

Zeven aandachtspunten voor de Nederlandse missie naar Mali

Inleiding

Het Center for International Legal Cooperation (CILC) voert samen met het Nederlands Helsinki Comité (NHC) twee studies uit in Mali. Eén studie is een evaluatie van het functioneren van de strafrechtketen en de andere studie richt zich op het onderzoeken van de mogelijkheid om speciale mechanismen op te zetten, zodat de Malinese justitie de tijdens het conflict gepleegde misdaden effectief kan onderzoeken, vervolgen en berechten.

Twee Nederlandse experts, Servaas Feiertag (Consultant Rule of Law, Corruption and Human Rights) en Jan de Vries (Adjunct-Directeur Nederlands Helsinki Comité), leiden het onderzoek. Beiden hebben al eerder in Mali gewerkt aan opbouw van de rechtsstaat. In deze notitie geven zij vanuit hun kennis en ervaring, mede opgedaan in werk in Mali vóór het conflict, een zevental punten mee ter overweging voor de inzet van Nederland in Mali, met name op gebied van hervorming van justitie en rechtsstaatsopbouw.

Rechtsstaatsopbouw als doelstelling van de missie

De studies die nu worden uitgevoerd bieden aanknopingspunten voor strategieën op het gebied van rechtsstaat- en vredesopbouw in Mali. Deze twee punten behoren nadrukkelijk tot de doelstellingen van de Nederlandse (militaire) missie, die besproken worden in een Algemeen Overleg dd. 11 december en waarvoor een zogenaamde art. 100 brief aan de Kamer is toegestuurd. Rechtsstaat- en vredesopbouw zijn naast specifieke doelstellingen van de (militaire) missie ook lange termijn doelstellingen voor de Nederlandse inzet in Mali, die ook voortgezet wordt na de militaire bijdrage.

Zeven aandachtspunten

1. Maak van Mali geen Irak en Afghanistan

Er wordt momenteel gesproken over de inzet van Nederlandse militairen als onderdeel van het mandaat van Minusma. De grote inzet van experts, militaire middelen en hulporganisaties doet denken aan eerdere interventies, zoals in Afghanistan.

Het is van groot belang dat er eerst een goede analyse wordt gemaakt van de problematiek en dat vervolgens oplossingen worden geformuleerd vanuit die specifieke contextanalyse die de crisis beter beheersbaar maken en tevens bij kunnen dragen aan structurele oplossingen voor de specifieke context van Mali. Tevens moet er rekening worden gehouden met de mogelijke negatieve effecten, zoals verdere escalatie, die op kunnen treden bij de aanpak die destijds in andere crises is gekozen.

2. De zwakke rechtsstaat is een oorzaak van de crisis en niet het gevolg daarvan

Het oplaaiende geweld in het Noorden en de staatsgreep van Kapitein Sanogo zijn mede mogelijk gemaakt door een disfunctionele rechtsstaat (in brede zin, met inbegrip van goed bestuur). Als dit erkend wordt leidt dit er onherroepelijk toe dat rechtsstaatsontwikkeling centraal moet staan in de zoektocht naar duurzame oplossingen voor het conflict. Het is essentieel dit aspect te erkennen en mee te nemen in de analyse en te kiezen oplossingen, omdat dit interventies op rechtsstaatsopbouw vorm zal geven, en daarmee de kansen voor succes in hoge mate zal bepalen. Essentieel is om te kijken naar de staat van de rechtsstaat

over een langere periode vóór de crisis en welke factoren bepalend waren voor de zwakte en kwetsbaarheid van de rechtsstaat. Het kan dus niet zo zijn dat interventies ervan uit gaan dat de rechtsstaat enkel hersteld moet worden. Er was namelijk geen sprake van een functionerende rechtsstaat en vele elementen zullen vanaf de grond opgebouwd moeten worden.

3. **Leer lessen uit het verleden en pas deze toe in nieuwe programma's**

Mali was geen modeldemocratie zoals algemeen wordt aangenomen. En als modeldemocratie was het ook een 'donor darling'. Er is, onder andere door Nederland, erg veel geïnvesteerd. Ook in rechtsstaatsopbouw en in justitiële hervorming (vooral door financiering van het grote hervormingsprogramma PRODEJ). Donoren, waaronder Nederland, lijken nu verrast door het conflict en de staatsgreep. Het is daarom cruciaal dat Nederland, met andere donoren, nagaat hoe het zo verrast heeft kunnen zijn. Waarom is er ondanks alle investeringen klaarblijkelijk zo weinig vooruitgang geboekt op rechtsstaatsopbouw en justitiële hervormingen? Wat is de verantwoordelijkheid geweest van donoren, zoals Nederland, en andere internationale actoren, naast invloed van lokale factoren, in dit gebrek aan vooruitgang? Het is belangrijk dit na te gaan om te voorkomen dat fouten uit het verleden nu weer worden gemaakt. Met de massale influx van geld en middelen en het schijnbare gevoel van urgentie 'iets te moeten doen' ligt herhaling op de loer. De analyse van geleerde lessen moet ook het begin zijn van een veel grondigere analyse van de context, vooral op de onderdelen van de rechtsstaat en het slecht functioneren hiervan. Het grote probleem is dat er nu met dezelfde mensen binnen dezelfde overheidsinstellingen als vóór de crisis weer wordt samen gewerkt en dat er weinig tot geen oog, noch oor, is voor andere geluiden (waaronder de burger: zie punt 5, en maatschappelijk middenveld: zie punt 6).

4. **Erken corruptie als het centrale probleem**

Tot een paar jaar geleden was het eigenlijk onmogelijk om over corruptie te spreken in Mali. Het land gold als een modeldemocratie in de regio en dit probleem dat doorwerkt in alle geledingen van de samenleving, kwam nauwelijks of niet voor in de diverse projecten en programma's van internationale organisaties en andere donoren. Erkenning van dit probleem is nu cruciaal, omdat het uitroeien van corruptie een voorwaarde is voor het opbouwen van een functionerende en duurzame rechtsstaat en justitieel systeem.

Om corruptie aan te pakken zal een lange termijnvisie moeten worden ontwikkeld en mechanismen moeten gecreëerd worden waarin principes zoals transparantie en accountability in de praktijk worden toegepast. Op die manier kan corruptie binnen de overheid, de private sector en de samenleving effectief aangepakt worden. Om deze lange termijn visie te ontwikkelen dient een zeer goede diepgaande analyse te worden gemaakt van hoe corruptie werkt in Mali, bij wie en in welke mate precies. Een dergelijke analyse zal inspanning vergen van diegenen die al jaren profiteren van deze corruptie. Het is dus erg belangrijk dat dit onderdeel door de verschillende donoren proactief op de agenda wordt gezet.

5. **Zet de burger centraal in hervormingen**

Er is een grote vertrouwenscrisis tussen burger en overheid. De grotendeels afwezige (vooral in het Noorden) en onbetrouwbare overheid wordt het liefst vermeden door burgers. Zij is er niet om je te dienen, eerder de burgers dienen de overheid en velen kunnen vertellen van hun negatieve ervaringen met die overheid en met name het justitieapparaat. Dit is niet ontstaan door de crisis, maar deze situatie is gedurende jaren van wanbeleid en corruptie opgebouwd. In 2001 toen het justitieel hervormingsprogramma PRODEJ werd gelanceerd is de burger geconsulteerd om vorm te geven aan dit grote allesomvattende programma. De

consultatie heeft drie jaar geduurd. Echter daarna heeft er op geen enkele manier terugkoppeling plaatsgevonden. Mede hierdoor en het falen van PRODEJ vanwege haar opzet, hebben burgers zich nog verder verwijderd van de overheid, zeker met betrekking tot de toegang tot het recht. De vertrouwenscrisis is daardoor alleen maar groter geworden. Op dit moment wordt wederom veel gesproken over participatie en consultatie van burgers. Dit is terecht! Burgers in Mali dienen centraal te staan bij alle hervormingsinitiatieven die worden ondernomen. Echter dient beseft te worden dat hiervoor niet alleen consultatie vooraf dient te worden gepland. Er moeten ook mechanismen worden opgezet die het mogelijk maken voor burgers om de overheid te monitoren en indien nodig ter verantwoording te roepen. Dit zou de overheid dwingen om aan die dienende rol invulling te geven.

6. Stel effectieve interne en externe controle- en handhavingsmechanismen in

In de justitie sector staan op papier een groot aantal 'checks and balances' uitgewerkt die er voor moeten zorgen dat de diverse actoren intern worden gecontroleerd en dat excessen kunnen worden bestraft: het zelfreïnigende vermogen. Deze functioneren in de Malinese context niet of nauwelijks. De onderliggende redenen hiervoor dienen te worden onderzocht. Het simpelweg instellen van nieuwe mechanismen op papier is hierop geen adequaat antwoord.

Ook dienen externe actoren, met name niet-gouvernementele organisaties (NGO's) structureel versterkt te worden in het effectief invullen van hun rol als vertegenwoordiger van burgers, dialoogpartner van de overheid en internationale gemeenschap en geloofwaardige 'luis in de pels' wanneer dit nodig is. NGO's in Mali vervullen deze rollen (nog) niet allemaal. Er zijn weinig onafhankelijk opererende organisaties die toezien op de rechtsstaat en mensenrechten in Mali. De organisaties die wel onafhankelijk opereren hebben vaak te weinig capaciteit om hun rollen effectief te vervullen. Donoren en andere internationale actoren zouden die duurzame capaciteitsversterking moeten financieren. Dat betekent dat donoren af stappen, deels, van de gebruikelijke financiering, die gebonden is aan ad-hoc projecten die vooral bijdragen aan de beleidsprioriteiten of korte termijndoelen van de donor. Tevens betekent het dat donoren programma's die direct met burgers werken en werkelijk een stem geven, een belangrijker plaats moeten geven in hun portfolio van activiteiten. Het gaat dus verder dan het leren van hoe je een logframe opstelt en indicatoren vaststelt.

Daarnaast dienen donoren ook meer dan voorheen zelf een controle en handhavingsmechanisme in te stellen voor de besteding van hun gelden en daaraan consequenties verbinden. Transparantie en verantwoording gelden uiteraard voor alle actoren, niet enkel voor de Malinese NGO's.

7. Zet in op realistische doelstellingen, strategie en gedragsverandering

Rechtsstaatsontwikkeling, en in het specifiek hervorming van een justitieel systeem, zijn langdurende trajecten. Resultaten zullen vaak zichtbaar worden na een tiental of tientallen jaren werk. Ook zal in sommige gevallen genoeg moeten worden genomen met de doelstelling "niet verdere verslechtering" of signalen van verbetering. Uiteraard kan de Nederlandse missie dienen als een begin van rechtsstaatsontwikkeling en het kan er zeker aan bijdragen. Echter dienen de doelstellingen op dit terrein voor de missie wel in een bredere lange termijn visie te moeten worden gegoten. Daarvoor dient aanwezig te zijn:

- Een realistische en uitgebreide en gedetailleerde Theory of Change die dient als basis van programmering;
- Effectieve monitoring en reguliere aanpassing/update van de Theory of Change;

- Afstemming van donoren, Malinese overheid en maatschappelijk middenveld op basis van die Theory of Change;
- Effectieve participatie van burgers bij het opzetten, wijzigen en updaten van de Theory of Change.

Projecten en programma's zouden meer dan voorheen zich uitsluitend moeten concentreren op gedragsverandering. De mislukking van PRODEJ heeft onder andere aangetoond dat het vertalen van de gebreken van justitieel systeem in louter technische problemen (capaciteit en middelen) niet leidt tot effectieve verandering. Projecten en programma's zouden zich veel minder moeten concentreren op de output (trainingen, curriculum, gebouwen etc....) en veel meer op outcomes (wat doet men er mee en hoe is dat anders dan nu). Dat vergt uiteraard een goede analyse van de problemen (hetgeen wij hierboven betogen) en het vergt een beschrijving van doelstellingen in gedragsveranderingen.

Daarnaast dienen doelstellingen realistisch te zijn. Te vaak, en dit is niet uitsluitend een Malinees probleem, worden doelstellingen van projecten en programma's geformuleerd met het oog op financiering en niet per se met het oog op een realistisch te behalen resultaat. Dit wordt deels gevoed door onrealistische verwachtingen van donoren, die vooral in een beperkte tijd, met beperkte middelen zichtbaar willen scoren. Rechtsstaatsopbouw met nadruk op verandering van gedrag is onzeker werk, niet altijd zichtbaar en, zoals gezegd, werk van lange adem. Er is geen blauwdruk en alle actoren die actief zijn op dit gebied moeten bereid zijn van elkaar te leren, op gelijke voet!

Conclusie

De zeven punten:

1. Maak van Mali geen Irak of Afghanistan.
2. Leer lessen uit het verleden
3. Zwakke rechtstaat is de oorzaak van de huidige crisis en niet het gevolg
4. Corruptie als het centrale probleem
5. Zet de burger centraal in hervormingen
6. Stel effectieve interne en externe controle- en handhavingsmechanismen in
7. Zet in op realistische doelstellingen, strategie en gedragsverandering

Er zitten heel veel gemene delers in de zeven punten. Eén ervan is dat een succesvolle interventie op het gebied van de rechtsstaat in Mali een zeer goede analyse vergt van de context en de problemen. Dit zal o.a. betekenen dat er een zekere introspectie dient plaats te vinden bij donoren zoals Nederland over hun rol en verantwoordelijkheid in de gebrekkige opbouw van de rechtsstaat vóór de crisis en het in stand houden van de façade van de modeldemocratie. Daarnaast is het cruciaal dat rechtsstaatsopbouw zich niet uitsluitend concentreert op hervorming van instellingen in samenspraak met overheidsinstellingen. Zij zijn weliswaar belangrijke actoren, maar ook zeker deels oorzaak van de problemen. Het vertrouwen van de burger dient terug gewonnen te worden. Rechtsstaatsopbouw dient echt bottom-up te gebeuren met reële inspraak en controle van burger en maatschappelijk middenveld. Dit is werk van lange adem en zal zeker niet binnen de twee jaar van de missie voltooid zijn.

Deze paper is geschreven door Servaas Feiertag (consultant rule of law, corruption and human rights) en Jan de Vries (Adjunct-Directeur NHC) namens CILC en NHC. Voor vragen en/of opmerkingen kunt u bij de auteurs terecht via:

- Servaas Feiertag: servaasfeiertag@hotmail.com
- Jan de Vries: jdevries@nhc.nl
- Telefonisch kunt u Jan de Vries bereiken op: 070 392 67 00 of 06 456 04 940