

DDR i Liberia

En Studie av Avväpningens Effekter

Abstract

DDR-processen i Liberia anses av världssamfundet vara en stor framgång. Detta mycket på grund av det stora antalet avväpnade och återintegrerade kombattanter. Med vår fallstudie av DDR i Liberia framhäver vi kritik som gör gällande att processen i Liberia inte varit fullt så effektiv som det påstås. Vi har funnit att avväpningsens utformning lett till ett missnöje bland ex-kombattanter. Detta missnöje baserar sig på att återintegreringsfasen överbelastats på grund av ett utbrett fusk i avväpningsfasen. Överbelastningen har lett till en minskad effektivitet i övergångarna mellan programstegen. Detta i sin tur har lett till att ex-kombattanterna känt sig svikna. I analysen beskrivs även den motsättning mellan utveckling och säkerhet som präglat DDR-processen i Liberia

Nyckelord: DDR, Liberia, avväpning, top-down, bottom-up, socialt kontrakt

Antal tecken: 47 176

Innehållsförteckning

1	Frågeställning, Syfte, Avgränsning	1
2	Metod/Material	2
3	Teori	3
3.1	DDR	3
3.2	Kritiskt perspektiv	5
3.3	Top-down/Bottom-up	6
4	Redovisning av empiriskt material	8
4.1	Liberias konflikthistoria	8
4.2	UNMIL	8
4.3	Ursprunglig plan	9
4.4	Genomförandet	9
4.4.1	Fas 1	10
4.4.2	Fas 2	10
4.4.3	Fas 3	11
4.5	Återintegrering	11
5	Analys	12
5.1	Sänkta inträdeskriterier och ex-kombattanters missnöje	12
5.2	Vapen, pengar och utveckling	15
6	Slutsats	18

1 Frågeställning, Syfte, Avgränsning

DDR (disarmament, demobilisation, reintegration) har blivit ett viktigt verktyg i FNs fredsbyggande insatser i många post-konfliktuella samhällen. Processen är tätt sammankopplad med SSR (security sector reform) och transitional justice-processerna. Tillsammans skall dessa bidra till försoning, stabilitet och återuppbyggnad av post-konfliktuella samhällen.

I vår undersökning kommer vi enbart att fokusera på DDR. Vi förstår att det kan vara problematiskt att ta DDR ur sitt större sammanhang. Vi har valt att ändå göra detta eftersom vår undersökning syftar till att klargöra hur de olika delarna i DDR hänger samman. Om man än mer skall specificera utformningen av vår frågeställning inom DDR blir målet att undersöka hur avväpnings utformning kan ha påverkat de resterande delarna av DDR. Vårt syfte är alltså inte att undersöka återintegreringens effektivitet i sig, utan istället i vilken utsträckning avväpnings påverkat möjligheterna till en effektiv DDR-process i stort.

Vi har valt att göra en studie över fallet Liberia. Anledningen att vi valt just Liberia är att DDR-processen där ofta beskrivs som framgångsrik av det internationella samfundet. Framgången brukar hänvisas till det stora antalet kombattanter som avväpnades, demobiliserades och genomgick återintegreringsprogrammet (Tamagnini 2010 s 13-15). Detta synsätt har dock kritiserats. Med en kritisk utgångspunkt vill vi ta reda på hur avväpnings utfördes och vilka problem och risker detta innebar.

Vår konkreta frågeställning är:

- Hur genomfördes avväpnings i Liberia?
- Vilka konsekvenser fick detta för DDR-processen i stort?

2 Metod/Material

Vår undersökning är en beskrivande fallstudie. Vi har valt att göra fallstudien på endast ett fall, detta fall är Liberia. Det vi undersöker mer specifikt är den DDR-process som följde efter fredsavtalet 2003 med fokus på avvärningens effekter på denna process.

Fördelen med att göra en kvalitativ studie på endast ett fall är att vi kan skapa en mer detaljerad och nyanserad förståelse för vårt fall (Teorell 2007 s 82). Med tanke på uppsatsens begränsade omfång och ämnets komplexitet anser vi att användandet av endast ett fall är det bästa för att undersökningen skall få ett tillräckligt djup. Vi kommer att redogöra för avvärningen i en strikt empirisk del där vi presenterar hur den utfördes. Vi redogör också för DDR som teori, Samt att vi utifrån det lyfter fram kritisk teori som utgår från ett bottom-up perspektiv. I analysen kopplas empirin samman med kritik mot DDR i Liberia och en diskussion med fokus på motsättningen mellan top-down och bottom-up förs.

Vi använder oss i vår undersökning av ett sekundärt material. Materialet består främst av vetenskapliga artiklar men även andra typer av källor i form av bland annat rapporter och elektroniska dokument från hemsidor så som unddr.org.

3 Teori

Vår uppsats behandlar DDR (disarmament, demobilisation, reintegration) i Liberia. Vi kommer att använda oss av det teoretiska resonemang som ligger till grund för FN's utformning av DDR-programmet i Liberia. Denna teori förklarar synen på de olika momenten i DDR-processen och ger därigenom en förståelse för hur dessa är tänkta att fungera. Enligt teorin skall avvapningen vara en militär aktion i syfte att skapa säkerhet genom att minska möjligheten till våld. Demobilisering och återintegrering syftar till att skapa möjligheter och förutsättningar för tidigare kombattanter att starta ett nytt civilt liv.

Vi kommer även att använda oss av kritik riktad mot traditionell DDR. Med denna kritiska utgångspunkt vill vi skapa en förståelse för DDR-processen från en annan utgångspunkt än den vi får genom den mer traditionella synen på DDR. Knight och Özerdem argumenterar i sin artikel *Guns, Camps and Cash (2004)* för att avvapningen skall ses som ett socialt kontrakt. Kombattanten ger i och med avvapningen ifrån sig den möjlighet till inkomst och fysisk säkerhet som vapnet ger honom/henne. I utbyte mot detta ges kombattanten hjälp att skaffa sig ett fredligt uppehälle och återintegreras i samhället. Även Sigrid Willibald lutar sig mot synen på avvapning och på hela DDR-programmet som ett socialt kontrakt i sin artikel *Does money work?* (2006). Här utvärderar hon problem och möjligheter med pengar som incitament inom DDR. Den kritik som sammanställs i dessa artiklar pekar på att FN's agerande är präglad av ett top-down tänkande. I gengäld bidrar kritiken med en syn som ger en djupare förståelse för DDR från ett bottom-up perspektiv. Den mer specifika kritiken riktad mot DDR i Liberia är tagen från artiklarna skrivna av Jennings och Wolf.

3.1 DDR

När man talar om DDR är det viktigt att förstå att det är en del i ett större sammanhang. Tanken med ett DDR-program är att det skall vara en del i ett mycket större projekt som även innefattar SSR (security sector reform) och "transitional justice". Dessa tillsammans utgör det element som är tänkt att stärka och stabilisera freden i ett konflikthärjat land. SSR och "transitional justice" utgör den fas i fredsbyggandet som tar hänsyn till rättvisa, försoningsprocesser och uppbyggnaden av samtliga säkerhetssystem och strukturer i ett efterkrigssamhälle. (Sriram 2009 S.27) Det är enkelt att blanda ihop begreppen DDR och SSR eftersom de kan ses som parallella processer, där avvapning och demobilisering

utgör grundförutsättningar för att SSR skall kunna fungera längre fram. Tanken med DDR är att det skall skapa grundförutsättningarna för att bygga upp dessa säkerhetsstrukturer inom landet. Detta betyder med andra ord att om tillgången på vapen minskar, samt de officiella säkerhetsstyrkorna minskas i antal, skall detta utgöra förutsättningar för att kunna bygga ett fredligt samhälle på längre sikt. (Sriram 2009 S.24-25)

Det är viktigt att tillägga att denna teori även har begränsningar. En av dessa är det uttalade faktum att om teorin runt DDR över huvud taget skall kunna fungera behövs ett politiskt engagemang från samtliga parter i konflikten. Man måste också se DDR som en liten men viktig del i fredsprocessen i stort eftersom de åtgärder som vidtas under ett DDR-program syftar till att skapa en stabil fred, men för att skapa varaktighet krävs att man tar till ytterligare åtgärder. (OECD-rapport 2006 S.25) Riktlinjerna för hur en DDR-process skall genomföras specifikt varierar från fall till fall och framförhandlas i stora drag i fredsfördraget. Detta skapar i sig en top-down situation. (DDR-Rapport 2010 S.5)

Särskiljningen av begreppen i DDR tar fasta på avvärning som ett verktyg att ta kontroll över möjligheterna att utöva våld. Detta medan de nästkommande leden, alltså demobilisering och återintegrering i samhället, mer tar fasta på sociala aspekter, där man syftar till att hjälpa de demobiliserade ex-kombattanterna till att bygga upp en ny tillvaro utan krig. (Dzinesa 2007 S.74). Processen skall ses som linjär. Med detta menas att de olika stegen i processen är designade att följa på varandra, vilket inte lämnar utrymme att ta hänsyn till eventuella lokala förutsättningar. Detta behöver inte nödvändigtvis vara ett problem men innebörden blir att processen blir mindre flexibel och därigenom kan få svårare att ta hänsyn till det specifika fallets unika förutsättningar. (DDR-Rapport 2010 S.5)

Enligt det övergripande teoretiska resonemanget ses **avväpningen** som en i huvudsak militär operation, ledd av FN's säkerhetsstyrkor. Dess uppgift går ut på att samla in alla typer av vapen som finns i omlopp i ett samhälle som just avslutat en konflikt. (unddr.org 2010). Avväpningen är det första steget i en snabb nedmontering av de stridande styrkorna och syftar till att hämma de före detta stridande parternas militära kapacitet. Den vanligaste metoden att samla in vapnen är ett så kallat "guns for cash" program. Detta innebär i praktiken att man erbjuder en summa pengar i utbyte mot vapnet. (Özerdem & Knight 2004 S. 503)

Demobilisering är som det låter, raka motsatsen till mobilisering och innebär att man tar ifrån kombattanten dess kombattantstatus. Det är en relativt snabb process som syftar till att drastiskt minska storleken på de säkerhetsstyrkor som skall få existera vidare i den nya samhällsordningen. Detta kan ses som det första steget i en bredare transformation från ett krigssamhälle till ett fredssamhälle. Demobiliseringen syftar till att bryta kommandostrukturer och ge kombattanterna en snabb fredsutbildning (unddr.org 2010). Detta kan vanligtvis åstadkommas genom internering av ex-kombattanter, så att de därigenom förnekas kontakt med utomstående. Under denna interneringsperiod är det meningen att de skall

förberedas på det civila livet genom exempelvis kurser i mänskliga rättigheter etc. (Wolf 2005 S.254)

Det sista steget i DDR-processen är **återintegrering**. Med detta menas att ex-kombattanter får hjälp att återintegreras i ett fredligt samhälle. Detta är i de flesta fall en utdragen process som kräver ett långsiktigt engagemang från det internationella samfundet. Med andra ord handlar detta om att ge de förutsättningarna ex-kombattanter behöver för att fungera i ett fredligt samhälle. Det som erbjuds är hjälp i form av utbildningsprogram, lärlingsplatser och yrkesutbildningar mm, där ex-kombattanter får möjlighet att snabbare kunna anpassa sig till det civila livet. Det innebär också att de som deltar i DDR-programmet kan få hjälp med att bearbeta eventuella trauman som kriget skapat. (unddr.org 2010)

3.2 Kritiskt perspektiv

Avväpning som socialt kontrakt grundar sig i Berdals resonemang om att en långvarig konflikt leder till att krig i sig blir en social ordning. Denna syn gör gällande att konflikt inte enbart skall ses som raserandet av ett befintligt system utan som uppkomsten av ett nytt. När konflikten avslutas är det fred som bryter ut. För många kombattanter är krigandet både livsstil och yrke. Bakom stridandet döljer sig ofta ekonomiska motiv. Vapnet är det som ger kombattanten både säkerhet och inkomst. Efter en långvarig konflikt är ofta det stridande förbandet kombattantens enda fungerande sociala nätverk. Att avväpna och demobilisera innebär alltså att kombattanten lämnar ifrån sig sin säkerhet, sin möjlighet till inkomst samt lämnar sitt sociala liv (Berdal 1996 s 14-18).

Utifrån denna kontext kan vi förstå avväpningen som ett socialt kontrakt mellan kombattant, stat och de internationella aktörer som deltar i fredsprocessen. Vid avväpningen överlämnar de före detta stridande sin säkerhet och möjlighet till inkomst i utbyte mot möjlighet och hjälp att skaffa sig ett fredligt uppehälle (Knight & Özerdem 2004 s 506). Avväpningen representerar härigenom ett engagemang och en tilltro till både det kortsiktiga och långsiktiga skapandet av en miljö där vapnets värde, både säkerhetsmässigt och ekonomiskt, stegvis reduceras (Willibald 2006 s 319). Avväpningen är en säkerhetsåtgärd men är i ett tidigt skede av större vikt som symbolisk handling, då alla parter får möjligheten att visa sitt stöd och sin tilltro till fredsprocessen (Özerdem & Knight 2004 S.503).

Att använda pengar som motiv till avväpningen (Guns for cash) kan vara problematiskt. Dels riskerar detta att bidra till osäkerhet kring avväpnings- och demobiliseringsplatserna (Willibald 2006 s 327-328). Risken finns också att man stimulerar och bidrar till skapandet av en regional vapenmarknad. I länder som gränsar till stater med en aktiv vapenmarknad och saknar institutionell kapacitet att upprätthålla vapenlagar, samt har ett politiskt och ekonomiskt klimat som bidrar till att stärka vapnets säkerhetsmässiga och ekonomiska värde, har

avväpningen negligerbar effekt på antalet vapen som cirkulerar i landet på något längre sikt. (Knight & Özerdem 2004 S. 505). Därför måste löften om hjälp till återintegrering hållas och avväpningsens kortsiktiga positiva effekter hakas fast i en effektiv process som skall bidra till att minska vapnets ekonomiska och säkerhetsmässiga värde (Willibald 2006 S.320). Alla delar i DDR-processen måste vara väl kordinerade och ömsesidigt stärka varandra för att undvika missnöje bland kombattanterna. Vidare gör denna syn på DDR gällande att det viktigaste incitamentet för kombattanter att lämna ifrån sig sina vapen är ett trovärdigt DDR-program där ömsesidig tillit lägger grunden för programmets framgång (Knight & Özerdem 2004 S.505). DDR är alltså ett socialt kontrakt och skall inte ses som en affärsöverenskommelse med enbart ekonomiska incitament.

Inträdeskriterierna till DDR-programmen har varit problematiska. Inlämnande av vapen som kriterium bidrar till korruption då befälhavare med kontroll över vapnen godtyckligt kan välja vilka som skall kunna delta i DDR-program efter ekonomisk och personlig vinning. Detta riskerar leda till att särskilt utsatta grupper så som kvinnliga kombattanter eller barnsoldater hamnar utanför DDR-processen. Inlämnande av vapen som enda ingång till DDR-programmen bör inte vara en självklarhet. Att prioritera resurser till ett robust identifikationssystem är en viktig prioritering som effektivt kan minska korruptionsproblemet (Willibald 2006 s 327-328). DDR behöver inte heller nödvändigtvis följa en linjär mall, de olika delarna kan ske i annan ordning eller parallellt med varandra (Knight & Özerdem 2004 s 503-504). Detta öppnar upp för möjligheten till en mer flexibel implementering. Exempel på detta kan innebära att återintegreringen av ex-kombattanter i det civila livet kan påbörjas innan avväpning och demobilisering. Detta för att en tidig återintegreringsprocess kan bidra till att skapa tillit och ge starka motiv till avväpning. (DDR-Rapport 2010 S.39)

En alternativ form av avväpning är ”weapons for development”. Denna modell flyttar fokus från den enskilda kombattanten till samhället. Med detta menas att man engagerar samhället genom en kollektiv insamling av de vapen som finns i omlopp. Sedan byts vapnen mot sådant som gagnar hela samhället. Detta kan innebära allt från jordbruksmateriel till bygget av skolor och sjukhus (DDR-Rapport 2010 S.29)

3.3 Top-down/Bottom-up

Özerdem/Knight och Willibalds kritiska resonemang representerar enligt oss i stort ett bottom-up perspektiv. Detta genom att man utgår ifrån individens situation och den lokala kontexten. Stora delar av den kritik som riktas mot DDR i Liberia ryms inom ramen för deras mer generella resonemang. Den mer specifika kritiken riktad mot DRR i Liberia är tagen från artiklarna skrivna av Jennings och Wolf. Kritiken grundar sig i att inte tillräcklig hänsyn tas till den lokala kontexten, och en generellt bristande förståelse för kombattanternas situation. Med bottom-

up menar vi här en syn med förståelse för lokala förutsättningar och en strävan efter lokal förankring. Fokus ligger på utveckling. Bottom-up fokuserar på orsakerna till våldsanvändandet och skapandet av ett socialt samförstånd. (DDR-rapport 2010 S.37) När vi talar om DDR i Liberia innebär detta mer specifikt att fokus bör läggas på långsiktigt samhällsbyggande och ett involverande av ex-kombattanter i detta samhällsbygge. Fokus läggs härmed på återintegrering och ett minskande av vapnets värde för individen. En alternativ avvärjning ur ett bottom-up perspektiv skulle således kunna innebära en implementering av ”weapons for development”.

Traditionellt har DDR genom åren kritiserats för sin top-down approach. Med top-down menar vi här en syn som tar större hänsyn till lokala eliter, och har fokus fäst på säkerhet och stabilitet. Gällande säkerhet innebär detta att målet blir att minska antalet vapen i cirkulation samt en nedmontering av militära grupperingar. Fokus hamnar således på de större aktörerna vilket i denna kontext innebär de dominerande rebellgrupperna och deras ledare. Med top-down menar vi i detta fall att DDR är ett verktyg som utformats av utomstående aktörer, och som således ofta brister i hänsynstagandet till lokala förutsättningar och vilja. Mandat från säkerhetsrådet samt fredsförhandlingar blir per automatik präglade av denna top-down syn. (DDR-rapport 2010 S.5)

4 Redovisning av empiriskt material

4.1 Liberias konflikthistoria

Sedan statens födelse år 1847 har Liberia präglats av förtryck och etniska motsättningar. En av landets mest namnkunniga ledare är Charles Taylor som grep makten genom ett inbördeskrig som utkämpades 1989-1996. Under denna period slöts sammanlagt 12 fredsavtal som samtliga kollapsar relativt snart efter implementering. 1996 nås tillslut ett avtal som leder till presidentval 1997. Charles Taylor valdes då till President. (Paris 2004 S.91)

Taylors styre präglas av allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna och 1999 inleds stridigheter mellan Taylors trupper och rebeller. År 2000 befinner sig Liberia på nytt i en storskalig väpnad konflikt. De stridande grupperna splittras kontinuerligt under konflikten och ombildas i nya stridande enheter. Motiven för de stridande är ofta ekonomiska. 2003 flyr Taylor Liberia och ett fredsavtal sluts. En övergångsregering bildas i väntan på val 2005. (Säkerhetspolitik.se 2010) Värt att tillägga är också att Liberia gränsar till Elfenbenskusten och Sierra Leone vilket visar att hela regionen kan ses som konflikttät. Detta geografiska läge kan ha betydelse för en framtida lyckad avväpningsoperation. (Knight & Özerdem 2004 S.505)

4.2 UNMIL

I september 2003 landade de första delarna av en massiv fredsbevarande styrka som sammanlagt skulle räkna drygt 14 000 man (ej inkluderat civil personal) från 47 länder (Wolf 2005 S.253). Styrkan kallades UNMIL och hade ett mandat som byggde på FN's säkerhetsråds resolution 1509 från 2003. Med denna resolution gavs UNMIL-styrkan ett brett mandat som bland annat innefattade övervakning och stöttning av den fredsprocess som dragit igång i Liberia. Inom denna fredsprocess hade man framför allt uppgiften att overse implementeringen av det DDR-program, alltså programmet för avväpning, demobilisering och återintegrering av före detta kombattanter som sågs som det första steget mot en ny ordning i Liberia. (UN Sec. Council Res. 1509 2003, S.3)

Under den inledande planeringen av detta DDR-program räknade UNMIL med att avväpna och demobilisera ca 38 000 man (unddr.org 2010).

4.3 Ursprunglig plan

Planen var att avväpnings och demobiliseringsprocessen skulle ta tre veckor för varje kombattant. Men när man väl insett omfattningen av hur många som sökt sig till avväpningslägren och ansökte om ex-kombattantförmåner sänkte man denna period till bara fem dagar. (Wolf 2005 S.254)

Programmet var från början upplagt så att alla de som lämnade in ett vapen i ett såkallat D1 läger (D1 står för disarmament). Direkt efter detta skulle de få åka till nästa läger (D2) där de registrerades och fick läkarvård om så behövdes, samt utbildning i mänskliga rättigheter eller diverse andra kurser och aktiviteter som skulle hjälpa ex-kombattanten att förenkla övergångsprocessen från militärt till civilt liv. Registreringen av ex-kombattanterna var nödvändig eftersom rebelledarna inte upprättat sådana dokument trots att det stått med som en del i fredsavtalet. Denna registrering som tillika fungerade som ett steg till demobilisering åtföljdes också av en utbetalning av 150 US/dollar. (Wolf 2005 S.254) Detta eftersom avväpnningen skedde frivilligt och att man således behövde ha någonting för att locka ex-kombattanter att lämna ifrån sig sina vapen.

Tanken var att ex-kombattanterna skulle få spendera sin tid i D2 lägren isolerade från den övriga civilbefolkningen, som en del i förberedandet till återintegreringsprocessen. När deras vistelse i dessa läger var slut skulle de få mat för en månad framåt samt en fri resa till valfri by eller stad inom Liberia. Ex-kombattanter som inte hade sitt ursprung i Liberia skulle om de ville få medborgarskap i Liberia och samma förmåner som vilken annan ex-kombattant som helst, eller en fri resa till sitt hemland. (Wolf 2005 S.254)

Återintegrerings och rehabiliterings processerna skulle i sin tur ta vid när ex-kombattanterna återkommit till sina respektive hemorter. Detta genom att erbjuda diverse utbildningar, samt att man ämnade skapa jobbtillfällen för att påskynda ex-kombattanternas återkomst in i en normal vardag. Under denna fas skulle ytterligare 150 US/dollar utbetalas, Efter detta skulle man få en månatlig utbetalning under de första två åren av återintegrering. (Wolf 2005 S.254)

4.4 Genomförandet

Detta var den plan som UNMIL utgick ifrån när man inledde DDR-programmet. Men ganska snabbt insåg man dock att det skulle krävas vissa förändringar i genomförandet och att allt inte skulle gå så smidigt som man från början förutspått. Nedan följer en genomgång av de tre faser utifrån vilka avväpnningen och demobiliseringen genomfördes i praktiken.

4.4.1 Fas 1

Den första fasen av DDR-programmet startade den 7 december 2003, och var begränsad till områden i och runt huvudstaden Monrovia. (unddr.org 2010) Det huvudsakliga målet med upprättandet av denna första avvärningsinsats var i första hand att avvärna regeringsstyrkor som stridit för Charles Taylors räkning runtom Monrovia, samt de paramilitära styrkor som utgjort oppositionen i området. (Wolf 2010 S.254) Men denna inledande fas varade bara ett par dygn, eftersom man kraftigt missberäknat uppslutningen av ex-kombattanter från detta område. Den stora uppslutningen i kombination med att många av de som kommit för att anmäla sig till DDR-programmet hade missuppfattat de förmåner som erbjöds ledde till upplopp inom avvärningslägret. Upploppet spred sig även in till Monrovia där kaos rådde under några dagar. När man väl fått kontroll över läget, och fas ett för DDR-programmet avslut sågs som över, hade man demobiliserat sammanlagt 12 664 kombattanter samt samlat in 8 686 vapen av olika typer Samt 2,9 miljoner patroner/ammunition. Anledningen till att antalet ex-kombattanter skiljer sig från mängden insamlade vapen beror på att man gjort undantag som erbjöd kvinnor och barn att delta i DDR-programmet även om de inte kunde presentera ett vapen i utbyte. (unddr.org 2010)

4.4.2 Fas 2

Efter den oreda som uppstod under den första fasen drogs DDR-programmet in under en period. Under denna period gavs utrymme att omstrukturera processen. Man passade på att ändra inträdeskraven så att man inte längre behövde lämna in ett vapen per person (med tidigare nämnda undantag). Efter omstruktureringen kunde således alla som kunde lämna in ett vapen eller minst 150 patroner ammunition bli accepterade för deltagande i DDR-programmet. (Wolf 2005 S.254)

Denna gång hade man dessutom spridit ut operationen till ytterligare tre platser runt om i Liberia. På detta vis kunde man nå ut till alla före detta stridande parter och inte bara de som tidigare stridit i och runt Monrovia. (unddr.org 2010) Den andra fasen startade den 15 april 2004, och precis som den första fasen hade man underskattat det antal ex-kombattanter som sökte sig till DDR-programmet och dess förmåner. Denna gång urartade det dock inte i några upplopp, utan istället valde man att förkorta den tid som ex-kombattanter förväntades stanna i demobiliseringslägren. Istället för de tre veckor som sagts från starten, kunde en demobiliserad soldat istället lämna lägret redan efter 5 dagar. Ett annat problem var att antalet utbildningsplatser i återintegreringsprogrammet inte hade växt med efterfrågan. Detta ledde till att många av de som avmobiliserats lämnades att klara sig själva, utan att få det man blivit lovad. Trots allt detta avmobiliserades sammanlagt under den andra fasen 51 466 kombattanter. Dessa personer lämnade

ifrån sig totalt 9 717 vapen och nära 2,3 miljoner patroner/ammunition. (Wolf 2005 S.254-255)

4.4.3 Fas 3

Den tredje fasen av avvapningen i Liberia var inriktad att ta hand om de mer avlägsna gränsområdena av landet. Dessa operationer pågick parallellt under slutfasen av avväpningsinsatsen. Officiellt avslutades avväpnings och demobiliseringsfasen den 31 oktober 2004. Vid denna tidpunkt hade sammanlagt drygt 28 000 vapen av varierande slag samlats in (merparten av dessa var automatkarbiner så som AK47). Till dessa vapen hade man dessutom samlat in nära 6,5 miljoner patroner/ammunition. Det totala antalet avväpnade kombattanter uppgick till 101 495 (unddr.org 2010)

4.5 Återintegrering

Återintegreringen i Liberia är en process som pågick successivt från starten av DDR-processen till och med 2010 då den formellt avslutats. Återintegrationsprogrammet har erbjudit en mångfald av olika möjligheter där huvudinslagen består i formell utbildning, yrkesutbildningar, lärlingsplatser och psykologhjälp till behövande. Av sammanlagt 101 495 avväpnade kombattanter har sammanlagt ett uppskattat antal av 97 000 mottagit någon form av dessa återintegreringsmöjligheter. Dessa höga siffror på ex-kombattanter som genomgått återintegreringsprogrammet markerar att DDR i Liberia anses vara en stor framgång (Tamagnini 2010 S.14-15).

De som fått utbildningsplatser har i de flesta fall en utbildning som varar i cirka tre år. Under dessa år kommer dem första året på en måntalig utbetalning på 30 US/dollar. Denna utbetalning minskar sedan med hälften under nästkommande år, för att sedan helt upphöra under år tre. De som mottar formell utbildning får dessutom tillgång till böcker samt skor. (OECD-rapport 2006 S.23)

5 Analys

5.1 Sänkta inträdeskriterier och ex-kombattanternas missnöje

Den plan UNMIL till en början hade för avväpning kan man se som ett uttryck för en top-down approach, detta genom att den har sin grund i fredsavtalet. Bara de kombattanter som innehade ett fungerande vapen var tänkta att kunna delta. De stridande rebellgrupperna hade åtagit sig att förse UNMIL med listor på sina medlemmar för att undvika att icke kombattanter skulle kunna delta i DDR. De enda undantagen i fråga om inlämnade av vapen som lämplighetskriterium för deltagande i DDR var för kvinnor och barn som stridit i rebellgrupperna. Vilket tyder på en förståelse för dessa gruppers utsatthet. De fick genomgå en undersökningsprocess som skulle fastställa att de verkligen stridit i dessa förband (unddr.org 2010). DDR-programmet var alltså endast avsett för de som stridit i de mer organiserade rebellgrupperna. De som stridit i mindre strukturerade grupperingar skulle alltså inte ges utrymme att delta. Vi menar att denna utformning inte särskilt väl tar hänsyn till den lokala kontexten i fallet Liberia. Kriget involverade stora delar av befolkningen. Inbördeskriget i Liberia har beskrivits som ett krig där alla stred (Jennings 2007 S. 211) och rebellerna hade många gånger splittrats upp i mindre grupperingar. Gränsen mellan kombattant och civil var i Liberia många gånger oklar. Till detta fenomen togs alltså ingen hänsyn i den inledande avväpningen. Den uppskattade siffran om 38000 ex-kombattanter visade sig också vara en rejäl felbedömning vilket styrker påståendet att förståelsen för de lokala förutsättningarna till en början var bristfälliga. Inledningsvis riskerar alltså DDR-processen att exkludera vissa grupper av kombattanter till följd av de riktlinjer som dragits upp i fredsavtalet.

UNMIL fick dock aldrig ta del av medlemslistorna och avväpningen inleddes således utan någon större kontroll av vilka som egentligen lämnade in vapen. Detta medförde att programmet i realiteten inte längre bara var öppet för medlemmar ur de stridande rebellgrupperna utan helt enkelt för vem som helst som tillhandahöll ett vapen. Resultatet var en kaosartad inledning där visserligen en stor mängd vapen omhändertogs men programmet tvingades till en paus för att omstrukturera avväpnings och demobiliseringsprocesserna (Wolf 2005 254-255).

När avväpningen återupptogs efter 4 månader hade en rad förändringar gjorts. Nu har kraven för deltagande sänkts till att det räcker att lämna in 150 patroner för att få delta i programmet. Detta skulle kunna ha sin grund i en ökad förståelse för situationen och ett något ändrat fokus i avväpningen. Somliga uppgifter gör

gällande att man upptäckt att mängder av kombattanter saknade tillgång till vapen och kraven därför sänktes. Men faktum är att skälen för de ändrade kriterierna förblivit oklara (Wolf 2005 s 254). Vi finner det märkligt att skälen för ett sådant beslut inte tydligt offentliggörs. Återigen översteg antalet kombattanter som anmält sig för avväpning det förväntade antalet. Konsekvenserna av detta blev att nya ändringar i programmet fick göras. Istället för 3 veckors internering i demobiliseringslägren, som var sagt innan, avslutades nu demobiliseringen på bara 5 dagar. Mängden demobiliserade kombattanter ökade i en takt med att återintegreringsprogrammen inte klarade av att skapa platser till dem. Mängder av ex-kombattanter fick vänta månadsvis ofta under svåra ekonomiska och sociala förhållanden (Wolf 2005 S.254-255).

Sett utifrån en syn om avväpning som socialt kontrakt är detta en säkerhetsrisk. Att programmets olika delar är väl kordinerade är essentiellt. Det är så man upprätthåller kombattanternas tilltro och håller sin del av kontraktet. Att på detta sätt skapa missnöje och incitament för ex-kombattanterna att återuppta sin tidigare livsstil utgör en stor säkerhetsrisk utifrån tanken om det sociala kontraktet. Situationen som uppstod beskrivs som optimal för krigsherrar att rekrytera och ett okänt antal kombattanter ska också ha rekryterats till rebellgrupper i Elfenbenskusten (Wolf 2005 S. 258). Överbelastningen av återintegreringsprogrammet riskerar alltså att leda till spillover-effekter som i sin tur kan destabilisera regionen ytterligare.

När fas tre var över var det uppenbart att mängden deltagare underskattats i den inledande planeringen. Denna underskattning innebar problem på flera plan. Som nämnts tidigare innebar den enorma ökningen av förmånstagare att återintegreringsprogrammet inte kunde erbjuda platser så som utlovats. Ekonomiskt innebar den oväntat stora tillströmningen av ex-kombattanter att finansieringen till återintegreringsfasen haltade. Som konsekvens av detta stod nu DDR-programmet inför en situation där man var i behov av stora donationer utifrån (Wolf 2005 S.259). Brist på platser i programmet, ekonomiska problem och en inte helt tillfredställande kordinering av processen fick till följd att många av de avväpnade och demobiliserade kunde få vänta på sin återintegrering i månader och år (Jennings 2007 s 209). Detta innebär ett misslyckande med att leva upp till ex-kombattanternas förväntningar. Med utgångspunkt i avväpning som ett socialt kontrakt är detta ytterst problematiskt. Från det internationella samfundets synvinkel anses dock den massiva tillströmningen av kombattanter till DDR-programmet som ett bevis på framgång. Här kan man tydligt urskilja hur två olika synsätt ger olika svar på huruvida processen skall ses som framgångsrik. Jennings som uppmärksammar problemen med kombattanternas känsla av svek hävdar att det stora antalet registrerade förmånstagare i DDR som brukar användas som ett mått på framgång snarare skall ses som ett av DDR-programmets stora misslyckanden (Jennings 2007 s 208).

Detta kan förstås som en motsättning mellan utveckling och säkerhet. Om syftet är skapandet av säkerhet och stabilitet genom insamlandet av vapen blir det förståeligt att man kastar ett stort nät (Jennings 2007 s 212). Mängden avväpnade

kombattanter och insamlandet av vapen blir måttstocken med vilken framgången mäts. Från ett top-down perspektiv kan alltså avväpningen av 100.000 kombattanter förstås som en framgång. Återintegreringen som skall hjälpa kombattanten tillbaka i samhället och bidra till ett klimat som främjar utveckling blir däremot lidande. Många kombattanter som fått tillträde till DDR-programmet upplever att löften som givits dem inte hållits och uttrycker också att detta utgör ett hot mot freden i Liberia (Jennings 2007 s 213). Detta visar på motsättningen mellan top-down och bottom-up. Med ett bottom-up perspektiv hade en avväpning enligt ”weapons for development”-modellen låtit utveckling skapa säkerhet. En sådan avväpning i stor skala medför säkerhetsproblem utifrån ett top-down perspektiv. Vi återkommer mer till detta senare.

Det finns också tecken på missnöje bland kombattanter som grundar sig i att de har en felaktig bild av vilka förmåner de har utlovats. Bland annat har många kombattanter uppfattat att en avslutad kurs inom ramen för DDR-programmet också skall innebära senare anställning (Jennings 2007 s 207). Om förtroendet för DDR är centralt för dess framgång är en korrekt information nödvändig. Var informationen brustit är svårt att säga. Men en ursprunglig tanke med demobiliseringen är att kombattanterna här skall få information om DDR-programmets upplägg samt vilka möjligheter detta innebär (Knight & Özerdem 2004 s 507). En möjlighet vi ser är att den kraftigt förkortade demobiliseringen kan ha bidragit till att all information inte nått kombattanterna och att detta kan ha bidragit till att skapa felaktiga förväntningar. En korrekt information är viktig för att undvika missnöje. Erfarenhet från tidigare program visar att FN-personal vid flera tillfällen gett kombattanter missvisande information (Willibald 2006 s 328). Som Knight och Özerdem påpekar kommer FN-anställdas agerande i samband med DDR-programmets inledning att påverka den resterande processen. Det är därför viktigt att de anställda förstår avväpningen som en del i ett socialt kontrakt (Knight och Özerdem 2004s 506).

Förutom att vi ser en risk i att den kraftigt förkortade demobiliseringen kan ha lett till bristande information och därigenom missnöje ser vi även andra risker. I demobiliserings fasen ska en rad åtgärder vidtas som tillsammans ska underlätta kombattantens återintegrering. Att demobiliseringen kompromissats innebär att åtgärder man planerat rimligtvis inte kunnat genomföras så som från början var tänkt. Risker är alltså att den omfattande avväpningen lett till att kombattanterna inte fått det stöd de behövde. Knight och Özerdem påpekar att demobilisering inte behöver innebära en internering som var fallet i Liberia. Detta innebär dock inte att demobiliseringen slopas utan att processen omstruktureras. Till exempel genom inrättandet av demobiliserings-center dit kombattanten rapporterar regelbundet och där demobiliseringsaktiviteter kan äga rum (Knight & Özerdem 2004s 509). Något sådant projekt förekom inte i Liberia. Det tycks oss som att demobiliseringen helt enkelt prioriterades bort till förmån för insamlingen av vapen. Klart problematiskt från ett bottom-up perspektiv. Men även från ett top-down perspektiv, då förkortad eller utebliven internering bidrar till en minskad

kontroll av de demobiliserande styrkorna. Detta kan leda till direkta säkerhetsrisker och politisk instabilitet (ibid.).

5.2 Vapen, pengar och utveckling

Det som i det flesta fall medför ett problem när det gäller ”guns for cash” är storleken på den summa pengar som skall utgöra betalningen för vapnen. I Liberia landade den slutliga summan för ett inlämnat vapen på 300 US/Dollar. Summan var betydligt högre än det uppskattade marknadspriset för ett handeldvapen i Liberia vid denna tidpunkt (Wolf 2005 s 257). Med tanke på att 80% av Liberias befolkning befinner sig under fattigdomsgränsen på 1 US/dollar per dag (CIA factbook 2000) kan man anta att detta varit en bidragande faktor till den utredda korruptionen av DDR-processen. I praktiken borde inte det pris man betalar för vapnet uppgå till det fulla marknadspriset, men det skall fortfarande vara högt nog att locka kombattanter att resa den sträckan som krävs för att de skall kunna nå ett avvärningsläger. Risken finns också om priset är för högt att kombattanten som lämnar in sitt vapen använder pengarna till att uppgradera sitt vapen genom att köpa ett nytt och bättre. (Knight & Özerdem 2004 S.505)

I relation till detta kan man också se den relativt höga ersättningen i kombination med de låga inträdeskraven som en bidragande orsak till den utbredda korruptionen. Detta kan man se om man tittar närmare på siffrorna för inlämnade vapen och ammunitionseffekter och jämför dessa siffror mellan fas ett och fas två. Mest intressant i denna jämförelse är att antalet insamlade vapen mellan de båda faserna är nära på likvärdigt. Samma med ammunitionsinlämningen (marginellt högre i första fasen), medan antalet registrerade kombattanter i den andra fasen vida överstiger antalet i den första (se sida 10-11). Kombinationen av bristande register över kombattanter, hög ekonomisk ersättning och de sänkta inträdeskraven har bidragit till en problematisk situation, där den ökade tillströmningen av kombattanter till fas 2 inte lett till större antal insamlade vapen. Däremot till en enorm ökning av förmånstagare. Det finns stora frågetecken kring huruvida de stora grupperna av avvärnade verkligen varit kombattanter. Kritik riktas mot att programmet nu möjliggjort och skapat incitament för en utbredd korruption.

Efterfrågan på vapen från civila var mycket hög eftersom den enda ingången i DDR-programmet var avvärning. Detta medförde att högre officerare sålde vapen från större vapenförråd till civila. Sänkta inträdeskrav tillsammans med hög ersättning gav de med stor vapen och ammunitionstillgång möjlighet till stor ekonomisk vinning. Den marknad som skapades möjliggjorde för civila som egentligen inte skulle fått tillgång till DDR-programmet och dess förmåner att få det ändå. Enligt Jennings förstärktes detta av en opportunistisk inställning hos civila liberianer som levt under blodigt inbördeskrig från och till under en längre

tid. Den allmänna inställningen bland civila var att DDR-programmet i sig var orättvist. Dessutom tycks den generella föreställningen vara att inträdet till DDR-processen sker på ett affärsmässigt sätt, vilket stärkts av programmets utformning (Jennings 2007 S.210-211).

Vi anser att detta är en produkt av en top-down approach i utformandet av DDR i Liberia. Fokus har legat på en omfattande avvapning och strävan efter att samla in en så stor mängd vapen och ammunition som möjligt i DDR's inledningsskede. Det man strävat efter är säkerhet genom att frånta kombattanterna deras vapen och därigenom möjligheten till våld. Med det sociala kontraktet i åtanke bör utformningen av programmet undvika att skapa bilden av en affärsöverenskommelse och istället fokusera på att bygga tillit till fredsprocessen grundat på ett ömsesidigt förtroende. Följden av kombinationen med ekonomiska incitament redan i avvapningsfasen, låga inträdeskriterier och bristande identifikationsproblem innebär att DDR-programmet i viss mån hamnar i händerna på de grupper och individer som har tillgång till större mängder vapen. Detta fenomen äventyrar hela DDR-processen och missgynnar de verkliga kombattanterna programmet från början syftar till att hjälpa.

På grund av utdragen och blodig inbördeskonflikt var klyftan mellan civila och kombattanter redan stor. Uppfattningen att DDR-programmet är orättvist och de fördelar som detta innebär för deltagarna, ex-kombattanterna, hotar därmed att cementera känslan av att ex-kombattanter förtjänar hjälp att återanpassas mer än civila. Detta medan de civila är de som i många fall lidit mest under själva konflikten (Jennings 2007 S.211).

En bottom-up inspirerad avvapning enligt modellen för "weapons for development" prövades i Liberia. Dock i liten skala. Detta skedde först efter det att den huvudsakliga avvapnings och demobiliseringsfasen officiellt avslutats. Denna mindre operation kunde dock inte uppvisa några lysande resultat, med enbart ett par hundra insamlade vapen (unddr.org 2010). Vi kan i detta läge inte dra några slutsatser om huruvida denna avvapnings skall ses som effektiv eller inte. Klart är dock att denna typ av program är ett försök att införa en approach som mer påminner om ett bottom-up synsätt till den ursprungliga DDR teorin. Samt att den numera ingår som ett officiellt verktyg inom DDR (DDR-rapport 2010 s 5). Att detta avvapningsalternativ inte användes i större skala i Liberia anser vi är produkten av en top-down syn på säkerhet. Vi tror att både civila och kombattanter kunnat gagnas i större utsträckning och samtidigt fått en större tilltro till DDR-processen med en mer lokalt förankrad avvapning. Splittringen mellan civila och kombattanter hade också kunnat minska då hela samhället nu får ta del av förmånerna. Detta hade kunnat underlätta kombattantens integrering i samhället. För att återkoppla till Berdals resonemang så går projektet ut på att minska det värde vapnet tidigare representerat för individen. Inlämnade av vapnen ger en långsiktig utveckling som gagnar hela samhället vilket minskar anledningarna att hålla fast i vapnet. Kombinationen "guns for development" och en mindre linjär DDR-process vilken möjliggör avvapning efter återintegrering

leder till att avväpningen blir mindre förknippad med en affärsuppgörelse och istället en viktig del i samhälluppbyggnaden.

6 Slutsats

Vi återgår nu till den inledande frågeformuleringen och besvarar denna. Hur genomfördes avväpningsprocessen i Liberia? Vilka konsekvenser fick detta för DDR-processen i stort?

Som argumenterats för i analysen präglades DDR i Liberia i stora drag av ett top-down perspektiv. Resultatet av detta är att processen genomfördes enligt en linjär modell. En starkt bidragande orsak till detta är att ramarna för DDR-programmet framförhandlats i fredsavtalet. Den ursprungliga planen för avväpnningen var alltså en produkt av fredsförhandlingarna och skulle rikta sig till de dominerande rebellgrupperna. Avväpningsens inledande motgångar leder till att förändringar görs. De exakta orsakerna till förändringarna förblir oklara och kan ha sin grund i en ökad förståelse för lokala förutsättningar. Men vi menar att processen det även fortsättningsvis präglas av en top-down approach.

Ett bristande identifikationssystem tillsammans med sänkta antagningskriterier bidrar till en enorm tillströmning av deltagare i DDR-programmet. Vidare bidrog detta till ett utbredd fusk och möjligheten för de med stor tillgång på vapen att göra DDR till en ekonomisk affär. Samtidigt gav det möjligheten för civila att delta i DDR-programmet. Den oväntat stora tillströmningen till DDR medförde att demobiliseringsfasen kortades ner rejält. Vi har funnit anledning att tro att den nerkortade demobiliseringsprocessen tillsammans med den långa väntan på återintegrering utgjort ett hot mot programmets effektivitet. Det stora tidspannet mellan demobilisering och återintegreringsfaserna som uppstod bidrog till ett stort missnöje och en riskfylld situation. Detta då en bristande tilltro till projektet skapas. Känslan av svek och brist på tillit skapar incitament att återgå till livet som kombattant. Ett okänt antal kombattanter rekryterades också mycket riktigt till rebellgrupper i grannlandet Elfenbenskusten.

Användandet av Guns for cash har bidragit till att ge programmet en prägel av ekonomisk överenskommelse. Avväpnningen som den genomfördes hade ingen samhällelig förankring utan var utformad för att gynna individer. DDRs linjära utformning i Liberia minskar programmets möjlighet att vara en del i ett större samhällsbygge. Nu samlades stora mängder vapen och ammunition in men möjligheten till utveckling i form av återintegrering blev lidande. En mindre linjär förståelse för DDR hade öppnat upp för en mer samhällsförankrad avväpnning som kan verka för försoning och utveckling och därigenom passa in DDR i det större sammanhang som processen är en del av.

Vi vill inte hävda att en initial avväpnning i Liberia inte var nödvändig ur säkerhetssynpunkt. Vår poäng är att de proportioner med vilka avväpnningen

genomfördes med tanke på återintegreringsfasens begränsade resurser borde begränsats, samt att alternativa metoder för avvärjning kunnat ha en positiv effekt.

7 Referensförteckning

Berdal, Mats R (1996) *Disarmament and demobilisation after civil wars*
Oxford: University Press

Dzinesa Gwinyayi A (2007) "Postconflict Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Southern Africa" *International Studies Perspectives* vol 8 nr 1 sid 73-89

Jennings, Kathleen M (2007) "The Struggle to Satisfy: DDR Through the Eyes of Ex-combatants in Liberia" *International Peacekeeping* volym 14 nr 2 sid 204-219

Knight, Mark & Özerdem, Alpaslan (2004) "Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace" *Journal of Peace Research* vol 41 nr 4 sid 499-516

Paris, Roland (2004) *At war's end – Building peace after civil conflict* Cambridge: University Press

Sriram, Chandra Lekha *et al.* (2009) "Evaluating and comparing Strategies of Peacebuilding and Transitional Justice" *JAD-PbP Working Paper* No 1, 2009

Tamagnini, Andrea & Krafft, Teresa (2010) "Strategic Approaches to Reintegration: Lessons Learned from Liberia" *Global Governance* Vol: 16 nr 1 sid 13-21

Teorell, Jan & Torsten Svensson. 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber

Willibald, Sigrid (2006) "Does money work? Cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes" *Disasters* Vol 30 nr 3 sid 316-340

Wolf, Christian Paes (2005) "The challenges of disarmament, demobilization and reintegration in Liberia" *International Peacekeeping* Vol 12 nr 2 sid 253-262

Hemsidor:

Säkerhetspolitik.se 2010 besökt 2011-01-05
Direktlänk: <http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Liberia/Fordjupning/>

Unddr.org / Avsnitt som beskriver DDR-processen i Liberia 2010 besökt 2011-12-21

Direktlänk: <http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=52>

CIA Factbook 2000 besökt 2011-01-02

Direktlänk: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/li.html>

Onlinedokument:

DDR-rapport (2010) : Hämtdatum 2010-12-06

Direktlänk - http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/DDR/DDR_062010.pdf

OECD-rapport (2006) : Hämtdatum 2010-11-27

Direktlänk - <http://www.oecd.org/dataoecd/58/18/38520347.pdf>

FN Säkerhetsråd Resolution 1509 (2003) Hämtdatum 2010-12-20

Direktlänk: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/525/70/PDF/N0352570.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/525/70/PDF/N0352570.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/525/70/PDF/N0352570.pdf?OpenElement)