

De politieke dynamiek van veiligheid in Burundi

Inzichten en uitdagingen

Het Burundees-Nederlandse *Security Sector Development* (SSD) programma richt zich op de ontwikkeling van het Burundese leger, de politie en governance. SSD wordt vanuit Nederland ondersteund door de ministeries van Buiten-landse Zaken, Defensie en Veiligheid & Justitie. Het programma, dat loopt van 2009 tot 2017, heeft internationaal veel waardering gekregen vanwege de innovatieve aanpak. Het SSD-programma beoogde het Burundese leger en de politie langzaam los te weken van het geweld dat elites vaak gebruiken voor het verwerven of behouden van macht. Het slaagde erin steeds meer Burundees engagement te bewerkstelligen. Er zijn bijvoorbeeld successen geboekt in het op gang krijgen van een brede maatschappelijke dialoog over veiligheid. Toch was het programma niet in staat om een adequate strategie voor politiek engagement te ontwikkelen met de top van de Burundese politieke c.q. veiligheidselite. Machtspolitiek blijft Burundi domineren. Hier zijn belangrijke lessen te trekken voor toekomstige initiatieven op het gebied van *Security Sector Reform*.¹

*E. van Veen en A. van den Boogaard**

Veiligheid van lijf, bezit en expressie is een basisbehoefte in elke samenleving. De zoektocht naar methoden om veiligheid effectief en duurzaam te organiseren, zonder dat de handhaving zelf gewelddadig of onderdrukkend wordt, blijft onverminderd relevant. Bijvoorbeeld in de delen van de niet-westerse wereld die zich kenmerken door

politieke crises, burgeroorlogen en gewelddadige georganiseerde misdaad, landonteigening, seksueel misbruik, enzovoort. Maar ook in de Verenigde Staten speelt deze kwestie: denk hierbij aan het recente selectieve politieoptreden.

In post-conflict landen is het tot stand brengen van veiligheid voor burgers moeilijk. Er is namelijk enerzijds een tekort aan macht en anderzijds is de macht die er wél is 'ongecontroleerd'. Deze aspecten doen zich vaak tegelijkertijd voor. Het tekort manifesteert zich in het bestaan van verschillende machtsblokken die onderling concurreren. Dit genereert vaak geweld doordat hun concurrentie onvoldoende gemodereerd wordt door transparante en gedeelde regels, neutrale bemiddelingsorganisaties en maatschappelijk vertrouwen.

* Erwin van Veen is senior research fellow bij de Conflict Research Unit van Clingendael. Zijn onderzoek richt zich vooral op de politieke aspecten van de organisatie van veiligheid en rechtsorde in crisisgebieden. Hij was betrokken bij het opzetten van het Burundees-Nederlandse *Security Sector Development* (SSD) programma. Alwin van den Boogaard is luitenant-kolonel b.d. en heeft negen jaar in Burundi bijgedragen aan *Security Sector Reform*. Aan het einde van zijn verblijf was hij directeur van het SSD-programma. Op dit moment behoort hij tot de groep van internationale experts van het *Center for Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) en het *African Security Sector Network* (ASSN).

¹ De auteurs danken Luc van de Goor en Rob Gouders voor hun feedback op het artikel. Vanzelfsprekend blijven de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud.

Doelstelling

Het versterken van de Burundese veiligheidssector, vooral leger en politie, om deze in staat te stellen beter zorg te dragen voor de veiligheid van de burgers van Burundi in lijn met de principes van transparantie, democratische aansturing, betekenisvolle verantwoording en financiële duurzaamheid.

Opzet

Het programma heeft een looptijd van acht jaar (2009-2017) en bestaat uit vier projectportfolio's van twee jaar, die op elkaar voortbouwen. Ter ondersteuning worden regelmatig gezamenlijke analyses uitgevoerd met een baseline uit 2009 als vertrekpunt. Tevens kent het programma een structuur die een regulier gesprek over voortgang/barrières en politieke hangijzers afdwingt op project-, programma- en ministerieel niveau. Tot slot beschikt het programma over drie projectteams (defensie, nationale veiligheid en governance), een aansturend comité, een beheersorganisatie en twee strategische adviseurs. Het geheel wordt geleid door een programmadirecteur.

Voorbeelden van reeds uitgevoerde projecten

Wederopbouw van militaire barakken; herziening van het wettelijk kader voor de veiligheidssector; ondersteuning van een defense review; versterken van professionele ethiek; studiereizen van parlementaire commissies voor Defensie en Financiën naar francophone landen.

Bron: <http://www.programmedss.bi/fr>

Figuur 1 Een samenvatting van het Burundees-Nederlandse SSD-programma

Veiligheidsorganisaties bieden dan een alternatieve methode om de conflicten die voortkomen uit zulke concurrentie 'op te lossen'. Evenwel, zulke organisaties zijn in post-conflict landen vaak gefragmenteerd en/of in handen van verschillende machtsblokken.² Het onvoldoende gecontroleerd zijn van macht manifesteert zich vaak in de vorm van inzet van veiligheidsorganisaties ten gunste van de belangen van politieke elites, en ten koste van burgers. In deze context vormt *Security Sector Reform* (SSR) een interventie die als doel heeft veiligheidsorganisaties los te weken van het geweld dat elites vaak gebruiken. Zulke interventies beogen de professionaliteit van veiligheidsorganisaties te vergroten en hun politisering te verkleinen. Dat wordt bewerkstelligd door het verbeteren van de effectiviteit van veiligheidsorganisaties (het opbouwen van macht), in combinatie met het vergroten van verantwoording over hun inzet (het controleren van macht).

Dit artikel gaat over de vraag hoe externe steun voor SSR in post-conflict landen vorm moet krijgen, gezien de machtsbelangen die er zo'n

dominante rol spelen. Het maakt hierbij gebruik van het Burundees-Nederlandse *Security Sector Development* (SSD) programma als casus. Zoals gezegd, richt dit programma zich op de ontwikkeling van het Burundese leger, politie en *governance* en wordt het ondersteund door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid & Justitie (zie figuur 1).

Het is interessant als casus omdat het programma internationaal veel bijval heeft gekregen vanwege zijn innovatieve aanpak en omdat het recente geweld in Burundi tegelijkertijd laat zien dat machtspolitiek blijft domineren.³

Het artikel ontleent vier inzichten aan een korte analyse van bestaande literatuur over machtspolitiek en veiligheidsvraagstukken in

2 Zie bijvoorbeeld: World Bank, *Conflict, Security and Development*, World Development Report (Washington D.C., World Bank, 2011).

3 N. Ball, *Putting governance at the heart of security sector reform: Lessons from the Burundi-Netherlands Security Sector Development programme* (The Hague, Clingendael, 2014).



Burundi, 2009. Nederlandse genisten werken samen met de lokale bevolking aan diverse bouwprojecten in het kader van het programma 'Security Sector Reform' (SSR)

post-conflict landen. Daarna bespreken we in hoeverre het Burundees-Nederlandse SSD-programma invulling geeft aan deze inzichten. Vervolgens vatten we de analyse samen. We besluiten met twee aanbevelingen voor de Nederlandse ministeries die bij het programma betrokken zijn.

Het 'controleren' van de macht: een riskante onderneming

Historisch gezien zijn veiligheidsorganisaties vooral machtsinstrumenten in handen van de heersende politieke elite. Ze worden ingezet om de belangen van die elite te behartigen. Slechts in weinig delen van de wereld heeft zich een proces voltrokken waarin oorlogvoering, staatsvorming en de opbouw van politieke instituties langzaam leidden tot een afnemende relevantie van veiligheidsorganisaties voor het in stand houden van macht.

Dit gebeurde bijvoorbeeld doordat heersers en oorlogvoerende elites compromissen moesten sluiten met andere elitegroepen die meer vermogend waren, zoals kooplieden, om de toenemende kosten van oorlogvoering op te kunnen brengen. Die zagen in ruil voor hun financiële steun vanzelfsprekend graag een deel van de politieke macht terug.⁴ Dergelijke compromissen leidden in sommige gevallen tot een grotere toegang tot staatsmacht, *rule by law* (een redelijke mate van rechtszekerheid, waarbij belangrijke elitegroepen boven de wet verheven bleven) en professionele bureaucratieën. Het China van 200-100 v. Chr. en het 19-de eeuwse Pruisen zijn hier voorbeelden van.⁵ Zulke ontwikkelingen vormden vervolgens in aantal gevallen een opmaat naar voorzichtige democratisering.

Een belangrijk gegeven is dat de verschuiving van de basis voor politieke macht – van veiligheidsorganisaties naar een politiek sterke(re) staat en uiteindelijk naar een democratisch bestel – zich in sterk verschillende maten en snelheden op het wereldtoneel voltrekt. Er is tevens niets onvermijdelijks aan deze transitie.⁶ Als gevolg hiervan dienen veiligheidsorganisaties fundamenteel andere politieke doelstellingen in verschillende delen van de wereld.

Vier inzichten

Aangezien dit artikel zich richt op post-conflict landen, is het allereerst van belang om het spanningsveld tussen politieke macht, veiligheid en ontwikkeling in zulke contexten in kaart te brengen. De huidige literatuur wijst op ten minste vier inzichten:

- Ten eerste vormen veiligheidsorganisaties in veruit de meeste post-conflict landen de basis van politieke macht. In zulke landen is macht veelal in handen van een elite die soms privébelangen met staatsmiddelen behartigt (bijvoorbeeld de DRC). Soms is de elite meer gericht op ontwikkeling (bijvoorbeeld in Ethiopië) en vaak verkeert ze ergens tussen deze beide uitersten in (bijvoorbeeld in Afghanistan).⁷ Ondanks het feit dat de

4 Charles Tilly beschrijft dit proces uitvoerig voor Europa: C. Tilly, *Coercion, capital and European states AD 990-1992* (Cambridge, Blackwell, 1992). Parallellen zijn ook in Azië te vinden.

5 F. Fukuyama, *Political order and political decay* (New York, Farrar, Strauss and Giroux, 2014).

6 Voor meer onderbouwing van dit punt, zie: S. Huntington, *Political order in changing societies* (New Haven, Yale University Press, 1968); D. North, J. Wallis and B. Weingast, *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009); World Bank (2011), *op.cit.*



FOTO VN, M. PERRET

Leden van een Burundese rebellengroep leveren vrijwillig hun wapens in, onder toezicht van United Nations Operation in Burundi (UNOB), 2005

belangen van een elite egoïstisch of collectief gedefinieerd kunnen zijn, vervullen veiligheidsorganisaties over het gehele spectrum een belangrijke rol in het behartigen en afdwingen van die belangen.

Van het gebruik van jeugdmilities voor politieke intimidatie in Burundi tot inzet van de Afghaanse grenspolitie om lucratieve smokkel mogelijk te maken en gebruik van veiligheidsdiensten om landonteigening af te dwingen in Ethiopië, staan veiligheidsorganisaties in de frontlinies van het uitoefenen van politieke macht.

- Ten tweede is er in een behoorlijk aantal post-conflict samenlevingen geen overschot aan macht, maar een tekort. Dat wil zeggen, concurrerende machtscentra beschikken over een bepaalde hoeveelheid macht die een fundamentele begrenzing kent in termen van tijd, plaats of personen die aan deze macht onderhevig zijn. Dit creëert onzekerheid over de stevigheid van de machtsbasis van de betreffende heersers. Het beperkt zowel hun belang als hun capaciteit om macht om te zetten in veiligheid.⁸ Macht wordt daardoor vaak selectief uitge-

oefend (bijvoorbeeld: wel bij protesten tegen de heersende elite, niet bij het oplossen van criminaliteit) en de reikwijdte ervan is beperkt. Te denken valt aan de disproportioneel gewelddadige wijze waarop de Burundese politie protesten de laatste tijd de kop indrukt. Veiligheid wordt niet op basis van een inclusief criterium georganiseerd (bijvoorbeeld: voor alle inwonenden op basis van hun staatsburgerschap), maar op basis van een exclusief criterium (bijvoorbeeld: lidmaatschap van een bepaalde etnische, politieke of religieuze groep). Dit betekent weer dat veiligheidsorganisaties zich vaak kenmerken door fragmentatie en corruptie. Per saldo resulteert dit veelal in onveiligheid. In veel post-conflict landen dient macht dan ook versterkt te worden om meer veiligheid tot stand te brengen. Dit is een riskante onderneming, aangezien een toename van macht zowel in een toe- als een afname van veiligheid kan resulteren.

7 Bijvoorbeeld: T. Kelsall, 'Authoritarianism, democracy and development', in: *DLP State of the Art Papers*, No. 3, Birmingham, 2014.

8 M. Olson, 'Dictatorship, democracy and development', in: *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, September 1993.

- In de derde plaats is er doorgaans weinig ‘institutioneel vermogen’ in post-conflict samenlevingen om conflicten tussen verschillende elites vreedzaam, neutraal en effectief te beslechten. De term ‘institutioneel vermogen’ refereert aan de mate waarin transparante regels, neutrale bemiddelingsorganisaties, maatschappelijk vertrouwen en fora voor dialoog aanwezig zijn. Een paradoxaal gevolg is dat introductie van democratische verantwoordingsmechanismes voor veiligheidsorganisaties in veel post-conflict landen weinig kans van slagen heeft. Democratische controle en transitie in zwakke institutionele omgevingen stellen heersende politieke elites niet alleen bloot aan potentieel verlies van macht, maar ook aan verlies van lijf en bezit. Het antwoord op de vraag hoe meer misbruik door veiligheidsorganisaties – voortvloeiend uit grotere effectiviteit – voorkomen kan worden, moet daarom elders gezocht worden.

Dit risico kan worden beperkt door professionalisering (*esprit de corps*, leiderschap, integriteit) en/of het vergroten van de autonomie van veiligheidsorganisaties (minder directe politieke interferentie met bijvoorbeeld rekrutering). Geleidelijk herstel van de relatie tussen samenleving en veiligheidsorganisaties vormt ook een strategie om het risico van misbruik te reduceren. Dit kan bijvoorbeeld door te werken aan het afbreken van ‘vijandbeelden’ of het stimuleren van een maatschappelijke dialoog over veiligheidsprioriteiten. Naarmate zulke opties minder mogelijk zijn, wordt versterking van capaciteit riskanter.

- Ten vierde versterken transitie- en moderniseringsprocessen in zwakke institutionele contexten de rol en het belang van veiligheidsorganisaties als instrumenten om de status quo van de macht te handhaven. Dit komt doordat mondiale normen, urbanisatie, alfabetisering, technologische vooruitgang en transnationale netwerken nieuwe sociale krachten en aspiraties genereren die elitebelangen onder druk zetten. De zwakke politieke instituties van post-conflict landen zijn vaak niet bij machte dergelijke krachten vreedzaam te accommoderen. Het gevolg daarvan is dat veiligheidsorganisaties vaak repressief worden ingezet ten behoud van macht.⁹

Een cruciale vraag voor het versterken van veiligheid in post-conflict landen is dan ook wat de politieke intentie en het vermogen van de heersende elite is om een effectieve ontwikkelingspolitiek te voeren en in welke mate ze meent dat veiligheidsorganisaties nodig zijn om haar belangen veilig te stellen.¹⁰

Deze vier inzichten maken duidelijk dat het doel, de organisatie en het functioneren van veiligheidsorganisaties allereerst een politiek vraagstuk is. Het moet worden gezien in de context van het gebruik van geweld ter verwerping of ten behoud van macht. Dit suggereert duidelijke startpunten voor SSR-initiatieven. Deze staan evenwel in scherp contrast met de heersende praktijk, waarin het machtsvraagstuk vaak veronachtzaamd wordt. Bovendien wordt de maakbaarheid van post-conflict samenlevingen door *train, build & equip* activiteiten vaak te hoog ingeschat. Daarnaast ontbreken doorgaans goede politieke analyse of relaties.¹¹

Nationale crisis: een ‘succesvol’ programma wordt speelbal van de macht?

Het toepassen van de genoemde inzichten op het Burundees-Nederlandse SSD-programma vergt een korte analyse van de recente politieke geschiedenis van Burundi en het functioneren

9 Huntington (1968), op.cit.; North, Wallis and Weingast (2009), op.cit.; Fukuyama (2014), op.cit.

10 Dit punt is ontleend aan Kelsall (2014), op.cit.

11 Voor een kritische schets van de beperkingen van de huidige SSR-praktijk: Independent Commission for Aid Impact, *Review of UK Development Assistance for Security and Justice* (London, ICAI Report 42, 2015); ADE, *Thematic Evaluation of the European Commission Support to Justice and Security System Reform*, Final report ref. 1295 (Brussels, European Commission, 2011).



FOTO VN, M. PERRET

Inwoners uit diverse provincies van Burundi brengen hun stem uit bij de provinciale verkiezingen, 2005. United Nations Operation in Burundi (ONUB) assisteert hierbij

van leger en politie in de machtsdynamiek van het land. Hier is allereerst het feit van belang dat de huidige periode van vrede in Burundi ongeveer even lang is als de voorgaande periode van oorlog. Pas tussen 2000 en 2005 kwam de Burundese burgeroorlog grotendeels ten einde door het Arusha-vredesakkoord tussen de regering en verschillende rebellengroepen, gevolgd door een overgangsregering en eerste verkiezingen in 2005.

Toch duurde het tot 2008 voordat de wapens volledig zwegen. Dat gebeurde op basis van een finaal akkoord met de laatste rebellenbeweging, de Palipehutu-FNL. Parallel daaraan groeide de belangrijkste rebellengroep, de Hutu-ge domineerde *Conseil National Pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la*

Démocratie (CNDD-FDD), uit tot dominante regeringspartij. Kort gezegd, de trauma's, risico's en schade van tien jaar burgeroorlog zijn vandaag de dag nog tastbaar en worden weer geactiveerd door de huidige politieke crisis. Deze 'fragiliteit van de vrede' is dan ook duidelijk zichtbaar in de electorale competitie in 2005, 2010 en 2015, en dan vooral in de vorm van een groot wantrouwen tussen de concurrerende politieke partijen. Tijdens de verkiezingen in 2010 bijvoorbeeld, trok de oppositie zich geheel terug uit het proces op basis van vermeende verkiezingsfraude. Hoewel de CNDD-FDD voorafgaand aan de verkiezingen meerdere (uiteindelijk vergeefse) pogingen deed om die naar zijn hand te zetten, bleef overtuigend bewijs van grootschalige stemfraude uit.

Als gevolg van deze oppositie-boycot verwierf de CNDD-FDD een absolute meerderheid in zowel parlement als senaat.¹² Dit bleek de inleidende akte op de huidige politieke crisis, in de zin dat 2010 de weg vrijmaakte voor de – inmiddels succesvolle – poging van CNDD-FDD president Pierre Nkurunziza om in 2015 de machtspositie van zijn partij veilig te stellen via een derde presidentiële termijn.¹³

Het Burundese leger

De ‘fragiliteit van de vrede’ is tevens zichtbaar in de ontwikkeling van leger en politie in Burundi na 2000-2005.¹⁴ In algemene zin is het zo dat het leger, ondanks resterende interne verdeeldheid, een proces van professionalisering heeft doorgemaakt. Delen van de politie daarentegen, zijn een machts-instrument gebleven in handen van CNDD-FDD-elites.

De essentie van de afgelopen tien jaar aan *Security Sector Development* wordt goed samengevat in het Burundese gezegde dat ‘het leger de rebellen heeft geïntegreerd, en de rebellen de politie.’ Simpel

gezegd, heeft het leger meer aandacht (kunnen) beste(d)en dan de politie aan integratie van het voormalige regeringsleger (*Force Armée Burundaise* – FAB) met de verschillende rebellengroepen. Het leger heeft op zeer zorgvuldige wijze een machtsbalans tot stand gebracht in alle lagen van de organisatie – van pelotons- tot ministerieel niveau – tussen ex-FAB en ex-rebellen, alsmede tussen Hutu’s en Tutsi’s. Deze inspanning kwam vooral voort uit de wens de kans op hernieuwd geweld na tien jaar burgeroorlog zoveel mogelijk te beperken. Door een nieuwe interne balans en een sterke focus op militaire ethiek, herstelde het Burundese leger in de afgelopen jaren langzaam zijn integriteit. Dit proces kreeg ook een belangrijke impuls door de organisatorische vereisten die gepaard gaan met deelname aan de vredesmissie van de Afrikaanse Unie in Somalië, vanaf 2007.¹⁵ In de huidige crisis is het Burundese leger tot dusver een factor van stabiliteit gebleken. Diens optreden wordt grotendeels als neutraal en gematigd beschouwd.¹⁶

De Burundese politie

De ‘nieuwe’ Burundese politie werd in 2005 samengesteld uit een complex bestel van factoren: vier politiekorpsen, drie ministeries en grote aantallen ex-rebellen. Er werd weinig tot geen aandacht besteed aan professionele ethiek, terwijl veel van de ex-rebellen geen opleiding hadden. Dit maakt het lastig hen in te zetten als politieagenten die het vertrouwen en respect van de bevolking genieten. Tegelijk was en is het grootste deel van de politieleiding verbonden aan de CNDD-FDD. Kort gezegd: de politie startte met een lastigere hervormingsklus, bleef sterker gepolitiseerd en besteedde minder aandacht aan professionele ontwikkeling.

Opvallend is overigens dat het belangrijkste geweldsinstrument van de Burundese politieke elites niet zozeer het leger of de politie is, maar de ‘jongerenafdelingen’ van hun politieke partijen, die grotendeels buiten de wet opereren.¹⁷ Zo functioneert de *Imbonerakure* – formeel de jongerenafdeling van de CNDD-FDD, in praktijk een informele partijmilitie van gedemobiliseerde strijders – als sleutelinstrument voor het uitoefenen van politieke intimidatie en geweld.

12 E. Palmans, *Burundi's 2010 elections: Democracy and peace at risk?* (Brussels, European Center for Electoral Support, 2010).

13 Het venijn zit hem in de interpretatie van de Arusha-vredesakkoorden, die het presidentschap tot twee termijnen beperken op basis van directe verkiezing door het volk. President Nkurunziza werd in 2005 evenwel indirect door het parlement tot president gekozen. Een legalistische lezing van de akkoorden kan leiden tot de conclusie dat slechts directe verkiezing door de bevolking beperkt is tot twee termijnen. Een ‘derde’ mandaat behoort dan nog tot de mogelijkheden. International Crisis Group, ‘Burundi: Peace sacrificed?’, in: *Crisis Group Africa Briefings*, No. 111, Nairobi/Brussels, 29 May 2015; Artikel 7, hoofdstuk 1, protocol 2 jo. artikel 20 sub 10, hoofdstuk 2, protocol 2 van het *Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi*, <https://www.issafrica.org/cdburundipeaceagreements/No%201%20Arusha.pdf> (geconsulteerd 22 januari 2016).

14 Deze en de volgende twee paragrafen zijn mede gebaseerd op: Ball (2014), *op.cit.*; International Security Sector Advisory Team, *Evaluation de la phase II du Programme de Développement du Secteur de la Sécurité au Burundi* (Geneva, ISSAT, 2014).

15 Het is dan ook de vraag of vermindering van de financiële bijdrage van de Europese Unie aan Burundese deelname in AMISOM verstandig is: Reuters, 29 March 2016, <http://www.reuters.com/article/us-burundi-security-eu-idUSKCN0WV0BD> (geconsulteerd 4 april 2016).

16 International Crisis Group, *Elections in Burundi: Moment of truth* (Nairobi/Brussels, ICG, 2015); het Departement voor Vredesoperaties van de Verenigde Naties ziet het uiteenvallen van de Burundese strijdkrachten als indicator voor escalatie in de richting van een daadwerkelijke burgeroorlog: <http://www.scribd.com/doc/295239362/In-Burundi-UN-s-Ladsous-Tells-UNSC-He-and-His-Department-Couldn-t-Or-Wouldn-t-Stop-A-Genocide> (geconsulteerd 22 januari 2016).

17 De Arusha-akkoorden verbieden militias (artikel 19, hoofdstuk 2, protocol 2 (overgangsbepalingen) van het *Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi*, *op.cit.*); zie ook: Palmans (2010), *op.cit.*



FOTO AP, B. MUGRANEZA

Imbonerakure: een belangrijk instrument voor het uitoefenen van politieke intimidatie en geweld, in handen van de Burundese politieke elites. Opvallend genoeg bleef deze beweging tot nog toe buiten elk SSR-programma

Saillant genoeg bleef deze beweging tot dusver buiten elk SSR-programma of vorm van overleg tussen overheid en donoren.

Bovenstaande schets maakt duidelijk dat het Burundees-Nederlandse SSR-programma direct te maken kreeg met de dynamiek van de macht in Burundi, hetgeen door de huidige crisis uiteindelijk leidde tot opschorting van steun voor leger en politie. Dit roept minder de vraag op of het programma de huidige crisis had kunnen helpen verhinderen – ontwikkelingsprogramma's delven in de regel het onderspit in acute machtspolitieke kwesties – en meer de vraag of het programma ontworpen is om hieraan het hoofd te kunnen bieden. De vier inzichten uit de vorige sectie verschaffen de startpunten om deze vraag te beantwoorden.¹⁸

1) Veiligheidsorganisaties blijven de basis voor politieke macht

Om te beginnen accentueert de huidige crisis het belang van het blijven onderkennen dat veiligheidsorganisaties in Burundi nog steeds de basis van politieke macht vormen. Hier rijst dan ook direct de vraag in welke mate het *Security*

Sector Development-programma erin slaagde een relatie op te bouwen met de echte, veelal informele, besluitvormers op veiligheidsgebied in Burundi.

We kunnen stellen dat het programma goede relaties onderhield met de formele top van de Burundese defensieorganisatie, hoge ambtenaren, parlementariërs en het maatschappelijk middenveld. Maar het programma slaagde er niet voldoende in een relatie op te bouwen met degenen die het op veiligheidsgebied in Burundi écht voor het zeggen hebben, zoals bijvoorbeeld relevante presidentiële adviseurs, het kabinet van de tweede vicepresident en een aantal CNDD-FDD generaals uit president Nkurunziza's *inner circle*. Dit komt gedeeltelijk doordat Nederland bij de start van het programma slechts een ambassa-

18 Naast de persoonlijk ervaring van de auteurs, put deze sectie uit: N. Ball, 'Lessons from Burundi's Security Sector Reform process', in: *Africa Security Brief*, No. 29, November 2014; F. Nsengimana, *Pour un engagement plus effectif des elites politiques dans la reforme du Secteur de la sécurité*, Bujumbura, unpublished paper, 2015; Ball (2014), op.cit.; ISSAT (2014), op.cit. De website van het programma is ook een nuttige bron van informatie: <http://www.programmedss.bi/fr>.



FOTO VN, I. ABUKAR

De Burundese president Pierre Nkurunziza (rechts) inspecteert een erewacht van Burundese troepen, ingezet in de African Union Mission in Somalia (AMISOM), 2014. Het SDD-programma slaagde er onvoldoende in een relatie op te bouwen met degenen die het in Burundi écht voor het zeggen hebben, bijvoorbeeld met relevante presidentiële adviseurs en enkele generaals uit Nkurunziza's 'inner circle'

dekantoor onderhield met onvoldoende mankracht, netwerk en focus om zulke relaties te kunnen opbouwen. Een duidelijke les is dan ook dat dit soort programma's diplomatiek gewicht nodig heeft.

Vervolgens verdient het overweging in hoeverre het programma rekening hield met de politieke gevoeligheid van het fenomeen 'veiligheid' in Burundi. Als sterk punt kan hier gewezen worden op de duur van het programma. Door het op te zetten voor een periode van acht jaar, konden veiligheidsvraagstukken gaandeweg meer politiek worden benaderd – van *train, build & equip* naar verantwoordingsstructuren, ethiek en wettelijke kaders (zie ook figuur 1). Tot slot is er de vraag in hoeverre het programma bijgedragen heeft aan het opbouwen van vertrouwen tussen leidinggevend in het

Burundese leger en politie. In positieve zin maakte het programma veel korte opleidingen en studiereizen mogelijk voor een brede doelgroep, bestaande uit het hogere kader van leger en politie, het maatschappelijk middenveld, parlementariërs en media.

Toch had er nog winst geboekt kunnen worden door langdurige dialoog en structurele leider-schapsontwikkeling sterker te stimuleren, zoals het *Burundi Leadership Development Program* dat deed voor een deel van 's lands elite.¹⁹ Per saldo blijkt dat het niveau en de reikwijdte van het politieke netwerk van het programma onvoldoende ontwikkeld bleef, ondanks een innovatieve structuur en goede voortgang in het opbouwen van relaties.

2) Er is geen overschot aan macht, maar een tekort

Vervolgens moet worden bekeken in hoeverre het programma zich realiseerde dat er in Burundi eerder een tekort aan macht is dan een overschot, en het programma derhalve een

19 H. Wolpe, 'Rebuilding state and state capacity in war-torn Burundi', in: *Round Table*, Vol. 93, No. 375, 457–467, July 2004.

bijdrage diende te leveren aan de riskante onderneming van het opbouwen van de macht. In dit licht is allereerst de vraag van belang of het programma zelf direct de effectiviteit van het Burundese leger en politie vergrootte. Hier zette het programma snel belangrijke stappen die vertrouwen wekten, door een reeks van *train, equip & build* initiatieven (zoals het wederopbouwen van kazernes). Effectiviteit heeft echter ook immateriële aspecten. Zo richtte het programma zich eveneens met succes op het versterken van de professionele ethiek binnen het leger en de politie, en de uitvoering van een *defense review* die moest leiden tot een realistische hiërarchie van prioriteiten op het gebied van veiligheid en de daarvoor vereiste capaciteit.

Ten tweede verdient het overweging of het programma synergiën wist te realiseren met andere relevante programma's. Het SSD-programma had sterkere vervlechting kunnen nastreven met het parallelle *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) programma. Dit VS-geleide initiatief beoogt het

operationeel vermogen van een aantal Afrikaanse landen te versterken, zodat deze effectief kunnen bijdragen aan VN-vredesmissies.

Een nuttig inzicht voor de toekomst is dat voorbereiding op deelname in vredesoperaties via SSR-programma's een relatief gemakkelijk opstapje vormt om kwesties van *governance* en *accountability* op te pakken. Dit komt omdat deelname aan VN-vredesoperaties financieel aantrekkelijk en prestigieus is. Positief is dat het SSD-programma het financiële en diplomatieke vermogen van een reeds bestaand Belgisch samenwerkingsprogramma met de Burundese politie vergrootte.

3) Er is weinig 'institutioneel vermogen' ter regulering van macht

Zoals eerder gesteld, moest het SSD-programma enerzijds omgaan met Burundi's beperkte vermogen om macht te reguleren en anderzijds met het beperkte animo van de Burundese elites om democratische verantwoordings-



FOTO MCD, E. KLUN

Burundi, in het militaire kamp Mudubugu, 2014. Trainers van Acota (*African Contingency Operations Training and Assistance*) leiden Burundese collega's op. De Nederlandse militairen zetten vooral in op junior leiderschap, schietlessen, konvoioperaties en optreden in verstedelijkt gebied. De getrainde Burundese eenheden worden op korte termijn ingezet in Somalië

mechanismes te introduceren. Dit spanningsveld verdient een korte analyse. Daarbij is vooral de vraag relevant of het programma de kwaliteit van, en verantwoording over, de inzet van leger en politie kon laten toenemen zonder te verreikende democratische verantwoordingsmechanismes te moeten introduceren.

Kort gezegd, had het programma succes met het versterken van de professionaliteit en autonomie van het Burundese leger en was het tamelijk succesvol in het heropbouwen van de vertrouwensrelatie tussen samenleving en veiligheidsorganisaties.²⁰ Het SSD-programma was echter weinig succesvol in het versterken van de professionele ethiek van de Burundese politie. Dit variabele succes vormt geen verrassing, in het licht van de eerder gegeven schets van leger en politie.

Vervolgens is de vraag van belang of het programma een dialoog over belangrijke veiligheidsvraagstukken op gang wist te brengen tussen Burundese elitegroepen. Het programma boekte hier een belangrijk succes door het een *governance advisory group* in 2012 op te zetten, die zich ontwikkelde tot een cruciaal forum voor discussies over *governance* van de Burundese veiligheidssector, vertrouwenwekkende activiteiten mogelijk maakte – zoals het ondersteunen van de nationale ombudsman in het omgaan met klachten over het optreden van veiligheidsfunctionarissen – en steeds meer Burundese stakeholders bij het programma betrok.²¹ Een punt is echter dat deze dialoog en dit netwerk zich op het ‘middenniveau van de macht’ bevinden, zonder deelname van de echte besluitvormers op veiligheidsgebied.

Verder is vanuit institutioneel opzicht de vraag van belang of het programma gaandeweg meer werd gedragen door Burundese capaciteiten en prioriteiten. Hier ligt een andere grote kracht van het programma omdat het erin slaagde om, zeker op projectniveau, steeds meer verantwoordelijkheid bij Burundese *counterparts* te leggen na een periode van coaching en training. Na een aantal jaar beschikte het programma dan ook over een Burundese plaatsvervangend programmadirecteur. Bovendien werden steeds grotere delen van de Burundese samenleving betrokken bij de ontwikkeling, implementatie en besluitvorming van programma-activiteiten.

4) Het belang dat de Burundese elite aan ontwikkeling hecht, is cruciaal

Tot slot is inzicht in de mate waarin de Burundese elite belang hecht aan 's lands ontwikkeling essentieel om in te kunnen schatten hoe waarschijnlijk het is dat meer capabele en competente veiligheidsorganisaties aangewend worden voor ontwikkelingsdoeleinden. Hoewel dergelijke organisaties ook in het meest positieve scenario voor politieke (machts)doeleinden ingezet zullen blijven worden, kan dat heel goed het best haalbare resultaat zijn zolang het maar deel is van een proces van machtsconsolidatie door een elite die zich richt op ontwikkeling.²² Ten eerste rijst hier de vraag of het programma een besef wist te ontwikkelen van de verschillende facties en belangen van de Burundese elite door regelmatig *political economy analyses* uit te voeren en zo (informele) machthebbers, hun belangen en relaties in kaart te brengen. Hoewel het programma frequent gezamenlijke analyses uitvoerde van de staat van functioneren van het Burundese leger en politie, maakten bredere politieke analyses geen deel uit van het repertoire en bleef de *political economy* van Burundi deels een blinde vlek.

Daarnaast beschikte het programma wel over een andere antenne voor het ontwikkelen van een gevoel voor de politieke wind en voortgang in Burundi ten aanzien van veiligheid, in de vorm van een eigen dialoogstructuur van werk- tot ministerieel niveau. Deze structuur hielp met het langzaam opbouwen van politiek inzicht en wederzijds begrip. Dat mondde

20 Een 'open dag' van defensie en politie in 2012 werd gevolgd door een meer structurele dialoog tussen burgerbevolking, leger en politie over veiligheidsprioriteiten op gemeenschapsniveau.

21 Dit leidde bijvoorbeeld tot de totstandkoming van een divers, informeel netwerk (leger, politie, maatschappelijk middenveld, pers, parlementariërs, et cetera) dat maandelijks een veiligheidsonderwerp naar keuze bespreekt. De resultaten van een recente, positieve enquête onder de deelnemers over de meerwaarde van dit netwerk zijn te vinden op: <http://www.programmedss.bi/fr> (geconsulteerd 3 februari 2016).

22 Zie bijvoorbeeld: North et al. (2009), *op.cit.* Rwanda en Ethiopië zijn contemporaine voorbeelden.



FOTO MCD, E.KLUN

Burundi, 2013. Werkzaamheden op het militaire kamp Mudubugu van de genisten en leden van de ACOTA-missie

bijvoorbeeld uit in steun voor een Burundese *defense review* – bij uitstek een politiek-gevoelige kwestie.²³

In de derde plaats is het nuttig te onderkennen dat het programma geen gebruik maakte van ‘externe’ fora waar een bredere politieke dialoog met de Burundese regering over ontwikkeling plaatsvond (zoals bijvoorbeeld de artikel 8 dialoog van de Europese Unie onder het *Cotonou Partnership Agreement with the Group of African, Caribbean and Pacific countries*). Het programma had zulke fora beter kunnen gebruiken om de eigen dialoog met de Burundese autoriteiten kracht bij te zetten. Hier had bijvoorbeeld de rol van de *Imbonerakure* aan de orde gesteld kunnen worden. Uit deze drie overwegingen blijkt dat de politieke strategie van het programma onvoldoende ontwikkeld bleef.

Implicaties voor de huidige SSR-praktijk

Met de kanttekening dat het programma nog circa twee jaar te gaan heeft, kan momenteel gesteld worden dat het SSD-programma een innovatieve opzet heeft die voldoende flexibel is om in te spelen op de politieke machtsdynamiek van de veiligheidssector. Het programma boekte significante successen in het op gang krijgen van een brede maatschappelijke dialoog over veiligheid. Tevens slaagde het erin het Burundese aandeel in het management van het programma te laten toenemen. Dit leidde tot internationale lof omdat veel SSR-initiatieven zoiets nauwelijks voor elkaar krijgen.

23 Voor meer details: D. Hendrickson, ed., *Burundi defence review: Lessons identified* (London, King's College and Institut de Développement économique du Burundi, 2014).

Startpunt	Kernvragen	Inschatting
1. Veiligheidsorganisaties blijven de basis voor politieke macht	Slaagde het programma erin een relatie op te bouwen met de echte (informele) besluitvormers op veiligheidsgebied in Burundi?	
	Hield het programma qua opzet voldoende rekening met de politieke gevoeligheid van veiligheid in Burundi?	
	Droeg het programma bij aan het opbouwen van vertrouwen tussen leidinggevend in de top van het Burundese leger en politie?	
2. Er is geen overschot aan macht, maar een tekort	Droeg het programma door eigen activiteiten bij aan vergroting van de effectiviteit van het Burundese leger en politie?	
	Droeg het programma door samenwerking met andere programma's bij aan vergroting van de effectiviteit van het Burundese leger en politie?	
3. Er is weinig 'institutioneel vermogen' ter regulering van macht	Kon het programma verantwoording over veiligheid laten toenemen zonder onhaalbare democratische mechanismes te moeten introduceren?	
	Bracht het programma een dialoog op gang tussen Burundese elitegroepen over belangrijke veiligheidsvraagstukken	
	Werd het programma mettertijd meer gedragen door nieuwverworven Burundese capaciteiten en prioriteiten?	
4. Het belang dat de Burundese elite aan ontwikkeling hecht, is cruciaal	Kon het programma gaandeweg inzicht ontwikkelen in de verschillende facties en belangen van de Burundese elite?	
	Was het programma gelinkt aan fora waar een bredere ontwikkelingsdialoog met de Burundese regering plaatsvond?	
	Had het programma een eigen dialoogstructuur om de eigen ontwikkeling op verschillende niveaus te bespreken?	

Tabel 1 Het vermogen van het programma om met de machtsdynamiek van veiligheid in Burundi om te gaan

Toch is het programma niet in staat gebleken om een scherp beeld van, relaties en een dialoog met de top van de Burundese politieke- c.q. veiligheidselite te ontwikkelen. Daardoor is het uiteindelijk onvoldoende in staat om met het machtsvraagstuk van veiligheid in Burundi om te gaan. De sprong van *train, build & equip* naar een meer politieke aanpak is ingezet, maar (nog) onvoldoende doorgezet. Hierdoor zijn de opgestarte dialoog, de opgebouwde relaties en de toegenomen integriteit van (vooral) leger en politiek kwetsbaar voor een crisis als de huidige.

Een kritische lezing van het programma is dat de voortgang die het boekte, werd geaccepteerd omdat het binnen de tolerantiesfeer van de

Burundese politieke elite viel. Het programma raakte onvoldoende aan de kern van de macht om tot echt verzet te leiden. Het knabbelde hooguit een beetje aan de randen ervan. Maar door het gebrekkige politieke karakter van veel SSR-programma's is er weinig inzicht in hoeverre programma's de grenzen van de macht kunnen opzoeken zonder direct zelf te sneuvelen. Met andere woorden, het is onduidelijk waar de grens van het politiek haalbare ligt. Om de contouren van deze grens in kaart te kunnen brengen, zijn een meer politieke aanpak, een beter netwerk en frequentere analyse noodzakelijk.

Tabel 1 vat het vermogen van het programma om met de machtsdynamiek van veiligheid in Burundi om te gaan kort samen.

Tot slot: aanbevelingen

Het voorgaande leidt tot twee principiële aanbevelingen voor de betrokken Nederlandse ministeries inzake toekomstige SSR-initiatieven:

- *Allereerst: kies een flexibele programmavorm*

Een noodzakelijke voorwaarde voor een kans op succes is dat een complex SSR-programma een lange tijdshorizon heeft, relatief abstracte doelstellingen, regelmatig *gezamenlijk* wordt herzien, flexibel inzetbare middelen geniet en meerdere gespreksniveaus kent, opdat politieke kwesties effectief geëscaleerd kunnen worden. Het gaat hier om de vorm. Veranderingsprocessen in de organisatie van veiligheid staan onder invloed van machtspolitiek. Die is dynamisch en onstuimig, niet lineair. Daar moeten programma's op kunnen inspelen.

- *Ten tweede: organiseer krachtig politiek engagement*

Binnen een dergelijke flexibele programmavorm is een doordachte strategie van politiek engagement essentieel. Dit behelst scherpe, diepgaande en regelmatige politieke analyse, mobilisatie van politiek kapitaal (bijvoorbeeld: tijd van directeuren-generaal, ambassadeurs en ministers), een helder politiek monitoringskader om voortgang realistisch te kunnen inschatten en een voldoende bezette ambassade met kennis van de verschillende aspecten van een dergelijk programma. De politiek van SSR-programma's kan niet worden uitbesteed aan derden, zoals internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties of commerciële partijen. ■



FOTOMCD, G. VAN ES

Burundi, maart 2015. Oefening 'African Support 15-1', bestaande uit een samengestelde eenheid van genie, geneeskundige dienst en CMI (civiel militair interactie commando). Hierbij werd de IC-afdeling van het plaatselijke militaire hospitaal opgeknapt en werd er aangestuurd op kennisuitwisseling met het Burundese leger