

# BURMA

## SAMMANFATTNING

Många allvarliga problem kvarstår i Burma, trots att landet har genomgått en transformativ utveckling de senaste åren – från en av världens hårdaste diktaturer till att ha en kvasi civil regering.

Nationella val planeras att hållas under 2015, men dessa kommer varken att vara fria eller rättvisa såvida inte den kontroversiella grundlagen från 2008 förändras. Väpnade konflikter fortsätter i landets östra delar och antimuslimska attacker har drivit mer än hundratusen rohingyas från sina hem och mer än tusen personer har blivit mördade. Kvinnor är kraftigt underrepresenterade i parlamentet, liksom i den pågående fredsprocessen och på ledande positioner inom civilsamhället. Landkonfiskeringen har ökat kraftigt under det senaste året och är en av de vanligaste anledningarna till konflikt i landet.

Men civilsamhället har vunnit mark de senaste åren genom att använda det ökade handlingsutrymmet för att uttrycka sin oro över den politiska situationen. Många civilsamhällesorganisationer och politiska oppositionspartier arbetar nu mer öppet och har registrerats hos myndigheterna. Fackföreningar och jordbrukarorganisationer har kunnat bildas för första gången under den nya arbetsrättsliga lagstiftningen och både arbetare och jordbrukare kräver sina rättigheter i ökad utsträckning genom rättighetsbaserade aktiviteter såsom demonstrationer, strejker och brev med klagomål till myndigheter och företag. Resultaten inom Palmecentrets Burmaprogram (2012-2014) har påverkats av den positiva utvecklingen och det är också tydligt att de har bidragit till den transformativa utvecklingen.

## POLITISK UTVECKLING

Trots de senaste årens politiska utveckling i Burma domineras landets styre i stort sett fortfarande av militären och ett antal svaga och oerfarna partier. I flera årtionden har militärregimen haft näst intill fullkomlig kontroll över landets ekonomi, naturresurser och mark, vilket är en grundläggande orsak till den sextio år långa väpnade inbördeskonflikten och en mycket allvarlig situation för mänskliga rättigheter. Sedan militärjuntan omformades till en kvasi-civil regering år 2010, har den militära närvaron i konfliktvärjande etniska minoritetsområden ökat och antalet människor som drivits på flykt i Burma har ökat med nästan en kvarts miljon. En väpnad konflikt pågår mellan den burmesiska armén och de beväpnade motståndsgруппerna i Kachin- och Shanstaterna i östra Burma, samtidigt som antimuslimska våldsdåd har spritt sig över landet. Regeringsstyrkornas systematiska utövande av sexuellt våld mot civilbefolkningen är ett fortsatt stort problem i de etniska delstaterna. FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon har begärt en utredning av militärens inblandning i dessa brott<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Irrawaddy News, "UN Chief Calls for Burma to Investigate Military Rape Claims", 24-04-2014, <http://www.irrawaddy.org/burma/un-chief-calls-burma-investigate-military-rape-claims.htm>

I november 2015 planeras parlamentsval att hållas i Burma. I takt med att valet närmar sig ökar allmänhetens krav på grundlagsreformer. Artikel 445 i 2008-års kontroversiella grundlag ger regimtjänstemän absolut amnesti för alla brott som har begåtts som en del av deras officiella plikter, vilket i praktiken garanterar straffrihet för militären<sup>2</sup>. Ett annat gravt hinder mot fördjupade demokratiska reformer är att grundlagen fråntar den civila regeringen all makt över militären, genom att den militära befälhavaren tillskrivs den högsta makten i landet<sup>3</sup>.

Under 2013-2014 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att granska grundlagen. Denna kommitté mottog 28 247 försändelser som sammanlagt innehöll över 300 000 förändringsförslag<sup>4</sup>. Trots detta rekommenderade kommittéen slutligen enbart minimala förändringar av grundlagen och flera avgörande punkter påtalades inte alls – såsom att militären garanteras kontroll över förändringar i grundlagen, den militära åtalsimmuniteten samt militärens fortsatta straffrihet. Det centralstyrda ägandet av mark, naturresurser och styret av rättsskipning påtalades inte heller, trots att dessa punkter upprätthåller både ojämlikheten i landet och den överhängande risken för väpnade konflikter.

## LAGSTIFTNING

Trots att flera nya progressiva lagar har antagits under de senaste åren så hade i maj 2014 endast en av totalt 14 drakoniska lagar som identifierats av FN upphävts. Det innebär att dessa förtryckande lagar fortfarande är överordnade. Dessutom är flera av de nya lagar som har antagits av parlamentet utformade för att begränsa politiskt deltagande, yttrandefrihet och civilas tillgång till rättsstaten. Ett exempel är lagen *Peaceful Gathering and Demonstration Law* som har används för att selektivt döma minst 63 fredliga demonstranter till upp till 19 månaders fängelsestraff efter att de deltagit i fredliga protester och/eller aktiviteter gällande gruvprojekt, markkonfiskering, rohingyaflyktingar, det prodemokratiska 8888-upproret och kriget i Kachinstaten under 2013. Lagen *Association Registration Law*, är fortfarande i planeringsstadiet, men oppositionen fruktar att den kommer att begränsa civilsamhällets verksamhet och tvinga dem in i självcensur<sup>5</sup>.

En betydande del av den nya lagstiftningen har i princip utvecklats i enlighet med militärens och regeringspartiets ekonomiska intressen, såsom lagen om utländska investeringar, lagen om telekommunikation och lagen mot pengatvätt. Ett annat exempel är lagen om jordbruksmark från 2012 som legaliserar att myndigheterna konfiskerar mark godtyckligt, samtidigt som de drabbade gruppernas möjligheter till rättslig prövning begränsas<sup>6</sup>.

Inför valet 2015 har folkliga protester som kräver grundlagsreformer ökat. Större delen av dessa folkliga protester har dock ignorerats av myndigheterna eller så har demonstranterna utsatts för arresteringar och officiella trakasserier. Misslyckandet med att genomföra grundlagsreformer i samband med den nya repressiva vallagen (som bland annat förbjuder politiker från att genomföra kampanjer utanför sin egen valkrets, vilken är utformad för att begränsa Aung San Suu Kyis inflytande) kommer troligtvis att få allvarlig inverkan på

---

<sup>2</sup> Women's League of Burma, January 2014, *Same Impunity, Same Patterns*.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Eleven Media, "Constitutional Review Committee to submit proposal to parliament", 31-01-2014 [http://www.elevenmyanmar.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4912:constitutional-review-committee-to-submit-proposal-to-parliament&catid=32:politics&Itemid=354](http://www.elevenmyanmar.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4912:constitutional-review-committee-to-submit-proposal-to-parliament&catid=32:politics&Itemid=354)

<sup>5</sup> Altsean Burma Bulletin, BN 2014/1099: March 21, 2014, "Legislative Reform in Burma: One Step Forward... Two Steps Back".

<sup>6</sup> Altsean Burma Bulletin, BN 2014/2001: March 25, 2014. Updated May 5, 2014. "Land Confiscation in Burma: A Threat to Local Communities & Responsible Investment".

genomförandet av valet samt resultatet av det stundande valet i november 2015.

Politiska partier och parlamentsledamöters brist på kapacitet och politisk vilja har undergrävt möjligheterna att främja och genomföra politiska förändringar. De möjligheter som finns ligger i allmänhetens vilja och engagemang för att lyfta dessa frågor och driva offentliga kampanjer. Aktivister kan fritt engagera sig i inomhusaktiviteter, men gatuaktioner och andra utomhusaktiviteter är fortfarande hårt kontrollerade.

## FRED OCH KONFLIKT

Processer såsom den internationellt finansierade folkräkningen 2014 har manipulerats av regimen för att vidmakthålla utanförskap och diskriminering av etniska och religiösa minoritetsgrupper<sup>7</sup> och har fördjupat några av landets etniska konflikter.

Förändrade mönster i bistånd och utvecklingssamarbete undergräver de framsteg som demokratiörelsen har gjort sedan 1988. Ökat direktstöd genom Rangoon och minskat samarbete genom gränsområdena missgynnar utsatta grupper i de etniska minoritetsområdena och på landsbygden samtidigt som det gynnar regeringen och dess allierade organisationer. Denna trend har också stärkt en paternalistisk välgörenhetsapproach på bekostnad av den rättighetsbaserade och stärkande approachen.

Det finns en växande ilska mot Myanmar Peace Centres arbetssätt för att deras tjänstemän har fokuserat på etniska minoritetsledares personliga ekonomiska intressen, uteslutit kvinnor och ungdomar från deltagande, underminerat lokal demokrati och främjat korrupktion. En central fråga i fredsprocesserna har varit de socialt och miljömässigt skadliga affärssuppörelserna<sup>8</sup>. Samtidigt råder fortfarande straffrihet för plundring, våld mot civila samt sexuellt våld mot kvinnor och flickor. Rekryteringen av barnsoldater fortsätter också, om än i mindre utsträckning i vissa områden.

Förutsättningarna för hållbar fred äventyras på grund av att myndigheterna vägrar att diskutera eller förbinda sig till rättsskipning under en övergångsperiod för att lindra redan skedda skador och förhindra upprepning av konflikter, orättvisor och ojämlikhet. Samtidigt är trycket högt för att driva tillbaka internflyktingar, flyktingar, asylsökande och migranter tillbaka till de etniska minoritetsområdena i östra Burma, trots att dessa områden bedöms riskabla på grund av de många landminorna, regimen landkonfiskeringar och hot om brutna vapenstilleståndsavtal.

Myndigheter, inklusive presidentens kansli, har bidragit till att uppvigla ras- och religionsbaserade konflikter. Detta för att avvärja allmänhetens ilska mot regeringen och avleda uppmärksamheten från skenande korrupktion och statens ekonomiska och politiska problem. Staten skyddar och främjar ultranationalistiska grupper såsom den extremistiska buddhistiska 969-rörelsen. Dessa konflikter har förstärkt landets sociala splittring, undergrävt allmänhetens stöd för internationella människorättsnormer och manipulerat fram lojalitet till buddhismen, vilket förstärker stödet för det styrande partiet och armén.

De burmesiska myndigheterna har fokuserat på att liberalisera ekonomin och att locka fram lukrativa investeringar, särskilt i naturresurser och infrastrukturutveckling, vilket kan sammankopplas med landkonfiskering, tvångsflyttningar och våldsamma konflikter. En stor utmaning är att grundlagen och officiella regler fråntar lokalbefolkning alla möjligheter

---

<sup>7</sup> International Crisis Group, "Myanmar Conflict Alert: A Risky Census", Feb 12, 2014.

<sup>8</sup> Democratic Voice of Burma, "Norway-backed Burma peace initiative 'probably' to end", Jan 12, 2014.

till inflytande i dessa frågor. I Arakanprovinsen i västra Burma har investeringar i energisektorn resulterat i storskaliga landkonfiskeringar, vilket i sin tur har spätt på våldet mot den etniska minoritetsgruppen rohingyas och landets muslimer. På samma sätt flammade kriget i Kachinstaten upp igen efter 17 års eldupphör när en vattenkraftsanläggningarna aktualiserade frågan om kontroll över marken. Utvinningsindustrins utvidgning och utvecklingen av särskilda ekonomiska zoner skapar mycket få arbetstillfällen för lokalbefolkningen samtidigt som det hotar deras mat- och försörjningstrygghet.

## EKONOMI

På grund av låga löner och hög inflation kämpar de flesta människor dagligen för sin överlevnad. Den snabba ekonomiska tillväxten sedan 2010 har varit mycket ojämnt fördelad och främst gynnat den politiska eliten, deras kumpaner och före detta militärer<sup>9</sup>. Den ökade inflationen och inkomstskillnaderna beror delvis på elprisökningar och att regeringstjänstemän har fått kraftiga löneförhöjningar. I Human Development Index hamnar Burma på plats 150 av totalt 189 länder och kategoriseras som ett land med låg mänsklig utveckling (Low Human Development). Mellan år 1980 och 2013 ökade landets HDI-värde och de senaste tio åren har fattigdomen minskat, men skillnaderna mellan stads- och landsbygdsområden är stora, liksom mellan olika stater och regioner. Medianinkomsten i Burma är bara 25 procent över fattigdomsgränsen<sup>10</sup>.

Korruptionen i Burma är utbredd och enligt Transparency International rankas Burma som nummer 157 av 177 länder<sup>11</sup>. Trots ökad frihet för medierna är transparensen och ansvarsutkrävandet kring statsbudgeten fortfarande extremt låg. Till exempel har militären konsekvent fått budgetökningar på mellan 57 procent och 19 procent i fördelningen av den nationella budgeten, medan sociala satsningar fortfarande prioriteras mycket lågt<sup>12</sup>. Den politiska viljan för att hålla offentliga tjänstemän och det styrande partiets politiker till svars för korruption och vanskötsel är bristande.

## MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Civilsamhällesorganisationerna i Burma utvecklas i allt snabbare takt, men deras deltagande i rättighetsbaserade och öppet regeringskritiska aktiviteter är fortfarande återhållsamt. Samarbetet och samordningen är svag inom vissa sektorer och områden. Lagstiftning, politik och myndigheternas praxis gynnar diskriminering mot kvinnor, ungdomar, etniska grupper, religiösa minoriteter, personer med funktionshinder och HBTQ-personer. Officiella trakasserier och begränsningar för dessa grupper är fortfarande betraktat som "normalt". Korruption och maktmissbruk är djupt förankrat i samhället och blir verktyg i regeringens förtryck- och splittringspolitik.

Civilsamhällesorganisationernas verksamhet drabbas fortfarande av officiella och inofficiella restriktioner och påtryckningar, som också påverkar aktivisters möjlighet att resa fritt. Andra svårigheter för verksamheten är frekventa elavbrott och kommunikationssvårigheter, särskilt via telefon och internet på landsbygden och i konfliktdrabbade områden.

Trots vissa positiva reformer är utmaningarna många för de burmesiska jordbrukare och

---

<sup>9</sup> Transformation Index, BTI 2014 | Myanmar Country Report: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/mmr>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Transparency International, Corruption Index Myanmar 2014

<sup>12</sup> Transformation Index, BTI 2014 | Myanmar Country Report: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/mmr>

arbetare som utgör den stora majoriteten av landets befolkning på omkring 52 miljoner. Under 2012 antogs en ny arbetsrättslagstiftning, som dock ännu inte har implementerats fullt ut. Till följd av detta ignoreras fortfarande flera av ILO:s kärnkonventioner<sup>13</sup>.

Enligt arbetsrätten måste arbetarna söka tillstånd för att strejka, men dessa ansökningar beviljas sällan. På grund av det har arbetarna tvingats till att strejka utan tillstånd, vilket i sin tur har lett till ett stort antal gripanden och rättsliga processer mot fackliga aktivister. På grund av detta är arbetare fortfarande rädda för att bli medlemmar i fackföreningar. Ett annat problem för de burmesiska arbetarna är lagen om minimilöner. Lagen definierar minimilönen till att inkludera övertid, bonus för god karaktär och belöning för att inte ha haft några sjukdagar. En genomsnittlig textilarbetare kan inte överleva på sin lön om de arbetar åtta timmar om dagen, sex dagar i veckan, vilket ger omkring 200 kronor per månad<sup>14</sup>. Sedan 2012 får fackföreningar och jordbruksföreningar bildas enligt arbetsrätten. I slutet av 2013 hade 814 oberoende fackföreningar bildats och registrerats, varav 514 jordbrukarföreningar. Men majoriteten av föreningarna är små, har få medlemmar och är svaga i förhållande till arbetsgivarna<sup>15</sup>.

Det reguljära utbildningssystemet upprätthåller sociala klyftor och diskriminerande attityder som en del av en bredare burmaiseringspolicy. Inom samhällets sociala tjänster, inklusive hälsa och utbildning, finns stora brister i respekten för mänskliga rättigheter och demokratiska processer samt värdesättande av språklig mångfald.

## JÄMSTÄLLDHET OCH MILJÖ

Enligt FN:s jämställdhetsindex rankas Burma som nummer 150 av de 187 länder som bedöms, jämfört med Sverige som är rankad som nummer 12<sup>16</sup>.

Burma ratificerade konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (CEDAW) år 1997 under militärstyret, men varken den gamla regimen eller den nuvarande regeringen har erkänt eller velat kännas vid den djupt rotade könsdiskrimineringen i landet.

Bestämmelserna i konstitutionen från 2008, som togs fram av delegater utvalda av militären (varav endast 6,2 procent var kvinnor), har "inte bara misslyckas med att effektivt främja jämställdhet, utan garanterar också att armén, en nästan uteslutande manliga institution, kommer att kontrollera en fjärdedel av platserna i över- och underhuset."<sup>17</sup> Detta innebär att militären, vars medlemmar har straffrihet för sexuellt våld och andra brott, nu har grundlagsskyddade befogenheter i att utarbeta och godkänna nationella lagar.

I valet 2010 valdes endast 36 kvinnor till de totalt 1 541 platserna (2,34 procent) i parlamentet, inklusive de statliga och regionala församlingarna. Efter nya fyllnadsval 2012 ökade antalet till 54 (3,5 procent). Andelen kvinnor i det nationella parlamentets överhus (1,4 procent) är, tillsammans med Jemen, lägst bland alla överhus i världen.<sup>18</sup> Kvinnor utestängs fortfarande från fredssamtal och deras ståndpunkter avspeglas inte i avtalen om vapenvila<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/news/2013/08/25/burma-revise-or-reject-draft-association-law>

<sup>14</sup> Forum for Democracy in Burma, Modern Slavery, A Study of Labour Conditions in Yangon's Industrial Zones (2012-2013). <http://www.palmecenter.se/Documents/MS.pdf>

<sup>15</sup> Institute for Peace and Social Justice, Annual Report to the Palme Center 2013.

<sup>16</sup> UN Development Index, <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index>

<sup>17</sup> Women's League of Burma, In the Shadow of the Junta, CEDAW Shadow Report, 2008

<sup>18</sup> Global Justice Center, The Gender Gap and Women's Political Power in Burma, May 2013

<sup>19</sup> Women's League of Burma, January 2014, *Same Impunity, Same Patterns*.

Att minska lokala och globala hot mot miljön har inte varit en prioritet för den burmesiska regeringen. Trots lärdomarna efter cyklonen Nargis 2008 har katastrofpreventionen och krisberedskapen inte förbättrats. Istället har exploateringen av naturresurser ökat, liksom den intensiva kommersialiseringen av jordbruket och infrastruktursatsningar. Detta har förstört naturtillgångar som mangroveträsk och skogar, vilka traditionellt har varit en buffert för att motverka klimatförändringar. Dessutom ökar föroreningarna i vatten och matvaror. Detta är en allvarlig hälsorisk för allmänheten, tillsammans med det faktum att regler för hantering och säker produktion av mat i fabriker åsidosätts.

## INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

Bara under 2013 nådde Palmecentrets partnerorganisationers aktiviteter och informationskampanjer fler än 96 000 personer från målgruppen, varav 48 procent kvinnor. Detta är en ökning med 90 procent sedan 2012. Majoriteten av dessa personer är arbetare och jordbrukare som har fått stöd från partnerorganisationerna i förhandlingar med arbetsgivare och vid strejker och demonstrationer för arbetares rättigheter. Till följd av partnerorganisationernas arbete är fler arbetare och jordbrukare organiserade i fackföreningar där de kan kräva förbättrade levnads- och arbetsförhållanden från sina arbetsgivare.

Idag återfinns fler kvinnor i seniora positioner inom vissa av partnerorganisationerna och deras nätverk, till följd av utbildningsprogrammet för kvinnliga ledare från olika etniska grupper. Dock återstår stora utmaningar när det gäller att öka den kvinnliga representationen på ledande positioner inom flera av Palmecentrets partnerorganisationer i Burma.

Civilsamhället i Burma, inklusive partners inom Palmecentrets Burmaprogram, har utnyttjat det politiska utrymmet som finns för att uttrycka allmänhetens missnöje med utvecklings- och fredsfrågor, effekten av de storskaliga infrastrukturprojekten, landkonfiskeringen, och behovet av grundlagsreformer.

De etniskbaserade politiska partierna rådfrågar i allt större utsträckning civilsamhället för input om miljöfrågor, ekonomiska frågor och jordbrukspolicys. Detta skapar nya möjligheter för civilsamhällets deltagande.

Palmecentrets partnerorganisationer i Burma kan nu utbilda sina målgrupper i de lokala samhällena mer öppet och hjälpa dem att värna sina intressen och ge konstruktiva policyrekommendationer till politiska beslutsfattare. Etniska gräsrotsorganisationer ökar sin offentliga närvaro i landet och många har etablerat sig i områden där de enklare kan mobilisera målgruppen och utöka sina nätverk med andra progressiva aktörer inom civilsamhället.

Det finns många andra givare som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter i Burma. Men det är färre internationella organisationer som stödjer lokala gräsrotsorganisationer och fackliga organisationer. Palmecentret stärker sina partners kapacitet genom utbildningar och workshops om administration, resultatuppföljning och interdemokratiska strukturer. Palmecentret stöder även organisationsutveckling, medan andra givare snarare fokuserar sitt stöd på specifika aktiviteter.

Andra svenska givare i Burma som arbetar inom samma område som Palmecentret är Diakonia, Svenska Burmakommitteen och Rädda Barnen. Internationella givare som stödjer samma sorts organisationer som Palmecentret (och ibland även andra organisationer) är NED och OSI. Tidigare var Palmecentret en aktiv medlem i Burma Donors Forum, men under det senaste året har detta löst sammansatta nätverk inte träffats regelbundet. Palmecentrets handläggare och lokalkoordinator i Rangoon träffar andra relevanta givare regelbundet.

Palmecentret har arbetat nära civilsamhällesorganisationer i Burma i mer än två årtionden. En relation bestående av partnerskap och ömsesidig tillit har byggts upp med våra partners. Därför kan Palmecentret bidra till kapacitetsutveckling och arbeta med organisationer som är viktiga för att stärka en mer inkluderande demokratisering och fredsprocess i Burma. Palmecentret kommer att arbeta för att utveckla interndemokratin och även specifikt stärka jämställdhetspolicys inom partnerorganisationerna. Kvinnlig representation i organisationernas ledarskap kommer också att följas upp och dialog kommer föras om detta under programperioden. Palmecentrets internationella nätverk är också en tillgång och hjälper till att skapa möjligheter för erfarenhetsutbyten med civilsamhälleliga aktörer i Pakistan och Filippinerna, liksom med svenska fackföreningar och folkrörelser såsom ABF.

Inom det nya programmet har Palmecentret för avsikt att ta en mer aktiv roll i att implementera kapacitetsutvecklings- och nätverksaktiviteter som är identifierade i samarbete med partners. De bygger på lärdomar från tidigare programperiod och inkluderar rekommendationer och observationer som gjordes under utvärderingen av programmet. Dessa aktiviteter inkluderar årliga nätverksmöten/aktiviteter vilket omfattar utbildningar i interndemokrati, kvinnors representation och utbildningsmetodik. Att skapa plattformar för diskussion och utbyte mellan representanter för olika etniska och religiösa grupper kommer att tillmätas särskild betydelse.

## PROGRAMMÅL

### **Programmål**

Burmeser i exil och i Burma<sup>20</sup> har stärkt sin förmåga att tillvarata sina rättigheter.

### **Delmål 1**

Målgruppen har ökat sin kunskap om mänskliga rättigheter, Burmas politiska situation, demokratiska arbetsformer och jämställdhet.

### **Delmål 2**

Samarbetsorganisationerna har en stärkt interndemokrati och förmåga att organisera målgruppen så att de får genomslag för sina värderingar och mål.

### **Delmål 3**

Samarbetsorganisationerna har bidragit till förbättrat samarbete och koordinering inom demokratirörelsen inne i Burma och den i exil.

---

<sup>20</sup> Målgruppen inkluderar arbetare, ungdomar, kvinnor och etniska minoriteter i såväl Burma som i exil.