

Disarmament, Demobilisation & Reintegration Security System Reform

WALTER BOURGEOIS

Luitenant-kolonel Walter Bourgeois is werkzaam bij de sectie EU van het Stafdepartement Strategie. Voorheen was hij betrokken bij het interdepartementaal overleg, in het bijzonder bij het Afrikabeleid. Hij is tevens raadgever geweest bij de Belgische Vertegenwoordiging bij de EU.

75



Les concepts de Disarmament, Demobilisation & Reintegration et de Security System / Sector Reform (DDR et RSS) sont relativement nouveaux, néanmoins ils ont entretemps conquis une place primordiale dans la prévention des conflits ainsi que dans la stabilisation et la reconstruction post-conflituelles. Alors que chaque organisation est convaincue de leur nécessité, nous sommes aujourd'hui confrontés aux sensibilités et aux risques qui en découlent. En effet, les défis à relever sont énormes : responsabilisation des autorités locales, nécessité d'une approche globale et coordination des efforts des différents acteurs, pour n'en citer que les plus importants. Cet article évoque également le besoin d'une réflexion nationale pour mieux répondre aux exigences relatives à la RSS.

De transitie na het beëindigen van een conflict is niet vanzelfsprekend. Meestal is de toestand gekenmerkt door een fragiel vredesproces tussen verschillende groepen van ex-strijders met een overvloed aan militaire middelen. Langdurige conflicten laten bovendien sociaal-economische en psychische sporen na. Een succesvolle exit uit een vredesoperatie hangt af van de complexe wederopbouw van de overheidsstructuren in het algemeen en van het veiligheids- en het justitieapparaat in het bijzonder.



De goede intenties en eerlijke bezorgdheid van de internationale gemeenschap om de lokale autoriteiten te steunen, blijken niet altijd even succesvol te zijn of duurzame resultaten op te leveren. SSR (*Security System / Sector Reform*) en DDR (*Disarmament, Demobilisation & Reintegration*) zijn politieke en gevoelige onderwerpen, die raakpunten hebben met het bestaande machtsevenwicht en de tradities. De uitdagingen zijn enorm en vergen een langdurig engagement. De verschillende nationale spelers, multilaterale en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn aangewezen op samenwerking en coördinatie omdat zij niet over alle nodige competenties beschikken.

DISARMAMENT, DEMOBILISATION & REINTEGRATION

DDR en SSR zijn ontegensprekelijk met elkaar verbonden en moeten naadloos in elkaar overvloeien. In beide gevallen is een degelijke kennis van de lokale context van primordiaal belang. We kunnen beide trouwens het best classificeren als *risk and change management*.

In de nasleep van een conflict geldt in principe een allesomvattend vredesakkoord als basis voor de uitwerking van het DDR-programma. Dit laatste zal op zijn beurt een vitale factor zijn voor het slagen van de nationale verzoening, de stabilisatie en de reconstructie (S&R). De problematiek is complex en heeft nagenoeg steeds een regionale impact. Bovendien wordt het einde van een conflict meestal gekenmerkt door een politiek vacuüm en een veiligheidsvacuüm, minimale institutionele capaciteiten en een belabberde sociaal-economische omgeving. Niet in het minst is er veelal een heterogene aanwezigheid van niet-reguliere strijders en kindsoldaten, met bevelhebbers die de neiging hebben om getalsterktes te overdrijven en hun politieke superioriteit verder te bevestigen.

Voortbouwend op het vredesakkoord, is het in eerste instantie de taak van een nationale DDR-commissie om een plan uit te werken. In vele gevallen zal een internationale vredesoperatie het mandaat krijgen om de naleving van het staakt-het-vuren en het vredesakkoord te waarborgen. De stabiliteit en de veiligheid zijn overigens nooit a priori gegarandeerd. Meer en meer merken wij ook dat 'Peacekeeping'-operaties expliciete mandaten krijgen op het gebied van DDR en SSR. Militairen zijn slechts één van de spelers in het DDR-proces, dat vooral rond humanitaire bijstand draait en dus voornamelijk het werkkterrein is van ontwikkelingssamenwerking. Internationale instellingen zoals de EU, UNDP (*UN Development Program*), UNICEF, de Wereldbank, ad hoc groepen van donorlanden alsook NGO's eisen hierbij hun rol op.

Op bepaalde momenten zal er een beroep gedaan worden op militaire expertise. Dit geldt vooral voor de ontwapeningsfase. Deze fase omvat het verzamelen, opslaan en vernietigen van wapens, de ontmijning en de overdracht van wapens aan de nationale veiligheidsinstellingen. Naast de formele ontwapening is er echter een stadium van *social engineering* en verandering van attitudes (*disarmament of the mind*). Geweld en wapenbezit waren tijdens het conflict immers een manier van leven geworden. In het bijzonder zal er civiele expertise nodig zijn om aan kwetsbare personen, namelijk vrouwen en kinderen, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, individuele aandacht te besteden.

Na registratie en medische controle zal slechts een beperkt deel van de ex-strijders opgenomen worden in de reguliere veiligheidsorganen. Voor de anderen volgt de demobilisatiefase. Strijdende partijen worden ontbonden en ex-strijders krijgen de nodige initiële bijstand, psychologische hulp, burgeropvoeding en volgen een vorming die hen in staat moet stellen opnieuw de lokale arbeidsmarkt te betreden. Zelfs tijdens deze fase kan men zich eraan verwachten dat partijen hun controle proberen te herwinnen.

Tot slot is er de sociale en economische re-integratie zelf. Gedemoraliseerde en teleurgestelde ex-strijders zijn een bron van criminaliteit en destabiliserende actie. Een goede rehabilitatie, met zorg voor leefomstandigheden en individuele economische overleving, op



zich niet evident in een veelal falende staat, bepalen het uiteindelijke succes van de missie. DDR is dus een individueel en collectief proces. Het is belangrijk dat zowel aan de ex-strijders – sommigen moeten worden gerepatriëerd naar hun land van oorsprong – als aan de gemeenschap waarin zij terechtkomen, aandacht besteed wordt.

SECURITY SYSTEM REFORM

Het veiligheidssysteem van een land omvat naast de traditionele actoren zoals leger, politie of inlichtingendiensten, onder meer, ook justitie en gevangeniswezen. Dikwijls worden wij ook geconfronteerd met niet-statutaire organen zoals *private security companies* en rebellenbewegingen. SSR gaat tot slot ook over democratische principes en mensenrechten, transparantie, *Rule of Law*, relaties met het middenveld (*civil society*) en parlementaire controle.

Merk op dat SSR niet enkel een fenomeen is dat opduikt in een postconflictsituatie. Het spreekt vanzelf dat ook stabiele landen in meer of mindere mate met hervormingen van hun veiligheidssector geconfronteerd worden. Dit is dan meestal een gevolg van een politieke, structurele of budgettaire transformatie.

De SSR-strategie in de nasleep van een conflict wordt uitgebreid gedefinieerd door de OECD/DAC (*Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee*), de EU en de VN. Vermelden we ook dat het meer recente NAVO-concept van militaire steun aan 'stabilisatie



en reconstructie' raakpunten vertoont met SSR en voorziet in een aanzet tot duurzame en SSR-activiteiten op lange termijn. Uit dit alles leiden we af dat dit niet zozeer een specifieke missie of expertise betreft, maar vooral een middel is om tot een adequaat en verantwoordelijk veiligheidsbeleid te komen en dit als onderdeel van goed bestuur en een brede staatshervorming. SSR gaat verder dan het trainen en uitrusten van leger, politie, justitie of het gevangeniswezen. Processen, structuren en regelgeving moeten eveneens op punt gesteld worden.

De activiteiten in het kader van de hervorming van de veiligheidssector moeten met en door de lokale autoriteiten gepland en door hen gedragen worden op basis van een op maat gesneden nationaal veiligheids- en SSR-beleid. De internationale gemeenschap moet ondersteunend optreden door raad te geven en de stapsgewijze opbouw van het *local ownership* faciliteren. Zodoende zal die internationale gemeenschap geleidelijk haar exit bewerkstelligen.

Quick win-projecten zijn verleidelijk; zij zijn echter niet altijd duurzaam. De donoren moeten zich dus bewust zijn van de noodzaak van een engagement op langere termijn, wat niet gemakkelijk verenigbaar is met de cycli van ons politiek beleid. Anderzijds hebben de lokale autoriteiten in postconflictlanden de neiging om de nadruk te leggen op het realiseren van kant-en-klaar getrainde en uitgeruste eenheden. Dit is weliswaar nodig maar geen voldoende voorwaarde voor een duurzaam succes. Net daarom moet er aandacht geschonken worden aan competente overkoepelende structuren en beheersprocessen.

Naast de pure training van eenheden en vorming van het kader en de technici moet de aandacht, vanuit militair standpunt, dus in het bijzonder gaan naar domeinen zoals personeels-, materieel- en budgettair beheer, operationele planning, opstellen van trainingsconcepten of behoeftebepalingen. Met de exponentiële groei aan opdrachten in het kader van stabilisatie en reconstructie, van SSR en DDR, groeit de vraag naar individuele expertise. Het vinden van beschikbare, ontplooibare en competente mentoren is niet evident, omdat deze personen dikwijls in onze eigen structuren cruciale posten bekleden. Heel wat landen en internationale organen bouwen multidisciplinaire *pools* van nauwgezet geselecteerde en getrainde geïnteresseerden op. Naast vast overheidsperoneel merken wij een groeiende belangstelling van reservisten, ex-militairen en individuele contractanten op. In het kader van het civiel crisisbeheer heeft ons land voorzichtige stappen in de richting van een expertenpool gezet.

Tot slot kan men niet genoeg het verband tussen veiligheid en ontwikkeling onderstrepen. De inspanningen geleverd in het kader van SSR vormen enkel een

basis voor stabiliteit en economische ontwikkeling. Anderzijds zal een gebrek aan ontwikkeling aanzetten tot onveiligheid, terrorisme en criminaliteit. De budgetten die wij besteden in het kader van SSR kunnen worden aanzien als stimuli voor ontwikkeling.

COMPREHENSIVE APPROACH

De steun aan DDR en SSR ligt niet altijd voor de hand wegens het risico van een onvolledig proces. Ook al zijn beide onderbouwd door een goed akkoord en plan, het gevaar voor valse hoop en onrealistische verwachtingen is reëel. Een DDR-akkoord of een SSR-programma moeten worden onderbouwd door de nodige budgettaire middelen en voldoende expertise. Inadequate fondsen, gebrek aan politieke wil, politieke agenda's, discrepantie tussen de donoren onderling of tussen de internationale gemeenschap en de plaatselijke overheden kunnen de processen doen vastlopen. Het engagement verzwakt soms na initiële ontwapening en demobilisatie of na een aantal *Quick Impact Projects*.

Wat voorafgaat en onze budgettaire beperkingen in acht genomen, is het duidelijk dat indien België op het vlak van stabilisatie en reconstructie optreedt, het dit het best doet op een nationaal coherente wijze en op één lijn met de andere internationale actoren. We kunnen trouwens moeilijk van een zuivere militaire of civiele opdracht spreken. Integendeel, de militaire activiteiten zijn slechts kleine bouwstenen in het multidimensionale veld van DDR en SSR. Bovendien kunnen wij de aanwezigheid van NGO's en *Private Security Companies* niet negeren. Zij vullen leemtes op waar officiële actoren omwille van politieke terughoudendheid, beperkingen qua initiatief of middelen niet kunnen tussenbeide komen.

Ons land heeft de expertise in huis op vlak van stabilisatie en reconstructie. Uiteraard geldt dit voor de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, maar ook andere departementen hebben het voorbije decennium bilaterale en multilaterale expertise opgebouwd. Ik denk hier in het bijzonder aan de Federale Politie en Justitie in het kader van missies zoals EUPOL RD Congo, EUPOL Afghanistan, de *EU Police Mission* in Bosnië-Herzegovina, EULEX Kosovo of bilateraal in de regio van de Grote Meren. Wat Defensie betreft, kan men verwijzen naar onze gewaardeerde bijdrage door middel van vorming, training, raadgeving en coaching in Centraal-Afrika en Afghanistan, alsook onze deelname aan EUSEC RD Congo (SSR), de *EU Monitoring Mission* in ACEH (DDR) en verschillende missies van de Verenigde Naties.



De samenhang van *security* en *development* indachtig, om versnippering van middelen en inspanning van de verschillende departementen tegen te gaan en in navolging van enkele geslaagde 3D-projecten (*Diplomacy, Development & Defence*) in de Democratische Republiek Congo, blijkt een gestroomlijnd nationaal beleid ter zake aangewezen te zijn. Het is bovendien niet ondenkbaar dat ons land op termijn zou opteren voor een specifiek SSR- budget.

Voornoemde concepten en handelwijzen van postconflictmanagement werden in de afgelopen decennia gevoelig bijgestuurd en verfijnd in de richting van een interdisciplinaire en globale lange-termijnaanpak. Noteer dat zij ook preventief kunnen worden aangewend. Door haar jarenlange aanwezigheid in diverse regio's heeft Defensie samen met andere federale overheidsdiensten heel wat ervaring opgedaan. Zonder twijfel zal in de toekomst de vraag op het gebied van SSR en DDR groot blijven. De zoektocht naar nog meer efficiëntie en doelmatigheid in nationaal en internationaal verband blijft dan ook een permanente opdracht.

□

Trefwoorden: SSR-DDR, stabilisatie en reconstructie, *Comprehensive Approach*, 3D-LO