

Strategi för utvecklingssamarbetet med

# Burundi

augusti 2009 – december 2012





REGERINGEN

Utrikesdepartementet

Regeringsbeslut

111:2

2009-08-06

UF2009/52518/AF

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete (Sida)  
115 53 Stockholm

## Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Burundi 2009 - 2012

1 bilaga

### Ärendet

Genom beslut den 4 december 2008 (UD2008/36892/AF) uppdrog regeringen åt Sida att inkomma med förslag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Burundi.

Sida har i skrivelse den 16 februari 2009 överlämnat förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Burundi under perioden 2009 – 2012 samt inkommit med ett reviderat förslag till strategi den 8 maj 2009.

### Regeringens beslut

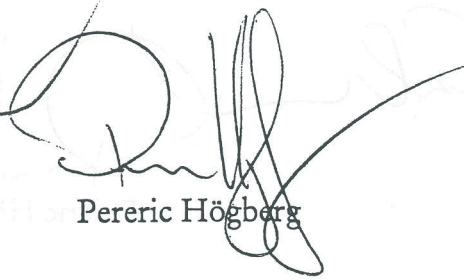
Regeringen beslutar att fastställa en strategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Burundi att gälla för tiden den 6 augusti 2009 - den 31 december 2012 i enlighet med *bilagan*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Burundi under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Burundi under angivna tid.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Pereric Högborg

Kopia till

SB-SAM  
JU-EMA  
UD-FMR  
UD-SP  
UD-MU  
UD-USTYR  
UD-UP  
UD-IH  
UD-FIM-PES  
UD-PIK  
FÖ-SI  
Fi-Ba  
Ambassaden Nairobi

## Promemoria

2009-08-06

### **Strategi för utvecklingssamarbetet med Burundi 2009-2012**

---

#### **SAMMANFATTNING**

Denna strategi styr utvecklingssamarbetet med Burundi för perioden 2009-2012. Strategin tar sin utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling (PGU), regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, Burundis fattigdomsstrategi samt FN:s fredsbyggande kommissions (PBC) strategiska ramverk för Burundi.

Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Burundi är en fredlig och demokratisk samhällsutveckling med fokus på fattiga människors perspektiv och rättigheter. Härigenom bidrar Sverige till att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom att förbättra sina levnadsvillkor. Icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande utgör centrala principer för samarbetet.

I syfte att uppnå det övergripande målet ska det svenska stödet inriktas på sektorerna fred och säkerhet samt demokratisk samhällsstyrning. Stödet vad gäller demokratisk samhällsstyrning genomförs huvudsakligen via ett pågående program i samarbete med DFID genom ett sk delegerat partnerskap. Insatser inom sektorerna är viktiga för att bidra till ökade förutsättningar för fred, säkerhet och utveckling i Burundi. Val av insatser ska göras med utgångspunkt i prioriteringarna i PBC:s strategiska ramverk för Burundi. Ett särskilt fokus inom insatserna ska vara på kvinnor och barns villkor och rättigheter samt på ökat inflytande för kvinnor i politiken när det gäller fredsbyggande. Sverige saknar närvaro i Burundi, men finansierar en halvtidstjänst hos DFID för att därigenom kunna utforma och följa upp de insatser som genomförs.

Processmålet för samarbetsstrategin är förbättrad givarsamordning och anpassning till landets utvecklingsprogram och system. De strategiska frågorna för dialog är hållbar fred och stärkt säkerhet samt ökad respekt för samt skydd av de mänskliga rättigheterna.

Burundi är ett av världens fattigaste länder, med hög befolkningstäthet, ojämlikhet mellan könen och samhällsklasser samt bristande respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer. Ett fredsavtal finns på plats men landet präglas alltjämt av den långvariga konflikt vars bakomliggande orsaker fortfarande är olösta.

Det hittillsvarande utvecklingssamarbetet inom området demokratisk samhällsstyrning har börjat generera resultat, men bristande lokalt ägarskap, kapacitet och samordning mellan givare samt den instabila politiska situationen har försvårat och fördröjt genomförandet.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Burundi avses successivt öka till ca 35 miljoner kronor årligen mot slutet av strategiperioden (exklusive stöd till svenska ramorganisationer och humanitärt bistånd).

## **Del 1. Samarbetets mål och inriktning**

### **1. Mål och prioriteringar**

Det svenska utvecklingssamarbetet med Burundi ska medverka till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utvecklingssamarbetet ska härigenom bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling; att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling ska vara styrande för utvecklingssamarbetet. Vidare ska samarbetet utgå från den svenska regeringens skrivelse för Afrika. Strategins prioriteringar överensstämmer med Burundis fattigdomsstrategi (PRS) liksom med FN:s fredsbyggande kommissions strategiska ramverk (SFPB) för Burundi.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Burundi är en fredlig och demokratisk samhällsutveckling med fokus på fattiga människors perspektiv och rättigheter.

Processmålet för samarbetet är förbättrad givarsamordning och anpassning till landets utvecklingsprogram och system.

Allt stöd ska främja fred och säkerhet och präglas av ett konfliktperspektiv med hög medvetenhet om konfliktrisker lokalt, nationellt och regionalt.

Sveriges dialog med Burundi utgår från rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling liksom regeringens tre tematiska prioriteringar (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling), med ett särskilt fokus på stärkande av demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Miljö- och

klimatfrågor ska beaktas i planering och genomförande av svenska insatser. De strategiska frågorna för dialogen är:

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

## **2. Inriktning och omfattning**

Icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarsutkrävande och ansvarstagande utgör centrala principer för Sveriges samarbete med Burundi. Sverige ska verka för en ökad integrering av HIV/Aids i utvecklingssamarbetet. Ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv ska tillämpas, med fokus på kvinnors och barns möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.

Genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet samt resolution 1820 om sexuellt våld, FN:s konvention om kvinnors rättigheter, liksom FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s säkerhetsrådsresolution 1612 om barn i väpnade konflikter ska vara centrala för samarbetet.

Samarbetet ska inriktas på fred och säkerhet samt demokratisk samhällsstyrning. Det delegerade partnerskapet med DFID ska fortsätta genom delfinansiering av en tjänst vid DFID:s kontor i Burundi, vilket förutsätter DFID:s fortsatta engagemang inom området demokratisk samhällsstyrning. DFID har nyligen påbörjat arbetet med att utveckla en ny strategi för perioden 2009-2011. Placering av svensk personal i Burundi bedöms inte som kostnadsmässigt rimligt vid nu planerad omfattning av det svenska biståndet. Möjligheten att bredda samarbetet kan prövas vid halvtidsöversynen, som bör ske efter det att de planerade parlaments- och presidentvalen ägt rum.

### ***2.1 Samarbetsområden***

För att uppnå det övergripande målet för strategin ska det svenska stödet omfatta sektorerna fred och säkerhet samt demokratisk samhällsstyrning, vilka bedöms som avgörande för att öka förutsättningarna för ökad stabilitet och utveckling i Burundi. Detta val överensstämmer med prioriteringarna i SFPB och Burundis fattigdomsstrategi. Val av insatser ska göras inom områden som bedöms som särskilt viktiga för att uppnå det övergripande målet. Prioriteringarna i PBC:s strategiska ramverk ska vara grundläggande för dessa val.

#### ***(1) Fred och säkerhet***

Målet för sektorn är ökad integrering i samhället av före detta stridande.

För att uppfylla målet ska Sverige överväga stöd till insatser inom demobilisering, återanpassning och hållbar socioekonomisk integrering av före detta stridande samt försoningsinsatser, genom multilaterala kanaler eller andra bilaterala givare.

## *(2) Demokratisk samhällsstyrning*

Mål för området:

- (i) ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av staten; och
- (ii) ökad rättssäkerhet med särskild hänsyn till kvinnor och barn.

För att uppfylla mål (i) och (ii) ska det svenska stödet främst ske genom det pågående programmet för demokratisk samhällsstyrning tillsammans med DFID. Programmet omfattar två delområden dels rättssäkerhet, dels ansvarsutkrävande och ansvarstagande samt öppenhet och insyn.

För att uppfylla mål (i) ska samarbetet inriktas på att öka statens ansvarstagande gentemot medborgarna, stärka medborgarnas möjlighet och kapacitet att utkräva politiskt ansvar samt stärka kapaciteten inom media och det civila samhället. Inom ramen för detta område ska även stöd till valen år 2010 övervägas. Insatser som bidrar till ett ökat kvinnligt politiskt deltagande i enlighet med FN:s säkerhetsresolution 1325 ska därvidlag särskilt beaktas. Vidare kan förutsättningar för ett begränsat institutionssamarbete, i förhållande till stödet i övrigt, inom statistikområdet undersökas för att bidra till ökad kapacitet inom detta område.

För att uppfylla mål (ii) ska samarbetet inriktas på kapacitetsuppbyggnad inom rättsväsendet samt stöd till organisationer inom civila samhället som arbetar för fattiga människors tillgång till rättssystemet. Särskilt fokus ska vara på landrättigheter och kvinnors och barns möjlighet att åtnjuta sina rättigheter, inklusive när det gäller skydd och bekämpning av könsrelaterat våld i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1820.

### *2.2 Bistandsformer*

Den fortsatt osäkra situationen i landet kräver ett stort mått av flexibilitet avseende former och kanaler för det svenska samarbetet, liksom en balans mellan stöd till regeringen respektive det civila samhället.

I enlighet med Parisdeklarationen eftersträvas en ökad andel programansatser. Arbete pågår inom olika sektorer med att skapa förutsättningar för detta, men det bedöms som osannolikt att stöd till nationella program kan bli möjligt under strategiperioden. Sverige ska bidra till förbättrad givarsamordning och utvecklingen mot en programbaserad ansats.

En successiv och hållbar övergång från humanitærtstöd till mer långsiktigt utvecklingssamarbete ska eftersträvas. Givet landets nuvarande konfliktsituation förutses det humanitära stödet behöva fortsätta. Det humanitära biståndet styrs av Regeringens politik för humanitært bistånd samt Strategin för Sidas humanitära bistånd.

### 2.3 Dialogfrågor

Strategiska frågor för dialogen är:

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

Sveriges övergripande dialog med Burundi sker bilateralt huvudsakligen via Sveriges ambassad i Kenya och sektionskontoret i Rwanda. Dialogen ska föras på olika nivåer med Burundis regering, med bilaterala och multilaterala givare liksom med det civila samhället.

Inom ramen för stödet till demokratisk samhällsstyrning förs dialogen främst genom DFID inom ramen för det delegerade partnerskapet. Dialogen kommer ha ett särskilt fokus på kvinnor och barn med utgångspunkt i FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325, 1612 och 1820. På så sätt kan Sverige påverka DFID:s dialog med burundiska parter samt andra givare inom programmet för demokratisk samhällsstyrning.

### 2.4 Omfattning (volym)

Den årliga volymen ska öka från ca 20 miljoner kronor 2009, till ca 30 miljoner kronor 2010, ca 35 miljoner kronor år 2011 och ca 35 miljoner kronor år 2012. Därutöver tillkommer stöd via svenska ramorganisationer samt humanitära insatser.

## 3. Genomförande

Det svenska utvecklingssamarbetet vad gäller fred och säkerhet ska genomföras genom multilaterala kanaler eller andra bilaterala givare. Samarbete som rör demokratisk samhällsstyrning ska huvudsakligen genomföras genom en fortsättning av det gemensamma programmet med DFID, vilket består av delprojekt avseende kapacitetsutveckling inom offentlig sektor samt kompletterande insatser via civila samhället. Därutöver kan enstaka strategiska insatser inom ramen för strategins prioriteringar stödjas i den mån dessa inte är genomförbara i samarbete med DFID.

OECD-DAC:s principer för ”Good International Engagement in Fragile States and Situations” samt för ”Human Rights and Development” ska vara vägledande för svenskt utvecklingssamarbete i Burundi.

Freden i Burundi är skör och den politiska utvecklingen påverkas av utvecklingen i regionen. Situationen kan förändras snabbt vilket kan få konsekvenser för genomförande och stöd. Flexibilitet krävs inom samarbetet för att vid behov, även mot bakgrund av den globala ekonomiska nedgången, ompröva val av volym, biståndsformer och inriktningen på stödet inom ramen för strategins samarbetsområden och prioriteringar. Den politiska och ekonomiska utvecklingen påverkar även förutsättningarna för att uppfylla målen i strategin och uppnå förväntade resultat. Förutsättningarna för genomförandet av utvecklingssamarbetet kan därför komma att ändras under strategiperioden. Nedan anges tre



möjliga framtidsscenarier för utvecklingen i landet, liksom vilka konsekvenser dessa kan få på svenskt utvecklingssamarbete:

A. I ett positivt scenario upprätthålls fredsavtalen från Arusha 2000, fredsöverenskommelsen mellan regeringen och rebellgruppen FNL implementeras och fria och rättvisa val hålls under fredliga former år 2010. Detta innebär ökade möjligheter för stärkt nationellt ägarskap och kapacitetsuppbyggnad inom statsförvaltningen. Regeringen får på så sätt större möjligheter att föra en politik för minskad fattigdom och påskynda utvecklingen mot demokratisk samhällsstyrning, respekt för mänskliga rättigheter, minskad straffrihet och fredlig hantering av intressekonflikter.

Konsekvensen blir en ökad möjlighet att överväga direkt samarbete med staten.

B. I ett status quo-scenario fortsätter situationen i Burundi att växla mellan fred och sporadisk, lågintensiv, väpnad konflikt; de allmänna valen 2010 blir förhållandevis fria och rättvisa men med inslag av oegentligheter, social oro och våld; regeringens kapacitet är fortsatt begränsad men tillräcklig för att driva landets utvecklingsagenda vidare.

Konsekvenserna för svenskt utvecklingssamarbete blir fortsatt stöd, främst i projektform, för att främja demokratisk samhällsstyrning, där det långsiktiga stödet kompletterar de humanitära insatserna.

C. I ett negativt scenario bryter den väpnade konflikten ut ånyo, vilket allvarligt försvagar regeringens förmåga och vilja att driva en politik för ökad säkerhet och minskad fattigdom.

För svenskt utvecklingssamarbete innebär detta en omställning till humanitära insatser samt mindre stöd till strategiska insatser som stödjer dialog och en fredlig lösning av den väpnade konflikten.

Givet den osäkra situationen i Burundi ska flexibilitet vara ledstjärna för Sveriges utvecklingssamarbete. Flexibilitet måste dock vägas mot vikten av förutsägbarhet, både vad gäller volym och inriktning på stödet. Ad hoc insatser kan spela en viktig roll, men ska i så fall rymmas inom ramen för denna strategi.

Sammanfattningsvis överensstämmer riskerna för strategins genomförande med de största utvecklingshindren i Burundi: risk för återgång till väpnad konflikt; bristande politisk förmåga och vilja hos den burundiska regeringen; mycket begränsad kapacitet - såväl hos regeringen som i samhället överlag - samt utbredd korruption. Genom kombinationen av utvecklingsinsatser, humanitära insatser och politisk dialog samt integration av ett konfliktkänsligt och konfliktförebyggande perspektiv i insatserna förväntas det svenska

utvecklingsarbetet kunna hantera dessa risker. Givet den instabila situationen i Burundi förutsätts nära samråd mellan UD och Sida.

Korruptionsriskerna ska hanteras dels genom riskanalys vid beredning av insatser, dels genom de system för uppföljning och kontroll som avtalas. Med utgångspunkt i OECD-DAC:s ”Policy Paper and Principles on Anti-Corruption” ska Sverige samarbeta med andra givare angående förebyggande och uppföljning av korruption. Åtgärder för att förebygga uppkomst och spridning av korruption ska vara en aktivt integrerad del av samarbetet.

### *3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer*

Strategiskt samarbete och samfinansiering med andra givare bör eftersträvas. Med utgångspunkt från analys av övriga givares verksamhet i landet eftersträvas komplementaritet och utnyttjande av svenska komparativa fördelar. Pågående delegerat partnerskap med DFID avseende programstöd till demokratisk samhällsstyrning förväntas utvecklas och fördjupas. Stödet till fred och säkerhet ska genomföras i samarbete med multilaterala organisationer eller andra bilaterala givare.

Genom det gemensamma programmet med DFID kommer Sveriges viktigaste samarbetspartner att vara nationella myndigheter samt nationella och internationella enskilda organisationer.

Samordning och svenskt påverkansarbete inom EU-kretsen är ett betydelsefullt komplement till arbetet inom den bredare givarkretsen. Tillvaratagande av synergieffekter och komplementaritet mellan Europeiska kommissionens och Sveriges utvecklingsarbete ska eftersträvas.

### *3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering*

Processmålet för samarbetsstrategin är förbättrad givarsamordning och anpassning. Detta mål ska uppfyllas främst inom ramen för Sida/DFID:s pågående program för god samhällsstyrning samt genom samarbete med multilaterala organisationer eller andra bilaterala givare avseende stödet till fred och säkerhet. Sverige ska stödja det arbete som inletts inom rättssektorn för att förbättra sektorkoordinering och på längre sikt skapa förutsättningar för programansatser.

Nationellt ägarskap är en viktig förutsättning för förbättrad givarsamordning. Sveriges perspektiv på nationellt ägarskap ska sträcka sig utöver samstämmighet med Burundis regering till att även inkludera medborgarna och parlamentet samt stödja initiativ till att föra in fattiga människors intressen i den nationella debatten och politiken. Detta ska särskilt beaktas vad gäller centrala och lokala insatser inom samarbetsområdet.

Burundis regering utarbetade år 2007 sin första fattigdomsstrategi (PRS) vilken inriktas på fyra huvudområden: 1) samhällsstyrning och säkerhet, 2) hållbar och jämlik ekonomisk tillväxt, 3) mänsklig/social utveckling samt 4) hiv och aids. PRS:n bedöms i stort vara relevant för fattigdomsbekämpning i Burundi och föregicks av en inkluderande planeringsprocess. Deltagande medborgares åsikter har i relativt stor utsträckning tillvaratagits i PRS:n. Den saknar emellertid ett tydligt konfliktperspektiv. Jämställdhet är prioriterat i båda ramverken, men ett integrerat jämställdhetsperspektiv saknas. Bristen på kapacitet liksom stridande politiska intressen utgör två potentiella hinder för genomförandet av både PRS:n och SFPB:n.

Strukturer för givarharmonisering och koordinering är svagt utvecklade. Dessutom finns delvis parallella strukturer för genomförandet av fattigdomsstrategin och den fredsbyggande kommissionens ramverk, vilket riskerar att begränsa effektivitet och samordning av utvecklingsinsatser. Vissa förbättringar har dock åstadkommit under senare tid, bl.a. genom inrättandet av ett nationellt samordningskansli samt ett initiativ för ökad harmonisering inom gruppen för EU-medlemsländerna lett av Nederländerna.

#### **4. Uppföljning**

Burundis nationella kapacitet att följa upp resultat är mycket begränsad. Resultatindikatorer ska så långt som möjligt hämtas från uppföljningsramverket för Burundis PRS samt PBC:s strategiska ramverk. Särskilt viktig i detta sammanhang är den nya sektorstrukturen enligt PRS. Nära samarbete krävs mellan Sverige och likasinnade givare vid uppföljning av insatser.

Sverige ska inta ett analytiskt förhållningssätt till fattigdomsminskning, fred och säkerhet och regelbundet kartlägga och använda sig av befintlig kunskap, analyser och bedömningar. PBC:s strategiska ramverk utgör grunden för en systematisk och kontinuerlig analys av makt- och konfliktaspekter och skapar förutsättningar för en integrerad uppföljning av givarsamfundets övergripande inverkan på fredsprocessen i Burundi.

Mot bakgrund av att måluppfyllelsen i samarbetet försvåras av den riskmiljö biståndet bedrivs i kommer högre krav att ställas på en tät uppföljning av insatser och beredskap för snabba åtgärder. Maktstrukturer och konfliktsamband ska regelbundet analyseras och utgöra en grund för bedömning huruvida omprioriteringar av biståndsformer bör ske i enlighet med strategins scenarier. Dessutom ska bedömningar göras årligen om vilket scenario som föreligger och vilka konsekvenser det får för vidare samarbete.

En halvtidsöversyn av samarbetets resultat ska genomföras år 2010. Översynen ska inkludera en avstämning av huruvida den svenska inriktningen för samarbetet fortsatt är relevant, liksom val av samarbets-

parter, med utgångspunkt i de scenarier som anges i avsnitt 3 och eventuella förändringar i DIFID:s samarbetsprogram.

## Del 2. Bakgrund

### **1. Sammanfattande landanalys**

Av samtliga länder i Afrika är Burundi till ytan ett av de minsta och fattigaste samt det tredje mest folktäta. Burundi rankas idag som nummer 167 av 177 i FN:s Human Development Index (HDI), och sannolikheten att Burundi uppnår millenniemålen är liten. Landet är präglat av långvarig konflikt. Inbördeskriget 1993-2006 ledde till över 300 000 dödsoffer och hundratusentals flyktingar och internflyktingar.

Konflikten medförde en sänkning av BNP med totalt ca 30 procent och sedan kriget officiellt tog slut har tillväxttakten legat under 2,7 procent. På grund av befolkningsökningen har BNP per capita också minskat. Landet uppvisade redan före inbördeskriget höga fattigdomsnivåer, men mellan 1990 och 2004 fördubblades andelen av befolkningen som lever i fattigdom från 35 till 70 procent. Situationen i landet har lett till stora migrationsströmmar inom landet men också i regionen samt till bl.a. Europa och USA. Diasporan spelar idag till viss del en viktig roll i landets fortsatta ekonomiska utveckling.

Ojämligheterna är stora och till särskilt utsatta grupper hör människor i fattigdom, flyktingar och internflyktingar, änkor som ensamstående familjeförsörjare, äldre och barn, funktionshindrade samt hushåll påverkade av hiv-infektion (stigande nationell prevalens, för närvarande 4,2 procent, med högre andel i Bujumbura).

I deltagandestudier inför PRS:n anger medborgare brist på kapital, utbildning och säkerhet som huvudsakliga hinder för att ta sig ur fattigdom. De bakomliggande orsakerna till konflikten är bl.a. djupt rotad socioekonomisk och politisk ojämlikhet och förtryck som till viss del har regionala liksom etniska och historiska dimensioner. Nära samband finns med situationen i Rwanda och DRK. Andra bakomliggande faktorer är ett odemokratiskt samhällsstyre och brist på respekt för de mänskliga rättigheterna samt kampen mellan olika elitgrupper om kontrollen över statsapparaten. Vidare är konkurrensen om fåtalet arbetsmöjligheter, framförallt för ungdomar, liksom bristen på odlingsbar mark bakomliggande konfliktorsaker. Hög och stigande befolkningstillväxt samt återinflyttning av före detta flyktingar pågår i ett samhälle där nittio procent av befolkningen lever som självhushållande bönder. Detta har lett till överexploatering och utarmning av landets naturresurser. Bristande modernisering av den rurala ekonomin utgör också ett strukturellt hinder för utveckling.

Ekonomin är starkt beroende av bistånd, vilket utgör 50 procent av landets BNP. Den kaffedominerade exportindustrin gör landets ekonomi

sårbar för yttre förändringar och landet har drabbats hårt av den globala ekonomiska krisen. Burundi är sedan år 2007 medlem i East African Community, EAC. Nödvändiga anpassningsprocesser har dock hittills gått långsamt och förefaller inte prioriterade av den burundiska regeringen.

Framsteg i fredsprocessen har gjorts, bl.a. i form av freds- och eldupphöravtal mellan regeringen och den före detta rebellgruppen FNL, insatser för avväpning, demobilisering och återintegrering, antagande av en ny konstitution och etablering av nya politiska institutioner. Även om positiva framsteg har gjorts är osäkerheten om framtiden stor. Landet präglas av politisk instabilitet och utmaningen att integrera de över 10 000 före detta FNL-soldaterna i armén och omvandlingen av FNL till ett politiskt parti är bara några av de problem Burundi brottas med. Dessutom är de bakomliggande orsakerna till konflikten ännu olösta samtidigt som ett stort antal vapen finns i omlopp. Det planerade presidents- och parlamentsvalet 2010 innebär en stor utmaning och kan också utgöra en risk för återfall i konflikt.

Det råder brist på säkerhet och våldet, inklusive sexuellt våld mot kvinnor har ökat under senare år. Många brott begås av såväl polis som militär, liksom inom hemmets väggar. Åtals- och straffriheten är utbredd och förtroendet för rättsväsendet samt tillgången till rättssystemet är mycket begränsad, framförallt för kvinnor. Principer för demokrati och mänskliga rättigheter respekteras endast delvis av staten dels på grund av brister i regeringens och andra aktörers politiska vilja, dels på grund av den offentliga sektorns bristande kapacitet, begränsade resurser samt den utbredda korrruptionen. Liknande brister hindrar oppositionen från att verka och det civila samhället från att tjäna rollen som en stark politisk motvikt till statsmakten.

Sammanfattningsvis står Burundi inför utmaningen att, trots bristande politisk vilja och institutionell kapacitet, skapa en fredlig och hållbar utveckling, ökad respekt för demokratiska principer och mänskliga rättigheter, samt att vidta reformer för ökad jämlikhet, tillväxt och ekonomisk diversifiering.

## **2. Sammanfattande resultatbedömning**

Sveriges samarbete med Burundi inleddes 1994 och har dominerats av humanitärt stöd. Den förra strategin för utvecklingssamarbetet med Burundi omfattade perioden 2004-2008 och utgjorde en del av den regionala strategin för Stora sjöregionen. Under denna period utbetalades 40 miljoner kronor för bilaterala utvecklingsinsatser, 22 miljoner kronor till svenska enskilda organisationer samt 175 miljoner kronor i humanitärt stöd. Det övergripande målet för strategin var att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor". Samarbetsområdena var humanitärt stöd, fred, försoning samt demokrati och mänskliga rättigheter.

År 2006 inledde Sida, i samarbete med DFID, det nu pågående programmet för demokratisk samhällsstyrning. Programmet innefattar två huvudområden: rättssektorreform samt ansvarsutkrävande och ansvarstagande. Målet är stärkt demokratisk samhällsstyrning, korruptionsbekämpning samt ökad respekt för mänskliga rättigheter. Stödet bedöms vara relevant för att hantera grundorsakerna till den väpnade konflikten samt främja fredlig lösning av konflikter. Vad gäller rättssektorreform har stödet kanaliserats via civila samhället samt som institutionsstöd och kapacitetsutveckling till rättssektorn. För att stärka ansvarsutkrävande/ansvarstagande har stöd givits till aktörer inom det civila samhället som verkar för att stärka medias kapacitet.

Med anledning av bristande lokalt ägarskap, kapacitet och samordning samt den instabila politiska situationen har programmets inledande fas tagit längre tid än beräknat. Genomförandet inleddes först under 2008 och resultatet av programmet kan därför endast redovisas i begränsad omfattning. Programmet har börjat generera resultat gentemot ovannämnda övergripande mål, bl.a. vad gäller stöd till rättshjälpscentra där tillgången till rättshjälp har ökat för fattiga människor, framförallt avseende kvinnor och barn. Utbildningsinsatser har genomförts inom rättsväsendet, bl.a. om landrättigheter och arvsrätt. Stödet till media har möjliggjort informationsspridning via tryckpress och lokalradio om sexuellt våld, landrättigheter, antikorrupsionslagstiftning och rättshjälp. Vidare har över tusen barn och vuxna i skolor och kommuner genomgått utbildning för att öka medvetenheten om vad som kan göras för att förhindra och hantera sexuellt våld.

På processnivå har samarbetet mellan Sverige och Storbritannien tjänat som förebild för förbättrad givarharmonisering samt givit de båda länderna ökad tyngd i dialogen med Burundis regering.

Vikten av långsiktighet och möjligheten att bygga vidare på det påbörjade samarbetet med DFID, som nu börjat visa resultat, talar för att utvecklingsarbetet inom demokratisk samhällsstyrning bör fortsätta.

Humanitärt stöd har kanaliserats via ICRC, FAO, UNDP, UNICEF, OCHA, PMU-Interlife, International Rescue Committee och Norwegian Refugee Council. Det humanitära stödet har bl.a. använts för att tillgodose grundläggande humanitära behov och skydd för utsatta grupper. Resultaten av det humanitära stödet är goda, med undantag för stöd till transitionsinsatser via UNDP, som präglats av stora förseningar och svaga resultat. Förebyggande av hiv och aids har integrerats i alla insatser där så bedömts relevant. Särskilda insatser har gjorts för att förbättra näringsstatusen hos hiv-smittade personer. Givarsamordning och beredskap för snabb respons har stärkts.

Sverige har sedan 2004 bidragit med 60 miljoner kronor till det Världsbanksledda regionala programmet "Multi-Country Demobilization and Reintegration Program" (MDRP), i vilket Burundi ingått. Efter vissa svårigheter inledningsvis har programmet visat tydliga resultat: över 75 procent av totalt 410 000 stridande på regional nivå har demobiliserats och av de demobiliserade har 45 procent återanpassats i samhället. Programmet har byggt upp nationell kapacitet avseende demobilisering och återanpassning. Resultaten från MDRP har tagits till vara på nationell nivå genom etablering av en "Burundi Transitional Demobilization and Reintegration Project" till vilken Sverige bidragit med 3,5 miljoner kronor (via UD).

Burundi har även fått del av Sveriges regionala stöd till "East African Community" (EAC). Sidas stöd till samarbetet mellan det europeiska parlamentarikernätverket AWEPA och "East African Legislative Assembly" (EAC:s parlament) har underlättat Burundis inträde i EAC. Burundi har också fått del av regionala civilsamhällsinitiativ som syftar till ökad folklig förankring inom EAC, med särskild hänsyn till ungdomars och kvinnors intressen samt arbetstagares rättigheter inom en gemensam marknad. Stöd har även lämnats till "Lake Victoria Basin Commission" (LVBC) och "Nile Basin Initiative" (NBI) och som kommer Burundi till del.

Resultaten från dessa regionala program är överlag goda framförallt vad gäller kapacitetsutveckling, institutionsuppbyggnad och regional integration. Samarbetet mellan länderna runt Nilen har ökat både på ett tekniskt och politiskt plan och genom LVBC har EAC:s medlemsländer etablerat en hållbar plattform för att skydda och utveckla regionala nyttigheter. Som ett resultat av det regionala samarbetet har långt framskridna planer på regional infrastruktur utvecklats inom energisektorn, vilka även kommer Burundi till godo.

Genom Sveriges övergripande stöd till "International Alert" har insatser som stödjer kvinnors deltagande i fredsprocessen i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 möjliggjorts, bl.a. genom att bidra till etablering av ett nätverk av kvinnliga fredsaktivister (Dushirehamwe).

### **3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen**

I och med att FN år 2006 upprättade en fredsbyggande kommission (PBC) med övergripande syfte att bevara freden och förhindra återfall i konflikt valdes Burundi som ett av kommissionens pilotländer. Detta har bl.a. resulterat i ett strategiskt ramverk för fredsbyggande i Burundi (SFPB). Från den "Peace Building Fund" (PBF) som är kopplad till PBC, har Burundi erhållit 35 MUSD. Detta stöd syftar till att vara katalytiskt och tillgodose de mest omedelbara behoven innan andra finansieringsmekanismer finns tillgängliga. En utmaning har varit att dels säkerställa komplementaritet och synergier mellan PBC:s ramverk och

PRS:en, dels att länka de resultat som uppnåtts genom kortsiktiga projekt finansierade genom PBF:en till mer långsiktiga insatser.

Trots landets stora behov av stöd är få givare närvarande i Burundi. De största givarna är Världsbanken, Afrikanska Utvecklingsbanken, Europeiska kommissionen, Nederländerna, Belgien, Norge, Frankrike, Storbritannien och USA. Flera av dessa ger generellt budgetstöd. Kommissionens och Sveriges stöd kompletterar varandra. Kommissionens nya strategi (2008–2013) har ett fokus på hälsa och landsbygdsutveckling, varför möjligheterna till samfinansiering med EU är begränsade. Ett antal 'icke-traditionella' givare spelar en allt större roll i Burundi, t ex Kina, Sudan och Libyen.

Merparten av Burundis totala externa stöd är fortfarande humanitärt, men en gradvis förskjutning mot långsiktigt utvecklingssamarbete pågår. Givarsamfundet, framför allt de multilaterala aktörerna, spelar en dominerande roll i landet men givarsamordningen är underutvecklad. Inga sektorsansatser har hittills utvecklats och få givargemensamma fonder finns.

Inom sektorn demokratisk samhällsstyrning finns sju bilaterala (inklusive DFID och Nederländerna) och tre multilaterala givare (Världsbanken, UNDP och Europeiska kommissionen). Givarna fördelar arbetet utifrån komplementaritetsprincipen genom koncentration på olika delsektorer.

#### **4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet**

##### ***4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet***

EU är en viktig samarbetspartner för Burundi. Samarbetet inom EU-kretsen är ett betydelsefullt komplement till samordning inom den vidare givarkretsen och ska eftersträvas i linje med EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet. EU:s särskilda sändebud för Stora sjöregionen har även en betydande roll både vad gäller dialogfrågor och som aktör för EU i den pågående fredsprocessen.

På handelsområdet spelar EU en viktig roll såväl nationellt som regionalt. År 2007 inleddes förhandlingar om ett ekonomiskt partnerskapsavtal (EPA) mellan EU och AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havet) där Burundi ingår. Sverige ska aktivt följa upp utvecklingen i EPA-processen liksom andra handelsfrågor av betydelse för Burundi.

##### ***4.2 Samstämmighet för utveckling***

Sverige är den största bidragsgivaren till PBF globalt (totalt 30 miljoner kronor sedan 2006), vilken bland annat finansierar insatser i Burundi i linje med PBC:s ramverk. De svenska insatserna bör således vara samstämmiga med PBC:s arbete. Det svenska ordförandeskapet i FN:s



fredsbyggande kommissions landkonfiguration för Burundi (t o m juli 2009), har möjliggjort dialog på hög politisk nivå bl.a. vad gäller fredlig utveckling i landet.

Handelsutbytet mellan Sverige och Burundi och antalet svenska företag verksamma i Burundi är mycket begränsat.

#### *4.3 Andra svenska relationer*

Av svenska enskilda organisationer är endast PMU Interlife verksamt i Burundi genom en lokal samarbetspartner vars insatser primärt inriktas på humanitärt stöd, fred och försoning, demokratiinsatser samt utbildning.

Erfarenhetsutbyte mellan de olika svenska aktörer som finns i Burundi ska eftersträvas.

#### *4.4 Sveriges komparativa fördelar*

Genom Sveriges långvariga stöd via svensk mission och mycket aktiva engagemang i fredsprocessen samt goda relationer inom ramen för nuvarande program har Sverige byggt upp ett förtroendefullt samarbete med Burundi. Sveriges ordförandeskap i FN:s fredsbyggande kommissions landkonfiguration för Burundi under 2008/09 har ytterligare stärkt förutsättningarna för framgångsrikt samarbete med Burundi.

Vidare har Sverige god erfarenhet av insatser vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter, inklusive jämställdhet i postkonfliktmiljöer bl.a. genom institutionssamarbeten.

Sveriges bilaterala och regionala stöd till övriga länder i Stora sjöregionen möjliggör synergieffekter som ska tas tillvara i samarbetet med Burundi för att på så sätt bidra till ökad stabilitet i regionen.

#### *4.5 Slutsatser om Sveriges roll*

De bilaterala relationerna mellan Burundi och Sverige är relativt begränsade utanför utvecklingssamarbetet och den politiska dialogen. Sverige bör bygga vidare på det förtroende som etablerats genom hittillsvarande samarbete med Burundi.

Givet att endast ett fåtal givare är representerade i Burundi förstärker Sveriges engagemang samverkan mellan likasinnade givare som Storbritannien, Nederländerna, och Norge. Samtidigt är Sveriges roll begränsad givet relativt låg biståndsvolym, motsvarande mindre än en procent av totalt offentligt bistånd till Burundi, och avsaknad av närvaro i landet.

## 5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Burundi är ett av världens fattigaste länder. Landet befinner sig i en bräcklig postkonfliktfas och många av grundorsakerna till konflikten är ännu olösta. Säkerhetsläget har förbättrats men är fortfarande instabilt. Det största hotet mot fortsatt utveckling i Burundi och därmed också mot fattigdomsbekämpning är återfall i väpnad konflikt. Stora brister finns avseende demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och korruptionen är utbredd. Burundi står idag inför utmaningen att trots bristande politisk vilja och institutionell kapacitet skapa en fredlig och hållbar utveckling med ökad respekt för demokratiska principer och mänskliga rättigheter, samt åstadkomma reformer för ökad jämlikhet, tillväxt och ekonomisk diversifiering.

Trots landets stora behov är få givare närvarande i Burundi. De multilaterala aktörerna spelar en dominerande roll. De viktigaste bilaterala givarna är Nederländerna, Belgien, Storbritannien, Norge, Frankrike och USA. Givarsamordningen är fortfarande bristfällig. De produktiva sektorerna är relativt underfinansierade men mot bakgrund av brist på likasinnade samarbetspartners inom dessa sektorer bedöms eventuellt svenskt engagemang vara svårt.

Sveriges samarbete med Burundi har hittills dominerats av humanitärt stöd samt stöd via svensk mission. År 2006 inleddes ett samarbete med DFID inom området demokratisk samhällsstyrning. Programmet har lidit av förseningar i den inledande fasen p g a brister vad gäller lokalt ägarskap, kapacitet och samordning samt den instabila politiska situationen men har nu börjat generera resultat.

God demokratisk samhällsstyrning och stärkande av de mänskliga rättigheterna har identifierats som avgörande för en varaktig fred och ökad säkerhet i Burundi. Detta bekräftas av prioriteringarna i Burundis fattigdomsstrategi och speglar även PBC:s strategiska ramverks inriktning på god samhällsstyrning och insatser för att stärka rättstaten. Rättssektorn och statistikområdet har relativt lägre givartäthet och kan stödjas i samarbete med DFID. Sammantaget görs bedömningen att Sveriges utvecklingssamarbete med Burundi ska inriktas på fred och säkerhet samt demokratisk samhällsstyrning. Val av insatser ska göras inom områden som bedöms särskilt viktiga för stärkt fred och säkerhet, med vägledning av PBC:s strategiska ramverk och med ett särskilt fokus på kvinnor och barn.

Med anledning av den begränsade omfattningen av biståndet till Burundi och då Sverige saknar närvaro i landet ska samarbetet inom området demokratisk samhällsstyrning genomföras i fortsatt nära samarbete med DFID och andra givare. Därigenom bedöms svenskt stöd nå störst effektivitet och kunna bygga vidare på de resultat som hittills uppnåtts. Inom detta område fördelas arbetet mellan givarna utifrån komplementaritetprincipen genom koncentration på olika delsektorer.

Det kommande presidents- och parlamentsvalet 2010 i Burundi innebär en stor utmaning såväl ur ett säkerhets- som ett kapacitets- och logistikperspektiv. Insatser för att stödja förberedelser och genomförande av valet ska ske inom ramen för sektorn demokratisk samhällsstyrning.

Demobilisering, återanpassning och integrering är viktigt för hållbar fred i Burundi. Insatser inom detta område, genom multilaterala kanaler eller andra bilaterala givare, ska därför övervägas. För att främja FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 ska stöd ges till strategiska insatser som bidrar till kvinnors deltagande i fredsprocessen i Burundi genom Sidas globala kärnstöd till den brittiska internationella NGO:n International Alert.

Det svenska stödet genomförs i huvudsak i form av projektstöd. Ett arbete har påbörjats för att skapa förutsättningar för att öka andelen programansatser, tex. inom rättssektorn. Burundi bedöms inte uppfylla de svenska grundläggande förutsättningarna för generellt budgetstöd.

En halvtidsöversyn ska genomföras efter valet 2010, då den framtida inriktningen av stödet ska prövas. För närvarande bedöms att trepartssamarbete inte kan genomföras utan närvaro i landet men ska positivt prövas under strategiperioden. Det bedöms inte heller som kostnadsmässigt rimligt att placera svensk personal i Burundi vid nu planerad omfattning av biståndet. Strategiförslaget förutsätter DFID:s fortsatta engagemang inom demokratisk samhällsstyrning. DFID har nyligen påbörjat arbetet med att utveckla en ny strategi för perioden 2009-2011, vilket kommer att följas noga. Eventuella förändringar i DFID:s inriktning bör analyseras som en del i halvtidsöversynen. Fortsatt humanitärt stöd förutses under strategiperioden.



---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2009

Artikelnummer: UD 09.081