

# TRANSITIONAL JUSTICE IN NEPAL



## TUSSEN INTERNATIONALE NORMEN EN MACHTSREALISME

Jolanda van Benthem

# **Transitional justice in Nepal: tussen internationale normen en machtsrealisme**

Masterscriptie

Master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit Utrecht

Februari 2012, Utrecht

Scriptiebegeleider: dr. Remco Raben

Jolanda van Benthem

Studentnummer: 3041670

## **Dankwoord**

Bij deze wil ik Remco Raben bedanken voor het begeleiden van deze scriptie. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Marloes van Houten, Michelle Parlevliet, Hannes Siebert en Bishnu Sapkota voor hun inhoudelijke tips en behulpzame e-mails.

Eefje, Sanne, Tessa, Vera en Tamara, bedankt voor alle gezellige pauzes samen in de bieb. Zonder jullie was deze periode van scriptie schrijven een stuk minder leuk geweest. Daarnaast wil ik Lonneke bedanken voor de schrijftips en correcties. Lisette, bedankt voor het meelesen en alle bemoedigende woorden. Tenslotte gaat mijn dank uit naar mama en Monique die er werkelijk altijd voor mij zijn.

# Inhoudsopgave

<i>Lijst met afkortingen</i> .....	5
<i>Nepal: districten en ontwikkelingszones</i> .....	6
Inleiding.....	7
Wetenschappelijke debatten .....	8
Transitional justice in Nepal .....	12
1. Het conflict.....	16
Oorzaken .....	16
De eerste jaren: 1996-2001 .....	19
Escalatie van het conflict .....	21
Bilaterale betrokkenheid.....	26
De VN in Nepal .....	27
12-point agreement.....	31
2. De weg naar het vredesakkoord .....	34
Gerechtigheid? .....	34
Waarheidscommissies.....	38
Wapenstilstand en amnestie.....	42
Onderzoek naar schendingen van de RNA .....	45
UNMIN .....	47
Het vredesproces in gevaar .....	49
Transitional justice en het vredesakkoord.....	51
3. De waarheidscommissie en de post-conflictperiode .....	56
De internationale neiging tot straffen.....	57
De memo van Holland and Knight.....	61
OHCHR.....	63
Angst voor straf.....	67
Diplomatieke druk .....	70
Vredesproces? .....	74
Politieke cultuur .....	78
Conclusie .....	81
Literatuur.....	85

## Lijst met afkortingen

CA	Constitutional Assembly
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPN-M	Communist Party of Nepal (Maoist)
DPKO	Department of Peace Keeping Operations
ICC	International Criminal Court
ICG	International Crisis Group
MJF	Madhesi Janadhikar Forum
MOPR	Ministry of Peace and Reconstruction
NA	Nepal Army
NC	Nepali Congress
NHRC	National Human Rights Commission
NTTP	Nepal Transition to Peace
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights
PLA	People's Liberation Army
RNA	Royal Nepal Army
TADA	Terrorist and Disruptive Activities (Control and Punishment) Act
TRC	Truth and Reconciliation Commission
UCPN	United Communist Party of Nepal (Maoist)
UML	Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)
USAID	United States Agency for International Development



## Inleiding

Het is tegenwoordig bijna ondenkbaar dat na een gewelddadig conflict of de val van een autoritair regime geen enkele vorm van *transitional justice* plaatsvindt.<sup>1</sup> Voormalig secretaris van de Verenigde Naties (VN) Kofi Annan definieerde *transitional justice* als 'the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation'.<sup>2</sup> Mogelijke maatregelen die een regering of de internationale gemeenschap kan nemen zijn het oprichten van een waarheidscommissie, rechtszaken in binnenlandse of internationale gerechtshoven, het uit hun ambt zetten van overheidsfunctionarissen en militairen, individuen toegang verlenen tot documenten van veiligheidsdiensten, financiële compensatie aan slachtoffers of het doorvoeren van politieke, militaire en justitiële hervormingen.<sup>3</sup> Verschillende instanties binnen de VN en internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's) als *Human Rights Watch* (HRW), *Amnesty International* en het *International Centre for Transitional Justice* (ICTJ) moedigen *transitional justice* aan als één van de eerste stappen in de wederopbouw van een land na een conflict.<sup>4</sup> Het activisme van deze organisaties heeft ervoor gezorgd dat *transitional justice* de norm is geworden voor staten in een post-conflictsituatie. Ze maken niet langer de keuze tussen wel of geen *transitional justice*, maar houden zich bezig met welke vorm van *transitional justice* ze moeten kiezen.<sup>5</sup>

Ook in Nepal was dit het geval. In 2006 maakte een vredesakkoord een einde aan tien jaar van conflict tussen maoïstische rebellen en de Nepalese staat. De maoïsten stelden in 1996 dat ze wilden afrekenen met sociale, economische en regionale ongelijkheid, falend overheidsbeleid en onderdrukking door vertegenwoordigers van de staat.<sup>6</sup> Ze vonden dat de tijd rijp was voor een volksdemocratie en een nieuwe grondwet en waren ervan overtuigd dat hun doelen alleen met geweld te bereiken waren. In een

---

<sup>1</sup> Jelena Subotic, 'Hijacked justice: domestic appropriation of international norms (draft version)' (2005) 1-59, aldaar 4. Geraadpleegd op <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2005/28-subotic-2005.pdf> (10 februari 2013). Priscilla Hayner, *Unspeakable truths. Confronting state terror and atrocity* (New York en Londen 2001) 11, 23.

<sup>2</sup> United Nations, *Report of the secretary-general on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (augustus 2004) 4. Geraadpleegd op <http://www.unhcr.org/4506bc494.html> (10 februari 2013).

<sup>3</sup> Hayner, *Unspeakable truths*, 12.

<sup>4</sup> Subotic, 'Hijacked justice', 4.

<sup>5</sup> Ibidem, 5.

<sup>6</sup> Kristine Eck, 'Recruiting rebels: indoctrination and political education in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari, *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 33-51, aldaar 35-36. Over de motivatie van maoïstische leiders is weinig bekend. Het is onduidelijk of ze vooral uit zijn op macht of dat ze hun agenda waarin de bestrijding van armoede en de emancipatie van etnische groepen en lage kasten echt willen uitvoeren.

geïsoleerd en bergachtig gebied in het westen van Nepal, in de districten Rolpa en Rukum<sup>7</sup> begonnen ze hun opstand. In 1999 was driekwart van de 75 districten geïnfiltreerd door de maoïsten.<sup>8</sup> Tijdens het conflict vielen circa 13.000 doden. Zowel de maoïsten als de politie en het regeringsleger maakten zich schuldig aan tal van mensenrechtenschendingen, waaronder marteling, verdwijningen, ontvoeringen en het gebruik van kindsoldaten. In 2006 sloten de maoïsten en een alliantie van diverse democratisch gezinde partijen die de Nepalese staat vertegenwoordigde, samen een vredesakkoord. De maoïsten deden afstand van de gewapende opstand en besloten deel te nemen aan het democratische proces. Op het gebied van *transitional justice* kozen de twee partijen voor een *Truth and Reconciliation Commission* (TRC). De TRC moest onderzoek gaan doen naar ‘those involved in serious violation of human rights and crimes against humanity in course of the armed conflict and develop an atmosphere for reconciliation in the society’, aldus het vredesakkoord.<sup>9</sup> Met dit initiatief kwamen de twee partijen tegemoet aan de behoefte van de familie van dodelijke of verdwenen slachtoffers om de waarheid te weten over wat er precies gebeurd was met hun naasten?. De commissie werd echter nooit opgericht. Waarom deden de Nepalese regering en de maoïsten aanvankelijk de belofte een TRC te realiseren en waarom kwamen ze die belofte vervolgens niet na? Deze twee vragen vormen het uitgangspunt van deze studie.

### **Wetenschappelijke debatten**

De vraag *waarom* staten besluiten maatregelen te nemen op het gebied van *transitional justice* komt relatief weinig voor in het onderzoek dat wetenschappers doen over dit onderwerp. Vaak staat de kwestie centraal *hoe* om te gaan met grootschalige mensenrechtenschendingen die in het verleden hebben plaatsgevonden.<sup>10</sup> De vraag welk mechanisme het meest geschikt is om een antwoord te geven op geweld dat tijdens een conflict of autoritair regime plaatsvond komt telkens terug in de wetenschappelijke

---

<sup>7</sup> Zie kaart op pagina 4.

<sup>8</sup> John Whelpton, *A history of Nepal* (Cambridge 2005) 208.

<sup>9</sup> *Comprehensive Peace Agreement held between Government of Nepal and Communist Party of Nepal (Maoist)* (21 november 2006) artikel 5.2.5. Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

<sup>10</sup> Priscilla Hayner, *Unspeakable truths. Transitional justice and the challenge of truth commissions. Second edition* (New York en Londen 2010) 8.



literatuur over *transitional justice*.<sup>11</sup> Daarnaast is de relatie tussen enerzijds projecten op dit gebied en anderzijds het internationaal recht een veel onderzocht thema.<sup>12</sup> Begin jaren negentig ontstond de term *transitional justice* om maatregelen op dit gebied te beschrijven. Op dat moment waren die ontzettend actueel, aangezien jonge democratieën in Zuid-Amerika en het voormalige Oostblok naar een gepaste reactie op de mensenrechtenschendingen zochten die tijdens voormalige regimes plaatsvonden. Neil Kritz leidde een vierdelige publicatie die in 1995 uitkwam waarin het begrip *transitional justice* voor het eerst ingang vond in een wetenschappelijk discours.<sup>13</sup> De bundel van Kritz bevatte een artikel over waarheidscommissies, namelijk die in Guatemala, El Salvador, Honduras en Chili.<sup>14</sup>

In de wetenschappelijke publicaties over waarheidscommissies stond vooral de vraag centraal welke rol deze spelen bij de verwerking van een verleden waarin ernstige mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden. Martha Minow vroeg zich bijvoorbeeld af wat de voor- en nadelen zijn van met name de Zuid-Afrikaanse waarheidscommissie ten opzichte van een tribunaal of rechtszaak. Daarnaast probeerde ze antwoord te geven op de vraag hoe individuele en collectieve processen van verwerking en heling zich onderling verhielden.<sup>15</sup> Priscilla Hayner, die hét standaardwerk schreef op het gebied van waarheidscommissies, probeerde door middel van tal van gesprekken met slachtoffers en andere personen die betrokken waren bij de waarheidscommissies, te achterhalen welke betekenis commissies hadden bij de verwerking van gewelddadige gebeurtenissen die plaatsvonden tijdens een voormalige regime of conflict. Een van haar conclusies is dat '[t]ruth commissions seem to satisfy—or at least begin to satisfy—a clear need on the part of some victims to tell their stories and to be listened to.'<sup>16</sup>

Hoe vanzelfsprekender maatregelen op het gebied van *transitional justice* wereldwijd werden in de loop van de jaren negentig en net na de eeuwwisseling, hoe

---

<sup>11</sup> Chandra Lekha Sriram, 'Transitional justice and the liberal peace', in: Edward Newman, Roland Paris en Oliver P. Richmond eds., *New perspectives on liberal peacebuilding* (Tokio, New York en Parijs 2009) 112-129, aldaar 115.

<sup>12</sup> Leslie Vinjamuri en Jack Snyder, 'Advocacy and scholarship in the study of international war crime tribunals and transitional justice', *Annual review of political science* 7 (2004) 345-362, aldaar 350.

<sup>13</sup> Neil Kritz ed., *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes. Volume I. General considerations* (Washington 1995).

<sup>14</sup> Margaret Popkin en Naomi Roht-Arriaza, 'Truth as justice: investigatory commissions in Latin America', in: Neil Kritz ed., *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes. Volume I. General considerations* (Washington 1995) 262-289.

<sup>15</sup> Minow, Martha, *Between vengeance and forgiveness. Facing history after genocide and mass violence* (Boston 1998) 52-90.

<sup>16</sup> Hayner, *Unspeakable truths. Second edition*, 147.

meer kritiek er kwam op deze maatregelen en de bestaande wetenschappelijk literatuur hierover. Leslie Vinjamuri en Jack L. Snyder stelden dat wetenschappers die zich bezighielden met dit onderwerp vaak geen neutrale positie hadden, aangezien ze zelf nauw betrokken waren bij een waarheidscommissie, tribunaal of pleitbezorgende organisatie op dit gebied.<sup>17</sup> Zo was Hayner niet alleen wetenschapper maar ook een van de oprichters van het *International Center for Transitional Justice*, een kenniscentrum dat samenlevingen wil assisteren bij de verwerking van mensenrechtenschendingen in het verleden. Kritiek ging ook over de onderliggende aannames binnen het onderzoeksveld. Met name de vooronderstelling van een lineaire transitie van conflict naar vrede of van autoritair regime naar democratie kwam in het geding. David Mendeloff trok het argument op basis waarvan beleidsmakers en wetenschappers de oprichting van waarheidscommissies rechtvaardigden, namelijk dat ze vrede zouden bevorderen, in twijfel.<sup>18</sup> Paige Arthur wees op de conceptuele grenzen binnen de onderzoekdiscipline van *transitional justice*: democratisering en *justice* zouden in een onbetwist verband tot elkaar staan.<sup>19</sup>

Een ander punt van kritiek was de vraag in hoeverre internationale mechanismen op het gebied van *transitional justice* konden functioneren binnen lokale culturen die onbekend waren met Westerse concepten op het gebied van recht en waarheidsvinding. Westerse rechtspraak is gestoeld op een geloof in een objectieve en waardevrije waarheid, terwijl uit studies naar rechtspraak in Afrikaanse culturen naar voren komt dat participatie, verzoening en consensus een belangrijke rol spelen. Met name antropologen onderzochten het effect van *transitional justice* in niet-Westerse culturen door middel van participerende observatie of interviews. Tim Kelsall volgde bijvoorbeeld de bijeenkomsten van de TRC in Sierra Leone en concludeerde dat niet het weten van de waarheid belangrijk was voor de verzoening tussen slachtoffers en daders, maar een lokaal ritueel waarmee een serie bijeenkomsten van de commissie werd afgesloten.<sup>20</sup> Lokale mechanismen op het gebied van conflictoplossing zijn niet alleen in Sierra Leone, maar ook in bijvoorbeeld Rwanda en Oeganda een alternatief geweest voor Westerse modellen op het gebied van *transitional justice*. In reactie op deze

---

<sup>17</sup> Vinjamuri en Snyder, 'Advocacy and scholarship', 346-352.

<sup>18</sup> David Mendeloff, 'Truth-seeking, truth-telling and postconflict peacebuilding. Curb the enthusiasm?' *International studies review* 6 (2004) 355-380.

<sup>19</sup> Paige Arthur, 'How "transitions" reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice', *Human rights quarterly* 31 (2009) 321-367.

<sup>20</sup> Tim Kelsall, 'Truth, lies, ritual: preliminary reflections on the truth and reconciliation commission in Sierra Leone', *Human rights quarterly* 27 2 (2005), 361-391.

praktijken rees de vraag of deze initiatieven aangemoedigd moesten worden en zo ja, waarom. Verdienden dergelijke initiatieven internationale steun omdat ze authentiek waren en daardoor legitimiteit genoten onder de bevolking? Of waren lokale mechanismen op het gebied van rechtspraak en verzoening, zoals de neo-traditionele *gacaca* in Rwanda waarbij dorpingen betrokken waren bij de rechtspraak over hun naasten, goed omdat ze snel een groot aantal daders konden berechten?<sup>21</sup>

Staten laten zich niet alleen leiden door culturele en pragmatische argumenten bij de beslissing welk *transitional justice*-mechanisme zij toe willen passen na een conflict of autoritair regime, ook politieke overwegingen spelen een rol. De leer van de internationale betrekkingen kan handvatten bieden bij het beantwoorden van de vraag waarom staten kiezen voor bepaalde mechanismen op het gebied van *transitional justice*.<sup>22</sup> Binnen het vakgebied van de internationale betrekkingen staat de bestudering van het gedrag van staten, of eigenlijk van de politici die deze staten besturen, en de verhouding tussen deze staten centraal. De vraag waarom staten zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden neemt een belangrijke plek in. Na een conflict of de val van een autoritair regime bepalen nationale overheden vaak of ze een waarheidscommissie, een tribunaal of helemaal geen mechanisme in het leven wil roepen. Wetenschappers op het gebied van *transitional justice* gaan er vaak vanuit dat het de slachtoffers zijn die een rechtsprekend mechanisme willen, wat misschien ook wel zo is.<sup>23</sup> De getroffenene hebben dikwijls echter niet de macht hier een beslissing over te nemen.

Verschillende theorieën over internationale betrekkingen geven uiteenlopende verklaringen voor de beslissing van een staat om een mechanisme op het gebied van *transitional justice* toe te passen, die elkaar overigens niet uit hoeven te sluiten. De school van het constructivisme gaat ervan uit dat staten zich aanpassen aan internationaal geldende normen. Met andere woorden, politieke actoren zouden zich laten leiden door de *logics of appropriateness*. Staten die een waarheidscommissie of tribunaal oprichten zouden dit doen om aan te geven dat ze de *rule of law* en democratische waarden respecteren. Een dergelijke stap is symboolpolitiek, om aan te geven dat de staat in kwestie graag bij de gemeenschap van liberale staten willen horen

---

<sup>21</sup> Barbara Oomen, 'Too much to try: pragmatism and principles in employing traditional dispute resolution mechanisms as a form of transitional justice', *Draft paper "Facing the past"* (2010) 1-19.

<sup>22</sup> Sriram, Chandra Lekha, en Youssef Mahmoud, 'Bringing security back in. International relations theory and moving beyond the "justice versus peace" dilemma in transitional societies', in: Thomas J. Biersteker eds., *International law and international relations* (Londen en New York 2007) 222-235. Subotic, 'Hijacked justice'.

<sup>23</sup> Subotic, 'Hijacked justice', 13.

en de internationale legitimiteit van de politieke actoren te vergroten.<sup>24</sup> Het realisme gaat er daarentegen vanuit dat staten zich alleen aan normen aanpassen als dit ook in het verlengde van hun machtspolitieke belangen ligt. Politieke actoren handelen volgens de *logics of consequences*, ofwel ze handelen strategisch en zetten alle mogelijke materiële, institutionele en diplomatieke middelen in om hun doelen te bereiken. Volgens het realisme zijn internationale politieke verhoudingen het beste te omschrijven als een anarchie: geen hogere autoriteit ziet toe op de naleving van normen. De naleving van regels en het bestaan van hiërarchie is alleen mogelijk binnen de territoriale grenzen van de staat waar de staat soeverein is.<sup>25</sup> Tot nu toe is het realisme nog weinig in verband gebracht met *transitional justice*. De toepassing van *transitional justice* in veel post-conflictsituaties heeft namelijk keer op keer gewezen op het vermogen van staten om zich aan te passen aan internationale normen op dit gebied: wetenschappers zagen de *logics of consequences* en het constructivisme bevestigd. Nepal is dan ook een buitengewone casestudie op het gebied van *transitional justice*, omdat in tegenstelling tot in de meeste post-conflictlanden de Nepalese regering geen enkel mechanisme op dit gebied realiseerde.

### **Transitional justice in Nepal**

De vraag waarom de TRC in Nepal nog niet is opgericht heeft hier en daar wel aandacht gekregen, maar is nog niet grondig onderzocht. De wetenschappelijke literatuur over de toepassing van *transitional justice* in Nepal is vaak geschreven vanuit een aantal normatieve gedachten. Zo beweren diverse auteurs dat initiatieven op dit gebied, die zich met name richten op schendingen van het internationaal humanitair oorlogsrechten en burger- en politieke rechten, rekening dienen te houden met ontwikkelingsvraagstukken en armoede. De artikelen van Tafadzwa Pasipanodya en het duo Daniel Aguirre en Irene Pietropaoli zijn gericht op de toekomst: welke taken moet de TRC gaan verrichten? Beide artikelen pleiten ervoor dat de commissie aandacht moet besteden aan ongelijkheid binnen de Nepalese samenleving.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Subotic, 'Hijacked justice', 23-24. Jack L. Snyder en Leslie Vinjamuri, 'Trials and errors: principle and pragmatism in strategies of international justice', *International security* 28 (2003-2004) 5-44, aldaar 8-12.

<sup>25</sup> Sriram en Mahmoud, 'Bringing security back in', 225-226. Snyder en Vinjamuri, 'Trials and errors', 12-13.

<sup>26</sup> Tafadzwa Pasipanodya, 'A deeper justice: economic and social justice as transitional justice in Nepal', *The international journal of transitional justice* 2 (2008) 378-397. Daniel Aguirre en Irene Pietropaoli, 'Gender equality, development and transitional justice: the case of Nepal', *The international journal of transitional justice* 2 (2008) 356-377.

Een andere vooronderstelling die voorkomt in het onderzoek op het gebied van *transitional justice* in Nepal is dat het straffen van daders een essentiële voorwaarde is voor vrede. Warisha Farasat en Priscilla Hayner verrichtten namens het International Center for Transitional Justice het meest omvangrijke onderzoek naar *transitional justice* in Nepal. Hayner werkte voor de *High Commissioner of Human Rights* van de VN en is mede-oprichter van het ICTJ. Farasat is een juriste uit India. Ze vroegen zich af in hoeverre *justice* een rol heeft gespeeld in het vredesproces. Om deze vraag te beantwoorden namen ze diverse interviews af zowel onder Nepalese betrokkenen als onder vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap.<sup>27</sup> De auteurs concluderen dat 'impunity threatens to remain a major obstacle to meaningful peace'.<sup>28</sup> Frederick Rawski, voormalig medewerker bij de mensenrechtenorganisatie van de VN, en Mandira Sharma, werkzaam bij een Nepalese mensenrechtenorganisatie, gingen uit van dezelfde vooronderstelling. Hun artikel ging over de vraag waarom het mensenrechtenactivisme van de VN in Nepal tijdens het conflict redelijk succesvol was en daarna niet meer.<sup>29</sup> Simon Robins plaatste een kanttekening bij deze onderzoeken en toonde op basis van interviews die hij afnam onder familieleden van verdwenen personen aan dat het mensenrechtendiscours in Nepal een elitediscours is. Slachtoffers denken vaak niet in termen van rechten, maar in termen van wat zij nodig hebben.<sup>30</sup>

Het onderzoek dat Farasat en Hayner verrichtten is een van de vele rapporten die internationale en Nepalese NGO's op het gebied van mensenrechten, conflict en *transitional justice* voortbrachten over de situatie in Nepal tijdens en na het conflict. De rapporten die deze NGO's publiceerden boden een groot deel van de informatie die

---

Pasipanodya pleit in haar artikel voor het aanpakken van sociaal en economisch onrecht in Nepal via *transitional justice*-mechanismen. Sociaal en economisch onrecht zijn zowel oorzaak, onderdeel als gevolg van het conflict, aldus de juriste. Daniel Aguirre en Irene Pietropaoli stellen dat in het *transitional justice*-proces in Nepal het recht op ontwikkeling moet worden toegepast. Het recht op ontwikkeling behoort tot de derde generatie van de mensenrechten, volgend op de eerste generatie burger- en politieke rechten en de tweede generatie economische en sociale rechten. Dit recht moet volgens de auteurs worden toegepast om gemarginaliseerde groepen, met name vrouwen, te laten emanciperen. Om dit te bewerkstelligen moet *transitional justice* verdergaan dan de gebruikelijke *retributive justice* (straffen) en *restorative justice* (herstelrecht) door *redistributive justice* toe te passen, zoals landhervormingen en sociale diensten.

<sup>27</sup> International Center for Transitional Justice, Warisha Farasat en Priscilla Hayner, *Negotiating peace in Nepal. Implications for justice* (juni 2009) 1-28, aldaar 9. Geraadpleegd op <http://ictj.org/publication/negotiating-peace-nepal-implications-justice> (14 februari 2013).

<sup>28</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 25.

<sup>29</sup> Frederick Rawski en Mandira Sharma, 'A comprehensive peace? Lessons from human rights monitoring in Nepal' in: Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan eds., *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (Cambridge 2012) 175-200.

<sup>30</sup> Simon Robins, 'Towards victim-centred transitional justice: understanding the needs of families of the disappeared in postconflict Nepal', *The international journal of transitional justice* 5 (2011), 75-98. Simon Robins, 'Transitional justice as an elite discours: human rights practice between the global and the local in post-conflict Nepal', *Paper to be presented at the ISA annual convention* (New Orleans 2010). Geraadpleegd op <http://www.simonrobins.com/> (14 februari 2013).

nodig was om de vragen die centraal staan in deze studie te beantwoorden. Human Rights Watch, Amnesty International en Nepalese mensenrechtenorganisaties zoals INSEC en Advocay Forum, legden de mensenrechtenschendingen die tijdens het conflict plaatsvonden vast en stelden dat de Nepalese regering tekort schoot in het vervolgen van oorlogsmisdadigers na het conflict. Het ICTJ legde in zijn rapporten vooral de nadruk op de behoeften van slachtoffers.<sup>31</sup> De International Crisis Group besteedde in zijn rapporten veel aandacht aan de beweegredenen van invloedrijke politieke actoren tijdens en na het conflict en deed aanbevelingen aan zowel de Nepalese regering als internationale politieke actoren.<sup>32</sup>

Deze studie wil geen oordeel geven over hoe het in Nepal zou moeten gaan, maar verklaren wat de afgelopen jaren is gebeurd, of beter gezegd, niet is gebeurd, op het gebied van *transitional justice*. Hierbij is het noodzakelijk dat afstand wordt genomen van het idee dat er een standaardformule bestaat voor een vredesproces en *transitional justice* in het bijzonder. De recente Nepalese geschiedenis is niet per se een vredesproces, maar een geschiedenis van gewelddadig conflict en een roerige periode die daarop volgde waarin de maoïsten, reeds gevestigde partijen en het leger naar een nieuw machtsevenwicht zochten en politiek geweld gangbaar bleef. Deze studie zal geen uitspraken doen over de vraag of mechanismen op het gebied van *transitional justice* nodig zijn om vrede te bewerkstelligen in Nepal. Het uitgangspunt bij het beschrijven van deze geschiedenis is de vraag waarom de TRC nooit tot stand is gekomen.

Om te verklaren waarom de TRC wel beloofd is maar niet gerealiseerd, komt meermaals de vraag aan de orde in hoeverre de politieke elites van de maoïsten en de gevestigde partijen zich wilden schikken naar internationale ideeën over vredesopbouw en *transitional justice*. Wat waren de belangrijkste internationale normen op dit gebied? Lieten Nepalese en internationale politieke actoren zich leiden door de *logics of appropriateness* of door de *logics of consequences*? In het eerste hoofdstuk staat het conflict tussen de maoïstische rebellen en de Nepalese staat en de

---

<sup>31</sup> International Centre for Transitional Justice en Advocacy Forum, *Nepali voices. Perceptions about truth, justice, reconciliation, reparations and the transition in Nepal* (Kathmandu 2008). Geraadpleegd op <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/itj-nepali-voices-final.pdf> (10 februari 2013). International Center for Transitional Justice, *Navigating amnesty and reconciliation in Nepal's Truth and Reconciliation Commission Bill* (november 2011) 7.

<sup>32</sup> International Crisis Group, *Nepal's maoists: their aims, structure and strategy* (27 oktober 2005). Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/104\\_nepal\\_s\\_maoists\\_their\\_aims\\_structure\\_and\\_strategy.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/104_nepal_s_maoists_their_aims_structure_and_strategy.pdf) (5 februari 2013). International Crisis Group, *Nepal: peace and justice* (14 januari 2010). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/184%20nepal%20peace%20and%20justice.pdf> (27 december 2012).

mensenrechtenschendingen die hierin plaatsvonden centraal. Het tweede hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van het vredesakkoord waarin maoïsten en de Nepalese regering de TRC beloofden. In het derde hoofdstuk komt aan de orde welke binnenlandse en internationale factoren meespeelden in het niet tot stand komen van de TRC.

## 1. Het conflict

De waarheidscommissie, die de Nepalese regering en de maoïsten beloofden in hun vredesakkoord, moest de mensenrechtenschendingen onderzoeken die plaatsvonden tijdens het conflict tussen deze twee partijen. Het conflict begon in 1996 toen de maoïsten besloten in opstand te komen. Enkele weken voordat de opstand officieel begon – in het westen van Nepal was het al langer onrustig als gevolg van ledenwervende activiteiten door de maoïsten – overhandigde de ideoloog van de maoïstische partij, Baburam Bhattarai veertig eisen aan de Nepalese regering. De maoïsten verlangden onder meer afschaffing van de monarchie, gelijkheid tussen man en vrouw en een einde aan kastenloosheid. De eisen waren niet alleen progressief, maar ook nationalistisch van aard wat zich vooral uitte in voorgestelde maatregelen die de Indiase invloed in moesten perken, zoals grenscontroles en het beëindigen van verdragen met India die Nepal zouden benadelen. Daarnaast waren de voorwaarden gekant tegen het vrijemarktkapitalisme. Zo eisten de maoïsten baangarantie voor iedereen en gereguleerde prijzen.<sup>33</sup> Ze dreigden dat ze de wapens zouden oppakken als de regering hun eisen niet vóór 17 februari zou inwilligen. De progressieve eisen die de maoïsten stelden dienden meer als propaganda dan als pressiemiddel: de maoïsten begonnen militaire actie te ondernemen een paar dagen voordat de deadline die ze de regering stelden was verlopen. Ze openden de aanval op politiebureaus en overheidskantoren in verschillende districten.<sup>34</sup> De opstand en de tegenaanval door de Nepalese staat zou in tien jaar 13.000 levens eisen.

### Oorzaken

Sinds 1949, toen de *Communist Party of Nepal* (CPN) werd opgericht, verspreidden ideeën over een gewapende revolutie zich onder delen van de Nepalese bevolking. De aanwezigheid van een communistische beweging waar de maoïstische partij uit voortkwam was een van de factoren die de opstand mogelijk maakte. In zijn beginjaren had de CPN slechts weinig aanhangers en dus weinig invloed op de nationale politieke

---

<sup>33</sup> Mahendra Lawoti, 'Evolution and growth of the maoist insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 3-30, aldaar 7.

<sup>34</sup> John Whelpton, *A history of Nepal* (Cambridge 2005) 204-205.



ontwikkelingen die plaatsvonden in Nepal. Begin jaren vijftig was de absolute macht van de regenten afkomstig uit de familie Rana ten einde gekomen door een samenspel van protesten van het *Nepali Congress*, een koning uit de Shah-dynastie die zijn macht opeiste en inmenging van buurland India. De eerste democratische verkiezingen in Nepal vonden plaats in 1959. Het succes van de CPN bij deze verkiezingen was gering: de partij won slechts vier van de 109 zetels.<sup>35</sup> De partij was daarentegen wel succesvol in het district Rolpa, een van de regio's waar later de opstand als eerste zou uitbreken.<sup>36</sup> In bijvoorbeeld het dorp Thawang stemden alle 703 inwoners, op drie na, op de communisten.<sup>37</sup> In deze omgeving bleef de communistische beweging tijdens de decennia die volgden actief en groeiende.<sup>38</sup> De democratie in de jaren vijftig was geen lang leven beschoren. Ondanks dat de nieuwe regering het mandaat van de Nepalese bevolking had, greep koning Mahendra in 1960 de macht.

Voordat de maoïstische opstand uitbrak, vond begin jaren negentig eerst een omwenteling plaats van absolute monarchie naar meerpartijendemocratie. Sinds 1962 werd Nepal geregeerd door het *Panchayat*-stelsel, een systeem dat gebaseerd was op de *guided democracy* in landen als India, Pakistan en Bangladesh. Politieke partijen waren verboden en werkten ondergronds. Activisten werden dikwijls opgepakt en gevangengen gezet.<sup>39</sup> In 1990 vond de *jana andolan* plaats, een vreedzame protestbeweging die een verzameling was van diverse politieke partijen die een einde maakte aan de absolute heerschappij van het koningshuis. Een nieuwe grondwet maakte van Nepal een constitutionele monarchie, waarin de koning enkele privileges behield, zoals de zeggenschap over de *Royal Nepal Army* (RNA) en het recht om op aanraden van de minister-president de noodtoestand uit te roepen of de volksvertegenwoordiging te ontbinden.<sup>40</sup> Dit maakte de heftige reactie van de Nepalese staat op de opstand van de maoïsten mogelijk.

---

<sup>35</sup> Anne de Sales, 'Between ethnic claims and maoism', in: Deepak Thapa ed., *Understanding the maoist movement of Nepal* (Kathmandu 2007) 59-88, aldaar 72.

<sup>36</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 203. De Sales, 'Between ethnic claims and maoism', 79. Deepak Thapa, Kiyoko Ogura en Judith Pettigrew, 'The social fabric of the Jelbang killings, Nepal', *Dialectical Anthropology* 33 (2009) 461-478, aldaar 464-465.

<sup>37</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 203. De Sales, 'Between ethnic claims and maoism', 79. Thapa, Ogura en Pettigrew, 'The social fabric of the Jelbang killings', 464.

<sup>38</sup> Deepak Thapa, 'Radicalism and the emergence of the maoists', in: Michael Hutt ed., *Himalayan people's war. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 21-37, aldaar 27-28. Shisir Khanal, 'Committed insurgents, a divided state and the maoist insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti ed., *Contentious politics and democratization in Nepal* (Delhi 2007) 75-94, aldaar 81.

<sup>39</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 104-105.

<sup>40</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 10. Whelpton, *A history of Nepal*, 117.

Als gevolg van de opheffing van het verbod op politieke partijen had de communistische beweging na 1990 meer ruimte om zich te organiseren. De CPN was door de jaren heen een versnipperde beweging geworden: verschillende facties hadden zich afgesplitst. De partij waar de latere maoïstische leiders Pushpa Kamal Dahal, beter bekend als Prachanda, en Baburam Bhattarai toe behoorden heette *Unity Centre*, was aanhanger van de gewapende opstand en werkte ondergronds. De partij was echter wel vertegenwoordigd in het electorale systeem door middel van het *United People's Front*. Deze partij won negen zetels bij de verkiezingen in 1991. Het streven van de leden was vooral om aan te tonen dat het democratische systeem niet werkte en niet om een plek binnen de regering te bemachtigen. Datzelfde jaar stemde het partijcongres in met het voornemen van Prachanda om een gewapende opstand te beginnen. In de jaren daarna verkondigde de beweging haar ideeën door demonstraties op straat. In 1994 trad er een splitsing op binnen de partij als gevolg van een machtsstrijd tussen prominente figuren. Prachanda en Bhattarai vormden *Communist Party of Nepal (Maoist)* (CPN-M). De twee lieten zich inspireren door de ideologie van de Chinese leider Mao Zedong (1893-1976) die een volksoorlog propageerde gevoerd door boeren vanaf het platteland tegen het politieke centrum.<sup>41</sup>

De transitie naar democratie zorgde voor hoge verwachtingen, maar leidde tot teleurstelling, met name op het platteland. Dit was koren op de molen van de maoïsten die zochten naar aanhangers.<sup>42</sup> Hoewel de democratische veranderingen in de Kathmandu-vallei wellicht goed zichtbaar waren, was op het platteland sprake van continuïteit met het *Panchayat*-systeem. Net als toen de koning nog de absolute macht had, had de Nepalese staat ook na 1990 geen effectieve aanwezigheid op het platteland, de overheid creëerde daar bijvoorbeeld geen medische voorzieningen of infrastructuur.<sup>43</sup> In Rolpa en Rukum, waar de opstand begon, waren geen wegen die met de auto begaanbaar waren tot respectievelijk 2002 en 2003, toen het leger klaar was met het aanleggen van wegen naar de hoofdkwartieren van de beide districten.<sup>44</sup> Voor het grootste deel van de bevolking bleef Nepal na 1990 een arm land. Vooral onder jonge mensen die weliswaar wat meer opleiding hadden gehad dan hun ouders, maar geen

---

<sup>41</sup> Lawoti, 'Evolution and growth', 13.

<sup>42</sup> Joanna Pfaff-Czarnecka, 'High expectations, deep disappointment: politics, state and society in Nepal after 1990', in: Michael Hutt ed., *Himalayan people's war. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 166-191, aldaar 167, 170-172.

<sup>43</sup> Lawoti, 'Evolution and growth', 21.

<sup>44</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 205

uitzicht hadden op beter werk dan hun vader en moeder, heerste teleurstelling. Zich aansluiten bij de maoïsten was voor veel van hen een kans op een betere toekomst.<sup>45</sup>

Ook de continuïteit in het lokale bestuur zorgde voor frustratie onder mensen die niet veel politieke macht hadden. De politieke macht in dorpen was vóór 1990 in handen van *panchas*, personen die zitting hadden in een verkozen, partijloze volksvertegenwoordiging op dorpsniveau en die vaak afstamden van de heersers over oude vorstendommen.<sup>46</sup> De leden van de *Panchayats* op zowel nationaal, districts- als dorpsniveau liepen rond 1990 massaal over naar het *Nepali Congress*. Vooral in dorpen behielden dezelfde personen de macht.<sup>47</sup> Zij waren vaak degenen die relatief veel land bezaten en fungeerden als geldschieder; hun armere buren durfden misschien niet openlijk tegen hun in te gaan, maar zouden verandering van de ongelijke situatie verwelkomen.<sup>48</sup> Deze dagelijkse werkelijkheid vormde voor een groot deel van de Nepalese bevolking een schril contrast met het discours over participatie en democratie.<sup>49</sup>

### **De eerste jaren: 1996-2001**

De maoïsten begonnen hun opstand in ruraal en bergachtig gebied. Het geweld van de maoïsten was vooral gericht op de politie en andere politieke partijen, obstakels die hun macht op het platteland in de weg stonden. Regelmatig vielen ze politiebureaus aan en namen ze de aanwezige wapens mee. Op deze manier kwamen ze aan wapens voor hun volgende activiteiten.<sup>50</sup> 85 procent van de wapens die ze bezaten waren geroofd van de politie of de RNA die vanaf 2001 bij het conflict betrokken werd.<sup>51</sup>

De maoïsten gingen dorp voor dorp af om de bevolking achter zich te krijgen waarbij ze zich veelvuldig schuldig maakten aan mensenrechtenschendingen. Hun

---

<sup>45</sup> Judith Pettigrew, 'Guns, kinship, and fear: maoists among the Tamu-mai (Gurungs)', in: David N. Gellner ed., *Resistance and the state: Nepalese experiences* (New Delhi 2007) 305-325, aldaar 307. Pfaff-Czarnecka, 'High expectations', 171.

<sup>46</sup> Krishna Hachhetu, 'The Nepali state and the maoist insurgency, 1996-2001', in: Michael Hutt ed., *Himalayan 'peoples war'. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 58-78, aldaar 59. Whelpton, *A history of Nepal*, 201, 205.

<sup>47</sup> Brown, *The challenge to democracy*, 179.

<sup>48</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 205.

<sup>49</sup> Pfaff-Czarnecka, 'High expectations, deep disappointment', 174.

<sup>50</sup> International Crisis Group, *Nepal's maoists*, 21. Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place: civilians struggle to survive in Nepal's civil war* (2004) 10. Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2004/nepal1004/nepal1004.pdf> (10 februari 2013).

Whelpton, *A history of Nepal*, 206.

<sup>51</sup> Ashok K. Mehta en Mahendra Lawoti, 'Military dimensions of the "people's war". Insurgency and counter-insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 175-194, aldaar 179.

strategie was angst zaaien: om de bevolking af te schrikken executeerden de maoïsten 'klassenvijanden', vaak medewerkers van lokale overheden of leden van andere partijen, in het openbaar. In veel dorpen hadden ze sympathisanten die hun informatie gaven over deze 'klassenvijanden' waardoor ze gericht te werk konden gaan.<sup>52</sup> Vaak gingen de executies vergezeld met vreselijke martelingen, zoals het uitsnijden van de tong van het slachtoffer, het breken van de botten tot de dood volgde of het levend verbranden van de tegenstander. In andere gevallen executeerden de maoïsten hun tegenstanders met een enkel gewerschot. De boodschap was duidelijk: wie tegenstand bood tegen de maoïsten moest dit met de dood bekopen.<sup>53</sup> Soms was een executie in een naburig dorp al genoeg om omringende dorpen te onderwerpen aan de maoïstische macht.<sup>54</sup>

Op deze manier veroverden de maoïsten het Nepalese platteland. In 2001 hadden de rebellen de macht overgenomen in 22 van de 75 districten in Nepal, dat wil zeggen, ze hadden de functie van de staat op zich genomen. In de meeste van deze districten zagen de maoïsten toe op ontwikkelingsprojecten, rechtspraak, onderwijs, gezondheidszorg, het collectivieren van land en het innen van belasting.<sup>55</sup> Om dorpsbewoners te betrekken bij het maoïstische bestuur dwongen de rebellen sommigen van hen om bepaalde posities te bekleden. Mensen stemden hier uit angst om als klassenvijand bestempeld te worden vaak mee in.<sup>56</sup>

De Nepalese staat probeerde de macht van de maoïsten in te dammen, maar tevergeefs. Al in 1995 was de Nepalese overheid gealarmeerd door de rekruteringsactiviteiten en toenemende militaire aanwezigheid van de maoïsten in het mid-westen van het land. De regering, die destijds bestond uit een coalitie van *Nepali Congress*, de *National Democratic Party* en *Sadbhavana*, lanceerde daarom *Operation Romeo* in het district Rolpa, een door de politie uitgevoerde missie die bedoeld was om de toenemende macht van de maoïsten de kop in te drukken.<sup>57</sup> Voordat de operatie plaatsvond was de politie al niet populair onder de bevolking. Politie mensen werden op nationaal niveau gerekruteerd en hadden normaal gesproken geen hechte banden met

---

<sup>52</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 207.

<sup>53</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 53-54.

<sup>54</sup> Marie Lecomte-Tilouine, 'Terror in a maoist model village, mid-western Nepal', *Dialectical Anthropology* 33 (2009) 383-401, aldaar 388.

<sup>55</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 12. Marie Lecomte-Tilouine, 'Political change and cultural revolution in a Maoist Model Village, mid-western Nepal', in Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010), 115-132.

<sup>56</sup> Lecomte-Tilouine, 'Terror in a maoist model village', 390-391.

<sup>57</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 10.

de gemeenschap waar zij gestationeerd waren.<sup>58</sup> Bovendien was de politiemacht slecht getraind en beschikte deze niet over het materieel om een opstand doeltreffend te bestrijden.<sup>59</sup> De inzet van de politie was niet effectief en versterkte de weerzin tegen de overheid onder de lokale bevolking die soms uit protest de maoïsten steunden.

Het ingrijpen van de staat in de activiteiten van de maoïsten ging van begin af aan gepaard met schendingen van de mensenrechten. *Operation Romeo* resulteerde in willekeurige arrestaties, het gevangennemen van meer dan tweehonderd leden van linkse partijen, verkrachtingen, executies en verdwijningen.<sup>60</sup> In plaats van activiteiten die tegen de autoriteiten gericht waren te stoppen, maakten de maatregelen die de politie nam de positie van de maoïsten alleen maar sterker.<sup>61</sup> In 1998 organiseerde een inmiddels nieuw aangetreden minderheidsregering, bestaande uit ministers van het *Nepali Congress*, een gelijksoortige hardhandige politieoperatie genaamd *Kilo Sierra 2*. Ditmaal was de operatie groter van omvang: ook de districten Rukum, Jajarkot, Salyan in de mid-westerse regio, Gorkha in de westerse regio en Sindhuli in de centrale regio werden onder handen genomen.<sup>62</sup> Deze operatie was evenmin in staat de opmars van de maoïsten in de rest van het land een halt toe te roepen en dreef slachtoffers van de politietroepen in handen van de rebellen.<sup>63</sup> Zowel de maoïsten als de politie werden door veel dorpingen als onwelkome indringers beschouwd, maar in veel gevallen waren de maoïsten het populairst van de twee omdat zij hun geweld veel selectiever toepasten.

### Escalatie van het conflict

Het conflict escaleerde nadat in het najaar van 2001 de eerste vredesbesprekingen die plaatsvonden tijdens het conflict mislukten. De Nepalese regering voelde zich steeds machtelozer worden tegenover het maoïstische geweld. Minister-president Girija Prasad Koirala had voor de dialoog met de maoïsten begon al moeten opstappen, omdat hij niet

---

<sup>58</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 206.

<sup>59</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 10.

<sup>60</sup> Ibidem. Amnesty International, *Nepal: a spiralling human rights crisis* (4 april 2002) 13.

<sup>61</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 204. Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 10.

<sup>62</sup> Avidit Acharya, 'The maoist insurgency and the political economy of violence', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 263-284, aldaar 267. Amnesty International, *Nepal: a spiralling human rights crisis*, 13. Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA31/016/2002/en> (10 februari 2013).

<sup>63</sup> International Crisis Group, *Nepal Background: Ceasefire – Soft Landing or Strategic Pause?* (10 april 2003) 4-5. Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/050-nepal-background-cessfire-soft-landing-or-strategic-pause.aspx> (10 februari 2013).

in staat bleek iets te doen aan het maoïstische geweld. Op initiatief van de nieuwe minister-president Sher Bahadur Deuba, die net als zijn voorganger afkomstig was van het *Nepali Congress*, kondigden zowel de regering als de maoïsten een wapenstilstand af waarna de besprekingen van start gingen. De onderhandelingen liepen spaak omdat de regering niet bereid was vrede te sluiten onder de voorwaarde van de maoïsten om een nieuwe grondwet te laten opstellen door een democratisch verkozen *Constitutional Assembly* (CA). De maoïsten hadden hun eis dat Nepal een republiek diende te worden laten varen. Tegelijkertijd gebruikten ze de wapenstilstand om hun militaire macht te versterken: in september kondigden ze de oprichting van de *People's Liberation Army* (PLA) aan.<sup>64</sup> In het begin van het jaar 2001 waren de guerilla's al redelijk goed georganiseerd, maar omdat ze zichzelf niet in staat achtten om tegen de *Royal Nepal Army* (RNA) te vechten, besloten ze op het voorstel van de regering in te gaan om een wapenstilstand in te lassen en vredesbesprekingen te startten.<sup>65</sup> Nadat de vredesbesprekingen in november 2001 mislukt waren trokken de maoïsten zich terug uit de onderhandelingen en vielen ze in 42 districten politie- en legerposten aan.

De overheid zette in reactie hierop de RNA in, dat onder commando van de koning stond, en riep de noodtoestand uit.<sup>66</sup> Sindsdien namen de gevechten toe en verslechterde de mensenrechtensituatie.<sup>67</sup> Het nationale leger kon ongeremd zijn gang gaan in het neerslaan van de opstand zonder dat regels of wetten het gedrag van de soldaten in toom hield. Militairen hoefden alleen verantwoording leggen aan de partijleiders en het koninklijk paleis die beiden vooral wensten dat de opstand zo snel mogelijk werd neergeslagen, hoe dan ook.<sup>68</sup> Het aantal dodelijke burgerslachtoffers dat door toedoen van de staat viel steeg.<sup>69</sup> De noodtoestand moest de slagkracht van het leger versterken. De regering besloot het recht op gewetensvrijheid, het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vergadering, het recht niet in preventieve hechtenis te worden gehouden, en enkele andere rechten op te schorten.<sup>70</sup> De *Terrorist and Disruptive Activities (Control and Punishment) Act* (TADA) die het parlement in april 2002 goedgekeurde, verergerde de situatie van rechteloosheid. De Nepalese regering bestempelde de CPN-M als terroristische organisatie. Het leger, de

---

<sup>64</sup> Mehta en Lawoti, 'Military dimensions', 179. International Crisis Group, *Nepal's Maoists*, 9.

<sup>65</sup> International Crisis Group, *Nepal's Maoists*, 9.

<sup>66</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 12. Whelpton, *A history of Nepal*, 218.

<sup>67</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 1.

<sup>68</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, i, 10.

<sup>69</sup> International Crisis Group, *Nepal's maoists*, 21.

<sup>70</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 14.

politie en de nieuw opgerichte paramilitaire *Armed Police Force* kregen de bevoegdheid om naar believen om te gaan met 'terroristen' en waren immuun voor vervolging. TADA gaf veiligheidstroepen een vrijbrief om te moorden, willekeurig te arresteren of mensen spoorloos te laten verdwijnen.<sup>71</sup>

In de jaren 2003 en 2004 steeg het aantal verdwijningen dat door toedoen van de veiligheidstroepen van de Nepalese staat plaatsvond dan ook aanzienlijk. Volgens de *United Nations Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances* (WGEID) was het aantal nieuwe zaken op het gebied van verdwijningen in Nepal gedurende 2003 en 2004 groter dan waar dan ook ter wereld. Volgens *Human Rights Watch* konden de gedwongen verdwijningen niet plaatsvinden zonder medeweten van sommige hoge officieren en politici en waren ze een 'systemic and an integral part of Nepal's counterinsurgency campaign'.<sup>72</sup> Onder de slachtoffers waren mensen die verdacht werden van het hebben van maoïstische sympathieën: advocaten, leden van links georiënteerde politieke partijen, mensenrechtenactivisten en burgers die gedwongen werden onderdak te verlenen aan maoïsten.<sup>73</sup> Vaak waren deze mensen geen aanhanger van de maoïsten.<sup>74</sup>

Zowel de maoïsten als de politie en het RNA maakten zich schuldig aan seksueel geweld tegen vrouwen en kinderen.<sup>75</sup> Deze schending van de mensenrechten is misschien wel het meest onzichtbaar van alle schendingen die tijdens het conflict plaatsvonden. Mensenrechtenactivisten, journalisten en internationale waarnemers hebben weinig aandacht besteed aan seksueel geweld waardoor weinig individuele gevallen bekend zijn. Ook vrouwen, dochters en moeders van vermoordde, gemartelde of ontvoerde mannen zijn slachtoffers. Zij dragen nu de economische en sociale verantwoordelijkheid voor hun families. Vrouwen die hun echtgenoot verloren hebben sindsdien te kampen met het stigma dat het weduwe zijn in de Nepalese samenleving met zich meebrengt.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 13.

<sup>72</sup> Human Rights Watch, *Clear culpability. "Disappearances" by security forces in Nepal* (2005) 2. Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2005/nepal0205/nepal0205.pdf> (12 december 2012).

<sup>73</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 15.

<sup>74</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 7.

<sup>75</sup> Amnesty International, *Nepal. Children caught in the conflict* (2005) 4. Geraadpleegd op <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CFFFA25DDDE7C404925704A000502B0-ai-npl-26jul.pdf> (10 februari 2013). International Centre for Transitional Justice, *Across the lines: the impact of Nepal's conflict on women* (2010) 8. Geraadpleegd op <http://ictj.org/publication/across-lines-impact-nepals-conflict-women> (10 februari 2013).

<sup>76</sup> International Centre for Transitional Justice, *Across the lines*, 8, 19.

De RNA maakte zich niet alleen schuldig aan talloze mensenrechtenschendingen en dodelijke slachtoffers – tweederde deel van de 13.000 dodelijke slachtoffers tijdens het conflict stierf door toedoen van de staat<sup>77</sup> – maar was ook nog eens incapabel in het bestrijden van de maoïstische opstand. Het leger slaagde er, hoewel het met 50.000 militairen veel omvangrijker was dan de maoïstische beweging, die waarschijnlijk slechts uit enkele duizenden strijders bestond, niet in om de controle over het platteland terug te winnen. Deze onkunde was te wijten aan een gebrek aan training.<sup>78</sup>

Koning Gyanendra maakte gebruik van de impasse waarin het conflict tussen de maoïsten en de Nepalese staat verkeerde door steeds meer macht naar zich toe te trekken. In oktober 2002 maakte koning Gyanendra een einde aan het democratische proces. Gyanendra ontsloeg de minister-president, met het excuus dat hij gefaald had om de verkiezingen te organiseren zoals deze gepland waren, en stelde zijn eigen minister-president en kabinet aan.<sup>79</sup> Hij was koning geworden nadat zijn broer, koning Birendra, en verschillende familieleden in 2001 waren vermoord door diens zoon, kroonprins Dipendra, die daarna zelfmoord pleegde.

De maoïsten bleven volhouden dat ze een *Constitutional Assembly* wilden die een nieuwe grondwet zou opstellen. Dit is het thema waarmee vrede telkens stond of viel voor de maoïsten, omdat ze een nieuwe grondwet zagen als een middel om een einde te maken aan de monarchie.<sup>80</sup> In 2003 kondigden beide legers opnieuw een wapenstilstand af en begonnen vredesonderhandelingen tussen een aantal door koning Gyanendra aangewezen onderhandelaars en de maoïsten. Politieke partijen kregen geen plek aan de onderhandelingstafel en erkenden de door Gyanendra aangestelde regering niet. De koningsgezinde onderhandelaars weigerden in te stemmen met de maoïstische eis om verkiezingen voor een CA te realiseren. Het onderhandelingsproces kwam tot een einde toen de maoïsten twee kolonels van de RNA neerschoten, waarvan een het niet overleefde. De gevechten begonnen weer.

Het maoïstische geweld leek vooral bedoeld om de onderhandelingspositie tijdens een volgende wapenstilstand te versterken, aangezien een gewapende overname van het staatsapparaat niet haalbaar was.<sup>81</sup> De maoïsten bleven gedurende deze periode de meeste macht houden op het platteland. Begin 2004 hadden de Nepalese

---

<sup>77</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 1.

<sup>78</sup> Ibidem, 7.

<sup>79</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 18. Whelpton, *A history of Nepal*, 221.

<sup>80</sup> International Crisis Group, *Nepal's maoists*, 4-5.

<sup>81</sup> Ibidem, 2.



veiligheidstroepen zich teruggetrokken in zwaar beveiligde gebieden in de districtshoofdsteden.<sup>82</sup> De maoïsten hadden hun strategie daar op aangepast en richtten zich vooral op het vermoorden van hoge functionarissen van het leger, de politie en politieke partijen.<sup>83</sup> Ze beschikten echter niet over de mankracht en de wapens om ook de stedelijke gebieden te veroveren. Ondertussen gingen de maoïsten door met het rekruteren van rebellen, waaronder ook kinderen waren. Vaak ontvoerden ze groepen kinderen op het moment dat ze op school waren of verplicht massabijeenkomsten bijwoonden. In gebieden waar de maoïsten de macht hadden overgenomen waren families verplicht om een familielid af te staan aan de rebellen.<sup>84</sup>

De politieke partijen weigerden akkoord te gaan met de absolute macht van Gyanendra en werden nu gedwongen tot samenwerking. De tien jaar daarvoor was dit niet altijd makkelijk geweest: sinds 1994 viel bijna elk jaar een kabinet opgevolgd door een nieuwe regering die het evenmin lang volhield. In 2003 begonnen vijf partijen een protestcampagne tegen het gebrek aan democratie. De demonstraties leidden tot een dialoog tussen de partijen en de koning, wat leidde tot de herinvoering van een regering bestaande uit leden van politieke partijen. Dit weerhield Gyanendra er echter niet van om op 1 februari 2005 alsnog de absolute macht naar zich toe te trekken. Die dag kondigde hij de noodtoestand af, ontsloeg de minister-president en zette het leger in om de macht te grijpen over alle staatsinstituties, omdat de regering niet in staat zou zijn een oplossing te vinden voor het conflict met de maoïsten. De volgende dag stelde hij een eigen kabinet aan bestaande uit tien personen. Duizenden politieke activisten, journalisten en mensenrechtenwaarnemers werden gearresteerd.<sup>85</sup>

Gyanendra's drang naar macht zette de democratisch gezinde partijen niet alleen aan tot onderlinge samenwerking, maar ook tot het zoeken van toenadering tot de maoïsten. Al vanaf 2002, toen Gyanendra voor het eerst de macht naar zich toe trok, waren de politieke partijen steeds meer de kant van de maoïsten op gedreven. Ze begonnen steeds meer te wennen aan het idee van een nieuwe grondwet die een einde

---

<sup>82</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 12.

<sup>83</sup> International Crisis Group, 'Back to the gun', (22 oktober 2003). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/B028%20Nepal%20Back%20to%20the%20Gun.pdf> (10 februari 2013).

<sup>84</sup> Human Rights Watch, *Children in the ranks. The maoist's use of child soldiers in Nepal* (2007) 18. Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2007/02/01/children-ranks> (10 februari 2013).

<sup>85</sup> Human Rights Watch, *Waiting for justice. Unpunished crimes from Nepal's armed conflict* (2008) 11. Geraadpleegd op [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal0908web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal0908web_0.pdf) (10 februari 2013).

zou maken aan de monarchie.<sup>86</sup> Nadat Gyanendra in 2005 de absolute macht had gegrepen begon een alliantie van zeven politieke partijen een dialoog met de CPN-M.

### **Bilaterale betrokkenheid**

Vanaf het moment dat de Nepalese staat de RNA inzette tegen de maoïstische opstand, begonnen andere staten, vooral India, de Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK), zich met het conflict te bemoeien. Deze inmenging nam de vorm aan van steun aan de Nepalese regering en het leger door middel van trainingen, wapenleveranties en geld. Op deze manier droegen India, de VS en het VK bij aan de escalatie van het conflict.<sup>87</sup> Weerstand tegen de maoïstische ideologie speelde hierbij een rol, maar ook de overtuiging dat stabiliteit in Nepal het beste gewaarborgd kon worden door een regeringsvorm die een combinatie was van monarchie en meerpartijendemocratie. India had nog een aantal specifieke belangen in het noordelijke buurland. Nepal is in strategische opzicht belangrijk voor India zodat het zijn positie als regionale supermacht kan handhaven. India is afhankelijk van Nepal voor een deel van zijn watertoevoer. Bovendien vergemakkelijkt de poreuze grens tussen de twee landen samenwerking tussen diverse maoïstische groeperingen.<sup>88</sup>

Daarnaast valt de steun van met name de VS ook te verklaren vanuit het kader van de door de Amerikanen gevoerde *global war on terror*. De Amerikaanse ambassadeur in Nepal, Michael Malinowski, noemde de maoïstische rebellen '[t]hese terrorists, under the guise of [m]aoism or the so called "people's war", are fundamentally the same as terrorists elsewhere'.<sup>89</sup> Waarschijnlijk was het niet zozeer het karakter van de maoïstische groepering, maar vooral de instabiele situatie in Nepal hetgeen dat de Amerikanen angst inboezemde. De chaotische omstandigheden zouden het land een veilige uitvalsbasis maken voor internationale terroristen.<sup>90</sup>

De VS, het VK en India waren de invloedrijkste buitenlandse actoren in het conflict. De EU probeerde vooral via de diplomatieke weg invloed uit te oefenen op de loop van het conflict, maar de resultaten waren gering.<sup>91</sup> Op 2 februari 2003

---

<sup>86</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 224.

<sup>87</sup> Bishnu Raj Upreti, 'External engagement in Nepal's armed conflict', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 219-237, aldaar 220.

<sup>88</sup> Upreti, 'External engagement', 222.

<sup>89</sup> International Crisis Group, *Nepal background: ceasefire*, 22.

<sup>90</sup> Upreti, 'External engagement', 227.

<sup>91</sup> *Ibidem*, 229.

waarschuwde de EU de Nepalese regering om de verslechterende mensenrechtensituatie serieus te nemen.<sup>92</sup> De EU stuurde daarnaast meermaals een missie naar Nepal met afgevaardigden van drie verschillende lidstaten.<sup>93</sup>

Na de machtsgreep van Gyanendra in 2005 verdween de eensgezindheid tussen India, de VS en het VK in de steun aan de Nepalese regering. De houding van India ten aanzien van het conflict in het noordelijke buurland veranderde sindsdien. India zocht rechtstreeks contact met de maoïsten in Nepal en assisteerde bij de gesprekken tussen de maoïstische partij en de democratisch gezinde partijen in Nepal.<sup>94</sup> India had aanvankelijk dubbelzinnige signalen afgegeven ten aanzien van het conflict in Nepal. Enerzijds verleende het militaire steun en anderzijds verkondigde het de boodschap dat het conflict niet met militaire middelen ten einde kon komen, maar alleen door een politieke oplossing. Na de machtsgreep van Gyanendra hadden India en het Verenigd Koninkrijk de militaire hulp aan de RNA stopgezet. India geloofde er niet langer in dat samenwerking tussen de koning en democratisch gezinde partijen een voorwaarde was voor stabiliteit in Nepal.<sup>95</sup>

De VS waren het niet eens met deze verandering in de Indiase koers ten aanzien van hun noorderbuur. Ze uitten nauwelijks kritiek op Gyanendra, zelfs niet na zijn machtsgreep in februari 2005. Ook daarna bleven de Amerikanen geloven dat toenadering tussen het koningshuis en de politieke partijen mogelijk en noodzakelijk was om het conflict tot een einde te brengen. Ze hadden meer vertrouwen in de koning als het aankwam op steun in hun strijd tegen het terrorisme.<sup>96</sup> De VS slaagden er echter niet in om verzoening tot stand te brengen tussen de koning en de politieke partijen of om een overeenkomst tussen de democratisch gezinde partijen en de maoïsten te voorkomen zoals de Amerikaanse ambassadeur in Nepal J.F. Moriarty geprobeerd had.<sup>97</sup>

## **De VN in Nepal**

De betrokkenheid van de VN bij het conflict in Nepal begon in het jaar 2000 toen verschillende organisaties binnen de VN zich zorgen begonnen te maken over het escalerende conflict. In augustus dat jaar riep de toenmalige Speciaal VN-gezant voor

---

<sup>92</sup> Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 21.

<sup>93</sup> Upreti, 'External engagement', 229.

<sup>94</sup> Ibidem, 225.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Teresa Whitfield, 'Masala peacemaking: Nepal's peace process and the contribution of outsiders' (2008) 18.

<sup>97</sup> Upreti, 'External engagement', 226.

buitenrechtelijke, standrechtelijke of willekeurige terechtstellingen, Asma Jahangir, de Nepalese overheid op om het toenemende aantal verdwijningen en buitenrechtelijke moorden te onderzoeken.<sup>98</sup> Twee jaar later bood secretaris-generaal Kofi Annan de *good offices* van de VN aan om het conflict tot een vreedzaam einde te brengen.<sup>99</sup> De Nepalese overheid wees dit aanbod van de hand. Deze beslissing kwam mede onder invloed van India tot stand, dat geen ingrijpen van de VN tolereerde in andere landen in verband met een conflict op eigen grondgebied, in Kashmir.<sup>100</sup> Het VN-departement van politieke zaken besloot desondanks in 2003 Tamrat Samuel, een van hun 'mid-level officials', naar Nepal te sturen om uit te zoeken of er in Nepal interesse was in hulp van de VN bij het oplossen van het conflict.<sup>101</sup>

De maoïsten hadden vanaf het moment dat Annan de *good offices* had aangeboden openbaar gemaakt wel interesse te hebben in aanwezigheid van de VN in hun land. Deze blijk van sympathie voor de VN was vooral een poging om de reputatie van de maoïstische beweging in het buitenland te vergroten.<sup>102</sup> De CPN-M, als rebellerende beweging die de gevestigde orde had uitgedaagd, was er op geënt zijn internationale legitimiteit te vergroten om zo daadwerkelijk een alternatief te vormen voor de oude politieke elite. De internationale reputatie van de maoïsten had een deuk opgelopen na 11 september 2001 toen de VS de CPN-M op een lijst van terroristische organisaties plaatste.<sup>103</sup> Door de VN te verwelkomen gaven de maoïsten het signaal af dat ze bereid waren tot samenwerking met andere nationale en internationale actoren en het sluiten van vrede op de lange termijn.<sup>104</sup>

De komst van de *Office of the UN High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), de mensenrechtenorganisatie van de VN, kon dan ook rekenen op aanvankelijke weerstand van de Nepalese regering onder invloed van India en verwelcoming door de CPN-M. Als gevolg van een samenspel van internationale druk, afnemende Indiase steun

---

<sup>98</sup> Frederick Rawski en Mandira Sharma, 'A comprehensive peace? Lessons from human rights monitoring in Nepal' in: Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan eds., *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (Cambridge 2012) 175-200, aldaar 180.

<sup>99</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 13.

<sup>100</sup> Upreti, 'External engagement', 228. Whitfield, 'Masala peacemaking', 15. Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place*, 92.

<sup>101</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 14.

<sup>102</sup> Ibidem, 10.

<sup>103</sup> Günther Baechler, "'Emerging archetypes": a comparison of patterns of the peace processes in Sri Lanka and Nepal', in: *Berghof Handbook Dialogue No. 6* (juli 2008) 1-13, aldaar 8. Geraadpleeg op [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue6\\_baechler\\_com.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue6_baechler_com.pdf) (10 februari 2013).

<sup>104</sup> Surya P. Subedi, 'Post-conflict constitutional settlement in Nepal and the role of the United Nations' in: Morly Frishman and Sam Muller eds., *The dynamics of constitutionalism in the age of globalisation* (Den Haag 2010) 71-87, aldaar 84.

aan de autoritaire koning Gyanendra en de inzet van Nepalese mensenrechtenactivisten stemde het Nepalese kabinet in april 2005 toch in met de vestiging van de OHCHR in Nepal.<sup>105</sup> Na de coup van Gyanendra was de mensenrechtensituatie in het land verslechterd en dit had voor toenemende internationale aandacht gezorgd.<sup>106</sup> Zwitserland, dat jarenlang betrokken was bij Nepal op het gebied van ontwikkelingshulp, diende een resolutie in in de VN-mensenrechtencommissie voor een actieve rol van de VN in het Nepalese conflict die de commissie vervolgens aannam.<sup>107</sup> De Nepalese regering zwichtte en stemde mokkend in met de komst van OHCHR.<sup>108</sup> In tegenstelling tot het leger van de staat, stonden de maoïstische leiders OHCHR toe om vrij te reizen in door hun bezet gebied, wat mogelijk voortkwam uit hun verlangen naar erkenning en legitimiteit.<sup>109</sup>

Niet alleen het verwelkomen van de VN en de OHCHR maakten deel uit van het charmeoffensief van de maoïsten dat als doel had bij de internationale gemeenschap in de smaak te vallen. Ze deden ook beloftes zich te houden aan de mensenrechten en de Geneefse Conventie. De toezegging om te voldoen aan internationaal geldende normen is een strategie die niet ongebruikelijk is in de geschiedenis van de internationale betrekkingen. Het ondertekenen van convenanten op het gebied van mensenrechten is een voorwaarde geworden voor nieuwe staten om toe te treden tot de 'family of nations'. Zelfs autoritaire regimes voelen zich verplicht zich op papier te committeren aan mensenrechten.<sup>110</sup> Hoewel de maoïsten toentertijd niet namens de Nepalese staat handelden, deden ze graag mee aan deze symboolpolitiek in de hoop internationale erkenning te vinden. In 2003, tijdens onderhandelingen met de Nepalese regering die toen nog geleid werd door koning Gyanendra, beloofden de maoïsten mensenrechtenschendingen te laten onderzoeken die plaatsvonden in het kader van de burgeroorlog. De maoïsten nodigden het Rode Kruis uit juist op momenten dat ze gevangenen vrijlieten om te laten zien dat ze zich hielden aan het humanitair

---

<sup>105</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 18-19.

<sup>106</sup> Amnesty International, 'Nepal. Human rights abuses escalate under the state of emergency', (april 2005). Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA31/036/2005> (10 februari 2013).

<sup>107</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 19-20. Notulen vergadering: <http://www.un.org/terrorism/pdfs/2/G0514744.pdf>

<sup>108</sup> India was er kennelijk klaar voor om aanwezigheid van de VN in het noordelijke buurland te gedogen in de hoop op een snel einde aan de politieke onrust in het land. OHCHR, *Agreement between the United Nations High Commissioner of Human Rights and the Government of the Kingdom of Nepal concerning the establishment of an office in Nepal* (Geneve 2005). Geraadpleegd op <http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/mandate/OHCHR%20agreement%20with%20HMG%20MOU.pdf> (10 februari 2013).

<sup>109</sup> Human Rights Watch, *Waiting for justice*, 12.

<sup>110</sup> Michael Ignatieff, *Human rights as politics and idolatry* (Princeton 2001) 6-7.

oorlogsrecht.<sup>111</sup> De vele verwijzingen naar mensenrechten in latere vredesverdragen die de maoïsten, de zeven politieke partijen en later de Nepalese overheid met elkaar sloten getuigen eveneens van een drang naar waardering van externe actoren. Hun beloftes stonden echter in schril contrast met het geweld en de intimidaties die ze burgers aandeden.

Internationale betrokkenheid vanuit de Westerse wereld nam niet alleen maar de vorm aan van controle op de handhaving van mensenrechten of het leveren van wapens aan de Nepalese staat. Twee personen die nauw betrokken waren bij de oplossing van het conflict in Nepal, Hannes Siebert en Günther Baechler, speelden een adviserende maar zoveel mogelijk neutrale rol. Siebert was een consultant uit Zuid-Afrika die in opdracht van de Amerikaanse overheidsorganisatie *United States Agency for International Development* (USAID) werkte. Baechler was een vertegenwoordiger van de Zwitserse regering. Beiden waren vanaf respectievelijk 2004 en 2005 nauw bij de vredesonderhandelingen betrokken geweest. Omdat ze voor deze opdracht in Kathmandu gingen wonen, waren ze in staat om veel contacten te leggen binnen de Nepalese politieke elite.<sup>112</sup> Beiden waren aanwezig bij vertrouwelijke gesprekken die moesten bijdragen aan het vredesproces. Baechler en Siebert speelden een grote rol bij het vertalen van de behoeften van de elites onder de maoïsten en de zeven politieke partijen naar een vredesakkoord dat aansloot bij een internationaal discours op het gebied van dergelijke verdragen. Het tweetal onderhield nauwe contacten met medewerkers binnen de VN.<sup>113</sup>

Allebei hadden ze zich verbonden aan het *High Level Peace Committee* en het vredessecretariaat die de Nepalese minister-president in 2004 oprichtte om de overheid te ondersteunen in de onderhandelingen om een politieke oplossing te vinden voor het conflict, initiatieven die USAID, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk ondersteunden. De groep mensen die hierbij betrokken was bestond met name uit Nepalese medewerkers, waaronder afgevaardigden van politieke partijen, en voerde gesprekken over obstakels in het vredesproces, waaronder *transitional justice*. Baechler en Siebert waren vaak nauw betrokken bij de onderhandelingen en konden hun adviezen uitbrengen over de ontwerp teksten die later de CPA zouden worden. Veel van deze

---

<sup>111</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 177.

<sup>112</sup> Ibidem, 21.

<sup>113</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 27.

teksten kwamen later in afgezwakte vorm in het vredesakkoord, nadat prominente leden van de partijen hun licht erover hadden laten schijnen.<sup>114</sup>

### **12-point agreement**

De OHCHR, Baechler en Siebert vestigden zich in Nepal op het moment dat een militaire overwinning van een van de partijen nog weinig kans van slagen had. De maoïsten en een alliantie van zeven partijen zagen dit in en besloten te gaan samenwerken. In de *12-point agreement* die deze twee partijen ondertekenden op 22 november 2005 besloten ze om het gezamenlijk op te nemen tegen de absolute heerschappij van koning Gyanendra. Beide partijen, zelfs de maoïsten, zegden toe het democratische proces te omarmen.<sup>115</sup> Gyanendra had, door de absolute macht te grijpen, de maoïsten onbedoeld de mogelijkheid geboden om zonder gezichtsverlies de toenadering tot democratisch gezinde partijen te zoeken.

In dit verdrag, dat in India werd opgesteld, schetsten de maoïsten en de zevenpartijenalliantie een blauwdruk voor hoe het vredesproces diende te verlopen. In dit document vroegen de twee partijen voor het eerst expliciet om assistentie van de VN bij het toezien op beide legers zodat democratische verkiezingen konden plaatsvinden.<sup>116</sup> Door zich te committeren aan het democratische proces wilden de maoïsten en de alliantie van zeven politieke partijen de koning, die op dat moment absolute macht bezat, buiten spel zetten. De auteurs van de overeenkomst riepen op tot 'a storm of nationwide democratic movement of all the forces against autocratic monarchy'.<sup>117</sup> De toekomstige verkiezingen moesten leiden tot de formatie van een *Constitutional Assembly* (CA) die zich zou bezighouden met het schrijven van een nieuwe grondwet. Dit was een van de eisen waar de maoïsten hun conflict mee waren begonnen.

De *12-point understanding* bevatte één bepaling over onderzoek naar misdrijven tijdens het conflict en verschillende bepalingen op het gebied van mensenrechten. OHCHR had bijgedragen aan de naamsbekendheid van mensenrechten in Nepal. Het werd een onderwerp dat ging leven onder Nepalese politici als factor waarmee ze

---

<sup>114</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 17. Whitfield, 'Masala peacemaking', 26.

<sup>115</sup> *12-point understanding reached between the Seven Political Parties and Nepal Communist Party (Maoists)* (22 november 2005). Geraadpleegd op [http://www.sambidhan.org/peace%20agreement\\_en/12%20point%20peace%20agreement.pdf](http://www.sambidhan.org/peace%20agreement_en/12%20point%20peace%20agreement.pdf) (22 december 2012).

<sup>116</sup> *12-point understanding*, artikel 3.

<sup>117</sup> *Ibidem*, artikel 1.

rekening diende te houden bij het opstellen van verdragen in het vredesproces.<sup>118</sup> Het is goed mogelijk dat medewerkers van OHCHR *transitional justice* onder de aandacht hebben gebracht bij de maoïsten en zeven politieke partijen voordat ze de *12-point agreement* opstelden. Ook Nepalese *civil society*-organisaties hadden gepleit voor bepalingen over mensenrechten in de overeenkomst.<sup>119</sup> Zo bevatte het laatste artikel de belofte dat

[r]egarding the inappropriate conducts that took place among the parties in the past, a common commitment has been expressed to investigate the incidents raised objection and asked for the investigation by any party and take action over the guilty one if found and make informed publicly.<sup>120</sup>

Deze woorden leken een toezegging om mensenrechtenschendingen te onderzoeken die hadden plaatsgevonden tijdens het conflict. Hoewel deze belofte erg vaag was – welke instantie het onderzoek moest verrichten werd niet gezegd en wat ‘incidents [that] raised objection’ waren was onduidelijk – had ze iets weg van een toezegging dat *transitional justice* zou plaatsvinden in de toekomst. Daarnaast bevatte het document nog een algemene betuiging van respect tegenover mensenrechten. Bovendien geven beide partijen blijk van zelfreflectie met betrekking tot de fouten die ze in het verleden gemaakt hebben en beloofden ze dergelijke misstappen in de toekomst niet nog een keer te begaan.<sup>121</sup> In deze overeenkomst spraken de twee partijen nog niets af over het al dan niet straffen van hun manschappen voor mensenrechtenschendingen. Pas in mei 2006 begonnen de partijen over dit thema te onderhandelen.

De *12-point agreement* was een aanloop naar de demonstraties die vanaf einde maart 2006 over het gehele land plaatsvonden. Vele mensen gingen de straat op om een einde te eisen aan het autoritaire regime van koning Gyanendra en te pleiten voor herstel van de democratie.<sup>122</sup> De massabeweging werd ook wel *Jana Andolan II* genoemd, een heruitvoering van de *Jana Andolan* in 1990. Ook toen speelden massaprotesten een rol bij het beëindigen van de absolute heerschappij van het koningshuis en luiden ze het begin in van de democratie. Naar schatting waren in Kathmandu in april honderdduizend tot vijfhonderdduizend mensen aan het

---

<sup>118</sup> Rawski en Sharma, ‘A comprehensive peace?’, 182.

<sup>119</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 14.

<sup>120</sup> *12-point understanding*, artikel 12.

<sup>121</sup> *Ibidem*, artikel 6 en 7.

<sup>122</sup> Whitfield, ‘Masala peacemaking’, 25. Bandita Sijapati, *People’s participation in conflict transformation: a case study of Jana Andolan II in Nepal* (februari 2009).



demonstreren.<sup>123</sup> Gyanendra besloot op 21 april af te treden nadat een Indiase afgezet, dr. Karan Singh, hem had bezocht die hem overtuigde de zevenpartijenalliantie een acceptabel aanbod te doen.<sup>124</sup> Dat deed Gyanendra door op 24 april het *House of Representatives* te herstellen en zo de macht over te dragen aan de zeven partijen. Vredesonderhandelingen waren in aantocht.

---

<sup>123</sup> Sijapati, *People's participation in conflict transformation*, 5.

<sup>124</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 24-25.

## 2. De weg naar het vredesakkoord

Nadat het parlement was hersteld en de alliantie van zeven partijen een kabinet had gevormd, begonnen in mei 2006 vredesbesprekingen tussen de nieuwe Nepalese regering en de maoïsten. De weg naar het vredesakkoord verliep geenszins makkelijk. De gesprekken kwamen op sommige momenten zelfs bijna tot een einde. Toch slaagden de twee partijen erin om in november een *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) tot stand te brengen. In dit akkoord beloofden ze dat ze een *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) zouden realiseren om onderzoek te doen naar 'those involved in serious violation of human rights and crime[s] against humanity in course of the armed conflict and develop an atmosphere for reconciliation in the society'.<sup>125</sup>

Waarom namen de twee partijen deze beslissing? Welke afwegingen maakten ze tussen verschillende mechanismen op het gebied van *transitional justice*? Wat was de invloed van externe inmenging in het vredesproces? Eerst volgt een uiteenzetting over wat een waarheids- en verzoeningscommissie precies inhoudt en hoe het mechanisme zich verhoudt tot het verlenen van amnestie aan daders. Daarnaast komt aan de orde hoe de internationale tendens om oorlogsmisdadigers te straffen maakt dat het instrument van een waarheidscommissie steeds meer in onmin raakt.

### Gerechtigheid?

Een waarheidscommissie is een middel om een moreel antwoord te geven op geweld dat heeft plaatsgevonden in het verleden en gaat vaak vergezeld met een amnestiebepaling voor daders van mensenrechtenschendingen.<sup>126</sup> Waarheidscommissies doen onderzoek naar mensenrechtenschendingen die tijdens een autoritair regime of een conflict hebben plaatsgevonden. Ze ontstonden in de jaren tachtig nadat in verschillende landen in Latijns-Amerika autoritaire regimes ten val waren gekomen. Oud-dictators en hun legers, die zich schuldig hadden gemaakt aan systematisch geweld waren bereid om hun politieke macht op te geven in ruil voor amnestie.<sup>127</sup> In de Latijns-Amerikaanse landen die zich in deze situatie bevonden, ontstond een behoefte aan waarheid, aangezien er een waas van geheimzinnigheid hing rondom verdwijningen en moorden door

---

<sup>125</sup> *Comprehensive Peace Agreement* (21 november 2006) artikel 5.2.5.

<sup>126</sup> Ruti Teitel, *Transitional justice* (Oxford 2000) 79.

<sup>127</sup> Teitel, *Transitional justice*, 79.

anonieme doodseskaders. De rechterlijke macht en de politie waren niet in staat de misdaden die tijdens de conflicten hadden plaatsgevonden te onderzoeken, omdat zij niet hadden ingegrepen toen de schendingen plaatsvonden of er soms zelfs toe hadden bijgedragen. Degenen die verantwoordelijk waren voor de mensenrechtenschendingen bezaten nog politieke macht en zouden nooit hebben ingestemd met vervolgingen. Een onderzoekscommissie was op dat moment de hoogst haalbare vorm om aan te geven dat de mensenrechtenschendingen die tijdens het vorige regime plaatsvonden moreel verwerpelijk waren.<sup>128</sup>

Waarheidscommissies zijn vaak een middenweg tussen *peace* en *justice*. Onder beleidsmakers en academici heerst al circa twee decennia een debat over de vraag of na een conflict of autoritair regime *peace*, dat dikwijls gepaard gaat met het vrijuit laten gaan van daders, of *justice*, ofwel het vervolgen van daders, de voorkeur verdient. Vrede gaat vaak samen met een amnestiebepaling, omdat strijdende partijen in een conflict meestal alleen bereid zijn de wapens neer te leggen als ze zeker zijn van een wederzijdse belofte dat onderlinge beschuldigingen worden ingetrokken. Het woord 'amnestie' komt van het Griekse woord 'amnestia' dat 'vergeten' betekent.<sup>129</sup> Amnestie wordt ook wel 'lawful amnesia' genoemd, vergeten omdat de wet dat voorschrijft.<sup>130</sup> Indien een staat besluit hetgeen tijdens het conflict is voorgevallen in de doofpot te stoppen en hun tegenstanders vrijuit te laten gaan, is dat voor strijders een aanmoediging om te stoppen met vechten.<sup>131</sup>

Het nastreven van *justice* kent voor- en nadelen. Wanneer de voorkeur wordt gegeven aan gerechtigheid, bestaat de mogelijkheid dat geweld opnieuw opblaait, zeker als daders nog over militaire macht beschikken.<sup>132</sup> De kans is dan groot dat daders vervolging zullen zien als vergelding en dit beantwoorden met nieuwe vergeldingsacties of zelfs een staatsgreep.<sup>133</sup> Voorstanders van *justice* stellen daarentegen dat vrede en mensenrechten wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. De naleving van mensenrechten zou een voorwaarde zijn voor politieke stabiliteit, maar ook voor internationale vrede

---

<sup>128</sup> Popkin en Roht-Arriaza, 'Truth as justice', 263-265.

<sup>129</sup> Louise Mallinder, 'Exploring the practice of states in introducing amnesties', in: Kai Ambos et al. (eds.), *Building a future on peace and justice: studies on transitional justice, peace and development* (Berlijn en Heidelberg 2009) 127-171, aldaar 132.

<sup>130</sup> Minow, *Between vengeance and forgiveness*, 3 en 20.

<sup>131</sup> Mallinder, 'Exploring the practice of states', 134.

<sup>132</sup> Jack L. Snyder en Leslie Vinjamuri, 'Trials and errors: principle and pragmatism in strategies of international justice', *International security* 28 (2003-2004) 5-44, aldaar 13.

<sup>133</sup> Sriram en Mahmoud, 'Bringing security back in', 223. Christine Bell, *Peace agreements and human rights* (Oxford 2000) 286.

en veiligheid.<sup>134</sup> Deze situatie zou realiteit kunnen worden, doordat normen een morele verplichting creëren en vorm geven aan de sociale realiteit. Aanhangers van *justice* hopen dat er een 'international momentum' wordt gecreëerd dat mensenrechtenschendingen in de toekomst voorkomt doordat het vooruitzicht gestraft te kunnen worden potentiële daders afschrikt.<sup>135</sup> Jack L. Snyder en Leslie Vinjamuri stellen echter dat het niet is bewezen dat vervolging toekomstig geweld afschrikt.<sup>136</sup>

Snyder en Vinjamuri pleiten voor een pragmatische, *case-by-case* aanpak als het gaat om de kwestie in welke mate *justice* moeten worden toegepast in een post-conflictsituatie. Ze noemen verschillende richtlijnen die in ogenschouw kunnen worden genomen om te bepalen of het vervolgen van daders van nut is. Als er kans is op nieuw geweld van de kant van de daders en de internationale gemeenschap kan of wil dit geweld niet voorkomen, moet van vervolging worden afgezien. Indien vervolging kan leiden tot het verstoren van stabiele relaties tussen toekomstige coalitiepartners, is *justice* evenmin gepast. De enige reden om over te gaan tot vervolging is omdat dit rechtsprekende instituties versterkt, aldus het tweetal. In landen waar de rechtsprekende macht zwak is en het aantal daders groot, zoals in Nepal, zou eerst gewacht moeten worden tot daders zich hebben neergelegd bij institutionele hervormingen in het rechtsapparaat en professionalisering en democratisering van de bureaucratieën rondom het leger en de politie.<sup>137</sup>

In Nepal zou het vervolgen van misdaden die plaatsvonden tijdens het conflict om de hierboven beschreven redenen ingewikkeld kunnen worden. De politie, die slachtoffers te woord moet staan en proces-verbalen moet opmaken, was zelf betrokken bij mensenrechtenschendingen. Dit is een van de redenen waarom een waarheidscommissie in Nepal voor de hand lag. Een waarheidscommissie zou onpartijdig kunnen zijn, in tegenstelling tot de rechterlijke macht die in het verleden vaak werd beïnvloed door vriendjespolitiek.

Een ander gegeven dat de keuze voor een waarheidscommissie verklaart, is dat in Nepal geen sprake is van een rechtsstaat zoals deze in de Westerse wereld bestaat. Straffeloosheid is in Nepal vaak een voorrecht geweest van de machtigen en degenen

---

<sup>134</sup> Peter Malcontent, 'Introduction – human rights and peace: two sides of the same coin', in: Ramesh Thakur en Peter Malcontent eds., *From sovereign impunity to international accountability* (Tokio 2004) 1-12, aldaar 2.

<sup>135</sup> Snyder en Vinjamuri, 'Trials and errors', 8-12.

<sup>136</sup> Ibidem, 43.

<sup>137</sup> Ibidem, 13-15.

met goede connecties.<sup>138</sup> Deze situatie stamt uit de Nepalese staatsgeschiedenis die einde achttiende eeuw begon toen de vorst Prithvi Narayan Shah het gebied begon te veroveren dat nu Nepal heet. De staat bemoeide zich in de negentiende en begin twintigste eeuw alleen met lokale bestuurslagen op het gebied van belasting innen. Lokale leiders konden afgezien daarvan hun eigen gang gaan. Deze lokale autonomie zette zich voort tijdens het *Panchayat*-systeem.<sup>139</sup> Nepal beschikte wel over een wetboek, maar in plaats van dat deze bijdroeg aan de rechtsstaat, zorgde de wetgeving juist dat mensen op basis van kaste of etniciteit minder rechten hadden. De *Muluki Ain* (Nationaal Wetboek) die in 1854 tot stand kwam, neemt een centrale plek in in de Nepalese rechtsgeschiedenis. Vanaf dat moment begon de Nepalese staat steeds meer over zijn grondgebied te heersen door middel van een hindoeïstische morele orde waarin het kastensysteem een prominente plaats innam.<sup>140</sup> De *Muluki Ain* zorgde dat het grootste deel van de bevolking, van een lage kaste of uit etnische groepen, niet gerepresenteerd werd door de Nepalese staat, laat staan dat deze mensen enigerlei rechten hadden binnen deze staat. Westerse, met name Britse, juridische invloeden, zoals een stelsel van rechtbanken, deden hun intrede vanaf de jaren vijftig van de twintigste eeuw, maar boden slechts de schijn van een rechtstaat.<sup>141</sup> De geest van de *Muluki Ain* bleef gehandhaafd: gemarginaliseerde groepen hadden nog steeds beperkte toegang tot juridische instituties van de staat.<sup>142</sup>

Na 1990, toen Nepal een democratie werd, bleef bescherming door de wet ondergeschikt aan patronage, dit keer binnen de netwerken van politieke partijen. Discriminatie op basis van kaste en etniciteit duurde voort.<sup>143</sup> De interim-regering richtte weliswaar een onderzoekscommissie op om de personen die tijdens de *Panchayat*-periode verdwenen zijn op te sporen. Het mandaat dat de commissie kreeg was om de slachtoffers te identificeren en hun laatste plaats van detentie te achterhalen. De commissie had echter niet de macht om de namen van de daders of verantwoordelijke ambtenaren bekend te maken of om deze personen te dagvaarden. Het rapport dat de commissie opstelde was af in 1991, maar werd pas in 1994 openbaar

---

<sup>138</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 6.

<sup>139</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 6. Whelpton, *History of Nepal*, 51.

<sup>140</sup> Whelpton, *A history of Nepal*, 56.

<sup>141</sup> USAID, *Nepal rule of law assessment. Final report* (2009) iii. Geraadpleegd op [http://www.ncf.org.np/upload/files/318\\_en\\_usaid\\_nepal%20rule%20of%20law%20assessment-sep-2009.pdf](http://www.ncf.org.np/upload/files/318_en_usaid_nepal%20rule%20of%20law%20assessment-sep-2009.pdf) (10 februari 2013).

<sup>142</sup> USAID, *Nepal rule of law*, iii.

<sup>143</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 6.

gemaakt. Degenen die verantwoordelijk waren voor de verdwijningen zijn ook daarna nooit vervolgd – sommigen van hen hebben opnieuw een politieke functie bekleed sinds Nepal een democratie is – en de aanbevelingen die de commissie deed in haar rapport zijn niet opgevolgd door de Nepalese regering.<sup>144</sup>

### Waarheidscommissies

Over het algemeen moet de oprichting van een waarheidscommissie het gebrek aan *justice* goedmaken. De commissie heeft niet de macht om daders te arresteren of te dagvaarden, maar kan daders toch ter verantwoording roepen, als ze meewerken. De geschiedenis van Argentinië illustreert de redenering dat een waarheidscommissie een middenweg is tussen vrede en gerechtigheid. President Raul Alfonsin die aan de macht kwam na een periode van onderdrukking door een dictatoriaal militair regime deed verschillende pogingen om leden van de militaire junta te vervolgen. De daders beantwoordden deze actie met een gewelddadige coup. Alfonsin realiseerde zich dat vervolging van daders ten koste kon gaan van vrede.<sup>145</sup> De militaire junta had genoeg mensenlevens verwoest. Vrede won het van gerechtigheid. Uiteindelijk kregen militairen die mensenrechtenschendingen hadden begaan amnestie. Een waarheidscommissie kwam uiteindelijk tegemoet aan de vraag naar waarheid en het terechtwijzen van de daders.

De intentie van een waarheidscommissie is *restorative justice*, ofwel het creëren van een dialoog, het herstellen van sociale verbintenissen, niet alleen tussen dader en slachtoffer, maar ook binnen de samenleving.<sup>146</sup> Deze methode wijkt af van *retributive justice*, dat is het straffen van een dader met tussenkomst van een onafhankelijk rechtsprekend orgaan. Waarheidscommissies zetten het proces van *restorative justice* in gang, door in eerste instantie een platform voor slachtoffers te creëren om hun verhaal te vertellen.<sup>147</sup> Voor slachtoffers zou het helend werken om *en public* hun verhaal te vertellen en erkenning van de gemeenschap te krijgen.<sup>148</sup> *Restorative justice* heeft diepe

---

<sup>144</sup> Hayner, *Unspeakable truths*, 57. International Crisis Group, *Nepal: from people power to peace?* (10 mei 2006), 26. Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/115-nepal-from-people-power-to-peace.aspx> (10 februari 2013).

<sup>145</sup> Chandra Lekha Sriram, *Confronting past human rights violations. Justice versus peace in times of transition* (Londen en New York 2004) 2.

<sup>146</sup> Martha Minow, *Between vengeance and forgiveness. Facing history after genocide and mass violence* (Boston 1998), 81, 92.

<sup>147</sup> Hayner, *Unspeakable truths*, 135-136.

<sup>148</sup> Minow, *Vengeance and forgiveness*, 58.

wortels in religieuze tradities, met name het christendom: slachtoffers worden aangezet om daders te vergeven.<sup>149</sup> Waarheidscommissies gaan vaak gepaard met schadevergoedingen voor slachtoffers.<sup>150</sup>

Het opstellen van een historische analyse, wat over het algemeen ook een taak is van waarheidscommissies, moet eveneens bijdragen aan het helen van sociale verbintenissen. Theoretici stellen dat een rapport van een waarheidscommissie kan aanzetten tot een nieuwe collectieve visie op het verleden, een nieuw waarheidsregime, dat een basis moet vormen voor de nieuwe politieke orde.<sup>151</sup> De onderzoekscommissie in Chili bijvoorbeeld, die de verdwijningen door toedoen van het leger moest onderzoeken, droeg de term 'verzoening' in haar naam: de *National Commission of Truth and Reconciliation*. Het openbaren van de waarheid moest bijdragen aan verzoening in de Chileense samenleving, aldus het rapport van de commissie.<sup>152</sup>

De Zuid-Afrikaanse waarheidscommissie bouwde voort op dit concept, maar voegde hier een element aan toe. De commissie was een van de weinigen in de geschiedenis die het vermogen had om amnestie te verlenen aan daders.<sup>153</sup> In andere landen ging amnestiewetgeving, vaak een algemene amnestiebepaling voor alle daders, buiten de commissie om. De auteurs van de *National Unity and Reconciliation Act*, de wetgeving voor de Zuid-Afrikaanse TRC die werd opgesteld in 1995, stelden dat daders de bekentenis over hun misdaden, die gepleegd moesten zijn met een politiek doel, konden inruilen voor amnestie.<sup>154</sup> Amnestie werd dus een individuele aangelegenheid waar personen zelf voor konden kiezen door zich aan te melden bij de commissie.<sup>155</sup> Vervolging bleef een optie voor degenen die zichzelf niet aangaven bij de TRC. De meest vooraanstaande politici van de *National Party* en de leiding van het leger meldden zich niet voor amnestie.<sup>156</sup>

Hoewel inmiddels circa veertig waarheidscommissies het levenslicht zagen, is de reputatie van het mechanisme de laatste jaren verslechterd. Waarheidscommissies zijn

---

<sup>149</sup> Popkin en Roht-Arriaza, 'Truth as justice', 275.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Teitel, *Transitional justice*, 83

<sup>152</sup> *Report of the Chilean Commission of Truth and Reconciliation* (1991). Geraadpleegd op: [http://www.usip.org/files/resources/collections/truth\\_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf](http://www.usip.org/files/resources/collections/truth_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf) (15 oktober 2012).

<sup>153</sup> Amnesty International, *Commissioning justice. Truth commissions and criminal justice* (2010). Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/POL30/004/2010> (17 december 2012).

<sup>154</sup> Richard A. Wilson, 'Justice and legitimacy in the South African transition', in: Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez en Paloma Aguilar, *The politics of memory*, (New York 2001) 190-217, 199. Teitel, *Transitional Justice*, 80.

<sup>155</sup> Timothy Garton Ash, 'True confessions', *The New York review of books* (17 juli 1997).

<sup>156</sup> Garton Ash, 'True confessions'.

niet gericht op het straffen van daders, terwijl de internationale roep om dit te doen de afgelopen twee decennia steeds luider is geworden.<sup>157</sup> De Internationale Strafhoven voor voormalig Joegoslavië en Rwanda, beide door de VN opgericht in respectievelijk 1993 en 1994, vervolgden politieke leiders en hoge officieren die opdracht gaven tot genocide en misdaden tegen de menselijkheid.<sup>158</sup> Door de oprichting van de *ad hoc* tribunalen wilde de VN-Veiligheidsraad een einde maken aan de schendingen van het internationaal humanitair oorlogsrecht en grootschalige mensenrechtenschendingen door individuele daders te berechten. De mogelijkheid om vervolgd en gestraft te worden moest daders afschrikken om schendingen te begaan. De gruwelijkheden die het onderwerp waren van de rechtszaken binnen deze strafhoven wakkerden het idee aan dat het zinvoller was een permanent gerechtshof op te richten om oorlogsmisdadigers te berechten, in plaats van na elke mensenrechtencrisis een *ad hoc* tribunaal op te richten. Met de aanwezigheid van een blijvend tribunaal zouden grootschalige mensenrechtenschendingen in de toekomst voorkomen kunnen worden.<sup>159</sup> In 1998 ondertekenden 120 staten het Statuut van Rome waarmee het Internationale Strafhof werd opgericht om individuen te vervolgen voor oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid, inclusief seksueel geweld.

Ook de VN onderschrijven de norm om daders van grootschalige mensenrechtenschendingen te straffen. In 2005 stelde de VN een document op op basis van eerdere verdragen, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: de *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. In deze richtlijnen stond dat een staat in het geval van

---

<sup>157</sup> Jakob v. H. Holtermann, 'The end of the "end of impunity"? The International Criminal Court and the challenge from truth commissions', *Res publica* 16 (2010) 209-225, aldaar 210. Alison Bisset, 'Rethinking the powers of truth commissions in light of the ICC statute', *Journal of international criminal justice* 7 (2009) 963-982. Naomi Roht-Arriaza, 'Justice and reconciliation after conflict. The case of Sierra Leone', in: Eileen F. Babbitt en Ellen L. Lutz eds., *Human rights & conflict resolution in context. Colombia, Sierra Leone & Northern Ireland*, (New York 2009) 139-153, aldaar 139-141.

<sup>158</sup> Genocide staat voor diverse misdaden als moord, het toebrengen van ernstige lichamelijke of psychische verwondingen, het voorkomen van geboortes, en het overbrengen van kinderen van de ene naar de andere groep, met het doel om een bevolkingsgroep te vernietigen op basis van nationaliteit, etniciteit, ras of religie. Misdaden tegen de menselijkheid staat voor een serie misdaden, die een burgerbevolking is aangedaan, die systematisch en wijdverspreid is uitgevoerd, waaronder moord, slavernij, marteling, verkrachting, gedwongen verplaatsing en verdwijning.

<sup>159</sup> Paul G. Lauren, 'From impunity to accountability: forces of transformation and the changing international human rights context', in: Ramesh Thakur en Peter Malcontent eds., *From sovereign impunity to international accountability* (Tokio 2004) 15-41, aldaar 33. Michael D. Biddiss, 'From the Nuremberg Charter to the Rome Statute: a historical analysis of the limits of international criminal accountability', in: Thakur en Malcontent, *From sovereign impunity*, 42-60, aldaar 52. *Rome Statute of the International Criminal Court* (1998). Geraadpleegd op <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/rome fra.htm> (29 oktober 2012).



grootschalige mensenrechtenschendingen of schending van het internationaal humanitair oorlogsrecht de plicht heeft om onderzoek te doen en, indien er voldoende bewijs is, de personen die hieraan schuldig zijn te vervolgen en als zij schuldig worden bevonden, ze te straffen.<sup>160</sup> Een jaar eerder, in 2004, kwam een rapport van Secretaris-Generaal Kofi Annan uit over de *rule of law* en *transitional justice*, waarin hij eveneens pleitte voor vervolging van daders. Zelfs een amnestiebepaling die eerder is uitgevaardigd moet geen obstakel zijn voor vervolging door een gerechtshof dat door de VN is opgericht of ondersteund wordt, aldus de Secretaris-Generaal.<sup>161</sup>

Toch voerden de VN in het verleden niet altijd een beleid dat erop gericht was om amnestie voor oorlogsmisdadigers te voorkomen. In Liberia predikte de organisatie een politiek van vergeven en vergeten en toen in El Salvador een amnestiewet van kracht ging nadat de door de VN gefinancierde waarheidscommissie haar rapport had gepubliceerd waren de protesten van de VN nihil.<sup>162</sup> Een omslag in de houding van de VN vond plaats omstreeks 1999. Bij het ondertekenen van het Lomé akkoord dat een einde moest maken aan de burgeroorlog in Sierra Leone, waarin een amnestievoorziening was opgenomen, werd duidelijk hoe gevoelig dit lag binnen de VN. De Speciale Afgezant van de Secretaris-generaal, Francis Okelo, voegde een handgeschreven disclaimer aan het vredesverdrag toe waarin stond dat de bepaling niet opging voor misdaden die vallen onder het internationaal recht, zoals genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden of andere schendingen die vallen onder het humanitair oorlogsrecht.<sup>163</sup> Eerder dat jaar werd Slobdan Milosevic, de toenmalige president van Joegoslavië, in staat van beschuldiging gesteld terwijl hij bezig was met onderhandelingen om een einde te maken aan het conflict in Kosovo.<sup>164</sup>

Omdat de VN de voorkeur zegt te geven aan het vervolgen van daders van grootschalige mensenrechtenschendingen, ziet de organisatie waarheidscommissies als een 'complementary tool in the quest for justice and reconciliation'.<sup>165</sup> Waarheidscommissies moeten volgens het rapport, net als andere mechanismen op het

---

<sup>160</sup> *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (16 december 2005). Geraadpleegd op <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm> (1 december 2012).

<sup>161</sup> United Nations, *Report of the secretary-general on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (augustus 2004) 21.

<sup>162</sup> Naomi Roht-Arriaza, 'The role of international actors in national accountability processes', in: Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez en Paloma Aguilar, *The politics of memory* (New York 2001) 40-64, aldaar 41.

<sup>163</sup> Mallinder, 'Exploring the practice of states', 153.

<sup>164</sup> OHCHR, *Rule-of-law tools for post-conflict states. Amnesties* (Geneve en New York 2009) 3. Geraadpleegd op [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf) (29 december 2012).

<sup>165</sup> United Nations, *Report of the secretary-general on the rule of law and transitional justice*, 2.

gebied van *transitional justice*, deel uit maken van een holistisch project van vredesopbouw.<sup>166</sup> Waarheidscommissies mogen volgens de VN dus niet de plek in nemen van gerechtelijke vervolgingen.<sup>167</sup> De VN zijn bij verschillende waarheidscommissies actief betrokken geweest, waaronder die in Sierra Leone, Guatemala en Oost-Timor.<sup>168</sup>

### **Wapenstilstand en amnestie**

In Nepal bestond, nadat de maoïsten en de zeven politieke partijen in april 2006 de koning buiten spel hadden gezet en samen besloten een vredesproces in gang te zetten, vooral behoefte aan amnestie. Als een conflict eindigt met een compromis tussen twee politieke elites, zoals in Nepal, dan hebben beiden zeggenschap over hoe met de gebeurtenissen tijdens het voorbije conflict dient te worden omgegaan. Amnestie, ofwel daders ontzien van gerechtelijke vervolging<sup>169</sup>, ligt in zo'n geval voor de hand en is vaak een essentieel middel om het conflict tot een einde te brengen.<sup>170</sup> Amnestie kan dan een vertrekpunt zijn om strijders in de toekomst te demobiliseren, rebellen te integreren in het leger van de staat en gewapende groeperingen om te vormen tot politieke partijen.<sup>171</sup>

In Nepal was amnestie voor mensenrechtenschendingen in het belang van zowel de maoïsten als de zeven politieke partijen. Hoewel met name de maoïsten aasden op internationale erkenning door lippendienst te bewijzen aan mensenrechten en beide onderhandelende partijen wilden dat hun vredesproces een zekere internationale legitimiteit bezat,<sup>172</sup> negeerden zij de internationale roep om oorlogsmisdadigers te berechten. De maoïstische leiders wilden zichzelf en hun rebellen beschermen voor vervolgingen. Politieke partijen zaten evenmin te wachten op aansprakelijkheid. Verschillende partijen, waaronder *Nepali Congress* en de *Communist Party of Nepal – Unified Marxist-Leninist* (UML), hadden meegeregeerd tijdens het conflict en waren verantwoordelijk voor de inzet van de politie en het leger. Een meerderheid in het

---

<sup>166</sup> Ibidem, 9.

<sup>167</sup> Roht-Arriaza, 'Justice and reconciliation', 140. Het voorbeeld van de Sierra Leoneese waarheidscommissie die bestond naast een tribunaal illustreert dit ook.

<sup>168</sup> United Nations, *Report of the secretary-general on the rule of law and transitional justice*, 17.

<sup>169</sup> Minow, *Between vengeance and forgiveness*, 3.

<sup>170</sup> Christine Bell, *Peace agreements and human rights* (Oxford 2000) 286. Mallinder, 'Exploring the practice of states in introducing amnesties', 134.

<sup>171</sup> Mallinder, 'Exploring the practice of states in introducing amnesties', 134.

<sup>172</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 26.

parlement had in 2002 zijn goedkeuring gegeven aan een wet, *Terrorist and Disruptive Activities (Control and Punishment) Act* (TADA), die mensenrechtenschendingen legitimeerde. Dit alles had geleid tot grootschalige mensenrechtenschendingen.

In april 2006 was het vertrouwen tussen de politieke partijen en de maoïsten klein. Toen de koning instemde met zijn eigen aftreden door het *House of Representatives* te herstellen, verwelkomde de alliantie deze stap. De maoïsten wilden de door hun geleide onruststokerijen echter voortzetten. Ze waren niet blij dat de politieke partijen weer zitting namen in het parlement en zo de verantwoordelijkheid voor de Nepalese staat opeisten. De zeven politieke partijen vormden een nieuwe regering en verdeelden de ministersposten onderling.<sup>173</sup> De maoïsten stelden dat het feit dat de democratisch gezinde partijen het herstel van het parlement op initiatief van de koning accepteerden, de geest van de *12-point agreement* verloochende. Ze waren ook geïrriteerd dat de politieke partijen de *credits* opeisten voor de *Jana Andolan*, de protesten die verspreid over het gehele land hadden plaatsgevonden tegen de absolute macht van Gyanendra, en de maoïstische bijdrage teniet deden.<sup>174</sup>

Nepalese bemiddelaars, die door beide partijen vertrouwd werden, speelden een onmisbare rol om de dialoog in stand te houden.<sup>175</sup> Deze personen kregen op 15 juni 2006 zelfs een formele rol in de onderhandelingen. Vijf personen, met een zekere staat van dienst in de Nepalese politiek of de *civil society*, werden aangewezen als waarnemers.<sup>176</sup> Beiden partijen vertrouwden deze personen en zij waren in staat de gesprekken te doen hervatten als het vertrouwen tussen de twee partijen was verdwenen. Een van deze *insider mediators* was Padma Ratna Tuladhar. Hij schrijft zijn eigen expertise en die van andere Nepalese bemiddelaars toe aan eerdere ervaringen waarbij veel onderhandeld moest worden, bijvoorbeeld tijdens de *Jana Andolan* in 1990.<sup>177</sup> Tuladhar was voorstander van sterke deskundige assistentie van zowel nationale als internationale bemiddelaars en pleitte hier ook voor onder leden van de regering en de CPN-M.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement: making it work* (december 2006) 2. Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/126\\_nepals\\_peace\\_agreement\\_making\\_it\\_work](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/nepal/126_nepals_peace_agreement_making_it_work) (14 februari 2013).

<sup>174</sup> International Crisis Group, *Nepal: from people power to peace?*, 16.

<sup>175</sup> Padma Ratna Tuladhar, *The role of insider mediators in the Nepal peace process* (2009) 1-5. Geraadpleegd op [http://www.berghof-peacesupport.org/publications/MED\\_Insider\\_Mediators\\_Nepal.pdf](http://www.berghof-peacesupport.org/publications/MED_Insider_Mediators_Nepal.pdf) (10 februari 2013).

<sup>176</sup> *Four-point agreement between the Government of Nepal and the CPN (Maoist) at Kupodole* (15 juni 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

<sup>177</sup> Tuladhar, *The role of insider mediators*, 3. Uit de tekst komt niet naar voren of de onderhandelaars universitair geschoold zijn.

<sup>178</sup> *Ibidem*, 4.

Amnestie was niet alleen een behoefte van beide partijen, maar ook een middel om het onderlinge vertrouwen te versterken. Het onderling aangedane leed moest worden vergeten om met een schone lei te kunnen beginnen. Dit begon met het intrekken van aanklachten en het vrijlaten van politieke tegenstanders die gevangen waren genomen. De twee partijen begonnen in mei met onderhandelingen, in de eerste plaats met het afsluiten van een wapenstilstand en bijbehorende *code of conduct* die ze op 25 mei ondertekenden.<sup>179</sup> Ze besloten '[t]o withdraw the accusation, prosecution and cases induced against various individuals by both the parties and release the detainees gradually'.<sup>180</sup> Circa zevenhonderd maoïsten waren destijds aangeklaagd en verbleven in gevangenissen verspreid over het land. Op de dag dat het verdrag van kracht ging, liet de Nepalese regering 467 maoïsten vrij.<sup>181</sup> Deze stap diende als aanmoediging voor de maoïsten om te stoppen met vechten. Voor de maoïstische leiders was de vrijlating van strijders en het terugtrekken van aanklachten een essentiële voorwaarde om door te gaan met de vredesbesprekingen.<sup>182</sup> Dit zorgde ervoor dat er in latere overeenkomsten gelijksoortige bepalingen stonden als in de *code of conduct* van 25 mei.

Om de VN niet in verlegenheid te brengen was het woord 'amnestie' nergens terug te vinden in de overeenkomsten tussen de maoïsten en de Nepalese regering die zij sloten in het jaar 2006. In plaats daarvan spraken zij over het intrekken van onderlinge aanklachten. De onderhandelaars hadden bewust onduidelijkheid gecreëerd over de vraag of het intrekken van aanklachten gold voor alle misdaden met een politiek doel tijdens het conflict en dus een algemene amnestiebepaling zou impliceren. Een medewerker van de VN verklaarde tegenover Warisha Farasat en Priscilla Hayner, die een uitgebreide studie verrichtten naar *transitional justice* in Nepal, dat de regeling zodanig vaag was dat de organisatie het te riskant vond om in te grijpen en dan het risico te lopen dat er alsnog een brede amnestiebepaling van kracht zou gaan.<sup>183</sup> Farasat en Hayner concluderen dat de inhoud van de clausule ook voor de onderhandelaars vaag was en dat veel onder hen het als een brede amnestie opvatten.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement: making it work*, 2-3. Human Rights Watch, *World report chapter: Nepal* (2007).

<sup>180</sup> *The code of conduct for ceasefire agreed between the Government of Nepal and the CPN (Maoist)* (26 mei 2006), artikel 16. Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (2 oktober 2012).

<sup>181</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 21.

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Ibidem, 21-22.

<sup>184</sup> Ibidem, 22.

## Onderzoek naar schendingen van de RNA

Het enige onderzoek op initiatief van de Nepalese staat op het gebied van mensenrechtenschendingen tijdens het conflict ging over misdaden die het Nepalese leger beging. Hoewel het leger in mei 2006 bestond uit 90.000 man aan personeel, durfde de Nepalese overheid het aan om een onderzoek te laten instellen naar mensenrechtenschendingen die door toedoen van het leger hadden plaatsgevonden tijdens het conflict. Het leger had geen militaire nederlaag ondergaan, maar was vanuit politiek oogpunt de grote verliezer van het conflict. Aanvoerders van het leger hadden zelf geen plaats aan de onderhandelingstafel, maar werden vertegenwoordigd door de zevenpartijenalliantie. Eerder moest het leger verantwoording afleggen aan de koning, maar op 18 mei keurde het parlement unaniem een wet goed die een einde maakte aan de koninklijke macht over het leger. Voortaan had het parlement de controle over de krijgsmacht. Het koningshuis werd overigens ontdaan van alle koninklijke privileges. Leden van de koninklijke familie moesten bijvoorbeeld belasting gaan betalen. De monarchie kreeg vervolgens een ceremoniële functie.<sup>185</sup>

Het eerste mechanisme dat de schendingen van het leger onderzocht was de Rayamajhi Commission, onder leiding van de voormalige rechter Krishna Jung Rayamajhi. De commissie moest de mensenrechtenschendingen onderzoeken die plaatsvonden tijdens de *people's movement* in april 2006. Omdat de maoïsten en de politieke partijen in aanzienlijk mindere mate zorgden voor schendingen gedurende deze periode – Gyanendra en zijn medestanders waren hier schuldig aan – kleefden er voor hun geen politieke risico's aan het oprichten van de commissie. In mei 2006 begon de commissie haar onderzoek en in november datzelfde jaar leverde ze het rapport in, dat 1400 pagina's telde. De 202 personen die het rapport verantwoordelijk stelde voor de schendingen, inclusief koning Gyanendra, werden niet vervolgd.<sup>186</sup>

Het aansprakelijk stellen van daders van mensenrechtenschendingen lag toen uiterst gevoelig. In de maand dat het rapport af was, werd ook de *Comprehensive Peace Agreement* getekend en moesten de maoïsten en de politieke partijen hun koers bepalen over maatregelen op het gebied van *transitional justice* die ook mensen aan hun zijde aansprakelijk konden stellen voor mensenrechtenschendingen. Dat het ter verantwoording roepen van koningsgezinden en militairen van de RNA als precedent

---

<sup>185</sup> Sijapati, *Jana Andolan II*, 41.

<sup>186</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 15.

zou kunnen werken voor verdere vervolgingen van daders tijdens het conflict was voor geen van de partijen een wenselijk risico.<sup>187</sup>

Daarnaast stelde de Nepalese regering onderzoek in naar verdwijningen die plaatsvonden tijdens het conflict, vooral door toedoen van het Nepalese leger. Het onderzoek kwam waarschijnlijk onder druk van de VN tot stand. De OHCHR voerde sinds zijn komst in mei 2005 actief actie voor de oprichting van een onderzoekscommissie naar de gedwongen verdwijningen die hadden plaatsgevonden tijdens het conflict.<sup>188</sup> In de maand dat het wapenstilstandsverdrag werd ondertekend, publiceerde de VN-organisatie een rapport over hoe de RNA in 2003 personen liet verdwijnen die ervan verdacht werden banden te hebben met de CPN-M.<sup>189</sup> In de *Code of conduct* die vergezeld ging met de wapenstilstand die inging op 25 mei 2006 stond de belofte '[t]o disclose, as soon as possible, the whereabouts of the citizens who have been disappeared'.<sup>190</sup> Deze uitspraak is explicieter dan de vage belofte in de *12-point agreement* dat onderzoek zou worden gedaan naar ongepast gedrag tijdens het conflict: het gaat hier nadrukkelijk over onderzoek naar verdwijningen. Het openbaar maken van de namen van verdwenen personen was waarschijnlijk een voorwaarde die de VN stelde voor de toekomstige VN-missie die toezicht zou gaan houden op de wapenstilstand en assisteren bij de verkiezingen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken beantwoordde de eis van de VN in mei 2006 met de oprichting van een 'commissie' bestaande uit één persoon, Baman Prasad Neupane, die moest onderzoeken wat er gebeurd was met de 776 personen die als verdwenen geregistreerd stonden. Neupane maakte in juli bekend dat het lot van 602 mensen niet te achterhalen was door de beperkte capaciteiten van de 'commissie' en het gebrek aan bereidheid om samen te werken binnen het leger. Hij riep op tot een onderzoekscommissie met een grotere slagvaardigheid.<sup>191</sup>

Onderzoek naar schendingen die begaan waren aan maoïstische zijde stond eveneens op de agenda, vooral onderhandelaars van het *Nepali Congress* brachten dit ter sprake. Zij gingen ervan uit dat de maoïsten voor het gros van de schendingen

---

<sup>187</sup> Ibidem.

<sup>188</sup> Ibidem.

<sup>189</sup> OHCHR/Ian Martin, 'Statement to the press', (26 mei 2006). Geraadpleegd op [http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202006/MAY2006/2006\\_05\\_26\\_HCR\\_PressRelease\\_E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202006/MAY2006/2006_05_26_HCR_PressRelease_E.pdf) (12 oktober 2012). De OHCHR werkte samen met de *Society of the Families of the Citizens Disappeared by the State*.

<sup>190</sup> *The code of conduct*, artikel 17.

<sup>191</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 20.

verantwoordelijk waren. Maoïstische onderhandelaars eisten echter dat eerst de namen van verdwenen personen door toedoen van het leger bekend werden gemaakt.<sup>192</sup>

## UNMIN

Op 9 augustus 2006 verstuurd Koirala en Prachanda identieke brieven aan de Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan. Ze vroegen om assistentie van de VN om toezicht te houden op de wapenstilstand, beide legers en hun wapens, mensenrechten en de verkiezingen.<sup>193</sup> Koirala en Prachanda vroegen in de brieven, die met hulp van Baechler en Siebert waren opgesteld, om een VN-missie die bestond uit 'qualified civilian personel'.<sup>194</sup> Het zou een vernedering zijn voor Nepal om blauwhelmen op zijn grondgebied te ontvangen, die zelf een grote voorziener was van soldaten in VN-vredesmissies elders in de wereld.<sup>195</sup> Einde juli waren Beachler en Siebert begonnen met gesprekken met de top van de *Nepal Army* en de maoïstische leiders over wat ze verwachten van assistentie van de VN. Hierbij waren ook afgezanten van de VN aanwezig. Nadat Annan de brieven ontving, benoemde hij Ian Martin, die op dat moment al het hoofd was van OHCHR, onmiddellijk als zijn persoonlijke vertegenwoordiger in Nepal.<sup>196</sup> De *United Nations Mission in Nepal* (UNMIN) kwam vanaf januari 2007 in Nepal.

De VN verkeerde in een moeilijke positie: moest de organisatie aanzetten tot het ter verantwoording roepen van oorlogsmisdadigers of verdiende het bereiken van vrede prioriteit, ook als dit betekende dat vervolging van daders onmogelijk werd? Het steunen van de maoïsten en de zevenpartijenalliantie in hun vredesproces betekende dat *peace* prioriteit zou krijgen en de kans groot was dat *justice* naar de achtergrond zou verdwijnen. De VN had op dit moment de mogelijkheid voorwaarden te stellen waaronder de organisatie wilde assisteren bij het toezien op beide legers zodat vreedzame verkiezingen konden plaatsvinden, bijvoorbeeld op het gebied van het ter verantwoording roepen van oorlogsmisdadigers. Surya P. Subedi, hoogleraar Internationaal Recht van Nepalese afkomst, stelt dat de VN, die op uitnodiging van de

---

<sup>192</sup> Ibidem.

<sup>193</sup> *Five-point letter sent to the UN by the Nepal government* (9 augustus 2006). *Five-point letter sent to the UN by the CPN (Maoist)* (9 augustus 2006). Beiden geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (22 december 2012).

<sup>194</sup> *Five-point letter*. Astri Suhrke, 'Virtues of a narrow mission: the UN peace operation in Nepal', *Global governance* 17 (2011) 37-55, aldaar 40.

<sup>195</sup> Suhrke, 'Virtues of a narrow mission', 40.

<sup>196</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 28.

Nepalesen in Nepal kwamen, hun zinnen hadden gezet op een relatief snelle en risicovrije missie. De komst van de OHCHR, en later die van UNMIN, die moest toezien op de wapenstilstand in de aanloop naar de verkiezingen, ging niet gepaard met strenge voorwaarden op het gebied van mensenrechten, het aanpakken van straffeloosheid of *transitional justice*, aldus Subedi.<sup>197</sup>

Daarmee druisten de VN in tegen de richtlijnen die de organisatie zelf had opgesteld, bijvoorbeeld in het rapport van de Secretaris-Generaal over *transitional justice* uit 2004 waarin staat dat vervolging van oorlogsmisdadigers essentieel is voor het bereiken van vrede. Ook de *Basic Principles and Guidelines* van de VN uit 2005 waarin de rechten van slachtoffers van grootschalige mensenrechtenschendingen beschreven staan werd op dit moment niet in ogenschouw genomen. Opvallend is dat op 1 december 2006 een herziene versie verscheen van de *Guidelines for U.N. Representatives on Certain Aspects of Negotiations for Conflict Resolution* aan dat vredesonderhandelaars niet mochten instemmen met amnestie aangaande oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, genocide of ernstige mensenrechtenschendingen.<sup>198</sup> In de *Guidelines* van januari 2006 wordt het verbod op het instemmen met amnestie nog niet genoemd.<sup>199</sup>

Als de internationale gemeenschap voor meer nadruk op *justice* had gekozen, had ze veel middelen moeten inzetten om een terugval naar gewapend conflict te voorkomen. Het vervolgen van strijders kan namelijk geweld oproepen onder hun medestanders die nog op vrije voeten zijn.<sup>200</sup> India zou het niet eens zijn geweest met een felle ingreep door de VN, omdat dit als precedent kon werken voor een ingreep in een conflict op zijn eigen grondgebied, in Kashmir.<sup>201</sup> Bovendien bewaarde de VN rigoureuze ingrepen voor 'grotere rampen'. Het Nepalese conflict was namelijk relatief klein vergeleken met andere conflicten, zoals in Afghanistan of het voormalige Joegoslavië.<sup>202</sup> Het was eveneens riskant geweest om de maoïsten te eisen een procedure te ondersteunen die mensenrechtenschenders aan hun zijde zou straffen. Als

---

<sup>197</sup> Surya P. Subedi, 'Post-conflict constitutional settlement in Nepal and the role of the United Nations' in: Morly Frishman en Sam Muller eds., *The dynamics of constitutionalism in the age of globalisation* (Den Haag 2010) 71-86, aldaar 84-85.

<sup>198</sup> OHCHR, *OHCHR-Nepal legal unit's comments on Jeffrey Seul's may 24, 2008 memo on amnesties* (2008) 7. Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/417690.ohchr-comments-on-holland-and-knight-amn> (10 februari 2013).

<sup>199</sup> United Nations, Gerard Mc Hugh en Manuel Bessler, *Guidelines on humanitarian negotiations with armed groups* (januari 2006).

<sup>200</sup> Snyder en Vinjamuri, 'Trials and errors', 13.

<sup>201</sup> Suhrke, 'Virtues of a narrow mission', 41.

<sup>202</sup> Ibidem.



de VN te veel had geëist met betrekking tot het ter verantwoording roepen van maoïstische rebellen, zouden de maoïsten er misschien voor hebben gekozen door te vechten totdat ze sterk genoeg waren om een machtsgreep te doen zonder democratisch mandaat. Dit wilde de VN ook niet op zijn geweten hebben. Nu de VN werd gevraagd te assisteren bij het creëren van vrede door twee partijen die het democratische proces als de weg naar de vrede zagen, kon de organisatie nauwelijks nee zeggen.

Snyder en Vinjamuri stellen dat de VN strijders na een conflict een deal kan aanbieden die ze tegelijkertijd militair verzwakt en vrijstelt van aansprakelijkheid als alternatief voor vervolgingen van mensenrechtenschenders.<sup>203</sup> De VN nam echter geen maatregelen om beide legers militair te verzwakken, maar liet ze zelf de touwtjes in handen houden met betrekking tot het demobilisatieproces. In september dreigden dan ook nieuwe gevechten tussen het maoïstische leger en de *Nepal Army*.

### **Het vredesproces in gevaar**

Ondanks de wapenstilstand, het intrekken van onderlinge aanklachten en het vrijlaten van maoïstische gevangenen, bleven er genoeg redenen over voor de twee partijen om elkaar te wantrouwen. De maoïsten waren bang dat de overheid na een periode van dialoog hun beweging alsnog kapot wilde maken. Aan de andere kant verdacht de regering de maoïsten ervan dat ze tijdens de onderhandelingen hun capaciteiten om de opstand voort te zetten stilletjes versterkten.<sup>204</sup> De maoïsten gingen door met het organiseren van massabijeenkomsten om nieuwe aanhangers te werven.<sup>205</sup> De *People's Liberation Army* (PLA) en lokale maoïstische milities rekruteerden en trainden nog steeds soldaten, met name minderjarigen, tot op de dag dat het vredesakkoord werd getekend.<sup>206</sup> Bovendien stopte het geweld tussen de twee partijen niet. Vooral de maoïsten schonden de *code of conduct* die met de wapenstilstand was opgesteld. Lokale maoïstische milities die op relatief zelfstandige basis opereerden, waren nog steeds

---

<sup>203</sup> Snyder en Vinjamuri, 'Trials and errors', 13.

<sup>204</sup> Tuladhar, *The role of insider mediators*, 4.

<sup>205</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 6.

<sup>206</sup> INSEC, 'Maoists continue new recruitment', (21 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.inseconline.org/index.php?type=archive&lang=en> (10 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 25. Human Rights Watch, *Children in the ranks*, 3.

actief.<sup>207</sup> Vanaf het moment dat de wapenstilstand inging tot in november ontvoerden de maoïsten achthonderd mensen, voor verschillende en soms onbekende doeleinden.<sup>208</sup>

De eis van de overheid dat de maoïsten hun leger en wapens volledig moesten opgeven vormde het grootste dilemma tijdens de vredesbesprekingen.<sup>209</sup> De regering wilde de CPN-M omvormen tot een 'gewone' politieke partij die deel zou gaan nemen aan het democratische proces. In dit kader zou het onlogisch zijn dat één politieke partij er een eigen leger op na hield. Voor de maoïsten was dit een gevoelig punt: hun wapens en het bewerkstelligen van verandering door middel van geweld waren centrale onderdelen van de maoïstische politieke cultuur. Bovendien zouden de rebellen zonder hun wapens geen middel meer hebben om zich te verdedigen ten tijde van het onzekere vredesproces, terwijl het Nepalese leger zijn volle capaciteit behield. Dit gegeven zorgde voor een asymmetrische verhouding tussen de twee onderhandelende partijen.<sup>210</sup>

In de zomer van 2006 vonden vredesbesprekingen sporadisch plaats en het proces van toenadering kwam in september zelfs bijna tot een einde toen de maoïsten met een 'Oktoberrevolutie' dreigden. De maoïsten waren bang dat de politieke partijen stiekem samenwerkten met de koning en het leger. In september mobiliseerden honderden soldaten van de PLA zich in de Kathmandu-vallei. Na geruchten dat de *Nepal Army* (NA) wapens uit India transporteerde naar Kathmandu, riepen de maoïsten op tot een staking. Een staking is een veel gebruikt wapen in Nepal en houdt over het algemeen in dat wegen worden afgezet en al het (economische) verkeer plat ligt. Een nationaal team dat moest toezien op de wapenstilstand redde de situatie en liet de wapenvoertuigen van de NA verwijderen, waarop de maoïsten hun staking eindigden.<sup>211</sup>

Het uiteindelijke vredesakkoord kwam pas tot stand nadat Prachanda en Koirala na een periode van zwijgen, als gevolg van de onrustige septembermaand, weer met elkaar gingen praten.<sup>212</sup> Voordat zij hun leger en wapens definitief opgaven wilden de maoïsten namelijk eerst een politieke oplossing van het conflict. Deze kwam er tijdens de *summit meeting* die plaatsvond in oktober en begin november, na diverse informele gesprekken. De overeenkomst die het resultaat was van deze onderhandelingen was de

---

<sup>207</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 25.

<sup>208</sup> INSEC, 'INSEC denounces maoist's activity', (3 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.inseconline.org/index.php?type=news&lang=en&id=487> (10 februari 2013).

<sup>209</sup> Ian Martin ed., *Nepal's peace process at the United Nations. Volume I* (Lalitpur 2010) viii. International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 11.

<sup>210</sup> Baechler, "Emerging archetypes", 8. International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 9.

<sup>211</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, i, 8.

<sup>212</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*,

generale repetitie voor de CPA die op 21 november werd ondertekend.<sup>213</sup> De twee partijen spraken af dat ze een interim-grondwet gingen opstellen en dat in juni 2007 democratische verkiezingen zouden plaatsvinden voor een *Constitutional Assembly* (CA) die een nieuwe grondwet zou gaan opstellen. Afschaffing van de monarchie, zoals de maoïsten altijd hadden gewenst, kregen ze niet voor elkaar. Hierover zouden de parlementsleden stemmen tijdens de eerste bijeenkomst van de CA. Ook over beide legers en hun wapens maakten de maoïsten en de Nepalese regering geen duidelijke afspraken. De maoïsten stonden erop dat toezicht van de VN voldoende moest zijn 'to neutralise their weapons' gedurende de campagne voor de verkiezingen die na de ondertekening van het vredesakkoord plaats moesten gaan vinden.<sup>214</sup> Zonder de komst van UNMIN hadden maoïsten waarschijnlijk niet ingestemd met het terugtrekken van rebellen in hun kampementen.<sup>215</sup>

### **Transitional justice en het vredesakkoord**

Hoe de belofte dat er een TRC zou komen in het vredesakkoord terecht kwam is niet helemaal duidelijk. Het is heel aannemelijk dat de beslissing ontsproot uit de input van buitenlandse adviseurs. De VN en de OHCHR hadden in mei 2006 al aanzet gegeven tot het doen van onderzoek naar het lot van de personen die tijdens het conflict verdwenen waren, vooral het leger van de staat was hier verantwoordelijk voor. De maoïsten stelden dit als voorwaarde vóórdat de mensenrechtenschendingen die door hun toedoen waren gedaan onderzocht zouden worden. Daarom stond in het vredesakkoord dat binnen zestig dagen de namen van de verdwenen personen bekend moesten worden gemaakt.<sup>216</sup> Neupane, die van mei tot juli 2006 een poging had gedaan het lot van de verdwenen personen te achterhalen, had al geconcludeerd dat de verdwijningen het beste door een commissie konden worden onderzocht. De CPA maakt echter geen melding van een commissie die zich bezig moest gaan houden met verdwijningen. Een adviseur van het vredessecretariaat, zijn naam is onbekend, meldt dat het onderzoek

---

<sup>213</sup> Full text of the decisions of the SPA-maoist summit meeting (8 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

<sup>214</sup> International Crisis Group, *Nepal's peace agreement*, 9.

<sup>215</sup> Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan, 'Conclusions', in: Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan eds., *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (Cambridge 2012) 361-381, aldaar 376.

<sup>216</sup> *Comprehensive Peace Agreement*, artikel 5.2.3

naar verdwijningen als onderdeel van het mandaat van de TRC werd verondersteld.<sup>217</sup> Toch melden Farasat en Hayner tegelijkertijd dat ‘some fairly close observers’ verrast waren over de bepaling in de CPA dat er een TRC zou komen.<sup>218</sup> Een TRC zou alleen in informele gesprekken ter discussie zijn gesteld. In de interim grondwet van 15 januari 2007 stond alsnog de belofte dat een afzonderlijke *Commission on Disappearances* zou worden opgericht.<sup>219</sup>

Beachler en Siebert droegen als medewerkers van het vredessecretariaat bij aan discussies over de toepassing van *transitional justice*, maar namen hierover zoveel mogelijk een neutraal standpunt in.<sup>220</sup> Zij waren ervan overtuigd (geraakt) dat zij als externe actoren de Nepalese onderhandelaars niet een kant-en-klaar meerjarenplan konden voorschotelen dat ze klakkeloos zouden overnemen. Ze waren dus bereid om de Nepalese politieke verhoudingen serieus te nemen. Hun werkwijze was pragmatisch, niet gebaseerd op ideologische vooronderstellingen, maar sloot aan op wat zich ter plekke voordeed.

Baechler wilde dan ook vooral de rol vervullen van neutrale bemiddelaar en niet die van activist met een ideologische agenda. Hij benadrukt dat de contacten die hij legde stoelden op wederzijds respect, ook als de persoon in kwestie oorlogsmisdaden had begaan.<sup>221</sup> Baechler geeft aan dat de internationale norm omtrent vredesprocessen onder meer bestaat uit het stimuleren van democratie, mensenrechten en *good governance*.<sup>222</sup> Internationale beleidsmakers plaatsen *transitional justice* ook vaak in dit rijtje, omdat het een mensenrechtencultuur zou bevorderen en het vertrouwen in de overheid herstellen.<sup>223</sup> Deze wijze van vredesopbouw stoelt op een lineair en idealistisch gedachtegoed dat niet altijd strookt met de opties die binnenlandse onderhandelaars voor ogen hebben, aldus de Zwitserse onderhandelaar. Hij pleit voor een manier van conflictbemiddeling die *internal resources* betreft, intersubjectiviteit bevordert en daardoor wederzijds begrip en empathie.<sup>224</sup> Deze denkwijze plaatst een kanttekening bij het willen opleggen van uitheemse mechanismen van *transitional justice*.

---

<sup>217</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 16.

<sup>218</sup> Ibidem, 20.

<sup>219</sup> Ibidem.

<sup>220</sup> Ibidem, 16.

<sup>221</sup> Baechler, “Emerging archetypes”: 4.

<sup>222</sup> Ibidem, 2.

<sup>223</sup> Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter en Eric Wiebelhaus-Brahm, ‘When truth commissions improve human rights’, *The international journal of transitional justice* 4 (2010) 457-476, aldaar 459.

<sup>224</sup> Baechler, “Emerging archetypes”, 2-4.

Siebert kan zich waarschijnlijk wel vinden in deze denkwijze. Hij sprak tijdens een lezing in 2011 over het belang van het oplossen van conflicten door middel van 'authentic national dialogue'. 'An authentic solution can only come from a deep understanding of one's own needs as well as an understanding of the other party [in the conflict]', aldus de Zuid-Afrikaan. Volgens Siebert kunnen internationale onderhandelaars vaak maar weinig invloed uitoefenen op het vredesproces, ook al zoeken zij vaak tevergeefs naar snelle oplossingen.<sup>225</sup>

De kans is groot dat in ieder geval de maoïsten aanvankelijk graag een internationaal erkend mechanisme wilden op het gebied van *transitional justice*. Al tijdens het conflict wekten de maoïsten graag de indruk dat ze het beste voorhadden met de internationale gemeenschap door VN-aanwezigheid aan te moedigen en affiniteit met mensenrechten te pretenderen. Ook Tuladhar, een van de *insider mediators*, was voorstander van internationale assistentie bij de onderhandelingen. Nepalese onderhandelaars verzetten zich echter ook tegen adviezen van externe adviseurs, welke adviseurs is onbekend, over bijvoorbeeld het aansturen van bepaalde processen of de inhoud van de interim-grondwet.<sup>226</sup> Nepalese politieke actoren die direct betrokken waren bij de onderhandelingen hadden de indruk dat internationale onderhandelaars de Nepalese situatie en politieke krachtveld niet volledig begrepen.<sup>227</sup>

De mogelijkheid bestaat dat Nepalese onderhandelaars niet precies wisten waar ze nou mee instemden toen ze een TRC beloofden in hun vredesakkoord. Nepalese onderhandelaars beschikten over weinig kennis op het gebied van *transitional justice*.<sup>228</sup> Beachler en Siebert wisten waarschijnlijk veel meer over dit onderwerp door hun staat van dienst als adviseur bij vredesprocessen. Toen de betrokken politici zich in de jaren na 2006 realiseerden wat de consequenties konden zijn van hun belofte besloten ze geen TRC meer op te richten.

Gezien de neutrale houding die Baechler en Siebert beiden wilden aannemen ligt het niet voor de hand dat zij koste wat het kost een TRC wilden opdringen aan de Nepalese onderhandelaars. Anderzijds was het hun taak Nepalese behoeften in het vredesproces te vertalen naar internationale erkende gebruiken op het gebied van

---

<sup>225</sup> American University of Beirut, 'International conflict mediation expert stresses the importance of national solutions during AUB lecture' (6 januari 2011). Geraadpleegd op <http://www.aub.edu.lb/news/Pages/siebert-mediation.aspx> (31 December 2012).

<sup>226</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 27. ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 17.

<sup>227</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 17.

<sup>228</sup> E-mailcontact met Michelle Parlevliet en Bishnu Sapkota, een Nepalese werknemer bij het vredessecretariaat.

conflictoplossing. Nepalese politici wilden dat de verdragsteksten die tijdens hun vredesproces tot stand kwamen aansloten bij een internationaal discours.<sup>229</sup> Een waarheidscommissie sloot aan bij de internationale behoefte aan morele stellingname ten opzichte van de mensenrechtenschendingen die plaatsvonden tijdens het conflict. Een ethisch oordeel over geweld tijdens de burgeroorlog werd niet afgedwongen, maar wel gewaardeerd door de internationale gemeenschap. Dat bleek later ook uit de positieve reactie van bijvoorbeeld de Europese Unie op het besluit een waarheidscommissie op te richten.<sup>230</sup> Een waarheidscommissie zou aansluiten bij de Nepalese vraag naar amnestie en tegelijkertijd toch tegemoetkomen aan de internationale tendens om daders op hun immorele gedrag te wijzen.

De onderhandelaars maakten de beslissingen aangaande *transitional justice* waarschijnlijk pas in de laatste maand voor de ondertekening van het vredesakkoord, na de onrustige septembermaand. Het is niet ongebruikelijk dat op het laatste moment nog allerlei wijzigingen worden aangebracht in de tekst van een vredesakkoord of grondwet. In Zuid-Afrika werd de amnestiebepaling die in de grondwet van 1993 stond pas in de laatste onderhandelingsfase toegevoegd in de epiloog over *National Unity and Reconciliation*.<sup>231</sup> Christine Bell geeft aan dat aspecten over de omgang met het verleden vaak in de laatste fase van de vredesonderhandelingen aan een vredesakkoord worden toegevoegd onder invloed van de internationale gemeenschap.<sup>232</sup>

Het besluit om een waarheidscommissie in het leven te roepen was een middenweg tussen het vervolgen en het onvoorwaardelijk vrijuit laten gaan van daders. De schrijvers van het Nepalese vredesakkoord schipperden tussen het verlangen van de twee politieke elites naar amnestie en de weerstand hier tegen van de internationale mensenrechtengemeenschap, zo blijkt uit de tegenstrijdige tekst van het definitieve vredesakkoord en de beslissingen die daar aan voorafgingen. 'Human rights language becomes less that of principle and more that of pragmatic political compromises', onderkent ook Richard Wilson in zijn analyse van het Zuid-Afrikaanse vredesproces.<sup>233</sup> De *de facto* amnestie die afgesproken was in de *Code of conduct* in mei 2006 bleef in het definitieve vredesakkoord in stand. De auteurs van het akkoord gaven aan dat alleen

---

<sup>229</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 26.

<sup>230</sup> Council of the European Union, 'EU Troika Visit to Nepal' (17 november 2006). Geraadpleegd op [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/91772.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91772.pdf) (22 december 2012).

<sup>231</sup> Wilson, 'Justice and legitimacy', 199.

<sup>232</sup> Christine Bell, *Peace agreements and human rights*, 284.

<sup>233</sup> Wilson, 'Justice and legitimacy', 216.

misdaden die in een *politieke* context waren gepleegd tijdens het conflict niet vervolgd zouden worden, om zo min mogelijk de suggestie van een *blanket amnesty* te wekken.<sup>234</sup> De twee partijen hadden een ontwerptekst van het vredesakkoord waarin stond dat een *Truth, Justice and Reconciliation Commission* zou worden gerealiseerd naar de prullenbak verwezen.<sup>235</sup> Dit voorstel was mogelijk gedaan om aan de internationale roep voor *justice*, oftewel het vervolgen van mensenrechtenschenders, tegemoet te komen, maar schepte verwachtingen die de twee partijen niet waar wilde maken. Hoewel de partijen in de CPA stelden dat individuen niet vervolgd zullen worden vanwege hun gedrag tijdens het conflict, stelden ze tegelijkertijd dat

[b]oth parties express their commitment and state that necessary investigation will be undertaken against any individual involved in violating the rights mentioned in the agreement and action will be taken against ones that are found guilty. Both parties also ascertain that they will not protect impunity and along with it, the rights of the people affected by the conflict and torture and the families of the people who have been disappeared will be safeguarded.<sup>236</sup>

Deze bepaling bleek echter een papieren tijger en minder doorslaggevend dan de *de facto* amnestie voor misdaden die in een politieke setting hadden plaatsgevonden. Het woord 'amnestie' kwam opzettelijk niet voor in de verdragstekst om de VN niet in verlegenheid te brengen.

---

<sup>234</sup> *Comprehensive Peace Agreement*, artikel 5.2.7.

<sup>235</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 20.

<sup>236</sup> *Comprehensive Peace Agreement*, artikel 7.1.3.

### 3. De waarheidscommissie en de post-conflictperiode

De eerste conceptversie voor de wetgeving aangaande de TRC, die in juli 2007 openbaar werd, bevestigde dat de Nepalese regering vooral een mechanisme in het leven wilde roepen dat amnestie mogelijk zou maken.<sup>237</sup> In het vredesakkoord durfden de ondertekenaars het woord 'amnestie' nog niet te noemen, maar de auteurs van de concepttekst voor de TRC-wet waagden dit wel. Het wetsvoorstel zou de TRC de macht geven om de overheid van Nepal te adviseren om amnestie te verlenen aan daders die mensenrechtenschendingen of misdaden tegen de menselijkheid hadden begaan tijdens het conflict. Degenen die een misdaad begingen omdat ze dat als hun plicht zagen of met een politiek motief, zouden hiervoor in aanmerking komen. De dader in kwestie zou, als hij of zij vrijuit wilde gaan, een schriftelijk verzoek moeten indienen bij de commissie en daarin spijt betuigen over de begane misdaden tijdens het conflict.<sup>238</sup> Deze werkwijze komt overeen met die van de Zuid-Afrikaanse TRC waar daders eveneens een formulier konden invullen als ze amnestie wilden krijgen.

In de jaren na de CPA ontstond een fragiele vrede waarin de partijen zochten naar een machtsevenwicht. Noch de maoïsten, noch de andere politieke partijen werden in de jaren na het vredesakkoord zo sterk dat ze hun voormalige tegenstanders aan een veroordelend onderzoek konden onderwerpen over hun misdaden ten tijde van het conflict. De partijen hadden zichzelf gedwongen om samen te werken. Onderlinge beschuldigingen over gebeurtenissen tijdens het conflict waren na 2006 niet langer aan de orde. In april 2008, bijna een jaar later dan gepland, vonden democratische verkiezingen plaats voor de *Constitutional Assembly* (CA) die de nieuwe grondwet moest gaan opstellen en eveneens zou fungeren als parlement. De verkiezingen verliepen relatief vredig en waarnemers concludeerden dat de stembusgang bestuurlijk goed was verlopen.<sup>239</sup> De maoïsten wonnen de verkiezingen met veertig procent van de stemmen.

---

<sup>237</sup> International Center for Transitional Justice, 'Comment by the International Center for Transitional Justice (ICTJ) on the draft bill by the MOPR task group for the establishment of a Truth and Reconciliation Commission' (31 augustus 2007) 1. Geraadpleegd op [https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (17 oktober 2012).

<sup>238</sup> *Draft Bill by MOPR Task Group for the establishment of a Truth and Reconciliation Commission* (17 juli 2007).

Geraadpleegd op [https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (10 februari 2013). Deze conceptversie publiceerde het ministerie van *Peace and Reconstruction* een dik half jaar na de ondertekening van het vredesakkoord, op 17 juli 2007, op haar website.

<sup>239</sup> Martin, *Nepal's peace process*, 92.



Bij gebrek aan een absolute meerderheid waren ze gedwongen met andere partijen samen te werken. In augustus vormde de partij een coalitieregering met diverse partijen waaronder UML en *Madhesi Janadhikar Forum* (MJF). Het *Nepali Congress*, die in de verkiezingen de tweede plek behaalde, nam plaats in de oppositiebanken.

Onder zowel de maoïstische partijtop als prominente leden van andere politieke partijen leefde de afkeer van elke vorm van het ter verantwoording roepen van daders sterk. De Minister van Vrede, Ram Chandra Poudel (*Nepali Congress*), verdedigde de amnestiebepaling door te zeggen dat '[t]he former rebels and we are both in government, we cannot jeopardise the peace process in the name of ending impunity'.<sup>240</sup> Geen van allen hadden zij er belang bij dat hun handelen tijdens het conflict zou worden opgehelderd. Maoïstische politici waren degenen die de PLA de opstand in hadden gestuurd. Leden van bijvoorbeeld het *Nepali Congress* en het UML zaten in de regering toen ze vanaf 1995 de politie opdracht gaven de maoïsten neer te slaan. Zelfs als zij zelf niet zouden solliciteren naar amnestie bij de TRC, liepen zij het risico dat ze zouden moeten getuigen. In Zuid-Afrika werd voormalig president F.W. de Klerk bijvoorbeeld opgeroepen om voor de TRC te getuigen, omdat hoge politiefunctionarissen een verzoek tot amnestie hadden gedaan.<sup>241</sup>

Hoewel een TRC een aantrekkelijk middel was om een amnestiebepaling te legitimeren, was het concept verder kennelijk niet zo interessant voor politieke leiders en hun achterban. Waarom hadden zij hier geen behoefte aan? Waarom haalde de internationale gemeenschap de Nepalese regering niet over om een TRC op te richten?

### **De internationale neiging tot straffen**

Volgens het Zuid-Afrikaanse model van een waarheidscommissie konden daders hun waarheid vertellen in ruil voor amnestie. Tot het einde van de jaren negentig konden oorlogsmisdadigers er nog vrij zeker van zijn dat de amnestie die zij kregen in principe levenslange vrijheid betekende. Gedurende de jaren negentig ontwikkelde zich echter ook een andere tendens, namelijk het straffen van oorlogsmisdadigers, zoals in hoofdstuk twee al naar voren kwam. Deze trend had zijn uitwerking op de Nepalese situatie. Internationale en nationale mensenrechtenactivisten keken kritisch toe op de

---

<sup>240</sup> Rameswor Bohara, 'No truth, some reconciliation', *Nepali times* 363 (24 augustus 2007 – 30 augustus 2007). Geraadpleegd op <http://nepalitimes.com/issue/363> (10 februari 2013).

<sup>241</sup> Garton Ash, 'True confessions'.

wetgeving die de Nepalese overheid opstelde met betrekking tot de TRC. Bovendien is het mogelijk dat de neiging tot straffen angst inboezemde onder de Nepalese politieke elite om een TRC op te richten.

De uitwerking van de internationale tendens om te straffen blijkt uit de kritiek die Siebert kreeg van diverse vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap in Nepal, omdat hij te veel zou hebben aangestuurd op een waarheidscommissie naar Zuid-Afrikaans model.<sup>242</sup> Siebert bleef tot in 2009 werken voor het NTT, het adviesorgaan voor het Ministerie van Vrede en Wederopbouw waar ook Baechler tot in 2007 deel van uitmaakte. Uit notulen van een overleg tussen de Amerikaanse ambassadeur in Nepal, James F. Moriarty, en Siebert blijkt dat laatstgenoemde in december 2006 een voorlichting gaf aan de Nepalese regering waarbij waarheidscommissies uit vijf verschillende landen aan de orde kwamen.<sup>243</sup> De kritiek van sommige vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap, met name zij die op het gebied van mensenrechten werkten, moet op basis van dit soort bijeenkomsten tot stand zijn gekomen.<sup>244</sup>

Dat een nieuw op te richten waarheidscommissie op de Zuid-Afrikaanse variant lijkt is echter niet zo verrassend. Francesca Pizzutelli, medewerker van *Amnesty International*, stelt dat de Zuid-Afrikaanse TRC veelvuldig model heeft gestaan voor latere waarheidscommissies.<sup>245</sup> Dat de Nepalese TRC dezelfde naam droeg als de Zuid-Afrikaanse commissie is ook niet uitzonderlijk. Na de Chileense *National Truth and Reconciliation Commission* en de Zuid-Afrikaanse TRC droegen de meeste commissies die daarna werden opgezet het woord 'verzoening' in hun naam, zo ook de Nepalese.<sup>246</sup> In de jaren tachtig en begin van de jaren negentig was dit niet altijd zo, bijvoorbeeld in het geval van de Argentijnse, El Salvadoraanse en Guatemalteekse commissies.

Het standpunt van Siebert werd mogelijk ook ingegeven door zijn positie als adviseur bij USAID, een Amerikaanse overheidsorganisatie. De VS hebben vaak weinig

---

<sup>242</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 21. E-mailcontact met Michelle Parlevliet. Whitfield, 'Masala peacemaking', 31.

<sup>243</sup> James F. Moriarty, *Peace process: the devil is in the details* (6 of 11 december 2006). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2006/12/06KATHMANDU3199.html> (28 augustus 2012). De voorlichtingsbijeenkomst over waarheidscommissies vond waarschijnlijk plaats op 1 december 2006, te zien aan de datum van het volgende document van *Nepal transition to peace*, de werkgroep van het vredessecretariaat waarvan Siebert deel uit maakte. Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348712.list-of-trc-commissions.doc> (13 november 2012).

<sup>244</sup> E-mailcontact met Michelle Parlevliet.

<sup>245</sup> Pizzutelli, 'Moving away from the South African model'.

<sup>246</sup> Onder meer de commissies in Sierra Leone, Liberia, Solomon Eilanden en Peru droegen de naam TRC. Andere commissies dragen de term 'verzoening' ook in hun naam, zij het op een andere manier: Kenia (*Truth, Justice and Reconciliation Commission*), Sri Lanka (*Lessons Learnt and Reconciliation Commission*) en Oost-Timor (*Commission for Reception, Truth and Reconciliation*).

op met het vervolgen van daders van grootschalige mensenrechtenschendingen, wat onder meer blijkt uit het feit dat ze het Statuut van Rome niet hebben ondertekend. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat een Amerikaanse vertegenwoordiger niet hoog inzet op het straffen van daders van ernstige mensenrechtenschendingen. Siebert zag zichzelf echter niet als vertegenwoordiger van de VS, maar als onafhankelijke deskundige die het vredesproces in Nepal ondersteunde. Desalniettemin bleven de meeste betrokkenen hem zien als Amerikaanse afgevaardigde.<sup>247</sup>

De internationale tendens om te straffen kwam eveneens tot uiting in de kritiek die mensenrechtenactivisten hadden op de wetgeving met betrekking tot de TRC. Vooral de amnestiebepaling stuitte op weerstand van mensenrechtenorganisaties, waaronder de OHCHR van de VN, *Human Rights Watch* (HRW) en het *International Centre for Transitional Justice* (ICTJ). De organisaties (ICTJ in mindere mate) beriepen zich vooral op het internationaal recht toen ze hun ongenoegen uitten over de straffeloosheid die in Nepal heerst tegenover plegers van geweld in het kader van het conflict. OHCHR geeft aan dat de misdaden die tijdens het conflict zijn begaan in strijd zijn met de Geneefse Conventies en te kenschetsen zijn als misdaden tegen de menselijkheid en schendingen van mensenrechten, waaronder marteling, gedwongen verdwijningen en buitenrechtelijke executies. Zij die schuldig zijn aan dergelijke misdaden moeten volgens de verschillende vormen van het internationaal recht gestraft worden, zo stelt de VN-organisatie.

'National amnesty laws or provisions that prevent prosecution for these offences are inconsistent with the State's treaty obligations, as well as under international customary law, because they are inconsistent with the State's *primary* duty to undertake prompt, thorough, independent and impartial investigations of such acts.'<sup>248</sup>

Bovendien, zo ging de organisatie verder, was het geen onderdeel van het beleid van de VN om amnestiebepalingen voor hierboven genoemde misdaden goed te keuren of aan te moedigen.<sup>249</sup> HRW laat zich in soortgelijke bewoordingen uit en benadrukt het recht van slachtoffers op 'truth, justice and reparation'.<sup>250</sup> De organisatie onderbouwde haar standpunt door te verwijzen naar de *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights* van

---

<sup>247</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 21.

<sup>248</sup> OHCHR, 'Comments on draft Truth and Reconciliation Bill', (2 augustus 2007), 2. Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348702.ohchr-nepal-summary-of-concerns.doc> (13 november 2012).

<sup>249</sup> OHCHR, 'Comments on draft', 2.

<sup>250</sup> Human Rights Watch, 'Nepal: truth commission bill disregards victims' rights', (23 augustus 2007). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/news/2007/08/21/nepal-truth-commission-bill-disregards-victims-rights> (10 februari 2013).

de VN die gebaseerd zijn op verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht.<sup>251</sup>

Daarnaast tekenden de mensenrechtenorganisaties protest aan tegen de bepalingen die de amnestie konden versterken. De wet bevatte een bepaling waarin stond dat de commissie kon aanmoedigen tot verzoening tussen dader en slachtoffer, een *de facto* amnestiemaatregel, aldus OHCHR. Daarnaast stelde de VN-mensenrechtenorganisatie dat de wet duidelijke afspraken moest bevatten over de verhouding tussen de waarheidscommissie en gerechtelijke vervolgingen van daders. Waarheidscommissies moesten volgens de organisatie een aanvulling zijn op vervolgingen en geen vervangend mechanisme.<sup>252</sup>

Zowel de internationale gemeenschap als de Nepalese overheid toonde weinig animo voor een oplossing die een middenweg was tussen amnestie en *retributive justice*. Dit bleek ook uit het weinige onderzoek dat gedaan is naar mogelijke aanknopingspunten met *restorative justice* binnen Nepalese lokale culturen. In Nepal wonen 103 verschillende etnische groepen en kasten met uiteenlopende lokale gebruiken.<sup>253</sup> Een overeenkomst tussen deze diverse groepen is dat de meerderheid hindoe is. Waarheidscommissies in het verleden borduurden daarentegen vaak voort op een christelijke opvatting van vergeving, vooral in Zuid-Afrika was dit het geval.<sup>254</sup> Ze zijn vaak in het leven geroepen in landen waar een aanzienlijk deel van de bevolking christen is.

Het *United Nations Development Programme* (UNDP) deed een poging om in Nepalese culturen naar aanknopingspunten te zoeken met *restorative justice*, maar deze resulteerde niet in nieuw beleid. Het rapport van het UNDP in 2009, dat ging over representatief bestuur binnen de Nepalese staat, besteedde een heel hoofdstuk aan het vredesproces met bijzondere aandacht voor het thema *transitional justice*.<sup>255</sup> Het rapport besteedt niet alleen aandacht aan het *peace versus justice*-dilemma en de reïntegratie van maoïstische rebellen, maar gaat ook in op *restorative justice*.<sup>256</sup> “The

---

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> OHCHR, ‘Comments on draft’, 2.

<sup>253</sup> Neil Webster, ‘Nepal: Governance and democracy in a frail state’, in: Stig Toft Madsen, Kenneth Bo Nielsen en Uwe Skoda eds., *Trusts with democracy: political practice in South Asia* (Londen 2011) 195-213, aldaar 198. De getallen komen uit 2001. Recentere getallen zijn alleen in het Nepali voorhanden op de website <http://cbs.gov.np/>.

<sup>254</sup> Megan Shore, *Religion and conflict resolution. Christianity and South Africa’s truth and reconciliation commission* (Farnham en Burlington 2009).

<sup>255</sup> UNDP, *Nepal Human Development Report 2009. State transformation and human development* (2009) 51-66.

Geraadpleegd op <http://www.undp.org.np/publication/html/nhdr2009/> (10 februari 2013).

<sup>256</sup> Voor een omschrijving van *restorative justice*, zie hoofdstuk 2.

long tradition of “Kshama” (forget and forgive rather than revenge), inherent in Nepali culture, gives restorative justice considerable scope in consolidating the peace process’, aldus het UNDP. Voor het woord verzoening bestaat eveneens een Nepalese term: *mel milap*.<sup>257</sup> Het UNDP geeft aan dat in Nepal veel verschillende etnische groepen en kasten wonen met uiteenlopende gebruiken met betrekking tot het omgaan met conflicten en dat slechts een deel van de bevolking zich met de genoemde concepten kan identificeren. De organisatie stelt voor dat leiders van lokale gemeenschappen betrokken worden bij het ontwerpen en uitvoeren van projecten op het gebied van verzoening in hun omgeving.<sup>258</sup> Dit is echter nooit van de grond gekomen.

### **De memo van Holland and Knight**

In 2008 vond een poging plaats om de amnestiewet door middel van het internationaal recht te legitimeren. Het straffen van oorlogsmisdadigers wordt vaak eveneens met behulp van het internationaal recht onderbouwd. Een toonaangevend Amerikaans advocatenbureau, *Holland & Knight* publiceerde in opdracht van Siebert een rapport waarin het een juridische legitimering gaf voor een amnestiebepaling. Na alle kritiek van tegenstanders van de amnestiebepaling, die het internationaal recht aan hun kant leken te hebben, had de Nepalese regering behoefte aan een wettelijke legitimering van de amnestiebepaling die ze wenste door een neutrale buitenstaander.

Het adviesorgaan NTTP, waar Siebert en Beachler deel van uitmaakten, deed verschillende pogingen om informatie in te winnen over de vraag met behulp van welke mechanismen ze een amnestiebepaling konden doorvoeren. In februari 2008 schreef de *Public International Law & Policy Group* (PILPG), een *pro bono* advocatenkantoor, een memo over welke mechanismen staten gebruiken om amnestie te verlenen aan voormalige strijders. Sommige staten vervaardigen amnestie in nationale wetgeving, nadat amnestiebepalingen in vredesakkoorden zijn opgenomen. Anderen doen dit zonder formeel vredesakkoord of na een referendum. Het advocatenkantoor deed geen uitspraken over in hoeverre amnestie in strijd was met het internationaal recht.<sup>259</sup> Het Amerikaanse advocatenkantoor *Holland & Knight* deed dit wel.

---

<sup>257</sup> UNDP, *Nepal Human Development Report 2009*, 52.

<sup>258</sup> UNDP, *Nepal Human Development Report 2009*, 55.

<sup>259</sup> Public International Law & Policy Group (PILPG), *Amnesty for former combatants: comparative state practice. Legal memorandum* (februari 2008). Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348715.pilpg-amnesty-provisions-comparative-sta> (13 november 2012).

In opdracht van de *Appeal Foundation of the Nobel Peace Laureates*, een organisatie waar Siebert voorzitter van was, onderzocht het kantoor of een TRC in combinatie met een amnestiebepaling in strijd was met het internationaal recht. *Holland & Knight* publiceerde een memo die op 24 mei 2008 werd verzonden. Het rapport, dat zestig pagina's telt, was de eerste in een serie van drie die allen ingingen op de kritiek die mensenrechtenactivisten hadden geleverd op de conceptwet van juli 2007. De eerste ging in op het verband tussen de TRC en de mogelijkheid om daders amnestie te verlenen.<sup>260</sup> Een team onder leiding van Jeffrey Seul, partner van *Holland & Knight*, stelde de memo's op. Ruti Teitel, auteur van één van de standaardwerken over *transitional justice*, heeft bijgedragen aan dit document door middel van advies.<sup>261</sup>

Het rapport stelt dat er geen enkel bindend internationaal verdrag bestaat dat staten verplicht stelt om mensenrechtenschendingen en schendingen van het humanitair oorlogsrecht te vervolgen.<sup>262</sup> De makers van het rapport waren zich ervan bewust dat hun boodschap omstreden was. De auteurs van het document omschreven zichzelf dan ook niet als adviseurs van de Nepalese overheid of van *Appeal Foundation of the Nobel Peace Laureates*, maar stelden hun rapport voor als één van de bronnen van informatie over het internationaal recht die relevant is voor het vormen van de TRC.<sup>263</sup> Ze beweerden dat 'international law on the relationship between truth commissions and amnesties is in a state of transition in significant respects. As a result, the scope of Nepal's legal obligations is open to debate'.<sup>264</sup> Veel onderzoekers pleiten voor vervolging van de hoogst verantwoordelijke daders voor mensenrechtenschendingen op basis van 'state practice', verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, internationale jurisprudentie en het gewoonterecht, zo vertelt het rapport. Seul en zijn team stellen daarentegen dat amnestie de meest voorkomende praktijk is binnen contexten van *transitional justice* en dat deze dus de voornaamste component van het gewoonterecht is.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Het tweede rapport ging in op het mandaat, de compositie, procedures en onafhankelijkheid van de TRC en het derde besteedde aandacht aan verzoening tussen slachtoffers en daders en schadevergoedingen aan slachtoffers.

<sup>261</sup> Ruti Teitel, *Transitional justice*

<sup>262</sup> Holland & Knight, *Memorandum. Development of Enabling Legislation for Nepal's Truth and Reconciliation Commission – Analysis and Discussion of Amnesty Related Issues* (24 mei 2008), 10. Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348712.list-of-trc-commissions.doc> (13 november 2012).

<sup>263</sup> Holland & Knight, *Memorandum*, 5.

<sup>264</sup> Holland & Knight, *Memorandum*, 5.

<sup>265</sup> Holland & Knight, *Memorandum*, 6.

Het document van Holland & Knight leidde inderdaad tot een controverse: sommige mensenrechtenorganisaties toonden zich geschokt.<sup>266</sup> Mandira Sharma, directeur van *Advocacy Forum*, een Nepalese mensenrechtenorganisatie, stelde dat de memo de cultuur van straffeloosheid in haar land versterkte.<sup>267</sup> OHCHR was het evenmin eens met de onderbouwing van een amnestiebepaling zoals Seul deze voorstelde. OHCHR benadrukt in de reactie op de memo nogmaals dat Nepal op basis van het internationaal recht, zowel verdragen als het internationaal gewoonterecht, verplicht is misdaden als marteling, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige mensenrechtenschendingen en verdwijningen te vervolgen. Daarnaast beroept de organisatie zich op de *Basic principles and guidelines* die in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN werden goedgekeurd.<sup>268</sup>

Siebert wrong zich in bochten om de memo te verdedigen door te stellen dat Holland & Knight helemaal niet had beweerd dat het internationaal recht 'blanket amnesties for serious crimes' toestaat. 'That is a terrible misreading, or non-reading, of the report', voegde hij toe.<sup>269</sup>

## **OHCHR**

De OHCHR is naar eigen zeggen 'the United Nations system's lead entity on transitional justice'.<sup>270</sup> De organisatie had dus een drijvende kracht kunnen zijn achter de oprichting van een TRC, maar slaagde er niet in dat te zijn. Voordat de maoïsten en de Nepalese regering de CPA ondertekenden kon de OHCHR een betekenisvolle rol spelen, maar daarna was het Nepalese politieke establishment steeds minder bereid naar de organisatie te luisteren. Eerst juichten met name de maoïsten de komst van de OHCHR toe, om internationale erkenning te krijgen voor de maoïstische beweging. Volgens Rawski en Sharma kon de VN-organisatie tijdens het conflict bijdragen aan een reductie in het aantal martelingen en verdwijningen, bijvoorbeeld door plekken te bezoeken waar de RNA gevangenen vasthield.<sup>271</sup> Na het vredesakkoord, toen de maoïsten en de Nepalese regering verzekerd waren van UNMIN als onafhankelijke waarnemer bij de

---

<sup>266</sup> HRW, *Amnesty International* en INSEC gaven geen reactie op de memo door middel van een persbericht.

<sup>267</sup> Mallika Aryal, 'Pardoning the perpetrators', *Nepali times* 409 (2008).

<sup>268</sup> OHCHR, 'OHCHR-Nepal Legal Unit's comments on Jeffrey Seul's May 24, 2008 memo on amnesties', (2008).

<sup>269</sup> Mallika Aryal, 'Pardoning the perpetrators', *Nepali times* 409 (2008). Geraadpleegd op [http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/nepalitimes/pdf/Nepali\\_Times\\_325.pdf](http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/nepalitimes/pdf/Nepali_Times_325.pdf) (10 februari 2013).

<sup>270</sup> OHCHR, *Rule-of-law tools for post-conflict states. Amnesties* (2009) V.

<sup>271</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 182. De International Crisis Group stemt hier slechts met twijfel mee in. Zie International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 24.

verkiezingen en de demobilisatie van de maoïstische rebellen, was het streven naar internationale legitimiteit minder dringend en gingen ze steeds meer hun eigen gang. De politieke elite van Nepal streefde na het vredesakkoord veel openlijker naar een amnestiewet dan tijdens de periode dat ze het vredesakkoord opstelde. De OHCHR sprak zich keer op keer uit tegen dit voornemen, maar vond geen gehoor bij de Nepalese overheid. De OHCHR in Nepal was de nummer twee mensenrechtenmissie van de VN in de wereld. In 2010 werkten 98 Nepalesen voor de missie en 25 internationale werknemers.<sup>272</sup>

De OHCHR sprak zich op papier wel uit voor het straffen van daders, bijvoorbeeld in de kritieken op de TRC-wet en de memo van *Holland & Knight*, maar kon in de praktijk niet zoveel doen om dit gedaan te krijgen. Het internationale kantoor van OHCHR oefende onder VN-personeel dat betrokken is bij het oplossen van conflicten door de jaren heen steeds meer druk uit om niet in te stemmen met amnestiebepalingen. In de *Rule-of-law tools for post-conflict states* van 2009 stelde OHCHR dat

United Nations officials, including peace negotiators and field office staff, must never encourage or condone amnesties that prevent prosecution of those responsible for serious crimes under international law.<sup>273</sup>

De Nepalese afdeling van de organisatie hield zich keurig aan deze richtlijn, maar zonder resultaat. De TRC-wet van juli 2007 was wel twee maal aangepast na het commentaar van mensenrechtenactivisten, maar amnestie bleef volgens de wet van kracht voor misdaden tegen de menselijkheid, verdwijning en ontvoering.<sup>274</sup> Sinds begin 2010 verkeert de wet in afwachting van een oordeel van het *Legislature-Parliament*.<sup>275</sup>

Andere afdelingen van de VN steunden de *Rule-of-law tools* echter niet. Het Nepalese leger is de nummer zeven in de wereld als het gaat om het leveren van blauwhelmen voor vredesmissies van de VN. Het *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO) heeft echter nooit gedreigd een einde te maken aan dit privilege om de Nepalese regering onder druk te zetten om gemaakte afspraken in de CPA op het gebied van *transitional justice* na te komen.<sup>276</sup> Dit zou namelijk verschillende nadelen

---

<sup>272</sup> Amerikaanse ambassade in Kathmandu, *Nepal: advocating extension of office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)* (19 februari 2010).

<sup>273</sup> OHCHR, *Rule-of-law tools for post-conflict states. Amnesties* (Geneve en New York 2009) 27.

<sup>274</sup> ICTJ, Farasat en Hayner, *Negotiating peace in Nepal*, 24.

<sup>275</sup> OHCHR en National Human Rights Commission Nepal, *Remedies and rights revoked: case withdrawals for serious rights in Nepal. Legal opinion* (2011) 19, noot 89. Geraadpleegd op [http://nepal.ohchr.org/en/resources/publications/2011/2011\\_06\\_23\\_Case-Withdrawals-for-Serious-Crimes-in-Nepal-E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/publications/2011/2011_06_23_Case-Withdrawals-for-Serious-Crimes-in-Nepal-E.pdf) (14 februari 2013).

<sup>276</sup> Von Einsiedel, Malone en Pradhan, 'Conclusions', 364. International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 23.



hebben. Andere nationale legers die de VN vrede troepen leverden zouden dan ook aan een onderzoek moeten worden onderworpen over hun mensenrechtenverleden. Bovendien betekent dienen in het leger voor veel Nepalese mannen een goede inkomstenbron. Nepalese soldaten namen nog steeds deel aan missies, in bijvoorbeeld Tsjaad, Sudan en Congo.<sup>277</sup> De Secretaris-Generaal van de VN prees hen zelfs om hun inzet.<sup>278</sup> Het DPKO liet het aan de NA over om te beoordelen of militairen geschikt waren om aan vredesmissies deel te nemen.<sup>279</sup>

OHCHR deed verschillende pogingen om het personeelsbestand van het leger op te schonen, te beginnen bij de hoogste rangen. Generaal Dilip Rayamajhi was hoofd van de militaire inlichtingendienst toen verdwijningen plaatsvonden van personen die gevangen zaten in barakken van de RNA in Maharajgunj, Kathmandu. OHCHR stak een stokje voor de benoeming van Rayamajhi in een hoge positie in een VN-vredesmissie. Majoor Niranjan Basnet, een van de verdachten van de marteling, verkrachting en moord op Maina Sunawar, werd in december 2009 teruggeroepen uit Tsjaad waar hij werkte voor de VN. De zaak van Sunawar is de afgelopen jaren symbool komen te staan voor de mensenrechtenschendingen waar de NA zich schuldig aan had gemaakt. Het leger nam Basnet bij terugkomst in Nepal in hechtenis. Een militair tribunaal 'onderzocht' de zaak en concludeerde dat de majoor onschuldig was.<sup>280</sup> Van de wens van OHCHR dat alleen maoïsten met een zuiver mensenrechtenverleden zouden worden geïntegreerd in de NA kwam evenmin iets terecht. In augustus 2009 riep de organisatie op tot een mechanisme dat daar op toe zou zien.<sup>281</sup> UNMIN had deze taak op zich kunnen nemen, aangezien het verband hield met het mandaat om te assisteren bij de demobilisatie van de rebellen. Het minimale mandaat van UNMIN maakte het moeilijk om iets te doen op het gebied van mensenrechten, zelfs als dit verbonden kon worden aan het vredesproces, aldus Rawski en Sharma.<sup>282</sup>

Met betrekking tot de TRC-wet benadrukte de OHCHR dat slachtoffers geraadpleegd moesten worden om de legitimiteit van de toekomstige commissie te

---

<sup>277</sup> 'NA in UN peace support operations'. Geraadpleegd op [http://www.nepalarmy.mil.np/na\\_un.php](http://www.nepalarmy.mil.np/na_un.php) (24 december 2012).

<sup>278</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 189.

<sup>279</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 23.

<sup>280</sup> Human Rights Watch, *World report 2011: Nepal* (2011) 1. Geraadpleegd op [www.hrw.org/world-report-2011/nepal](http://www.hrw.org/world-report-2011/nepal) (17 december 2012).

<sup>281</sup> OHCHR, 'OHCHR calls for comprehensive human rights vetting as part of peace process' (28 augustus 2009). Geraadpleegd op

[http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202009/August2009/2009\\_08\\_28\\_P\\_R\\_Meeting\\_withCoAS\\_E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202009/August2009/2009_08_28_P_R_Meeting_withCoAS_E.pdf) (10 februari 2013).

<sup>282</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 190.

waarborgen.<sup>283</sup> Enerzijds zorgden de consultaties voor meer bewustzijn onder de bevolking over wat een waarheidscommissie precies was. Anderzijds vertraagden de consultaties het tot stand komen van een TRC. Begin 2008 stelde de organisatie dat consultaties in het land niet te vluchtig moesten plaatsvinden. Slachtoffers en gemeenschappen die het ergst getroffen zijn door het conflict in zowel rurale als stedelijke gebieden moesten worden geraadpleegd, aldus de OHCHR. Het Ministerie van Vrede en Wederopbouw had al een consultatie gehouden in het district Palpa, waaruit volgens de VN-organisatie naar voren kwam dat amnestie een omstreden punt was.<sup>284</sup> In 2009 werd *transitional justice* door middel van het project *Peace through justice* opnieuw onder de aandacht gebracht, gefinancierd door het *United Nations Peace Fund for Nepal*. Onderzoek naar schendingen werd gebundeld en Nepalese organisaties die zich bezig hielden met het onderwerp konden in aanmerking komen voor financiering.<sup>285</sup> OHCHR hield in 2011 nogmaals verschillende consultaties, onder meer in de steden Kathmandu en Nepalganj, waarbij slachtoffers aanwezig waren die aanvoerden dat ook zij wilden dat daders na het onderzoek van de TRC alsnog vervolgd moesten kunnen worden.<sup>286</sup> Uit interviews met families van slachtoffers van mensenrechtenschendingen, als verdwijning, marteling, buitenrechtelijke executie en verkrachting, die onderzoeker Simon Robins afnam, kwam inderdaad naar voren dat de meerderheid zou willen dat de daders gestraft worden. Het achterhalen van de waarheid en economische steun, op het gebied van werkgelegenheid, medische zorg en onderwijs, hadden echter grotere prioriteit.<sup>287</sup>

In 2011 moest de OHCHR uit het land vertrekken, omdat de Nepalese regering niet bereid was om het mandaat van de organisatie te verlengen. In de jaren die daaraan voorafgingen kwam de legitimiteit van de organisatie onder de Nepalese bevolking steeds meer in het geding, met name als gevolg van kritiek vanuit de Nepalese mensenrechtengemeenschap. Sommige actoren in de *civil society* vonden dat de organisatie te veel nadruk legde op het aanpakken van straffeloosheid. Anderen vonden dat op dit gebied juist niet genoeg werd gedaan en dat de nadruk te veel op economische

---

<sup>283</sup> OHCHR, 'Comments on draft', 1-2.

<sup>284</sup> OHCHR, 'Public consultations on TRC Bill must not be cut short', (4 januari 2008).

<sup>285</sup> Zie <http://nepal.ohchr.org/en/Peacethroughjusticemod.html#>

<sup>286</sup> (5 april 2011).

<sup>287</sup> Simon Robins, 'Towards victim-centred transitional justice: understanding the needs of the families of the disappeared in postconflict Nepal', *International journal for transitional justice* 5 (2011) 75-98, aldaar 86. International Centre for Transitional Justice en Advocacy Forum, *Nepali voices. Perceptions about truth, justice, reconciliation, reparations and the transition in Nepal* (Kathmandu 2008) 39.

en sociale rechten lag. De concentratie op het vervolgen van daders in de hoogste regionen van de beide legers kwam de OHCHR ook op kritiek te staan. Bovendien vonden sommigen dat de maoïsten te veel werden ontzien door de organisatie en de nadruk te veel op schendingen van het leger lag. Onenigheid tussen de OHCHR en de *National Human Rights Commission* (NHRC) was misschien wel het meest beschadigend voor de reputatie van de VN-organisatie. Leden van de NHRC vonden dat OHCHR werk deed dat zij moesten doen. OHCHR vond dat de leden van de NHRC politiek niet onafhankelijk waren, commentaar dat op veel verontwaardiging stuitte. De minimale impact die de OHCHR had in Nepal blijkt uit de weinige aandacht die de kranten besteden aan de rapporten die de organisatie publiceerde.<sup>288</sup>

Het mandaat dat de organisatie had, dwong de regering niet om op onderzoeksresultaten van de OHCHR te reageren en de regering hield dan ook meestal haar mond.<sup>289</sup> In 2007 werd het mandaat van de mensenrechtenorganisatie nog probleemloos verlengd. In 2010 moesten alle kantoren in de Terai, het vlakke gebied in het zuiden van het land, sluiten in opdracht van de Nepalese regering, een voorbode dat de aanwezigheid van de mensenrechtenmissie in 2011 voorgoed voorbij was.<sup>290</sup>

Tot het moment dat de OHCHR uit Nepal moest vertrekken, bleef de organisatie benadrukken dat de TRC-wetgeving geen amnestiebepaling diende te bevatten. In plaats van voor zijn vertrek nog even snel een TRC erdoor te drukken door de amnestiebepaling te gedogen en zo misschien wel een verlenging van zijn mandaat te krijgen voor assistentie bij het opzetten van de commissie, hield OHCHR voet bij stuk. In juni 2011 publiceerde OHCHR in samenwerking met de NHRC een *Legal opinion* waarin het standpunt dat *transitional justice* overeen moet komen met het international recht nog eens juridisch werd onderbouwd.<sup>291</sup> De organisatie verliet Nepal zonder dat haar inzet voor een TRC zonder amnestiebepaling enige vruchten had afgeworpen.

## Angst voor straf

Een van de redenen van het uitblijven van een waarheidscommissie is mogelijk dat politici angst hadden om alsnog gestraft te worden op basis van de informatie die een

---

<sup>288</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 25.

<sup>289</sup> Ibidem.

<sup>290</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 193-194. International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 24-25.

<sup>291</sup> NHRC of Nepal en OHCHR-Nepal, *Remedies and rights revoked: case withdrawals for serious rights in Nepal. Legal opinion* (2011) 19.

eventuele TRC boven tafel haalt. Politici hadden misschien wel niet allemaal bloed aan hun handen, maar werkten in sommige gevallen wel samen met iemand die dat wel had. Het hebben van politieke macht in Nepal is een kwestie van geven en nemen in een systeem dat zich kenmerkt door patronage. Straffeloosheid voor geweld of het aanzetten daartoe is een politiek ruilmiddel.<sup>292</sup> De Nepalese gewoonten verschillen echter van de internationale tendens om daders te straffen. Daarom is het in het belang van daders en hun medestanders dat zo min mogelijk informatie over mensenrechtenschendingen boven tafel komt.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de meerderheid van de slachtoffers of hun familieleden graag ziet dat daders gestraft worden, al is dit niet hun hoogste prioriteit. Het te weten komen van de waarheid over het lot van hun familielid is de grootste wens die families van verdwenen personen hebben, zo blijkt uit onderzoek van Simon Robins die families interviewde. Ze wilden weten of hun familielid nog in leven was.<sup>293</sup> Het tweede verlangen van de families was economische steun, in de vorm van compensatie en hulp op het gebied van onderwijs, medische zorg en het vinden van een baan.<sup>294</sup> Daarna, als derde prioriteit, kwam pas de vraag naar *justice*, ofwel het straffen van de dader. De meerderheid van de ondervraagden gaf aan dat ze graag wilden dat daders gestraft worden.<sup>295</sup>

Diverse pogingen om daders te vervolgen zijn de afgelopen jaren in gang gezet. Lokale mensenrechtenactivisten en familieleden van sommige slachtoffers voelden zich gesterkt door de internationale trend om oorlogsmisdadigers te straffen en deden verschillende pogingen om daders van mensenrechtenschendingen die plaatsvonden tijdens het conflict te vervolgen. De daders van de moord op het vijftienjarige meisje Maina Sunawar en de verdwijning van vijf studenten in Dhanusha – voor beiden waren militairen van de NA verantwoordelijk – werden bijvoorbeeld aangeklaagd. Het leger ontkende echter elke betrokkenheid bij deze schendingen en weigerde de arrestatiebevelen van het Hoogerechtshof uit te voeren. De maoïstische partij werkte evenmin mee met strafrechtelijke zaken tegen haar leden. De CPN-M erkende soms wel dat bepaalde schendingen begaan waren, maar rechtvaardigde deze op grond van noodzaak voor de revolutie. Net als het leger laptten de maoïsten de bevelen van

---

<sup>292</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 6.

<sup>293</sup> Robins, 'Towards victim-centred transitional justice', 86.

<sup>294</sup> Ibidem.

<sup>295</sup> Ibidem. International Center for Transitional Justice, *Nepali voices*, 39.

gerechtshoven en de politie aan hun laars. De maoïstische leider Agni Sapkota, die verdacht werd van de moord op schoolhoofd Arjun Lama, werd zelfs benoemd tot minister.<sup>296</sup> Naast de geringe medewerking van de maoïsten en het leger is ook het gebrek aan welwillendheid onder medewerkers van de politie een probleem. Vaak weigeren ze een proces-verbaal op te maken als een slachtoffer aangifte doet in verband met hun connecties met politieke partijen.<sup>297</sup>

Niet alleen het verlangen onder slachtoffers om daders te straffen, maar ook internationale ontwikkelingen, kunnen angst aanwakkeren onder de Nepalese politieke elite om een strafzaak aan hun broek te krijgen. Het is mogelijk dat een andere staat besluit Nepal of Nepalese verdachten van mensenrechtenschendingen aan te klagen. In 1998 stelden Europese rechters nationale, Chileense amnestiewetgeving buiten werking met de arrestatie van de Chileense oud-dictator Augusto Pinochet in Londen, op grond van verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen die plaatsvonden onder zijn regime.<sup>298</sup> Het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof stelt eveneens dat een persoon die een misdaad heeft begaan binnen de jurisdictie van het hof in aanmerking komt voor straf.<sup>299</sup> Het Strafhof heeft in 2010 een onderzoek ingesteld naar geweld dat plaatsvond na de verkiezingen in Kenia gedurende 2007 en 2008. Deze mensenrechtenschendingen zijn eerder al onderzocht door de *Truth, Justice and Reconciliation Commission* in Kenia. Daders konden volgens de wetgeving van de commissie in aanmerking komen voor amnestie door een verzoek in te dienen, behalve als ze schuldig waren aan genocide of misdaden tegen de menselijkheid.<sup>300</sup> Het onderzoek van de ICC kon tot stand komen doordat Kenia het Verdrag van Rome heeft ondertekend en niet, zoals in de meeste strafzaken die de ICC begint, door goedkeuring van de VN Veiligheidsraad.<sup>301</sup> Nepal heeft het Verdrag van Rome niet ondertekend. In theorie bestaat de kans dus dat de VN Veiligheidsraad besluit om Nepalese mensenrechtenschenders via het ICC aan te klagen.

---

<sup>296</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 188.

<sup>297</sup> International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, 4.

<sup>298</sup> Roht-Arriaza, 'Justice and reconciliation', 139.

<sup>299</sup> *Rome Statute*, artikel 25.

<sup>300</sup> Republic of Kenya, *The truth, justice and reconciliation bill* (2008) artikel 35. Geraadpleegd op [https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (10 februari 2013).

<sup>301</sup> Coalition for the International Criminal Court, 'Cases and situations. Kenya'. Geraadpleegd op <http://www.iccnw.org/?mod=kenya> (28 december 2012).

## Diplomatieke druk

Verscheidende buitenlandse regeringen vonden het opzetten van een waarheidscommissie in principe een goed idee. De Europese Unie verklaarde na een bezoek van een aantal afgevaardigden uit drie verschillende Europese landen in november 2006 dat de Unie de komst van een TRC zou toejuichen.<sup>302</sup> De internationale populariteit van het mechanisme bleek ook uit het feit dat Siebert en Baechler voorlichtingen gaven over waarheidscommissies aan leden van de Nepalese regering.<sup>303</sup>

Staten die betrekkingen met Nepal onderhielden drongen wel aan op een waarheidscommissie, maar ze zetten de Nepalese regering niet zodanig onder druk dat deze daadwerkelijk tot actie overging. Wel trokken donoren op initiatief van het Britse *Department of International Development* in 2007 tijdelijk hun steun in, omdat het Ministerie van Vrede en Wederopbouw weinig vooruitgang boekte met het implementeren van de bepalingen uit de CPA, waaronder het oprichten van een TRC. Alleen USAID bleef de Nepalese regering financieren.<sup>304</sup> Europese landen betuigden hun steun aan een waarheidscommissie vooral door NGO's te steunen die zich inzetten voor *transitional justice*. Vooral Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk (VK) steunden lokale initiatieven op dit gebied. Het VK steunde slachtofferorganisatie *Conflict Victims' Committee* (CVC). De organisatie pleitte voor de komst van een TRC, maar ook voor gerechtigheid. De organisatie wees slachtoffers er op dat ze aangifte kunnen doen en een rechtszaak beginnen.<sup>305</sup> De Deense en Noorse ambassade steunden onder meer ICTJ, om informatie over *transitional justice* in Nepal te verspreiden, maar ook om de wetgeving omtrent de TRC die de Nepalese regering opstelde kritisch in de gaten te houden.<sup>306</sup> Daarnaast pleitten het VK en Denemarken actief voor een proces van waarheid en verzoening dat stoelde op het principe van emancipatie.<sup>307</sup>

Diverse landen, waaronder de VS en Denemarken, probeerden in 2008 de komst van een TRC te bespoedigen door er bij de Nepalese regering op aan te dringen eerst de onderzoekscommissie die zich moest richten op verdwijningen op te richten als aanloop

---

<sup>302</sup> Council of the European Union, 'EU Troika Visit to Nepal'.

<sup>303</sup> Moriarty, *Peace process: the devil is in the details*.

<sup>304</sup> Whitfield, 'Masala peacemaking', 31.

<sup>305</sup> 'Conflict Victims' Committee'. Geraadpleegd op <http://www.insightonconflict.org/conflicts/nepal/peacebuilding-organisations/conflict-victims-committee-cvc/> (22 november 2012). British Embassy Kathmandu, 'Programmes and projects'. Geraadpleegd op <http://ukinnepal.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-nepal/programmes-projects/> (22 november 2012).

<sup>306</sup> International Center for Transitional Justice, 'Navigating amnesty and reconciliation in Nepal's Truth and Reconciliation Commission bill', (november 2011) 7. Michelle Parlevliet.

<sup>307</sup> Ifp, 24.

naar de TRC. In een gesprek met de inmiddels nieuwe Amerikaanse ambassadeur Nancy J. Powell dat plaatsvond in september 2008 zei de recent aangetreden Nepalese minister van Vrede, de maoïst Janardan Sharma, dat hij er hetzelfde over dacht.<sup>308</sup> Desondanks bleef actie om de onderzoekscommissies op te zetten uit.

Hoewel Westerse landen niet veel diplomatiek geschut inzetten om een TRC te realiseren, vonden ze de aanwezigheid van de OHCHR en mensenrechten in het algemeen wel belangrijk. In feite hadden Westerse landen maar weinig controle over het Nepalese mensenrechtenbeleid, ondanks pogingen aan invloed te winnen, zoals het aanspreken van de NA op zijn verleden van mensenrechtenschendingen. Toen Barack Obama in 2009 minister-president werd, hanteerde de VS een strenger mensenrechtenbeleid door bilaterale hulp aan de NA afhankelijk te maken van de naleving van mensenrechten. In 2010 stopten Amerikaanse donaties aan het leger voor non-humanitaire doeleinden zelfs helemaal, tot verbetering was geboekt op het gebied van mensenrechten. Desondanks gingen trainingsprogramma's gewoon door. Daarnaast verbond de VS strenge voorwaarden op het gebied van mensenrechten aan het verwijderen van de maoïsten van de *Terrorist Exclusion List*.<sup>309</sup> Groot-Brittannië zond aanvankelijk dubbele signalen af als het ging om de mensenrechtensituatie in Nepal. Enerzijds verwelkomde het een majoor uit de NA die Londen bezocht met veel egards en verleende het een beurs voor een militaire opleiding aan een majoor die verdacht werd van marteling en verdwijning. Anderzijds toonde het betrokkenheid bij het doorlichten van de NA op mensenrechtenschenders.<sup>310</sup> Recentelijk is de Britse regering een wat duidelijkere koers gaan varen: begin januari 2013 arresteerde de Britse politie de Nepalese kolonel Kumar Lama die verdacht wordt van marteling.<sup>311</sup>

Toen het mandaat van de OHCHR in 2010 dreigde te verlopen, pleitten Denemarken, de VS, Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Finland bij de Nepalese minister van Buitenlandse Zaken Sujata Koirala voor verlenging van het mandaat. Vooral Denemarken hamerde erop dat de mensenrechtensituatie in Nepal moest verbeteren. De Deense ambassadeur pleitte ervoor dat er een aantal concrete doelstellingen moest worden vastgesteld op het gebied van mensenrechten. Als Nepal

---

<sup>308</sup> Amerikaanse ambassade in Kathmandu, *Nepal: Peace And Reconstruction Minister Positive About Continued Cooperation* (22 september 2008). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2008/09/08KATHMANDU1063.html> (11 februari 2013).

<sup>309</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 190.

<sup>310</sup> Ibidem, 190-191.

<sup>311</sup> BBC, 'Nepal's colonel Kumar Lama charged in UK with torture', (5 januari 2013). Geraadpleegd op <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20914282> (8 februari 2013).

deze zou vervullen, zou de OHCHR het land kunnen verlaten. Hulp van Denemarken aan de Nepalese staat was in Kopenhagen alleen te rechtvaardigen als Nepal de mensenrechten naleefde, aldus de ambassadeur. Koirala stelde dat OHCHR in het land mocht blijven, maar dat het mandaat kleiner zou worden.<sup>312</sup>

Waarom toonden Westerse staten niet méér betrokkenheid bij de komst van een TRC? Een deel van de vertegenwoordigingen van Westerse landen waren het mogelijk eens met de eis van de OHCHR en *Human Rights Watch*, dat een waarheidscommissie de mogelijkheid tot het vervolgen van daders niet uit moest sluiten.<sup>313</sup> Anderen, zoals de Amerikanen, druisten liever niet in tegen deze norm, afgeschrikt door het commentaar dat Siebert kreeg op het promoten van een waarheidscommissie naar Zuid-Afrikaans model. Zij wilden waarschijnlijk hun reputatie van voorvechter van mensenrechten niet op het spel te zetten. Bovendien zaten de VS en het VK niet te wachten op eventueel commentaar van een waarheidscommissie op de steun die zij tijdens het conflict verleenden aan de RNA. Andere mogelijke verklaringen voor het uitblijven van strenger toezicht op het snel realiseren van een TRC zijn geringe prioriteit of een gebrek aan vertrouwen in de Nepalesen om een politiek onafhankelijke commissie te realiseren.<sup>314</sup> Een andere reden dat Westerse staten zich op de vlakte houden op het gebied van *transitional justice* in Nepal is mogelijk dat ze zich realiseren dat een dergelijk proces in Nepal niet maakbaar is, maar tijd nodig heeft.

Toch zijn er ook voorstanders van een snelle invoering van mechanismen op het gebied van *transitional justice*, met name onder mensenrechtenactivisten binnen de VN of internationale NGO's. Niet alleen ethische argumenten spelen een rol bij de onderbouwing van dit standpunt. Zoals de term *transitional justice* al suggereert rechtvaardigen voorstanders van mechanismen op dit gebied ook op basis van opvattingen over causale verbanden tussen enerzijds maatregelen op het gebied van rechtspraak en anderzijds politieke transitie van oorlog naar vrede of van autoritair regime naar democratie.<sup>315</sup> Het concept *transitional justice* en het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied kwamen op in de jaren negentig, een periode waarin transitie werd geassocieerd met transitie naar democratie. Transitie naar communistische of

---

<sup>312</sup> Amerikaanse ambassade in Kathmandu, *Nepal: advocating extension of office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)* (19 februari 2010). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10KATHMANDU147.html> (10 februari 2013).

<sup>313</sup> Bijvoorbeeld Michelle Parlevliet die werkte voor het Deense DANIDA.

<sup>314</sup> OHCHR en ICTJ gaven dit eveneens als kritiek op de TRC-wet in 2007.

<sup>315</sup> Paige Arthur, 'How "transitions" reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice', *Human rights quarterly* 31 (2009) 321-367, aldaar 358.



socialistische regimes hadden aan geloofwaardigheid verloren dankzij de val van het IJzeren Gordijn en de mislukking van de linkse revoluties in Latijns Amerika.<sup>316</sup> Het waren vooral de toen recente transitie naar democratie die het aanvankelijke onderzoeksobject waren van studies waarin het concept *transitional justice* als leidraad gold.<sup>317</sup> Na de genociden in voormalig Joegoslavië en Rwanda werd het concept *transitional justice* vooral toegepast in transitie van oorlog naar vrede. Mechanismen op dit gebied gingen, gingen net als democratisering en *good governance*, deel uitmaken van een totaalpakket aan maatregelen dat de internationale gemeenschap gebruikte om bij te dragen aan vredesopbouw.<sup>318</sup> Soms komt het voor dat de oprichting van waarheidscommissies of tribunalen als in een reflex gebeurt nadat een vredesakkoord is ondertekend.<sup>319</sup>

Zowel waarheidscommissies als maatregelen om daders te straffen worden gerechtvaardigd op grond van dat ze zouden bijdragen aan vrede. Dergelijke redeneringen zijn echter niet hard te maken. Straffen en het proces van *truth telling* zouden toekomstige daders afschrikken. Daarnaast zouden activiteiten op het gebied van *truth telling* bijdragen aan verzoening en psychologische en sociale genezing en zo het vredesproces ten goede komen. Als vrede wordt opgevat als het uitblijven van gewapend conflict, valt het echter niet te bewijzen of straffen of *truth telling* hier daadwerkelijk aan bijdragen. Vaak worden mechanismen op het gebied van *transitional justice* gerechtvaardigd op grond van de stelling dat ze zouden bijdragen aan vrede in ruimere zin. Vrede belichaamt dan niet alleen het uitblijven van gewelddadig conflict, maar ook de naleving van mensenrechten, de *rule of law*, democratie en gelijkheid.<sup>320</sup> Dan nog is het empirisch niet aan te tonen dat een mechanisme op het gebied van *transitional justice* hetgeen is dat heeft bijgedragen aan vrede, of dat andere factoren dit deden. Men kan immers niet weten in hoeverre er vrede was geweest als er geen waarheidscommissie of tribunaal was geweest.

---

<sup>316</sup> Arthur, 'How "transitions" reshaped human rights', 339-340.

<sup>317</sup> Bijvoorbeeld Neil J. Kritz ed., *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes. Volume I* (Washington 1995). Zie ook Stefan Khittel en Jan Pospisil, 'Beyond transitional justice?' *Journal für Entwicklungspolitik* 27 (2011) 4-20.

<sup>318</sup> Khittel en Pospisil, 'Beyond transitional justice?', 7-8.

<sup>319</sup> Laurel E. Fletcher, Harvey M. Weinstein en Jamie Rowen, 'Context, timing and the dynamics of transitional justice: a historical perspective', *Human rights quarterly* 31 (2009) 163-220, aldaar 218.

<sup>320</sup> Mendeloff, 'Truth-seeking, truth-telling and postconflict peacebuilding', 362.

## Vredesproces?

Misschien denken internationale beleidsmakers het wel, maar zeggen ze het niet in het openbaar: een waarheidscommissie heeft op dit moment niet de potentie om bij te dragen aan het uitblijven van gewapend conflict in Nepal. Het voorkomen van nieuw grootschalig politiek geweld zoals dit zich voordeed tijdens de maoïstische opstand is misschien wel een van de voornaamste peilers van het beleid dat staten als de VS, het VK en India voeren ten opzichte van Nepal. Daarom geniet het oprichten van een TRC slechts weinig prioriteit. Het eventueel uitbreken van nieuw conflict hangt af van andere factoren. De internationale gemeenschap zette dan ook veel hoger in op ontwapening en re-integratie van voormalige rebellen dan op een waarheidscommissie of andere vormen van *transitional justice*, omdat dit veel directer bijdroeg aan het voorkomen van toekomstig gewapend conflict.

Vaak spreken leden van de internationale gemeenschap over de post-conflictperiode in Nepal als over een vredesproces. 'Vredesproces' is eigenlijk een misplaatste term die een lineair verloop van oorlog naar vrede suggereert, terwijl dat er niet is.<sup>321</sup> Ook al was er een vredesakkoord en een nieuwe democratisch verkozen regering, van een lineaire overgang van oorlog naar vrede was in Nepal geen sprake. Jongerengroeperingen van de verschillende politieke partijen vechten nog steeds met elkaar. De maoïsten vermoorden nog steeds tegenstanders en criticasters.<sup>322</sup> De maoïsten en de andere politieke partijen waren eigenlijk nog niet klaar met onderhandelen over onderwerpen die essentieel waren voor het handhaven van vrede. Vooral het uitblijven van een beslissing over het lot van de voormalige maoïstische rebellen maakte dat het vredesproces in een jarenlange impasse verkeerde. Sebastian von Einsiedel, voormalig adviseur op het gebied van politieke zaken bij UNMIN, stelt zelfs dat toekomstig conflict niet ondenkbaar is zo lang het leger niet wordt hervormd en de kwestie over de re-integratie van maoïstische rebellen niet is opgelost.<sup>323</sup>

De kwestie over de ontwapening en re-integratie van voormalige rebellen verliep als volgt. De bijna 20.000 leden van de *People's Liberation Army* (PLA) verbleven zoals in de CPA was afgesproken in 28 kampementen verspreid over het land met de meeste van

---

<sup>321</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage* (29 september 2010) 2. Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/194%20Nepals%20Political%20Rites%20of%20Passage> (27 december 2012).

<sup>322</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage*, 1.

<sup>323</sup> Von Einsiedel, Malone en Pradhan, 'Conclusions', 364.

hun wapens achter slot en grendel.<sup>324</sup> In de *Agreement on monitoring of the management of arms and armies* die de partijen op 8 december 2006 ondertekenden, spraken ze af dat door de VN geregistreerde maoïstische rebellen 'will be eligible for possible integration into the security forces'.<sup>325</sup> De interpretatie van deze verdragstekst bleef de jaren daarna aan discussie onderhevig. Voordat de maoïsten begonnen met het vormen van een regering na hun verkiezingsoverwinning besloten zij en de andere partijen dat re-integratie van rebellen alleen mogelijk was als zij aan de standaard toelatingsvoorwaarden van het leger voldeden.<sup>326</sup> De *Nepal Army* (NA) had op deze maatregel aangedrongen. Het alternatief voor rebellen die niet in aanmerking zouden komen voor een functie in het leger was een 'economic package'.<sup>327</sup> Het leger heeft de integratie van voormalige rebellen nooit toegejuicht. Omdat zij niet betrokken waren bij de vredesonderhandelingen voor de CPA, voelden legerofficiëren zich niet gehoord door de politieke elite van hooggeplaatste figuren uit de maoïstische partij en andere politieke partijen.<sup>328</sup> Aanvoerders van de PLA stellen daarentegen dat zij massale integratie van hun strijders in het nationale leger eisen in plaats van integratie op basis van toelating per persoon.<sup>329</sup>

Beide legers bleven een behoorlijke machtsbasis houden na 2006. De maoïsten hebben diverse pogingen gedaan om de macht van de NA in te dammen, maar tevergeefs. Het nationale leger staat sinds de *Military Act* uit 2006 onder civiele controle.<sup>330</sup> Bovendien hebben de maoïsten en de politieke partijen in de CPA afgesproken dat binnen de NA democratisering dient plaats te vinden, zonder te definiëren wat dit precies inhoudt.<sup>331</sup> In mei 2009 deed Prachanda, die op dat moment minister-president was, een poging om de legergeneraal, Rookmangud Katawal, die deze functie ook al tijdens het conflict bekleedde, te ontslaan. Hij stuitte echter op verzet van

---

<sup>324</sup> Ibidem, 363. Volgens tellingen van UNMIN waren het 19.602 maoïstische rebellen. Human Rights Watch, Still waiting for justice. No end to impunity in Nepal (2009) 13. Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2009/10/15/still-waiting-justice> (14 februari 2013). Document van UNMIN is niet meer beschikbaar.

<sup>325</sup> *Agreement on monitoring of the management of arms and armies* (8 december 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (28 november 2012).

<sup>326</sup> *Agreement between the political parties to amend the Constitution and take forward the peace process* (25 juni 2008). Geraadpleegd op <http://un.org.np/unmin-archive/downloads/keydocs/Agreement.to.Ammend.Constitution.2008-06-25.ENG.pdf> (30 december 2012).

<sup>327</sup> *Agreement between the political parties to ammend constitution*, artikel 2.2. International Crisis Group, *Nepal's faltering peace process* (19 februari 2009), 13-14. Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/163\\_nepal\\_s\\_faltering\\_peace\\_process.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/nepal/163_nepal_s_faltering_peace_process.ashx) (14 februari 2013).

<sup>328</sup> International Crisis Group, *Nepal's faltering peace process*, 14-16.

<sup>329</sup> Ibidem, 14

<sup>330</sup> *Comprehensive Peace Agreement*, artikel 4.7. Human Rights Watch, *Waiting for justice*, 5-6.

<sup>331</sup> *Comprehensive Peace Agreement*, artikel 4.7.

zijn coalitiepartij UML, die weigerde nog langer deel uit te maken van de regering. Prachanda diende daarop zijn ontslag in. Het kabinet viel.<sup>332</sup> Deze gebeurtenis duidt op de macht die de NA heeft over democratisch gekozen politici. Een leider van het *Nepali Congress* verklaarde tegenover de *International Crisis Group* (ICG) dat hij en zijn partij bang zijn voor de NA en de PLA, omdat zij wapens hebben en zijn partij niet.<sup>333</sup>

De onenigheid over de procedure van re-integratie van voormalige rebellen zorgde dat ze tot in 2011 op geen enkele wijze geïntegreerd werden: niet in het leger en niet in de samenleving. Tot die tijd bleven ze in hun kampementen, wachtend op hun toekomst. Op 1 november 2011 kwam hier een beetje verandering in: de politieke partijen slaagden erin om een *Seven-Point Agreement* op te stellen over het lot van voormalige maoïstische rebellen. De overeenkomst voorziet in de integratie van 6500 van de voormalige rebellen in het nationale leger. Dit is de eerste keer dat de partijen het eens konden worden over precieze aantallen.<sup>334</sup>

In hun onderhandelingsstrategieën hebben de verschillende partijen de uitvoering van beloftes die ze in de CPA hebben gedaan afhankelijk gemaakt van het implementeren van andere toezeggingen. Zo vinden de maoïsten dat re-integratie van rebellen pas moet plaatsvinden als het opstellen van de nieuwe grondwet voltooid is.<sup>335</sup> Zij willen hun leger, een bron van macht, pas definitief demobiliseren als ze een van hun belangrijkste doelen, een nieuwe grondwet, hebben bereikt. Het schrijven van de grondwet is tot op heden niet gelukt en nieuwe verkiezingen voor de CA zullen plaatsvinden in het voorjaar van 2013.

UNMIN was al die tijd niet in staat om ook maar iets af te dwingen op het gebied van demobilisatie van voormalige rebellen of democratisering van de NA, hoewel assistentie hierbij wel deel uit maakte van het mandaat van de VN-aanwezigheid. De missie had slechts de functie van waakhond. UNMIN had toegezien op het rustig verlopen van de verkiezingen die plaatsvonden in april 2008.<sup>336</sup> Mocht terugkeer naar de conflictsituatie zich hebben voorgedaan, dan had de missie noch het mandaat noch de kracht gehad om deze omstandigheid te veranderen. De afvaardiging bestond namelijk niet uit blauwhelmen, maar uit 186 ongewapende waarnemers. De aanwezigheid van UNMIN, met zijn connectie naar de VN-Veiligheidsraad, moest dienen als een

---

<sup>332</sup> Andrew Hall, 'Nepal: an incomplete peace', *Asian affairs* 42 (2011) 403-418, aldaar 407.

<sup>333</sup> International Crisis Group, *Nepal's faltering peace process*, 16.

<sup>334</sup> Von Einsiedel, Malone en Pradhan, 'Conclusions', 363.

<sup>335</sup> International Crisis Group, *Nepal's faltering peace process*, 15.

<sup>336</sup> Hall, 'Nepal: an incomplete peace', 410.

symbolische stok achter de deur om de wapens niet opnieuw op te pakken.<sup>337</sup> In januari 2011 vertrok UNMIN zonder dat de Nepalese regering een beslissing had genomen over de toekomst van de rebellen van de PLA. Dit was ook de reden van het vertrek van de missie. De Veiligheidsraad had het vertrouwen verloren dat de Nepalese partijen UNMIN daadwerkelijk zouden laten assisteren bij het demobiliseren van het maoïstische leger.<sup>338</sup>

Op andere fronten valt het risico dat gewapend conflict in de nabije toekomst weer uitbreekt wel mee. De voormalig Britse ambassadeur stelt dat niemand van de Nepalese politieke elite, afgezien van een extreme factie onder de maoïsten, wenst terug te keren naar deze situatie.<sup>339</sup> Volgens de ICG hebben de maoïsten zich zodanig verenigd met de meerpartijendemocratie dat ze niet wensen terug te keren naar de gewapende opstand. Tijdens het conflict creëerden de maoïsten een parallelle staat door in bezet gebied de rol van de overheid op zich te nemen door bijvoorbeeld belasting te innen en te voorzien in rechtspraak en onderwijs. Na de het ondertekenen van de CPA hebben ze hier afstand van gedaan. Ook de terugtrekking van maoïstische rebellen in kampementen impliceert dat de maoïsten afstand hebben gedaan van hun oude ideeën over de gewapende opstand, aldus de ICG. Daarnaast is de partij gefuseerd met drie kleinere linkse partijen tot de *United Communist Party of Nepal (Maoist)* (UCPN-M) wat een teken is dat de maoïsten tegenwoordig bereid zijn pragmatisch om te gaan met ideologische verschillen.<sup>340</sup>

Dit betekent echter niet dat de tijd rijp is voor een waarheidscommissie. Een van de doelen van een waarheidscommissie is om afstand te doen van de waarheden die tijdens een conflict of vorig regime heersten en de mensenrechtenschendingen die toen plaatsvonden te veroordelen. Het idee is dat het boven tafel krijgen van de waarheid over de fouten die staten en rebellerende groepen hebben gemaakt in het verleden en het morele oordeel daarover, een nieuw fundament vormt voor de collectieve identiteit van de samenleving en de politieke orde die deze samenleving bestuurt.<sup>341</sup> De maoïsten hadden echter hun eigen grote verhaal al en pleiten ervoor dat het geweld dat zij hadden

---

<sup>337</sup> Von Einsiedel, Malone en Pradhan, 'Conclusions', 377.

<sup>338</sup> Hall, 'Nepal: an incomplete peace', 409.

<sup>339</sup> Hall, 'Nepal: an incomplete peace', 404.

<sup>340</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage*, 7, 10.

<sup>341</sup> Barbara Oomen, 'Justice mechanisms and the question of legitimacy: the example of Rwanda's multi-layered justice mechanisms', in: Kai Ambos, Judith Large, Marieke Wierda eds., *Building a future on peace and justice. Studies on transitional justice, peace and development. The Nuremberg declaration on peace and justice* (Berlijn en Heidelberg 2009) 175-202, aldaar 180-185. Teitel, *Transitional justice*, 69.

gepleegd tijdens het conflict in dienst van een hoger doel stond en dus te rechtvaardigen was.<sup>342</sup>

Alleen al om geen gezichtsverlies te lijden onder hun rebellen houden maoïstische leiders vol dat een opstand een legitiem middel was en nog steeds is, om politieke doelen te bereiken. In mei 2009 werd een video openbaar die gemaakt was in januari 2008 waarop Prachanda voormalig maoïstische rebellen toespreekt in een kampement in Chitwan. Hij zei dat de partij het aantal rebellen dat geregistreerd moest worden (voor UNMIN) had opgevoerd. Hij zei dat het geld dat bestemd was voor de kampementen gebruikt zou worden om een opstand voor te bereiden. Ondanks verschillende pogingen van Prachanda om de context van zijn uitspraken uit te leggen, zorgde de video voor publieke veroordelingen en wijdverspreide twijfel over hoe betrokken de maoïsten daadwerkelijk waren bij het vredesproces.<sup>343</sup>

## **Politieke cultuur**

Naast het feit dat de maoïsten geen zin hebben om hun visie op de gewapende opstand in het openbaar te herzien, speelt ook politieke cultuur een rol bij het niet tot stand komen van een TRC. Na 2006 is er een nieuw machtsevenwicht ontstaan tussen de maoïsten en reeds gevestigde politieke partijen. De maoïsten zijn deel gaan uitmaken van de politieke elite in Kathmandu en hun politieke cultuur waar ze het in eerste instantie tegen opnamen. Hoewel de maoïsten en politici van andere partijen in het openbaar een politiek machtsspel lijken te spelen en elkaar zelfs beledigen, hebben ze in de privésfeer vriendschap gesloten.<sup>344</sup> Het gebrek aan een vredesproces is er niet alleen door tegengestelde belangen van de maoïsten, andere politieke partijen en het leger. Het politieke establishment heeft ook belang bij de status quo zoals deze de afgelopen jaren bestaat: de politieke cultuur die in de jaren negentig bestond, die vooral de politieke elite bevoordeelde, kan zo ongestoord voortleven.

Kenmerkend voor deze politieke cultuur is dat retoriek belangrijker lijkt dan het daadwerkelijk leveren van prestaties. Het niet tot stand komen van de TRC, maar ook andere onderdelen van het vredesproces, zoals het opstellen van een nieuwe grondwet, de demobilisatie van voormalige rebellen en democratisering van het leger, zijn niet

---

<sup>342</sup> Rawski en Sharma, 'A comprehensive peace?', 188. International Crisis Group, *Nepal: peace and justice*, iv.

<sup>343</sup> Human Rights Watch, *Still waiting for justice*, 14.

<sup>344</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage*, 1.

alleen te wijten aan vastgelopen onderhandelingen, maar ook aan een bestuurlijke cultuur van mooie woorden, afwachten, uitstellen en af en toe een toezegging doen om gesprekspartners weer een poos tevreden te houden. Sebastian von Einsiedel omschrijft de houding van het politieke *establishment* in Nepal als *le dilatoire*: de kunst van het uitstellen die verhuld wordt door middel van retoriek.<sup>345</sup> Deze stijl van politiek voeren werd ook kenbaar in de omgang met het vervolgen van mensenrechtenschendingen die plaatsvonden tijdens het conflict. Geringe medewerking aan vervolgingen van daders door de autoriteiten gaat vaak ook met het excuus gepaard dat er nog een waarheidscommissie komt in de toekomst. De gerechtshoven en de politie hebben families van slachtoffers geweigerd zaken te onderzoeken, met als argument dat een toekomstig mechanisme op het gebied van *transitional justice* de zaak zou onderzoeken.<sup>346</sup> Het Hooggerechtshof heeft nauwelijks autoriteit over de regering: als het actie onderneemt, wordt het teruggefloten door de regering. In augustus 2010 deelde de minister-president aan het Hooggerechtshof mede dat 'the perpetrators will be punished after an investigation by the to-be-formed commissions'.<sup>347</sup>

Een ander kenmerk van de Nepalese politieke cultuur is dat de Nepalese overheid het niet gewend is diensten te leveren aan haar burgers. Het opzetten van een waarheidscommissie waarin burgers hun getuigenis kunnen afleggen en zo erkenning kunnen krijgen voor de mensenrechtenschendingen die hen zijn aangedaan, is een dienst die een overheid haar burgers kan leveren. Het verschaffen van diensten aan burgers, op het gebied van veiligheid, infrastructuur en regelgeving, wordt door sommige academici en ontwikkelingsexperts vaak gezien als bron van legitimiteit van de staat.<sup>348</sup>

De legitimiteit van de Nepalese staat is echter niet gebouwd op het leveren van diensten aan de bevolking, maar op relaties tussen patronen en cliënten. Het verkrijgen van binnenlandse legitimiteit is dan ook geen prikkel voor de Nepalese overheid om een TRC op te zetten. Een verhouding tussen patroon en cliënt kenmerkt zich door wederzijdse verplichtingen tussen een persoon met autoriteit, sociale status of rijkdom en een ander die daarvan profiteert. Op basis hiervan komt loyaliteit aan de staat tot

---

<sup>345</sup> Von Einsiedel, Malone en Pradhan, 'Conclusions', 367.

<sup>346</sup> Human Rights Watch, *Waiting for justice*, 6. Ayushi Sharma, 'Justice through TRC?', *My republica* (24 januari 2010). Geraadpleegd op [http://archives.myrepublica.com/portal/index.php?action=news\\_details&news\\_id=14392](http://archives.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=14392) (16 januari 2012).

<sup>347</sup> Human Rights Watch, *Indifference to duty. Impunity for crimes committed in Nepal* (2010) 8. Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2010/12/14/indifference-duty> (14 februari 2013). Verwijst naar *Himalayan Times*.

<sup>348</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage*, 29.

stand.<sup>349</sup> ‘The state is dysfunctional by demand. It is slow to reform because elite incentives are invested in the status quo’, aldus de ICG.<sup>350</sup> Geldstromen binnen de overheid worden dus niet omgezet naar diensten voor burgers, maar in beloningen voor personen die de elite ondersteunen. Slachtoffers van mensenrechtenschendingen tijdens het conflict behoren niet tot deze politieke elite of tot de profiteurs van deze elite. Ze staan machteloos in hun verlangen om daders ter verantwoording te roepen.

---

<sup>349</sup> Subho Basu en Ali Riaz, *Paradise lost? State failure in Nepal* (Plymouth 2010) 10.

<sup>350</sup> International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage*, 29.



## Conclusie

Waarom beloofden de maoïsten en de Nepalese regering in hun vredesakkoord aanvankelijk een TRC? En waarom maakten ze die belofte vervolgens niet waar? In hoeverre lieten Nepalese politieke actoren zich bij het bepalen van hun strategieën op het gebied van *transitional justice* leiden door enerzijds machtspolitieke belangen en anderzijds internationale normen? Deze kwesties stonden centraal in deze studie. Theorieën binnen de leer van de internationale betrekkingen bieden een analytische leidraad bij het beantwoorden van deze vragen en van politiek gedrag met betrekking tot *transitional justice* in het algemeen. Met behulp van de terminologie uit de internationale betrekkingen zou deze vraag ook als volgt gesteld kunnen worden: in welke mate speelden de *logics of consequences* en de *logics of appropriateness* een rol bij het tot stand komen van het Nepalese beleid op het gebied van *transitional justice*? Of: in hoeverre bevestigt het Nepalese beleid het gedachtegoed van het constructivisme of het realisme?<sup>351</sup>

Als de vraag luidt in hoeverre de Nepalese regering bereid was zich aan te passen aan internationale normen op het gebied van *transitional justice*, dan is het voor deze studie van belang die norm te formuleren. Sinds de totstandkoming van het Statuut van Rome en het Internationaal Strafhof is de internationale tendens om oorlogsmisdadigers te straffen groter geworden. Door de komst van het Strafhof, maar ook door richtlijnen die de VN heeft opgesteld, is *transitional justice* steeds meer verweven geraakt met het internationaal recht, al discussiëren juristen nog over de geldigheid van deze richtlijnen. De norm om te straffen heeft gezorgd dat amnestiebepalingen na een einde van een conflict of autoritair regime steeds meer in onmin zijn geraakt, terwijl deze in de jaren tachtig en negentig nog wel gangbaar waren. Waarheidscommissies gingen in die tijd vaak samen met amnestie voor mensenrechtenschenders. De Zuid-Afrikaanse commissie had zelfs de uitzonderlijke bevoegdheid om daders amnestie te verlenen als zij een bekentenis aflegden en spijt betuigden. De afgelopen jaren keurden de VN en internationale mensenrechtenorganisaties een commissie met dergelijke bevoegdheden niet langer goed.

Het gedrag van Nepalese politieke actoren aangaande de naleving van internationale normen is vooral te kenschetsen als handelen volgens de *logics of*

---

<sup>351</sup> Zie de inleiding voor een toelichting van deze termen.

*consequences*, al speelde de de *logics of appropriateness* van tijd tot tijd ook een rol. Tijdens het conflict deden de maoïsten hun best om in de smaak te vallen bij de internationale gemeenschap door zich te committeren aan de mensenrechten, al voegden ze de daad niet bij het woord. Ook stemden de maoïsten en de Nepalese regering in met de vestiging van een kantoor van de OHCHR in Nepal die onderzocht in hoeverre de maoïsten en de Nepalese staat de mensenrechten naleefden. Daarnaast gebruikten de auteurs van diverse vredesovereenkomsten het woord ‘amnestie’ niet, om de VN niet in verlegenheid te brengen. De organisatie keurde amnestiebepalingen namelijk in alle gevallen af. Door slechts te spreken van ‘het intrekken van onderlinge beschuldigingen’ kon de VN Nepal zonder gezichtsverlies steunen bij het totstandbrengen van vrede. De maoïsten en de Nepalese regering gingen akkoord met bepalingen in de diverse vredesverdragen op het gebied van mensenrechten en *transitional justice*, waaronder de oprichting van een TRC. De auteurs van het vredesakkoord moeten gedacht hebben dat een waarheidscommissie een goede middenweg zou zijn tussen enerzijds de behoefte aan amnestie onder de maoïsten en leden van de Nepalese regering en anderzijds de internationale roep om daders ter verantwoording te roepen, onderzoek naar de mensenrechtenschendingen die tijdens het conflict plaatsvonden en morele afkeuring daarvan. Hierbij waren de auteurs van het vredesakkoord zich er mogelijk niet van bewust dat een waarheidscommissie in combinatie met een amnestiebepaling niet meer voldeed aan de internationale norm.

Na de ondertekening van de CPA was het voldoen aan internationale normen veel minder belangrijk geworden voor Nepalese politieke actoren. De steun van de VN bij het toezien op de verkiezingen en de demobilisatie van het maoïstische leger was binnen. De Nepalese regering en de maoïsten hoefden de organisatie dus niet meer tevreden te houden. Zowel het gedrag van de Nepalese regering als dat van de maoïsten, die vanaf 2008 ook deel gingen uitmaken van de regering, is vooral te karakteriseren als machtsrealisme. Nadat het Nepalese Ministerie van Vrede en Wederopbouw een conceptwet opstelde voor de TRC die een amnestiebepaling bevatte, maakte de OHCHR duidelijk dat de organisatie hier niet akkoord mee zou gaan. De waarheidscommissie zou er alleen komen als de wetgeving met betrekking tot de commissie naar de zin was van de VN-mensenrechtenorganisatie. Dat betekende dat de Nepalese TRC-wetgeving het straffen van oorlogsmisdadigers niet uit mocht sluiten. Het politieke establishment in Nepal had geen belang bij het straffen van mensenrechtenschenders, omdat daders

goede banden onderhielden met de politieke elite of er zelf deel van uitmaakten. Een *de facto* amnestie diende juist als middel om het vertrouwen tussen de maoïsten, de democratisch gezinde politieke partijen en het leger te herstellen. Er ontstond de afgelopen jaren een machtsevenwicht tussen de maoïsten, politieke partijen en het leger. Dit establishment hield de situatie van straffeloosheid ongegeneerd in stand en beriep zich op het beginsel van nationale soevereiniteit. Deze situatie is tot op heden ongewijzigd. Internationale druk om een *transitional justice*-mechanisme op te richten dat het straffen van daders niet uitsluit heeft dus alleen zin als de daders geen politieke of militaire macht meer hebben.

De VN en verschillende staten (waaronder de VS, het VK en diverse Europese landen die allen betrekkingen onderhielden met Nepal) respecteerden de Nepalese soevereiniteit en deden geen pogingen om het aanpakken van straffeloosheid af te dwingen bij de Nepalese regering. Ook internationale actoren lieten zich leiden door een denkwijze die valt te karakteriseren als *logics of consequences*. De DPKO van de VN wilde zich niet inzetten voor het vervolgen van Nepalese militairen want die waren nodig voor vredesoperaties elders. Bovendien zou dit betekenen dat ook legers van andere landen die vrede stroepen leverden aan de VN zouden moeten worden doorgelicht op hun mensenrechtenverleden. De verschillende staten die betrekkingen met Nepal onderhielden wilden hun vingers niet branden aan het aanzetten tot een waarheidscommissie die zou aanzetten tot amnestie. De internationale norm om oorlogsmisdadigers te straffen was wat dat betreft sterk.

Niet alleen de politieke verhoudingen na het conflict waren van belang voor de toepassing van *transitional justice*. De relatie tussen burgers en de staat in Nepal zorgde er eveneens voor dat de waarheidscommissie er niet kwam. De politieke cultuur in Nepal was niet gericht op het leveren van diensten aan burgers, ook niet op het gebied van rechtspraak of het ophelderen van de waarheid over mensenrechtenschendingen. Mensen met macht in Nepal behielden hun macht – en doen dat nog steeds – door elkaar onderling diensten te leveren en het niet-vervolgen van een dader is een dienst.

De OHCHR, internationale en nationale mensenrechtenorganisaties stonden uiteindelijk machteloos in hun pleidooi voor een TRC zonder amnestiebepaling. De organisaties wilden alleen een mechanisme steunen dat het vervolgen van daders in de toekomst niet uitsloot. De term *transitional justice* is dan ook enigszins misplaatst als het de Nepalese situatie betreft. Een transitie van gewapend conflict naar een relatief vredig

machtsevenwicht heeft weliswaar plaatsgevonden. Van een transitie op het vlak van de politieke cultuur in Nepal, bijvoorbeeld van een bestuurlijke cultuur van *le dilatoire* (afwachten) naar een diensten leverende democratie die écht verantwoording aflegt aan haar burgers, is echter geen sprake. Idealiter zouden de politieke transitie en de transitie op het gebied van gerechtigheid elkaar moeten versterken. In Nepal vond echter geen van beide transities plaats. De recente geschiedenis van Nepal wijst uit dat *transitional justice* een norm is, die onderhevig is aan machtspolitieke beslissingen.

# Literatuur

## Primaire literatuur

*12-point understanding reached between the Seven Political Parties and Nepal Communist Party (Maoists)* (22 november 2005). Geraadpleegd op <http://www.sambidhan.org/peace%20agreement%20en/12%20point%20peace%20agreement.pdf> (22 december 2012).

*Agreement between the political parties to amend the constitution and take forward the peace process* (25 juni 2008). Geraadpleegd op <http://un.org.np/unmin-archive/downloads/keydocs/Agreement.to.Ammend.Constitution.2008-06-25.ENG.pdf> (30 december 2012).

*Agreement on monitoring of the management of arms and armies* (8 december 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (28 november 2012).

*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (16 december 2005). Geraadpleegd op <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm> (1 december 2012).

*Comprehensive Peace Agreement held between Government of Nepal and Communist Party of Nepal (Maoist)* (21 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

*Draft Bill by MOPR Task Group for the establishment of a Truth and Reconciliation Commission* (17 juli 2007). Geraadpleegd op [https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (10 februari 2013).

*Five-point letter sent to the UN by the Nepal government* (9 augustus 2006). *Five-point letter sent to the UN by the CPN (Maoist)* (9 augustus 2006). Beiden geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (22 december 2012).

*Four-point agreement between the Government of Nepal and the CPN (Maoist) at Kupodole* (15 juni 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

*Full text of the decisions of the SPA-maoist summit meeting* (8 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (21 oktober 2012).

Holland & Knight, *Memorandum. Development of Enabling Legislation for Nepal's Truth and Reconciliation Commission – Analysis and Discussion of Amnesty Related Issues* (24

mei 2008). Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348712,list-of-trc-commissions.doc> (13 november 2012).

Public International Law & Policy Group (PILPG), *Amnesty for former combatants: comparative state practice. Legal memorandum* (februari 2008). Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348715,pilpg-amnesty-provisions-comparative-sta> (13 november 2012).

*Report of the Chilean Commission of Truth and Reconciliation* (1991). Geraadpleegd op: [http://www.usip.org/files/resources/collections/truth\\_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf](http://www.usip.org/files/resources/collections/truth_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf) (15 oktober 2012).

Republic of Kenya, *The truth, justice and reconciliation bill* (Nairobi, 9 mei 2008). Geraadpleegd op [https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (10 februari 2013).

*Rome Statute of the International Criminal Court* (1998). Geraadpleegd op <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm> (29 oktober 2012).

*The code of conduct for ceasefire agreed between the Government of Nepal and the CPN (Maoist)* (26 mei 2006). Geraadpleegd op <http://www.insec.org.np/files/documents/PeaceProcess.pdf> (2 oktober 2012).

## **Kranten**

Aryal, Mallika, 'Pardoning the perpetrators', *Nepali times* 409 (2008). Geraadpleegd op [http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/nepalitimes/pdf/Nepali\\_Times\\_325.pdf](http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/nepalitimes/pdf/Nepali_Times_325.pdf) (10 februari 2013).

Bohara, Rameswor, 'No truth, some reconciliation', *Nepali times* 363 (24 augustus 2007 – 30 augustus 2007). Geraadpleegd op <http://nepalitimes.com/issue/363> (10 februari 2013).

Sharma, Ayushi, 'Justice through TRC?', *My republica* (24 januari 2010). Geraadpleegd op [http://archives.myrepublica.com/portal/index.php?action=news\\_details&news\\_id=14392](http://archives.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=14392) (16 januari 2012).

## **Websites**

American University of Beirut, 'International conflict mediation expert stresses the importance of national solutions during AUB lecture' (6 januari 2011). Geraadpleegd op <http://www.aub.edu.lb/news/Pages/siebert-mediation.aspx> (31 December 2012).

British Embassy Kathmandu, 'Programmes and projects'. Geraadpleegd op <http://ukinnepal.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-nepal/programmes-projects/> (22 november 2012).

Coalition for the International Criminal Court, 'Cases and situations. Kenya'. Geraadpleegd op <http://www.iccnw.org/?mod=kenya> (28 december 2012).

'Conflict Victims' Committee'. Geraadpleegd op <http://www.insightonconflict.org/conflicts/nepal/peacebuilding-organisations/conflict-victims-committee-cvc/> (22 november 2012).

'NA in UN peace support operations'. Geraadpleegd op [http://www.nepalarmy.mil.np/na\\_un.php](http://www.nepalarmy.mil.np/na_un.php) (24 december 2012).

### **Ambassades/EU/VN/NGO's**

Amerikaanse ambassade in Kathmandu/James F. Moriarty, *Peace process: the devil is in the details* (6 of 11 december 2006). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2006/12/06KATHMANDU3199.html> (28 augustus 2012).

Amerikaanse ambassade in Kathmandu, *Nepal: advocating extension of office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)* (19 februari 2010). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10KATHMANDU147.html> (10 februari 2013).

Amerikaanse ambassade in Kathmandu, *Nepal: Peace and reconstruction minister positive about continued cooperation* (22 september 2008). Geraadpleegd op <http://wikileaks.org/cable/2008/09/08KATHMANDU1063.html> (11 februari 2013).

Amnesty International, *Commissioning justice. Truth commissions and criminal justice* (2010). Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/POL30/004/2010> (17 december 2012).

Amnesty International, *Nepal. Children caught in the conflict* (2005). Geraadpleegd op <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CFFFA25DDDE7C404925704A000502B0-ai-npl-26jul.pdf> (10 februari 2013).

Amnesty International, *Nepal: a spiralling human rights crisis* (4 april 2002). Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA31/016/2002/en> (10 februari 2013).

Amnesty International, *Nepal. Human rights abuses escalate under the state of emergency* (april 2005). Geraadpleegd op <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA31/036/2005> (10 februari 2013).

Council of the European Union, 'EU Troika Visit to Nepal' (17 november 2006). Geraadpleegd op [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/91772.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91772.pdf) (22 december 2012).

Human Rights Watch, *Between a rock and a hard place: civilians struggle to survive in Nepal's civil war* (2004). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2004/nepal1004/nepal1004.pdf> (10 februari 2013).

Human Rights Watch, *Children in the ranks. The maoist's use of child soldiers in Nepal* (2007). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2007/02/01/children-ranks> (10 februari 2013).

Human Rights Watch, *Clear culpability. "Disappearances" by security forces in Nepal* (2005). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2005/nepal0205/nepal0205.pdf> (12 december 2012).

Human Rights Watch, *Indifference to duty. Impunity for crimes committed in Nepal* (2010). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2010/12/14/indifference-duty> (14 februari 2013).

Human Rights Watch, 'Nepal: truth commission bill disregards victims' rights', (23 augustus 2007). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/news/2007/08/21/nepal-truth-commission-bill-disregards-victims-rights> (10 februari 2013).

Human Rights Watch, *Still waiting for justice. No end to impunity in Nepal* (2009). Geraadpleegd op <http://www.hrw.org/reports/2009/10/15/still-waiting-justice> (14 februari 2013).

Human Rights Watch, *Waiting for justice. Unpunished crimes from Nepal's armed conflict* (2008). Geraadpleegd op [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal0908web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal0908web_0.pdf) (10 februari 2013).

Human Rights Watch, *World report chapter: Nepal* (2007).

Human Rights Watch, *World report 2011: Nepal* (2011). Geraadpleegd op [www.hrw.org/world-report-2011/nepal](http://www.hrw.org/world-report-2011/nepal) (17 december 2012).

INSEC, 'INSEC denounces maoist's activity', (3 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.inseconline.org/index.php?type=news&lang=en&id=487> (10 februari 2013).

INSEC, 'Maoists continue new recruitment', (21 november 2006). Geraadpleegd op <http://www.inseconline.org/index.php?type=archive&lang=en> (10 februari 2013).

International Center for Transitional Justice, *Across the lines: the impact of Nepal's conflict on women* (2010). Geraadpleegd op <http://ictj.org/publication/across-lines-impact-nepals-conflict-women> (10 februari 2013).

International Center for Transitional Justice, 'Comment by the International Center for Transitional Justice (ICTJ) on the draft bill by the MOPR task group for the establishment of a Truth and Reconciliation Commission' (31 augustus 2007). Geraadpleegd op



[https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw\\_12F\\_L9165\\_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset](https://coursewebs.law.columbia.edu/coursewebs/cw_12F_L9165_001.nsf/PublicDiscFrameset?OpenFrameset) (17 oktober 2012).

International Center for Transitional Justice en Advocacy Forum, *Nepali voices. Perceptions about truth, justice, reconciliation, reparations and the transition in Nepal* (Kathmandu 2008). Geraadpleegd op <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/itj-nepali-voices-final.pdf> (10 februari 2013).

International Center for Transitional Justice, Warisha Farasat en Priscilla Hayner, *Negotiating peace in Nepal. Implications for justice* (juni 2009) 1-28. Geraadpleegd op <http://ictj.org/publication/negotiating-peace-nepal-implications-justice> (14 februari 2013).

International Crisis Group, *Back to the gun* (22 oktober 2003). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/B028%20Nepal%20Back%20to%20the%20Gun.pdf> (10 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal backgrounder: ceasefire – soft landing or strategic pause?* (10 april 2003). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/050-nepal-backgrounder-ceasefire-soft-landing-or-strategic-pause.aspx> (10 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal: from people power to peace?* (10 mei 2006). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/115-nepal-from-people-power-to-peace.aspx> (10 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal: peace and justice* (14 januari 2010). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/184%20nepal%20peace%20and%20justice.pdf> (27 december 2012).

International Crisis Group, *Nepal's peace agreement: making it work* (december 2006). Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/126\\_nepals\\_peace\\_agreement\\_making\\_it\\_work](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/126_nepals_peace_agreement_making_it_work) (14 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal's maoists: their aims, structure and strategy* (27 oktober 2005). Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/104\\_nepal\\_s\\_maoists\\_their\\_aims\\_structure\\_and\\_strategy.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/104_nepal_s_maoists_their_aims_structure_and_strategy.pdf) (5 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal's faltering peace process* (19 februari 2009). Geraadpleegd op [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/163\\_nepal\\_s\\_faltering\\_peace\\_process.ashx](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/163_nepal_s_faltering_peace_process.ashx) (14 februari 2013).

International Crisis Group, *Nepal's political rites of passage* (29 september 2010). Geraadpleegd op <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/194%20Nepals%20Political%20Rites%20of%20Passage> (27 december 2012).

OHCHR en National Human Rights Commission Nepal, *Remedies and rights revoked: case withdrawals for serious rights in Nepal. Legal opinion* (2011). Geraadpleegd op [http://nepal.ohchr.org/en/resources/publications/2011/2011\\_06\\_23\\_Case-Withdrawals-for-Serious-Crimes-in-Nepal-E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/publications/2011/2011_06_23_Case-Withdrawals-for-Serious-Crimes-in-Nepal-E.pdf) (14 februari 2013).

OHCHR, *Agreement between the United Nations High Commissioner of Human Rights and the Government of the Kingdom of Nepal concerning the establishment of an office in Nepal* (Geneve 2005). Geraadpleegd op <http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/mandate/OHCHR%20agreement%20with%20HMG%20MoU.pdf> (10 februari 2013).

OHCHR, 'Comments on draft Truth and Reconciliation Bill', (2 augustus 2007). Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/348702,ohchr-nepal-summary-of-concerns.doc> (13 november 2012).

OHCHR, 'OHCHR calls for comprehensive human rights vetting as part of peace process' (28 augustus 2009). Geraadpleegd op [http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202009/August2009/2009\\_08\\_28\\_PR\\_Meeting\\_withCoAS\\_E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202009/August2009/2009_08_28_PR_Meeting_withCoAS_E.pdf) (10 februari 2013).

OHCHR/Ian Martin, 'Statement to the press', (26 mei 2006). Geraadpleegd op [http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202006/MAY2006/2006\\_05\\_26\\_HCR\\_PressRelease\\_E.pdf](http://nepal.ohchr.org/en/resources/Documents/English/pressreleases/Year%202006/MAY2006/2006_05_26_HCR_PressRelease_E.pdf) (12 oktober 2012).

OHCHR, 'OHCHR-Nepal Legal Unit's comments on Jeffrey Seul's May 24, 2008 memo on amnesties', (2008). Geraadpleegd op <http://www.freedrive.com/file/417690,ohchr-comments-on-holland-and-knight-amn> (10 februari 2013).

OHCHR, *Rule-of-law tools for post-conflict states. Amnesties* (Geneve en New York 2009). Geraadpleegd op [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf) (29 december 2012).

UNDP, *Nepal Human Development Report 2009. State transformation and human development* (2009). Geraadpleegd op <http://www.undp.org.np/publication/html/nhdr2009/> (10 februari 2013).

United Nations, *Report of the secretary-general on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (augustus 2004). Geraadpleegd op <http://www.unhcr.org/4506bc494.html> (10 februari 2013).

United Nations, Gerard Mc Hugh en Manuel Bessler, *Guidelines on humanitarian negotiations with armed groups* (januari 2006).

USAID, *Nepal rule of law assessment. Final report* (2009). Geraadpleegd op [http://www.ncf.org.np/upload/files/318\\_en\\_usaid\\_nepal%20rule%20of%20law%20assessment-sep-2009.pdf](http://www.ncf.org.np/upload/files/318_en_usaid_nepal%20rule%20of%20law%20assessment-sep-2009.pdf) (10 februari 2013).

## Secundaire literatuur

Acharya, Avidit, 'The maoist insurgency and the political economy of violence', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 263-284.

Aguirre, Daniel, en Irene Pietropaoli, 'Gender equality, development and transitional justice: the case of Nepal', *The international of transitional justice* 2 (2008) 356-377.

Arthur, Paige, 'How "transitions" reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice', *Human rights quarterly* 31 (2009) 321-367.

Baechler, Günther, "Emerging archetypes": a comparison of patterns of the peace processes in Sri Lanka and Nepal', in: *Berghof Handbook Dialogue No. 6* (juli 2008) 1-13. Geraadpleegd op [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue6\\_baechler\\_com.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue6_baechler_com.pdf) (10 februari 2013).

Basu, Subho, en Ali Riaz, *Paradise lost? State failure in Nepal* (Plymouth 2010).

Bell, Christine, *Peace agreements and human rights* (Oxford 2000).

Biddiss, Michael D., 'From the Nuremberg Charter to the Rome Statute: a historical analysis of the limits of international criminal accountability', in: Ramesh Thakur en Peter Malcontent eds., *From sovereign impunity to international accountability* (Tokio 2004) 42-60.

Bisset, Alison, 'Rethinking the powers of truth commissions in light of the ICC statute', *Journal of international criminal justice* 7 (2009) 963-982.

Brown, T. Louise, *The challenge to democracy in Nepal. A political history* (Londen en New York 1996).

Eck, Kristine, 'Recruiting rebels: indoctrination and political education in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari, 'The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century', (New Delhi 2010) 33-51.

Einsiedel, Sebastian von, David M. Malone en Suman Pradhan, 'Conclusions', in: Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan eds., *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (Cambridge 2012) 361-381.

Fletcher, Laurel E., Harvey M. Weinstein en Jamie Rowen, 'Context, timing and the dynamics of transitional justice: a historical perspective', *Human rights quarterly* 31 (2009) 163-220.

Garton Ash, Timothy, 'True confessions', *The New York review of books* (17 juli 1997).

Hachhetu, Krishna, 'The Nepali state and the maoist insurgency, 1996-2001', in: Michael Hutt ed., *Himalayan 'peoples war'. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 58-78.

Hayner, Priscilla, *Unspeakable truths. Confronting state terror and atrocity. How truth commissions around the world are challenging the past and shaping the future* (New York 2001).

Holtermann, Jakob v. H., 'The end of the "end of impunity"? The International Criminal Court and the challenge from truth commissions', *Res publica* 16 (2010) 209-225.

Ignatieff, Michael, *Human rights as politics and idolatry* (Princeton 2001).

Kelsall, Tim, 'Truth, lies, ritual: preliminary reflections on the truth and reconciliation commission in Sierra Leone', *Human rights quarterly* 27 2 (2005), 361-391.

Khanal, Shisir, 'Committed insurgents, a divided state and the maoist insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti ed., *Contentious politics and democratization in Nepal* (Delhi 2007) 75-94.

Khittel, Stefan, en Jan Pospisil, 'Beyond transitional justice?' *Journal für Entwicklungspolitik* 27 (2011) 4-20.

Kohrt, Brandon A. en Daniel J. Hruschka, 'Nepali concepts of psychological trauma: the role of Idioms of distress, ethnopsychology and ethnocpsychology in alleviating suffering and preventing stigma', *Culture, medicine and psychiatry* 34 (2010) 322-357.

Kritz, Neil J., ed., *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes. Volume I* (Washington 1995).

Lauren, Paul G., 'From impunity to accountability: forces of transformation and the changing international human rights context', in: Ramesh Thakur en Peter Malcontent eds., *From sovereign impunity to international accountability* (Tokio 2004) 15-41.

Lawoti, Mahendra, 'Evolution and growth of the maoist insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 3-30.

Lecomte-Tilouine, Marie, 'Terror in a maoist model village, mid-western Nepal', *Dialectical Anthropology* 33 (2009) 383-401.

Mallinder, Louise, 'Exploring the practice of states in introducing amnesties', Kai Ambos et al. (eds.), *Building a future on peace and justice: studies on transitional justice, peace and development* (Berlijn en Heidelberg 2009) 127-171.

Martin ed., Ian, *Nepal's peace process at the United Nations. Volume I* (Lalitpur 2010).

Mehta Ashok K., en Mahendra Lawoti, 'Military dimensions of the "people's war". Insurgency and counter-insurgency in Nepal', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 175-194.

Mendeloff, David, 'Truth-seeking, truth-telling and postconflict peacebuilding. Curb the enthusiasm?' *International studies review* 6 (2004) 355-380.

Minow, Martha, *Between vengeance and forgiveness. Facing history after genocide and mass violence* (Boston 1998).

Olsen, Tricia D. en Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter en Eric Wiebelhaus-Brahm, 'When truth commissions improve human rights', *The international journal of transitional justice* 4 (2010) 457-476.

Oomen, Barbara, 'Justice mechanisms and the question of legitimacy: the example of Rwanda's multi-layered justice mechanisms', in: Kai Ambos, Judith Large, Marieke wierda eds., *Building a future on peace and justice. Studies on transitional justice, peace and development. The Nuremberg declaration on peace and justice* (Berlijn en Heidelberg 2009) 175-202.

Oomen, Barbara, 'Too much to try: pragmatism and principles in employing traditional dispute resolution mechanisms as a form of transitional justice', *Draft paper "Facing the past"* (2010) 1-19.

Pasipanodya, Tafadzwa, 'A deeper justice: economic and social justice as transitional justice in Nepal', *The international of transitional justice* 2 (2008) 378-397.

Pettigrew, Judith, 'Guns, kinship, and fear: maoists among the Tamu-mai (Gurungs)', in: David N. Gellner ed., *Resistance and the state: Nepalese experiences* (New Delhi 2007) 305-325.

Pfaff-Czarnecka, Joanna, 'High expectations, deep disappointment: politics, state and society in Nepal after 1990', in: Michael Hutt ed., *Himalayan people's war. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 166-191.

Pizzutelli, Francesca, 'Moving away from the South African model: amnesties and prosecutions in the practice of 38 truth commissions', *Taking stock of transitional justice. An international conference critically engaging with the academic thinking and practical implementation of transitional justice* (Oxford 26-28 juni 2009). Lezing, geraadpleegd op <http://www.csls.ox.ac.uk/otjr.php?show=conference> (15 oktober 2012).

Popkin, Margaret, en Naomi Roht-Arriaza, 'Truth as justice: investigatory commissions in Latin America', in: Neil J. Kritz ed., *Transitional justice. How emerging democracies reckon with former regimes. Volume I. General considerations* (Washington 1995) 262-289.

Rawski, Frederick, en Mandira Sharma, 'A comprehensive peace? Lessons from human rights monitoring in Nepal' in: Sebastian von Einsiedel, David M. Malone en Suman Pradhan eds., *Nepal in transition. From people's war to fragile peace* (Cambridge 2012) 175-200.

Robins, Simon, 'Towards victim-centred transitional justice: understanding the needs of the families of the disappeared in postconflict Nepal', *International journal for transitional justice* 5 (2011) 75-98.

Robins, Simon, 'Transitional justice as an elite discours: human rights practice between the global and the local in post-conflict Nepal', *Paper to be presented at the ISA annual convention* (New Orleans 2010). Geraadpleegd op <http://www.simonrobins.com/> (14 februari 2013).

Roht-Arriaza, Naomi, 'Justice and reconciliation after conflict. The case of Sierra Leone', in: Eileen F. Babbitt en Ellen L. Lutz eds., *Human rights & conflict resolution in context. Colombia, Sierra Leone & Northern Ireland*, (New York 2009) 139-153.

Roht-Arriaza, Naomi, 'The role of international actors in national accountability processes', in: Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez en Paloma Aguilar, *The politics of memory*, (New York 2001) 40-64.

Sales, Anne de, 'Between ethnic claims and maoism', in: Deepak Thapa ed., *Understanding the maoist movement of Nepal* (Kathmandu 2007) 59-88.

Shore, Megan, *Religion and conflict resolution. Christianity and South Africa's truth and reconciliation commission* (Farnham en Burlington 2009).

Sijapati, Bandita, *People's participation in conflict transformation: a case study of Jana Andolan II in Nepal* (februari 2009).

Snyder Jack L., en Leslie Vinjamuri, 'Trials and errors: principle and pragmatism in strategies of international justice', *International security* 28 (2003-2004) 5-44.

Sriram, Chandra Lekha, *Confronting past human rights violations. Justice versus peace in times of transition* (Londen en New York 2004).

Sriram, Chandra Lekha, 'Transitional justice and the liberal peace', in: Edward Newman, Roland Paris en Oliver P. Richmond eds., *New perspectives on liberal peacebuilding* (Tokio, New York en Parijs 2009) 112-129.

Sriram, Chandra Lekha, en Youssef Mahmoud, 'Bringing security back in. International relations theory and moving beyond the "justice versus peace" dilemma in transitional societies', in: Thomas J. Biersteker eds., *International law and international relations* (Londen en New York 2007) 222-235.

Subedi, Surya P., 'Post-conflict constitutional settlement in Nepal and the role of the United Nations' in: Morly Frishman and Sam Muller eds., *The dynamics of constitutionalism in the age of globalisation* (Den Haag 2010) 71-87.

Subotic, Jelena, 'Hijacked justice: domestic appropriation of international norms (draft version)' (maart 2005) 1-59. Geraadpleegd op <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2005/28-subotic-2005.pdf> (10 februari 2013).

Suhrke, Astri, 'Virtues of a narrow mission: the UN peace operation in Nepal', *Global governance* 17 (2011) 37-55.

Thapa, Deepak, Kiyoko Ogura en Judith Pettigrew, 'The social fabric of the Jelbang killings, Nepal', *Dialectical Anthropology* 33 (2009) 461-478.

Thapa, Deepak, 'Radicalism and the emergence of the maoists', in: Michael Hutt ed., *Himalayan people's war. Nepal's maoist rebellion* (Londen 2004) 21-37.

Teitel, Ruti, *Transitional justice* (Oxford 2000).

Tuladhar, Padma Ratna, *The role of insider mediators in the Nepal peace process* (2009) 1-5. Geraadpleegd op [http://www.berghof-peacesupport.org/publications/MED\\_Insider\\_Mediators\\_Nepal.pdf](http://www.berghof-peacesupport.org/publications/MED_Insider_Mediators_Nepal.pdf) (10 februari 2013).

Upreti, Bishnu Raj, 'External engagement in Nepal's armed conflict', in: Mahendra Lawoti en Anup K. Pahari eds., *The maoist insurgency in Nepal. Revolution in the twenty-first century* (New Delhi 2010) 219-237.

Vinjamuri, Leslie, en Jack Snyder, 'Advocacy and scholarship in the study of international war crime tribunals and transitional justice', *Annual review of political science* 7 (2004) 345-362.

Webster, Neil, 'Nepal: Governance and democracy in a frail state', in: Stig Toft Madsen, Kenneth Bo Nielsen en Uwe Skoda eds., *Trusts with democracy: political practice in South Asia* (Londen 2011) 195-213.

Whelpton, John, *A history of Nepal* (Cambridge 2005).

Whitfield, Teresa, 'Masala peacemaking: Nepal's peace process and the contribution of outsiders' (2008) 1-35. Geraadpleegd op [http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/whitfield/whitfield\\_masala\\_peacemaking.pdf](http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/whitfield/whitfield_masala_peacemaking.pdf) (13 december 2012).

Wilson, Richard A., 'Justice and legitimacy in the South African transition', in: Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez en Paloma Aguilar, *The politics of memory*, (New York 2001) 190-217.