

# Biståndets möjligheter

En studie av biståndets roll i Ghana och Ugandas  
demokratiseringsprocess under perioden 1990-2000

Jens Bölling  
Per Persson

# Abstract

Under perioden 1990-2000 har Ghana och Ugandas demokratiutveckling väsentligen skilt sig åt. Trots att de båda länderna delar många egenskaper och förutsättningar har Ghana demokratiserats medan Ugandas utveckling stannat vid ett enpartistyre.

Denna uppsats tar sin ansats i teorier kring vad som skapar goda förutsättningar för en positiv demokratisk utveckling. Enligt Gordon White rör dessa socioekonomisk utveckling, det civila samhället, det politiska samhället, politiska institutioner samt det internationella klimatet.

Syftet är således att genom en komparativ fåfallstudie finna förklaringar till varför Ghana och Uganda utvecklats olika, samt att utröna vilken roll bistånd och konditionalitet kan spela i en demokratiseringsprocess. Särskild fokus har legat på EU:s omfattande biståndsprogram i de båda länderna och hur dessa har inverkat de faktorer som utgör grunden för teorin.

Genom att utifrån denna metodologi analysera de båda fallen, visar undersökningen att den skilda utvecklingen delvis kan förklaras utifrån hur externa aktörer har använt sig av bistånd och politisk konditionalitet i sin biståndspolitik. Dock existerar även andra viktiga förklaringsfaktorer, främst i Uganda, där den komplicerade etniska sammansättningen och ekonomisk snedfördelning försvårat en vidare demokratisering av landet.

*Nyckelord:* Afrika, bistånd, demokratiutveckling, EU, konditionalitet

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställning.....	1
1.2 Teori .....	2
1.3 Metod och material .....	3
1.4 Disposition.....	4
<b>2 Centrala begrepp .....</b>	<b>5</b>
2.1 Bistånd.....	5
2.2 Konditionalitet .....	5
2.3 Demokrati .....	6
<b>3 Bistånd .....</b>	<b>7</b>
3.1 Bistandsdebatten .....	7
3.2 Politisk konditionalitet - olika perspektiv .....	8
<b>4 Fallstudie.....</b>	<b>10</b>
4.1 Ghana .....	10
4.1.1 Bakgrund och demokratiutveckling.....	10
4.1.2 Bistånd i Ghana - EU i fokus.....	12
4.1.3 Sammanfattning .....	13
4.2 Uganda .....	14
4.2.1 Bakgrund och demokratiutveckling.....	14
4.2.2 Bistånd i Uganda - EU i fokus.....	16
4.2.3 Sammanfattning .....	18
<b>5 Jämförande diskussion .....</b>	<b>20</b>
<b>6 Resultat .....</b>	<b>23</b>
<b>7 Referenser .....</b>	<b>24</b>

# 1 Inledning

Med kalla krigets slut förändrades den internationella politiska arenan. Detta påverkade även biståndspolitik. Nya länder blev biståndsmottagare och motiven till att ge bistånd förändrades, samtidigt ökade antalet konflikter och behovet av bistånd blev allt större (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003, s. 23f). Kalla krigets slut innebar även att demokratin tog steget fram som det främsta styrelseskicket och många utvecklade länder såg möjligheten att genom bistånd sprida dess förekomst (van Cranenburgh 1999, s. 92).

Samtidigt som denna process tog fart ökade kontakten mellan samhällen, medborgare och organisationer över statsgränser. Internationella organisationer så som EU (Europeiska Unionen), IMF (Internationella Valutafonden) och Världsbanken såg möjligheten att genom internationella påtryckningar och stöd påverka demokratiseringar i utvecklingsländer.

Ett mycket vanligt sätt att under 1990-talet påverka demokratiseringsprocesser, som idag är norm, var att koppla samman bistånd och lån med konditionalitet, det vill säga krav på politiska och ekonomiska reformer (Grugel 1999, s. 19f). Konditionalitet gjorde det möjligt för stater och organisationer att försöka påverka demokratiutvecklingen i Tredje världen, men det kunde även vålla skada. Biståndet och konditionaliteten hotade att minska staters autonomi, påtvinga ett styrelseskick samt skapa ett biståndsberoende (van Cranenburgh 1999, s. 92ff).

De senaste decennierna har det blivit allt vanligare och viktigare att studera demokratiseringsprocesser ur ett transnationellt perspektiv. Inhemsk faktor har blivit allt svårare att skilja från internationella och de tidigare relativt tydliga gränserna har suddats ut (Grugel 1999, s. 20;157). Därför är det extra intressant att sammankoppla bistånd med demokratiutveckling.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Vi intresserar oss för biståndets möjligheter att genom konditionalitet påverka en demokratiutveckling i utvecklingsländer. Med anledning av detta har vi ställt empiriska frågeställningar då det ger oss möjlighet att undersöka ett konkret problemområde och faktiska fall, nämligen Ghana och Ugandas utveckling under 1990-talet.

Frågorna vi i uppsatsen strävar efter att besvara är följande:

- Hur kan bistånd och politisk konditionalitet påverka ett lands demokratiutveckling?
- Kan Ghana och Ugandas skilda demokratiutveckling under 1990-talet förklaras utifrån den förda biståndspolitikerna?

Vi är medvetna om att det finns andra faktorer som påverkar en demokratiutveckling än bistånd och konditionalitet. Dock har vi valt att fokusera på bistånd då detta utgör en stor del av västländernas utrikespolitik och därmed en av deras främsta möjligheter att utöva inflytande. I synnerhet i biståndsberoende länder i Afrika söder om Sahara är externa aktörers agerande mer påtagligt. Syftet med denna uppsats är därför att utvärdera biståndsgivares betydelse för en demokratiutveckling i allmänhet och EU:s biståndsprogram i synnerhet.

## 1.2 Teori

På senare tid har intresset ökat för vilken betydelse politiska institutioner har för utvecklingen av demokratiska stater och politiken de för. Detta fenomen har fångat bland andra utvecklingsforskaren Gordon White's intresse. White (1998) menar att det finns olika institutionella designar och att dessa genom sin påverkan på den interna strukturen av regimen och dess förhållanden till det politiska och civila samhället, påverkar statens kapacitet att styra med auktoritet samt dess möjligheter att fatta legitima beslut.

White menar vidare att det är viktigt att diskutera vilka förutsättningar som krävs för att en stat ska kunna utvecklas demokratiskt. Han menar att det är centralt att regimen skapar en effektiv och rättvis utveckling för den breda populationen i svaga länder under en systemövergång, då detta i längden kommer att påverka den framtida politiska utvecklingen. White formulerar i fem punkter faktorer som han anser vara centrala för staters demokratiutveckling:

- Socioekonomisk utveckling
- Det civila samhället
- Det politiska samhället
- Statliga institutioner
- Det internationella klimatet

Dessa faktorer är gynnsamma för en demokratisk utveckling under förutsättning att den socioekonomiska utvecklingen är relativt hög, att befolkningen är relativt homogen, att det existerar en nationell identitet och att landet är relativt jämlikt. Det civila samhället bör vara aktivt och kunna leda koalitioner. Det bör även vara aktivt inom fattigdomsbekämpning och säkerhetsfrågor. Det politiska samhället bör vara välutvecklat och ha ett partisystem där partier söker stöd inom olika

befolkningsgrupper. Statliga institutioner bör vara välutvecklade och skötas professionellt av byråkrater. Avslutningsvis menar White att nationella politiska aktörer, trots ekonomiskt och politiskt beroende, ska kunna agera självständigt utan allt för stor påverkan från externa aktörer.

Med hjälp av teorin analyserar vi i uppsatsen vilken roll biståndsgivare har för demokratiutvecklingen i två av Tredje världens länder. Teorin bidrar även till att förklara varför biståndsgivare agerar som de gör samt hur de för sin biståndspolitik.

### 1.3 Metod och material

Denna uppsats baseras på en kvalitativ jämförande fåfallsstudie i syfte att visa och förklara vilka möjligheter bistånd i allmänhet, och EU:s biståndspolitik i synnerhet, har haft att påverka demokratiutvecklingen i Ghana respektive Uganda. Valet av denna metod, jämförande fåfallsstudie, har styrts av de frågeställningar vi i uppsatsen strävar efter att besvara. Hade frågeställningarna varit mer generella, på en högre abstraktionsnivå, så hade kvantitativ metod varit mer användbar för att besvara dem. Här är målet istället att genomföra en djupgående analys av ett fenomen, biståndets roll i en demokratiutveckling, för att kunna beskriva och förklara biståndsgivares möjligheter och förutsättningar att påverka en demokratisk utveckling.

I detta fallet erbjuder kvalitativ metod fördelar som kvantitativ metod ej har. Framför allt handlar det om fördelarna med att kunna studera ett fenomen på djupet och på så vis kunna finna och förklara likheter och skillnader i ländernas utveckling. Fenomenet i fråga är en del i en större kontext som med kvantitativ metod hade varit svår att undersöka.

Fallen har främst valts ut därför att deras demokratiutvecklingar är intressanta att jämföra. Länderna delar i stor utsträckning många egenskaper och förutsättningar. Båda länder ligger söder om Sahara, de räknas idag som HIPC-länder (Heavily Indebted Poor Countries), har ett kolonialt brittiskt förflutet och är stora mottagare av bistånd. Perioden, 1990-2000, är intressant då det under denna tid har skett en utveckling inom biståndspolitiken samtidigt som flera aktörer på olika vis har strävat efter att driva en positiv demokratiutveckling i de båda fallen. EU har under perioden varit en av de största och viktigaste biståndsgivarna i länderna. Trots detta har ländernas demokratiutveckling skilt sig åt i många avseenden, vilket vi anser höja uppsatsens intressevärde.

Det finns även andra faktorer som kan påverka en demokratiutveckling som skulle kunna vara intressanta att undersöka, till exempel ekonomisk utveckling, bristande legitimitet hos en auktoritär regim eller en global ”dominoeffekt”. Det är viktigt att ta hänsyn till andra faktorer som kan ha haft en betydande roll men (Landman 2003, s. 149) vi anser dock att det i Ghana och Uganda är mer intressant att undersöka centrala externa aktörers påverkan på utvecklingen under 1990-talet då det i dessa fall är mer aktuellt.

För att mäta och undersöka demokratiutvecklingen i fallen har vi använt oss av empiriskt material och Freedom House mätningar. Varje år mäter Freedom House civila och politiska rättigheter i alla världens länder. Denna operationalisering av demokratibegreppet kan diskuteras och vi är medvetna om att alternativa operationaliseringar hade kunnat leda till en annan uppfattning om demokratiutvecklingen i våra fall. Dock föredrar vi att använda oss av Freedom House mätningar då dessa är ständigt uppdaterade och lättillgängliga. Dessutom använder många statsvetare sig av dessa mätningar och anser att de håller hög validitet och reliabilitet (Karvonen 2003, s. 18).<sup>1</sup>

Givetvis finns det fler faktorer som påverkar dessa mätningar än EU:s och andra aktörers biståndsverksamhet. I denna uppsats illustrerar därför EU:s biståndsverksamhet främst ett exempel på hur externa aktörer kan påverka en demokratiutveckling samt under vilka förutsättningar detta kan ske med framgångsrikt resultat.

Materialet i denna uppsats består främst av sekundärmaterial. Skriftliga källor i form av böcker, vetenskapliga artiklar och rapporter utgör huvuddelen. Riskerna med att basera en undersökning på sekundärmaterial är att materialet kan vara tendensiöst och att studiens resultat därav kan bli lidande. Medvetna om detta har vi lagt ner mycket tid på att söka såväl oberoende som kritiska källor. EU:s biståndspolitik i Ghana och Uganda har studerats genom organisationens egna biståndsplaner, de så kallade Country Strategy Papers (CSP), utvärderingar och artiklar. Syftet med detta är att komplettera EU:s egna planer och utvärderingar med material från andra källor för att få kritiska synpunkter på deras verksamhet och därmed ej presentera vinklat material. Dock kvarstår av vi ej strävat efter att presentera en vetenskaplig sanning. Uppsatsen består av vår tolkning och analys av ett relativt nyanserat och omfattande material.

## 1.4 Disposition

Denna uppsats är disponerad på följande vis: i kapitel två definieras och diskuteras centrala och återkommande begrepp. Kapitel tre består av en diskussion om bistånd och konditionalitet, samt vilken betydelse dessa fenomen har för biståndsmottagare. I kapitel fyra presenteras uppsatsens två fallstudier: Ghana och Uganda, som fokuserar på vilken roll bistånd har haft på de båda ländernas demokratiutveckling. Kapitlet betonar framför allt vilken roll EU:s biståndspolitik har haft i ländernas utvecklingsprocess. I kapitel fem jämförs de båda fallstudierna och orsakerna till varför länderna har gått olika demokratiutveckling till mötes analyseras. I kapitel sex sammanfattas uppsatsens resultat.

---

<sup>1</sup> För information om Freedom House metodologi se [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

## 2 Centrala begrepp

### 2.1 Bistånd

Ett begrepp som i debatten förekommer är bistånd, ett annat är utvecklingssamarbete, och ett tredje är internationellt stöd. Bistånd som begrepp är mycket omtvistat. Vad är bistånd? Hur förhåller sig bistånd i relation till olika former av monetära och icke monetära transaktioner? Bistånd kan ha en altruistisk betydelse, det vill säga, att biståndet främst syftar till att uppfylla mottagarens behov, önskningar och intressen (Burnell 1997, s. 3). Zinkin (Burnell 1997, s. 3) menar att bistånd vars syften är andra än rent altruistiska per definition inte kan kallas bistånd. Problemet med denna idealistiska definition är när bistånd som har ett uppriktigt altruistiskt ändamål, får negativa konsekvenser och snarare stjälper än hjälper mottagaren.

I denna uppsats definieras bistånd som monetära och ickemonetära transaktioner från ett biståndsgivarland till ett biståndsmottagarland som inte är av privat karaktär i termer av direktinvesteringar. Vidare fokuserar vi främst på de biståndsprogram EU har utvecklat inom ramen Cotonuavtalet som ligger till grund för CSP. Motiven bakom dessa är inte alltid tydliga, men ofta syftar de till att skapa en ekonomisk, social och politisk utveckling.

### 2.2 Konditionalitet

Konditionalitet är ett begrepp som under en längre tid funnits inom biståndspolitiken. Dock har det främst rört sig om ekonomisk konditionalitet, det vill säga reformkrav med avseende på ekonomiska faktorer såsom privatisering, inflation, avregleringar samt budget och handelsbalans i utbyte mot att bistånd utbetalas. Konditionalitet får då en funktion som morot eller piska (Burnell 1997, s. 21ff).

Efter kalla kriget slut blev istället politisk konditionalitet allt vanligare. Politisk konditionalitet har ett mer uttalat syfte att underlätta och möjligen påbörja ett lands demokratiseringsprocess genom att betona vikten av fria val, maktdelning, och ett fungerande rättssamhälle. De senaste åren har EU även kompletterat denna formella politiska konditionalitet med reformkrav som snarare syftar till att stärka den substantiella demokratin. Politisk konditionalitet har då fått en utökad innebörd genom att även inkludera vilken syn en regering har på mänskliga



rättigheter, i vilken utsträckning politiska partier fyller sin funktion i termer av politiskt deltagande, om det civila samhällets existens och inflytande samt om medias roll återspeglar den politiska debatten på ett rättvist sätt (Grugel 1999, s. 65).

I litteraturen stöter man på de som menar att politisk konditionalitet, sett ur ett brett perspektiv, med sin omsorg för mänskliga rättigheter, pluralistisk politik, och ett effektivt politiskt styre, fokuserar direkt på staten och dess relation till samhället, men allra främst på dess förhållande till ekonomin. Konditionalitet är enligt Stokke (1995, s. 12), ett verktyg för att utöva påtryckningar som i sin tur ska leda till att ett antal på förhand bestämda mål uppnås. Om detta inte sker kan följderna bli reducerat bistånd, eller helt enkelt avstannande av biståndsflödet till det aktuella landet. Det är denna definition vi avser använda i uppsatsen: *konditionalitet som ett verktyg som biståndsgivare kan använda i sin relation till biståndsmottagare i syfte att uppnå bestämda mål eller för att genomföra reformer.*

## 2.3 Demokrati

Demokratibegreppet är omtvistat och flera definitioner förekommer. Två vanliga definitioner av begreppet som förekommer är minimalistisk respektive maximalistisk demokratimodell. Med en minimal definition av demokratibegreppet är fokus på ett fåtal procedurer som främst rör valprocessen samt den politiska elitens betydelse. Samhällets politiska sfär är central och demokratier karaktäriseras av ett system där medborgare genom rättvisa val väljer politiska representanter (Diamond 2002, s. 19f). En maximal definition utvecklar demokratibegreppet och ställer även andra krav på demokratier. Denna modell rymmer även andra möjligheter att agera inom den politiska sfären än genom val. Demokratikrav ställs på flera sfärer inom samhället. Politisk konkurrens, deltagande och politiska fri- och rättigheter är centrala komponenter inom denna demokratisyn (Grugel 2002, s. 19f).

I denna uppsats kommer demokrati och dess utveckling att mätas genom Freedom House mätningar. Freedom House mätningar baseras på politiska och civila fri- och rättigheter och omfattar därmed en relativt bred definition av demokratigreppet.

## 3 Bistånd

### 3.1 Biståndsdebatten

”Foreign aid has at times been a spectacular success – and an unmitigated failure”  
(Dollar & Pritchett 1998, s. 1)

Som citatet från en av Världsbankens rapporter ovan indikerar varierar biståndets resultat. I länder spridda över flera kontinenter har bistånd under de senaste decennierna lyckats hjälpa länder från kris till utveckling. I andra fall har omfattande biståndsprojekt pågått under en lång period utan att en utveckling skett. Istället har politiska ledare samlat på sig förmögenheter, dåligt planerade projekt har lett till att pengar spenderats utan framgång och korruptionen har ökat (Dollar & Pritchett 1998, s. 1).

Motiven till att ge bistånd är flera. Ett motiv är att biståndsgivare vill agera mot den globala ojämlikhet som existerar där en mycket liten del av världens befolkning konsumerar en stor del av dess resurser. Till detta fenomen finns många orsaker och lösningar. På senare år har bistånd kommit att ses som en lösning till problemet. I samarbete med lokala politiska och ekonomiska institutioner har det funnits en tro att externa aktörer genom bistånd kan förändra denna utveckling (Collier & Dollar, s. 1787).

Detta är dock inte okontroversiellt. Motiven bakom varför aktörer ger bistånd och vilka konsekvenser det skapar är mycket omdiskuterat. Vanliga motiv som nämns i debatten om varför aktörer väljer att ge bistånd är bland annat moraliska, humanitära skäl och/eller egenintresse. Olav Stokke (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003, s.11) har kallat denna kombination av moraliska förpliktelser och egenintresse för humanitär internationalism. Med humanitär internationalism avses en tro på en universell förpliktelse att bekämpa global fattigdom genom att stödja ekonomisk, social och politisk utveckling i Syd. I anslutning till denna förpliktelse finns en tro på att en mer jämlik resursfördelning i längden även kommer att tjäna utvecklade länders intressen. Enligt Stokke kan detta tänkande förklara bland annat flera skandinaviska länders biståndspolitik (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003, s. 10). Det finns även kritiker till dessa idéer. Kritikerna kan grovt delas in i följande grupper: de som menar att länder saknar eller har små moraliska förpliktelser samt de som menar att bistånd ej fungerar eller gör lite nytta (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003, s.11). Trots kritiken mot principen att ge bistånd så har länder idag, genom att ratificera FN:s konvention om mänskliga rättigheter förpliktat sig att arbeta för

universella socioekonomiska rättigheter. Det bistånd som idag flödar genom bland annat FN har vanligen sin grund i globala moraliska, humanitära och säkerhetspolitiska skäl medan motiven bakom det bistånd som flödar genom EU och utvecklingsbanker oftare tenderar att vara drivna av egenintresse (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003, s. 12).

Den största debatten har dock ej handlat om varför bistånd ges utan under vilka former det ska göras. Inte sällan tycks bistånd vara en ineffektiv metod för att bekämpa fattigdom och skapa utveckling och i flera fall har biståndet belastat mottagarländerna. Ett centralt problem har varit att det är mottagarländer statsapparater som tagit emot biståndet. Inte sällan har dessa varit korrupta, svaga och illegitima vilket hindrat en utveckling (Karlström 1996, s. 52f). Problem som har uppstått i mottagarländer är bland annat att förvaltningarna ej har lyckats administrera de stora pengatransaktioner en omfattande biståndsverksamhet skapar. Komplikationer i samband med detta har gjort biståndet ineffektivt.

En annan komplikation kopplat till bistånd är att stort biståndsinflöde kan leda till att ett mottagarlands valuta övervärderas. Konsekvensen kan vara en hämmad export, dämpad tillväxt och som följd ett djupare biståndsberoende (Karlström 1996, s. 90).

Dessa problem uppmärksammades under 1990-talet och alternativa lösningar söktes till komplikationerna. Framför allt började biståndsgivare samordna sitt stöd för att ej driva en motsägelsefull och konkurrerande biståndspolitik. Samordningen gjorde det även möjligt att stärka de politiska kraven på mottagarländer. I större utsträckning valdes det att rikta biståndet mot kompetensutveckling och reformer inom förvaltningen (Karlström 1996, s. 55;90).

Problemet med biståndsberoende är dock fortfarande stort och uppstår då utvecklingsländer trots bistånd ej utvecklas. Givarnas försök att lösa problemen har ofta tagit sig uttryck genom att de i större utsträckning försöker att påverka utvecklingsländernas politik och ekonomi samt att de ställt större krav på ekonomisk stabilitet som en förutsättning för att ge bistånd (Karlström 1996, s. 95ff).

## 3.2 Politisk konditionalitet - olika perspektiv

Framväxten av politisk konditionalitet har inneburit en gradvis förändring i synen på bistånd i allmänhet och relationen mellan biståndsgivare och biståndsmottagare i synnerhet. Kärnan i debatten om politisk konditionalitet med avseende på demokrati är framför allt hur statens roll har förändrats, dess relation till den ekonomiska utvecklingen och i vilken utsträckning hänsyn tas till utvecklingsländernas suveränitet i biståndspolitiken (Baylies 1995, s. 1). Stokke menar att konditionalitet är ett verktyg som biståndsgivare kan använda sig av i sin biståndspolitik för att uppnå förändringar som mottagarlandet annars inte hade gått med på (Stokke 1995, s. 12). Vidare menar han att politisk konditionalitet kan delas in i olika dimensioner beroende på vilken grad av intervention som är

aktuell. De två dimensioner som politisk konditionalitet delas in i är de som är av systemisk karaktär, det vill säga konditionalitet som rör styrelseskicket och dess institutioner. Exempelvis är krav på flerpartival, mänskliga rättigheter, samt en del ekonomiska krav så som liberalisering av marknader och avregleringar, alla systemiska förändringar med hög grad av intervention. Den andra dimensionen av konditionalitet kallas policyförändringar. Denna innebär i praktiken att biståndsgivare ställer krav på hur ett land bör prioritera och implementera sin politiska agenda (Stokke 1995, s. 14). Den systemiska dimensionen kan likställas med förändringar i termer av strukturella reformer. Målet är att åstadkomma långtgående förändringar i hela det politiska systemet. Den alltmer utbredda förekomsten av politisk konditionalitet för också vissa normativa implikationer. Debatten fokuserar på det internationella systemets uppbyggnad och i vilken utsträckning varje lands suveränitet ska och bör respekteras och konditionalitetens roll i kontexten. Principen om att inte intervensera i andra länders interna angelägenheter, som dateras ända till den Westfaliska freden 1648, hamnar i och med konditionalitetens framväxt i ny dager. Sörensen (Stokke 1995, s. 34) menar att genom att länka bistånd till krav på demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter förändras analysdimensionen från det partikulära till det universella. Med andra ord så åsidosätts statens suveränitet och rättigheter till förmån för individens rättigheter baserade på universella principer. Därmed kan stater på ett annat sätt än tidigare på ett mer legitimt sätt än någonsin intervensera i andra länders angelägenheter, vare sig det sker genom militära auktioner eller bistånd genom konditionalitet.

En annan implikation som ofta förekommer i debatten är hur relationen mellan politisk konditionalitet och ansvarsutkrävande bör ses. I vilken utsträckning kan internationella biståndsgivare hållas ansvariga för en felaktigt genomförd biståndspolitik? Finns det överhuvudtaget något utrymme för ansvarsutkrävande utanför mottagarlandet? Dessa är viktiga frågor som i sin mest extrema form kan riskera att underminera hela det internationella systemet och en av de främsta principerna i det västerländska demokratiska systemet: ansvarsprincipen.

## 4 Fallstudie

### 4.1 Ghana

#### 4.1.1 Bakgrund och demokratiutveckling

Ghana, en före detta brittisk koloni, var det första landet i Afrika söder om Sahara att bli självständigt år 1957. Landet har en befolkning på cirka 20 miljoner, och gränsar till Togo, Elfenbenskusten och Burkina Faso, alla i det konflikthärjade Västafrika. Efter flera decenniers odemokratiskt och diktatoriskt styre infördes 1992 en konstitutionell demokrati baserad på USA:s konstitutionella utformning (Freedom House 2003a). Medborgarna gavs härvidlag bland annat rätten att rösta om en president, vilket så skedde för första gången 1992. Efter en valkampanj där oppositionen fokuserade på den dåvarande presidenten sedan 1981, Rawlings, och dennes styre under hela 1980-talet, gick segern trots allt till Rawlings med en förkrossande majoritet. Internationella valobservatörer ansåg att valet i stort sett var fritt och rättvist, men att det kunde förbättras. Oppositionen erkände dock inte resultatet och vägrade att inta sina vunna platser i parlamentet. Detta ledde till att de under perioden 1993-1996 avsade sig allt politiskt inflytande och att President Rawlings parti, National Democratic Congress (NDC), fick en överväldigande majoritet i parlamentet. Vad var det som ledde till att Rawlings, efter 11 års diktatoriskt styre, ansåg att Ghana borde ha ett flerpartisystem? Och hur kom det sig att han vann valet trots att det fanns ett flertal andra kandidater som ställde upp?

Rawlings hade med förskräckelse sett hur de odemokratiska regimerna i det forna Östeuropa fallit en efter en och visste snart att omvärldens fokus skulle hamna på Afrika och det odemokratiska Ghana. Dessutom hade bland annat IMF, Världsbanken, USA och Storbritannien sagt mer eller mindre rakt ut att biståndsflödet till Ghana skulle reduceras om inte Rawlings vidtog demokratiska reformer. I kombination med att den löst sammansatta oppositionen, som gick under paraplyorganisationens Movement for Freedom and Justice (MFJ) beteckning, ställde allt hårdare krav på politisk reform, kunde Rawlings till sist inte stå emot både det interna och det externa trycket. Den demokratiska reformen och det efterföljande valet 1992 var ett obestridligt faktum. Dock visste Rawlings hela tiden att han tämligen säkert skulle vinna valet. Så fort som demokratiseringsreformen hade genomförts och valet närmade sig visade det sig

att oppositionen i själva verket var mycket fragmenterad och hade svårt att enas i politiska frågor (Haynes 2001, s. 194ff.).

År 2000 vann oppositionsledaren John Kufuor presidentvalet, och det var dags för Ghanas demokratiska valsysteem eldprov. Maktskiftet från Rawlings till John Kufuor gick dock lugnt och korrekt tillväga och landet kunde för första gången uppvisa ett maktskifte från en demokratiskt vald president till en annan. Landet lovordades internationellt för att ha uppnått en hög grad av politisk mognad och för att ha genomfört ett korrekt och rättvist val. Som en gest av hög symbolisk signifikans avskrev Kanada, inom 48 timmar efter installationen av den nya regeringen, ett bilateralt lån på 18 miljoner USD. Ghananer som jobbade utomlands i olika internationella organisationer såsom IMF och Världsbanken återvände frivilligt till landet för att erbjuda sin hjälp i uppbyggnaden i vad många Ghananer kallar, "den andra självständigheten" (Gyimah-Boadi 2001, s. 115).

I detta oroliga hörn av Afrika framhålls ofta Ghana som ett föredöme, både i termer av demokratisk utveckling, och ekonomisk utveckling. Landet har under åren 1991-2002 uppvisat en årlig genomsnittlig tillväxt på 4.2 % och bedöms sedan presidentvalet år 2000 av Freedom House som fritt. Det anses i allmänhet att de civila och politiska rättigheterna såsom föreningsfrihet, pressfrihet och religiös utövning respekteras. Trots detta brottas landet med stora fattigdomsproblem, under perioden 1983-2000, beräknas cirka 45 % av befolkningen befinna sig under fattigdomsgränsen, det vill säga, med mindre än 1 USD att leva på per dag. Landet befinner sig i en sämre ekonomisk situation än när det blev självständigt. BNP/capita när Ghana blev självständigt var 420 USD, idag, 48 år senare är det cirka 370 USD (Fayemi et al 2004, s. 69).

Strukturanpassningsprogrammen som initierades och genomfördes på 1980-talet, snarare förvärrade än förbättrade situationen i landet. Bland annat har privatiseringarna varit ett hett ämne, i synnerhet frågan om att privatisera vattenförsörjningen. Ghana deltog också i en utvärdering om skuldavskrivning i enlighet med HIPC men landet uppfyllde under 1990-talet inte alla kriterier som krävdes. Konditionaliteten från givarna har minskat, dels för att Ghana ska ha en större äganderätt över sin utveckling, dels för att många av de initiala reformerna faktiskt genomfördes efter 1992 (Aryeetey & Cox 1997, s. 65).

Slutligen anses Ghana ha lyckats hantera problematiken med koordination av biståndet. Landet har utvecklat en Comprehensive Development Framework (CDF) process under vilken biståndet koordineras. I stort sett alla biståndsgivare är idag fokuserade på fattigdomsbekämpning och det skiljer inte nämnvärt mellan de olika mål som varje organisation har satt upp. Ett växande antal organisationer har anammat en sektorsbaserad syn på bistånd istället för den traditionella projektbaserade verksamheten. Detta innebär att givarna inriktar sig på olika sektorer och försöker att koordinera verksamheten inom dessa. Det finns vissa skillnader inom vilka sektorer olika givare med preferens verkar (European Community 2002, s. 17).

#### 4.1.2 Bistånd i Ghana - EU i fokus

EU har genom signerandet av det så kallade Loméavtalet, senare ersatt av Cotonuavtalet i juni 2000, ingått ett avtal med alla de 48 länder söder om Sahara med avseende på handel och bistånd (Crawford 2004, s. 5). Avtalet har dock efterhand spelat en viktig roll i hur EU framhåller demokrati, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet (rule of law) samt governance i sin biståndspolitik (Crawford 2004, s. 5). Genom Cotonuavtalet har EU tydligt klargjort att stödandet av politiska förändringar i demokratisk riktning i Afrika är av högsta prioritet. Vidare fastslår avtalet att detta ska ske dels genom samarbete på regeringsnivå, dels genom att stödja det civila samhället. Slutligen säger avtalet att konditionalitet bör och ska finnas kvar, och det ska kunna användas som piska eller morot. Med andra ord ska biståndsflödet till de länder som kan uppvisa en positiv utveckling ökas, medan de som uppvisar en negativ utveckling ska straffas.

Allt bistånd som utgår från EU och Cotonuavtalet till Afrikanska länder söder om Sahara finansieras genom European Development Fund (EDF). EU vill genom att ta tillvara på de möjligheter som finns inom handel, internationellt bistånd och en öppen politisk dialog föra en mer proaktiv politik med avseende på mänskliga rättigheter och demokrati och det är även på dessa grunder som EU-kommissionen uttryckligen vill att dess biståndspolitik ska utvärderas (Crawford 2004, s. 9).

Ghana anses tillsammans med Sydafrika vara de länder som nått längst i sin demokratiska utveckling på den Afrikanska kontinenten (Crawford, 2004. s 10). Crawford menar att möjligheterna till att bistå landet i sin demokratiska utveckling borde vara idealiska i fallet Ghana (Crawford 2004, s 10). Hur ser då EU:s biståndsverksamhet ut i Ghana och hur korrelerar det med Cotonuavtalet?

EU och dess medlemsländer är den största biståndsgivaren i Ghana, och står för cirka 40 % av det totala biståndsflödet till landet (European Community 2002, s. 17). De främsta givarna bland EU:s medlemsstater är Storbritannien, Danmark, Spanien och Tyskland. EU-kommissionen har inom ramen för Ghanas Poverty Reduction Strategy Paper (GPRSP) tillsammans med både statliga och icke-statliga aktörer samt andra biståndsorganisationer utarbetat en landsstrategi för Ghana, kallad Country Support Strategy (CSS). CSS har i sin utformning huvudsakligen tagit hänsyn till och baserats på följande:

- De utvecklingsprioriteringar Ghanas regering har i överensstämmelse med EU:s policys, riktlinjer samt landets GPRSP.
- Finansiellt behov och kapacitetsgrad inom specifika sektorer
- Om det finns en utvecklingspolicy för olika sektorer
- Styrkor och svagheter i den historiska relationen mellan EU och Ghana
- EU:s konkurrensfördelar som biståndsgivare

Baserat på detta beslutades det att inom ramen för CSS, fokusera på i huvudsakligen tre områden, utveckling av landsbygden, utbyggnad av vägnätet och makroekonomisk support. Dessutom tillkommer i mindre omfattning, stöd i frågor som rör miljö och förvaltning. I samtliga fall kommer ett eventuellt samarbete och delfinansiering med andra internationella organisationer såsom IMF, Världsbanken och bilaterala biståndsgivare att beaktas. Emedan EU:s officiella bistånd inte har inkluderat stöd till det civila samhället har detta istället skett genom de enskilda medlemsstaterna. I maj 2001 antog den nyvalda regeringen ett GPRSP som skulle koordinera biståndsverksamheten ytterligare, och ha en tydligare roll i termer av nationellt ägandeskap av GPRSP (EU 2004)

Av EU:s CSS framgår det klart och tydligt att bistånd som ämnar till att stärka demokratin i landet inte är prioriterat. Istället är biståndsprogrammet mer av traditionell karaktär. Tidigare biståndsprogram som utarbetats av EU har också haft ett svagt inslag av bistånd till demokratisk utveckling. Den tidigare CSS hade exempelvis som mål att stödja reformer inom den offentliga sektorn samt att påskynda decentraliseringen i landet genom att stödja diverse decentraliseringsprocesser. Detta är en stor paradox, i synnerhet i skenet av vad som fastlades i Cotonouavtalet. De största bilaterala givarna i Ghana med fokus på demokrati och det civila samhället är istället danska Danida, tyska GTZ, och i viss mån USAID och Storbritannien (Crawford 2004, s. 13ff)

#### 4.1.3 Sammanfattning

Ghana framhålls ofta som ett lyckat exempel på dels en relativt smärtfri demokratisk övergång, dels på ett synnerligen lyckat ingripande av externa aktörer. Aryeetey och Cox (1997, s. 65) menar att de ekonomiska reformerna som genomfördes inte hade kunnat ske utan en massiv biståndsinsats. Västländernas och den inhemska oppositionens krav på ett mer demokratiskt styre gjorde att Rawlings fick införa fria val och en ny konstitution år 1992. Detta stärker teorin om att politisk konditionalitet bäst fungerar i de fall när både interna och externa aktörer har samma reformkrav. Aryeetey och Cox (1997, s. 65) menar att konditionalitet initialt kan ha en kortsiktig funktion i termer av att vara katalysator, men att reformerna måste stödjask med en långsiktig reformplan för att kunna upprätthållas. Ghana lyckades med detta genom att ha en synnerligen effektiv koordination av biståndsverksamheten, att någorlunda upprätthålla den ekonomiska utvecklingen och att tillvarata eliternas intressen. Genom att övergången till ett demokratiskt styre skedde under kontrollerade och icke påtvingade former där Rawlings egentligen hade allt under kontroll undvek landet de konsekvenser som andra Afrikanska länder drabbats av, det vill säga en hastig, påtvingad och icke genuin demokratiseringsprocess med få utsikter att konsolideras till en fullödig demokrati.

Men hur kan det förklaras att EU, trots sin uttalade vision om att stödja demokratiseringsprocesser i Afrika, till stor del varit inaktiva i Ghanas demokratiseringsprocess, fastän de är i egenskap av största biståndsgivare i landet? Olsen menar (Crawford 2004, s. 24) att de finns två huvudsakliga



förklaringar till EU:s biståndspolitik i Ghana. Först och främst att EU, sedan Sovjetunionens fall, har tappat intresset för Afrika och numera istället fokuserar på Östeuropa och närliggande länder. Han menar att detta kan påvisas genom att analysera biståndets utveckling till Afrika sedan 1989, där en generell minskning har skett, i synnerhet i relation till Östeuropa. När EU väl fokuserar på Afrika handlar det inte om demokratisk utveckling, utan snarare om konfliktlösning och politisk stabilitet. Den andra förklaringen han ger är att EU:s biståndspolitik i Afrika syftar till att tjäna EU:s egenintresse. Dels genom att stärka EU:s roll som en internationell aktör, dels i syfte att fördjupa den europeiska integrationen genom att uppvisa en bild av ett enat EU med en gemensam biståndspolitik (Crawford 2004, s. 24).

En tredje förklaring som Crawford (2004, s. 30ff) framför är att EU inte gärna ser att en stark stat i Ghana växer fram. Därav förklaringen till att EU stödjer åtgärder som syftar till att reformera den offentliga sektorn, påskynda decentraliseringen i landet och att främst anpassa landet till en marknadsekonomi, snarare än att följa de riktlinjer som sattes upp i Cotonuavtalet.

## 4.2 Uganda

### 4.2.1 Bakgrund och demokratiutveckling

Uganda är till ytan 200 000 kvadratkilometer och har en population på cirka 25 miljoner som växer med 3 % per år. Befolkningen utgörs av en mängd olika etniska och religiösa grupper. Av befolkningen sysselsätts 80 % inom jordbruket som utgör en mycket stor del av ekonomin. Jordbrukets centrala roll i ekonomin gör landet sårbart mot faktorer som torka, översvämningar och marknadssvängningar. Landet är även rikt på naturresurser (Freedom House 2003b; EU 2003).

Sedan självständigheten från Storbritannien 1962 har landet präglats av instabilitet. Från självständigheten till och med 1986 hade landet åtta olika regeringar som ofta kom till makten genom våld. Under 1970- och 1980-talet var tortyr och förföljelse vanligt och hundratusentals människor blev mördade. Ofta var våldet från den styrande regimen etniskt riktat (Freedom House 2003b).

1986 tog den nuvarande presidenten Yoweri Museveni med våld makten. Han var då ledare för National Resistance Movement (som senare omvandlades till National Revolutionary Movement, NRM). Museveni tog makten över ett av världens fattigaste länder. Utbildnings- och hälsosystemet var raserat, infrastrukturen förstörd och inflationen hög (EU 2003). Tillsammans började den av Museveni ledda regeringen och internationella biståndsgivare att bygga upp ekonomin. Landet stabiliserades snabbt och under 1990-talet var BNP-tillväxten omkring 7 % per år. Internationellt bistånd har i stor utsträckning bidragit till den goda ekonomiska utvecklingen. Regeringen har även tillsammans med andra

aktörer framgångsrikt bekämpat HIV/AIDS och under 1990-talet lyckats minska andelen fattiga i Uganda från 56 % till 35 % (EU 2003).

Utvecklingen har dock inte enbart varit positiv. Den ekonomiska utvecklingen har inte spridit sig till landets norra delar, våldsamma konflikter förekommer och landet är idag kraftigt skuldsatt. Sedan 1997 räknas landet som ett HIPC-land vilket innebär att delar av landets skulder delvis skrivits av. Den politiska utvecklingen har heller inte följt den positiva ekonomiska utvecklingen. Folket saknar möjligheten att genom demokratiska val välja sin regering. Kandidater till politiska uppdrag får endast delta i val som individuella representanter inom NRM. I princip har Uganda ett enpartisystem och landets konstitution från 1995 förbjuder partipolitisk verksamhet. Museveni menar att ett flerpartisystem skulle splittra landet och att politiken skulle bli karaktäriserad av etnicitet och religiositet. I stället bör NRM ses som en rörelse som alla medborgare kan vara en del i (EU 2003). Rörelsen eller partiet är i stor utsträckning decentraliserat. Under 1980-talet då Museveni kämpade till sig makten upprättade han i områden där han hade kontroll så kallade Motståndsråd (Resistance Councils) i syfte att skapa en gräsrotsrörelse för demokrati. Efter att ha tagit kontroll över statsmakten spreds dessa råd, som en del av NRM:s policies, över hela landet. Rörelsen menar att denna typ av decentralisering med ett stort antal råd är bättre än ett traditionellt partisystem, framför allt då partier kring självständigheten hade baserat sin politik på en segregering agenda (Haynes 2001, s. 197f).

Konstitutionen som godkändes 1995 slår fast att parlamentet, som består av en kammare och 276 platser, har den lagstiftande makten. Presidenten tillsätts genom direktval och innehar sitt ämbete under fem år. Som ovan nämnts förbjuder konstitutionen partiverksamhet. Tanken med 1995 års institution var att den skulle gälla under en femårsperiod, därefter skulle ett nytt beslut fattas huruvida modellen med en rörelse/ett parti eller införa ett flerpartisystem skulle behållas (Freedom House 2003b).

I presidentvalet 1996 vann Museveni med stor marginal. I parlamentsvalen tog NRM-anhängare hem en stor del av parlamentsplatserna. Observatörer ansåg att valen i stor utsträckning hållit god standard. År 2000 röstade befolkningen i Uganda om hur den politiska framtiden skulle se ut. Med stor marginal fick rörelse-/enpartimodellen stöd. Valet hade ett lågt valdeltagande men anses ha varit relativt öppet och rättvist (Haynes 2001, s. 198).

Trots restriktioner kring partiaktiviteter så kan det civila samhället och media agera relativt självständigt. I dagspress och tv förekommer ofta kritik mot regeringen och oppositionens politiska frågor lyfts ofta fram. Kritik framförs dock mot den statligt ägda median som anses vara partisk. Det förekommer även våldsamma attacker mot journalister och det händer under perioder att kritiska röster tystas (Freedom House 2003b).

Presidentvalet 2001 vanns av Museveni. En del kritik mot valet förekommer och en flera politiker menar att det var arrangerat. Valobservatörer har dock godkänt det och hävdar att Museveni även hade vunnit presidentposten i ett traditionellt demokratiskt val (Freedom House 2003b).

Trots att Uganda har många demokratiska brister har biståndsgivare varit mycket aktiva i landet. I stället för att pressa landet till demokratiska reformer har

givare försökt att föra en dialog med Museveni, vilket kan förklara varför demokratiutvecklingen rört sig sakta (Hauser 1999, s. 621).

En anledning till biståndsgivares omfattande aktivitet i Uganda efter kalla kriget har varit att Afrikanska länder varit så pass fattiga att det har varit enklare för givarna att ställa krav på politiska och ekonomiska reformer och därmed demokratisering. Detta har gjort att det varit möjligt för västerländska länder att uppnå utrikespolitiska mål, som till exempel kan röra demokratiutveckling (Hauser 1999, s. 621).

I många fall har biståndsgivare försökt att driva igenom politiska reformer genom att erbjuda ekonomiskt stöd till särskilda reformer, genom påtryckningar på regeringar eller genom att koppla samman bistånd med konditionalitet. Flera länder i Ugandas närhet fick under 1990-talet sitt bistånd tillbakadraget då deras demokrati var bristfällig. I Ugandas fall, där Museveni sedan 1986 hävdade att flerpartisystem ej passar, har de dock aldrig hotats av detta utan istället har frågorna om institutionell design försökt lösas genom dialog. Detta har ofta varit på bekostnad av frågor som rör till exempel konflikthantering och koalitionsbyggande åtgärder (Hauser 1999, s. 622). Just konflikthantering och koalitionsbyggande åtgärder är centrala faktorer för att kunna bygga en demokrati i det fragmenterade land som Uganda är. Under slutet av 1990-talet pågick i landet tre inbördeskrig och anklagelser mot säkerhetstjänsten och militären rörande övervåld och tortyr blev allt vanligare (Haynes 2001, s. 200).

Vid en granskning av Freedom House mätningar av frihet i Uganda under perioden 1990-2000 framgår det att landet under större delen av perioden räknades som icke fritt. Strax efter 1995, eventuellt i samband med valet, räknades landet under en kort period till kategorin delvis fritt. I slutet av perioden skedde dock en nedgång och landet räknades än en gång till icke fritt. I jämförelse med tolv nya demokratier i Afrika under slutet av 1990-talet är Uganda det land som placerat sig lägst i Freedom House index (Freedom House 2003b; Haynes 2001, s. 200).

#### 4.2.2 Bistånd i Uganda - EU i fokus

EU har sedan en tid tillbaka haft omfattande kontakter med Uganda. Under 1990-talet var EU den största enskilda biståndsgivaren och en viktig handelspartner som svarade för 50 % av exportinkomsterna (EU 2003; Holmgren et al 2001, s. 144).

Landet har tillsammans med Världsbanken 1997 utarbetat en Poverty Eradication Action Plan (PEAP) som utgör grunden för landets Poverty Reduction Support Paper (PRSP). Dessa planer utgör ramverk för hur Världsbanken och andra biståndsgivare, så som EU, bör agera då de tillsammans med myndigheter sluter och genomför reformpaket. EU:s sjunde och åttonde biståndsplaner antogs innan 1997 och fokuserade i Uganda på följande sektorer:

- Transport
- Jordbruk och miljö
- Sociala sektorer
- Övriga områden

Transportsektorn tilldelades den största delen av biståndet, medan fördelning mellan de övriga sektorerna var relativt jämn. Inom ramen för biståndsplanerna arbetade EU i Uganda med bland annat governance och rättsäkerhet, fattigdomsbekämpning, miljö och genderfrågor, utbildning samt hälsofrågor (Montes & Migliorisi 2001, s. iiiiff).

Utvärderingen av EU:s biståndsverksamhet i Uganda visar på stora brister. Bland annat visar den att den åttonde planen som introducerades under andra halvan av 1990-talet i stor utsträckning var en förlängning av den sjunde. Planerna, som gällde under fem år, baserades på otillräcklig analys och utvärderarna menar att strategier ej har kopplats till EU:s mål. De påpekar även att planerna varit orealistiska och att det inte funnits tid att genomföra de planerade förändringarna. Trots att EU under planernas gång insett bristerna har de ej förändrat dem, främst av politiska och byråkratiska skäl (Montes & Migliorisi 2001, s. iif).

Hälsosektorn är ett område där EU tillsammans med regeringen har nått framgångar. Projekten har bidragit till att öka sektorns kapacitet och sjukvården har decentraliserats. Landet har även framgångsrikt bekämpat HIV/AIDS med stort stöd av Museveni. Inom transportsektorn är resultatet blandat, vägnätet har utvecklats men förseningar har varit vanliga och de flesta vägarna har byggts i rika områden (Montes & Migliorisi 2001, s. iv; EU 2003).

EU har även framgångsrikt företrätt sina medlemsländer, framför allt då det kommer till frågor som rör demokratisering, konflikt och governance. Däremot har programmen i liten utsträckning skapat någon förändring i Uganda. I planerna diskuteras inte problematiken med enpartisystemet samt den omfattande korruptionen. EU har heller inte bidragit till att förbättra insynen i budgeten eller stärka förtroendet för den. Snarare har EU genom en del projekt bidragit till att skada förtroendet för den. Den fattigdomsminskning som har skett i landet har påverkats väldigt lite av EU:s verksamhet i och med att deras planer i liten utsträckning har fokuserat på området. Kontakten med det civila samhället har varit mycket begränsad. Förutom några hälsoprogram arbetade EU väldigt lite med att stärka civila samhället i Uganda under 1990-talet (Montes & Migliorisi 2001, s. ivff).

I utvärderingen av EU:s verksamhet (Montes & Migliorisi 2001, s. 23). sammanfattas dess inflytande på följande vis:

”The EC Delegation has played a useful political coordination role for the Member States. However, the contribution of the EC programme to improving public administration has been very limited. With the exception of the health sector, EC projects have contributed little to capacity building. In other sectors, project support /.../ has tended to undermine rather than promote transparency and accountability, and there has been no anti-corruption strategy.”

Trots att många av projekten i Uganda under 1990-talet misslyckades och landet i liten utsträckning förbättrade sina demokratiska förhållanden fortsatte EU att ge, och till och med öka biståndet, detta samtidigt som andra länder i regionen fick sina bistånd frysa. Det finns flera anledningar till detta. Bland annat har biståndsgivarländer fokuserat på framgångarna Uganda gjort, från ett fattigt och

splittrat land till ett ekonomiskt snabbt växande. Med Museveni vid makten förbättrades förhållandena i landet jämfört med tidigare regimer och det politiska kaoset och kränkningarna mot mänskliga rättigheter som tidigare varit vanliga minskade drastiskt. En annan viktig faktor var att Uganda med stöd av Världsbanken och IMF genomfört strukturanpassningsprogram och att landet troget betalade av sina utlandsskulder (Crawford 2001, s. 115). Uganda framstod även under 1990-talet i jämförelse med sina grannländer som relativt stabilt, då de andra hade problem med inbördeskrig, instabilitet och i värsta fall folkmord. I ett stabilt men fattigt land som Uganda var det då lättare att i samband med bistånd ställa krav på politiska och ekonomiska reformer och därmed möjligt för länder i väst att uppnå utrikespolitiska mål rörande till exempel demokratiutveckling (Hauser 1999, s. 621).

Mycket av det som nämnts ovan kan vara en förklaring till varför EU inte drog tillbaka sitt bistånd. Att EU heller inte ställde krav på politiska reformer i frågor som rör det politiska systemet eller korruption är en annan. Med bakgrund av hur EU:s biståndsplaner har varit formulerade har EU heller ej haft någon bra anledning att dra tillbaka sitt bistånd i och med att Uganda har nått upp till de krav EU ställt och i liten utsträckning kan klandras för de resultat EU:s projekt genererat.

Under 2000-talet kommer biståndet från EU och andra aktörer i stor utsträckning att koordineras genom PRSP:n. Detta innebär att biståndsverksamheten i EU:s fall i större utsträckning kommer att riktas mot hela sektorer i stället för att som tidigare mot projekt. Koordineringen kommer även att göra biståndet i Uganda mer effektivt och biståndsgivares intressen och krav kommer i större utsträckning att samordnas. EU kommer under början av 2000-talet inom ramen för PRSP fokusera på frågor som rör ekonomisk utveckling och strukturomvandling, governance och säkerhet, ökade inkomster för de fattiga samt stärkt livskvalitet för de fattiga (EU 2003; Montes & Migliorisi 2001, s. 21).

### 4.2.3 Sammanfattning

Som ovan har diskuterats har Ugandas demokratiska utveckling stått relativt still sedan nuvarande presidenten Museveni kom till makten. Sedan regimskiftet 1986 har Ugandas ekonomi liberaliserats och växt snabbt. För en stor del av befolkningen har fattigdomen minskat. Uganda har i biståndsgivares ögon setts som ett ljus i en mörk region och har därför haft stort stöd bland externa aktörer. Dessa har framgångsrikt stöttat ekonomin, men inte lyckats lösa de demokratiska brister som existerar inom statsapparaten. Detta beror bland annat på att biståndsgivare har nöjt sig med den ekonomiska utveckling som tagit vid, samt de förbättringar Musevenis styre har gjort jämfört med tidigare regimer. Biståndsgivare har också i Ugandas fall undvikit att ställa hårda konditionalitetskrav. Detta kan bero på att Uganda, trots bristerna, varit det land i regionen som har haft störst chans att gå en positiv utvecklig till mötes.

EU:s verksamhet i Uganda har trots sin vida omfattning varit av liten betydelse för landets utveckling. Många av projekten som genomförts bedöms

som misslyckade och ibland till och med skadliga. Orsakerna till detta är att planerna grundats på bristfälliga analyser, att de varit orealistiska i sina mål samt att samarbetet mellan biståndsgivare har fungerat dåligt. Det faktum att EU, med sin omfattande biståndssatsning i Uganda, inte har ställt krav på politiska reformer och korruptionsbekämpning kan eventuellt delvis förklara varför demokratiutvecklingen i Uganda inte tagit fart.

EU och även andra biståndsgivare har alltså i liten utsträckning under 1990-talet lyckats uppmuntra en utveckling mot ett flerpartisystem och politiska koalitioner. Samtidigt har landet problem med konflikter och är i stor utsträckning beroende av externa aktörer för att kunna lösa finansiella problem.

## 5 Jämförande diskussion

Hur kan bistånd och politisk konditionalitet påverka ett lands demokratiutveckling och kan Ghana och Ugandas skilda demokratiutveckling under 1990-talet förklaras utifrån den förda biståndspolitikerna? Detta var de frågor vi strävat efter att besvara i denna uppsats.

Som vår empiriska undersökning och Freedom House mätningar visar, har den demokratiska utvecklingen i Ghana och Uganda under 1990-talet varit vitt skild. Kan de fem faktorer Gordon White (1998) hävdar vara avgörande för en demokratiutveckling ha skilt sig åt i de båda länderna? De centrala faktorerna White betonar, det vill säga, socioekonomisk utveckling, det civila samhället, det politiska samhället, statliga institutioner och det internationella klimatet, ligger till grund för vår analys av biståndets roll de empiriska fallen.

Ghana och Uganda har haft en liknande *socioekonomisk utveckling* under 1990-talet. Länderna har med hjälp av externa aktörer lyckats skapa en stark ekonomisk utveckling och har delvis reducerat fattigdomen. Länderna skiljer sig dock åt i termer av etnisk sammansättning. Emedan Ghana är ett relativt homogent land, utan de omfattande etniska konflikter som drabbat många andra Afrikanska länder, är Uganda raka motsatsen. Den etniska sammansättningen i Uganda har troligen varit ett hinder för en demokratisering i landet under 1990-talet. Dock har landet på senare tid börjat fokusera på denna fråga och hur den bäst ska hanteras för att en demokratiutveckling ska komma till stånd. I båda fallen ser vi att strukturella socioekonomiska faktorer är av stor betydelse för hur ett land ska demokratiseras och konsolidera sin demokrati. Biståndets roll i att påverka strukturella samhällsstrukturer, det vill säga den systemiska dimensionen, har i både Ghana och Uganda haft en kort historia, och främst tagit vid efter kalla krigets slut. Detta är dock en känslig och kontroversiell punkt i biståndspolitikerna då graden av intervention är omfattande och hotar därmed att kränka en stats suveränitet (Stokke 1995, s. 13ff). Under 1990-talet är det svårt att finna tendenser till strukturella förändringar initierade av externa aktörer. Dock finns det framför allt i Uganda en inneboende strukturell snedfördelning av ekonomiska resurser där de norra delarna av landet missgynnas. Så länge dessa strukturer kvarligger finns det en ökad risk för etniska motsättningar mellan de mer välmående delarna av landet och den fattiga och underutvecklade delen i norr. Detta kan ytterligare ha förstärkts av EU:s biståndspolitik som främst fokuserat på utbyggnad av infrastrukturen, främst i de rikare södra delarna av landet.

De strukturella motsättningarna i Ghana är däremot inte etniskt betingade utan de existerar främst mellan eliten i Accra och landsbygdsbefolkningen. Dock har EU:s biståndspolitik under 2000-talet fokuserat på att utveckla landsbygden och därmed försöka utjämna eventuella orättvisor. Dessa skillnader kan delvis förklara

historiska skillnader i ländernas utveckling, men ger även en fingervisning om hur demokratin kan komma att utvecklas i framtiden.

Det *civila samhället* har i Ghanas fall främst vuxit fram under övergångstadiet till demokrati under åren 1991-1993. Därefter har det civila samhället florerat och är idag i högsta grad aktivt inom utformningen av biståndspolitik. Detta stämmer väl överens med teorier om det civila samhällets framväxt i ett övergångsstadium (Grugel 2002, s. 112). Det civila samhället i Ghana har främst fått sitt externa stöd från bilaterala biståndsgivare där Danmark är den största givaren medan EU:s roll i utformningen av det civila samhället i Ghana varit högst blygsam.

I Uganda existerar ett relativt fritt och aktivt civilt samhälle och media är relativt autonomt. Dock begränsas det civila samhällets möjligheter att agera politiskt genom landets konstitution. Många stora biståndsgivare, däribland EU, har genom sitt fokus på ekonomisk utveckling och reform i liten utsträckning stöttat det civila samhället. Det existerar trots allt i Uganda ett relativt starkt civilt samhälle som skulle kunna vara en bidragande kraft i en eventuell demokratiseringsprocess. Under 2000-talet kommer däremot EU och andra biståndsgivare att öka sitt stöd till det civila samhället (EU 2003). Möjligen kan detta leda till ett mer omfattande civilsamhälle i Uganda som kan lindra etniska motsättningar och få en konfliktförebyggande funktion (Varshney 2001, s. 75). Jämförelsevis, under 1990-talet, så har det civila samhället i Ghana haft en större möjlighet att påverka den politiska utvecklingen och dessutom är det mer delaktigt inom viktiga sektorer.

Även i det *politiska samhällets* utveckling skiljer sig länderna åt. I Ghana är det enligt lag förbjudet för företag och externa aktörer att finansiera de politiska partiernas verksamhet. Därför har extern påverkan varit liten. Partierna är inte i någon större utsträckning etniskt baserade utan snarare efter programinnehåll och politisk ideologi (EU 2003). Enligt White (1998) är detta en god förutsättning för en demokratisk utveckling. I kontrast saknar Uganda det välutvecklade partisystem som finns i Ghana. I stället existerar enbart ett parti som är öppet för alla medborgare att kandidera inom. Ugandas regering motiverar detta med att det skapar ett mer stabilt politiskt tillstånd än vad ett flerpartisystem skulle göra. Under en kort tid hade Uganda ett flerpartisystem vilket ledde till att partier utvecklade en politisk agenda färgad av etnicitet. På grund av Ugandas bristande erfarenhet av demokratiskt flerpartistyre, skulle ett införande av detta kunna orsaka politiskt tumult och i värsta fall inbördeskrig.

Anmärkningsvärt är att EU i sina CSP under 1990-talet ej har ifrågasatt Ugandas enpartisystem och om detta får konsekvenser för biståndspolitik. Avsaknaden av externa aktörers påverkan på det politiska samhället i Ghana respektive Uganda är alltså i stor utsträckning gemensam, i Ghana har det dock lett till ett självständigt politiskt samhälle med genuin folklig förankring medan förändring mot ett västerländskt demokratiskt system uteblivit i Uganda.

Såväl i Ghana som i Uganda kan befolkningen genom relativt fria val välja sin president och sina parlamentsledamöter. Båda länderna är dessutom i sin formella utformning relativt decentraliserade och *statliga institutioner* återfinns på båda lokal och regional nivå. Trots decentraliseringen har ändå regeringarna tillräckligt



mycket auktoritet för att kunna genomföra långtgående politiska reformer. Detta kan både vara till för- och nackdel med i en demokratiseringsprocess, beroende på maktavarnas syften. Externa aktörer så som biståndsgivare har i dessa fall varit av betydelse. I Ghana deltog de i utformningen av konstitutionen som grundar sig på den Amerikanska konstitutionen. Demokratiseringen 1992 ledde också till att exilghananer återvände till landet för att förstärka byråkratin och att delta aktivt i utformningen av de politiska institutionerna. Före demokratiseringen i Ghana existerade inget partiväsande utan det uppkom i övergångsfasen och har sedan dess utvecklats betydligt. Situationen i Uganda skiljer sig väsentligen från Ghanas. Där har landet sedan regimskiftet 1986 ej haft ett utvecklat partisystem. Befolkningen har dessutom långt senare genom en folkomröstning bekräftat att de är nöjda med det system de har (Freedom House 2003b).

Konditionalitetskraven från biståndsgivare har även skilt sig åt. I Ghana har de ställt krav på demokratiska reformer, även om landet i stor utsträckning verkar ha utformat sin konstitution självständigt. I Uganda har biståndsgivare inte krävt systemskifte på samma sätt som i Ghana, däremot har de betonat vikten av mänskliga rättigheter och korrekt genomförda val, vilket landet verkar ha tagit till sig. Det faktum att båda presidenter har stort stöd samt att folket verkar nöjda med det nuvarande statsskicket indikerar att Ghanas demokratiska framtid ser ljus ut medan behovet av demokratiskt styrelseskick i liberal mening i Uganda inte verkar vara akut.

Den avslutande punkten i Whites (1998) teori om utvecklande stater, är betydelsen av det *internationella klimatet* för en demokratisk utveckling. Vi kopplar samman denna faktor med bistånd och konditionalitet som kan användas som ett verktyg av internationella externa aktörer i syfte att styra en politisk utveckling. Som ovan diskuteras påverkar internationella aktörers agerande även de övriga punkterna i White's teoribildning.

Det är uppenbart att internationell påverkan har varit av stor betydelse i de båda fallen. Visserligen har länderna påverkats i varierande omfattning och gått olika i utvecklingen, men de externa aktörers betydelse bör inte underskattas. I fallet Ghana har dessa påverkat den demokratiska utvecklingen i positiv riktning genom att uttryckligen ställa stränga konditionalitetskrav. Dock har dessa inte varit så pass omfattande att den politiska eliten mist känslan av att styra över sitt eget land. Detta menar White (1998) är en grundförutsättning för att relationen mellan interna och externa aktörer inte ska påverka demokratiseringsprocessen i negativ riktning. Kraven på demokratiska reformer som biståndsgivare ställt har dessutom korrelerat med den inhemska populationens vilja. Resultatet av detta är att demokratiseringsprocessen varit lyckad och att Ghana nu är i färd med att ytterligare konsolidera sin demokrati. I Uganda har däremot de internationella aktörerna främst bistått med stöd samt krävt att landet ska genomföra ekonomiska reformer. Politisk konditionalitet har bland många externa aktörer, däribland EU, förbisetts vilket har lämnat landet i ett av folket erkänt hybridsystem. En konsekvens är att Ghana har ett flerpartisystem medan Uganda har ett enpartisystem, som båda genom relativt fria val vinner sin legitimitet bland folket.

## 6 Resultat

Sammantaget visar uppsatsen att bistånd och konditionalitet kan ha en stor betydelse för att påverka ett lands demokratisering i en given riktning. Externa aktörer kan dock inte på egen hand genom att ställa politiska krav leda ett land till demokrati. Det bör finnas interna krafter som verkar i samma riktning annars kan legitimiteten i införandet av ett demokratiskt styre komma att ifrågasättas, dels av folket, dels av den politiska eliten i landet.

Vår studie visar att det är viktigt att många av de faktorer som White's teori bygger på är uppfyllda, men att detta per automatik inte leder till att ett land demokratiseras. Det är därför viktigt att biståndsgivare som strävar efter att påverka ett lands demokratiutveckling inte bara fokuserar på att stärka de områden White anser vara centrala, utan även har andra faktorer i åtanke.

Vi vill dock poängtera att externa aktörer kan ha en central roll inom alla dessa områden genom biståndspolitikerna för och användandet av konditionalitet som ett verktyg för att uppnå definierade mål. Vi anser att biståndsgivare med mål att påverka en demokratiutveckling bör koordinera sina aktiviteter dels sinsemellan, dels med inhemska aktörer, om de ska nå målen de strävar efter.

Analysen av våra empiriska fall visar att den skilda demokratiutvecklingen i Ghana och Uganda delvis kan förklaras av den förda biståndspolitikerna men att det även finns andra faktorer som är av stor betydelse, exempelvis i fallet Uganda där etnicitetsproblematiken och den skeva fördelningen av politisk och ekonomisk makt, i ett demokratiskt system hade kunnat utmyнна i politisk instabilitet eller etniska konflikter. Bistånd och politisk konditionalitet kan förklara delar av händelseförloppet i Ghana och Uganda, men främst som en katalysatorhändelse i syfte att påbörja en demokratiseringsprocess.

Avslutningsvis vill vi poängtera att en demokratiseringsprocess inte får bli ett självändamål i sig på biståndsgivarnas agenda, utan att hänsyn måste tas till kontexten mottagarlandet befinner sig i. Denna problematik väcker många intressanta frågor till exempel i vilken utsträckning som biståndspolitikerna styrs av biståndsgivarnas egenintresse eller hur biståndet påverkar ett lands sociala dimensioner, så som etniska, religiösa och genderbetingade strukturer. Detta är frågor som fallit utanför ramen för denna uppsats men som förhoppningsvis hamnar i fokus i framtida forskning.

## 7 Referenser

- Aryeetey, Ernest – Cox, Aidan, 1997. "Aid Effectiveness in Ghana", s. 65-111 i Carlsson, Jerker et al (ed). *Foreign Aid in Africa. Learning from country experiences*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Baylis, Carolyn, 1995. "Political Conditionality' and Democratization", *Review of African Political Economy* vol 22, nr 66.
- Burnell, Peter, 1997. *Foreign Aid in a Changing World*. Buckingham: Open University Press.
- Collier, Paul – Dollar, David, 2001. "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals". *World Development* vol 29, nr 11.
- Crawford, Gordon, 2001. *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. Houndmills: Palgrave.
- Crawford, Gordon, 2004. "The European Union and Democracy Promotion in Africa: The Case of Ghana", *Paper Prepared for the European Community Studies Association of South Africas Conference on "The relationship between Africa and the European Union"*.
- Degnbol- Martinussen, John- Engberg- Pedersen, Poul, 2003. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books Ltd.
- Diamond, Larry, 2002. "Elections Without democracy. Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy* vol 13, nr 2.
- Dollar, David – Pritchett, Lant, 1998. *Assessing Aid*. New York: Oxford University Press.
- EU 2003 = *EU Relations with Uganda*.  
[http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country\\_home\\_en.cfm?cid=ug&lng=en&status=old](http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=ug&lng=en&status=old). Tillgänglig 2005-05-05.
- EU 2004 = *EU Relations with Ghana*.  
[http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country\\_home\\_en.cfm?cid=gh&lng=en&status=old](http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=gh&lng=en&status=old). Tillgänglig 2005-05-05.
- European Community, 2002. Republic of Ghana and European Community. Country Strategy Paper and Indicative Programme.
- Fayemi, Kayode – Jaye, Thomas – Yeebo, Zaya, 2004. "Democracy, Security and Poverty in Ghana: A midterm review of the Kufuor administration", *Democracy and Development – Journal of West African Affairs* vol 3, nr 2.
- Freedom House 2003a = *Country and Territory Reports – Ghana*.  
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/ghana.htm>. Tillgänglig 2005-05-05.

- Freedom House 2003b = *Country and Territory Reports – Uganda*.  
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/uganda.htm>. Tillgänglig 2005-05-05.
- Grugel, Jean, 1999. "Contextualizing democratization: the changing significance of transnational factors and non-state actors", s. 3-22 i Grugel, Jean (ed). *Democracy Without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. London: Routledge.
- Grugel, Jean, 2002. *Democratization. A critical introduction*. Houndmills: Palgrave.
- Gyimah-Boadi, E, 2001. "A Peacefull Turnover in Ghana", *Journal of Democracy* vol 12, nr. 2.
- Hauser, Ellen, 1999. "Ugandan relations with Western donors in the 1990s: what impact on democratisation?", *The Journal of Modern African Studies* vol 13, nr 4.
- Haynes, Jeffrey, 2001. "'Limited' Democracy in Ghana and Uganda. What is Most Important to International Actors: Stability or Political Freedom?", *Journal of Contemporary African Studies* vol 19, nr 2.
- Holmgren, Torgny et al, 2001. "Uganda", s. 101-163 i Devarajan, Shantayanan et al (ed). *Aid and Reform in Africa. Lessons From Ten Case Studies*. Washington: The World Bank.
- Karlström, Bo, 1996. *Det omöjliga biståndet*. Andra upplagan. SNS Förlag: Stockholm.
- Karvonen, Lauri, 2003. *Statsskick- att bygga demokrati*. SNS Förlag: Stockholm.
- Landman, Todd, 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Second edition. London: Routledge.
- Migliorisi, Stefano - Carlos Montes, 2001. *Evaluation of EC Country Strategy: Uganda 1996-2000*. France: IDC.
- Stokke, Olav, 1995. "Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art", s. 1-87 i Stokke, Olav (ed). *Aid And Political Conditionality*. London: Frank Gass.
- van Cranenburgh, Oda, 1999. "International policies to promote African democratization", s. 92-105 i Grugel, Jean (ed). *Democracy Without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. London: Routledge.
- Varshney, Ashutosh, 2001. "Ethnic Conflict and Civil Society. India and Beyond.", *World Politics* vol 53, nr 3.
- White, Gordon, 1998. "Constructing a Democratic Developmental State", s. 17-51 i Robinson, Mark- White, Gordon (ed). *The Democratic Developmental State. Politics and Institutional Design*. New York: Oxford Universtity Press.