

Note de synthèse du MRDP



Burundi

Enseignements tirés de l'expérience du cantonnement de Muyange

28 novembre 2003

Cette note de synthèse a été préparée par le secrétariat du MDRP et ne reflète pas nécessairement les opinions ni les positions de la Banque mondiale ou des partenaires du MDRP

1. Introduction

1. Le présent mémoire a été préparé par le secrétariat du MDRP en réponse à la demande de la mission de supervision commune (JSM) du MDRP, en date d'octobre 2003, concernant les enseignements tirés de l'expérience du cantonnement de Muyange de la Mission africaine au Burundi (AMIB), en vue de circonscrire la planification des activités futures de désarmement et réinsertion (DDR) dans la région¹. À court terme, cette note est destinée à appuyer les partenaires du MDRP en RDC quant à la préparation éventuelle d'activités de cantonnement et de DDR dans l'est et nord de la RDC. Cette note présente les risques et les dangers éventuels du démarrage d'un processus de cantonnement dans un environnement politique et sécuritaire peu propice et/ou les stratégies de retrait, ainsi que les préparatifs politiques, financiers et techniques connexes ne sont pas encore en place.

2. Antécédents

Généralités

2. Les accords d'Arusha, signés en août 2000 et les accords de cessez-le-feu, signé en octobre et décembre 2002, comprennent des mesures importantes pour préparer la réinsertion des combattants des partis politiques et mouvements armés (PPMA) dans les nouvelles forces de défense intégrées. Conformément aux clauses de ces accords, les soldats des *Forces armées burundaises* (FAB) et les combattants des PPMA seront placés, au départ, sous l'autorité du gouvernement de transition du Burundi (GTB), au préalable du démarrage des processus de démobilisation.
3. Parmi les quatre PPMA en opposition militaire au GTB, fin 2002, trois d'entre eux avaient signé des accords de cessez-le-feu avec le GTB.² Le quatrième groupe armé, le FNL-PALIPEHUTU (Agathon Rwasa) n'a pas encore signé d'accord et poursuit son opposition violente aux FAB.

Éléments spécifiques

4. À la suite de la passation des pouvoirs des mains du président Buyoya entre celles du président Ndayizeye, le 30 avril 2003, le nouveau gouvernement a commencé à mettre en œuvre les accords de cessez-le-feu existants pour démontrer sa volonté politique, ainsi que les avantages de ces accords pour ceux qui ont déposé les armes. Le gouvernement a souhaité encourager le CNDD-FDD (Nkurunziza) à lancer la mise en œuvre de son accord de cessez-le-feu avec le GTB, accord qui jusque-là n'a pas été observé.

¹ Annexe sur le Burundi, Mission de supervision conjointe du MDRP, octobre 2003.

² Le 7 octobre 2002, le GTB a signé un accord de cessez-le-feu avec le Conseil national pour la Défense de la démocratie (CNDD), Forces pour la défense de la démocratie (FDD) faction dirigée par M. Jean Bosco Ndaykengurukiye et les Forces nationales pour la libération (FNL) – PALIPEHUTU, faction dirigée par M. Alain Mugabarabona. Le 3 décembre 2002, le TGOB a signé un accord de cessez-le-feu avec la faction du CNDD-FDD dirigée par M. Pierre Nkurunziza. Cette signature a été suivie par les protocoles signés à Pretoria, avec le même groupement, le 8 octobre et le 3 novembre 2003.

5. Un certain nombre d'effectifs du CNDD-FDD (Jean Bosco Ndaykengurukiye) se sont regroupés dans la région australe du pays et, pour assurer leur subsistance, ont imposé des impôts aux communautés locales. L'insécurité connexe a constitué une justification des attaques des Forces armées burundaises (FAB) contre ces effectifs, qui ont également subi les attaques du CNDD-FDD (Nkurunziza). Les dirigeants des CNDD-FDD (Jean Bosco Ndaykengurukiye) et FNL-PALIPEHUTU (Murabarabona) ont exercé des pressions sur le président afin de démarrer des activités de cantonnement pour leurs partisans.
6. De la même manière, plusieurs bailleurs de fonds ont demandé au gouvernement et à l'AMIB de lancer des activités de cantonnement, afin de démontrer les progrès et l'engagement quant au processus de paix, réduire l'insécurité produite par le harcèlement exercé par les PPMA sur les populations civiles, ainsi que le harcèlement des combattants qui ont déposé les armes, et démontrer à l'AMIB le produit de son appui financier.
7. À l'époque, les hostilités de grande ampleur entre les forces du gouvernement et les CNDD-FDD (Nkurunziza) et FNL-PALIPEHUTU (Rwasa) se poursuivaient et de grandes régions du pays restaient peu sûres.
8. L'AMIB a déployé environ 1.200 soldats, principalement du contingent sud-africain, fin mai 2003.
9. Un débat s'est engagé entre le gouvernement, l'AMIB, l'UNOB et les partenaires du MDRP sur la meilleure manière de faire progresser la mise en œuvre des accords de cessez-le-feu, prendre en charge les besoins minimums des signataires des cessez-le-feu des PPMA et réduire les violences de ces groupes à l'encontre des populations civiles. Dans ce contexte, en mai, le secrétariat du MDRP a rédigé un projet de note d'options, note à laquelle la Commission européenne a répondu officiellement (cf. pièce jointe 1, note du secrétariat du MDRP, 21 mai 2003 et pièce jointe 2, réponse de la Commission européenne, 28 mai 2003). Le secrétariat du MDRP a également soulevé auprès des autres partenaires la question des risques et des coûts éventuels d'un cantonnement à durée indéfinie.
10. Fin mai 2003, l'AMIB a annoncé l'établissement d'un centre de cantonnement à Muyange (province de Bubanza) pour les combattants des CNDD-FDD (Jean Bosco Ndaykengurukiye) et FNL-PALIPEHUTU (Mugabarabona), à la demande du président. Un centre de cantonnement a été établi en juin 2003. Le 26 juin 2003, les 22 premiers combattants du FNL-PALIPEHUTU (Mugabarabona) se sont présentés au site du cantonnement. Le 4 juillet, 127 combattants du CNDD-FDD Ndaykengurukiye sont arrivés à Muyange. A l'heure actuelle, Muyange abrite quelque 196 résidents, dont 28 sont, semble-t-il, des enfants. La quasi-totalité des premiers arrivants du centre y réside encore.
11. Lors du démarrage du processus de cantonnement, il n'existait aucun politique et plan d'intégration des combattants dans les forces armées ni de démobilisation. De fait, en l'absence d'une définition politique acceptée du statut de combattant au niveau de la Commission Mixte de Cessez-le-feu et de celle d'un processus connexe de vérification des combattants, le statut juridique des résidents du centre reste indéfini et le gouvernement hésite à accorder à ces derniers le statut de « combattant ».

3. *Situation actuelle*

12. **Processus de vérification et stratégie de conclusion** : en l'absence de définitions acceptées du statut de combattant et d'un processus de vérification des combattants, l'AMIB n'a pas été en mesure de déterminer le statut de combattant des résidents du centre. L'absence de procédures convenues concernant l'identification et la vérification du statut de combattant, ainsi que l'absence d'une stratégie de sortie (que ce soit une intégration militaire ou une démobilisation et une réinsertion) contribue à faire du centre de cantonnement de Muyange une expérience à durée indéfinie. À ce jour, les présumés combattants persistent à rester au centre, car ils semblent que leurs dirigeants leur auraient promis des avantages pour y rester.
13. **Logistiques** : la fourniture d'une alimentation, de soins et de logements adéquats pour les combattants reste une gageure importante pour l'AMIB qui ne dispose pas des fonds ni des capacités logistiques nécessaires pour assurer la gestion au pied levé d'un centre de cantonnement. L'appui au logement, à l'alimentation et aux soins fourni dans les centres reste minime. Toutefois, l'AMIB a fait face à la situation avec une grande souplesse et s'efforce de fournir autant d'appui que faire se peut (par ex. eau et services sanitaires d'urgence) et dans la limite de ses moyens. La Commission Européenne finance la prestation d'une aide alimentaire de base par le biais de GTZ/International Services. L'UNICEF et le gouvernement ont fourni des ressources pour l'apport d'installations de cuisine et de logement de base.
14. **Sécurité** : un bataillon intégral de l'AMIB (environ 650 soldats) est nécessaire pour assurer la sécurité et l'appui logistique du site. Ce site a été attaqué par des troupes hostiles, à deux reprises, dès le début du processus. L'AMIB a vigoureusement protégé les résidents du centre. Il convient de noter qu'il faut 3,5 soldats de l'AMIB pour protéger et assurer divers services pour chaque combattant cantonné.
15. **Moral des troupes** : selon l'AMIB, le moral des résidents du centre régresse au fil du temps. L'on signale davantage de cas d'abus d'alcool et de stupéfiants, ainsi que des problèmes médicaux, au sein de la population du camp. Étant donné la durée de leur séjour, les résidents du camp recherchent des contacts avec la population civile à l'extérieur du camp et tentent également de faire venir leurs familles dans le centre. Ce qui pose des risques de sécurité supplémentaires, ainsi que des difficultés financières pour l'AMIB.
16. **Enfants soldats** : à ce jour, les dirigeants politiques des deux partis qui détiennent des enfants dans le centre de cantonnement refusent de les libérer, affirmant que la sécurité des enfants ne peut être assurée s'ils quittent le centre. Ils semblent se servir des enfants à titre de monnaie d'échange dans les négociations avec l'AMIB et les organismes humanitaires qui sont très désireux de faire sortir les enfants du centre de cantonnement pour les réinsérer dans leurs familles et leurs communautés, aussitôt que possible. L'UNICEF a pris plusieurs initiatives afin de faire sortir les enfants du site dès que faire se peut. Vu les risques y afférent, l'AMIB n'est pas disposée à faire sortir les enfants du site de force.

17. **Étapes suivantes** : au vu de ce qui précède, l'AMIB et les autres partenaires restent sourds aux pressions politiques visant à faire venir davantage de combattants dans le centre. Toutefois, il n'existe aucun de fermeture du centre dans un proche avenir, principalement pour éviter de donner l'impression que le gouvernement n'a pas la volonté politique de mettre en œuvre les accords de cessez-le-feu, éviter d'éventuelles manifestations des dirigeants, éviter tout doute quant à la capacité de l'AMIB par rapport au désarmement et au processus de démobilisation. L'on prévoit que ce groupe remplira les fonctions de pilote pour la mise en œuvre du plan d'opérations commun (JOP) et du projet de programme national, en cours de finalisation. Cette démarche signifie que ces combattants resteront au centre de Muyange, au minimum, jusqu'en février 2004, avant d'être soit intégrés dans les nouvelles forces de défense ou d'être démobilisés et de recevoir une aide à la réinsertion.

4. Principaux enseignements tirés

18. **Politiques** : il conviendrait de prendre très au sérieux les pressions visant à démontrer les progrès du processus de paix et à apporter une assistance à ceux qui déposent les armes. En revanche, il conviendrait qu'une décision visant à démarrer le cantonnement tienne également compte des retombées négatives politiques et sécuritaires éventuelles résultant de l'échec d'un processus de cantonnement à durée indéfinie. L'échec d'un cantonnement risque de saper la confiance des combattants, des dirigeants politiques et des civils par rapport au processus de DDR. En outre, un processus de cantonnement ralenti, de durée indéfinie, constitue des charges importantes, tant financières que sécuritaires, pour le gouvernement et la communauté internationale.

19. **Précédents** : le démarrage immédiat d'un processus de cantonnement constitue un précédent et produit des attentes chez les combattants et les dirigeants politiques. Ainsi, il convient absolument de garantir que les agencements sécuritaires et logistiques adéquats sont convenus et mis en place, que les procédures et les systèmes de vérification, de triage, d'intégration militaire et de démobilisation sont en place avant de commencer le processus de cantonnement. Le processus de triage et les avantages accordés à tout groupe « pilote » seront considérés constituer une norme pour les groupes qui suivront. Il est donc crucial de s'assurer de la robustesse des systèmes et de la viabilité des avantages.

20. **Sécurité** : le démarrage d'un cantonnement des combattants sur une toile de fond d'un conflit en cours constitue une entreprise risquée. Ces centres pourraient faire l'objet d'attaques militaires et ceux qui quittent les centres pourront devenir des cibles lorsqu'ils en sortiront. Il incombe au responsables du démarrage de ce processus de s'assurer de la mise en place et du maintien de la sécurité, de bout en bout.

21. **Financement** : il conviendrait de prendre la décision d'ouvrir le cantonnement à condition uniquement d'un financement suffisant soit disponible pour assurer la prestation des services de base pour les ex-combattants pendant leur cantonnement, accomplir les activités de démobilisation et garantir le financement de la stratégie de réinsertion. À cette fin, il convient que les partenaires de sécurité, développement, financement et exécution prennent part au processus de planification et qu'ils soient consultés pour les décisions

concernant le démarrage éventuel du processus de cantonnement et le moment de ce démarrage.

22. **Durée** : plus la durée du séjour des combattants sur le site du cantonnement est longue, plus les problèmes sont probables, en termes d'assistance, de sécurité et de moral des ex-combattants cantonnés sur le site. Les combattants pourraient ne plus faire confiance au processus d'ensemble de DDR, au cas où aucune stratégie de conclusion ne serait pas mise en place. D'autres hésiteront à se joindre au futur processus national de DDR. Il conviendrait, dans l'idéal, que le processus de cantonnement ne dure pas plus de 3 à 4 semaines par personne, au maximum.
23. **Emplacement** : il conviendrait que l'emplacement de ces centres tienne intégralement compte des éléments politiques, sécuritaires et logistiques. Il conviendrait que les conditions préalables d'établissement de ces centres englobent l'accès à l'eau potable et aux routes. Il conviendrait que l'identification des sites constitue un choix commun effectué par les partenaires techniques, politiques et sécuritaires.
24. **Enfants soldats** : la libération des enfants soldats ne fasse l'objet d'aucune conditionnalité. Il conviendrait que les procédures de triage, de séparation et les stratégies de réinsertion des enfants soldats soient en place avant le démarrage des activités de cantonnement. Il conviendrait de plus que les dirigeants soient informés de ce qui précède pour confirmer leur disposition à libérer tous les enfants soldats, sans aucune condition, au préalable du démarrage du processus de cantonnement.

Pièce Jointe 1

Transition vers la paix au Burundi Mesures intérimaires dans l'attente d'un cessez-le-feu général

**Note pour discussion préparée par le Secrétariat du MDRP
Le 20 mai 2003**

Dispositions prévues par l'Accord d'Arusha

Le Protocole III des accords de paix et pour la reconstruction du Burundi d'Arusha prévoit la création d'une force de défense nationale incluant des membres des Forces Armées du Burundi et des combattants des groupes armés burundais. Pour des raisons économiques, et anticipant une amélioration dans la situation sécuritaire du pays, l'effectif de la nouvelle force de défense nationale devra être inférieur à l'effectif actuel des Forces Armées du Burundi (FAB), et certainement inférieur à la somme des effectifs des FAB et des groupes armés. Cette réduction des effectifs requiert – en principe – la séquence suivante:

1. établir les effectifs des FAB et des groupes armés au moment des accords de cessez-le-feu;
2. établir la structure et l'effectif de la force de défense nationale;
3. déterminer les critères qui régiront l'intégration des soldats et combattants dans la nouvelle force de défense nationale ;
4. déterminer les critères d'éligibilité à la démobilisation (et aux appuis à la réinsertion) ; et
5. procéder à la démobilisation (par phases) des soldats et des combattants qui ne seront pas intégrés dans la force de défense nationale.

Selon le Protocole III, les soldats des FAB et les combattants associés aux groupes armés seront placés, dans un premier temps, sous l'autorité du Gouvernement de Transition avant que les processus d'intégration et de démobilisation ne commencent. Pour que ces processus puissent démarrer, il est nécessaire que les FAB et tous les mouvements rebelles signent un accord de cessez-le-feu global, et qu'ils le respectent.

Analyse de la situation

Trois des quatre groupes armés actuellement actifs ont signé des accords de cessez-le-feu avec le Gouvernement de Transition. Deux de ces groupes ont commencé à appliquer les clauses prévues dans l'accord qui les concerne. Le troisième groupe (la faction CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza), le plus conséquent, n'a toujours pas entamé la mise en œuvre des dispositions prévues par l'accord qu'il a signé avec le Gouvernement le 2 décembre 2002 ; en outre, de violents accrochages entre ce groupe et les forces gouvernementales persistent. Le quatrième groupe (le FNL-PALIPEHUTU de Agathon Rwaswa) n'a encore signé aucun accord. Les deux groupes qui se sont conformés à leurs engagements seraient localisés dans des zones pré-

établies, sans, toutefois que ces zones ne soient clairement délimitées ni contrôlées par la Mission Africaine au Burundi (AMIB).

Sans accord de cessez-le-feu global et exhaustif, les dispositions de l'Accord d'Arusha portant sur l'intégration des forces et la démobilisation ne peuvent être mises en œuvre. Dans le même temps, en conséquence du déploiement des forces de l'AMIB en cours, et de la situation actuelle des deux groupes ayant adhéré à leur accord de cessez-le-feu respectif, un appel à leur cantonnement se fait entendre. Cette note examine les avantages et les inconvénients de quatre options possibles en réponse à cette situation.

Options

Les quatre options suivantes ont été identifiées:

1. Status quo: les combattants restent dans les zones désignées sans être cantonnés.
2. Cantonnement à durée indéterminée: les combattants se rendent dans des sites désignés de cantonnement contrôlés et sécurisés par l'AMIB.
3. Cantonnement et phase pilote de démobilisation: les combattants se rendent dans des sites désignés de cantonnement et seront démobilisés dès que les procédures requises seront établies.
4. Intégration: les combattants se rendent dans des camps désignés et sous l'autorité du Gouvernement de Transition en vue de leur intégration dans les forces de sécurité.

Le tableau qui suit permet de comparer les activités, avantages ainsi que les coûts et risques estimés inhérents à chaque option. Au vu du contexte politique et sécuritaire actuel, la première option est considérée comme étant la moins mauvaise. Cependant, il convient de noter qu'en l'absence d'un cessez-le-feu global:

- aucune de ces option n'est optimale;
- aucune de ces option n'offre de solution définitive ; et
- aucune de ces option ne peut se substituer à la volonté politique nécessaire pour arriver à un accord de cessez-le-feu général.

Quelle que soit l'option choisie, celle-ci ne constituera qu'une solution partielle et temporaire jusqu'à ce qu'un accord de cessez-le-feu global entre les FAB et tous les groupes armés ne soit signé et respecté, et jusqu'à ce que la question de l'intégration d'un certain nombre de leurs combattants dans les nouvelles forces de sécurité ne soit réglée. Un programme global de démobilisation et d'appui à la réinsertion ne pourra être mis en œuvre que dans de telles circonstances.

Tableau comparatif

	<i>Option 1</i> Status quo	<i>Option 2</i> Cantonnement à durée indéterminée	<i>Option 3</i> Cantonnement et phase pilote de démobilisation	<i>Option 4</i> Cantonnement et intégration dans les forces de sécurité
Actions requises pour chacune des options	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants resteraient dans les zones désignées sans être cantonnés (libres d'aller et venir). • Ils garderaient leurs armes. • Combattants continueraient à vivre des ressources naturelles, mais pourraient recevoir une assistance de l'AMIB et d'autres sources, comme cela a parfois été le cas depuis la signature d'accords de cessez-le-feu. • Les forces de l'AMIB pourraient assurer un périmètre de sécurité autour des zones désignées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants seraient cantonnés dans un/des site(s) désigné(s) gérés par l'AMIB. • L'AMIB assurerait également la sécurité. • Combattants pourraient soit conserver leurs armes, soit être désarmés par l'AMIB. • Cantonnement à durée indéterminée, c'est à dire durant jusqu'à ce qu'un cessez-le-feu général soit en place / vigueur. • Cette option est envisagée dans les accords de cessez-le-feu avec les deux mouvements rebelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants iraient dans les sites désignés de cantonnement et seraient démobilisés dès que les procédures requises seraient établies. (Cela pourrait prendre 2 à 3 mois) • Combattants seraient désarmés. • AMIB serait responsable de la gestion des sites et chargée d'en assurer la sécurité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants iraient dans les camps désignés à cet effet ("casernes temporaires ") sous l'autorité du Gouvernement de Transition. • Ils seraient intégrés au forces armées. Certains seraient démobilisés ultérieurement.

	Option 1 Status quo	Option 2 Cantonnement à durée indéterminée	Option 3 Cantonnement et phase pilote de démobilisation	Option 4 Cantonnement et intégration dans les forces de sécurité
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Risque réduit de conflit dans les zones où les combattants sont concentrés. • Amélioration potentielle de la sécurité de la population civile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration potentielle de la sécurité de la population civile. • Solution temporaire dans l'attente d'un accord de cessez-le-feu général. 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiation d'activités de désarmement et de démobilisation pour le premier groupe de combattants; provision d'une solution à court terme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cette option est dans l'esprit de l'Accord d'Arusha en ce qu'elle offre aux combattants la possibilité l'opportunité d'intégrer la nouvelle force de défense nationale. • Les mouvements rebelles participant auraient rempli une des clauses importantes de l'Accord d'Arusha. • Initiation possible des étapes initiales du processus de réforme.
Score - avantages ³	3	3	3	2
Coûts	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de coûts directs encourus; limités à la provision optionnelle de biens de première nécessité. • Aucun site de cantonnement ne serait construit à ce stade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement et gestion des sites nécessaires. • Des coûts de gestion conséquents seraient encourus, d'autant plus que cette option envisage un cantonnement à durée indéterminée. • Si les combattants sont entièrement désarmés, et si un cadre politique réaliste pour le DDR existe, le MDRP pourrait couvrir les coûts d'opération. Si ces deux aspects ne sont pas en place, l'AMIB et d'autres institutions devront prendre ces coûts en charge. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement et gestion des sites nécessaires. Etant donné que la période de cantonnement est pré-établie, ces coûts devraient rester acceptables . • Dans le cas où les combattants seraient désarmés à leur arrivée sur le site, l'exercice pourrait être considéré un pilote, et le MDRP pourrait couvrir les frais encourus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement et gestion des camps nécessaires. Des coûts substantiels sont à prévoir pour le casernement. • Les combattants étant alors soumis à l'autorité du Gouvernement de transition, et ayant conservé leur statut de combattants, le Gouvernement de Transition pourrait de se trouver dans l'obligation de payer salaires et autres frais (nourriture, allocations, etc...) comparables à ceux perçus par les FAB. • Une aide budgétaire pourrait être nécessaire pour aider le Gouvernement de Transition à couvrir ces dépenses.

³ 1 Option offrant le plus grand avantage; 5...le moins d'avantages.

	<i>Option 1</i> Status quo	<i>Option 2</i> Cantonnement à durée indéterminée	<i>Option 3</i> Cantonnement et phase pilote de démobilisation	<i>Option 4</i> Cantonnement et intégration dans les forces de sécurité
<i>Score - coûts⁴</i>	1	5	3	4
Risques	<ul style="list-style-type: none"> Deux principaux risques: (i) combattants pourraient continuer à représenter un risque pour la population, par exemple (ex: pillant pour se nourrir) ; (ii) ils pourraient quitter les zones désignées et reprendre le combat. 	<ul style="list-style-type: none"> Les sites de cantonnement pourraient être cibles d'attaques par les groupes opposés au processus. Une phase prolongée de cantonnement démoralise souvent les combattants, avec un risque élevé de violence dans la site et de désertion. Le statut légal des (ex-) combattants risque de ne pas être clairement défini en l'absence d'un processus de démobilisation ; certaines organisations se trouveraient dans l'impossibilité de fournir quelque assistance que ce soit. Un cantonnement sur une durée indéterminée est considéré l'option la moins désirable pour les combattants qui pourraient être considérés prisonniers de guerre, ce qui n'inciterait guère les autres mouvements rebelles à faire la même chose. 	<ul style="list-style-type: none"> Les sites de cantonnement pourraient être cibles d'attaques par les groupes opposés au processus. La sécurité personnelle des combattants démobilisés pourrait être menacée s'ils souhaitent retourner dans des communautés encore en situation d'insécurité. Une "réinsertion temporaire" en centres urbains pourrait accroître le coût global du PDR et constituer un risque pour la sécurité de ces centres urbains. Les combattants démobilisés n'auraient pas la possibilité d'être pris en considération par la nouvelle force de sécurité, ce qui est contraire aux termes de l'Accord d'Arusha. Entreprendre un pilote de démobilisation avant l'établissement de la structure de la nouvelle force de sécurité pourrait démotiver les autres groupes armés de faire de même. Dans l'ensemble, cette option présente des risques considérables, particulièrement dans le moyen-terme. 	<ul style="list-style-type: none"> Les sites de cantonnement pourraient être cibles d'attaques par les groupes opposés au processus. Une reprise des combats par les combattants cantonnés est peu probable. Le risque d'attaques contre ces sites par ceux qui ne souscrivent pas au processus est relativement élevé. Il n'est pas certain que le Gouvernement soit disposé à intégrer ces combattants aux forces régulières alors que le conflit persiste . Il n'est pas certain que les aides budgétaires nécessaires soient disponibles. Des délais dans la finalisation des modalités et des mécanismes en vue de l'intégration pourraient résulter en une période de cantonnement prolongée et coûteuse.
<i>Score - risque⁵</i>	3	5	5	3
Score total⁶	2.3	4.3	3.6	3

⁴ 1...moins coûteux; 5...plus coûteux.

⁵ 1 plus risqué ; 5...moins risqué.

⁶ Moyenne des scores avantages, coûts et risques. 1...moins mauvais; 5...plus mauvais.

Pièce Jointe 3 :

Response of the European Union Delegation in Burundi (28 May 2003)

Comments on the MDRP secretariat's note on Burundi Cantonment Options (20/05/2003)

1. The options are assessed from a clearly technical, if not technocratic, perspective. Therefore it does not take into account political considerations. These, however, should play a vital role and are in fact the driving force in the preparations, which are currently ongoing in view of a possible cantonment of combatants of some of the armed movements. It is also important that, even though it might not be clear where this cantonment might lead to, these movements seem to be willing to being cantoned. Their will is shown by declarations of their leadership as well as by the fact that combatants have already pre-cantoned themselves in some areas. These movements are certainly less important than the CNDD-FDD of Nkurunziza and the PALIPEHUTU-FNL of Rwasa in terms of troops and political weight, but they do exist and should be taken care of in line with the agreements they signed. By the way, the current preparation of the cantonment has provided some new momentum to the peace process and quite some hope is put on the potentially positive effects of the cantonment of some of the combatants in the sense that it might weaken the position of those who, on all sides, prefer military to political solutions. This all does not mean that success is guaranteed and that there are no serious risks, but this is equally true for all realistic options.

2. From the point of view of political analysis, the options should rather be assessed in terms of how realistic and how beneficial to the peace process they seem. Of course, all aspects presented in the MDRP note have to be considered as well. But the final assessment or 'summary rating' differs. Thus, option 1 (Status quo) is certainly the least attractive from a political point of view, because it would not present any progress in the process. Yet, from the MDRP secretariat's point of view, it is the option with the best summary rating. Option 4 (Cantonment and integration) is the one ultimately pursued in the peace process (first integration, then demobilisation) and therefore the politically most attractive and, at the same time, the second best option for the MDRP secretariat. At this moment, however, it can be considered as the least realistic because the Burundian Armed Forces have not indicated any willingness to integrate combatants of any armed opposition movement in the absence of a global and effective ceasefire.

3. Most of the technical arguments brought forward by the MDRP secretariat are correct and well considered. Some of them, however, can be contested or at least be reconsidered. For example, the risk assessment is at times subjective and lacks transparency. Thus, the risk of the Status quo option is considered as 3 (of 5) although it poses a direct threat to the civilian population and includes the potential of resuming fighting. Open-ended cantonment, on the other hand, is rated with the highest risk (5) although cantonment would be supervised and therefore controlled by the African Mission (AMIB). Strangely, the possibility of attacks by armed groups is only considered in the options involving cantonment but not in the Status quo option. In fact, reports indicate that the CNDD-FDD of Nkurunziza recently attacked pre-cantoned combatants of Ndayikengurukiye in the province of Makamba (this has officially been denied by the group).

4. Another aspect to be clarified is the covering of the costs of cantonment. The note takes up this issue in the two options concerning open-ended cantonment and cantonment and pilot demobilisation by providing two conditions for the covering of costs by MDRP: the full disarmament of the cantoned combatants and the existence of a 'realistic DDR policy framework'. The MDRP secretariat should be encouraged to be flexible in its definition of these terms. Thus, the ceasefire agreement with Nkurunziza's movement foresees the cantonment of its combatants while their arms are being stocked and supervised by AMIB but remain accessible to them. This should be considered as disarmament or else MDRP could not get involved at all in this cantonment. As far as the combatants of Ndayikengurukiye and of Mugabarabona are concerned, this issue should not pose a problem, since their agreement provides for disarmament at the arrival in the camps. The point on DDR policy does already hint at a greater flexibility as compared to the MDRP secretariat's previous position, because it does not evoke an actual national DDR program. The case of Burundi shows that it would be counter-productive for the MDRP to get involved only when and if there is such a fully-fledged national program.

Delegation of the European Commission
Bujumbura
28 May 2003

Pièce Jointe 3 :

MDRP Secretariat Follow-Up Note 2

Transition to Peace in Burundi Interim Arrangements Pending a General Ceasefire Agreement

**Notes on the Way Forward prepared by the MDRP Secretariat
13 June 2003**

1. Background

In preparing to downsize the armed forces in Burundi along the lines of the Arusha Peace Agreement, key actors-- such as the Transitional Government of Burundi (GoB), civil society, the (ex-)rebel groups and Burundi's external development partners-- are faced with several challenges and dilemmas, but in different ways. The central concern is that despite the agreement reached in 2000 between key parties to the conflict and several ceasefire agreements signed in late 2002, violent confrontations are still taking place in many parts of the country and no significant steps have yet been taken to prepare for the inclusion of (former) rebels into to be newly constituted national armed forces. Dilemmas exist around the questions of 1) how to protect and support the troops of those groups that have signed ceasefire agreements with the GoB and are abiding by them? and 2) how can external actors support the implementation of the Arusha Agreement and the deeper peace process in general?

2. Options

On 21 May 2003, the Secretariat of the Multi-Country Demobilization Program for the Greater Great Lakes Region (MDRP) circulated an Options Note to all MDRP focal points and partners in Bujumbura, to further the debate around the advantages and disadvantages of the proposed cantonment. The following four options were identified of how to address the pressures for early cantonment of the rebel forces that are willing to be cantoned:

5. *Status quo*: combatants remain in their designated areas without being encamped.
6. *Open-ended cantonment*: combatants move to designated cantonment sites that are supervised and secured by the African Mission in Burundi (AMIB).
7. *Cantonment and pilot demobilization*: combatants move to designated cantonment sites and will be demobilized as soon as requisite procedures have been worked out.
8. *Integration*: combatants move to designated camps under the authority of the transitional Government with a view to integration into the security forces.

The note provided an overview of the activities, benefits, and foreseen costs and risks involved with each option. It concluded that none of the options is optimal, none of the options provides a

permanent solution; and that none of the options can substitute for the political will to reach a general ceasefire agreement. However, it also concluded that in the light of the political and security context, 'option 1' was considered the least unattractive. Whichever option is pursued, will only provide a partial and interim solution until a general ceasefire agreement between the Burundian armed forces and all armed groups has been reached and is respected, and the question of integration of (some of) their combatants into new national security forces has been addressed. It clearly stated that only under those circumstances could a comprehensive demobilization and reintegration program be implemented.

Given recent events and the fact that cantonment will be pursued, the purpose of this follow-up note is to highlight areas of continued concern that require attention of the international community in the preparation and implementation of the cantonment.

3. Discussion of the options

The MDRP options note was tabled at the DDR-CC meeting in Bujumbura on 30 May 2003. Several risks and advantages of early versus late cantonment were discussed. Subsequently, the Delegation of the European Commission submitted its comments also in writing to the MDRP Secretariat on June 6, 2003. Its main concerns are that the note assesses the options "from a clearly technical, if not technocratic, perspective", rather than in terms of how realistic and how beneficial to the peace process the options are, that some of the technical arguments in the note can be contested, and that the MDRP Secretariat should be more flexible with regards to the definition of 'full disarmament of the cantoned combatants' and 'the existence of a realistic DDR policy framework' (see EC note also attached).

In the view of the MDRP Secretariat, the central consideration is that the cantonment, disarmament and demobilization support provided to the Transitional Government is all seen in a long-term perspective. This implies that:

- Cantonment not be an objective in itself, but an element of the process towards security sector reform, downsizing of the national armed forces, and support to the resettlement and reintegration of ex-combatants. In the absence of an agreed Armed Forces Restructuring Plan and/or National Demobilization and Reintegration Program, cantonment must be planned and implemented in close cooperation with those government agencies/teams that are responsible for these respective exercises. *This now appears to be the consensus of the key partners.*
- Cantonment should not only respond to the short-term expectations of certain groups, but be part of a realistic larger strategic plan of the GoB to negotiate and agree with the CNDD-FDD faction of Pierre Nkurunziza and the FNL-PALIPEHUTU faction of Agathon Rwasa.
- It be understood that services provided and possible promises made during the cantonment would establish precedents and create expectations that subsequent

cantonment, demobilization, resettlement, reintegration support and military reform would have to deal with.

- All cantonment and demobilization efforts are designed and implemented in such a manner to provide positive incentives to the political peace process in the country and strengthens democratic processes and government capacity.

4. Possible way forward

Given the recent events, actions and expectations raised by the GoB, AMIB and others, the proposed **option 1 (status quo) seems no longer to be realistic**. Based on the analysis in the options note, the comments provided by the Delegation of the European Commission and the discussion in the DDR-CC, the starting point should now be some combination of options 3 and 4 as it appears to be generally agreed that option 2 (open-ended cantonment) is the least preferred option of all.

Given that cantonment now seems inevitable, the MDRP Secretariat believes strongly that the Transitional Government (and the BAF) need to agree with the two groups to be cantoned on (i) the estimated numbers of rebel fighting forces that will be demobilized, and (ii) the criteria and process to be applied for absorption into a new national army. The platform for such discussions and agreements should be the Joint Ceasefire Commission (JCC). Although it is argued that option 4 (cantonment and integration) is currently the least realistic, the MDRP Secretariat continues to strongly believe that an eventual **agreement on integration in the army** would be required in order to prevent (violent) political problems in the future. Even with such agreement, the risk exists of arguments about the ‘representation’ of certain groups (whose sizes are unknown) in the future armed forces. If some groups would (agree on how to) be integrated in the armed forces, that by itself would set a standard for the other groups that would later also claim positions in the new forces. The preferred approach would obviously be that the essential ‘balancing’ of the future armed forces would occur without reference to the actual fighting (rebel) groups.

Normally, **integration and demobilization** would only commence once a general ceasefire agreement were signed and adhered to by the BAF and all rebel movements. However, if the numbers of the forces to be cantoned are indeed indeed relatively small as currently indicated, than the risks involved in implementing integration and demobilization in a piecemeal fashion might be acceptable. But all stakeholders should be fully aware that resettlement and reintegration may be much more problematic for many in a country still at war, which could lead to extended cantonment with associated costs and risks.

Concrete steps should also be taken in further developing and detailing the **Joint Operational Plan (JOP)**. This plan will outline the overall process (cantonment, logistics, disarmament, demobilization), the various responsibilities, as well as the linkages between the activities and phases in the processes. It will also detail the agreements on the guiding principles, preconditions

and criteria for cantonment and demobilization and reintegration support. *Again, this is now the shared view of partners.*

9. Remaining concerns

In light of the current situation on the ground, and the discussions that have preceded this note, the MDRP Secretariat feels that a number of issues require further attention in order to properly undertake cantonment in a way that will best facilitate demobilization and reintegration of combatants in Burundi. These issues are:

- a. **Clear and irreversible disarmament** is and remains a minimum condition for financial support by the MDRP. If the fighters who are cantoned would still have access to weapons, this would make it impossible for the MDRP (as well as for several other donor agencies) to support them in the camps. Questions still to be addressed in this respect are: i) How and by whom will the combatants be disarmed? ii) How will the weapons be managed (disabled, secured, etc.) iii) What steps will be taken to minimize the risk that some weapons would be kept outside of the disarmament process? and iv) What verification process would be put in place?
- b. The **Government must be the lead partner** in the demobilization, reinsertion and reintegration support process. As such, cantonment should become part and parcel of the national demobilization and reintegration support strategy, as currently being finalized by the GoB.
- c. Cantonment needs to be accompanied by very **clear and agreed access criteria** and good communication of these criteria and associated entitlements. It should be made clear to those that are accepted into the cantonment that they do not necessarily qualify for resettlement and reintegration support. Risks exist that the two groups may try to artificially inflate their numbers in order to increase benefits from the DD&R support program and possible 'slots' in the reformed national armed forces. The disarmament process should be carefully managed and clearly documented.
- d. An essential concern remains that the **overhaul of the security sector** that has been agreed upon in the Arusha process has not yet started. A large number of (ex-)members of armed groups are expected to be integrated in the national security forces, while the overall size would have to be smaller than the current size of the BAF. Agreement on at least the principles is required before a national demobilization and reintegration program can become operational.
- e. Lastly, but possibly most importantly, the **political process – peace and reform – should be kept in the center** of the dialogue and external support. Although cantonment and demobilization could play an important role in the peace process and post-war reconstruction, its organizational concerns and logistics should not take away any attention from the actual political process with the armed groups.