

# Fredsprocessen i Burundi

En studie av power-sharing som konfliktlösningsmetod

# Abstract

Det finns två varianter av power-sharing; en som strikt belyser en politisk representation av etniciteter i pluralistiska samhällen; den andra är extensivare i sitt utförande då den inrymmer fler statliga dimensioner; politiska, territoriella, ekonomiska och militära. Med hjälp av dessa kontrasteras tre olika fredsavtal i Burundi som alla i varierande grad innehåller power-sharing. Utfallet i dessa avtal skiljer sig åt, varför jag ämnar se vilka förklaringar de olika teorierna om power-sharing kan ge. Uppsatsen framlägger även behovet av att inkludera rebellgrupper i fredsavtal, vilket jag menar har en bidragande effekt till att fredsavtal har förmågan att implementeras. Jag menar att den extensivare varianten skapar en säkrare miljö i vilken fredsavtal och fredsprocesser kan verka. Anledningen är att varianten syftar till att inom fler dimensioner minimera osäkerhetsmoment som parter ställs inför vid förhandlingar. Om parterna i förhandlingar på förhand vet dessa förutsättningar kan en säkrare relation dem emellan inledas genom att de tydligare ser varandras intentioner.

*Nyckelord:* Power-sharing, Burundi, säkerhet, etnicitet, inklusion av rebeller i fredsavtal.

*Antal tecken:* 69 951

# Akronymer

AMIB	African Union Mission to Burundi
CG	The 1994 Convention of Government
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie
FDD	Forces pour la Défense de la Democratie
FRODEBU	Le Front pour la Démocratie au Burundi
Hutu G7	Sammanställning av sju hutudominerade politiska partier
ICG	International Crisis Group
ONUB	United Nations Operation in Burundi
Palipehutu	Parti pour la Libération du Peuple Hutu
Palipehutu-FNL	Parti pour la Libération du Peuple Hutu Forces Nationales de Libération
Tutsi G10	Sammanställning av tio tutsidominerade politiska partier
UPRONA	L'Union pour le Progrès National

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1	Syfte, frågeställning och problemformulering .....	2
1.2	Metod.....	3
1.3	Teori och empiri.....	4
<b>2</b>	<b>Lijpharts modell .....</b>	<b>6</b>
2.1	Den extensivare formen av power-sharing .....	8
2.1.1	Behovet av säkerhet bland aktörerna.....	9
2.1.2	Logiken bakom dimensionerna för power-sharing.....	10
2.1.3	Relationen mellan militär power-sharing och skapandet av fred.....	11
<b>3</b>	<b>Teorier relaterat till power-sharing .....</b>	<b>13</b>
3.1	Bemötande av Lijpharts modell/den politiska dimensionen.....	13
3.2	Behovet av inklusion av rebellgrupper.....	15
<b>4</b>	<b>Krigets och fredsprocessens Burundi .....</b>	<b>17</b>
4.1	Den burundiska kontexten .....	17
4.1.1	Fler aktörer, fler mål .....	19
4.2	Fredsavtalen .....	20
4.3	The 1994 Convention of Government.....	20
4.3.1	The 1994 Convention of Government kontra modellerna om power-sharing .....	21
4.4	The 2000 Arusha Peace and Reconciliation Agreement .....	22
4.4.1	The 2000 Arusha Peace and Reconciliation Agreement kontra modellerna om power-sharing.....	24
4.4.2	Post-Arusha – fredsstyrka och fredsavtal .....	25
4.5	The 2004 Burundi Power-Sharing Agreement .....	26
4.5.1	The 2004 Burundi Power-Sharing Agreement kontra modellerna om power-sharing.....	27
<b>5</b>	<b>Slutsatser.....</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>

# 1 Inledning

Power-sharing är en modell för hantering av intrastatliga konflikter mellan splittrade grupperingar. Risken för konflikt minskas bl.a. genom att garantera stridande parter en plats inom den statliga maktapparaten i utbyte mot nedläggande av vapen. Detta kan sägas vara själva kärnan i den logiska tanken bakom teorin om power-sharing som instrument för *militär* konflikthantering. De ursprungliga teorierna om power-sharing var ämnade som en typ av demokratisk fördelning av den politiska makten bland olika politiska grupperingar. Denna *politiska* konflikthantering är i längden tänkt att ha en lugnande effekt mellan de rivaliserande grupperna då dessa försäkras representation inom den statliga maktapparaten.

## 1.1 Syfte, frågeställning och problemformulering

Effekterna av Burundis olika avtal om power-sharing kommer att kunna belysa hur framgångsrikt eller icke framgångsrikt detta arbete med att bringa fred till landet varit. Syftet med denna uppsats är att studera power-sharing som metod för konfliktlösning. Anledningen till att Burundi lämpar sig väl för studium av teorierna om power-sharing är bl.a. att landet har flera grupperingar som både har militära och politiska maktanspråk. Vidare noterar jag en förändring av hur power-sharing utformats över tid i landet, från en striktare *politisk* sådan till en mera extensiv sådan som även inkluderar landets *militära* del. Jag ämnar teoretiskt beskriva dessa olika varianter, samt visa denna empiriskt i Burundis tre olika avtal om power-sharing. Denna utveckling av teorierna menar Caroline A. Hartzell och Matthew Hoddie vara nödvändig för att power-sharing skall kunna fungera bättre i praktiken. Problematiseringen i uppsatsen kommer därför att i hög grad handla om denna förändring av power-sharing. Detta undersökt i den burundiska kontexten kommer även ge förklaringar till varför utvecklingen mot en extensivare power-sharing kan anses nödvändig.

Min undersökning kommer därför dels handla om varför de tre olika avtalen om power-sharing i vissa fall lyckades skapa en fredlig relation mellan parterna, dels varför de i vissa fall inte gjorde det. Därför kommer avtalens utformning i relation till teorier om power-sharing framläggas. Detta gör jag för att se hur väl de stämmer överens med de teorier som hävdar kunna bidra till, eller skapa fred. Komponenter som på ett avgörande sätt både varit med och *inte* varit med då avtalen utformas blir därför viktiga att undersöka. Detta ger att jag kommer kunna dra slutsatser om vad i power-sharing som kan ha ett samband med skapandet, eller bidragandet till en fredlig relation mellan parterna.

Jag ämnar även framlägga en teori starkt relaterat till power-sharing. Denna handlar om behovet av att inkludera rebellgrupper i fredsavtal, vilken syftar till att öka förståelsen för teorin om power-sharing. Den syftar också till att bringa en klarare bild kring avtalens olika implementering och utfall i Burundi.

Uppsatsen kommer främst belysa relationen mellan de olika grupperingarna och deras maktanspråk i relation till power-sharing generellt och avtalen specifikt. Vilka komponenter av teorierna som vunnit framgång och därför är mer relevanta för fredsprocessens Burundi kommer att kunna slås fast.

Mina frågeställningar kommer därför bli flera: Vad i den intensiva varianten av power-sharing (Lijpharts modell) kan återses i Burundis avtal och vad fick det för effekter? Vad i den extensiva varianten av power-sharing kan återses i Burundis avtal och vad fick det för effekter? Uppnåddes syftet med power-sharing; att kunna bidra till en fredligare relation parterna emellan? Omvänt kommer jag även svara på frågan; varför uppnåddes inte alltid fredlig relation? Slutligen; finns det andra komponenter som kan bidra till förståelsen? Den sista frågan handlar om hur inklusion av rebellgrupper i fredsavtal kan bidra till förståelsen.

## 1.2 Metod

Jag har valt att undersöka två varianter av power-sharing, en intensivare och en extensivare. Dessa teorier har jag syntetiserat med en teori med stark relation till de förra. Den handlar om behovet kring inklusion av rebellgrupper i fredsavtal. Sammantaget skapar dessa grunddragen i vilka faktorer som behövs för att ett fredsavtal innehållandes power-sharing skall kunna få positiva utgångar. De olika varianterna om power-sharing beskriver också en utveckling utav teoretiserandet av power-sharing.

Mitt syfte med uppsatsen är att se vad dessa teorier, kopplade till behovet av inklusion av rebeller i fredsavtal, kan ha för effekter i fredsprocessen i Burundi. Jag undersöker om dessa kan bidra till förklaringen av utfallet av Burundis tre olika avtal om power-sharing. Därför beskriver jag den burundiska kontexten i vilken teorierna appliceras. Min uppsats är därför metodologiskt tvåfaldig; en beskrivning av teorier samt kontext är nödvändig innan det är möjligt att kunna förklara varför utfallet av avtalen påverkas av kontexten i Burundi samt hur avtalen konstruerats.

Eftersom min studie är intensiv<sup>1</sup> i förhållande till få fall, d.v.s. de tre analysenheterna (de tre avtalen) kommer inte några generaliserande slutsatser kunna dras. Istället granskar jag Burundis avtal intensivt i förhållande till valda teorier.

---

<sup>1</sup> Teorell, Jan - Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber, s. 80.

## 1.3 Teori och empiri

Power-sharing som myntades 1968 och framlades på 1970-talet av den nederländske statsvetaren Arend Lijphart har fått stort genomslag, främst i utformandet av afrikanska<sup>2</sup> fredsavtal. Därmed är power-sharing en vedertagen form av konflikthantering. Beroende på vad avtalen ämnar adressera medverkar de i varierande grad till att skapa stabilitet, fred och demokrati i identitetsmässigt splittrade stater. Därför är det relevant att belysa vad de tre olika avtalen enligt power-sharing avsåg att hantera för att bidra till en konflikthantering. Faktiska förhållanden där dessa avtal skall implementeras påverkar starkt hur väl de kan realiseras, varför den burundiska kontexten kommer att presenteras och analyseras.

Idag noteras olika former av power-sharing, från Lijphart till Hartzell och Hoddie, vilka kräver en introducering. Lijpharts form av power-sharing kallas konsocialism och adresserar främst hur demokrati skall kunna fungera i stater som är starkt uppdelade utefter etniska skiljelinjer. Varianten anses tillhöra litteraturen om demokratisk teori.<sup>3</sup> Denna form är användbar då situationen är sådan att folket röstar i enlighet med den egna etniska tillhörigheten vilket gör att den etniska minoriteten hamnar i politiskt utanförskap. I dessa förutsättningar kommer minoriteten därför att aldrig kunna få mandat att forma politisk majoritet. I en sådan situation menar Lijphart att majoritetssystemet är odemokratiskt och riskerar inbördes stridigheter.<sup>4</sup> Istället skall ett system med politiska pakter utformas som inkluderar alla etniska grupper. Därför kan denna form av power-sharing sägas vara ett konstitutionellt svar på majoritetssystemets inverkan på etniskt splittrade samhällen. Detta är grunddragen i den konsociala varianten av power-sharing, de exakta delarna av Lijpharts modell kommer att vidare framläggas.

Forskningen kring den mer utvecklade och extensivare formen av power-sharing leds idag främst av Hartzell och Hoddie. Denna går bortom Lijpharts strikta politiska variant om maktstrukturering. Istället adresserar denna form konflikthantering och dess primära syfte är att få ett avslut på våldet. Denna variant anses tillhöra litteraturen om konflikthantering.<sup>5</sup> Det är i denna form som rebellgrupperna avses lägga ned vapen i utbyte mot garanterade platser i framtida regering. Här anses även aspekter utöver politiska pakter vara områden lämpade för power-sharing. En rad andra institutioner utöver de politiska blir föremål för teorierna här; ekonomiska, territoriella och militära.<sup>6</sup> Ur dessa kommer främst de politiska och militära aspekterna lyftas fram, de ekonomiska och territoriella blir därmed sekundära.

---

<sup>2</sup> Av 24 avtal om power-sharing sedan 1989 är 14 utarbetade för afrikanska länder, Se Jarstad, Anna K. & Sisk, Timothy D, 2008. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 112.

<sup>3</sup> Ibid, s. 108.

<sup>4</sup> Ibid, s. 110.

<sup>5</sup> Ibid, s. 108.

<sup>6</sup> Ibid, s. 109.

Jag ämnar även använda en teori som delvis går bortom litteraturen om power-sharing. Denna bidrar till förståelsen för hur avtalen har lyckats eller inte lyckats implementeras. Teorin rör inklusion av rebellgrupper i fredsavtal. Denna kopplad till power-sharing ger en djupare insikt till faktorer som påverkar fredsprocesser. I fallet Burundi blir det tydligt att relatera till då avtalen dels inkluderar, dels exkluderar rebellgrupper. Mycket av problematiken kommer handla om avtalens förmåga att inkludera alla rivaliserande rebellgrupper.

Litteraturen påpekar att Burundi är ett unikt exempel, eftersom landet anses vara det som i högst grad ämnat implementera mekanismer för power-sharing.<sup>7</sup> Burundis lämplighet som fallstudie är därmed väl underbyggd. Landets avtal är även utformade på olika sätt och genom att både inkludera och exkludera rebellgrupper skapas en viktig komponent för min studie.

---

<sup>7</sup> Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 78; Lemarchand, René, 2006. "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*, pp. 1 – 20, s. 1.



## 2 Lijpharts modell

Under 1970-talet framlade den nederländske statsvetaren Arend Lijphart banbrytande teorier kring vad som är kallat konsocial demokrati. Modellen ämnar strukturera maktrelationerna i en stat med målet att uppnå enighet mellan rivaliserande grupperingar. Detta skall ske utan att riskera succession eller partition. Därför riktar sig modellen till att stödja inklusion snarare än exklusion av statens grupperingar, vilket ses som nyckeln till konfliktlösning.<sup>8</sup> Representanter ur de politiska grupperingarna är enligt Lijphart tänkta att ingå i politiska pakter, s.k. 'grand coalition', för att styra landet. Termen kan också beskrivas som en överbryggande politisk elit, med representanter ur alla rivaliserande grupper, som tillsammans formar landets regering.<sup>9</sup> Detta är den främsta utav fyra komponenter av Lijpharts modell. Vidare är ömsesidigt veto, proportionalitet och autonomi avgörande delar av hela den konsociala modellen.<sup>10</sup> Jag framlägger här Lijpharts argumentation till stöd för de fyra delarna, detta för att skapa en förståelse för logiken bakom modellen.

Som tidigare nämnt anses politiska pakter vara ett alternativ till majoritetssystemet. Anledningen till när dessa olika alternativ är lämpliga menar Lijphart ligger i hur opinionen ser ut i landet. Då opinionen har en relativt enad uppfattning fungerar majoritetssystemet väl. Däremot i ett politiskt system med tydligt åtskilda eller fientliga segment<sup>11</sup> ur populationen fungerar majoritetssystemet dåligt. Detta eftersom ett majoritetssystem ger att relationerna stagnerar mellan minoritet och majoritet, i enlighet med landets etniska splittring. När denna situation avspeglas i de politiska besluten menar Lijphart att det systemet förhindrar enighet och fredlighet.<sup>12</sup> Vidare drar Lijphart paralleller till att även homogent sammansatta länder använder sig av liknande system med pragmatiska interimsregeringar i kristider. Denna "kris" förstås som att i pluralistiska (etniskt uppdelade) samhällen vara mer långvarig. Anledningen är den splittrade relationen mellan parter i en identitetsbaserad konflikt tenderar att förbli långvarig. I dessa länder eftersöks därför långsiktiga lösningar, således med

---

<sup>8</sup> Lemarchand, René, 2006. "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*, pp. 1 – 20, s. 2.

<sup>9</sup> Jarstad, Anna K. & Sisk, Timothy D, 2008. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 110; Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 78.

<sup>10</sup> Lijphart, Arend, 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, s. 25.

<sup>11</sup> Lijphart definierar segmentella skillnader ur ett brett perspektiv. De segmentella skillnaderna existerar då de politiska uppdelningarna följer samma linjer som de tydliga sociala skillnaderna. Dessa sociala skillnader kan i sin tur vara religiösa, ideologiska, lingvistiska, regionala, kulturella eller etniska, se Ibid, s. 3 – 4. Vad som kommer att avses i min studie av specifikt Burundi är att skillnaderna är etniska.

<sup>12</sup> Ibid, s. 28.

politiska pakter där alla etniciteter blir representerade.<sup>13</sup> Majoritetssystemet i pluralistiska samhällen med fientliga segment blir ett system som politiskt exkluderar minoriteten ständigt. Problemet i en sådan situation ligger i att regering och opposition inte växelvis innehar makten utan det uppstår en permanent utanförskap för oppositionen. Denna exklusion är som tidigare nämnts något som power-sharing avser att lösa.

Även om minoritetens representation garanteras i politiska pakter kan deras åsikter röstas ner av majoriteten. Därför skall minoritetssegmentens vitala intressen skyddas av en vetorätt. Detta behöver enligt Lijphart inte vara explicit uttryckt utan vara en informell överenskommelse. Risken att minoriteten överanvänder sitt veto tas bort genom att ett system av ömsesidig vetorätt används.<sup>14</sup> Vetorrättens syfte är att ytterligare stärka minoritetens säkerhet, i form av att majoritetens åsikter inte ska inkräkta på angelägenheter som är exklusiva för minoriteten.

Proportionalitetsprincipen avser att alla minoritetssegment skall erkännas balanserad representation i de statliga tjänsterna. Proportionalitet förstådd att vara i enlighet med segmentens numerära storlek i landet medför dock problem. I beslutsfattandet skapas återigen problemet med att majoritetens åsikt försätter minoriteten i utanförskap. Därför kan denna fördelning utformas på två sätt; med överrepresentation eller paritet för de olika gruppernas politiska representation. Båda är avsedda att förse numerära minoriteter med förstärkt skydd och säkerhet. Lijphart menar att paritet, d.v.s. då minoriteten är överrepresenterad till den grad att den når jämlikhet med majoriteten, vara särskilt anpassad för pluralistiska samhällen som är uppdelade i två segment av ojämlig storlek. Anledningen är att överkomma problemet med majoritet kontra minoritet i de beslutsfattande statliga organen.<sup>15</sup>

Den fjärde och sista delen i Lijpharts modell behandlar segmentell autonomi. Denna princip tar sig olika uttryck i enlighet med hur samhällets etniska sammansättning ser ut geografiskt. I ett segmentellt uppblandat samhälle fungerar principen till att t.ex. tillförsäkra segmenten styre över egna skolsystem och kulturella institutioner.<sup>16</sup> När segmenten är territoriellt koncentrerade och åtskiljda från varandra anser Lijphart det lämpligt med en federal variant av autonomi.<sup>17</sup> Logiken bakom segmentell autonomi menar Lijphart vara ett tillägg till principen om politiska pakter. Beslut av gemensamt intresse sker på den högsta politiska nivån i enlighet med principen om politiska pakter. I övriga frågor är beslut och verkställande lämpat för de enskilda segmenten.<sup>18</sup> Syftet är att stärka beslutsfattandet för segmentens egna angelägenheter, utan att inkräkta på den

---

<sup>13</sup> Ibid, s. 29.

<sup>14</sup> Ibid, s. 36 – 38.

<sup>15</sup> Ibid, s. 41.

<sup>16</sup> Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 80.

<sup>17</sup> Lijphart, Arend, 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, s. 43.

<sup>18</sup> Ibid, s. 41.

överbryggande elitnivån.<sup>19</sup> Med andra ord skall de politiska pakternas gemensamma beslutsfattande inte nödvändigtvis inskränkas av den segmentella autonomi.

## 2.1 Den extensivare formen av power-sharing

Efter att ha framlagt Lijphart modell blir det nu nödvändigt att förklara den mer utvecklade formen av power-sharing. Forskningen som bedrivs idag utförs främst av Hartzell och Hoddie. Denna är kvantitativ och går ut på att studera en lång rad inbördeskrig som fått sitt avslut via förhandlade uppgörelser. Bl.a. studerar de 38 sådana länder ur vilka endast ett land inte har någon form av power-sharing i sitt fredsavtal. En av deras slutsatser handlar om att det finns ett starkt samband mellan skapandet av institutioner för power-sharing och hållbar fred.<sup>20</sup> De utgår från att power-sharing inte bara skall formas kring den politiska delen enligt Lijpharts modell. Istället riktar de in sig på fyra olika dimensioner som alla är av stor vikt för relationerna mellan de rivaliserande grupperna. Dessa dimensioner är politiska, territoriella, militära och ekonomiska delar av statsmakten. De menar att ju fler dimensioner som är involverade i ett avtal om power-sharing, desto högre är sannolikheten att det blir hållbart.<sup>21</sup> Hartzell och Hoddie menar alltså att det inte bara är viktigt att inkludera ett stort antal aktörer i ett avtal om power-sharing. Minst lika viktigt är att väga in i avtalet är fler dimensioner av samhället än vad Lijphart tidigare gjort. Vad som är väsentligt att belysa ur deras forskning är hur de anser power-sharing skall formas för att åstadkomma så hållbar fred som möjligt. Innan dess ämnar jag förklara varför fler antal dimensioner av power-sharing medför större chans till en fredlig relation mellan de splittrade grupperna.

Flera aspekter av power-sharing stipulerade i ett avtal får en kumulativ effekt och ger en ökad känsla av säkerhet för aktörerna. De olika dimensionerna kan också fungera som att förstärka varandra och därmed gör avtalet mer hållbart.<sup>22</sup> Hartzell och Hoddie menar att det finns en stor osäkerhet om avtalet inte fastställer hur maktdelningen skall vara kring landets militära styrkor. Viktigt är att militären skall vara utom kontroll för en enskild grupp. Risker finns annars att en part använder sig av detta tvingande maktmedel som ett instrument för att nå den politiska makten. Ett avtal om power-sharing inom bara den politiska dimensionen, där mandatet fördelas i en grand coalition, skulle därför löpa högre risk att brytas då det inte fastställer maktdelningen kring landets militär. Detta i jämförelse till ett avtal där båda dimensionerna finns med, vilket skulle öka chanserna för dess hållbarhet.

---

<sup>19</sup> Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 79 – 80.

<sup>20</sup> Hartzell, Caroline A. & Hoddie, Matthew, 2003. "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management", *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 2, s. 319.

<sup>21</sup> Ibid, s. 318, 321.

<sup>22</sup> Ibid, s. 321.

Ett avtal som lyckas adressera flera aspekter innebär också att vissa delar av det kan förbli hållbara även om avtalet i sin helhet inte lyckas implementeras. Detta i sig kan fungera som ett skydd för minoriteten att inte bli marginaliserad totalt.<sup>23</sup> Ett avtal som adresserar flera dimensioner ger också en signal om att parterna har ett mera trovärdigt åtagande framför sig. Ett större engagemang för fredlig samexistens, d.v.s. ett mer extensivt fredsavtal, skapar en större trovärdighet hos båda parterna.<sup>24</sup> Då motpartens intention uppfattas som trovärdig leder detta till en känsla av säkerhet.

### 2.1.1 Behovet av säkerhet bland parterna

Hartzell och Hoddie behandlar säkerhetsaspekten som ett grundläggande behov för en fredlig relation mellan grupperna. Annorlunda uttryckt är känslan av säkerhet mellan grupperna en avgörande punkt vad gäller förmågan till en fredlig relation. Detta är i enlighet med Michael Sheehan då han beskriver att "security is something that is aquired or achieved in the social and political context of the community".<sup>25</sup> Vad som beskrivs menar jag vara att säkerhetsdiskussionen skall förstås som att vara utvecklad ur flera samhälleliga aspekter. Behovet av säkerhet mellan de sociala grupperna (Sheehans term "community", se not 25) blir sidor av samma mynt. Relationen dem emellan förstås som att vara beroende av varandra för att kunna fungera reellt.<sup>26</sup> Denna beroendeställning kan förstås i enlighet med Hartzells och Hoddies tanke om säkerhetsmässig kumulativitet; fler aspekter ur samhället skapar en ömsesidigt stärkande effekt.

Detta innebär att skapandet av avtal om power-sharing måste slå fast att parterna får en gemensam grund inom de olika dimensionerna. Att ingen enskild part blir dominant inom någon av de fyra dimensionerna säkrar den mera balanserade nivån av etnisk representation. Författarna beskriver förhållandet som att ju fler dimensioner som en grupp är förhindrad att enskilt dominera, desto säkrare känner sig övriga grupper. Detta får resultatet att grupperna förblir fasta i sitt ställningstagande för fred,<sup>27</sup> då de inte känner behov att återuppta våldet. När detta är uppnått har en viktig del av fredsarbetet inletts. Säkerheten uppnås inte längre genom att parterna tar till våld för att känna trygghet, utan genom att avsaknaden av motståndarens dominans tillför detta.

Som det skall visas i fallet Burundi kan även det omvända inträffa. Då en dominant part är på väg att förlora sin maktposition inom en dimension skapas otrygghet inom denna grupp och våld tillgrips som en sista utväg. Detta är egentligen den andra sidan av skalan vilken kan sammanfattas; när maktbalansen

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Hartzell, Caroline A. & Hoddie, Matthew, 2007. *Crafting Peace. Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlements of Civil Wars*. The Pennsylvania State University Press, s. 42.

<sup>25</sup> Termen "community" använder Sheehan i sammanhanget för att invända mot realismens synsätt att säkerhet är något som verkar på det internationella planet. Ur ett annat perspektiv förstås termen som säkerhet i relationen mellan sociala grupper, Se Sheehan, Michael, 2005. *International Security. An Analytic survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, s. 27.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Hartzell, Caroline A. & Hoodie, Matthew, 2003. "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management", *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 2, s 321.

ändras, ändras också säkerheten respektive osäkerheten för endera parten. Behovet av säkerhet måste därför förstås som i relation till båda parter. Rädslan hos den dominanta parten att deras makt upphävs av motståndarens anspråk leder till att den förre säkrar sin överlevnad på bekostnad av motparten. I värsta fall kan detta leda till att förhandlingarna om ett avslut på inbördeskriget anses omöjliga. Med anledning av detta blir omstruktureringen av makten oerhört svår att utstaka. Dock menar Hartzell och Hoddie att detta är enda alternativet då kriget inte avslutats med en klar segrare. Institutioner för power-sharing hjälper till att minimera hoten mot parternas säkerhet. Begränsningar för hur den statliga makten kan användas slår fast detta. Genom jämnare access till den statliga makten minskar förmågan för en part att tillskansa sig vinster som följer ur en maktposition. Därför uppmuntras inte parternas behov av att utmana den jämnare maktbalansen som skapas genom institutioner för power-sharing.<sup>28</sup>

### 2.1.2 Logiken bakom dimensionerna för power-sharing

Relevant för min studie av Burundi är främst de politiska och militära dimensionerna, varför störst vikt kommer att läggas vid dessa. Den militära dimensionen har förmågan att på ett mer konkret sätt bli synlig p.g.a. det direkta våldet. Hartzell och Hoddie menar att alla de fyra dimensionerna kan användas för att befästa makten för en part, dock i synnerhet den tvingande makten.<sup>29</sup> Jag ämnar dock här översiktligt förklara logiken bakom de fyra olika dimensionerna; politisk, militär, territoriell och ekonomisk.

Den politiska dimensionen har samma typ av logik som Lijphart diskuterar. Majoritetssystemet får i etniskt splittrade samhällen som följd att minoriteten lämnas utanför den politiska arenan. Därför förespråkas proportionalism med syftet att garantera parterna politisk representation. När annars minoriteten förlorar ett val innebär detta inte bara att de förlorar en politisk plats. Majoritetens maktposition, som i kontexten med etnisk splittring och fiendlighet, kan vändas till diskriminering och direkt skada mot minoriteten.<sup>30</sup> Avtalet kan avse garanterad representation och en balansering av makten inom både parlament och regering.

Den militära makten förser den största delen av säkerhet för parterna i en situation där direkta stridigheter pågår. Militären utgör den mest uppenbara motståndskraften och därmed en garanti för parternas fortlevnad. Vad power-sharing här syftar till är att skapa en garanti att endera part inte kan använda sin militära makt som ett hot. Ingen part skall heller kunna dra fördel av en uppgörelse som tidigare varit oåtkomlig på slagfältet. För att skapa en garanti att parterna avhåller sig från att använda militära medel menar Hartzell och Hoddie att statens tvingande makt måste balanseras. Detta sker i flesta fall genom integration av parternas styrkor i en gemensam statlig styrka. Även tillsättandet av ledare inom militären, från befäl upp till positionen som försvarsminister, kan

---

<sup>28</sup> Hartzell, Carolyn A. & Hoddie, Matthew, 2007. *Crafting Peace. Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlements of Civil Wars*. The Pennsylvania State University Press, s. 25 – 26.

<sup>29</sup> Ibid, s. 24.

<sup>30</sup> Ibid, s. 29.

fördelas mellan parterna.<sup>31</sup> På så sätt har parterna en möjlighet att kontrollera styrkan så att den inte används till att gagna endast en av parterna.

Den territoriella dimensionen är för mitt fall Burundi mindre relevant då de etniska grupperna i hög grad är uppblandade geografiskt. Dock innebär principen att delar av landet kan få en autonom status. Dimensionen kan användas när en grupp är geografiskt koncentrerad och hävdar behovet av en regional bas för att skydda deras intressen.<sup>32</sup>

Den ekonomiska dimensionen är starkt relaterad till den militära. De båda kan fungera som verktyg för att nå upp till den politiska makten. Traditionellt har säkerhetsaspekten ansetts varit överstående den ekonomiska. Denna sats utmanas genom att hävda att de båda aspekterna skall förstås som att verka i en dynamisk relation. Därför kan ingen gräns dras mellan ekonomisk och politisk makt, då de är närvarande i varandra. Upprätthållandet av statlig makt relaterar till, och blir beroende av den ekonomiska säkerheten. Ytterst förstås sambandet genom att det behövs en frodande ekonomi för möjligheten till att inhandla militära förmågor.<sup>33</sup> Annorlunda uttryckt används parternas ekonomiska tillgångar till finansieringen av den väpnade konflikten. Det ekonomiska resursflödet som kontrolleras av de rivaliserande parterna fungerar därför till fortsatt möjlighet till krigföring. Viktigt blir därför att distribuera landets ekonomiska tillgångar så att ingen part blir dominant på området. I en konfliktuell situation blir landets ekonomiska tillgångar som kanaliseras för militära ändamål överrepresenterat. Därför finns ett behov av att distribuera tillgångarna till områden och parter som till del varit utanför resursflödet. Detta är vad power-sharing är ämnat att skapa, nämligen en balanserad access av den ekonomiska dimensionen.

Det återkommande inslaget i den extensivare power-sharing är att ingen part får bli dominant på något område. Utan detta hade maktbalansen som fanns under inbördeskriget kunnat leva vidare, med marginaliserade grupper som följd. För att komma runt problemet krävs att garantier skapas som får parterna att representeras på ett mer balanserat sätt. Annorlunda uttryckt begränsas accessen till statsmaktens olika dimensioner så att ingen part får en dominerande ställning.

### 2.1.3 Relationen mellan militär power-sharing och skapande av fred

Den exakta definitionen av militär power-sharing är svår att fastslå. Anledningen är att avtalen givetvis skiljer sig åt kring detaljer om vad som skall uppnås och på vilka premisser. Dock kan några återkommande drag urskiljas. Dessa är integration av motståndarnas styrkor i statlig säkerhetsstyrka, på basis av likvärdig fördelning; representanter ur icke-dominant samhällsgrupp på någon utav de ledande positionerna i den statliga säkerhetsstyrkan; tillåtelse att parterna får ha kvar eller skapa egna säkerhetsstyrkor.<sup>34</sup> Den sista aspekten kan förstås som att

---

<sup>31</sup> Ibid, s. 31 – 32.

<sup>32</sup> Ibid, s. 33.

<sup>33</sup> Sheehan, Michael, 2005. *International Security. An Analytic survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, s. 65 - 66.

<sup>34</sup> Ibid, s. 309.

överbrygga osäkerheten (framläggs nedan) som uppstår när partens egna säkerhetsstyrkor skall avväpnas och integreras i en samlad statlig militär.

Särskilt viktigt för förmågan till en fredlig utgång är att parterna på ett pålitligt sätt signalerar att deras intention är att skapa och implementera ett fredsavtal. Detta sker tydligast då de förpliktigar att sina styrkor inte längre används. Hartzell och Hoddie menar att detta på flera sätt visar på en trovärdig intention, vilka är som följer. För det första; parternas mål med den tidigare militära konflikten överges. I ett inbördeskrig förstås detta mål ytterst med att endera parten skaffar sig monopol kontroll över staten. Överges målen är de tänkta vinsterna ur dem inte längre möjliga. För det andra innebär avtal om kompromisser med motparten att det kan uppstå splittring inom den egna gruppen då fraktioner som motsätter väljer att bryta sig ur avtalet. Detta skulle innebära att väsentliga delar av den egna säkerhetsstyrkan förloras, alternativt vänds emot kvarvarande styrkor. För det tredje innebär ett avtal om militär power-sharing att parternas skall byta säkerhetsinstitution; från de egna styrkorna, till en nybildad och gemensam militär.<sup>35</sup> Samtidigt som detta påvisar ett engagemang i sig leder det också till att en osäkerhet uppstår. Det största osäkerhetsmomentet menar Hartzell och Hoddie vara att parterna inte själva skall sörja för sitt eget skydd.<sup>36</sup> Dessa olika uppföringar som parterna gör menar författarna vara det största beviset på deras intention till att arbeta för en självvubburen fred.<sup>37</sup>

Ett belägg för relationen mellan militär power-sharing och skapande av fred görs i deras undersökning där implementeringsnivå av avtal jämförs med utfall i fred eller återgång till krigföring. Nivåerna av implementering inrymmer ”ingen”, ”delvis” och ”fullvärdig” implementering.<sup>38</sup> Relationen som påvisar ett samband är följande. Av åtta länder som inom fem år fullvärdigt lyckats implementera den militära dimensionen av power-sharing gav sju av dem resultatet att fred uppnåddes.<sup>39</sup> Eftersom denna relation inrymmer få antal länder medför inte någon generaliserbarhet. Dock pekar det i vilken riktning relationen har.

---

<sup>35</sup> Hartzell, Caroline A. & Hoddie, Matthew, 2003. “Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements”, *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 3, s. 306 – 308.

<sup>36</sup> Ibid, s. 308.

<sup>37</sup> Ibid, s. 318.

<sup>38</sup> Engelska termer; ”none”, ”partial” and ”complete”, se Ibid, s. 313.

<sup>39</sup> Ibid.

## 3 Teorier relaterat till power-sharing

### 3.1 Bemötande av Lijpharts modell/den politiska dimensionen

Efter att ha förklarat logiken bakom Lijpharts modell är det nödvändigt att jämföra den mot vad den kan få för konsekvenser i praktiken. Detta för att behålla en opartisk hållning; hur modellen framlagts ovan kan i princip sägas vara hur den skall vara utformad i ett idealtillstånd enligt Lijphart. Motiveringar till hur modellen kan ha negativa konsekvenser i verkligheten skapar en nödvändig kontrastering och en balanserad nivå bibehålls. Anna Jarstad visar på ett generellt sett hur modellen kan ha negativa konsekvenser på olika områden av den politiska dimensionen. Detta bemötande ämnar jag framlägga här.

Jarstad vidhåller en förståelse för logiken hur Lijpharts modell kan främja ömsesidigt förtroende mellan de olika grupperingarna som representeras i de politiska pakterna. Upprepat sammanbete i dessa pakter förstås som att främja förståelse för den motsatta parten. I längden är detta tänkt att generera måttfullhet (eng. moderation) genom att undvika exklusion och diskrimination mellan parterna. Jarstad menar därför att idealt sett kan power-sharing inleda ett fredligt samarbete mellan de rivaliserande parterna.<sup>40</sup>

Kritiken som Jarstad riktar mot Lijpharts modell handlar här om hur demokratin påverkas. Detta kan i sin tur ha effekter på hur grupperingarna väljer att förhålla sig till varandra. Jarstad belyser hur ett krigsdrabbat land har svårt att vara förenligt med teorierna om hur power-sharing är tänkt att främja demokratin. Jarstad menar att Lijpharts modell är utformad för att stärka länder som redan är demokratiska.<sup>41</sup> Därför belyser Jarstad problem som kan uppstå kring när ett avtal om power-sharing formas i ett krigsdrabbat land, samt eventuella negativa effekter. De områden som hon tar upp, vilka jag framlägger nedan, handlar om hur moderata delar av de rivaliserande parterna kan exkluderas, att avtalet kan bli svagt folkligt förankrat, brister att tillstå lokalt ägandeskap av avtalet samt svårigheten med att välja vilka grupperingar som skall få ingå i avtalet.<sup>42</sup>

Att söka ett avslut på våldsamheterna genom att tillförsäkra de stridande parterna en plats i en grand coalition innebär att våldsverkarna premieras. Detta i sig strider mot fundamentala principer om demokrati.<sup>43</sup> Vissa avtal om power-

---

<sup>40</sup> Jarstad, Anna K. & Sisk, Timothy D, 2008. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 123.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid, s. 124.



sharing, exempelvis Sudans avtal från 2005<sup>44</sup>, utformas till att endast inkludera de direkt stridande parterna i regeringen. Jarstad menar att sådana avtal innebär att vägen till politisk makt går via slagfältet. Ett problem i förlängningen är risken att parterna fortsätter att använda en våldsamt taktik för att skaffa sig ytterligare politisk makt. Legitimiteten i sådana situationer kan starkt ifrågasättas. Detta då de politiska positionerna tillsätts av våldsverkare och inte av folkligt valda ledare. Detta är logiken bakom att moderata delar av parterna inte når de politiska positionerna. För att komma runt problemet är det därför viktigt att avtal om power-sharing innefattar även andra parter än de som är i strid med varandra. Aktörer som även är nödvändiga att väga in i fredsförhandlingarna och i framtida regering är de huvudsakliga politiska partierna samt representanter ut det civila samhället. Att inkludera fler aktörer innebär ökad legitimitet för avtalen.<sup>45</sup>

Dock innebär detta bredare spektrum endast att eliten ur samhället inkluderas avtalen. Den andra frågan är hur representativa för folket dessa är, särskilt då situationen är så att framförhandlingarna av avtalet inte har ett folkligt val att luta sig tillbaka på. Vilket stöd som finns bakom eliten är därför svårt att slå fast, varför de inkluderade parterna kan innebära en snedfördelning av den politiska makten. När avtalen istället är utformade utefter omröstning uppstår ett annat problem. Jarstad återkommer till problematiken med att power-sharing stagnerar den politiska konkurrensen om väljarna. Anledningen är att de etniska grupperna röstar på det motsvarande etniska partiet. Detta gör att det är svårt för de politiska partierna att vinna röster bland motståndarna. Partierna får därmed ett smalt väljarstöd. Politiken får därför stark etnisk prägel, istället för en klassisk ideologisk inriktning, varför legitimiteten i detta kan ifrågasättas. En lösning på detta menar Jarstad vara att söka stöd bland de rivaliserande grupperna för ett redan framarbetat förslag till fredsavtal.<sup>46</sup> Att ett avtal får stöd av de olika grupperingarna i ett s.k. referendum förbättrar på förhand chanserna för det att hålla.

Den tredje frågan är huruvida avtalet skall vara uppbyggt av ett lokalt eller externt ägandeskap, med andra ord vilken nivå som avtalets hållbarhet skall garanteras på. T.ex. har avtal framtvungade av en tredje part svagt lokalt stöd. Ett exempel på detta är hur säkerhetsrådets resolution 1244 förklarade Kosovo till ett FN-protectorat. Institutioner under FN fick den totala politiska makten<sup>47</sup>, samt blev frågan om hur villkoren för power-sharing skall se ut inte framlagd av den centrala regeringen utan av United Nations Mission in Kosovo (UNMIK). Villkoren blev inte heller en fråga för folket, och de politiska partierna signerade inte något av besluten som skapade de nya politiska institutionerna.<sup>48</sup> Detta exempel från Kosovo visar på hur en tredje part åtar sig alla viktiga maktinstitutioner och därmed fräntas det lokala ägandeskapet av ett avtal som stipulerar framtida relationer mellan de rivaliserande parterna. Ett sätt att säkra det lokala ägandeskapet vid användning av tredje part är att låta denna fungera som

---

<sup>44</sup> "Naivasha Comprehensive Peace Agreement 2005", se Ibid, s. 112.

<sup>45</sup> Ibid, s. 124.

<sup>46</sup> Ibid, s. 125 – 126.

<sup>47</sup> Special Representative of the Secretary-General (SRSG) fick politiskt mandat att framlägga legislativa förslag, samt bestämma vem som skall ingå i den civila administrationen.

<sup>48</sup> Ibid, s. 126.

en medlare i förhandlingarna. Om samtidigt ett brett antal aktörer involveras; regering, politiska och militära oppositionsgrupper samt grupper ur civila samhället, ökar chansen att alla angelägenheter vägs in i förhandlingarna.

Den fjärde och sista frågan som Jarstad tar upp i sin kritik mot modellen om power-sharing handlar om just detta, d.v.s. vilka grupperingar som skall få ingå i avtalen. Att inkludera många parter i avtalen och därmed låta dessa få inflytande i de politiska besluten är att beslutsprocessen får ett lägre tempo. Detta menar Jarstad är en konsekvens av koalitionsregeringar i sig och vidhåller vikten av att låta alla intressen bli representerade i ett samhälle som erfarit inbördes splittring. Detta för att låta en hög grad av legitimitet stå bakom besluten och därmed underlätta implementering av desamma. Vad Jarstad istället belyser är svårigheten med att exakt bestämma vilka grupper som skall vara representerade och till hur stor del, d.v.s. hur stort mandat grupperna skall få.

## 3.2 Behovet av inklusion av rebellgrupper

De teorier jag ämnar framlägga här menar jag dels vara kopplade till diskussionen om power-sharing, dels till konfliktens natur i Burundi. Inklusion av rebellgrupper behandlas som en nödvändighet inom den extensivare formen av power-sharing. Därför bygger jag ut dessa teorier för att skapa en mer nyanserad bild i frågan.

Viktigt för avtal som syftar till att skapa en långsiktig fred mellan stridande parter är att inkludera så många av dessa som möjligt. Det finns en uppfattning som hävdar att om ett avtal inkluderar alla stridande parter får freden större chans att överleva.<sup>49</sup> Denna uppfattning är kopplad till hur utsikterna ser ut för att skapa en fredlig relation mellan alla parter, helt i linje med vad power-sharing ämnar uppfylla genom att inkludera alla parter. Detta är nödvändigt på olika områden för att överkomma osäkerheten som infinner sig i en fientlig situation mellan parter som innehar en ojämn fördelning av maktaspekterna.

Den osäkerhet som finns vid fredsprocesser, och i synnerhet relaterat till hur pass tillfredsställande ett fredsavtal blir för inblandade parter är ett stort problem. En anledning till detta är att hur identitetsbaserade konflikter är konstruerade. Dessa kan förstås som att på ett dynamiskt sätt röra sig både kring osäkerhet gentemot fiendepartnern samt kring känslan av säkerhet som formats inom den egna tillhörigheten. Därför uppfattas förhandlingar som riskfyllda då utgången av dem relaterar till positiva och negativa konsekvenser för respektive part.<sup>50</sup> Eftersom power-sharing verkar i denna kontext är formulerandet av ett avtal som medför endast positiva konsekvenser otänkbart, då någon part uppfattas som förlorare vid förhandlingar. Power-sharing avser att integrera minoriteten, eller den part som uppfattas om icke-dominant, inom statliga aspekter som sker på bekostnad av den

---

<sup>49</sup> Nilsson, Desirée, 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements", *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 4, s. 479.

<sup>50</sup> Aggestam, Karin, 2006. "Internal and external dynamics of spoiling: A negotiation approach", s. 23 – 39 i Newman, Edward & Richmond, Oliver (red.) *Challenges to Peacebuilding. Managing Spoilers During Conflict Resolution*, United Nations University Press, s. 25.

dominanta parten. Dock finns det situationer som kan medföra en vilja hos båda parter att förhandla, t.ex. då konflikten på marken kommit i ett dödläge. Detta dödläge infinner sig då parterna inser att deras utsikter för att vinna konflikten är små.<sup>51</sup> Liknande situation kan ses i punkt 2.1.3 när parterna genom att överge sin fokus på den fortsatta konflikten signalerar en trovärdig intention att verka för en fredligare relation. Förhandlingar med goda intentioner förutsätter att parterna är förvissade om utfallet och reciprociteten av framtida förhållanden.<sup>52</sup> Detta är vad power-sharing ämnar göra då en säkerhet skapas i form av garanterad representation inom olika statliga dimensioner. Därmed åsyftas en minimering av osäkerheten som parterna ställs inför.

Burundis fredsprocess, liksom de flesta fredsprocesser, kantas av parallella stridigheter, vilket ger näring åt osäkerheten kring vart processen är på väg. De parter som inte är tillfredställda med fredsprocessen och har en intention att störa/underminera dess implementering är s.k. spoliars.<sup>53</sup> Det finns flera situationer som är gynnsamma för spoliars. Dessa kan t.ex. vara när förmågan att störa implementeringen är avhängd ett brett folkligt stöd, samt när motparten har deklarerat ovilja att förhandla under våldsamma omständigheter. Eftersom medgivanden är näst intill omöjliga vid sådana omständigheter finns behovet att inkludera de som har förmågan att med våld underminera fredsprocessen.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Zartman, William I. & Touval, Saadia, 2006. "International Mediation", s.437 - 454 i Crocker et. al. *Leashing the dogs of War. Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace Press, s. 445.

<sup>52</sup> Aggestam, Karin, 2006. "Internal and external dynamics of spoiling: A negotiation approach", s. 23 – 39 i Newman, Edward & Richmond, Oliver (red.) *Challenges to Peacebuilding. Managing Spoilers During Conflict Resolution*, United Nations University Press, s. 28.

<sup>53</sup> Stedman, Stephen, 1997. "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, vol. 22, no. 2, s. 7.

<sup>54</sup> Aggestam, Karin, 2006. "Internal and external dynamics of spoiling: A negotiation approach", s. 23 – 39 i Newman, Edward & Richmond, Oliver (red.) *Challenges to Peacebuilding. Managing Spoilers During Conflict Resolution*, United Nations University Press, s. 35 – 36.

## 4 Krigets och fredsprocessens Burundi

Ett elva år långt inbördeskrig, mellan juni 1994 och augusti 2005, ägde rum i Burundi. Under denna tid inleddes en lång rad fredsförhandlingar, varav tre innehöll inslag av power-sharing. De respektive avtalen är ifrån 1994, 2000 och 2004. Vilka aspekter som togs upp har skilt sig, liksom de olika framgångarna för dem. Jag ämnar med dessa avtal belysa skillnaden i utförande; hur avtalen har framställts från den striktare politiska power-sharingen, till att innefatta en mer utvecklad variant. Med hjälp av att jag framlägger vilka avtal som bäst lyckades implementeras kan jag också dra förklaringar till vilken typ av power-sharing som har vunnit mest framgång. Först framlägger jag översiktligt den burundiska kontexten. I denna inryms inbördeskriget i vilket fredsprocessen ägde rum. Även hur burundiska strukturer kring sociala, ekonomiska och politiska förhållanden är utformade kommer att presenteras.

### 4.1 Den burundiska kontexten

Viktigt är att inte se den burundiska konflikten att vara av strikt etnisk natur. Visserligen är landet uppdelat med etnisk splittring med proportionen 85 % hutuer, 14 % tutsier och 1 % av gruppen Twa. Dock behandlas främst relationen mellan hutuer och tutsier i litteraturen om power-sharing i landet. Anledningen menar jag vara att det i huvudsak är i linje med dessa grupper där skillnaden kan ses i dominans kontra maktanspråk i de statliga dimensionerna. Det är skillnader i denna maktfördelning som är den främsta orsaken till den väpnade konflikten. Trots att de är i etnisk minoritet, har tutsierna haft den politiska och ekonomiska makten i landet.<sup>55</sup> Senare erhöll tutsierna även monopol på den militära makten på högsta nivå. Därför är det snarare kring dessa aspekter konflikten rör sig, om än de etniska tillhörigheterna kan uppfattas som markörer för skiljelinjerna avseende dominans. Detta gör att konflikten starkt sammanfaller med de dimensioner som beskrivs inom den extensivare power-sharingen.<sup>56</sup>

Marginaliseringen av hutuerna inom dessa maktpositioner har lett till flera rebellattacker, vilka har följts av reaktioner från tutsiernas militärmakt. 1972 inträffade ett folk mord och var den största av dessa våldsamheter. Mellan 100,000

---

<sup>55</sup> Den politiska och ekonomiska dominansen anses vara en rest av kolonistörernas favoriserande av tutsierna, inom bl.a. utbildning. Se Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 77.

<sup>56</sup> Den territoriella dimensionen blir mindre relevant p.g.a. av den demografiska uppblandningen av etniciteterna.

och 200,000 hutuer mördades och ca 300,000 drevs på flykt.<sup>57</sup> Detta innebar att då nya våldsamheter blossade upp 1988 fanns en rädsla för att samma omfattande dödande skulle äga rum återigen. I stridigheter av samma natur, mellan rebeller och den statliga militären dödades ett hundratal tutsier och ca 20,000 hutuer. Denna gång följdes stridigheterna av internationella påtryckningar. Dessa syftade bl.a. att öka legitimiteten i landets styrelse. Försöket att låta landet genomgå en omstrukturering av makten kallas idag den misslyckade demokratiska transitionen under 1993.<sup>58</sup> Även om detta inträffade före den tid jag ämnar belysa har den starka kopplingar hit. Kontexten grundlades här och blev till stor del förutsättningarna för den kommande fredsprocessen.

Blickarna riktades mot det illegitima presidentskapet som var skapat genom en statskupp. President Pierre Buyoya tillhörde det tutsidominerade politiska partiet UPRONA (L'Union pour le Progrès National). Nya strukturer skulle sättas upp efter landets första demokratiska val skulle hållas, till parlament och presidentskap. Valresultatet blev, föga oväntat, mer i enlighet av landets etniska sammansättning i stort; det hutudominerade partiet FRODEBU (Le Front pour la Démocratie au Burundi) fick 80 % av platserna i parlamentet, medan UPRONA fick 20 %. Presidentkandidaten från FRODEBU Melchior Ndadaye fick 65 % av rösterna, medan Buyoya fick 32 %.<sup>59</sup> Detta medförde att fördelningen av de olika etniciteterna i parlamentet blev mer i enlighet med hela landets sammansättning.

Ett försök till konsociala strukturer skapades då höga poster såsom premiärministern tillsattes ur UPRONA. Reformen genomdrevs senare under ledning av Ndadaye för att förbättra hutuernas ställning inom bl.a. det ekonomiska och politiska livet. Denna ändrade maktfördelning accepterades inte av tutsiernas elit. Bara månader senare genomfördes därför en statskupp där president Ndadaye och flera av hans ministrar mördades i oktober 1993. Detta blev startskottet för att etniska våldsamheter återigen blossade upp i landet. 50,000 personer mördades (varav i stort sett lika många hutuer som tutsier), samt 700,000 (främst hutuer) flydde till grannländer. Försöket till demokratisk transition med hjälp av internationella påtryckningar misslyckades fatalt. Buyoyas gamla presidentskap återställdes och makten kom tillbaka till honom och militären.<sup>60</sup> Detta visar hur starka de tidigare strukturerna var i landet vilka inte lyckades överbryggas. Det misslyckade försöket till demokratisk transition blev upptakten till det elva år långa inbördeskrig i Burundi.

Som skall visas nedan hade de olika fredsavtalen om power-sharing olika implementeringsgrad och utfall. Relationen mellan hur långt Lijpharts modell lyckades implementeras och utfallet av fredsavtalen kan på ett sätt förstås som sambandsenligt. Även relevant för att kunna dra en rättvis analys om förhållandet är att belysa de strukturer dit olika modeller om power-sharing appliceras. Därför beskriver jag här hur dessa strukturer förhöll sig i landet.

---

<sup>57</sup> Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 77..

<sup>58</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 3.

<sup>59</sup> Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1, s. 77.

<sup>60</sup> *Ibid*, s. 78

Som tidigare nämnts bottnar konflikten i fler dimensioner än av de etniska skiljelinjerna. Visserligen har sedan självständigheten den politiska makten strukturerats längs de etniska linjerna. Den tutsiska minoriteten har t.ex. varit dominant på områden som politik, armén och ekonomi. Etniciteten har manipulerats på så vis att den har använts till att upprätthålla eller skaffa inflytande över den politiska makten. På detta sätt har den varit en mobiliserande faktor i en politisk strategi för den tutsiska eliten.<sup>61</sup>

#### 4.1.1 Fler aktörer, fler mål

Inbördeskriget varade längre än de tidigare stridigheter<sup>62</sup> landet hade varit med om. En anledning till detta vara att fler parter till konflikten skapades. Redan existerande parter som hade verkat främst politiskt bildade nu militära falanger. De två främsta militanta parterna med starkt hutustöd var rivaler på så sätt att de hade olika mål i konflikten. Fler aktörer innebar ett mer komplext militärt och politiskt landskap än tidigare. De mest betydande rebellgrupperna organiserade sig både politiskt och militärt.

Som ett resultat av mordet på Ndadeye grundades CNDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie), med dess militära fraktion FDD (Forces pour la Défense de la Démocratie). Dessa bildade den största rebellgruppen CNDD-FDD, där dess militära gren hade som mål att återställa de kortlivade demokratiska institutionerna som skapats efter de nationella valen 1993. Fem år senare splittrades samarbetet mellan CNDD och FDD som började verka något mer oberoende av varandra.<sup>63</sup>

Den näst största rebellgruppen, Palipehutu (Parti pour la Libération du Peuple Hutu) bildades 1980. Organisationen var en reaktion på folkmordet 1972 och syftade till att öka uppmärksamheten kring denna kris, samt att upprätta rättvisa för dess offer. Ändå hade organisationen en mera extrem punkt på sin agenda; att störta den hutu-dominanta regeringen. Även denna organisation splittrades i och med Palipehutu-FNL (Forces Nationales de Libération) som dess militära gren.<sup>64</sup>

Ett ökat antalet aktörer innebar ett ökat antal strävanden. Detta gjorde försöken att inkludera alla grupper i samma fredsavtal mer komplex. De tre avtalen som inrymmer power-sharing syftar alla till att garantera både hutu och tutsi att bli representerade inom den statliga makten. Till vilken grad detta stipulerades skiljdes dock åt. Även om båda de stora etniciteterna lyckades få en plats kvarstod problemet med att vissa militanta aktörer lämnades utanför. Det faktum att inbördeskriget löpte parallellt med försöken att utarbeta fredsavtal bidrog till en försvårad process.

---

<sup>61</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 4.

<sup>62</sup> 1965, 1972, 1988 och 1993 ägde hutuledda rebellattacker rum, följda av vedergällning från de tutsiska militärstyrkorna.

<sup>63</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 9.

<sup>64</sup> Ibid.

## 4.2 Fredsavtalen

I den kommande texten ämnar jag framlägga hur de tre avtalen om power-sharing var konstruerade. Detta för att kunna se hur pass de överensstämmer med de olika modellerna om power-sharing. Därför syftar jag inte att i detalj granska de olika avtalen. Det relevanta i min undersökning blir deras förhållande till modellerna. När detta är gjort med alla tre avtalen, syftar jag till att dra slutsatser kring varför de fick så skilda effekter.

## 4.3 The 1994 Convention of Government

Fredsförhandlingarna för det ”the Convention of Government” (hädanefter CG) ägde rum i våldsamma politiska och militära omständigheter. Därför skickades en envoyé utsänd av FN som skulle överse konstruktionen av avtalet. Till samtalen fördes representanter ur hutu-dominerade FRODEBU och tutsi-dominerade UPRONA. Efter ett signerande av avtalet förväntades att spänningarna mellan grupperna vid denna tid skulle mildras.<sup>65</sup> Precis som i logiken av Lijpharts modell skulle detta bidra till stabilitet i landet.

Avtalet, som signerades i september 1994, riktades främst till att konstruera hur relationerna skulle se ut mellan FRODEBU och UPRONA inom den politiska dimensionen. Även om flera politiska partier signerade avtalet var det nästan uteslutande kring dessa två partier avtalet ämnade dela makten. Ministerposterna delades med en något större andel till hutu-representanter. Trots att tidigare val hade vunnits med stor marginal för hutuerna, tilldelades tutsierna 45 % av ministerposterna, inkluderat premiärministerposten. Därmed hade en grand coalition skapats. Presidentskapet tilldelades Sylvestre Ntibantunganya från FRODEBU och var etniskt av hutuhärkomst.

Ytterligare institution för power-sharing var det konsultativa organet ”National Security Council”. Organet största maktbefogenhet var att det hade mandat att åsidosätta parlamentets beslut och var konstruerat att innehålla representanter både ur parlamentet och från civilsamhället. Teoretiskt kan organet därför anses vara väl i linje med Lijpharts idé om att tillsätta poster från en bredare aspekt än rent politiska. I praktiken blev majoriteten av platserna tillsatta av företrädare ur tutsiernas opposition. Detta innebar att ett veto hade skapats för minoriteten.

Snart efter att den nya regeringen hade tillsatts blossade en politisk strid upp. Denna handlade främst om att UPRONA vägrade låta Jean Minani (FRODEBU) vara parlamentets ordförande. Anklagelserna mot Minani var flera; bl.a. att han skulle ha stött folkmordet i Rwanda och dess spridning in i Burundi. Minani ansågs också vilja skapa en tribunal för att utreda mordet på förre president Ndadaeye. Ledningen i UPRONA beslutade att deras ministrar, samt

---

<sup>65</sup> Ibid, s. 11.

premiärministern skulle avgå om Minani stannade på sin post. Minani tvingades därmed att avgå och posten tilldelades en annan representant ur FRODEBU. Fler politiska kriser inträffade kort därefter. Ledare ur UPRONA började visa missnöje mot premiärministern som var av samma parti. Anledningen var att de ansåg honom vara villig till för stora eftergifter gentemot FRODEBU. Ministern vägrade lämna sin post vilket ledde till att han blev utesluten ur partiet. Slutligen krävde presidenten att ministern skulle avgå. Den nytillsatte ministern valdes ur ett litet extremistiskt oppositionspart, vilket gick helt emot riktlinjerna från CG. Det slutgiltiga sammanbrottet för avtalet skedde 24 juli, 1996 i och med en oblodig militärkupp. Burundis tutsiska försvarsminister förklarade Pierre Buyoya att vara landets nya president. Efter detta upplöstes parlamentet, alla politiska partier uteslöts och konstitutionen suspenderades.<sup>66</sup>

#### 4.3.1 The 1994 Convention of Government kontra modellerna om power-sharing

1994 års avtal tog inte i beaktande att FRODEBU hade vunnit tidigare val<sup>67</sup>, vilket ses i proportionerna av ministerposterna. Dock är det tydligt att det till en början skapades en grand coalition med representanter ur både hutu och tutsi. Med i förhandlingarna var eliten ur endast de mest dominerande politiska partierna, utan några representanter ur de militanta grupperna. Därför menar Åshild Falch och Megan Becker att avtalet inte borde förstås som ett fredsavtal<sup>68</sup> utan bättre kan förstås som att behandla de politiska strukturerna. Strukturen var därför i enlighet med Lijpharts teori om inklusion av eliten i en grand coalition. Dock var endast de två mest betydande partierna involverade i detta vilket inte skapade någon bred representation.

Systemet med ”National Security Council” innebar i praktiken en överrepresentation av tutsiska intressen. Detta då parlamentet var i beroendeställning av organets medgivande för att låta förslag passera. Ett minoritetsveto fanns därmed på plats i och med denna instans. Å andra sidan fanns det ingen proportionerlig representation vad gäller det politiska inflytandet. Lijphart menar att det bästa för länder med två splittrade grupperingar skulle vara i paritet med varandra. Idealt sett skulle även Twa ha blivit representerade genom power-sharing. I praktiken handlade maktindelningen istället om två partier. Relationen mellan dessa uppgick heller inte att vara i paritet med varandra p.g.a. den dominerande ställningen av National Security Council. Därför innebar den politiska strukturen att minoritetsvetot fanns på plats på bekostnad av en lämplig representation.

En ytterligare brist med avtalet var att det inte riktade sig till rebellgrupperna, i detta fall CNDD-FDD och Palipehutu-FNL. Detta går emot tanken om att skapa

---

<sup>66</sup> Ibid, s. 14.

<sup>67</sup> Lemarchand, René, 2006. “Burundi’s Endangered Transition”, *Fast Country Risk Profile Burundi*. 5/2006. Swiss Peace, s. 13.

<sup>68</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. “Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes”, *CSCW Papers*, s. 11.



inklusion av aktörer ur ett brett perspektiv. Idén om att låta rebellerna lägga ner sina vapen i utbyte mot politisk representation kunde därför inte infrias. Genom att frågan om inklusion av rebellgrupper undveks menar Becker och Falch att spänningarna mellan hutu och tutsi inte kunde mildras på något meningsfullt sätt.<sup>69</sup>

## 4.4 The 2000 Arusha Peace and Reconciliation Agreement

Efter 1996 års militärkupp placerades Burundi under internationella ekonomiska sanktioner i ett försök att förmå regeringen att öppna för förhandlingar med oppositionen och rebellerna. P.g.a. ökade stridigheter vid denna tid var det svårt att samla parterna vid förhandlingsbordet. Därmed tog det två år innan regering och opposition gick med på en överenskommelse om fortsatta förhandlingar samt signerandet av en temporär konstitution. Buyoya svors in som president, en ny regering installerades och förhandlingarna kunde återupptas.<sup>70</sup>

Mellan juni 1998 och januari 2000 möttes parterna 13 gånger. Representanter från regeringen, parlamentet och 17 politiska partier var med i förhandlingarna. I regeringen ingick representanter från UPRONA och militären. Av dessa 17 partier gick de etniska grupperna samman och bildade två fraktioner; tutsiska partier bildade G10 och hutuiska partier G7. En representant från respektive fraktion skulle växelvis tillsätta presidentskapet, fördelat på varsin period på 18 månader, vilket tillsammans kom att utgöra transitionsperioden på tre år. I avtalet fanns nämligen en "sunset clause", d.v.s. ett utsatt datum som fastslog att regeringen skulle vara temporär. Under denna period skulle en ny konstitution utarbetas och godkännas av parlamentet.

Vid den inledande fasen ingick inte CNDD-FDD och Palipehutu i förhandlingarna. Dock inbjöds rebellgrupperna efter att den nye ledaren för förhandlingarna Nelson Mandela hade tillsatts. Viktigt är hur detta försök hade svårt att genomföras p.g.a. ömsesidigt uteslutande intressen. Detta eftersom rebellernas förhandlingsvillkor bl.a. var att den statliga armén skulle demobiliseras och att deras organisationer skulle erkännas som politiska. Eftersom förhandlingarna inte syftade till att röra sig kring frågor om militärreformer ledde detta till att rebellerna avbröt förhandlingarna. Alla parter utom rebellerna signerade Arusha Peace and Reconciliation Agreement, dock fanns flera reservationer från de olika parterna.<sup>71</sup>

Arusha-avtalet adresserar konfliktens natur, demokratifrågor, fred och säkerhet, utvecklingsfrågor, samt garantier för avtalets implementering<sup>72</sup>, vilket visar hur avtalet inkluderade ett brett antal aspekter. Ett viktigt inslag i avtalet var

<sup>69</sup> Ibid, s. 15.

<sup>70</sup> Acte Constitutionell de Transition

<sup>71</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 17 - 18.

<sup>72</sup> Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi, art 1.

att forma en grand coalition under transitionsperioden, denna skulle vara sammansatt utav 60 % hutu och 40 % tutsi. Ett inslag av power-dividing<sup>73</sup> fanns i ministerposterna. Detta var att tutsi G10 fick försvars- och utrikesministerposterna, samt hutu G7 fick inrikes- och justitieministerposterna. (Någon annan etnicitet fick inte inneha respektive poster, se fotnot 73). CNDD-FDD och Palipehutu-FNL skulle få varsin post i grand coalition, dock med förbehållet att de båda grupperna signerade en vapenvila. Parlamentet fastslogs vara inklusivt mellan G10 och G7 och att ingen av dessa parter skulle få mer än en två tredjedelars representation. Vidare inslag av power-sharing i avtalet var att en senat bildades med syftet att kontrollera nomineringar till rätts- och säkerhetsinstitutioner. Organet blev jämt balanserat då en hutu och en tutsi från landets 17 olika regioner tillsattes.<sup>74</sup>

Ett minoritetsveto skapades i form av att beslut krävde godkännande av 3/4 av regeringen, 2/3 av parlamentet och 4/5 av senaten. Vidare fanns två mera långtgående bestämmelser; dessa handlade om etnicitet och den militära institutionen. Det fastslogs att alla partier numera skulle vara multietniska, vilket tvingade partierna att värva medlemmar ur motsatt etnicitet. Frågan om militären öppnades till slut också för förhandling. Hutu G7 krävde till en början att militären skulle sammansättas i enlighet med demografin i stort. Eftersom detta skulle innebära en majoritet på 85 % för hutuerna motsattes detta omgående av tutsi G10. Istället beslutades en etnisk likvärdig balans inom militären.<sup>75</sup>

Även om det skulle ta fjorton månader efter signerandet av Arusha-avtalet innan transitionsregeringen var formad, blev viktiga delar helt i enlighet med vad som bestämdes. I regeringen ingick representanter ur femton av de sjutton politiska partier som var närvarande vid förhandlingarna. Presidentskapet tillsattes under de första 18 månader av UPRONA's Buyoya, med viceminister Minani ur hutu. Även parlamentet och senaten tilldelades representation enligt avtalet.

För militären skedde inte samma omvandling. Ett problem med att implementera avtalet på detta område kan förstås genom att institutionen historiskt har varit tutsiernas garanti för deras maktställning.<sup>76</sup> Regeringen bestod av 26 platser, tio av dem tillsattes ur tutsi G10 och 14 av dem ur hutu G7. De återstående två platserna var reserverade för rebellgrupperna CNDD-FDD och Palipehutu-FNL. Kravet på signerandet av en vapenvila infriades dock inte, p.g.a. motkravet av rebellgrupperna att de skulle ingå i den samlade statliga armén.<sup>77</sup> Innan dess hade regeringen vägrat se sig själva som en part i striderna.<sup>78</sup> Därför vägrades också att regeringens styrkor skulle demobiliseras, motsatsen bör anses nödvändig för att skapa en ny samlad styrka. Utan någon säkerhetsgaranti av detta slag vägrade rebellerna vika sig i frågan, vilket ledde till att Arusha-avtalet

---

<sup>73</sup> Burundis avtal handlar nästan uteslutande om power-sharing. Detta är en av de få inslagen av power-dividing. Termen innebär att representanter av en särskild grupp (etnicitet i fallet Burundi) är förbjudna att inneha vissa poster. Detta i motsats till power-sharing som innebär att representanter ur en särskild grupp får mandat att inneha vissa poster.

<sup>74</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 18.

<sup>75</sup> *Ibid*, s. 19.

<sup>76</sup> ICG, 2002. "Burundi After Six Months of Transition: Continuing the War or Winning Peace?", s. 2 – 4.

<sup>77</sup> *Ibid*, s. 5.

<sup>78</sup> ICG, 1998. "Burundi's Peace Process, The Road from Arusha", s. 4.

konstruerades utan att ett avtal om fred hade uppnåtts. För att komma till ett avslut med inbördeskriget som pågick parallellt med förhandlingarna var det därför nödvändigt att utarbeta ett fredsavtal samt ett mera inklusivt avtal även riktat mot rebellgrupperna.

#### 4.4.1 The 2000 Arusha Peace and Reconciliation Agreement kontra modellerna om power-sharing

Arusha-avtalet visade sig innehålla mer inslag av power-sharing än tidigare CG. Att hela 17 politiska partier var med vid förhandlingarna visar att avtalet ämnade vara inklusivt på den politiska dimensionen. Proportionalitetssystemet utformades till något större andel för hutu. Parlament och regering nådde nästan till att vara i paritet mellan hutu och tutsi, vilket Lijphart menar vara lämpligast då splittringen rör sig kring två etniska grupper. Dock formades en större andel för hutu i regeringen. För att hutu inte skulle få en dominant ställning utformades minoritetsvetot så att beslut krävde stora majoriteter inom regering, parlament och senat.

Detta system visar på ett stort mått av inklusivt tänkande vad gällande politiska dimensionen. Dock framförhandlades avtalet med internationella påtryckningar, samt med en toningivande utomstående part som ledare för förhandlingarna. Det tog även lång tid innan någon reell implementering av en transitionsregering. Detta visar på en ovillighet hos parterna att kunna samlas och enas inom den politiska dimensionen.

För den militära dimensionen var det tänkt att båda etniciteterna skulle få jämn representation. Dock skedde inte någon omstrukturering av denna institution. Som tidigare nämnts hävdar rapporten från ICG att motvilligheten består av att militären historiskt, och fortfarande fungerade som den yttersta garanten för tutsiernas säkerhet. Detta faller också i linje med vad Hartzell och Hoddie beskriver som svårigheten med att omstrukturera den militära dimensionen. Om en jämn access och fördelning hade skapats mellan grupperna skulle detta innebära att ingen part skulle kunna utnyttja institutionen för ett vinstintresse. I och med att tutsierna fortfarande var i dominans inom dimensionen skapade detta ett potentiellt hot mot hutuerna. Ett sådant förhållande går helt emot Hartzells och Hoddies tankar om att omstrukturera institutionen så att ingen part får en dominant ställning.

Hindret mot att inkludera rebellerna bestod i uteslutande intressen mellan parterna. Rebellgruppernas motkrav på att få ingå i en samlad säkerhetsstyrka är förståeligt för att skapa tilltro till institutionen. Ur ett tutsiskt perspektiv kan rebellernas krav förstås som ett hotfullt förslag riktat mot tutsierna. Detta med tanke på att förslaget gjorde anspråk på en institution i vilken tutsierna var dominanta. Intressant är att tutsi G10 tilldelades försvarsministerposten. Detta innebar att ingen reell ansats till att skapa access gällande kontrollen av den militära dimensionen. Att regeringen vägrade se sig själva som en part i den militära konflikten innebär också problem för att bygga förtroende. För att över huvud taget göra det möjligt att få till stånd ett fredsavtal är det viktigt att parterna

signalerar en vilja till avväpning (se punkt 2.1.3.). Detta ter sig avlägset med förutsättningarna att regeringssidan inte såg sig delaktiga i striderna.

#### 4.4.2 Post-Arusha – fredsstyrka och fredsavtal

Parallellt med förhandlingarna under Arusha-avtalet hade stridigheterna intensifierats mellan regeringen och rebellerna. Ett spår av detta kunde också ses i att rebellgrupperna, CNDD-FDD och Palipehutu-FNL splittrades. Detta gjorde behovet av ett inklusivt fredavtal mer överhängande. Den 18 oktober 2001 hade AU (African Union) skapat AMIB (African Union Mission to Burundi) som en fredsbevarande styrka. Denna innehöll initialt endast 701 sydafrikanska trupper. Efter UN Security Council Resolution 1554 omvandlades styrkan till ONUB (United Nations Operation in Burundi), och kom att innehålla 5650 trupper.<sup>79</sup> Dessa beskrivs att ha haft en lugnande effekt trots att våldet i stort inte kunde stoppas.

Därför blev det viktigt att förhandlingar med rebellerna hade återupptagits vilket ledde fram till signerandet av fredsavtalet Pretoria Protocol on Political, Defence and Security Power Sharing in Burundi under 2003. Pretoria-avtalet stadgade politisk, ekonomisk och militär inklusion av CNDD-FDD. Därför bildades en ny statlig armé, Burundi National Defence Force. CNDD-FDD tilldelades 40 % av de ledande positionerna inom militären, befälhavarna skulle vara etniskt uppdelat 50/50.<sup>80</sup> Ekonomiskt fick CNDD-FDD kontroll av 20 % de statliga företagen.<sup>81</sup> Dessförinnan hade CNDD-FDD ingått vapenvila med regeringen vilket innebar att de fick båda ministerposterna som lovat till rebellerna (se punkt 3.4). Palipehutu-FNL lyckades inte enas med regeringen om en vapenvila.

Hur den politiska representationen skulle se ut efter transitionsperioden mellan regeringen och CNDD-FDD framförhandlades under stark internationell press, bl.a. från Sydafrikas president Jacob Zuma. Dessa förhandlingar ledde till signerandet av Burundi Power-sharing Agreement 6 augusti 2004. Avtalet kom att vara i stor enlighet med avtalen i Arusha och Pretoria.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Alla trupper kom från afrikanska länder (Ghana, Nigeria och Senegal) som inte ligger i regionen kring Burundi. Detta var viktigt då konflikten hade starka anknytningar till grannländerna, bl.a. Demokratiska Republiken Kongo och Rwanda., Se Daley, Patricia, 2007. "The Burundi Peace Negotiations: An African Experience of Peace-making", *Review of African Political Economy*, s. 346.

<sup>80</sup> Ibid, s. 347.

<sup>81</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 22.

<sup>82</sup> Ibid.

## 4.5 The 2004 Burundi Power-Sharing Agreement

En ny konstitution röstades igenom med hjälp av ett referendum februari 2005 med 91 % stöd. Konstitutionen kom att inkorporera det senaste avtalet om power-sharing. 2005 hölls parlamentsval som fick utgången att CNDD-FDD fick 58.55 % av rösterna, FRODEBU 22 %, UPRONA 10 % och CNDD 4 %. Etniciteterna valdes in så att de fick andelen 40/60 för tutsi respektive hutu, i både parlament och regering. Pierre Nkurunziza ur CNDD-FDD valdes till ny president av parlamentet. Senaten fick fortsatt vara etniskt jämt uppdelat.<sup>83</sup> Denna representation av etniciteterna kan återses i proportionerna som fastslogs i Arusha-avtalet.

Ett viktigt steg framåt togs gällande etniciteternas representation. Den etniska kvoteringen var fixerad, medan de politiska partiernas representation baserades på de nationella valen.<sup>84</sup> Detta innebar att de tidigare strikt etniska politiska partierna började lösas upp. Främst bestod detta i att tutsiska politiker kom att integreras i tidigare hutu-dominerade partier. Detta möjliggjordes efter ett beslut att tutsier kunde representera sin etnicitet trots att detta skedde genom ett parti som var dominerat av hutuer (ett parti ur G7). Trots att tutsiska hardliners motsatte sig detta gick beslutet igenom. Ett resultat av detta var att representationen av de klassiska G10 partierna gröptes ur, till att t.ex. bara omfatta 10 – 12 % av regeringen. I praktiken valde många tutsier att ingå i det stora segrande partiet CNDD-FDD. Därför kastades det tidigare förhållandet mellan etnicitet och politisk orientering om. Efter valet 2005 var därför CNDD-FDD det parti där flest tutsiska representanter ingick, och inte från det tidigare tutsi-dominerade partiet UPRONA. Av CNDD-FDDs 64 platser i parlamentet var 43 hutuer och 21 tutsier. UPRONAs 30 platser innehöll 15 tutsier, men inga hutuer.<sup>85</sup>

Trots denna omställning i politiken fortsatte dock minoritetsvetot vara intakt. Detta p.g.a. att CNDD-FDD inte nådde upp till de 2/3 majoritet som behövdes i parlamentet för att låta lagförslag passera. Vidare behövde beslutsfattandet dessutom stöd av 3/4 av regeringen och 4/5 av senaten.

Avtalet från 2004 visade sig innehålla en grand coalition och överrepresentation, nästan till graden av paritet mellan etniciteterna. Dock blev sammansättningen av regeringen något underrepresenterat av FRODEBU och UPRONA. Enligt valresultatet skulle FRODEBU få fem ministerposter och UPRONA två. I praktiken tilldelades de två respektive en post. CNDD-FDDs maktövertag inom politiken innebar vissa problem. Anklagelser riktades mot Hussein Radjabu, en parlamentsledamot inom CNDD-FDD. Dessa bestod i att han ansågs ha planerat en kupp i februari 2007, vilket ledde till att han utslöts ur partiet. Följden blev en politisk kris då 30 parlamentsledamöter som var trogna

---

<sup>83</sup> Daley, Patricia, 2007. "The Burundi Peace Negotiations: An African Experience of Peace-making", *Review of African Political Economy*, s. 347; Lemarchand, René, 2006. "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*, pp. 1 – 20, s. 8.

<sup>84</sup> Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*, s. 22.

<sup>85</sup> Lemarchand, René, 2006. "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*, pp. 1 – 20, s. 8 – 9.

Radjabu valde att starta ett samarbete med oppositionspartierna. Ett halvår senare inträffade en ny kris när FRODEBU och UPRONA bojkottade plenardiskussioner. Dessa båda kriser innebar att parlamentet flera gånger blev fastlåst i sitt arbete. Detta kan på ytan se ut som att power-sharing inom den politiska dimensionen misslyckades. Dock menar jag att det även kan förstås som nödvändigt. Den politiska diskussionen över de eniska gränserna hade nyss inletts och politiska omvälvningar är därför inte omöjliga.

#### 4.5.1 The 2004 Burundi Power-Sharing Agreement kontra modellerna om power-sharing

Det senaste avtalet om power-sharing visar på att även den militära dimensionen blev multipolär. Säkerhetsgarantin om att inkludera CNDD-FDD lyckades och en ny statlig armé skapades. Dock blev avtalet utan Palipehutu-FNL, vilket visar på ett behov av ytterligare inklusion. Visserligen signerades en vapenvila mellan regering och FNL under kraftiga internationella påtryckningar under 2006.<sup>86</sup> Detta bröts snart av FNL som fortsatte med striden. Burundi är därför i ett läge där fredsavtal och vapenvila inte är fungerande samtidigt.

Avtalet visar på att trots att en grand coalition skapades var vissa parter underrepresenterade. Detta på bekostnad av CNDD-FDDs stora maktövertag inom den politiska dimensionen. Det intressanta med det senaste avtalet om power-sharing är att de tidigare strikt uppdelade etniska partierna nu blivit multi-etniska. Dock kan detta förstås som ett bakslag för den klassiska tutsiska representationen då deras kvot fylldes till del av representanter ur CNDD-FDD. Uppdelningen av att parlamentet skulle baseras på nationella val och att de etniska kvoterna skulle vara 40/60 med större representation för hutu innebar framsteg. Den tidigare starka korrelationen mellan etnicitet och politisk orientering slogs därmed sönder. Därför kan den nya politiska ordningen förstås som att kunna inrymma en mindre etnisk splittrad prägel.

Avtalet inkorporerade även att CNDD-FDD skulle få del av den ekonomiska dimensionen vilket är positivt enligt vad Hartzell och Hoddie menar behövas för att ett fredsavtal ska kunna hålla. Att fler dimensioner som skapas så att ingen part blir dominant ökar utsikterna för en fredlig utsikt.

---

<sup>86</sup> Comprehensive Ceasefire Agreement.

## 5 Slutsatser

En tydlig multidimensionell bild av Burundis avtal har vuxit fram, från den intensiva till den extensiva modellen om power-sharing. En viktig balansering finns mellan extern och internt ägandeskap. De internationella påtryckningarna har uppvägts mot att medlare har underlättat processen mellan parterna. Eftersom avtalen främst ämnat inkludera politiska partier, och rebellgrupper i varierande grad, blir förhållandet gentemot moderata delar kontra våldsverkare någorlunda balanserat.

Det första avtalet, CG, utformades i praktiken kring graden av representation av två politiska partier. Även om ett "National Security Council" inrättades med representation av civilsamhället var det endast ett politiskt organ i vilket en bredare samhällslig aspekt vägdes in. Det kortlivade avtalet ser jag som att endast inrymma en icke fungerande politisk dimension. Den etniska överrepresentationen och en grand coalition medförde inte måttfullhet bland politikerna som Lijphart menar vara syftet. Istället avlöste de politiska kriserna varandra, vilket visar på att parterna inte signalerade något reellt åtagande mot att tillsammans verka för en fredligare relation.

Kontexten kring CG var visserligen starkt influerad av den växande konflikten efter statskuppen 1993 då president Ndadeye mördades. Detta visar på svårigheten med att utarbeta fredsavtal parallellt med en pågående konflikt. Diskussionen om behovet av säkerhet och signalerandet av intentioner för en avslutad konflikt blir därför helt bortfluet i förhållandena kring CG. Att det fick sitt slutgiltiga avbrott med den oblodiga statskuppen cementerar denna bild.

Arusha-avtalet ämnade öppna upp för en verkligt multipolär politisk dimension med representanter från 15 partier. Det sträckte sig så långt att det gav en invit om representation för rebellgrupperna. Dock var denna under förbehåll att fredsavtal skulle signeras vilket visar på att förhandlingarna mellan parterna fortfarande var under influens av uteslutande intressen. Den militära dimensionen öppnades för etniskt representation. Till en början återsågs uteslutande intressen då hutu krävde representation likvärdig med demografin i stort. Detta visar en ovilja att skapa gemensamma säkerhetsinstitutioner där de på förhand orimliga kraven förstås som att skapa osäkerhet för motparten. Att den militära dimensionen i praktiken inte genomgick någon omstrukturering slår fast att parterna inte såg någon tilltro och därmed vilja att samarbeta inom denna institution. Kontentan blev att avtalet exkluderade rebellgrupperna, något som går emot behovet av inklusion av parterna inom den militära dimensionen.

2004 års avtal medförde att den etniska korrelationen med politisk orientering splittrades, vilket öppnade upp den politiska dimensionen. Avtalet förmådde även lägga grunden till skapandet av en inklusiv statlig armé, där CNDD-FDD ingår. Dock återfinns problemet med exklusion av den näst största rebellgruppen, FNL.

Hade avtalet även riktats till denna grupp hade fler säkerhetsgarantier skapats. Eftersom motsatsen skedde finns osäkerhetsmomentet kvar mellan inblandade parter. Eftersom rebellgruppen kan förstås som att ha ett brett folkligt stöd i och med den demografiska majoriteten av hutu bör gruppens intressen inte exkluderas från ett fredsavtal. Risker att parten försöker underminera implementeringen fanns därför kvar.

De två största framgångarna för avtalen var att slå sönder den etniska prägeln på partipolitiken och därmed skapa en multipolär sådan dimension, samt att integrera den största rebellstyrkan i den statliga armén. Båda dessa vinster bidrar till en minskad osäkerhet för parterna då deras intentioner blir lättare att förutse för motparten. Därför har en grund lagts varpå en fredligare relation kan byggas. Dock gäller detta endast inkluderade parter, FNLs utanförskap bidrar till motsatsen.



## 6 Referenser

- Aggestam, Karin, 2006. "Internal and external dynamics of spoiling: A negotiation approach", s. 23 – 39 i Newman, Edward & Richmond, Oliver (red.) *Challenges to Peacebuilding. Managing Spoilers During Conflict Resolution*, United Nations University Press.
- Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi. Nås via <http://www.issafrica.org/AF/profiles/Burundi/arusha.pdf> (senast besökt 15 augusti, 2009).
- Becker, Megan & Falch, Åshild, 2008. "Power-sharing and Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", *CSCW Papers*.
- Daley, Patricia, 2007. "The Burundi Peace Negotiations: An African Experience of Peace-making", *Review of African Political Economy*
- Hartzell, Caroline A. & Hoddie, Matthew, 2003. "Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements", *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 3.
- Hartzell, Carolyn A. & Hoddie, Matthew, 2007. *Crafting Peace. Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlements of Civil Wars*. The Pennsylvania State University Press.
- Hartzell, Caroline A. & Hoddie, Matthew, 2003. "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management", *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 2.
- ICG, 1998. "Burundi's Peace Process, The Road from Arusha"
- ICG, 2002. "Burundi After Six Months of Transition: Continuing the War or Winning Peace?"
- Jarstad, Anna K., 2008. "Jarstad, Anna K. & Sisk, Timothy D, 2008. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemarchand, René, 2006. "Burundi's Endangered Transition", *Fast Country Risk Profile Burundi*. 5/2006. Swiss Peace.
- Lemarchand, René, 2006. "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*.
- Lijphart, Arend, 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Nilsson, Desirée, 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements", *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 4.
- Sheehan, Michael, 2005. *International Security. An Analytic survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Stedman, Stephen, 1997. "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, vol. 22, no. 2.

- Sullivan, Daniel, 2005. "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, no. 1.
- Teorell, Jan - Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber
- Zartman, William I. & Touval, Saadia, 2006. "International Mediation", s.437 - 454 i Crocker et. al. *Leashing the dogs of War. Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace Press.