

**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.

**Rechtsstaatsopbouw als doelstelling van de missie**

De studies bieden aanknopingspunten voor het definiëren van 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 2e Kamer is toegestuurd. Rechtsstaats- en vredesopbouw zijn naast specifieke doelstellingen van de (militaire) missie ook lange termijn doelstellingen voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Mali, die ook voortgezet wordt na de militaire bijdrage.

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 en hebben beiden al eerder in Mali gewerkt aan opbouw van de rechtstaat. In deze notitie geven zij vanuit hun kennis en ervaring, o.a. opgedaan in werk in Mali vóór het conflict, een zevental punten mee ter overweging voor de inzet van Nederland in Mali. Deze punten zijn met name gericht op rechtsstaatsopbouw in het algemeen en meer specifiek op het voornemen om de Malinese justitie te hervormen in de komende jaren.

**Zeven aandachtspunten**

In het kort zijn de zeven punten:

1. **Maak van Mali geen Irak en Afghanistan**

De massale inzet van experts, militaire middelen en hulporganisaties in Mali doet denken aan eerdere interventies in o.m. Irak en Afghanistan. De situatie in Mali is echter niet identiek aan Irak en Afghanistan en er moet voor gewaakt worden dat niet te snel voor eerder gebruikte oplossingen wordt gekozen. Eerst moet een grondige analyse gemaakt worden van de problematiek, de achtergronden en de lokale context. Op basis daarvan kunnen werkbare oplossingen geïdentificeerd worden waaraan de middelen gekoppeld kunnen worden.

1. **Leer lessen uit het verleden**

Mali was dus helaas niet die modeldemocratie, zoveel is duidelijk geworden. Indien deze conclusie gedeeld wordt is het van belang om na te gaan waarom dit beeld wel zo lang werd gepresenteerd en hoe het mogelijk is dat ondanks alle middelen die aan Mali zijn besteed, er zo weinig vooruitgang geboekt is op het gebied rechtsstaatsontwikkeling en de hervorming van de justitiesector. Het is van belang daarbij de eigen rol van Nederland en andere donoren ook te evalueren.

1. **De zwakke rechtsstaat is een oorzaak van de crisis en niet het gevolg**

Het is essentieel dat dit erkend wordt, omdat interventies op het gebied van de rechtsstaatsopbouw in belangrijke mate gebaseerd zullen worden op ofwel de visie dat Mali een rechtsstaat was die door de staatsgreep omver geworpen is, dan wel dat de rechtsstaat al zo zwak was dat het eigenlijk erg eenvoudig was voor een kapitein om de macht te grijpen. Daarbij moet niet enkel gekeken worden naar de staat van de rechtsstaat vlak voor en tijdens de crisis, maar over een langere periode vóór de crisis. Dat zal tot de conclusie leiden dat de Malinese rechtsstaat er al lange tijd erg slecht voor staat, met een zwakke overheid die veelal afwezig was in het noorden. Het kan dus niet zo zijn dat interventies ervan uit gaan dat de rechtsstaat hersteld moet worden. Er was namelijk geen sprake van een functionerende rechtsstaat en die zal dus opgebouwd moeten worden.

1. **Corruptie als centrale probleem**

Het idee dat Mali zolang werd beschouwd als een modeldemocratie, is mede ingegeven door het feit dat het woord corruptie niet of nauwelijks mocht worden genoemd of werd gebruikt. Dit gold voor overheidsinstellingen, voor donoren en ook voor andere internationale actoren in Mali. Erkenning van dit probleem is nu cruciaal, omdat het uitroeien van corruptie een voorwaarde is voor het opbouwen van een functionerende rechtsstaat en justitieel systeem. Als dit centrale probleem niet wordt aangepakt, dan zal het geld niet de gewenste effecten hebben en grote delen ervan verdwijnen.

1. **Stel de burger centraal in hervormingen**

Maak de burger tot een actieve deelnemer in het definiëren van programma’s, het plannen van de programma’s en vervolgens het regelmatig monitoren en evalueren van de programma’s. Stel hier mechanismen voor in die die verder gaan dan een ‘simpele’ consultatie vooraf. Zorg voor controle- en handhavingsmogelijkheden die de overheid dwingen zich transparanter op te stellen en zich actief te verantwoorden naar de burger. De burger moet langzaamaan weer vertrouwen krijgen in de overheid, deze moet haar dienen en niet andersom. Dat is lange tijd niet het geval geweest en zal tijd nemen.

1. **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 diverse actoren worden gecontroleerd en excessen kunnen worden aangepakt en bestraft. Deze functioneren in de praktijk niet of nauwelijks. De onderliggende redenen hiervoor dienen te worden onderzocht. Het simpelweg instellen van nieuwe mechanismen op papier is hier geen adequaat antwoord op. 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.

Donoren en andere internationale actoren zouden die duurzame capaciteitsversterking moeten financieren en deels af stappen van de projectfinanciering zoals deze vóór de crisis werd gegeven. Daarnaast dienen donoren ook meer dan voorheen zelf een controle en handhavingsmechanisme in te moeten stellen voor de besteding van hun gelden.

1. **Realistische doelstellingen, strategie en gedragsverandering**

Rechtsstaatsopbouw is geen zaak van 2 of 4 jaar. Resultaten zijn vaak pas zichtbaar na een tiental, en misschien wel tientallen jaren. Dit vergt dus een lange termijn visie waarin projecten en programma’s worden geïmplementeerd en waartegen ze worden gemonitord.

Er moet een besef zijn, inmiddels, dat in Mali de problemen op het gebied van rechtsstaatsopbouw niet louter financieel en technisch van aard zijn. Projecten en programma’s moeten zich dus niet louter daar op concentreren, maar de achterliggende problemen zoals bijvoorbeeld corruptie aanpakken. Doelstellingen zullen veel eerder in termen van gedragsverandering moeten worden geformuleerd. Daarnaast dient de hele gemeenschap van actoren die gaat werken op rechtsstaatsopbouw hun strategieën op elkaar af te stemmen en af te spreken dat projecten en programma’s realistische doelstellingen moeten bevatten en leren centraal moet staan. Er is geen blauwdruk voor rechtsstaatsopbouw en, nogmaals, het is werk van lange adem.

**Conclusie**

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.