

Bistånd som utrikespolitiskt förhandlingsverktyg

En analys av Sveriges biståndsrelationer med Uganda och Tanzania
under 2010-talet

Abstract

The purpose of this study is to investigate and understand the different approaches of the Swedish government towards Uganda and Tanzania, whose governments openly persecuted and discriminated LGBT-people during the 21st century. When Sweden in 2014 decided to freeze the current foreign aid-cooperation with the Ugandan state, due to the proposed anti-gay bill, strong reactions from Swedish government officials followed. In 2018 reports of governmentally sanctioned persecution of LGBT-people and examinations under torturous conditions in Tanzania was published, but this time Swedish officials had a more cautious approach to the matter and decided to not take immediate action.

With help from theories by Gustavsson, Hermann, Fraser and Whitfield, Swedlund, Hall and Taylor it is proposed that the difference in action is explained by different levels of institutionalization in the two development collaborations. The conclusion made is that Sweden's extensive and deep cooperation structures with the Tanzanian government made it difficult to withdraw aid to the country. At the same time, cooperation with Ugandan authorities at the time of the event was limited and therefore organizationally easier to end.

Nyckelord: Bistånd, Sverige, Uganda, Tanzania, hbtq-rättigheter, policyförändring, institutionalisering.

Antal ord: 9960

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Disposition	1
1.3 Syfte och frågeställning	1
2 Metod	3
2.1 Avgränsningar och val av fall	3
2.2 Val av teoretiskt ramverk	4
2.3 Val av material och källkritik	5
4 Teori	6
4.1 Analysmodell för utrikespolitisk policyförändring	6
4.2 Förhandlingspositioners påverkan på biståndssamarbeten	7
4.3 Bistånd som utrikespolitiskt förhandlingsverktyg	9
4.4 Rational choice institutionalism	10
5 Empiri	11
5.1 Vem bestämmer över svenskt bistånd?	11
5.2 Fallet Uganda	11
5.2.1 Sveriges bistånd till Uganda	11
5.2.2 Antihomosexualitetslagen och svenska reaktioner	12
5.3 Fallet Tanzania	14
5.3.1 Sveriges bistånd till Tanzania	14
5.3.2 Förföljelse av hbtq-personer och svenska reaktioner	15
6 Analys	18
6.1 Skillnader i Sveriges biståndssamarbete med Uganda och Tanzania	18
6.2 Sveriges utrikespolitiska förändring	19
6.2.1 Faktorer bakom den svenska policyförändringen	19
6.2.2 Svenska beslutsfattares förmedlade syn	20
6.2.3 De svenska beslutens karaktär	21
6.3 Sveriges förtroende för Uganda och Tanzania i biståndssammanhang	22
6.4 Sveriges institutionella band med Uganda och Tanzania	23
6.4.1 Institutionella incitament och dess påverkan på samarbeten	23
6.4.2 Nyckelfaktorer bakom effektiva hot om indraget bistånd	24
6.5 Rational choice-teori och institutionella värden	25
7 Slutsats	27
8 Källhänvisning	28
8.1 Skriftliga otryckta källor	28
8.2 Övriga källor	28
8.3 Litteratur	31

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2000-talet har biståndsmedel i allmänhet och svensk biståndspolitik i synnerhet varit ämne för medial diskussion. 2015 utgjorde Sveriges ekonomiska hjälp till utvecklingsländer 1,4 procent av landets BNI, vilket vid tidpunkten gjorde landet till det procentuellt mest generösa biståndslandet i världen (Myers 2016). 2018 uppgick ramen för svensk biståndsbudget till 49,3 miljarder kronor, att jämföra med Sveriges försvarsbudgetanslag på 49 miljarder kronor (Bjerström 2018).

På listan över de tio största mottagarna av svenskt bistånd under 2010-talet återfinns Uganda och Tanzania. Förutom att länderna gränsar till varandra och bär på historiska likheter – har de båda haft en negativ demokratisk utveckling under perioden (Myers 2016; Freedom House 2016; 2019). När Ugandas parlament 2014 röstade igenom en lag som innebar att hbtq-personer riskerade livslånga fängelsestraff för samkönad sexuell aktivitet – valde Sveriges regering att avsluta sitt biståndssamarbete med landets regering (Kruse 2016). När myndigheter i Tanzania 2018 inledde statligt sanktionerade förföljelser och tortyrliknande undersökningar av hbtq-personer – valde Sveriges regering däremot att inte vidta några direkta åtgärder (Regeringen 2019). Hur olikheten i det svenska agerandet förstås och vilka bakomliggande faktorer som kan motiverat tillvägagångssättet är ämne för uppsatsens analys.

1.2 Disposition

Uppsatsen inleds med en presentation av syfte och frågeställning. Vidare beskrivs studiens metodologiska tillvägagångssätt, val av fall, teori och material. Därefter följer en redogörelse för studiens teoretiska ramverk; som utgörs av Gustavssons (1999) modell för policyanalys, Fraser och Whitfields (2010) förhandlingspositionsteori, Swedlunds (2017) analys av bistånd som utrikespolitiskt förhandlingsverktyg samt Hall och Taylors (1996) rational choice institutionalism-teori.

Uppsatsens empiriska avsnitt bygger på separata redogörelser av Sveriges historiska och aktuella biståndssamarbeten med Uganda och Tanzania. Vilket innefattar hur respektive mottagarlands regeringar behandlat hbtq-personer och hur relevanta svenska aktörer uttryckt sig kopplat till de analyserade fallen. Vidare förs en diskussion utifrån och analys av studiens empiriska och teoretiska material. Avsnittet är kronologiskt strukturerat utifrån uppsatsens teoriavsnitt och efterföljs av studiens avslutande del, där slutsatser från det analyserade materialet presenteras.

1.3 Syfte och frågeställning

I studien kastas ljus över Sveriges politiska förhållningssätt gentemot mottagarländer av bistånd som haft en, enligt svensk strategi, oönskad utvecklingsriktning. Uppsatsen kommer mer precist att fokusera på analys av svenskt utrikespolitiskt agerande gentemot länderna Uganda och Tanzania, vars regeringar under 2010-talet öppet diskriminerat, förföljt och

föreslagit hårdare lagstiftning för hbtq-personer.

Studiens huvudsakliga syfte är att förstå varför och hur det svenska agerandet gentemot Uganda och Tanzania skiljer sig åt, då man i fallet Uganda valde att stoppa biståndet men inte i fallet Tanzania. Skillnaden ämnas analyseras genom användning av teorier som rör olika nivåer av utrikes- och biståndspolitiska förhandlingsnivåer.

Utifrån uppsatsens formulerade syfte i åtanke har studiens frågeställning formulerats som:
Varför valde Sverige att agera olika gentemot Uganda och Tanzania efter rapporter om diskriminering och förföljelse av hbtq-personer?

2 Metod

I detta avsnitt presenteras studiens metodologiska tillvägagångssätt och avvägningar. Uppsatsen är av komparativ karaktär med en kvalitativ mest lika-design, som utifrån två liknande fall med olika utfall syftar att synliggöra orsaksmekanismer bakom de studerade händelserna. Studiens kvalitativa metod utgår från att situationer kan ses ur flera olika perspektiv och att det således inte finns någon absolut eller objektiv bild av skeenden (Teorell & Svensson 2007, s. 225).

Eftersom studien på förhand inte känner till orsaksmekanismerna bakom Sveriges skilda agerande kommer processpåringarna i sökandet efter svar på studiens frågor till stor del styras av teoriernas potentiella förklaringar (Teorell & Svensson 2007, s. 267). För att möjliggöra ytterligare förståelse för respektive falls utfall kommer studien genomgående att utgå från en abduktiv ansats. Vilket innebär att både empiri och teori används för att förstå hur Sveriges agerande gentemot mottagarländerna kan förstås. (Teorell & Svensson 2007, s. 51)

Det är också viktigt att belysa att uppsatsen bygger på aktuella fall vilka fortfarande är ämne för utvärdering och diskussion. Därför har fokus för analys avsiktligt endast riktats mot de orsaksfaktorer som ligger bakom skillnaden i det svenska agerandet. Detta för att undvika behöva dra slutsatser kring de eventuella effekter Sveriges agerande resulterat i. (Teorell & Svensson 2007, s. 222)

Vidare gör studiens kvalitativa forskningsmetod det svårt att generalisera resultaten utifrån de analyserade fallen. Framförallt då studien ägnar sig åt två unika fall och att materialet till stor del grundar sig på relevanta aktörers subjektiva uppfattningar och tolkningar av händelser. Däremot anses den valda forskningsmetoden lämplig för studien, då syftet är att skapa en fördjupad förståelse för Sveriges agerande i respektive fall och inte att dra generella slutsatser. Detta bidrar också till att öka studiens validitet då de enskilda händelserna analyseras ur flera olika synvinklar, istället för att se fenomenet i ett större sammanhang. I termer av reliabilitet förs resonemang på temat genomgående i hela metodavsnittet, var i studiens upplägg och inhämtade material redovisas. (Teorell & Svensson 2007, s. 69, 267)

2.1 Avgränsningar och val av fall

Uppsatsen är en intensiv studie och dess innehåll kommer därför huvudsakligen begränsas till att analysera Sveriges reaktion på hur biståndsmottagarländernas regeringar behandlat hbtq-personer i Uganda 2009-2014 och i Tanzania 2015-2019. Det empiriska materialet kommer också kortfattat redogöra för ett fåtal historiska skeenden i Sveriges biståndsrelation med länderna som är av relevans för studiens analys.

För att öka möjligheterna till att presentera en nyanserad bild av det svenska agerandet kommer studien i första hand behandla Sveriges *bilateral bistånd*, vilket är insatser som Sverige ensamt med mottagarlandet organiserat (Carothers 2009, s. 13-14). Det eftersom

skillnader i det svenska agerandet främst finns att hitta i relationen med Ugandas och Tanzanias regeringar och inte i biståndssamarbeten med icke-statliga organisationer.

Uganda och Tanzania är länder som till synes bär på många likheter. De båda staterna är placerade i Östafrika och är grannländer. Både Uganda och Tanzania var fram till början på 1960-talet brittiska kolonier och länderna delar således mycket historia och kultur (Freedom House 2016; 2019). Sverige har sedan mitten på 1980-talet haft en biståndsrelation med Uganda (Kruse 2016, s. 57), medan samarbetet med Tanzania inleddes redan i början på 1960-talet (Carpenter et al. 2016, s. 33).

Båda mottagarländerna har under 2000-talet haft en negativ utveckling sett till bevarandet av demokratiska värden. I aktuella mätningar från 2010-talet utförda av forskningsinstitutet Freedom House uppfyller båda länderna låga nivåer av mänskliga och politiska rättigheter. (Freedom House 2016; 2019)

Idén, som uppsatsen anammar, om att bygga en studie på ett strategiskt urval av fall efter de analyserade händelsernas utfall har bland annat kritiserats av forskaren Barbara Geddes (1990). Geddes menar att detta metodologiska tillvägagångssätt kan styra och påverka studiers slutsatser, vilket riskerar leda till att missvisande slutsatser dras utifrån ett skevt urval. Kritik som bemöts av Teorell & Svensson (2007, s. 225), vilka hävdar att Geddes argumentation inte nödvändigtvis gäller alla studier. Författarna menar att information om den beroende variabeln kan vara användbar för att hitta intressanta fall som synliggör variationer vilka annars varit svåra att identifiera. Vidare menar även Teorell & Svensson (2007, s. 225) att tillvägagångssättet inte påverkar styrkandet av ett eventuellt kausalt samband.

2.2 Val av teoretiskt ramverk

För att validera uppfattningen, vilken studien bygger på, om olikheterna i svenskt agerande gentemot Uganda och Tanzania används Jakob Gustavssons (1999) modell för studiet av utrikespolitiska policyförändringar. Analysmodellen kompletteras med Hermanns (1990) olika typer av policyförändringar för att enklare kunna visa på skillnader i Sveriges respektive beslut. Med hjälp av modellerna synliggörs Sveriges ställningstagande och beslutsprocessers skillnader ur ett mikro såväl som makroperspektiv.

För att fördjupa förståelsen för hur respektive beslut kan ha påverkats av Sveriges historiska relation med länderna används Fraser och Whitfields (2010) teori kring förhandlingspositioner i biståndssammanhang. Ambitionen är att författarnas tankar ska tydliggöra de strukturer för samarbetet som länderna gemensamt utvecklat över tid och format fram till tidpunkten för besluten.

Vidare möjliggör Fraser och Whitfields idéer en djupare analys med hjälp Swedlunds (2017) tankar kring hur effektivt hot om indragande av bistånd är utifrån samarbetets nivå av

institutionalisering. Teorin bygger på uppfattningen att djuprotade organisationsstrukturer för bistånd är svåra att förändra och kan påverka givarländerns sätt att resonera kring olika typer av samarbetsarrangemang. För att möjliggöra ytterligare analys och kartläggning av Sveriges organisatoriska förhållanden till respektive mottagarland används analysverktyg ur rational choice institutionalism-litteraturen presenterade av Hall och Taylor (1996).

2.3 Val av material och källkritik

Uppsatsens material bygger både på primär- och sekundärkällor i form av mailväxlingar, samarbetsstrategier, nyhetsartiklar, aktuella akademiska artiklar och utvärderande rapporter som är relevanta för uppsatsens fokus. Studiens genomgående ambition har varit att bygga så stora delar av materialet som möjligt på intervjuer med relevanta aktörer. Detta har tyvärr visat sig stundvis svårt då jag vid upprepade tillfällen istället hänvisats till den officiella dokumentation som rör de analyserade fallen.

Merparten av studiens teoretiska material erbjuder verktyg för bredare analys av utrikespolitiska policyförändringar, biståndsrelationer och aktörers olika tillvägagångssätt. Fraser och Whitfield samt Swedlunds formulerade teorier bygger på omfattande intervju- och enkätstudier riktade mot relevanta aktörer i biståndssammanhang aktiva i samma geografiska områden som de analyserade fallen återfinns – vilket gör materialet relevant.

För att författarnas formulerade tankar ska kunna användas fullt ut i sammanhanget har insyn i Sveriges relationer med respektive lands regeringar varit viktigt. Tyvärr har det framförallt varit svårt att få svar på frågor kring svenska regeringsföreträdarens syn på händelseutvecklingen i Tanzania, vilket gjort det utmanande att använda Fraser och Whitfields analysverktyg i den utsträckning som inledningsvis var tänkt. För lösa problemet har varje enskilt fall kompletterats med rapporter som analyserar Sveriges relation med länderna i en aktuell såväl som historisk kontext. Ansvariga för studiens använda rapporter är Expertgruppen för biståndsanalys, Freedom House och OECD vilka anses som trovärdiga och oberoende i sina granskningar.

Vidare har formulerade strategier, beslut och riksdagsdiskussioner använts för att förstå hur Sverige som enhet och relevanta aktörer resonerat kring de analyserade händelserna. Detta kompletteras med nyhets- och debattartiklar för att presentera en mer detaljerad bild av respektive händelseförlopp. Nyhetsartiklarna är noggrant utvalda från etablerad dagsmedia eller demokratiinstitut och är i stor utsträckning överlappande i sin rapportering för att ge en mer rättvis bild av fallen. I de fall Sidas nyhetsportal Omvärlden använts har det varit för att ta del av relevanta aktörers uttalanden och formulerade tankar.

Generellt har uppsatsen till stor del byggts på material producerat av svenska myndigheter som i sammanhanget bedöms som trovärdiga och oberoende. För att ge en mer överskådlig bild av Sveriges relationer till respektive land har statistik och data hämtats från Sida och Open Aid.

3 Teori

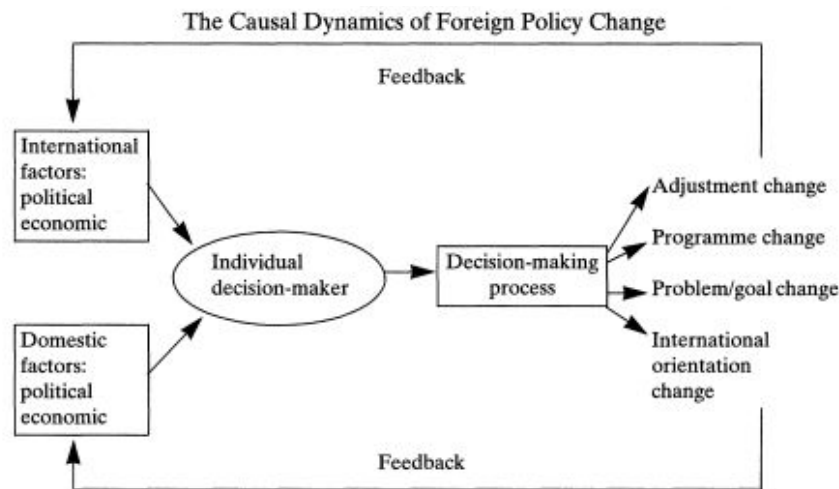
3.1 Analysmodell för utrikespolitisk policyförändring

I Gustavsson (1999) presenteras ett analysramverk med syfte att skapa förståelse för hur utrikespolitiska policyförändringar kommer till. I sammanhanget syftar *utrikespolitisk policy* till de mål, direktiv eller intentioner formulerade av personer i officiella eller auktoritära positioner riktade mot aktörer eller omständigheter utanför landets suveräna gränser (Morin – Paquin 2018, s. 3). Gustavssons modell (1999, s. 83) bygger på tre steg av analys: 1. Att identifiera källor till förändring 2. Analysera hur beslutsfattare förhåller sig till förändringen 3. Kartlägga hur förändringar kommer till uttryck.

I modellens första steg är *faktorer till förändring* centrala, vilket syftar till politiska inriktningar och händelser som kan förändra det strukturella förhållandet mellan stater. Dessa faktorer delas upp i två kategorier: internationella och inhemska faktorer. Internationella faktorer omfattar politiska och ekonomiska maktförhållanden samt normer och samarbetsarrangemang som kan påverka handlingsfriheten mellan internationella aktörer. Inhemska faktorer förklaras utifrån aktörers ekonomiska situation, politiskt stöd från väljare, partier och andra samhällsaktörer som krävs för att en stat ska kunna upprätthålla en utrikespolitisk inriktning. (Gustavsson 1999, s. 83)

I modellens andra steg belyses vikten av att analysera beslutsfattarens förmedlade syn på de identifierade faktorerna till förändring. Det eftersom staten, enligt Gustavsson, som enhet inte kan se och tänka utan människors subjektiva beslut. Teorin argumenterar därför för att fokus för analys bör ligga på de fåtal aktörer med beslutande makt. Till detta bör även den debatt som omger den officiella förändringen tas i beaktning för att nå en nyanserad bild av situationen. (Gustavsson 1999, s. 84)

I modellens tredje steg analyseras beslutsprocessen och de olika beslutsfattande aktörernas förändrade syn på förhållandet. För att nå en nyanserad bild av hur aktörers syn förändrats bör analysen sträcka sig bortom den officiella dokumentationen och om möjligt söka förklaringar med hjälp av bland annat intervjuer och uttalanden. (Gustavsson 1999, s. 84)



Figur 1: Analysmodell i Gustavsson (1990, s. 84)

Teorin, ovan illustrerad, utgår således från att internationella och nationella faktorer till förändring uppstår. Vilket leder till att individuella beslutsfattare tar beslut om förändring som kan förklaras med hjälp av Hermanns typologi, ett komplement till Gustavssons modell, (illustrerad till höger i figur 1) om olika former för utrikespolitiskt beslutsfattande (Gustavsson 1999, s. 84). Mer precist definierar Hermann de fyra kategorierna som: 1. Justeringsförändringar, vilka är mindre förändringar i omfattningen av resurser som investeras i en policy 2. Programförändringar som syftar till en förändring av resurser och metod av policies medan målet kvarstår 3. Problem/mål-förändring som innefattar förändringar i mål och ambitioner av policies 4. Internationell orienteringsförändring som innebär en fundamental förändring i statens förhållningssätt till omvärlden. (Hermann 1990, s. 5)

Vidare belyser Gustavsson (1999, s. 85) i sin slutsats att *utrikespolitiska förändringar*, då aktörer förändrat eller frångått det formulerade policyramverket, ofta sker i samband med krissituationer. Vilka kännetecknas som hot mot etablerade värden, utan tydliga lösningar i kombination med tidsbrist.

3.2 Förhandlingspositioners påverkan på biståndssamarbeten

I Fraser och Whitfield (2010, s. 342) beskrivs bistånd ur ett historiskt perspektiv som en handelsvara vilken tilldelats i utbyte mot att biståndsmottagarländer implementerat och antagit olika policies. Under 2000-talet kom detta synsätt att radikalt förändras till följd av Parisdeklarationen 2005, vilken slog fast en ny strategi för biståndssamarbeten som innebar större autonomi för mottagarländer och mindre inblandning av givarländer. Tanken är att riktlinjerna ska öka mottagarländernas eget engagemang och tro på projekt, för att på så sätt bygga mer hållbara utvecklingslösningar (OECD 2005).

Ur ett mottagarperspektiv konstateras den nya inriktningen i stort ha inneburit mer önskvärda och lyckade biståndssatsningar. Det är enligt flera forskare främst den längre tidshorisonten för

projekt och autonomitet i utförandet som gör att mottagarländer förvaltar biståndsmedel mer effektivt (Cornell 2009, s. 331; Diamond 2008, 316-317; Gulrajani 2016, s. 376; Grugel – Bishop 2014, s. 177).

I Fraser och Whitfields (2010, s. 344-345) teori fördjupas förståelsen kring hur olika förhandlingspositioner i biståndssammanhang kan påverka insatsers utfall och de argumenterar för att den nya inriktningen inte alltid har önskvärd effekt. För att motivera sitt påstående presenteras ett alternativt synsätt på biståndsrelationer, som tar hänsyn till förhållandet mellan givare och mottagares policymål i förhandlingssituationer.

I sin analys av olika biståndsinsatser i Subsahariska länder stipulerar Fraser och Whitfield att mottagarnas förhandlingsläge till stor del beror på mottagarlandets ekonomiska situation och institutionella organisationsförmåga. Studien visar att givarländernas möjligheter att påverka inriktningen för biståndsinsatser har varit större i mottagarländer med ekonomiska utmaningar och institutioner som har svårt att fördela och omvandla bistånd. Vidare menar författarna att förtroendet mellan givar- och mottagarland också spelar en central roll för att kunna bygga långsiktiga relationer och våga ge mottagarländer möjlighet att utveckla egna policymål. I sammanhanget påstås *förtroende* bygga på regeringens legitimitet, politiska ledare, partiets handlande och det politiska klimatet i mottagarlandet. (Fraser & Whitfield 2010, s. 364)

I Fraser och Whitfields artikel nämns Tanzania som ett exempel där givarländer haft stort inflytande i hur biståndsmedel används. En bild som bekräftas av Elgströms (1992, s. 79) analys av Sveriges relation till Tanzania som har varit ett favoritland i biståndssammanhang, var i Sverige haft utbredda möjligheter att påverka utvecklingsarbetet. Tanzania har till stor del adopterat nya institutionella system och givit givarländer möjligheter att implementera dem. Fraser och Whitfield menar också att detta bidragit till att man i viss mån förbisett Tanzanias egna policyståndpunkter och låtit givarna föra samtalen (Fraser & Whitfield 2010, s. 353). I kontrast till Tanzania presenteras Botswana och Etiopien som lyckade biståndsinsatser tack vare ländernas förmåga att planera och systematiskt fördela bistånd. Det ska enligt författarna möjliggjorts genom ländernas institutionella styrka, som själva givits utrymme att påverka policyutformningen i större utsträckning än svagare länder i samma region. Vidare hävdar även Fraser och Whitfield att detta bidragit till lägre korruptionsnivåer och gett möjlighet att utveckla effektiva statliga servicesystem (Fraser & Whitfield 2010, s. 356).

I Fraser och Whitfields analys konstateras det att länderna som från början haft en svag förhandlingsposition ofta hamnar i en destruktiv spiral med svårigheter att förvalta bistånd – trots de nya riktlinjerna. Länder i svaga positioner har därför återgått till att ge större utrymme för givarländernas instresse i insatser, vilket i många fall ökat delen investerade biståndsmedel i landet. Förhandlingspositionerna ger således på både kort och lång sikt fortsatt stort utrymme för givarländer att påverka policyutformningen i svagare

mottagarländer trots de nya riktlinjerna. I vissa fall har detta resulterat i nu, såväl som förr, att mottagarländernas ledare successivt tappat förtroendet för den utstakade planen som givarländer introducerat. Vilket i vissa fall lett till att mottagarländer vänt sig tvärt emot den formulerade strategin för att fullfölja egna policymål, med eller utan givarnas stöd. (Fraser & Whitfield 2010, s. 365)

Förhandlingsdimensionen i biståndssammanhang kommer enligt Fraser och Whitfield således att bestå, trots Parisdeklarationens nya riktlinjer. Vidare menar författarna att samarbete med länder präglade av svag institutionell organisationsförmåga, ekonomiska problem och politiska oroligheter försåras. Eftersom svaga mottagarländer fortsatt har problem med att förvalta biståndet och därför i många fall låter givarländer intresse återigen ta utrymme i projekt. Samtidigt som länder med goda förutsättningar gynnas av den, i sammanhanget, nya strategin då de med starka institutioner kan förvalta biståndet mer effektivt. (Fraser & Whitfield 2010, s. 365)

3.3 Bistånd som utrikespolitiskt förhandlingsverktyg

I Swedlunds (2017) studie av biståndsprojekt i Subsahariska länder utvärderas idén om hur effektivt och trovärdigt hot om indraget bistånd faktiskt är. Centralt för studien är relationen mellan givare, förmedlare och mottagare av bistånd som enligt Swedlunds teori påverkar hur man kan förstå givarländerns möjligheter att dra tillbaka bistånd. *Förmedlare* av bistånd syftar i sammanhanget till de olika organ givarregeringar delegerar utbetalningar av utländskt bistånd via.

Swedlund (2017, s. 455) hävdar att hot om indraget bistånd till länder bara fungerar när de institutionella incitamenten för givarorgan är anpassade för att vara trovärdiga. Med *institutionella incitament* menar Swedlund hur kostsamt det, både ekonomiskt och i termer av anseende, vore för givarlandets biståndsorganisation att avsluta ett samarbete. Vidare stipulerar studien att dessa incitament formas och påverkas av biståndsgivarens omfattning av stöd i mottagarlandet och biståndsförmedlarens organisatoriska funktioner.

Studien visar att långsiktiga och djupgående biståndssamarbeten bidrar till att förhållandet mellan givare, förmedlare och mottagare av bistånd utvecklar mer svårföränderliga byråkratiska strukturer. Utifrån insikten resonerar Swedlund (2017, s. 459) kring svårigheterna att avsluta eller förändra biståndsinsatser, eftersom det ofta är förknippat med praktiska svårigheter i organisationer med etablerade samarbetsstrukturer (Swedlund 2017, s. 460).

I studien påstås ett faktiskt indragande av bistånd vara mer sannolikt att genomföras om: 1. Den politiska utvecklingen i mottagarlandet direkt påverkar förmedlingsorganens arbete 2. Om förmedlingsbyråer tillhandahåller finansiella medel till mottagarregeringen 3. Om det är färre aktörer i organisationen runt samarbetet som kan sätta stopp för ett indrag av biståndsmedel. (Swedlund 2017, s. 475)

Utifrån de ovan formulerade insikterna hävdar Swedlund att institutionella incitament kan ändra hur givarländer ser på bistånd. I studien presenteras belegg för att givarregeringars strategiska preferenser ibland kan förbises på grund av biståndssamarbetens djuprotade organisationsstrukturer som är svåra att förändra. (Swedlund 2017, s. 475)

3.4 Rational choice institutionalism

För att ytterligare förstå olikheterna i svenskt biståndshandlande används Hall och Taylors (1996, s. 945) idéer om hur institutioner kan påverka aktörers handlingsutrymme. *Institutioner* definieras i sammanhanget som en uppsättning spelregler inom ramen för relationer, vilka påverkar och formar mänsklig interaktion. Detta omfattar således informella värden och begränsningar som tabu, tradition och konventioner såväl som officiella förfaranden och skriftliga konstitutioner (North 1990). Definitionen bygger också på att organisationer och personer underhåller och upprätthåller institutionernas värde, vilka på så sätt skapar förutsättningar och begränsningar för social interaktion och valmöjligheter (Shepsle 2008a, s. 1033; Shepsle 2008b, s. 25).

Ett generellt grundantagande i rational choice-litteraturen är att aktörer i ett sammanhang har en fast uppsättning preferenser som de instrumentellt förhåller sig till för att maximera uppfyllandet av. Detta leder till ett kollektivt handlingsproblem i politiska sammanhang, då olika aktörer företräder olika uppfattningar som de alla arbetar för att maximalt uppfylla. För att komma till bukt med dilemmat krävs kompromisser som möjliggörs av institutionella värden. Dessa värden, institutionella arrangemang och kompromisser är det som enligt teorin gör att aktörer inte tar beslut som missgynnar andra och maximalt gynnar sig själv. Samtidigt som det är en garanti för ömsesidig lojalitet i en relation. (Hall & Taylor 1996, s. 946)

Vidare är även institutioners påverkan på det förväntade politiska utfallet i relationerna viktigt att förstå i sammanhanget. Det eftersom Hall och Taylor menar att aktörers beteende drivs av strategiska föreställningar som påverkar aktörers förväntningar på hur andra aktörer ska agera. Institutioners roll i sammanhanget blir därför att strukturera förhållandena mellan aktörerna och skapa ramar för vad som är möjligt att uppnå. För att på så sätt bidra till minskad osäkerhet kring andra aktörers handlande. Institutionella värden underlättar således till att hitta lösningar och beslutsvägar som är gynnsamma för inblandade aktörer (Hall & Taylor 1996, s. 946).

Slutligen är även institutioners uppkomst centralt för förhållandet mellan rationella val och institutionalism. Det eftersom institutioner föds ur frivilliga överenskommelser mellan relevanta aktörer och bara överlever så länge avtalet genererar mer fördelar till aktörerna än andra alternativa institutionella former. (Hall & Taylor 1996, s. 946)

4 Empiri

4.1 Vem bestämmer över svenskt bistånd?

För svensk biståndsverksamhet finns målsättningen att en procent av landets bruttonationalinkomst ska avsättas till bilaterala och multilaterala utvecklingsinsatser. I Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA) (2018, s. 11-13) rapport av hur beslutsvägen för svenska biståndsinsatser ser ut konstateras det att många intressenter på olika nivåer har inflytande i processen.

Det övergripande ansvaret för verksamheten vilar på riksdag och regering som årligen fastställer budgeten för svensk biståndsverksamhet. Vidare har regeringen stort mandat att styra fokus, riktning och formulera allmänna villkor för det svenska biståndet via myndigheter. Även kontrakt för långsiktigt samarbete som inkluderar finansiell och strategisk vägledning i enskilda länder eller regioner förekommer på regeringsnivå. (EBA 2018, s. 21-23)

Det operativa utförandet av insatser formade utifrån regeringens styrdokument ansvar myndigheten Sida och svenska regeringskontor i biståndsländer för. I rapporten framgår det att merparten operativa beslut fattas av Sida eller regeringskontor. Tidshorisonten för biståndsanslag är bundna över ett års tid men kan alltid förändras av riksdagen i budgetförhandlingar. (EBA 2018, s. 24, 30)

4.2 Fallet Uganda

4.2.1 Sveriges bistånd till Uganda

Sveriges historiska biståndssamarbete med Uganda sträcker sig tillbaka till 1986 då Sverige inledningsvis deltog i flera multilaterala insatser ledda av bland annat UNICEF och Världsbanken. 1991 blev Uganda ett svenskt programland för bilaterala insatser med fokus på social infrastruktur, ekonomisk och demokratisk utveckling – vilka är prioriterade områden som fortfarande utgör kärnan i samarbetet. 2014 uppgick svenskt bistånd i Uganda till cirka 243 miljoner svenska kronor jämfört med 315 miljoner 2013 och som högst 462 miljoner 2007 (illustrerat i figur 2). (Kruse 2016, s. 57, 59)



Figur 2: Sveriges biståndsstöd till Ugandana (Open Aid 2014)

Huvudsakligen har Sveriges bilaterala biståndsinsatser i Uganda under 2000-talet utförts i samarbete med civilsamhällesorganisationer aktiva inom de prioriterade utvecklingsområdena listade ovan. Sedan mars 2014 förtydligades kvinnors och hbtq-personers möjligheter och rättigheter som en central del av Sveriges biståndsstrategi för Uganda (Regeringen 2014a). Under 2000-talet har samarbetet med Ugandas statliga myndigheter successivt avtagit på grund av utbredd korruption och frekventa kränkningar av mänskliga rättigheter, vilket gjort det svårt att bygga hållbara och effektiva insatser. Under 2014 frystes, det vid tiden begränsade, biståndssamarbetet med Ugandas regering och under 2015 fanns det inget samarbetsavtal mellan parterna. Sverige valde istället att kanalisera bilaterala biståndsmedel genom olika icke-statliga organisationer (Kruse 2016, s. 76).

I en analys av implementeringsarbetet av svenska biståndsprojekt i Uganda presenterad av EBA (Kruse 2016, s. 77-78) konstateras det att Sverige haft en, i förhållande till andra biståndssamarbeten, hög grad av inflytande i flera projekt. I analysen framgår det att Sveriges ambassad och Sida medvetet tagit en mer aktiv roll i samarbetet för att undvika korruption och säkerställa mötandet av lokala behov i olika projekt.

4.2.2 Antihomosexualitetslagen och svenska reaktioner

I Uganda har det funnits lagliga förbud mot samkönade relationer som går att spåra tillbaka till landets koloniala styre (Isike & Onapajo 2016, s. 28; Freedom House 2016) och i oktober 2009 föreslogs en lagförändring i Ugandas parlamentet som innebar ännu hårdare straff för hbtq-personer. Lagförslaget innebar att olika grader av homosexualitetsbrott kunde leda till livstidslånga fängelsestraff eller under vissa omständigheter dödsstraff. I lagförslaget pekades även HIV och AIDS-sjuka personer ut som ett hot mot landets befolkning (Rice 2009).

Efter att Ugandas president Yoweri Museveni öppet välkomnat lagförslaget följde omfattande internationell kritik mot ugandiska regeringen. I Sverige fördömde dåvarande biståndsminister Gunilla Carlsson (M) lagförslaget i en intervju med Sveriges radio där Carlsson också hotade med att dra in det svenska biståndet till Uganda om lagen realiserades. I ett svar till Carlsson från Ugandas minister för etik och integritet James Nsaba Buturo tydliggjorde han att parlamentet var fast beslutet att driva igenom lagförslaget oavsett vad Sverige och omvärlden tyckte. (Carlsson 2009)

Den 4 november 2009 presenterades också Sveriges nyligen antagna biståndsstrategi i Uganda som lade stor vikt vid ökad respekt för hbtq-personers mänskliga rättigheter (Regeringen 2009). På en skriftlig fråga angående hbtq-personers rättigheter i Uganda från riksdagsledamot Hans Linde (V) (Skr. fråga 2009/10:132) svarar Carlsson att biståndssamarbetet ska läggas om och ta en ny inriktning där mer av arbetet ska gå via stöd till icke-statliga organisationer i Uganda (Skr. svar 2009/10:132).

Senare samma månad informerade Ugandas parlamentet att man reviderat lagen och justerat maxstraffet för samkönade sexuella aktiviteter till livstids fängelse. I ett uttalande kort efter

beslutet upprepade minister Buturo att parlamentet var fast beslutet om att driva igenom förändringen, även om det skulle innebära förlorade biståndsmedel och investeringar i landet (Rice 2009). Trots detta valde parlamentet att bordlägga förslaget till 2010 till följd av de internationella reaktionerna (Malone 2011).

Först i augusti 2011 blev förslaget åter ämne för diskussion i parlamentet, då man valde att skrota lagförändringen (Malone 2011). Under 2012 försökte parlamentsledamöter återigen väcka liv i debatten men utan resultat (BBC 2012). I december 2013 väcktes förslaget än en gång till liv och denna gång röstades anti-homosexualitetslagen på kort tid igenom för att träda i kraft den 24 februari 2014 (BBC 2013).

Tiden som följde lagstiftandet väckte starka reaktioner från omvärlden och flera biståndsgivarländer valde att omgående avsluta sitt biståndssamarbete med Ugandas regering. Hillevi Engström (M), vid tiden nyttillträdd biståndsminister, hotade i en intervju med Sveriges Radio dagen efter att lagen trädde i kraft att svenskt bistånd skulle frysas om lagen inte drogs tillbaka. I intervjun poängterar Engström också att inga beslut om fryst bistånd kommer tas innan svenska myndigheter noggrant utrett situationen (Ljungberg 2014).

Till följd av ett uteblivet tillbakadragande av anti-homosexualitetslagen, som stred mot Sveriges formulerade policyramverk för biståndssamarbeten, agerade den svenska regeringen tätt inpå uttalandet. I ett regleringsbrev offentliggjort den 4 mars 2014 med ett regeringsbeslut framgår det att Sverige ska avvakta med alla utbetalningar av sitt bilaterala bistånd till Ugandas regering och myndigheter (Regeringen 2014b; Skr. 2013/14:131). I en intervju förklarar Susanne Spets, dåvarande landsansvarig för Uganda på Sida, att det var regeringens beslut att inte genomföra utbetalningar eller ingå i nya avtal och att Sida enbart skötte förmedlingen av informationen (Spets, mail 27/11 2019).¹

Beslutet innebar att inte genomföra planerade utbetalningar på 6,5 miljoner kronor till ett bilateralt infrastrukturprojekt lett av Sida i samarbete med myndigheter i Uganda, som vid tidpunkten också var det enda mellanstatliga samarbetsavtalet. (Regeringen 2014b; Prop. 2013/14:1, s. 17). Det meddelades i ett brev till Ugandas utrikesministerium med motiveringen att Sverige inte längre kunde stå bakom samarbetet till följd av anti-homosexualitetslagen (UD 2014). I en intervju med SVT kommenterar Engström att hon är djupt besvärad över situationen och att Sverige kommer att fortsätta stötta icke-statliga organisationers arbete för mänskliga rättigheter i landet (Berger 2014).

I augusti 2014 ogiltigförklarade och upplöste Ugandas konstitutionella domstol anti-homosexualitetslagen och i ett uttalande kort därefter tydliggjorde president Museveni att något nytt försök att införa lagen inte var prioriterat (Bariyo 2014).

¹ Jag har försökt att nå tjänstepersoner på regeringskansliet som vid tiden arbetade med fallet för ytterligare kommentarer, men utan resultat. Vid upprepade tillfällen har jag hänvisats till den officiella dokumentation och mediala debatt som rört Sveriges, vid tiden, relation med ugandiska regeringen.

Sverige fortsatte att avvakta med biståndsutbetalningar till projekt ledda av Ugandas regering fram till 2016 (Open Aid 2014). Det trots att Sidas Afrikaavdelning utvärderat förutsättningarna, för det infrastrukturprojekt Sverige tidigare valt att dra sig ur redan 2014, som goda för ett fortsatt samarbete (Pettersson, promemoria 24/11 2014).

4.3 Fallet Tanzania

4.3.1 Sveriges bistånd till Tanzania

Sveriges bilaterala samarbete med Tanzania inleddes redan 1962 och är det land som sammanlagt tagit emot mest svenskt biståndsstöd genom historien – totalt cirka 55 miljarder svenska kronor (Carpenter et al. 2016, s. 33). Under 1970-talet gick nära 30% av hela Sveriges biståndsbudget till samarbetet med Tanzania. Detta kom att drastiskt minska under 1980-talet till följd av svensk oro för landets politiska och institutionella klimat som vid tiden präglades av korruption. I mitten av 1990-talet stabiliserades biståndsnivån runt 1 miljard svenska kronor i årligt stöd, en nivå som gäller än idag (Carpenter et al. 2016, s. 80, 83).

I Sveriges resultatstrategi, som avser perioden 2013-2019, för det bilaterala samarbetet med Tanzania är fokus koncentrerat till tre tematiska utvecklingsområden. Ekonomisk tillväxt för att reducera landets utbredda fattigdom, den privata sektorns utveckling och demokratiska värden med mänskliga rättigheter och transparens som nyckelelement. Sedan 2010 har även civilsamhället och den privata sektorn tagit en alltmer aktiv roll i biståndssamarbetet. (Carpenter et al. 2016, s. 88; Skr. 2016/17:60)

För att nå resultat i de formulerade fokusområdena har mer än 40% av Sveriges årliga bistånd mellan 2010-2014 gått till Tanzanias regering som generell budgetstöd, vilket är pengar som går till mottagarlandets statliga ekonomiska styrningssystem (Carpenter et al. 2016, s. 92). Pengarna är inte öronmärkta för specifika användningsområden men omfattas ofta av olika avtal för en övergripande strategisk inriktning (OECD 2006). I Sveriges fall har biståndsformen möjliggjorts genom goda relationer till Tanzanias statliga organisation och deras förmåga att kartlägga hur budgetstödet kommer att implementeras i olika projekt (Carpenter et al. 2016, s. 132-134).



Figur 3: Sveriges biståndsstöd till Tanzania (Open aid 2018)

Sedan 2015 har Sverige valt att inte dela ut något direkt budgetstöd till Tanzania till följd av en uppdragad korruptionshärva. Nu har Sida istället ett resultatbaserat program för budgetstödet som ska förebygga möjligheter till korruption genom att betala ut medel i efterhand, endast när specifika resultat uppnåtts. Till följd av den negativa demokratiska utvecklingen i landet har Sveriges stöd till Tanzania gått från att utgöra 28% av den tanzaniska statsbudgeten 2010/2011 till 8% 2019/2020. 2018 gick drygt hälften av svenskt bistånd bilaterala samarbetsprojekt med tanzaniska myndigheter (illustrerat i figur 3) (Sida 2019a, s. 1-2)

I Sidas underlag till en ny strategi för utvecklingsarbetet med Tanzania för perioden 2020-2024 föreslås ytterligare fokus på skydd och stöd till intresseorganisationer som arbetar för att stärka landets mänskliga rättigheter. Vidare ska specifika strategiska insatser för att öka möjligheten till åtnjutande av sexuella och reproduktiva rättigheter göras. Vad gäller samarbetet med tanzaniska staten föreslås samarbeten på särskilda områden efter noggrant övervägande och analys. (Sida 2019a, s. 11; Prop. 2018/19:1, s. 25)

4.3.2 Förföljelse av hbtq-personer och svenska reaktioner

I Tanzania är samkönade relationer förbjudet enligt lag sedan 1899 och idag, 2019, riskerar fortfarande män som utför sexuella aktiviteter med andra män livslånga fängelsestraff (Freedom House 2019). Under perioden 2013-2015 kom rapporter från flera människorättsorganisationer på plats i Tanzania om att den statliga inställningen till hbtq-personer förändrades i en positiv riktning. Förutom att flera hbtq-vänliga hiv-kliniker byggdes för att tackla landets utbredda sjukdomsproblem, tycktes även polis och politiker mer öppna för en dialog med intresseorganisationer som arbetar för hbtq-personers rättigheter i landet (HRW 2018).

Under samma period formulerade svenska utrikesdepartementet en ny strategi för främjandet av sexuella rättigheter i Subsahariska Afrika. I riktlinjerna framgår det att Sverige ska ta en mer aktiv roll i arbetet för att stärka förutsättningar för hbtq-personer att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Med bakgrund av de diskriminerande lagar som nyligen antagits av flera länder i området, däribland i Uganda. (Regeringen 2015)

Efter valet 2015 i Tanzania tillträdde presidenten John Magufuli vid makten med löften om att bekämpa korruption och lyfta landets ekonomi. I Magufulis agenda ingick även ett så kallat "moraliskt korståg" med syfte att återupprätta landets värderingar som, enligt journalister och människorättsorganisationer, innebar ett återinförande av strukturer som missgynnar hbtq-personer och kvinnor (Akumu 2018; Steer 2018).

Rapporter vittnar om att tiden som följde efter Magufulis tillträde innebar en förändring i situation, diskurs och det politiska klimatet kring hbtq-personer i Tanzania (Steer 2018; Sida 2019a, s. 11). De tidigare banden mellan polis, politiker och intresseorganisationer försvann, samtidigt som flera organiserade sammanträden för hbtq-personer stormades och deltagare

arresterades. I slutet på 2015 kom också de första rapporterna om att anala tvångsundersökningar utförts av myndigheter för att visa på homosexualitet (HRW 2018). En akt som av FN konstaterats som tortyr (HRW 2016).

Under 2015-2016 stängde tanzaniska myndigheter många av de nyetablerade hbtq-vänliga kliniker och begränsade tillgängligheten för produkter med syfte att förebygga spridning av hiv. Aktiv i diskussionen var Paul Makonda, guvenör i landets huvudstad Dar es-Salaam, som 2016 hotade med att arrestera homosexuella och även deras följare på sociala medier. I efterföljande uttalanden hotade Makonda även om ett förbud mot organisationer som arbetade för hbtq-personers rättigheter i landet. (HRW 2018; Hedenmo 2017)

I en rapport om mänskliga rättigheter i Tanzania för tidsperioden 2015-2016 skriven av Sveriges utrikesdepartementet framgår det att det civila samhällets utrymme krympt sedan valet 2015. Det framgår att både lagrum och säkerheten för hbtq-personer i Tanzania drastiskt förändrats till det negativa samtidigt som flera människorättsorganisationer avstår från att engagera sig i frågan. (Regeringen 2017, s. 17)

I slutet av oktober 2018 tillkännagav guvernör Makonda i ett uttalande att han inrättat en specialstyrka med syfte att spåra homosexuella män och prostituerade. En av gruppens uppgifter var bland annat att testa män för homosexualitet, erbjuda rådgivning för att förändra sitt beteende eller sätta dem i fängelse. I uttalandet framgick det att specialstyrkan skulle börja arbeta redan i början på november samtidigt som han uppmanade befolkningen att utlämna information om misstänkta hbtq-personer till regeringen. (HRW 2018; Svedberg 2018)

Omvärldens reaktioner lät sig inte vänta och följde tätt inpå Makondas uttalande. Danmark som är Tanzanias näst största biståndsgivare valde att dra in sitt stöd (Svedberg 2018) samtidigt som Världsbanken nekade landet ett omfattande lånepaket (Steer 2018). Sveriges dåvarande biståndsminister Isabella Lövin (MP) fördömde utvecklingen och hänvisade till att man till följd av situationen tidigarelagt arbetet med en ny biståndsstrategi för samarbetet med Tanzania (Gårdemyr 2018; Regeringen 2019). Vidare följde även rapporter om att Tanzanias ambassadör i Sverige kallats till utrikesdepartementet för en dialog kring utvecklingen (Lönroth 2018).

I en fråga från riksdagsledamot Markus Wiechel (SD) riktad till dåvarande statsrådet och nuvarande biståndsminister Peter Eriksson (MP) undrar Wiechel huruvida Sverige kommer frysa sitt bistånd till Tanzania eller inte (Skr. fråga 2018/19:45). I Erikssons svar framgår det att Sverige inte har för avsikt att frysa något bistånd utan fokusera tydligare på icke-statliga organisationer som arbetar för hbtq-personers rättigheter och att Tanzanias regering tagit avstånd från Makondas uttalanden (Skr. svar 2018/19:45). I svaret framgår det också att Sida under 2018 valt att avvakta med en planerad utbetalning till tanzaniska finansdepartement avseende ett resultatbaserat stöd, detta till följd av att EU:s bedömning av resultat och villkor

för samarbetet dröjt. Under 2018 ska 61,3 miljoner och under 2019 72 miljoner svenska kronor ha försenats i utbetalningar (Sida 2019b). I en mailväxling med Ulf Källstig (mail 5/11 2019), landsansvarig för Tanzania på Sida, framgår det att allt övrigt arbete utifrån den tidigare resultatstrategin för perioden 2013-2019 fortsatt som vanligt efter händelserna, i väntan på den nya strategin.

Utöver det försenade budgetstödet som Peter Eriksson hänvisar till har Sverige under 2018 avsatt drygt 475 miljoner svenska kronor i olika långsiktiga energiprojekt som implementeras eller drivs i samarbete med det tanzaniska finansdepartementet. Projekten som syftar på att öka tillgången till elektricitet på landsbygden utförs i samarbete med andra organisationer som Världsbanken, EU, Norge och Power Africa. Utbetalningar för projektet har genomförts i enlighet med avtalet under 2018 samt 2019 och planerar fortsätta som vanligt. Det bekräftades i en mailväxling med energihandläggare Jörgen Eriksson, stationerad på svenska ambassaden i Dar es-Saalam. Eriksson menar att det inte finns någon anledning att avbryta eller försena arbetet då projekten inte ingår i det resultatbaserade budgetstödet (Eriksson mail 2/12 2019; Olsson, mail 28/11 2019; Sida 2019b). Utöver det långsiktiga energiprojektet stöttar Sverige flera andra biståndsprojekt som samordnas av tanzaniska myndigheter (Open Aid 2018).

5 Analys

5.1 Skillnader i Sveriges biståndssamarbete med Uganda och Tanzania

Som i inledningen konstaterat bär de båda mottagarländerna till synes på många likheter, inte minst historiskt och kulturellt, utan också som stora bidragstagare av svenskt bistånd. I den empiriska redogörelsen för ländernas biståndsrelationer med Sverige står det däremot klart att det bilaterala samarbetet mellan ländernas regeringar under 2000-talet och i samband med förföljelse av hbtq-personer skiljt sig åt på flera sätt.

Innan olikheterna i Sveriges relationer med de båda länderna redovisas är det i sammanhanget viktigt att belysa skillnader och likheter mellan ugandiska och tanzaniska myndigheters diskriminering av hbtq-personer. I Uganda gjorde kränkningarna sig uttryck genom det lagförslag som initialt innebar att hbtq-personer riskerade dödsstraff för samkönad sexuell aktivitet i landet (Malone 2011). Samtidigt som statligt finansierade styrkor i Tanzania under tortyrliknande omständigheter undersökte hbtq-personer och slog till mot hbtq-stöttande föreningar (Hedenmo 2017). Huruvida skillnader i händelsernas karaktärsdrag påverkat det svenska agerandet är svårt att slå fast. Däremot kan det konstateras att båda biståndsmottagarländerna på regeringsnivå öppet förföljt och diskriminerat hbtq-personer på sätt som i båda fall tydligt strider mot Sveriges formulerade biståndsstrategi (Prop. 2013/14:1, s. 17; Prop. 2018/19:1, s. 25).

För att förstå skillnaderna i Sveriges agerande är en historisk tillbakablick på landets relation med Uganda och Tanzania nödvändig. Sveriges biståndshjälp till Uganda har sedan det inledda samarbetet i mitten på 1980-talet haft en fluktuerande nivå till följd av flera uppdagade korruptionsskandaler. Istället för att utöka samarbetet med Ugandas regering valde Sverige och Sida att i ett tidigt stadie fokusera på icke-statliga organisationer i landet. Under 2014, då Sveriges bilaterala bistånd till Uganda uppgick till cirka 243 miljoner gick endast 6,5 miljoner till ett projekt som drevs i samarbete med statliga myndigheter i Uganda. När Sverige till följd av lagförslaget valde att avsluta samarbetet gjorde regeringen det tydligt att man inte hade som avsikt att ingå i nya avtal med Ugandas regering förrän ökad respekt för mänskliga rättigheter visats. (Kruse 2016; Open Aid 2014)

I fallet Tanzania har de utdelade biståndsmedel legat på en relativ konstant nivå runt 1 miljard svenska kronor årligen under 2000-talet – vilket är mer än det fyrdubbla vad de svenska biståndsinvesteringarna i Uganda var 2014. Vidare har Sverige i Tanzania, jämfört med Uganda, haft ett historiskt närmare samarbete med tanzaniska regeringen och myndigheter. Trots att nivåerna av budgetstöd till landet sjunkit under 2000-talet till följd av korruption och förändrats till ett behovsbaserat utbetalningssystem, utgör fortfarande de svenska biståndsinsatserna i Tanzania en stor del av regeringens budget. Under 2018 uppgick det svenska bilaterala biståndet till projekt ledda av tanzaniska myndigheter till mer än 475 miljoner kronor. Vilket är mer än vad den totala bilaterala biståndsinsatsen i Uganda uppgick till 2014. (Carpenter et al. 2016)

Det kan utifrån ovanstående fakta konstateras att det finns stora skillnader i respektive biståndssamarbetes omfattning. Sveriges bilaterala samarbete med Uganda har inte bara haft en mer fluktuerande nivå än samarbetet med Tanzania – utan även en generellt lägre utbetalningsnivå och i mindre utsträckning ingått i samarbeten med ugandiska myndigheter. För att förtydliga skillnaderna uppgick Sveriges samarbete med ugandiska staten 2014 till cirka 1,3 procent av storleken för Sveriges energiprojektsamarbete med tanzaniska staten 2018.

Vidare finns det också tydliga skillnader i hur Sverige valt att förändra och utveckla sitt biståndsarbete i respektive land. I Uganda har Sverige under 2000-talet aktivt och uttalat tagit avstånd från alla mellanstatliga samarbeten samt styrt om arbetet mot icke-statliga organisationer (Kruse 2016; UD 2014). I Tanzania har Sverige istället utvecklat nya former för det mellanstatliga samarbetet och fortsatt investerat stora summor i energiprojekt ledda av tanzaniska myndigheter (Carpenter et al. 2016; Eriksson, mail 2/12 2019).

5.2 Sveriges utrikespolitiska förändring

Efter att ha konstaterat skillnader i omfattning och inriktning för det svenska biståndssamarbetet med länderna under 2000-talet ska en djupare analys av händelserna 2014 och 2018 göras. Detta för att konstatera och synliggöra studiens påstådda skillnader i Sveriges agerande och förändring i policy. För att förstå Sveriges förhållningssätt gentemot mottagarländerna delas analysens första del upp i tre steg, med hjälp av Gustavssons modell för policyförändring.

5.2.1 Faktorer bakom den svenska policyförändringen

I det första steget är faktorer bakom förändringen i Sveriges relation med länderna fokus för analys. I termer av internationella faktorer som kan påstås spelat roll för Sveriges relation med Uganda kan det slås fast att ländernas mellanstatliga ekonomiska samarbete vid tidpunkten för lagförslaget 2014 redan var begränsade. En vid tidpunkten redan svag samarbetsrelation, till följd av omfattande korruptionsskandaler under 2000-talet, försämrades således ytterligare efter att den föreslagna anti-homosexualitetslagen antagits. Sverige – likt många andra länder – reagerade starkt på utvecklingen eftersom den stod i direkt konflikt med det svenska policyramverket för biståndssamarbeten, vilket bejaktar sexuella minoriteters rättigheter. (Open Aid 2014; Regeringen 2009; Regeringen 2014b; Sida 2019b)

För Sveriges relation med Tanzania i samband med förföljelse av hbtq-personer 2018 var utgångsläget ett annat. Under samma år hade Sverige, trots rapporter om krympande demokratiskt utrymme i landet (Sida 2019a), nyligen skalat upp insatserna och andelen biståndsmedel till det mellanstatliga energisamarbetet. Inblandade och bidragande i projektet var och är även Världsbanken, Norge och EU (Eriksson, mail 2/12 2019). Under 2015 tydliggjordes Sveriges biståndspolitiska fokus på sexuella rättigheter och reproduktiv hälsa i ett nytt styrdokument, vilket bidrog till ytterligare svenskt missnöje över rapporter om statligt

sanktionerade förföljelser av hbtq-personer i Tanzania. (Regeringen 2014b; Regeringen 2017; Källstig, mail 5/11 2019)

Ur ett svenskt inhemskt faktorperspektiv finns det inget utifrån den mediala debatten som talar för att svensk politisk opinion och väljarstöd för respektive regeringspartier vid 2014 och 2018 haft större inverkan på respektive beslut.

5.2.2 Svenska beslutsfattaresh förmedlade syn

I modellens andra steg analyseras relevanta aktörers mediala och dokumenterade förhållningssätt till utvecklingen i de analyserade mottagarländerna. I fallet Uganda går Sveriges reaktioner på den negativa demokratiska utvecklingen som ledde fram till anti-homosexualitetslagen att spåra tillbaka till 2009. Då Gunilla Carlsson, vid tidpunkten biståndsminister, i ett uttalande fördömde den ugandiska regeringens utkast till lagförslaget (Carlsson 2009). I slutet av 2009 presenterade Sveriges regering också en ny biståndsstrategi för insatserna i Uganda (Regeringen 2009), med ett tydligare fokus på hbtq-personers rättigheter. I en riksdagsdebatt förtydligade Carlsson att Sveriges mellanstatliga samarbete med Uganda försvårats till följd av utvecklingen och att regeringen därför hade som syfte att styra om biståndsinsatserna till icke-statliga organisationer (Skr. svar 2009/10:132).

När Sverige 2014 nåddes av rapporter om att ugandiska regeringen återupptagit diskussionen om lagförslaget och inom kort planerat anta lagen efter en omröstning i Ugandas parlament följde reaktioner från den ny tillträdde biståndsministern Hillevi Engström. I en intervju med SVT hotade Engström med att frysa det svenska biståndet till landet om inte lagen drogs tillbaka (Ljungberg 2014). Kort därefter, den 4 mars 2014, meddelade utrikesdepartementet att allt mellanstatligt biståndssamarbete med Uganda skulle upphöra till följd av anti-homosexualitetslagen (UD 2014). Vidare står det också klart att Sida enbart skötte förmedling och implementeringen av den svenska regeringens beslut (Spets, mail 27/11 2019).

I fallet Tanzania såg reaktionerna från svenskt regeringshåll och Sida annorlunda ut. I en skrivelse från Sveriges regering 2017 konstaterades det att en negativ demokratisk utveckling skett i Tanzania sedan president Magufuli tillträdde 2015 (Regeringen 2017, s.17). När rapporter om förföljelse och våld mot hbtq-personer i Tanzania 2018 nådde Sverige var reaktionen avvaktande. Isabella Lövin, vid tidpunkten biståndsminister, hävdade att Sverige inlett formulerandet av en ny resultatstrategi för biståndet till Tanzania på grund av den oroväckande utvecklingen, men att samarbetet skulle fortsätta som planerat fram tills dess att den nya strategin var på plats (Gårdemyr 2018).

På grund av att utvecklingen i Tanzania fått medial uppmärksamhet ställdes en skriftlig fråga i riksdagen riktad till nuvarande biståndsminister Peter Eriksson om ifall Sverige har för avsikt att frysa bistånd till Tanzania eller inte. Erikssons svar tydliggjorde att de svenska insatserna för icke-statliga organisationer som arbetar för hbtq-personers rättigheter ska öka

och att Sida följer utvecklingen. Vidare menar Eriksson att Tanzanias regering tagit avstånd från guvernör Makondas uttalanden angående hbtq-personers rättigheter och att Sida till följd av en försenad resultatsbedömning från EU inte betalat ut det resultatbaserade budgetstödet som planerat (Skr. svar 2018/19:45; Sida 2019b). Huruvida de försenade utbetalningarna påverkats av händelserna framgår inte i Erikssons uttalande. Däremot kommenterar Eriksson inte att utbetalningarna för det mellanstatliga energisamarbetet på drygt 425 miljoner fortsatt som planerat (Eriksson, mail 2/12 2019).

Vid flertalet tillfällen har ansvariga på utrikesdepartementet, respektive lands ambassader och Sida kontaktats för ytterligare kommentarer, men i samtliga fall har jag hänvisats till den officiella dokumentation som rör händelserna.

Utifrån ovanstående uttalande och dokumentation har det påvisats att det förekommer skillnader i hur svenska myndigheter medialt och internt hanterat de analyserade situationerna. I fallet Uganda har flera tydliga svenska markeringar från regeringshåll gjorts i form av uttalanden och brev. Vid flera tillfällen har ministrar vid tidpunkten för lagförslaget i Uganda fördömt utvecklingen och hotat med indraget bistånd. Sidas roll har i sammanhanget varit att verkställa regeringens beslut att dra in biståndsmedel till Uganda. I fallet Tanzania har den mediala aktiviteten från regeringsrepresentanter varit sparsam och avvaktande. Som tidigare konstaterat hänvisar både tidigare och nuvarande biståndsministrar till Sida och att de ombetts utreda situationen samt ta fram nya riktlinjer för samarbetet.

5.2.3 De svenska beslutens karaktär

I analysmodellens tredje, och sista steg, klassificeras och utvärderas beslutens karaktär med hjälp av Hermanns (1990, s. 5) typologi som ett komplement till Gustavssons modell. Det kan konstateras att inte bara de svenska reaktionerna från regeringshåll skiljer sig åt mellan fallen, utan även respektive beslut.

I fallet Uganda blev biståndsminister Engströms hot om indraget bistånd till Ugandas regering verklighet strax efter att anti-homosexualitetslagen antagits och trätt i kraft. Det var Sveriges regering som beslutade att omedelbart avsluta biståndssamarbetet. Förändringen innebar framförallt att Sveriges biståndsverksamhet i Uganda fundamentalt ändrade inriktning, då allt mellanstatligt arbete avslutades (Regeringen 2014b; Berger 2014). Således går det att argumentera för att Sveriges agerande gentemot Uganda går att kategorisera in under Hermanns (1990, s. 5) tredje kategori för policyförändring – då omfattande förändringar i Sveriges målbild och ambitioner för arbetet i Uganda förändrades.

Fram till idag (december 2019) har fortfarande inget beslut på regeringsnivå tagits gällande eventuella åtgärder rörande utvecklingen för hbtq-personer i Tanzania. Inte heller Sida har gjort några stora programförändringar till följd av händelserna och planerar att fortsätta arbetet som vanligt fram tills dess att den nya strategin för biståndssamarbetet är på plats (Eriksson, mail 2/12 2019 ;Källstig, mail 5/11 2019). Som biståndsminister Peter Eriksson

uttryckte har regeringen ökat stödet till flera icke-statliga organisationer som arbetar för hbtq-personers rättigheter, samtidigt som det mellanstatliga arbetet fortsatt. Det kan utifrån ovanstående konstaterande argumenteras för att policyförändringen i Sveriges biståndsarbete i Tanzania går att inrymma i Hermanns (1990, s. 5) första kategori. Detta eftersom förändringarna endast förändringarna utgjorts av mindre åtgärder i biståndsarbetet.

Vidare finns det också skillnader i hur Sverige på olika nivåer beslutat och kommunicerat kring eventuella förändringar i respektive fall. Som tidigare visat har Sveriges regering det yttersta ansvaret för all biståndsverksamhet och långsiktiga samarbetskontrakt. Utifrån regeringens riktlinjer arbetar Sida med implementering och verkställande av projekt med ett övergripande operativt ansvar (EBA 2018).

I fallet Uganda var Sveriges regering drivande och aktiva i diskussioner kring åtgärder till följd av händelserna i landet. Det till skillnad från i Tanzania då regeringsföreträdare hänvisade till Sidas bestämmelser och arbete. Det kan således argumenteras för att Sveriges markering från regeringsnivå i fallet Uganda är ett tydligare ställningstagande mot anti-homosexualitetslagen än när man i fallet Tanzania hänvisade till Sida för kommentarer kring eventuella åtgärder. Vilket är anmärkningsvärt då Sida är en hierarkiskt underordnad beslutsinstans i sammanhanget och således kan uppfattas som ett mjukare markering mot utvecklingen i Tanzania, än om Sveriges regering vidtagit åtgärder. Vad det kan bero på analyseras närmare i nästkommande avsnitt.

5.3 Sveriges förtroende för Uganda och Tanzania i biståndssammanhang

För att möjliggöra en djupare förståelse för Sveriges olikheter i beslut och ställningstagande används Fraser och Whitfields (2010) analytiska metoder. Vilka har som syfte att synliggöra hur olika positioner i biståndsförhandlingar kan påverka samarbeten och intressekonflikter.

Fraser och Whitfield (2010, s. 364) belyser att lyckade och långsiktiga biståndssamarbeten ofta kännetecknas av ett ömsesidigt förtroende mellan givare och mottagare. I biståndsförhandlingar med ekonomiskt svaga mottagarländer har givarländer, enligt författarnas undersökning, givits större utrymme att påverka formulering av strategi och mål för samarbetet. Vidare konstateras det i rapporter som rör Sveriges relation med Uganda och Tanzania att Sverige haft en aktiv roll i implementerandet av biståndsmedel i båda länder (Elgström 1992, s. 79; Kruse 2016, s. 77-78).

Utifrån författarnas ovan beskrivna iakttagelser av förhandlingspositioner presenteras en potentiell förklaring till att mottagarländerna vänt sig mot den gemensamt formulerade biståndsstrategin. Fraser och Whitfield menar att när mottagarländer intar en tillbakadragen roll i biståndsförhandlingar riskerar deras egna intressen att inte tas i tillräcklig beaktning vid utformning av mål. Som i sin tur kan leda till att politiska ledare successivt tappar förtroende för den utstakade planen och vänder sig mot den. (Fraser och Whitfield 2010, s. 365)

En föreställning som stärks av både ugandiska och tanzaniska myndigheters agerande och företrädares uttalande i samband med att diskriminering av hbtq-personer förekommit. I fallet Uganda tydliggjorde flera regeringsföreträdare att arbetet för att stifta en anti-homosexualitetslag skulle fortsätta oavsett biståndsgivares hot (Carlsson 2009; Malone 2011). På samma sätt fortsatte diskriminering av homosexuella i Tanzania, trots att Sverige och andra stora biståndsgivare visat sitt missnöje och i vissa fall även vidtagit åtgärder (HRW 2018; Svedberg 2018).

Det bör också tas i beaktning att Sverige som ensam aktör med stor sannolikhet inte själva påverkat och framkallat utvecklingen enligt Fraser och Whitfields analytiska modell. Däremot går det att konstatera att Sveriges direkta stöd till ugandiska myndigheter är och var ytterst begränsat i samband med att anti-homosexualitetslagen presenterades (Kruse 2016, s. 57, 59). Samtidigt som Sveriges samarbete med tanzaniska staten inneburit omfattande budgetstöd och långsiktiga biståndssamarbete aktiva än idag (Sida 2019a, s. 1-2). Utifrån skillnaderna går det därför att påstå för att Sveriges mellanstatliga relation med Tanzania präglas av en högre grad ömsesidigt förtroende än relationen med Uganda.

Vidare lyfter Fraser och Whitfield (2010, s. 356) samarbetens institutionella styrka för att starka förtroendeband mellan parter i biståndssammanhang ska vara möjliga att skapa, analyserat i nästa avsnitt.

5.4 Sveriges institutionella band med Uganda och Tanzania

5.4.1 Institutionella incitament och dess påverkan på samarbeten

Enligt Swedlund (2017) är institutionella incitament avgörande för ifall hot om indraget bistånd ska uppfattas som trovärdigt eller inte. Incitamenten syftar till hur omfattande samarbetet är ekonomiskt, hur djupgående organisatoriska strukturer som finns och ifall ett avslutat samarbete skulle skada givarpartens legitimitet i humanitära frågor. I sammanhanget är det också viktigt att ta hänsyn till förmedlarorganisationers roll i biståndssamarbeten, vilket i studien är Sidas relation med myndigheter i Uganda och Tanzania.

Som i tidigare avsnitt beskrivit fick Sida i respektive fall olika mycket inflytande och ansvar. I Uganda som förmedlare av regeringens beslut och i Tanzania som ansvarig och avsändare för eventuella åtgärder (Spets, mail 27/11 2019;Skr. svar 2018/19:45). Enligt Swedlund (2017, s. 455) kan det motiveras och förklaras med hjälp av institutionella incitament som gör att samarbeten med omfattande biståndsmedel och starka relationer präglade av långsiktighet är mer känsliga att vända sig mot för båda parter. En tanke som är i linje med Fraser och Whitfields (2010, s. 356) uppfattning.

Det går därför att argumentera för att regeringens val att överlåta ansvaret för eventuella åtgärder till Sida gällande Tanzania vittnar om att samarbetet mellan länderna är mer känsligt att kritisera och avsluta än Sveriges samarbete med Uganda. Detta eftersom båda parter har mer att förlora. Det stärker också uppfattningen om att Sveriges förtroende för tanzaniska

myndigheter är större än det för ugandiska. Då det kan tolkas som att regeringen genom sitt avvaktande signalerar ett hopp om att tanzaniska regeringen själva ska ta itu med problemet.

Ovanstående argumentation bekräftar även Swedlunds (2017, s. 460) uppfattning och syn på svårigheterna att organisatoriskt avsluta eller förändra biståndsinsatser när förmedlare och mottagarländer har djupgående samarbetsstrukturer. Med detta resonemang i beaktning går det att argumentera för att Sveriges relationer med tanzaniska myndigheter ekonomiskt, som 2018 uppgick till mer än 400 miljoner svenska kronor, jämfört med biståndet till ugandiska myndigheter 2014 på 6,5 miljoner svenska kronor – kräver ett djupare samarbete (Open Aid 2014; 2018).

Enligt Swedlunds resonemang kan svenska regeringens skilda agerande i respektive fall motiveras av att ett hot om indraget bistånd i fallet Tanzania skulle vara mer riskfyllt. Samtidigt som Sveriges insatser i Uganda var begränsade till storlek och därmed inte riskerade att påverka biståndsrelationen i samma utsträckning.

5.4.2 Nyckelfaktorer bakom effektiva hot om indraget bistånd

I Swedlunds teori (2017, s. 475) presenteras ytterligare faktorer som ökar sannolikheten för att hot om indraget bistånd faktiskt verkställs: 1. Den politiska utvecklingen i mottagarlandet direkt påverkar förmedlingsorganens arbete 2. Om förmedlingsbyråer tillhandahåller finansiella medel till mottagarregeringen 3. Om det är färre aktörer i organisationen runt samarbetet som kan sätta stopp för ett indrag av biståndsmedel.

1. I båda fall kan det konstateras att Sidas arbete i respektive land påverkades av utvecklingen, men i olika grad. Gemensamt för fallen är den nya inriktning för biståndet som regeringen och Sida beslutade om. Vilken innebar ett ökat fokus och stöd till icke-statliga organisationer (Kruse 2016; Sida 2019a).

2. I båda fall tillhandahöll Sverige också finansiella medel till projekt utförda av båda givarregeringarna. Projekten i sig såg däremot olika ut i termer av antalet andra inblandade aktörer. I fallet Uganda innefattade infrastrukturprojektet bara Sverige och ugandiska myndigheter, samtidigt som energiprojektet i Tanzania stöttades av flera andra stora aktörer och givarländer (Regeringen 2014b; Prop. 2013/14:1, s. 17; Sida 2019b). Detta kan enligt Swedlund (2017, s. 475) ha spelat en avgörande roll för hur Sverige valt att agera, eftersom det är svårare att dra sig ur samarbeten som påverkar flera andra aktörer.

3. Swedlund (2017, s. 475) hävdar även att starka eller svaga institutionella incitament till förändring av biståndssamarbeten kan påverka hur givarländer ser på bistånd och ibland bidra till att de förbiser sina egna strategiska preferenser. Som ovan konstaterat går det att argumentera för att Sveriges djupgående relation med Tanzania gjort det svårare att dra in bistånd till landet än i fallet Uganda. Detta skulle således kunna ses som en förklaring till

varför Sverige valt att agera annorlunda gentemot Uganda och Tanzania – trots att länderna i båda analyserade fall brutit mot Sveriges formulerade policyramverk för biståndssamarbete.

5.5 Rational choice-teori och institutionella värden

För att fördjupa resonemanget om Sveriges institutionella samarbete med respektive länder och ytterligare förstå skillnader i agerandet gentemot respektive mottagarland används rational choice institutionalism-teori som ett komplement till Swedlund.

Som beskrivit i Hall och Taylor (1996, s. 946), vilar rational choice-teorin på antagandet att alla aktörer har en uppsättning preferenser som de instrumentellt förhåller sig till för att maximera uppfyllandet av. Antagandet kan ses som en förklaring till Fraser och Whitfields (2010) uppfattning om att flera ekonomiskt utsatta mottagarländer intar en passiv position i biståndsförhandlingar för att öka andelen investerat biståndsmedel i landet. Vilket enligt Fraser och Whitfield (2010) kan resultera i att mottagarländer vänder sig mot avtalet för biståndssamarbetet när de upplever att andra preferenser är viktigare att uppfylla än att maximera antalet investeringar i landet.

I de analyserade fallen har det som tidigare visats förekommit skillnader i Sverige och respektive mottagarlands kommunikation i samband med de uppmärksammade händelserna. I fallet Uganda visade Sveriges regering tydligt sitt missnöje genom hot om indraget bistånd. Vilket ugandiska regeringsföreträdare uttalat inte såg som en anledning att avsluta arbetet för en anti-homosexualitetslag (Carlsson 2009; Ljungberg 2014). Samtidigt intog Sverige en mer avvaktande roll i diskussionerna kring den analyserade händelseutvecklingen i Tanzania och försvarade, genom biståndsminister Eriksson, sitt arbete i landet (Skr. svar 2018/19:45).

Enligt Hall och Taylor (1996, s. 946) är det kompromisser och ömsesidigt avvägande vid politiska ställningstagande som bygger och bekräftar institutionella band mellan aktörer. Utifrån Sveriges agerande och skilda kommunikation mellan fallen kan det därför argumenteras för att de institutionella banden med Tanzania är starkare än de med Uganda. Detta eftersom Sveriges avvaktande mediala kritik riktad mot händelseutvecklingen i Tanzania jämfört med anti-homosexualitetslagen i Uganda vittnar om ett större förtroende mellan svenska och tanzaniska myndigheter. Ett påstående som stärks av det faktum att Sverige trots utvecklingen valde att fortsätta det bilaterala mellanstatliga biståndssamarbetet med Tanzania som planerat, samtidigt som man valde att avsluta det i Uganda.

Vidare är också institutioners påverkan på det förväntade politiska utfallet i aktörers relationer viktigt att ta i beaktning (Hall & Taylor 1996, s. 946). Det belyser även Gustavsson i sin slutsats när han argumenterar för att policyförändringar ofta sker i samband med att inga tydliga vägar för lösningar identifierats (Gustavsson 1999, s. 85). I fallet Uganda visade regeringsföreträdare i landet medialt att man var beredda att förverkliga lagförslaget oavsett vad biståndsgivarländer tyckte (Malone 2011). Något som tyder på att det fanns en större osäkerhet kring ett eventuellt politiskt utfall i Uganda än i Tanzania. Vilket i så fall skulle

förklara Sveriges mer avvaktande uttalanden kopplade till händelserna i Tanzania än i fallet Uganda.

Utifrån ovanstående resonemang och argumentation går det att hävda att Sveriges institutionella band med Tanzania var starkare än med Uganda i samband med händelserna. Det skulle således också förklara varför Sverige valde att avsluta respektive fortsätta samarbetet med de analyserade länderna utifrån Hall och Taylors syn på institutioners överlevnad. Eftersom författarna påstår att institutioner överlever så länge avtalet genererar mer fördelar till de relevanta aktörerna än andra institutionella alternativ. En uppfattning som ligger i linje med de slutsatser som dragits i uppsatsens analysdel utifrån både Fraser och Whitfield samt Swedlunds teoretiska ramverk. Sveriges institutionella samarbete med Uganda var vid tidpunkten var svagare än med Tanzania och därför mindre institutionellt kostsamt att avsluta.

6 Slutsats

Uppsatsens syfte är att fördjupa förståelsen kring och förklara Sveriges skilda agerande gentemot biståndsmottagarländerna Uganda och Tanzanias regeringar i samband med att de förföljt och diskriminerat hbtq-personer. Utifrån studiens teoretiska ramverk, empiriska material och analys är det tydligt att det förekommer skillnader i Sveriges institutionella relation med länderna som kan förklara det svenska agerandet.

2014 uppgick svenskt samarbete med ugandiska staten till 6,5 miljoner svenska kronor, samtidigt som Sveriges samarbete med tanzaniska staten 2018 översteg en halv miljard svenska kronor. Den stora skillnaden i omfattning av biståndshjälp till länderna vittnar om olika nivåer av förtroende och institutionalisering i respektive samarbete. Ett påstående som ligger till grund för uppsatsens huvudsakliga förklaring av Sveriges agerande.

Uppfattningen ovan formulerad stärks av det faktum att Sveriges regering och dess företrädare valde att inta olika positioner i samband med händelserna i respektive land. I fallet Uganda visade svenska ministrar och regeringsföreträdare öppet sitt missnöje genom hot om indraget bistånd. I fallet Tanzania var svenska regeringsföreträdarens uttalanden kring utvecklingen avvaktande och ansvar för eventuella åtgärder hänvisades till Sida. Den svenska regeringens markering gentemot utvecklingen i Uganda var således tydligare än det svenska ställningstagandet mot händelserna i Tanzania.

Med stöd i uppsatsens teori och empiri konstateras det i studiens analysdel att Sveriges institutionella incitament för samarbetet med Tanzania gjort det svårare att dra in biståndet till landet till följd av pågående biståndsprojekts omfattning. Vilket gav Sverige anledning att agera annorlunda, trots att både Uganda och Tanzania tydligt brutit mot det svenska policyramverket för biståndssamarbete. Detta stärker uppfattningen om att Sveriges förtroende för Tanzanias regering överstiger det för Ugandas regering. Då arbetet i Tanzania i stor utsträckning fortsatt som tidigare trots händelseutvecklingen – samtidigt som det avslutades i Uganda.

Svenska regeringens agerande tyder också på, med brett stöd i studiens använda teorier, att Sveriges förväntningar på det politiska utfallet i Tanzania var mer positivt än i Uganda. Vilket ger anledning att uppfatta Sveriges institutionella band som starkare med Tanzania än med Uganda.

Avslutningsvis vill studien hävda att Sveriges skilda agerande gentemot biståndsmottagarländerna Uganda och Tanzania grundar sig i hur starkt det institutionella samarbetet med respektive land är och har varit.

7 Källhänvisning

7.1 Skriftliga otryckta källor

Jörgen Eriksson, energihandläggare på svenska ambassaden i Tanzania. Mail 2/12 2019.

Patricia Olsson, dokumentcontroller Sida. Mail 19/11, 28/11 2019.

Susanne Spets, landsansvarig för Uganda på Sida 2014. Mail 27/11 2019.

Torbjörn Pettersson, chef för Sidas Afrikaavdelning 2014. Promemoria 24/11 2014.

UD – Utrikesdepartementet, 2014. Brev till ugandiska finansministeriet 17 november om avslutat samarbete av infrastrukturprojektet QUISP.

Ulf Källstig, landsansvarig för Tanzania på Sida. Mail 5/11 2019.

7.2 Övriga källor

Akumu, Patience, 2018. A tainted imperial legacy that fuels the oppression of gay people in Africa. *The Guardian*. 4 november. <https://www.theguardian.com> (Hämtad: 2019-11-03)

Bariyo, Nicholas, 2014. Uganda's Attorney General Won't Appeal Ruling on Antigay Law. *The Wall Street Journal*. 13 augusti. <https://www.wsj.com> (Hämtad 2019-11-05)

BBC, 2012. Uganda to pass anti-gay law as 'Christmas gift'. *BBC News*. 13 november. <https://www.bbc.com> (Hämtad 2019-11-12)

BBC, 2013. Ugandan MPs pass life in jail anti-homosexual law. *BBC News*. 20 december. <https://www.bbc.com> (Hämtad 2019-11-09)

Berger, Ella, 2014. Regeringen stoppar bistånd till Uganda. *Sveriges television*. 4 mars. <https://www.svt.se> (Hämtad: 2019-11-02)

Bjerström, Erika 2018. Sveriges biståndsbudget större än någonsin – men svår att kontrollera. *Sveriges television*. 27 juni. <https://www.svt.se> (Hämtad: 2019-12-19)

Carlsson, Gunilla, 2009, november. *Lag mot homosexualitet i Uganda*. [Online]. Intervju i Sveriges radio. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=3236576> (Hämtad 2019-10-12)

Carpenter, David –Mark McGillivray, Oliver Morrissey och Julie Thaarup, 2016. *Swedish Development Cooperation with Tanzania – has it helped the poor?* Rapport 2016:10. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

EBA – Expertgruppen för biståndsanalys, 2016. *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*. Rapport 2016:06. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Freedom House, 2016. *Freedom in the World 2016: Uganda*. [Elektronisk].
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/uganda> (Hämtad: 2019-10-28)

Freedom House, 2019. *Freedom in the World 2019: Tanzania*. [Elektronisk].
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/tanzania> (Hämtad: 2019-11-07)

Gårdemyr, Louise, 2018. Isabella Lövin om Tanzania: “Biståndet är inte villkorslöst”.
Omvärlden. 7 november. <https://www.omvarlden.se> (Hämtad 2019-11-14)

Hedenmo, Fanny, 2017. Hets mot homosexuella trappas upp i Tanzania. *Sveriges televisions nyheter*. 26 juni. <https://www.svt.se> (Hämtad 2019-11-10)

HRW – Human Rights Watch, 2016. Ban Forced Anal Exams Around World. *Human Rights Watch*. 12 juli. <https://www.hrw.org> (Hämtad 2019-10-12)

HRW – Human Rights Watch, 2018. Tanzania: Mixed Messages on Anti-Gay Persecution. *Human Rights Watch*. 6 november. <https://www.hrw.org> (Hämtad 2019-11-12)

Kruse, Stein-Erik, 2016. *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*. Rapport 2016:09. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Ljungberg, Anders, 2014. Regeringen ser över biståndet till Uganda. *Sveriges Radio*. 25 februari. <https://sverigesradio.se> (Hämtad 2019-11-11)

Lönnroth, Alexandra, 2018. Tanzanias ambassadör i Sverige kallad till UD. *Sveriges television*. 15 november. <https://www.svt.se> (Hämtad 2019-11-23)

Malone, Barry, 2011. Uganda's "kill the gays" bill shelved again. *Reuters*. 13 maj.
<https://af.reuters.com/> (Hämtad: 2019-11-01)

Myers, Joe, 2016. Foreign aid: These countries are the most generous. *World Economic Forum*. 19 augusti. <https://www.weforum.org/> (Hämtad: 2019-12-14)

Open Aid 2014. *Svenskt bistånd till Uganda 2014*. [Elektronisk]
<https://openaid.se/aid/sweden/uganda/2014/> (Hämtad 2019-12-11)

Open Aid 2018. *Svenskt bistånd till Tanzania 2018*. [Elektronisk]
<https://openaid.se/aid/sweden/tanzania/2018/> (Hämtad 2019-12-11)

Proposition 2013/14:1. *Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd*.

Proposition 2018/19:1. *Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd*.

Regeringen, 2009. *Strategy for development cooperation with Uganda, 2009-2013*.
[Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/49b72f/contentassets/72a81f5283ed4e0c83ea33d162e5183e/cooperation-strategy-for-development-cooperation-with-uganda-2009-2013> (Hämtad: 2019-11-01)

Regeringen, 2014a. *Results strategy for Sweden's international development cooperation with Uganda, 2014 – 2018*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/49b72b/contentassets/eb64cf708f5841e196fe04c01414b3f0/results-strategy-for-swedens-international-development-cooperation-with-uganda-20142018>
(Hämtad 2019-11-01)

Regeringen, 2014b. Regeringens direktiv och ändring av regleringsbrev för budgetåret 2014/03/20 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida).

Regeringen 2015. *Strategi för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Afrika söder om Sahara, 2015 – 2019*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/4a4b19/contentassets/2bc6fb70fa774a00b8dd806502707eae/resultatstrategi-srhr---klar-v2-0.pdf> (Hämtad: 2019-10-29)

Regeringen 2017. *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Tanzania 2015–2016*. Rapport för Sveriges regering. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Regeringen, 2019. *Svenskt bistånd till Tanzania ses över*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/svenskt-bistand-till-tanzania-ses-over/>
Hämtdatum: 2019-10-24.

Rice, Xan, 2009. Uganda considers death sentence for gay sex in bill before parliament. *The Guardian*. 29 november. <https://www.theguardian.com> (Hämtad: 2019-10-28)

Skriftlig fråga 2009/10:132. Hans Linde (V) om *situationen för hbt-personer i Uganda*.

Skriftlig fråga 2018/19:45. Markus Wiechel (SD) om *bistånd till Tanzania*.

Skriftligt svar 2009/10:132. Statsråd Gunilla Carlsson (M) om *situationen för hbt-personer i Uganda*.

Skriftligt svar 2018/19:45. Statsråd Peter Eriksson (MP) om *bistånd till Tanzania*.

Skrivelse 2013/14:131. *Biståndspolitisk plattform*.

<https://www.regeringen.se/49b737/contentassets/3818cc7895aa484cbaab8393cfb4f28a/bistan dspolitisk-plattform-skr.-201314131> (Hämtad: 2019-10-02)

Skrivelse 2016/17:60. *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

Sida, 2019a. *Underlag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania*.

Underlag till Utrikesdepartementet. Stockholm: Styrelsen för internationellt samarbete (Sida).

Sida, 2019b. *Lista över svenska biståndsinsatser i Uganda (2014) och Tanzania (2018-19)*.

Begärt underlag. Stockholm: Styrelsen för internationellt samarbete (Sida).

Steer, George, 2018. What to Know About Tanzania's Anti-LGBT Crackdown. *Time*. 16 november. <https://time.com> (Hämtad: 2019-10-27)

Svedberg, Regina 2018. Danmark stoppar bistånd till Uganda. *Sveriges television*. 8 juli. <https://www.svt.se> (Hämtad 2019-11-11)

OECD, 2005. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid*. [Elektronisk]. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> (Hämtad 2019-11-02)

OECD, 2006. *Joint Evaluation of General Budget Support: 1994–2004 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam*. [Elektronisk]. <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37426676.pdf> (Hämtad: 2019-11-03)

7.3 Litteratur

Carothers, Thomas, 2009. Democracy Assistance: Political vs. Developmental? *Journal of Democracy*. Vol. 20, No. 1, s. 5-19.

Cornell, Agnes, 2009. Demokratibistånd, politiska regimer och demokratisk utveckling. *Politica*. Vol. 41, No. 3, s. 331-348.

Diamond, Larry, 2008. *The spirit of democracy: the struggle to build free societies throughout the world*. New York: Times Books.

Elgström, Ole, 1992. *Foreign Aid Negotiations: the Swedish-Tanzanian aid dialogue*. Aldershot: Ashgate Publishing.

Fraser Alastair – Lindsay Whitfield, 2010. Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments. *International Negotiations*. Vol. 15. No. 3, s. 341-366.

Geddes, Barbara, 1990. How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. *Political Analysis*, vol. 2, no. 11, s. 31–150.

Grugel, Jean – Matthew Louis Bishop, 2013. *Democratization: A Critical Introduction*. London: Macmillan Education

Gulrajani, Nilima, 2017. Bilateral donors and the age of the national interest. *World Development*. Vol. 96, s. 375-389.

Gustavsson, Jakob, 1999. How Should We Study Foreign Policy Change? *Cooperation and conflict*. Vol. 34. No. 1, s. 73-95.

Hall, Peter. A., – Rosemary. C. R. Taylor 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*. Vol. 44, s. 936–57.

Hermann, Charles F., 1990. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. Vol. 34, No. 1, s. 3-21

Morin, Jean-Frédéric – Jonathan Paquin, 2018. *Foreign Policy Analysis - A Toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan.

Onapajo – Hakeem och Christopher Isike, 2016. The Global Politics of Gay Rights: The Straining Relations between the West and Africa. *Journal of Global Analysis*. Vol. 6, No. 1, s. 21-45.

Shepsle, Kenneth A. 2008a. “Old Questions and New Answers about Institutions: The Riker Objection Revisited ” i Wittman, Donald A. – Barry R. Weingast (red.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. s. 1032-1048.

Shepsle, Kenneth A. 2008b. “Rational Choice Institutionalism” i Binder, Sarah A. – Roderick A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (red.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press. s. 24-38.

Swedlund, Haley J., 2017. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*. Vol. 24, No. 3, s. 454-496.

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*.
Malmö: Liber.