

Het succes van waarheidscommissies

Een focus op (communicatie met) de slachtoffers en hun familieleden

Dietlinde Wouters¹

Abstract – The reception of the work of truth commission by the victims and their family is an interesting way to measure the success of truth commissions. In his article I will take a look at a few examples in which these groups were disappointed in the work of the commission. First I want to argue that these disappointments are (partially) caused by a lack of good communication between the truth commission and the victims and their family. Then I will propose an approach to improve this communication and which would (help to) avoid these disappointments in the future.



Waarheidscommissies zijn sinds de jaren '80 een populair mechanisme binnen het domein van transitionele gerechtigheid. Ruti Teitel omschrijft transitionele gerechtigheid als volgt: “the conception of justice associated with periods of political change, characterized by legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor regimes” (Teitel 2003, 69). Kofi Annan – ex-secretaris-generaal van de VN – definiëert het concept iets breder in de zin dat hij de acties die deel uitmaken van het transitionele gerechtigheidsproces niet beperkt tot die met een juridische karakter: “The notion of ‘transitional justice’ [...] comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation” (Annan 2004, 4).

Er zijn ondertussen wereldwijd meer dan 30 waarheidscommissies opgericht. Hoewel die commissies elkaar beïnvloeden wat betreft doelstellingen en functioneren, is geen enkele commissie identiek aan de voorgaande commissies. De interne procedures kunnen erg verschillen en ook de interactie met de (politieke) context zorgt voor verschillen onderling.

1. Dietlinde Wouters is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Vakgroep Wijsbegeerte en Moraalwetenschap, Universiteit Gent.

Het succes van waarheidscommissies kan op uiteenlopende manieren beoordeeld worden. Popkin en Roht-Arriaza (1995) gaan bijvoorbeeld het succes van de waarheidscommissies in Chili, El Salvador, Honduras en Guatamala na door hun vooropgestelde doelen te vergelijken met de realisatie ervan na het afsluiten van de werkzaamheden van de commissie. Als we het succes van waarheidscommissies afmeten aan de receptie ervan door de groep slachtoffers en de groep familieleden van slachtoffers, zijn vele waarheidscommissies zeker niet geheel succesvol te noemen. Literatuur over waarheidscommissies toont immers aan dat deze twee groepen vaak ontevreden of teleurgesteld zijn over het werk van de commissie. In dit artikel wil ik eerst argumenteren dat deze teleurstellingen of ontevredenheid vaak (deels) veroorzaakt wordt door slechte communicatie. Mijn tweede doel is nagaan hoe deze communicatie verbeterd kan worden.

In het eerste deel leggen we uit wat waarheidscommissies zijn en wanneer en waarom er voor deze optie gekozen wordt. Vervolgens gaan we in deel twee dieper in op de doelstellingen en functies van waarheidscommissies. Deze concepten zijn belangrijk voor de rest van het artikel. In een derde deel geef ik enkele voorbeelden van teleurstellingen en ontevreden reacties van slachtoffers en hun familieleden. Daarna argumenteer ik in het vierde deel dat deze teleurstellingen (deels) veroorzaakt worden door een slechte communicatie tussen de waarheidscommissie en de betrokken bevolkingsgroepen. In het vijfde deel stel ik een aanpak voor die gelijkaardige teleurstellingen in de toekomst zou kunnen vermijden door middel van betere communicatie.

Waarheidscommissies

Karakterisering

Mark Freeman publiceerde in 2006 het boek *Truth Commissions and Procedural Fairness* waarin hij de werking en de interne procedures van waarheidscommissies bespreekt. Hij definiëert een waarheidscommissie als volgt:

an ad hoc, autonomous, and victim-centered commission of inquiry set up in and authorized by a state for the primary purpose of (1) investigating and reporting on the principal causes and consequences of broad and relatively recent patterns of severe violence or repression that occurred in the state during determinate periods of abusive rule or conflict, and (2) making recommendations for their redress and future prevention. (Freeman 2006, 18)

Priscilla Hayner – internationaal erkende experte in transitionele gerechtigheid en waarheidscommissies – beschrijft de commissies op een gelijkaardige manier.

Haar definitie van waarheidscommissies bestaat uit vier elementen (Hayner 1996, 20-21):

First, a truth commission is focused on the past. Second, it does not focus on just one event, but on the record of abuses over a period of time (often highlighting a few cases to demonstrate and describe patterns or large numbers of abuses). Third, a truth commission is a temporary body, generally concluding with the submission of a report. And finally, a truth commission is somehow officially sanctioned by the government (or by the opposition, where relevant) to investigate the past. This official sanction allows the commission more power, access to information and protection to undertake investigations, and increases the likelihood that its conclusions and recommendations will be given serious consideration. (Hayner 1996, 20-21)

Waarheidscommissies worden opgericht in landen die zich in een fase van politieke transitie bevinden (Freeman 2006, 4). Mogelijke contexten zijn de periode na een burgeroorlog (bijvoorbeeld El Salvador), na de afschaffing van een racistisch regime (bijvoorbeeld het apartheidsregime in Zuid-Afrika) of na een dictatuur (bijvoorbeeld Argentinië). Deze fases van transitie zijn zeer belangrijk voor de landen in kwestie. De beslissingen die op deze momenten genomen worden bepalen namelijk in grote mate mee de toekomst van het land.

Waarheidscommissies versus rechtszaken

Een waarheidscommissie is slechts één van de mogelijke mechanismen binnen het bredere domein van transitionele gerechtigheid. De vier belangrijkste mechanismen binnen transitionele gerechtigheid zijn: rechtszaken, compensaties, juridische hervormingen en speciale onderzoekseenheden. Waarheidscommissies behoren tot de laatste categorie (Freeman 2006, 6).

Het is belangrijk de verschillen tussen rechtszaken en waarheidscommissies te begrijpen. Terwijl men in rechtszaken op zoek gaat naar de waarheid over een bepaalde misdaad, is de focus van waarheidscommissies veel breder. Er wordt namelijk ook onderzoek gedaan naar de sociale en politieke context en de interne patronen van gewelddadige gebeurtenissen (Hayner 1996, 21; De Baets 2003, 30). De focus ligt in waarheidscommissies eerder op de slachtoffers dan op de daders (Hayner 2011, 23). In de context van waarheidscommissies krijgen zij – na een lange tijd van onderdrukking – eindelijk het woord. Daarom is niet enkel de inhoud van hun getuigenissen van belang maar ook het vertellen zelf wordt door de getuigen vaak als belangrijk ervaren (Freeman 2006, 72). Een ander

belangrijk verschil is dat waarheidscommissie niet de juridische macht hebben om daders te veroordelen.

De uiteindelijke resultaten van beide mechanismen kunnen ook erg uit elkaar lopen. Het doel van een rechtszaak is het uitspreken van een vonnis. Het beoogd eindresultaat van een waarheidscommissie is een rapport waarin de bevindingen van het uitgebreide onderzoek worden weergegeven. Vaak worden er in dit rapport ook aanbevelingen voor de staat geformuleerd. Deze zijn meestal niet bindend, maar kunnen dat wel zijn zoals in het rapport van de waarheidscommissie van El Salvador (Hayner 1994, 609; Hayner 1996, 21). Het doelpubliek van een waarheidscommissie is bovendien veel breder dan dat van een rechtszaak. Er worden daarom speciale maatregelen getroffen om het rapport breed te kunnen verspreiden (Hayner 1996, 21).

Al deze verschillen wijzen er op dat rechtszaken en waarheidscommissies niet dezelfde functie of hetzelfde effect kunnen hebben. Vroeger werd er vaak van uitgegaan dat slechts één van beide opties mogelijk was, maar tegenwoordig zijn veel academici van mening dat rechtszaken en waarheidscommissies elkaar zeker niet hoeven uit te sluiten. Integendeel, zij kunnen elkaar onderling aanvullen (Dukalskis 2011; Hayner 2011, 92-94; Crocker 2000, 103-105).

Waarom waarheidscommissies?

Het is interessant te bekijken om welke redenen staten beslissen om een waarheidscommissie op te richten. Hayner wijst er op dat de groepen die voor de oprichting van de commissies ijveren zeer divers kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld presidenten, parlementsleden, slachtoffers of hun familieleden, mensenrechtenactivisten of vertegenwoordigers van de VN (1996, 19). De redenen kunnen dus erg verschillen naar gelang de groep of groepen die de oprichting steunen. De familieleden en ngo's zijn vaak op zoek naar meer informatie over het lot van de (verdwenen) slachtoffers. Ook een nationale erkenning van het geweld en van hun lijden speelt voor hen een belangrijke rol. Zij willen ook garanties dat dergelijke misdaden zich niet zullen herhalen in de toekomst.

Meer politiek georiënteerde groepen hebben vaak andere intenties. Presidenten of politici kunnen uiteenlopende doelen voor ogen hebben met het oprichten van een waarheidscommissie. Het is mogelijk dat zij met de hulp van een waarheidscommissie willen aantonen dat er een grote (ideologische) breuk bestaat tussen het nieuwe beleid en het vorige regime. Waarheidscommissies worden vaak ook gezien als een handig instrument om verzoening te bewerkstelligen tussen verschillende vijandige groepen in de maatschappij. Een waarheidscommissie kan ook opgericht worden zonder de oprechte bedoeling de waarheid te onthullen, zoals het geval was in de eerste Oegandese waarheidscommissie (Hayner 1996,

19; Hayner 1994, 607-612).² Er wordt vaak voor de oprichting van een waarheidscommissie geopteerd wanneer de politieke context het niet toelaat om een rechtszaak op te starten. Een waarheidscommissie wordt in die contexten soms gezien als een minderwaardige weg naar gerechtigheid (Crocker 2000, 103-105). Zoals we echter al zagen heeft een waarheidscommissie andere functies en effecten die op zich ook waardevol zijn en die niet tegenstrijdig hoeven te zijn met het bewerkstelligen van gerechtigheid.

Flexibiliteit

De grote interesse in het oprichten van een waarheidscommissie in verschillende landen en vanwege verschillende groepen kan verklaard worden door de flexibiliteit van het mechanisme. Een waarheidscommissie kan zich namelijk eenvoudig aanpassen aan verschillende parameters en contexten (Freeman 2006, 38). Freeman werkt in zijn boek de belangrijkste verschillen in de interne organisatie van waarheidscommissies uit. Deze verschillen beïnvloeden duidelijk het karakter en het eindresultaat van de commissie. Net door deze verschillende mogelijke invullingen, verschillen waarheidscommissies zo vaak onderling.

Een eerste groep van mogelijke verschillen is volgens Freeman de afbakening van het onderzoeksobject. Het onderzoeksobject wordt bepaald door de periode die onderzocht wordt (kort of lang, recent of minder recente geschiedenis) en door de definiëring van de (mensen)rechtenschennissen die onderzocht worden (bijvoorbeeld enkel fysieke geweldpleging of eerder bredere interpretaties). Een tweede belangrijk verschil zijn de mogelijke doelen die vooropgesteld kunnen worden bij de oprichting van de commissie. Er zijn twee doelen die altijd centraal staan, namelijk het onderzoek naar geweld in het verleden en het voorkomen van gelijkaardige situaties in de toekomst.³ Soms worden echter ook andere doelen – zoals verzoening, gerechtigheid, respect voor slachtoffers of het consolideren van vrede en democratie – vooropgesteld. Hier komen we later nog op terug. Ten slotte wordt er in het oprichtend document ook vastgelegd welke juridische bevoegdheden de commissie heeft. Voorbeelden van deze bevoegdheden zijn: dagvaardingen uitschrijven, het uitvoeren van huiszoekingen en het organiseren van publieke zittingen. Deze verschillende juridische bevoegdheden bepalen de

-
2. De *Commission of Inquiry into the Disappearances of People in Uganda* werd in 1974 opgericht door president Idi Amin Dada met de bedoeling de mensenrechtenschendingen tijdens de eerste jaren van zijn eigen presidentstermijn te onderzoeken. De commissie leverde een rapport af, maar omdat de president zelf niet akkoord was met de bevindingen van de commissie, werd de inhoud van het rapport nooit bekend gemaakt aan een groter publiek. Ook de aanbevelingen in het rapport werden nooit opgevolgd (Hayner 1994, 613-614).
 3. Zie de definitie van Freeman.

manier van werken en de resultaten van de waarheidscommissies (Freeman 2006, 25-37).

Elke commissie is dus uniek: door de specifieke argumenten ter oprichting, door zijn unieke politieke en sociale context en door de verschillen in interne organisatie. Waarheidscommissies zijn flexibel en kunnen aangepast worden aan specifieke omstandigheden en contexten. Het is echter ook belangrijk om te weten dat niet alle resultaten te voorspellen zijn. Freeman (2006) stelt dat waarheidscommissies hun eigen agenda kunnen hebben: de leden van de commissie kunnen bijvoorbeeld onverwachte informatie ontdekken of de werking van de commissie kan bepaalde onvoorziene sociale en politieke spanningen veroorzaken (Freeman 2006, 38-39).

Doelstellingen en functies

Doelstellingen

De doelstellingen van een waarheidscommissie worden beschreven in het juridisch document dat haar oprichting voorschrijft (meestal een wet of een decreet). De doelstellingen van waarheidscommissies zijn vaak uitgedrukt in algemene termen. De activiteiten die nodig zijn om de vooropgestelde doelen te bereiken, zijn de functies. Meestal worden er verschillende functies voorgeschreven in het mandaat van de commissie (González & Varney 2013, 23-24).

De doelstellingen van waarheidscommissies kunnen onderling verschillen maar over het algemeen worden gelijkaardige doelen vooropgesteld. Niet alle doelstellingen worden letterlijk geformuleerd, sommigen zijn eerder impliciet aanwezig (Popkin & Roht-Arriaza 1995, 262). Hayner (2011, 20-23), González en Varney (2013, 9-12) en Popkin en Roth-Arriaza (1995, 262) vermelden enkele doelen die bijna altijd lijken terug te komen:

- *Waarheid*: Onderzoek naar feiten, verklaringen van gebeurtenissen; formulering van een aannemelijke versie van de gebeurtenissen; erkenning verkrijgen.
- *Aandacht geven aan de slachtoffers*: Slachtoffers de kans geven hun verhaal te doen; luisteren naar hun noden; beschermen, herstellen en respecteren van hun rechten.
- *Gerechtigheid*: Aansprakelijkheid/verantwoordelijkheid vaststellen; nagaan wie de daders zijn; handelingen tegen onstrafbaarheid.
- *Formuleren van aanbevelingen*: Formuleren van legislatieve en structurele veranderingen om herhalingen van mensenrechtenschennissen in de toekomst te vermijden.

In bepaalde commissies werd ook *verzoening* als doelstelling geformuleerd (Zuid-Afrika, Oost Timor en Peru), maar niet in alle waarheidscommissies komt dit aan bod. Het nastreven van verzoening kan zowel op nationaal (tussen twee bevolkingsgroepen) als op individueel (tussen slachtoffer en dader) bedoeld zijn.

Funcities

Terwijl er een aantal doelen zijn die bij verschillende waarheidscommissies terug komen, kunnen de activiteiten om die doelen te bereiken (funcities) onderling behoorlijk verschillen. Soms worden die expliciet omschreven in het mandaat, bijvoorbeeld wanneer in het mandaat staat dat er een rapport moet opgesteld worden en ingediend worden bij de president. Dat is een functie van de doelstelling *waarheid* (González & Varney 2013, 23). Vaak worden er echter geen concrete richtlijnen gegeven over welke activiteiten men moet uitvoeren om de doelen te bekomen. Het al dan niet bij naam noemen van de daders – een gedeelde functie van de doelen *waarheid* en *gerechtigheid* – is bijvoorbeeld een belangrijke vraag die in vele mandaten niet direct wordt beantwoord. Als het mandaat geen richtlijnen formuleert, is het aan de commissieleden zelf om hierover een beslissing te nemen (Hayner 2011, 21-25).

De doelstellingen *waarheid* en *gerechtigheid* werden in de voorbije decennia op uiteenlopende manieren ingevuld. Terwijl in Argentinië eerder de algemene situatie geschetst werd met enkele voorbeelden ter illustratie, werd er in Chili gekozen om alle gestorven slachtoffers één voor één te bespreken in het rapport. Dit zijn twee zeer verschillende manieren om de doelstelling *waarheid* in te vullen (Hayner 2011, 225; Méndez 1997, 6-7). Ook *gerechtigheid* is geen eenduidig begrip en werd op verschillende manieren ingevuld door de commissies. In Argentinië heeft de waarheidscommissie actief bijgedragen aan de strafrechtelijke vervolging. De commissie gaf niet alleen de lijst met namen van daders door aan het gerecht maar ook hun onderzoeksmateriaal en documenten werden gedeeld tijdens de rechtszaak tegen de dictatoren (Hayner 2011, 94-95). In Chili werden de namen ook doorgegeven aan het gerecht maar er werden daarna geen stappen ondernomen om de daders te vervolgen (Hayner 2011, 125-128). In Zuid-Afrika werd er een speciale amnestieregeling getroffen waarbij daders onder bepaalde omstandigheden amnestie konden verkrijgen in ruil voor waarheid (Verdoolaege 2005, 22-24). Er zijn stemmen – zoals die van de Chileense ex-president Patricio Aylwin – die opperen dat waarheid ook een vorm van gerechtigheid brengt (Borain & Levy 1995, 42). In El Salvador werden de namen van de daders in het rapport gepubliceerd. Men wist dat de kans klein was dat men een rechtszaak zou starten om de daders te veroordelen. De namen publiceren zou daarom tenminste bijdragen tot een minimale vorm van gerechtigheid (Hayner 2011, 131).

Voorbeelden van teleurstellingen

Zuid-Afrika

Ruth Picker (2005) rapporteert de resultaten van een onderzoek naar de ervaringen van getuigen met de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en verzoeningscommissie (TRC). De getuigen hebben vaak zeer gemengde gevoelens over hun getuigenissen en de werking van de TRC:

Victims and survivors who participated in the public HRV hearings approached the TRC with ambiguous expectations and motivations. Their experiences with the hearings differ, as do their evaluations of the outcomes of testifying. No group was uniformly positive or negative about the hearing, its effects on their lives or of the TRC in general. Participants' feelings can best be described as a complex mixture of satisfaction and disappointment, hope and resignation, magnanimity and anger. (Picker 2005, 5)

Tijdens het onderzoek kwamen bij verschillende getuigen dezelfde teleurstellingen terug.

Een eerste teleurstelling heeft te maken met de afwezigheid van financiële tegemoetkomingen. Tijdens het Apartheidsregime zijn vele families hun financiële broodwinner verloren. De overleverden beschikken soms zelf niet meer over de capaciteit om te werken. Zij hoopten dat zij door te getuigen een materiële vergoeding zouden krijgen. De commissieleden sloten de openbare sessie bovendien vaak af met de vraag “Wat kan de commissie voor jou doen?”. Alhoewel ze hiermee niet letterlijk beloofden aan de noden van de slachtoffers te kunnen of zullen beantwoorden, werd dit door velen als een belofte geïnterpreteerd. De teleurstelling was dan ook groot wanneer de compenserende acties uitbleven (Picker 2005, 6-7). De macht van de TRC ging echter niet verder dan het formuleren van aanbevelingen aan de staat om de slachtoffers materieel en/of symbolisch te compenseren voor het ondergane leed of hun verlies. Toch zien de meeste slachtoffers het als een oningevulde belofte van de TRC (Verdoolaege 2005, 36-38).

Een tweede belangrijk thema dat terugkomt in de getuigenis van verschillende slachtoffers is *gerechtigheid*. Tijdens de duur van de Zuid-Afrikaanse waarheidscommissie werd er – onder bepaalde omstandigheden – individueel amnestie verleend aan de daders. Elke aanvraag tot amnestie werd apart bekeken door een speciaal amnestie-comité. De drie voorwaarden om amnestie te verkrijgen waren de volgende: de misdaad moest gepleegd zijn tussen 01/03/1960 en 10/06/1994 (eerst was de eindlimiet 6/12/1993); het moet een misdaad zijn met een politieke

motivatie volgens de Nogaardprincipes⁴ en de dader moet alle informatie in zijn bezit vrijgeven. De daders waren niet verplicht om hun spijt te betuigen (Verdoolaege 2005, 22-24). Vele slachtoffers en hun familieleden vonden het moeilijk om te zien dat de daders geen gevangenisstraf moesten uitzitten en hun oude levenswijze onverstoord konden verderzetten. Bovendien toonden de daders vaak geen enkel teken van spijt en kon men vermoeden dat niet de hele waarheid verteld werd. Deze invulling van gerechtigheid voldeed voor vele slachtoffers niet aan hun verwachtingen.

De getuigen waren ook teleurgesteld dat de TRC niet voldoende psychologische opvang voorzien had. Getuigen over ernstige misdaden is emotioneel heel zwaar voor de slachtoffers en hun familieleden en het is belangrijk om hierin gesteund te worden. De meeste getuigen kregen geen psychologische hulp aangeboden. Sommige getuigen zochten daarom zelf professionele hulp, maar voor mensen uit een eerder arm milieu waren de kosten voor psychologische ondersteuning onbetaalbaar.

Een laatste klacht die vaak terugkomt, is het gebrek aan goede communicatie. Nadat de slachtoffers hun getuigenis hadden afgelegd werd er vaak geen contact meer met hen opgenomen. Zij werden niet spontaan op de hoogte gehouden van de evolutie van het onderzoek en moesten herhaaldelijk zelf contact opnemen met de TRC om deze informatie te verkrijgen. Zij hadden een betere communicatie verwacht van de TRC (Picker 2005, 4-11).

Zuid-Amerika

Ook in Argentinië uitten verschillende groepen hun ontevredenheid over bepaalde beslissingen van de waarheidscommissie. De organisatie *Madres de Plaza de Mayo*⁵ is het oneens over het rapport van de waarheidscommissie om twee redenen. Ten eerste stonden zij niet achter de beslissing van de commissie om de naam van de daders niet te publiceren in het rapport (Camacho 2008, 70-72). De namen zouden enkel in een confidencieel document doorgegeven worden aan de president en het gerecht. Later lekte de lijst uiteindelijk toch en werd die alsnog gepubliceerd in de media (Hayner 1996, 124). Ten tweede was de organisatie het niet eens met bepaalde formuleringen in het rapport. In de proloog formuleerde Ernesto Sábato – voorzitter van de commissie – namelijk wat bekend staat als de theorie van de twee demonen. Deze theorie stelt dat Argentinië net voor de dicta-

4. De Nogaardprincipes werden in 1990 opgesteld door Professor Carl Aage Nogaard, ex-president van de Europese mensenrechtencommissie.

5. *Madres de Plaza de Mayo* was aanvankelijk een vereniging van moeders die tijdens de dictatuur samen kwamen op het plein voor het presidentieel paleis (*Plaza de Mayo*) om de vrijlating van hun verdwenen kinderen te vragen. Momenteel is de organisatie vanwege uiteenlopende ideeën verdeeld in twee groepen en ligt hun focus eerder op de aanwijzing en de veroordeling van de daders.

tuur leed onder de terreur van zowel extreem linkse als extreem rechtse bewegingen. Deze theorie lijkt te veronderstellen dat het kwaad veroorzaakt door de linkse guerrilla en door de rechtse beweging onderling vergelijkbaar zijn (Camacho 2008, 70-72). In de nieuwe editie van 2006 werd de proloog aangepast en de theorie van de twee demonen weggelaten (Galak 2006). De *Madres de Plaza de Mayo* waren ook niet tevreden over de conclusie die stelt dat de *desaparecidos* – hun verdwenen kinderen – dood zouden zijn. Deze uitspraak was voor de moeders – waarvan verschillende nog steeds hoopten hun kinderen levend terug te vinden – niet aanvaardbaar. Ook voor de organisatie van familieleden van de *desaparecidos* (de *Agrupación Familiares de Detenidos Desaparecidos por Razones Políticas*) vormde de conclusie van het rapport om die reden een probleem (Camacho 2008, 70-72; Hayner 2006, 225).

In Chili had de waarheidscommissie van 1990 zich beperkt tot onderzoek naar de slachtoffers van de dictatuur die het niet overleefden. Er zijn echter ook veel slachtoffers die mishandelingen ondergaan hebben, maar die wel nog in leven zijn. Onder druk van klachten van het volk werd er daarom in 2003 een tweede waarheidscommissie opgericht om de omstandigheden van de mishandelingen van deze laatste groep te onderzoeken (Hayner 2011, 60-62). Ook in Chili waren er organisaties die de namen van de daders wilden kennen, zoals de *Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos* (AFEP) en de *Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos* (AFDD). Deze laatste organisatie ijverde na de publicatie van het rapport ook voor meer informatie over hun verdwenen familieleden. De algemene oplossingen en antwoorden in het rapport waren voor hen niet genoeg (Camacho 2008, 72-74).

Oorzaak

Ik zal in wat volgt argumenteren dat deze teleurstellingen (deels) veroorzaakt worden door slechte communicatie tussen de waarheidscommissie en het volk. Dit wil zeggen dat de teleurstellingen (deels) vermeden hadden kunnen worden als de communicatie beter was geweest. Met communicatie bedoelen we enerzijds communicatie over de doelstellingen en functies van de waarheidscommissies – wat ze zijn en wat de verschillende bevolkingsgroepen verwachten dat ze zijn – en anderzijds over wat belangrijk en waardevol is voor de bevolking.

In vele gevallen zijn grote veranderingen van bijvoorbeeld doelstellingen of functies niet nodig maar is het voldoende om bepaalde zaken te verduidelijken of te herformuleren. Als er wel ingrijpende veranderingen nodig zijn, is een eerlijke en intensieve communicatie alsnog een eerste stap. Als we de voorgaande voorbeelden van teleurstellingen bekijken, kunnen we ze onderverdelen in drie groepen:

1. Teleurstellingen die vermeden hadden kunnen worden door betere communicatie.
2. Teleurstellingen die vermeden hadden kunnen worden door betere communicatie en een relatieve kleine verandering in de werking van de waarheidscommissie. Als een verandering onmogelijk was, dan had de teleurstelling nog (deels) vermeden kunnen worden door duidelijk uit te leggen waarom.
3. Teleurstellingen die die vermeden hadden kunnen worden door betere communicatie en eerder ingrijpende veranderingen van doelstellingen of functies. Die had bepaald kunnen worden door middel van onderhandelingen met als doel een haalbare oplossing waar de meerderheid van de betrokken bevolkingsgroepen zich in kan vinden. Als een verandering onmogelijk was, dan had de teleurstelling nog (deels) vermeden kunnen worden door duidelijk uit te leggen waarom.

Het eerste en vierde voorbeeld uit Zuid-Afrika behoren tot de eerste groep. Door onduidelijke communicatie meenden de getuigen dat de *Waarheids- en Verzoeningscommissie* zelf verantwoordelijk was voor het bepalen en uitbetalen van de financiële tegemoetkomingen. De commissie had echter enkel de macht om aanbevelingen te formuleren. De beslissing om deze aanbevelingen op te volgen en dus al dan niet de slachtoffers of hun familie materieel of symbolisch te compenseren is een beslissing van de Zuid-Afrikaanse staat. Ook de vraag “Waar- mee kan de commissie helpen?” creëerde onduidelijkheid door er niet bij te vermelden wat de getuige ook daadwerkelijk kon verwachten. Duidelijkere communicatie had deze misverstanden kunnen vermijden. Daarnaast hadden de getuigen gehoopt om beter op de hoogte gehouden te worden van het verdere verloop van het onderzoek en de werking van de commissie. Hier is het duidelijk hoe betere communicatie de teleurstelling had kunnen verhelpen.

De tweede groep kunnen we eveneens illustreren aan de hand van twee van de voorgaande voorbeelden. De Zuid-Afrikaanse getuigen hadden nood aan een psychologische begeleiding tijdens de werking van de commissie. De commissie ging er van uit dat vele getuigen al psychologische therapie volgde en waren zich niet bewust van het emotionele effect dat het opnieuw getuigen zou hebben op de levens van de slachtoffers (Picker, 2005, 9-10). Een betere communicatie over de planning van de commissie en een betere navraag naar de noden van de getuigen hadden een groter bewustzijn kunnen creëren bij de commissieleden. Op die manier had men meer budget kunnen voorzien om voldoende psychologische opvang te kunnen voorzien.

Dezelfde redenering geldt voor de klachten over bepaalde formuleringen in het rapport van de Argentijnse waarheidscommissie. *Las Madres de Plaza de Mayo* was één van de belangrijkste mensenrechtenorganisaties toen het rapport ver-

scheen. Door intensiever contact met deze en andere organisaties was het waarschijnlijk duidelijk geweest wat hun belangrijkste standpunten waren en wat de gevoeligste thema in de maatschappij waren. De stellingen die er voor zorgden dat de organisatie het hele rapport verwierp, hadden op die manier ten minste voorzichtiger geformuleerd kunnen worden. Dit is een relatief kleine aanpassing die geen veranderingen aan de doelstellingen of de invullingen van doelstellingen vereist.

Tot slot zijn er de teleurstellingen waarbij wel veranderingen aan de doelstellingen of invullingen ervan nodig zijn. Dit is het geval bij de klacht die zowel in Argentinië als in Chili terugkwam, namelijk over de beslissing van de beide commissies om de namen van de daders niet te noemen in hun rapport. Het kennen van de daders was belangrijk voor de slachtoffers, hun familie en ook voor andere bevolkingsgroepen. De commissieleden zijn in geen van beide gevallen in discussie gegaan met deze groepen vooraleer de beslissing te nemen. Zelfs als er geen gehoor kan gegeven worden aan de voorkeur van de slachtoffers of hun familie, is het belangrijk dat er uitgelegd wordt waarom niet. Dit zal de teleurstelling niet volledig wegnemen, maar de slachtoffers wel het gevoel geven dat er naar hen geluisterd wordt. Een analoge redenering geldt voor de afbakening van het onderzoeksobject in Chili en de invulling van gerechtigheid (al dan niet met het verlenen van individuele amnestie) in Zuid-Afrika.

Een mogelijke oplossing

Gegeven mijn diagnose lijkt de oplossing voor de hand te liggen: betere communicatie. Een voorstel om dit te verbeteren vinden we bij Clara Ramírez-Barat (2011). In een rapport voor *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) werkt zij richtlijnen uit voor het ontwerpen en implementeren van een outreach programma dat zij als volgt omschrijft:

Outreach, as a technical term, refers to a set of tools – the combination of materials and activities – that a TJ measure puts in place to build direct channels of communication with affected communities, in order to raise awareness of the justice process and promote understanding of the measure. An outreach program should adopt a strategic approach in this technical sense. It must be able to respond to the challenges of each context while maximizing efficiency. (Ramírez-Barat 2011, 7)

Het *outreach* programma zou volgens Ramírez-Barat (2011) onderdeel moeten vormen van elk mechanisme of elke maatregel binnen de context van transitionele gerechtigheid (2011, 3). Het programma kan het best gecoördineerd worden door

een speciale eenheid bestaande uit personeel met onderling verschillende achtergronden zoals communicatie, educatie of rechten (González & Varney 2013, 50). Ramírez-Barat (2011) ontwerpt geen kant-en-klaar *outreach* programma maar creëert een algemeen raamwerk dat aangepast kan worden aan verschillende contexten (Ramírez-Barat 2011, 6).

De activiteiten van het outreach programma kunnen van verschillende aard zijn, zoals activiteiten ter verspreiding van informatie via verschillende media en voor verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld het finale rapport, tussentijdse rapporten, uitzending van de getuigenzittingen, tv uitzendingen); interactieve activiteiten (workshops, (digitale) discussiefora); culturele activiteiten (tentoonstellingen, theatervoorstellingen); educatieve activiteiten (de ontwikkeling van educatief materiaal, academisch onderzoek) of consultatieve mechanismen (publieke consultatieproces om bv. de commissieleden te selecteren) (Ramírez-Barat 2011, 15-23).

Een goed *outreach* programma bevat verschillende communicatieniveau's die onderling verbonden zijn en elkaar aanvullen (Ramírez-Barat 2011, 7-8). De verschillende communicatieniveau's die Ramírez-Barat aanhaalt, lijken ook zeer geschikt als strategieën om de communicatie te verbeteren tussen de waarheidscommissie en de slachtoffers en hun familie. Het zijn strategieën die de geloofwaardigheid van de waarheidscommissie kunnen verhogen en het vertrouwen van twee groepen in hun werking kunnen doen vergroten, namelijk:

1. *Het verspreiden van informatie.* Het publiek moet toegang hebben tot alle informatie die nodig is om de doelen, de structuur en de werking van de waarheidscommissie te kunnen begrijpen. Er is een proactieve aanpak nodig om speciale doelgroepen zoals getuigen en slachtoffers te informeren.
2. *Het op gang brengen van dialoog.* Dialoog is nodig opdat het publiek realistische verwachtingen kan vormen van de commissie en opdat de commissie de verwachtingen en noden van het publiek kan begrijpen en zijn plannen kan bijsturen indien nodig.
3. *Het consulteren van bevolkingsgroepen.* Dit is een goede manier om de mening van de bevolking te kennen en om er rekening mee te kunnen houden bij het nemen van beslissingen.
4. *Het bevorderen van participatie.* Het bevorderen van participatie van de verschillende bevolkingsgroepen in het ontwerp en de implementatie van de werking van de commissie zorgt voor een groter draagvlak (Ramírez-Barat 2011, 7-8).

Hoewel een verbeterde communicatie niet in alle gevallen het hele probleem zal kunnen wegnemen, is dit wel een onmisbare eerste stap is.

In het licht van de slechte receptie van het werk van de waarheidscommissies door de slachtoffers en hun familieleden, is het aan te raden deze vier communi-

catiestrategieën toe te spitsen op communicatie over de doelen en functies van waarheidscommissies en over wat echt belangrijk is voor deze groepen. Zo moet men de slachtoffers, hun familie en de hele gemeenschap duidelijk informeren over de doelen van de waarheidscommissie, hun planning, de belangrijke beslissingen en wat zij van de commissie kunnen verwachten. Een ander voorbeeld is een bevraging – bij de gehele nationale bevolking maar in het bijzonder bij de groep slachtoffers en hun families – naar hun individuele of collectieve noden en naar de bestaande verwachtingen ten opzichte van de waarheidscommissie.

Het is daarnaast ook belangrijk dat deze communicatiestrategieën gecombineerd worden met een speciale aandacht voor de slachtoffers en hun familie. De bedoeling hiervan is niet dat de opinies en eisen van slachtoffers of hun familie blindelings opgevolgd zouden moeten worden. Het werk van de waarheidscommissie mag geen wraakinstrument van de slachtoffers worden. Het is wel belangrijk om de slachtoffers en hun familie te beschouwen als een bevolkingsgroep die speciale aandacht verdient. Dit wil zeggen dat er bij het nemen van beslissingen rekening moet gehouden worden met hun gevoelens, dat zij geïnformeerd moeten worden over beslissingen die hen aanbelangen, dat het belangrijk is naar hun mening te vragen en dat ze een duidelijke uitleg moeten krijgen als bepaalde genomen beslissingen (schijnbaar) tegen hun belangen ingaan.

Conclusie

In dit artikel heb ik als uitgangspunt genomen dat het succes van waarheidscommissies kan worden afgemeten aan de positieve receptie van hun werk door de slachtoffers en hun familie. Op die manier bekeken, zijn waarheidscommissies vaak niet zo succesvol. Deze twee groepen – de slachtoffers en hun familieleden – zijn vaak teleurgesteld in het werk van de commissie. Aan de hand van enkele voorbeelden heb ik aangetoond dat deze teleurstellingen vaak (deels) veroorzaakt worden door slechte communicatie tussen de waarheidscommissie en de twee groepen. Vervolgens stelde ik een aanpak voor om de communicatie te verbeteren. Hiervoor ontleende ik vier communicatiestrategieën van het *outreach* programma geformuleerd in Ramírez-Barat (2011), namelijk: het verspreiden van informatie, het op gang brengen van dialoog, het consulteren van bevolkingsgroepen en het bevorderen van participatie. Om een goede oplossing te bieden voor het probleem – de veelvuldige teleurstellingen van de slachtoffers en hun familieleden – is het nodig om extra te focussen op communicatie over de doelstellingen en functies van de waarheidscommissie en over wat belangrijk en waardevol is voor de slachtoffers en hun familie. Daarnaast argumenteerde ik dat deze twee groepen doorheen het gehele communicatieproces speciale aandacht verdienen.

Bibliografie

- Annan, Kofi. 2004. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*. Report of the Secretary-General 0439529. United Nations. Beschikbaar op <http://www1.umn.edu/humanrts/links/sec-genreport2004.html>.
- Camacho, Fernando. 2008. "Memorias enfrentadas: las reacciones a los informes Nunca Más de Argentina y Chile". *Persona y Sociedad* 22,2: 67-99.
- Crocker, David A. 2000. "Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society." In: *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, red. Robert Rotberg & Dennis Thompson, 99-121. Princeton: Princeton University Press.
- De Baets, Antoon. 2008. *Gebruik en misbruik van de geschiedenis*. Groningen: Boom.
- Dukalskis, Alexander. 2011. "Interactions in Transition: How Truth Commissions and Trials Complement or Constrain Each Other." *International Studies Review* 13: 432-451.
- Freeman, Mark. 2006. *Truth Commissions and Procedural Fairness*. New York: Cambridge University Press.
- Galak, Oliver. 2006. "Controversia por el prólogo agregado al informe 'Nunca más'." *La Nación*, 19 mei 2006. Beschikbaar op <http://www.lanacion.com.ar/807208-controversia-por-el-prologo-agregado-al-informe-nunca-mas>.
- González, Eduardo & Howard Varney. 2013. *Truth Seeking. Elements of Creating an Effective Truth Commission*. New York: International Center for Transitional Justice.
- Hayner, Priscilla B. 1994. "Fifteen Truth Commissions: 1974 to 1994: A Comparative Study." *Human Rights Quarterly* 16,4: 597-655.
- Hayner, Priscilla B. 1996. "Commissioning the Truth: Further Research Questions." *Third World Quarterly* 17,1: 19-29.
- Hayner, Priscilla B. 2011. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. London: Routledge.
- Méndez, Juan E. 1997. "Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos". In: *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, red. M. Abregú & C. Courtis, 517-540. Buenos Aires: Editores del Puerto s.r.l.
- Picker, Ruth. 2005. *Victims' Perspectives about the Human Rights Violations Hearings*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Beschikbaar op <http://www.csvr.org.za/docs/humanrights/victimsperspectivshearings.pdf>.
- Popkin, Margaret & Naomi Roht-Arriaza. 1995. "Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America". *Law & Social Inquiry* 20,1: 79-116.
- Ramírez-Barat, Clara. 2011. *Making an Impact: Guidelines on Designing and Implementing Outreach Programs for Transitional Justice*. New York: International Center for Transitional Justice.
- Rotberg, Robert & Dennis Thompson (red.). 2000. *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Teitel, R. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal* 16: 69-94.

Verdoolaege, Annelies. 2005. *Reconciliation: the South African Truth and Reconciliation Commission: Deconstruction of a Multilayered Archive*. Ongepubliceerd proefschrift. Gent: Universiteit Gent.

“What is Public Engagement? | NCCPE”. 2014. Beschikbaar op <http://www.publicengagement.ac.uk/explore-it/what-public-engagement>.