

Burundi – allt på spel i tredje perioden

Camilla Elowson och Cecilia Hull Wiklund

Burundi har gått ur askan i elden, med upptrappning av det valrelaterade våld som utbröt som svar på Pierre Nkurunzizas ambition att behålla presidentmakten. Trots påtryckningar från internationella samfundet har Burundis regering valt att ta allt hårdare tag mot regimkritiker. Säkerhetsläget i landet förvärras nu i snabb takt och planer för att kunna intervensera militärt utformas av det internationella samfundet. Avsaknaden av god samhällsstyrning har lett till en politisk konflikt präglad av våld, där samtliga parter brister i respekt för de mänskliga rättigheterna. Förlängningen av Nkurunzizas presidentmandat följer oroväckande nog en bredare trend i Afrika av att presidenter söker hålla sig kvar vid makten. Afrikanska unionens agerande inför denna utveckling har varit begränsat.

Oroligheter utbröt i Burundi i april 2015 efter att sittande president Pierre Nkurunziza deklarerade sin avsikt att kandidera för en tredje presidentperiod, trots att de flesta bedömare anser att detta strider mot landets författning. Beslutet stred också mot Arushaavtalet från år 2000, vilket lade grunden för den fredsprocess som 2005 avslutade ett flerårigt inbördeskrig. Nkurunzizas motivering var att hans första period, vilken inleddes 2005, grundades på ett parlamentariskt beslut som en del av den pågående fredsprocessen och att han därmed dittills blivit folkvald endast en gång, 2010. Detta fick stöd av författningsdomstolen, även om dess vice ordförande flydde landet efter att han och andra domare hotats till döds om de vägrade döma till Nkurunzizas fördel. Situationen ledde till våldsamma demonstrationer såväl som ett misslyckat kupp försök från individer inom säkerhetsstyrkorna i maj 2015.

I juli 2015 vann Nkurunziza en tredje presidentperiod. Såväl FN, EU, AU som USA har bedömt valet som bristfälligt¹. Regimens politiska opposition är samlad över de etniska skiljelinjerna och har stöd i civilsamhället. De oppositionella går dock mot en ökad splittring, vilken har accelererat efter valet eftersom en av oppositionspartiernas frontledare accepterat samarbete med Nkurunziza (genom att ta posten som parlamentets vice talman). Delar av regeringsmotståndarna har valt att under senare år ta upp vapnen. Det väpnade motståndet förefaller vara organiserat i någon form, även om det är oklart på vilket sätt och i vilken utsträckning, huruvida det är samordnat, och vilka grupper det rör sig om.

¹ Valet ägde rum under förhållanden som inte främjade fria, rättvisa och inkluderande val.



ESKALERANDE VÅLD

Redan åren före valet pågick lågintensivt våld med hämndattacker mellan sittande regering och väpnade upprorsmakare. Från det valrelaterade våldet med brutalt nedslagna folkliga protester, har våldsdynamiken sedan presidentens nytillträde skiftat till en taktik med mord på högt uppsatta nyckelpersoner inom både regimen och oppositionen. Efter valet har Nkurunziza ytterligare hårdnat sitt grepp om makten och våld mot regimkritiska grupper och individer utövas bland annat av milisen *Imbonerakure*,

vilken utgörs av unga beväpnade sympatisörer till regimen. En stor del av våldet utgörs även av poliskårens och oppositionellas ömsesidiga attacker. Som metod för att avskräcka regimkritiker använder sig regeringsidan dessutom av massarresteringar och tortyr, bland såväl civilsamhället som väpnade grupper, inklusive kritiker inom de nationella säkerhetsstyrkorna.

Attacker sker dagligen och enligt FN har drygt 200 individer dödats sedan slutet av april, varav ett sextiotal under oktober 2015. Amnesty rapporterar om övergrepp mot de mänskliga rättigheterna från båda sidor. Rapporten förekommer även om att konfrontationer mellan säkerhetsstyrkorna och oidentifierade väpnade grupper har börjat ägt rum. Nyligen inledde regeringen en kampanj för att ”avväpna kriminella”, något som kan tolkas som en förtäckt offensiv mot oppositionella. Enligt *International Crisis Group* hade i oktober 200,000 människor flytt landet, främst till Rwanda, Tanzania och Demokratiska republiken Kongo.

FLERA ÅRS KONFLIKTVARNING

Den pågående krisen i Burundi är en mer väntad än oväntad utveckling, då ett flertal tidiga konfliktvarningssignaler kunnat observeras de senaste åren. Redan vid Nkurunzizas omval 2010 bojkottades valet av oppositionen, som upplevde att valfusk ägt rum. Efter valet 2010 försvagades oppositionen runtom i landet genom politiskt motiverade arresteringar och mord. Flera centrala oppositionsledare flydde landet. Sedan dess har Nkurunzizas styre blivit allt mer auktoritärt och Nkurunzizas parti CNDD (*Conseil National pour la Défense de la Démocratie*) har tagit över flertalet statliga institutioner. Därtill har en ny och begränsande lagstiftning kring media införts.

Internationella bedömare har över tid anmärkt på det alltmer avsmalnande politiska och mediala utrymmet i landet. Speciellt anmärkningsvärt är ett flertal förslag till grundlagsändringar som CNDD fört fram. Förutom att söka möjliggöra Nkurunzizas tredje mandatperiod, syftade de föreslagna ändringarna till att undergräva bestämmelsen om maktindelning mellan CNDD och landets övriga politiska partier². Därtill skulle tvåprocentsspärren i parlamentet höjas till fem procent, med ytterligare marginalisering av oppositionen som följd. Avsikten med lagstiftningsförslaget var även att ersätta de två vicepresidentposterna (som enligt föreskrift skulle representera ett annat parti än presidentens)

² Bland annat genom att sänka kravet på två tredjedelars majoritet för att införa ny lagstiftning till enkel majoritet.

med en premiärminister (som i förslaget fick företräda presidentens parti).

Förändringarna indikerar en medveten, gradvis och strategisk politisk förändring från regeringens sida där den maktfördelning som föreskrevs i Arushavtalet åsidosätts, och därmed även det fredsbyggande arbetet i Burundi. Konfliktvarning signaleras även i den CNDD-initierade revisionen av lagstiftningen som reglerar den nationella markkommissionen. Markkommissionen hanterade tidigare landdispyter som uppstått när konflikt eller krig tvingat personer från sin egendom under längre perioder, men kom efter lagändringen att omfatta alla typer av tvister kopplade till äganderätt av mark. Förändringarna är kontroversiella eftersom de upplevs ha störst negativ påverkan på den etniska tutsiminoriteten i landet.

Ett annat exempel på regeringens avsteg från Arushavtalets fredsbyggande strukturer är beslutet att etablera en sannings- och försoningskommission utan den föreskrivna, relaterade, brotttribunalen som skulle åtala och bestraffa de folkmordsbrott, krigsbrott och brott mot mänskligheten som framkom under kommissionens arbete.³ Det internationella samfundet har misslyckats med att agera på alla dessa förvarningar. När regeringen har kritiserats av civilsamhället och media samt utmanats av väpnade grupper har den svarat med förtryck, skrämselfaktik och attacker – en konfliktindikator i sig.

INTERNATIONELLA SAMFUNDETS AGERANDE

Även om det internationella samfundet kan kritiseras för att inte ha agerat tillräckligt på de förvarnande tecknen är FN, EU, AU och enskilda länder som USA i dagsläget samstämmiga i sina krav på dialog mellan parterna och återupptagande av förhandlingsprocessen, ledd av den östafrikanska samarbetsorganisationen East African Community (EAC). EU har agerat ovanligt skarpt med riktade sanktioner mot fyra individer, samt med hot om inställt bistånd om förhandlingskravet inte efterlevts före 26 november 2015. Då datumet redan har passerat återstår att se på vilket sätt EU agerar på sitt ultimatum. Femtio procent av Burundis årliga budget finansieras av internationella givare. Fryst bistånd borde därmed utgöra ett effektivt påtryckningsmedel för en redan eftersatt ekonomi.

I övrigt har Nkurunzizas tredje mandatperiod brett accepterats som en *fait accompli* och det internationella samfundet är nu främst inriktat på dialog kring politisk

³ Även om personer från andra politiska partier utförde dessa typer av brott uppskattas de flesta fortsatt politiskt aktiva krigsförbrytarna tillhöra CNDD.

konsolidering, hantering av våldet och övergreppen mot de mänskliga rättigheterna. Misslyckade försök till förhandlingar mellan regering och opposition hölls redan före valet, bland annat i EAC:s regi. Viss förhoppning har funnits om att den EAC-ledda förhandlingen skulle återupptas i slutet av november 2015, men så har inte skett. Det internationella samfundet, på såväl AU- som FN-nivå, har istället inlett planering för att kunna skicka fredsfrämjande styrkor till Burundi om konflikten eskaleras.

FRAMTIDA RISKER FÖR BURUNDI OCH REGIONEN

Kommer en förhandlingslösning inte till stånd riskerar situationen i Burundi att ytterligare försämrats i form av ökad repression, militärkupper, inbördeskrig eller storskaliga massakrer. Illavarslande är att de omständigheter som föranledde det förra inbördeskriget föreligger även idag: en organiserad exil med stöd från Rwanda, oppositionens tillgång till vapen, ökande mordattacker på politiska motståndare, etniskt laddad retorik samt en flyktingsituation som inbjuder till mobilisering av soldater. Nedanstående faktorer är särskilt oroande vid en fortsatt eskalering:

Konflikten tar en etnisk dimension

Den nuvarande konflikten är i grunden politisk och dess etniska dimension har fram till nyligen varit av begränsad betydelse. Det tidigare inbördeskriget var dock kopplat till den konflikt som fanns mellan hutumajoriteten och tutsiminoriteten. Det finns därmed en risk att det etniska kortet kan komma att användas som en bricka i det politiska maktspillet om det tjänar ett syfte att mobilisera eller ena särskilda grupper. Burundis regim har på senare tid gjort hetsande uttalanden där man avhumaniserar motståndarsidan, vilket på ett oroväckande sätt närmar sig etnisk hatpropaganda.

Fragmentering av säkerhetsstyrkorna

I enlighet med Arushavalet integrerar armén de tidigare regeringsstyrkorna (*Forces Armées Burundaises*, FAB), där tutsi var i majoritet, med olika grupperingar av f.d. hutudominerad milis, bland annat FNL (*Forces Nationales de Libération*) och Nkurunzizas tidigare rebellgrupp CNDD-FDD (*CNDD-Force de Défense de la Démocratie*). En bibehållen jämvikt mellan dessa aktörer i säkerhetsstyrkorna har varit avgörande för långsiktig stabilitet i hela landet. Burundis kontinuerliga bidrag av soldater till AU:s fredsfrämjande insatser har också varit en

viktig del i att bygga upp armén som institution, inte minst genom säkrade inkomster för soldaterna, en möjlighet att professionalisera militären, samt ett sätt att hålla de forna rebellgrupper som armén utgörs av sysselsatta.

Den oroande tendensen i dagsläget är dock att säkerhetsstyrkorna blir alltmer splittrade, alltmedan spänningarna mellan regeringspartiet och säkerhetsstyrkorna ökar. Kritik har riktats mot favorisering inom armén, där ex-CNDD-FDD soldater ges fördelar framför ex-FAB, exempelvis genom möjlighet att delta i fredsfrämjande insatser. Brister i lojalitet med sittande regering, bland de delar av säkerhetsstyrkorna som förknippas med FAB och FNL, har synliggjorts bland annat genom ett mordförsök på Burundis överbefälhavare i september 2015 och genom arméns begränsade agerande för att stödja presidenten i det pågående upproret. I försök att avstyra framtida militärkupper har tutsiofficerare från tidigare FAB omplacerats och utsatts för räder. Även tidigare FNL-soldater har upplevt liknande behandling. Sedan valet i juli 2015 har oro spridits i de militära leden och på landsbygden rapporteras avhopp från armén till andra väpnade grupper. Om AU skulle utfärda sanktioner som förbjuder Burundi att delta i AU-insatser lär utlandssoldaternas hemkomst orsaka ytterligare missnöje i säkerhetsstyrkorna. Armén är tydligt en institution under sönderfall med sannolikt negativa konsekvenser för landets fortsatta stabilitet.

Regionalisering av våldet

Risken för regionalisering av konflikten i Burundi är ett reellt orosmoln. Den senaste krisen har resulterat i ett stort antal flyktingar i grannländerna, varav många företräder oppositionen. Samtidigt hävdar vissa källor, exempelvis International Crisis Group, att transnationella beväpnade grupper har närvaro i området, med en benägenhet att rekrytera i flyktinglägren.

Burundis relation med Rwanda har stadigt försämrats under det senaste året, med ömsesidiga anklagelser om härbärgerande och stödjande av varandras regimfientliga väpnade grupper. Ett flertal diplomatiska incidenter har ägt rum den senare tiden. Rwanda är orolig för att våldet i Burundi ska spridas över gränsen och har officiellt uppmanat Nkurunziza att avgå. Uttalandet har i sin tur spätt på anklagelserna om att Rwanda försöker destabilisera Burundi, och ytterligare försämrat de fientliga relationerna mellan grannländerna. Spänningarna gör EAC, där även Rwanda är medlem, ineffektivt och påverkar negativt organisationens möjlighet att utöva sin fredsämbarroll.

Ett parallellt problem är att aktiva FNL-falanger är baserade i östra DRK, där de samarbetar med lokala väpnade grupper. DRK:s regeringsarmé och Burundi har gemensamt stridit mot FNL i östra DRK. Inget av länderna i regionen har tidigare varit främmande för att militärt inter文enera i grannländer för att stänga milisgrupper ute. Ett scenario där situationen i Burundi utgör gnistan som för Stora sjöregionen tillbaka till konflikterna i slutet av 90-talet, med storskaligt etniskt våld och humanitär kris, är därmed inte helt avlägsen.

ÅTERKOMMANDE FÖRLÄNGNINGAR AV PRESIDENTMANDAT – EN REGIONAL REALITET

AU har fördömt mordattacker och skickat militärobservatörer till Burundi, men åtgärderna har inte haft nämnvärd effekt på våldet. Burundi är en huvudsaklig truppbidragare till AU:s stora fredsfrämjande insats i Somalia, AMISOM, och ett kraftfullt agerande av AU mot Nkurunziza skulle sannolikt ha negativ effekt på situationen i Somalia om AU inte klarar av att ersätta de burundiska styrkorna.

Att konflikten handlar om utökade mandatperioder gör den särskilt svårhanterlig ur AU:s perspektiv. Presidenter som håller sig kvar vid makten är ingen ovanlighet i Afrika; ett talande exempel är EAC:s huvudsakliga medlare i Burundikonflikten, Ugandas president Yoweri Museveni, som regerat i över 30 år.⁴ Flera andra afrikanska ledare, såsom Rwandas Paul Kagame, Republiken Kongos Denis Sassou-Nguesso och DRK:s Joseph Kabila gör för närvarande, med varierande framgång, liknande försök till författningsändringar som ska tillåta dem att stanna vid makten för en tredje presidentperiod efter omval under 2016/17. Dessa ledare har gemensamt att de tillträtt efter en period av konflikt och kris, samt att de har ett relativt stort stöd hos den egna befolkningen. Många gånger motiverar Afrikas politiska elit sitt kvarvarande under en tredje period, eller längre, med att detta sker med folkets uttryckliga vilja som grund.

AU har som organisation ett modernt förhållningssätt till främjandet av demokrati och har en uttalad princip om att inte tillåta icke-konstitutionella maktövertaganden.

⁴ 2005 införde Uganda en grundlags/författningsändring som tillät Museveni att sitta kvar för en tredje presidentperiod. Idag tjänstgör han i en fjärde sådan. Andra exempel på afrikanska presidenter som suttit över 30 år vid makten är Zimbabwes Robert Mugabe, Angolas José Eduardo dos Santos, Ekvatorialguineas Teodoro Obiang Nguema Mbasogo och Kameruns Paul Biya

Tredjeperiodsfrågan handlar dock snarare om bibehållande av makt och har i de flesta fall skett i samband med (ofta omtvistade) grundlagsändringar, vilket gjort dem konstitutionellt legitima. Därmed har AU ställts inför ett dilemma, vilket hittills gjort organisationen kraftlös i frågan.

Även om situationen i Burundi har förekommit frekvent på AU:s agenda har den bredare frågan om förlängning av presidentmandat inte berörts nämnvärt av organisationen.⁵ Konflikten i Burundi är dock av betydelse för en mer utbredd dynamik i Afrika. Hur situationen i Burundi, och omvärldens reaktion på den, utvecklas kommer sprida ringar på vattnet i hela regionen. AU:s bristande förmåga att hantera situationen riskerar att underminera organisationens roll i andra potentiella framtida kriser som rör kontroversiell mandatförlängning.

Camilla Elowson
Säkerhetspolitisk analytiker

Cecilia Hull Wiklund
Säkerhetspolitisk analytiker

⁵ AU-kommissionens ordförande Nkosazana Dlamini-Zuma har dock i ett uttalande sagt att "Nkurunziza bör inte ha ett tredje presidentmandat".