

2011-10-21

Strategirapport för Burundi september 2010 – augusti 2011

SAMMANFATTNING

I efterspelet av 2010 års val i Burundi har det politiska klimatet varit spänt. Stora delar av oppositionen bojkottade valet och agerar nu utanför de gängse politiska strukturerna. Det politiskt motiverade våldet, i huvudsak mellan regeringens säkerhetsstyrkor och den utomparlamentariska oppositionen, har ökat. Dessa destabiliserande faktorer har hämmat utvecklingen mot strategins övergripande mål.

Det svenska programmet är inriktat mot demokratisk samhällsstyrning samt fred och säkerhet. Budgeten är liten (26 miljoner kronor 2011), och Sverige saknar lokal representation i Burundi¹. Förutsättningarna för att med dessa ytterst begränsade resurser påverka utvecklingen i riktning mot de ambitiösa sektormålen är små. Det svenska stödet till Burundi ska därför ses som ett litet men strategiskt försök att stärka några av de inhemska aktörer som på sikt kan bidra till önskvärda förbättringar.

På insatsnivå är måluppfyllelsen inom sektorn för demokratisk samhällsstyrning i stort sett positiv när det gäller insatsernas målgrupper. Däremot går det långsamt framåt med de aktiviteter som syftar till institutionella förändringar. Orsaken till det är främst brist på politisk vilja att genomföra dessa förändringar. Kapaciteten att genomföra institutionella förändringar är därtill låg. Det är svårt att se att situationen kommer att förbättras under strategiperioden, och möjligheterna för Sverige att påverka situationen i positiv riktning är mycket begränsad. Det är därför osannolikt att de ambitiösa sektormålen (ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten och ökad rättsäkerhet med särskild hänsyn till kvinnor och barn) kommer att uppnås inom strategiperiodens slut.

Angående fred- och säkerhetssektorn är det än så länge svårt att se några konkreta resultat eftersom det enda projektet under det första halvåret av 2011 varit i en initieringsfas. I detta fall är sektormålet (ökad integrering i samhället av före detta stridande) väl avgränsat och realistiskt i förhållande till de svenska resurserna. Eftersom det svenska stödet fasas ut i december 2012 föreligger ändå risker för att målet inte uppnås. Sverige och den aktuella partnern, Handicap International, kommer att hantera denna risk genom att aktivt söka alternativa finansieringskällor.

¹ Sverige delar kostnaderna för en handläggare på DFID:s kontor i Burundi. Personal från ambassaden i Rwanda och Sida i Stockholm besöker Burundi några gånger per år.

1. INLEDNING

Utvecklingsarbetet styrs av strategin för Burundi 2009-2012. Strategin är nu ersatt av en utfasningsplan. Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet med Burundi är fredlig och demokratisk samhällsutveckling med fokus på fattiga människors perspektiv och rättigheter. Samarbetet är inriktat på följande områden: demokratisk samhällsstyrning samt fred och säkerhet.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Burundi 2011 uppgår till 26 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 3 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 12 % av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 är 20 MSEK, varav 5 MSEK är in-tecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk samhällsstyrning	26	3	19
Fred och Säkerhet		0	7
Totalt	26	3	26

2011 har ingen utbetalning gjorts från Sida till DFID för programmet för demokratisk samhällsstyrning, men en slutbetalning på 15 MSEK kommer att göras i oktober. Redovisade utbetalningar under respektive insats avser DFID:s utbetalningar till projekt under året av medel som tidigare överförts från Sida till DFID. Inom programmet för fred och säkerhet hölls ett årsmöte med huvudpartnern Handicap International den 14 september. Det betyder att en utbetalning kan göras inom kort. Bedömningen är att alla allokerade medel för 2011 kommer att förbrukas.

3. RESULTAT

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Demokratisk Samhällsstyrning

Antal avtalade insatser: 8

Samtliga insatser inom programmet för demokratisk samhällsstyrning, förutom stödet till CENAP (insats 3), genomförs i delegerat partnerskap med Storbritannien/DFID. Det betyder att Sverige stödjer programmet i sin helhet, medan DFID ingår avtal om de specifika insatserna inom ramen för programmet. Sverige och Storbritannien delar kostnaderna för en handläggare på DFID:s kontor i Burundi, och personal från ambassaden i Rwanda och Sida i Stockholm besöker Burundi för uppföljning och dialog några gånger per år.

Under perioden januari - augusti 2011 har en insats slutförts medan två avtal om insatser har undertecknats. Dessa avtal sluts mellan DFID och den genomförande parten.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Rättshjälp för utsatta grupper

Mål: (i) att tillhandahålla rättshjälp och förbättra rättssystemets tillgänglighet för de mest utsatta; (ii) att förbättra burundiska rättsliga aktörers förmåga att ge rättshjälp till utsatta människor.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
11	aug 2010 – mars 2012	4,5	ASF	Projekt	100

När det gäller målet att tillhandahålla rättshjälp och förbättra rättssystemets tillgänglighet för de mest utsatta har under rapporteringsperioden:

- 2 097 fattiga och utsatta personer (47 % kvinnor och 5 % barn) erhållit kostnadsfri juridisk rådgivning².
- 92 % av förmånstagarna tycker att de har en större kunskap om sina rättigheter, medan 88 % är nöjda med de erhållna tjänsterna.
- 808 personer har fått juridiskt ombud i domstol. 286 av dessa är nya fall som registrerats sedan augusti 2010.
- Resultatet av ett pilotprojekt som genomfördes i Bubanza-fängelset visar att andelen fångar som sitter häktade i väntan på rättegång har minskat från 67% till 49% av samtliga fängslade på endast 7 månader.
- Nio fall av grova brott mot mänskliga rättigheter har tagits upp av ASF:s advokater³.

Vad avser målet att förbättra burundiska rättsliga aktörers förmåga att ge rättshjälp till utsatta människor kan rapporteras att:

² 57 % av dessa fall handlade om marktvister, 9 % var familjetvister (ofta arvs- eller skilsmäsofrågor) och 8 % var fall av sexuella övergrepp. 85 % av mottagarna har antingen aldrig gått i skolan eller innehar endast grundskolekompetens. 68 % av förmånstagarna lever på landsbygden.

³ Bland dessa finns mordet på aktivisten för korruptionsbekämpning Ernest Manirumva. Tre fall handlade om tortyr utförd av höga säkerhetstjänstemän under valen 2010. Två var fall där medborgarna vräcks från sin mark av tjänstemän (inklusive ett mål som gällde 600 fattiga personer) och tre handlade om mord på albiner. Dessa ärenden är fortfarande pågående.

- Burundis advokatsamfund tog över ledningen av Bujumburas rättshjälpsbyrå från ASF under januari 2011. Sedan dess har 351 medborgare fått gratis juridisk rådgivning. 29 % av dessa klienter var kvinnor. I 39 fall arbetade de juridiska ombuden pro bono.
- I syfte att utveckla ett nationellt ramverk och strategier för rättshjälp har regeringen, givare och grupper ur det civila samhället bildat ett forum.
- I maj 2011 slutfördes en studie där brister i rättssystemet och befintliga modeller för rättshjälp kartlades. En delegation bestående av justitieministeriet, advokatsamfundet och representanter från det civila samhället har satts samman för att hantera rapportens slutsatser. Detta kommer att gynna utvecklingen av det nationella ramverket och strategin för rättshjälp.

Sverige bedömer att implementeringen av det första målet är god. För det andra målet, som anknyter till det första målets bärkraft, är utvecklingen sämre. Detta gäller i synnerhet antalet fall av gratis rättshjälp (s.k. pro bono-arbete) där det finns ett visst motstånd bland advokatsamfundets jurister till denna arbetsform. Strategier för att hantera denna risk kommer att ingå i den nya nationella strategin för rättshjälp. Det finns en risk att denna strategi inte antagits innan projektet avslutas. För att snabba på processen, och därmed hantera risken för förseningar, kommer en mekanism för regelbunden och direkt rapportering till justitieministerns kabinett att inrättas.

Insats 2: Styrning och ansvarstagande i utbildning

Mål: (i) att stärka mekanismerna för ansvarsutkrävande inom utbildningsväsendet, både uppåt (redovisningsskyldighet för skolor till utbildningsministeriet) och utåt (från skolor till föräldrar) genom ett pilotprojekt i två provinser; (ii) att stärka utbildningsministeriets ledarskap och förmåga att stödja reformer i styrningen på skolnivå.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
15,5	juni 2010-mars 2012	8,8	Ministry of Education, Cambridge Education Ltd	Projekt	50

För att stärka ansvarsmekanismer inom utbildningsväsendet genomfördes i två pilotprovinser en studie där föräldrar och barn deltog. I de två provinserna har det utifrån resultatet av denna studie skapats en lista över 20 viktiga saker som föräldrar och barn uppgett "störde dem en hel del". För att möta de brister som därmed uppmärksammades har en rad verktyg

utvecklats gemensamt av statliga utbildningsrepresentanter och aktörer ur det civila samhället. Exempel på dessa verktyg är:

- Riktlinjer och metodiskt stöd för finansiell förvaltning och kontroll i skolan, samt riktlinjer för spridning av lättillgänglig finansiell information om skolan till samhället.
- En metod för "lyssnande" i syfte att bygga upp barnens självförtroende att våga tala om problem i skolan med ledamöter i skolans förvaltningskommitté.
- Införandet av anonyma förslagslådor med en mekanism för behandling av inkomna synpunkter.
- En mekanism för att öka barnens och samhällets delaktighet i utvärderingar av skolan.

Skoldirektörer, ledamöter i skolledningen och inspektörer från utbildningsdepartementet har utbildats i att använda dessa verktyg. En andra omgång av besök av inspektörer och tekniska assistenter till pilotprovinserna i syfte att utvärdera genomförandet av dessa verktyg är inplanerad.

Vad avser ansträngningarna att stärka utbildningsdepartementets ledarskap och förmåga så har:

- Ett multidisciplinärt team bestående av tjänstemän från olika delar av utbildningsdepartementet och representanter från det civila samhället satts samman för att utveckla verktyg för bättre ledarskap och styrning.
- Ett antal förslag till översyn av regeltexter som berör skolledningens kommittéer (med representanter för föräldrar och barn samt lärare och styrelsemedlemmar) utarbetats.

Aktiviteterna avseende det första målområdet blev inledningsvis något försenade. Sedan dess har utvecklingen skett i god takt även om det är svårt att konkret urskilja vilken skillnad projektet gör. Sverige hoppas att få mer information om det i en planerad utvärdering. Framstegen avseende det andra målet har varit begränsade, vilket utgör en risk för spridningen av erfarenheterna från pilotprojekten. För att hantera denna risk har en kommunikationsstrategi tagits fram inom programmet. Med hänsyn till den korta tid som återstår av projektet måste man nu, för att maximera projektets resultat, koncentrera sig på att ett fåtal resultat uppnås inom den givna tidsramen. DFID/Sida-handläggaren arbetar med detta tillsammans med projektledningen.

Insats 3: Burundis fredsbyggande program

I maj 2010 undertecknades ett avtal mellan Interpeace/CENAP (Centre d'Alerte et de Prévention des Conflicts) och Sida för ett två-årigt stöd till Burundi Peacebuilding Program.

Mål: Förstärkt burundisk kapacitet att stärka och konsolidera hållbar fred.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
6	jan 2010-juni 2012	3	Interpeace/CENAP	Projekt	36

Sverige ger stöd till fredsbyggandeprogrammets tredje och fjärde fas som fokuserar på implementeringen av rekommendationer inom fyra fokusområden: (i) avväpning av den civila befolkningen, (ii) övergångsrättvisa, (iii) arbetslöshet, samt (iv) bearbetning av valresultatet. Effekterna av stödet är mycket svårbedömda, men på prestationsnivån kan följande resultat rapporteras:

- Presentation och publicering av forskningsresultat inom de fyra fokusområdena, samt identifikation av nya forskningsområden.
- Etablerandet och förvaltningen av fokusgrupper och dialogklubbar för vidare diskussion om fokusområdena.
- Samarbete med media för att sända radioprogram om de fyra fokusområdena,
- Skapandet av en dialogyta för att främja diskussion mellan partier i parlamentet och de oppositionspartier som bojkottade valen 2010.

Svenskt stöd till CENAP upphör i slutet av 2011 och trots att kvaliteten i aktiviteterna skiftat något är bedömningen ändå att insatsen är relevant och att framsteg mot projektmålen gjorts. Dock är det föga troligt att de ambitiösa effektmålen kommer att vara uppfyllda i slutet 2011.

En extern utvärdering är planerad att genomföras under 2012. Utvärderingen kommer att analysera i vilken utsträckning projektets aktiviteter och prestationer leder till önskvärda effekter, och ge rekommendationer för framtiden. Fortsatt stöd från övriga givare förväntas under 2012.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål för demokratisk samhällsstyrning i Burundi

Sektormål: (i) ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten, (ii) ökad rättsäkerhet med särskild hänsyn till kvinnor och barn

För det första sektormålet (ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten) har få framsteg gjorts under den aktuella perioden. Den politiska situationen har kännetecknats av brist på politisk dialog vilket har sin grund i att 2010 års val bojkottades av stora delar av oppositionen. Detta trots internationella och nationella observatörers slutsats att valen på det hela taget sköttes kompetent och att valresultat godkändes av det internationella samfundet. I ett försök att vara en mer kraftfull aktör på den politiska arenan har oppositionen nu samlats i en löst sammanhängande allians. Dessvärre har de ändå inte lyckats engagera sig i en dialog med regeringen. I sitt tal till minne av självständighetsdagen i juli 2011 gav presidenten en inbjudan till dialog, men det är för tidigt att veta om detta var ett genuint uttryck för en vilja att tala med oppositionen.

Ansvarsskyldighet hade en framträdande plats i presidentens invigningstal i augusti 2010. Presidenten lade i invigningstalet även tonvikt på nolltolerans mot korruption och straffrihet. Inga uppmärksammade fall av korruption har dock lett till åtal och Burundi har sjunkit ytterligare i Transparency Internationals index (170:e av 178 länder 2010). Trots en förstärkning av det institutionella ramverket (inrättande av en ombudsman 2010 och en oberoende nationell kommission för mänskliga rättigheter 2011) är straffrihet för ledande tjänstemän som varit inblandade i brott mot mänskliga rättigheter vanligt förekommande. Svag kapacitet bland dessa institutioner, andra tillsynsorgan och det styrande partiets dominans i parlamentet är begränsningar för ökat ansvarsutkrävande.

Även internationella indikatorer som mäter samhällsstyrningen och regeringens ansvarsskyldighet på nationell nivå avspeglar bristen på framsteg. Burundis poäng på indikatorn *Voice and Accountability* i Världsbankens *Worldwide Governance Indicators* har i stort sett förblivit oförändrat sedan 2007 (-0,73 på en skala från -2,5 till +2,5). Burundis poäng för politiska rättigheter i Freedom Houses bedömning sänktes 2011 på grund av arresteringar, hot och brist på politisk dialog under och efter valet. Poängen för medborgerliga friheter är oförändrad.

Ledande opinionsbildare i det civila samhället och inom media fortsätter att spela en positiv roll genom att ställa regeringen till svars. Detta genom att påminna de folkvalda om deras ansvar och löften samt genom att lyfta fram och belysa övergrepp som sker⁴. Det svenska biståndet har bidragit till att stödja media och det civila samhället, och har främjat relationsbyggande mellan medier och det civila samhället för att stärka dessa aktörers förmåga att ställa regeringen till svars. Två viktiga kampanjer för opinionsbildning, utförda med stöd av organisationerna OLUCOME (anti-korruption) och CAFOB (kvinnors rättigheter) har tack

⁴ Det finns dock farhågor om att vissa aktörer på grund av denna verksamhet kommer att utsättas för ökande restriktioner. Flera journalister från ledande privata radiostationer såsom RPA, Isanganiro och tidningen IWACU har under 2011 kallats till domstol.

vare ett samarbete med ledande radiostationer fångat medborgarnas intresse. Kvinnors ökade deltagande i valrörelsen 2010 var faktiskt något som uppmärksammades i Burundi. Stödet som kanaliseras genom CENAP bidrar till ökad dialog i det burundiska samhället.

Resultaten för det andra målet, ökad rättssäkerhet, är också blandade, och i Världsbankens *Worldwide Governance Indicators* har rättssäkerhetsindikatorn för Burundi varit oförändrad under de senaste tre åren. Antalet fängslade minskade under 2010 jämfört med 2009 men dessvärre var dessa resultat temporära och antalet fängslade har ökat från 9 800 till 11 200 under första halvåret 2011. Fängelserna är därmed rejält överbelastade: Enligt den senaste siffran är beläggningen 275% av fängelsernas kapacitet. Många av de som sitter i fängelse är häktade som väntar på rättegång, och väntetiderna är oacceptabelt långa.

Sveriges program i Burundi är mycket litet, och representeras på plats av en DFID-handläggare. Möjligheten att med svenskt bistånd påverka utvecklingen gentemot sektormålen, som är att beakta som önskvärda utvecklingstrender snarare än som mål för det svenska programmet, är därför mycket begränsad och en attributionsanalys i relationen till de målen närmast ogörlig. Det svenska stödet till Burundi ska därför ses som ett litet men strategiskt försök att stärka några av de inhemska aktörer som på sikt kan bidra till önskvärda förbättringar.

Resultaten inom ramen för insatserna ska därför inte förringas. Två av insatserna (fattiga som får rättshjälp och ungdomar som hamnat i kriminalitet) stärker rättssäkerheten för samhällets svagaste och kan på sikt bidra till institutionella reformer. Bland annat har pilotprojekt som genomfördes i Bubanza-fängelset visat att häktningstiderna kan förkortas snabbt. Utifrån dessa åtgärder kan det dras lärdomar relevanta för utformningen av policy och implementering. Genom att inrikta sig på lokala domstolar (som utgör inkörsporten till det formella rättsväsendet för de flesta människor) är projektet för lokal rättvisa (Gutwara Neza) viktigt för att förbättra vanliga medborgares förtroende för rättssystemet. Sveriges stöd till Terre des Hommes, som arbetar med unga lagöverträdare, har direkt bidragit till de små framsteg som gjorts på detta område i ett antal pilotdistrikt. Under den granskade perioden har DFID:s/Sida:s kontinuerliga dialog inom rättsväsendets sektorgrupp vidare lett till en samsyn om de tolv viktigaste politiska prioriteringarna för den nya *Justice Sector Policy 2011-2015*.

Både Sverige och DFID har tagit beslut om att dra sig ur Burundi under 2012. Det föreligger därför en överhängande risk för att de projekt som nyligen initierats inte hinner bli bärkraftiga innan samarbetet med Burundi avslutas. Inom demokratisk samhällsstyrning är utsikterna för att andra givare kan ta över arbetet för lokal rättvisa, rättshjälp och media god medan förutsättningarna för projekten för ungdomsbrottslighet och ansvarsskyldighet i utbildning är sämre. Ungdomsbrottslighet är

visserligen ett område som väcker många av givarnas intresse, men möjligheterna till en positiv utveckling är små på grund av samarbetssvårigheter med justitiedepartementet. För utbildningsprojektet finns det intresse från frivilligorganisationer att i samarbete med myndigheter göra projektet rikstäckande. En bättre bedömning utifrån aktuella resultat behövs för att intensifiera dialogen med andra givare i hopp om att skapa ytterligare finansiering och övertagande. DFID/Sida-handläggaren arbetar med en utfasningsplan, som kontinuerligt diskuteras och följs upp av Sverige.

3.2 Sektorområde 2: Fred och Säkerhet

Antal avtalade insatser: 1

Under perioden januari - augusti 2011 har inga insatser slutförts och ett nytt avtal ingåtts.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Socioekonomisk återanpassning av demobiliserade före detta stridande med funktionshinder

Mål: Ekonomisk och social återanpassning i samhället av funktionshindrade före detta stridande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
22,5	dec 2010 – maj 2014	11	Handicap International	Projekt	100

Avtal för denna insats undertecknades i december 2010 och en initieringsfas av projektet pågick under det första halvåret 2011. Följande prestationer har uppnåtts under den perioden:

- Projektet har bemannats på nationell och provinsiell nivå och en nationell uppföljningskommitté har etablerats.
- Formella partnerskap har ingåtts med nyckelaktörer såsom Ministry of National Defence and Veteran Affairs, Ministry for Solidarity, Human Rights and Gender samt två lokala handikapporganisationer.
- En baslinjestudie har genomförts.
- Geografiska områden samt urvalskriterier för deltagare har fastställts.

Projektet är mycket ambitiöst och syftar till att under två år nå omkring 2000 handikappade före detta soldater och 10 000 indirekta mottagare i deras familjer. Projektet har under initieringsfasen genomfört de planerade aktiviteterna och uppnått de planerade resultaten, men kvaliteten i resultatramverket behöver ytterligare förbättras. Arbetet med detta fortskrider.

Förväntningarna från burundisk sida är mycket höga och det är tveksamt om alla förväntade effekter kan uppnås inom ramen för projektperioden. För att hantera denna risk kan ambassaden komma att behöva stödja Handicap International att hitta alternativa givare när svenskt stöd till Burundi fasas ut. Det finns också en mängd risker förknippade med återanpassningsprocessen. Före detta gerillasoldater mottas långt ifrån alltid med öppna armar när de återvänder hem. Därtill är diskriminering av funktionshindrade ett problem i Burundi. Eftersom fattigdomen är utbredd kommer det också att vara en utmaning att finna bärkraftiga försörjningsmöjligheter för målgruppen. Projektet har utarbetat en detaljerad riskhanteringsplan där dessa risker finns identifierade, och flera relevanta riskhanteringsmekanismer finns på plats. Bland annat har Burundis handikapporganisationer involverats i arbetet, och upplysnings- och kommunikationskampanjer om funktionshindrades rättigheter planeras.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål för verksamhetsområde för fred och säkerhet i Burundi

Sektormål: Ökad integrering i samhället av före detta stridande.

Sverige stödjer endast en insats under sektormålet för fred och säkerhet. Denna insats är direkt länkad till det väl avgränsade sektormålet, och analysen ovan är därför lika relevant under denna rubrik. Projektets begränsade omfattning och det faktum att projektet befinner sig i ett uppstartsskede innebär att inga framsteg mot strategimålet kan uppvisas som direkt följd av svenskt stöd. Stödet bedöms dock som mycket relevant för strategimålet och förväntas kunna bidra till en ökad integrering av funktionshindrade före detta stridande i det burundiska samhället. Projektet kompletterar nationella program för demobilisering och återanpassning av före detta stridande som genomförs av Världsbanken i Burundi.

Eftersom säkerhetssituationen i Burundi försämrats under senare tid finns risker för att det väpnade våldet ökar, och att nya soldater rekryteras såväl av armén som av gerillagrupper. Ökat våld kan också leda till att återanpassningen av före detta stridande försvåras. Dessa risker ligger emellertid utanför Sveriges och projektets påverkansmöjligheter.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmål/ processmål i strategin är:

- Ökad givarsamordning och anpassning till landets utvecklingsprogram och system

Burundi är fortfarande en svår miljö för biståndseffektivitet. Under det senaste året har dock vissa förbättringar i regeringens ledarskap och ägarskap skett. Efter genomförandet av 2010 års *Paris Declaration Monitoring Survey* skapades en gemensam handlingsplan och ett utkast till en nationell biståndspolicy kommer att utarbetas under det andra kvartalet 2011. Svag kapacitet och utbredd korruption leder dessvärre till att användningen av de offentliga systemen är fortsatt begränsad. Framtagandet av fattigdomsstrategin PRSP-II (2011-2015) har varit kaosartad och försenad. Strategin beräknas nu bli klar i december 2011 och det återstår att värdera regeringens ägarskap av detta dokument.

Även om Världsbanken sitter med i det strategiska forumet för biståndseffektivitet har det skett få påtagliga förbättringar av bankens engagemang för biståndseffektivitet och samordning. EU är med regelbundna möten för beskikningschefer, chefer för samarbete och gemensamma demarscher, en fortsatt positiv kraft för ökad samordning.

Framstegen för dialog och samordning på sektornivå har varit ojämn. Dialogen inom den juridiska sektorgruppen kring utvecklingen av det nya *Justice Sector Policy 2011-2015* och rättssektorkapitlet i PRSP-II har varit god. Dessa skrivelser är nu under slutförande. Givarna har även enats om att ha en gemensam samförståndsöverenskommelse (*Memorandum of Understanding*) med regeringen och de rättsliga institutionerna. Detta avtal ska innehålla gemensamma principer för samarbete och åtaganden för ökad biståndseffektivitet.

5. DIALOGFRÅGOR

Det finns ingen dialogplan för Burundi och eftersom Sverige inte finns representerat direkt på plats blir dialogen med Burundi begränsad.

Övergripande dialogfrågor är enligt strategin:

- hållbar fred och stärkt säkerhet; och
- ökad respekt för samt skydd av de mänskliga rättigheterna

Ambassaden i Rwanda har genom ambassadören, charge d'affaires och biståndsråd, fört en aktiv, om än sporadisk, dialog med burundiska regeringsföreträdare. Huvudämnen har varit vikten av att öppna en dialog med den utomparlamentariska oppositionen, svensk oro över det fortsatta våldet, inklusive utomrättsliga avrättningar, samt fortsatta rapporter om överträdelser av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt har ambassaden

uppmuntrat de steg som tagits mot inrättandet av ett nationellt råd för mänskliga rättigheter och en sannings- och försoningskommission, samt de försök som görs att bekämpa korruptionen i landet.

Dialog på hög nivå för ökad respekt för och skydd av mänskliga rättigheter förs vanligtvis av ambassadörer från EU:s medlemsstater. Eftersom Sverige inte har någon representation i Burundi har svenska representanter i ett fåtal fall kunnat delta i dessa. Påverkansarbete från ett flertal EU-stater efter det omotiverade fängslandet av tre advokater var en bidragande del av den globala insats som ledde till snabb frigivning för av två av dessa. Frisläppandet av den tredje ägde rum på begäran av domaren. Åklagaren överklagade ändå beslutet trots att de rättsliga grunderna för frihetsberövande var mycket tunna.

Rättssektorgruppen, där Sverige indirekt representeras av DFID, följer utvecklingen inom rättsväsendet (godtyckliga arresteringar, omotiverade domar mot det civila samhället och människorättsaktivister och situationen i fängelserna.) Resultaten av en undersökning av samtliga fängelser som genomfördes i mars 2011 har lett till att en undersökningsgrupp tillsatts av myndigheterna. En undergrupp i sektorgruppen specialiserad på straffrätt håller nu på att formulera åtgärder för att förbättra den nuvarande situationen.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Det svenska programmet i Burundi är i hög grad inriktat på att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, vilket framgår av beskrivningarna i kapitel 3.1. I landstrategin finns ingen insats som är direkt inriktat på miljö- och klimatfrågor, men miljöaspekter integreras i de insatser där så bedöms relevant. Främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen är integrerat i programmets samtliga insatser. Data från insatserna om rättshjälp är systematiskt uppdelade efter kön. I utbildningsprojektet i sektorn demokratisk samhällsstyrning presenterades data för fäder/mödrar och flickor/pojkar separat. Det har även utvecklats en intern jämställdhetsstrategi för projektet. Särskilt stöd ges till fängslade kvinnor och offer för sexuella övergrepp. CAFO (en paraplyorganisation för kvinnors rättigheter) stöds genom ett medieprojekt som finansierats av Sverige, men nyligen avslutats. Utvärderingen av detta projekt visar att det påverkat kvinnors politiska deltagande i valen 2010.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Sveriges program i Burundi är i mycket hög utsträckning inriktat på att stärka fattiga och marginaliserade människors möjlighet att *utkräva ansvar* av beslutsfattare. Arbetet med rättshjälp är exempelvis utformat för att göra människor med små resurser mer medvetna om sina rättigheter. Projektet hjälper dem också att kräva att dessa rättigheter beaktas.

Arbetet med skolförvaltningen är också utformad för att ge fattiga människor möjlighet att ställa krav på utformandet av den utbildning de har rätt till. Skolprojektet söker även öka föräldrars *delaktighet* i de beslut som berör dem och deras barn. Efter att ha läst en studie, som lyfte fram barn och föräldrars synpunkter, uttryckte några statliga tjänstemän att "de aldrig hade insett att barn (i åldrarna 8-10) skulle kunna uttala sig om hur deras skola fungerade ". Detta är ett exempel på hur projektet bidrar till att förändra attityder. Arbetet med media och organisationer ur det civila samhället är inriktat mot ökad *öppenhet*, och ökad *deltagande*.

Tyngdpunkten i biståndet inom den rättsliga sektorn ligger på särskilt utsatta och ofta diskriminerade grupper, vars rättigheter ofta förbises. Fokus ligger på fall av sexuella övergrepp, tortyr och olaglig häktning i synnerhet för kvinnor och minderåriga förövare. Projektet med Handicap International är specifikt riktat gentemot funktionshindrade före detta soldater, som riskerar att marginaliseras och diskrimineras både av beslutsfattare och vanliga människor. Burundi har undertecknat, men inte ratificerat, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Projektet stödjer nationella organisationer som verkar för ratificering av konventionen.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

I fjolårets rapport påtalades risken att det styrande partiet skulle använda sin majoritet i parlamentet för att begränsa det demokratiska utrymmet i Burundi. Denna risk har nu blivit verklighet. Förutom att denna politiska utveckling har negativa effekter för sektormålen så bidrar den också till säkerhetspolitisk instabilitet. Våldet i Burundi har ökat under rapporteringsperioden, och det finns tecken på ytterligare upptrappning av politiskt motiverat våld.

De två mest positiva förändringarna under den aktuella perioden är instiftandet en ny nationell och självständig kommission för mänskliga rättigheter samt en planerad sannings- och försoningskommission. Dessa åtgärder kan bidra till att vända de negativa trenderna i Burundi, men då dessa kommissioner är nya kommer de knappast att påverka sektormålen resultat innan det svenska stödet avslutas 2012.