

White Paper

Conflictresolutie: Een Methode ter Onderhandeling van het Surinaams Grondenrechtenvraagstuk

Gwendolyn Smith Ph.D.¹ | May 2019

Samenvatting

De onderhandeling over grondenrechten is uitgegroeid tot een conflict tussen de overheid van Suriname en de inheemse- en marron gemeenschappen. Alhoewel er pogingen zijn gedaan tot oplossing van het conflict, blijkt dat partijen steeds verder uit elkaar staan wat leidt tot polarisatie. In dit artikel wordt een analyse van het conflict gepresenteerd vanuit het perspectief van conflictresolutie. Met behulp van het "Conflict Dynamics Continuum" (Carpenter & Kennedy, 2001) wordt aangegeven dat de overheid het conflict graag ziet oplossen met een compromis, waarbij niet alleen de belangen worden gediend van alle Surinamers, maar er ook politieke winst behaald wordt. De gemeenschappen benaderen het conflict competitief en zien de oplossing in het verkrijgen van rechten boven en onder de grond. Sinds 2007, zijn de uiteenlopende standpunten verheven tot een publiek conflict waarbij er verschillende maatschappelijke groepen betrokken zijn. De oplossing die wordt voorgesteld is die van een vijf-stappen proces dat focust op een waardig multi-stakeholder proces in plaats van op het eindproduct (het compromis of wetgeving). Hierbij worden zowel overheid en gemeenschappen bewust gemaakt van de verschillende methoden die er zijn voor oplossing van conflicten. Vervolgens kunnen zij gezamenlijk een proces ontwerpen, waarbij de methode, de thema's en de strategie worden vastgelegd voor de onderhandeling. In dat geval kunnen alle partijen beslissingen nemen en kan er transparantie worden gewaarborgd in het proces.

Inleiding

Het toekennen van de grondenrechten aan de inheemsen en marron gemeenschappen is reeds jaren een actueel onderwerp. Ondertussen is het vraagstuk uitgegroeid tot een geschil welke bij menigeen in de Surinaamse gemeenschap merkbaar is. Dit verschil in mening kan worden aangemerkt als een conflict, vanwege de langdurige onderhandeling die gevoerd wordt over een wezenlijk thema (Burton and Dukes, 1990). Het conflict wordt gekarakteriseerd door een onderhandeling over grond, welke voor de verschillende gebruikers een andere betekenis heeft. Grond betekent voor de overheid een bron voor potentiële economische ontwikkeling, terwijl de inheemse en marron gemeenschappen het zien als een noodzakelijk goed voor de overleving in het

¹ Gwendolyn Smith is een biotechnoloog en conflictresolutie wetenschapper met 40 jaar levens- en werkervaring in Suriname

bos en een bron om inkomsten te vergaren. Grond is dus moeilijk onderhandelbaar vanwege de directe link met de primaire menselijke behoeften en de verschillen in moraal voor het gebruik.

De Surinaamse overheid, als hoofdverantwoordelijk voor het administreren van recht, heeft reeds enkele pogingen ondernomen om het grondenrechtenvraagstuk te behandelen door middel van studies, expertcommissies en onderhandeling. De behandeling geschiedt echter langzamer dan de gemeenschappen wensen. De standpunten van de overheid en de gemeenschappen liggen ver uit elkaar. De overheid is van mening dat het land wettelijk toebehoort aan de staat en dat zij de uiteindelijke toewijzing van grond zal doen (Rozenblad, 2012). De gemeenschappen daarentegen zijn ervan overtuigd dat zij de rechtmatige eigenaren zijn van de grond (Van Oosterum, 2011). Dit standpunt is onderbouwd door de aantoonbare aanwezigheid van de inheemsen op het grondgebied voordat de kolonisatieperiode werd ingezet.

Vanwege het publiek karakter wordt het conflict beïnvloed door factoren die buiten de invloedssfeer liggen van de partijen. Eén van deze factoren is de druk vanuit de Zuid-Amerikaanse inheemse beweging die van mening is dat het hoogtijd is dat de regering van Suriname de grondenrechten van inheemse en marron gemeenschappen regelt. Een andere factor is de wereldwijde verbetering van de positie van tribale volken in de afgelopen dertig jaar. De druk van deze externe factoren tezamen met de steeds meer uiteenlopende positie van de partijen draagt bij tot de escalatie van het conflict (Folger, Poole & Stutman, 2005). Volgens Pruitt & Kim (2004 p.255), bevinden de partijen zich in een fase van polarisatie, waarbij "het vertrouwen en respect is bedreigd, en vervorming van percepties plaatsvindt en stereotypen ontstaan". Zij zijn zelf niet in staat een onderhandeling te voeren waardoor een formeel conflictresolutie proces moet worden ingezet.



Figuur 1: Conflict Spiraal, aangepast vanuit het model van Pruitt & Kim (2004)

In dit artikel zal er een analyse worden gemaakt van het grondenrechtenvraagstuk vanuit een perspectief van conflictresolutie. De eerste onderzoeksvraag welke zal worden beantwoord is: Welke zijn de karakteristieken van het grondenrechtenconflict in Suriname? De analyse zal plaatsvinden volgens het "Conflict Dynamics Continuum" model van Carpenter en Kennedy (2001). Dit model geeft de mogelijkheid tot de analyse van een aanhoudend publiek conflict, waarbij de positie, onderliggend belang, emotie, attitude, en tactiek van de partijen wordt onderzocht. Nadat de situatie tussen de overheid en de gemeenschappen is beschreven, kan de tweede onderzoeksvraag gesteld worden: Wat voor proces zal er moeten worden opgezet voor de transformatie van het grondenrechtenconflict? Deze vraag zal worden beantwoord door de elementen te bespreken die nodig zijn voor een transformatieproces, waardoor de potentiële escalatie van het conflict kan worden voorkomen.

Van een Verborgen naar een Openbaar Conflict

Het grondenrechtenconflict in Suriname kan worden gekarakteriseerd door twee aparte perioden. Alvorens 2007 waren de partijen in een onderhandeling waarbij zij argumenten aandroegen om hun positie te verdedigen. In die periode was er een stille deliberatie over de rechten op de grond en er was een bepaalde mate van tolerantie tussen de partijen. Vanaf 2007, na de uitspraak van het Mensenrechten Hof van de Organisatie van Amerikaanse Staten ter ondersteuning van de Saramaka gemeenschap in de vertrapping van hun recht op grond tegen de staat, is de grondenrechtenonderhandeling uitgegroeid tot een openbaar vraagstuk. Volgens de conflict spiraal van Pruitt en Kim (2004) afgebeeld in Figuur 1, is de communicatie veranderd, waardoor de overheid en de gemeenschappen nu communiceren door debatten welke vaak gepaard gaan met verontrusting en woede. Tevens zijn deze partijen bewust bezig een perceptie te uiten die slechts de positie van de desbetreffende partij weergeeft. Behalve deze "selectieve perceptie", worden er ook verschillende thema's met elkaar verbonden. Zo brengt de overheid het thema van grondenrechten in samenhang met de inkomsten en de behoeften van het land. De gemeenschappen brengen het recht op grond in samenhang met de achtergestelde positie die zij hebben sinds de koloniale periode van Suriname (Del Prado, 2006).

Het standpunt van de gemeenschappen dat zij het historisch recht hebben op de grond moet gezien worden in de context van de scheve ontwikkeling tussen het noorden en zuiden van Suriname. Een smalle strook in het noorden is het administratief centrum alwaar er westerse mogelijkheden aanwezig zijn tot opleiding en werkverschaffing. Het overig gedeelte, welke ongeveer 75% van het land uitmaakt, is een andere wereld. Hier leven de gemeenschappen van het bos volgens eeuwenoude tradities, gebaseerd op kennis, waarden en geloof (Berkes, 2009). De verschillen tussen noord en zuid reflecteren op het grondenrechtenconflict in de zin dat de grond en daarbij horende ontwikkeling nodig is om de gemeenschappen uit de achtergestelde positie te verwijderen. Vandaar dat er steeds meer instellingen zich inzetten voor armoedebestrijding om het standpunt van de gemeenschappen te ondersteunen. Deze aanwas van nieuwe groepen is een duidelijk teken van een publiek conflict (Carpenter & Kennedy, 2001).

Het standpunt van de gemeenschappen wordt veelal niet begrepen door de inwoners die zijn opgegroeid in het noordelijk gedeelte van Suriname. Deze groep, die meer dan 80% van de populatie vormt, is van mening dat de gemeenschappen moeten betalen voor grond. Dit is een normale handeling voor het verkrijgen van grond in het noorden. Zij ondersteunen de overheid in de steeds sterker wordende zoektocht naar natuurlijke inkomstenbronnen in het zuiden van Suriname. De

argumentatie is dat het land naarstig inkomsten nodig heeft voor de verbetering van omstandigheden van alle Surinamers. Tevens wordt aangegeven dat het traditioneel systeem van de gemeenschappen niet goed meer functioneert. De vele conflicten die plaatsvinden onder de jurisdictie van en tussen de verschillende traditionele leiders, welke zelfs overheidsinmenging nodig hebben, zijn hiertoe de oorzaak (Orban, 2012). Als voorbeeld noemen we de aanstelling van de hoogste traditionele leider (Granman) van de Saramacangers, welke niet kon worden gekozen door de gemeenschappen zelf vanwege een onderling conflict. Pas na de inmenging van de overheid is er een leider benoemd. Deze aanstelling heeft het conflict juist aangewakkerd in plaats van opgelost.

De negatieve of positieve effecten van het conflict hebben niet alleen effect op de partijen, maar ook op het algemeen publiek welke het conflict aanschouwt (Carpenter & Kennedy, 2001). De rol van de overheid is een belangrijke reden voor de openbaring van het conflict. De overheid is ten eerste belanghebbende en ten tweede is zij verantwoordelijk voor de administratieve en wettelijke regulering van het recht op grond. In de rol van belanghebbende heeft de overheid studies gedaan om haar standpunt te kunnen bepalen en beargumenteren. Daarentegen heeft de overheid in de rol van regulator niet veel actie ondernomen. De overheid heeft weinig ervaring met het ontwerpen van processen met diverse, vaak uiteenlopende, belanghebbenden. Vandaar dat er geen duidelijk proces is gedefinieerd voor de behandeling van het grondenrechtenvraagstuk. Een goed uitgezet proces promoot het vertrouwen tussen de partijen (Carpenter & Kennedy, 2001), één van de voorwaarden voor het beheersen van het conflict.

Partijen, Posities en hun Onderliggend Belang

Er zijn drie partijen actief in het grondenrechten conflict: de overheid, de gemeenschappen en de omstanders.

Overheid

De positie van de overheid is om een vredig proces te hebben, waarbij zij inkomsten kan verkrijgen uit de natuurlijke hulpbron grond voor de ontwikkeling van Suriname. De bedoeling is om de opbrengsten te verdelen over alle inwoners van het land. Echter hebben de gemeenschappen het geloof in de overheid verloren nadat er een grote kloof is ontstaan tussen het noorden en zuiden van het land. Op zoek naar natuurlijke bronnen trekken de overheid en bedrijven steeds meer naar het zuiden van het land, alwaar het grootste gedeelte van de inheemsen en marron gemeenschappen leven. Dit verhoogt het potentieel voor escaleren van grondenrechtenconflict.

Behalve inkomstenbronnen heeft de overheid ook andere belangen met de grond. Het "onderliggend belang" is het belangrijkste ingrediënt in de oplossing van conflicten, zoals wordt aangegeven door Fisher and Ury (1991). Het onderliggend belang van de regering is om politieke winst te halen zodat ze de volgende regeringsperiode worden herkozen. De politieke partijen bundelen steeds meer samen om een regeringscoalitie te vormen welke de onderlinge afstemming voor belangrijke vraagstukken zoals grondenrechten bemoeilijkt. Dit terwijl het grootste gedeelte van de politici, academici, maatschappelijke groepen en burgers erover eens zijn dat het een complex probleem is dat de ontwikkeling van het land in de weg staat. De overheid heeft ook steeds meer (gedwongen) belangstelling in het zoeken naar een oplossing van het conflict met de huidige toename van kleine, soms gewelddadige, geschillen over grond in de goudwingebieden. Diverse

politieke partijen, zoals de Nationale Democratische Partij en de Verenigde Hervormings Partij hebben grondenrechten gemaakt tot een thema in de verkiezingscampagne van 2020.

Gemeenschappen

De positie van de gemeenschappen staat pal tegenover die van de regering. De voorvechters in het grondenrechtenvraagstuk zijn de Vereniging van Inheemse Dorpshoofden (VIDS) en de Vereniging van Saramakaaanse Gezagdragers (VSG). Deze organisatie eisen het recht op grond en de daarbij behorende mineralen onder de grond (VIDS, 2011). Echter blijken de meningen van de verschillende gemeenschappen uiteenlopend te zijn. De gemeenschappen die zich bezighouden met kleinschalige goudwinning hebben er belang bij dat zij zich vrij kunnen bewegen op zoek naar goud. Andere gemeenschappen willen liever individueel recht op de grond omdat zij de grond zien als een onderpand voor het verkrijgen van krediet (Del Prado, 2006; ACT, 2010b). De gemeenschappen nabij de Braziliaanse grens zien grond als een voedselbron voor de overleving van het nageslacht (Heemskerk & Delvoye, 2007; Heemskerk, Delvoye, Noordam & Teunissen, 2007). Deze uiteenlopende interesses maken het moeilijk een krachtige positie te uitten. Bijvoorbeeld in de grondenrechtenconferentie van oktober 2011 is de positie van de gemeenschappen verzwakt nadat de Trio en Wayana gemeenschappen aangaven niet met het namens de gemeenschappen gepresenteerde standpunt eens te zijn (Anonymous, 2011). Enkele jaren later, in 2017, hebben deze zelfde groepen zich verenigd in hun eigen organisatie, genaamd Trijana.

Het onderliggend belang van de organisaties is om een mate van zelfbestuur te hebben om zodoende hun achtergestelde positie in de maatschappij te verbeteren. Zij benadrukken de noodzaak voor hun goedkeuring alvorens ontwikkeling kan plaatsvinden en zien een eerlijke verdeling van de opbrengsten uit ontwikkelingsprojecten als een onderdeel van zelfbeschikkingsrecht (VIDS, 2011). Tevens hebben de VIDS en VSG een internationale reputatie van mensenrechtenactivist. Dit belang wordt versterkt door hun afhankelijkheid van internationale donoren die zich bezighouden met mensenrechtenschendingen. In vele gevallen zijn de donoren tevens de adviseurs in het grondenrechtenconflict. Daarbij voeren de gemeenschappen een onderhandeling met een op recht-gebaseerde aanpak (VIDS, 2011), welke vaak eindigt in een het hebben van een winnaar en een verliezer. . Indien zijn onderhandelen via een op belangen-gebaseerde aanpak, welke de geprefereerde manier is om onderliggende belangen bespreekbaar te maken, zou er een mogelijkheid zijn om gezamenlijk naar een oplossing te werken (Lewicky, Barry & Saunders, 2007).

Omstanders

De derde partij in het conflict zijn de omstanders. De omstanders zijn tweederangs partijen die belang hebben bij het conflict, met name om hun eigen positie te versterken (Carpenter & Kennedy, 2001). Deze groep bestaat uit maatschappelijke groepen, internationale NGOs en de bedrijven, die elk een coalitie vormen met één van de partijen. De maatschappelijke groepen die zich bezighouden met mensenrechtenschendingen, zoals Moiwana, ondersteunen de gemeenschappen in hun inspanning naar een betere situatie voor de mens. Andere NGOs verlenen een ondersteuningsfunctie in de begeleiding van de discussie over grondrechten bijvoorbeeld Stichting Projekta. NGOs die zich bezighouden met natuurbescherming hebben er belang bij om de grond en bijbehorende biodiversiteit te beschermen en verlenen neutrale diensten in de vorm van studies of capaciteitsversterking activiteiten van alle partijen. De bedrijven daarentegen ondersteunen de overheid in hun zoektocht naar nieuwe inkomstenbronnen. Voor hen, wordt het

grondenrechtenvraagstuk gezien als een probleem dat in de weg staat van de extractie economie die Suriname hanteert.

De Thema's en de Investering

In de 17^e en 18^e eeuw zijn er vredesovereenkomsten gesloten tussen enkele van de tribale gemeenschappen en het toenmalig koloniaal bewind: Saramaka (1760 en 1830), Ndjuka (1760 en 1830), Aluku (1860), Matawai (1760 en 1830), Kalina (1680) and Arowak (1688). De overige volken, Trio, Wayana, Paramaka en Kwinti hebben geen onderhandeling gevoerd over hun recht (ACT, 2010a). Dit omdat de Trio en Wayana pas in de 19^e eeuw in contact traden met de kolonisten. Bovendien is de Kwintie stam relatief klein en de Paramakaners hebben zich altijd verzet tegen dominantie van de koloniale overheid. Deze gesloten overeenkomsten gaven geen directe verklaring voor de inhoud van het recht op grond, maar gaven een bevestiging van de grondenrechten in bestaande wetten zoals de Gouvernementswet van 1629, het verdrag tussen Engeland en Nederland van 1667 en de uitsluitingclausule, die kolonisten ervan weerhield om land te bezetten welke reeds bewoond was door inheemsen en marrons (ACT, 2010a). In de grondenrechtendiscussie worden de overeenkomsten gezien als een historisch recht dat is verworven door strijd. Conform de Grondwet van 1987 vindt de overheid dat Suriname één en ondeelbaar is en legt daarbij de vredestraktaten naast zich neer.

De gemeenschappen zien de overeenkomsten als een issue, ook omdat deze persoonlijk zijn gesloten in tegenstelling tot de instelling van de algemene wetten op grond in 1982 (ACT, 2010a). De vredesovereenkomsten zijn ten koste gegaan van een bloedige strijd tussen de gemeenschappen en het koloniale bewind. Deze verworvenheid moet gezien worden als een enorme investering van de gemeenschappen. Dit aspect heeft een directe invloed op het thema van de onderhandeling. Het recht op grond wordt dus aangevuld met psychologische elementen van verdriet en daarbij behorende vergiffenis. Door de hoge emoties hebben de gemeenschappen vaak moeite om het historisch gevecht en de daarbij behorende rechten op grond aan derden uit te leggen. Met als gevolg dat de overheid en de omstanders het probleem niet goed kunnen begrijpen. Het is belangrijk dat iedereen het thema van de onderhandeling goed begrijpt alvorens er oplossingen kunnen worden gezocht (Fisher & Ury, 1991).

In het verlengde van de vredesovereenkomsten, zijn de gemeenschappen letterlijk en figuurlijk met rust gelaten door de koloniale en daaropvolgende regeringen van de nieuwbakken republiek. Het gevolg is dat zij in de veronderstelling leefden dat de grond hen toebehoort. Tevens heeft de slechte communicatie tussen noord en zuid Suriname hiertoe bijgedragen. In de 60er jaren kwam er hier verandering in bij de opzet van de waterkrachtcentrale in Brokopondo, waarbij marron-gemeenschappen gedwongen moesten verhuizen van de plaats waar zij woonden. Deze actie heeft een inslag gehad op het tot toen gedoogd zelfbestuur van gemeenschappen, met als gevolg dat het thema "bestuur" niet los kan worden gezien van het recht op grond.

De gemeenschappen kiezen hun bestuurlijke leiders op basis van erfelijkheid. Bij de inheemsen geschiedt dit door overdracht van vader op zoon en bij de marrons via de moederlijn. Het traditioneel bestuur functioneert als administratief orgaan voor het coördineren van activiteiten van de overheid. Tevens zijn zij cultureel verantwoordelijk voor het welzijn van hun stam. Traditionele leiders spreken recht en geven straffen aan de stamleden op basis van traditionele gebruiken en regels. Zij worden door de overheid geacht het gebied waar zij vertoeven te bewaken (ACT, 2010c). Alle deze taken

van traditionele leiders duiden erop dat er een mate van zelfbestuur is gedoogd door de overheid. Dit maakt "zelfbestuur" een belangrijk thema in de grondenrechtenonderhandelingen.

De verruiming van het thema grond naar het thema van "zelfbestuur" is een duidelijke indicatie van een conflict dat een publiek karakter heeft. Carpenter en Kennedy (2001) zien een evolutie van specifieke naar algemene thema's naarmate er polarisatie plaatsvindt tussen de partijen. Wanneer het conflict zich in deze fase bevindt, komt er urgentie in het oplossen van het conflict. Dit is reeds te zien bij de constante druk die wordt uitgeoefend vanuit de gemeenschappen op de overheid middels krantenberichten en andere publieke uitingen. Het conflict kan in een volgende fase komen indien er geen beheer plaatsvindt. Dan zullen bedreigingen worden geuit door de partijen en de hoofdthema's zullen veranderen in onrealistische eisen (Carpenter & Kennedy, 2001). Hiermee belopen de partijen het pad naar conflictescalatie.

Een ander thema dat naar voren wordt geschoven is het collectief bezit op grond. In Suriname is er geen wettelijk kader voor de implementatie van collectieve rechten². Collectieve rechten impliceren dat de gemeenschappen gezamenlijk de grond, waaronder de toewijzing, het gebruik en beheer, zullen bepalen. Echter is er voor het beheeren van grond meer nodig dan alleen het traditioneel gezag. Er zal een beheersorgaan moeten zijn die mogelijkheid heeft tot handelen wanneer derden het grondgebied betreden. Vooral daar in het zuiden van Suriname er mogelijkheid is tot het oversteken vanuit Brazilië, Guyana en Frans-Guyana. Het thema van grondbeheer, welke een plicht impliceert na het verkrijgen van grondenrechten, is tot heden niet aan de orde in de discussie. Dit komt voornamelijk omdat de gemeenschappen worden geadviseerd door juristen die zich inzetten voor het verkrijgen van recht (Kambel and MacKay, 1999).

Met de ondertekening van het Internationaal verdrag van de rechten van inheemse volken (UNDRIP) in 2007, heeft Suriname zich gecommitteerd aan het erkennen van inheemse volkeren als een collectieve groep die anders is dan de rest van haar bevolking. Het verdrag onderkent dat inheemse volkeren een speciale spirituele en materiële relatie hebben met grond en daardoor dient deze relatie beschermd te worden. Inheemse volken mogen hun eigen prioriteiten en strategieën hebben voor de ontwikkeling van de grond welke zij historisch bewonen. Indien de overheid activiteiten wil ondernemen in het collectief grondgebied, dan zullen zij een uitgebreid informatie- en consultatieproces moeten doorlopen, bekend als Free and Prior Informed Consent (FPIC).

In het bespreken van het thema collectieve rechten is de aandacht gevestigd op de historische benadeling van de gemeenschappen. De gemeenschappen vestigen de aandacht op benadeling in het verleden, terwijl de overheid graag naar de toekomst kijkt. De "past versus future orientation" is een cultureel verschil welke moet worden meegenomen in de onderhandeling tussen de partijen (Avruch, 2006). Het is belangrijk dat de overheid de geschiedenis goed bestudeert wanneer zij de onderhandeling met de gemeenschappen aangaat. De gemeenschappen zijn namelijk gediend van erkenning en willen gerechtigheid voor zaken die zich hebben voorgedaan in het verleden. Een actie van het vragen van vergiffenis is hierbij niet uitgesloten.

² Bevindingen uit het Rapport van de Overheidscommissie over Grondenrechten (2008)

Strategieën, Tactieken en Attitude

De strategie van een partij geeft de algemene aanpak aan welke wordt gehanteerd in een conflict. Deze kan worden onderverdeeld in een aanpak waarbij de partij in kwestie het conflict wil winnen ten koste van alles (competitie), een schikking wil maken (compromis) of het conflict wil vermijden (Pruitt & Kim, 2004). De situatie waarbij partijen uit zichzelf samenwerken, is vaak niet natuurlijk aanwezig en moet door derden gestuurd worden.

Overheid

Met een blik op het grondenrechtenconflict is de strategie van de overheid één van zoeken naar een compromis, waarbij zij het belangrijk vinden dat de verantwoordelijkheid over het grondgebied behouden blijft. De overheid is ervan overtuigd dat zij een administratief en wettelijk kader moet creëren dat de (culturele) wenselijkheden van de noordelijke en zuidelijke bewoners omvat³. De overheid is vooral geconcentreerd op duurzame economische groei als ontwikkelingsstrategie.

De strategie wordt procedureel uitgevoerd door het Ministerie van Regionale Ontwikkeling. Door het instellen van een overlegorgaan tussen het Ministerie en de gemeenschapsorganisaties is er maandenlang gewerkt aan de uitvoering van het Saramaka vonnis, welke de collectieve rechten voorstaat voor de gemeenschappen (Van Oosterum, 2011). Dit overlegorgaan kan gezien worden als een structurele aanpak voor onderhandeling. Diverse commissies zijn bezig met het vaststellen van de randvoorwaarden en het maken van een nieuwe wet. Een belangrijk thema van onderhandeling was de demarcatie van collectieve gronden, waarbij het Ministerie een aanzet had gedaan door via een participatieve methode grondgebruikaarten te vervaardigen van meer dan 85% van de grond welke wordt bewoond door de gemeenschappen (ACT, 2010a). De afronding van de kaarten is nog gaande..

De overheid heeft een terughoudende houding in de onderhandeling. Als wettelijke eigenaar van de grond, gelooft de overheid dat de oplossing zal geschieden op de manier en op het tijdstip dat wenselijk is. Voor de overheid is een vertrouwensband met de gemeenschappen een prioriteit. Deze band is cruciaal voor het hebben van een toekomstige relatie, welke de vrede bewaard en de algemene ontwikkeling van het land bevordert. Het onderhandelen met als doel een toekomstige relatie te hebben is heel anders dan alleen onderhandelen over de thema's zelf. In onderhandelen over relaties is niet alleen de reputatie van elke partij van belang, maar ook de behandeling van de tegenpartij (Lewicky et al., 2007). Dit element is vaak belangrijker dan de eigenlijke distributie van het te onderhandelen goed, welke in dit geval grond is.

Gemeenschappen

De gemeenschappen en hun vertegenwoordigers hebben een strategie waarbij belangrijk is dat zij niet verliezen. Deze competitieve houding vloeit onder andere voort uit de pijnlijke ervaringen die zij hebben geleden in het verleden. De marginalisatie van de gemeenschappen wordt gezien als het gevolg van deze achterstelling in het koloniale verleden. De strategie is gebaseerd op het concept van mensenrechten welke begint bij het verwerven van de basislevensbehoeften, waarvan grond de voornaamste is voor gemeenschappen die gedeeltelijk of geheel afhankelijk zijn van het bos. De inheemse gemeenschappen geven tevens aan dat zij als eerste bewoners van het land de rechthebbenden zijn op het grondgebied waar zij leven.

³ Bevindingen uit het Rapport van de Overheidscommissie over Grondenrechten (2008)

De gemeenschappen brengen hun strategie in werking door middel van een mix van substantiële en psychologische tactieken. De substantiële tactiek houdt in dat de thema's welke worden bediscussieerd zich in het raamwerk van de UNDRIP bevinden. De substantiële issues worden psychologisch onderbouwd met de achtergestelde positie van de gemeenschappen, welke wordt versterkt door de mondiale beweging naar het verbeteren van de positie van tribale volken. Van belang is dat de gemeenschappen geen gezichtsverlies leiden bij de onderhandeling. De tactiek is om de identiteit als voorvechters van mensenrechten te behouden. De gemeenschappen doen dit door zich te ferm te uiten in publieke vergaderingen, commissies, correspondentie en via de media.

Vanwege het verschil in kracht tussen de overheid en de gemeenschappen is het concept van macht bepalend in de onderhandeling. De overheid bezit wettelijke macht waarbij zij in staat is om de burgers van het land te straffen indien zij niet volgens wet en recht leven. De gemeenschappen, daarentegen, bezitten expert macht. Dit houdt in dat zij een ruime mate aan kennis hebben over het onderwerp van tribale grondenrechten. In deze ongelijke situatie zoeken de gemeenschappen naar een balans door het aangaan van coalities met derden in binnen- en buitenland (Lewicky et al., 2007). De gemeenschappen hebben een stok achter de deur: Zij kunnen zich begeven naar het internationale gerechtshof van de Organisatie van Amerikaanse Staten om de staat aan te klagen voor mensenrechtenschending. Deze contextuele macht verkrijgen zij door dit sterk alternatief te hebben, welke de Best Alternative to A Negotiated Agreement (BATNA) genoemd wordt (Lewicky et al., 2007).

De attitude van de gemeenschappen is om de BATNA steeds kenbaar te maken aan de tegenpartij. Tevens geven de gemeenschappen weinig ruimte voor het bediscussiëren van alternatieven anders dan de op recht-gebaseerde aanspraak op recht op grond, zelfbestuur en eigen besluitvorming (VIDS, 2011). De inflexibiliteit van de gemeenschappen draagt bij tot het destructieve aspect van het conflict. Er is geen ruimte voor verschillende gedragsvormen, die vaak bijdragen tot positieve interactie en een daaruit volgende onderhandeling over een acceptabele oplossing voor beide partijen (Folger et al., 2005). Daarentegen wordt het conflict gekarakteriseerd door korte cycli van escalatie welke het gevolg zijn van een poging van de gemeenschappen om het proces te beheersen (Folger et al., 2005).

Omstanders

De omstanders – maatschappelijke groepen, internationale NGOs en bedrijven- zijn niet dusdanig dicht betrokken bij het conflict dat zij uitgewerkte tactieken hebben. Zij hebben wel algemene strategieën. De strategie van de maatschappelijke groepen is om zich te scharen achter de gemeenschappen en zodoende hun eigen doel te versterken. De bedrijven doen hetzelfde met de overheid zodat hun werkgebied kan worden uitgebreid en hun winst bevorderd. De internationale NGOs proberen een neutrale partij te zijn in het conflict door kennis aan te dragen en zodoende partijen dicht bij elkaar te brengen. Echter lukt dit niet altijd vanwege een verborgen favoritisme voor één van de partijen. Hierbij volgen ze de stelling van Jurgen Habermas, die beweerd dat het aandragen van kennis altijd een onderliggend belang heeft (Habermas, 1971). Alhoewel de NGOs vaak de technische kant van het conflict proberen te benadrukken, zoals de definitie en betekenis van grond, is dit in mindere mate belangrijk voor de gemeenschappen.

Een onderhandelingsmodel

De oplossing van het grondenrechtenconflict moet geplaatst worden in de ontwikkeling van het land Suriname. Suriname heeft als land in het continent van Zuid-Amerika een reputatie van een vredelievend volk bestaande uit twintig verschillende groepen, waarvan de helft op een tribale manier leven. Het behoud van vrede is een intrinsieke waarde die sterk is vertegenwoordigd in de mensen en verbindt de volken met elkaar. Het oplossingsmodel voor het grondenrechtenvraagstuk zal deze waarde in zich moeten herbergen. Dit houdt in dat er genoeg bewegingsruimte moet worden behouden voor de groepen in een nieuw concept voor de verdeling van gronden. Tevens is belangrijk dat er fysieke interactie blijft bestaan tussen de verschillende groepen, aangezien dit een informele manier is van onderhandeling en maken van afspraken.

Stap 0: Inbrengen van conflictbemiddelaars

De natuurlijke wijze om een geschil op te lossen tussen twee partijen is via onderhandeling. Onderhandeling is werkbaar indien de partijen afhankelijk van elkaar zijn, wat betekent dat zij elkaar kunnen beïnvloeden met hun handelen (Moore, 2003). Een ander belangrijk ingrediënt voor onderhandeling is dat de overheid en de gemeenschappen beiden een dringende noodzaak hebben voor grond. De overheid en de gemeenschappen zullen de wil moeten hebben om een oplossing te zoeken die voor beide partijen aanvaardbaar is (Folger et al., 2005). Alleen als de partijen openlijk aangeven een compromis te willen sluiten, is er een onderhandeling mogelijk. Indien dit niet gebeurt, zal er hulp moeten worden ingeschakeld van een mediator of conflictbemiddelaar.

In de grondenconferentie van oktober 2011 is de onderhandeling over grond gestagneerd. De gemeenschappen hielden vast aan de positie voor het verkrijgen van rechten boven en onder de grond. De overheid heeft hierop de onderhandeling gestaakt. Het vertrouwen tussen de partijen kwam hierdoor in gevaar en partijen hebben een vervormd beeld van elkaar (Pruitt & Kim, 2004). Het gevolg is dat ook de interactie – communicatie gebaseerd op vertrouwen – tussen partijen is verstoord. Conflict bemiddelen door een derde is een methodiek die gebruikt wordt wanneer partijen zelf niet meer in staat zijn het conflict op te lossen, zoals hier het geval is.

Een conflictbemiddelaar zorgt ervoor dat beide partijen worden erkend, gewaardeerd en zorgt voor een goede communicatie tussen de partijen (Moore, 2003). Bij het grondenrechtenconflict is dit een noodzaak, zeker omdat de overheid en de gemeenschappen reeds uitgeput zijn van het conflict en klaar zijn om een oplossing te vinden. Volgens Mayer (2004), is uitputting een van de voornaamste redenen om een conflictbemiddelaar in te schakelen. De conflictbemiddeling zal moeten plaatsvinden door iemand die geen belang heeft in het conflict. De conflictbemiddelaar moet ervan bewust zijn dat er een verschil is in *power* tussen de partijen. De rol van de bemiddelaar is om de ideeën die worden voorgesteld te testen en daarbij de kracht van de zwakste partij te vergroten (Edmunds & Wollenberg, 2001). In de discussie van *power* is het belangrijk om politieke zaken openlijk te bespreken en om de partijen een plaats te geven in de politieke arena, te meer omdat het een publiek conflict is. Behalve het reguleren van de powerbalans, is de voornaamste taak van de conflictbemiddelaar om partijen uit hun traditionele manier van handelen te halen.

Stap 1: Training van de partijen

Aangezien conflictbemiddeling een methodiek is die niet veel bekendheid heeft in Suriname, is het van grote importantie dat alle partijen eerst worden getraind in deze materie. Met een betere kennis van conflictbemiddeling kunnen de overheid en de gemeenschappen het proces van

onderhandeling gaan ontwikkelen (Figuur 2). Er is dan een uitgangspunt van gelijkheid tussen de partijen, waardoor ook de transparantie van het onderhandelingsproces wordt verbeterd.

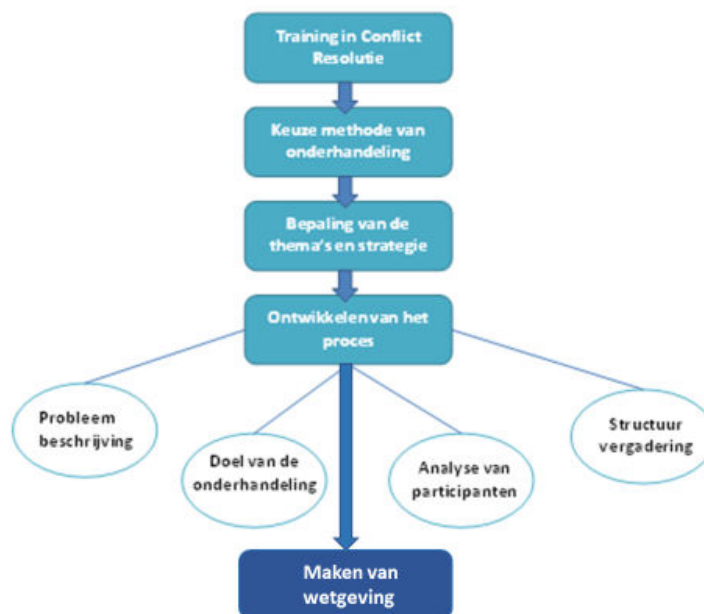
Stap 2: Keuze van methode van onderhandeling

Tussen de overheid en de gemeenschappen zijn er verschillende typen expertise aanwezig met name traditionele en westerse kennis. Voor het kunnen zorgen voor gelijkheid, zal er dus een type van conflictbemiddeling moeten worden gekozen die de verschillen in kennis kan waarborgen. Een oplossing is het type conflictbemiddeling welke bekend staat als “narrative mediation” (Winslade & Monk, 2001).

Narrative mediation is een conflictbemiddelingsmethodiek die is gestoeld op het vertellen van verhalen. Tijdens dit proces worden partijen gedwongen om hun eigen verhaal en die van de tegenpartij goed te begrijpen. De uiteindelijke bedoeling is om een nieuw verhaal te construeren, welke de verhalen van beide partijen omvat. In narrative mediation worden de verhalen ontrafeld, en nagegaan hoe de verschillende elementen invloed hebben op de partijen (Winslade & Monk, 2001). Bijvoorbeeld, hoe hebben de traktaten invloed op de partijen en welke rol zullen ze spelen in het “verhaal” over grondenrechten. Deze vorm van mediation is toepasbaar op alle groepen omdat het in de vorm van een verhaal geschiedt. Tevens geeft dit de mogelijkheid om de culturele waarden en geloof van de groep ter sprake te brengen.

Stap 3: Bepaling van thema’s en strategie

Nadat er een keuze is gemaakt voor de methode van onderhandeling zullen de thema’s voor onderhandeling worden gekozen. Dit kan inhouden dat de overheid en gemeenschappen er eerst voor kiezen om slechts een issue te onderhandelen bv. grondverdeling. Ook kunnen de partijen ervoor kiezen om meerdere thema’s te bespreken in een bepaalde volgorde en binnen een vastgestelde periode. Een onderhandelingsstrategie is gestoeld op de wenselijke betrokkenheid (Lewicky et al., 2007), en de openheid van de partijen in het conflict om verschillende thema’s bespreekbaar te maken. De thema’s kunnen zowel tastbaar als ontastbaar zijn. Een voorbeeld van een tastbaar thema is grondverdeling, terwijl de vredesovereenkomsten een ontastbaar goed is. Ontastbare thema’s zijn vaak moeilijker te onderhandelen en dienen verder te worden uitgewerkt om te kunnen worden omgezet in concrete, tastbare thema’s.



Figuur 2: Voorgesteld onderhandelingsproces voor het Surinaams grondenrechtenvraagstuk

Stap 4: Ontwikkelen van het onderhandelingsproces

Deze stap bestaat uit vier sub-stappen.

Probleembeschrijving

Het volgende onderdeel in het onderhandelingsmodel is het ontwikkelen van een multi-stakeholder proces dat wordt gedragen door alle partijen. Zo'n proces wordt internationaal gezien als "good practice" voor de participatie van alle belanghebbenden in de behandeling en oplossing van een publiek probleem, zoals grondenrechten. Multi-stakeholder processen betrekken normaal groepen zoals de gemeenschappen, bedrijven, NGOs, academia en het algemeen publiek. Het voordeel van zo'n transparant proces is dat de belanghebbenden genoeg tijd hebben om het probleem te bestuderen, een mening erover te vormen en deze mening kenbaar te maken. Tijdens het multi-stakeholder proces moet er een duidelijke beschrijving zijn van het te onderhandelen probleem, wat ook inhoudt de definities van de verschillende termen (Fisher & Ury, 2001).

De definities geven de betekenis van de termen in het probleem aan; bijvoorbeeld wat verstaan we onder grond? Wat is collectief recht? De vaststelling van de definities dient gezamenlijk te geschieden en moet de eventuele spraakverwarring in de onderhandeling voorkomen. Een goed voorbeeld is het misverstand dat ontstaan is tijdens de grondenrechtenconferentie in oktober 2011, waarbij de gemeenschappen achteraf aangaven dat zij nooit hebben bedoeld om rechten onder de grond te eisen terwijl dit was aangegeven in de verklaring (Van Oosterum, 2011). De discussie voor het kunnen vastleggen van definities en termen kan gezien worden als een bewustwordingsproces, waarbij elke partij de inzichten van de andere partij analyseert en vaak ook automatisch meeneemt in de onderhandeling.

Doel van de onderhandeling

Er zal een concreet en meetbaar doel moeten worden bereikt bij de onderhandeling (Fisher & Ury, 2001). Het aspect van de meetbaarheid zal moeten worden getoetst aan vooraf gestelde criteria. Deze criteria worden opgesteld in overeenstemming met de beide partijen. De fout die vaak wordt gemaakt in het beschrijven van het probleem is om alvast oplossingen aan te dragen bijvoorbeeld het voorstel van demarcatie van het grondgebied terwijl de basis voor de verdeling van grond nog niet is besproken. Het probleem is in dit geval de toewijzing van grond, welke gestoeld moet zijn op onder andere de demografische gegevens, levensstijl en de inkomensgeneratie van de gemeenschappen.

Analyse van de participanten

Een ander aspect voor het welslagen van het proces is een analyse van de belanghebbenden. Welke partijen zijn er? Wie zijn de coalitiepartners? Wie zijn de partijen die beslissingen kunnen en willen nemen? Wat is hun positie en onderliggend belang? Wat is hun strategie in het conflict? Dit zijn vragen die worden beantwoord in de analyse. Van elke partij worden de verschillende rollen nagegaan die eventueel gespeeld kunnen worden tijdens de onderhandeling zoals sleutelpersonen die de onderhandeling kunnen stilleggen of juist de onderhandeling kunnen redden. Tevens dienen alle partijen geanalyseerd te worden op hun aanwezige cultuur met name de lens waardoor zij naar grond en de onderhandeling over grond kijken. Alhoewel elke partij de analyse doet bij het aantreden in de onderhandeling is het belangrijk dat alle partijen het eens zijn over de keuze en de rol van participanten aan de onderhandelingsstafel.

Structuur van de vergadering

Het proces zal in uitvoering worden gebracht door een reeks van vergaderingen. De overheid en de gemeenschappen zullen samen een vergadermodel moeten ontwikkelen. De vergaderingen kunnen publiek zijn of achter gesloten deuren plaatsvinden. Verder moet bepaald worden: de locatie, het aantal vergaderingen, de voorzitter/conflictbemiddelaar, de rol van elke partij in de vergadering, de regels voor een goed verloop van de vergadering, tijdsverloop en de fondsen die nodig zijn om de vergaderingen te kunnen houden (Carpenter & Kennedy, 2001). De bepaling van het vergaderproces is al een onderhandeling op zich. Alhoewel het vaak een overbodige stap lijkt, is het een van de meest cruciale stappen in het oplossen van publieke conflicten die worden gekenmerkt door een groot aantal belanghebbenden met vaak sterk uiteenlopende belangen.

Het proces zal met enige flexibiliteit moeten worden uitgevoerd. Indien een partij niet tevreden is met een stap die is gezet, zal er een systeem moeten zijn om terug te gaan naar de vorige stap. Zo'n "loop back" systeem zorgt ervoor dat stappen die niet met succes zijn uitgevoerd worden herhaald totdat zij de ondersteuning hebben van partijen (Constantino & Merchant, 1996). In het oplossen van conflicten worden vaak verschillende methoden toegepast om het conflict op te lossen. Het "loop back" systeem geeft daarbij de partijen ook de gelegenheid om strategieën te evalueren en een nieuwe route op te gaan. Daarom is het uitermate belangrijk om het proces niet in zijn geheel vast te leggen maar flexibel te maken zodat het een resultaat is van gezamenlijke communicatie en onderhandeling.

Stap 5: Maken van wetgeving

De uitkomst van de onderhandeling wordt vastgelegd in een reeks van beloften tussen de verschillende partijen. Deze overeenkomst zal uiteindelijk worden vertaald in wetsproducten. De huidige aanpak richt zich op het maken van wetten en vervolgens de belanghebbenden daarover te informeren via een bewustwordingscampagne. Het gevaar van een achterwaardse benadering (zie Figuur 2) is dat stakeholdergroepen zich erop kunnen beroepen niet gekend te zijn in de formulering van de wet. Tevens kunnen zij te kennen geven dat de wet hun probleem niet oplost omdat de probleembeschrijving niet gezamenlijk heeft plaatsgevonden. Dus de ontwikkeling van wetsproducten is voorbaring wanneer er geen goed multi-stakeholder participatieproces is geweest.

Conclusie

De onderhandeling over grondenrechten is één van belangen. Deze belangen zijn onlosmakelijk verbonden aan het voortbestaan van het land Suriname in het algemeen. Als we een blik werpen op de toezegging van grondenrechten in Zuid-Amerika, welke ook voor sommige landen al meer dan 90 jaar geleden is vastgelegd, dan is er geen enkel model dat als goed voorbeeld kan dienen. In landen zoals Brazilië en Colombia is men nog steeds bezig met het inhoud geven van rechten en plichten die voortvloeien uit grond. Het is dus belangrijk dat Suriname als jong ontwikkelingsland een model ontwikkelt dat werkt voor iedere burger van het land. Zo'n onderhandelingsmodel moet worden opgezet met de brede participatie van belanghebbenden. De hier gepresenteerde 5-stappen conflictresolutie methodiek geeft een goede basis voor een transparant en waardig proces, welke de visie van de partijen respecteert en tegelijkertijd samen een pad creëert naar oplossingen. De analyse die in dit artikel is gemaakt van de partijen in het conflict geeft een basis om een proces te kunnen ontwerpen en waarschuwt om geen noodzakelijke stappen over te slaan, die uiteindelijk het resultaat negatief zullen beïnvloeden.

Referenties

- Anonymous. (October 27, 2011). Vids verder onder vuur. *Ware Tijd Online*. Retrieved from <http://www.dwtonline.com/website/home.asp>
- Amazon Conservation Team (ACT). (2010a). *Land rights, tenure and use of indigenous peoples and maroons in Suriname*. Support for the Sustainable Development of the Interior. Paramaribo, Suriname.
- Amazon Conservation Team (ACT). (2010b). *Strategy for the Sustainable Development of the Moiwana village*. Support for the Sustainable Development of the Interior. Paramaribo, Suriname.
- Amazon Conservation Team (ACT). (2010c). *Support to the Traditional Structure of Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*. Support for the Sustainable Development of the Interior. Paramaribo, Suriname.
- Avruch, K. (2006). *Culture and Conflict Resolution*. Washington: United States Institute of Peace.
- Berkes, F. (2008). *Sacred Ecology* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Burton, J. and Dukes, F. (1990). *Conflict: Practices in Management, Settlement, and Resolution*. New York: St. Martin's Press.
- Carpenter, S., & Kennedy, W. (2001). *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business and Citizen's Groups*. New York: John Wiley & Sons.
- Constantino, C. & Merchant, C. (1996). *Designing Conflict Management Systems: A Guide to Creating Productive and Healthy Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Del Prado, N. (2006). *An Analysis of Land Rights of the Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*. Paramaribo, Suriname: Amazon Conservation Team Suriname.
- Edmunds, D., & Wollenberg, E. (2001). A strategic approach to multistakeholder negotiations. *Development and Change*, 32, 231-253.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (2nd ed.). New York: Penguin Books.
- Folger, J. P., Poole, M. S., & Stutman, R. K. (2005). *Working Through Conflict: Strategies for Relationships, Groups and Organizations* (5th ed.). Boston: Pearsons Education
- Heemskerk, M., & Delvoye, K. (2007). *Trio Baseline Study: A Sustainable Livelihoods Perspective on the Trio Indigenous Peoples of South Suriname*. Paramaribo, Suriname: Amazon Conservation Team.
- Heemskerk, M., & Delvoye, K. Noordam, D. & Teunissen, P. (2007). *Wayana Baseline Study: A Sustainable Livelihoods Perspective on the Wayana Indigenous Peoples of South Suriname*. Paramaribo, Suriname: Amazon Conservation Team.
- Habermas, J. (1971). *Knowledge and Human Interest*. Boston: Beacon Press.
- Kambel, E.R. & MacKay, F. (1999). *The Rights of Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*. IWGIA Document: Copenhagen.
- Lewicki, R. J., Barry, B., & Saunders, D. M. (2007). *Essentials of Negotiation* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Mayer, B. S. (2004). *Beyond Neutrality: Confronting the Crisis in Conflict Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (3rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Orban, G. (April 16, 2012). Referendum over bestuursvorm West-Suriname. *Ware Tijd Online*. Retrieved from <http://www.dwtonline.com/website/home.asp>

- Priutt, D. G., & Kim, S. H. (2004). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Rozenblad, G. (February 1, 2012). Grondenrechtenvraagstuk wordt binnenkamers beproven. *De Ware Tijd Online*. Retrieved from <http://www.dwtonline.com/website/home.asp>
- Van Oosterum, A. (November 2, 2011). Traditioneel gezag wijt stranden conferentie aan misverstanden. *Ware Tijd Online*. Retrieved from <http://www.dwtonline.com/website/home.asp>
- Vereniging van Inheemse Dorpschoufden (VIDS). (December 6, 2011). President of Suriname shuts down land rights conference following clear demands from indigenous and tribal peoples. *Forest Peoples Programme*. Retrieved from <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2011/12/Table%20of%20Article%20Eng.pdf>
- Winslade, J. & Monk, G. (2001). *Narrative Mediation: A New Approach to Conflict Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass.