

Transitional Justice in Chili en Argentinië: stabiliteit of rechtsherstel?

Sandra van den Poll

S0816833

sandravandenpoll@gmail.com

Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

cranen@fsw.leidenuniv.nl

Inleiding

In veel nieuwe democratische staten is na de val van een militair regime de behoefte aan rechtvaardigheid groot. De manier waarop naar deze rechtvaardigheid wordt gestreefd kan grote gevolgen hebben voor het verloop van het proces van democratische transitie. Enerzijds kunnen rechtvaardigheidsmaatregelen bijdragen aan de legitimiteit van het nieuwe democratische regime, maar anderzijds kunnen deze maatregelen ook de stabiliteit van dit regime in gevaar brengen. Om de wisselwerking tussen rechtvaardigheid en democratische consolidatie te onderzoeken zullen de verschillende theorieën over transitional justice en democratische consolidatie uiteen worden gezet. Vervolgens zullen deze theorieën worden toegepast op de cases Chili en Argentinië.

Het verschil in effect van transitional justice maatregelen op consolidatie van democratie kan meer inzicht geven in de precieze werking van deze maatregelen wanneer verschillend modellen in de cases worden toegepast. Omdat het transformatieproces van autoritair naar democratisch vaker voorkomt, kan mijn onderzoek bijdragen aan een leerproces over manieren waarop het nieuwe regime kan afrekenen met de mensenrechtenschendingen in het verleden zonder negatief effect op consolidatie. Ook kan mijn onderzoek bijdragen aan het integreren van de nog vrij op zichzelf staande onderzoeksdisciplines van transitional justice en democratische consolidatie.

Democratische Consolidatie

Allereerst zullen de concepten die worden behandeld in deze scriptie theoretisch onderbouwd worden. Het concept consolidatie van democratie kan uiteengezet worden doormiddel van de theorie van Diamond. Hij baseert zijn conceptualisering van consolidatie op het proces tot het bereiken van brede en diep gewortelde legitimiteit zodanig dat alle politieke actoren op verschillende niveaus ervan overtuigd zijn dat dit regime het beste is voor de samenleving en er geen ander alternatief denkbaar is (Diamond 1997, 2). De loyaliteit naar dit regime moet niet alleen in abstractie bestaan maar ook zichtbaar zijn in handelen en normatief denken van actoren. Een geconsolideerde democratie is dan ook een politieke situatie waarbij alle politieke actoren op de verschillende niveaus het er over eens zijn dat democratie 'the only game in town' is (Diamond 1999, 65). Diamond koppelt deze ontwikkeling op twee dimensies aan een ontwikkeling in politieke cultuur. Er is dan op een normatieve en gedragsmatige dimensie een geroutineerde en onbetwiste toewijding aan democratie (Diamond 1997, 3). Naar mate het consolidatieproces vordert, wordt de groep politieke actoren die loyaal is aan het democratische systeem steeds groter en vindt er een transitie plaats van instrumentele naar principiële toewijding aan het democratische systeem. Met andere woorden, er vindt een verandering plaats in de politieke cultuur van een land. Deze normatieve dimensie vormt samen met de gedragsdimensie de belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle consolidatie (Diamond 1997, 4).

Deze verandering in politieke cultuur noodzakelijk voor consolidatie omvat daarom niet alleen een consensus over de regels voor democratie, maar ook fundamentele gedragsmatige beperkingen op de uitoefening van macht. Er is dan een wederzijdse toewijding van de politieke elite nodig, door middel van een constitutie en daaraan verwante politieke instituties, om de macht van de overheid aan banden te leggen ongeacht welke partij er op dat moment aan de macht is (Diamond 1997, 6). Enkel wanneer er goed toezicht wordt gehouden op het gedrag van de overheid, ontstaat er bij de machthebbers een eigenbelang om zich aan de democratische 'rules of the game' te houden (Diamond 1997, 6).

Naast deze twee dimensies kan, volgens Diamond, de verandering in politieke cultuur op drie niveau's plaatsvinden. Allereerst op elite niveau. Wanneer politieke leiders zich loyaal opstellen naar het democratische regime door hun beleid conform de democratische regels te voeren, is er sprake van legitimiteit van democratie. Wanneer leiders dit niet doen en zich ingeven met ondemocratische praktijken, wordt het omgekeerde effect bereikt. De invloed van de elite op het proces van consolidatie is erg groot. Dit komt doordat de elite zich het

dichtst bij de macht bevindt en zich het meest laat leiden door hun politieke idealen (Diamond 1999, 67).

Op middenniveau wordt legitimiteit bereikt op ongeveer dezelfde manier als op elite niveau. Collectieve organisaties kunnen expliciet in hun retoriek en impliciet in hun strategisch handelen de democratie ondermijnen of juist ondersteunen. Wanneer politieke partijen en organisaties zich houden aan de democratische regels en de interne drijfveer hebben om routinematig te kiezen voor democratische procedures van geschillenbeslechting, stellen zij zich loyaal op naar het democratische regime en wordt de nieuwe democratie steeds meer geconsolideerd. Ook op middenniveau kan ondemocratisch handelen plaatsvinden en dit zorgt weer voor een verminderde democratische consolidatie (Diamond 1999, 68).

Op massaniveau is legitimiteit lastiger waar te nemen omdat deze groep veel groter en meer divers van aard is. Volgens Diamond is er sprake van verandering in de politieke cultuur als een grote meerderheid van de bevolking vertrouwen heeft in de democratie en haar instituties. Het democratische regime wordt dan legitiem geacht zelfs in tijden van crisis. Wanneer dit vertrouwen van de bevolking over de tijd aanblijft en er geen actoren ontstaan die de legitimiteit van het regime met geweld tegenwerken, is er sprake van democratische legitimiteit op massaniveau (Diamond 1999, 68). Wanneer op alle drie de niveaus de actoren een intrinsieke en routinematige loyaliteit aan het in hun ogen legitieme regime laten zien, is er sprake van algehele consolidatie van democratie.

Toch zijn veel third-wave democratieën nog verre van geconsolideerd. Een verklaring voor deze non-consolidatie vindt Diamond in de institutionalisering van formele democratische structuren. Deze institutionalisering vormt dan een toevoeging op de bovengenoemde criteria voor consolidatie op de drie niveaus. Volgens Diamond leidt deze zwakke institutionalisering tot een ongunstige situatie waarin politieke instituties niet in staat zijn antidemocratisch handelen tegen te gaan (Diamond 1999, 71). Daarnaast leggen antidemocratische machten weinig verantwoording af aan de civiele overheid en kunnen presidenten op hun beurt openlijk de grondwet overtreden. Hierdoor wordt juist een institutionalisering van antidemocratische en illegale praktijken in de hand gewerkt waardoor de consolidatie van democratie ernstig wordt belemmerd (Diamond 1999, 72).

Transitional Justice

Het concept transitional justice wordt gedefinieerd als de maatregelen die worden genomen om in het reine te komen met de grove mensenrechtenschendingen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Verschillende maatregelen zijn: strafrechtelijke vervolgingen, het uitzoeken van de waarheid, herstelbetalingen en institutionele hervormingen. Al deze maatregelen dienen twee belangrijke einddoelen (de Greiff 2012, 40):

- **Verzoening:** transitional justice maatregelen kunnen bijdragen aan het verminderen van polarisatie en het betrouwbaar maken van instituties binnen een staat. Sociale relaties worden dan gekenmerkt door een vertrouwen in de samenleving gebaseerd op gedeelde normen. Voor het bewerkstelligen van echt vertrouwen in instituties is echter een transformatie in houding nodig. Hiervoor kunnen transitional justice maatregelen enkel het fundament vestigen (de Greiff 2012, 52).

- **Democratisering:** Ook voor democratisering geldt dat transitional justice maatregelen democratisering niet direct en op zichzelf kunnen bewerkstelligen. Door de verantwoording die wordt gecreëerd dragen deze maatregelen echter wel bij de versterking van de rechtsstaat, bescherming van mensenrechten en ontwikkeling van democratie. Dit doen zij door bepaalde basis normen in een samenleving te versterken, die als fundament voor de ontwikkeling van democratische voorwaarden kunnen dienen (Olsen 2009, 1). Het waarborgen van rechtvaardigheid alleen is echter niet genoeg om democratisering op gang te brengen. Het concept rechtvaardigheid in deze benadering gaat gepaard met politieke participatie. Er is dan ook een relatie tussen constitutionele democratie en transitional justice vast te stellen, die waardevol is voor het behalen van democratisering als einddoel. Burgers kunnen namelijk alleen volledig gebruik maken van hun liberale burgerrechten als zij tegelijkertijd het recht genieten op politieke participatie en visa versa. Als een van de twee niet in volledige vrijheid kan worden genoten, worden burgers gereduceerd tot instrumenten van de politieke machthebbers (de Greiff 2012, 57).

Modellen van Transitional Justice

Voor het toepassen van de juiste maatregelen moeten afwegingen worden gemaakt over de mate waarin het gepast is te oordelen over misdaden die in het verleden hebben plaatsgevonden. De de voor- en nadelen van de verschillende vormen zullen worden besproken. De belangrijkste afweging die wordt gemaakt tijdens het transitieproces is die tussen rechtvaardigheid en politieke stabiliteit. De verschillende vormen van transitional justice zijn de retrospectieve en prospectieve vorm. Deze twee vormen sluiten dan ook

verschillend aan op deze afweging tussen rechtvaardigheid en politieke stabiliteit. De verschillende vormen dienen echter niet gescheiden van elkaar gezien te worden. In veel gevallen staat de interactie van de verschillende vormen van transitional justice centraal in de keuze voor de adequate rechtvaardigingsmaatregelen (Olsen 2009, 1). De twee vormen zullen allereerst tegen elkaar afgezet worden.

Retrospectieve rechtvaardigheid komt het meest voor in liberale samenlevingen. Deze vorm is retrospectief omdat het streeft de consequenties van een misdaad uit het verleden te herstellen (Webber 2012, 102). De ene partij heeft een andere partij benadeeld en de tussenkomst van de besluitvormer moet er dan voor zorgen dat de balans tussen de twee partijen weer wordt hersteld door de dader te dwingen het goed te maken met de benadeelde. De focus van deze vorm is erg nauw omdat de enige reden voor interventie de misdaad van de dader is, en deze misdaad bepaalt welke herstelmethode van toepassing is. Er wordt geen verdere aandacht geschonken aan het algemeen belang of de relatie tussen de twee partijen in de toekomst. De strafrechtelijke methoden van vergelding passen goed bij deze retrospectieve vorm van transitional justice (Webber 2012, 103).

Prospectieve rechtvaardigheid daarentegen, kijkt niet alleen naar retributie of compensatie voor misdaden in het verleden maar probeert ook een meer rechtvaardige wederopbouw van de samenleving teweeg te brengen voor de toekomst. De prospectieve vorm van rechtvaardigheid streeft naar een afrekening met het verleden doormiddel van correctie van de gedane misdaden, maar ook door een herstructurering van de relaties tussen de betrokken partijen zodat deze in het vervolg op een rechtvaardige basis voortbestaan. Een van de maatregelen die aansluit bij deze visie is het instellen van waarheidscommissies. In tegenstelling tot andere maatregelen is het primaire doel van waarheidscommissies niet het vergelden van misdaden in het verleden, maar juist het boven tafel krijgen van de waarheid in de hoop dat herhaling in de toekomst wordt voorkomen. Een confrontatie met het verleden wordt benaderd vanuit het oogmerk om te leren hoe nu verder te gaan (Webber 2012, 104).

Daarnaast kan er vanuit dit oogmerk aandacht worden besteed aan de compensatie van de slachtoffers. In veel transitieprocessen bieden nieuwe democratische overheden financiële compensaties aan hun slachtoffers (Kritz 1995, xxvii). Een maatregel die dit karakter heeft is het aanbieden van officiële excuses. Hierdoor distantieert het nieuwe regime zich van het regime in het verleden en maakt duidelijk dat in het vervolg haar handelen gebaseerd zal zijn op nieuwe rechtvaardige principes. Dit gaat vaak gepaard met zuivering van overheidsfunctionarissen die nauw betrokken waren bij het oude regime. Dit heeft niet alleen als doel het straffen van deze overheidsfunctionarissen, maar ook het inslaan van nieuw pad

door de vrijgekomen plekken op te vullen met mensen die systematisch werden buitengesloten (Webber 2012, 105).

De voor- en nadelen van beide vormen van rechtvaardigheid zijn dan ook afhankelijk van de wijze waarop transitional justice wordt benaderd. Een direct voordeel van de nauwe focus van retrospectieve rechtvaardigheid is dat de dader een straf krijgt die evenredig is aan zijn begane misdaad. Instituties als rechtbanken zijn dan ook erg functioneel in deze vorm van rechtvaardigheid. Voor prospectieve rechtvaardigheid is dit niet het geval. Overwegingen over misdaden in het verleden zijn in deze vorm veel meer open voor interpretatie en betwisting. Het kan dan zijn dat de compensatie van het individu moet wijken voor het algemeen belang van een rechtvaardige samenleving in de toekomst, waardoor het individu voor zijn of haar gevoel niet voldoende gecompenseerd wordt. De bijdrage aan het rechtvaardigheidsgevoel van de slachtoffers kan bij prospectieve rechtvaardigheid dus worden betwist (Olsen 2009, 1).

Belangrijke indirecte voordelen van retrospectieve rechtvaardigheid zijn de scholing die postconflict landen krijgen in het functioneren van de rechtsstaat en juridische procedures. Dit zijn noodzakelijke waarden voor het goed functioneren van een democratische staat (Armakolas en Vossou 2008, 5). Daarnaast kan retrospectieve rechtvaardigheid bijdragen aan verzoening doordat de focus op het individu de schuld van het collectief verwijdert. Het verwijderen van schuld uit de publieke en politieke sfeer baant een weg voor de constructie van een nieuwe sociale orde. Retrospectieve rechtvaardigheid vormt ook een methode van afschrikking voor toekomstige daders, bevredigt de behoefte aan juridische beslechting van geschillen en voorkomt wraakacties. Tevens zorgt de publieke vervolging van mensenrechtenschendingen voor een versterking van de legitimiteit van de opbouwende rechtsstaat (Armakolas en Vossou 2008, 6).

Nadelen van retrospectieve rechtvaardigheid resulteren ook uit deze nauwe focus. Het herstellen van individuele verliezen in het verleden kan door het verstrijken van tijd vaak niet worden waargemaakt. Dit vormt een zwakke plek voor retrospectieve rechtvaardigheid omdat het leed van onrecht dat in het verleden is aangedaan, met de tijd vermindert en slachtoffers zich gaan aanpassen aan hun verlies (Webber 2012, 114). Bij prospectieve rechtvaardigheid wordt gekeken naar de huidige relatie tussen de twee partijen. Hierdoor blijft het onrecht niet in het verleden maar speelt het nog steeds een rol in de structuur van de relatie tussen deze partijen. Daarom heeft het in dat geval wel zin om het onrecht na verstrijken van tijd aan te kaarten.

Welk recht moet worden toegepast?

Ook met betrekking tot de vraag welk recht moet worden toegepast hebben beide benaderingen hun voor- en nadelen. In het geval van retrospectieve rechtvaardigheid dienen de standaarden ten tijde van het onrecht te worden toegepast. Dit heeft voordelen omdat de dader dan wordt gestraft naar de maatstaven die voor zijn vergrijp stonden ten tijde van het vergrijp. De vraag is vervolgens of deze maatstaven nog wel passen in de huidige tijdsgeest (Webber 2012, 116). Het komt vaak voor dat in de nieuwe orde misdaden bestraft moeten worden die ten tijde van het oude regime niet strafbaar waren. Dit druist in tegen het principe ‘geen straf zonder wet’ van de democratische rechtstaat waardoor strafvervolging wordt belemmerd (Kritz 1995, xxii).

Hier vormt de toepassing van retrospectieve rechtvaardigheid dus een juridisch probleem. Het is lastig te bepalen welke positie het beste ingenomen kan worden door het nieuwe regime bij het oordelen over oude misdaden¹. In het geval van prospectieve rechtvaardigheid ligt de focus op het onrecht dat bestaat op het moment van oordelen. De relevante standaarden zijn dan ook de standaarden die in de huidige situatie worden toegepast. Dit heeft voornamelijk voordelen voor de wederopbouw van de overheid. Door misdaden uit het verleden te beoordelen met de standaarden uit het heden draagt het proces van strafvervolging bij aan de breuk met het verleden en de nieuwe weg die de overheid in wil slaan richting een rechtvaardigere samenleving (Webber 2012, 117).

Waarheid vs. strafvervolging

Door deze verschillende voor- en nadelen kunnen beide vormen elkaar ook aanvullen. De rechtvaardigheid die tot stand komt als resultaat van strafvervolgingen kan bijdragen aan

¹ Een van de factoren die een rol kan spelen in het bepalen van deze positie is het internationaal recht. Volgens het internationaal recht met betrekking tot mensenrechten is een staat verplicht zich te onthouden van misdaden tegen personen maar heeft de staat ook de verplichting te zorgen voor een schadeloosstelling van de slachtoffers. Het folterverbod is namelijk een ondeelbaar en niet opschortbaar recht dat door geen enkele wet geschonden mag worden. Er ligt een internationale verplichting bij de staat om deze misdaden tegen personen te bestraffen. Het verlenen van amnestie is dan ook een grove schending van dit ondeelbare recht (Mendez 1997, 5). De principes van de internationale mensenrechten kunnen hier op gespannen voet met de ontwikkeling van een nieuwe democratische orde staan.

het achterhalen van waarheid. Rechtszittingen van misdadigers maken bijvoorbeeld hun misdaden bekend onder het grotere publiek, waardoor voor iedereen duidelijk wordt wat er toen is gebeurd en wie daar verantwoordelijke voor waren (Elster 2012, 82). De waarheid kan ook als aanvulling op strafvervolgning dienen. Door het instellen van waarheidscommissies kan door middel van onderzoek naar het verleden de identiteit van veel misdadigers worden achterhaald. Wanneer deze identiteit bekend is kan worden overgegaan tot strafvervolgning (Elster 2012, 82). Voor het bereiken van rechtvaardigheid via de waarheid is echter wel een vorm van bestraffing wenselijk. Het rechtsgevoel van slachtoffers wordt weinig bevredigd wanneer de identiteit van misdadigers wel wordt achterhaald, maar zij vervolgens vrijuit gaan. In dat geval moet een zeer nauwkeurige afweging van de voor en nadelen gemaakt worden (Elster 2012, 84).

Transitional Justice en Democratische Consolidatie

De studiegebieden van democratische consolidatie en transitional justice zijn tot nu toe in de literatuur vrij geïsoleerd van elkaar behandeld. Deze scriptie tracht de beide onderzoeksgebieden dichter bij elkaar te leggen door het effect van rechtvaardigheidsmaatregelen op de consolidatie van democratie te onderzoeken. Vaak worden retrospectieve rechtvaardigheidsmaatregelen, ondanks de bijdrage aan het rechtsherstel, gezien als gevaarlijk en destabiliserend voor het nieuwe democratische regime. In democratieën waar de transitie de vorm van transformatie had, leidt het vervolgen van het leger vaak tot veel weerstand. Het militaire regime wordt hierbij geleidelijk hervormd tot een democratisch regime waardoor het leger nog veel macht behoudt (Huntington 1991, 231). Het risico op een opstand is aannemelijk en dat brengt de ontwikkeling van het transitieproces ernstig in gevaar. De verleiding is dan groot om rechtvaardigheid ondergeschikt te maken aan vergeven en vergeten ten behoeve van de consolidatie van democratie (Mendez 2012, 2). In het geval van een ‘replacement’ kan wel vanaf het begin voorzichtig worden begonnen met het vervolgen van de hoogste militaire officieren. Dit kan omdat de dreiging van het leger voor instabiliteit van het nieuwe regime in mindere mate aanwezig is (Huntington 1991, 231). Het leger is immers niet meer aan de macht en heeft daardoor minder invloed.

Het toepassen van retrospectieve rechtvaardigheid neemt dus verschillende politieke problemen met zich mee. Enerzijds is het te ver doorvoeren van strafvervolgingen gevaarlijk voor de stabiliteit van een democratie, maar anderzijds is het toegeven aan de druk van antidemocratische machten ook een risicovolle onderneming. De kans bestaat dan dat juist wordt bijgedragen aan de consolidatie van deze antidemocratische machten in plaats van de

consolidatie van democratie. Als deze tendens zich eenmaal ontwikkelt glijdt het democratiseringsproces steeds meer van zijn pad af (Mendez 2012, 10).

In situaties waarin leiders uit het autoritaire verleden nog genoeg macht hebben om de strafvervolging van misdadigers dwars te liggen, kunnen waarheidscommissies een compromis bieden. Doordat er enkel onderzoek gedaan wordt naar de feiten uit het verleden is er geen directe dreiging tot vervolging voor de militaire macht (Elster 2010, 83). Het leger is dan gerustgesteld en zal geen gewelddadige acties ondernemen tegen het democratische regime². Prospectieve rechtvaardigheid is eveneens essentieel voor de ontwikkeling van een nieuwe democratische orde omdat de waarheid over het verleden een basis vormt voor de nieuwe samenleving. In deze nieuwe samenleving is de achterban van het oude regime nog steeds aanwezig, ook al hebben zij niet meer de macht in handen. Deze aanhangers van het oude regime zullen er dan ook alles aan doen om de misdaden uit het verleden te ontkennen. Wanneer dit niet wordt aangepakt, kunnen de beweringen van deze conservatieven het nieuwe democratische regime sterk ondermijnen en het leed van de slachtoffers verergeren (Kritz 1995, xxvi).

Methoden en operationalisering

Als methode voor dit onderzoek is gekozen voor een comparable cases study omdat deze methode het meest geschikt is voor de analyse van de verschillende modellen van transitional justice in beide cases. Daarnaast wordt niet gekeken naar een enkele factor, maar meerdere factoren die effect kunnen hebben op consolidatie. Een comparable cases methode leent zich het best voor dit soort onderzoek. De cases Chili en Argentinië zijn geselecteerd voor dit onderzoek omdat zij veel gedeelde achtergrond variabelen hebben zoals geografische ligging, taal en geschiedenis.

Voor de toepassing van de theorieën over democratische consolidatie en transitional justice op de cases Chili en Argentinië is het noodzakelijk de benodigde concepten te operationaliseren. Allereerst zal voor de vormen van retrospectieve en prospectieve rechtvaardigheid secundaire literatuur geraadpleegd worden die informatie geeft over de toepassing van deze vormen in Chili en Argentinië. Onder retrospectieve maatregelen worden strafvervolgingen van misdadigers onder het militaire regime verstaan. Prospectieve

² In eerste instantie lijkt enkel het onderzoeken van feiten niet veel bij te dragen aan rechtvaardigheid. Toch hebben waarheidscommissies ook een aanvullende werking op strafvervolging. Vaak blijven de namen van misdadigers die uit het onderzoek komen onbekend, maar de mogelijkheid bestaat dat bij het uitlekken van deze informatie het nieuwe democratische regime alsnog over kan gaan tot vervolging (Elster 2012, 83).

maatregelen zijn waarheidscommissies, compensatie en officiële erkenning van de misdaden uit het verleden.

Het concept democratische consolidatie kan geoperationaliseerd worden aan de hand van het model van Diamond. Deze matrix geeft de voorwaarden voor consolidatie op de drie niveaus en de twee dimensies weer. De eerste kolom geeft de voorwaarden op de normatieve dimensie weer, de ander geeft de voorwaarden op de gedragsdimensie weer.

3x4 Matrix democratische consolidatie in Chili en Argentinië op de normatieve en gedragsmatige dimensie

	Geloof in legitimiteit van Democratie		Gedragsmatige ondersteuning van de democratie	
	Chili	Argentinië	Chili	Argentinië
Elite				
Organisaties				
Massa				

(Diamond 1999, 70)

Op basis van secundaire literatuur en online databases met betrekking tot democratie kan de matrix van Diamond worden ingevuld. Er zal gescoord worden met +, ++, - en - - naar de mate waarin de verschillende niveaus in Chili en Argentinië voldoen aan de consolidatievoorwaarden van democratie op beide dimensies. Om het model eenvoudig te houden binnen de beperkte kaders van dit onderzoek is ervoor te gekozen de verschillende criteria per niveau samen te nemen tot geloof in legitimiteit op de normatieve dimensie en gedragsmatige ondersteuning op de gedragsdimensie.

Transitional Justice In Chili

Zoals in veel transities van een militair naar democratisch regime stond de nieuwe overheid voor de vraag hoe ver de vervolgingen van misdadigers uit het verleden zouden moeten gaan³. De toepassing van retrospectieve maatregelen leidde in Chili tot veel oproer en

³ Door de grote invloed van de militaire macht, was de rechterlijke macht ver van onafhankelijk en daardoor niet in staat effectieve strafvervolgingen toe te passen (Kritz 1995, 453). Een van de oorzaken van het onvermogen van het juridische systeem om af te rekenen met het verleden is de amnestiewet die in 1978 door Pinochet werd ingevoerd. De wet omvatte amnestie voor alle misdaden begaan tegen mensen tussen september 1973 en maart 1978 (Kritz 1995, 460). Daarnaast zorgde de grondwet ervoor dat Pinochet, na de electorale nederlaag van de militaire junta in 1988, niet meteen uit de macht kon worden gezet en nog aan kon blijven tot maart 1990. Tijdens de eerste jaren van de transitieperiode werden verschillende pogingen gedaan om deze grondwet te wijzigen, maar die slaagden er niet in de beperkingen die het oude regime aan de nieuwe democratische macht had opgelegd op te heffen (Kritz 1995, 95). Ook werd het vervolgen door de rechtbanken bemoeilijkt door

weinig succes. President Aylwin stelde in zijn campagne programma dat de democratische coalitie iedereen zou berechten die mensenrechtenschendingen had begaan onder het oude regime. Daarvoor was het noodzakelijk dat de amnestiewet uit 1978 geen beperking meer kon vormen voor het achterhalen van de waarheid en het bewerkstelligen van strafrechtelijke verantwoordelijkheid (Sutil 1997, 132). Veel rechtse partijen en militaire officieren zagen deze positie van de nieuwe president als een gevaar voor de transitie naar democratie. Pinochet was nog veel directer in zijn reactie door te stellen dat wanneer de nieuwe maatregelen aan zijn mannen zou komen, de rechtsstaat ten einde zou zijn (Kritz 1995, 95).

De democratische machten waren daarop erg verdeeld over wat er vervolgens gedaan moest worden. Enerzijds waren de dreigementen van Pinochet voldoende om het risico op verstoring van een vredige transitie naar democratie niet te willen lopen, maar anderzijds leefde er een groot verlangen onder de bevolking om de misdaden uit het verleden te bestraffen. De 'Madres de los desaparecidos' (Moeders van de Vermisten) vormden een symbool voor de sociale druk op de overheid voor het vervolgen van misdadigers (Sanchez 2010, 77). Daarnaast had de overheid ook een morele verplichting om af te rekenen met het verleden. Consolidatie van democratie was immers niet denkbaar zonder een vorm van rechtvaardigheid (Sutil 1997, 132). Aylwin zelf was een aanhanger van deze laatste gedachte. Toch moest hij de beperkingen op zijn macht onder ogen zien. Pinochet was immers nog steeds hoofd van het leger en in het Congres was geen meerderheid voor de afschaffing van de amnestiewet doordat de rechtse partijen nog steeds een alliantie met het leger vormden (Sutil 1997, 133). President Aylwin en zijn aanhangers waren daarom, ondanks hun morele overtuiging, niet in staat om de regels van het oude regime waaronder zij waren verkozen en regeerden te doorbreken.

Daarom moesten zij zoeken naar andere maatregelen (Sutil 1997, 133). Allereerst richtte de nieuwe democratische overheid zich op het voorkomen van mensenrechtenschendingen in de toekomst, aangezien het aanpakken van schendingen in het verleden te erg werd beperkt door de regels van het oude regime. Zoals bij elke vorm van prospectieve rechtvaardigheid moest voor dit proces begonnen worden met de officiële onthulling van de waarheid over de misdaden uit het verleden. Een onderzoek op grote schaal werd ingesteld naar deze mensenrechtenschendingen en de resultaten daarvan werden gepresenteerd. Op 25

verschillende statuten die de militaire junta had aangenomen, waarin stond dat de militaire rechtbanken het recht hadden om een zaak te behandelen als de verdachte een soldaat betrof. Ondanks deze zwakke reacties van de juridische autoriteiten op de mensenrechtenschendingen in het verleden, bleven mensenrechtenorganisaties zaken aandragen bij deze rechtbanken. De informatie die werd verkregen uit de zaken die wel door de rechtbanken werden behandeld beïnvloedde de stemming van de samenleving die zich langzaam los begon te maken uit de banden van de dictatuur (Sutil 1997, 128 - 130).

april 1990 werd daarvoor de Commissie over Waarheid en Verzoening opgericht. Na negen maanden publiceerde de commissie het zogenaamde Rettig-rapport wat trachtte de waarheid boven tafel te halen over de vele misdaden die zo lang door de staat waren ontkend. Het rapport werd erkend als de officiële feiten over het verleden. Dit rapport was het begin van een proces met als doel het herstellen van de waardigheid van de slachtoffers van het militaire regime (Sutil 1997, 134).

De waarheidscommissie leverde een grote bijdrage aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen in de toekomst. Allereerst bracht het Rettig-rapport de verantwoordelijkheid van de rechters voor hun acties tegen mensenrechtenschendingen in het publieke debat. Dit zorgde voor een modernisering onder de juridische macht waarbij de capaciteit voor het beschermen van mensenrechten werd vergroot (Kritz 1995, 488). Daarnaast zorgde de commissie, door een versterking van de waarden van mensenrechten, voor verzoening in de Chileense cultuur. Een van de tekortkomingen van de waarheidscommissie was echter haar onvermogen om het lot en de verblijfplaats van vele vermiste personen te achterhalen (Kritz 1995, 480). Dit zorgde ervoor dat de Chileense samenleving en de directe omgeving van de vermisten het verleden niet af konden sluiten en een open wond bleef bestaan (Sutil 1997, 135).

Naast pogingen om de amnestiewet nietig te verklaren ondernam Aylwin's overheid ook verschillende andere juridische stappen om de uitkomst van rechtszittingen te beïnvloeden. Gezien de vele beperkingen op het formele handelen van de overheid, werd deze gedwongen om andere, minder formele middelen te zoeken om druk uit te oefenen op de rechterlijke macht om door te gaan met het onderzoeken van mensenrechtenschendingen. Een van deze minder formele maatregelen was het uiten van publieke verklaringen om het belang van verder onderzoek over het lot van de vermisten en de vervolging van de misdadigers onder de aandacht te brengen (Kritz 1995, 487). Langzamerhand gingen rechtbanken zich daadkrachtiger bezig houden met het onderzoeken van mensenrechtenschendingen en werden ook zaken van voor 1978 behandeld.

Als reactie op deze maatregelen kwam het leger in opstand. De democratische regering was wederom sterk gepolariseerd over de manier waarop met deze situatie moest worden omgegaan (Sutil 1997, 141). President Aylwin gaf ditmaal duidelijk de voorkeur aan het boven tafel krijgen van de waarheid ten koste van rechtvaardigheid. Dit leidde enkel tot meer verdeeldheid. De poging van president Aylwin om aan de eisen van alle partijen tegemoet te komen was hiermee mislukt omdat er nog steeds geen consensus bestond over de mate waarin rechtvaardigheid realiseerbaar was (Sutil 1997, 142).

In 1998 werd Pinochet gearresteerd in Londen op grond van misdaden tegen de mensheid ten tijde van zijn regime. Met deze arrestatie werd het fundament van de Chileense democratie op de proef gesteld (Navia 2010, 310). Gedurende twee jaar werd een ingewikkelde juridische strijd gevoerd tussen groepen die Pinochet terug wilden halen naar Chili en groepen die hem wilden berechten. Uiteindelijk werd Pinochet terug gestuurd naar Chili op humanitaire gronden (Navia 2010, 310). Hoewel hij werd berecht, is zijn proces nooit tot een veroordeling gekomen omdat hij in 2006 overleed (Navia 2010, 310). De arrestatie van Pinochet leidde echter wel tot een samenkomst van het leger en slachtoffers van mensenrechtenschendingen georganiseerd door President Frei. Zijn opvolger, president Lagos bevorderde rechtvaardigheidsmaatregelen door het instellen van de Valech commissie die onderzoek deed naar mensenrechtenschendingen die niet direct de dood tot gevolg hadden (Navia 2010, 310). President Bachelet, die zelf slachtoffer was van mensenrechtenschendingen, deed op haar beurt actief mee aan symbolische daden van schadeloosstelling (Navia 2010, 310). Ondanks deze verschillende inspanningen van de opeenvolgende presidenten, zijn veel daders van mensenrechtenschendingen nog steeds niet veroordeeld (Navia 2010, 310).

De Chili casus laat zien dat het niet eenvoudig is om morele zaken zoals mensenrechten ondergeschikt te maken aan pragmatische doelen wanneer de Chileense leiders gericht zijn op het bereiken van consensus en compromis (Sutil 1997, 148). Toen het de overheid niet lukte om via de formele weg deze mensenrechtenschendingen aan te pakken, moesten zij het via minder bedreigende wegen proberen door het oprichten van waarheidscommissies. Door het ophelderen van de feiten over het verleden oefende de overheid indirect druk uit op de rechtbanken en veranderde langzaam de houding van deze rechtbanken ten opzichte van mensenrechtenzaken. De rechtbanken kozen er op hun beurt weer voor om hun onderzoek uit te breiden en nieuwe zaken over onopgeloste schendingen te openen. Al deze ontwikkelingen hebben een grote invloed gehad op de vaart van Chili's transitie naar democratie (Sutil 1997, 148).

Transitional Justice in Argentinië

Ook president Alfonsín stond voor de vraag hoe ver de vervolging van de politie en militaire autoriteiten moest gaan. Er werd gekozen voor een vrij directe en grondige aanpak van retrospectieve rechtvaardigheid (Kritz 1995, 326). Dit was mogelijk door de aard van de transitie en de verzwakte positie van het leger. Meteen werden maatregelen genomen tot het vervolgen van misdadigers die betrokken waren bij mensenrechtenschendingen (Huntington 1991, 219). Daarnaast werd een Nationale Commissie voor Vermiste Personen opgericht (CONADEP). Deze commissie had als taak het lot en de verblijfplaats van vermiste personen te onderzoeken en de bevindingen te rapporteren aan de president (Kritz 1995, 328). Deze taak werd grondig aangegrepen door de commissie die zelfs onderzoek deed naar vermoedelijke concentratiekampen en publieke begraafplaatsen waar ongeïdentificeerde slachtoffers zouden zijn begraven (Kritz 1995, 329). Al deze publieke activiteiten werden groot uitgemeten in de media tot onvrede van het leger.

Ondanks de directe aanpak van mensenrechtenschendingen van president Alfonsín, leverden de maatregelen weinig resultaat op. Door het grondige onderzoek naar de misdaden van het militaire personeel en de vervolging van vele verdachten, verloor de overheid steeds meer steun bij het leger (Acuña en Smulovitz 1997, 103). Dit leidde minstens drie keer tot serieuze pogingen tot een militaire staatsgreep, terwijl de vervolgingen maar zeldzaam tot daadwerkelijke veroordeling kwamen. De pogingen tot vervolging leidden in Argentinië daarom nauwelijks tot meer rechtvaardigheid of democratie en zorgde enkel voor morele en politieke verwarring (Huntington 1991, 220). Het nieuwe democratische bewind was niet in staat de balans te vinden tussen de sociale roep om rechtvaardigheid en de wens van het leger om de oorlog te rechtvaardigen. Niet alleen schoot de overheid tekort in het doorvoeren van wetten die de reikwijdte van het leger zou inperken, maar ook ondervond het nieuwe regime de weerstand van het leger om zichzelf te berechten (Acuña en Smulovitz 1997, 112).

Dit falen kan verklaard worden door verschillende factoren. Allereerst zorgde gebeurtenissen in de geschiedenis voor een zekere rechtvaardiging van de wrede daden van het leger. De overheid onder Perón, die aan de macht was voor het militaire regime, had het leger opgedragen de dreiging voor de veiligheid te bestrijden met alle mogelijke middelen. Hierdoor werden de roekeloze tactieken van het leger min of meer door sommige groepen onder het Argentijnse volk gedoogd. Een andere oorzaak voor het falen van de pogingen tot vervolging, was het handelen van de nieuwe democratische overheid onder Alfonsín. Veel van zijn beleid had een vertragende werking op de vervolging en bestraffing van mensenrechtenschendingen. De onderzoeken naar militaire misdaden zorgden voor veel angst

en weerstand onder het leger. Tegelijkertijd werd het leger in staat gesteld zijn eigen personeel te berechten, wat ervoor zorgde dat vervolgingen van deze verdachten werden verstoord. Ook werd de publieke steun voor de vervolgingen, die eerst zo groot was geweest, steeds minder (Huntington 1991, 223).

Door deze groeiende ontevredenheid en tegendruk van het leger werd president Alfonsín gedwongen om nieuwe maatregelen te nemen. Een van deze maatregelen was de ‘wet vanwege gehoorzaamheid’ waarin een generaal pardon werd uitgevaardigd voor bijna al het militaire personeel behalve een aantal gepensioneerde officieren (Huntington 1991, 224). Het vergeven van militaire officieren ging nog verder onder president Menem. Zijn Peronistische partij had sterke banden met het leger ontwikkeld waardoor zijn beleid logischerwijs meer was gericht op het straffeloos stellen van het leger, in plaats van vervolgen. Hij sloot een deal met de verschillende partijen om alle verdachten van misdaden uit het verleden te vergeven, in ruil voor de onderwerping en gehoorzaamheid van het leger aan de burgerlijke overheid. De enige misdaden die wel vervolgd werden waren die van disloyaliteit aan Menem’s regime (Acuña en Smulovitz 1997, 111). Dit beleid leidde tot grote bitterheid onder de bevolking en die kwam uiteindelijk in opstand na zijn tweede uitgevaardigde pardon in 1990 (Huntington 1991, 224). De politieke legitimiteit en het publieke beeld van het leger was door de gewelddadige acties en economische lasten onder het militaire regime sterk verzwakt. De daaropvolgende berechtingen van de militaire leiding versterkte daarom enkel een tendens die al langer in de samenleving speelde. Deze sterk verzwakte positie van het leger zorgde ervoor dat een toekomstige poging om een constitutionele overheid aan te vallen uitgesloten leek (Acuña en Smulovitz 1997, 115).

De twee presidenten die Menem opvolgden, De la Rúa en Duhalde kregen te kampen met ernstige economische problemen waardoor onder hun bewind weinig vernieuwend beleid is gevoerd op het gebied van transitional justice. President Kirchner daarentegen zette het zuiveren van autoritaire enclaves uit het leger nieuwe kracht bij (FreedomHouse 2013). Hij ondernam stappen om hoge raadsheren te verwijderen uit het sterk gepolitiseerde Hoge Gerechtshof en tekende een decreet voor de uitlevering van militaire officieren die werden beschuldigd van mensenrechtenschendingen (FreedomHouse 2013). Ook annuleerde hij in 2006 het pardon van veel hooggeplaatste officieren dat was uitgegeven door president Menem in 1990. Zo werd Jorge Videla, de leider van de militaire junta, opnieuw berecht omdat bleek dat voor de genocide waarvan hij werd verdacht nooit een amnestieregeling had bestaan. Dit keer werd hij ook veroordeeld voor de diefstal van baby’s van vermiste personen tot grote

vreugde van de Madres de Plaza de Mayo, een belangrijke organisatie voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen in Argentinië (Raimondo 2011, 16).

Transitional Justice vergeleken

In Argentinië werd vrijwel meteen begonnen met het toepassen van retrospectieve rechtvaardigheid. Onder het motto ‘dit nooit meer’ werd begonnen met de strafvervolgingen van hooggeplaatste legerofficieren. Aanvankelijk was dit mogelijk door de verzwakte positie van het leger. Door grote weerstand in het leger werd de overheid echter gedwongen de strafvervolgingen ernstig te beperken. Hierdoor leverden deze retrospectieve maatregelen weinig resultaat op voor het rechtsherstel in Argentinië (Kritz 1995, 366). Het Argentijnse model van strafvervolgingen werkte niet in Chili door de sterke positie van het leger. Om eenzelfde conflict tussen het leger en de overheid als in Argentinië te voorkomen, koos de Chileense overheid de middenweg tussen strafvervolging en vergetelheid, namelijk een regime van waarheid (Linz en Stepan 1996, 213). Deze meer prospectieve vorm van rechtvaardigheid richtte zich niet zozeer op rechtsherstel maar meer op het voorkomen van mensenrechtenschendingen in de toekomst. Hiermee werd ook een sterke bijdrage geleverd aan de opbouw van de rechtsstaat en de acceptatie van de nieuwe democratie.

Democratie in Chili

In Chili vormde het leger een grote belemmering voor het begin van het transitieproces. Het Chileense leger had namelijk een veel sterkere positie in de onderhandelingen over de voorwaarden voor transitie dan het Argentijnse leger. In tegenstelling tot het leger in Argentinië had het Chileense leger geen beschamende nederlaag geleden en genoot het nog zeer solide steun onder de bevolking. Daarom was Pinochet vastbesloten om nog een decennium via de constitutionele weg aan de macht te blijven. Dit lukte echter niet zonder in meer of mindere mate mee te werken met de nieuwe democratische regels (Linz en Stepan 1996, 205). Er was immers in 1980 een autoritaire grondwet opgesteld die aan een volksstemming werd voorgelegd. Hoewel deze grondwet werd aangenomen, lukte het Pinochet niet bij de volgende verkiezingen 50,1% te behalen waardoor zijn leiderschap niet met acht jaar werd verlengd.

De nieuw verkozen overheid die wel 50,1% haalde, stemde wel in met de autoritaire constitutie waardoor zij zichzelf ernstige beperkingen oplegde. Ook moest de nieuwe democratische overheid haar macht nog altijd delen met andere, antidemocratische instituties in de samenleving. Zo had het vertrekkende autoritaire leger zichzelf het recht gegeven 9 van

de 47 leden van de Senaat te benoemen, waardoor de rechtse bondgenoten van het leger iedere poging van de overheid om de grondwet te hervormen gemakkelijke konden dwarsbomen (Valenzuela 1992, 65). Al de voorrechten die op het laatste moment nog door het militaire regime werden ingesteld vormden een ernstige belemmering voor de consolidatie van democratie in Chili. Doordat verschillende beleidsterreinen nog steeds 'gereserveerd' waren voor politieke actoren die niet onderworpen waren aan electorale verantwoording, konden deze actoren nog steeds genoeg macht uitoefenen om een dreiging te vormen voor de stabiliteit van het nieuwe democratische regime (Valenzuela 1992, 67). Volgens Linz en Stepan zal consolidatie pas bereikt worden wanneer de laatste autoritaire enclave is afgezet (Linz en Stepan 1996, 212). In 2005 zijn hier grote stappen toe gezet. Bijna alle overgebleven autoritaire enclaves zijn toen geëlimineerd. Hierbij werd ook het levenslange senatorschap van oud-presidenten afgeschaft, waardoor Pinochet zijn laatste politieke macht verloor (Navia 2010, 308). De behandeling van de complexe erfenis van mensenrechtenschendingen is nog steeds een pijnlijk punt in de hedendaagse democratische orde. Het feit dat deze zaken tegenwoordig onderdeel zijn van het publieke debat is echter wel een indicator voor een gezond proces van democratisering (Navia 2010, 308).

De Chileense politiek werd over de jaren veelal gekenmerkt door sterke polarisatie, met name over de transitie naar democratie. Dit werd gecreëerd aan het eind van de militaire dictatuur toen de linkse partijen zich verenigden met het centrum om zo democratie tot stand te brengen (Siavelis 2000, 52). Met de verkiezing van president Piñera in 2010 kwam er na 20 jaar een verschuiving in de Chileense politiek van centrumlinks naar centrumrechts. Dit was de eerste keer dat de macht weer in handen kwam van de rechtse partijen die de militaire dictatuur ook hadden ondersteund. De nieuwe president Piñera was echter gematigd rechts en tegen het Pinochet regime (Navia 2010, 306). Desalniettemin bleef de voormalige president Michelle Bachelet erg populair en is de verwachting dat zij tijdens de verkiezingen van november 2013 opnieuw zal worden verkozen (Transparency International, 2012). Alle presidenten sinds de val van het militaire regime hadden een vrij hoge waardering in de samenleving. Sinds 2008 is een stijgende trend van deze waardering waar te nemen die tot boven de 80% reikt.

Ook als de huidige status van democratie wordt vergeleken met andere Zuid-Amerikaanse landen, scoort Chili hoog. Freedom House geeft Chili de hoogst mogelijke vrijheidsscore voor de mate waarin de politieke en burgerrechten in het land worden beschermd (Freedomhouse, 2013). Daarnaast scoort Chili als minst corrupte land in Zuid-Amerika met haar 20e plek op de 'Corruption Perception Index' (Transparency International,

2012). Als wordt gekeken naar de score van Chili op de 'Democracy Index' valt op dat Chili's status net geen 'Full-Democracy' classificeert. Dit komt voornamelijk door de lage score op politieke participatie. Deze lage score kan verklaard worden door de sterke polarisatie in het land. Doordat er twee machtsblokken zijn aan de linker- en rechterkant van het midden werden zetels tijdens de verkiezingen onder deze coalities verdeeld. Doordat deze verdeling min of meer fifty-fifty is, hebben kiezers weinig te zeggen over de samenstelling van het congres. Er is daarom weinig ruimte voor kleinere minderheidspartijen waardoor de voorwaarde van competitieve verkiezingen voor consolidatie nog steeds ernstig wordt ondermijnd (Navia 2010, 306). Dit vormt echter geen dreiging voor de stabiliteit van het regime.

Op massaniveau is een groot deel van de Chilenen is tevreden met de democratie. Zoals gezegd is de waardering voor de president zeer hoog maar ook de perceptie van democratie als de beste regeringsvorm is gestegen tot 91,5%. Dit is ver boven het gemiddelde van 78,0% in Latijns Amerika⁴ (LatinoBarometro 2010). De steun voor een autoritaire vorm van overheid is daarentegen de afgelopen jaren niet boven de 15% gestegen. Ook in de jaren dat er wat minder tevredenheid met de democratie heerste, leidde dit niet tot grotere steun voor alternatieve overheidsvormen (Navia 2010, 311). Deze grote legitimiteit voor democratie is het resultaat van verschillende factoren. Allereerst hebben de succesvolle ontwikkelingen op gebied van economie en politieke en burgerrechten bijgedragen aan deze legitimiteit. Met name de ontwikkeling in de bescherming van politieke en burgerrechten is bijzonder vergeleken met andere Latijns-Amerikaanse landen. Chili had, vlak na de val van het militaire regime, veel meer restricties op de uitoefening van politieke en burgerrechten in verhouding tot andere landen in Latijns-Amerika. Nu scoort Chili opmerkelijk genoeg veel beter dan andere landen op het niveau van beperkingen op politieke en burgerrechten en wordt veelal gezien als succesverhaal met betrekking tot democratische consolidatie (Freedom House 2013).

Effecten transitional justice op het democratiseringsproces

Door de grote druk uit de samenleving voor strafvervolgingen en de constante dreiging van het leger tegen het bestraffen van militair personeel stond de nieuwe democratische overheid voor een klassiek dilemma. Door de dreiging van het leger zou doorduwen van strafvervolgingen op grote schaal een ernstige beperking op de democratische beleidsvoering

⁴ Voor het criterium van Diamond zijn de percentages gebaseerd op een stelling van Churchill: 'Democracy may have its problems but it still the best form of government' (LatinoBarometro 2010).

opleveren terwijl een beleid van vergeten een belangrijk deel van de samenleving zou benadelen (Sanchez 2010, 78). President Aylwin koos voor de middenweg door het instellen van een waarheidscommissie. Hiermee nam de militaire macht een defensieve houding aan en werd het fundament voor een gebrekkige democratie gezaaid (Sanchez 2010, 78). Het Rettig-rapport leverde daarentegen wel een aanzienlijke bijdrage aan het depolariseren van de politiek en de samenleving. Doordat de president op basis van dit rapport officiële erkenning aan de misdaden uit het verleden kon geven en een oproep kon doen tot het gezamenlijk verminderen van het aangedane leed, werd gewerkt aan de verzoening van de oppositionele partijen. Hierdoor kon worden begonnen met de opbouw van een culturele barrière ter voorkoming van zulke gruwelijke misdaden in de toekomst en werden strafvervolgingen steeds minder geblokkeerd in de politiek (Kritz 1995, 493). Dit zorgde uiteindelijk voor een systematische afbreuk van de legitimiteit van het leger waardoor deze uiteindelijk onder civiele controle kon worden gebracht (Kritz 1995, 492).

Democratie in Argentinië

Door de nederlaag van het Argentijnse leger in de oorlog om de Malvinas eilanden begon het leger aan het transitieproces naar democratie vanuit een ernstig verzwakte positie. Hierdoor waren zij niet in staat de strafvervolgingen van militaire officieren tegen te houden en kon het nieuwe democratische regime beginnen met het afrekenen met het verleden. Ook zorgde de internationale nederlaag voor een zwakke positie op politiek gebied waardoor het leger niet meer werd gezien als rendabele politieke bondgenoot. Hierdoor werd de waarde van eerlijke en vrije electorale verkiezingen vergroot. De internationale nederlaag leidde echter niet tot een complete ondergang van de militaire macht waardoor zij nog wel in staat was het transitieproces ernstig te belemmeren (Linz en Stepan 1996, 190).

Doordat het Argentijnse leger een hiërarchische opbouw kende werden de strafvervolgingen van militaire officieren gezien als een aanval op het leger als institutie. Als reactie op deze vervolgingen kwam het leger meerdere malen in opstand en werd de autoriteit van de nieuwe president Alfonsín ernstig verzwakt. Hierdoor werd Alfonsín gedwongen concessies te doen die de ontwikkeling van een nieuwe democratische orde ernstig belemmerden (Linz en Stepan 1996, 193). Naast de problematische relatie tussen het leger en de samenleving had hij nooit een meerderheid in het parlement en belemmerde de dalende steun voor de overheid de implementatie van beleid voor democratische continuïteit (Linz en Stepan 1996, 194).

In tegenstelling tot zijn voorganger, kon president Menem de militaire opstanden juist gebruiken om zijn positie te versterken (Linz en Stepan 1996, 194). Daarnaast had de economische crisis voor grote verdeeldheid in de samenleving en politieke oppositie gezorgd, waardoor het machtsmisbruik van President Menem grotendeels werd gedoogd (Levitsky 2000, 60). Dit unilaterale leiderschap van Menem werd nog eens versterkt door de steeds groter wordende achterban van zijn partij, de Peronistische partij. In een context van zwakke instituties en fragiele politieke consensus vormde de dominantie van deze ene partij een gevaar voor de stabiliteit van de democratie (Levitsky 2000, 60).

Terwijl sommige elementen van democratie werden verzwakt onder het leiderschap van president Menem, werden ook veel elementen juist wel ontwikkeld. Zo werden de politieke en burgerrechten in de samenleving goed beschermd, was er grote persvrijheid en werd de burgerlijke controle over het leger sterk vergroot (Levitsky 2000, 60). De grootste democratische ontwikkeling die Argentinië heeft doorgemaakt is wel op het gebied van de civiel-militaire relaties. Na de straffeloos stelling van het militaire personeel door president Menem in 1990 zijn er ook maatregelen doorgevoerd die de macht van het leger sterk inperkten. Daardoor is de macht van de militaire autoriteiten in de politiek gereduceerd tot bijna niets en valt het leger nu volledig onder civiele controle (Levitsky 2000, 59).

Door de groeiende onvrede over Menem's aanpak van zaken als corruptie, rechterlijke onafhankelijkheid en zijn machtsmisbruik, werd hij in de verkiezingen van 1999 verslagen door de la Rúa. Door de ontwikkeling van consensuspolitiek tijdens zijn bewind hebben veel politieke actoren een positieve houding tegenover de democratische 'rules of the game' gekregen en zullen zij zich hier ook aan houden (Levitsky 2000, 66). Deze mate van consensus wordt ook ondersteund door een sterke burgermaatschappij, onafhankelijke media en een redelijk effectief partijensysteem. Ook zijn de meeste actoren die in het verleden werden bestempeld als bedreigend voor de democratische orde grotendeels verdwenen (Levitsky 2000, 66). Democratie was lang niet altijd de 'only game in town' maar toch kozen bewindsvoerders ervoor om zich aan deze regels te houden in plaats van over te stappen op minder democratische handelingen (Schamis 2002, 89).

De vraag is nu of deze positieve ontwikkelingen in stand zijn gebleven anno nu. Op eliteniveau ontbreekt nog veel aan het democratisch handelen van de huidige president Cristina Fernandez de Kirchner. Haar interventionistische regeerstijl zorgt voor een constante ondermijning van de staatsinstituties ten behoeve van de uitvoerende macht (EIU 2013). Zo voerde zij onlangs nog een aantal hervormingen van de juridische macht door die zouden moeten leiden tot meer publieke participatie in de rechtbanken. Deze hervormingen

leidden tot veel verzet bij de juridische macht en de oppositie omdat het volgens hen enkel een poging was van de overheid om de juridische onafhankelijkheid aan banden te leggen (EIU 2013). Veel van de wetten zouden zelfs in strijd met de grondwet kunnen zijn.

Ondanks dit verzet zullen de wetten waarschijnlijk toch worden doorgevoerd omdat de regering een meerderheid heeft in het Congres (EIU 2013). Daarnaast probeert de Kircher al geruime tijd een aanpassing van de grondwet door te voeren die haar een herverkiezing voor een derde termijn zou opleveren. Deze poging wordt mogelijk gedwarsboemd door de dalende steun in de samenleving voor haar regering, waardoor zij in de verkiezingen van oktober waarschijnlijk geen tweederde meerderheid zal behalen (EIU 2013).

Ook op middenniveau geniet democratie nog geen onbetwiste legitimiteit. Enerzijds heeft de pers grote vrijheid, afgezien van verscheidene dreigingen van de verschillende presidenten. Acties van politiek geweld zijn in het verleden op effectieve wijze door de burgerorganisaties in de samenleving bestreden (Levitsky 2000, 58). Anderzijds heerst er nog veel corruptie onder maatschappelijke organisaties en politieke partijen. Zo was de mensenrechtenorganisatie 'Madres de la Plaza de Mayo' betrokken bij verschillende corruptie schandalen (The Economist 2011).

Op massaniveau is de steun voor de president en het democratische regime vrij wankel. Hoewel in 2010 84,1% democratie zag als beste regeringsvorm, overwogen in vergelijking tot Chili, meer mensen een autoritaire regeringsvorm. 19,7% gaf aan dat onder bepaalde omstandigheden een autoritaire vorm van regeren ook wenselijk kon zijn (LatinoBarometro2010). Dit is bijna 5% boven het gestelde criterium van Diamond voor consolidatie van democratie op massaniveau

Om het effect van rechtvaardigheidsmaatregelen op het proces van democratisering vast te stellen, moet worden gekeken naar de kosten en baten voor het leger om antidemocratisch te handelen. De hoge kosten en risico's die verbonden waren aan het onderzoeken en vervolgen van misdaden in het verleden, hebben ervoor gezorgd dat het leger nu voor langere tijd onderworpen zal zijn aan de civiele regering in Argentinië. De situatie in Argentinië zit in een middenweg tussen stabiliteit en rechtvaardigheid. Enerzijds was de onderwerping van de militaire macht aan de constitutionele regering niet mogelijk geweest zonder autonome rechter die bereid was het beleid van de overheid te tartten. Ook de voortdurende druk van mensenrechtenorganisaties en politieke partijen voor gerechtigheid hebben bijgedragen aan deze onderwerping. Anderzijds hebben de uitgevaardigde pardons van de beide presidenten de mogelijkheid om af te rekenen met het verleden ingeperkt en is er

weinig rechtvaardigheid toegekend aan de slachtoffers van het militaire regime (Acuña en Smulovitz 1997, 118).

Consolidatie vergeleken

Om de democratische consolidatie in Chili en Argentinië te vergelijken kan het model van Diamond aan de hand van de eerdere bevindingen worden ingevuld.

3x4 Matrix democratische consolidatie in Chili en Argentinië op de normatieve en gedragsdimensie

	Geloof in legitimiteit van Democratie		Gedragsmatige ondersteuning van de democratie	
	Chili	Argentinië	Chili	Argentinië
Elite	++	-	++	--
Organisaties	++	+	++	+
Massa	+	+ -	+	+

Het grootste verschil in consolidatie tussen Chili en Argentinië bevindt zich op elite niveau. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het gedrag van de presidenten. In Chili heeft de president zich sinds de eerste verkiezingen gehouden aan de democratische regels in tegenstelling tot Argentinië. De politieke macht is geconcentreerd in de Argentijnse president waardoor deze een veel grotere invloed heeft op de beleidsvoering. Hierdoor wordt ook misbruik van de macht in de hand gewerkt. Ook op middenniveau is er een verschil omdat politieke partijen en burgerorganisaties in Argentinië nog veelvuldig betrokken zijn bij corruptieschandalen. Op massaniveau vormt de lage politieke participatie in Chili een probleem. In Argentinië zorgt de hoge steun voor antidemocratische regeringsvormen voor de mindere mate van legitimiteit op massaniveau. In beide landen wordt Diamond's norm van 70% van de bevolking voor democratie als beste regeringsvorm wel gehaald. Het verschil in consolidatie tussen Chili en Argentinië wordt dan ook niet gevonden op massaniveau maar eerder op eliteniveau (Diamond 1999, 70).

De verschillende transitieprocessen in Chili en Argentinië kunnen een verklaring vormen voor de mate van consolidatie in beide landen. De transitie naar democratie in Argentinië kan dan gecategoriseerd worden als een 'replacement' doordat het leger werd vervangen door een democratische regering. De transitie in Chili had eerder het karakter van

een transformatie omdat er een democratische overheid ontstond uit het militaire regime (Huntington 1991, 125). Dit kwam doordat het leger in Argentinië werd verslagen op het strijdveld, terwijl het leger in Chili enkel een nederlaag leed op electoraal gebied. De militaire nederlaag in Argentinië leidde dan ook tot veel grotere verdeeldheid onder de militaire macht waardoor zij in veel mindere mate in staat waren beperkingen op te leggen aan de nieuwe democratische overheid (Linz en Stepan 1996, 193). In Chili legde het leger deze beperkingen vast in een grondwet vlak voor hun aftreden. Hierdoor moest het nieuwe democratische regime in Chili worden opgebouwd op basis van een autoritaire grondwet.

Daarnaast stelt Diamond dat een zekere institutionalisering van formele democratische structuren noodzakelijk is voor democratische consolidatie (Diamond 1991, 71). In Chili hadden verschillende democratische structuren, zoals het constitutionalisme, zich al geïstitutionaliseerd voordat het leger aan de macht kwam (Mainwaring 2008, 121). Doordat het constitutionalisme, weliswaar op basis van een autoritaire grondwet, na de transformatie naar een democratisch regime werd voortgezet, verliep de transitie naar democratie langzamer maar leidde uiteindelijk tot meer stabiele democratische instituties. Dit in tegenstelling tot Argentinië waar consolidatie volhardde op basis van zwakke democratische instituties. Hierdoor was de neiging van de politieke elite naar non-conformisme aan de democratische regels een stuk groter en konden presidenten als Menem gemakkelijker hun macht misbruiken om politieke doeleinden te dienen (Diamond 1999, 72). Dit leidde tot een minder stabiele consolidatie van democratie dan in Chili.

Conclusie

Met deze scriptie is onderzoek gedaan naar de vraag welk effect maatregelen van transitional justice hebben op de consolidatie van democratie in Chili en Argentinië. Op basis van mijn onderzoek kunnen de volgende conclusies worden opgesteld:

De vorm van transitie had effect op de verschillende transitional justice maatregelen die in beide landen konden worden toegepast. Doordat in Chili de militaire macht geen nederlaag op het slagveld had geleden, maar enkel werd verslagen door verkiezingen was het nog in staat een nieuwe grondwet in te voeren vlak voor haar aftreden. Deze grondwet werd vervolgens door een volksstemming aangenomen waardoor het fundament voor de nieuwe democratie bestond uit een autoritaire grondwet. Hierdoor werd het voor de democratische overheid erg moeilijk om retrospectieve rechtvaardigheid toe te passen omdat dit zou leiden tot te veel verzet bij het leger. In Argentinië was de macht van het leger ten tijde van de transitie al veel verder ingeperkt en kon zij veel minder invloed uitoefenen op het handelen

van de nieuwe overheid. Dit ondersteunt de bewering van Huntington over het effect van de vorm van transitie op de toe te passen rechtvaardigheidsmaatregelen (Huntington 1991, 231).

In Argentinië werd meteen begonnen met het toepassen van retrospectieve maatregelen zoals strafvervolgingen. Na verloop van tijd moesten deze maatregelen sterk gematigd worden wegens groot verzet bij de militaire macht. Dit verzet bracht het voortbestaan van de democratie een aantal keer ernstig in gevaar door verschillende pogingen tot een staatsgreep. De nieuwe democratische leiders werden hierdoor gedwongen hun focus te verleggen van rechtvaardigheid naar democratische stabiliteit. Om de dreiging van het leger voor de stabiliteit van het regime te doen afnemen, werd de overheid min of meer gedwongen over te gaan tot het verlenen van amnestie ten behoeve van het voortbestaan van de democratie. In Chili was het voor de overheid vrijwel onmogelijk om effectief retrospectieve maatregelen door te voeren omdat de militaire macht nog veel controle uitoefende. Ook wilde de overheid eenzelfde crisis als waartoe de strafvervolgingen in Argentinië hadden geleid voorkomen. Daarom werd in Chili gezocht naar een alternatieve vorm van rechtvaardigheidsmaatregelen om toch af te kunnen rekenen met het verleden. Deze maatregelen hadden meer de vorm van prospectieve rechtvaardigheid, zoals waarheidscommissies.

In beide landen werd door de eerste president gezocht naar een balans tussen het afrekenen met het verleden en de bescherming van de stabiliteit van het democratische regime. Zowel in Chili als in Argentinië was de vraag onder de bevolking voor rechtvaardigheid groot, maar vormde de dreiging van het leger voor de stabiliteit van het regime een grote beperking op het realiseren van deze rechtvaardigheid. De middenweg tussen deze twee uitersten die werd gekozen in Chili werkte enerzijds positief voor de stabiliteit van het nieuwe democratische regime, maar deed anderzijds wel af aan het rechtvaardigheidsgevoel van de slachtoffers. De gekozen aanpak in Argentinië, de resolute vervolging van misdadigers, leidde in nog veel mindere mate tot resultaat. Doordat het leger de macht had zichzelf te berechten werden er nauwelijks misdadigers veroordeeld en zorgden de maatregelen enkel voor sociale onrust. Het democratische regime verloor eerder legitimiteit, vooral bij het leger, dan dat het de loyaliteit van politieke actoren vergrootte. Het uiteindelijke verlies van politieke legitimiteit van het leger werd daarom niet zozeer veroorzaakt door het vervolgen van militaire autoriteiten. De strafvervolgingen versterkten eerder de negatieve houding ten opzichte van het leger die al in de samenleving aanwezig was. Uiteindelijk had dit wel een afname in de significante dreiging van het leger voor de

stabiliteit van het democratische regime als resultaat. Dit kwam de consolidatie van democratie in Argentinië ten goede.

De startvoorwaarden voor democratische consolidatie waren veel beperkter in het geval van Chili vergeleken met Argentinië. Doordat het leger nog een grote invloed uitoefende op het politieke terrein waren de beperkingen op het democratische handelen van de elite in Chili vele malen groter dan in Argentinië. Ook op massaniveau was er in Chili nog veel vertrouwen in het leger als politieke actor, in tegenstelling tot Argentinië, waardoor de startvoorwaarden ook op dit niveau in Chili minder gunstig waren. Uiteindelijk werd de macht van de democratisch verkozen overheid ten opzichte van de militaire autoriteiten in Chili steeds groter en dit zorgde voor een onderwerping van het leger aan burgerlijke controle.

Tegenwoordig is het democratische regime gevrijwaard van vrijwel alle militaire enclaves en is het leger geen significante macht meer op het politieke terrein. Ook het handelen van de overheid is conform de democratische regels en zijn er geen tendensen van antidemocratisch handelen onder de politieke elite aanwezig. De enige dreiging voor de stabiliteit van de democratie kan zich bevinden op middenniveau. Door de grote polarisatie in de Chileense politiek hebben verkiezingen weinig invloed op de samenstelling van de overheid waardoor de politieke participatie laag blijft. Op massaniveau genieten zowel de president als het democratische regime *an sich* een hoge legitimiteit. Ook in tijden van minder goede prestaties van de overheid bleef deze legitimiteit hoog en was er geen neiging naar andere vormen van bewindsvoering.

In Argentinië is de democratische consolidatie op eliteniveau minder ontwikkeld. Dit komt doordat er nog steeds veel macht geconcentreerd is in de uitvoerende sector en veel presidenten nog een neiging hebben naar ondemocratisch handelen. Ook is er nog veel te bereiken op het gebied van een onafhankelijke juridische macht en worden andere staatsinstanties nog steeds ondermijnd door het interventionistische handelen van de president. Op massaniveau is de steun voor de president en het democratische regime ook niet erg groot. Hoewel de grote meerderheid de voorkeur geeft aan een democratische regeringsvorm overwegen, in vergelijking tot Chili, meer mensen een autoritaire regeringsvorm. Ondanks het moeizame begin van consolidatie in Chili heeft de democratie zich tot een meer duurzame en stabielere vorm ontwikkeld dan in Argentinië.

Tenslotte kan gesteld worden dat de verschillende vormen van transitional justice een verschillend effect hebben op de consolidatie van democratie in Chili en Argentinië. De retrospectieve rechtvaardigheid in Argentinië was vooral gericht op het rechtsherstel van slachtoffers. Uiteindelijk leverden de minieme resultaten van de retrospectieve

rechtvaardigheid een geringe bijdrage aan de consolidatie van democratie. Zoals in de theorie werd gesteld is een vorm van prospectieve rechtvaardigheid dan ook effectiever voor de bevordering van de consolidatie van democratie. In Chili leverden de waarheidscommissies een grote bijdrage aan de verzoening van de samenleving en de acceptatie van het nieuwe democratische regime. Dit kwam met name door de publieke erkenning die aan de misdaden en het leed van de slachtoffers werd gegeven waardoor mensenrechten een onderwerp in het publieke debat werd. Tevens versterkte de prospectieve rechtvaardigheid in Chili de al aanwezige democratische instituties. Dit in tegenstelling tot Argentinië die al een traditie van zwak geïnstitutionaliseerde democratische instanties kende. Het verschil in vormen van transitional justice en institutionalisering van democratische structuren zijn in dit onderzoek dan ook de voornaamste verklarende factoren voor het verschil in consolidatie tussen Chili en Argentinië. Over de mate waarin deze factoren het verschil in consolidatie verklaren dient nader onderzoek gedaan te worden.

Literatuurlijst

- Acuña, C. en Smulovitz, C. 1997. "Guarding the Guardians in Argentina: Some Lessons about the Risks and Benefits of Empowering the Courts" in *'Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies'* by A.J. McAdams, University of Notre Dame Press, Notre Dame, p. 93 – 122.
- Armakolas, I. en Vossou, E. 2008. 'Transitional Justice in Practice: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and Beyond' *UNISCI Discussion Papers* no. 18.
- Diamond, L. 1997. 'IS THE THIRD WAVE OF DEMOCRATIZATION OVER?: The Imperative of Consolidation' Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Diamond, L. 1999. *"Developing Democracy: Toward Consolidation"* Johns Hopkins University Press, p. 64 – 117.
- De Greiff, P. 2012. 'Theorizing Transitional Justice' in: *NOMOS LI: Transitional Justice* by Williams, S. Rosemary, N. and Elster, J, New York University Press, New York, London.
- The Economist, 2011. "Corruption in Argentina: The Mother of All Scandals?" <<http://www.economist.com/node/18836612>> (geraadpleegd op 14 mei 2013).
- Economist Intelligence Unit, 2013. "Reforms to Democratize are presented to Congress" <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=250368609&Country=Argentina&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability&u=1&pid=60430390&oid=60430390&uid=1>> (geraadpleegd op 14 mei 2013).
- Economist Intelligence Unit, 2013. "The Political Toll of the Floods" <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=360350420&Country=Argentina&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability&u=1&pid=60430390&oid=60430390&uid=1>> (geraadpleegd op 14 mei 2013).
- Freedom House 2013. "Chile" <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/chile>> (geraadpleegd op 13 mei 2013).
- Huntington, S. 1991. *'The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century'* University of Oklahoma Press.
- LatinoBarometro 2010. "Support for Democracy" <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>> (geraadpleegd op 13 mei 2013).
- Levitsky, S. 2000. "The Normalization of Argentine Politics" *Journal of Democracy*, 11 (2),

- p. 56 – 69.
- Linz, J. en Stepan, A. 1996. “From an Impossible to a Possible Democratic Game: Argentina” in *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and Londen, p. 205 – 218.
- Linz, J. en Stepan, A. 1996. “Incomplete Transition/Near Consolidation? Chile” in *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and Londen, p. 205 – 218.
- Mainwaring, S. O'Donnel, G. Valenzuela, J. S. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The new South American Democracies in Comparative Perspective* Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Mainwaring, S. 2008. "Latin America: Eight Lessons for Governance" *Journal of Democracy*, 19 (3), p. 113-127.
- Navia, P. 2010. “Living in Actually Existing Democracies: Democracy to the Extent Possible in Chile”, *Latin American Research Review*, 45, p. 298 – 328.
- Olsen, T. D, 2009. “Does Transitional Justice Work? Latin America in Comparative Perspective” *Global Sciences Review*, 5 (3), p. 1 – 5.
- Raimondo, F. 2011. “Overcoming Domestic Legal Impediments to the Investigation and Prosecution of Human Rights Violations: The Case of Argentina” *Human Rights Brief*, 18 (2), p. 15 – 20.
- Sanchez, O. 2010. "Beyond Pacted Transitions in Spain and Chile: Elite and Institutional Differences", *Democratization*, 10 (2), p. 65 - 86.
- Schamis, H. E. 2002. “Argentina: Crisis and Democratic Consolidation” *Journal of Democracy*, 13 (2), p. 81-94.
- Siavelis, P. M. 2000. *The President and Congress in Post authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation* Pennsylvania State University Press.
- Sutil, J.C. 1997. “No Victorious Army Has Ever Been Prosecuted..’: The Unsettled Story of Transitional Justice in Chile” in *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies* by A.J. McAdams, University of Notre Dame Press, Notre Dame, p. 123 - 154.
- Valenzuela, J. S. 1992. "Consolidation in Post-Transitional Settings" in Mainwaring et al. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in a Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, p.

57 - 104.

Webber, J. 2012. 'Forms of Transitional Justice' in: *NOMOS LI: Transitional Justice* by Williams, S. Rosemary, N. and Elster, J, New York University Press, New York, London.