obtained through legitimate structures for the peaceful settlement of disputes and the fair administration of justice”.⁷¹

⁶⁷ *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*, november 2008.

⁶⁸ Interne beleidsnotities Security Sector Reform – towards a Dutch Approach en *Transitional justice* (2007), geciteerd in Mans, U., *Don't Mingle but Merge*, Policy Note on SSR and *Transitional justice* from a Dutch perspective, april 2007.

⁶⁹ Oomen, B., *Donor-Driven Justice and its Discontents: the Case of Rwanda*, *Development and Change*, vol. 36 (2005), p. 887–910.

⁷⁰ Mallinder, L., *Amnesty in Northern Ireland: A Viable Tool for Seeking the Truth about the Past*, Presentation at the Socio-Legal Studies Association (SLSA) 2008 Conference, University of Manchester, 18-20 March 2008.

⁷¹ UN Doc. S/2004/616, p.3.

Transitional justice-processen dienen vooral uit te gaan van de behoeften en beleving van de slachtoffers en getroffen gemeenschappen. Deze *bottom-up*-benadering onderscheidt zich van een meer *top-down*-benadering waarbij initiatieven vanuit de overheid of internationale instanties al dan niet met steun van donoren worden bedacht en uitgevoerd. De internationale tribunalen (ICTR/ICTY) zijn hiervan een voorbeeld. Het onderkennen van het belang van lokale inzichten neemt niet weg dat maatregelen die in het kader van *transitional justice* worden ontplooid, om effectief te zijn, breed gedragen moeten worden door alle relevante geledingen van de samenleving (politici, religieuze leiders, media, NGO's, *civil society*, leger). Deze constatering roept de praktische vraag op hoe en door wie de behoeften en inzichten van de lokale bevolking het best in kaart gebracht kunnen worden en wat voor rol buitenlandse organisaties hierbij kunnen spelen.

Een recente studie van de Wereldbank naar juridische sectorhervormingen (*justice sector reforms*) in post-conflictlanden concludeerde dat de internationale inzet op dit terrein op elf punten verbeterd kan worden. Ook al ging het rapport niet specifiek over *transitional justice* maar over *justice*-hervormingen in het algemeen, de conclusies zijn relevant voor deze beschouwing. Aan de hand van een analyse van hervormingen van de afgelopen tien jaar, identificeert het rapport de volgende aandachtspunten:

1. Gebrek aan coherente strategie en expertise;
2. Onvoldoende kennis van hoe veranderingen teweeg te brengen;
3. Teveel nadruk op vorm in plaats van inhoud;
4. Meer nadruk op het formele juridische systeem dan op traditionele en informele systemen;
5. Korte termijn hervormingen in plaats van langetermijnstrategieën;
6. *Wholesale* in plaats van stapsgewijze verandering ingegeven door de lokale context;
7. Behoefte aan lokale '*change-agents*';
8. De noodzaak van lokale *ownership*;
9. Gehaaste en ondoordachte *constitution-making*;
10. Slecht ontworpen training en juridische onderwijs programma's;

11. Noodzaak om het teweegbrengen van verandering te prioriteren en volgorde van interventies daarop af te stemmen.⁷²

Deze aandachtspunten vallen ruwweg in twee categorieën uiteen:

1. behoefte (gebrek) aan een beter begrip van de lokale omstandigheden en inzichten. Hiervoor is het belangrijk dat lokale vredesinitiatieven ondersteund en versterkt worden;
2. behoefte (gebrek) aan een alomvattende strategie. Zo'n strategie moet een goed uitgewerkte economische dimensie bevatten. Zowel met het oog op de compensatie voor de slachtoffers en als voor de succesvolle reïntegratie van oud-strijders moeten er perspectieven zijn op een betere toekomst, onder meer in de vorm van scholing en/of werk.

VN en Rule of Law

De Verenigde Naties (VN) spelen een prominente rol in *transitional justice*. Voor de VN is *transitional justice* een van de elementen in de opbouw of het herstel van de *rule of law*. In sommige gevallen is de VN direct verantwoordelijk voor de juridische sector (Oost Timor, Kosovo); veel vredesoperaties of politieke missies hebben een aanzienlijke *rule of law*-component (El Salvador, Haïti, Liberia, Cote D'Ivoire, Guatamala, Afghanistan, Nepal); en voor een aantal situaties zijn VN-tribunalen opgericht (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)).

De VN zijn categorisch in de afbakening van haar normatieve kaders: deze worden gevormd door mensenrechten, humanitair recht, internationaal strafrecht en vluchtelingenrecht. Deze kaders definiëren de strikte normatieve grenzen van VN-betrokkenheid: geen toepassing van de doodstraf, geen vredesverdragen met amnestie voor genocide, oorlogsmisdaden, misdrijven tegen de menselijkheid en grootschalige schendingen van mensenrechten. Er is kritiek op de veelal *top-down*-benadering van de VN en de dominantie van internationale donoren.⁷³ De VN erkennen dat zij niet altijd de meest geschikte *rule of law* maatregelen heeft genomen gegeven de specifieke

⁷² Samuels, K., *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt*, The World Bank Social Development Paper No. 37, oktober 2006.

⁷³ Oomen, B., *Donor Driven justice and its Discontents: The Case of Rwanda*, *Development and Change*, vol. 36 (2005), p. 887-910. Zie ook Lundy, P., McGovern, M., *Whose Justice? Rethinking transitional justice from the bottom up*, *Journal of Law and Society*, vol. 35 (2008), p. 265-292.

situatie van het betreffende land en dat teveel gebruik is gemaakt van buitenlandse modellen en experts. De VN onderstrepen nu het belang van nationaal gedragen en lokaal uitgevoerde consultaties en strategieën in plaats van standaardoplossingen. Hierbij moeten programma's aansluiten bij de bredere hervormingsagenda.

Voorwaarden

Uit bovenstaande korte verkenning van *transitional justice* kunnen een aantal voorwaarden worden gedestilleerd waaraan een proces van *transitional justice* om legitiem en effectief te zijn, zou moeten voldoen:

- *Transitional justice*-mechanismen moeten geïntegreerd worden in een bredere wederopbouwstrategie en post-conflictprocessen zoals SSR, DDR en terugkeer van vluchtelingen en IDPs;
- *Transitional justice*-mechanismen moeten passen in de culturele en politieke context en tot stand komen na een proces van consultatie met de getroffen gemeenschappen en slachtoffers;
- Indien *transitional justice*-mechanismen aanvaardbaar zijn voor alle relevante geledingen van de samenlevingen, waaronder de politieke elites en machthebbers, kunnen zij bijdragen aan het realiseren van duurzame vrede. *Transitional justice*-processen vereisen de politieke wil om echte verantwoording en implementatie van herstelmaatregelen voor slachtoffers en nabestaanden en institutionele hervormingen mogelijk te maken;
- *Transitional justice*-processen vereisen een minimum aan veiligheid en stabiliteit;
- Onmiddellijke actie op alle onderdelen van *transitional justice* is niet noodzakelijk. Het proces kan gefaseerd plaatsvinden;
- Vrouwen en kinderen verdienen speciale aandacht in *transitional justice*-mechanismen. Aandacht voor traditionele vormen van genoegdoening mogen niet leiden tot uitsluiting of ondergeschikt maken van de belangen van vrouwen en kinderen.



6. Conclusies en aanbevelingen

Deze conclusies en aanbevelingen willen een aanzet geven tot nadere doordenking en dialoog. Commentaar, inhoudelijke bijdragen en suggesties tot verbetering zijn zeer welkom.

Rol vredesbeweging

Sinds de jaren '90 worden gewelddadige conflicten vaker door een vredesovereenkomst en minder vaak door een militaire overwinning beëindigd. Een andere trend is dat de rol van *civil society*-organisaties toeneemt. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat IKV Pax Christi vaker wordt verzocht om te bemiddelen: door lokale partners (kerkelijke organisaties en lokale CSO's); strijdende partijen; en (inter)gouvernementele organisaties.

Aan de rol van mediator of facilitator zijn risico's en dilemma's verbonden. Niet zelden gaat het om een keuze tussen twee kwaden, waarbij de keuze voor het minste kwaad de enige haalbare stap kan zijn op weg naar vrede. Het resultaat van deze keuze voor het minste kwaad is veelal een 'ugly peace', een compromis waarbij men met het oog op de praktisch haalbare vrede vuile handen maakt. Haalbare vrede kiest voor het minste kwaad. Deze keuze sluit het verder werken aan vrede langs de weg van gerechtigheid niet uit en veronderstelt het zoeken naar openingen om het bereikte compromis verder uit te diepen in plaats van er nieuwe machtsposities aan te ontlenuen.

Men kan zich afvragen of het voor de christelijke vredesbeweging niet zou moeten betekenen dat zij zich pas met een vredesproces inlaat als een compromis bereikt is. Zou zij niet meer recht van spreken hebben en haar eigen aard meer trouw blijven, als ze zich in het eerdere bemiddelingstraject dat onvermijdelijk 'realistischer' zal moeten zijn, niet te sterk involveert? De werkgroep meent dat dit niet het geval is. Wie pas van zich laat horen als het compromis is bereikt, spreekt vanuit een al te gerieflijk 'hogere weten' en verliest juist het recht om een bereikt compromis verder uit te diepen. Wel zal de vredesbeweging voordat zij de rol van bemiddelaar op zich neemt en ook nadat zij daar eenmaal toe heeft besloten zichzelf de vraag moeten (blijven) stellen of zij deze rol kan spelen zonder haar eigen centrale waarden te compromitteren. Er kunnen situaties zijn waarin beter kan worden besloten om zich niet te engageren of om zich terug te trekken.

Ter rechtvaardiging van de deelname aan onderhandelingen met mensenrechtenschenders wordt vaak gewezen op het beoogde resultaat: de verbetering van de humanitaire situatie van de bevolking. Een dergelijke consequentialistische argumentatie is echter problematisch: zodra men begint zijn handelen te rechtvaardigen in termen van de gevolgen ervan, levert men zich over aan datgene wat men niet in de hand heeft. Daarom dient de vredesbeweging bij de dilemma's waarvoor het in haar rol als bemiddelaar wordt gesteld consequent haar hoogste waarden voor ogen te houden. Voor IKV Pax Christi zijn dat het recht op leven en de menselijke waardigheid. Recht doen aan slachtoffers van oorlogsgeweld en mensenrechtenschendingen, aan voortdurend leed van slachtoffers en nabestaanden vormt daar een onlosmakelijk onderdeel van.

In haar eventuele rol als facilitator en mediator moet IKV Pax Christi terdege rekening houden met een aantal risicofactoren. Voorkomen moet worden dat vredesbesprekingen cynisch worden uitgebuit door de conflictpartijen. Ook is het van belang dat zorgvuldig met informatie en communicatie wordt omgegaan. De noodzaak van zowel vertrouwelijkheid als transparantie vereist zorgvuldige afwegingen. IKV Pax Christi heeft in elk geval de verplichting om achteraf volledig verantwoording af te leggen aan de opdrachtgevers IKV en Pax Christi, partners, leden en donateurs en bredere maatschappelijke achterban.

Het gegeven dat IKV Pax Christi in een aantal gevallen beter dan officiële diplomaten de bemiddelende rol kan vervullen, wil niet zeggen dat zij het zonder de steun van staten of de internationale gemeenschap kan stellen. Goede en complementaire samenwerking met de officiële diplomatie is noodzakelijk.

De aanspraak van de vredesbeweging om een rol te kunnen spelen in vredesprocessen is afhankelijk van haar geloofwaardigheid. De onpartijdigheid die daarvoor nodig is ten opzichte van de betrokken partijen zal gegrond moeten zijn in zichtbare betrokkenheid op de werkelijke oorzaken van gewelddadige conflicten in het algemeen. Deze zijn veelal (mede) gelegen in een onrechtvaardige verdeling van rijkdom en armoede; een zelfkritische houding van met name de Westerse samenlevingen is noodzakelijk. Deze fundamentele houding bepaalt wat men in een

concreet conflict als 'belangen' ziet, wie men als 'slachtoffers' beschouwt, welk handelingsdoel als 'oplossing' geldt.

Vrede én gerechtigheid

De tegenstelling vrede versus gerechtigheid is een schijntegenstelling. Zonder gerechtigheid is er geen (duurzame) vrede. Vrede en gerechtigheid zijn beide nodig voor stabilisatie en duurzame reconstructie na conflict.

Dat neemt niet weg dat IKV Pax Christi in haar rol als bemiddelaar voor wezenlijke dilemma's wordt gesteld. Oorlogsmisdaden mogen niet onbestraft blijven; straffeloosheid is moreel onacceptabel en ook steeds meer in strijd met het internationale recht. Maar het wordt vaak wel als voorwaarde gesteld door partijen waarmee moet worden onderhandeld: partijen die de sleutel tot beëindiging van het geweld in handen hebben. Een 'snelle vrede' kan op korte termijn de humanitaire situatie van de bevolking verbeteren, maar heeft als risico dat op de langere termijn de nog bestaande onrechtvaardigheid het conflict opnieuw doet oplaaien.

Er is geen blauwdruk te geven voor het oplossen van deze dilemma's. De te maken keuzen zullen steeds opnieuw moeten worden doordacht en geanalyseerd. Daarbij is het van belang om op te merken dat men zich in de confrontatie met een moreel dilemma soms blind staart op twee opties. Het is noodzakelijk om kritisch en creatief te blijven denken. De volgende gezichtspunten kunnen helpen om een aanvankelijk als dilemma gepercipieerde situatie tot een oplossing te brengen.

Het is belangrijk om te erkennen dat vredes- en verzoeningsprocessen in niet geringe mate pragmatisch bepaald zijn en lang niet altijd door morele overwegingen of godsdienstige overtuigingen worden gedragen. Men dient in ieder geval te zoeken naar de economische angel in een conflict, alsook de historische context daarvan in kaart te brengen, alvorens oplossingen te zoeken en morele of godsdienstige motieven daarvoor te presenteren.

Het Statuut van Rome vormt een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling naar aanvaarding van het principe dat de internationale gemeenschap strafrechtelijk kan optreden tegen schendingen van de mensenrechten die zich binnen een land voordoen. Het is van groot belang dat het Internationaal Strafhof laat zien dat het de idealen waarvoor het is opgericht ook daadwerkelijk tracht te realiseren. Door zijn mandaat moet het Strafhof echter veelal opereren in situaties waarin

conflicten nog gaande zijn. Betrokkenen ter plaatse vragen vaak aandacht voor de risico's en kosten die in dergelijke situaties aan vervolging en berechting verbonden zijn.

Gerechtigheid kan verschillende vormen aannemen. Het Westerse strafrecht is van oudsher vooral op retributieve of vereffende gerechtigheid gericht. Het adresseren van de onderliggende oorzaken van een conflict kan echter maatregelen vereisen die vooral ook op herstellende en verdelende gerechtigheid zijn gericht, zoals landhervormingen, compensatie en institutionele hervormingen. Ook kunnen slachtoffers en nabestaanden van slachtoffers meer gebaat zijn bij de erkenning van het onrecht en compensatie van de gevolgen daarvan dan bij vervolging en berechting van de daders. Compensatie kan bijvoorbeeld ook de mogelijkheid van terugkeer en de teruggave van huizen, grond en bezit betekenen. Wij wijzen hierbij ook op het belang van helen van de gevolgen van verkrachting, van het verlies van ouders en andere traumatische ervaringen.

Uit de ervaringen die de afgelopen decennia met processen van *transitional justice* zijn opgedaan valt te leren dat *transitional justice*-processen alleen effectief zijn als ze deel uitmaken van een holistische benadering van de politieke transitie van oorlog naar duurzame vrede. *Transitional justice* vindt vaak plaats in arme en fragiele staten. Daarom is de rol van externe actoren of donoren vaak groot. Om effectief te zijn en legitiem te worden bevonden moet *transitional justice* echter aansluiten bij behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers, nabestaanden en getroffen gemeenschappen. *Transitional justice* vereist een minimum aan veiligheid en stabiliteit; onmiddellijke actie op alle onderdelen is niet mogelijk. Vrouwen en kinderen verdienen speciale aandacht in *transitional-justice*-processen.

In de visie die IKV Pax Christi al doende op vredesprocessen heeft ontwikkeld zijn vrijwel al deze gezichtspunten terug te vinden:

- De oorzaken, de *root causes*, en de bredere effecten van de oorlog (vaak in naburige landen) moeten worden geadresseerd. De voorzieningen moet zodanig zijn dat de burgers weer veilig zijn, vluchtelingen naar huis kunnen terugkeren en dat de sociaal-economische wederopbouw kan worden gestart.
- De dood en het leed van de slachtoffers en/of hun nabestaanden en het onrecht dat hen is aangedaan, moet door de daders worden erkend. De slachtoffers moeten medische en psychische hulp krijgen en worden gecompenseerd.

- Er moet alles in het werk worden gesteld opdat burgers en de gemeenschappen weer vreedzaam met en naast elkaar kunnen leven. Dit wil zeggen dat er sociale integratie van en, zo mogelijk, verzoening tussen slachtoffers en daders moet plaatsvinden.
- De burgers en de gemeenschappen in het conflictgebied moeten bij het vredesproces worden betrokken. Culturele en religieuze leiders vervullen daarbij een sleutelrol.
- Fragiele staten zijn sterk afhankelijk van bemiddeling, niet alleen voor conflictoplossing maar ook om de staat *an sich* bijeen te houden. Het vredesproces moet er mede op gericht zijn de legitimiteit van de staat te bevorderen door het betrekken van statelijke actoren bij het vredesproces.

Hieraan zou nog kunnen worden toegevoegd dat in alle fasen van het vredesproces, en zeker ook in de onderhandelingen over een vredesakkoord, aandacht moet worden besteed aan meisjes en vrouwen, die vaak slachtoffer zijn van seksueel geweld. Als slachtoffers van verkrachting en als gedwongen kindsoldaten of 'bruiden' van strijders kunnen zij veelal niet terugkeren in hun eigen familie of gemeenschap. Daarbij zijn het vaak vrouwen die de dragers zijn van de eerste vredesinitiatieven. Hun stem moet in het gehele proces gehoord blijven worden. Daarnaast is het van belang om op te merken dat, als er over slachtoffers gesproken wordt, het vrijwel altijd gaat over hen die nog in leven zijn. De slachtoffers die zijn gedood of overleden mogen echter niet vergeten worden.

Ook in de visie die IKV Pax Christi in het kader van de Juba Peace Talks in samenspraak met kerkelijk leiders in Oeganda ontwikkelde op het afleggen van verantwoording voor oorlogsmisdaden tijdens de overgang van oorlog naar vrede zijn bovengenoemde gezichtspunten terug te vinden. Criteria waaraan een vredesakkoord zou moeten worden getoetst zijn onder meer dat het onrecht dat de slachtoffers is aangedaan moet worden erkend; dat het akkoord afspraken bevat over onderzoek naar de schendingen van mensenrechten die hebben plaatsgevonden (met gebruikmaking van een voor slachtoffers toegankelijk platform); dat het gerechtigheid moet bieden in het perspectief van sociale integratie en verzoening; dat het voorzieningen bevat voor hulp aan slachtoffers; en dat het brede steun vindt bij de gemeenschappen in de door het conflict getroffen gebied en hun leiders.

Hoe om te gaan met het vraagstuk amnestie

Tegen het verlenen van amnestie bestaat terecht grote weerstand. Het verzet tegen straffeloosheid is groot. In de politieke praktijk van vredesonderhandelingen kan

de keuze voor een amnestieregeling een keuze zijn voor het minste kwaad, met het doel een vredesakkoord tot stand te brengen. Vele, ook recent tot stand gekomen, vredesakkoorden bevatten amnestieregelingen. Lokale gemeenschappen steunen dergelijke regelingen vaak. Amnestieregelingen hoeven overigens niet in strijd te zijn met het internationale recht. Amnestie is onder zekere voorwaarden een door het internationale recht erkend onderdeel van *transitional justice*. Van belang is onder meer op wie en op welke delicten de regeling betrekking heeft, en onder welke voorwaarden amnestie kan worden verkregen.

IKV Pax heeft in het kader van de Juba Peace Talks als richtsnoer gehanteerd dat amnestie een uitzonderlijke maatregel is die verleend wordt in een uitzonderlijke situatie. Dit richtsnoer zou als volgt kunnen worden uitgewerkt:

Een amnestieregeling kan soms nodig worden geacht om een vredesakkoord tot stand te brengen. Een keuze voor een amnestieregeling als een keuze voor het minste kwaad moet echter ook een bijdrage aan gerechtigheid en daarmee duurzame vrede leveren. Dat betekent dat hoge eisen aan de vormgeving moeten worden gesteld.

Een 'blanco', onvoorwaardelijke amnestie is niet acceptabel. In een amnestieregeling zullen altijd voorwaarden moeten worden vastgelegd waaraan daders moeten voldoen om voor amnestie in aanmerking te komen. Ook een 'zelf-amnestie', waarbij de verantwoordelijken voor oorlogsmisdaden of mensenrechtenschendingen zichzelf of hun strijders amnestie verlenen, is niet acceptabel.

Medewerking aan het tot stand brengen van amnestieregelingen voor 'gewone' strijders hoeft geen onoverkomelijke bezwaren op te leveren. De belangrijkste voorwaarden zijn dat zo'n regeling gericht is op hun reïntegratie; geen afbreuk doet aan de rechten van slachtoffers op genoegdoening en het achterhalen van de waarheid; en gesteund wordt door de lokale gemeenschappen.

Amnestieën voor leiders of meest verantwoordelijken voor oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid zijn moreel onacceptabel en kunnen ook in strijd zijn met het internationaal recht. In vredesbesprekingen wordt echter wel vaak als eis op tafel gelegd, door een of meerdere van de conflictpartijen, dat (ook) aan de leiders of meest verantwoordelijken amnestie wordt verleend. Vanuit de behoefte een einde te maken aan grootschalig geweld wordt vanuit lokale gemeenschappen soms voor inwilliging van een dergelijke eis gepleit.

De inzet van IKV Pax Christi zou in dergelijke situaties moeten zijn om de partijen ervan te overtuigen dat een amnestie waarbij de meest verantwoordelijken straffeloos blijven geen genade zal vinden in de ogen van de internationale gemeenschap, en dat het beter is afspraken te maken over onderzoek en berechting op nationaal niveau. Voor situaties waarin dit niet mogelijk blijkt zijn moeilijk richtlijnen te geven. Per situatie zullen de te maken keuzen zorgvuldig moeten worden doordacht en geanalyseerd. Medewerking aan het tot stand brengen van een amnestieregeling is denkbaar als

dat een keuze is voor het minste kwaad noodzakelijk om het conflict te beëindigen en als eerste stap op weg naar een meer rechtvaardige vrede die op brede steun kan rekenen binnen getroffen gemeenschappen. De inzet zal zich dan moeten richten op het formuleren van zo strikt mogelijke voorwaarden. Bovendien moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn dat een amnestieregeling voor de meest verantwoordelijken eigenlijk niet definitief kan zijn en in ieder geval geen bescherming biedt tegen internationale vervolging.



