



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Teologiska institutionen  
Mänskliga rättigheter: MRSK01  
Handledare: Olof Beckman  
C-uppsats, HT 2007

# **Japansk Biståndspolitik**

Implementering av Japans ODA-deklaration genom positiva och negativa sanktioner vid internationellt bistånd.

André Asplund

810908-7216

## **Abstract**

The aim of this study has been to, through a couple of chosen theories, examine in what way and for what purposes Japan has used its international aid system, How can the nation have been said to have implemented and acted in lines with the philosophies and principles set forth in the ODA declaration. What approaches, concerning positive and negative aid sanctions in the matters of aid to Cambodia and Burma, have been chosen and what have the motives for these choices been. What have been the determining factors of the outcome related to these sanctions - economic, political and/or matters of identity?

I have found that a concern for possible decrease in economic profit and investment related areas, combined with a feared loss of political prestige and worsened diplomatic relations to the neighbouring countries in the Asian society, have come to overtrump the notion of advocating democracy, human rights, environmental and anti-militaristic issues.

Keywords: Japanese ODA policy, human rights, foreign aid

<b>FÖRKORTNINGAR.....</b>	<b>1</b>
<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>2</b>
1.1 SYFTE/FRÅGESTÄLLNING .....	2
1.2 METOD/URVAL .....	3
1.2.1 <i>Material</i> .....	3
1.2.2 <i>Avgränsningar</i> .....	3
1.2.3 <i>En källkritiks förhållning</i> .....	4
1.2.4 <i>Disposition</i> .....	5
<b>2 TEORI.....</b>	<b>6</b>
2.1 GENERELL BISTÅNDSTEORI .....	6
2.1.1 <i>Internationellt bistånd - en begreppsförklaring</i> .....	6
2.1.2 <i>Internationellt bistånd - altruism eller egenintresse</i> .....	7
2.1.3 <i>Positiva och Negativa biståndssanktioner (linkage)</i> .....	7
2.1.4 <i>Mänskliga rättigheter och Bistånd</i> .....	8
2.2 UTRIKESPOLITIK OCH BISTÅND .....	8
2.2.1 <i>Kort- och långsiktiga ekonomiska, politisk samt militär vinster</i> .....	8
2.2.2 <i>The Two-Good Theory – Bortom ett neorealistiskt perspektiv</i> .....	9
2.2.3 <i>The two-good theory och biståndsteori – en sammankoppling av två teorier</i> .....	10
2.3 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT .....	11
<b>3 JAPANSK BISTÅNDSPOLITIK.....</b>	<b>13</b>
3.1 DET JAPANSKA BISTÅNDET .....	13
3.1.1 <i>Historisk tillbakablick</i> .....	13
3.1.2 <i>ODA – Official Development Aid</i> .....	16
3.1.3 <i>ODA-deklarationen och Japans biståndsfilosofi</i> .....	18
3.2 BISTÅNDSPOLITIK I REALITET .....	19
3.2.1 <i>Kambodja och Burma – Två fall av japansk biståndspolitik</i> .....	19
3.2.2 <i>Positiva och Negativa sanktioner</i> .....	22
3.2.3 <i>Japansk asiatisk identitet efter Kalla Kriget och "the ASEAN Way of Diplomacy"</i> .....	23
3.2.4 <i>Hjälp till självhjälp</i> .....	26
<b>4 DISKUSSION/ANALYS .....</b>	<b>27</b>
<b>5 SLUTSATS .....</b>	<b>33</b>
<b>6 REFERENSER .....</b>	<b>35</b>
6.1 TRYCKT LITTERATUR.....	35
6.2 VETENSKAPLIGA ARTIKLAR, AVHANDLINGAR, UPPSATSER OCH WORKING PAPERS .....	36
6.3 INTERNETSIDOR .....	37

## **Förkortningar**

ASEAN – Association of South East Asian Nations

CPP – Cambodian Peoples Party

DAC – Development Assistance Committee

DAG – Development Assistance Group

EPA – Economic Planning Agency

FN – Förenta Nationerna

FUNCINPEC – National United Front for an Independent, Peaceful, Neutral and Co-operative Cambodia

IDA – International Development Association

IMF – International Monetary Fund

IOC – Institute of Oriental Culture

JBIC – Japan Bank for International Cooperation

JICA – Japanese International Cooperation Agency

MITI – Ministry of International Trade and Industry

MOF – Ministry of Finance

MOFA – Ministry of Foreign Affairs

NGO – Non Governmental Organization

NLD – National League for Democracy

ODA – Official Development Assistance

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

OECF – Overseas Economic Cooperation Fund

OPEC – Organization of the Petroleum Exporting Countries

SLORC – State Law and Order Restoration Council

WHO – World Health Organisation

# 1. Inledning

Japan kunde mellan åren 1989 – 2001, med undantag för året 1991 stoltsera med att vara det land i världen som bidrog med störst summa spenderat bilateralt bistånd. Vid tillhandahållande av sådana enorma mängder bistånd ställs dock en hel del krav från omvärlden på att det biståndsgivande landet använder det inflytande som trots allt ges, till att påverka politiska, social och ekonomiska faktorer i det biståndsmottagande landet. Krav som att; använda sitt bistånd till att pressa auktoritära regimer att verka för en öppnare demokratisk process; påverka regeringar att tillhandahålla grundläggande fri- och rättigheter till sin befolkning, och; genom bistånd försöka reglera produktion av massförstörelsevapen och stävja den ökade miljöförstöring som våran värld konfronteras med.

Efter att skrivit en B-uppsats om det Japanska krigsminnet och krigsbrotten under andra världskriget i Asien (Asplund: 2007). Kom det att stå klart för mig hur mycket underliggande anti-japanska känslor som fortfarande ligger latent i det ”asiatiska” minnet. Efter att sedan blivit införstådd med att Japan relativt sällan fryser sitt enorma bistånd (främst till asiatiska länder) och sällan använder det som ett diplomatiskt verktyg för att främja mänskliga rättigheter och demokrati i Asien, kom jag att fundera på om det fanns ett samband mellan denna företeelse och det japanska krigsminnet. Samtidigt är den japanska ekonomin oerhört beroende av investeringar i och handel med resterande asiatiska länder. På samma vis som den Japanska marknaden är en enorm och viktig del av de andra asiatiska ländernas ekonomier. Ska bistånd till dessa länder därför endast ses som maskerade ekonomiska och politiska vinstintressen där rädsla för försämrade relationer gör att Japan tar en mer tillbakadragen roll vid händelser av kränkta mänskliga rättigheter och brist på demokrati i länder som mottar det japanska biståndet?

## 1.1 Syfte/frågeställning

Syftet med denna undersökning kommer således vara att med hjälp av utvalda teorier, relaterade till bistånd, och en bakgrund till hur det japanska biståndet har kommit att bli vad det är, försöka förklara hur landets biståndspolitik, för perioden när Japan var världens största biståndsgivande nation, i praktiken fungerat. Detta med huvudsaklig fokus på bistånd till Kambodja och Burma, men även en viss inblick i bistånd till andra länder. Har Japan följt de officiella åtagandena om filosofi och principer, stipulerade i den japanska ODA-deklarationen för anslag om bistånd? Om inte, varför har avvikelser gjorts, och vad kan tänkas ha varit

anledningar för att deklarationen inte följts (ekonomiska, politiska och/eller identifikationsbaserade m.fl.) Vad har resultatet varit i de fall då Japan genom positiva och negativa sanktioner har försökt att följa deklarationen och vad har orsakerna varit för framgång respektive motgång vid implementering?

## **1.2 Metod/urval**

Jag har funnit att bästa sättet för denna undersökning och förståelse av det japanska biståndet är genom ett förenat teoretiskt perspektiv av generell biståndsteori och förståelse för ett lands utrikespolitiska ambitioner genom "the two-good theory". Detta för att vare sig fastna i klart neoliberalistiska eller idealistiska fällor. Vidare har jag valt att applicera denna förenade teoretiska utgångspunkt på utvalda fall av japanska biståndspolitik.

### **1.2.1 Material**

Denna studie är baserad på klara teorier om bistånd, vilka behandlar egenintressen/altruism, lång- och kortsiktiga mål med bistånd, positiva/negativa biståndssanktioner och utrikespolitiska strategiska mål genom "the two-good theory". Dessa kombinerade för att minimera risken att anta en allt för färgad idealistisk kontra neoliberal framförhållning. De mest framträdande författarna i min undersökning här är Arase, Knorr och Palmer & Morgan.

Vidare har jag använt mig av ett flertal böcker vilka utförligt beskrivit det japanska biståndet, dess historia och implementeringsprocess. Här återfinns Marie Söderberg och hennes omfattande studier över det Japanska biståndet till större delarna av Asien. Japans utrikesdepartements (MOFA) egna hemsida med offentliga handlingar rörande landets biståndsprogram har även en betydande roll i undersökningen. För studier av fallen Burma och Kambodja har vetenskapliga artiklar kommit att stå som grund men även tabeller och listor angående bistånd från bl.a. Freedom House och IMF. Jag har försökt att i så stor utsträckning som möjligt sett till att styrka uppgifter från en bok eller artikel med innehållet i en annan för att få så exakta värden som möjligt.

### **1.2.2 Avgränsningar**

Då jag är medveten om att varje akt av bistånd givet från Japan till ett givet land, i sig skulle kunna omfatta en större undersökning har jag dock valt att titta närmare på fallen med bistånd till Kambodja och Burma. Dels för att det är två signifikanta fall i det avseendet att de båda förhåller sig till Asien; är relativt små länder, och; tidpunkten för biståndet utspelar sig till största del då Japan stoltserar som världens största biståndsgivande nation. Men även dels för

att de visar på två helt olika utfall av användandet eller hot om användande av negativa biståndssanktioner. Jag har även valt att kort behandla Kina och biståndet dit. Detta som en motvikt mot länder, mindre viktiga för Japan såväl ekonomiskt som politiskt. De tidsbundna ramar som undersökning begränsar sig till är valda utifrån det avseendet av att Japan under denna period var en enorm aktör inom fältet för bistånd. Och även för den oerhörda mängd med material och dokumentation som finns om Japans biståndspolitik för tidpunkten, och för att tiden i mångt och mycket flyter in i dagens biståndspolitik.

Undersökningen kommer endast att behandla det bilaterala biståndet från Japan till en mottagarnation och alltså ej multilateralt bistånd från Japan till t.ex. FN eller andra, privata, aktörer eller människorättsorganisationer.

Jag avgränsar mig även från att inte peka på vad som är rätt eller fel inom biståndspolitik utifrån moraliska aspekter med normativa förbehåll på hur Japan bör eller borde ha agerat i givna situationer. Utan snarare endast se om landet kan sägas leva upp till de eget satta principer och filosofier om anslaget bistånd till andra nationer, om och hur de har implementerats. Någon analys om huruvida dessa vägval kan tänkas vara genuina för Japan eller någon jämförelse med andra länders biståndspolitik kommer heller inte att behandlas i denna undersökning.

Vid tal om Japanskt bistånd kommer jag, om inte annat anges, syfta till allt bilateralt bistånd från Japan – såväl lånebaserat som rent bistånd utan krav på återbetalning.

### **1.2.3 En källkritiks förhållning**

För denna studie har jag valt att hämta en stor del information från Marie Söderberg, både i form av böcker och i form av vetenskapliga artiklar. Söderberg är professor vid avdelningen för japanska studier vid Stockholms Universitet, och Associate Professor vid European Institute of Japanese Studies på Stockholm School of Economics. Hon har skrivit en stor mängd vetenskapliga artiklar och medverkat till böcker på ämnen rörande biståndspolitik och utrikespolitik i Asien och då främst Japan. ([www.orient.su.se](http://www.orient.su.se))

Japanska utrikesdepartementets (MOFA) hemsida med offentligt material har även varit av betydande karaktär. Som alltid med översättning från ett språk till ett annat skall varsamhet iakttas. Hemsidan är dock officiell och översatt till engelska, och jag finner den ytterst trovärdig.

Att jag har valt att använda mig av Palmer & Morgans "the two-good theory" kommer ur viljan att försöka kombinera biståndsteori med en mer generell teori om utrikespolitiska ambitioner hos en given nation och visa på dess nära relation.

Dr. Fumitaka Furuoka, undervisande i ekonomi vid Malaysia Sabah universitet, har också haft stor betydelse för denna undersökning. Furuoka har skrivit böcker om Japans biståndsprogram och mänskliga rättigheter, demokrati och biståndssanktioner. ([www.linguistics-journal.com](http://www.linguistics-journal.com))

För att få en balanserad bild har jag valt att använda mig av både svenska författare (Söderberg och Edström), samt japanska författare (bl.a. Oishi & Furuoka, Takagi och Katsumata) som alla är oerhört meriterade, kunniga och släppt åtskilliga texter/böcker inom det aktuella området.

Jag har även hämtat statistik från Freedom House, Human Rights Watch och IMF: s officiella hemsidor. Freedom House är en oberoende NGO, grundad av bl.a. Eleanor Roosevelt 1941, medan IMF är en internationell organisation, bestående av 185 medlemsländer. Detta dels för att information av vikt för denna undersökning fanns att tillgå vid dessa sidor men även för att bidra till en mångfasetterad bild med information från både NGO: s och internationella organisationer som IMF.

#### **1.2.4 Disposition**

Undersökningen startar med en genomgång av generell biståndsteori där altruism kontra egenintressen; lång- och kortsiktiga mål, och; negativa samt positiva sanktioner, inom ramar för internationellt bistånd förklaras. Detta kombineras sedan med teori om staters utrikespolitiska ambitioner, genom "the two-good theory", till en teoretisk utgångspunkt.

Med denna kunskap bakom sig går undersökningen över i en empirisk, undersökande del där det japanska biståndet behandlas. Först med en övergripande historisk tillbakablick på hur Japans biståndsprogram kommit att bli vad det är. Vidare undersöks hur biståndet ser ut i termer av uppbyggnad, beslutsprocesser och principer bakom beslut om anslaget bistånd.

Undersökningen behandlar sedan reella fall av bistånd till några utvalda länder där processen av att implementera ovan nämnda principer undersöks, samt resultaten av dessa processer. Slutligen, i denna undersökande del, beskrivs den japanska "identiteten" och "the ASEAN diplomacy" samt "hjälp till självhjälp".

Denna undersökande del appliceras sedan på de utvalda teoretiska utgångspunkterna för analys och slutsatts.



## 2 Teori

### 2.1 *Generell Biståndsteori*

Det här kapitlet kommer klargöra för vad som skall utgöra plattformen för den analys av Japans biståndspolitik som ämnas behandlas. Utan att förstå vad som definieras som internationellt bistånd och vilka motiv en stat kan tänkas ha för att anslå bistånd till en annan stat, blir en analys av denna karaktär meningslös att genomföra. Genom att bena ut och begränsa, men även till viss mån generalisera, kommer detta kapitlet att definiera vad som kan anses räknas som internationellt bistånd från en stat till en annan och vilken roll detta biståndsgivande kan sägas ha i förhållande till utrikespolitiska mål och förväntningar i den stat från vilket biståndet kommer. Vidare kommer de bakomliggande motiven för anslag om bistånd samt de förväntade vinsterna – vilka kan antas vara starkt sammankopplade – att genomgå och förklaras. Kapitlet kommer även behandla det reella förfarings sättet vid biståndsgivande, om hur en givarstat agerar för att uppnå sina förväntade mål eller vinster, och införliva de motiv en staten kan antas besitta innan givandet av bistånd startats.

#### 2.1.1 **Internationellt bistånd - en begreppsförklaring**

Termen ”bistånd” anger oftast en antydning om en altruistisk strävan efter att förbättra livet för de människor som lever under extrem fattigdom och misär. Denna bild medför lätt en känsla av äkta medlidande och välgörenhet, sponsrad av privata individer och människorättsorganisationer. Detta är något som ofta kan vara missledande då bistånd i många fall handlar om bilaterala kontrakt mellan två statsmakter där huvudsyftet ofta kan vara franskört de altruistiska motiven. (Arase 1995: 9) Även om bistånd från internationella organisationer som FN, WHO och världsbanken kan sägas utgöra en betydande del av det totala världsomfattande biståndet kommer jag i denna studie inte närmare behandla detta då mitt mål är att granska Japans bilaterala bistånd.

Internationellt ekonomiskt bistånd definieras, av Klaus Knorr, som förmånlig överföring av resurser – i huvudsak från en utvecklad statsmakt till ett mindre utvecklad. Dessa resurser kan ta formen av varor – som t.ex. stål, industriell utrustning eller mat – eller finansiella medel som representerar ett anspråk på reella resurser. Även teknisk kompetens i form av överföring av teknologisk expertis, och militär assistans i form av militär träning och militär utrustning, kan utgöra en del av internationellt bistånd. (1975: 168-169)

Det internationella biståndet överförs i form av bilaterala eller multilaterala kontrakt mellan 2 eller flera stater, där bilateralt bistånd (aktuellt för denna studie) överförs direkt från en givarnation till en mottagarnation. Det är även viktigt att poängtera att det internationella biståndet kan uppdelas ytterligare mellan bl.a. akut nödhjälp till rent krisdrabbade nationer eller mer långsiktig utvecklingshjälp för mindre utvecklade nationer. (Tumyr 2005: 4)

### **2.1.2 Internationellt bistånd - altruism eller egenintresse**

Endast en liten del av det internationella ekonomiska biståndet kan sägas härleda ur rent humanitära avsikter sprungna utav mänsklig solidaritet eller en uppriktig känsla av att rika länder har en skyldighet att hjälpa och dela med sig till de utfattiga delarna av världen. Denna mindre fraktion av det internationella biståndet som kan avses som utgörande för ren medmänsklig anständighet, finner vi till största del i fall av ad hoc undsättningar förorsakade av t.ex. översvämningar, jordbävningar, svältkatastrofer och dylikt. Bakom andra former av biståndsgivande situationer finner vi med största sannolikhet självbeaktande syften som motiv för att sträcka ut en ”hjälpande” hand. (Knorr 1975: 169) Motiven för bistånd kommer alltid att kunna ifrågasättas och statsmakter fortsätter att rättfärdiga sina internationella biståndsaktiviteter med hänvisningar till medkänsla och med bilder av fattiga vars hunger blir stillad av utländska bidrag. En bild som av många endast ses som ett effektivt sätt att genom massmedia fungera som en avledande manöver och rikta fokus bort från de faktorer som kanske egentligen ligger som grund för givandet av bistånd – nämligen säkerhet och andra politiska vinstgivande aspekter. (Arase 1995: 10) Några av dessa syften och motiv för biståndsgivande kommer att behandlas i nästa kapitel där förväntade lång- och kortsiktiga vinster för den bidragsgivande nationen förklaras.

### **2.1.3 Positiva och Negativa biståndssanktioner (linkage)**

Internationellt sett, i diskursen om bidrag, talar man som regel om ”positiva biståndssanktioner” och ”negativa biståndssanktioner”. Positiva biståndssanktioner syftar till en ökning av internationellt bistånd till en mottagarstat i syfte att visa sitt samtycke till önskade förändringar som redan skett i nämnd stat, eller i syfte att förmå denna stat att implementera önskade förändringar. Negativ biståndssanktioner å andra sidan syftar till att minska bistånd för att påvisa ett missnöje med oönskade politiska förändringar, eller hota om minskat bistånd som medel för att övertyga en mottagarstat att inte förverkliga dessa oönskade förändringar. (Oishi & Furuoka 2003: 891) I Japans fall kommer dessa positiva och negativa biståndssanktioner benämnas som ”positiv sanktion” och ”negativ sanktion” – vilket

är en egen översättning jag gjort av Japans utrikesdepartements (MOFA – Ministry of Foreign Affairs) benämning: ”positive linkage” och ”negative linkage”. (Furuoka 2005: 130)

Vad som generellt sett kan sägas vara en av grundförutsättningarna för att negativ sanktion skall få störst möjliga genomslagskraft och således resultera i önskad förändring, är att alla de länder som är biståndsgivare till en specifik stat, använder sig av negativ sanktion unisont. På detta vis försätts den mottagande staten i en position helt utan bistånd, vilket oftast resulterar i att staten tvingas till vissa förändringar i sitt agerande. Förändringar som i sin tur kan resultera till att de biståndsgivande staterna tar till positiv sanktion och biståndet återupptas, alternativt ökas. Den största effektiviteten av negativ sanktion framkommer således om biståndsgivande stater kan samordna sina negativa och positiva sanktioner. (Oishi & Furuoka 2003: 906)

#### **2.1.4 Mänskliga rättigheter och Bistånd**

Koppling mellan mänskliga rättigheter och bistånd kan rent normativt sägas ligga i önskan att med bistånd förbättra t.ex. levnadsstandard för de människor residerande i en mottagarstat. Bistånd kan här, som ovan beskrivits, fungera som ett diplomatiskt verktyg för att uppmuntra en statsmakt att – genom positiv sanktion – implementera önskade samhällliga, ekonomiska eller politiska förändringar. Eller att – genom negativ sanktion – ställa krav och sätta press på en statsmakt att avhålla sig från oönskade förändringar eller avbryta ett, i omvärldens ögon, negativt handlingsmönster.

### **2.2 Utrikespolitik och Bistånd**

Utrikespolitik och internationellt bistånd är i högsta grad tätt sammanlänkade då den ena inte kan verka utan att få konsekvenser för den andra. Det har, i föregående kapitel, och kommer nedan visa sig hur en stat genom internationellt bistånd kan styra sin utrikespolitik och sina utrikespolitiska ambitioner, och hur samma stats utrikespolitik i en växelverkan ämnar påverka statens biståndspolitiska mål och förväntade vinster (om förväntade vinster kan sägas existera).

#### **2.2.1 Kort- och långsiktiga ekonomiska, politisk samt militär vinster**

Vad kan biståndsgivande i teorin åstadkomma? Klaus Knorr ställer i sin bok ”The Power of Nations: the Political Economy of International Relations”, upp en rad förväntade kortsiktiga, ekonomiska, politiska och militära vinster för en givarstat vid internationellt bistånd.

Till de ekonomiska kortsiktiga vinsterna hör en stimulering av nya kommersiella exportområden; reducering av betungande överskott (t.ex. jordbruksprodukter och föråldrade militära material); stimulering av utländsk produktion av råmaterial avsedd för import; och en stimulering av en fördelaktig attityd mot utländska privata investerare.

Till de politiska och militära vinsterna räknas; att genom tävlan mot rivaliserande stater om politiskt inflytande, skapa eller bibehålla militära allierade och/eller att splittra fientliga allianser; att bibehålla vänskapliga relationer med andra stater; att stödja en politiskt eller militärt värdefull regering som befinner sig under ekonomisk, eller, inhemsk/internationell, politisk påtryckning; ett bevarande av den militära säkerheten i den biståndsgivande staten; att lyfta fram en bild av den biståndsgivaren som en stat med avseende att bromsa den världsliga fattigdomen; och att signalera till tredje part (tredje stat), ett politiskt engagemang för mottagarstaten. (Knorr 1975: 169-170)

Knorr beskriver även långsiktiga ekonomiska, politiska och strategiska vinster där de direkta logiska grunderna utgörs utav att stödja ekonomisk utveckling i mottagarstaten för att hjälpa denna att ta sig ur en ond cirkel av fattigdom för att fortskrida till en process av självbärande ekonomisk tillväxt. Några av de tidigare listade kortsiktiga vinsterna kommer därför åter ses som långsiktiga vinster. (ibid.)

Fattiga stater kommer att kunna erbjuda rikare exportmarknader och fler attraktiva områden för utländska privata investerare i takt med att deras ekonomier utvecklas. I samspel med denna ekonomiska utveckling kommer statsmakten stabiliseras och effektivare vara i stånd att motstå externa aggressioner. Samtidigt menar Knorr, att i takt med att fattiga stater blir ekonomiskt starkare, förändras deras beteende och antar en mindre splittrande och motsträvig position samt blir mer stabila och fredliga. Slutligen kommer den ekonomiska tillväxten hos utfattiga länder att producera ett mer ”sympatisk” förhållande till omvärlden i termer av institutioner och politik genom att stater blir mera pluralistiska, demokratiska och öppna för den fria marknaden. (1975: 170, Yasutomo 1986: 24)

### **2.2.2 The Two-Good Theory – Bortom ett neorealistiskt perspektiv**

Enligt ett neorealistiskt perspektiv söker alla stater, genom utrikespolitiska ambitioner, i grund och botten, oavsett agenda, att uppnå ett mål – säkerställning av den egna statens säkerhet. The two-good theory tar oss bortom dessa ambitioner och antar att stater även eftersträvar mål skiljda från statens säkerhet. (Palmer & Morgan 2006: 17,19)

Two-good-teorin antar att alla stater ständigt eftersträvar två mål genom sitt internationella beteende och dess tillhörande utrikespolitik, och att stater fördelar sina utrikespolitiska resurser på effektivaste möjligaste vis i strävan att maximera dess användbarheter. Dessa två mål kallas för: upprätthållande och förändring. Det blir uppenbart att stater kommer att vara nöjda med vissa, och missnöjda med andra utfall som resultat av internationellt beteende och utrikespolitiska resurser. Alla stater kan antagas vilja skydda de aspekter av världen som de gillar, varav en aspekt självklart är statens egen existens. Utöver detta finns det frågor som t.ex. önskad inhemsk politisk ordning, handelsmönster, existerande allianser och en oerhörd mängd aspekter som stater vill se oförändrade i ett stadium av status quo. (ibid.,7)

Författarna till teorin gör det klart att det är viktigt att generalisera så pass mycket som att säga att stater använder sin utrikespolitik i strävan att uppnå endast två mål – att skydda de komponenter av status quo som de gillar och förändra de som de ogillar – för att inte behöva ta sig an arbetet med att definiera varje enskild statlig handling. Handlingen att skydda befintliga utfall av internationell politik definieras således som ”upprätthållande” och handlingen av att alternera aspekter av status quo, som ”förändring”. Utrikespolitiska handlingar riktar sig således, enligt denna teori, till att antingen upprätthålla eller förändra komponenter av ett internationellt status quo. (ibid., 7-8)

Effektiviteten av staters förmåga att sträva efter förändring eller upprätthållande varierar, enligt denna teori, beroende på statens relativa förmågor och förutsättningar. Stater med större resurser åtnjuter, inte helt oväntat, större möjligheter att realisera både förändring och upprätthållande, jämfört med stater med relativt låga förutsättningar. Starka stater – de med stora resurser – söker generellt sett oftare förändring medan svagare stater – de med mindre resurser – oftare söker upprätthålla status quo. (ibid., 8) Starka stater förväntas, enligt teorin, att vara mer aktiva i en förändring av det internationella status quo, än svagare stater, vilka i sin tur förväntas placera större delar av deras resurser i politik bättre ämnad för upprätthållandet av status quo. Till detta skall även tilläggas att stater som ökar i internationella politiska som ekonomiska sammanhang med stor sannolikhet i allt större omfattning kommer att eftersträva en förändringspolitik, jämfört med stater som minskar inom samma områden, eller de som inte förändras alls. (ibid.)

### **2.2.3 The two-good theory och biståndsteori – en sammankoppling av två teorier**

Då the two-good theory ämnar behandla all utrikespolitisk aktion behöver jag för denna studie länka samman den med biståndsteori för att kunna fortlöpa med min undersökning.

Vilken plats, vilka syften och vilka konsekvenser får biståndsteori och biståndspolitik under en slöja av the two-good theory?

Internationellt bistånd, oavsett dess avsikter och förtjänster, är ett verktyg för utrikespolitik då stater; ger biståndet i tron om att det skall uppmuntra mottagarstater att utföra önskade förändringar; eller avbryter bistånd för att markera missnöje med oönskat agerande hos mottagarstaten. Anslag om resurser till bistånd och speciellt utvecklingsbistånd är därför ett utmärkt exempel på ett förändringssökande beteende. Det skall dock poängteras att bistånd kan, och ofta, ges av humanitära skäl. Dessa humanitära skäl är dock förändringssökande då biståndet givet från stat A till stat B ges, t.ex. i hopp om att brott mot mänskliga rättigheter i stat B skall minska, eller att levnadsstandarden för stat B: s befolkning skall öka. På detta vis söker stat A en förändring hos stat B. (Palmer & Morgan 2006: 122)

Ytterligare en anledning till att internationellt bilateralt bistånd, enligt författarna till teorin, ses som ett förändringssökande beteende, är att det endast kan sägas vara i fall där man försöker få en sittande regering att stå emot externa hot som bistånd kan ses som ett upprätthållande beteende. (ibid., 36) Förändringssökande beteende blir det således alltså då internationella bidrag generellt sätt ges av en stat som belöning eller främjande medel för en annan stat att förändra sitt beteende rörande en viss aspekt. Då internationellt bistånd, för sitt pris, kan vara väldigt effektivt i att frambringa en önskad förändring i det land som biståndet riktats till, kan slutsatsen dras att internationellt bistånd ger givarstaten en oerhörd ökning i sina förändringssökande möjligheter. (ibid., 55-56)

Det är således de tidigare behandlade ekonomiska biståndssanktionerna, positiva som negativa, som spelar rollen av diplomatiska verktyg i processen av önskad förändring (alt. upprätthållande i de fall som ovan redogjorts för) i den mottagande staten. (Oishi & Furuoka 2003: 891) Jag finner det därför, enligt denna teori, att starka stater har större chans att lyckas uppnå de förväntade mål och vinster, genom ett aktivt utnyttjande av positiv och negativ sanktion, uppsatta för tillhandahållande av internationellt bistånd.

### ***2.3 Teoretisk utgångspunkt***

För att förstå hur internationellt bistånd kan fungera som både ekonomiska och utrikespolitiska – kort- och långsiktiga – mål, är det viktigt med en förståelse för den enorma flexibilitet bistånd åtnjuter som politiskt redskap. För även om biståndsdiskursen ständigt brottas med frågor om altruism eller egenintressen i förhållande till bistånd gör det sig tydligt att bistånd, (speciellt i fall av bilaterala överenskommelser) till stor del föregås av

bakomliggande motiv och förväntningar av att uppnå specifika mål, vilka i sin tur beräknas leda till förmodade vinster – ekonomiska, säkerhetsmässiga och/eller strategiska. Detta givet då bilateralt bistånd definieras som förmånlig överföring av resurser från en stat till en annan. (Arase 1995: 8) Ett signifikant exempel på hur internationellt bistånd har spelat en stor roll för det politiska självintresset finner vi i det strategiska användandet av USA:s biståndsprogram under 50: talet i strävan att stoppa forna Sovjetunionen och kommunismens frammarsch i världens utvecklingsländer. (Cooray et al. 2005: 1)

Verktygen eller tillvägagångssätten för att uppnå de mål en stat kan sägas besitta för att anslå bistånd till en annan kan sägas utgöras av positiv och negativ sanktion, där den första fungerar som incitament eller belöning för ett önskat agerande hos mottagarstaten, och där den senare fungerar som en bestraffning genom att avbryta befintligt bistånd vid oönskat beteende hos densamme.

Stater kan, något generaliserat, sägas eftersöka två tillstånd i sitt utrikespolitiska agerande – bibehållning av status quo och förändring av status quo. Föreställningen om att starkare stater oftare eftersträvar det förändrande tillståndet än svagare som i sin tur i större utsträckning eftersträvar det bibehållande tillståndet, resulterar i att starkare stater har större chans att lyckas genomföra sina utrikespolitiska mål i förhållande till bistånd och dess reglering genom positiv och negativ sanktion.

I kommande kapitel kommer det, med hjälp av ovan genomgångna teorier, visa sig hur Japan har använt sin biståndspolitik och hur de uppsatta ramarna för bistånd följts; På vilket sätt Japan har valt att försöka leva upp till sina åtaganden genom positiva och negativa sanktioner och vad motiven för respektive åtgärder har varit, och; Kan det argumenteras för att Japan utifrån eget uppsatta ramverk av principer och filosofiska ställningstaganden fullt ut tagit sitt ansvar som biståndsnation, i förhållande till bistånd och förbättring av mänskliga rättigheter?

## 3 Japansk biståndspolitik

### 3.1 *Det Japanska Biståndet*

Från slutet av andra världskriget 1945 fram till och med 1990 lyckades Japan med förvandlingen att gå från att vara en biståndsmottagande nation till att bli, tillsammans med USA, en av de två största biståndsgivande nationerna i världen när det handlar om Official Development Aid (hädan efter ODA). (Takagi 1995: 1) Med start under 1970: talet pressade Japan avsiktligt upp sitt ODA-spenderande i takt med att landet växte till en ekonomisk supermakt, och hade året 1989, tillfälligt, ersatt USA som världens största bilaterala biståndsgivare. Japan höll sig kvar på positionen som världens största biståndsgivare, i termer av mest spenderade dollar, från 1991 – 2001 för att enligt dem själva, demonstrera landets ledande roll i processen av att med fredliga medel bidra till global fred och välstånd. Föranlett av en massiv deflation i början av 1990: talet, togs för första gången på en hel generation beslut om en minskning av ODA, och Japan förlorade 2001 sin plats som världens största biståndsgivare. (Arase 2005: 1) Kvaliteten på det Japans ODA har flera gånger varit föremål för kritik dels från USA och dels från Development Assistance Committee (hädan efter DAC), men Japan har bl.a. efter att ODA-deklarationen togs i kraft 1992, utlovat förbättring. (ibid., Arase 1995: 215, 217)

#### 3.1.1 Historisk tillbakablick

1954 bistod Japan Colomboplanen<sup>1</sup> med \$50 000. Tillsammans med överenskommelser om krigsersättning, tecknade med Burma, Filippinerna och Indonesien (i angiven ordning 1954, 56, 58), kom dessa händelser att känneteckna startskottet för Japan som biståndsgivande nation. Detta bistånd gavs dock i form av ”låsta” lån, med avseende att bygga upp vad som hade förstörts under andra världskriget – till huvuddel infrastruktur – och kan därför snarast sägas avse ett främjande av japansk industriell export. Kina, det land som drabbats hårdast av den Japanska aggressionen för tiden innan och under andra världskriget, kom inte att åtnjuta några som helst ersättningsbetalningar med anledning av den kommunistiska maktövertagandet i landet, och den starka alliansen mellan Japan och USA. (Söderberg 1996: 33, Edström 1996: 134)

---

<sup>1</sup> The Colombo Plan for Co-operative Economic Development in South and South East Asia, antagen 1950 med mål att koordinera ekonomisk- och teknisk hjälpverksamhet för länderna inom det brittiska samväldet. Samarbetet kom senare att även inkludera länder som ej tillhörde det brittiska samväldet. (Takagi 1995: 13)



1957 började de s.k. ”yen-lånen” från Japans export-importbank att tillhandahållas. Detta bistånd (förmånliga lån) var till huvuddel riktade till de asiatiska länderna och förutom att de verkade för att uppfylla särskilda behov i utvalda utvecklingsländer, tjänade de i stor utsträckning till att etablera den japanska industrin i dessa områden. Under 1960: talet var biståndet nästan uteslutet riktat mot Asien och tjänade på ett överväldigande vis japanska kommersiella syften. (Söderberg 2002: 3) 1960 tog Japan två viktiga steg som kom att symbolisera landets ökande betydelse som en givarnation. Till att börja med blev Japan en av nio medlemmar av ”the Development Assistance Group” (DAG), senare rekonstruerade som DAC inom OECD 1961. Samma år gick Japan även med i ”the International Development Association (IDA), en filial till världsbanken, och bidrog med en summa av \$33.5 miljoner till det totala kapitalet av \$1 miljard. 1969, det år då DAC introducerade ODA – Official Development Assistance – gick Japan även med i OECD inom vilket DAC var verksamma. (Takagi 1995: 14-15, Söderberg: 1996 34)

Då Japans bistånd på 1960: talet, med hänseende till yen-lånen, kan sägas ha utgjorts av kommersiella syften och för att etablera den Japanska industrin i utvecklingsländer runt om i Asien, var det inte för än oljekrisen 1973 som biståndspolitiken i landet tog en annan riktning. I och med denna kris blev Japans sårbarhet, p.g.a. landets höga energiimport, självklar då OPEC placerade ett oljeembargo på USA och dess allierade (med hänseende av Yom Kippur kriget). För att säkerställa försörjningen av olja startade ett enormt biståndspaket till arabvärlden och biståndet kom nu att ta en politiserad form i försöken att återställa landets neutralistiska trovärdighet i regionen. Ett stabilt flöde av naturresurser kom nu att prioriteras högt inom den japanska biståndspolitiken. (Edström 1996: 135, Söderberg 2002: 3)

Vid denna tidpunkt antogs, inofficiellt, även det regionala distributions protokollet 7:1:1:1 vilket öronmärkte 70 % av allt bistånd till Asien och 10 % var, till Mellanöstern, Latinamerika och Afrika. (Edström 1996: 135) I slutet på 1970:talet hade Japans utrikesdepartement (MOFA) stipulerat två stycken motiv för rättfärdigande av sitt bistånd. Det första var att Japan, som ett fredsland (ett land utan militär makt), genom ekonomiskt bistånd, skulle bidra till världslig fred och stabilitet. Det andra motivet var relaterat till Japans bild av sig självt som ett land fattigt på naturresurser. Givet detta insåg makthavarna Japans beroende av utvecklingsländerna och vikten av handel för att erhålla naturresurser. Då en viss mån av infrastruktur krävs för att utvinna dessa resurser i Asien och för att bedriva effektiv och lönsam handel, kom Japan att satsa stora summor bistånd i ekonomisk infrastruktur runt om i Asien. (Söderberg 1996: 35)

Biståndet såg vid denna tidpunkt som en nödvändig kostnad i strävan efter att skapa en mer fredlig och säker värld men även som nödvändig för Japans egna blomstrande framtida utveckling. 1977 meddelade premiärminister Takeo Fukuda om en första av flera planerade dubblingar av det japanska biståndet, som till slut skulle göra Japan till världens största givare av ODA. Detta var starten för den s.k. ”present-givar-diplomatin” (*omiage gaiko*), vilken skulle ändra på Japans anseende i Asien, och även förbättra och stärka respekten för Japan i ögonen på det internationella samhället där en avsevärd ”Japan-bashing” hade förekommit. (Edström 1996:135)

Under 1980:talet sågs det japanska biståndet även som ett strategiskt verktyg för säkerhet och ett sätt för landet att uppfylla sina förpliktelser till det internationella samhället. Ett strategiskt verktyg för säkerhet i avseendet av ”delad börda” (*yakuwari buntan*), där Japan förväntades ta ett större ansvar inom fältet för bistånd, för att kompensera för att landet skyddades under det amerikanska globala säkerhetsparaplyet. (ibid., 136)

1989 kunde Japan stoltsera med att landet passerat USA och nu besatt posten som världens störst biståndsgivare i termer av ODA. 1992 stod Japan för 18 % av hela världens gemensamma ODA, och 1993 uppgick landets totala ODA till \$11.2 miljarder – att jämföras med USA:s \$9 miljarder i bistånd samma år. Detta faktum tillät Japan att till viss del tillfredställa de externa krav på internationell ”delad börda”, men tillgodosåg även landet med ökade möjligheter att ekonomiskt såväl som politiskt påverka tredje världens öda. (Drifte 1996: 110) Från 1989, med undantag av året 1990, till och med 2001 var Japan således världens största biståndsgivare i termer av dollar. Landets ODA nådde sin höjdpunkt 1999 med en total summa av \$15.3 miljarder, men har sedan dess sjunkigt successivt år för år. Den fundamentala faktorn för den japanska minskningen i termer av ODA förefaller vara landets minskade ekonomiska status, då Japan i slutet på 1990:talet inte längre kan sägas ha varit en ekonomisk supermakt eller ens den dominanta ekonomiska aktören i Asien. Även då Japan kommer att fortsätta vara en stabilt rik nation, har och kommer dess framtid som en global och regional ledare överskuggas av enastående framväxten av Kina, den återuppvaknade amerikanska ekonomiska och teknologiska maktfaktorn, utvidgningen av den Europeiska Unionen, samt den starka tillväxten i länder som Brasilien, Ryssland och Indien. (Arase 2005: 3)

### 3.1.2 ODA – Official Development Aid

Gulfkrisen 1991 väckte uppmärksamhet för frågan rörande beväpning av utvecklingsländer, och Japans premiärminister Toshiko Kaifu svarade med att offentliggöra fyra antimilitaristiska riktlinjer för ODA. Dessa fyra riktlinjer bekräftades och stärktes året därpå i vad som kom att kallas ”the ODA Charter” (hädanefter ODA-deklarationen). Tillkännagivandet av den japanska ODA-deklarationen 1992 var ett steg i ny riktning för Japan, då bistånd nu (i alla fall på papperet) blev än mer politiserat och omgivningsmässigt medvetet. Enligt deklarationen ska Japan vid beslut om bistånd ta i beaktning hur mottagarnationens militära kostnader och utveckling av massförstörelsevapen ser ut. Vidare skall ODA för militära mål undvikas i största möjliga mån, och demokrati samt marknadsorienterad ekonomi eftersträvas i mottagarnationen. (Edström 1996: 136)

ODA-deklarationen var en måttstock för den politik som skulle styra det japanska biståndet, och vid samma tidpunkt som den offentliggjordes, pekades de på hur dessa områden noggrant skulle bevakas och hur det skulle försäkras om rättvis och icke-godtycklig tillämpning av dessa principer. Deklarationen blev, internationellt, mycket väl mottagen och skulle ha kunnat tillhandahålla Japan med ett starkt utrikespolitiskt verktyg. Men de utmärkande egenskaperna hos det japanska biståndet tillsammans med flertalet olika intressen hos de inblandade byråkratiska aktörerna försvårade implementering av deklarationen. Detta inte minst i fråga om Asien, som 1993 stod som mottagare av 60 % av Japans bilaterala bistånd. Kina, Indonesien och Filipinerna, i nämnd ordning figurerade, som de tre största mottagare av japanskt ODA med de procentuella siffrorna: 16.5%, 14.1% och 9.3%, tätt följda av Thailand och Indien på 4.3% respektive 3.6%. Dessa fem länder toppade således listan över mottaget bistånd – alla asiatiska länder – och utgjorde tillsammans nästan 50 % av det bilaterala biståndet från Japan. (ibid., 136-137)

#### ODA – Vilken typ av bistånd?

Japan har det senaste decenniet tillägnat 70-75 % av sitt totala ODA till bilaterala program, med det återstående 25-30 % tillskrivna multilaterala internationella utvecklingsinstitutioner och verksamheter. Det bilaterala biståndet har varit och är uppdelat i två kategorier: ”*grant aid*” och ”*loan aid*”<sup>2</sup>. Grant aid delas vidare upp i ”*general grant aid*” (dvs. kapitalkrävande

---

<sup>2</sup> Grant aid kan sägas vara bistånd utan krav på återbetalning medan det med Loan aid medföljer ett krav på återbetalning, dock med förmånligt ränta. (Egen förklaring)

projekt, inom sociala och kulturella sektorer, direkt administrerade av MOFA) och ”*technical cooperation*” (dvs. kunskapsöverföring, genom mänskligt utbyte och relaterat överföring av utrustning, till största del administrerat av JICA – Japanese International Cooperation Agency). Storleken på andelen för grant aid har över tid ökat p.g.a. internationella påtryckningar om förbättring av förmåner och ökad inverkan av japanskt ODA på fattigdom. (Arase 2005: 5) Den andra delen av det bilaterala biståndet – loan aid – utgörs av konstruktions- och byggnadslån, i huvudsak för ekonomisk och industriell infrastruktur, administrerat av JBIC (Japan Bank for International Cooperation). Dessa lån har länge utgjort den huvudsakliga kärnan av det japanska bilaterala biståndet, och uppgick 1970 till 67 % av Japans bilaterala ODA. Denna typ av bistånd har dock gradvis reducerats till att 2002 endast utgöra 35 %, och villkoren för återbetalning har mjukats upp avsevärt. Trots denna förändring har lånedelen varit, och är fortfarande, ett framstående kännetecken för Japans ODA. Detta givet då DAC-medlemmarnas (Japan inkluderat) sammanlagda lånedel 2002 endast utgjorde 2.3% av det totala bilaterala ODA:t, jämfört med Japans 35 %. (ibid.)

### **Vem bestämmer över Japans ODA?**

Japan kan rättfärdigt beskyllas för att inneha ett oerhört komplicerat och opraktiskt systemen för administration av bistånd. Det existerar inget departement eller ämbetsverk som ansvarar för bistånd. Istället kan runt tjugo olika regeringsorgan vara inblandade i beslutsprocessen, beroende på projekt. Detta kan ge rum för avsevärda motsättningar och maktkamp inom den byråkratiska processen. (Arase 2005: 6) Bland de ca. tjugo nationella organen finns dock fyra ”huvudorgan” som åtnjuter större ansvar än de andra: Ministry of Finance (MOF), Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Ministry of International Trade and Industry (MITI) och Economic Planning Agency (EPA). Under dessa finns i sin tur två huvudsakliga implementeringsorgan. JICA, som tidigare nämnts, hanterar teknisk assistans och ren biståndsassistans (ej lånebaserat bistånd), och agerar formellt från under MOFA. Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), å andra sidan, hanterar lånebaserat bistånd, och agerar formellt utifrån EPA:s direktiv, men i realiteten utifrån alla de fyra nämnda huvudorganen. Då OECF hanterar den lånebaserade biståndsdelen, blir organet således ansvarig för den huvudsakliga biståndsdelen till Asien. Detta givet då 80 % av Japans lånebaserade bistånd går till Asien, och de tidigare nämnda största mottagarna av detta bistånd i huvudsak erhåller lånebaserat bistånd – 78 % av Kinas mottagna bistånd, och 80 % av Indonesiens mottagna bistånd. (Edström 1996: 137-139) Då det japanska bilaterala biståndet är baserat på formell

begäran<sup>3</sup> för enskilda projekt, gör det utslaget om beviljat bistånd ytterligare svårtolkat p.g.a. systemets komplexitet och avsaknaden av en uniform standard eller procedur, men även det faktum att avgöranden om bistånd görs från fall till fall av olika beslutsfattande organ – vilkas intressen kan komma att skiljas betydligt från projekt till projekt. (ibid., Arase 2005: 6)

### **3.1.3 ODA-deklarationen och Japans biståndsfilosofi**

Enligt MOFA:s hemsida erkänner ODA-deklarationen, upptagen av den japanska regeringen på ett kabinettmöte 1992, de uppnådda resultat och de läxor lärda, genom den omfattande hjälp som Japan sträckt ut till utvecklingsländer de senaste 40 åren. Vidare betonas att deklarationen understryker grundläggande filosofiska och principiella områden samt prioriteringsområden, vilka tillsammans ger en bild av Japans biståndspolitik från ett omfattande och långsiktigt perspektiv. (MOFA 1a)

Den grundläggande japanska biståndsfilosofin stipuleras genom: (a) Den absoluta nödvändigheten av humanitär beaktning, (b) Erkännande av det ömsesidiga beroendet i relationer mellan medlemsnationer av det internationella samhället, (c) Det nödvändiga av att bevara miljön, och (d) Det nödvändiga av att bidra med hjälp till självhjälp för utvecklingsländer.

Utöver dessa fyra biståndsfilosofiska grundvalar tillkommer fyra grundläggande principiella riktlinjer som skall vara i åtagande vid beslutsfattning om bistånd.

1. Environmental conservation and development should be pursued in tandem.
2. Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.
3. Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms, etc.
4. Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the securing of basic human rights and freedoms in the recipient country. (MOFA 1b)

---

<sup>3</sup> Dvs. att mottagarnationens regering, formellt genom olika diplomatiska kanaler, måste begära bistånd till specifika projekt eller program, av den japanska regeringen.

Det finns enligt MOFA inget sätt att mekaniskt applicera dessa filosofiska och principiella grundvalar då de inte är kompatibla med något unisont ramverk eller standard. Deklarationen bemyndigar istället att beslut om bistånd tas på en övergripande bas med dessa ovan nämnda punkter i beaktning, och även faktorer som; mottagarnationens begäran om bistånd, socioekonomiska förutsättningar, samt Japans bilaterala relation med mottagarnationen. (ibid., a,b)

### ***3.2 Biståndspolitik i realitet.***

Som tidigare i teoriavsnittet noterats, finns det i realiteten två olika sätt att implementera de mål och principer ett land kan tänkas ha för sitt ODA. I Japans fall har dessa mål, principer och filosofiska värderingar stipulerats i ODA-deklarationen. De två tillvägagångssätten för implementering blir således att antingen: förespråka positiv (önskad) utveckling i linje med de principer som deklarationen föreskriver, eller; att frysa (eller hota om att frysa) bistånd i de fall då kraftiga överträdelser av deklarationens principer skett.

#### **3.2.1 Kambodja och Burma – Två fall av japansk biståndspolitik**

Biståndet till Kambodja och Burma fungerar ypperligt för att påvisa skillnaderna i den japanska biståndspolitik. Speciellt med avseende av negativ och positiv sanktion och föreliggande ekonomiska bakgrunder.

#### **Kambodja**

Japans beslut om att fortsätta ge bistånd till Kambodja efter Hun Sens maktövertagande i statskuppen 1997 skapade stor kontrovers. Det kunde bl.a. läsas på ledarsidan i Japans näst största dagstidning att Japan genom sitt handlande brutit rank med de västerländska nationerna och att handlandet inte var överensstämmande med de principer som stipulerats i ODA-deklarationen. . (Oishi & Furuoka 2003: 894)

På ett extrainsatt möte, 10 juli, 1997, mellan ASEAN-länderna, beslutades att Kambodjas blivande medlemskap i ASEAN skulle uppskjutas och att förbundet inte kunde tolerera Hun Sens maktövertagande av landet i premiärminister prins Ranariddhs frånvaro. Fem dagar innan ASEAN-mötet hade den amerikanska regeringen beslutat att frysa allt bistånd till Kambodja på obestämd tid. Tyskland följde snabbt i samma fotspår, fördömde med kraftfull ton maktövertagande och kalla det en statskupp. (ibid., 894-895) Den japanska regeringens reaktion till händelsen i Kambodja var att landet, i motsats till USA, Tyskland och ASEAN

länderna, skulle erkänna Hun Sens regim och fortsätta tillhandahålla bilateralt bistånd till Kambodja. Utrikesminister Ikeda satte dock upp fyra villkor för fortsatt bistånd till Kambodja som Hun Sen och hans regim skulle bli tvungade att följa. Regimen var tvungen att: (1) följa "the Paris Agreement"; (2) bibehålla konstitutionen och den politiska strukturen i landet; (3) garantera grundläggande mänskliga rättigheter och frihet; och (4) hålla fria och rättvisa val i maj 1998. (ibid.)

Då Kambodjas statsbudget var kraftigt beroende av utländskt bistånd, kom USA:s och Världsbankens (IMF) stopp av bistånd som ett rejält bakslag för regimen i Kambodja. Japan stod nu som enda ekonomiska resurs för Hun Sen, som blev tvungen att förhandla med premiärminister Hashimoto om fortsatt bistånd. I januari 1998 lades det "japanska förslaget" (the Japanese Proposal) fram, vilket bl.a. stipulerade: en vapenvila mellan de två stridande fraktionerna (Hun Sens CPP och Prins Ranariddhs FUNCINPEC)<sup>4</sup>; garanterad amnesti för prins Ranariddh i de fall att han dömdes för sina planer att i sin tur iscensätta en kupp mot Hun Sens regim; och en garanti för prins Ranariddh att säkert återvända från sin lansflykt i Bangkok och att delta i allmänna val. (ibid.) Japan erbjöd sig finansiera dessa allmänna val vilka Kambodja inte hade klarat finansierat själva, och Japan fick till slut stöd av ASEAN för sitt "japanska förslag". I februari 1998 meddelade Hun Sen sitt godkännande av förslaget, prins Ranariddh dömdes vid sin hemkomst till 30 års fängelse för förberedelse av statskupp men gavs amnesti. I juli samma år hölls allmänna val där Hun Sens parti (CPP) tog hem segern och Hun själv blev premiärminister. (ibid.)

## **Burma**

Ända sedan starten för Ne Wins socialistiska styre av Burma 1962 har Burma varit kraftigt beroende av japanskt ODA. 1987 stod Japans ODA för 71.5% av det totala mottagna biståndet av Burma, och utgjorde 20 % av Burmas statsbudget. Vidare var Japan den enda nationen som bibehåll diplomatiska relationer med Burmas socialistiska regering. (Oishi & Furuoka 2003: 898)

I september 1988 tog den nationella armén i Burma makten genom en statskupp, en militärregering – the State Law and Order Restoration Council (SLORC) – installerades, och landets engelska namn, Burma, byttes till Myanmar. Japan tillsammans med andra biståndsgivare avbröt sina bistånd till landet som resultat av statskuppen. Japans regering

---

<sup>4</sup> CPP – Cambodian People's Party och FUNCINPEC – National United Front for an Independent, peaceful, Neutral, and Co-operative Cambodia.

svängde dock året efter och erkände den burmesiska militärregimen, och blev den första staten ur det västliga blocket att erkänna SLORC. Tokyo annonserade i september 1989 att Japan inte skulle komma att tillhandahålla den burmesiska regimen bistånd om inte seriösa ansträngningar för ekonomiska och politiska reformer gjordes. Två månader senare införde SLORC en lag som godkände och reglerade utländska investeringar i landet. (Oishi & Furuoka 2003: 898)

1993 uppgick Japans bistånd till 70 % av den totala summa bistånd från DAC-länderna till Burma, och efter 1994 kom denna andel att öka till 90 %. I maj 1995 meddelade den japanska regeringen att den skulle tillstå Burma med 1 miljard yen (ca: \$ 8 miljoner vid tidpunkten) och påpekade för den burmesiska militärregimen att inhemsk politik borde mjukas upp och att Aung San Suu Kyi<sup>5</sup>, som suttit i husarrest sedan juli 1989, borde släppas. (ibid., 900) Den japanska regeringen rättfärdigade tillhandahållandet av bistånd med att fastslå att den burmesiska regimen hade visat flexibilitet och att den politiska situationen i Burma 1995 förbättrats. Vid frisläppningen av Aung San i juli 1995, svarade Tokyo med att fastslå 1.6 miljarder yen (ca: \$ 17 miljoner) i nya bistånd till Burma. Detta kom dock att kritiseras även från Aung San själv som menade att Japan borde ha väntat med att anslå ytterligare bistånd tills det att militärregimen visat mer konkreta exempel på förbättringar av mänskliga rättigheter i landet. (ibid.)

1998 anslog den japanska regeringen på nytt om utökat bistånd till en summa av 2.5 miljarder yen (ca: \$ 20 miljoner), för ett expansionsprojekt av ”the Yangon International Airport”. Tokyo bekräftade, vid tidpunkten, att militärregimen i Burma inte gjort några markanta framsteg i demokratiseringsprocessen, och legitimerade biståndet endast med att det var yttersta nödvändighet. När Aung San Suu Kyi i maj 2002 återigen släppts efter två års husarrest, beviljade Tokyo ytterligare 628 miljoner yen (ca: \$ 5.2 miljoner) i akutbistånd för reparationer av ett vattenkraftverk i Burma. Aung San var nu villig att stödja det japanska projektet, så länge det sköttes under strikt kontroll av ansvar och övervakning av de japanska myndigheterna. En tydlig skillnad i omvärldens agerande mot Burma till skillnad från Kambodja, var polariseringen av världen i 2 block där, USA och EU tog till straffande åtgärder mot landet. Medan ASEAN och Kina, helt i linje med ASEAN-diplomatin, satsade på diplomatiskt åtagande snarare än straffande åtgärder. (ibid., 901, 904)

---

<sup>5</sup> Ledare för ”the National League for Democracy” – NLD, i Burma.



### 3.2.2 Positiva och Negativa sanktioner

#### Kina

Den japanska regeringen frös sitt bistånd till Kina efter massakern vid himmelska fridens torg 1989, men återupptog det snabbt som det första av alla DAC-länder. Redan 1993 var Kina återigen det största mottagarlandet av japanska bilateralt bistånd. Kinas, i motsats till vad ODA-deklarationen stipulerar, fortsatta tester av kärnvapen har lett till att japanska ledare, ett flertal gånger, har förklarat innehållet i deklARATIONEN för sina kinesiska jämlingar. Förutom förklaringar och protester deklarerade Japan även att landet skulle komma att åter frysa sitt bistånd i de fall Kina fortsatte med sina tester. 1995 kom så beslutet från japanska myndigheter om att, i linje med ODA-deklarationen, frysa biståndet till Kina. Detta fick genomslagskraft även i västliga medier och gav ett intryck av det japanska biståndet som ett starkt utrikespolitiskt verktyg. Sanningen låg dock längre därifrån än så, då det frysta biståndet endast kom att bestå av JICA:s ”grant assistance” som för tidpunkten utgjorde 4 % av det totala bilaterala biståndet till Kina. Den lånebaserade biståndsdelen till Kina rördes aldrig. (Edström 1996: 142) När Japan 1989, efter den kinesiska militärens massaker på kinesiska demonstranter, frös sitt bistånd till Kina, hade landet indexsiffran 7 (sämsta möjliga)<sup>6</sup> som beskrev förhållandena för mänskliga rättigheter i Kina. Men när Japan 1991 återigen återupptog sitt bistånd till landet var Kinas indexsiffra fortfarande 7

#### Flera fall av sanktioner

Mellan åren 1986 – 2002 använde sig Japan av negativ sanktion mot 11 repressiva regimer i Afrika. 1992 frös Japan hela sitt ODA till Sudan, p.g.a. de överträdelser av mänskliga rättigheter som skedde i landet. Efter statskuppen i Sierra Leone samma år frös den japanska regeringen landets biståndet, och samma sak hände Nigeria 1994. Förutom dessa länder finner vi Kenya (1991), Zaire (1991), Malawi (1992), Togo (1993), Zambia (1993), Gambia (1994), Niger (1996) och Elfenbenskusten (2000). (Edström 1996: 140, Furuoka 2005: 132)

I Latinamerika användes negativ sanktion i två fall. I Haiti efter en militärkupp 1991, och senare i Guatemala 1993 då konstitutionen tillfälligt upphävdes. (ibid.)

---

<sup>6</sup> ”Freedom House Index of Political Rights” är en skala från ett till sju som mäter förhållandena för mänskliga rättigheter i ett mottagarland av bilateralt bistånd. Sverige har från 1972, med undantag för ett år – 1975 – haft en 1:a som indexsiffra. Kina har aldrig sedan mätningarna startade 1972 haft bättre en 6:a som indexsiffra. ([www.Freedomhouse.org](http://www.Freedomhouse.org))

Det skall även noteras att Japan på 80:talet, innan ODA-deklarationen var vedertagen, tog beslut om handling liknande negativ sanktion två gånger. Dessa fall i Asien mot Burma 1988 och mot Kina 1989<sup>7</sup>. (ibid.)

Under samma tidsspänn som ovan använde sig Japan av positiv sanktion i tre latinamerikanska länder – Nicaragua (1991), El Salvador (1991) och Peru (1992). Dessa tre länder har alla haft en historia av samhällelig kaos och kämpade för att skapa ett mer demokratiskt politiskt system. I Afrika användes positiv sanktion mot Madagaskar (1991), Zambia (1992), Guinea (1992) och Sydafrika (1997). I Asien användes det mot Mongoliet (1992), Kambodja (1992), de asiatiska republikerna från forna Sovjetunionen (1992) och Vietnam (1993). (Furuoka 2005: 132)

Geografiskt sett har användandet av positiv sanktion varit relativt jämnt fördelat mellan Sydamerika, Afrika och Asien. En förvridding har dock skett i användandet av negativ sanktion. I de 15 fall av negativ sanktion, mellan 1986 – 2002, som Japan använt sig av tar 11 fall plats i Afrika. 2 i Latinamerika, och 2 i Asien. Under denna period avstod den japanska regeringen från att införa negativ sanktion mot tre asiatiska länder – Indonesien, Thailand och Kambodja<sup>8</sup> – trots det faktum att den politiska situationen i länderna kraftigt försämrats och att omvärlden ropat efter stränga åtgärder. Både Indonesien och Thailand blev tilldelade en 6:a som indexsiffra för ländernas tillhandahållande av mänskliga rättigheter 1991. Kambodja gick i sin tur från att ha en 6:a 1996, till att ha en 7:a 1997 som indexsiffra. (ibid., 325)

### **3.2.3 Japansk asiatisk identitet efter Kalla Kriget och ”the ASEAN Way of Diplomacy”**

Japans attityd mot Asien och dess uppfattning av Asien är ytterst ambivalent p.g.a. dess kulturella och historiska erfarenheter men även den asiatiska mångfalden. Japan bör klassificeras som ett asiatiskt land, både geografiskt och kulturellt. Asien är dock, kulturellt, så oerhört mångfasetterat att värdet för ”kulturellt lika” begränsas. Historiskt har även Japan tenderat att isolerats och/eller alierats från Asien och således hindrats från att fullt ut identifierats sig som en asiatiskt nation. (Drifte 1996: 151)

---

<sup>7</sup> Se kapitel 3.2.1 och 3.2.2 för utförligare information om fallen Burma och Kina.

<sup>8</sup> I fallet med Kambodja använde Japan sig dock av hot om negativa sanktioner och lyckades bra att uppnå önskad effekt. Se kapitel 3.2.1

Det finns förutom de kulturella och historiska gapen en mängd andra oförenligheter och skillnader som bör tas i beaktning vid granskning av Japans relation med Asien. Några av dessa kan sägas vara: storleken på Japans ekonomi (totalt BNP) i jämförelse med resten av Asien, som 1989 var 1.7 gånger större än de 12 ledande östasiatiska länderna tillsammans – inkluderat Indien och Kina<sup>9</sup>; Japans politiska system är demokratiskt, och även om de politiska skillnaderna med resten av Östasien minskar så har Japans egna politiska och ekonomiska utveckling fört landet närmare andra industrialiserade nationer än de i Asien; Japans beroende av Asien kan inte sättas i jämförelse med det beroendet som Asien har av Japan i termer av Japan som marknad, tillhandahållare av investeringar, bistånd och teknologi; Japans ouppriktiga attityd angående landets aggressioner mot resten av Asien under andra världskriget lämnar efter sig djupa klyftor och håller minnet fast<sup>10</sup>, och; Japan har sedan landet blev självständigt igen 1952, varit nära allierat med USA och dess utrikespolitik och säkerhetspolitik har således speglats av denna enormt maktfulla allierade. (ibid., 151-152)

I MOFA:s Blue Book från 1983 stipuleras att Japan är en medlem av västvärlden, men samtidigt ett land i den asiatiska stillahavsregionen. Vidare beskrivning av innebörden av detta görs inte av MOFA (MOFA 1c), men Tanaka Akihiko<sup>11</sup> – Professor i internationell politik – tolkar innebörden som:

*”A member of the West” seemed to imply basic commonality of values and security interests with the other Western industrialised democracies; ”a country in the Asian-Pacific region” seemed to imply Japan’s security interests in the peace and stability of its neighbourhood. (Drifte 1996: 152)*

Dr. Hiro Katsumata, menar i sin text – ”Why does Japan downplay human rights in South east Asia” – att känslan av en asiatisk identitet länge funnits hos japaner – vilket reflekteras

---

<sup>9</sup> 2006 var Japan, sett till total BNP, på andra plats med 4,366,459 (miljoner USD). USA toppar listan på 13,194,700. Kina som upplevt en kraftig tillväxt de senaste åren placerar sig på fjärde plats med ett totalt BNP på 2,644,642. Sett till BNP i termer av köpkraft har Kina gått om Japan och ökat från 5.6% 1990 till 12.1% 2002. Japan föll, under samma tidsspänn, från 8.6% till 7.0%. (www.imf.org, Arase 2005: 3)

<sup>10</sup> För mer information om skapandet eller icke-skapandet av ett gemensamt krigsminne rörande Japanska aggressioner under andra världskriget, se Asplund 2007: Historiebruk i Japan.

<sup>11</sup> Tanaka Akihiko är professor i internationell politik och för närvarande ”director” för IOC (Institute of Oriental Culture) på Tokyo Universitet. Hans specialitet finns inom teori för bl.a. nutida internationella relationer i Östasien, och ämnen rörande Japan-amerikanska relationer. (www.ioc.u-tokyo.ac.jp)

av diskursen hos politiska ledare. I ett tal i Manilla 1977 påpekade Japans premiärminister Takeo Fukuda att både Japan och sydostasiatiska länder är medlemmar av Asien och därför borde fostra öppna och vänliga relationer med varandra. I försöken att uppnå hjärtliga relationer som dessa med andra asiatiska länder har Japan visat stor sympati för de asiatiska ländernas bekymmer över statssuveränitet och således tagit ett icke-påtvingande närmande rörande mänskliga rättigheter. (2006: 259) Högt uppsatta japanska diplomater menar att Japan är det enda utvecklade landet som fortfarande kan sägas uppmärksamma traditionella värderingar, historia och kultur i en asiatisk anda. Tokyos icke-påträngande och "hjälpsamma" närmande skall därför ses utifrån ett perspektiv av asiatisk identitet. (ibid.)

Trots framträdande problem gällande mänskliga rättigheter i regionen, spelar ASEAN (Association of South East Asian Nations) ingen betydande roll för att förbättra rättighetsläget i medlemsländerna. ASEAN:s position vid fall rörande mänskliga rättigheter är förhållandevis tolerant, icke-inkräktande och avståndstagande av tvångsåtgärder. Detta är baserat på principer av en "ASEAN Diplomacy", vilken inkluderar en ömsesidig respekt för statssuveränitet och en icke-ingripande policy vid inhemska angelägenheter hos andra stater<sup>12</sup>. ASEAN:s förhållning till de västliga avancerade, industrialiserade demokratiers (läs, USA och medlemmar ur EU) metoder för diplomati rörande mänskliga rättigheter skiljer sig avsevärt. Det har flera gånger lett till konflikt mellan ASEAN och det "västliga blocket", då de västliga länderna öppet kritiserat läget för mänskliga rättigheter i ett utvalt sydostasiatiskt land och påtvingat dess regering både politiska som ekonomiska sanktioner. Men även pressat ASEAN att delta i dessa straffande åtgärder för landet i fråga. (Katsumata 2006: 252)

Ett bra exempel på detta är när Aung San Suu Kyi och hennes pro-demokratiska anhängare återigen fängslades 2003, och de nordamerikanska och europeiska länderna införde politiska och ekonomiska sanktioner mot militärregimen i Burma. "Västblocket" satte vid detta tillfälle även stor press på ASEAN-länderna att följa i dessa straffande åtgärder. Detta dock förgäves då de senare vägrade att rätta in sig i det "västliga" ledet, för att istället betona den oerhörda vikten av dialog. (ibid.)

---

<sup>12</sup> En anledningen för ASEAN-ländernas hårda hållning av dessa principer har att göra med att samtliga (utom Thailand), fram till mitten av 1900-talet befann sig under kolonialt styre. (Katsumata 2006: 260)

### 3.2.4 Hjälp till självhjälp

Den ”japanska modellen” med ”hjälp till självhjälp” verkar som både för och nackdel för det japanska biståndsprogrammet. Det verkar som fördel i den mån av att det visar på den japanska respekten för ekonomisk och politisk suveränitet hos mottagarnationer. Vid applicering av ”hjälp till självhjälp” har den japanska regeringen tenderat att lägga större vikt vid ekonomiska snarare än sociala förnödenheter hos mottagarnationen, vilket hjälper till att förklara varför en stor del av det japanska biståndet har varit öronmärkt för uppbyggnad av ekonomisk infrastruktur i mottagarnationer – där den japanska regeringen sett möjligheter till ökad internationell och främst japansk handel och investeringar. Hjälp-till-självhjälp har också fungerat som ett verktyg för att rättfärdiga den höga andelen lånebaserat bistånd i Japans ODA. (Takagi 1995: 28)

Men principen om ”hjälp till självhjälp” kan också sägas ha nackdelar. Då flertalet utvecklingsländer inte kan sägas besitta tillräckligt med mänskligt kapital, har ibland kravet på mottagarstatens officiella begäran för ett specifikt projekt eller program hindrat den japanska regeringen från att utöka sitt ODA i linje med sina åtaganden. Något som i vissa fall har lett till att japanska privata företag har ”hjälpt” mottagarnationer med förslag på projekt, i sin egna strävan efter ekonomisk vinst. (ibid.)

## 4 Diskussion/analys

Genom att applicera de, i teorikapitlet, utvalda teoretiska utgångspunkterna på Japans ODA – Official Development Aid - hoppas jag, med huvudsaklig fokus på de utvalda fallen med bistånd till Kambodja och Burma men även Kina, kunna påvisa hur det japanska staten använt sig av sitt ODA i ekonomiska och politiska syften och avstått från att fullt ut implementera sina stipulerade ODA-principer i de länder där den ekonomiska och/eller den politiska förlusten kan tänkas ha blivit för stor vid förmodade försämrade relationer.

Då Japan kom att starta sin bana som biståndsgivande nation på 1950:talet genom att ge krigsersättning i form av ”låsta” lån, öronmärkta för uppbyggnad av det som förstörts under andra världskriget - i huvudsak infrastruktur - kan det redan här skönjas fasta och tydliga ekonomiska intressen, då syftena främst var ett främjande av japansk industriell export. Detta främjande kom senare att förstärkas ytterligare under 1970:talet, men då med större inriktning på ekonomisk infrastruktur runtom i Asien, i försök att säkerställa landets behov av naturresurser. Och även då Japan på 1990:talet, mycket på grund av påtryckningar från USA, ökade sitt bistånd och intog platsen som den största biståndsgivarnationen i världen, i termer av totalt summa pengar, och kom att stipulera särskilda krav på ODA genom ODA-deklarationen, har dess implementering lyst med sin frånvaro. Speciellt i de fall av bistånd till, för Japan ekonomiskt och politiskt viktiga länder.

Värdet av de principer som fastställs i ODA-deklarationen (bevarande av miljön; undvika ODA för militära mål; full uppmärksamhet på mottagarnationers militära utgifter, och; full uppmärksamhet på demokratisering, marknadsorienterad ekonomi och grundläggande mänskliga fri- och rättigheter) kan således kraftigt ifrågasättas i avseende av implementeringsprocessen. Detta med avseende till de ovan redogjorda fallen och faktumet att Japans huvudsakliga bistånd har varit och är riktat till ekonomisk infrastruktur, vilket i sig självt ofta även inbegriper en viss mängd förstörelse av miljön.

De antimilitära principerna, och i synnerhet, principerna om mänskliga rättigheter och demokrati följer visserligen internationella riktlinjerna och normer angående bistånd. Men implementeringsprocessen, länder och världsdelar emellan, har varit synnerligen inkonsekvent. Vid bistånd till länder som Haiti, Sierra Leone och Malawi har den japanska implementeringsprocessen omgående upprätthållit ovan nämnda principer. Dessa tre nationer är dock alla mindre ekonomier vilka inte kan sägas utgöra någon större betydelse för Japan.

Vid tal om, ekonomiskt och politiskt viktigare grannländer i Asien, som Indonesien, Thailand och i viss mån Kina har det inte gått att se några av ODA-deklarationens principer i implementeringen av ODA. Japan har i de senare fallen nöjt sig med att förklara principerna och filosofin bakom deklarationen, och uttryckt bekymmer över de faktorer som inte är överrensstämmande med deklarationens principer, istället för direkt handling.

Då kontakten mellan Japan och dess (till största del asiatiska) mottagarländer uppenbarligen sträcker sig längre än till att endast vara en nära kontakt i avseende av bistånd skapas ett komplicerat ekonomiskt och politiskt förhållande. ODA är bara en del av det ekonomiska samarbete och utbyte länderna har med varandra. Ett ekonomiskt samarbete som även inkluderar andra former av officiellt flöde, så väl som privata direkta investeringar, vilket resulterar i att det som händer i dessa mottagarländer alltså för reella konsekvenser för, och påverkar japanska intressen. Resultatet blir således att mottagarnationen besitter en viss förhandlingsmakt i fråga om bistånd, vilket tydligt åskådliggörs genom att ODA-deklarationen inte fullt ut implementeras på de större och ekonomiskt viktigare mottagarnationerna av japanskt ODA i Asien.

För att ytterligare komplicera ekvationen tillkommer avsaknaden av en unison biståndsprocess inom japanska myndigheter. Då det japanska biståndssystemet är oerhört komplext och saknar en ömsesidig standard utgör detta ytterligare en anledning till den svaga implementeringen av deklarationen vid bilateralt bistånd. Tillsammans med det faktum att bistånd fastslås utifrån formell ansökan från individuella projekt i mottagarländer, resulterar det i att de olika beslutsfattande byråkratiska aktörerna (MOF, MOFA, MITI, EPA, JICA och OECF för att nämna några) i fråga om bistånd kan antas agera utifrån egna och skilda intressen – bl.a. ekonomiska, humanitära och/eller utrikespolitiskt strategiska. Där t.ex. ett bilateralt biståndsprojekt uppmuntrar formel demokrati och tvingar en utvald regeringen i ett (ekonomiskt mindre viktigt) land att förhandla med t.ex. NGO:s, kan ett annat biståndsprojekt (till ett ekonomiskt eller politiskt starkt land) i realiteten redan vara ”sålt” innan OECF, som hanterar den huvudsakliga lånebaserade delen till Asien hunnit signera kontrakten. (Söderberg 1996: 277) Detta system gör implicit att den japanska ”hjälp till självhjälpen” blir en passiv process och ofta stödjande för mottagarnationens regering eller andra myndigheter. Detta givet då auktoritära regimer inte rimligtvis kommer ansöka bistånd för att stödja antimilitära eller demokratiska processer utan snarare kommer söka bistånd till projekt som gynnar deras visioner och mål.

De största mottagarnationerna i Asien, med undantag av Thailand, har dessutom upplevt den japanska aggressionen under andra världskriget och många av de krigsbrott (Nanjing massakern, Comfort women, och Enhet 731:s avskyvärda kemiska och biologiska tester på levande människor, för att nämna några) vilket fortfarande genererar en kvardröjande anti-japansk känsla runt om i Asien – vilken den japanska regeringen, med blandad framgång, är försiktig med att inte provocera fram. (Asplund 2007)

De ekonomiska intressena runt om i Asien, delvis tillsammans med minnet av andra världskriget, gör att den japanska regeringen tänker två gånger innan de, genom negativa sanktioner, fryser allt bidrag till en nation vars: militärutgifter kanske stiger; utveckling av massförstörelsevapen fortgår, och/eller; där det grundläggande skyddet för mänskliga rättigheter ständigt kränks. Japan kan helt enkelt sägas ha för mycket politisk prestige samt ekonomiska intressen att förlora i Asien om nationen skulle välja en hårdare linje och fullt ut tillämpa och implementera alla de principer, som ODA-deklarationen stipulerar.

### **Kambodja vs Burma, användandet av negativ och positiv sanktion.**

I Kambodja lyckades Japan få den önskade effekt och resultat, genom hot om användande av negativ sanktion, som landet strävade efter. Projektet lyckades då alla andra biståndsgivande nationer redan avbrutit sitt bistånd som resultat av statskuppen, och Japan vid tillfället fick en vågmästarroll för Hun Sen i Kambodja. Genom att först proklamera användande av negativ sanktion med hot om avbrutet bistånd, kunde Japan ställa de krav, nödvändiga för att uppnå önskat resultat. När Hun Sen senare kom att godkänna och efterleva de japanska kraven, införlivade Japan vidare sina löften om ekonomiska hjälp för att genomföra allmänna val i Kambodja. Här ser vi således ett tydligt exempel på hur Japan, i västliga ögon dock kontroversiellt sett, lyckades med användandet av hot om negativ sanktion som diplomatiskt verktyg i förespråkandet för demokratiska och allmänna val.

I fallet med Burma använde sig Japan av sin roll som landets största biståndsgivare, i strävan efter att intensifiera samtal mellan militärjuntan och Aung San Suu Kyi. Militärjuntan kan dock sägas ha utnyttjat den japanska ”generositeten” i form av ökade anslag med bistånd utan att visa upp särskilt mycket förändring i landet. I Burma blev således de negativa sanktionerna inte lika fruktsamma då de ersattes med positiva sanktioner innan en förbättring av anledningarna till de negativa sanktionerna kunde skönjas. De alltför snabba



svängningarna från negativ- till positiv sanktion kan därför sägas varit avgörande och resulterande i de önskade negativa sanktionernas frånvarande effekt.

Varför lyckades då Japans uppnå önskad effekt med negativ sanktion i Kambodja och inte i Burma? Ett enkelt svar på den frågan kan sägas vara, som nyss avhandlats, bristen på tålamod och kraft vid implementering av de negativa sanktionerna i Burma. Det intressanta i frågan blir således: varför Japan inte hade tålamod nog eller styrka nog att stå för, och hålla på de negativa sanktionerna man införde mot Burma?

Det finns flera anledningar till varför Japan administrerade sina sanktioner på ett sådant (i jämförelse med fallet – Kambodja) inkonsekvent vis i fallet med Burma och dess militärjunta. Först och främst var Japans ekonomiska intressen i Burma långt större än de i Kambodja. Vid 1990:talets slut utgjorde den japanska exporten till Kambodja storleksmässigt endast en fjärdedel av den totala japanska exporten till Burma. Under i stort sett hela 1990: talet var de ständigt ökande japanska direkta investeringarna i Burma mer än 10 gånger större än de i Kambodja. Japans handelssektor och MITI opponerade sig därför inte helt oväntat mycket kraftigare för negativa sanktioner mot Burma än mot Kambodja då det är uppenbart att det fanns mycket mer att förlora, ekonomiskt, i en hårdare attityd och hållning mot Burma. (Oishi & Furuoka 2003: 903)

En annan anledning till misslyckandet med de negativa sanktionerna i Burma var att Kambodja, till skillnad från Burma, upplevde totala blockader och sanktioner från omvärlden. Detta satte Japan i en oerhört mäktig position vid deras hot om stoppat bistånd. Burma å sin sida hade lyckats attrahera andra utländska investerare som resulterade i att det japanska hoten om stoppade bistånd underminerades och effekterna uteblev.

Då resten av världen hade avbrutit sitt bistånd till Kambodja, åtnjöt således Japan ett visst medhåll för sina hot om negativa sanktioner mot Kambodja. Trycket från det internationella samhället blev därför aldrig något problem för den japanska regeringen. I fallet med Burma var omvärlden dock mera polariserat då USA och EU tog till straffande åtgärder. Medan ASEAN och Kina i kontrast valde att (helt i linje med ASEAN-diplomatin) satsa på diplomatiska åtaganden och dialog. Japan kom därför att tvingas välja vilket ben landet skulle stå på – sin asiatiska ”identitet”, eller sin industrialiserade västliga ”identitet”. Något som tillsammans med ovanstående anledningar kom att resulterade i ett misslyckat användande av negativa sanktioner då Japan hela tiden kom att sväva mellan positiva och negativa sanktioner.

Vid applikation av ”the two-good theory” på Japans biståndspolitik kan det skönjas en avsevärd ambivalens i beteendet från land till land. Detta givet då Japan som en ekonomiskt

stark nation enligt teorin borde vara benägen att i allt större utsträckning eftersträva ett förändringssökande beteende. Kopplat till biståndsteori borde det resultera i starkare påtryckningar för bl.a. demokrati, fred, mänskliga fri- och rättigheter samt påverkan av ett sundare miljötanke, i de länder som mottar japanskt bistånd. Detta kan dock inte utläsas ur Japans biståndspolitik mer än i de fall av bistånd till länder med mindre ekonomisk och politisk vikt för Japan. I de fall där de ekonomiska intressena och politiska prestige varit stor har avsaknad att följa de riktlinjer Japan satt upp för bistånd i ODA-deklarationen varit framträdande. Då handlingen att anslå bistånd till ett givet land för en given orsak, utifrån att kombinera ovan nämnda teori med biståndsteori, kan sägas utgöras av en vilja till förändring, krävs det av givarnationen en stark beslutsamhet om att biståndet lika lätt kan stoppas om kraven, satta för beviljande av biståndet, inte efterlevs. Detta för att uppnå önskad förändring. I fallet med bistånd till Kambodja lyckades Japan på ett berömvärd vis att åstadkomma önskad effekt, p.g.a. de anledningar som tidigare redogjorts för. Men som visat i fallet med bl.a. Burma (även Kina, Indonesien m.fl.) Fanns inte den beslutsamheten eller det tålamodet som krävdes för att lyckas med liknande bedrift. Japan kan därför, p.g.a. rädsla för förlust av politisk prestige och ekonomiska vinst, sägas ha skiftat från ett förändringssökande beteende till en vilja av att behålla status quo, för att inte riskera att försämra relationen till det givna landet. Detta inte p.g.a. att Japan som nation förändrats anmärkningsvärt i fråga om sin egen självbild som stark nation utan snarare endast på grund av risken för en allt för stor förlust av egenintressen sammankopplade med den biståndsmottagande nationen i fråga. Något som speglats i flera fall av japansk biståndspolitik i Asien.

I fallet med hot om negativa sanktioner mot Kina visas det tydligt hur Japan inte klarade av att fullt ut implementera sina principer från ODA-deklarationen och riskera en förmodad förlust av ekonomiska intressen och goda diplomatiska relationer. Det blir således tydligt att ett främjande av en marknadsorienterad ekonomi och goda direkta investeringsmöjligheter placerade sig högre upp på den politiska agendan i Tokyo än vad principer om massförstörelsevapen, demokrati och mänskliga rättigheter gjorde. Även i de fall där Japan verkligen tagit till straffande åtgärder och riskerat att äventyra japanska kommersiella intressen, har landet återupptagit biståndet snaras möjligt så fort en passande anledning för detta visat sig.

Vid granskning av Japans officiella hållning angående bilateralt bistånd, sett ur ett perspektiv av ODA-deklarationen och andra officiella uttalanden kan det vid en första anblick verka som

att Japan följer de normer och filosofiska ställningstaganden av det internationella samhället och världsbanken. Men vid jämförelse av de reella handlingsåtgärder och implementering av dessa normer och ställningstaganden, har stort tvivel på efterlevnaden av dessa principer gjort sig gällande då ODA-deklarationen, beroende på mottagarnationens politiska och ekonomiska status, applicerats med oerhörd inkonsekvens.

Till viss del har ODA-deklarationen mottverkat sig själv då den kan kritiseras för att inte tillhandahålla klara och direkta direktiv för handling i olika biståndssituationer. Deklarationen innehåller, enligt MOFA, inga sätt att mekaniskt applicera och reglera dessa filosofiska och principiella grundvalar då det inte existerar något unisont ramverk. Det är, som tidigare beskrivits, upp till de olika byråkratiska instanserna att ta beslut om anslag till bistånd.

Det kan skönjas en klar utveckling i den japanska biståndspolitik. Från att använda sin ekonomiska makt, inte bara för att uppnå smala kortsiktiga ekonomiska intressen, utan även för bredare politiska mål, som internationell prestige och erkännande. Men faktum kvarstår att Japan fortfarande agerar reaktivt och undviker att offra politiskt kapital till förmån för t.ex. mänskliga rättigheter och demokrati. Detta är kanske något som ses som nödvändigt för den Japanska regeringen i sin strävan efter större inflytande i FN. I sin strävan efter en permanent plats i FN:s säkerhetsråd måste Japan odla och förfina sina relationer med syd- och Sydostasien, men utan att stöta sig med resten av världssamfundet. Fortsatta ekonomiska intressen, inhemska byråkratisk förlamning och oro över negativa asiatiska rektioner – p.g.a. landets historiska arv – har hindrat dock Japan från att ta den öppna ledarskapsroll i regionen som annars kan tänkas vore relativt naturlig. Japan har dock lyckats med att förändra och förstärka internationella regimer i riktningar som är klart vinstgivande för landets egna intressen. Bl.a. i skapandet av marknadsorienterade ekonomier med friare spelrum för utländska (läs japanska) investerare, vilket helt klart skall ses som ett lyckat förändringssökande beteende.

Röster runt om i det internationella samhället (främst från NGO:s) börjar nu höjas om att Japan faktiskt måste börja lägga mer tyngd bakom sina principer och filosofier om bistånd och faktiskt implementera dessa oavsett vilket land som står som mottagare av ODA. Och oavsett Japans intressen i landet. ([www.hrw.org](http://www.hrw.org)) Något som skulle ge Japan ett större erkännande i det internationella samhället i frågor om mänskliga rättigheter och demokrati, men knappast i ögonen av de auktoritära ledarna av bakåtsträvande länder. Något som Japan måste lära sig att leva med.

## 5 Slutsats

Denna undersökning av Japans ODA och landets biståndspolitik har aldrig varit ämnad till att peka på några normativa moraliska aspekter av bistånd. Den skall heller inte ses som någon undersökning i att jämföra Japans med andra länders biståndspolitik i något försök att mäta länders altruism kontra egenintressen. Utan snarare undersökning i att påvisa i vilken mån Japan kan sägas ha implementerat de principer och filosofiska ställningstaganden som stipulerats i ODA-deklarationen. Har nationen följt sina åtaganden gällande ODA-deklarationen och vad har anledningarna varit för att Japan antingen följt eller avvikit från deklarationen, och har de verktyg för implementeringsprocessen – positiva och negativa sanktioner - använts med framgång?

Japans inkonsekventa implementering av ODA-deklarationen har i denna undersökning gjort sig ytterst tydlig, med avseende till hur stater, med mindre ekonomisk och politisk betydelse för Japan, utsatts för tydliga och fasta negativa sanktioner (Haiti, Sierra Leone, Malawi m.fl.). Medan stater, med större ekonomisk och politisk betydelse för Japan, inte upplevt negativa sanktioner över huvud taget eller åtminstone inte i samma utsträckning som de mindre (Kina, Thailand, Indonesien, Kambodja). Anledningarna för detta finner vi främst i rädsla för ekonomiska förluster för japanska investeringar och projekt i de starkare (till största del asiatiska) länderna. Men även i den politiska prestige som står på spel och en rädsla för försämrade diplomatiska förbindelser med det Asien som Japan så gärna vill vara en del av. För att smälta i den ”asiatiska identiteten”, i den mån det är bemyndigat att tala om en sådan, väljer alltså Japan att ”rätta in sig” i det led av ASEAN-diplomati som större delarna av Asien använder. Landet väljer således att inte offra politiskt kapital över frågor om kränkta mänskliga rättigheter eller brist på demokrati i hopp om att inte orsaka anti-japanska känslor, som delvis dröjt sig kvar från den japanska aggressionen under andra världskriget, eller påverka de japanska ekonomiska intressena i Asien negativt.

Undersökning visa även hur positiva och negativa sanktioners utsikter för att lyckas påverkas av de ekonomiska eller politiska intressen som Japans har i mottagarnationen. Hur hot om negativa sanktioner lyckades då Japan vågade hålla en hård linje mot Hun Sen i Kambodja, men hur sanktioner mot Burma kan sägas ha misslyckats då den förmodade ekonomiska och politiska förlusten ansågs för stor i det fall att förbindelserna med Burma skulle ha försämrats.

Även i Kina blev de förmodade förlusterna vid negativa sanktioner för stora och en oerhört svag implementering av ODA-deklarationen kan därför skönjas.

Utan att peka på rätt eller fel eller moraliska normativa aspekter kan det dock hävdas, utifrån vad landet själva genom sin ODA-deklaration fastslagit, att Japan (för den undersökta tidsramen) inte kan sägas ha levt upp till de åtaganden om demokrati, fred, mänskliga fri- och rättigheter och miljö som anslagits. Brist i att konsekvent tillämpa och implementera deklarationens principer p.g.a. ovan nämnda anledningar har gjort att Japans ställning inom det internationella samhället gällande mänskliga rättigheter och demokrati kan ses som högst tvivelaktig.

Japan med ett ben i Asien och ett i ”väst” kan sägas stå på en svajande lina med risk för hård kritik och utfrysning från båda håll. Och med ambitioner att få en starkare roll inom FN och med huvudmål en permanent plats i säkerhetsrådet blir denna balansgång inte lättare. Genom att följa ASEAN-diplomatin slipper Japan röra upp gamla anti-japanska känslor från kriget, men riskerar istället hård kritik från bl.a. USA och EU. Och genom att ge hän åt sin ”förmodade” västliga identitet och följa i USA och EU:s fotspår med en hårdare linje mot asiatiska länder, riskerar landet att återigen alieneras från Asien.

## 6 Referenser

### 6.1 Tryckt Litteratur

- Arase, David, 1995. *Buying Power – the Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Arase, David (edit.), 2005. *Japans Foreign Aid – Old Continuities and new Directions*. New York: Routledge.
- Cooray, N.S. – Gottschalk, Ricardo – Shahiduzzaman, Md., 2005. IDS Working Paper 243 – *Will Japan Increase Aid and Improve its Allocation to Help the Poorer Countries Achieve the Millennium Development Goals?* Brighton: Institute of Development Studies.
- Drifte, Reinhard, 1996. *Japans' Foreign Policy in the 1990s*. London: Macmillan Press Ltd.
- Edström, Bert, 1996. *Japan's Foreign and Security Policies in Transition*. Stockholm: The Swedish Institute for International Affairs and Centre for Pacific Asia Studies.
- Knorr, Klaus, 1975. *The Power of Nations – The Political Economy of International Relations*. New York: Basic Books Inc.
- Palmer, Glenn – Morgan, Clifton T., 2006. *A Theory of Foreign Policy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Söderberg, Marie (edit.), 1996. *The Business of Japanese Foreign Aid – Five Case Studies from Asia*. London: Routledge.
- Takagi, Shinji, 1995. *From Recipient to Donor – Japan's Official Aid Flows, 1945 to 1990 and Beyond*. New Jersey: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.
- Yasutomo, Dennis T., 1986. *The Manner of Giving – Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*. Lexington: Lexington Books.

## **6.2 Vetenskapliga artiklar, Avhandlingar, Uppsatser och Working papers**

- Furuoka, Fumitaka, 2005. "Human Rights Conditionality and Aid Allocation: Case Study of Japanese Foreign Aid Policy", *Perspectives on Global Development and Technology*, Volym 4, Nummer 2, Koninklijke Brill NV, Leiden
- Katsumata, Hiro 2006. "Why Does Japan Downplay Human Rights In South East Asia?", *International Relations of the Asia Pacific*, Volym 6, Nummer 2, Oxford University Press and the Japan Association of International Relations.
- Oishi, Miko – Furuoka, Fumitaka, 2003. "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma", *Asian Survey*, Volym 43, Nummer 6, University of California Press.

## **Avhandlingar, Uppsatser och Working Papers**

- Asplund, André, 2007, "Historiebruk i Japan – Skapandet av ett dominerande kulturellt minne rörande krigsbritten under andra världskriget: Nanjing massakern och Comfort Women", B-uppsats i Mänskliga rättigheter, Lunds Universitet.
- Söderberg, Marie, 2002. "Changes in Japanese Foreign Aid Policy", Working Paper 157, Stockholm School of Economics.
- Tumyr, Pål Gilje, 2005 "Japans Bistand til Burma", Masteroppgave i Japansk, Asiatiske og Afrikanske Studier, Institutt for Kulturstudier og Orientaliske Språk, Universitetet i Oslo.

### 6.3 Internetsidor

- MOFA,1a. Ministry of Foreign Affairs 2007-12-12  
[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1996/c\\_8.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1996/c_8.html)
- MOFA,1b. Ministry of Foreign Affairs 2007-12-12  
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/review0303.html>
- MOFA,1c. Ministry of Foreign Affairs 2007-12-12  
<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1995/chp1.html>
- [www.imf.org](http://www.imf.org) International Monetary Fund 2007-12-18  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx>
- [www.ioc.u-tokyo.ac.jp](http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp) 2007-12-18  
<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/activities/tanaka-ENG.html>
- [www.hrw.org](http://www.hrw.org) 2008-01-08  
<http://hrw.org/english/docs/2007/10/17/burma17121.htm>
- [freedomhouse.org](http://freedomhouse.org) 2008-01-08  
<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=1>
- [www.orient.su.se](http://www.orient.su.se) 2008-01-09  
[http://www.orient.su.se/japanese/sv\\_marie.html](http://www.orient.su.se/japanese/sv_marie.html)
- [www.linguistics-journal.com](http://www.linguistics-journal.com) 2008-01-09  
[http://www.linguistics-journal.com/April\\_2007\\_In&ff.php](http://www.linguistics-journal.com/April_2007_In&ff.php)