

Een moreel dilemma

Een verkenning naar morele vraagstukken voor de mediator bij extreem geëscaleerde conflicten aan de hand van een vergelijking tussen internationale en lokale vormen van mediation. Onder meer op basis van een gesprek met Geert-Jan Knoops.

DOOR AARON KONIJN EN NATALIE DEN BREUGOM DE HAAS

Maatschappelijke en internationale ontwikkelingen laten zien dat de wereld polariseert. Nationaal, kijkend naar bijvoorbeeld de stikstofdiscussie en de kinderopvangtoeslagaffaire, maar ook internationaal met een oorlog op het Europese continent. Door toenemende polarisatie escaleren conflicten snel. In de gedragscodes voor mediators wordt uitgegaan van een afnemende mogelijkheid om te mediaten bij grote escalatie, omdat vrijwilligheid het uitgangspunt is. Tegelijkertijd lijkt onze morele plicht en verantwoordelijkheid om juist te interveniëren toe te nemen. Het gaat immers om grote belangen in de wereld (klimaat van de toekomst, maatschappelijke stabiliteit, vrede en veiligheid). In dit artikel verkennen wij, aan de hand van bemiddeling in internationale conflicten en met raadpleging van experts, welke ruimte er kan zijn in de context van bestaande gedragsregels om als mediator een rol te spelen. Wij vragen u via een QR-code aan het eind van dit artikel om uw mening.

Inleiding

In de huidige maatschappelijke context wordt steeds vaker de vraag gesteld wat de rol is van *bystanders* bij conflicten, zoals bij grensoverschrijdend gedrag. Maar ook op internationaal niveau is de rol van *bystanders* relevant. Zo riep Friedrich Glasl in de podcastserie *Mediation Talk* *bystanders* op met alle mogelijke (vreedzame) middelen druk uit te oefenen op Rusland om de agressie te stoppen.¹ Wegkijken maakt namelijk niet dat je een neutrale houding inneemt, maar leidt veelal tot partijdigheid: neutraliteit helpt de agressor, niet het slachtoffer. Bovendien word je in zekere zin medeverantwoordelijk voor het resultaat. En dat dwingt een *bystander* moreel tot ingrijpen wanneer sprake is van onrecht. Maar hoe zit dat met de mediator?

De mediator: alleen bystander?

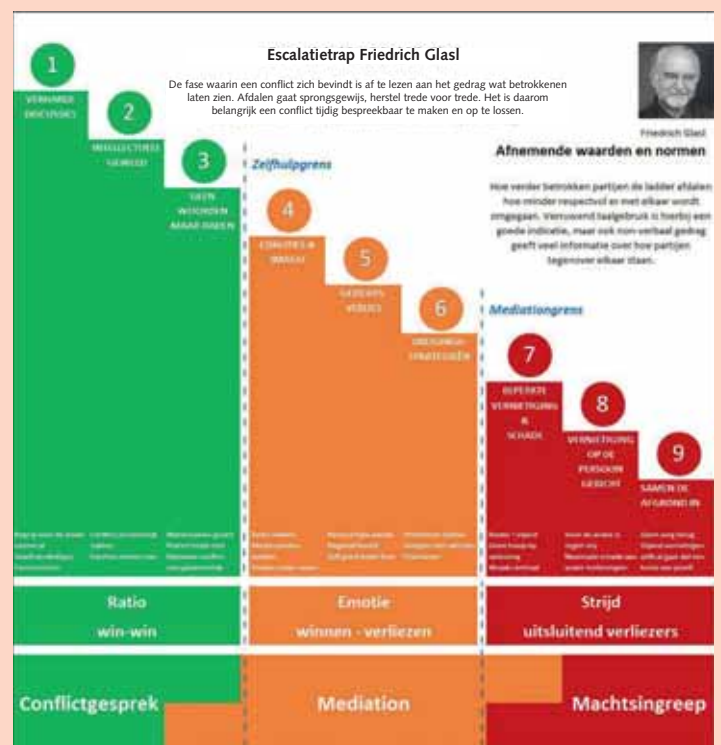
Een mediator stelt zich, volgens de geldende gedragsregels, onder meer neutraal en onpartijdig op.² Dat wil zeggen dat hij geen belang heeft bij een bepaalde uitkomst van mediation en daar geen invloed op uitoefent. De mediator is er voor alle partijen en handelt zonder vooringenomenheid. Dat levert acceptatie op. Zo zitten partijen vrijwillig aan tafel. Ontbreekt voldoende commitment, dan respecteert de mediator dat. Hij heeft daar geen oordeel over. Het is aan de partijen om er al dan niet uit te komen. Dit model is gebaseerd op het 'volwas-

sen mensbeeld' van de mens als rationeel wezen: mensen weten zelf wat goed voor hen is en wat verstandig is. Maar is dit altijd zo? In dit verband is het interessant om naar de escalatieladder van Glasl te kijken, in relatie tot de hedendaagse praktijk.³

Window of opportunity

Als je de negen subfasen van Glasl ziet als treden van een trap, dan wordt mediation ingezet om de trap weer omhoog te klimmen om het conflict te de-escaleren. De *window of opportunity* beperkt zich tot die fasen waarin partijen nog bereid zijn om met elkaar in gesprek te gaan. Is dat niet meer het geval dan heeft de mediator dat zoals gezegd te respecteren, ook al zegt zijn moreel kompas iets heel anders. Onze vraag is: maakt dit de mediator tot een *bystander* in het conflict die 'wegkijkt'?

Want wat als de belangen zó groot zijn, dat er een veel grotere schade dreigt dan alleen die van de partijen onder-





ling? Als alleen nog vernietiging telt en daardoor ook onschuldige slachtoffers vallen en schade aan derden wordt aangericht? In hoeverre geldt dan nog de basisveronderstelling dat partijen weten wat goed voor hen is en wat verstandig is? Hebben wij dan niet de morele plicht als mediator om, waar mogelijk, te interveniëren, ongeacht de wens (lees: vrijwilligheid) van beide partijen?

Nog een stap verder: in hoeverre kunnen wij in extreme gevallen nog neutraal en onpartijdig zijn als het 'fout' het 'goed' dreigt te vernietigen?

De vraag over het wel of niet kunnen of moeten interveniëren bij conflicten is niet alleen relevant voor ons als mens maar ook en juist voor ons als mediator. Als mediator bezitten wij tenslotte een instrumentarium en vaardigheden om partijen tot een oplossing te bewegen.

Deze vraag is niet alleen relevant voor grote maatschappelijke kwesties. Ook op kleinschaliger niveau zijn er voorbeelden. Denk aan een internationale kinderontheoring vanwege een vechtscheiding, met verregaande implicaties voor niet alleen de ouders, maar ook voor het kind. Of denk aan een conflict dat uitmondt in intimidatie en geweld tussen conflictpartijen en anderen die daar ongevraagd bij betrokken worden. We constateren dat in dergelijke situaties een tweetal aspecten van belang is: 1) er kan een morele plicht bestaan om te interveniëren omdat wegkijken of niets doen de facto ook een keuze is, met alle gevolgen van dien en 2) als partijen door de mate van escalatie niet meer in staat zijn om er zelf uit te komen en nog te weten wat verstandig is, zullen ze niet met elkaar over oplossingen willen of kunnen praten. Er kan dan een meer oplossingsgerichte vorm van bemiddeling nodig zijn. Deze aspecten vormen een dilemma voor de mediator. Hoe werkt dit op internationaal niveau?

Oorlog en internationale mediation

In het conflict tussen Rusland en Oekraïne zien we dat er internationaal partij wordt gekozen. De impact en dreiging die deze oorlog in Oekraïne en Rusland zelf heeft, maar ook wereldwijd, maakt dat er een groot moreel appel én een eigen belang bij derde landen ligt om te handelen. Daarbij kiest het Westen veelal de kant van Oekraïne door het land militair en

politiek te steunen. Landen als Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten zetten daarentegen juist in op bemiddeling langs diplomatieke weg. Ook China heeft inmiddels aangeboden te mediaten. Wat kunnen we in dit verband leren van internationale mediation?

Mediation bij internationale crises kan, met name in combinatie met politieke en militaire interventies, effectief zijn, zo blijkt uit de literatuur.⁴ Van het succes van mediation bij internationale crises zijn talloze voorbeelden. In de oorlog tussen Oekraïne en Rusland zien we succesvolle interventies, die leidden tot de zogenoemde 'graandeal' om hongernoden te voorkomen en tot het ruilen van krijgsgevangenen en lichamen van omgekomen soldaten. Waar partijen onderling strijden, kunnen internationale bemiddelaars via pendelmediation vanuit een pragmatisch perspectief gedeelde belangen dienen.⁵ Dergelijke interventies kunnen vertrouwenwekkend zijn en op den duur bijdragen aan de-escalatie.

De inzet van internationale mediation blijkt bovendien juist effectief in de onderste treden van de escalatieladder. Zo zien onderzoekers dat reguliere diplomatie en bilaterale onderhandelingen vaak worden gebruikt wanneer conflicten relatief eenvoudig en van lage intensiteit zijn en wanneer de partijen relatief kleine machtsverschillen hebben.⁶ Internationale mediation blijkt vooral ingezet te worden bij conflicten die worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, hoge intensiteit, langere duur en machtsongelijke en gefractioneerde partijen, waarbij twijfel bestaat over de bereidheid van partijen om vreedzaam te schikken.

Een bekend voorbeeld van succesvolle internationale mediation is de Amerikaanse inzet in het bloedige conflict tussen Ierland en Groot-Brittannië dat in 1994 leidde tot een staakt-het-vuren en in 1998 tot het Goede Vrijdagakkoord. Een recenter voorbeeld is de gezamenlijke verklaring op 10 maart 2023 waarbij aartsrivalen Saoedi-Arabië en Iran na mediation van China de diplomatieke relaties herstellen.

Verskil met reguliere mediation

Het verschil tussen internationale en reguliere mediation zit onder meer in het niveau van de neutraliteit en belangeloosheid van de mediator en het uitoefenen van druk op partijen.

Waar op lokaal niveau de mediator geen doel of belang dient te hebben in de uitkomst van de mediation, kan op internationaal niveau er wel degelijk een doel en belang zijn om invloed uit te oefenen op partijen om een conflict te beëindigen. Waar op lokaal niveau, in bijvoorbeeld arbeidsmediation, de mediator zijn geloofwaardigheid en invloed haalt uit de mediationovereenkomst, gedragscode en basisprincipes als onpartijdigheid, neutraliteit en vrijwilligheid, is dat op internationaal niveau mede op basis van een gezaghebbende status. In contrast met de reguliere mediator benut de internationale mediator nadrukkelijker methoden en technieken om invloed uit te oefenen op partijen (positieve manipulatie). Zo wordt niet zelden gezocht naar omstandigheden waarvoor partijen in zowel positieve als negatieve zin gevoelig zijn, om dat te gebruiken als stimulans voor het vinden van een oplossing (*leverage*). Denk aan het in het vooruitzicht stellen van een economisch hulp- of juist sanctiepakket. Ook nemen internationale mediators nadrukkelijker initiatief om opties te presenteren voor een oplossing, of condities te formuleren voor een gezamenlijke overeenkomst. Hier is de rol die Turkije speelt bij het faciliteren van de graandeal in de Oekraïne-oorlog een voorbeeld van dergelijke beïnvloeding, vanuit een eigen, maar daarmee ook een breder belang.

Uiteindelijk eindigt een oorlog altijd in een onderhandeling. Partijen kunnen elkaar nooit volledig vernietigen

Internationale mediation blijkt effectief. Uit een vergelijkende studie van het International Crisis Behavior Project (1918-2001) naar de effectiviteit van mediationstijlen bij internationale crises blijkt dat de oplossingsgerichte mediationstijl, in vergelijking met bijvoorbeeld de faciliterende stijl, een relatief sterk positief effect heeft op de waarschijnlijkheid van het bereiken van een akkoord (*peace making*).⁷

Uiteindelijk eindigt een oorlog altijd in een onderhandeling, zo merkt historicus Hein Goemans op.⁸ Partijen kunnen elkaar nooit volledig vernietigen. En dat leidt uiteindelijk tot uitputting, verzwakking en schade aan beide zijden. Die realisatie, dat de BATNA van partijen aanzienlijk slechter is, zet de deur wellicht op een kier voor mediation om tot een oplossing te komen en leed en schade te beperken. Hoogleraar internationale relaties en veiligheid Rob de Wijk beaamt dit: 'Een groeiende groep experts denkt dat op enig moment onderhandelingen onvermijdelijk zijn, bijvoorbeeld als beide partijen inzien hoe hopeloos de situatie is. Dan kan een staak-het-vuren ontstaan, mogelijk als opmaat naar een duurzaam akkoord.'⁹ De wapenleveranties aan Oekraïne zijn dan ook deels bedoeld om het conflict 'rijp' te maken voor onderhandelingen en de startpositie van Oekraïne aan de onderhandelingstafel te verbeteren.

Lacune

Ondanks de potentiële effectiviteit bestaat er binnen het internationaal recht nog geen mechanisme om, door middel van internationale mediation, gewapende conflicten tussen landen structureel en eenduidig op te lossen.¹⁰

Wij spraken in dit verband met Geert-Jan Knoops, hoogleeraar politiek van het internationaal recht. Knoops merkt op dat het VN-systeem een dergelijk fenomeen niet kent: 'Het opzetten van internationale tribunalen voor het onderzoek naar en de berechting van dit soort gewapende conflicten biedt vanuit het perspectief en doelstelling van de internationale mediation-gedachte geen uitkomst – nog afgezien van het feit dat dit soort processen vele jaren duren en de vele juridische obstakels om zo een tribunaal op te zetten, terwijl het conflict dan voortduurt. Dat betekent dat er op dit punt een lacune bestaat. Een lacune welke, mede in het licht van de geschetste morele plicht naar de mensheid, invulling behoeft.'

Knoops stelt dat een oplossing om aan dit dilemma tegemoet te komen een permanent orgaan kan zijn dat zich, onder regie van de VN, bezighoudt met internationale mediation in het kader van (gewapende) conflicten tussen landen. In dit orgaan zouden dan mediationexperts van de permanente leden van de VN Veiligheidsraad moeten plaatsnemen die, onafhankelijk van de eventuele rol van hun eigen land, in teamverband de rol van internationale mediators op zich gaan nemen.

Knoops: 'Dit zou in de praktijk betekenen dat er een soort van International Mediation Quick Reaction Task Force (IMTF) zou komen die stevast eerst in internationale conflicten door de VN wordt ingezet voordat er überhaupt wordt nagedacht over eventuele sancties tegen een land of het opzetten van internationale (strafrechtelijke) onderzoeken welke laatste maatregelen het conflict veelal alleen verder kunnen doen escaleren. Het feit dat er mediators in een dergelijke IMTF zitten die zijn aangewezen door de belangrijkste landen binnen de VN, betekent dat er een breed draagvlak voor een mediation op dat niveau komt te bestaan. Natuurlijk kan worden tegengeworpen dat een dergelijke samenstelling van een mediationorgaan geen absolute neutraliteit en onpartijdigheid zal kunnen waarborgen. Maar welk land dat of welke diplomaat die wordt gevraagd om te bemiddelen in een conflict is dat wel? Er zal uiteindelijk uit alle kwaden ook hier de minst 'kwade' oplossing moeten worden gekozen. Dat behoort ook tot de morele plicht die wij jegens de mensheid hebben om zo een betere toekomst veilig te stellen. Dat is ook een aspect en doelstelling van mediation.'

Ook op nationaal niveau bestaat een dergelijk, wettelijk geborgd, mechanisme niet. Hierdoor wordt binnen Nederland (nog) niet structureel en eenduidig mediation ingezet bij (dreigende) maatschappelijke crises. Het kabinet grijpt in wanneer het eigenlijk te laat is en het leed al is aangericht. Dat kan veranderen, door er eerder bij te willen zijn en deskundigheid om het goede gesprek aan te gaan beter te benutten. Zo zou mediation bij bepaalde *triggers*, zoals maatschappelijke onrust, automatisch door het Kabinet ingezet kunnen worden.

Relatie met de gedragscode

De internationale werkwijze lijkt op het eerste gezicht in te gaan tegen de basisprincipes van mediation. Een mediator met een doel en belang lijkt immers niet neutraal en onpartijdig. Een mediator die druk uitoefent om partijen tot een vergelijk te bewegen, schendt mogelijk de principes van autonomie en zelfbeschikking.

De vraag is in hoeverre dat zo is en of dezelfde uitgangspunten eigenlijk nog op gaan bij extreem geëscaleerde conflicten. En als met de interventies van de mediator onschuldige slachtoffers en zelfs vernietiging voorkomen kan worden, gaat dat belang dan niet voor?

Het kan waardevol zijn om internationale diplomatie en mediation dichterbij elkaar te brengen

De basisveronderstelling dat partijen weten wat verstandig is, gaat in de laatste treden van Glasl mogelijk niet meer op. Dat zou kunnen betekenen dat principes als neutraliteit, onpartijdigheid, vrijwilligheid en zelfbeschikking niet meer in dezelfde mate van toepassing zijn. Gaat het er in die laatste treden van escalatie immers niet om dat partijen instemmen met een proces van de-escalatie, om geweld en onschuldige slachtoffers te voorkomen?

Onze voorlopige conclusies

1. Naarmate een conflict verder escaleert neemt, conform de gedragscodes van de MfN, ADR en IMI, de window of opportunity om te mediaten af, maar neemt tegelijkertijd onze morele plicht en verantwoordelijkheid om, waar mogelijk, te interveniëren toe. Het gaat immers niet meer alleen om de belangen van de strijdende partijen, maar ook om potentiële slachtoffers, geweld en schade aan anderen dan de strijdende partijen.
2. Het is van belang om dit thema en de dan geldende regels verder met elkaar te verkennen, omdat er legio cases dichterbij huis zijn die qua moreel dilemma vergelijkbaar zijn. Bovendien blijkt op internationaal niveau de inzet van mediation, op basis van aanvullende spelregels, bij extreem geëscaleerde conflicten juist effectief.
3. Er bestaat zowel op internationaal als op nationaal niveau een lacune, omdat een wettelijk mechanisme voor een structurele en eenduidige inzet van mediators bij hoog geëscaleerde conflicten cq. crises (nog) ontbreekt.
4. Het is goed om, in samenwerking met de verschillende mediationverenigingen en -registers, de gedragscodes en basisprincipes (lees: spelregels) te blijven herijken, zodat een discrepantie tussen de gedragsregels en ons moreel kompas wordt voorkomen en deze er nooit toe kan leiden dat de mediator het gevoel krijgt dat hij moet 'wegkijken'.
5. We kunnen in dit verband leren van de internationale diplomatie en mediation. Het kan waardevol zijn om die werelden dichterbij elkaar te brengen.

Graag betrekken wij u bij deze discussie

Richt uw camera van uw mobiele telefoon op de QR-code en een link verschijnt naar enkele vragen.



In een volgend nummer van *Tijdschrift Conflicthantering* besteden we aandacht aan jullie antwoorden. ■

NOTEN

1. *Mediation Talk*, podcastserie van Centrum voor Conflicthantering, afl. 4, interview met Friedrich Glasl over de oorlog in de mogelijke toepassing van mediation in de Oekraïne, 20 maart 2023, www.cvc.nl/mediationtalk.
2. Gedragsregels voor de MfN registermediator, Gedragsregels voor de ADR register en Code of Professional Conduct IMI.
3. Friedrich Glasl, *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*, Haupt Verlag 2009.
4. J. Wilkenfeld e.a., 'Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives', *Journal of Conflict Resolution* 2003/3.
5. Bij het toepassen van pendelmediation vinden er onder leiding van de mediator onderhandelingen plaats, zonder dat partijen direct contact met elkaar hebben. De mediator 'pendelt' tussen de partijen met voor- en tegenvoorstellen.
6. J. Bercovitch & R. Jackson, 'Negotiation or Mediation? An Exploration of Factors Affecting the Choice of Conflict Management in International Conflict', *Negotiation Journal* 2001/1, p. 59-77.
7. K.C. Beardsley, 'Mediation Style and Crisis Outcomes', *Journal of Conflict Resolution* 2006/1, p. 58-86.
8. Hein Goemans, 'Historian predicts how Russia's war in Ukraine could end', CNN, 26 februari 2023.
9. Rob de Wijk, 'Vroeg of laat wordt het toch echt tijd om met Rusland te onderhandelen', *Trouw* 10 maart 2023.
10. Interview met Geert-Jan Knoops, 23 februari 2023, Amsterdam.



Aaron Konijn is MfN-registermediator en partner bij AMK Consulting. Hij is momenteel gedetacheerd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Natalie den Breugom de Haas is MfN-registermediator en werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als HR-manager.

Ze schreven dit artikel op persoonlijke titel.