

15 november, 2010

Strategirapport för Burundi 2010

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Burundi 2009-2012. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Burundi är en fredlig och demokratisk samhällsutveckling, med fokus på fattiga människors perspektiv och rättigheter. Samarbetets programfokus är inriktat på följande områden: i) demokratisk samhällsstyrning samt ii) fred och säkerhet.

2. FINANSIELL ÖVERSIKT

Landallokeringen för Burundi för 2010 uppgår till 30 MSEK. Per den 31 augusti 2010 har totalt 6 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 20 % av anslaget för 2010.

	Delegerade medel 2010(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk samhällsstyrning	30	6	19
Fred och säkerhet		0	7
Totalt	30¹⁾	6	26

Utbetalningarna inom sektorn demokratisk samhällsstyrning har varit lägre än förväntat avseende insatser inom rättssektorn. Åtgärder har vidtagits för att säkerställa fullt utnyttjande av medlen (se nedan). Inom sektorn fred och säkerhet har identifiering av en möjlig samarbetspart tagit längre tid än förväntat, men beredning av insatsen pågår.

3. RESULTAT

3.1 Sektor 1: Demokratisk samhällsstyrning

Antal insatser: 6

Under perioden januari - augusti 2010 har 1 insats slutförts medan 3 nya

avtal har undertecknats. 1 insats har avslutats med anledning av svaga resultat och medel har omfördelats till annan verksamhet.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Rättssektorreform

Insatsens huvudsakliga mål:

- i) Ökad kapacitet för planering, budgetering och samordning inom rättssektorn
- ii) Bättre utbildade domare
- iii) Bättre organiserat och mer effektivt domstolsväsende

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
12,5	Maj 2008-mars 2012	3,1	DFID och BTC	Projekt	16 %

Resultat: Insatsen uppnådde goda resultat avseende delmål (i), dvs förbättrad samordning mellan olika organisationer och givare inom rättssektorn.

- Viktiga instanser (Justitieministeriet, Högsta domstolen, Riksåklagaren, Fängelseväsendet, Advokatsamfundet) möts nu månadsvis tillsammans med givarna för att diskutera viktiga policyfrågor
- Flera gemensamma analyser och åtgärdsplaner för reformer på delsektornivå (rättshjälp, ungdomsrätt) har utvecklats
- Arbetet med en strategi för rättssektorn har gått framåt, om än försenat p.g.a. valen. Strategin förväntas bli klar 2011.

Få andra resultat hade uppnåtts och mindre än 25 % av budgeten hade utbetalats mer än halvvägs in i avtalsperioden. Detta beror dels på den valda samarbetsformen (att arbeta genom Belgium Technical Cooperation, BTC, med delat ansvar för medelshantering och användande av regeringens egna system, vilket innebar stora förseningar i bl a upphandlingar) och dels på bristen på politisk vilja för institutionell reform i Justitieministeriet.

Som en följd av halvtidsöversynen av DFIDs och Sidas gemensamma program för demokratisk samhällsstyrning, beslutades att avsluta denna insats och istället fokusera på rättssäkerhet på lokal nivå, där möjligheterna att uppnå resultat är större. Medlen ska omfördelas till ett program genom EU-kommissionen som redan påvisat goda resultat. Insatsen avser

bidra till en ökning av domstolarnas produktivitet med 25 %; till att över 5 000 hushåll kan säkerställa gränserna för omtvistad mark samt att utökad rättshjälp ges till 9 000 människor.

Insats 2: Rättshjälp till utsatta grupper

Insatsens huvudsakliga mål:

- i) Att tillhandahålla juridisk rådgivning och förbättra tillgång till rättvisa för de mest utsatta
- ii) Att förbättra rättshjälp till utsatta människor genom burundiska rättsliga aktörer

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
4,2	Okt 2007-mars 2010	4,2	DFID och ASF	Projekt	43 %

Resultat: Insatsen avslutades i mars 2010. Det första målet uppnåddes:

- Informationskampanjer om sexuellt våld genomfördes i 25 av Burundis 129 kommuner, 20 radioprogram och 3 debatter (strax under målen om 24 respektive 5) sändes för att höja landsbygdsbefolkningens medvetenhet om landrättigheter; över 3000 fångar informerades om sina rättigheter i häkte (målet uppfyllt);
- Mer än 10 000 människor erhöll gratis juridisk rådgivning (340/månad i genomsnitt, jämfört med målet om 130), av vilka 35 % var kvinnor, med en modell av mobila kliniker som gjorde det möjligt att nå utsatta människor i avlägsna områden;
- 268 pilotfall av sexuellt våld, tortyr, olaglig häktning och andra kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter erhöll gratis rättshjälp (ombud i domstol), jämfört med målet om 180. Rättsligt stöd omfattade även ett antal markärenden, vilka har visat sig svårare att slutföra.

Det andra målet uppnåddes delvis. Utbildning gavs till Advokatsamfundet, men detta visade sig otillräckligt för att uppmuntra ökad frivillig rättshjälp från medlemmarna.

En uppföljande insats har beslutats för perioden juli 2010-mars 2012, med fortsatt juridisk rådgivning till mer än 7 500 människor och rättshjälp (1 200 människor – dock inte längre marktvister) med målsättningen att minst 80% av de senare får ett domslut till sin fördel (90% för olaglig häktning).

Insatsen ska också etablera partnerskap med Advokatsamfundet i ett pilotprojekt för att utveckla ett mer hållbart ramverk och mekanismer för rättshjälp i Burundi. Detta är totalt sett ett lågriskprojekt, men den komponent som syftar till ett mer hållbart rättshjälpssystem bedöms som medelrisk. Två riskreducerande åtgärder har identifierats: i) inrättande av ett forum för rättshjälp där statliga och icke-statliga aktörer sammanförs för att ge extra drivkraft, samt ii) fortsatt policy-dialog genom DFIDs och Sidas gemensamma rådgivare för demokratisk samhällsstyrning.

Insats 3: Ökat ansvarsutkrävande genom media

Insatsens huvudsakliga mål:

- i) Starkare och mer oberoende medier
- ii) Ökad kapacitet för journalister att erbjuda nyhetstäckning- och rapportering av god kvalitet
- iii) Effektivt partnerskap mellan media och civila samhället

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
5	April 2008- mars 2011	3,4	DFID och Institut Panos Paris	Projekt	50 %

Resultat: Det var inledningsvis svårt att få den genomförande partnern att fokusera på resultat. En fördjupad (och försenad) studie för basdata genomfördes i oktober 2009 och projektet omstrukturerades. Sedan dess kan vissa framsteg noteras:

- En fördjupad opinionsundersökning har identifierat samhällsstyrning och samhällsservice som frågor av högst betydelse för medborgarna
- Ett system har införts för att följa upp kvantitet och kvalitet avseende nyhetsrapportering om dessa frågor
- Grupper om 64 journalister från 8 ledande radiostationer har utbildats i undersökande journalistik; 24 undersökande radioreportage har sedan dess sänts av dessa journalister (målet är 32 fram till mars 2011).
- 10 gemensamma radiodebatter har hållits angående de frågor som medborgarna prioriterar högst (målet är 16 fram till mars 2011); en höjning av kvaliteten har börjat kunna noteras
- 15 radiostationer (med mycket olika politisk övertygelse) arbetade tillsammans för att erbjuda gemensam bevakning av valen. Initiativet har hyllats som en framgång av alla, med bevakningen vida erkänd som opartisk och informativ

- Media och ledande organisationer från civila samhället träffas varje månad för att diskutera strategiska sändningar för ökat ansvarsutkrävande av regeringen. Stor publicitet genom media av två ledande regeringskritiska medier resulterade i ett större kvinnligt deltagande i valen samt i att regeringen tog till hårdare tag mot missbruk av statliga fordon för privat bruk.

Resultat på aktivitetsnivå förväntas kunna uppnås, men förändring på högre nivå (dvs. förbättrad kvalitet i sändningarna och påverkan på lyssnarna) är svårare att mäta. Den genomförande organisationen kommer att genomföra undersökningar bland fokusgrupper på landsbygden för att bedöma effekten på befolkningen av de program som sänds.

Insats 4: Valstöd

Insatsens huvudsakliga mål:

- Valen är välorganiserade och förvaltas av den oberoende valkommissionen (CENI)
- Medborgare, särskilt kvinnor, förstår processen och en stor andel deltar i valen
- Säkerheten garanteras genom valprocessen och meningsskiljaktigheter löses fredligt och snabbt

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
17	Dec 2009 – dec 2010	17	UNDP, EC, Norge, Belgien, DFID, Schweiz, Frankrike	Projekt	8 %

Resultat:

- Vissa tekniska problem uppstod i organisationen av de första valen – kommunalvalen. (Valsedlar levererades inte i tid till vallokalerna; röstningen fick skjutas upp i tre dagar). Viss oro orsakades av förseningar i publicering av resultaten av CENI
- CENI drog lärdom av misstagen i de följande president- och parlamentsvalen
- Som helhet genomfördes de fyra valen (kommunal-, president-, parlaments- och senatsval) enligt tidplanen, utan större inslag av våld och bedömdes som övervägande rättvisa enligt valobservatörerna.

- Valdeltagandet var högt i kommunal- och presidentval (90 % respektive 77 %), minskande till 67 % i parlamentsvalen då valtrötthet började infinna sig. Kvinnligt valdeltagande var högt och 1/3 av platserna i parlamentet gick till kvinnor.
- Den största källan till oro var beslutet av flera ledande partier att bojkotta president- och parlamentsvalen efter att de uppnått svaga resultat i kommunalvalen. De hävdade att omfattande valfusk och oegentligheter förekommit, men detta kunde inte bevisas i någon större skala. Valobservatörer och det internationella samfundet erkände processen och valresultatet.
- Samordnat givarstöd och gemensam finansiering spelade en stor roll i att stödja valprocessen

3.1.2 Bedömning av strategimål(en) för demokratisk samhällsstyrning

Sektormål(en):

- i) Ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten; och
- ii) Ökad rättssäkerhet med särskild hänsyn till kvinnor och barn

Mål 1: Ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten

Detta mål uppvisar en blandad bild av framsteg, med tecken på förbättrat ansvarsutkrävande men i mycket långsam takt.

Det är svårt att avgöra i hur stor utsträckning de relativt lugna och fria valen 2010 kan ses som ett prov på ökat statligt ansvarstagande. Det faktum att flera ledande politiska partier bojkottade president- och parlamentsvalen efter den första omröstningen (kommunalvalet) trots att det inte fanns bevis för omfattande valfusk, visar på ett fortsatt misstroende mot den demokratiska processen bland den politiska eliten.

De flesta observatörer är överens om att det styrande partiet vann delvis p.g.a. flera tidiga politiska beslut som gav omedelbar utdelning och påtagliga förmåner för befolkningen (gratis grundutbildning och gratis hälsovård för gravida kvinnor och barn under 5 år). Det har dock funnits få seriösa försök att hålla regeringen ansvarig för hur politiken har genomförts i praktiken.

Det viktigaste problemområdet är den fortsatta bristen på ansvarstagande från regeringen gällande statliga misslyckanden, korruption och övergrepp när det gäller mänskliga rättigheter. Inom detta område finns inga synliga förbättringar. Presidentens installationstal i augusti poängterade tydligt noll-tolerans när det gäller korruption och kampen mot straffrihet – det återstår att se om detta kommer att följas upp.

Generellt är svag kapacitet hos civila samhället (liksom tillsynsmyndigheter som Parlamentet eller Riksrevisionen) fortsatt ett hinder för ökat ansvarsutkrävande.

Genom konsolideringen av CNDD-FDDs grepp om makten som resultat av valbojkotten (och därmed självförvållad exkludering från den politiska processen) av andra ledande partier, finns det också en risk att det politiska utrymmet för civila samhället och media kommer att krympa under kommande år. Sida/DFIDs rådgivare för demokratisk samhällsstyrning har startat en informell diskussionsgrupp bland de givare som stödjer media för att följa trender och utveckla ett gemensamt förhållningssätt och dialog för att minska denna risk.

Sammansatta kvantitativa indikatorer såsom World Bank Institute (WBI) Worldwide Governance Indicators bekräftar denna blandade bild, med en oförändrad värdering avseende indikatorn "Voice and Accountability" för de senaste tre åren, både i absoluta termer och relativt jämfört med andra länder.¹

Mål 2: Ökad rättssäkerhet med särskild hänsyn till kvinnor och barn

Förbättringar av rättssäkerheten uppvisar en liknande blandad bild. Framsteg görs avseende ökad rättssäkerhet, även om detta åstadkoms huvudsakligen tack vare enskilda organisationers arbete. Andelen verkställda domar är fortfarande låg, 44 %, och är tillsammans med korruption en ständig källa till misstroende mot rättsväsendet. Den politiska viljan att göra rättsväsendet mer oberoende är svag och övergrepp mot mänskliga rättigheter fortsätter.

Jämställdhetsaspekten av målet visar en mer positiv bild. Det finns inga starka bevis för att kvinnor drabbas oproportionerligt av bristen på tillgång till rättvisa eller orättvisa domslut. Tillgänglig information tyder på att kvinnor tar initiativ till 1/3 av alla juridiska processer, att de genomsnittligt litar på rättssystemet mer än män och färre än 5 % anser att systemet diskriminerar dem.

Det finns också politisk vilja att göra rättssystemet mer lyhört för behoven hos unga lagöverträdare även om reformen är i ett tidigt skede.

Återigen bekräftar WBI Worldwide Governance Indicators denna bild med en stabil värdering i dess indikator "Rule of law" för Burundi de senaste tre åren.

Det är svårt att bedöma effekten av Sidas bidrag på uppfyllandet av sektormålen med tanke på den relativt begränsade andelen av biståndet.

¹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Biståndseffektivitet: DFID och Sida finansierar sedan 2008 ett gemensamt program för demokratisk samhällsstyrning. Det finns tydliga tecken på att biståndseffektiviteten på sektornivå förbättras, delvis som ett resultat av DFID/Sidas (formellt) ledande roll i rättssektorn och en liknande (informell) roll i subsektorn media (vilket bidrog till det gemensamma programmet för att stödja media under valen). Det finns intresse bland deltagande givare för att denna samordnade insats ska fortsätta även efter valen.

3.2 Sektor 2: Fred och säkerhet

3.2.1 Resultat på insatsnivå

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

Insatsens huvudsakliga mål: ännu inte fastställda.

Beredning pågår för att utveckla en insats som riktas till socioekonomisk återintegrering av demobiliserade före detta stridande med funktionshinder. Det planerade stödet ska komplettera det pågående (och fullt finansierade) DDR-programmet, som förvaltas av den nationella DDR-kommissionen med tekniskt och finansiellt stöd från Världsbanken samt ett antal givare genom en WB Multi Donor Trust Fund (MDTF). Handicap International Federation i Burundi kommer att bli Sidas kontraktspart och genomförande organisation. Världsbanken har åtagit sig att bidra med tekniskt stöd för projektutveckling, resultatuppföljning och utvärdering.

Planerat belopp (MSEK)	Planerad avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
17	Nov 2009 – 2012	0	Handicap International Federation och World Bank	Projekt	100 %

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålet/processmålet i strategin är:

- bättre givarsamordning och anpassning

Burundi är fortsatt en svår miljö för biståndseffektivitet. Regeringens ledarskap och ägarskap avseende biståndseffektivitetsagendan har varit

svagt det senaste året och bristande statlig kapacitet och utbredd korruption fortsätter att hindra användningen av statliga system.

Åtgärder har dock vidtagits för att sammanföra de två konkurrerande strategiska ramverken (PRSP och Fredsbyggande ramverket) under en enda ny PRSP ii (2011-2015). Mandatet för FN:s kontor i Burundi ses f n över, vilket kan leda till mer samordnad närvaro.

Vissa framsteg har också skett i dialogen mellan regeringen och givarna, då fler sektorgrupper har inrättats inom ramen för den nationella kommittén för biståndssamordning. Det finns nu ett krav att resultat av sektorsamordning rapporteras regelbundet på möten i ett strategiskt forum där myndighetschefer och ministrar samlas.

Världsbanken accepterade (motvilligt) att dela på ordförandeskapet i det strategiska forumet och visar tecken på stärkt engagemang för samordningsaktiviteter på sektornivå. EU utgör en positiv kraft för bättre samordning, med regelbundna möten mellan beskickningschefer och chefer för utvecklingssamarbete samt gemensamma demarcher.

5 TRE TEMATISKA PRIORITERINGAR OCH DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv är en integrerad del av Sveriges samarbete med Burundi. Arbetet med rättshjälp, till exempel, syftar direkt till att göra fattiga burundier mer medvetna om sina rättigheter och att främja dessa. Tyngdpunkten ligger på utsatta grupper, med juridisk rådgivning som riktas mot sexuella övergrepp, tortyr och olaglig häktning, särskilt för kvinnor och unga lagöverträdare. Arbetet med skolförvaltningen är direkt utformat för att stärka fattiga människor och samhällen att kräva större ansvarstagande avseende tillgång till de grundläggande samhällstjänster, såsom utbildning, som de har rätt till och att delta i beslut som berör dem och deras barn. Arbetet med media och civila samhällets opinionsbildning är inriktat på större öppenhet.

Den tematiska prioriteringen demokrati, mänskliga rättigheter och politiskt deltagande är kärnan i samarbetsstrategin. Den tematiska prioriteringen jämställdhet ingår i alla insatser. Ovanstående exempel visar i vilken omfattning som jämställdhet beaktas i arbetet med rättvisa och rättshjälp. Sidas valstöd har uttryckligen främjat större valdeltagande bland kvinnor, detta har också varit ett fokus för de kampanjer som genomförts genom det svenska stödet till partnerskap mellan media och civila samhällets organisationer.

Båda perspektiven och de tematiska prioriteringarna framträder även i dialogen med regeringen och andra partners. Som ett resultat av dialogen frigav regeringen i juni 2010 över 1500 fångar eller olagligt häktade, inklusive gravida kvinnor, ungdomar och äldre fångar (över 60 år).

6. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Burundi höll president-, parlaments- och kommunalval 2010. Valen genomfördes fredligt, men stora partier bojkottade valprocessen vilket möjliggjorde för regeringspartiet CNDD-FDD att oemotsagt konsolidera sitt grepp om makten.

Det finns en viss risk att CNDD-FDD använder sin stora majoritet i parlamentet att driva igenom konstitutionella förändringar eller begränsa det politiska utrymmet och yttrandefriheten för civila samhället och media.

Bytet av justitieminister kan ge en öppning för större reformer av sektorn (den föregående ministern hindrade detta).

7. SLUTSATSER

Generellt är arbetet på rätt väg. De största riskerna nämns ovan – eventuell minskning av utrymmet för media och civila samhället samt andra tillsynsmyndigheter som ett resultat av de bojkottade valen. Det internationella samfundet följer utvecklingen noga och för en uppriktig dialog med regeringen för att undvika detta.

Korruption utgör en stor risk i Burundi. Alla analyser visar att den genomsyrar hela samhället och det finns få tecken på förbättring. Burundi återfanns tidigare i år i botten av Transparency Internationals index för mutor. Sverige lämnar varken budgetstöd (generellt eller på sektornivå) eller något finansiellt stöd direkt genom den burundiska staten.