



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Mediatie in Guatemala. Een bijdrage aan een vreedzame samenleving?**

D'Hondt, L.Y.

### **Citation**

D'Hondt, L. Y. (2008). Mediatie in Guatemala. Een bijdrage aan een vreedzame samenleving? *Recht Der Werkelijkheid*, (1), 51-69. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/17853>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/17853>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Mediatie in Guatemala Een bijdrage aan een vreedzame samenleving?

Laure d'Hondt<sup>1</sup>

Mediatie is in opkomst in Guatemala. Ruim een decennium na de burgeroorlog<sup>2</sup> ondernemen de overheid, semi-overheid en niet-gouvernementele organisaties verschillende initiatieven om mediatie te stimuleren. Mediatie, of bemiddeling, is een alternatieve methode van geschilbeslechting naast de gerechtelijke procedure. Het kenmerkt zich door een informele setting en de grote vrijheid die de betrokken partijen hebben om de loop van het proces zelf te bepalen. In Guatemala wordt de toepassing van mediatie door verschillende instellingen op uiteenlopende manieren gestimuleerd. De overheid heeft een project opgezet dat mediatie vanuit de staat organiseert. Een niet-gouvernementele organisatie laat de overheid er juist buiten en concentreert zich op lokale leiders die traditioneel een bemiddelende rol vervullen. Een semi-gouvernementele organisatie kiest voor een methode daar tussenin. Het doel van de verschillende initiatiefnemers is hetzelfde. Zij hopen dat bij geschillen burgers vaker gebruik zullen maken van bemiddeling en daardoor op vreedzame wijze een oplossing kunnen vinden voor hun conflict. Dit is niet vanzelfsprekend in Guatemala waarvan wordt gezegd dat er een cultuur van geweld heerst.<sup>3</sup> Door de verschrikkingen tijdens de burgeroorlog en de grote schaal waarop deze plaatsvonden is geweld een normaal verschijnsel geworden in de samenleving. Na de oorlog is hierin weinig verandering gekomen. Burgers hebben weinig vertrouwen in de staat waardoor betrokkenheid van de staatsinstanties, ook bij geschillen, wordt gemeden. Tegelijkertijd is straffeloosheid nog altijd een groot probleem, met als consequentie dat veel geschillen met geweld worden afgehandeld. De afwezigheid van een cultuur van vreedzame geschilbeslechting, bijvoorbeeld door tussenkomst van de staat, leidt vaak tot een gewelddadige afhandeling van een geschil dat verder zonder gevolgen blijft.

In dit artikel staat de vraag centraal op welke wijze mediatie in Guatemala kan bijdragen aan een vreedzame samenleving, waarin geschillen niet met geweld escaleren. Om hierop een antwoord te geven wordt eerst een beeld geschetst van de bestaande structuren van geschilbeslechting. Dit beeld is geba-

- 
- 1 Ik dank Adriaan Bedner voor zijn begeleiding van mijn scriptie en van dit artikel. [Aanvulling van de redactie: De scriptie van Laure d'Hondt kreeg een eervolle vermelding van de VSR-scriptieprijsjury.]
  - 2 Tijdens de burgeroorlog, die woedde van 1964 tot 1996, nam de staat het op tegen de guerrilla die veel aanhang vond onder de inheemse bevolking, de Maya's. Tijdens de oorlog kwamen naar schatting 150 duizend mensen om het leven waarvan ongeveer 80 procent Maya's.
  - 3 Zie bijvoorbeeld Sarti Castañeda 2002 en De Volder 2006.

seerd op interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen, zowel straatinterviews<sup>4</sup> als gesprekken met direct betrokkenen bij geschilbeslechting, zoals rechters en traditionele, lokale bemiddelaars. Hieruit blijkt dat geschilbeslechting in Guatemala gezien moet worden in de context van de zwakke rechtsstaat, waarin weinig waarborgen tegen machtsmisbruik van de overheid bestaan<sup>5</sup>, met als gevolg dat de staat vaak wordt gemeden als geschilbeslechter. Daarnaast is het rechtspluralisme van belang. In Guatemala bestaan verschillende rechtssystemen – de statelijke en lokale, inheemse – naast elkaar. De staat biedt geen goed alternatief bij geschilbeslechting terwijl andere, lokale rechtssystemen een betere mogelijkheid bieden. De verhouding tussen de statelijke en inheemse rechtssystemen kunnen niet losgezien worden van elkaar<sup>6</sup> en zijn van belang voor de positie van mediatie.

Vervolgens worden drie mediatieprojecten bekeken; van overheid, semi-overheid en een niet-gouvernementele organisatie. Bij deze projecten loopt de positie van de staat ten opzichte van de mediatie uiteen van een centrale plaats tot in het geheel geen betrokkenheid. Dit gegeven is interessant, zowel in de context van de zwakke rechtsstaat als van het rechtspluralisme. Een zwakke rechtsstaat betekent dat er weinig waarborgen tegen machtsmisbruik van de overheid zijn. Tegelijkertijd wordt mediatie volop gestimuleerd, terwijl dat zich kenmerkt door grote vrijheid van de partijen en het weinig waarborgen biedt tegen machtsmisbruik van de bemiddelaar of de sterkste partij. Wanneer noch de overheid noch mediatie waarborgen bieden tegen machtsmisbruik, wat is dan het effect op de reële rechtszekerheid<sup>7</sup> van burgers? Door een analyse van

- 
- 4 Voor het onderzoek zijn 170 straatinterviews afgenomen. Voor het onderzoek 'Het project Jueces de Paz en de vredesrechtbanken in Guatemala' (d'Hondt 2004) zijn vijftig straatinterviews afgenomen in de hoofdstad Guatemala en vijftig in de stadjes Santa Catarina Pinula en San Juan Sacatepéquez, nabij de hoofdstad. Voor het onderzoek 'Mediatie in Guatemala' (d'Hondt 2006) zijn vijfentwintig interviews afgenomen in Playa Grande, vijftien in Pueblo Nuevo, twintig in Santa María Cahabón en tien in Chiyuc.
- 5 Brian Tamanaha (2004) omschrijft de functie van een rechtsstaat als een verzameling juridische en institutionele instrumenten die het machtsmisbruik van de staat jegens zijn burgers dienen te voorkomen.
- 6 Sally Merry (1996) omschrijft de relatie tussen het statelijke rechtssysteem en het lokale als een verhouding waarbij het lokale gemeenschap zich verzet tegen de lokale werking van het externe statelijke recht. Hierop komt kritiek van Jane Collier (1996) die stelt dat niet alleen verzet bestaat tegen het statelijke regels, maar dat er ook gebruik van wordt gemaakt. John Griffiths (1998) bekritiseert Merry's stelling dat het lokale recht de effectiviteit van het formele, statelijke recht belemmert. Hij meent dat lokaal recht juist een belangrijke functie heeft bij rechtshandhaving van het formele recht.
- 7 Reële rechtszekerheid is een begrip dat door Jan Michiel Otto (2000) werd geïntroduceerd om de situatie in ontwikkelingslanden te beschrijven waarin een effectief rechtssysteem ontbreekt. Mensen leven in onzekerheid en angst wat betreft hun veiligheid, werk, eigendommen en grond. Het recht is onvoorspelbaar en wanneer eenmaal een gerechtelijke uitspraak is gedaan, blijft het onzeker of dit ook geëffectueerd wordt. Voor dit onderzoek wordt een bredere uitleg van het begrip reële rechtszekerheid gebruikt. Het uitgangspunt is dat niet alleen de staat de bron

de invloed van mediatie op de rechtsstaat, het rechtspluralisme en de reële rechtszekerheid, ontstaat een beeld van het effect van mediatie op geschilbeslechting en daarmee op het verminderen van het gebruik van geweld bij geschillen.

### **Mediatie**

Het ideaaltype van mediatie, of bemiddeling, kenmerkt zich door de vrijheid van de betrokken partijen om binnen hun eigen voorwaarden tot een oplossing voor het geschil te komen. De setting is informeel, persoonlijk en vertrouwelijk waardoor de oplossing die de partijen vinden niet gebonden hoeft te zijn aan juridische of sociale normen. De deelname aan de bemiddeling is vrijwillig, de partijen mogen zelf een mediator aanwijzen en de mediator is neutraal (Nicholson 2005; 24-5).

Martin Shapiro (1981) typeert het onderscheid tussen mediatie en andere geschilbeslechtingmethoden, zoals arbitrage en rechtspraak, door de positie van de tussenkomende partij als uitgangspunt te nemen. Hij gebruikt hiervoor een continuüm waarmee hij aangeeft dat van een strikte scheiding tussen de methoden in de praktijk geen sprake is. De plaats van een geschilbeslechtingmethode op het continuüm is afhankelijk van de mate waarin de tussenkomende partij een oplossing aan de partijen kan opleggen. Aan het ene uiterste van het continuüm staat de 'go-between' die de functie heeft van communicator. Zijn tussenkomst behoeft de volledige instemming van de conflicterende partijen en de eventueel gevonden oplossing is het resultaat van volstrekt vrije onderhandeling. De volgende op het continuüm is de mediator. Deze kan meer participeren in het zoeken naar een oplossing door actief en open mee te denken en voorstellen te formuleren, maar hij mag geen oplossingen opleggen. De arbiter heeft in mindere mate toestemming tot tussenkomst nodig en bemiddelt minder. Hij kan zijn eigen oplossing naar voren brengen en deze aan de partijen opleggen. Zijn uitspraak kan bindend zijn en in dat geval is hij in feite een soort rechter, met dit verschil dat hij geen overheidsfunctie vervult. Hij is door de partijen aangewezen en niet door de gemeenschap. Dit in tegenstelling tot de rechter die aan het andere uiterste van het continuüm staat. Hij functioneert in overheidsdienst, kan zijn uitspraak opleggen en deze is bindend (Shapiro 1981; 1-10).

De mate van vrijheid van de partijen wordt kleiner naarmate de methode opschuift van go-between naar rechtspraak, maar een absolute scheiding van kenmerken tussen de methoden bestaat in de praktijk niet. Voor de ideaaltypische mediatie geldt dat de partijen het proces zelf in handen hebben en wanneer ze niet tevreden zijn met de uitkomst zij altijd nog een beroep kunnen doen op de rechter. Op die manier heeft de rechter als het ware een controlerende positie ten opzichte van mediatie waarmee een waarborg bestaat tegen machtsmisbruik door de sterkste partij of de bemiddelaar zelf. Voorwaarde is

---

kan zijn van rechtszekerheid, maar dat ook andere sociale systemen rechtszekerheid kunnen bieden.

wel dat een gang naar de rechter mogelijk is en de partijen erop vertrouwen dat dit tot een redelijke uitkomst zal leiden.

Mediatie in niet-westerse samenlevingen is in de wetenschap op verschillende manieren benaderd. Begin jaren tachtig stelde Sally Merry (1982) aan de hand van een aantal etnografische studies dat in kleinschalige herders- en landbouwsamenlevingen mediatie van nature voorkomt. Het is daar effectief omdat de gemeenschapsleden gewend zijn zich te onderwerpen aan de informele sociale controle van de anderen in de gemeenschap. In heterogene, complexe samenlevingen daarentegen kan mediatie niet goed functioneren omdat de sociale controle grotendeels ontbreekt, zegt Merry. Ze baseert zich onder meer op het werk van Jane Collier (1976) die midden jaren zeventig onderzoek deed in een Maya-gemeenschap in Mexico. Collier beschrijft hoe lokale leiders bemiddelen bij geschillen en op welke manier hun positie is veranderd door de toegenomen invloed van statelijk recht in de kleine gemeenschap. De statelijke rechtbanken bieden bepaalde voordelen boven informele geschilbeslechting binnen de gemeenschap. Daardoor zijn de rechtbanken een concurrent geworden van de lokale leiders die traditioneel de bemiddelingen uitvoeren. Deze lokale leiders hebben er belang bij dat hun positie gewaarborgd blijft en passen daarom hun positie aan aan het statelijke rechtssysteem. Door hun kennis van het statelijke systeem en banden met ambtenaren fungeren zij als tussenpersoon tussen de gemeenschapsleden en de rechtbanken. Wanneer de gemeenschapsleden een beroep op de rechtbank willen doen zijn ze aangewezen op de hulp van een lokale leider die hen zal proberen te overtuigen van de voordelen van een informele bemiddeling boven een formele rechtsgang. Zowel Collier als Merry staan positief tegenover de werking van mediatie in kleinschalige gemeenschappen. Door de sociale controle en de door Collier beschreven situatie waarin de statelijke rechtbank een goed alternatief vormt voor lokale, informele mediatie, kan deze vorm van geschilbeslechting goed functioneren.

Recenter onderzoek in niet-westerse samenlevingen wijst op eventuele nadelen van mediatie. Zo menen Galanter en Krishnan (2004) dat de mediators een zeer machtige positie kunnen krijgen. Er is namelijk geen wettelijke controle op de gang van zaken tijdens de bemiddeling of op de uitkomst ervan. Dit maakt mediatie gevoelig voor politieke invloeden en corruptie. Nicholson (2005) stelt dat de zwakkere partij in het mediatieproces mogelijk niet voldoende beschermd wordt. In een gerechtelijke procedure bestaan beschermende maatregelen die de machtsverschillen tussen partijen zo irrelevant mogelijk moeten maken. Wanneer wordt onderhandeld, zoals bij mediatie, is de machtigste partij in het voordeel (Nicholson 2005; 24-8).

In mijn onderzoek naar mediatie in Guatemala komen de mogelijkheden en noodzakelijkheid van mediatie aan het licht als alternatief voor een gerechtelijke procedure die in deze samenleving vaak geen goede optie is voor geschilbeslechting. Maar ook de risico's van mediatie in een samenleving met een zwakke rechtsstaat, waar waarborgen tegen machtsmisbruik ontbreken, worden duidelijk.

### Geschilbeslechting in Guatemala

Een van de meest opvallende kenmerken van Guatemala is dat een groot deel van de bevolking inheems is.<sup>8</sup> Van de ongeveer 13 miljoen Guatemalteken is naar schattingen 40 tot 60 procent Maya. Een groot deel van hen leeft in armoede op het platteland, vaak in afgelegen dorpen. Voor hen is de toegang tot de staatsfaciliteiten in de steden, zoals politie en rechtbank, beperkt door geografische en financiële barrières. Daarnaast bestaat een taalprobleem doordat de vele Maya-stammen 23 verschillende talen spreken. De meeste Maya's spreken alleen hun eigen taal terwijl ambtenaren vaak enkel het Spaans beheersen.

Niet alleen de toegang en de taal vormen een probleem bij de relatie tussen de staat en de burgers. De grootste barrière tussen de staat en burgers, inheems en niet-inheems, is het wantrouwen ten opzichte van de overheid. De overheid heeft de reputatie corrupt en traag te zijn. Er is weinig rechtszekerheid<sup>9</sup> en de straffeloosheid is een groot probleem. De inheemse bevolking is zwaar ondervertegenwoordigd in alle lagen van het overheidsapparaat, van gemeenteraad tot Hoge Raad. Regelmatig zou zij worden gediscrimineerd door ambtenaren.

Tien jaar na de burgeroorlog heeft Guatemala nog altijd een zwakke rechtsstaat. Omdat veel Guatemalteken, inheems of niet-inheems, weinig vertrouwen hebben in de overheid vermijden ze haar zoveel mogelijk, ook wanneer het gaat om geschilbeslechting. Van de 170 mensen die ondervraagd werden in het kader van dit onderzoek zei 68 procent geen vertrouwen te hebben in justitie. Slechts 16 procent had dit wel (de overige 16 procent had geen mening).

Wanneer Guatemalteken te maken hebben met een geschil waarbij ze een tussenkomen derde partij willen betrekken kunnen zij een beroep doen op de rechter in eerste instantie, de zogenaamde vredesrechter. Sinds een paar jaar heeft elke Guatemalteekse gemeente tenminste één vredesrechtbank die gevestigd is in de centrale stad van de gemeente. Hier worden voornamelijk zaken op het gebied van strafrecht, civiel recht en familierecht behandeld. Doorgaans is er één rechter in dienst die vier of vijf medewerkers heeft. Van alle ondervraagden had 36 procent vertrouwen dat de vredesrechter op een goede manier zaken behandelt; 56 procent had hierin geen vertrouwen (8 procent had geen mening). De mate van vertrouwen verschilt echter per gemeente en is sterk afhankelijk van de reputatie van de rechter die er gestationeerd is. Zo heeft het plaatsje Santa Maria Cahabón een rechter die van inheemse afkomst is en erom bekend staat ruimte te laten voor inheemse manieren van geschilbeslechting. Hij neemt geschillen die voortkomen uit beschuldigingen van hekserij in behandeling en hij zoekt een oplossing die past bij de inheemse ideeën hierover.<sup>10</sup>

---

8 In veel Latijns Amerikaanse landen is het percentage inheemse bevolking lager. Zo is in Mexico zo'n 12 procent van de bevolking inheems, in Honduras 7 procent en in Costa Rica 1 procent (CIA World Factbook, en Vlaams centrum voor inheemse volken).

9 Hier is de enge definitie van rechtszekerheid bedoeld, waarbij het gaat om de waarborgen dat rechtspraak volgens bepaalde normen geschiedt (zie bijvoorbeeld Franken 2003; 446)

10 Een gangbare oplossing voor hekserij is dat de heks een haarlok of stukje kleding afstaat aan de partij die zij vervloekt zou hebben. Door dit te verbranden en de rook

Uit gesprekken met de bevolking van dit plaatsje blijkt dat de toepassing van inheemse methoden van geschilbeslechting door de rechter vertrouwen wekt. Van de twintig geïnterviewden zeiden er dertien (65 procent) vertrouwen te hebben in deze vredesrechter. Ter contrast, in de hoofdstad zeiden slechts tien van de vijftig ondervraagden vertrouwen te hebben in de vredesrechtbank. Van alle 170 ondervraagden zegt 34 procent een beroep te zullen doen op de rechtbank wanneer ze te maken krijgen met een geschil; 59 procent zal dit niet doen. De overige 7 procent weet niet wat hij zou doen.

Niet alleen de rechter kan optreden als geschilbeslechter. De bevolking in afgelegen gemeenschappen, veelal van inheemse afkomst, kiest vaak voor een lokale gemeenschapsleider als tussenkomende partij in het geschil. Want hoewel in elke gemeente tegenwoordig een rechtbank is gevestigd, is deze voor velen nog altijd moeilijk bereikbaar. De reistijd kan door slechte wegen en gebrek aan openbaar vervoer oplopen tot vele uren. Ook de reiskosten zijn voor de arme bevolking op het platteland een obstakel. Hierdoor zijn zij aangewezen op lokale leiders als geschilbeslechter. Deze zijn makkelijker bereikbaar dan de staatsinstanties in de stad, ze spreken de eigen taal, kennen de inheemse gewoonten, ook op het gebied van geschilbeslechting en genieten hierdoor doorgaans veel vertrouwen van hun gemeenschapsgenoten. Traditioneel vervult de burgemeester van de gemeenschap deze bemiddelende rol. In de meeste gemeenschappen wordt deze ieder jaar democratisch gekozen.<sup>11</sup> Ook andere gezaghebbende personen, zoals religieuze leiders, bemiddelen soms bij geschillen. Deze gemeenschapsleiders hebben vaak veel autoriteit en worden door gemeenschapsleden beschouwd als de meest voor de hand liggende instantie voor geschilbeslechting. Van de 27 ondervraagden uit meer of minder afgelegen gemeenschappen waar zich geen staatsautoriteiten bevinden, gaf 89 procent aan een gemeenschapsleider, meestal de burgemeester, in te schakelen als geschilbeslechter.<sup>12</sup> 22 Procent van de 27 geïnterviewden zou daarna, wanneer deze bemiddeling niet geslaagd was, nog een beroep doen op de vredesrechter. Volgens de overige 78 procent is de gemeenschapsleider de enige mogelijke geschilbeslechter.

Gemeenschapsleiders zijn geschikt om in de gemeenschappen op te treden als geschilbeslechter omdat ze toegankelijk zijn en voeling hebben met lokale gewoonten zodat binnen de context van de gemeenschap een passende oplossing voor een geschil kan worden gevonden. Door het bestaan van deze vorm van geschilbeslechting kan een bepaalde rechtszekerheid in de gemeenschap bestaan. Door de positie van de gemeenschapsleiders is er immers, ondanks de

---

ervan in te ademen krijgt de tegenpartij de mogelijkheid om macht over de heks uit te oefenen, zo gelooft men. Zo ontstaat een machtsevenwicht waardoor de partijen elkaar geen kwaad meer durven te doen.

11 De functie van gemeenschapsburgemeester is onbetaald, maar kan veel tijd kosten. Omdat de gemeenschapsburgemeesters moeten werken naast hun burgemeesterschap – vaak zijn zij boer – kunnen zij het doorgaans niet opbrengen om langer dan één jaar de functie vervullen. De verkiezingen worden in de meeste gemeenschappen dan ook jaarlijks gehouden.

12 De overige drie ondervraagden, 11 procent, zeiden altijd conflicten te zullen vermijden zodat op geen enkele geschilbeslechter een beroep gedaan hoeft te worden.

afwezigheid van de staat, een goede mogelijkheid om een beroep te doen op een geschilbeslechter. Zo kan een geschil worden beslecht in de traditie van de gemeenschapsnormen waardoor een zekere voorspelbaarheid in de uitkomst van de geschillen ontstaat.

Naast de voordelen van bemiddeling door gemeenschapsleiders zijn er nadelen. Doorgaans hebben deze leiders weinig scholing gehad waardoor de vaardigheden ontbreken die nodig zijn om geschillen te analyseren en te beslechten. Ze weten weinig van mediatietechnieken en het gevaar bestaat dat ze optreden bij geschillen die wegens hun ernst of complexiteit niet geschikt zijn voor bemiddeling op gemeenschapsniveau. Deze overschrijding van competentie is een complex punt. Er is veel onduidelijkheid over wat onder de competentie van de gemeenschapsburgemeesters valt.<sup>13</sup> Wettelijk is weliswaar vastgelegd dat lokale burgemeesters geen bevoegdheid hebben op te treden in strafrechtelijke kwesties en mogen zij wel bemiddelen bij geschillen tussen buurtgenoten indien zij dit doen in overeenstemming met de gebruiken, normen en tradities van de gemeenschap.<sup>14</sup> Bij kleine criminaliteit, zoals diefstalletjes, is het echter gebruikelijk dat burgemeesters optreden. In de praktijk blijken de grenzen van de bevoegdheden van de lokale leiders vooral bepaald te worden door de leiders zelf; de staat is te ver weg om hierop toe te zien.

Een voorbeeld van een geschil dat door een inheemse lokale mediator is beslecht ging over de diefstal van een kip. Rosa, een forse, zelfverzekerde mediator uit het stadje Santa María Cahabón vertelt dat ze een paar dagen geleden twee ruziënde buurvrouwen bij haar thuis heeft ontvangen. Ze hadden een conflict omdat het zoontje van een van hen een kip had gestolen en verkocht voor 25 quetzal (2 euro). De kip bleek eigendom van de buurvrouw te zijn. Ze waren met zijn tweeën naar Rosa gekomen om een oplossing te zoeken. Rosa zegt dat het haar behoorlijk wat moeite kostte om de vrouwen te kalmeren. Maar door hen beiden hun verhaal te laten doen en naar hen te luisteren kwamen ze na een uur tot een oplossing. De vrouwen spraken af dat de een de ander 25 quetzal zou betalen om een nieuwe kip te kunnen kopen.

In tegenstelling tot de dorpelingen kijken de mensen uit de stad doorgaans met een zekere minachting naar gemeenschapsleiders als geschilbeslechters. Een aantal stedelingen merkt op dat ze vinden dat de gemeenschapsleiders te weinig opleiding hebben gehad waardoor ze niet goed in staat zijn te bemiddelen. Daarnaast denken ze dat de leiders niet altijd handelen volgens de statelijke wet. Zij associëren inheemse recht met zaken als hekserij en lijfstraffen, wat zij als inferieur beschouwen aan het statelijk recht. Een andere reden om

---

13 In 1996 werd met het tekenen van de Vredesakkoorden officieel een einde gemaakt aan de burgeroorlog. Een van de akkoorden betrof de 'Identiteit en Rechten van de Inheemse Volken', een complex document dat het resultaat was van onderhandelingen tussen de regering en verschillende maatschappelijke groepen. Geprobeerd werd een balans te vinden tussen inheemse integratie binnen de staatsinstituties en inheemse autonomie. Het verdrag is sterk beïnvloed door internationaal recht, met name door het ILO-verdrag 169. Het huidige standpunt van de regering is dat inheemse instituties en culturen in een positief daglicht moeten worden gezien zolang het past binnen de nationale integratie (Plant, 2000).

14 Código Municipal 2002 (Gemeentewet Guatemala 2002) artt. 56, 57, 58.

een rechter te prefereren boven een lokale leider is het gezag dat uitgaat van de formaliteit rond de rechtbank. 'Mondelinge afspraken tellen niet in dit land. Als je wat afspreekt moet het ondertekend worden', zegt een van hen.<sup>15</sup> Hoewel de mensen uit de steden weinig vertrouwen hebben in de vredesrechter<sup>16</sup> is dit voor velen de enige mogelijke geschilbeslechter. Maar een beroep op de rechtbank doen ze pas als het geschil ernstig is.

### **De mediatieprojecten**

De drie onderzochte mediatieprojecten hebben tot doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een vreedzamere samenleving. Door mediatie te stimuleren hopen ze dat vaker en op succesvolle wijze gebruik gemaakt wordt van deze manier van geschilbeslechting. Ze hebben hiervoor een verschillende werkwijze gekozen. De overheid koppelt in haar project professionele mediators aan rechtbanken. Door mediatie aan te bieden wil ze de dienstverlening van justitie aan de burger verbeteren. De niet-gouvernementele organisatie Prored vestigt de aandacht op de lokale gemeenschapsleiders en hun eigen, soms inheemse manieren van geschilbeslechting. Prored traint hen om hun vaardigheden mediator te verbeteren. Het semi-gouvernementele Propaz begeleidt eveneens gemeenschapsleiders bij hun functie van bemiddelaar en zegt daarnaast nadrukkelijk aandacht te geven aan de opbouw van het netwerk van geschilbeslechting. Daarbij willen zij de gemeenschapsleiders, staatsinstanties en andere maatschappelijke instellingen zoals de kerk, betrekken.

### **Mediatie vanuit de overheid**

In 1998 startte het Guatemalteekse Ministerie van Justitie een proef met het koppelen van mediatiecentra aan de vredesrechtbanken. In 2006 hadden 46 van de 369 vredesrechtbanken een mediatiecentrum. Bij deze rechtbanken is een aparte ruimte ingericht waar een professioneel geschoolde mediator aanwezig is. Doordat deze mediatiemethode gebruik maakt van de bestaande structuur van de vredesrechtbanken is deze relatief gemakkelijk te implementeren; mediators moeten worden opgeleid en geplaatst bij een al bestaande rechtbank. In het oorspronkelijke plan van het Ministerie van Justitie zouden alle vredesrechtbanken een mediator krijgen. Door gebrek aan financiële middelen konden echter meerdere bemiddelaars niet worden ingezet en beschikte in 2006 slechts 8 procent van de rechtbanken over een mediatiecentrum. Het ziet er niet naar uit dat op korte termijn nieuwe centra geopend zullen worden.

---

15 Het formalisme en idealisme van het statelijke recht zijn volgens Esther Roquas kenmerkend voor de Latijns Amerikaanse juridische cultuur. Er wordt volgens haar overmatig veel waarde gehecht aan juridische formaliteiten en het statelijk recht wordt geïdealiseerd door het als moreel superieur te beschouwen terwijl dit recht geen weergave is van tradities en gebruiken in de samenleving. (Roquas, 2000). In Guatemala is dit met name in de urbane gebieden herkenbaar.

16 Tachtig procent van de vijftig ondervraagden in de hoofdstad zegt geen vertrouwen te hebben in de vredesrechtbank.

De centra ontvangen cliënten die uit zichzelf een beroep doen op de mediator of die zijn doorverwezen door de rechter, politie of een gemeenschapsburgemeester. In 2004 bestonden nog maar 24 mediatiecentra die samen bijna 7000 verzoeken tot bemiddeling kregen. 61 Procent betrof zaken van civielrechtelijke aard en de overige zaken hadden voornamelijk een familierechtelijk of strafrechtelijk karakter. Volgens het Ministerie zijn de centra succesvol. In 2004 kon in 41 procent van de gevallen een akkoord worden bereikt door de partijen, bij 41 procent kwam tenminste een van de partijen niet opdagen na een uitnodiging van de mediator en 13 procent bereikte geen akkoord.<sup>17</sup>

Met name voor stedelingen kunnen de mediatiecentra een goede aanvulling zijn op de bestaande mogelijkheden voor geschilbeslechting. De centra zijn gevestigd in de steden en dus goed bereikbaar. Voor mensen uit de stad biedt in de huidige situatie noch de gemeenschapsleider, noch de rechtbank een goed alternatief voor geschilbeslechting waardoor men vaak pas in het uiterste geval of zelfs helemaal niet een beroep doet op een tussenkomende partij in de hoedanigheid van een rechter.

Uit mijn onderzoek<sup>18</sup> blijkt dat de mediatiecentra geschilbeslechting toegankelijker maken voor specifieke groepen. Het mediatiecentrum in Santa Catarina Pinula illustreert de verbeterde toegankelijkheid voor vrouwen. De vrouwelijke mediator in dit stadje is door bijeenkomsten van een plaatselijke vrouwenorganisatie bij te wonen en door mond-tot-mondreclame een bekend en populair persoon geworden. Tachtig procent van de dertig ondervraagden in dit stadje weet dat bij de rechtbank een vrouw werkt bij wie men met geschillen terecht kan. Opvallend is dat bijna alle cliënten van het centrum vrouwen zijn. Een ander voorbeeld is het mediatiecentrum van Playa Grande dat voornamelijk inheemse mannelijke cliëntèle trekt. De twee mannelijke mediators van het centrum zijn zelf van inheemse komaf. In de maand december 2005 hadden zij zestig cliënten waarvan 57 procent inheemse mannen waren. 23 Procent waren niet-inheemse mannen en de overige 20 procent van hun cliënten was vrouw. De situaties in Santa Catarina en Playa Grande wijzen erop dat mediatie de toegang tot geschilbeslechting vooral verbetert voor de groep waartoe de mediator zelf behoort. De persoonlijke eigenschappen van de mediator zijn van invloed zijn op het functioneren van het centrum.

De mediatiecentra hebben duidelijke regels en strikte procedures. Deelname is vrijwillig en kosteloos. De mediatie staat los van een juridische procedure, maar de mediators benadrukken dat een beroep op de rechter altijd openstaat, zowel vóór, tijdens als na de bemiddeling. Wanneer een zaak aan de mediator is voorgelegd, worden de betrokken partijen schriftelijk uitgenodigd om deel te nemen aan de bemiddeling. Men wordt de gang van zaken uitgelegd. Ze ondertekenen een 'vertrouwenscontract' waarin alle aanwezigen beloven vertrouwelijk te zullen omgaan met de informatie uit het gesprek. Vervolgens kunnen de partijen ieder op hun beurt hun visie op de zaak geven en als het nodig is

---

17 Vijf procent van de mediatiezaken was in december 2004 nog in behandeling.

18 In het kader van dit onderzoek zijn vier mediatiecentra van de overheid bezocht; een groot centrum in de hoofdstad waar vier mediators werkzaam zijn en drie kleine centra in de stadjes Playa Grande, Santa Catarina Pinula en Palencia.

praat de mediator met elke partij afzonderlijk. De partijen moeten zelf de oplossing voordragen waarbij als enige voorwaarde wordt gesteld dat de oplossing niet indruist tegen de mensenrechten. Wanneer de partijen tot een overeenkomst komen, ondertekenen zij een akte. Ook wordt een afspraak gemaakt voor een 'controlegesprek', dat drie tot zes maanden na de mediatie zal plaatsvinden. De partijen kunnen bij die gelegenheid, of eerder, terugkomen als zij vinden dat de afspraken niet goed worden nageleefd. Wanneer de partijen niet naar het controlegesprek komen gaat de mediator ervan uit dat de afspraken zijn nageleefd. Het is overigens maar de vraag of deze conclusie juist is. Er kunnen immers tal van redenen zijn waarom de partijen niet op het controlegesprek verschijnen terwijl de afspraken die tijdens de mediatie werden gemaakt niet worden nageleefd.

In deze werkwijze zijn vrijwel alle aspecten van de ideaaltypische mediatie herkenbaar. Naast aspecten als neutraliteit van de mediator en het vertrouwelijke karakter van de bemiddeling wordt formeel de aansluiting op het statelijke systeem gegagandeerd. Uitdrukkelijk wordt verwezen naar de mogelijkheid een beroep te doen op de rechterlijke macht. Op die manier heeft de rechterlijke macht een controlerende functie ten aanzien van de mediatie. Maar hoewel de aansluiting van mediatie op de rechterlijke macht is geregeld in de procedure blijkt uit de situatie in Santa Catarina Pinula dat daarmee dit aspect nog niet is gewaarborgd. In deze stad zijn de persoonlijke verhoudingen tussen de rechter en de mediator ernstig verstoord. De rechter zou corrupt zijn waarvan de mediator melding heeft gemaakt bij het Ministerie van Justitie. Het is uitgelopen op een persoonlijke ruzie waardoor nauwelijks nog wordt gecommuniceerd tussen de rechtbankmedewerkers en de mediator. Hierdoor stromen geschillen zelden door van de mediator naar de rechter of andersom. De controlerende functie van de rechterlijke macht ten aanzien van de mediatie wordt op deze manier aangetast, waardoor het risico op misstanden binnen mediatie toeneemt.

Twee voorbeelden kunnen illustreren hoe bemiddelingen bij de centra verlopen. Een geslaagde bemiddeling vond plaats bij het mediatiecentrum in de hoofdstad. Twee collega's komen bijeen omdat de ene collega een lening van 5000 quetzal (450 euro) had gegeven aan de ander. Een terugbetalingsregeling die de mannen zelf hadden getroffen was niet nageleefd. De mediator begint het gesprek met een uitleg over de aard van de bemiddeling. Het is geen juridisch proces en alles wat besproken wordt dient binnenskamers te blijven. Na het ondertekenen van het vertrouwenscontract legt de mediator de verdere gang van zaken uit. Beide partijen zullen om de beurt hun visie geven. Ze krijgen ieder pen en papier om aantekeningen te maken als de ander aan het woord is. Zo kunnen ze terugkomen op de opmerkingen van de tegenpartij. Zonodig zal individueel met de partijen worden gesproken. Wanneer tijdens de mediatie blijkt dat individuele gesprekken inderdaad nodig zijn, wordt eerst met de schuldenaar gesproken. De mediator vraagt nadrukkelijk hoe de man dacht het geld bij elkaar te krijgen. Alle mogelijkheden worden op aandringen van de mediator doorgenomen. In het gesprek met de schuldeiser vraagt de mediator of hij goed heeft nagedacht over de weg die hij zal volgen als de overeenkomst wederom niet wordt nageleefd en of hij de consequenties daarvan overziet. Een juridische procedure brengt veel kosten met zich mee. Uiteindelijk wordt met

veel moeite een overeenkomst bereikt tussen de mannen. Een nieuwe afspraak wordt gemaakt over twee weken en op die dag zal de schuldenaar een deel van zijn schuld afbetalen.

Een geschil dat zich aandiende bij het centrum van Playa Grande illustreert dat mediators zich strikt houden aan de procedure. Een getrouwd stel is naar het mediatiecentrum afgereisd; een reis van ruim vijf uur, te voet en met de bus. De vrouw had om de bemiddeling gevraagd omdat haar man een relatie had met een andere vrouw. Deze laatste is ook uitgenodigd voor de bemiddeling maar is niet komen opdagen. De mediator geeft het echtpaar een gedetailleerde uitleg van een kwartier over de procedure. Na afloop vraagt hij of het echtpaar het vertrouwenscontract wil ondertekenen zodat daarna de bemiddeling van start kan gaan. De man zegt twijfels te hebben. Bij een bemiddeling in een ander geschil had hij ook een akte ondertekend. Desondanks waren de partijen hun afspraken niet nagekomen. De mediator legt uit dat wanneer men na de mediatie niet tevreden is, men altijd een beroep kan doen op de rechter. De vrouw blijkt teleurgesteld te zijn dat de minnares van haar man niet is gekomen en wil nu niet verder bemiddelen. De mediator zegt dat hij de mening van de vrouw respecteert. De vrouw wil een nieuwe afspraak maken, in de hoop dat de minnares dan wel komt. Haar man wil nu bemiddelen, maar zijn vrouw houdt vol. Een nieuwe afspraak wordt gemaakt voor de volgende dag in de hoop dat de minnares dan wel aanwezig zal zijn. Nadat het echtpaar is vertrokken, zegt de mediator dat hij vindt dat het probleem voornamelijk tussen de beide echtgenoten speelt en niet tussen de echtgenote en de minnares. Hij zou graag proberen om een gesprek op gang te brengen met het echtpaar, maar zolang het vertrouwenscontract niet is ondertekend, is hij daartoe niet bevoegd.<sup>19</sup>

Doordat de centra gekoppeld zijn aan de rechtbanken, de mediators professioneel getraind zijn en er een duidelijke, strikte procedure is bestaan waarborgen tegen misstanden binnen de mediatie. Dit is van belang in de Guatemalteekse situatie waarin weinig rechtszekerheid is en velen het gevoel hebben dat mondelinge afspraken niet veel waard zijn. De formaliteiten die gehanteerd worden garanderen een aantal aspecten van de ideaaltypische mediatie: neutraliteit van de mediator, vertrouwelijkheid en aansluiting op de controlerende rechterlijke macht. Deze formaliteiten beschermen tegen machtsmisbruik van een van de partijen of de mediator. Aan de andere kant lijkt het erop dat de effectiviteit van de mediatie soms wordt aangetast doordat de procedure zo strikt is dat de vrijheid van de betrokkenen om binnen de eigen voorwaarden tot een oplossing te komen wordt ingeperkt. Zo liep in het geschil tussen de echtgenoten de bemiddeling spaak op het ondertekenen van het vertrouwenscontract; een formaliteit die in wezen geen struikelblok was in het geschil maar waardoor de mediator niet bevoegd was verder op te treden.

---

19 Vanwege de taalbarrière en de gespannen sfeer tussen de echtgenoten konden de echtgenoten niet afzonderlijk worden gevraagd naar hun mening over de poging tot bemiddeling. Het is onbekend hoe de afspraak van de volgende dag is verlopen.

### Mediatie vanuit een niet-gouvernementele organisatie

Prored<sup>20</sup> concentreert zich op het thema 'alternatieve methoden voor conflictbeheersing' en geeft hierover cursussen aan medewerkers van staatsinstellingen zoals politie en justitie. Geheel los daarvan staat de aandacht voor lokale gemeenschapsleiders. Prored vindt dat deze groep een belangrijke positie vervult bij geschilbeslechting op gemeenschapsniveau vanwege de toegankelijkheid en de aansluiting bij de lokale, inheemse gewoonten van geschilbeslechting. Op een aantal plaatsen in het land traint Prored de leiders zelf door hen workshops te geven. Daarnaast ondersteunt Prored andere organisaties die bemiddeling door lokale leiders bevorderen.

Prored heeft heldere ideeën over de reikwijdte van de bevoegdheden van de gemeenschapsleiders welke overeenkomen met de statelijk wetgeving hierover<sup>21</sup>: misdrijven of geschillen die een ernstig sociaal probleem vormen in de gemeenschap dienen niet door gemeenschapsleiders behandeld te worden. Ook sanctioneren behoort niet tot hun taak. Volgens Prored moeten die zaken worden doorgestuurd naar overheidsinstanties die wel bevoegd zijn, zoals politie, rechtbank of Openbaar Ministerie. Tijdens een Prored-workshop over bemiddeling blijkt echter dat deze competenties voor de gemeenschapsleiders niet vanzelfsprekend zijn en dat de aansluiting op de staatsinstanties problematisch is. Verschillende gemeenschapsleiders uitten hun frustraties over het slecht functioneren van de vredesrechter. Deze zou corrupt en traag zijn en de inheemse bevolking discrimineren. De trainers van Prored gingen hierop slechts kort in door de leiders de suggestie te doen een brief aan de rechter te schrijven. Gedurende de rest van de workshop werd geen verdere aandacht besteed aan de aansluiting op de statelijke instanties en de competenties van de gemeenschapsleiders.

Het is opmerkelijk dat deze thema's weinig aandacht van Prored krijgen omdat ze grote invloed kunnen hebben op de mediatie. Competentieoverschrijdingen door bemiddelaars ten gevolge van een slechte aansluiting op de staat betekent dat de bemiddelaars veel macht hebben binnen de mediatie omdat de staat directe noch indirecte controle uitoefent op de bemiddeling (direct door actief op te treden tegen misstanden, zoals competentieoverschrijdingen, en indirect door een redelijk alternatief te zijn als geschilbelechter). Hierdoor zijn er weinig waarborgen tegen machtsmisbruik binnen de mediatie, wat een negatief effect kan hebben op de reële rechtszekerheid. Het is de vraag hoe dit risico op een verslechterde reële rechtszekerheid door mediatie in de praktijk uitwerkt. Betekent een slechte aansluiting op de staatsinstanties dat mediatie een negatieve invloed heeft op de reële rechtszekerheid of kan bemiddeling door

20 Prored is een afdeling van de niet-gouvernementele organisatie ICCPG (*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala*) welke de ontwikkelingen op het terrein van justitie in het land volgt. ICCPG krijgt financiële ondersteuning van Nederland.

21 Volgens de Codigo Municipal 2002 (Gemeentewet Guatemala 2002) artt. 56, 57 en 58 hebben gemeenschapsburgemeesters geen bevoegdheid op te treden in strafrechtelijke kwesties maar mogen zij wel bemiddelen bij geschillen tussen gemeenschapsgenoten.

lokale leiders, ondanks het ontbreken van controle door de staat, toch de reële rechtszekerheid positief beïnvloeden? Uit de ervaringen met Prored blijkt dat het beide kanten kan uitgaan.

De gemeenschapsleiders die aan Proreds workshops deelnamen zijn zeer te spreken over deze trainingen en zeggen veel succes te hebben met hun bemiddelingen.<sup>22</sup> Prored bevestigt dit succes. De leiders blijken een goed beeld te hebben van wat mediatie ideaaltypisch is en wat hun bevoegdheden als bemiddelaar zijn. Het grote wantrouwen dat zij ten opzichte van de staat hebben doet echter vermoeden dat de aansluiting met de statelijke instanties niet altijd goed verloopt. Na doorvragen zegt een aantal leiders dat zij soms ook bemiddelen bij geschillen die strikt genomen buiten hun competentie vallen. Ze blijken zich hiervan bewust en zeggen dat dit slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomt.

Net als bij de mediatie bij de rechtbanken blijkt ook bij Prored de aard van de mediatie afhankelijk te zijn van de personen die de bemiddeling uitvoeren. In de gemeenschappen is nauwelijks controle op de gang van zaken binnen de mediatie. De controle op kenmerken van de ideaaltypische mediatie, zoals neutraliteit, vrijwillige deelname en vertrouwelijkheid, wordt in de ideaaltypische situatie geboden door de staat. In de praktijk betekent dit gebrek aan controle dat de mediator zelf bepaalt in welke mate kenmerken als neutraliteit en vrijwillige deelname worden toegepast. Opmerkelijk is dat vaak wel enige interne controle op de mediatie bestaat door de democratische legitimatie van de mediator; doorgaans de gekozen gemeenschapsburgemeester. Democratische legitimatie, een kenmerk van de rechtsstaat, biedt enig toezicht op de persoon die de mediatorrol vervult. De verdere invulling van die rol is afhankelijk van de vaardigheden, opvattingen en inzet van deze persoon. Wanneer deze goede bemiddelingsvaardigheden heeft, zich wil inzetten als mediator en geen misbruik maakt van zijn positie kan dit lokale systeem bijdragen aan de toename van de reële rechtszekerheid. Geschillen kunnen in veel gevallen succesvol worden beslecht omdat de bemiddeling toegankelijk is en de mogelijke oplossingen aansluiten bij de lokale rechtsopvattingen. Wanneer de mediator buiten zijn bevoegdheden optreedt ontstaat het risico dat zijn bemiddeling de rechtszekerheid negatief beïnvloedt.

### **Mediatie vanuit een semi-gouvernementele organisatie**

Propaz is opgericht door de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), waarvan Guatemala lid is.<sup>23</sup> Propaz wil de capaciteiten van overheids-, burger- en gemeenschapsorganisaties op het gebied van conflicthantering versterken, om zo de negatieve spiraal van geweld te doorbreken en het vredesproces te stimuleren. Ze werkt vanuit het idee dat de staat en groepen in de samenleving beter op elkaar zouden moeten aansluiten. In het verleden stonden deze lijn-

---

22 Vijf door Prored getrainde gemeenschapsleiders zijn geïnterviewd voor dit onderzoek.

23 In 1994 benaderde de Guatemalteekse regering de OAS om het vredesproces te ondersteunen. Naar aanleiding daarvan richtte de OAS Propaz op.

recht tegenover elkaar, maar sinds het einde van de oorlog zijn er mogelijkheden om dit te veranderen.

Evenals Prored maakt Propaz gebruik van bestaande structuren van geschilbeslechting. Propaz geeft trainingen op het gebied van onderhandelings- en mediatietechnieken, communicatie en conflictbeheersing aan diverse sociale actoren uit verschillende lagen van de samenleving. Onderdeel van Propaz' programma is het intensief werken in een specifieke regio met gemeenschapsleiders, ambtenaren en medewerkers van niet-gouvernementele organisaties om in die plaats een netwerk voor geschilbeslechting op te bouwen. In het verleden heeft Propaz in een drietal regio's een dergelijk project gehad. Volgens een medewerker van Propaz is in een van die regio's de situatie op het gebied van geschilbeslechting aanmerkelijk verbeterd, vooral omdat zich daar een sterke civil society heeft gevormd. In de andere gevallen is geen blijvend resultaat geboekt omdat langduriger en continue aandacht vereist was in deze zeer gewelddadige gebieden.<sup>24</sup>

In 2005 begon Propaz een nieuw project in de regio San Mateo Ixtatán. Dit is een zeer arme gemeente waar 75 procent van de bevolking boven de 15 jaar analfabeet is. Het vertrouwen in de overheidsinstanties is klein en vaak wordt een beroep gedaan op de gemeenschapsburgemeester bij geschillen. Deze burgemeesters zeggen zelf niet over voldoende capaciteiten te beschikken om deze functie goed te vervullen. Een van hen vertelt over een geval waarin de gemeenschapsburgemeester partij trok in een geschil. Hij zegt verontwaardigd: 'Op die manier verliezen we steun onder de bevolking om conflicten in de gemeenschap zelf op te lossen'. Propaz heeft 'conflictpreventiecommissies' opgericht waarin tien tot twintig gemeenschapsleiders uit een aantal verschillende gemeenschappen zitten. Deze commissies staan centraal in de methode van Propaz. Het is de bedoeling dat de commissie eens per week bij elkaar komt zodat de leden samen de geschillen uit hun gemeenschappen kunnen analyseren, hun positie ten opzichte van het geschil kunnen bepalen en een aanpak kunnen bedenken. Propaz begeleidt de commissieleden niet alleen bij de bemiddelingstechnieken en de organisatie, ze besteedt ook aandacht aan de bevoegdheden van de commissies en de samenwerking met andere instanties zoals de gemeente, rechtbank en kerk. Door gemeenschapsleiders, staatsinstanties en andere maatschappelijke groepen te betrekken bij het project wil Propaz binnen de bestaande structuren een 'infrastructuur' opbouwen voor geschilbeslechting.

De leden van de conflictpreventiecommissies zijn vrijwel allemaal laag opgeleid. Veel van hen zijn analfabeet en vaak ontbreken de analytische vaardigheden om goed met geschillen om te kunnen gaan. De trainingen die Propaz aan deze gemeenschapsleiders geeft zijn daarom intensief. Leidraad voor de trainingen is het handboek voor de commissies. Dit handboek stellen de commissieleden zelf stap voor stap op tijdens verschillende workshops. Het is een langzaam proces omdat alle commissieleden actief hieraan deelnemen; tijdens

---

24 Het volgens Propaz succesvolle project had plaats gehad in Sayaxché. De twee minder succesvolle projecten waren in Ixcán, waaronder ook Playa Grande valt, en Rabinal.

een workshop wordt veel gediscussieerd, geoefend en herhaald. Propaz wil op deze manier bereiken dat de commissieleden zich de zaken die in het handboek zijn omschreven eigen maken en daadwerkelijk gaan toepassen, ook nadat het project van Propaz is afgelopen. Tijdens de eerste bijeenkomsten is al een begin gemaakt met het handboek. Toen was aan de orde hoe de commissies zich kunnen organiseren en hoe zij geschillen kunnen analyseren. De ideeën die de leden over dit thema aandroegen zijn door een medewerker van Propaz genoteerd en vormen de basis van het voorlopige handboek. Gedetailleerd staat nu beschreven wat de commissieleden hierover hebben afgesproken, van het tekenen van de presentielijst bij vergaderingen tot de wijze van analyse van geschillen en het bijhouden van de administratie. Bij een volgende tweedaagse workshop waarin het thema 'mediatie' centraal staat, komt de Propaz-medewerker terug op de afspraken die de leden eerder hebben gemaakt. Regel voor regel worden de toevoegingen in het handboek die naar aanleiding van de vorige workshop zijn gemaakt doorgenomen. Zijn de leden het nog steeds eens met wat is afgesproken en begrijpen ze nog wat bedoeld is met de omschrijvingen? Opnieuw ontstaat een uitgebreide discussie over betekenissen en formuleringen en onder leiding van Propaz wordt nogmaals geoefend met het analyseren van geschillen. Wanneer de commissieleden tot het oordeel komen dat zaken in het handboek niet kloppen, worden deze door een Propaz-medewerker aangepast. Later zegt een medewerker: 'Het klopt dat deze werkwijze tot gevolg heeft dat het opstellen van het handboek zeer langzaam verloopt. Maar het is de enige manier waarop we kunnen proberen te zorgen dat deze commissies in de toekomst goed zullen functioneren. Propaz zal niet altijd in de gemeenschappen zijn om de commissies bij te staan en het is de bedoeling dat ook dan de commissies blijven functioneren. Daarom is het de moeite waard om nu uitgebreid stil te staan bij de functies van de commissies en daarmee te oefenen, zodat de commissieleden zich dit eigen maken en ze ons in de toekomst niet meer nodig hebben. Ze respecteren het handboek, omdat ze het begrijpen'.

Door te oefenen en na te denken over bemiddeling worden de vaardigheden van de lokale leiders groter zodat de kwaliteit van het lokale systeem van geschilbeslechting toeneemt. Doordat dit lokale systeem effectiever wordt kan de reële rechtszekerheid toenemen omdat geschillen vaker succesvol worden beslecht. De intensieve en interactieve begeleiding waarin de leiders hun eigen richtlijnen voor geschilbeslechting formuleren leidt ertoe dat de leiders betrokken raken bij het proces en er een grote kans is dat zij achter de werkwijze van de bemiddeling en hun bevoegdheden als mediator blijven staan. Dit is een belangrijk aspect omdat, wanneer de staat geen controlerende positie heeft ten opzichte van de mediatie, op deze manier toch een interne waarborg tegen machtsmisbruik door de mediators ontstaat. Daarnaast levert het bestaan van de conflictpreventiecommissies een andere interne waarborg: in de commissies kunnen de leiders elkaar helpen en corrigeren bij hun optreden als mediator zodat de machtige positie van de bemiddelaar wordt onderworpen aan een interne toetsing.

Naast het begeleiden van de conflictpreventiecommissies zegt Propaz veel aandacht te besteden aan de opbouw van het netwerk met andere instanties,

zoals de gemeente, de rechtbank, de politie en de kerk. In de praktijk ligt het contact echter vrijwel stil. Tegelijkertijd geeft een aantal commissieleden aan weinig vertrouwen te hebben in de rechtbank en andere instanties. 'Er zijn autoriteiten die zelf niet eens de wet kennen'. Het is zeer de vraag of een enkele kennismaking voldoende zal zijn om een stevig netwerk voor geschilbeslechting in San Mateo op te bouwen. Uit enkele gebeurtenissen tijdens de workshop blijkt echter dat de commissieleden wel behoefte hebben aan een goede aansluiting op het statelijke systeem en niet verlangen naar verregeande autonomie. Zo geven de commissieleden aan dat zij kennis van de statelijke geschreven wetgeving noodzakelijk vinden om geschillen op te lossen omdat 'woorden' niet blijken te gelden. Dit geeft blijk van het grote aanzien dat statelijke wetgeving heeft. Dat er ruimte is voor een betere aansluiting blijkt ook uit de ontwikkelingen rond de huisvesting van de commissies. De gemeente San Mateo heeft aan de commissies een kamer in het gemeentehuis ter beschikking gesteld om te kunnen vergaderen. Hoewel het meubilair ontbreekt zijn de commissieleden zeer verguld met dit gebaar. Ze voelen zich serieus genomen door de gemeente.

### Conclusies

In de bestaande situatie rond geschilbeslechting speelt een grote rol dat Guatemala een zwakke rechtsstaat is, waarin weinig waarborgen tegen machtsmisbruik bestaan. Statelijke instanties worden gewantrouwd en velen beschouwen de rechterlijke macht als ongeschikte geschilbeslechter wegens corruptie en traagheid. Voor de mensen uit de gemeenschappen geldt dat de staatsinstanties geografisch ver weg zijn en voor de inheemse bevolking komt daarbij dat rechters vaak geen rekening houden met de inheemse taal en manieren van geschilbeslechting. Voor stedelingen bestaat geen goed alternatief voor de rechter, waardoor geschillen mogelijk niet of met geweld worden opgelost. De mensen uit gemeenschappen doen bij geschillen vaak een beroep op hun lokale leiders die traditioneel de rol van geschilbeslechter vervullen. Ze zijn toegankelijk en doordat deze zelf onderdeel uitmaken van de gemeenschap spreken ze de inheemse taal en zijn ze thuis in de inheemse wijze van geschilbeslechting. Het nadeel van deze geschilbeslechters is dat ze vaak over onvoldoende vaardigheden beschikken om goed te kunnen bemiddelen. Daarnaast bestaat het risico dat zij optreden bij geschillen die niet geschikt zijn voor bemiddeling op gemeenschapsniveau en ze buiten hun bevoegdheden handelen. Door de zwakke rechtsstaat is er weinig bescherming vanuit de staat tegen misstanden binnen de bemiddeling.

In dit artikel is ingegaan op de vraag hoe diverse mediatieprojecten deze situatie beïnvloeden. De projecten blijken op verschillende manieren in te spelen op de bestaande situatie rond geschilbeslechting. De mediatiecentra van de overheid bieden voornamelijk voor stedelingen een nieuw alternatief. Voor deze groep is het een goede aanvulling op de vaak enige mogelijkheid van geschilbeslechting, de rechtbank, die door velen wordt gewantrouwd en gemeden. Het voordeel van mediatie bij de centra boven de juridische procedure is dat de partijen een grotere vrijheid hebben om onder eigen voorwaarden tot een

oplossing te komen. Tegelijkertijd heeft bemiddeling bij deze centra een zeker gezag, juist doordat het gekoppeld is aan de rechtbank. Juridische formaliteiten hebben groot aanzien in de Guatemalteekse juridische cultuur waardoor ook de centra gezag hebben. Met name voor mensen uit de stad is dit van belang omdat zij informele geschilbeslechting zoals dat op gemeenschapsniveau niet serieus nemen.

De projecten van Prored en Propaz beogen een kwaliteitsverbetering van de mediatie die traditioneel plaatsvindt door lokale leiders in de gemeenschappen. Door het geven van trainingen willen ze de vaardigheden op het gebied van bemiddeling van deze vaak laagopgeleide gemeenschapsleiders verbeteren. De begeleiding van de lokale leiders moet intensief en langdurig zijn zodat de leiders later zelfstandig de bemiddelingsvaardigheden blijven gebruiken. Daarnaast is het belangrijk dat de lokale leiders de reikwijdte van hun bevoegdheden als geschilbeslechter kennen, onderschrijven en dat ze zich daarnaar gedragen. Zo kan worden voorkomen dat lokale leiders veel macht krijgen en misbruik maken van hun positie.

De bevoegdheden van de geschilbeslechter vormen een interessant punt in dit land waar – door het sterk aanwezige rechtspluralisme – de omvang van die bevoegdheden niet vanzelfsprekend wordt bepaald door de staat. Daarnaast is in de zwakke rechtsstaat de overheid geen goede optionele geschilbeslechter en is er weinig controle op andere vormen van geschilbeslechting zoals mediatie in de gemeenschappen. Daardoor ontstaat de vraag wie het beste welke bevoegdheden kan hebben op het terrein van geschilbeslechting. Want geschilbeslechters zijn nodig om te voorkomen dat conflicten ontaarden in gewelddadige confrontaties, maar misstanden zoals machtsmisbruik binnen mediatie moeten worden voorkomen. Het is opvallend hoe binnen alledrie de mediatieprojecten mechanismen van interne controle op de mediatie zijn gebracht. Hierin zijn elementen van de rechtsstaat herkenbaar. De mediatiecentra van de overheid hanteren strikte procedures die de bevoegdheden van de mediators beperken en de door Propaz en Prored getrainde mediators zijn doorgaans democratisch gelegitimeerd door de gemeenschapsleden. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan kenmerken van de ideaaltypische mediatie die veel vrijheid laat aan de partijen om de voor hen beste oplossing te vinden, onder omstandigheden die door hun zelf zijn gekozen. Enerzijds bieden de rechtsstatelijke elementen in de mediatie een waarborg tegen machtsmisbruik en kan op die manier rechtszekerheid toenemen. Anderzijds zouden de mogelijkheden van mediatie beter tot hun recht komen wanneer deze rechtsstatelijke garanties buiten de mediatie bestaan, namelijk bij de staat in zijn controlerende positie ten opzichte van de mediatie. Op die manier zal meer vrijheid bestaan voor de partijen om een oplossing te vinden en neemt de effectiviteit van de mediatie toe. Wanneer de partijen niet tevreden zijn met de mediatie kunnen zij altijd nog een beroep doen op de statelijke instanties, wetende dat de staat een goed alternatief is als geschilbeslechter. Maar hoe kan dit worden bereikt in Guatemala waar de staat een zeer slechte reputatie heeft? Een benadering waarbij aansluiting wordt gezocht tussen de lokale gemeenschapsleiders en de lokale staatsinstanties, zoals rechtbank en politie, zou uitkomst kunnen bieden. Door persoonlijk contact kan respect en begrip ontstaan voor elkaars werk en positie in de samenleving. In de huidige

situatie worden contacten met de statelijke instanties vaak gemeden waardoor de mening van de bevolking over deze instanties vaak niet is gebaseerd op eigen ervaringen. Op een aantal plaatsen lijkt een toenadering tussen de staatsinstanties en de bevolking mogelijk.

Samengevat betekent dit dat door de mediatieprojecten de capaciteiten van de traditionele bemiddelaars in de gemeenschappen worden vergroot en dat de stedelingen een nieuw alternatief voor geschilbeslechting wordt geboden, waar zij voorheen een dergelijke instantie misten. Dit vergroot de reële rechtszekerheid doordat betere mogelijkheden bestaan voor vreedzame geschilbeslechting welke aansluiten bij de rechtsopvattingen van de betrokken partijen. De gevaren van machtsmisbruik binnen mediatie kunnen worden beperkt door interne controle in de mediatie in de vorm van rechtsstatelijke elementen, die weliswaar de vrijheid van de partijen beperken. Ook kan aansluiting worden gezocht bij de staat die dan een controlerende positie kan innemen ten opzichte van de mediatie, waardoor de vrijheid van de partijen om tot oplossing te komen gewaarborgd blijft. Deze aansluiting bij de staat vraagt veel inspanning gezien zijn slechte reputatie. Toch zijn er signalen dat een dergelijke toenadering gewenst en mogelijk is. Binnen de projecten wordt weinig aandacht besteed aan dit aspect.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat de lokale verschillen in Guatemala groot zijn. Niet alleen wijken stad en platteland van elkaar af in de manier waarop met geschillen wordt omgegaan, verschillende plaatsen hebben ook een eigen geschiedenis, en de bevolking verschillende rechtsopvattingen en gewoonten. Wanneer mediatie wordt bevorderd op een bepaalde plaats moet men zich goed bewust zijn van de lokale omstandigheden en de mogelijke implicaties voor de mediatie. Daarnaast is de kwaliteit van de bemiddeling sterk afhankelijk van de individuele mediators. Hun vaardigheden, opvattingen over hun bevoegdheden en reputatie zijn van grote invloed. De individuele eigenschappen van de ambtenaren die betrokken zijn bij geschilbeslechting, zoals rechters, zijn medebepalend voor de mate waarin de staat een goed alternatief kan zijn als geschilbeslechter. Langdurige begeleiding is noodzakelijk om gebruikmakend van de bestaande structuren de mogelijkheden voor geschilbeslechting op de lange termijn te verbeteren.

## Literatuur

- COLLIER, J. (1976), 'Political leadership and legal change in Zinacantan', *Law and Society Review* 11, p. 131-163.
- FRANKEN, H. (2003), *Encyclopedie van de Rechtswetenschap*, tiende druk, Deventer: Kluwer.
- GALANTER, M. EN KRISHNAN, J. (2004), "'Bread for the poor': Access to justice and the Rights of the Needy in India", *Hastings Law Journal* 55, p. 789-834.
- GRIFFITHS, J. (1998), 'De effectiviteit van recht. Is "rechtspluralisme" een deel van het probleem of een deel van de oplossing?'. De onvermijdelijkheid van rechtspluralisme, Anders, Bloemink en van Manen (red.) Nijmegen: Ars Aequi Libri.

- D'HONDT, L. (2004), 'Het project Jueces de Paz en de vredesrechtbanken in Guatemala' (niet gepubliceerd).
- D'HONDT, L. (2006), 'Een bijdrage aan een vreedzame samenleving? Mediatie in Guatemala'. Scriptie (niet gepubliceerd).
- MERRY, S. (1982), 'The social organization of mediation in non-industrial societies: implications for informal community justice in America'. *The Politics of Informal Justice* (deel 2) New York: Academic Press.
- MOORE, S. (1996), 'De rol van het "semi-autonoom sociaal veld" bij de sociale werking van het recht', Griffiths, J. (red.), *De sociale werking van het recht. Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, . Nijmegen: Ars Aequi Libri, 3e druk: p. 139-159.
- NICHOLSON, D. (2005), *Environmental issues dispute resolution in Indonesia*. Proefschrift, Leiden; Universiteit Leiden.
- OTTO, J.M. (2000), 'Reële rechtszekerheid in ontwikkelingslanden' (inaugurale rede).
- PLANT, R. (2000), 'Indigenous rights and Latin American multiculturalism: lessons from the Guatemala peace process', Assies, Van der Haar en Hoekema (red.), *The Challenge of Diversity. Indigenous peoples and reform of the state in Latin America*, Amsterdam: Thela thesis, p. 23-44.
- ROQUAS, E. (2000), 'Muerte a los jueces vendidos: land conflicts and the paradox of class justice in rural Honduras'. *Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism*, Amsterdam: Koninklijk Instituut voor de Tropen, p. 179-99.
- SARTI CASTAÑEDA, C.A. (2002), 'Constucción de la paz, resolución de conflictos y fortalecimiento de la esfera pública'. *Nuevos caminos para la resolución de conflictos. Experiencias Latinoamericanas*, Guatemala: Unidad para promoción de la democracia, Organización de los Estados Americanos, p. 29-33.
- SHAPIRO, M. (1981), *Courts, a comparative and political analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- TAMANAH, B. (2004), *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DE VOLDER, J. (2006), 'Midden-Amerika ten prooi aan geweld; jeugdbendes zaaien terreur', *Teritio* 316:6.