

Innehåll

Förord.....	9
--------------------	----------

Asien - vad är det?.....	11
---------------------------------	-----------

1 "De fjärran ländernas närhet"	11
2 Asiens "asienisering"?	14
3 Kris och institutioner	20
4 De regionala gapen och kunskapsgapen	24
5 Säkerhetspolitisk osäkerhet	29
6 Asiatisk mångfald	33

JAPAN – REGIONENS EKONOMISKA STORMAKT

Japan inför sekelskiftet	39
---------------------------------------	-----------

1 Inledning	39
2 Omvärldens syn på Japan, och tvärtom.....	41
3 Konstitutionen och det japanska försvaret.....	45
4 Japan och USA	49
5 Japan och Kina	53
6 Japan och de koreanska staterna.....	55
7 Japan och Ryssland.....	58
8 Japan och Sydostasien	59
9 Japansk diplomati och Japans framtida roll.....	63
10 Japan och energin	68
11 Den inrikespolitiska situationen	70
12 Mänskliga rättigheter	73
13 Japan inför sekelskiftet.....	74

Den japanska ekonomin-kris och förnyelse	85
---	-----------

1 Inledning	85
2 Den ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden	88
3 Bubbelekonomin och dess efterdyningar	92
Finansbubblan under 1980-talet	92
Bankkrisen	93

Reformpaket.....	94
Japansk "Big Bang"	95
4 Japan och Asienkrisen.....	99
Ökad regionalism.....	99
Yenens ökade betydelse.....	101
Asienkrisens effekter på Japan	103
Vilken roll spelar Japan för återhämtningen i regionen?	105
5 Möjligheter till återhämtning	105
Den svaga hemmamarknaden och det växande budgetunderskottet.....	106
Begränsade möjligheter till exportledd återhämtning	108
6 Utmaningar inför 2000-talet.....	109
Behovet av avregleringar.....	109
Den förändrade åldersstrukturen och pensionssystemet	110
Förtroendekris	112
7 Slutord	114

KINA – TILLVÄXT OCH SAMHÄLLSFÖRÄNDRINGAR

De kinesiska reformerna - konsekvenser för samhällsstyre, rättigheter och civilsamhälle 119

1 Den kinesiska reformprocessen: huvuddragen	120
2 Förhållandena i Kina före och efter reformerna.....	123
3 Utsikter för framtiden	133
4 Framväxande tendenser beträffande politiskt styre, rättigheter och lagar.....	138
5 Utländsk rådgivning, bistånd och samarbete: några förslag	157

INDIEN – EN BEDÖMNING AV VART INDIEN ÄR PÅ VÄG

Indien: strukturella reformer, tillväxt och fattigdom 169

1 Inledning	169
2 Fattigdom och reformer.....	178

INDONESIEN – UTVECKLING OCH INSTITUTIONSBYGGANDE

Indonesien idag – framgångar och dilemman 203

1 Inledning	205
2 Historia och samtidspolitik.....	206
3 De ekonomiska framstegen och dagens kris	209
Ekonomi under Den nya ordningen: bedrifter	210
Ekonomi under Den nya ordningen: strukturella svagheter	213

Krisen 1997-1998.....	216
4 Samhället	220
Befolkning och hälsa.....	220
Utbildning och jämställdhet mellan könen.....	223
Förändringar i livsstil och kultur	224
Hanteringen av miljö och naturresurser	226
5 Politik	229
Det politiska systemets utformning.....	229
Politiska institutioner	230
Korruption och insyn	238
Mänskliga rättigheter.....	241
Enhet och mångfald	242
6 Utrikespolitik.....	249
Indonesien som regional makt	249
Östtimor.....	252
7 Framtiden	254
Mars 1998: Suhartos triumf.....	254
maj 1998: Suhartos fall.....	255
8 Framtiden.....	257
Ledarskapets övergång.....	257
Indonesien år 2010?.....	259
9 Bilagor	262
Asienkrisen: ett nordiskt perspektiv.....	267
TILLVÄXTENS OCH FATTIGDOMENS UTMANINGAR	
1 Inledning	267
2 Den svenska krisen	270
3 Asienkrisen – nästan som i Sverige.....	276
4 Asienkrisen – annorlunda än i Sverige.....	288
5 Lösningen på krisen: IMF, AMF eller marknaden?	302
6 Effekter på omvärlden.....	314
Fattigdomsbekämpning i Asien.....	323
1 Inledning	323
2 Utmärkande drag och utvecklingsmönster.....	324
3 Tillväxt, fördelning och fattigdom	326
4 De fattigas ”profil”	331
5 Strategier för minskad fattigdom	332
6 Krisen 1997 och konsekvenserna för fattigdomen	338
7 Slutsatser och lärdomar.....	341

Asiens hotade miljö.....	345
1 Inledning	345
2 Miljöproblem i Asien	347
Orsaker till miljöförsämring i Asien	347
Underliggande orsaker	347
Mänskliga aktiviteter som medför miljöförsämring	350
Nuvarande situation.....	353
Sammanfattning.....	358
Trender	361
3 Nationella och regionala initiativ	365
Nationella initiativ	365
Regionala initiativ.....	366
4 Svenska insatser och möjligheter	367
Svenska insatser	367
Svensk kompetens.....	370
Svenska möjligheter	371
Sammanfattning.....	378
Svettad konkurrens? Staten, marknaden och facket i de asiatiska samhällena.....	389
1 En besvärlig fråga.....	389
2 Fackligt arbete i Asien är ingen sinekur	390
3 Exempel från enskilda länder	392
4 Faktorer som påverkar löneläget.....	396
5 Barnarbete.....	401
6 Vad kan vi göra?.....	403
Asien - befolkning i förändring	413
1 Inledning	414
2 En snabb demografisk transition - med fortsatt folkökning	414
3 Stora fluktuationer i åldersfördelning - på gott och ont.....	419
4 Sonpreferenser och kvinnodiskriminering.....	423
5 Urbanisering och miljöfrågor.....	424
6 Avslutande kommentar.....	427
DEMOKRATI OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	
Asien och den tredje demokratiseringsvägen	433
1 Politisk utveckling och demokrati i Asien	433
2 Demokrati i Asien.....	435

3	Mänskliga rättigheter och utrikespolitik.....	439
4	Politik i Sydasien.....	442
5	Politik i Sydostasien.....	443
6	Politik i Östasien.....	444
7	Gemensamma drag	446
8	Den tredje demokratiseringsvågen i Asien.....	452
9	Demokratisk konsolidering.....	455
10	Asiatiska värderingar?	458
11	Framtiden	463
12	Vad kan Sverige göra?	467
Mänskliga rättigheter och asiatiska värderingar.....		475
1	Inledning	475
2	Rättighetssystemet	479
	Rättigheternas seger?	479
	Rättigheternas fiender och kritiker.....	483
	Utmaningar för rättigheterna	485
3	Debatten i Asien om mänskliga rättigheter.....	488
4	Sammanfattning.....	499
 FORSKNING OCH TEKNOLOGIUTVECKLING		
Asiens teknologiska språng.....		501
1	Inledning	501
2	Forskning och kommersialisering - Vad kan man mäta med publikationer och patent.....	502
	Tillväxt inom vetenskapliga artiklar och patent.....	503
	Tillväxten av vetenskapliga artiklar och patent inom några delområden.....	505
3	Den nationella forskningspolitiken i några länder - En jämförelse av stat, näringsliv och andra aktörer	511
	Allmänt	511
4	Forskningsutgifter.....	513
5	Forskningspersonal	514
6	Vetenskaplig publicering.....	515
7	Forskningsstruktur.....	516
8	Produktion av vetenskapliga artiklar och patent	517
	Viktiga inslag i några länders forskningspolitik.....	518
	Några synpunkter på nationell forskningspolitik i Stillaohavsasien.....	526
9	Företagens forskning och utveckling – några exempel.....	530

10 Teknikflöden i Stillaohavsasien, och nya relationer till EU och USA.....	533
Forskningsresultat och patentering	535
11 Framtida möjligheter för Stillaohavsasien - Integration och Landvinningar.....	536
12 Konsekvenser och möjligheter för Sverige.....	538

FRED OCH KONFLIKTER

Asiens säkerhetspolitiska situation bortom det Kalla kriget 543

1 Maktförhållandenas utveckling i regionen.....	547
2 Oroshärddar i regionen	555
3 Multilateral säkerhet.....	564
4 "Mjuk säkerhet".....	566
5 En roll för Sverige?.....	567

Asien: framtid i fred eller konflikt? 571

1 Introduktion.....	571
2 Konfliktmönster i Asien sedan 1970	573
3 De asiatiska subregionerna.....	582
4 Indien och Kina i Asiens konflikter.....	605
5 Framtida möjligheter.....	611
6 Bilagor	625

Bilagor

Regionala organisationer:	
Association of South East Asian Nations	(ASEAN)
ASEAN Free Trade Area	(AFTA)
ASEAN Regional Forum	(ARF)
Asia Pacific Economic Cooperation	(APEC)
Asia-Europe Meeting	(ASEM)

Om författarna

Hans Antlöv, Fil. Dr, Ford Foundation, Jakarta (f. d. föreståndare för Centrum för Sydostasienstudier vid Göteborgs Universitet)

Robert Cassen, Professor Emeritus, Department of Social Policy, Oxford University

Robert Cribb, Professor och Direktör, Nordic Institute of Asian Studies, Köpenhamn

Meghnad Desai, Professor i Utvecklingsekonomi, London School of Economics

Gösta Edgren, Ambassadör, Svenska Ambassaden, Hanoi

Bertil Egerö, Docent, Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet

Yash Ghai, Professor i konstitutionell rätt, University of Hongkong

Mikael Hammarskjöld, Mikael, Forskningsassistent, Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet

Peter Harris, Director, Institute of Asian Studies, Nya Zeeland

Lisbeth Hellvin, Fil. Dr, sakkunnig i Asienstrategin, Utrikesdepartementet

Bent Jörgensen, Universitetsadjunkt, Institutionen för freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs Universitet

Azizur Rahman Khan, Professor, University of California, Riverside

Ari Kokko, Ekon. Dr, Europeiska institutet för japanstudier, Handelshögskolan i Stockholm

Börje Ljunggren, Ambassadör och koordinator för Asienstrategin, Utrikesdepartementet

Lars Y. Nilsson, Biträdande Direktör, Stockholm Environment Institute

Jon Sigurdson, Professor, Europeiska institutet för japanstudier,
Handelshögskolan i Stockholm

Niklas Swanström, Doktorand, Institutionen för freds- och
konfliktforskning, Uppsala Universitet

Lars Vargö, Fil. Dr, Minister, Svenska Ambassaden, Tokyo

Peter Wallensteen, Professor, Institutionen för freds- och
konfliktforskning, Uppsala Universitet

Michael Yahuda, Professor i internationella relationer, London School of
Economics

Joakim Öjendahl, Biträdande forskare, Institutionen för freds- och
konfliktforskning, Göteborgs Universitet.

Förord

Framsynt politik kräver kunskap. Behovet av kunskap växer i tider om snabba förändringar. Vi lever i hög grad i en sådan tid. Vår världsbild blir som en följd lätt gammal. Delar av Asien

har under de senaste decennierna förändrats på ett sätt som få samhällen gjort under en generation. Få betvivlar, dagens ekonomiska kris till trots, att Asien under kommande decennier kommer att spela en långt större roll i världsekonomin än idag.

Asien kommer som en följd närmare oss. Redan idag är Asien t ex en större marknad för svensk export än USA. Asiens problem kommer också närmare oss. Det märker vi idag då regionen genomgår en ekonomisk kris. Det märker vi i då Indien och Pakistan genomför kärnsprängningar. Det märker vi på det växande antal områden - som miljön - som oundvikligen är globala.

Sverige har redan vittförgrenade relationer med länderna i Asien. En god grund finns för fördjupning och breddning politiskt, kommersiellt, kulturellt, på utbildningens och forskningens områden etc.

Våren 1997 tillsatte regeringen en Asienutredning i syfte att fördjupa kunskap och relationer. I november 1998 ska den ligga klar. Nu publiceras i två volymer ett urval av de studier som tagits fram inom projektet. Det är vår förhoppning att de ska väcka intresse och debatt.

Tillsammans leder vi arbetet i den referensgrupp som med bred medverkan från näringsliv, forskning, myndigheter, folkrörelser och kultur som knutits till strategiarbetet. Genom denna grupp och "hearings" i frågor av särskilt intresse har nya värdefulla nätverk byggts upp mellan regeringskansli och det stora sakkunskap som vi finns i samhället.

På grundval av utredningen kommer regeringen att för Riksdagen redovisa sin syn på hur relationerna till länderna i Asien kan utvecklas.

Mats Karlsson
Statssekreterare i
Utrikesdepartementet

Yvonne Gustavsson
Statssekreterare i
Näringsdepartementet

Asien - vad är det?

Börje Ljunggren

1 "De fjärran ländernas närhet"

Historiskt utgör Europa och Asien två huvudpoler i världscivilisationen. Det finns belägg för att den romerske kejsaren Markus Aurelius skickade emissarier till sin kinesiske kollega (Inge Jonsson, 1997). Handel mellan Europa och Asien i någon form har förekommit åtminstone sedan romartiden. Siden och kryddor dominerade en handel som förband Europa och Asien med hjälp av monsunvinden såväl som genom en kedja av centralasiatiska mellanhänder. Marco Polos *Världsbeskrivning* (1293) ersatte myterna med faktiska observationer från en överlägsen civilisation, Mittens Rike, som inte såg sig som en del av något större. En ny era inleddes i och med Vasco da Gamas upptäckt av sjörouten till Indien. 1498 steg han iland i Calicut på Indiens västkust. Det skulle dröja ytterligare drygt ett par hundra år innan föreställningen om en ödesbestämd europeisk expansion i Asien tog form i Europas huvudstäder, men genom sjöfararna var idén om en värld att erövra född.

Europa är den enda kontinent som namngivit sig själv. De andra världsdelen har fått sina namn tilldelade. På tidiga medeltida världskartor delas världen in i tre delar, Europa, Asien och Afrika. Europas expansion präglade inte bara historien utan också geografins begreppsvärld (Ambjörnsson, 1994). Det var dock så sent som omkring år 1700 omöjligt att förutse den europeiska dominans som skulle följa genom handel, mission och kolonisering. Européerna hade dittills bara varit närvarande i Asiens periferi, och saknat förutsättningar att utmana länderna i Asien. Målet var att tjäna pengar genom handel. Den industriella revolutionens teknologiska och vetenskapliga genombrott skulle förändra allt. Handeln övergick i kommersiell exploatering och kolonisering med överlägsna militära maktmedel. Det är först i våra dagar som jämvikten börjat återställas. Avkoloniseringen, teknologiutvecklingen, Asiens nya roll i en allt mera integrerad världsekonomi, det ömsesidiga behovet av lösningar på globala problem,

har skapat nya naturliga förutsättningar för jämbördighet. ASEM - Asia-Europe Meeting - är den nya jämbördighetens logiska uttryck.

Geografiskt avsågs under grekerna med Asien endast Anatolien eller vad som senare kom att kallas Mindre Asien. Termen kom att användas som synonym med begreppen "Östern" varmed ibland också avsågs Persien och ibland också Indien (Ambjörnsson). Kina beskrevs som "Fjärran Östern". I vidaste mening kom Asien att omfatta hela den kontinent som börjar vid Suez, Bosporena och Uralbergen och sträcker sig till Japan, Filippinerna och Indonesien i Öst. Ofta avses endast vad som ibland kallas "monsun-Asien", området söder om det forna Sovjetunionen från Kyberpasset i Väst till Japan, Filippinerna och Indonesien i Öst.

Här bor idag mer än halva mänskligheten, och här, i gamla civilisationer som den indiska och den kinesiska, finns "mer än hälften av mänsklighetens samlade erfarenheter" (Murphey, 1996). Tre områden utgör huvudelementen i vår föreställning om Asien, Östasien, dominerat av Kina och Japan, Sydöstasien med dess stora variationer och Sydasiens, dominerat av Indien. Asien kan dock inte indelas i några få kulturblock.¹ Kulturer gå i varandra i tid och rum. Praktiskt taget alla världens större religioner finns företrädda. Asien rymmer samtidigt djupliggande motsättningar som stör relationerna mellan och inom "civilisatoriska" enheter. Djup misstro existerar fortfarande mellan Kina och Japan, mellan Japan och Korea, mellan Kina och Vietnam, mellan etniska kineser och icke-kineser i Sydöstasien, mellan indier och pakistanser, mellan indier och bangladeshare.

Yogjakarta på Java illustrerar historiens rikedom. Idag är befolkningen i huvudsak muselmansk, liksom 85 procent av befolkningen i detta världens största muslimska land, men hinduiska tempel och världens största buddistiska stupa påminner om tidigare epoker. Danserna vid det som ännu idag är sultanens palats är hämtade ur Mahabharatha, det hinduiska Indiens stora epos.

Västvärlden såg inga gränser för vad dess nyvunna teknologiska överlägsenhet berättigade den till. "Östern" och i synnerhet Indien var samtidigt, "drömmarnas förnämsta destination" (Inge Jonsson). På 1770-talet inträffade i Europa en orientalisk renässans vars främsta drivkraft var en dröm om att via Asien återvinna en ursprunglig visdom. Målet var inte att förstå Asien så som Asien faktiskt var utan att genom att studera asiatiska visdom och religion komma till djupare insikt om sig själv. Betecknande för européerna var "att de inte bara var förvissade om

¹ För en intressant diskussion om riskerna med att tänka i termer av kontinenter se Martin W. Lewis och Kären Wigen *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*. University of California Press, 1997.

sin egen överlägsenhet i vetenskap och teknik. De ansåg sig också ha bättre förutsättningar att förstå den främmande kulturen än dess egna bärare." (Liedman, 1997) Edward Said är den främsta dekonstruktören av denna "Orientalism" (Said, 1978). Gunnar Ekelöf ville i sin diktning förmedla "de fjärran ländernas närhet". Den förhärskande föreställningen förblev dock att Asien var "det som väst inte är", det annorlunda (Ambjörnsson).

Ett inte obetydligt antal skandinaver hade redan under 1600-talet kommit i kontakt med Asien. Klara fakta har vi i form av sjömansrullorna från 62 fartyg tillhörande det Holländska Ostindiska Kompaniet vilka avseglade från Holland under åren 1633-1687. Bland namnen finns inte mindre än 426 skandinaviska (Svensson, 1987). Vi vet att ytterligare 1.953 holländska fartyg under denna period avseglade med destination Asien. Om andelen skandinaver ombord på dessa fartyg vore densamma som på de 62 fartyg för vilka rullorna finns bevarade skulle det betyda ytterligare ca 15.000 skandinaver (*Ibid.*). Genom dessa sjömän, soldater och hantverkare fördes dock ingen systematisk kunskap tillbaka från platser som Batavia.

Startpunkten för Sveriges intresse för Asien kom dock först under mitten av 1700-talet. Tre huvudlinjer, som understödjer varandra, kan skönjas (Svensson). En hade Carl von Linné som centralgestalt. En annan växte fram med handelns expansion. En tredje, Linné näraliggande, hade sin grund i upplysningstidens intresse för vetenskap. 1735 kom Linnéus till Leiden och där träffade han en rad andra framstående botanister som gjorde honom medveten om den tropiska floran. För hans *Systema Naturae*, som publicerades vid denna tid, öppnades en dittills okänd värld. Snart skulle han sända ut sina lärjungar, "florans apostlar", för att utforska den. Några år senare - 1739 - bildades den Kungliga Svenska Vetenskapsakademien, med Linné som en av dess främsta medlemmar. 1731 hade det Svenska Ostindiska Kompaniet grundats, som en sen efterföljare till bl a det danska som grundats redan 1616.

På 1740-talet inledde Linné, Vetenskapsakademien och det Ostindiska Kompaniet ett samarbete varigenom skeppsprästen eller någon annan ombord blev amatörbotanist i Linnés och Vetenskapsakademins tjänst. Ett tiotal år senare började de vetenskapligt utbildade Linné-lärjungarna ge sig ut på långa forskningsresor. 1757 kom Linné-lärjungen Pehr Osbecks *Dagbok över en Ostindisk Resa* ut. De viktigaste bidragen gjorde Carl Peter Thunberg, "Japans Linné" (Svensson). I och med hans berömda reseskildring *Resor uti Europa, Africa och Asien, förrättad 1770-1779* kom "kunskapen om Japan att vinna mer allmänt insteg i Sverige" (Edström, 1997). Lärjungarna var liksom Linné universalister med intressen som gick långt utanför botaniken. I deras arbeten

förebådas etnografin. Intresset för Fjärran Östern, i Sverige kallat "kineseriet", nådde en höjdpunkt.

Det var dock Sven Hedin som med sitt stora arbete *Från Pol till Pol* (1911) lade grunden för ett bredare intresse. Boken var under årtionden bredvidläsningsbok i skolan och ersattes först då en annan stor reseskildrare - Sten Bergman - gett ut sina arbeten. Det är först under de senaste två-tre decennierna som handel, utvecklingssamarbete, massmedia, massturism och tåggluffande berövat reseskildraren hans monopol på våra föreställningar om Asien. Dagens bild av Asien är starkt präglad av avgörande skeenden i vår samtidshistoria, som Koreakriget, Vietnamkriget, det "japanska undret", den kinesiska kulturrevolutionen, Pol Pot, och massakern på Himmelska Fridens torg, "Tigerekonomierna" och dagens "Asienkris". I skolans geografiböcker förunnas Asien, och därmed drygt halva mänskligheten, 10 procent av utrymmet. Ambitionen att redovisa fakta har samtidigt ersatts av ambitionen att skildra "människans situation i den moderna världen" (Helmfrid i Edström). Närheten finns inte längre bara i dikningen utan i vardagens försök att på tio procent av utrymmet föra in "Asien" i vår globala föreställningsvärld av hot och möjligheter.

Att Asien kommer närmare framgår av den undersökning av "Asienbilden" i Sverige som ingår i denna volym. Studien visar på att "svenskar hyser en djupt bottnad respekt för asiatiska religioner, kulturer och sätt att leva, vilket påverkar sättet att resonera kring Asien...Många verkar öppna och lyhörda inför tanken att vi svenskar har mycket att lära av Asien, snarare än att vi ska lära dem, dvs att det handlar om ett ömsesidigt givande och tagande." I den öppenheten för "att se den andre" finns en grund att bygga vidare på, en öppenhet som sträcker sig bortom de 10 procenten!

2 Asiens "asienisering"?

Hur ser då Asien på sig själv? Svaret är långt ifrån givet, eller konstant. Spännvidden är stor mellan uppfattningen att begreppet "Asien" primärt är en europeisk skapelse och idéer om ett "Asien" som hålls samman av historia, kultur och specifikt "asiatiska värderingar". Närmast sanningen kommer sannolikt Kasian Tejapira då han säger att "Asien" är "a free floating signifier", ett begrepp om vars mening ingen enighet råder och vars mening förändras över tiden (Milner, 1997). Svaret är starkt beroende av vilken tidpunkt i historien man väljer, från vilken land i Asien man utgår, och vilka gestalter man väljer att placera i centrum. Gandhi och Mao har lämnat mycket olika bidrag till historien.

Japans inställning till Asien och Europa är särskilt komplext. Skriftspråk, kulturella värden, litteratur, filosofi, konfucianismen med dess syn på samhälle och lag hämtades från en kinesisk kultur vars dominans var en konstant. "Idealen ifrågasattes inte. De var civilisationen" (Jansen, 1975). Asien i övrigt existerade inte. Buddhismen hade visserligen sitt ursprung i Indien, men nådde Japan i kinesisk tappning. Samtidigt fanns en stark föreställning om att Japan var unikt. Under 1700-talets senare hälft ledde den till ett radikalt ifrågasättande av det kinesiska. Alternativa influenser var utestängda sedan Tokugawa-shogunatets tillkomst 1603, men via de holländska handelsmän som tilläts angöra Nagasaki sipprade föreställningar om att det i väst fanns ett överlägset vetande långsamt in. På 1850-talet institutionaliserades studiet av detta främmande i form av ett "institut för barbariskt vetande", embryot till dagens Tokyo universitet. Opiumkriget (1839-42) hade visat på Kinas svaghet. Genom Meji-restorationen (1868) skulle Japan undvika att gå samma förnedring till mötes. Kejsardömet skulle återupprättas genom att man "sökte kunskap världen över." (Artikel 5 i kejsarens deklaration.) Japans modernisering inleddes. Fascinerande att notera är att också några svenska experter för en kort tid engagerades i Meji-restorationen, inledningen till Japans mer än 100-åriga period av exceptionell ekonomisk tillväxt. (Sveriges samtidigt inledda modernisering skulle visa sig vara Europas motsvarighet vad gällde takt och uthållighet.)

1905 besegrade Japan Ryssland i ett krig som påminde världen om att historiens gång inte var för evigt given. En asiatisk nation hade utvecklat kapaciteten att besegra en av Europas stormakter. Flera tankestömningar växte fram i Japan. En viktig sådan hävdade att "Asien var ett". Dess företrädare förordade en kulturell och politisk "Asianism" grundad på det som skilde Asien från Europa. Asiatiska studenter inbjöds till japanska universitet och pan-asiatiska föreningar bildades. Samtidigt fanns det de som menade att Japan skulle fjärma sig från Asien, vända Asien ryggen, och närma sig Europa. Taiwan hade inlemmats redan 1895 och 1910 annexerades Korea. Idén om att genom expansion skapa livsrum blev förhärskande. Militären fick överhanden och landet militariserades för sin nya uppgift som regionens härskande nation inom en japansk "greater East Asia co-prosperity sphere". Ur nederlaget i Andra Världskriget växte så ett Japan fram som var nära knutet till västvärlden och 1964 blev detta nya Japan medlem av OECD, västvärldens ekonomiska sammanslutning. Ur ett Nord-Sydperspektiv tillhörde Japan därmed Norr, i skarp kontrast till länder som Kina och Indien vilka 1955 samlades i Bandung för en stor afro-asiatisk manifestation som syftade till att skapa en roll för en alliansfri rörelse i en tid präglad av det Kalla kriget.

Idag liksom vid seklets början finns i Japan både strömningar som betonar den asiatiska tillhörigheten och de som betonar att Japan tillhör "Väst." Som demokrati har Japan en större värdegemenskap med västvärlden än med i synnerhet dem som hävdar idén om "asiatiska värderingar." Japan befinner sig i en skärningspunkt. Föreställningar om Japans unikhet, asiatisk samhörighet och västerländsk modernitet samexisterar i växlande kombinationer i det som konstituerar japansk identitet. Japankännaren Monica Braw konstaterar att "ansträngningarna att bevara Japan japanskt och intresset för Västerlandet under flera hundra år brutits mot varandra.² Det har skapat en konflikt i japanska sinnen om vart man hör. Å ena sidan har västerlandets framsteg och erövringar i vidaste bemärkelse lockat och lett till efterföljd. Å andra sidan har denna vurm tvingat fram frågan: Är Japan asiatiskt?" Samtidigt frågar man sig "efter efterkrigstidens ensidiga satsning på ekonomisk utveckling vilken landets "vidare mission" kan vara (Brzezinski, 1997). Den givna utgångspunkten är att Japan är och förblir en demokrati.

Är det då rimligt att tala om Asien annat än som en oklart definierad geografisk företeelse? Vari består "kittet"? Öst- och Sydöstasiens exceptionella ekonomiska framgångar, det högst reella "asiatiska miraklet", gav frågan en ny aktualitet. Hela föreställningen om Asien höll på att radikalt förändras. För tre-fyra decennier sedan skulle varje diskussion om Asien primärt handla om dess oerhörda fattigdom, om de hundratals miljoner som i länder som Indien och Pakistan levde under "fattigdomsstrecket". Om det hot som överbefolkningen utgjorde. Japan var visserligen på väg att komma ikapp västvärlden, men det var inte egentliga Asien. Detsamma gällde kronkolonin Hongkong. Egentliga Asien bestod av utvecklingsländer jämte Maos Kina. Idén om en gåsformation av länder stadda i snabb utveckling bakom ledargåsen Japan var en vision som väntade på att bli förverkligad. Sydkoreas inkomst per capita var bara 9 procent av USAs (och mindre än Thailands). Singapores var något högre, 16 procent av USAs, men någon riktig grund fanns ännu inte för begreppet "exportledda tigerekonomier".

Före industrialismens fulla genombrott var bilden en helt annat. Asien uppskattas då ha svarar för över 50 procent av världens BNP.³ I sin studie *Emerging Asia*, framlagd ett par månader före inledningen till den kris vi nu upplever, uppskattade Asiatiska Utvecklingsbanken

² "Hur ser Japan på sig själv och världen?", opublicerad föreläsning på Japan-hearing den 16 april 1998 arrangerad av Asienstrategin.

³ Jämförelserna bygger genomgående på BNP-siffror som justerats med hänyn till köpkraften s k "purchasing power parity", PPP.

(ADB) Asiens andel år 1820 till inte mindre än 58 procent. Under de följande åren sjönk den drastiskt. Hundra år senare hade den fallit till 27 procent och 1940 var den så låg som 19 procent, trots att 60 procent av världens befolkning då levde i Asien.

Det vi har bevittnat under de senaste decennierna är sålunda Asiens återkomst. Under de år som gått sedan 1965 har vi sett ett växande antal länder ta tillvara de möjligheter till snabb tillväxt som ligger i att ta igen klyftan mellan världens mest utvecklade ekonomierna och de som ligger långt efter. Det har inte funnits en någon given katalytisk faktor, men det var inte heller något mirakel. En rad exempel hade visade att det var möjligt att under en lång period generera tillväxt som var avsevärt högre än vad som var möjligt i redan högt utvecklade länder. Det gick att "komma ikapp" som nation och region, och därmed ge Asien en helt ny roll i världsekonomin och världens öde. 1992 hade andelen vuxit till 37 procent, och ADB konstaterade "grundat på rimliga antaganden att Asien år 2025 kunde vara tillbaka vid runt 57 procent", dvs samma andel som 1820. En tredjedel av Asiens befolkning, ca 1 miljard människor, levde fortfarande i absolut fattigdom. 1993 levde 446 miljoner i Öst- och Sydostasien på under en dollar om dagen. I Sydostasien var siffran 515 miljoner, eller 43 procent av befolkningen. Närmare tre fjärdedelar av världens fattiga levde därmed i Asien, och en ännu större andel av världens fattiga kvinnor. Bilden skulle emellertid fortsatt förändras högst dramatiskt och år 2025 skulle framsynt tillväxt i Asien ha lyft "tre av fem i absolut fattigdom ur deras fattigdom." Störst skulle förändringarna bli i Sydostasien, den del av Asien som låg längst bak i reformprocessen.

Såväl i regionen som internationellt växte som en följd av framgångarna en tendens fram att söka förklaringar till de som höll på att ske i asiatiskt medvetande och asiatisk identitet. "Asiatiska värderingar" blev ett begrepp. Dygder som arbetsamhet, kärlek till familjen och pålitlighet samt en gemensam syn på vikten av ordning, disciplin och statens roll förklarades utgöra kittet i den asiatiska "nationen", i skarp kontrast till Västvärldens överdrivna fixering vid individens fri- och rättigheter och därav följande tilltagande dekadans.

Malaysias färgstarke premiärminister Mohamad Mahathir och det moderna Singapores skapare Lee Kuan Yew är nyckelpersoner i dessa försök att ge de asiatiska framgångarna en kulturell förklaring med rötter i specifika asiatiska värden. Båda har reagerat starkt mot västvärldens hävdande av universella principer och anspråk på tolkningsföreträde. I detta har de sett en arrogans i vilken de med sina oerhört framgångsrika samhällsbyggen inte ansett sig behöva finna sig tiggande. Det var nu hög tid att man lyssnade på vad ett allt mera självsäkert Asien hade att säga.

Upprördheten över vad de uppfattade som Västs och i synnerhet USAs självpåtagna roll delade de med många asiatiska eliter. Reaktionen var utbredd. Någon gemensam syn rådde dock knappast. För Lee har en huvudlinje varit att lyfta fram konfucianismen med dess fokusering på förutsättningarna för ordning och harmoni. Trots att Singapores befolkning till över 80 procent är kinesisk har det dock till stor del varit fråga om att "uppfinna" en tradition, en "imagined community" som tjänar ett bestämt politiskt syfte (Andersson, 1983).⁴ Mahathir och Lee har inte heller haft samma syn på vikten av att bygga en regional gemenskap. Mahathir har velat se en särskilt "East Asian Economic Caucus" och endast motvilligt medverkan i Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), med USA och Australien som tongivande medlemmar. För Lee har det däremot varit naturligt att bejaka APEC, en viktig gruppering för Singapore med dess öppna ekonomi.⁵

Inför 1993-års FN-konferens om mänskliga rättigheter fanns på sina håll i Asien en stark upprördhet över vad som uppfattades som västvärldens anspråk på ensamrätt vad gällde definitionen av mänskliga rättigheter. De ekonomiska framgångarna hade gett regionen en ny självkänsla, "assertiveness", som gjorde det naturligt att hävda att asiatiska erfarenheter borde beaktats på ett annat sätt än som varit fallit då FNs deklaration om mänskliga rättigheter och FNs båda konventioner om mänskliga rättigheter antogs 1948 respektive 1966. Därmed ifrågasattes principernas universella karaktär. Vid ett asiatiskt förmöte in Bangkok uttrycktes stark kritik mot det dokument som arbetats fram inför mötet i Wien. Vid FN-konferensen kunde dock en konfrontation undvikas. I slutdokumentet erkändes att kulturella skillnader skulle beaktas, dock utan att de grundläggande principernas universalitet försvagades. Under de år som förflutit sedan konferensen har ansträngningarna att definiera en "asiatisk" position snarast tenderat att desintegrera. Skälen därtill är flera. Ytterst beror det på att den idémässiga värdegemenskapen saknas såväl historiskt som vad gäller viljan att konstruera en värdegemenskap.

Den indiske ekonomen och filosofen, rektorn för Trinity College, Amartya Sen har lämnat viktiga bidrag till diskursen om frihet och "asiatiska värderingar" (Sen, 1997). Han ser frihets- och demokratibegreppens framväxt som mycket mera komplex än vad som ofta hävdas idag såväl i Väst som av anhängare av idén om "asiatiska värderingar. Han kritiserar tendensen att "extrapolera bakåt" i syfte att

⁴ Se Yash Ghais uppsats "Asiatiska värderingar och mänskliga rättigheter" i denna volym.

⁵ För vidare information om APEC och andra regionala organisationer se bilagor till denna volym.

påvisa en stark västerländsk frihetstradition samtidigt som Asien framställs som i avsaknad av varje sådan tradition. Det är centralt, betonar han, att se att Asien alltid har präglats, och präglas, av betydande värdemässig variation och undvika de förenklingar av olika filosofiska skolor som i något skede görs i ett specifikt syfte. Konfucius var inte mera auktoritär än Plato. Han hävdade inte att individen skulle visa blind lojalitet mot staten. Då staten hade "förlorat sin väg skulle individen handla djärvt och tala tyst." (Citerat i Sen). Den indiske kejsaren Ashoka, som på 300-talet f. K. konverterade till buddismen, hävdade tolerans som en universell princip. Den muselmanske indiske kejsaren Akbar stod för tolerans mot andra religioner vid en tid då inkvisionen var i full sving i Europa. Den indiska frihetskampens ledare, med Gandhi och Nehru i spetsen, ville bygga en sekulariserad demokrati.

Sens slutsats blir att "den moderna demokratins och liberalismens idéer måste sökas genom identifiering av dess konstituerande element snarare än i en helhet." I dess utvecklade form är idéerna om individuell frihet av mycket senare datum än konstutörer av en västerländsk tradition ofta vill göra gällande. Isaiah Berlin konstaterar att "han inte funnit några övertygande belegg för någon klar formulering av dem i den antika världen." (Citerat i Sen) Sen finner heller inget stöd för den utvecklingsgrundade version av argumentation för "asiatiska värderingar" som främst Lee Kuan Yew utvecklat, dvs tesen att utveckling förutsätter ordning och disciplin på sätt som kräver att fri- och rättigheterna begränsas.

Sens analys visar att den oskiljaktiga sammanlänkningen av demokrati och frihet med "västerländska värderingar" på ett förutfattat sätt skapat intrycket av en intellektuell klyfta mellan Västvärlden av Asien. Hans slutsats blir, att om det är någon klyfta som måste överbryggas så är det den. (Vad vore naturligare för ett forskningsprojekt in ramen för ASEM:s s k "second track" av kontakter mellan forskare från Europa och Asien!) För att de ska vara möjligt krävs att vi i Väst utvecklar en mera självkritisk hållning till det egna idéarvet och lämnar våra schabloner om "Asien" bakom oss. Möjligheten till en fördjupad ömsesidig förståelse finns i den utveckling mot större pluralism som vi idag bevittnar i Asien.

Utvecklingen i Asien under de senaste åren har inneburit en framflyttning av demokratins och frihetsbegreppets positioner inom regionen. Den s k "tredje demokratiseringsvågen", som inleddes i Europa i mitten av 1970-talet med Grekland, Portugal och Spanien, har visserligen varit svagare i Asien än i andra delar i världen men "gamla" demokratier har bestått och exempel på nya demokratier som håller på att konsolideras saknas inte (Sydkorea, Thailand, Taiwan m fl). I Indonesien har krisen skapat nya öppningar. Länder som Kina och

Vietnam har inte demokrati som mål, enpartistaten skall institutionaliseras, men reformprocessen har skapat en ny "privat sfär" för individen och embryon till civila samhällen har vuxit fram. Samhällena är väsentligt mindre monolitiska än för ett tiotal år sedan. I takt med att reformerna fördjupas kommer nya krav på deltagande och frihet att formuleras. Avvisas det framväxande civila samhällets krav på utrymme under längre tid växer trycket i den samhälleliga tryckkokaren till alltmer svårhanterliga nivåer.⁶ Liberalisering som inte syftar till demokratisering ställer en regim på allt svårare prov. Utvecklingen i Indien visar samtidigt hur en etablerad sekulariserad demokrati kan undergå politiska förändringar som skapar osäkerhet om vart landet är på väg, om vilka principer som skall överordnas andra.

3 Kris och institutioner

Hur har då den rådande krisen påverkat asiaters syn sig själva och Asien? Har krisen ökad känslan av samhörighet eller har den dämpat tendenserna att vilja "asiatisera Asien" (Funabashi, 1993)? På sina håll i Asien har reaktionerna varit starka mot vad som uppfattats som Internationella Valutafondens, Världsbankens och, ytterst, USAs sätt att diktera de villkor som länderna måste uppfylla för att få internationellt stöd. Någon allmän anti-västlig reaktion kan man dock inte tala om. Indonesiens studenter har t ex främst riktat sin vrede mot det sätt på vilket landet styrts, monopolbildningarna i inflytelserika familjers händer och korruptionen. Deras krav har gällt mer demokrati snarare än mer "asiatiska värderingar". Det "asiatiska", som betoningen av "familjeprincipen", har snarast setts som synonymt med nepotism och korruption. Krisen har bidragit till en internalisering av de universella principer som utgör demokratins förutsättningar - yttrandefriheten och organisationsfriheten.

Kan Indonesien då utvecklas till en demokrati? Om så skedde skulle utsikterna för en demokratisk utveckling i Sydostasien ges helt nya möjligheter. De problem som landet står inför har få motstycken. Antalet arbetslösa uppgår redan till åtskilliga miljoner. Under de gångna tre decennierna har andelen av befolkningen som lever under "fattigdomsstrecket" sjunkit från ca 60 procent till 11 procent. Miljontals människor faller nu tillbaka under strecket. Vilka krafter kommer i en sådan situation att hävda sig bäst? Av stor betydelse är hur landets stora

⁶ För en analys av Kinas långsiktiga förändringsprocess se Peter Harris uppsats i denna volym samt Gordon White, 1996, *In Search of Civil Society Market Reform and Social in Contemporary China*

islamska organisationer orienterar sig nu då de ges möjlighet att verka politiskt. Suhartos "Nya Ordning" har snarare varit "hindu-javanesisk" än islamsk, även om det islamska inslaget vuxit över tiden. "Pansacila", den "Nya Ordningens" fem principer, har varit överordnat islam.

Att de islamska organisationerna i framtiden kommer att spela en inflytelserik roll synes mycket troligt. De har brett folkligt stöd och kan förväntas göra kraven på "social rättvisa" till sitt främsta kännetecken. Frågan är vilka principer som kommer att vara överordnade i den nya ordning som nu håller på att växa fram. Hur kommer relationen mellan det politiska systemet - demokratiseringen - och islam att definieras? Kommer den att ange utrymmet för den kinesiska minoriteten, landets helt dominerande ekonomiska grupp, på ett sätt som gör att denna ser en framtid för sig? Vilken roll får militären, den nationella sammanhållningens yttersta garant? Vilken roll kommer Indonesiens traditionellt starka massorganisationer, som fackföreningsrörelsen, att spela nu då de åter kan verka fritt? Hur påverkas balansen mellan Java och de yttre öarna. Varje förutsägelse blir en gissning i ett skede då de sociala krafterna omgrupperar sig och den ekonomiska krisen förvärras. Linjerna dras upp i de "uppskjutna debatter" (Milner, *Communities of Thought*, 1996) som kommer att präglade Indonesien nu då murarna i Suhartos "Nya Ordning" brutit samman. I kriser som den Indonesien genomgår förändras innebörden av begreppet "Asien".

I Thailand och Sydkorea, de båda andra länder som drabbats värst av krisen, har demokratin utvecklats under krisåret. De båda länderna har vuxit fram som nyckelländer i Asiens fortsatta demokratisering och som länder med strategiska roller i närmandet mellan Asien och Europa. I Thailand ledde krisen till krav på förändringar som gjorde det omöjligt för regering och parlament att avvisa det förslag till ny mera demokratisk författning som en oberoende kommission lagt fram under hösten 1997. Kort därefter tvangs den diskrediterade regeringen lämna över makten till en regering med ett betydligt större förtroendekapital. Som en följd förstärktes nationens kapacitet att hantera en kris med oerhört allvarliga sociala konsekvenser.

I Sydkorea vann en oppositionskandidat för första gången ett presidentval. Därmed fick landet en president med ett ställning som visat sig vara en ovärderlig tillgång under den period av dramatiska omstruktureringar som landet har att gå igenom. Av avgörande betydelse är det samhällskontrakt som ingåtts mellan regering och fackföreningsrörelse. Parterna är överens om att Sydkoreas återhämtning och långsiktiga utveckling förutsätter att arbetsstyrkan i företagen anpassas till företagens behov. Man är också överens om att nya sociala skyddsnet måste skapas. För den avgående presidenten skulle det varit omöjligt att bygga upp den nationella sammanhållning bakom

krisåtgärderna som nu råder. Den framväxande demokratin var en förutsättning för den process som räddade Sydkorea från att driva in i en djupare samhällskris, och processen har lett till en fördjupning av demokratin. De omfattande strejkerna visar samtidigt på situationens allvar.

Tillgång till information och "transparens" i form av insyn i stat, företag och banker och i hur de samverkar, har som en följd av krisen fått en ny relevans. Betydelsen av att utveckla trovärdiga institutioner, av "good governance", har visat sig viktigare än någonsin i en värld präglad av globaliseringens möjligheter och risker. Eventuella föreställningar om en riskavstötande "asiatisk modell" har ställts på nya prov. En artikel i *Herald Tribune* författad av Singapores finansminister Richard Hu illustrerar en viktig strömning. Östasiens misstag har, säger han, inte varit att man fört en olämplig makro-ekonomisk politik utan "att man misslyckats med att säkerställa finansiell stabilitet."⁷ Avregleringarna genomfördes utan att nödvändiga institutioner byggts upp. Allt var väl så länge kapital flöt in. Bankerna badade i likvida medel som i växande utsträckning lånades vidare till allt mera improduktiva och spekulativa sektorer och aktiemarknaden. Det var när flödena vände som riskhantering och kontrollmekanismer avslöjades som helt otillräckliga. Osäkra fordringar hade inte uppdagats i tid. Konkurslagar och förlikningar som skulle underlätta avvecklingen av företag på obestånd och bidra till att kapital och arbete kanaliseras till mera effektiva användningsområden visade sig vara helt inadekvata. Transparens och klara anvarsförhållanden var, slog han fast, "fundamentala för framgångsrik reformering av institutioner." Nu gällde att inte se dessa krav på förändringar som något som påtvingades utifrån. Östasien kunde lära av andra länder. "Belöningen skulle bli att Östasiens offentliga och privata institutioner skulle återvinna förtroendet på världens finansiella marknader."

Finansminister Hus argumentation utgör inte en plädering för demokrati. Man får anta att han betraktar de krav på förändringar som han formulerar som förenliga med Singapores form av semi-demokrati. Argumentationen underbygger dock knappast idén om en asiatisk modell med dess relations- snarare än regelbaserade sätt att styra en ekonomi. Han talar helt enkelt om vad han tror är nödvändiga förutsättningar för snabb ekonomisk utveckling i vår tid, vad som krävs för att en ekonomiska bedömas som långsiktigt trovärdig för sparare och investerare i en värld med fria kapitalrörelser. För Singapore är själva grundförutsättningen för fortsatt utveckling att landet förmår attrahera

⁷ Richard Hu, "East Asia Needs Transparency and Financial Oversight", *International Herald Tribune*, den 5 maj 1998.

högproduktiva utländska investeringar. Med sitt oerhört höga beroende av utländska investeringar är Singapore ett extremfall, men inget land med ambitionen att "komma ikapp" kan lyckas därmed utan att prioritera uppbyggnaden av institutioner som möjliggör en integrering av den egna ekonomin med omvärlden. Ett land som Vietnam, som för 10 år sedan överhuvud taget inte hade någon lag för utländska investeringar, bygger idag sin långsiktiga planering på antagandet att 30 procent av investeringarna i landet ska vara i form av direkta utländska investeringar. Den vägen vill man skapa nya mera produktiva arbetstillfällen genom att få tillgång till kapital, modern teknologi, managementkunnande och marknader. För att leda till långsiktigt hållbar utveckling, och inte bara en kortare period av uppseendeväckande tillväxt, förutsätter strategin kapacitet att upprätthålla makroekonomisk stabilitet, rättsväsende, bankväsende, börs, institutioner för inspektion av finansmarknaden, fungerande mekanismer för konfliktlösning på arbetsmarknaden, ett högprioriterat utbildningsväsende, miljölagstiftning, kort sagt långsiktigt "god samhällsstyrning". Till bilden hör att 70 procent av investeringarna i Vietnam kommer från andra länder i regionen, med Singapore och Taiwan i spetsen. (De samlade investeringarna från EU-länderna är mindre än Taiwans investeringar.) Innebörden av det Hu säger är att också relationerna inom regionen måste bygga på transparenta institutioner, "av-asieniseras".

Ledarna i Peking torde i sin analys av krisen ha kommit till liknande slutsatser. Effekterna av krisen i regionen på den reala ekonomin börjar märkas i form av fallande tillväxt och stagnerande exportorder. Långt allvarligare är dock att landet sedan länge brottas med djupa strukturella problem vad gäller i synnerhet statsföretag och bankväsende. Ett av de allvarligaste problemen är den utvecklade banksektorn. De kinesiska bankerna har något hundratal miljarder dollar i värdelösa eller osäkra fordringar på statsföretagen. Svaga institutioner innebär höga risker och därmed höga transaktionskostnader. Banker måste tillåtas fungera som banker med eget resultatansvar och rätt att kritiskt pröva varje låneansökan. Fattas besluten utanför banken med hänvisning till att det eller det statsföretaget måste hållas flytande trots kroniska förluster förvandlas banken till en utbetalningscentral som i nästa ögonblick inte kan ställas till ansvar för sitt resultat. I det enkla konstaterandet rymms krav på långtgående reformer, och i det ligger reformprocessens "catch". Utan reformer tilltar den ekonomiska ineffektiviteten. Tillväxten, och därmed regimlegitimiteten, sjunker. Arbetslösheten och missnöjet växer. Med reformer i form av ökad transparens och mera trovärdiga institutioner utsätts enpartistaten, med dess symbios mellan stat, parti, statsföretag och statliga banker, för växande påfrestningar. Redan de reformer som annonserats i namn av den "reformerta enpartistaten" är

långtgående i sina konsekvenser vad gäller statsföretag, bankväsende och förvaltning. Genomförandet kommer att ställa stat och parti på svåra problem. Innebörden av det kinesiska moderniseringsprojektet synes vara att Kina står inför en era av radikal institutionell utveckling. För att lyckas måste idéerna växa fram ur den egna analysen av de krav som ställs på en "utvecklingsstat" i globaliseringens tidevarv. Förändringsprocessen kommer inte, och bör inte, sakna rötter i kinesiska traditioner. Marx, Konfucius och olika föreställningar om "asiatiska värderingar" kommer att finnas med i processen, men helt nya "traditioner" måste konstrueras. Frågan är om det kommunistiska partiet förmår reformera sig själv i den takt som dynamiken i samhällsutvecklingen kräver? Få samhället torde ha genomgått lika genomgripande förändringar under en kort tidrymd som de Kina står inför.

Japans förnyelse är av avgörande betydelse för regionens långsiktiga utveckling. Mer än hälften av Asiens BNP skapas i Japan. Djupast och mest omedelbar är krisen inom det finansiella systemet, som förblivit ouppstädad sedan finansbubblan för 8 år sedan. Den förväntade självläkningen har i stort sett uteblivit. Först i år har man börjat ta itu med problemen och inleda reformeringen av den finansiella sektorn. Det kommer emellertid att ta tid. Den rådande recessionen komplicerar situationen. Den bekräftar med eftertryck behovet av långtgående reformer, men innebär samtidigt att ekonomin saknar den rörelseenergi som skulle behövas för att dämpa processens negativa effekter på bl a sysselsättningen. Idag går fler japaner arbetslösa än någonsin sedan 1950-talet. 1987 förutspådde Paul Kennedy i sin berömda bok *The Rise and Fall of Great Powers* att Japan en bit in på 2000-talet skulle vara "much more powerful". Nu hotar istället Japan att dra med sig världen i en recession. Japan kris är förvisso djup, dock inte evig. Kris och förnyelse är intimt förknippade.

4 De regionala gapen och kunskapsgapen

De senaste decenniernas utvecklingen i stora delar av Öst- och Sydostasien har få motstycken i världshistorien. Hundratals miljoner människor har upplevt dramatiska förbättringar av sin levnadsstandard. Utvecklingen har samtidigt gjort Asien som helhet till kontrasternas kontinent. Den genomsnittliga köpkraftsanpassade (PPP) inkomsten i Asiens tre rikaste länder/ekonomier (Japan, Singapore och Hongkong) är 17 gånger så hög som i länderna med den lägsta genomsnittliga

inkomsten (Bangladesh, Indien och Nepal).⁸ Detta är det största gapet inom någon region i världen, och ett mycket större gap än det som fanns för ett 30-tal år sedan. 1965 var det bara Japan som var ett höginkomstland. Sedan dess har en rad länder/ekonomier utvecklats oerhört snabbt. Särskilt gäller det de fyra ursprungliga tigrarna, Hongkong, Singapore, Sydkorea och Taiwan. Under perioden 1965-1995 växte deras köpkraftanpassade inkomst per capita med i genomsnitt 6,6 procent per år. För Singapores del betydde det att per capita inkomsten ökade från USD 2.678 år 1965 till ofattbara USD 23.350 30 år senare, och i Sydkoreas fall från USD 1.528 till USD 13.269 (allt i 1995 PPP USD). Malaysia, Thailand och Indonesien kan uppvisa liknande siffror för i synnerhet perioden efter 1980. Utvecklingen i Kina, som kom igång efter reformerna i slutet av 1970-talet, är på många sätt ännu mer anmärkningsvärd. Under perioden 1980-1990 växte per capita inkomsten med 8,4 procent per år och under perioden 1990-95 med 10,8 procent per år till USD 2.749 1995.

Sydasien har på intet sätt stått stilla. Utveckling i Sydasien, med dess 1,3 miljarder människor, står dock i stark kontrast till utvecklingen i Öst- och Sydostasien. Under perioden 1965-1990 låg genomsnittet på endast 1,7 procent per år för att under perioden 1990-96, tack vare de reformer i riktning mot öppnare ekonomier som inletts, öka till ca 3 procent per år. Sistnämnda år uppgick den genomsnittliga per capita inkomsten för länderna i Sydasien till 1.520 USD, en tiondel av inkomsterna i Östasiens tigerekonomier. Detta trots att det är de sistnämnda länderna som är de som skulle kunna växa snabbast om de förmådde att utnyttja vad den ekonomiske historikern Gernschenkron kallat "the advantage of backwardness". För ett land som Japan, som redan har en av de högsta genomsnittliga inkomsterna i världen är det ytterst svårt att åstadkomma en inkomstökning på mer än 3 procent per år under annan än något enstaka år (under 90-talet har Japans inkomstutveckling till följd av sina strukturella problem legat på i genomsnitt en procent per år, dvs långt under OECDs genomsnitt på 2-3 procent). I länder långt ned på inkomstrappan ska per capita inkomsten med rätt utvecklingsstrategi, och inre förhållanden som medger att landets ansträngningar kan koncentreras på långsiktig utveckling, kunna växa med det dubbla under en lång följd av år.

Idag är bilden till följd av den rådande krisen delvis en helt annan. I år faller per capita inkomsten med åtminstone 10 procent i Indonesien och i Sydkorea och Thailand med flera procent. Inte mindre än sex ekonomier – Indonesien, Sydkorea, Malaysia, Hongkong och Japan – får

⁸ Huvudkällor: *Emerging Asia*, 1997, och *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inquiry into East Asia*, 1997.

i år en minskad per capita inkomst. Kinas ökningstakt faller till kanske 6 procent, och Vietnams, vars ekonomi började växa rejält ca 1990, till 4-5 procent. Återhämtningen kommer att ta tid inte bara för Indonesien utan också för Sydkorea och Thailand. Öst- och Sydostasien har drabbats hårdare än vad som i början av 1998 bedömdes vara fallet. Regionens svårigheter förstärks av att Japan ej förmått bryta den stagnation som landet hamnade i sedan dess finansbubbla sprack för 8 år sedan. Den genomsnittliga inkomsten i länderna i Sydostasien skulle, som en följd, för första gången på decennier kunna växa snabbare än i flertalet länder i Öst- och Sydostasien. Som en följd av kärnsprängningarna minskar dock sannolikheten för att så ska ske i Indien och Pakistan. Reformtakten försvagas i Indien, och försvarsutgifterna ökar på utvecklingsbudgetens bekostnad. Den pakistanska ekonomin går in i period av stora svårigheter.

Närmare en miljard av Asiens befolkning - en tredjedel - lever på mindre än motsvarande 1 USD per dag (*Emerging Asia*). De lever i absolut fattigdom. Närmare tre-fjärdedelar av världens fattiga lever därmed, trots de senaste decenniernas stora förändringar, i Asien. I några länder/ekonomier - Hongkong, Singapore, Taiwan - finns inte längre något absolut fattigdom, och inte bara i Sydkorea utan också Malaysia var den 1995, innan den ekonomiska krisen inträffade, på väg att elimineras. Malaysia levde 1970 49 procent i fattigdom, 1995 endast 9 procent. I Kina har såväl andelen som antalet fattiga minskat dramatiskt. 1993 hade andelen som levde på under en dollar om dagen minskat till 29 procent. 29 procent betyder dock över 300 miljoner. Kina hade därmed betydligt fler fattiga än hela Afrika söder om Sahara med dess 219 miljoner. Den stora skillnaden är att Kinas andel minskat påtagligt, medan Afrikas förblivit konstant (39 procent). Majoriteten av Asiens fattiga - 520 miljoner - finns i Sydostasien, där 43 procent fortfarande lever i fattigdom

Att sårbarheten i ett enskilt land är stor illustreras av utvecklingen i Indonesien under det senaste året. 1970 levde 60 procent på under 1 USD per dag, 1990 15 procent och 1995 bara 11 procent. Mer än halva befolkningen levde dock på under 2 USD om dagen och idag raseras bilden. Många som kommit upp över 1 USD om dagen faller tillbaka. I Världsbanksstudien *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia* (1997) redovisas en fallstudie från Thailand. I det aktuella området var andelen under 1 USD om dagen var liten, men 16 procent levde på under 2 USD per dag.

UNDP har i en omfattande studie av 8 länder i Asien (Bangladesh, Filippinerna, Indien, Indonesien, Kina, Malaysia, Pakistan och Thailand) - med 48 procent av världens befolkning och två-tredjedelar av världens fattiga - analyserat hur fattigdomsmönstren förändrats.

Resultaten sammanfattas i uppsatsen "Fattidomsbekämpning i Asien" i denna volym. Slutsatsen är att "samtliga av de åtta länder som undersökts på ett märkbart sätt lyckats minska fattigdomsfrekvensen under en tidsperiod som i stort sett omfattar de två senaste decennierna." Generellt sett sammanföll framgångarna i fattigdomsminskning med framgångarna i ekonomisk tillväxt. Framgångarna i form av tillväxt kan emellertid neutraliseras av ogynnsam fördelning. Var i länderna och ländernas ekonomier finns då de fattiga? I sin studie *Emerging Asia* konstaterar ADB att de regionala skillnaderna är ännu mera slående än förbättringarna av livskvaliteten i Asien." Det gäller, konstaterar man, såväl mellan länder som regionalt, mellan städer och landsbygd, mellan etniska grupper och kön. I UNDP-studien kommer man till samma slutsatser. Fattigdomen finns huvudsakligen på landsbygden, i vissa regioner och bland minoriteter, bland maktlösa människor i starka beroendeförhållanden. Den dåliga tillgången på fysiskt kapital, utbildning och hälsovård förstärker skillnaderna. I *Everyone's Miracle?*, som avser Östasien, uttrycks oro över att klyftorna tycks hålla på att öka i några länder i regionen. Världsbanksstudien *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (1993) med dess optimistiska budskap om hög tillväxt och minskade klyftor bekräftas inte. Nya krav ställs på "public policy."

Vi vet idag mycket mer än för ett tiotal år sedan om vad som utgör förutsättningar för långsiktig utveckling; men inte tillräckligt för att ha förutsett hur allvarliga konsekvenserna av svagheterna i Öst- och Sydöstasiens institutionella förhållanden kunde bli. Krisen i Asien har fördjupat våra kunskaper. De kommer dock alltid att vara ofullständiga. Följande faktorer är centrala:

- En öppen konkurrensutsatt ekonomi,
- erkännande av den privata sektorns roll,
- högt inhemsk sparande,
- öppenhet för utländska investeringar och teknologiöverföring,
- långsiktig utveckling av de fysiska infrastrukturen
- en effektiv miljöpolitik, samt,
- hög prioritet åt utbildning,
- bred delaktighet i tillväxtens resultat, "shared growth" i form av sysselsättning, skola, hälsovård etc, och
- en klar idé om statens roll och betydelsen av att på demokratisk grund bygga upp ett rättsväsende, en finansiell sektor och andra väl fungerande, transparenta institutioner.

Betydande investeringar i utbildning med stor bredd och betydande djup är en förutsättning för långsiktigt hög och hållbar utveckling. Asien uppvisar här stora kontraster. Tidigare användes vanligtvis läskunnighetssiffror vid jämförelser av olika länders utbildningsnivå. Det

måttet var emellertid mycket otillfredsställande framför allt därför att det inte mätte djupet i en nations utbildningssystem, ett par års skolgång gav samma utslag som många års skolgång. UNDPs Human Development Index är baserat på ett bättre mått, ett index som mäter såväl kvantitet som djup, dock utan att mäta kvalitet. Detta rent kvantitativa index, som placerar Sverige på 0,93 på en skala från 0,00 till 1,00, ger en dramatisk bild av spridningen i Asien (UNDP, 1997). Sydkorea (0,93) och Japan (0,91) befinner sig på Sveriges nivå, Filippinerna (0,91) och Singapore (0,85) relativt nära och också Thailand (0,80), Vietnam (0,80), Malaysia (0,76) och Kina (0,73) är väl framme. Sri Lanka, som alltid hävdade sig väl vad gäller "basic needs", hamnar också högt (0,82), men övriga länder i Sydasiens placerar sig på den andra extremen. Lägst, på samma nivå som Mozambique, hamnar Bangladesh (0,38), Pakistan (0,37), Bhutan (0,37) och Nepal (0,36). Indien (0,52) ligger något högre.

I dessa siffror ryms en viktig del av förklaringen till Sydasiens svaga resultat. En god utbildningsstandard utgör en nödvändig - och allt viktigare - men inte tillräcklig förutsättning för långsiktig utveckling. Filippinernas höga utbildningsstandard återspeglas först under de senaste åren, sedan en rad reformer inletts, i högre tillväxt. Utvecklingen i Thailand, som ligger högt, visar samtidigt att ett utbildningssystem ständigt behöver vidareutvecklas. En faktor bakom dagens kris är att utbildningsväsendets utveckling inte hållit jämna steg med arbetsmarknadens utveckling. Enklare industrier som teko har blivit olönsamma till följd av löneläget, men arbetskraften har inte utbildats för de krav som teknologitrappans nästa steg ställer.

I sin studie konstaterar den pakistanske utvecklingsekonomen och arkitekten till UNDPs human development index, att Sydasiens är "världens mest illiterata region." (Huq, 1997). Sydasiens har 22 procent av världens befolkning men 46 procent av världens illiterata. Ännu allvarigare blir bilden ur ett genderperspektiv. I en omfattande studie av kvinnans situation i det framväxande Asien konstateras att "betydande resultat har under senare år uppnåtts i Asien vad gäller kvinnors utbildning. I Sydasiens har ökningstakten (dock) varit bland de lägsta bland utvecklingsländerna, trots att man startade på den lägsta nivån, med långt ifrån allmän inskrivning i primärskolan och lägre inskrivning i sekundärskolan än någon annan stans" (Bardhan och Klasen, 1997). Läskunnigheten bland kvinnor i Sydasiens låg 1990 på 32 procent, mot 72 procent i Öst och Sydöstiens. Utbildningsgapet mellan män och kvinnor hade minskat i Asien som helhet, men "det var fortfarande stort, särskilt i Sydasiens, som sammantaget hade lyckats sämre än någon annan del av världen, inklusive Afrika söder om Sahara." I Pakistan fanns det 1992 bara 52 flickor per 100 pojkar i primärskolan.

Motsvarande siffra för Bangladesh har under perioden 1970-90 ökat från 47 till 81, Indiens från 64 till 70.

I Kina och Sydasiens kan diskrimineringen av kvinnor avläsas i det ofattbara faktum att över 80 miljoner kvinnor saknas (Dreze och Sen, 1989). Länderna har till följd av det sätt på vilket pojkar och flickor behandlas olika en påtagligt lägre andel kvinnor än i någon annan del av världen. Skillnaden är en följd av hur maten inom familjen delas, vad som görs då en pojke respektive en flicka blir sjuk, flickors kortare skolgång, och, ytterst, aborteringen av flickfoster. Dreze och Sen har kommit fram till att 80 miljoner kvinnor dött till följd av den ojämlika behandlingen. De saknas! Häri ligger inte bara en oerhört stor social orättvisa, och ett brott mot kvinnors mänskliga rättigheter, utan också ett oerhört slöseri med nationens viktigaste utvecklingsresurs.

5 Säkerhetspolitisk osäkerhet

Asiens akuta ekonomiska svårigheter och händelseutvecklingen i Indonesien har gett oss en ny insikt om Asiens komplexitet. Så har också Indiens och Pakistans underjordiska kärnsprängningar. Vi har påmint om att regionens säkerhetspolitiska situation är en viktig osäker dimension.

Sydasiens situation har präglats och präglas av Indiens och Pakistans oförmåga att komma ur den låsning kring Kashmir som uppstod vid delningen 1947 av det brittiska Indien. Tre krig har utkämpats mellan de båda länderna. Båda har nu satsat på att utveckla kärnvapen. Hela Sydasiens utveckling har hållits tillbaka av motsättningarna mellan Indien och Pakistan. Regionala initiativ som SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) har hamnat i dess slagskugga. Länder med oerhörda utvecklingsbehov väljer nu att driva djupare in i en riskfylld konfrontation snarare än att finna vägar att skapa regional stabilitet och därmed nya förutsättningar för att förverkliga möjligheterna till regional utveckling och regionalt samarbete. Kashmirkonflikten har fått en allvarligare karaktär än någonsin under de gångna 50 åren. Istället för att utveckla förtroendeskapande mekanismer har länderna valt "ömsesidig avskräckning" som grund för sin relation. Endast nya globala nedrustningsinitiativ synes kunna förhindra att det skedda får såväl regionalt som globalt destabiliserande konsekvenser. Målet måste vara att förmå de båda länderna att snarast underteckna avtalen om icke-spridning och förbud mot provsprängningar.

För Indien torde kinesisk vilja till nukleär nedrustning vara den långsiktigt avgörande faktorn. Den nya regeringen i Delhi har uttryckligen förklarat att den i Kina ser det största hotet mot sin

säkerhet. Som regional stormakt jämför man sig med Kina som redan 1960-talet utvecklade kärnvapen och som så sent som 1996 företog en sista provsprängning. 1962 utkämpade länderna ett gränskrig och stora områden längs den gemensamma gränsen är omtvistade. De senaste årens utveckling mot förbättrade relationer mellan Indien och Kina har nu brutits.

Konflikterna i Öst- och Sydostasien har dominerat efterkrigstidens säkerhetspolitiska bild av Asien. I och med det Kalla kriget gick Öst- och Sydostasien in i en period av sönderslitande inre motsättningar. Några av det Kalla krigets djupaste skiljelinjer kom att gå genom Asien. Korea-kriget (1950-53), utlöst av Nordkoreas försök att ta kontrollen över hela Korea, satte scenen. USA byggde som en följd upp en system av allianser för att "hålla tillbaka kommunismen", med säkerhetsavtalet med det nyligen besegrade Japan som bas. 1964 sände USA stridande trupper till Vietnam - 2,5 miljoner innan uttåget var ett faktum ett decennium senare. På sin sida i kriget i Indokina engagerade man trupp från allierade i regionen (Filippinerna, Sydkorea, Taiwan och Thailand). Sydostasien stod delat. Inledningsvis var situationen klassiskt bipolär. De djupa motsättningarna mellan Sovjetunionen och Kina ledde dock till en tripolär situation som efter normaliseringen av relationerna mellan Kina och USA i början av 1970-talet övergick i en nära samverkan mellan USA och Kina i deras gemensamma strävan att hålla tillbaka Sovjetunionen. I och med Vietnams intåg i Kambodja i årsskiftet 1978-79 skapades en ny djup motsättning som skulle präglade regionens säkerhetspolitiska situation under ett drygt decennium. Konfrontationen mellan såväl USA och Sovjetunionen som mellan Sovjetunionen och Kina gick rätt igenom regionen. Spänningarna mellan USA och Sovjetunionen ökade samtidigt som en följd av att Sovjetunionen 1979 gick in i Afghanistan i syfte att uppnå en permanent utvidgning av sin maktsfär.

Hela bilden förändrades med början under 1980-talets senare hälft. Förutsättningar skapades för en normalisering av relationerna mellan Gorbachevs Sovjetunionen och Deng Xiaopings Kina. Kambodja-frågans kunde få lösning. Den thailändske premiärministern lanserade 1988 idén att omvandla Indokina "from a battlefield to a market place". Drömmarna om snabb ekonomisk tillväxt förenade länderna i regionen. Grundmurade strukturer bröts upp. Efter Sovjetunionen upplösning förvandlades Vietnam inom loppet av några år från COMECON-medlem till ASEAN-medlem. Nordkorea fann sig alltmer isolerat. Ryssland och Kina prioriterade utvecklingen av relationer med det kommersiellt viktiga Sydkorea. Öst- och Sydostasiens säkerhetssituation undergick påtagliga förbättringar.

Därtill har också bildandet 1994 av ASEAN Regional Forum (ARF) som regionens första embryo till en regional säkerhetspolitisk mekanism bidragit. Osäkerheten om den framtida säkerhetspolitiska balansen i regionen efter det Kalla kriget var huvudanledningen till organisationen kom till. Ett viktigt mål för ASEAN-länderna var att engagera Kina i en säkerhetspolitisk dialog om regionens framtida säkerhet. Alltmer talade för att Kinas skulle spela en allt större roll i regionen, och en betydande osäkerhet rådde om USAs långsiktiga pålitlighet som stabiliserande faktor. Osäkerheten om USAs roll påverkade i sin tur bedömningen av den roll som regionens ekonomiska gigant, Japan, skulle kunna komma att spela. Så länge säkerhetsavtalet mellan USA och Japan utgjorde grundvalet för Japans säkerhetspolitik skulle Japan inte se något behov av att utveckla ett mera offensivt eget försvar. Avtalet definierade Japans plats i systemet. Samtliga dessa tre säkerhetspolitiska huvudaktörer jämte Ryssland och Indien är medlemmar av organisationen som idag räknar drygt 20 länder samt EU.

Ingen förväntar sig att organisationen under överskådlig tid ska kunna spela någon huvudroll i att lösa någon av regionens konflikter. Dess roll torde förbli allmänt förtroendeskapande. Vissa resultat har redan uppnåtts på det förtroendeskapande dialogplanet. En av regionens allvarligaste konfliktområden, Sydkinesiska sjön med Spratly-öarna, har också varit föremål för diskussion. Kinas huvudlinje är dock att förhandla bilateralt, trots att sex länder gör anspråk på hela eller delar av Spratly-området. Ingen lösning kan skönjas. För överskådlig tid synes riskerna för större väpnade konflikter i området samtidigt relativt små. Vad gäller Östasien är organisationens roll marginell. Vare sig Nordkorea eller Taiwan är medlemmar. Ingen av regionens båda huvudkonflikter - Koreahalvön och Taiwanfrågan - torde någonsin komma upp på organisationens dagordning.

Under 1997 skedde dock en viss utveckling också i Koreafrågan. Fyrpartssamtal inleddes mellan Nord- och Sydkorea, USA och Kina. Inga snara resultat är att vänta, men "sprickor i muren" har uppstått på en av världens till synes olösliga konflikter. Därtill bidrar både Nordkoreas strukturella försörjningskris, som det faktum att Sydkorea i Kim Da Jung fått en president som ger den koreanska frågan hög prioritet. En fredlig process förutsätter att Nordkorea, därtill nöd och tvungen, inleder en inre reformprocess. Det internationella samfundet har här en viktig roll.

Kinas mål förblir att inkorporera Taiwan, och en otvetydig taiwanesisk självständighetsdeklaration skulle kunna utlösa en storkonflikt. Stabiliteten bevaras för överskådlig tid så länge status quo kan upprätthållas. En första grundförutsättning är att Kina inte tillgriper våld så länge Taiwan inte stänger dörren för återförening. En andra att

Taiwan nöjer sig med sin nuvarande form av "quasi-självständighet." Den amerikanska sjunde flottan förblir den yttersta garantin för stabilitet baserad på de premisserna. Konstruktionen testades 1996 i samband med det första direkta taiwanesiska presidentvalet och de missiloperationer Kina då företog. USA bekräftade sin beredskap att försvara Taiwan. Sedan Hongkong återlämnats, och inom kort Macao likaså, återstår från Pekings horisont endast återinlämnandet av Taiwan. Återföreningen har fått en ny aktualitet i Peking. Det synes dock mycket osannolikt att dagens demokratiska Taiwan skulle acceptera någon form av fredlig återförening så länge Kina förblir en enpartistat. Under tiden integreras de båda ekonomierna.

Säkerhetsbalansen i regionen är fortsatt uppbyggd kring USAs närvaro.⁹ Under 1996-7 konsoliderades den amerikanska närvaron genom en revidering av säkerhetsavtalet med Japan. Avtalet gav i vissa hänseenden Japan en något större roll än tidigare, något som bl a Kina kritiserat. De långsiktigt största osäkerhetsmomentet gäller hur Kina kommer att projicera sin växande styrka. En modernisering av försvarsmakten pågår i Kina liksom på flera andra håll i regionen. "Kinas uppgång ställer frågan huruvida - och i vilken utsträckning - den nära amerikansk-japanska relationen kan bestå i den i förändring stadda regionala kontexten" (Brzezinski). Valde USA att reducera sin närvaro skulle en betydande osäkerhet kunna uppstå kring de säkerhetspolitiska relationerna mellan Kina och Japan. I ett långt perspektiv torde utvecklingen av relationerna mellan dem vara regionens viktigaste säkerhetspolitiska fråga.

Säkerhetsekvationen har dock flera aktörer. En viktig sådan är Ryssland, som under de senaste åren försökt bygga en ny "Östpolitik". De förbättrade relationerna till såväl Kina som Japan har bidragit till att öka regionens stabilitet. En för framtiden kritisk fråga är hur dessa fyra länder - USA, Kina, Japan och Ryssland - förmår utveckla sin säkerhetspolitiska dialog. En viktig ny faktor i en sådan dialog är kärnvapenutvecklingen i Sydasiens och Indiens växande anspråk på säkerhetspolitiskt erkännande.

Fyra konfliktområden - Kashmir, Koreahalvön, Taiwan och Syd kinesiska sjön - framstår som särskilt allvarliga. En lång rad andra konflikter kunde fogas till bilden av Asiens säkerhetssituation. Sammantaget finns ca 140 olösta konflikter av olika slag i Asien, varav hälften är mellanstatliga och hälften interna.¹⁰ 88 av dem har dock

⁹ För en analys av säkerhetsbalansen i regionen se Michael Yahudas uppsats i denna volym.

¹⁰ För en utförlig analys av konfliktmönstren i Asien se Peter Wallenstens och Niklas Swanströms uppsats "Asien: framtid i fred eller konflikt" i denna volym.

karaktären av "dispyter". Ett stort antal av dem utgörs av oreglerade gränsfrågor. Ett tjugotal kan betecknas som "större", varav flertalet är interna. Ett växande antal är så kallade "identitetskonflikter" som har sin grund i en viss grupps anspråk på autonomi eller motsvarande. Det totala antalet under 1990-talet - 140 - är nästan identiskt med antalet under de båda närmast föregående decennierna. På 1970-talet var dock antalet "större" 60, dvs tre gånger så stort som idag.

Avsikten med den bild av säkerhetssituationen som tecknats ovan har varit att visa på en dimension av Asien som tillhör det mest svåröversägliga i ett försök att beskriva vart Asien är på väg. Den regionala säkerhetssituationen har i viktiga hänseenden förbättrats påtagligt och den integration av ekonomierna som pågår kan förväntas höja tröskeln för konflikter. Det faktum att regionen befinner sig i en djup förändringsprocess betyder samtidigt att maktförhållanden och interaktionsmönster kommer att förändras. I det finns ett osäkerhetsmoment. Utvecklingen av kärnvapen i Sydostasien kan inte sägas ha kommit som någon fullständig överraskning. Men det visar på den ständiga risken för negativa vändningar också i en tid då så mycket står att vinna på utbyggt samarbete och integration.

6 Asiatisk mångfald

I andra uppsatser i denna volym fogas viktiga dimensioner till bilden av Asien. Regionens oerhört allvarliga miljösituation är en sådan. Inte i någon annan del av världen försämras miljön och förbrukas naturresurserna så snabbt som för närvarande sker i Asien, och ansträngningarna för att bryta trenden är helt otillräckliga. Utan dramatiska förändringar i miljöpolitik och miljömedvetande kommer Asien att bli smutsigare, bullrigare, mera igenkorkat, mera eroderat, mindre skogsbeväxt och fattigare på biologisk mångfald. Därmed inte sagt att försämringarna är oundvikliga. Inte heller miljöförstöring är något "asiatiskt". Japan var för inte så länge sedan ett land med mycket svåra miljöproblem. Problemet finns fortfarande, men mycket har gjorts och Japan har en hög ambitionsnivå både nationellt och internationellt. Singapore har i vissa hänseenden gått längre än i något annat land i att driva kraven på en ren miljö. Kina har på allvar börjat att ta itu med sina växande problem. Tiden är knapp, och kostnaderna växer. Avgörande är hur den framtida tillväxtens möjligheter utnyttjas. Avgörande är också att de civila samhällena tillåts spela sin nödvändiga pådrivande roll.

I uppsatsen "Asiens teknologiska språng - konsekvenser för Stillhavsasiens framryckning" redovisas den snabba utvecklingen på forskningsproduktionens och patenteringens områden, en annan föga

uppmärksammas aspekt av Asiens transformering. Tre dynamiska områden - tele, datorer/databehandling och bioteknologi/mikrobiologi belyses. Inte heller här är det dock fråga om någon uniform process. Av en studie av forskningsproduktionens utveckling i hela Asien framgår att spännvidden mellan länderna är mycket stor.¹¹ Tätpositionerna intas av Japan, vars forskningsproduktion är fyra gånger större än Sveriges, och Kina och Indien, som med de mått som används ligger på ungefär samma *kvantitativa* nivå som Sverige. Det är dock i Sydkorea och Taiwan samt Hongkong och Singapore som den snabbaste utvecklingen skett. Snabbast har ökningstakten varit i Sydkorea. Dess forskningsproduktion ökade under perioden 1990-96 med 330 procent. I en rad länder, inklusive ett stort land som Indonesien, är produktionen samtidigt ytterst obetydlig.

Forskningsproduktionen är dock bara ett mått på vad som sker. En annan mycket viktig dimension av den tekniska utvecklingen är den som ligger inbäddad i utländska direktinvesteringar, en nyckelfaktor i t ex Kinas strategi (ca 300 miljarder Skr/år). De har ofta betydande element av teknologiöverföring. Det vi bevittnar i ett växande antal länder i Asien är inte bara, som Paul Krugman hävdar, en fråga om ökade insatser av kapital och arbetskraft. Rörelseenergin i den utveckling som på allvar tog fart i och med tigerekonomiernas framväxt på 1960-talet är långt större än vad en sådan närmast sovjetinspirerad bild ger intryck av.

Min ambition med denna essä har varit att försöka visa på komplexiteten och mångfalden i det vi kallar Asien. På rikedomen i kultur och verklighetsuppfattningar. På förändringstakten. På vitaliteten i de senaste decenniernas utveckling, och svagheter i den institutionella basen. På de oerhörda skillnaderna i levnadsstandard, utbildningsstandard och forskningsnivå. På det nya välståndet och fattigdomen. Något enhetligt Asien med ett "asiatiskt drama" finns inte och sannolikheten för en "asienisering" av några specifika "asiatiska värderingar" framstår som liten. Skillnaderna är för stora och de centrifugala krafterna inte mindre starka än de centripetala. (Vi ser t ex idag en kommersiell underhållningsindustri med ambitionen att vara "asiatisk" växa fram i Asien. Men Asien är samtidigt i allt högre grad en del av en global kommersiell kultur.)

Den ekonomiska integrationen och utvecklingen av organisationer som ASEAN kommer samtidigt att fortsätta. ASEAN är en naturlig gruppering och det finns varje skäl att förvänta att den, trots de svårigheter den idag går genom, kommer att växa sig starkare. Asien

¹¹ Göran Melin, "Asiatisk forskningsproduktion - volym och samverkan med svensk forskning". *Asienstudier Nr 9*, Arbetsgruppen för en svensk Asienstrategi

och dess subregioner är i stort behov av organisationer för ökad samverkan.¹² Att ARF utvecklas till ett verkligt instrument för regional säkerhet är av globalt intresse, likaså att Sydasien en dag förmår ge sin regionala gruppering - SAARC - ett verkligt innehåll.

Skiljelinjerna inom regionen kommer samtidigt att i växande grad stå att finna inom Asien och inom länder med konkurrerande idéströmningar. Däri ligger en betydande vitalitet av ett slag som kommer att bidra till en "asiatiska renässans". Malaysias biträdande premiärminister Anwar Ibrahim utvecklar i sin bok *The Asian Renaissance* (1996) sina idéer om Asiens framtid. Hans utgångspunkt är att "Asien är allt utom monolitiskt". Asien saknar också, konstaterar han "defining moments" i historien och en gemensam fond av idéer. Det nya är, betonar han, att Asien börjat upptäcka sig själv, att "vi för första gången på århundradet slutat att stirra oss blinda på Europa". Centralt i hans argumentation är hans övertygelse att varken Asien eller Västvärlden kan göra anspråk på "den humanistiska traditionen". Båda har en del i den. Den framtida världen ser han som pluralistisk och mångkulturell. En stor skillnad ser han i det att Västvärldens moderna historia är sekulariserad medan de olika asiatiska kulturerna i hög grad vilar på en religiös grund. För honom förutsätter djup humanitet en religion. Det han främst kräver är dock en ökad respekt från Västvärldens sida för hans egen och andra asiatiska kulturtraditioner. Väst saknar, konstaterar han med ett citat från Octavio Paz, inte goda intentioner, men lider av en brist på ödmjukhet. Huntingtons värld med dess civilisatoriska konfrontationer är honom fjärran (Huntington, 1993).

Utgångspunkten är det ömsesidiga behovet av närmare och jämbördiga relationer. Globaliseringen är den gemensamma grundvalen. Det var Öst- och Sydöstasiens förmåga att tillvara dess möjligheter som ledde till "Asiens upptäckt av sig själv" (Funabashi) och det är på globaliseringens premisser som Asien nu bygger sitt välstånd. Det är i en sådan värld som Europa och Asien kommer att bygga en mångfald av relationer.

¹² Se Ramses Amer, "The Association of South-East Asian Nations and ASEAN Regional Forum", *Asienstudier Nr 6*, Arbetsgruppen för en svensk Asienstrategi.

Referenser

- Ahuja, Vinod, Benu Bidani, Francisco Ferreira och Michael Walton (1997), "Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia". The World Bank, Washington.
- Ambjörnsson, Ronny, 1994, *Öst och Väst Tankar om Europa mellan Asien och Amerika*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Andersson, Benedict, 1983, *Imagined Communities*. Verso, London och New York.
- Asian Development Bank, 1997, *Emerging Asia*. Manila.
- ADB Institute, 1998, *Asia: Responding to Crisis*. Asian Development Bank, Manila.
- Atinc, Tamar Manuelyan och Michael Walton, 1998, "East Asia's Social Model after the Crisis". World Bank, Washington.
- Bardhan, Kalpana och Klasen, 1997, "Women in Emerging Asia: Welfare, Employment and Human Development". Bakgrundsstudie för ADBs studie *Emerging Asia* producerat av Harvard Institute for International Development (HIID).
- Brzezinski, Zbignie, 1997, *The Grand Chessboard American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Book, Harper Collins, New York.
- Drèze, Jean och Amartya Sen, 1989, *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford.
- Funabashi, Yoichi, 1993, "The Asianization of Asia", *Foreign Affairs*, November/December.
- Huntington, Samuel, 1993, "The Clashes of Civilizations", *Foreign Affairs*, Vol 72, No 3.
- Ibrahim, Anwar, 1996, *The Asian Renaissance*. Times Book International, Singapore & Kuala Lumpur.
- Jansen, Marius B., 1976, *Japan and the World - Two Centuries of Change*. Princeton University Press, Princeton, N.J. (nyutgiven 1995)
- Jonsson, Inge, 1997, "Asien i Västerländsk Litteratur" i B. Edström (red.) *Öst i Väst*, Centrum för Stillahavsforskning, Stockholm.
- Liedman, Sven-Eric, 1998, *I Skuggan av Framtiden*. Bonnier Alba, Stockholm.
- Lewis, Martin W. och Kären Wigen, 1997, *The Myrh of Continents. A Critique of Megageography*. University of California Press.

- Melin, Göran, 1997, "Asiatisk forskningsproduktion - volym och samverkan med svensk forskning", *Asienstudier Nr 9*, Arbetsgruppen för en svensk Asienstrategi, Utrikesdepartementet.
- Milner, Anthony (red.), 1996, *Comparing Cultures. Australia in Asia*. Oxford University Press.
- Milner, Antony och Mary Quilt (red.), 1996, *Communities of Thought. Australia in Asia*. Oxford University Press.
- Milner, Antony, 1998, "The Idea of Asia" (unpublished manuscript).
- Murphey, Rhoads, 1996, *A History of Asia*. Harper Collins, New York.
- Nordberg, Michael, 1969, *Asiens Historia Tiden 500-1750*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Said, Edward, 1978, *Orientalism*. (Svensk utgåva 1993)
- Sen, Amartya, 1997, "Human Rights and Asian Values." *The New Republic*, 14 & 21 juni.
- Svensson, Thommy, 1996, "Early Indonesian Studies in Sweden - the Linnéan Tradition and the Emergence of Ethnography before 1900", *Archipel No 33*, Paris.
- ul Haq, Mahbub, 1997, *Human Development in Southasia 1997*, Oxford University Press.
- United Nations Development Program. *Human Development Report*, 1997
- Vatikiotis, Michael R. (1997), *Political Change in Southeast Asia - trimming the banyan tree*. Routledge, New York och London.
- White, Gordon, Jude Howell och Shang Xiaoyuan, 1996, *In Search of Civil Society. Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Clarendon Press, Oxford.
- World Bank, *The Asian Miracle*. Washington DC, 1993
- , *China 2020*, Washington DC, 1997

Japan inför sekelskiftet

Lars Vargö

1 Inledning

Alltsedan Japan trädde fram ur sin törnrosasömn vid mitten av förra seklet har omvärlden frågat sig vilken väg landet skall ta. Skall det utvecklas i västerländsk riktning, eller i asiatisk? Frågan börjar bli litet utsliten, men fortfarande är det många som anser att Japan står och funderar vid något imaginärt vägska. Förstagångsbesökare i Japan tycks aldrig sluta förvåna sig över hur västerländskt landet ter sig, samtidigt som handelsförhandlare ännu sliter sig i håret och klagar över japanernas asiatiska sätt att resonera.

Svaret är dock för länge sedan givet: Japan har valt att utvecklas till ett modernt samhälle, med ett demokratiskt politiskt system och en fungerande marknadsekonomi. Traditioner och kulturella värderingar har skapat en unik blandning av beteenden, men riktningen är så klar man någonsin kan begära. Att denna riktning inte enkelt kan beskrivas i "västerländska" eller "österländska" termer behöver inte nödvändigtvis tas som ett tecken på att Japan försöker undvika att välja väg, utan kanske snarare som ett resultat av att det finns resistent inslag i det japanska samhället mot vissa tendenser och fenomen i de västerländska samhällena. Om dessa tendenser och inslag är av delvis destruktiv karaktär är det kanske lika naturligt att ställa sig frågan om Japan har funnit lösningar på viktiga problem som att fråga sig vad det är för fel på Japan.

Studier om Japan saknas sannerligen inte, men omvärldens syn på Japan har ändå i huvudsak karaktäriserats av ett betraktelsesätt som säger att landet styrs av krångliga och ogenomträngliga principer, samt drivs av en önskan att breda ut sig på andras bekostnad.

Det behöver inte vara så att Japan är missförstått och enklare än det ter sig. Tvärtom, Japan är verkligen på många sätt ett komplicerat och svårgenomträngligt samhälle. Om någon övergripande slutsats skall dras av de resonemang som följer är det emellertid att man måste vara noga

med att skilja på uppträdande och uppsåt. Japan är ett land som bjuder på många problem och få egentliga problemlösningar, men det är inte ett land som skapar problem i syfte att undvika sitt internationella ansvar. Om detta ansvar saknas beror det snarare på restriktioner som har skapats av historiska och kulturella betingelser än på någon övergripande nationell strategi att undandra sig ett internationellt ansvar.

Samtidigt är det mot bakgrund av Japans ekonomiska och politiska styrka viktigt att landet inte använder de särskilda betingelserna för sin egen framväxt på ett sätt som kan hota principer och värderingar vilka vi själva inte anser oss villiga att kompromissa kring.

Synen på grundläggande mänskliga rättigheter är ett slående exempel. Japans relativt ljumma intresse för att argumentera för ett stärkande av de mänskliga fri- och rättigheterna i den östasiatiska regionen bottnar dels i medvetenheten om en misstänksamhet mot japanska förmaningar hos de asiatiska grannländerna, dels i en stark tro på den ekonomiska utvecklingens undergörande effekter. Om denna syn på MR-frågornas underordnade betydelse får internationellt gensvar - en utveckling som redan kan skönjas - hotas för oss vitala intressen.

Ett annat exempel är synen på korruption och vissa kriminella aktiviteter. Om traditionen bjuder att man bör se mellan fingrarna på förehavanden som i de flesta samhällen, inklusive det japanska, klassificeras som olagliga, ställs hela den rättsordning som våra samhällen vilar på inför en obehaglig utmaning.

Miljön är ytterligare ett exempel. Japan är inte längre det förorenade land som gjorde sig känt för sina förgiftningsskandaler under 60-talet. Den ekonomiska utvecklingen har följts av synnerligen strikta regler på miljöområdet. Men det har varit en utveckling som har kantats av många förnekanden och försök att nedvärdera katastrofernas innebörd. Levande varelser har i praktiken tjänat som ovetande försöksdockor. Om denna hantering av miljöfrågorna erbjuds som en utvecklingsmodell utgör den ett uppenbart hot. Japan använder i dag sitt bistånd på ett sätt som syftar till att undvika att utvecklingsprojekt påverkar miljön negativt, men den moderna ekonomiska utvecklingen i de asiatiska länderna har å andra sidan tendenser till att följa den tidiga japanska utvecklingsmodellen av att först bygga ekonomiskt välstånd, därefter ta hänsyn till miljön.

Dessa eventuella hot är naturligtvis också beroende av Japans reella inflytande. Ingen förnekar att Japan är en ekonomisk stormakt, men många ställer sig fortfarande tvekande till frågan om landet också är en politisk stormakt. Att Japan under en tid har varit världens största biståndsgivare, att det är världens största fordringsägare och en självklar medlem av G 7 (nu G 8) samt att det har ett av världens största försvarsorgansiationer tycks inte hjälpa, frågan fortsätter att ställas. Troligtvis beror det på att Japan inte uppträder som en traditionell

politisk stormakt. Det hotar inte med militära bestraffningsåtgärder. Det går inte emot världsoptionen och spränger kärnladdningar. Det har över huvud taget inga kärnvapen. Det representeras inte av politiker och byråkrater som öppet spelar ut hegemonistiska ambitioner. Forskaren Brian Bridges har kallat Japan den "tveksamma stormakten", men det finns många andra liknande beteckningar.

2 Omvärldens syn på Japan, och tvärtom

För ett land med stormaktsambitioner är det av stor vikt hur omvärlden bedömer dess agerande och förmåga att agera. Den kritik som riktas mot Japan brukar antingen sikta in sig på landets tidigare aggressiva agerande, och varna för ett återupprepande av detta, eller koncentrera sig på dess oförmåga och ovilja att ta ett internationellt ansvar.

Singapores informationsminister George Yong-Boon Yeo säger i en debattartikel 1992 att grannländernas misstankar mot Japan kommer att bestå och att Japan måste "re-asiatisera" sig för att kunna stärka sin position i världen. Om Japan skall spela en global roll måste japansk kultur börja betraktas som en del av en vidare östasiatisk kultur, och rent av en vidare global kultur. Japan har lånat av andra kulturer och självt bidragit med kulturella inslag. För att ett naturligt förhållande mellan Japan och omvärlden skall kunna uppstå måste den japanska kulturen avmystifieras. Världen går mot en "mjuk nationalism" där kulturella band kommer att bli viktigare. Östasien kommer att ha svårt att acceptera ett militärt starkt Japan, men en politisk stormakt inom FN:s ram vore däremot önskvärt, anser Yeo.

Statsmannen, och Singapores förre premiärminister, Lee Kwan Yew, argumenterar å sin sida att Japan har en inre drift att bli "nummer ett" i allt vad det företar sig, och att tillåta Japan att träda in på den fredsbevarande arenan vore liktydigt med "att ge spritfylld choklad till en alkoholist".

Den indonesiske forskaren Jusuf Wanandi skriver att Japan borde kunna bidra till världsordningen på ett sätt som överensstämmer med dess ekonomiska styrka. En förutsättning är dock att Japan behåller sin allians med USA och inte utvecklar en oberoende militär ställning. Dessutom måste Japan ta sitt ansvar för det lidande det orsakade de asiatiska grannländerna under det andra världskriget.

Denna tveksamhet delas inte av Malaysias premiärminister Mohamad Mahathir, som i boken "The Voice of Asia" säger att det är fel att hålla fast vid det gamla. "Det är de nuvarande relationerna som räknas; det finns ingen anledning att fortsätta käbblet över vad som hände för länge sedan. Malaysia fäster större vikt vid om bilaterala relationer är

friktionsfria och i båda parternas intresse. Vi förväntar oss att Japan skall hjälpa oss och anser att vi också bör hjälpa Japan, med de begränsade resurser vi har."

Av de asiatiska grannländerna är det troligtvis Kina och de båda koreanska staterna som hyser den största misstänksamheten gentemot Japan. Kina har i stort sett samtliga bilaterala förhandlingar sedan efterkrigstiden gjort hänvisningar till Japans krigsskuld. Premiärminister Li Peng ställde därför till med en smärre sensation när han besökte Tokyo i november 1997 och i sina tal avstod från att nämna något om det gamla. Troligtvis berodde Lis agerande på att den ryske presidenten och premiärminister Hashimoto Ryutaro just hade avslutat ett ovanligt lyckat möte i Krasnojarsk, men gesten noterades med stor tillfredsställelse i Tokyo.

Premiärminister Nakasone Yasuhiro försökte under sin regeringsperiod (1982-87) på olika sätt att få fram en markering från grannländerna att efterkrigstiden var slut. Även om det östasiatiska staterna alltmer kom att acceptera ett mer naturligt förhållande till Japan, onekligen pådrivna av ett generöst japanskt bistånd, är det japanska agerandet under det andra världskriget fortfarande en faktor att ta hänsyn till. Att offentliga japanska ursäkter har uppfattats som halvhjärtade, att det japanska parlamentet inte har kunnat anta en resolution som entydigt fördömer det japanska agerandet, samt det faktum att relativt klara ursäkter från japanska regeringscheferas sida omedelbart har följts av avståndstaganden från enskilda parlamentsledamöter, har inte precis hjälpt Japans sak.

Att kriget fortfarande är en faktor i det bilaterala japansk-amerikanska förhållandet går heller inte att förneka. De handelspolitiska tvisterna på åttiotalet skapade mycket hätska stämningar i den amerikanska kongressen med upprepade debattinlägg om Japans attack på Pearl Harbor, i synnerhet efter det att det hade avslöjats att det japanska företaget Toshiba hade varit inblandat i en uppmärksammas försäljning av känslig utrustning till Sovjetunionen 1987. I en artikel i *Foreign Affairs* (Winter 1991/92) skrev dock statssekreteraren Richard Holbrooke att "det är dags att acceptera Japan som en fullvärdig medlem i världens ledarskap, inte bara på den ekonomiska arenan, utan över hela linjen ("across the board"). Detta kommer troligtvis att bli svårare för européerna än för amerikanerna, med tanke på deras betydigt större brist på förståelse och kommunikation med Japan."

Det går inte att förneka att det finns större expertis om Japan i USA än i Europa, och betydligt större forskningsresurser, men det hindrar inte att den amerikanska administrationen kan göra misstag som baserar sig på okunskap. Ständiga klagomål från amerikansk sida på den japanska marknaden har givit många konkreta resultat, men har också lett till en

större ohörsamhet från japansk sida. Denna ohörsamhet har blivit särskilt stark när rena missuppfattningar har omvandlats till officiell amerikansk politik. Ett av de mest slående exemplen är kanske då president Reagan på fullt allvar i ett tal påstod att utländska företag inte fick annonsera på japanska i japansk press. President Bush's ökända besök i Tokyo i januari 1992, då han lämnade sin utrikesminister hemma och i stället tog med sig en stor affärsmannadelegation för att tala om "jobs, jobs, jobs" var heller inte ett utslag av största visdom. Japanerna fann det mycket opassande för en president att så öppet låna sig till affärsmannaintressen och tog också illa vid sig att sansade argument i det bilaterala förhållandet hade ersatts av hätska utfall på grund av den stundande valkampanjen. Som för att förstärka intrycket av ett misslyckande kräcktes den magsjuka och olycklige presidenten i knät på den japanska premiärministern under en officiell välkomstmiddag. Besöket har av ekonomen Kenneth Galbraith betecknats som "kanske den mest katastrofala resan sedan det fjärde korståget" och var knappast byggt på kunskap om hur väl fungerande kommunikationer skulle byggas.

Inte desto mindre ligger Europa onekligen efter, både när det gäller forskning om Japan och fungerande kontakter med landet. Den japanske forskaren Araki Kiyoshi skriver att de japansk-europeiska förhandlingarna om den gemensamma deklARATIONEN om relationerna mellan den Europeiska Gemenskapen och Japan (offentliggjord den 18 juli 1991) avslöjade ett grundläggande gap mellan de båda sidornas sätt att se på varandra: "Det är tråkigt att det fortfarande finns en tendens i Europa att förbise, eller rent av ignorera den politiska och säkerhetspolitiska roll som Japan kan spela. (...) Japan ser Europa som en av pelarna i en framväxande trilateral värld, där samverkande relationer med Europa är av vital betydelse för den internationella ordningen, medan Europa i huvudsak ser Japan som ett ekonomiskt hot, vars tillväxt i politiskt inflytande om möjligt bör undvikas."

Den holländske journalisten Karel van Wolferen brukar räknas som en av de tongivande s.k. revisionisterna i den internationella debatten om Japan. "Revisionismen", till vilken amerikaner som Clyde Prestowitz, Chalmers Johnson och James Fallows sägs ansluta sig (ibland mot sin vilja), argumenterar att Japan verkligen är så annorlunda att normala normer inte kan användas för att beskriva landet och att man gör ett misstag om man förväntar sig att Japan skall anpassa sig till internationella överenskommelser och ändra redan invanda rutiner.

van Wolferen säger bl.a. att amerikanska handelsrepresentanter i årtal har försökt hitta de "rätta personerna att prata med" i Japan eller identifiera grupper med tillgång till "de rätta knapparna". van Wolferens besked är enkelt: "De finns inte". Han argumenterar att det inte finns

något centrum där det politiska ansvaret kan påträffas. "Det finns inget system för informell makt som är så omfattande som det japanska" och konstitutionen "ignoreras i stort sett" av byråkraterna. Det största hindret för politisk reform i Japan "är troligtvis den japanska pressen", som är monolitisk. Vad de fem största dagstidningarna skriver går knappast att skilja åt och deras rapportering är i det närmaste identisk. Av den anledningen "finns det ingen allmän opinion" i Japan.

Trots sin mycket kritiska hållning till Japan anser van Wolferen emellertid att Japan inte ägnas den uppmärksamhet det bör. "Japan är idag en av de mest mäktiga politiska entiteterna i världen" och det räcker inte med att den amerikanske presidenten ägnar tre dagar här och tre dagar där för att sköta relationerna med detta land. "Normal diplomati kan endast uppnå begränsade mål i Japan."

Revisionisternas och andras kritik av Japan har lett till en strid ström av japanska debattartiklar som tar Japans ställning. Under 80-talet då många tyckte sig ana slutet på den amerikanska epoken och början på "Pax japonica" var självförtroendet stort i den japanska debatten. Rena revanschistiska argument förekom också, även om de mer sansade synpunkterna hade överhanden. Under 90-talet, då den japanska ekonomins tillväxttakt har bromsats och den amerikanska delvis har återtagit sin ledande ställning, har tonen sänkts.

Enligt en analys av debatten om japanernas syn på Asien, utförd av det japanska utrikesministeriets Asien-avdelning, är den kritik som riktas mot USA och Europa i huvudsak koncentrerad kring filosofiska argument om värderingar och världsuppfattningar. Ett ofta förekommande påstående är att "de vita" fortfarande bär på en överläghetskänsla som inte är särskilt konstruktiv. Den kritik som riktas mot USA sägs samtidigt vara baserad på en insikt om hur oundgängligt det bilaterala samarbetet på det säkerhetspolitiska området är för stabiliteten i Japans närområde. Utrikesministeriet pekar på fyra tendenser i den japanska debatten: För det första, råder en frustration kring den brist på insyn den vanlige japanen har i det politiska systemets funktioner, särskilt efter de senaste årens ideologiska förvirring i parlamentet. För det andra, debatteras "gnisslet" i det japansk-amerikanska förhållandet mer öppet och ärligt än tidigare. För det tredje, tycks en allmän kriskänsla och otålighet sprida sig. För det fjärde, vill debattörerna inte ersätta orienteringen mot väst med en orientering mot Asien. De vill ha både-och.

Det är ingen tvekan om att japanska värderingar har gått igenom en dramatisk förändring om man jämför tiden omedelbart efter kriget med 80- och 90-talen. Dels har det kulturella inflytandet från väst, och framför allt USA, varit massivt, dels har den ekonomiska utvecklingen skapat levnadsförhållanden som de äldre generationerna inte ens kunnat

drömma om. Samtidigt med denna gradvisa utveckling har Japan och Förenta staterna hållit varandra på ett märkligt avstånd. Det säkerhetspolitiska samarbetet har fungerat relativt väl, men de handelspolitiska slitningarna har plöjt djupa fåror av misstroende på båda sidor om Stilla havet.

Det finns i Japan onekligen en utbredd känsla av att Japan på grund av de konstitutionella begränsningarna inte tillhör de "normala" nationernas skara. Det händelseförlopp som troligtvis har påverkat de japanska beslutsfattarnas insikt om det gap som finns mellan Japan och omvärlden mest är gulfkriget. Japan bidrog med drygt 13 miljarder dollar till de allierades insatser, men utbetalningen skedde först efter en utdragen debatt i det japanska parlamentet och efter det att landets folkvalda hade konstaterat att det vore ett brott mot konstitutionen att skicka trupp till regionen. Japan bidrog sedermera också med minsvepare till gulfområdet, men de kom i stort sett endast att ha symbolisk betydelse. Till och med medicinsk personal ansågs strida mot konstitutionens anda om de skickades till själva stridsområdet. I kontrast till detta skickade Sydkorea 150 sjukvårdare och Filippinerna 190 läkare och sjuksköterskor. Den japanska regeringen insåg att Japan kunde få problem med den eftertraktade permanenta platsen i FN:s säkerhetsråd om inte landet antog en mer aktiv profil i internationella frågor.

Trots att det japanska bidraget var det fjärde största (efter USA, Saudiarabien och Kuwait) fick Japan utstå från kritik för att det var "för litet och kom för sent". Den egna, litet skamsna, känslan av oförmåga och omvärldens kritik är något som ständigt återkommer i japansk debatt och som motivering för en aktivare hållning. Troligtvis spelade gulfkriget en avgörande roll för att Japan till slut antog sin särskilda lag om fredsbevarande insatser i juni 1992.

3 Konstitutionen och det japanska försvaret

Den japanska konstitutionen, som trädde i kraft 1947, nämner ingenting om fredsbevarande insatser, men dess berömda artikel nio lyder:

I uppriktig strävan efter en internationell fred som baseras på lag och rättvisa tar det japanska folket för all framtid avstånd från krig som en suverän nationell rättighet och från användandet av våld eller hot om våld som ett sätt att lösa internationella tvister.

För att kunna förverkliga målsättningen i föregående paragraf kommer mark-, sjö-, eller luftstridskrafter aldrig att upprätthållas. Statens rätt till stridsberedskap kommer aldrig att erkännas.

Det dröjde inte många år förrän den japanska regeringen gav artikel nio en vid tolkning. Koreakriget gjorde det opraktiskt med ett avväpnat

Japan och det kalla kriget gjorde det motiverat med ett relativt starkt Japan. 1952 ombildades den nationella polisreserven till en nationell säkerhetsstyrka och 1954 omvandlades denna i sin tur till de s.k. självförsvarsstyrkorna. Japan har idag ett av världens starkaste försvar, men konstitutionens totala förbud mot innehav av stridskrafter kvarstår. Förenta nationernas stadga har hjälpt den japanska regeringen att göra sin kreativa tolkning, eftersom den erkänner varje nations rätt till självförsvar, och konstitutionen har snarare kommit att tolkas som en värdefull broms på en eventuell remilitarisering än ett verkligt förbud.

När det gäller s.k. kollektivt självförsvar, d.v.s. försvar i samklang med andra nationer och av områden som inte bara är japanskt territorium, har den japanska regeringen antagit betraktelsesättet att Japan visserligen äger denna rätt, men har samtidigt slagit fast att landet inte kan utöva den.

Den japanska konstitutionens bromsande effekter stärktes av införandet av de tre icke-nukleära principerna och de tre principerna för export av krigsmateriel 1967, de "fyra pelarna" för Japans icke-nukleära politik 1968 och av Japans självpåtagna begränsning av försvarsbudgeten till under en procent av BNP. Den senare principen infördes i praktiken under 60-talet, men blev officiell politik i och med antagandet av det nationella försvarsprogrammet 1976.

De tre icke-nukleära principerna innebar att Japan varken skulle äga eller tillverka kärnvapen samt inte heller tillåta införsel av dem på japanskt territorium. De fyra pelarna innebar 1) att Japan skulle lita till det amerikanska kärnvapenparaplyet, 2) upprätthålla de tre icke-nukleära principerna, 3) verka för global nedrustning, samt 4) utveckla kärnkraft för fredlig användning. De tre principerna för vapenexport slog fast att Japan inte skulle exportera krigsmateriel till kommunistländerna, till länder som täcktes av FN-embargon eller till länder som löpte risk att dras in i väpnade konflikter. Miki-regeringen (1974-76) utvidgade dessa principer till att gälla samtliga länder och klassificeringen av krigsmateriel till att också gälla delar som användes i vapnen.

Den japanska konstitutionen har varit utgångspunkten för en stor del av den politiska debatt som har förts i Japan under efterkrigstiden. Under åren 1955-93 styrdes landet av ett parti, det liberaldemokratiska (LDP), som i sitt partiprogram argumenterade för en revidering, medan det huvudsakliga oppositionspartiet, socialistpartiet, inte bara motsatte sig omskrivningar av konstitutionen, utan också var starkt emot det bilaterala försvarssamarbetet med USA och existensen av de s.k. självförsvarsstyrkorna. När LDP förlorade sin majoritet i underhuset i valet 1993 skapades nya förutsättningar för den politiska debatten. Och när LDP och socialistpartiet gick samman i en koalitionsregering 1994 övergav det senare partiet sitt tidigare så principfasta motstånd mot

försvarets uppbyggnad och förutsättningar, inklusive alliansen med USA.

Den största dagstidningen, Yomiuri Shimbun, publicerade i november 1994 ett förslag till revision av konstitutionen, men möttes av en kompakt tystnad i de andra tidningarna. Dels ville de inte diskutera ett förslag som hade lagts fram av en konkurrent, dels ansågs Japan ännu inte vara moget för detta steg. Förslaget var i sig inte särskilt radikalt, men att ändra i konstitutionen jämförs fortfarande med att dra korken ur en flaska. Man vet aldrig vilken ande som döljer sig i det slutna kärlet.

Om och när Japan skriver om sin konstitution är det emellertid troligt att omskrivningen av artikel nio ligger ganska nära tidningen Yomiuri Shimbuns förslag:

I uppriktig strävan efter en internationell fred baserad på lag och rättvisa, kommer det japanska folket aldrig att erkänna kriget som en suverän nationell rättighet eller användningen av våld som ett medel att lösa internationella tvister. I strävan efter att eliminera inhumana och icke-diskriminerande massförstörelsevapen kommer Japan inte att tillverka, äga eller använda sådana vapen.

Japan skall ha en självförsvarsorganisation för att skydda sin fred och sitt oberoende, samt för att bibehålla sin säkerhet. Premiärministern skall ha det högsta befälet över självförsvarsorganisationen. Folket skall inte tvingas till att delta i självförsvarets organisation.

Vad en omskrivning av detta slag skulle möjliggöra vore ett aktivare deltagande av japansk trupp i fredsbevarande insatser, men också en självständigare roll i upprätthållandet av stabiliteten i den egna regionen, särskilt om de amerikanska styrkorna drogs bort eller starkt reducerades. Att skriva om konstitutionen idag skulle troligtvis inbjuda till kraftfull kritik från grannländerna, framför allt från Kina och de båda koreanska staterna - och därmed i själva verket bidra till ett instabilare säkerhetspolitiskt klimat - men en omskrivning som följde på verklig avspänning och fred på den koreanska halvön och en utvecklad multilateral struktur för säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samtal i hela regionen, skulle vara realistisk.

En stor militärbudget är naturligtvis inte detsamma som militär kraft och det finns många som anser det japanska försvaret endast är ett högteknologiskt luftslott, som inte skulle kunna hota grannländerna ens om de konstitutionella begränsningarna togs bort. Det motstånd Japan skulle möta vore inte heller detsamma som det som fanns, eller rättare sagt inte fanns, på trettio- och fyrtiotalen. Kinas försvar är kanske i behov av modernisering, men det är en kärnvapenmakt med långdistansmissiler och det har en stående armé som skulle verka omedelbart avskräckande på japanska tankar om en ny invasion. Taiwans försvar är avsett att avvärja en kinesisk invasion, men skulle

inte ha några svårigheter att möta en japansk. Det sydkoreanska försvaret är högeffektivt och starkt. En konflikt mellan Japan och Sydkorea skulle med största säkerhet inte utfalla till Japans fördel. ASEAN-länderna har relativt starka försvarsorganisationer. Därtill kommer att alla parter har det andra världskriget i relativt färskt minne.

Till detta skall läggas att det japanska samhället är demokratiskt, att några revanschistiska stämningar inte existerar, att den egna försvarsmakten har låg status, och ses på med relativ misstro från allmänhetens sida, samt att den japanska regeringen inte driver en politik som är avsedd att ta några risker i förhållande till sina grannländer. Det japanska försvaret är också beskuret av att träningen måste ske under begränsade former. Flygvapnet kan exempelvis inte träna simulerade luftstrider över japanskt landterritorium, utan är hänvisat till områden som ligger många mil från kusterna.

I Foreign Affairs, våren 1992, skriver förre amerikanske biträdande statssekreteraren för försvarsfrågor, Ellen Frost, och förre vitahuschefen och senatorm, Howard Baker, att "om nuvarande tendens håller i sig finns det en mycket liten möjlighet att Japan utvecklas till en stor militärmakt".

Den välkände amerikanske professorn Chalmers Johnson betraktar detta uttalande med illa dolt förakt: "Jag har svårt att tänka mig en generalisering om japansk-amerikanska relationer som är så felaktig. Det är just precis om 'nuvarande tendens håller i sig' som Japan inte kommer att ha något annat val än att bli en stor militärmakt." Johnson motiverar sin ståndpunkt med ett växande amerikanskt beroende av japanska högteknologiska produkter och att Japan kommer att utveckla en "teknonationalism" som svar på den hittillsvarande amerikanska dominansen..

Utan tvekan överdriver Johnson den japanska förmågan att gå sin egen väg, men å andra sidan har den japanska industrin hög potential när det gäller produktion av egen krigsmateriel. Enligt den säkerhetspolitiska forskaren Andrew K. Hanami har Japans hela industrikomplex i någon form engagerats i försvarsproduktionen. Endast 10 procent av all försvarsmateriel kommer från utländska källor, inklusive de amerikanska, och närmare 20 procent av Japans FoU inom den privata sektorn ägnas åt militära projekt. Genom dual-use-teknologier och det faktum att japanska vapen är snävt definierade är Japans vapenexport liten, men en amerikansk studie har enligt Hanami räknat ut att om man vidgar definitionen av vapenexporten och också tar med dual-use-produkter exporterade Japan trots sitt förbud vapen för 211 miljarder USD år 1986. USA har enligt Hanami blivit beroende av japanska dual-use-produkter för viktiga komponenter, bl.a. transistorer, "gallium arsenide chips" och precisionsoptik. Utvecklingen av det gemensamma

japansk-amerikanska stridsplanet FS-X ("Fighter Support-Experimental") har också visat hur känsligt detta beroende är.

FS-X var avsett att bli det japanska försvarets sjöattackflygplan för 90-talet. Eftersom inget existerande flygplan ansågs fylla de krav på prestanda som man hade satt upp blev det japanska flygvapnets rekommendation att Japan skulle konstruera ett nytt, eget flygplan. Reaktionen blev dock omedelbart negativ i USA. Dels kom beslutet i ett känsligt skede av diskussionerna om handelsbalansen, dels ville den amerikanska regeringen inte att Japan skulle sätta upp en ny militär flygplansindustri, som knappast kunde få tillräcklig avsättning för sina produkter i Japan, utan troligtvis även skulle börja exportera och bli konkurrent till den amerikanska industrin. Även andra grenar av vapenindustrin i Japan skulle som en följdverkan kunna frisläppas från förbudet mot vapenexport. Resultatet blev till slut en kompromiss, enligt vilken det amerikanska F-16 skulle bilda underlag för en gemensamt utvecklad ny typ.

Möjligheten för Japans försvarsindustri att utvecklas till en position som kan hota den amerikanska industrin, eller ens binda den i ett beroende som kan utnyttjas politiskt för egna syften bör naturligtvis inte förringas, men skall heller inte överdrivas. Som de amerikanska reaktionerna på FS-X-projektet just visar är känsligheten stor inför vad Japan företar sig (motsvarande känslighet har inte visats det svenska JAS-projektet), men som de japanska reaktionerna på de amerikanska reaktionerna visar är Japan emellertid inte berett att driva ett projekt så långt att det hotar den bilaterala alliansen.

En faktor som också måste tas med i bedömningen av hur Japan kommer att utveckla sig i framtiden är, som Harvard-professorn Ezra Vogel påpekar, att ny teknologi har gjort geopolitiska överväganden mer eller mindre meningslösa. Att skaffa sig råvaror och marknader genom militär ockupation är "i bästa fall en avlägsen möjlighet". Japan har helt enkelt inte samma behov av att hota sina grannländer som tidigare och det kan inte höja sin egen säkerhet genom ockupation av grannländer, endast äventyra den.

4 Japan och USA

Sedan slutet av sextioalet har de handelspolitiska frågorna alltid funnits som ett tvisteämne i de bilaterala relationerna mellan Japan och USA. Under sjuttio- och åttiotalen var de handelspolitiska dispyterna så infekterade att de t.o.m. riskerade att negativt påverka det bilaterala säkerhetsavtalet, men etablerandet av världshandelsorganisationen WTO och Japans allt större beredvillighet att använda denna organisations

tvistlösningsmekanism gav Japan ett starkare skydd mot unilaterala handelssanktioner från USA:s sida. Under 90-talet har enskilda dispyter under alla händelser inte haft samma explosivitet som tidigare.

I ett tal som utrikesminister James Baker höll i Tokyo den 11 november 1991 gjorde den amerikanska regeringen en markering som skulle kunna ses som startskottet för en ny amerikansk, och japansk, syn på Japans internationella roll:

"Vi inser att Japans ledare, och dess folk, nu brottas med en svår anpassning av Japans roll i världen. Ni börjar nu till fullo inse era nationella möjligheter - och ert ansvar - runt om på detta klot. Er 'checkhäftesdiplomati', precis som vår tidigare 'dollardiplomati' är helt tydligt för snäv. Gulfkriget kan komma att bli vändpunkten i denna transformation. Vi inser svårigheten av att uppnå konsensus kring en säkerhetspolitisk utmaning i vad som kan uppfattas som ett fjärran land. Vi uppskattar Japans generösa finansiella bidrag till de allierades insatser. Och vi vet vilken betydelse de japanska minsveparna spelade i de svåra vattnen i Persiska gulfen."

Baker skrev i en artikel i *Foreign Affairs* ungefär samtidigt att det behövdes tre pelare för en stabil och välmående stillahavsregion: 1) en ram för ekonomins integration, 2) demokratisering, 3) en ny försvarsstruktur som reflekterar regionens olika säkerhetspolitiska vinklar.

Under 90-talet har det på både japansk och amerikansk sida diskuterats hur den bilaterala alliansen bättre skall kunna anpassas till den verklighet som råder efter Sovjetunionens kollaps. Att kalla det japansk-amerikanska försvarssamarbetet allians är dock i sig en väsentlig utveckling och inte ens under det kalla krigets kyligaste dagar var det självklart hur långt de japanska insatserna vid händelse av väpnad konflikt i Japans närområde skulle kunna sträcka sig. Så sent som i början av 80-talet var ordet allians tabu i den inrikespolitiska debatten i Japan. Premiärminister Nakasone var den som först fick termen accepterad, och trots starka protester i parlamentet mot det självklara sätt han använde uttrycket tog det inte lång tid förrän begreppet var allmänt accepterat.

Idag har försvarssamarbetet inträtt i en ny fas. Det kalla kriget är i stort sett över. Hotet från Sovjetunionen är borta. Den inrikespolitiska konfrontationen mellan konservativa och socialistiska ideologier har också gått till historien och ingen har på allvar lyckats presentera ett seriöst alternativ till det bilaterala säkerhetsavtalet. Några amerikanska marinsoldaters otäcka våldtäkt på en 12-årig flicka på Okinawa i september 1995 hotade momentärt delar av försvarssamarbetet. Protesterna blev högljudda och många röster höjdes för att de amerikanska trupperna skulle bort från Okinawa. Men våldtäkten utlöste

en reaktion som i första hand var föranledd av den osedvanligt stora börda just Okinawa-prefekturen tvingas bära för att hålla de amerikanska trupperna i landet. Av ca 45.000 amerikanska soldater Japan finns hälften på Okinawa och en stor del av dessa är de insatsberedda marinsoldaterna. Närmare tre fjärdedelar av alla amerikanska faciliteter finns koncentrerade till Okinawa, som lider av dilemmat att socialt drabbas av soldaternas närvaro samtidigt som baserna är en viktig del av den lokala ekonomiska strukturen. Överenskommelser har nu gjorts om att relokalisera vissa anläggningar, bl.a. flygbasen Futenma, vars starter och landningar dygnet runt mitt i en stadsmiljö har föranlett ständiga klagomål, samt att genomföra övningar med skarp ammunition på andra håll. Att dra tillbaka de amerikanska trupperna, eller stänga baserna är emellertid inte aktuellt, åtminstone inte så länge fred saknas på den koreanska halvön.

Genom Japans ekonomiska bidrag till de amerikanska baserna är det också billigare för de amerikanska skattebetalarna att ha sina trupper i Japan än på baser i USA. Detta framhöll den amerikanske överbefälhavaren Colin Powell 1993 när han skulle motivera den amerikanska militära närvaron i regionen och det har påpekats av andra gång efter annan.

Den politiska krisen på den koreanska halvön i början av 90-talet, Nordkoreas hot om utträde ur IAEA och NPT 1993 och dess hotfulla språkbruk och agerande fram till KEDO-överenskommelsen i oktober 1994 skapade ett verkligt krismedvetande hos de japanska och amerikanska beslutsfattarna. Skulle ett krig ha utbrutit hade de amerikanska trupperna i Japan omedelbart dragits in i striderna och såväl den japanska konstitutionen, med sina begränsningar, som övrig lagstiftning skulle ha tvingats sättas ur spel. Amerikansk trupp hade nämligen behövt använda civila japanska faciliteter, fordon och fartyg m.m. för transport av de amerikanska trupperna. Någon tillåtelse för detta fanns inte i japansk lag. Det blev helt uppenbart att försvarssamarbetet, som under det kalla kriget i första hand var avsett för en storkonflikt med Sovjetunionen, inte var anpassat till en isolerad konflikt på den koreanska halvön.

I februari 1995 publicerade det amerikanska försvarsdepartementet rapporten "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific region", i vilken det bekräftades att USA tänkte hålla 100,000 man stationerade i Östasien. Närmare hälften av dessa skulle finnas i Japan och ca 36,000 i Sydkorea. Bekräftelsen, även kallad Nye-initiativet efter statssekreteraren i det amerikanska försvarsdepartementet Joseph Nye, tjänade som ett erkännande av de japanska ekonomiska bidragens betydelse för basernas upprätthållande, men kanske ännu mera för betydelsen av det strategiska innehållet i de bilaterala förbindelserna.

Japan och USA hade gått igenom många år av bilaterala handelstvister och Nye-initiativet blev på sätt och vis en vändpunkt som tonade ned dessa konflikters betydelse.

I november 1995 offentliggjorde Japan sitt nya försvarsprogram. De nya riktlinjerna övergav principen om att Japan "skall slå tillbaka en begränsad aggression i mindre skala, i princip utan hjälp utifrån" och ersatte den med konceptet "lämpligt samarbete med Förenta staterna för att slå tillbaka aggressioner på tidigast möjliga stadium". I april 1996 offentliggjorde premiärminister Hashimoto och president Clinton en "säkerhetspolitisk deklaration" där man talade om nya dimensioner för det bilaterala försvarssamarbetet. Större tonvikt skulle läggas på det bilaterala säkerhetsavtalets artikel VI, som talade om ansvaret för stabiliteten i "Fjärran Östern", än på artikel V, som var mer inriktad på försvaret av de japanska öarna.

I augusti 1997 offentliggjorde Japan och USA så nya riktlinjer för det bilaterala försvarssamarbetet. Riktlinjerna specificerade hur Japan skulle samarbeta i händelse av konflikt, men var särskilt betydelsefulla i sin betoning av Japans och USA:s gemensamma ansvar för den regionala stabiliteten. Riktlinjerna går dock som en katt kring het gröt runt det stora säkerhetspolitiska bekymret i Östasien, Kina, som inte nämns vid namn.

Den försvarspolitiska forskaren Hashimoto Motohide pekar på fem viktiga skäl till den japansk-amerikanska försvarsalliansen: 1) Japan och USA delar samma syn på vikten av stabilitet för att undvika regionala konflikter, 2) det ömsesidiga ekonomiska beroendet gör det väsentligt att fungera som en helhet, i vilken ett försvarssamarbete naturligen ingår, 3) för Japan att gå sin egen väg vore dumt ur ekonomisk synvinkel och det värsta tänkbara scenariot ur säkerhetssynpunkt, 4) med tanke på kostnadseffektiviteten är det bättre för den amerikanska regeringen att ha trupper stationerade i Japan än i USA, 5) Asien saknar ett kollektivt säkerhetsarrangemang.

Richard Holbrooke understryker att ett tillbakadragande av de amerikanska trupperna i Japan skulle inverka menligt på stämningarna i de bilaterala relationerna och inte vara i någon stats intresse. Som svar på konstanta amerikanska påtryckningar sedan mitten av 70-talet bidrar Japan numera med över 3 miljarder USD per år till den amerikanska militära närvaron. Detta är enligt Holbrooke ett resultat av insikten om den stora generositet som Förenta staterna har visat Japan och förståelsen för att tillgången till den stora amerikanska marknaden inte kan ske utan reciprocitet. Holbrooke varnar dock för att Japans relativa betydelse för Förenta staterna kan komma att öka i takt med att Washingtons relativa betydelse för Tokyo minskar. Både sidor behöver, enligt Holbrooke, ändra de attityder som har varit djupt inristade i de

båda parternas nationella undermedvetna under det halvsekel som har gått sedan attacken på Pearl Harbor den 7 december 1941.

Behovet av en försvarsallians mellan Japan och USA kritiseras däremot kraftfullt av Chalmers Johnson, som i många debattartiklar har krävt att USA skall ta hem sina stationära trupper från regionen. USA försvarar idag ett land som det mer och mer hamnar i skuld till, resonerar han. Tre incidenter visade redan 1987 hur maktpositionerna i världen hade förändrats. Den första, Toshiba Machine Company-incidenten, då Japan exporterade känslig utrustning till sovjetiska marinen, visade att Japan varken respekterade internationella överenskommelser eller det bilaterala försvarssamarbetet med USA. Den andra, inträffade under kriget mellan Iran och Irak, då Japan såg sig förhindrat att göra insatser för att hålla sjöfarten i gulfen öppen, trots sitt beroende av olja från regionen. I stället förklarade den japanska regeringen att man skulle betala 10 miljarder USD för att förbättra navigationssystemen i länderna runt gulfen. Johnson resonerar att Japan inte kan fortsätta att vara en "free-rider" när det gäller de svåra internationella politiska besluten. Den tredje incidenten var börskraschen ("Black Monday") den 19 oktober. Enligt Johnson var en av anledningarna till kraschen att USA stod i skuld till en icke ansvarstagande nation som Japan, som "endast" betalade 20 miljarder USD till sitt försvar, medan USA tvingades finansiera ett försvar med globalt ansvar som kostade 289 miljarder.

Johnson befinner sig i minoritet med sina åsikter, som snarare syns föranledda av Japans handelspolitiska metoder och inte tar tillräcklig hänsyn till de allvarliga effekter ett omedelbart amerikanskt trupptillbakadragande skulle få. Alternativet, en trolig japansk-kinesisk kapprustning skulle knappast vara i USA:s intresse.

Det är naturligtvis rimligt att anta att såväl den inhemska amerikanska opinionen som den japanska kommer att presentera starka krav på ett amerikanskt trupptillbakadragande när väl konflikten på den koreanska halvön har nått någon form av lösning, men att säga upp det bilaterala säkerhetsavtalet, som förutsätter amerikansk truppenärvaro i Japan, så länge konflikten är olöst skulle skapa fler konflikter än det löste.

5 Japan och Kina

Den amerikanska militära närvaron i Östasien motiveras idag inte bara av hotet från Nordkorea, behovet av att hålla Japan inom ramar som grannländerna kan acceptera, det amerikanska behovet av en flottbas i västra Stilla havet för sjunde flottan och behovet av baser för

marinsoldater som skall sättas in i aktioner på andra håll i Asien. Ett starkt skäl är också den stabiliserande inverkan närvaron har på förhållandet mellan Japan och Kina.

Ur japansk synvinkel är det kinesiska hotet långsiktigt, men det är inget invasionshot. Hotet, såsom det brukar formlueras av japanska tjänstemän och forskare, ligger snarare i att den kinesiska regeringen förlorar kontrollen över landet, eller delar av landet, och att strider uppstår mellan olika landsändar eller sociala grupper. Detta skulle skapa flyktingströmmar och oro i hela regionen och det skulle lätt kunna dra in grannländerna i skärmytslingar som skulle bli svåra att kontrollera. Om Taiwan angreps eller såg sig tvunget att slå tillbaka ett angrepp skulle Japan vara tvunget att reagera i någon form, vilket i sin tur skulle verka provocerande på regeringen i Peking, som i sin tur skulle bidra till ytterligare provokationer, som Tokyo skulle tvingas reagera på. O.s.v.

Hotet är också av nationalistisk karaktär. En utveckling som innebär att den kinesiska ledningen ersätter den marxist-leninistiska ideologin med en nationalistiskt färgad autokrati är också fullt möjlig. Denna utveckling skulle kunna underlätta en återförening mellan Taiwan och fastlandet, men också ge territorialtvisten om Senkaku-öarna (Diaoyutai) en obehaglig explosivitet. Sinologen Michel Oksenberg säger att såväl Tokyo som Washington under historiens gång har underskattat styrkan i den kinesiska nationalismen och att nationalistiska ledare i Kina vid ett flertal tillfällen har visat att de är beredda att stå ut med stora skador på sitt förhållande till omvärlden för att hämnas vad som uppfattas som oförrätter.

I det kinesiska hotet ligger också ett element där Kina tvingar ASEAN-länderna och Korea till undergivenhet, ett slags "finlandisering" av Östasien, vilket i sin tur skulle kunna skapa en känsla av isolering i Japan. När ordet "Japan-passing" används som ersättning för "Japan-bashing", d.v.s. när investerare och affärsmän helt enkelt säger sig vilja undvika den svåra japanska marknaden för att i stället koncentrera sig på den kinesiska, framstår detta som ett reellt hot i japanska ögon.

Det japanska förhållandet till Kina har emellertid utvecklats i positiv riktning under 90-talet. Den japanska regeringen reagerade relativt tystlåtet på Tiananmen-massakern 1989 och den japanska premiärministern, Kaifu Toshiki, var den förste ledaren i väst som gjorde ett officiellt besök i Kina efter massakern. Han använde besöket i augusti 1991 till att understryka behovet av reformer, även på MR-området, och en politik som karaktäriserades av öppenhet. Han underströk också att Kina måste involveras positivt i vapenkontroll och nedrustning. Enligt den japanske forskaren och diplomaten Araki Kiyoshi var detta besök avgörande för att Kina utan villkor beslöt sig för att acceptera NPT. Vid G 7-mötet i Houston i juli 1990 fick Kaifu G 7:s godkännande att

återuppta de japanska yen-lånen till Kina, och det japanska besöket tjänade som ett sätt för Kina att återgå till reformpolitiken utan större ansiktsförlust.

Det finns emellertid de i Japan som också ser en eventuell upplösning av Kina som ett tillfälle att förstärka de japanska positionerna. Chefen för det japanska Institutet för Energi och Ekonomi, Fukuda Kazuya, säger att det är fullt möjligt att den kinesiska centralregeringen förlorar kontrollen över landet om de ekonomiska förhållandena försämras. Vid en sådan situation bör Japan enligt Fukuda utöva sitt inflytande genom att rikta sitt bistånd och sina investeringar till Manchuriet, en region med vilken Japan har historiska band och en region som dessutom har stora brister i infrastrukturen. Även utan en splittring av Kina i olika maktcentra skulle ett riktat bistånd öka Japans inflytande på ett önskvärt sätt och Manchuriets potential som knutpunkt för transporter i regionen skulle kunna utvecklas, anser Fukuda.

Japan har alltid varit känsligt för Kinas kärnvapeninnehav och provsprängningarna har skapat starka reaktioner i Tokyo. 1995 fryste Japan t.o.m. sitt gåvobistånd i protest. Den kinesiska marknadens storlek, effekterna av social oro i Kina och Japans energibehov är emellertid några faktorer som i praktiken också gör Japan relativt undergivet.

6 Japan och de koreanska staterna

Japans ockupation och annektering av Korea 1910-45 har satt i det närmaste outplånliga spår i det koreanska medvetandet. Misstänksamheten mot Japan är stor i båda de koreanska staterna och om det är någonting de två staterna kan komma överens om är det synen på Japan. Förhållandet till Sydkorea normaliserades först 1965 och några diplomatiska förbindelser med Nordkorea har ännu inte upprättats. Japan var dock en av de grundande medlemmarna i KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization) 1994 och samarbetet med Sydkorea i detta och andra fora flyter relativt smärtfritt.

Japan och Sydkorea liknar varandra på många sätt. Samhällets betoning på hierarki, synen på kvinnans roll, utbildningssystemen och de byråkratiska strukturerna är alla snarlika. Buddhismens och naturreligionernas roller, det konfucianska arvet, förhistorien och historien binder också samman länderna. Ändå är avståndet stort. Något samarbete som kan liknas vid det nordiska finns inte och kommer inte att finnas inom en överskådlig framtid. Tyvärr påminner också problemen om varandra. Korruption, politikens personfixering,

gangsterorganisationers inflytande och icke-tariffära handelshinder är uppenbara problem i såväl Japan som Sydkorea.

Mellan Japan och Sydkorea finns fortfarande besvärliga bilaterala tvister. Takeshima-öarna (Tokdo på koreanska) kontrolleras av Sydkorea, men båda stater gör anspråk på dem. Detta leder i sin tur till att frågorna om fiskerättigheter och territorialgränser kompliceras. I båda länder finns nationalistiska påtrycknings-grupper och ingen av regeringarna har i praktiken något utrymme för att överge sina territoriella anspråk. I januari 1998 sade den japanska regeringen upp det bilaterala fiskeavtalet från 1980, i vilket båda staterna frivilligt begränsade fisket i varandras närhet. Japans beslut sades vara en reaktion på att de fiskeförhandlingar som pågått i två års tid inte hade lett någonvart på grund av territorialfrågan. Som en reaktion på Japans beslut förklarade den koreanska regeringen i sin tur upprört att koreanska fiskebåtar omedelbart skulle börja fiska i japanska vatten, trots att avtalet fortsätter att gälla ett helt år efter uppsägningen.

Såväl det bilaterala handelsutbytet som investeringar i båda riktningarna ökar emellertid och historiens bittra erfarenheter minskar sakta men säkert i betydelse. På det försvarspolitiska området är relationerna goda (inte minst tack vare att båda länderna är beroende av den amerikanska militära närvaron) och turistutbytet ökar. Valet av Kim Dae Jung som Sydkoreas nye president har mottagits positivt i Japan och skapat förhoppningar om ett nytt samarbetsklimat.

Japans förhållande till Nordkorea är inte bara ett förhållande mellan två stater som står politiskt mycket långt ifrån varandra. Det kompliceras i hög grad av den stora koreanska kolonin i Japan. Av mellan 600-700.000 personer av koreanskt ursprung i Japan har ca 200.000 personer nära band till släktingar i Nordkorea. Japan torde vara det enda land i världen förutom Nordkorea där skolor undervisar elever i den nordkoreanska ideologin. Ett nordkoreanskt skolsystem, från kindergården till gymnasium, finns i Japan, med koncentration till Kansai-området (Osaka, Kobe, Kyoto, Nara).

Under den politiska krisen 1994 spred sig alarmistiska stämningar i det japanska samhället. Om ett krig hade utlöst på den koreanska halvön fruktade man på japansk sida att nordkoreanska terroristceller i Japan skulle ges order om att angripa Japans sårbara punkter. Vansinnessekten Aum Shinrikyô's terrordåd i Tokyos tunnelbana i mars 1995 visade med all önskvärd tydlighet hur lätt det gick att ställa till oreda i ett öppet japanskt samhälle. Flera misstänkta kidnappningsfall utreds också av den japanska polisen och många pekar anklagande fingrar mot Nordkorea. Ubåtsincidenten i Sydkorea gav misstankarna om infiltrering och kidnappningar ökat bränsle.

Normaliseringssamtal pågår emellertid och vid ett japanskt politikerbesök i Pyongyang i november 1997 gick den nordkoreanska sidan för första gången med på att utreda anklagelserna om kidnappningar. Åtgärden var inte detsamma som ett medgivande, men var väsentligt i den meningen att det öppnade dörren för konkreta förhandlingar. De tidigare normaliseringssamtalen mellan Japan och Nordkorea avbröts i november 1992 av Nordkorea efter det att Japan insisterat på att kidnappningarna skulle finnas på agendan. Politikerbesöken har fortsatt under 1998 och i mars diskuterades upprättandet av ett japanskt samarbetskontor i Pyongyang. Kontoret skulle emellertid representera det liberaldemokratiska partiet och inte den japanska regeringen.

Japan har inte bidragit särskilt aktivt med livsmedelsbistånd till Nordkorea och den japanska regeringen har argumenterat att leveranser utöver de första 500,000 tonnen spannmål är beroende av nordkoreanska förändringar i positiv riktning, inte av nytänkande på japansk sida.

En naturlig fråga är vilket intresse Japan har av ett återförenat Korea. Oavsett om Japan skulle betala ekonomisk kompensation till Nordkorea för den tidigare kolonialiseringen, på samma sätt som man betalade kompensation till Sydkorea i samband med normaliseringen 1965, är det troligt att Japan skulle behöva ställa stora krediter till förfogande efter en återförening. Detta skulle kunna göra det svårare för Japan att genomföra sin normala biståndspolitik och naturligtvis också innehålla starka krav på omfattande gåvoelement. Den japanska aggressionen utpekas trots allt som den egentliga orsaken till Koreas splittring.

Vidare var en av anledningarna till det japansk-kinesiska kriget 1894-5 att Korea av japanska statsmän uppfattades som "en dolk i Japans midja". Den koreanska halvöns geografiska närhet ansågs hotande så länge halvön inte styrdes av en vänskapligt sinnad regim, d.v.s. en av Japan kontrollerad regim. Om ett återförenat Korea skulle anta en politik som var antagonistiskt inriktad och konkurrera med Japan såväl ekonomiskt som regionalpolitiskt skulle "dolkteorin" kunna få förnyat utrymme att växa i.

Ett återförenat Korea skulle också av historiska skäl snarare söka ett samarbete med Kina än med Japan. Viktiga marknadsandelar skulle kunna gå till spillo och Japans röst i regionen skulle relativt sett minska i betydelse.

Det finns naturligtvis också forskare som inte tror på några återuppgrävda dolkar, utan ser de framtida relationerna mellan Japan och Korea i ett mer optimistiskt ljus. Professor Charles F. Doran tror att Japan trots allt hellre ser ett förenat, demokratiskt Korea än en halvö som är uppsplittrad på två stater som när som helst kan hamna i krig

med varandra. "Uppdelningen av Korea är farlig, och Japan tycker inte om fara."

7 Japan och Ryssland

Redan 1989 kom Japan och Sovjetunionen överens om att utveckla förbindelserna på "ett balanserat sätt". Ett antal arbetsgrupper skapades, inklusive en som hade till uppgift att diskutera frågan om ett fredsavtal. Båda sidor bekräftade att det huvudsakliga bilaterala tvisteämnet var frågan om "territoriell avgränsning" vid "de fyra" omstridda öarna. Detta var första gången de sovjetiska myndigheterna satte detta på print. Man kom också överens att gemensamt främja "perestrojka" och att Japan skulle ge Sovjetunionen teknisk assistans till sina reformansträngningar på det ekonomiska området. I sitt tal till FN:s generalförsamling den 24 september 1991 presenterade den japanske utrikesministern fem principer för hur det nya förhållandet till Sovjetunionen skulle hanteras: 1) stöd till Sovjetunionens reformansträngningar, 2) stärkande av det direkta samarbetet med republikerna, särskilt den ryska republiken, 3) Japan skulle verka för att Sovjetunionen kunde accepteras som ekonomisk partner i stillahavsregionen, 4) stöd till Sovjetunionens kontakter med internationella ekonomiska organisationer, 5) ett fredsavtal baserat på "lag och rättvisa" skulle upprättas genom att lösa territorialfrågan.

Mötet mellan premiärminister Hashimoto och president Jeltsin i Krasnojarsk i november 1997 var av stor historisk betydelse. Det kom att bekräfta att den s.k. Tokyo-deklarationen från 1993 skulle ligga till grund för en lösning av territorialfrågan, d.v.s. att "lag och rättvisa" skulle vara avgörande för frågans lösning, samt fastställde också målsättningen att ett fredsavtal skulle vara klart till år 2000. (Enligt den japanska tolkningen bekräftar Tokyo-deklarationen att ett fredsavtal inte kan slutas om inte en permanent lösning på territorialfrågan hittas). Jeltsin förvånade såväl den japanska delegationen som sina egna tjänstemän med sitt plötsliga förslag, men stämningen i Krasnojarsk påverkade relationerna i mycket positiv riktning och japanska UD-tjänstemän sade sig för första gången sedan det rysk-japanska kriget (1904-5) kunna umgås med sina ryska kolleger som just kolleger. Av stor psykologisk betydelse var också Jeltsins uttalande vid toppmötet i Denver den 26 juni 1997, att Ryssland hade avfört Japan som mål för sina kärnvapenbärande missiler.

De s.k. norra territoriernas strategiska betydelse har minskat drastiskt efter Sovjetunionens sönderfall och den ryska stillahavsflottans relativa degenerering. På mitten av 70-talet utvecklade Sovjetunionen en s.k.

bastion-strategi för sina flottstyrkor i Barents hav och Ochotska havet. Sôya-sundet mellan öarna Hokkaidô och Sakhalin var av stor vikt för denna strategi, eftersom den var beroende av att stationera ubåtar med ballistiska missiler nära de egna kusterna, där de kunde skyddas av ytfartyg, attack-ubåtar och flyg. USA:s och Japans motdrag blev att anta en strategi som syftade till att blockera de sovjetiska sjöfartslederna mellan Vladivostok och Ochotska havet vid Sôya- och Tsugaru-sunden genom en kombination av attacker utförda av den amerikanska stillahavsflottan och flygförband vid Misawa-basen i norra Japan.

Ett viktigt problem i de bilaterala relationerna har varit Sovjetunionens resp. Rysslands dumpning av nukleärt avfall i Japanska sjön. Enligt Tokyo-professorn Yamanouchi Yasuhide har dumpning i arktiska vatten, inklusive Ochotska havet, skett ända sedan femtotalet. Enligt den s.k. Jablov-rapporten ("Fakta och problem rörande hantering av radioaktivt avfall i hav som gränsar till den Ryska federationen", februari 1993) dumpade den ryska stillahavsflottan radioaktivt avfall vid sex tillfällen bara 1992. Rapporten sade också att det hade inträffat en explosion i närheten av Vladivostok när misstag gjordes vid bränslebyte i en kärndriven ubåt 1985. Dumpningen blev särskilt upmärksam i Japan när president Jeltsin besökte Tokyo i oktober 1993, eftersom han lovade att dumpning aldrig mer skulle ske i Japanska sjön och just detta inträffade några dagar senare. 1994 kom Japan och Ryssland i alla fall överens om att bygga en bearbetningsanläggning för radioaktivt flytande avfall med japanskt finansiellt stöd (2,5 miljarder yen).

De olika bilaterala kommittéerna som Japan och Ryssland har upprättat för att lösa de bilaterala problemen kommer efter Krasnojarsk att få en delvis annorlunda utformning och Japan har förklarat att det kommer att aktivt investera i Ryssland, fr.a. i infrastrukturella projekt, i syfte att lägga grunden till ett nytt förhållande. Det försiktiga närmande som påbörjades av Gorbatsjov har nu fått helt andra dimensioner och om inrikespolitiska skäl inte hindrar det ryska ledarskapet från att infria ingångna överenskommelser kommer Japan, för att låna ett uttryckssätt som använts av journalisten och forskaren Funabashi Yoichi, för första gången i historien att vara fritt från ett säkerhetspolitiskt hot från norr, vare sig man talar om ett "outtalat, ideologiskt eller militärt" hot.

8 Japan och Sydostasien

Vändpunkten i Japans relationer till den sydostasiatiska regionen efter kriget kom i samband med de våldsamma protesterna mot den besökande japanske premiärministern Tanaka Kakuei i Bangkok och Jakarta 1974.

Efter detta besök satsade Japan kraftfullt på såväl biståndsinsatser som utbildningsprogram och informationsinsatser.

Den ökade uppmärksamhet som riktades mot regionen utmynnade i den s.k. Fukuda-doktrinen, som lanserades under ett besök av premiärminister Fukuda Takeo i augusti 1977 och som innebar att Japan avsåg sig en militär roll i regionen och i stället lovade omfattande ekonomisk hjälp för att stimulera den ekonomiska tillväxten, i första hand 1 miljard USD till industriprojekt i ASEAN-länderna. Fukudas "doktrin" följdes av flera uttalanden i samma riktning från den rad av japanska premiärministrar som skulle efterträda honom. Förbättrade relationer till Sydostasien, och framför allt ASEAN, blev en hörnsten i den japanska utrikespolitiken.

I ett tal i Singapore 1991 bekräftade premiärminister Kaifu Toshiki ånyo den vikt Japan fäste vid relationerna till ASEAN och beskrev förhållandet som ett mellan "mogna partners", som gemensamt kunde ta sig an de problem och utmaningar som Stillaohavsasien stod inför.

Det nya partnerskapet började försiktigtvis också inkludera diskussioner om säkerhetspolitiska frågor, oftast under täckmanteln av det positiva klimatet den ekonomiska utvecklingen skapade. I juli 1991 föreslog den japanske utrikesministern, Nakayama Tarô, att säkerhetspolitiska frågor skulle behandlas inom ramen för ASEAN-PMC (Post-Ministerial Conference) och att en förberedande kommitté bestående av seniora tjänstemän skulle skapas. ASEAN-länderna var först negativt inställda till idén, men kom senare att ge sitt stöd till tanken, och även till ett nytt regionalt forum för säkerhetspolitiska diskussioner. Möjligtvis påverkades de av Australiens premiärminister, Paul Keating, när denne föreslog att APEC-medlemmarna skulle hålla regelbundna toppmöten i regionala politiska och säkerhetspolitiska frågor. Malaysias premiärminister Mahathir var ju stark motståndare till att APEC skulle diskutera politiska frågor och drev sin egen linje om en särskild ekonomisk gruppering, EAEC, för Östasien.

Nakayamas förslag inledde en process som ledde till bildandet av ARF (ASEAN Regional Forum) och dess första möte i Bangkok 1994. Den försiktiga dialogform som finns inom ARF passar de japanska ambitionerna i regionen väl. Japan inser att det mot bakgrund av vad som hände under det andra världskriget har svårt att ställa några krav på de asiatiska grannländerna. Samtidigt vill Japan i multilateral form spela ut sin självklara auktoritet på det ekonomiska området och därmed också gradvis växa in i rollen som den politiska stormakt man anser den ekonomiska styrkan ger legitimitet åt. Japan vill samtidigt inte låsa in sig i en alltför fast struktur, där Japans handlingsutrymme begränsas i dess nuvarande form.

Den japanske forskaren Suzuki Yuji anser att ARFs komposition i sig är ett framsteg, även om några konkreta genombrott ännu inte har gjorts. USA, Kina och Ryssland deltar. Vietnam är med, Kambodja blev medlem 1995, Indien och Burma 1996. Just lättheten att bli medlem är en fördel, medan risken är att Kina i denna miljö blir alltför självhävdande. Suzuki varnar för att detta kan göra att vissa medlemmar tappar intresset för organisationern. En begränsning är också att varken Taiwan eller Nordkorea deltar.

ARF som helhet karaktäriseras av minimal institutionalisering, beslutsprocessen bygger på konsensus och använder såväl "first track" som "second track" diskussioner. ARF är också unikt ur den aspekten att det inte har fötts ur konflikter, eller mot bakgrund av en storkonflikt. Det är ett försök att gå från hotbaserad säkerhetspolitisk planering till nya former för hantering av osäkerhet och minskning av oförutsägbarhet. ARF är menat att vara ett komplement till redan existerande säkerhetspolitiska arrangemang och inte, åtminstone inte ännu, en ersättning för dem. Detta passar också Japan väl, eftersom det bilaterala säkerhetsavtalet med USA är något av en grundpelare för stabiliteten i Östasien.

På sätt och vis kan ARF ses som en reflektion av en strävan efter regional gemenskap utan att några direkta förutsättningar för någon sådan ännu existerar. De flesta involverade inser att ARF kommer att bli beroende av en lång och utdragen process, utan överraskningar.

Vissa forskare anser emellertid att ARF inte kan hanteras lika lätt som ASEAN-PMC, eftersom det senare forat är öppet för diskussioner mellan gamla och etablerade vänner, som redan delar många ståndpunkter i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, medan ARF är ett forum för samtal mellan en mer brokig skara länder, varav vissa fortfarande tvekar i sina roller. Enligt dessa forskare kan ARF inte heller utvecklas lika distinkt och effektivt som ESK/OSSE, eftersom denna organisation endast har haft ett gap att täcka, det mellan öst och väst. ARF behöver täcka många gap.

Om s.k. track two-diplomati är en väg som är särskilt passande för den östasiatiska regionen är förutsättningarna goda. Det finns nämligen redan en rad olika fora och de allra flesta tycks syfta till att uppmuntra till säkerhetspolitisk dialog på det mer officiella planet. Bland de etablerade programmen finns t.ex. det årligt återkommande "ASEAN-ISIS Roundtable", "the North Pacific Cooperative Security Dialogue", "the Northeast Asian Cooperation Dialogue", "the Trilateral Forum" (i vilket Japan, Ryssland och USA deltar), olika FN-konferenser och "Asia Pacific Forum".

Den mest allomfattande organisationen är emellertid CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific), som etablerades

1993. Idén till CSCAP presenterades vid ett möte i Seoul med representanter från tio forskningsinstitut, med motiveringen att det behövdes "en mer strukturerad icke-officiell process som kan bidra till ansträngningarna att bygga upp regionala förtroendeskapande åtgärder och säkerhetspolitiska dialoger, konsultationer och samarbete".

Ur japansk synpunkt är alla dessa akademiska organisationer utmärkta instrument att "desarmera" konflikter i regionen innan de når ett hotfullt stadium. Det japanska samhället, såväl som många andra asiatiska länder, är byggt på ett antal överlappande kontaktnät och åsikter som inte kan framföras i officiella sammanhang kan indirekt finna sina adressater via dessa grupperingar. Möjligtvis kan organisationerna ses som kontaktnät i vilka regionens regeringar kan förmedla viktiga budskap, vilka annars inte hade kommit till uttryck.

De olika dialogerna i regionen kan naturligtvis också ses som en form av förtroendeskapande åtgärder. Den japanske diplomaten Satoh Yukio har emellertid argumenterat att klassiska förtroendeskapande åtgärder inte passar den östasiatiska regionen, eftersom de refererar till försök att reducera spänningar bland fiender. Satoh vill i stället att de asiatiska länderna vidtar "återförsäkringsåtgärder" ("measures for reassurance").

För Japans del gäller det inte att hindra en pågående konfrontation mellan ideologiska block från att växa till okontrollerbara former, utan det handlar om att samla skiljaktiga politiska system och säkerhetspolitiska ambitioner under dialogparaply som saknar en atmosfär av konfrontation.

Den 16 november 1995, strax innan APEC-mötet i Osaka, publicerade Kina sin första vitbok om försvaret. Den var full av propagandafraaser och saknade transparens, men var enligt forskaren Suzuki Yuji anmärkningsvärd i sig. Publikationer av försvarsvitböcker är en "återförsäkringsåtgärd". Andra lämpliga åtgärder skulle, enligt Suzuki, kunna vara utbyte av information om miljöförstöring, narkotikabrott, piratverksamhet och introduktion av multilaterala samarbetsystem för undvikande av olyckor till havs och i luften.

Premiärminister Hashimoto framförde under sin rundresa i ASEAN-länderna i december 1996 att Japan ville ha ett speciellt förhållande till ASEAN, d.v.s. ett förhållande som också baserade sig på mogna politiska relationer. Japans förhållande till Sydostasien kan dock svårligen isoleras från dess förhållande till Kina. Att göra det vore att skapa regionala grupperingar utan hänsyn till de realpolitiska villkor som finns i regionen. APEC och ARF är två exempel på viktiga viktiga organisationer som försöker integrera Kina, Japan och ASEAN på ett sätt som försvårar konflikter genom att stärka det ömsesidiga beroendet. Dessa strävanden kommer att fortsätta och även om de inte kanske

kommer att ligga till grund för några omvälvande förändringar är de också exempel på det sunda förnuftets väg.

9 Japansk diplomati och Japans framtida roll

Japansk diplomati har blivit allt aktivare under nittio-talet, både vad gäller de globala ambitionerna (önskan att få en permanent plats i FN:s säkerhetsråd) och de regionala. Efter den första oljekrisen 1973 påverkades japansk diplomati av landets behov av ett oavbrutet flöde av olja och andra energikällor. I början av 80-talet, antog den japanska regeringen, starkt påverkad av den sovjetiska invasionen av Afghanistan, den vietnamesiska invasionen av Kambodja, upptrappningen av kriget mellan Iran och Irak och den till synes ohejdade sovjetiska militära uppbyggnaden i de östra delarna av imperiet, en "vittomspännande", eller "allomfattande" säkerhetspolitik (sôgô anzen hoshô seisaku). Japan kände sig hotat och ville försäkra sig om stabilitet i alla riktningar. 1988 lanserade premiärminister Takeshita Noboru ett "internationellt samarbetsinitiativ", som senare kompletterades av premiärministrarna Uno Sôsuke och Kaifu Toshiki. I korthet hade initiativet tre hörnstenar: Japans bidrag till internationell fred skulle öka, Japans ODA skulle öka och Japans kulturella utbyte skulle öka.

Som ett led i att försöka inträda i en mer ansvarsfull roll har den japanska regeringen strävat efter att bli mer aktiv på det fredsbevarande området. Konstitutionens begränsningar har emellertid lett till relativt blygsamma insatser vad gäller truppersnas möjlighet att agera i en konfliktsituation. Den relativt stora kontingent som sändes till Kambodja 1992 (600 ingenjörssoldater) kom att kritiseras för att den höll sig isolerad och undvek alla situationer som innehöll faromoment. I kontrast till detta dog en civil japansk polis (av 75 utsända) och en civil hjälparbetare. Insatsen var dock historisk i sig och var resultatet av många års ansträngningar att bryta Japans inaktivitet på detta område. Lagen om fredsbevarande insatser antogs i juni 1992 och innehöll följande fem principer för japanska insatser: 1) Parterna skall ha kommit överens om eld-upphör. 2) Parterna i konflikten, inklusive terrotorialstaten, skall ha godkänt Japans deltagande. 3) Den fredsbevarande styrkan skall hålla sig strikt opartisk. 4) Om något av dessa tre förutsättningar inte längre uppfylls kan Japan dra tillbaka sin styrka. 5) De vapen som används skall begränsas till ett nödvändigt minimum, för att skydda personalens liv, etc.

Japan har förutom i Kambodja hittills hunnit bidra med fredsrelaterade insatser i Angola (UNAVEM II), Mozambique (ONUMOZ), El Salvador (ONUSAL) och Golan-höjderna (UNDOF).

Förväntningarna var stora, såväl i Japan som utomlands, när Japan antog sin PKO-lag, men den inhemska japanska oppositionen har visat sig vara svårare att tämja än väntat. Mycket beror svårigheterna på den turbulens som har rått på den inrikespolitiska scenen under nittioalet. Ett snart oräkneligt antal partier har bildats, upplösts och ombildats och frågan om de fredsbevarande insatserna har varit svår att hantera i en atmosfär av populism och utbredd röstfiske. Fredsbevarande insatser innebär trots allt risker och det är alltför lätt att fördöma dem som oansvariga och uttryck för äventyrslystnad. Det är dock troligt att Japan blir aktivare även på det fredsbevarande området när och om det inrikespolitiska klimatet stabiliserar sig.

I juni 1992 antog Japan också sina ODA-principer, baserade på de fyra "riktlinjer" premiärminister Kaifu presenterade i april 1991. Japan skulle i sin biståndsgivning ta hänsyn till 1) relationen mellan den ekonomiska utvecklingen och påverkan på miljön, 2) om effekterna av biståndet gynnade militära syften eller förvärrade pågående konflikter, 3) de försvarsrelaterade utgifterna hos den mottagande staten och dennas attityd till export respektive import av krigsmateriel, 4) om den mottagande staten var inriktad på att främja en fungerande marknadsekonomi, samt respekterade grundläggande mänskliga rättigheter och friheter.

Huruvida Japan verkligen följer sina ODA-principer är mer tveksamt. Biståndet till Kina förklaras bl.a. med vikten av stabilitet i denna stat och MR-frågorna hamnar utan tvekan i skymundan. Biståndet till Burma/Myanmar har börjat att återupptas i blygsam skala, trots att den burmesiska juntan öppet har brutit mot alla ODA-principer. Frukten för att Kina ökar sitt inflytande i såväl Burma som i regionen om Japan står fast vid sina principer har snabbt kommit att få större inflytande på den japanska beslutsmekanismen än de goda principerna i sig.

ODA-principerna kan dock ses som ett led i formulerandet av en mer självständig japansk utrikespolitik. Enligt den svenske japankännaren Bert Edström går det att redan från premiärminister Tanaka Kakueis tid (1972-74) iakttä en försiktig men klar vilja från japansk sida att frigöra sig från det amerikanska inflytandet: "Kanske kan man säga (...) att tiden hunnit ikapp Yoshidas nygamla vision om ett Japan som spelade med på den världspolitiska arenan, att det blivit möjligt för Japan att föra en politik som i första hand utgick från japanska intressen och inte enbart var ett derivat av vad den amerikanska statsledningen bestämde." Yoshida Shigeru var premiärminister 1946-54 och den politiska linje han drev har kommit att kallas "Yoshida-doktrinen". I korthet innebar den att Japan skulle hålla en låg profil i internationella tvister för att i stället fokusera landets ansträngningar på ekonomiska mål.

Riktigt när den japanska "frigörelsen" började kan diskuteras. Likaså i vilken grad Japan verkligen har formulerat och drivit en egen utrikespolitisk linje under efterkrigstiden. Det är dock utan tvekan så att Japan idag har lämnat det tillbakadragna internationella agerande som påbjöds av Yoshida-doktrinen till förmån för en mer aktivistisk utrikespolitik. Yoshida-spöket tittar kanske fram med jämna mellanrum, men Japan är i full färd med att söka och definera nya roller för det egna agerandet.

Utrikesminister Kôno Yôhei höll ett intressant tal i juli 1995 om Japans regionala roll. Historiens våg rör sig mot mer öppna, kreativa och demokratiska samhällen, sade Kôno. "Japan måste agera som en stabiliserande kraft i stillahavsregionen. Japan har bekräftat sina tre icke-nukleära principer och sin grundläggande politik att aldrig igen bli en militärmakt. Vi stödjer kraftfullt den amerikanska närvaron i regionen. Det är nu dags för Japan att göra en ännu större ansträngning för att skapa stabilitet i regionen."

Kôno sade också att USAs militära närvaro var helt avgörande om välstånd skall kunna skapas i regionen. Det är inte frågan om ett antingen-eller, resonerade Kôno, som definierade tre principer för Japans hållning till det regionala samarbetet: 1) samarbetet måste inriktas på att bygga ett starkare ömsesidigt beroende, "regionalt välstånd skapar nationellt välstånd", 2) samarbetet måste byggas på ett antal överlappande ramverk, i den meningen att en utbredd respekt måste finnas för de olika ländernas skilda egenskaper och utvecklingsstadier, 3) det regionala samarbetet måste vara öppet för extraregionala aktörer, d.v.s. det måste vara i överensstämmelse med globala ramverk som FN och WTO. Kôno sade vidare att "det är uppenbart att regionala ramverk som APEC och ARF måste vara centrala i vårt arbete. Vi måste också ta till vara på de nya diskussionsfora som etableras av subregionala grupper av länder med likartade intressen och bekymmer."

Enligt Funabashi Yoichi har Japan historien igenom känt sig isolerat i internationella frågor. Landet har haft en känsla av att vara en eftersläntrande och udda nation på världsarenan. Detta har dels lett till en "inåtblickande exceptionalism" (ultranationalismen före och under kriget, pacifismen och Yoshida-doktrinen efter kriget), dels till att man desperat har kämpat för att hinna ifatt de övriga länderna (ojämlika internationella avtal under Meiji-perioden, BNP-ismen efter kriget).

Funabashi tvivlar på Japans verkliga vilja att delta i världspolitiken som en normal aktör. Han pekar på premiärminister Fukudas försök att hålla sig på samma avstånd till alla motparter ("världen är endast ett ramverk") och premiärminister Suzuki Zenkos (1980-82) beskrivning av Japan som en "tioprocentnation", en nation med ca en tiondel av världens BNP. Suzuki ville öka Japans internationella bidrag, men

endast i överensstämmelse med landets ekonomiska storlek. Funabashi menar att en alltför stor tonvikt på det bilaterala förhållandet till Förenta staterna har undergrävt Japans förmåga till kreativ diplomati och att det djupt sittande hierarkiska tänkandet i det japanska samhället gör det svårt för japanska politiska ledare att driva en utrikespolitik baserad på ett jämlikt betraktande av världen. Ledarskapet har utvecklat en beroendepsykologi och har inte klarat av att driva en egen utrikespolitik. Detta har inbjudit till påtryckningar från omvärlden, *gaiatsu*, som har blivit den avgörande faktorn för Japans utrikespolitiska agerande. Enligt Funabashi löper Japan risken att driva en regional politik som ersättning för en global politik, snarare än som ett komplement till den globala politiken. Japan måste naturligtvis ha en regional strategi, men den bör vara en stillhavsbaserad strategi och inte en snävare ostasiatisk sådan.

Funabashi definierar också fem "strukturella defekter" i Japans utrikespolitik: Den första defekten är Japans ingrodna vana att agera som åskådare snarare än aktör. Den andra är Japans besatthet vad gäller sin egen status. Den tredje är det auktoritära förhållandet de japanska myndigheterna har till sina väljare, som saknar reellt inflytande över utrikespolitiken. Den fjärde defekten är att alla beslut baseras på pragmatism snarare än på principer. Japans "checkhäftediplomati" är enligt Funabashi ett slående exempel på detta. Den femte, slutligen, är Japans självcentrering. Japan måste lära sig att komma med egna förslag.

Att diskutera Japans regionala och globala roller leder omedelbart in på frågan om Japans s.k. reasiatisering. I en artikel i DN skrev Radhakrishnan Nayar 1993, att framtida historiker mycket väl kan komma att betrakta 1989 års antikommunistiska revolutioner som en början på västs verkliga tillbakagång, och inte som återupprättandet av dess "globala drömmar". "Det före detta Sovjetunionens förbund med västmakterna har aktualiserat djupgående intressekonflikter mellan väst och Japan." Detta är nog mera ett önsketänkande än en beskrivning av verkligheten. Statsvetaren Inoguchi Takashi tror att argumentet om Japans asiatisering bygger på sådana faktorer som att Asiens snabba ekonomiska utveckling har lett till ökade intraregionala transaktioner, att den amerikanska militära närvaron inte är lika tydlig som tidigare samt att den ekonomiska utvecklingen helt enkelt har ökat det asiatiska självförtroendet. Vad som händer är dock inte en reasiatisering av Japan, säger Inoguchi, utan en "reassociering" med Asien på de ekonomiska, säkerhetspolitiska och sociala nivåerna. Under större delen av den moderna historien har Japan inte varit en del av Asien. Den nuvarande utvecklingen bör därför snarare ses som en utvidgning av Japans identitet än en omsvängning från det ena läget till det andra.

Fukuda Kazuya ser "Asien" som ett meningslöst begrepp, och vad Japan beträffar, ett uttryck som användes under förra seklet för att stärka självförtroendet mot de anstormande kolonialmakterna. Fukuda citerar romantikern Okakura Kakuzo, som i sin bok "The Ideals of the East" började med det berömda påståendet "Asia is one". Liknande tankegångar uttrycks av diplomaten Ikeda Tadashi, som anser att Japan borde utveckla sina diplomatiska förbindelser med de asiatiska länderna som en del av det ömsesidiga globala beroendet och inte som ett alternativ till den diplomati som riktas mot USA och Europa. Tomioka Kouichiro resonerar att det ökade intresse många japaner har visat Asien under Heisei-perioden (1989-) endast är ett intresse för nya affärer och inte ett tecken på ett nytt tänkande.

Flera forskare har presenterat olika modeller för Japans framtid. Tidigare Tokyo-professorn Sakamoto Toshikazu ser tre möjliga modeller för Japans framtida internationella roll: "den exceptionalistiska modellen", "den post-ekonomiska gaullistiska modellen" och "den post-hegemoniska demokratiska mellanmakts-modellen". Den exceptionalistiska modellen innebär att Japan är och förblir annorlunda (jfr. "revisionisternas" syn på Japan). Samtidigt som det bibehåller sin position som en ekonomisk stormakt undviker det i bästa Yoshida-anda att ta sitt politiska ansvar. Den relativa okänsligheten för de s.k. asiatiska värderingarna inkluderar ett överläghetskomplex gentemot de asiatiska staterna och gör att Japan endast betraktar Asien som en lukrativ marknad. "Järntriangeln" mellan byråkrati, politiker och affärsmän består och fortsätter att ligga till grund för en relativt avancerad nivå av korrupktion. Enligt denna modell blir Japan inte särskilt aktivt inom det fredsbevarande området.

Den post-ekonomiska gaullistiska modellen innebär att Japan strävar efter och uppnår en status som ekonomisk, militär och politisk stormakt. En ny nationalism börjar uppträda och bygger på den "ekonomiska företagsnationalismen". Den post-hegemoniska demokratiska mellanmaktsmodellen är den modell som Sakamoto själv förfäktar. "Mellanmakt" beskriver inte det nationella inflytandets magnitud, utan landets preferenser för en demokratisk och jämlik världsordning.

Professor Chalmers Johnson presenterar fyra möjliga konstellationer för det framtida Stillahavsasien: status quo, Pax Nipponica, Pax Consortis, och gemensam hegemoni. Status quo motsvarar Sakamotos exceptionalistiska modell och är den utveckling som enligt Johnson är mest populär i såväl det japanska utrikesdepartementet som i State Department. Den kan beskrivas som en konservativ form av pacifism. Pax Nipponica är ett resultat av USA:s "Japan bashing", men inte särskilt troligt som scenario. Inget land skulle vilja ge Japan det förtroende som en sådan regional ordning skulle kräva. Japan kommer

att förbli ett kulturellt trångsynt land, säger Johnson. Pax Consortis är ett uttryck som har formulerats av forskarna Nakatani Iwao och Inoguchi Kuniko. Det är en idealistisk position som bygger på en kontinuerlig samordning av internationella överenskommelser och avtal. Typiska exempel på sådana överenskommelser är Plaza- och Louvre-uppgörelserna (1985 resp. 1987). Problemet med denna modell, säger Johnson, är att den saknar konsensus kring teoretiska ekonomiska frågor och dessutom visar att regeringar inte är beredda att ingå särskilt kännbara eller plågsamma överenskommelser. Den gemensamma hegemonin grundar sig på en gemensam ekonomisk japansk-amerikansk hegemoni och en bilateral militärallians, i ordets verkliga bemärkelse, som ersättning till det nuvarande säkerhetspolitiska avtalet.

10 Japan och energin

Såväl Japans diplomati som dess framtida roller är emellertid beroende av såväl den ekonomiska utvecklingen i regionen och Japans och de övriga östasiatiska staternas möjligheter att trygga en jämn energitillförsel. Om standardhöjningen i Asien fortsätter kommer behovet av energi att öka dramatiskt och den enda resurs som det finns gott om i regionen är kinesiskt kol, en ur miljösynpunkt inte särskilt angenäm energikälla. Kolförbränningen i Kina har redan skapat problem med surt regn över Japan. Den enklaste lösningen är troligtvis att öka kärnkraftsberoendet. Kina lär planera för 20 miljoner kW från kärnkraft till år 2010 och 40-60 miljoner kW till år 2020. Med tanke på de japanska tvivel som finns kring kinesiska säkerhetsrutiner är detta något som skapar betydligt större huvudbry i Tokyo än valet mellan en "post-gaullistisk" modell eller ett "pax Consortis".

Japan har som långsiktiga mål i sin energipolitik att sänka beroendet av den externa energitillförseln, att sänka beroendet av oljan, (särskilt beroendet av råolja från Mellanöstern), samt dessutom att minska oljans andel av den totala importen. I energipolitiken ligger naturligtvis också att öka energisparandet, även om Plaza-överenskommelsen och de billigare oljepriser denna medförde minskade den känsla av kris som bredde ut sig i det japanska samhället. Oljan stod för 18.1% av Japans totala import 1973 i värde räknat. Tio år senare hade den fördubblats till 37.6%, men under senare hälften av 80-talet stod oljeimporten för endast 10.6%. Enligt Fujime Kazuya kommer oljans andel att öka igen, till 14% år 2000 och 18% år 2010.

Olja stod för 77.4% av Japans energi år 1973. 1995 hade detta beroende fallit till 55.7%, tack vare ökad användning av kärnkraft och naturgas. En prognos för år 2000 är en andel på 53% och för år 2010 på

50%. Beroendet av Mellanöstern som källa för råolja var 78.1% 1973 och 78.6% 1995. Beroendet förväntas öka till 82% år 2000 och till hela 90% år 2010. Denna specifika prognos beror dels på att den ekonomiska utvecklingen i Kina och Indonesien kommer att öka den inhemska efterfrågan i dessa länder, dels på att oljeproduktionen där inte har samma potential som i Mellanöstern.

Japans beroende av externa energikällor är slående: 1973 var Japans beroende av importerad energi 89.4% av den totala konsumtionen. 1995 hade denna siffra minskats till 81.9%, i huvudsak tack vare den egna kärnkraften. På grund av säkerhetshänsyn förväntas dock kärnkraftens tillväxt bromsas. En prognos för den framtida energiimporten talar om ett 81-procentigt beroende av importerad energi år 2000 och ett 80-procentigt år 2010. Som världens näst största oljeimportör (efter USA) känner Japan ett stort behov av att utveckla vänskapliga förbindelser med länderna i Mellanöstern. Japans beroende av Mellanöstern kommer att bestå så länge oljan kan svara så väl som den gör mot variationer i tillgång och efterfrågan. Oljan är den mest flexibla av alla energikällor, samtidigt är den långsiktigt osäker som källa och känslig för politisk påverkan.

Utvecklingen av kärnkraft i Japan kan delas in i tre perioder. Under den första perioden, där Japan har befunnit sig de senaste trettio åren, är uranium den huvudsakliga källan för drivandet av reaktorer. Under den andra perioden, som Japan just nu går in i, kommer återvinning att utföras på kommersiell basis och återvunnet plutonium att användas som den huvudsakliga komponenten i MOX-bränsle ("mixed oxide") för lättvattenreaktorer. Den tredje perioden inträffar då "fast breeder"-reaktorer tillåter en ännu högre effektivitet i användningen av bränslet. Japan är det enda land som fortsätter sin breeder-forskning, och även om det finns tvivel kring projektets genomförbarhet har den långsiktiga planeringen ännu inte ändrats, endast förlängts. Den japanska regeringen räknar nu med att fas två kommer att fortsätta ett par decennier längre än vad som ursprungligen var planerat. En uppberedningsanläggning håller på att byggas vid Rokkasho i norra Japan och beräknas vara klar år 2003. Tills dess kommer uppberedning ske i Storbritannien och Frankrike, men det finns planer på att använda det plutonium som utvinns för tillverkning av MOX-bränslen redan innan transporten sker till Japan.

En underkommitté till den Rådgivande kommittén för energifrågor kom i slutet av 1996 bl.a. fram till följande slutsatser vad gäller Japans framtida kärnkraftspolitik: 1) Energisäkerheten och den goda effekten på hanteringen av problemet med växthuseffekten gör kärnkraften till den bästa energikällan för framtiden. 2) Målet 45.6 miljoner kW elektricitet från kärnkraft år 2000 är möjligt att förverkliga. 3) Olyckan vid Monju-

anläggningen i december 1995 gör det emellertid mer eller mindre omöjligt att hitta platser för nya reaktorer. Målet 70.5 miljoner kW år 2010 kommer därför att bli svårt att uppnå.

Monju-olyckan och eldsvådan i mars 1997 vid uppbyggnadsanläggningen i Tokai i Ibaraki-prefekturen har gjort det allt svårare för regeringen att driva sina långsiktiga kärnkraftsplaner med folkligt stöd. Lägger man därtill att Japans energikonsumtion ökar med tre procent om året och att Japans koldioxidutsläpp har ökat med 10 procent sedan 1990 är det lätt att inse vilket dilemma Japan står inför. Ett högt beroende av importerad olja, ett kärnkraftsprogram som inte har allmänhetens förtroende och en energikonsumtion som ökar kraftigt är inga lämpliga hörnstenar för en politik som avser att minska utsläppen av växthusgaser. Japan kan därför få stora svårigheter att stå fast vid de vackra ord som formulerades i Kyoto-överenskommelsen om växthusgaser i december 1997.

11 Den inrikespolitiska situationen

Det minskade förtroendet för regeringens energipolitik är inte den enda förtroendekris som de japanska ledarna står inför. En rad korruptionsskandaler ledde till att LDP förlorade sitt långa regeringsinnehav i juli 1993. Korruptionsanklagelser fälde dock även den nye premiärministern Hosokawa Morihiro redan efter åtta månader. Genom olika manipulationer lyckades LDP återta vissa av sina regeringspositioner efter bara ett år i oppositionsställning. Det skedde genom att partiet gick samman i en koalition med socialistpartiet, det parti till vilket man hade haft ett starkt antagonistiskt förhållande under hela den tidigare regeringsperioden 1955-93. Socialistpartiet gjorde en helomvändning i ideologiska grundfrågor och intrycket av att politikerna gör som de vill över väljarnas huvud förstärktes. Vid överhusvalet 1995 var valdeltagandet rekordlågt, endast 44.52 procent. Året därpå var även valdeltagandet i de viktiga underhusvalen det lägsta någonsin, eller 59.65 procent. I ett fyllnadsval i mars 1998 var valdeltagandet så lågt som 37 procent.

I december 1994 bildades det stora oppositionspartiet Shinshintô genom en sammanslagning av åtta partier och parlamentariska grupper. Shinshintôs problem var emellertid redan från början att partiet saknade en övergripande och sammanhållande ideologi. Shinshintô kom att få i princip samma spridning av ledamöter som LDP, allt från socialliberaler och socialdemokrater till ärkekonservativa nationalister. Vad som ytterligare spädde ut Shinshintôs identitet som oppositionsparti var det faktum att så många ledamöter hade sitt ursprung i LDP. Partiledare var

inledningsvis förre LDP-medlemmen och premiärministern Kaifu Toshiki, men denne ersattes snart av den ökände manipulatore, och förre partisekreteraren i LDP, Ozawa Ichiro. Ozawa är illa omtyckt av alla dem som han någon gång i karriären har tvålat till, men är också den politiker som brukar anses mest trovärdig när han pratar om nödvändigheten av reformer och avregleringar. Ozawa räds ingen, men tycks samtidigt ha en enastående förmåga att stöta sig med dem han måste samarbeta med.

Ord som "reformer", "avreglering" och "internationalisering" har förekommit intensivt i den japanska politiska debatten under 90-talet, men resultaten har varit mindre imponerande. En politisk valreform genomfördes 1994 och de 511 flermansvalkretsarna i underhuset ändrades till 300 enmansvalkretsar och elva regionala distrikt i vilka de resterande 200 mandaten i det nya underhuset skulle fastställas i proportion till respektive partis styrka. Avsikten var dels att minska korruptionen och pengarnas inflytande i politiken - eftersom kandidater ur samma parti konkurrerade om platserna var det ofta den pekuniära förmågan som blev avgörande - dels att öppna upp fältet för yngre politiker och för partiet mindre säkra kort, exempelvis kvinnor. Resultatet blev dock att japanska parlamentariker kom att delas upp i a-, b- och c-lag, där a-laget utgjordes av de som kom in på egen kraft i enmansvalkretsarna, b-laget bestod av de som kom in utan problem på de proportionella mandaten och c-laget var de som först förlorade i enmansvalkretsarna och sedan "smögs in" på platser som partierna hade reserverat för politiker som man insåg löpte risk att förlora men som man ville ha kvar i parlamentet. De proportionella mandaten användes över huvud taget inte på det sätt som var avsett. I stället för nya fräscha krafter ställdes de gamla och trötta upp på de proportionella partilistorna, medan de säkra korten reserverades för enmansvalkretsarna. Kvinnornas antal förblev på låg nivå och någon förnyring skedde inte. Återigen ställde sig väljarna frågande till vad politikerna höll på med.

Flera tendenser går att iakttä i japansk politik under nittio-talet. För det första, har politiken förlorat sitt ideologiska innehåll. I och med det kalla krigets slut fanns inte längre några egentliga förutsättningar för den traditionella låsningen vid stereotypa politiska förhållningssätt, inom vilken den personorienterade politiken levde sitt eget liv, utan de flesta frågor kunde diskuteras för vad de var. Så skedde emellertid inte. Den tomhet som skapades fylldes inte av ett ärligare politiskt klimat, utan den personorienterade politiken bredde i stället ut sig i nya former.

För det andra, bildades dock förutsättningar för en kommande ideologisk omorientering. 1992 blev startskottet till utbrytningar ur LDP och bildandet av det ena partiet efter det andra. Uppluckringen av

partistrukturerna ledde också till en dramatisk minskning av socialistpartiets styrka och bildandet av en ny politisk kraft, det demokratiska partiet, som börjar göra anspråk på den plats socialisterna lämnar efter sig. Inför partiledarvalet i LDP var det flera krafter inom LDP och Shinshintô som försökte skapa en allians mellan de konservativa segmenten inom de båda partierna och en konservativ-konservativ koalition var tänkt som ersättning till det nuvarande regeringssamarbetet mellan LDP, socialdemokraterna och Sakigake ("Förelöparna"). LDP:s partisekreterare Katô Shûichi var dock stark motståndare till denna idé och de krafter han ledde gick segrande ur striden. Hashimoto Ryûtarô omvaldes som partiledare och som kompromiss tvingades han ta in en för mutbrott fälld politiker som statsråd med ansvar för genomförandet av reformer, Satô Kôkô. Ett ramaskri bland politiska motståndare och stor uppmärksamhet i massmedia tvingade premiärministern att så gott som omedelbart avskeda Satô.

De konservativa krafternas nederlag, det demokratiska partiets bildande, premiärministerns relativa kraftlöshet på den inrikespolitiska arenan och socialisternas/socialdemokraternas förväntade sorti ur politiken är alla faktorer som pekar på en kommande väljarreaktion av något slag. Troligtvis får den ett ideologiskt innehåll med en mer markerad åtskillnad mellan konservativa och socialliberala partier som följd. Shinshintos upplösning i slutet av december 1997 och de sex partier som bildades i dess ställe bör ses som ett tecken på de nya ideologiska skiljelinjernas kraft snarare än som en bekräftelse på fortsatt ideologisk förvirring.

För det tredje, har Japans position på den internationella arenan som "den udda nationen" blivit allt svårare att försvara inrikespolitiskt. Japan har under hela efterkrigstiden haft kriget att hänvisa till. Det har gått att förklara ett avvikande beteende med hänvisning till fredskonstitutionen och grannländernas känslighet. Det har i viss mån också gått att försvara en starkt kritiserad handelspolitik med hänvisningar till en unik och särskilt utsatt position i världen. Under nittioalet, när Japan i kraft av sin ekonomiska styrka har velat träda fram också som en politisk stormakt, har argument som snarare har syftat till att anpassa det internationella regelverket till japanska förhållanden än tvärtom, förlöjligats av de egna väljarna. Finansministeriets ohemula inflytande och makt har kritiserats och högre tjänstemän inom hälsovårdsministeriet har hamnat i rejält blåsväder för att de i sina beslut har styrts av egen girighet snarare än den japanske medborgarens bästa. Flera bästsäljare på bokmarknaden, den mest kända kanske Oyakusho no okite ("De ärade myndigheternas regelverk", översatt till engelska under titeln "Strait-jacket society"), har hjälpt till att peta hål på många myter om

byråkratins upphöjda ställning. Samtidigt har dessa böcker, och andra publikationer givit styrka åt den kör av röster som allt högre kräver att Japan skall anpassa sig till omvärlden, för Japans egen skull.

De senaste ekonomiska svårigheterna i Östasien och de japanska finanshusens kollaps har också skapat en atmosfär av självbegrandan. Det självförtroende som växte sig så starkt i Japan när Förenta staterna ansågs driva sig självt nedför en utförstbacke under slutet av åttiotalet har bytts ut mot en mer ödmjuk analys av den egna förmågan. Troligtvis har de ekonomiska kriserna ökat möjligheterna till att vinna accept för reformer och avregleringar, men samtidigt har finansskandalerna, med de band till gangstervärlden som de har visat sig innehålla, skapat en form av apati, på basis av vilken de som vill behålla reglerade marknader också kan bygga sina argument. Ungefär som Malaysias premiärminister kan kräva att valutahandeln skall regleras och begränsas kan japanska politiker finna det lönsamt att begränsa marknadskrafterna för att "skydda" den japanske medborgaren. Det finns alltid en risk för att den japanske medborgaren i stället får sina rättigheter beskurna i denna process.

12 Männsliga rättigheter

Männsliga rättigheter är inte ett område där Japan och övriga stater i regionen har utmärkt sig för att vara särskilt drivande. Tvärtom, har flera av regionens regeringar kritiserats för att driva linjen att männsliga rättigheter är något som följer på en sund ekonomisk utveckling och knappast något som behöver ligga som en grund för det moderna samhällets snabba tillväxt. Wien-konferensen om männsliga rättigheter 1993 avslöjade stora skillnader i betraktelsesätt mellan de utvecklade länderna och utvecklingsländerna. Många MR-grupper i Östasien var starkt kritiska till sina regeringar inför konferensen och i mars 1993 antogs exempelvis "The Bangkok NGO Declaration on Human Rights".

Anledningen till att Asien inte visar dessa frågor tillbörlig respekt brukar sägas vara regionens kulturella mångfald, att de asiatiska länderna fäster mindre vikt vid lagstiftning i sig, att fackföreningarna traditionellt har varit svaga, att de flesta asiatiska länder fortfarande är fattiga, samt att såväl USA som Sovjetunionen under kalla kriget gav stöd till förtryckande regimer.

Japan visade ett begränsat intresse att driva MR-frågor ända fram till mitten av åttiotalet. Forskaren Onuma Yasuaki har förklarat detta med Japan saknar USA:s "missionärsdrift", att japaner föredrar samtalslösningar hellre än skriftliga regler, att japansk diplomati under efterkrigstiden i huvudsak har varit bilateral i sin karaktär, att Japan

koncentrerade sig på sin ekonomiska utveckling efter kriget och att Japan aldrig riktigt har tagit itu med frågan om skuld och drivkrafter under såväl det andra världskriget som den koloniala perioden som ledde fram till detta. Antalet aktivister i det japanska samhället har också varit lågt. Enligt Onuma har den japanska regeringen dessutom haft en stark tendens att betrakta medlemmar av NGOs med stor misstänksamhet.

Japan fick utstå mycket kritik för att det vägrade att ta emot indokinesiska flyktingar när problemet med båtflyktingar uppstod och har också kritiserats för sitt bruk att tvinga personer med uppehållstillstånd att lämna fingeravtryck. Som nämnts var Japan först på plan i Peking efter Tiananmen-massakern och den japanska regeringen har också upprepade gånger kritiserats för att visa stor lyhördhet för vissa asiatiska länders betoning på stabilitet som ett argument för repressiva politiska åtgärder. Burma, Kambodja och Kina brukar anföras som tydliga exempel. Det är också intressant att när LDP 1997 internt diskuterade en ny utrikespolitik och i ett arbetsdokument specificerade "åtta pelare" för denna, inte nämnde något om de mänskliga rättigheterna.

Som Japans ODA-principer visar har Japan under det senaste decenniet emellertid blivit aktivare på MR-området. Det finns visserligen inte samma tryck på den japanska regeringen från MR-organisationer i Japan som regeringarna i Europa och USA får kännas vid från den opinion som finns där, men den japanska regeringen tycks exempelvis ha insett att en aktivare roll i FN-organisationen också kräver en klart formulerad MR-politik.

13 Japan inför sekelskiftet

Inför det förra sekelskiftet hade Japan redan etablerat sig som en stat som kunde mäta sig i auktoritet med de västerländska kolonialmakterna. Japan hade besegrat Kina i det japansk-kinesiska kriget 1894-95 och skaffat sig överhöghet över Taiwan. I det s.k. Boxarupproret 1900 i Peking gjorde japanska trupper en avgörande insats för att i samklang med väststaterna slå ned de kinesiska upprorsmakarna.

Inför det kommande sekelskiftet är situationen den att landet har betydande internationell auktoritet när det gäller ekonomiska och handelspolitiska frågor, men på den politiska sidan kan Japan inte uppträda med samma självförtroende. Dels har det japanska agerandet under det andra världskriget skapat en känslighet hos de asiatiska grannländerna som fortfarande gör sig gällande. Dels finns viktiga, begränsande faktorer i det japanska samhället som gör det svårt för Japan att uppträda som politisk stormakt. Konstitutionen förbjuder

innehav av stridande trupp och den inhemska opinionen är ännu långt ifrån övertygad om det lämpliga i att Japan släpper de begränsningar konstitutionen innebär.

Detta har lett till att Japan inte kan delta i fredsbevarande operationer på utländsk mark med samma självklarhet som exempelvis de nordiska länderna kan. Det har också lett till att tvivel har höjts på lämpligheten i att Japan får en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Argumentet lyder, att om Japan inte kan delta i riskabla operationer och kraftfulla aktioner i fredens intresse, hur kan det då göra anspråk på att vara alltid vara med och ta beslut om sådana insatser? Det främsta motargumentet är att eftersom Japan är en av de absolut främsta ekonomiska bidragsgivarna till FN och dess organ, och på sätt och vis har blivit en garant för att organisationen inte går i konkurs, borde det vara självklart att landet också får en permanent röst i dess kanske viktigaste organ, säkerhetsrådet.

Den japanska s.k. checkboksdiplomatin, en villighet att bidra med ekonomiska medel för att främja de egna intressena har också mött stark kritik. Japan har kritiserats för att köpa sig inflytande. Detta i kombination med de konstitutionella begränsningarna har lett till att Japan under det senaste decenniet blivit betydligt aktivare i sin utrikespolitik än tidigare. Japan gör ingen hemlighet av att det strävar efter att få sin permanenta plats i säkerhetsrådet, men det tycks samtidigt med sin aktiva utrikespolitik vilja visa att det inte bara är med pengars makt man vill skaffa sig ett större politiskt inflytande.

Många länder, däribland Sverige, har förklarat att de ser positivt på en permanent säkerhetsrådsplats för Japan. Fortfarande tvekar länder som Kina och de koreanska staterna, men om säkerhetsrådet utvidgas är det få som tvivlar på att Japan till sist får sin eftertraktade plats.

I takt med att Japan har blivit mer aktivt på det utrikespolitiska området har det också skett ett avgörande trendbrott i den östasiatiska utvecklingen. Från att ha varit en region som har dominerats av Förenta staternas bilaterala säkerhetsarrangemang med enskilda stater, börjar regionen nu dras samman i flera multilaterala fora, som t.ex. APEC och ARF. Dessutom har ASEAN i sig blivit både aktivare och större. Organisationen framstår nu som ett föregångsexempel på hur regionala konflikter kan dämpas genom att de involverade staterna vävs in i överlappande mönster av samarbete.

Japan har under lång tid fäst största avseende vid sina relationer till ASEAN-länderna, men på senare år har Japan och ASEAN kommit att framstå som partners i ett regionalt samarbete snarare än som stater i det tidigare mönstret av stabil ekonomisk stormakt kontra flera ivriga men instabila utvecklingsländer.

En avgörande fråga för den framtida regionala stabiliteten är om också Kina kan delta som partner i detta samarbete. Japan har tydligt visat att det är berett att satsa betydande resurser på infrastrukturella och andra ekonomiska projekt i Kina. På grund av kinesiska provsprängningar och missilövningar i Taiwans närhet utsattes de japansk-kinesiska relationerna för betydande påfrestningar under åren 1995 och 1996. Lagom inför tjugomfemårsjubiléet av etablerandet av diplomatiska relationer mellan Japan och Kina 1972 och tjugofemårsjubiléet av undertecknandet av det bilaterala vänskapsavtalet 1978 har atmosfären i relationerna däremot vänts i motsatt riktning, huvudsakligen beroende på båda regeringarnas insikt om det ömsesidiga ekonomiska beroende som redan föreligger. Parallellt med denna utveckling har Förenta staternas relationer till Kina tydligt förbättrats. Den japanska regeringen driver nu på trilaterala samarbetsformer mellan Japan, USA och Kina.

Ministerna likaså anmärkningsvärda förbättringar av relationerna har skett mellan Japan och Ryssland. För första gången sedan det rysk-japanska kriget (1904-5) uppträder Japan och Ryssland nu mot varandra som stater vilka uppriktigt strävar efter att etablera ett nära samarbete. Efter Krasnojarsk-mötet i november 1997 mellan Japans premiärminister och Rysslands president framstod plötsligt ett fredsavtal mellan länderna som en realistisk möjlighet. Ambitionen är nu från båda parter att ett sådant skall föreligga år 2000.

Mellan Japan och de koreanska staterna finns fortfarande alltför många osäkra faktorer för att utan förbehåll kunna tala om möjligheter till avgörande förbättringar i relationerna. Nordkorea har trots sin tradition av hotfullt språkbruk visat tendenser till uppmjukning i sitt förhållande till Japan. Samtal om normalisering pågår, men kidnappningsfall och utvecklandet av nordkoreanska långdistansmissiler gör att osäkerheten inför Nordkoreas framtida agerande är stor. Hungersnöden har av nödvändighet skapat en situation där landet har blivit beroende av omvärlden, men hur agerar den nordkoreanska regimen om och när försörjningssituationen förbättras?

Om de föreslagna fyrpartssamtalen mellan USA, Kina och de båda koreanska staterna leder till ett fredsavtal och avspänning på den koreanska halvön kommer den militära amerikanska närvaron i regionen i ett helt annat läge. Japans och Förenta staternas säkerhetspolitiska deklaration 1996 och de nya riktlinjer för det säkerhetspolitiska samarbetet som offentliggjordes 1997 pekar visserligen på en fortsatt närvaro och en vidare regional och global roll för de amerikanska styrkorna, men som påpekats kommer även den japanska opinionen mot upprätthållandet av de amerikanska baserna att växa i styrka om fred skapas i Korea.

Eftersom få stater, inte ens Kina och Nordkorea, i realiteten ser den amerikanska militära närvaron i Japan som ett direkt hot, finns onekligen möjligheter att amerikanska trupper kommer att vara kvar även efter ett "fredsutbrott". Tar man emellertid den växande tendensen till multilateralism i regionen med i beräkningen förefaller det troligare att det japansk-amerikanska säkerhetsavtalet vid en fredssituation snarare byts ut mot någon form av multilateralt arrangemang, som också inkluderar Kina, (ett återförenat?) Korea, Ryssland och ASEAN-staterna. Arrangemanget ligger kanske långt in i framtiden och kommer knappast att få några fastare former - som ens kan jämföras med NATO och OSSE.. Man måste emellertid ha i minnet att ett regionalt östasiatiskt säkerhetsarrangemang, som i huvudsak bygger på ett bilateralt samarbete mellan Japan och USA, är lika ovälkommet bland övriga stater i regionen som ett europeiskt säkerhetsarrangemang vilket i huvudsak bygger på ett bilateralt samarbete mellan USA och Tyskland. Kina må vara den springande punkten för de amerikanska militära åtagandena när fred åter har etablerats på den koreanska halvön, men ett regionalt arrangemang som exkluderar Kina kommer att skapa konfrontation snarare än avspänning och i praktiken bli omöjligt att upprätthålla.

Få länder, knappast heller den inhemska opinionen i Japan, önskar se ett regionalt säkerhetsarrangemang i vilket Japan, exempelvis med hjälp av sina flottstyrkor, spelar en avgörande roll för att upprätthålla stabilitet i regionen. En viktig aspekt av det bilaterala säkerhetsavtalet har varit att garantera Japans säkerhet samtidigt som grannländerna har skyddats från en japansk remilitarisering. Ett multilateralt arrangemang måste ta över dessa garantier och bygga på fortsatt amerikansk närvaro i någon form, även om denna närvaro blir begränsad och kanske inte heller bygger på fasta militärbaser.

Den japanska opinion som kommer att motsätta sig upprätthållandet av amerikanska baser i Japan kommer framför allt att ledas av befolkningen i Okinawa. Denna prefektur har fått ta på sig den avgörande bördan för det japansk-amerikanska försvarssamarbetet. Tre fjärdedelar av alla fasta anordningar som USA har i Japan finns på ön Okinawa och mer än hälften av de 47,000 trupperna finns där. De negativa sociala och andra effekter som utländska militärbaser alltid för med sig har lett till en "base fatigue" i Okinawa. Man måste också ha i minnet att slaget om Okinawa var det blodigaste av alla slag under stillahavskriget och att civilbefolkningen där fick lida oerhörda förluster. Kraven på återställande av en ren civil samhällsordning kommer att öka om fred etableras på den koreanska halvön. Detta leder i sin tur till ökade krav på nya säkerhetsarrangemang.

Såsom omsvängningen av japansk mellanösterndiplomati efter den första oljeshocken 1973 visade, står och faller många aspekter av den japanska utrikespolitiken med beroendet av råvaror och energi. Japans nuvarande beroende av olja från Mellanöstern och eventuellt kommande beroende av naturgas från Ryssland via Kina är kraftfulla påtryckningsmekanismer när utrikespolitiska ställningstaganden skall göras.

Japans beroende av det amerikanska kärnvapenparaplyet och säkerhetsavtalet med Förenta staterna innebär också viktiga begränsningar av det egna handlingsutrymmet. Japan kommer inte att ha råd att driva en gaullistiskt inspirerad politik, som alierar landet från de tre stora (USA, Kina, Ryssland), även om oppositionspolitikern Ozawas tal om "ett normalt Japan" brukar tolkas som ett tecken på att framtida japanska politiker kommer att driva en mer oberoende och nationalistiskt färgad utrikespolitik.

Det japanska samhället har under hela efterkrigstiden varit en stabil ekonomi med en fungerande marknadsekonomi. Internationell kritik har visserligen riktats mot det sätt på vilket ekonomiska och politiska beslut tas i Japan, men ingen kan förneka att Japan är ett typiskt industriland med en demokratisk bas.

Slutat av det kalla kriget och Sovjetunionens kollaps fick ingen omedelbar effekt på det politiska livet i Japan, men år 1993 gick det att iaktta hur den gamla ideologiska konfrontationen mellan framför allt det konservativa liberaldemokratiska partiet och socialistpartiet började luckras upp. Den omvandling som påbörjades med oppositionspartiernas seger i parlamentsvalen i juli 1993 pågår fortfarande och kan mycket väl ses som en nödvändig ideologisk omstrukturering av de politiska partierna. Även om delar av den gamla konfrontationen mellan s.k. höger- och vänsterpartier finns kvar börjar de nya ideologiska skiljelinjerna gå mellan andra partier än de som har partiprogram som baserar sig på, respektive förkastar, konservativa, liberala och marxistiska principer.

De nya ideologierna reflekterar de problem Japan står inför och de som förfäktar idéerna återfinns i de flesta partier. En klar skiljelinje går mellan dem som vill använda statens resurser till att bygga ett välfärdssamhälle och dem som i stället anser att ett varaktigt välfärdssamhälle endast kan byggas med minimala statliga ingripanden. En skiljelinje går mellan förespråkare för japanska traditioner och "västerländska" friheter. En annan går mellan nationalister och multilateralister. Många vill ha ett tvåpartisystem. Andra hävdar att Japans demokrati endast kan garanteras av ett antal småpartier. Vissa politiker vill "reasianisera" Japan, d.v.s. utveckla Japans asiatiska identitet. Deras motståndare anser att Japans identifikation med

västlägret är de enda naturliga väg att gå. Förespråkare för och motståndare till en stark byråkrati debatterar alltmer och detsamma gör de som tror på respektive misstror en total avreglering av finansiella och andra marknader.

Utvecklingen i Japan går mot liberaliseringar och avregleringar. Trots den eventuella reasianiseringen till trots är det svårt, om inte omöjligt, att hindra en fortsatt modernisering av Japan och därmed en fortsatt öppenhet för s.k. västerländska idéer. I det japanska parlamentet är det troligt att ett antal partier fortsatt kommer slåss om mandaten, inte endast två, men den nuvarande situationen med så många som femton partier får nog anses som abnorm. Den tendens till fraktionism och lyhördhet för lokala intressen som finns kommer emellertid knappast att upphöra och det regerande liberaldemokratiska partiet kan självt komma att utsättas för splittringstendenser.

När Japan går in i det nya seklet tvingas det därför göra det med starka doser av både optimism och pessimism. Möjligheterna till bestående fred och stabilitet i närregionen har ökat, men så har också möjligheterna till bestående splittring och osäkerhet i den japanska beslutsmekanismen. Om Japan skall agera som en politisk stormakt bör landet ha en stark regering. Det kommer landet knappast att få i den närmaste framtiden. Detta hindrar inte att Japan kan spela ut sin "soft power", som forskaren Reinhard Drifte defnierar som ett politiskt inflytande som inte är omedelbart märkbart. Detta inflytande hämtar exempelvis sin styrka i ekonomiska beslut och investeringar, samt krav respektive brist på miljöhänsyn och respekt för mänskliga rättigheter.

I den japanska kulturen finns ett berömt drag av blygsamhet och underbetoning av den egna betydelsen. Det är inte helt omöjligt att Japan i internationella sammanhang fortsätter att ge prov på detta kulturella drag, som också inkluderar krav på rättmätig respekt. Blygsamheten skall inte tolkas som en brist på vilja att vidga det egna inflytandet eller en avsaknad av ambitioner. Japan går in i det nya seklet som en ambitiös stormakt och dess ambitioner liknar mer och mer våra egna. Inte minst Sverige gör bäst i att ägna denna blygsamma stormakt större intresse.

Referenser

- Akaha, Tsuneo, Japan's Comprehensive Security Policy, A New East Asian Environment, *Asian Survey*, Vol. XXXI, No. 4, 1991, sid. 324-340.
- Araki, Kiyoshi, Japan's Security Policy in the Regional and Global Context, RIIA Discussion papers 37, The Royal Institute of International Affairs, 1991.
- Baker, Howard H. Jr & Frost, Ellen L. Rescuing the U.S.-Japan Alliance, *Foreign Affairs*, Spring 1992, sid. 97-113.
- Baker, James A. III America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community, *Foreign Affairs*, Winter 1991/92, sid.1-18.
- _____ The United States and Japan: Global partners in a Pacific Community, *Japan Review of International Affairs*, Special Issue, 1992, sid. 3-15.
- Bridges, Brian, Japan: Hesitant Superpower, *Conflict Studies* 264, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1993.
- Brown, Eugene, The Debate Over Japan's Strategic Future, Bilateralism Versus Regionalism, *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 6, June 1993, sid. 543-559.
- Curtis, Gerald L. Introduction i Gerald L. Curtis (red.), *The United States, Japan, and Asia. Challenges for U.S. policy.* W.W. Norton & Company, 1994. Sid. 15-28.
- Doran, Charles F., The United States, Japan and Korea: The New International Political Economy, Presentation förelagd vid symposiet The New Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula, Swiss Grand Hotel, Seoul, 29-30 oktober, 1992.
- Drifte, Reinhard, Japan's Foreign policy in the 1990s. From Economic Superpower to What Power? *St Antony's Series.* MacMillan Press 1996.
- Edström, Bert Japan och stormaktspolitiken, *Internationella Studier*, 1992:4.
- _____ Yoshida Shigeru and 'the Yoshida Doctrine"', *The Stockholm Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, 1993, sid. 85-140.
- Evans, Paul M. Existing regional security dialogues in Asia pacific, anförande vid Second United Nations Conference on Disarmament Issues, 24-27 maj 1994, Hiroshima.
- Fallows, James, *More Like Us - Making America great Again*, Boston, 1989.
- Fingleton, Eamonn, Japan's Invisible Leviathan, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 2, 1995, sid. 69-85.

- Fujime, Kazuya, Japan's Energy policy: Current Status and Issues, *Japan Review of International Affairs*, Fall 1997, sid. 173-187.
- Fukuda, Kazuya, The Dissolution of Asia and Japan's Worldview, *Japan Currents*, November 1997, sid. 14-15.
- Funabashi, Yoichi, Japan and the New World Order, *Foreign Affairs*, Winter 1991/92, sid.58-74.
- _____ Structural Defects in Tokyo's Foreign Policy, *Economic Eye*, Summer 1993, sid. 25-28.
- Gaimushô Ajia-kyoku (Japanska utrikesministeriets Asien-byrå)
Ronchô bunseki: Saikin no Nihon no Ajia Ninshiki - Ajia jûshiron o chûshin ni, (ung. "Debatt-analys: Den senaste tidens medvetenhet om Asien i Japan - med koncentration på de debattinlägg som argumenterar för en asianisering"), mars 1995.
- Gibney, Frank, *The Pacific Century. America and Asia in a Changing World*. Kodansha International, 1992.
- Hanami, Andrew K. The emerging military-industrial relationship in Japan and the U.S. connection, *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 6, June 1993, sid. 592-609.
- Hashimoto, Motohide, Security in Asia, Roles and tasks for Japan and the United States, IIPS Policy Paper 149E, March 1996.
- Holbrooke, Richard Japan and the U.S.: The Unequal Partnership, *Foreign Affairs*, Winter 1991/92, sid. 41-57.
- Hong, Mark, Regional Exchange of Information and other CBMs, anförande vid Second United Nations Conference on Disarmament Issues, 24-27 maj 1994, Hiroshima.
- Huntley, Wade, The ASEAN-ISIS and CSCAP Experience, anförande vid Conference on Alternative Security Systems in the Asia Pacific-Region, Bangkok, 27-30 mars 1997.
- Ikeda, Tadashi, What Japan needs is not Asianism but diplomacy with Asia, *Gaikô Forum* 2.1994.
- Imai, Ryuichi, Nuclear Arms Control in the Post-Cold War Era. New Conditions, New Requirements and Non-Proliferation (with Special Emphasis on Japan and East Asia), IIPS Policy Paper 131E, April 1994.
- _____ Nuclear arms control and nonproliferation. Looking into the future, IIPS Policy paper 146E, December 1995.
- Inoguchi, Takashi Distant Neighbors? Japan and Asia, *Current History*, November 1995, sid. 392-396.
- Jayanama, Asda, Prospect of Asean Regional Forum (ARF), anförande vid Second United Nations Conference on Disarmament Issues, 24-27 maj 1994, Hiroshima.
- Johnson, Chalmers, The End of American Hegemony and the Future of US-Japan Relations, Greg Schmergel (red.) "U.S. Foreign

- Policy in the 1990s", i samarbete med Harvard International Review, 1991, sid. 243-253.
- ____ Japan in Search of a "Normal" Role, *Dædalus*, Vol. 121, No. 4, 1992.
- ____ U.S. Troops in Japan, A formula for catastrophe, *The Japan Times*, 5 maj, 1997.
- Kerr, Pauline, Conditions for Security Dialogue in Northeast Asia, , anförande vid Second United Nations Conference on Disarmament Issues, 24-27 maj 1994, Hiroshima.
- Kiesow, Ingolf, Asien attraherar. Rysslands förändrade säkerhetspolitiska miljö i Asien. FOA Rapport A 10043-1.4. Mars 1993.
- Kono, Mitsuo, The Future of Nuclear Power in Japan, *Japan Review of International Affairs*, Fall 1997, sid. 188-203.
- Kôno, Yôhei Japan's Role in Asia-Pacific Regional Cooperation, tal 28 juli 1995 i Tokyo.
- Liberal Democratic Party, Foreign Policy of the Liberal Democratic party, Part I, Japan's Asia-Pacific Strategy - The Challenges of Transformation. Opublicerat arbetsdokument cirkulerat av det liberaldemokratiska partiet i juni 1997.
- Mahathir, Mohamad & Ishihara, Shintaro The Voice of Asia. Two leaders discuss the coming century. Kodansha International, 1995.
- Miyamoto, Masao, *Oyakusho no okite*, Kôdansha 1993.
- Nayar, Radhakrishnan, Japan rustar för en ny världsordning - Ekonomisk penetration av Kina och tredje världen minskar beroendet av väst, *Dagen Nyheter* 11 maj 1993.
- Okakura Kakuzo, *The Ideals of the East, with Special Reference to the Art of Japan*, Charles E. Tuttle, 1970.
- Okazaki Hisahiko, Security Options for the Coming Age, *Economic Eye*, Summer 1993, sid. 19-28.
- Oksenberg, Michael, China and the Japanese-American Alliance, Gerald L. Curtis (red.), *The United States, Japan and Asia. Challenges for U.S. policy*. W.W. Norton & Company, 1994.
- Onuma, Yasuaki, The Quest for Intercivilizational Human Rights: Japan's Task in the Twenty-first Century, *Japan Review of International Affairs*, Fall 1997, sid. 234-257.
- Prestowitz, Clyde, *Trading Places - How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It*, Basic Books, 1988.
- Pyle, Kenneth B. *The Japanese Question. Power and Purpose in a New Era*. The AEI Press, 1996.
- Richardson, Michael, A contrite Kaifu Forswears Japan Military Ambition in Asia, But Many in the Region Are Uneasy, Lee Says, *International Herald Tribune*, 4-5 maj, 1991.

- Sakamoto, Yoshikazu The Role of Japan in the Future International System, Presentation förelagd vid symposiet The International System after the Collapse of the East-West Order, Luxemburg, 1994. (23 sid.)
- Suzuki, Yuji CBMs and Transparency Measures in East Asia, anförande vid SIPRI-RIPS' Workshop "Advancing Japan-Europe Dialogue on Global and Regional Security Priorities", International House of Japan, 25-26 januari 1996.
- Taplin, Ruth Japan's Foreign Policy towards Southeast Asia, sid. 72-106, i Richard L. Grant (red), The Process of Japanese Foreign Policy. The Royal Institute of International Affairs, 1997, sid. 72-106.
- Tomioka Kouichiro Rediscover the Meiji Spirit! - What is the Coordinate Axis of Today's Asian Spirit? Japan Currents, November 1997, sid. 20-21.
- van Wolferen, Karel The Enigma of Japanese Power, Alfred A. Knopf, 1989.
- _____ Japan's Non-Revolution, Foreign Affairs, September/October 1993, sid. 54-65.
- Vargö, Lars Japansk organisationskultur, Carlssons, 1997.
- Vogel, Ezra F. Japan as Number No. I - Lessons for America, Tokyo, 1980.
- _____ Japanese-American Relations After the Cold War, Dædalus, Vol. 121, No. 4, 1992, sid. 35-60.
- Wanandi, Jusuf Keep Japan and America Together and Involved, International Herald Tribune, July 15, 1992.
- Yamanouchi, Yasuhide Nuclear Energy and Japan's Security Policy, Japan Review of International Affairs, Fall 1997, sid. 204-218.
- Yanai, Shunji Law Concerning Cooperation for United Nations Peace-keeping Operations and Other Operations - The Japanese PKO Experience, UN Peace-keeping Operations, Japanese Policy and Practice, Ministry of Foreign Affairs, Japan, 1997, sid. 6- 52.
- Yeo, George Yong-Boon New East Asia in a Multicultural World, International Herald Tribune, July 15, 1992.
- Yomiuri Shimbun Ett förslag till revision av texten till Japans konstitution, 3 november 1994.

Den japanska ekonomin- kris och förnyelse

Lisbeth Hellvin och Börje Ljunggren

1 Inledning

Japans ekonomiska utveckling under efterkrigstiden har få motsvarigheter i den ekonomiska historien. Redan 1950, medan Japan fortfarande var ett ockuperat land, inledde Japan en period på två decennier av tvåsiffrig tillväxt. Märken som Toyota och Sony gjorde sin entré på världsmarknaden. Man började från "scratch" i meningen av att landet var helt sönderslaget efter ett decennium av exempellös expansionspolitik. "Det japanska undret" blev ett begrepp.

Japan skiljer sig dock radikalt från senare tids asiatiska tigrar då Japans modernisering inleddes nästan hundra år tidigare i och med Meiji-restaurationen (1868). Därmed begynte, samtidigt med att så skedde i Sverige, den tillväxtprocess som skulle göra Japan till en av världens ledande ekonomier. I kejsarens "Fem Artiklar" (1868) deklarerades att "kunskap skulle sökas över hela världen i syfte att stärka grundvalen för det imperiala styret" (Jansen, 1975, s. 42). Det dittills slutna Japan dammsög världen på idéer som kunde göra det möjligt för Japan att undvika att förnedras på det sätt som drabbat det "oövervinnerliga" Kina i opiumkriget (1838-40). Det inåtvända och feudala shogunatet skulle, konstaterade man, bli ett lätt offer. Rädningen bestod i att selektivt "institutionalisera västerländskt kunnande".(Ibid., s. 44). Under något av de följande åren användes inte mindre än 21 procent av landets utbildningsbudget för utbildning utomlands (Ibid., s. 65).

I BNP-termer utgör den japanska ekonomin idag ca en-sjättedel av den samlade världsekonomin. BNP per capita ligger på USD ca 39.640 (1995), vilket kan jämföras med den svenska på USD 23.750. Då man tagit hänsyn till Japans höga prisläge blir bilden mindre dramatisk. Uttryckt i köpkraftsparitet (PPP) uppgick Japans per capita-inkomst 1996, det senaste året för vilket uppgifter föreligger, till USD 23.420, att jämföras med Sveriges USD 18.770 (World Bank).

Idag talar ingen längre om "det japanska undret", däremot desto mera om "den japanska krisen", om risken för "melt down", om de japanska bankernas gigantiska värdelösa fordringar, om korruption i den japanska elitbyråkratins innersta cirklar, om bristen på framtidstro. Landet har samtidigt ett årligt handelsöverskott på ca 100 miljarder USD, och fordringar på utlandet på ca 900 miljarder USD, varav mer än 200 miljarder i form av amerikanska statsobligationer. Idag är det denna finansiärsroll till trots låntagaren USA som åter uppfattas som världsekonomens motor. Vad har hänt? Varför har den japanska ekonomin förlorat fart på ett så dramatiskt sätt, och vad krävs för att den åter ska bli den asiatiska gåsformationens suveräna ledargås?

Under hela 90-talet har den japanska ekonomin befunnit sig i stagnation. Tillväxten under detta decennium når endast upp till en procent årligen. Den finansiella sektorn är allt sedan spekulationsbubblan sprack 1990 i allvarlig kris. Till skillnad från t ex Sverige tillsatte man aldrig någon bankakut utan hoppades att problemet skulle lösa sig själv då den ekonomiska tillväxten åter tagit fart.

En rad stimulanspaket har lanserats. De har emellertid inte haft avsedd effekt. Till detta kom under hösten och vintern 1997 den asiatiska krisen med implikationer för den japanska exportsektorn och den finansiella sektorn. Den långsiktiga bilden kompliceras vidare av att den demografiska strukturen i sig har betydande inbyggda utgiftsökningar för pensioner, åldrings- och sjukvård.

Omvärlden har samtidigt visat ett växande missnöje med bristen på strukturella reformer. Det japanska handelsöverskottet har varit en källa till återkommande konflikter med framförallt USA som krävt ökat reellt tillträde till den japanska marknaden. Landets svårtillgängliga marknader har vuxit till ett internationellt problem. Världen ropar på japanska strukturreformer och stimulansåtgärder. Så skedde senast i samband med ASEM II-mötet i London i början av april 1998 och vid G7-mötet samma månad. President Clinton förklarade att Japans ställning som världens näst största ekonomi gjorde det angeläget att den japanska regeringen vidtog åtgärder som övertygande marknaden. Under den påföljande veckan uppmanade både IMF och OECD Japan att vidta effektiva stimulansåtgärder.

Premiärminister Hashimotos problem är att han 1996 gick till val på löften om stramare finanspolitik och lanserade en lag om statsfinansiell disciplin (Fiscal Reform Act). Detta med en stor statsskuld och underskott i budgeten. Hans redan svaga trovärdighet sätts som en följd på spel då han nu, kort efter det att lagen trätt i kraft, lägger fram landets största stimulanspaket någonsin på motsvarande 3 procent av landets BNP, i synnerhet som paketet inte bara innehåller över USD 100 miljarder i traditionella offentliga arbeten ("pork barrel"-politik à la

Japan) utan också skattesänkningar i storleksordningen USD 30 miljarder. Skattesänkningar, som enligt alla bedömare är det som situationen kräver, står i direkt strid med lagen om budgetdisciplin som nu av allt att döma kommer att revideras i juni. Målet att uppnå ett budgetunderskott på högst 3 procent av BNP kommer enligt de lagförslag som presenteras att förskjutas två år, från år 2003 till 2005.

Samtidigt har de första stora stegen tagits i den "Big Bang" som lanserades 1996 i syfte att inom 5 år avreglera den finansiella sektorn och göra Tokyo till ett finansiellt centrum jämförbart med London och New York. Den 1 april 1998 trädde ett antal lagar i kraft vilka syftar till att avreglera valutamarknaden och öppna upp den japanska marknaden för finansiella tjänster. Idag sker 60 procent av de japanska hushållens sparande på postbanks- och bankkonton som praktiskt tagit inte ger någon avkastning. Åtgärderna genomförs vid en tid då Japans ekonomi befinner sig på gränsen till recession. På årsbasis sjönk industriproduktionen under årets tre första månader med 3,3 procent, hushållens utlägg sjönk med 4,5 procent under februari, och arbetslösheten ökade i maj 1998 till 4,1 procent, den högsta nivån sedan början av 1950-talet, och förväntas öka ytterligare under 1998.

Den japanska ekonomin befinner sig följaktligen i ett kritiskt skede. Bedömningarna av hur de närmaste åren kommer att se ut går vida isär. Många bedömare ser ingen ljusning. De menar att krisen kommer att fördjupas. Japan-kännaren Clyde Prestowitz är mycket pessimistisk, åtminstone i det korta perspektivet. I en artikel i *Far Eastern Economic Review* menar han att "artärerna i det japanska ekonomiska systemet är blockerade för att stimulansåtgärderna ska få någon effekt".¹³ Andra menar att vi bevittnar inledningen på en ny dynamisk fas i Japans ekonomi. Ett är man dock tämligen överens om: "den japanska modellen" utgör mer av en belastning än en lösning. Globaliseringen ställer dramatiska krav på Japan och japanernas omställningsförmåga. I vissa hänseenden krävs ingenting mindre än en ny "restauration". Den insikten börjar nu genomsyra Japan, och i den processen finns förnyelsen.

Syftet med denna studie är att analysera tillståndet i den japanska ekonomin med tyngdpunkt på dagens strukturella problem och de åtgärder som nu vidtas i form av stimulanspaket och "Big Bang". Studien är upplagd på följande sätt. Del 2 tecknar en bild av den ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden. I del 3 diskuteras finanskrisen från slutet av 80-talet då bubblan spricker fram till idag. Den ökade regionalismen studeras i del 4 där vi även analyserar Japans roll i den ekonomiska krisen i regionen. I del 5 analyseras möjligheterna

¹³ Den 16 april 1998.

till revitalisering. Utmaningar inför 2000-talet diskuteras i del 6. Studien avslutas med vår egen bedömning av var Japan kommer att befinna sig vid millenieskiftet.

2 Den ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden

Japans utveckling under efterkrigstiden är anmärkningsvärd inte bara i termer av hög tillväxt (under 1960-talet växte ekonomin med 12-13 procent under flera år) utan även i det antal år som den höga tillväxten fortsatte.¹⁴ Perioden med mycket hög tillväxt varade från 1950 och fortsatte ända fram till första oljekrisen. Under denna period växte den japanska ekonomin med 10 procent per år i genomsnitt. Nationen tog på ett exceptionellt sätt tillvara på efterkrigstidens möjligheter att komma ikapp. Ett högt inhemskt sparandet möjliggjorde stora investeringar inom tillverkningsindustrin (de japanska hushållens sparande var uppe i 20 procent i början av 1970-talet). En stark utbildningstradition bidrog också till den snabba tillväxten. Faktorer som dessa räcker dock i sig inte som förklaring till det som skedde. En viktig del av förklaringen måste sökas i den japanska kulturen, i förmågan att i likhet med Tyskland bygga ett nytt samhälle på krigets ruiner. Militarismens väg hade lett till katastrof, nu valde man istället, på grundval av ockupationsårens reformer, den ekonomiska tillväxtens väg.

Tillväxten var främst exportorienterad. Exporten ökade och dess sammansättning förändrades snabbt allteftersom Japan industrialiserades. Japan intog den ledande positionen i den så kallade flygande gässformationen i Asien som beskriver hur ekonomier utvecklar industriproduktionen över tiden mot allt högre förädlingsvärde. Genom en aktiv industripolitik valdes ett antal nyckelindustrier med hög tillväxtpotential ut. Dessa industrier särbehandlades under 1950- och 1960-talet genom tillgång till utländsk valuta, subventionerade lån och skydd mot import. Begreppet "Japan Inc" myntades för att beskriva sammanflätningen mellan byråkrati och storföretag. Begreppet associerar också till de nätverk med gemensamma intressen som politiker, byråkrater och företagsledare bildade. Vid denna tidpunkt var dessutom priser på råvaror och jordbruksvaror låga, vilken gynnade Japan med dess begränsade tillgång till inhemska råvaror. Kriget på Korea-halvön i början av femtiotalet var också viktigt. Det innebar

¹⁴ Se t ex Ito (1992) för en analys av Japans ekonomiska utveckling i ett historiskt perspektiv.

export av tillverkningsvaror till amerikanska trupper och FN-trupper. Exporten gav utländsk valuta. Man kunde därigenom öka importen av utländska råvaror. Detta gav avsevärt förbättrade produktionsvillkor för den japanska industrin (se t ex Borg, 1997, s. 41-42). Till det gynnsamma klimatet hörde också en sund finans- och penningpolitik. Inflationen hölls låg trots den höga tillväxten. Det höga inhemska sparandet möjliggjorde stora investeringar och teknologiska framsteg inom industrin utan upplåning utomlands. Bankernas utlåning till företag skedde till räntor under marknadsräntan genom en hårt reglerad finansiell sektor (Tachibanaki, 1996). Arbetskraften var dessutom relativt välutbildad. Systemet på den japanska arbetsmarknaden med långsiktiga kontrakt gynnade uppbyggnaden av företagsspecifikt kunnande.

Det japanska undret fortsatte fram till början av 1970-talet, då det plötsligt kom av sig. Japan hade efter decennier av hög tillväxt hunnit ikapp industriländerna i väst. Investeringarna började som en följd att sjunka efter att ha legat på hög nivå under lång tid.¹⁵ Landet hade varit framgångsrikt på att kopiera andra länders teknologier. Teknikutvecklingen gick långsammare då man nu hunnit ifatt och i mycket låg på samma teknologiska nivå som industriländerna i väst.

1971 gick den japanska ekonomin in i en lågkonjunktur och man satte in en kraftfull stimulanspolitik för att förhindra ytterligare nedgång vilket resulterade i en överhettning av ekonomin vid årsskiftet 1972/73. Vid denna tidpunkt kommer så också den första oljekrisen. Japan drabbades hårdare än många andra ekonomier eftersom landet saknade egna energikällor.¹⁶ Tillväxten sjönk kraftigt, från 8 procent 1973 till negativ tillväxt året därefter. Åren 1975-80 utgjorde tillväxten endast hälften av vad som uppnåtts under 60-talet. Samtidigt steg inflationen kraftigt, från runt en procent upp till 16 procent 1973 och 32 procent 1974.¹⁷ Det är under återhämtningsåren efter den första oljeprischocken som de första allvarliga problemen med statsfinanserna uppstår. Budgetunderskottet stiger till följd av ökade utgifter föranledda av oljekrisinflationen. Regeringens stimulanspolitik späder på underskottet ytterligare. Budgetunderskottet stiger till 5-6 procent av BNP.

Under 1980-talet byggs sedan spekulationsbubblan upp, framförallt under andra halvan (bubbelekonomin diskuteras mer ingående i del 3).

15 Lägre prognoser för tillväxten bidrog bl a till att investeringarna sjönk.

16 Det fanns dock en del vattenkraft i landet och senare kom man även att bygga ut kärnkraften.

17 Dessa två år utgör den enda period som Japan haft problem med hög inflation. Redan året därefter hade man lyckats få ned inflationen till 3 procent. Under andra oljekrisen (1979-80) sjönk inflationen ned till under 2 procent redan 1981.

Decenniet kännetecknas framförallt av en överhettad ekonomi med kraftiga prisökningar på tillgångar, speciellt aktiekurser och markpriser. Under den här tiden växer överskottet i bytesbalansen snabbt. Detta leder till att finansministrarna från de fem viktigaste industrinationerna träffas och kommer överens om ekonomisk-politisk samordning för att bli starka värdet på yenen, den så kallade Plaza-överenskommelsen.¹⁸ Yenens värde kom som en följd att fördubblas gentemot dollarn inom loppet av bara två år. Värdeökningen fick snabbt genomslag på export- och importvolymerna medan det tog flera år innan bytesbalansöverskottet sjönk. Tillväxten under denna period låg över OECD-genomsnittet, med undantag av 1983-84.

När spekulationsbubblan till slut sprack 1990 fick det betydande och långvariga effekter på den japanska ekonomin. Detta är upprinnelsen till de problem vi ser idag i Japan. Tillväxten sjönk kraftigt, från omkring 5 procent 1989-90 ned till 1 procent 1992 och ytterligare ned till under en halv procent 1993-94. Den privata konsumtionen har varit svag under hela perioden. Även om investeringarna ansågs låga i historisk jämförelse låg de dock på en i jämförelse med övriga OECD-länder hög nivå vilket bidrog till att skapa överkapacitet. Den ytterst svaga ekonomiska utvecklingen under 1992-1994 med en tillväxt på under en procent per år gjorde att regeringen i olika omgångar införde kraftiga finanspolitiska stimulansåtgärder - både skattesänkningar och ökade offentliga utgifter på sammanlagt 80 biljoner yen (ca. 5.000 miljarder kronor). Dessa fick full effekt under 1996 då tillväxten uppgick till hela 3.6 procent, rekord bland OECD-länderna detta år. Samtidigt ökade exporten som en följd av deprecieringen av yenen från mitten av 1995. Konsumtion och investeringar började öka efter att ha legat på en låg nivå sedan bubbelekonomin sprack.

Återhämtningen kommer av sig våren 1997 och ekonomin har sedan dess befunnit sig i stagnation, på gränsen till recession. Stimulanspaketet resulterade i ett ökande underskott i statsfinanserna som 1996 hade stigit till -6.9 procent av BNP. Ett så stort underskott anses i längden bli ohållbart, särskilt med tanke på de ökande kostnader som den åldrande japanska befolkningen kommer att föra med sig.

I tron att ekonomin 1996 hade uppnått en självgenererande tillväxt beslöt regeringen att inför 1997 strama åt finanspolitiken; momsens höjdes från tre till fem procent den 1 april 1997, inkomstskatterabatter som varit i kraft för att stimulera den privata konsumtionen avskaffades, japanerna fick betala en större andel av sina sjukvårdskostnader själva och man drog ner på de offentliga investeringarna. Sammantaget skulle

18 Uppkallad efter det hotell på vilket man träffades i New York (Plaza Hotel).

det visa sig att denna indragning av köpkraft skulle få mycket större negativ effekt på den inhemska efterfrågan än vad regeringen förväntat sig. En särskild "Fiscal Reform Act" antogs. Syftet var att förbättra de dåliga statsfinanserna. Budgetunderskottet hade vuxit och uppgick till över 7 procent av BNP, det näst högsta inom OECD.¹⁹

Effekten på den inhemska efterfrågan blev kraftigare än vad regeringen räknat med. Premiärminister Hashimoto har fått kritik för att åtstramningen av finanspolitiken skedde i en olämplig konjunkturfase. Samtidigt har osäkerheten om framtiden ökat. En ökad arbetslöshet, en ökning i antalet konkurser, en svag finansiell sektor och osäkerhet om statsfinanserna har resulterat i konsumenters och företags minskade förtroende för den japanska ekonomin. Konsumenternas oro för framtiden reflekteras i vikande konsumtion och ökat sparande. Företagens osäkerhet märks i en stramare anställningspolitik och minskade investeringar. Den minskade viljan till investeringarna inom landet förstärks av de negativa välfärdseffekterna av bubbelekonomin som sprack, en appreciering av yenen efter Plaza-överenskommelsen och de japanska företagens ökade investeringar utomlands.

Under de tre första månaderna 1998 sjönk industriproduktionen på årsbasis med 3,3 procent, och under februari föll hushållens utlägg med 4,5 procent. Den öppna arbetslösheten nådde i maj med 4,1 procent, den högsta nivån sedan början av 1950-talet. Under årets första kvartal föll BNP med 0,4 procent, och så kommer med största sannolikhet också att ske under det innevarande andra kvartalet. Under första halvan av juni föll yenen till den lägsta noteringen på sju år, där en dollar noterades till 143,5 yen den 11 juni. Samtidigt rapporterade finansministeriet att företagets intäkter fallit med 6,8 procent på årsbasis.

Är Japan på väg in i en djup recession? De problem den japanska ekonomin brottas emot och möjligheterna till återhämtning kommer att diskuteras i resten av denna studie.

19 Bara Grekland hade ett större underskott med 7,6 procent av BNP.

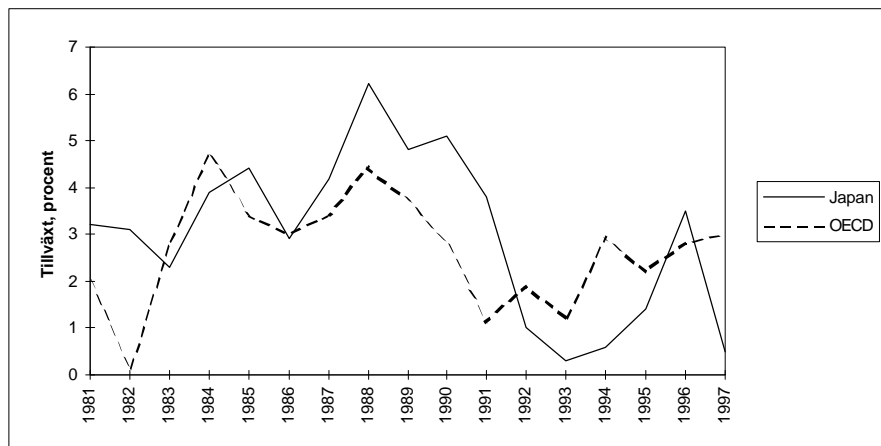


Diagram 1. BNP-tillväxt för Japan och OECD-genomsnitt, 1981-97

3 Bubbelekonomin och dess efterdyningar

Finansbubblan under 1980-talet

I mitten av 80-talet inleddes en period med skarpa svängningar i priserna på tillgångar. Börsen började stiga kraftigt från 1983 och fortsatte öka ända till 1990 då trenden vände och priserna rasade neråt. Aktiemarknaden nådde en toppnotering 1989 medan markpriserna var på topp i slutet av 1990.²⁰ Vad var det som drev fram finansbubblan? Och hur kunde priserna fortsätta att stiga i oavbruten takt under så lång tid och priserna nå sådana fantasinivåer? Aktier värderades till över 100 gånger årsvinsten, hyrorna för lägenheter i Tokyo steg till mellan 50.000-100.000 kronor per månad och markvärdet på en telefonkiosk i distriktet Ginza (Tokyo) liknade priset på en stor Djursholmsvilla (Rossander och Fornander, 1997, s. 15-16).

Flera faktorer samverkade till uppbyggnaden av bubblan.²¹ För det första drevs utvecklingen framförallt på av spekulation. Priserna ökade som en följd av förväntningar om ytterligare prisökningar. Det går dock

²⁰ Den genomsnittliga ökningen av aktiekurserna uppgick till runt 20 procent årligen mellan 1983 och 1989 (med undantag av ett år).

²¹ Se t ex Kähkönen, 1995.

inte att hänvisa enbart till spekulation. Reala BNP växte med 25 procent andra halvan av 80-talet och företagens vinster med 69 procent. Dessutom skedde avregleringar och strukturella förändringar i den japanska ekonomin. Detta leder till förväntningar om ökad tillväxt, en andra förklaringsfaktor. Den förda penningpolitiken utgör en tredje faktor. Japanska centralbanken sänkte räntan för att förhindra att den kraftiga apprecieringen av yenen som följde efter Plaza-överenskommelsen skulle leda till recession. En låg ränta gjorde det billigt att låna kapital för investeringar och bankernas utlåning ökade dramatiskt. Ett högt risktagande som hängde samman med förändringar i den finansiella miljön utgör en fjärde faktor. Under 1980-talet genomfördes vissa liberaliseringar av den kraftigt reglerade finansiella sektorn i syfte att öka konkurrensen. Därtill kommer som ytterligare en faktor snedvridningar i systemet för beskattning av mark vilka påverkade ökningen i priser på tillgångar uppåt. Som ett resultat av att mark beskattades mindre än andra tillgångar var markpriserna bland de absolut högsta i världen. Låga fastighetsskatter minskade kostnaden för att äga mark i jämförelse med andra tillgångar. Höga skatter på kapitalvinster minskade dessutom benägenheten att sälja mark. Lägre skattenivåer på jordbruksmark bidrog till en ökning av priset på mark som inte odlades. Som en sjätte faktor räknas sjunkande riskpremier under andra hälften av 80-talet genom dels en omfördelning av kapital till mer riskbenägna aktörer (t ex stora institutioner) och dels en ökning av den genomsnittliga investerarens förmögenhet.

Bankkrisen

Det är över 7 år sedan bubblan på den japanska finansmarknaden sprack. Resultatet är den bankkris vi ser idag i Japan. Effekterna av rasen på börs- och fastighetsmarknad blev förödande för bankväsendet som plötsligt stod med osäkra fordringar av en omfattning som vida överträffade de som uppstod efter den svenska kraschen ett par år senare. Bankerna påverkades genom att kunder drabbades och fick problem att betala amorteringar och räntor och genom det kraftiga fallet på börsen som påverkade bankernas balansräkningar. Många företag som köpt mark i spekulationssyfte gick omkull vilket ledde till stora kreditförluster för bankerna.

Liknande händelser inträffade i flera andra länder, bl a Sverige och Finland. I såväl Sverige som Finland hanterades krisen dock på ett betydligt mera resolut sätt än vad som skedde i Japan. Vid den svenska bankkrisen gick staten in och garanterade bankernas skulder. Regler gjorde dessutom att bankerna justerade värdet på sina fordringar vilka

skrevs ned till det nya marknadsvärdet. Storleken på problemen blev kända. Det har i Japan däremot funnits en oförmåga att genomföra nödvändiga reformer för långsiktig stabilitet. Istället har man skjutit kreditförlusterna framför sig. Koncentrationen har inriktats på att behålla förtroendet för bankerna i ett kortsiktigt perspektiv. Problemen har som en följd förvärrats. Förhållningssättet har resulterat i en permanent bankkris. Problemen försträcks dessutom av den dåliga transparensen som gör det svårt att uppskatta storleken på de osäkra fordringarna.

Volymen osäkra fordringar visar sig nu vara betydligt större än vad som tidigare varit känt. Summan stiger trots att banker har gjort avskrivningar. Den officiella summan uppges vara 77 000 miljarder yen vilket motsvarar mer än 10 procent av BNP. Som jämförelse kan nämnas storleken på osäkra fordringar i Sverige under bankkrisen som uppgick till 5 procent av BNP. Det råder dock osäkerhet om den exakta storleken. Japanska finansministeriet delar in de osäkra lånen i fyra kategorier baserade på kreditvärdighet. I grupp ett, som utgör 90 procent av alla utestående lån, bedöms lånen vara helt sunda. Grupp två utgörs av lån som i grunden är säkra, men något riskfyllda. Till grupp tre räknas mycket osäkra lån. I grupp fyra, slutligen, finns lån vars betalningar har inställts. Lånen i grupp tre och fyra beräknas utgöra omkring 70 000 miljarder yen. Lånen i grupp fyra - de definitiva skadefallen - motsvarar ca 5 procent av BNP.

Bankernas och finansinstitutens balansräkningar har ytterligare försvagats under det senaste året. Nikkei-index sjönk 25 procent under andra hälften av 1997. Därefter har den japanska finanssektorn drabbats av de största konkurserna i Japans finansiella historia. Fem banker gick omkull andra halvan av 1997. I mitten på november försattes Hokkaido-banken i konkurs följt av landets äldsta och fjärde största finansmäklarinstitut Yamaichi Securities.

Reformpaket

Regeringen har annonserat flera stödpaket för den finansiella sektorn. Dessa är framförallt avsedda att skydda bankkundernas insatta pengar och att förhindra kreditåttstramning. I mitten på mars 1998 beslutade regeringen att skjuta till motsvarande 30 biljoner yen (230 miljarder USD) till den finansiella sektorn. Pengarna skulle användas till att förstärka bankernas eget kapital och förbättra deras balansräkningar inför det budgetår som slutade den 31 mars. Flera banker hade problem med att klara det av Bank for International Settlements uppsatta kravet om kapitaltäckning på 8 procent av utestående lån. Kriterierna för att få

stöd bedöms som relativt milda. Förutom att presentera en omstruktureringsplan. Stöd kan sökas av alla banker som inte inte gått med förlust i mer än tre år i följd och vars tillgångar överstiger dess skulder.

Regeringen hoppades dessutom att genom sitt stöd dämpa den kreditåtstramning som drabbat små- och medelstora företag. Många mindre företag drabbades av kreditbrist när bankerna försökte bättra på sin kapitaltäckningskvot. Den ökade andelen osäkra lån bidrog till att minska bankernas benägenhet att låna ut. En negativ spiral uppstod genom vilken ett ökat antal konkurser följde på minskad utlåning vilket i sin tur ledde till en ökning av antalet osäkra fordringar och därmed till försämrad kapitaltäckningsgrad och ökad kreditåtstramning.

I stödpaketet ingick också medel (omkring 17.000 miljarder yen) för att garantera insättarnas pengar. Detta sker genom en förstärkning av Deposit Insurance Corporation.

Banksystemet bedöms som sårbart om aktieindex (Nikkei 225) sjunker under 15.000. Inför budgetårsskiftet ingrep regeringen på börsen genom Postbanken som uppmanades att göra omfattande stödköp i syfte att hindra Nikkei 225-indexet från att falla ytterligare. Dessutom tvingades pensionsfonder att köpa aktier för att stärka börsen inför bankernas bokslut den 31 mars.

Regeringen har fått kritik från oppositionen för att skattebetalarnas pengar används till att rädda finanssektorn vilket ansågs rimma illa med avregleringen av finanssektorn, Big Bang, som ska vara genomförd år 2001. Kritik riktades också mot stödpacketen som visade på en fixering vid räkenskaperna inför bokslutet av budgetåret medan inga ansträngningar gjordes för att lösa de underliggande problemen. Slutligen ifrågasätts också strategin med att stödja banker utan att någon större hänsyn tas till deras lönsamhet. Stöd har utgått till såväl starka banker som skulle ha klarat sig bra utan såväl som till svaga banker som man kanske istället borde låtit gå i konkurs. Genom denna politik fördröjs den nödvändiga men sedan lång tid eftersatta saneringen av banksektorn.

Japansk "Big Bang"

Den 1 april 1998 inleddes avregleringen, den sk "Big Bang", av den finansiella sektorn. Namnet på avregleringen associerar till den som skedde i London 1986. Reformerna är dock både bredare och tänkta att gå längre. Avregleringen, som beslutades 1996, ska ske stegvis under en treårsplan från april 1998 fram till år 2001. Syftet är att öka konkurrenskraften hos bank- och finansinstitut. Tokyo skall bli ett

finanscentrum som kan konkurrera med London och New York. Idag är bara 67 utländska företag introducerade på den japanska börsen mot 290 i New York, 533 i London, 566 i Frankfurt och 187 i Paris.²² En tredjedel av handeln med Nikkei 225-derivat sker, som en följd av de japanska avgifterna och regleringarna, i Singapore.

Den finansiella sektorn i Japan är fortfarande hårt reglerad och kännetecknas av överetablering. Inhemska finansiella institutioner har skyddats genom stöd från regeringen och genom regleringar. Flera banker som är stora på den japanska marknaden är inte internationellt konkurrenskraftiga. Transaktionskostnaderna är högre än i jämförbara länder. Ett huvudskäl till sektorns ineffektivitet är bristen på konkurrens. I slutet av 1995 fanns 94 utländska banker representerade i Tokyo vilket kan jämföras med 339 i London och 515 i New York. Handlingsutrymmet för bankerna har varit starkt begränsat.

I slogan om Big Bang talas om "free, fair and global". Med "free" syftar man till avregleringen och borttagandet av inträdesbarriärer. Med "fair" syftar man på att reglerna som styr ska bli klarare. Och med "global" syftar man till att lagar, skatter och redovisning ska ske i linje med amerikansk och brittisk standard. I det första steget liberaliserades handeln med valuta och kapitalöverföringar över gränserna samtidigt som kommissioner på aktieaffärer liberaliseras. De följande åren kommer sedan en rad liberaliseringar att genomföras för att öka konkurrensen mellan banker, försäkringsbolag och andra finansiella institutioner, se *Box 1*. Gränserna mellan deras verksamhetsområden försvinner. Holdingbolag, som inte varit tillåtna sedan andra världskriget då de stora industrikonglomeraten, de sk zaibatsu, förbjöds, blir åter tillåtna. Utländskt ägande och utländska etableringar förväntas bli en ny vitaliserande faktor inom den japanska finansiella sektorn. Genom avregleringarna skall en helt ny konkurrenssituation skapas där gränserna mellan banker, fondförvaltningar, försäkringsbolag etc försvinner.

Avregleringen kommer den japanska ekonomin till del genom reducerade kostnader för finansiella tjänster. Stora företag förväntas göra besparingar genom borttagandet av kontrollen av utländska valutor. Företag och hushåll tillåts att fritt flytta kapital utomlands. Avregleringen kommer att leda till ett ökat deltagande av utländska banker och finansinstitut. Det går redan nu att se en ökad närvaro av europeiska och amerikanska banker. Samtidigt finns det en risk att kapital lämnar landet för placeringar i fonder utomlands som ger högre avkastning.

22 Financial Times Survey "Japan's Financial Revolution" den 26 mars 1998.

Konsumenterna blir vinnare genom att kunna välja bland ett större utbud av tjänster till lägre priser. Samtidigt ökar riskerna då banksektorn inte kommer att skyddas av regeringen i samma utsträckning i fortsättningen. En viktig aspekt av "Big Bang" är möjligheterna för konsumenterna att få högre avkastning på sparade pengar. En stor del av hushållens sparande sker idag i postsparkassekonton med nästan ingen ränta. Den ökade konkurrensen som följer med avregleringen kommer att leda till att flera banker och mäklarhus tvingas lägga ned eller gå samman. Vi har redan sett ett exempel på detta genom Nomura Securities och Industrial Bank of Japan planer på att tillsammans bilda joint ventures för att öka konkurrenskraften gentemot utländska aktörer som nu kommer in på marknaden. Stora amerikanska investmentbanker som Merrill Lynch, Goldman Sachs och Morgan Stanley expanderar snabbt på den japanska marknaden.

Genom avregleringen och den ökade konkurrens som följer kommer skillnader mellan banker att bli tydligare. Chefen för forskningsinstitutet Institute for International Monetary Affairs vid Tokyo-Mitsubishi Bank (världens största bank), Toyoo Gyohten, förutser en polarisering i vilken en grupp banker växer sig starkare, samtidigt som andra köps upp eller likvideras. Japanska banker förväntas även söka utländska partner i syfte att öka sin effektivitet.²³ Processen blir med nödvändighet mycket smärtsam. Förändringar som de som nu genomförs är samtidigt helt nödvändiga inte bara för att sanera och modernisera den finansiella sektorn utan också, och inte minst, för att skapa förutsättningar för ett sparande som ger väsentligt högre avkastning än dagens. Endast då kan Japan möta den stora utmaning som den snabba förändringen av åldersstrukturen för med sig. Den sistnämnda är i själva verket en viktig drivkraft bakom hela reformprocessen.

23 Samtal med Toyoo Gyohten, chef för Institute of Monetary, Affairs den 1 april 1998.

Box 1. Innehållet i Big Bang.

Sektor/marknad	Reform	Datum
Valutahandel	Liberalisering av kap.transaktioner över gränserna	April 1998
	Liberalisering av växling till andra valutor	April 1998
Finansiella holdingbolag	Holdingbolag tillåts	Budgetår 1998
Banker	Banker tillåts att sälja aktiefonder	Budgetår 1998
	Lån kan omvandlas till asset-backed securities	Budgetår 1998
	Affärsbanker tillåts utfärda long-term debentures	Budgetår 1999
	Kontrollen av bankers värdepappershandel tas bort	Budgetår 1999
	Banker tillåts sälja vissa försäkringstjänster	Runt år 2001
Värdepapper		Budgetår 1997
	Mäklarhus tillåts öppna bankkonton för kunder	Budgetår 1997
	Mäklarhus kan handla med OTC-aktier	Budgetår 1998
	Derivatahandeln liberaliseras	Budgetår 1998
	Fri etablering inom värdepappershandeln	Budgetår 1999
	De fasta kommissionerna för aktieaffärer tas bort	Budgetår 1999
	Värdepappersbolag tillåts börja med pensionsförvaltning	Budgetår 1999
	Mäklarhus tillåts gå in på försäkringsmarknaden	2001
Försäkringsbolag		Juli 1998
	Försäkringsbolag kan fritt sätta premier på bil- brand- och olycksfallsförsäkringar	Budgetår 1999
	Försäkringsbolag kan etablera bank- och värdepappersfilialer	Budgetår 1999
Pensioner		Budgetår 2001
	Regel 5:3:3:2 om hur pensionspengar får investeras tas bort	Budgetår 2001
Redovisningsprinciper		Budgetår 1999
	Finansiella tillgångar skall redovisas till marknadsvärde	Budgetår 1999
	Praxis skall höjas till internationell standard	Budgetår 1999

Källa: OECD (1997), Tabell 26.

4 Japan och Asienkrisen

Japan skiljer sig i fundamentala hänseenden från de andra asiatiska "krisländerna" och det är därför viktigt att skilja den japanska krisen från de problem som länder i Sydostasien och Sydkorea brottas med. Japan har under 90-talet befunnit sig i en period med låg tillväxt medan de övriga ekonomierna i Öst- och Sydostasien haft en långvarig högkonjunktur med överhettade ekonomier. Deras sårbarhet uppstod som en följd av stora underskott i bytesbalansen vilka täcktes genom kortfristig upplåning. Deras valutor apprecierades, som en följd av den starka knytningen till dollarn, samtidigt som yenen under de sista tre åren deprecierats. Ett har de dock gemensamt, nämligen svaga finansiella sektorer och bristande transparens. Deras ekonomier är också starkt sammanflätade genom handel och investeringar.

Ökad regionalism

Samtidigt som de asiatiska ekonomiernas utrikeshandel ökat de senaste decennierna så har den intra-regionala handeln blivit allt viktigare. Asiens vikt i världshandeln har ökat snabbt och omkring 28 procent av världens export kom 1995 från Asien, jämfört med 16 procent år 1980. Handeln inom Asien utgör nu hälften av regionens totala handel. Detta speglar bl a den snabba produktionsökningen i regionen i kombination med de handelsliberaliseringar som gjorts de senaste decennierna.

Omkring 40 procent av Japans export gick före krisen till övriga Asien (Tabell 1). Det kan jämföras med exporten till USA och EU-marknaden som utgör 28 respektive 15 procent. Av importen kommer 34 procent från grannländerna i Asien jämfört med importen från USA och EU som svarar för 23 respektive 14 procent av totala importen. Ökningen kan framförallt förklaras av hög ekonomisk tillväxt och den liberalisering av utrikeshandeln som skett i regionen.

Under 1990-talet har även japanska företag ökat sina investeringar i Öst- och Sydostasien efter att tidigare varit koncentrerade till framförallt USA (Tabell 2). Apprecieringen av yenen efter Plaza-överenskommelsen 1985, lägre produktionskostnader i jämförelse med Japan (speciellt för arbetskraft) samt framväxten av nya marknader och möjligheterna till relativt högre vinster än i andra regioner drev japanska företag att öka sina investeringar i regionen. Flertalet asiatiska ekonomier har haft en hög tillväxt med en kraftigt ökad efterfrågan vilket i kombination med

avregleringar gjort dessa marknader mer attraktiva för utländska exportörer och investerare. Japanska företag flyttade delar av produktionen från anläggningar med höga produktionskostnader till länder i Sydostasien för att bevara sin konkurrenskraft och underlätta tillträde på tillväxtmarknader.²⁴

Det ökade ekonomiska utbytet med övriga asiatiska länder innebär att Japan har blivit mer känsligt för utvecklingen i regionen samtidigt som dessa länder också blivit mer beroende av utvecklingen på den japanska marknaden.

Tabell 1. Geografisk fördelning av Japans export och import (procent), 1996.

	Export	Import		Export	Import
Sydkorea	7.6	4.6	Singapore	5.1	2.1
Hongkong	6.2	0.7	Sydasien	1.1	1.1
Taiwan	6.3	4.3	EU	15.4	14.2
Kina	5.3	11.6	USA	27.5	22.9
Thailand	4.5	2.9	Östeuropa	0.9	1.5
Indonesien	2.2	4.4	Australien	1.8	4.1
Malaysia	3.7	3.4			

Källa: IMF (1997).

24 De första investeringarna i Sydostasien var främst avsedda att dra nytta av de låga produktionskostnaderna för vidare export tillbaks till Japan eller vidare till Europa och Nordamerika. I takt med ekonomiernas snabba ekonomiska tillväxt är dock en växande andel av investeringarna avsedda för de lokala marknaderna. En debatt har gällt huruvida de ökade japanska investeringarna i regionen leder till en "hollowing out" av den japanska industrin. Det man syftar på är utflyttning av produktionen utomlands, minskad sysselsättning i Japan, lägre teknologiska standards, inhemska produktion ersätts med import samt att tillverkningsindustri ersätts av andra icke tillverkande sektorer.

Tabell 2. Det geografiska mönstret på Japans utländska direktinvesteringar

	1989-91	1994-95
EU	23 %	13 %
USA	51 %	37 %
Kina	1.1 %	12 %
Syd/Sydöst/Östasien	11 %	34 %

Källa: World Investment Report (1997).

Yenens ökade betydelse

Före Asienkrisen var flertalet av de krisdrabbade ekonomiernas valutor knutna till en korg av utländska valutor i vilken den amerikanska dollarn dominerade. Då yenen försvagades gentemot dollarn innebar det i praktiken en appreciering av också de sydöstasiatiska valutorna. Med apprecierade valutor försämrades konkurrenskraften för exportsektorn och bytesbalansunderskotten ökade. Anledningen till att man knutit valutorna så nära till dollarn var bl a att den amerikanska marknaden under lång tid utgjort en viktig exportmarknad och att dollarn ofta används som internationell valuta med låga transaktionsrisker.

En svagare yen-kurs påverkar tillväxten i de asiatiska ekonomierna på flera sätt (Kwan, 1998). Två faktorer som har negativ effekt på de asiatiska ekonomierna kan urskiljas. För det första genom ett minskat inflöde av kapital från Japan. Med en svagare yen sjunker produktionskostnaderna i Japan i förhållande till grannländerna och incitamenten för japanska företag att flytta produktionen till grannländerna minskar. Minskade utländska direktinvesteringar från Japan påverkar ekonomierna negativt. Samtidigt minskar inflödet av kapital genom minskade banklån. För det andra minskar exportsektorns konkurrenskraft gentemot japanska producenter. En svagare yen sänker priset på japanska produkter i dollar. Utvecklingen de senaste två åren visar på en uppgång för Japans export samtidigt som de krisdrabbade ekonomiernas exportökning mattats av.

Samtidigt kan två faktorer urskiljas som innebär att en svag yen påverkar de asiatiska ekonomierna med valutor knutna till dollarn positivt. För det första blir importen från Japan billigare. Tillverkningsindustrin i de sydostasiatiska ekonomierna är beroende av

importerade insatsvaror. Med lägre importpriser sjunker tillverkningskostnaderna. För det andra sjunker kostnaderna för återbetalning av skulder skrivna i yen. Desto större andel av skulderna som skrivits i yen desto större effekt på skulderna. Dessa faktorer har olika effekt på ekonomier, bl a beroende på deras handelsstruktur. För de ekonomier som konkurrerar med japanska exportörer är de negativa effekterna av en svag yen stora genom försämrad konkurrenskraft. Till dessa räknas Sydkorea, Singapore, Taiwan och Hongkong. För ekonomier med en exportsektor som kompletterar Japan kan däremot lägre importpriser och minskade skuldbörda uppväga de negativa effekterna.

Detta resonemang leder till en diskussion om det rationella i att knyta valutorna så starkt till dollarn som var fallet före Asienkrisen. Allt fler personer, bl a Kwan (1998), förespråkar en starkare knytning till yenen, i synnerhet för de ekonomier vars exportsektor konkurrerar med den japanska. Den intra-regionala handeln har ökat kraftigt (se Tabell 3). När den amerikanska marknaden inte dominerar exporten på samma sätt som tidigare borde dollarns vikt ha minskat. Genom en större vikt för yenen i valutakorgen skulle man få en mindre fluktuation i växelkursen. Dollar-yen kursen har fluktuerat de senaste åren vilket resulterat i fluktuationer i tillväxten. En appreciering av yenen gentemot dollarn 1986-88 och 1991-95 sammanföll med ökad tillväxt i övriga Asien. På motsvarande sätt har ekonomierna visat upp lägre tillväxttakter under perioder med lägre värde på yenen, 1989-90 och efter 1996. Vilken vikt yenen skulle ha i valutakorgen bestäms av strukturen på exportsektorn. För ekonomier som konkurrerar med japanska exportörer skulle yenen ha en större vikt.

Om yenen haft en större vikt i den thailändska valutakorgen skulle bahten inte ha övervärderats på det sätt som skedde utan deprecierats successivt i takt med yenen. I mitten av 1995, då den amerikanska dollarn började att apprecieras gentemot yenen, ökade värdet på den thailändska bahten. En baht kostade då 3.5 yen. Två år senare, i maj 1997, kostade en baht 4.6 yen vilket motsvarar en 31-procentig appreciering. Dollarn apprecierades inte bara gentemot yenen utan även mot flera viktiga europeiska valutor vilket innebar försämrad konkurrenskraft mot såväl den japanska som den europeiska marknaden. En starkare knytning till yenen hade däremot hindrat att thailändska exportvaror tappade konkurrenskraft i den utsträckning som skedde och att obalanserna nådde höstens explosiva nivå.

Tabell 3. Andel av total export till och import från Japan, procent (1996)

	Export	Import		Export	Import
Sydkorea	12.3	20.9	Hongkong	6.5	13.6
Indonesien	27.8	23.2	Kina	20.4	21.0
Thailand	16.8	27.8	Singapore	8.2	18.2
Malaysia	13.4	24.5			

Källa: IMF (1997).

Asienkrisens effekter på Japan

Den ekonomiska och finansiella kris som drabbat flera länder får återverkningar på den japanska ekonomin. De asiatiska länderna är olika ur många aspekter och det är därför svårt att tala om en enda ekonomisk kris i Asien. De har dessutom återhämtat sig olika snabbt beroende på hur snabbt de genomfört nödvändiga reformer. Gemensamt för flera av Japans grannländer (framförallt Sydkorea, Malaysia, Indonesien och Thailand) är dock en kraftigt minskad tillväxt, stramare finans- och penningpolitik, instabila finansiella marknader, kraftiga fall på aktiemarknaderna och kraftiga deprecieringar av valutorna. Dessa förändringar får effekt på Japan.

För det första påverkas exporten. En vikande efterfrågan på viktiga exportmarknader i Sydostasien slår tillbaks mot den japanska ekonomin. 40 procent av den japanska exporten gick före krisen till Asien. Dessutom har valutorna i flera sydöstasiatiska ekonomier och Sydkorea deprecierats kraftigt. Både den koreanska wonen och den thailändska bahten föll med omkring 48 procent mellan juni och december 1997, den indonesiska rupiahn med 55 procent, och den malaysiska ringgiten och filippinska peson med omkring 35 procent. Det innebär dels att japanska företag möter ökad konkurrens på tredje marknader och dels att importen blir dyrare i dessa länder. Japanska producenter konkurrerar framförallt med koreanska företag på tredje marknader medan produktionstrukturen i de övriga ekonomierna skiljer sig från den japanska. Tillverkningsindustrin i de senare ekonomierna är däremot beroende av japanska insatsvaror i högre utsträckning. Mot detta skall vägas en försvagad yen gentemot både dollarn och flera europeiska valutor vilket till viss del begränsar effekterna av försvagade marknader i Asien. Det

är inte heller all export som påverkats negativt. Effekterna skiljer sig mellan sektorer. Exporten av insatsvaror såsom halvledare och elektroniska komponenter har exempelvis ökat som ett resultat av ökad aktivitet inom exportindustrin i Sydostasien.

För det andra påverkas de japanska företagen som investerat i de krisdrabbade länderna. Tillverkning och vinster sjunker. Sedan andra halvan av 1997 har investeringarna sjunkit som en effekt av osäkerhet om framtida valutakurser, social och politisk oro, försvagad inhemsk efterfrågan och minskat behov av investeringar till följd av överkapacitet.

För det tredje påverkas japanska banker och finansinstitut. Genom lån till krisdrabbade ekonomier riskerar de stora kreditförluster. Japanska banker svarar för 34 procent av utlåningen till Asien totalt. Andelen är betydligt högre för Thailand där lån från japanska banker utgör över hälften av lånevolymen. Även lånen till Indonesien och Malaysia är högre än andelen av lånen till de ekonomier som klarar sig bättre under Asienkrisen. Dessutom påverkas banker och finansinstitut som har stora finansiella tillgångar i form av aktier av nedgången på aktiemarknaderna i regionen. Tabell 4 visar Japans andel av den utlåning som skett till övriga Asien fram till juni 1997.²⁵

Tabell 4. Lån till asiatiska länder, slutet av juni 1997.

	Lån totalt, miljarder, USD	Andel från Japan (%)
Thailand	69.4	54.3
Indonesien	58.7	39.5
Malaysia	28.8	36.5
Kina	57.9	32.3
Sydkorea	103.4	22.9
Indien	18.8	20.2
Taiwan	25.0	12.0
Filippinerna	14.1	14.9
Hongkong	222.3	39.3
Singapore	211.2	30.8
<i>Totalt Asien</i>	<i>809.8</i>	<i>34.0</i>

Källa: Kwan (1998), Tabell 12.

²⁵ Siffrorna avser de länder som är medlemmar i Bank for International Settlements.

Vilken roll spelar Japan för återhämtningen i regionen?

Japan är en ekonomisk stormakt, inte bara i Asien utan även globalt, med 65 procent av regionens BNP. Den japanska ekonomins återhämtning är därför av avgörande betydelse för regionens återhämtning. Med den rollen ställs också stora krav på agerande. Flera länder, däribland USA, ställer krav på att Japan ska ta ett regionalt ansvar och agera draghjälp åt de krisdrabbade ekonomierna. Situationen har dock komplicerats av de egna problemen. Ekonomin som skulle utgöra den viktigaste marknaden för exporten från regionen har tappat köpkraft. Före krisen gick cirka 18 procent av exporten från de krisdrabbade ekonomierna i Öst- och Sydostasien till Japan (Tabell 3). Japans efterfrågan, som redan är mycket låg, fortsätter att sjunka vilket minskar avsättningsmöjligheterna för de sydöasiatiska ekonomierna. Krav framförs därför på stimulansåtgärder på den japanska ekonomin för att öka den inhemska efterfrågan och därmed också importen från regionen. Krav framförs också på en ökad takt på avregleringarna av den japanska ekonomin.

5 Möjligheter till återhämtning

Japan genomgår den värsta krisen sedan andra världskriget, inte bara i termer av längden på perioden av låg tillväxt utan också i termer av storleken på nedgången och karaktären på de bakomliggande orsakerna. Ekonomin har stagnerat under 1990-talet. Den uppgång som till slut tycktes komma 1996 avstannade abrupt efter april 1997. Därefter har situationen kraftigt förvärrats med kris inom den finansiella sektorn och konkurser av flera av de stora finansinstituterna. Ekonomin har under vintern och våren 1998 befunnit sig i recession.

Med en svag hemmamarknad, en svag finansiell sektor och begränsade möjligheter till en exportledd tillväxt ser utsikterna långt ifrån ljusa ut. Med de redan mycket låga räntorna utesluts också möjligheten att stimulera ekonomin med en expansiv penningpolitik.

Den svaga hemmamarknaden och det växande budgetunderskottet

Storleken på den japanska ekonomin motsvarar i nominella termer Tysklands, Frankrikes och Storbritanniens ekonomier tillsammans. Hemmamarknaden har dock varit mycket svag under 1990-talet.

Japan befinner sig sedan hösten 1997 i en psykologisk kris, skapad av oförmågan hos det japanska politiska systemet att lösa problem, osäkerhet hos varje enskild japan om hur regeringen avser att hantera de ökande kostnaderna för den allt äldre befolkningen, stigande arbetslöshet och ökande osäkerhet om anställningstrygghet mot bakgrund av att japanska företag nu långsamt börjar ändra sin anställningspolitik och även börjar avskeda äldre arbetskraft samt utvecklingen mot kortare och oregelbunda anställningar för unga japaner. Den psykologiska krisen gör att det är svårt för regeringen att bryta de negativa förväntningarna om framtiden hos konsumenterna trots stimulanspaket av historisk storlek. De snabba kasten i regeringens politik och massiva insatserna ger snarare den enskilde konsumenten intrycket att problemen är allvarliga, vilket ytterligare förstärker förtroendekrisen. Med en ökad oro om framtiden ökar hushållen sitt sparande.

Regeringen har under 1990-talet försökt att stimulera den inhemska efterfrågan med en expansiv finanspolitik. Som ett resultat av stimulanspaket, räddningspaket till finanssektorn och lägre skatteintäkter till följd av låg tillväxt har budgetunderskottet och statsskulden vuxit kraftigt. Statsskulden har vuxit från 70 procent av BNP 1994 till nästan 90 procent 1997 (Tabell 5). Underskottet väntas stiga ytterligare de närmaste åren till 99 procent 1999 (OECD, 1998). Det bör understrykas att bilden blir betydligt mindre alarmerande om man ser till nettoskulden. Japan har ett ackumulerat överskott i socialförsäkringssystemet. Om detta räknas in sjunker skulden till 18 procent av BNP 1997 vilket är lågt i internationell jämförelse. OECD-genomsnittet uppgår till 45 procent. Den demografiska strukturen med en snabbt stigande andel gamla kommer emellertid snabbt att reducera överskottet.

Budgetunderskottet uppgick till omkring 5,4 procent 1996, eller 3,0 procent av nominell BNP då socialförsäkringar är inräknade. Under 1998 förväntas underskottet stiga ytterligare till följd av stimulanspaket och lägre skatteintäkter. En konfliktsituation råder mellan behovet av konsolidering av de offentliga finanserna och samtidigt ökade krav på ytterligare stimulans av en svag inhemsk efterfrågan.

Hashimoto gick till val inriktad på budgetsanering. En budgetkonsolideringslag, "Fiscal reform act", har antagits av parlamentet med

syfte att få ned budgetunderskottet från 7 procent till 3 procent av BNP till år 2003. Denna träder i kraft 1 april 1998. Lagen gör det besvärligt för regeringen. Enligt lagen kan man inte ta upp nya lån för löpande utgifter och den hindrar skattesänkningar.

Den budget som trädde ikraft den 1 april skulle inte, därom var alla överens, räcka till för att bryta trenden. I slutet av mars presenterade Hashimoto landets sjunde stimulanspaket sedan 1991 motsvarande på 124 miljarder USD (16,000 miljarder yen), omkring tre procent av BNP. Detta är det största i Japans historia. I paketet ingick satsningar på offentliga projekt inom infrastruktur, bl a vägar, broar och telekommunikationer medan inget nämndes om skattesänkningar. Erfarenheterna visar att den rad av stödpaket som presenterats senaste tiden haft marginell effekt på ekonomin medan de snabbt försämrat statsfinanserna. Begreppet "package fatigue" myntades.

Några veckor senare kom så löftet om sänkta skatter för individer och bolag och dessutom en översyn av hela skattesystemet. Skattesänkingskomponenten i paketet skulle utgöra USD 30 miljarder. Oppositionen hotade med att kräva Hashimotos avgång om lagen om budgetkonsolidering bryts samtidigt som den ekonomiska situationen kräver kraftfulla åtgärder. De flesta bedömare är överens om att skattesänkningar är nödvändiga för att åter få fart på ekonomin. Frågan är om de nu lanserade åtgärderna får tillräcklig effekt. Risker finns att konsumenterna, för att citera *Financial Times* (14 april 1997), också denna gång reagerar med att "save the cuts rather than spend them". För att få verklig effekt borde, menar många bedömare, skattesänkningen göras permanent. Nu utlovas sänkningar för 1998 och 1999.

Tabell 5. Japans offentliga finanser (procent av BNP, kalenderår)

	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*
Statsskuld	70.9	78.3	82.5	86.8	96.0	99.0
Nettoskuld	8.0	11.8	15.7	18.5	27.0	29.2
Budgetbalans	-2.3	-3.6	-4.3	-3.0	-3.4	-2.7
exkl. soc.förs.	-5.1	-6.5	-6.9	-5.4	-5.2	-

*) Prognos

Källa: OECD(1998)

Begränsade möjligheter till exportledd återhämtning

Med en svag hemmamarknad utgör i normala fall en ökad export en möjlig väg till stimulans av ekonomin. Sveriges snabba återhämtning efter recessionen i början av 1990-talet var framförallt exportledd. Vår export ökade med 14 procent 1994 och handelsbalansen ökade till ett överskott på 16 miljarder USD 1995. En viktig skillnad mellan Sverige och Japan är den japanska marknadens storlek. För Japans del innebär en ökad export som inte åtföljs av en importökning risk för ökade konflikter med framförallt USA om handelsbalansen. USA är den största handelspartnern med 28 procent av Japans export och 26 procent av importen. Det japanska handelsöverskottet är dessutom störst i handeln med USA vilket resulterat i upprepade handelskonflikter. De senaste två åren har situationen varit lugn med en minskning av handelsöverskottet. Överskottet sjönk från toppnoteringen 1994 på 144 miljarder USD ned till 83,6 miljarder USD 1996. Under mars 1998 uppgick det åter till över USD 13 miljarder, till stor del till följd av att importen minskat med 17 procent.

Handelsöverskottet gentemot bl a USA har under hösten 1997 vuxit snabbt och uppgick till omkring 42 miljarder USD efter att ha varit nere på 32 miljarder USD 1996. Importen från USA ökade endast ca 6 procent medan exporten ökade med 16 procent förra året. Med en stark amerikansk ekonomi i förhållande till den japanska ekonomin och en försvagad yenkurs kommer överskottet åter att växa.

USA kräver en mer expansiv finanspolitik för att stärka den inhemska efterfrågan i Japan och samtidigt agera draghjälp åt de krisdrabbade ekonomierna i regionen. Amerikanerna är dessutom otåliga över den långsamma avregleringen av den japanska ekonomin. Kritik har framförts på otillgängliga distributionssystem och brister i konkurrenslagstiftningen. Ett påskyndande av avregleringen av den inhemska ekonomin skulle bidra till att få ned handelsöverskottet. Detta diskuteras utförligare i nästa avsnitt.

6 Utmaningar inför 2000-talet

Japan står inför ett antal utmaningar som är avgörande för utvecklingen de närmaste decennierna. Det är tydligt att problemen i Japan är orsakade av en strukturell kris och inte är en cyklisk nedgång. Behovet av reformer har diskuterats under lång tid. Genomförandet har dock gått mycket långsamt. De senaste åren har verkligheten hunnit ikapp och problemen gjort sig gällande på ett alltmer tydligt sätt. Modellen som givit hög tillväxt under decennier har tjänat ut sin roll. Förändringar är på gång, även om det går långsamt. Utvecklingen det senaste halvåret ställer krav på påskyndade reformer, avreglering och ökad konkurrens inom sektorer som inte är utsatta för internationell konkurrens. Ovan har vi diskuterat recessionen och det otillräckliga i de konventionella stimulanspaket som tillgrips, samt den förestående, mycket angelägna avregleringen av den finansiella sektorn, Japans Big Bang. I det följande ska vi diskutera ytterligare tre utmaningar; behovet av mera generell avreglering, den förändrade åldersstrukturens inneboende krav på reformer och krisens politiska dimension.

Behovet av avregleringar

Behovet av avregleringar av den japanska ekonomin har länge diskuterats. Processen går dock långsamt. Problemen i Japan är inte cykliska utan av strukturell karaktär. Stimulanspaket kanske kan höja tillväxten kortsiktigt men för att få igång tillväxten på längre sikt krävs avregleringar. Att göra den japanska marknaden öppnare för utländska producenter är nödvändigt för att minska handelsöverskottet och minska behovet av expansiv finanspolitik och få ordning på statens finanser. Det är samtidigt viktigt att öppna upp ekonomin för konkurrens för att höja produktiviteten och få ned prisnivån. Flera av de sektorer som fortfarande är kraftigt reglerade (jordbruket, livsmedelsindustrin, transportsektorn, distribution, finansiella tjänster, byggnadssektorn) uppvisar en låg produktivitet utveckling och höga priser. Den japanska ekonomin är starkt tudelad. De konkurrensutsatta sektorerna är generellt mycket effektiv och genererar ett stort exportöverskott. Tjänstesektorn däremot är mer skyddad från konkurrens och omvandlingstryck och uppvisar en betydligt lägre produktivitet utveckling än industriproduktionen.

Frågan är föremål för återkommande dialoger med USA och EU som kräver ett påskyndande av avregleringarna av den japanska ekonomin. Den starkaste kritiken kommer från USA som också är det land som har störst handelsunderskott mot Japan. Dialogen mellan Japan och USA har tidvis varit sådan att relationerna mellan länderna utsatts för klara påfrestningar. För närvarande växer det japanska handelsöverskottet vilket ökar kraven på avreglering för att göra marknaden mer tillgänglig. (se avsnitt 5). Trots den japanska marknadens storlek är inflödet av utländska direktinvesteringar relativt litet. Utländska direktinvesteringar i Japan uppgick till omkring 5,3 miljarder USD mellan 1988-95 vilket kan jämföras med det totala *utflödet* på 228 miljarder USD (EAAU, 1997, s. 161).

Premiärminister Hashimoto har sedan han omvaldes 1996 deklarerat sin avsikt att fortsätta reformeringen av den japanska ekonomin. Sex nyckelområden prioriteras i reformarbetet: administrationen; det ekonomiska systemet; den finansiella sektorn; socialförsäkringar; statsbudgeten och skattesystemet; samt utbildningssektorn. Det japanska systemet med statlig inblandning i ekonomin som visade sig vara så lyckosam under efterkrigstiden har spelat ut sin roll och måste reformeras för att inte Japan ska komma på efterkälken. Ett avregleringsprogram har lanserats för 15 branscher med stor tillväxtpotential. Framsteg har hittills bl a gjorts inom telekommunikation där konkurrensen ökat och priserna sjunkit vilket förstärkt regeringens ambitioner att gå vidare. Kritikerna låter sig dock inte nöjas. Kritik framförs på såväl takten på avregleringen, som fortfarande är mycket långsam, som på djupet av reformerna. Den senaste tidens ekonomisk utveckling har satt frågan i fokus. Inför budgetåret 1998 lanserade regeringen ett nytt treårigt avregleringsprogram för att påskynda processen.

Den förändrade åldersstrukturen och pensionssystemet

Den förändrade demografiska strukturen i Japan utgör en stor utmaning för framtiden med stora konsekvenser för den japanska ekonomin. För det första har födelsetalen fallit snabbt under efterkrigstiden. Antal barn per kvinna har sjunkit från 4.5 år 1947 ned till 1.5 i mitten på 90-talet. De lägre födelsetalen beror främst på att fler kvinnor fortsätter till högre utbildning och ger sig ut på arbetsmarknaden och därför gifter sig senare. Det är i Japan mycket ovanligt med barn före äktenskapet. Det är fortfarande svårt att kombinera barn med en karriär och många kvinnor låter helt bli att gifta sig av det skälet. För det andra ökar medellivslängden snabbt. Japan har den högsta medellivslängden i

världen med 83 år för kvinnor respektive 76 år för män. Som en konsekvens av dessa två faktorer kommer Japan att ha den högsta medelåldern, 45 år, bland OECD-länderna år 2025. En kritisk fråga är hur staten ska klara av utgifterna förknippade med detta med de stora underskott som redan nu finns i statsfinanserna. År 2025 kommer det att finnas 2,3 personer i produktiv ålder per pensionär, vilket skall jämföras med 5.8 personer år 1990.

Förändringar i åldersstrukturen påverkar ekonomin på flera sätt (se t ex OECD, 1997). En av de viktigaste effekterna av den förändrade åldersstrukturen är förändringar i hushållens sparande. Enligt hypotesen om att sparandet följer livscykeln bör hushållens sparande sjunka allteftersom medelåldern ökar. Äldre med negativt sparande utgör en allt större andel av befolkningen. Sparandenivån för personer över 60 år är omkring 8 procent av inkomsten medan motsvarande siffra för personer under 60 år är mer än dubbelt så hög. Personer över 70 år har ett negativt sparande. Den senare gruppen utgjorde 1995 13.5 procent av befolkningen i Japan och år 2025 kommer den att utgöra 28 procent. Effekterna på sparandet begränsas emellertid av flera faktorer. Sparandet förväntas öka bland de äldre allteftersom de ökar sitt deltagande på arbetsmarknaden. Även yngre kommer att öka sitt sparande genom den ökade osäkerheten om framtida pensionssystemet.

Den demografiska strukturen i Japan ställer stora krav på pensionssystemet. Statens utgifter kommer att öka genom ökade pensionsutbetalningar och ökade utgifter för åldrings- och sjukvård för äldre. Regeringen har genomfört ett antal program för att höja den obligatoriska pensionsåldern. I 1994 års pensionsreform anpassas pensionssystemet till en medellivslängd på 80 år. Samtidigt höjs pensionsåldern från budgetår 2001 från nuvarande 60 år till 65 år vilket skulle minska utgifterna. Det finns även planer på att höja andelen av lönen som går till pensioner. Slutligen, inte minst, är det viktigt att öka avkastningen på tillgångar, vilket är en av anledningarna till att Big Bang nu genomförs samt att öka arbetskraftens produktivitet vilket ställer krav på ett påskyndande av avregleringen av den japanska ekonomin.

Förtroendekris

Japans politiska kultur utgör en underliggande anledning till de problem som Japan står inför. Förtroendet i Japan för politiker har nog aldrig varit lägre än idag. Det faktum att bara 37 procent röstade i fyllnadsvalet i mars 1998 är ännu en indikation. Det nya är att också förvaltningens anseende skamfilats ordentligt som en följd av den avslöjade korruptionen inom centrala institutioner som finansministeriet och centralbanken.

Förhoppningen var att de nya vallagarna med ett modifierat system med enmansvalkretsar skulle skapa en ny relation mellan väljare och valda och driva fram en omstrukturering av partiväsendet i riktning mot ett tvåpartisystem med klara regeringsalternativ. Hittills tycks ingetdera ha skett. I valet 1996 kom LDP tillbaka på ett sätt som föranlett kommentatorer ställa frågan om LDPs traditionella dominans återuppstått. Embryot till ett alternativ finns möjligen i det demokratiska partiet, vars ledare har rötter i konsumentrörelsen. Valet i juli 1998 till överhuset blir ett första test.

Utvecklingen av tydliga politiska alternativ skulle förutsätta djupgående förändringar i partiets sätt att verka och i det som ofta beskrivs som "Government by bureaucracy". Idag har byråkratin ett orimligt stort inflytande över utredningsarbete och lagstiftning, medan partierna avsätter mycket begränsade resurser för idéutveckling och programarbete. Ministrarna, som regel kortvariga, utövar endast ett begränsat inflytande över byråkratin. Deras tid upptas istället till stor del av funktioner med ringa anknytning till ansvaret för att utveckla centrala politikområdet. De är fångade i roller och förväntningar som domineras av den enskilda frågan snarare än det principiella. Rollerna är förbundna med stora utlägg, vilka sin tur förutsätter bidrag. Korruptionsskandalerna i slutet av 1980-talet gav relief åt dessa sidor av det politiska livet. Till bilden hör också att politik i oerhört hög grad är männens värld. Endast några få procent av medlemmarna av parlamentet är kvinnor.

Det japanska samhället skiljer sig radikalt från vårt eget i många hänseenden. Ett viktigt sådant är avsaknaden av folkrörelser i Japan. Landet har styrts av en politisk-byråkratisk elit i symbios med näringslivet. I ett forskningsprojekt under ledning av Robert Putnam vid Harvard har Inoguchi försökt se på Japans "sociala kapital", och kommit fram till att det är stort i växande (Inoguchi, 1998). I sin uppsats konstaterar han att en dramatisk tillväxt ägt rum av antalet sociala och

medborgerliga organisationer och deras aktivitet. Som exempel nämner han bl a enskilda organisationers insatser efter jordbävningen i Kobe. Inoguchi menar också att "post-materialistiska värden", som deltagande och frihet vinner allt flera anhängare. Inte minst på lokalplanet tycker han sig se många nya initiativ. Inom det internationella utvecklingssamarbetet har japanska NGOs vuxit fram under 1990-talet. Möjligen ser vi i dessa tendenser embryon till viktiga inslag i ett mindre ovanifrån styrt japanskt samhälle.

Kraven på förändring kommer från många håll. Japanska industriförbundets *Agenda for 2020* är ett exempel. (Keidanren, 1996) Dagsläget beskrivs som konfyst. Huvudtemat är ett avreglerat och öppnare japanskt samhälle i vilket kreativiteten frigörs. Individens relation till stat och företag måste, sägs det, förändras i grunden. God tillgång till information beskrivs som en nödvändig förutsättning. Japan måste öppnas upp för att kunna spela en ledande roll i en globaliserad värld. Synen på ett företags skyldigheter är dock en annan än den som blivit gängse i väst. Företag som omstruktureras är skyldiga att göra allt de kan för att skapa ny sysselsättning inom koncernen.

På det konkreta planet är det framför allt krisen och Big Bang som driver fram förändringar. Ett intressant exempel är den pågående omdefinieringen av finansministeriets roll i riktning mot något mindre superministerialt. Bank of Japan ges en självständigare ställning och en ny bankinspektion inrättas. Krisen har fött ett nytt intresse för insyn. En balansräkning måste ge en tillförlitlig bild, osäkra fordringar måste redovisas som sådana, korsägande måste blottläggas etc. Bristen på information skapar osäkerhet och risk för plötsliga förtroendekriser. Det kommer att ta tid, men utgör ett nödvändig del av förnyelsen.

2000-talets Japan kommer att visa upp många nya drag. Fram växer ett mera individualiserat Japan, öppnare, respektlösare, mindre konformistiskt. Med det förändras grundläggande värderingar som arbetsetik och plikt. Efterkrigstidens extrema flit och respekt för överhöghet är inte nödvändigtvis eviga karaktärsdrag. Också den japanska "nationalkaraktären" bär sin tids prägel.

7 Slutord

Tillväxten kom aldrig igång igen efter det att finansbubblan sprack 1990. Det har tvingat regeringen att frånga löftet om budgetkonsolidering och lägga fram en rad stimulanspaket. Problemen med ett stort budgetunderskott och en kraftigt växande statsskuld har fått skjutas på framtiden. Hittills har dock inget av stimulanspaketen lyckats övertyga marknaden. Problemet är att Japan inte genomgår *en* kris. Flera parallella kriser tynger den japanska ekonomin. Det finns en strukturkris, en efterfrågekris, en kris i det finansiella systemet, en byråkratikris och en förtroendekris som inte bara gäller politiken som sådan utan också framtiden. Konsumtion och investeringar fortsätter att falla. En stor utmaning är att återvinna förtroendet från företag, konsumenter och den finansiella marknaden. Ett nytt stort dilemma är hur man ska hantera konsekvenserna av den framväxande demografiska strukturen.

Där befinner sig Japan idag och ingen kan utesluta att situationen förvärras ytterligare. Den avgörande frågan är dock hur situationen kommer att se ut om en fyra-fem år då viktiga delar av den finansiella sektorn avreglerats och större delar av ekonomin blivit konkurrensutsatta. Häri ryms ett hot mot enskilda företag, banker, försäkringsbolag och en lång rad "vested interests", men knappast mot den japanska ekonomin som sådan, eller den japanska konsumenten, spararen eller morgondagens pensionär. I reformerna ryms möjligheterna till en vitalisering av den japanska ekonomin, och den japanska demokratin. För att så ska ske krävs dock att ambitionen att öka transparensen och tydliggöra ansvarsförhållandena i ekonomin fullföljs. Besluten att stärka Bank of Japans ställning och inrätta en bankinspektion som inte lyder direkt under finansministeriet utgör viktiga exempel på vad som krävs. De symbiotiska förhållanden som präglat den japanska modellen måste brytas och tillförlitlig information göras tillgänglig på ett helt annat sätt än hittills i företagets och bankernas balansräkningar liksom i myndigheternas förhållande till det civila samhället.

Inskten om vad som måste göras för att komma vidare håller långsamt på att växa fram i Japan. Ytterst är det en fråga om högst "ojapanska" kulturella förändringar, som kräver tid. Nya organisationer och livsstilar vittnar redan om att ett mindre konformistiskt Japan håller på att ta form. I debatten om utbildning och forskning ligger fokus

mindre på inlärning och mera på förutsättningarna för innovationer och kreativitet.

För drygt 10 år sedan publicerade Paul Kennedy sin bok *The Rise and Fall of Great Powers* (1987), i vilken han förutspådde USAs relativa nedgång och Japans och Kinas fortsatta uppgång. Om Japan sade han att "consensus-svaret var att Japan en bit in på 2000-talet skulle vara 'much more powerful', förutsatt att inget stort krig eller ekologisk katastrof eller återgång till global recession och protektionism av 1930-talskaraktär inträffade" (Kennedy, s. 407). Under det decennium som förflutit sedan publiceringen har vi sett motsatsen inträffa. USAs ekonomi har kommit tillbaka med betydande kraft medan den japanska gått kräftgång. Strålkastarljuset har riktats mot Kina snarare än Japan. Kina förutspås inom ett kvartsekel vara världens största ekonomi. Det är dock det inte fråga om något nollsummespel. Vår bedömning är att Japan om några år lagt en ny grund för en dynamisk roll regionalt och globalt. Kris och förnyelse är intimt förknippade.

Bibliografi

- Baumgartner och G Meredith, Saving Behavior and the Asset Price 'Bubble' in Japan, *Occasional Paper 124*, IMF, Washington D.C.
- Bayoumi, T. & G. Lipworth (1997), "Japanese Foreign Direct Investment and Regional Trade", *Finance and Development*, June.
- Borg, Kurt (1997), *Japan: ekonomisk champion - men i vilken kondition?*, Svensk-Japanska Stiftelsen.
- East Asia Analytical Unit (1997), *A New Japan? Change in Asia's Megamarket*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australien.
- IMF (1997), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- Inoguchi, Takashi (1998), "Social Capital in Japan", mimeo, Institute of Oriental Culture, University of Tokyo.
- Ito, Takatoshi (1992), *The Japanese Economy*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Ito, Takatoshi (1997), "Japan's Economy Needs Structural Change", *Finance and Development*, June.
- Ito, Takatoshi (1996), "Japan and the Asian Economies: A 'Miracle' in Transition", *Brookings Papers on Economic Activity 2: 1996*.
- Jansen, Marius B. (1975), *Japan and its World - Two Centuries of Change*, Princeton University Press, 1995
- Japan Research Institute (1998), "The Japanese Economy in 1998: Avoiding a Meltdown", *Japan Research Quarterly*, Vol. 7, Nr. 1.
- Keidanren (Det japanska industriförbundet), (1996), *Japan - Agenda for 2020*, Tokyo.
- Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of Great Powers*. Random House, New York.
- Kihara, Shin-ichi (1998), "How Should Japan's Public Pension System be Revised?", *Japan Research Quarterly*, Vol. 7, Nr. 1.
- Kwan, C. H., (1998), "Asia's Currency Crisis and Its Implications for the Japanese Economy", *NRI Quarterly*, Volym 7, Nr. 1.
- Kähkönen, Juha (1995), "Movements in Asset Prices since the Mid-1980s", i (red.) U. Baumgartner och G. Meredith (red.) "Saving Behavior and the Asset Price 'Bubble' in Japan", *IMF Occasional Paper 124*, Washington D.C.
- Landes, David S. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations - Why some are so Rich and some so Poor*, W W Norton & Company, London and New York.
- Meyer, Milton W. (1993), *Japan - A Concise History*, Littlefield Adams Quality.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (1997), *Japan 1997, Economic Surveys*, Paris.
- Rossander, Olle (1997), *Den lyckosamma krisen. Japans väg tillbaka*. Affärsvärlden Förlag AB, Stockholm.
- Tachibankai, Toshiaki (1996), *Public Policies and the Japanese Economy*, Macmillan, London.
- Weinstein, D. E. (1996), "Comments: Japan and the Asian Economies: A 'Miracle' in Transition", *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 1996.
- Yamamura, Kozo (1997), red., *The Economic Emergence of Modern Japan*, Cambridge University Press.
- Zuzuki, Yoshio (1996), "The Main Issues facing Japan's Economy", *Japan and the World Economy*, Vol. 8.

De kinesiska reformerna - konsekvenser för samhällsstyre, rättigheter och civilsamhälle*

Peter Harris

Inledning

Syftet med denna studie är att ge en kortfattad översikt av de framträdande dragen i den kinesiska reformprocess som pågått sedan 1978; samt vidare att ge en överblick över ett antal viktiga aspekter av de sociala villkoren i dagens Kina, med särskilt avseende på politiskt styre, lagar och rättigheter. Vissa försök görs även att beskriva den sannolika utvecklingen i Kina fram till år 2010. Vidare ges förslag till hur ett land som Sverige skulle kunna bidra till att främja positiva förändringar i det som – oundvikligen – är en i högsta grad inhemsk kinesisk process.

Rapporten är skriven för en allmän publik. Texten saknar därför fotnoter. I slutet återfinns istället en förteckning över de böcker, rapporter och individer som konsulterats. Rapporten spänner över ett vitt område, där fackmän på många punkter kan ha en avvikande uppfattning. Avsikten har dock varit att täcka fältet så fullständigt och så kortfattat som möjligt.

Rapporten är indelad i fem delar:

I del 1 ges en skissartad framställning av de huvudsakliga dragen i den kinesiska reformprocessen mellan 1978 – då reformerna inleddes – och 1997. I del 2 beskrivs och jämförs de politiska, ekonomiska och sociala villkoren i Kina 1978 med motsvarande villkor idag. I del 3 diskuteras sannolika utvecklingsmöjligheter inom Kinas politiska liv under den kommande tioårsperioden, d.v.s. fram till 2010. I del 4 riktas blicken mot dagens Kina för att mer i detalj granska Kinas politiska styre, civila

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

samhälle, lagar och mänskliga rättigheter, med särskilt avseende på de aspekter som är föremål för institutionella förändringar eller andra former av utveckling som sker med rådgivning eller bistånd från omvärlden. I del 5 ges vissa specifika förslag beträffande sådan rådgivning eller sådant bistånd, samt kortfattade kommentarer till hur ett möjligt genomförande av dessa skulle kunna te sig.

1 Den kinesiska reformprocessen: huvuddragen

Den kinesiska reformprocessen inleddes av Deng Xiaoping och dennes anhängare i samband med Dengs återkomst till makten efter Maos död. I den officiella kinesiska debatten dateras processen – vilken går under namnet reform och öppnande – till den elfte centralkommittens tredje plenum, hållet av Kinesiska kommunistpartiet i Peking i december 1978.

Detta möte återinsatte Deng på den främsta platsen i partiledningen. Mötet var en viktig milstolpe och lade grunden för omedelbara reformer inom jordbruk och utrikeshandel, liksom för de därpå följande reformerna inom industrisektorn och på övriga områden. I vissa avseenden innebar detta början på en oavbruten strävan att återinföra de normer och den praxis som det kinesiska kommunistpartiet etablerade under de perioder av 1950- och 1960-talen, då partiet var mindre påverkat av Maos radikalism. I denna strävan ingick att återupprätta partiapparaten och kommunistpartiets normala funktioner; att stärka ställningen för parlamentet – d.v.s. den nationella folkkongressen – liksom för dess mindre betydande motpart, kinesiska folkets politiska konsultativa kongress; samt att återuppliva Kinas stagnerande rättssystem. Dessa institutionella reformer beskrevs – med en slogan från 50-talet – som en ansträngning att skapa socialistisk demokrati och ett socialistiskt rättssystem.

Reformerna efter 1978 var dock unika i två viktiga avseenden. För det första tillkännagav kommunistpartiet slutet för de politiska kampanjer mot påstådda klassfiender inom det kinesiska samhället som hade splittrat och punkterat det politiska livet mellan 1946 och 1976. För det andra innebar reformprocessen att den ekonomiska politiken kom att ge marknaden en viktigare roll inom det planekonomiska ramverket än vad den tidigare hade gjort – särskilt i förhållande till det tidiga sextiotalets ekonomiska politik som i många avseenden förebådade politiken efter 1978. I början av reformerna efter 1978 återspeglade detta övertygelsen hos den äldre partiledaren Chen Yun, som nästan var lika inflytelserik som Deng Xiaoping, nämligen att ekonomin skulle vara som en fågel i bur: fri att flyga – inom vissa gränser. Senare kom

marknadens ställning att återspegla den ohejdbara kraften i själva reformprocessen.

Drivkraften bakom plenumet i december 1978 och efterföljande händelser var den ståndpunkt som förfäktades av Deng och andra betydelsefulla ledare ur det kinesiska kommunistpartiets första generation (i första hand Chen Yun och den tidigare borgmästaren i Peking, Peng Zhen): nämligen att kulturrevolutionen och den därmed förknippade praktiken var en katastrof av åtminstone två skäl. För det första bidrog den till att skapa en personkult kring Mao och till att kväva den intellektuella kreativitet som var av vital betydelse för Kinas modernisering. Vidare resulterade den i utbredda överträdelser av partiets normer och allmänna hållning. Detta till den grad att partiets överlevnad ansågs stå på spel. För det andra lämnade kulturrevolutionen spelrum för en romantisk och destruktiv maoistisk ekonomisk politik, motsatt den politik som flertalet av kommunistpartiets ledare betraktade som nödvändig för att Kina inom en eller två generationer skulle förvandlas till en välmående nation. Betecknande nog misskrediterade Deng och hans anhängare de maoistiska radikalerna under upptakten till plenumet i december 1978 genom att understryka det faktum att kronisk fattigdom – ännu 30 år efter Kinas befrielse – hemsökte 100 miljoner kineser (detta var den officiella siffran vid denna tidpunkt, en siffra som dock att döma av senare officiella definitioner av kronisk fattigdom var en underskattning av det verkliga förhållandet).

Plenumet i december 1978 hölls i en tid av intellektuell jäsning – den s.k. Pekingvåren – som förebådade den ännu kraftigare turbulens som skulle uppträda vid tidpunkten för krisen vid Himmelska fridens torg 1989. Vissa av de studenter och akademiker som var inblandade i Pekingvåren vände blicken bakåt mot tidigare exempel på studentrörelser i Kina under 1900-talet och såg som sin roll att förebåda förändringens vindar. Studenterna och akademikerna hade en tendens att underskatta den ideologiska ortodoxin hos Deng och dennes kolleger, vilka var fast beslutna att – som ett första steg mot byggandet av en ekonomiskt avancerad stat under kommunistpartiets ledning – återupprätta de politiska strukturer som de maoistiska radikalerna hade rivit ned. Detta gjorde att de överskattade partiledarnas tolerans mot kritik.

Mönstret skulle upprepas 1986-87, då oron på nytt blossade upp bland studenterna, liksom 1988-1989, då situationen – mera tragiskt – utmynnade i krisen vid Himmelska fridens torg den 3-4 juni 1989. 1989 bidrog påverkan av idéer utifrån och utvecklingen på andra håll (i synnerhet inom Sovjetblocket), liksom reformprocessens växande betydelse inne i själva Kina, till ett mer utbrett och artikulerat missnöje. Vid denna tidpunkt höll det kinesiska samhället på att förändras på ett sätt som landets ledning inte längre kunde kontrollera. Efter ett kort

mellanspel 1989-1992 – då nationen kollektivt höll andan – har denna förändringsprocess fortgått fram till idag.

Efter plenumet i december 1978 åtföljdes reformprocessen av flera betydelsefulla möten och andra utvecklingssteg, nämligen:

Det kinesiska kommunistpartiets tolfte kongress, 1978. Detta möte röjde vägen för reformerna inom industrisektorn 1984-85 och befäste positionen för Deng Xiaoping och dennes utvalda efterträdare Hu Yaobang och Zhao Ziyang (bägge ansågs senare vara alltför eftergivna för reformivrarnas krav och hamnade i onåd). Därpå följde *det kinesiska kommunistpartiets 13:e kongress, 1987* som utgjorde höjdpunkten för Zhao Ziyangs inflytande, då utsikterna av verkliga, institutionella och slutligen politiska reformer var som störst.

Krisen vid Himmelska fridens torg i juni 1989, som under tre år satte reformprocessen i gungning. Dödläget för fortsatta genomgripande reformer bröts av Deng Xiaoping i januari/februari 1992, i och med dennes besök i särskilda ekonomiska zoner i sydöstra Kina, varvid han röjde vägen för *Det kinesiska kommunistpartiets 14:e kongress i oktober 1992*. Dengs resa till södern, som man sade, var hans sista betydande gärning i egenskap av Kinas högste ledare. Denna resa slog upp dörrarna för erkännandet av Kina som en socialistisk marknadsekonomi och återställde förtroendet för reformprocessen (även om det omedelbara resultatet blev en storm av inflationsdrivande investeringar snarare än fortsatta djupgående reformer).

Chen Yuns och Peng Zhens frånfällen och framförallt *Deng Xiopings död i februari 1997* innebar slutet för det inflytande som återstod för kommunistpartiets första ledargeneration och bekräftade att ett andra generationens triumvirat trätt in på scenen. Detta bestod av president Jiang Zemin, premiärminister Li Peng och vice premiärminister Zhu Rongji. Sju månader efter Dengs död följde *det kinesiska kommunistpartiets 15:e kongress*. Detta möte befäste positionen för ledartrojkan Jiang-Li-Zhu och inledde en era av fortsatta ekonomiska reformer i och med att man accepterade behovet av förändringar beträffande ägandeordning och ledning i de statliga företagen.

2 Förhållandena i Kina före och efter reformerna

a. Förhållandena i Kina före reformerna 1978-79

Vid tidpunkten för Dengs död hade Kina rört sig ett långt stycke bort från det land som Deng hade tagit över 1978, huvudsakligen i en riktning som han till en början inte kunde ha förutsett. 1978 var Kina ännu ett land dominerat av statlig planering i en huvudsakligen stalinistisk anda, där marknaden endast spelade en mycket begränsad roll och i första hand på landsbygden. På landsbygden sköttes jordbruket kollektivt, dock med en mycket låg nivå av kollektivism (degraderad till produktionslag i bystorlek efter kollektivrörelsens fiasko 1958-59) och, det måste medges, inte utan en viss effektivitet. Av de tre sanktionerade ägandeformerna i städerna – statligt, kollektivt och privat ägande – överskuggade det statliga ägandet de två övriga formerna, och de kollektiva företagen ägdes och drevs ofta helt och hållet av staten, utom till namnet. Utrikeshandeln var begränsad och kontrollerades av statliga handelsorgan.

Intellektuella, forskare och tjänstemän arbetade alla i ett kvävande och instängt klimat och de intellektuella behandlades rutinmässigt som dåliga klasselement. Kommunistpartiet, som hade splittrats samtidigt som kulturrevolutionen nådde sin höjdpunkt (1966-69), hade endast delvis återskapats. Detsamma gällde den nationella folkkongressen. Militären spelade ännu en ledande roll i det politiska livet, efter att 1968 och återigen 1976 ha ingripit för att slå vakt om den nationella enigheten. En ytlig egalitarism, orsakad av frånvaron av tydlig rikedom eller fattigdom, dolde ett flagrant missbruk av den offentliga makten. Ett strängt registreringssystem för hushållen (*hukou*) och ett lika strängt och allestädes närvarande system med personakter (*dang'an*) – avsedda att användas av säkerhetsstyrkorna – gjorde det möjligt att hålla såväl den fysiska rörligheten som alla avvikande åsikter under sträng kontroll. Den jättelika arkipelagen av arbetsläger och fängelser – av vilka vissa tömdes 1979 av Deng – hade i frånvaro av domstolar och rättssäkerhet fyllts genom påbud av polisen eller politiska nycker.

Det offentliga livet utmärktes av militära slagord, ideologisk likriktning och ett centraliserat massmediasystem, vilket till stora delar var begränsat till vissa grupper och helt och hållet underkastat en stark partikontroll. Internationellt hade Kinas ställning förbättrats efter

kulturrevolutionens isolering. Tydliga förändringar under 70-talet var bl.a. avspänningen mellan Kina och USA, förbättrade förbindelser med länderna i Västeuropa, samt undertecknandet av ett fredsfördrag med Japan. Denna och annan utveckling utanför landet hade emellertid inget större inflytande på de inhemska förhållandena.

b. Förändringar i reformernas spår

Förhållandena i dagens Kina liknar ännu i vissa avseenden det läge som rådde 1978, särskilt vad gäller kommunistpartiets övergripande, styrande ramverk. Förändringarna har dock spritt sig inom detta ramverk och givit upphov till en andra revolution, åtminstone på de ekonomiska och sociala områdena.

I synnerhet två utvecklingssteg har varit av överordnad betydelse. Det första utgörs rätt och slätt av den ekonomiska tillväxtens fortsatt höga nivå. Enligt officiella bedömningar – där tillväxten förvisso kan vara överskattad – har BNP mer än fyrdubblats sedan 1978. Även om ekonomin har genomgått en rad inflationscykler och nu visar tecken på avmattning, har den årliga BNP-tillväxten i genomsnitt legat över 9 %, med en motsvarande tillväxt i inkomsten per capita på över 7,5 %. Den kontinuerliga tillväxten har haft en märkbar effekt på fattigdomen. Bedömningarna skiftar, men det råder knappast något tvivel om att antalet människor som lever under förhållanden av absolut fattigdom, har mer än halverats under perioden 1978-1985, då de största minskningarna av fattigdomen uppnåddes. Ett resultat från de senaste årtiondena i paritet med detta, finner man endast i Indonesien.

Den fortsatta tillväxttakten har överträffat befolkningstillväxten. Kinas befolkning har vuxit med 400 miljoner sedan 1972. Under de senaste 15 åren har dock ökningen minskat stadigt till följd av en drakonisk familjeplaneringspolitik. 1994 hade fertiliteten nått reproduktionsnivå, vilket innebär att om dessa nivåer upprätthålls, kommer befolkningsökningen att plana ut kring 1,5 miljarder omkring år 2050.

Det andra viktiga utvecklingssteget har inneburit ett avskaffande av den stalinistiskt influerade planekonomin. Planläggningen har reducerats till en skelettliknande process och statens planeringskommission har idag minskats till en bråkdel av den storlek och det inflytande den hade under 70-talet. Obligatoriska planmål för produktionen har övergivits. Istället har en relativt stadig tendens pekats fram mot en ekonomi där resursfördelningen kontrolleras av marknadskrafterna och av företagens vinstinriktade beslut, snarare än av en statlig plan; vidare gäller att den statliga kontrollen på hög nivå av ett litet antal mycket stora företag på

provins- och lokalnivå, balanseras av en blandning av offentligt, kollektivt och privat ägda företag. Ägandet i denna andra kategori av företag utgörs i allt större omfattning av samägande, ofta med inslag av såväl offentligt som privat ägande. Denna utveckling har påskyndats av ett beslut fattat vid kommunistpartiets kongress 1997, till stöd för ägandespridning i företagen – något som ofta innebär privatisering.

Den kinesiska ekonomins icke-statliga sektor sägs från officiellt håll bidra till långt mer än hälften av landets BNP. Denna sektor är livligare och växer snabbare än den statliga, även om skillnaden mellan de två sektorerna alltmer suddas ut. Särskilt i kustregionerna har tillväxten i den icke-statliga sektorn påskyndats av stora utländska direktinvesteringar (se nedan, 2.8). Som helhet har ekonomin behållit vissa ovanliga särdrag, i synnerhet en hög nivå av icke erkänd statlig och militär inblandning. Ändå håller ekonomin gradvis på att förlora sin kommunistiska prägel och rör sig steg för steg i riktning mot en blandekonomi av det slag som finns på andra håll i världen, liknande t.ex. de modeller som fanns i Frankrike och Italien för ett tiotal år sedan.

2.5. På landsbygden har kollektivsystemet nästan helt övergivits. Sedan 1979 har ett system med hushållsansvar för enskilda gårdshushåll gradvis tagit dess plats. Under de allra senaste åren har ett system med långtidsarrende för jordbruksmark nått utbredd användning, även om privat ägande av jordbruksland ännu begränsas till små familjetomter – något som hämmar jordbrukets effektivitet. Prisregleringarna för basvaror från jordbruket har minskat, om än inte helt övergivits. Situationen på landsbygden växlar områden emellan, men den övergripande tendensen har gått mot större frihet för jordbrukarna att själva besluta över sin produktion för att kunna möta efterfrågan.

De senaste 20 åren har även småstads- och byföretag (s.k. TVE) börjat växa upp på landsorten och runt städerna. Dessa har utgjort en central komponent i Kinas industriella och kommersiella tillväxt, och bidrog fram till mitten av 80-talet till att suga upp arbetslösheten på landsbygden. (Av skäl som ännu inte klarlagts, har de sedan dess i hög grad upphört att fylla denna funktion.)

Arbetslösheten ses ibland som en önskad bieffekt av reformprocessen, vilket dock är missvisande. Landsbygden hade redan tidigare drabbats av arbetslöshet och sysselsättningsproblem – problem som dock var väl dolda. Med liberaliseringen av arbetsmarknaden har ett stort antal människor lämnat landsbygden – i synnerhet eftersatta områden – för att söka fast arbete eller säsongsanställning i mindre och större städer. Exakt hur många det rör sig om är inte känt, men beroende på om man inkluderar säsongarbetet eller inte, uppskattas siffran till någonstans mellan 70 och 120 miljoner människor. Många av dessa har flyttat från en provins eller region till en annan, vilket givit upphov till

den största folkomflyttningen i modern tid. Omflyttningen kan ha lett till att arbetslösheten i städerna ökat, något som i Kina anses ha förvärrats genom omstruktureringar av statligt ägda företag. Arbetslösheten i städerna anges officiellt till 3 % av städernas totala arbetskraft, men är sannolikt mycket högre. Trots att upp till 10 miljoner nyinflyttade varje år sällar sig till städernas arbetskraft, är regeringen fast besluten att hålla arbetslösheten i städerna kring 4 % eller lägre, fram till år 2000.

Kinas utrikeshandel öppnades gradvis upp efter 1979 genom att monopoliet för statliga handelsföretag avskaffades, liksom de synliga och osynliga hindren för utlandshandeln. Värdet av Kinas export – som i växande grad utgörs av tillverkningsprodukter – växte från mindre än 10 miljarder USD 1978 till mer än 121 miljarder USD 1996, och förväntas inom några år ha passerat Storbritanniens export. Parallellt med exportens exempellösa tillväxt har importen och de utländska direktinvesteringarna vuxit, till största delen i Kinas kustregioner. De faktiska (i motsats till de avtalade) utländska direktinvesteringarna var i början av 1990-talet i storleksordningen 30 miljarder USD/år. (Denna siffra ger inte hela bilden. En betydande andel av inflödet av utländska direktinvesteringar utgörs av återfört kapital av kinesiskt ursprung. Dessutom pekar en nyligen utförd studie på ett stort nettoutflöde av finanskapital ut ur Kina sedan 1985.)

Tre fjärdedelar eller mer av Kinas inflöde av utländska direktinvesteringar härrör från Hongkong, Macao, Taiwan och kinesiska källor utomlands. Mycket av detta har riktats mot de särskilda ekonomiska zoner som upprättats i kustregionerna, i all synnerhet i Guangdong- och Fuijanprovinserna i söder, samt i Shanghai, där Putongdistriktet är en ny storstadsregion som tillkommit huvudsakligen genom tillskott av utländskt kapital.

Den snabba tillväxten i kustregionerna och dessas exponering för utländska levnadsmönster, har haft omfattande sociala och ekonomiska effekter på de berörda provinserna, liksom på deras förbindelser med de centrala myndigheterna i Peking. Sammantaget med andra decentraliserande åtgärder – inklusive de reformer som genomfördes 1994 och som förändrade de fiskala relationerna mellan central och lokal nivå – kommer de sannolikt att förstärka de växande ekonomiska och sociala olikheterna mellan kust och inland i Kina.

Det intellektuella livet är idag betydligt mer avspänt och levande än 1978, även om det fortfarande läggs institutionella, politiska och kulturella restriktioner på det fria och kreativa tänkandet, liksom på vissa viktiga områden med politiska beröringspunkter. Kommunistpartiet utövar ännu en stark påverkan på de största förlagen, utbildningskanalerna och mediaaktörerna, och avgör alltså var gränserna går för den tolererbara debatten, särskilt beträffande politik

och stats- och samhällsvetenskap. Detta sker genom tillämpning av ett antal olika formella och informella påtryckningsmedel. Vidare garanterar nomenklaturasystemet fortfarande framskjutna positioner inom statsmakten åt kommunistpartiets medlemmar, liksom att medlemmarna av institutioner som nationella folkkongressen är, om inte alltid eftergivna, så ändå mottagliga för partiets övertalningar. (Nomenklaturasystemet hindrade t.ex. inte ett antal personer som sympatiserade med studentdemonstrationerna 1989 från att nå högt uppsatta positioner i partiet.)

Det har emellertid tillkommit en stor mängd massmediaaktörer, i synnerhet inom pressen. Så länge som tidskrifter, dagstidningar, veckotidningar, heta linjer, radioshower och andra mediakanaler undanhåller sig från öppet politiska ämnen, kan de behandla långt fler frågor än vad som ens var tänkbart för tjugo år sedan. Däribland sexualitet och relationerna mellan könen, erfarenheter från arbetslivet, bostadsfrågor, individuell välfärd samt ett flertal kulturella områden. IT-revolutionen har också inneburit en växande tillgång till utländsk information via Internet och utländska satellitsändningar, även om myndigheterna, i bägge fallen, gör vad de kan för att kontrollera tillgången. Smidig tillgång till media från Hongkong och Macao (särskilt television) är en inrotad del av vardagen i södra Kina.

Mer kringskuren är den allmänna debatten på politiska områden som makroekonomiska reformer, folkhälsa eller social välfärd i vidsträckt mening, minskning av fattigdomen, kommunikationer, företagsledning o.s.v. Det förekommer dock en del kreativa diskussioner och experimenterande, oftast vid våghalsiga departement, halvofficiella organ, ledande universitet och forskningscentra eller inom den framväxande icke-statliga sektorn.

Några exempel på detta kreativa arbete kan här vara på sin plats. Vad gäller t.ex. kvinno- och jämställdhetsfrågor, pågår forskning och utåtriktat arbete av hög klass, under beskydd av Kvinnofederationen – en av åtta massorganisationer som inrättades 1949 som leninistiska propagandakanaler för spridning av partipolitiken. Dessa upplöstes effektivt under kulturrevolutionen, men återupplivades 1978-79 (se 4.13.1.). På de ekonomiska reformernas område har banbrytande forskning och försöksarbeten bedrivits under beskydd av Statens kommission för omstrukturering av det ekonomiska systemet (mest känt under sin kinesiska akronym Ti Gai Wei). Detsamma gäller för den forskning som utförts av ekonomiinstituten inom Kinesiska samhällsvetenskapliga akademien CASS (*Chinese Academy of Social Sciences*), av de många instituten landet över som utgör Kinesiska vetenskapsakademien, samt av Statsrådets forskningscentrum för utveckling, DRC (*Development and Research Centre of the State*

Council). DRC är resultatet av en sammanslagning efter krisen vid Himmelska fridens torg av tre forskningscentra (inkl. Forskningscentret för landsbygdsutveckling), vilka utförde ett pionjärarbete under Ziyangs tid. I och med det ökande politiska trycket, har såväl DRC som CASS förlorat i betydelse under de senaste fem åren, och deras bästa forskare har valt att gå andra vägar (t.ex. till näringslivet). Systerakademier inom samhällsvetenskapen på provins- och kommunnivå fortsätter dock att utföra ett värdefullt arbete. Den stora samhällsvetenskapliga akademien i Shanghai under vetenskapsmannen Zhang Zhonglis ledning, är en sådan institution.

De mest kreativa universiteten är oftast de med stora resurser och internationella förbindelser – även om det är dessa universitet som måste välja sina ord med störst omsorg. Exempel på sådana universitet är Pekinguniversitetet och Tsinghua-universitetet i Peking (bägge förstäringsinstitutioner som nyligen valdes ut för vidare utveckling), Renmin (People's) University of China, även det i Peking, samt Fudan-universitetet i Shanghai. Dessa universitet tillhör en grupp av nyckeluniversitet (*zhongdian daxue*) som sorterar under den Statliga utbildningskommissionen och det kinesiska utbildningsdepartementet. Andra vidsynta universitet och högre utbildningsinstitutioner arbetar under beskydd av andra centrala departement, t.ex. departementet för utrikeshandel och ekonomisk samverkan samt finans- och kommunikationsdepartementen.

Antalet icke-statliga organisationer (s.k. NGO) har vuxit snabbt sedan 1978-79. Det bör dock sägas att spridningen är ojämnt fördelad, att man endast delvis förstått fenomenet och att organisationerna förekommer oftare längs kusten än inne i landet. De icke-statliga organisationerna skiftar mycket vad gäller sammansättning och tillhörighet: många av dem är nära förbundna med statligt finansierade institutioner, som de är beroende av för finansiering och bemanning. Det förekommer olika slags organisationer: från akademiska föreningar, över välgörenhetsorganisationer, till aktionsgrupper och affärsgrupper. Vissa – sannolikt de flesta – är ideella, vissa är affärssammanslutningar, andra är till namnet ideella men vinstdrivande vid sidan av, medan åter andra påstår sig ha sociala intentioner men tjänar pengar helt öppet.

Den icke-statliga sektorns snabba framväxt har haft en betydande inverkan på de sociala förhållandena i Kina, liksom på möjligheterna för kreativt utvecklingsarbete. Den har också givit upphov till diskussioner utanför Kina huruvida landet är på väg att utveckla ett civilt samhälle. En mer ingående granskning av frågan om det civila samhället och den icke-statliga sektorn i Kina, återfinns nedan (se del 4).

I övrigt har reformprocessen endast haft mycket begränsade effekter på Kinas politiska liv och dess mer formella strukturer och institutioner.

Som tidigare har påpekats, var Dengs främsta målsättning 1978-79 att återupprätta kommunistpartiets och statens leninistiska ortodoxi. Sedan dess har endast mindre förändringar av det politiska systemet ägt rum, vid sidan av de försök i riktning mot liberala reformer som i mitten och slutet av 80-talet gjordes av Zhao Ziyang och dennes nära medarbetare Bao Tong. Det ligger verkligen mycken sanning i åsikten – förfäktad av t.ex. Michail Gorbatjov – att Kinas reformer har varit en spegelbild av Sovjetunionens, i så måtto som det kinesiska kommunistpartiet har lyckats genomföra en mängd ambitiösa ekonomiska reformer, men lämnat de politiska strukturerna att stagnera och kraven på politiska reformer obesvarade. (Se vidare del 3.5.-3.7. nedan)

Reformprocessen har haft en betydande inverkan på en annan institutionell aktör: Folkets befrielsearmé, (det namn som delas av militärens alla tre arm,slag). Militären har hållit en mycket lägre profil alltsedan 1978, trots dess huvudroll under krisen vid Himmelska fridens torg 1989. Militärens budget skars ned under tioårsperioden 1979-1989, men effekten av dessa nedskärningar har sedan dess uppvägs av ökade utgifter. I en fortgående process har även antalet vapenbärande män och kvinnor minskat med ca 20 % till dags dato. Detta till trots utövar militären ännu ett starkt politiskt inflytande. Två militära ledare (Chi Haotian och Zhang Wannian) har plats i den nuvarande politbyrån – dock ej i dess ständiga utskott – och ordförandeskapet i den centrala militärkommissionen är fortfarande en nyckelbefattning. F.n. bemannas posten av presidenten och generalsekreteraren i kommunistpartiet Jiang Zemin. Dess betydelse återspeglas av det faktum att det var den sista officiella position som innehades av Deng Xiaoping. Denne överlämnade titeln till Jiang så sent som 1992.

I likhet med kommunistpartiet är befrielsearmén en autonom kraft som ofta verkar utom räckhåll för lagen. (*General, Why are you Doing That?* är en novell som kritiserar militärens laglöshet och som var mycket populär under reformernas första tid.) Folkets befrielsearmé har fått ut mycket av de nya ekonomiska möjligheterna. Uppskattningarna av den andel av BNP som åtgår till militära satsningar varierar stort, men det råder inget tvivel om att dessa spelar en ekonomiskt viktig roll.

Reformerna har haft mindre inverkan på säkerhetsapparaten, vilken omfattar det mäktiga Departementet för rikets säkerhet, såväl som olika delar av den militära säkerhetstjänsten och de grenar av polisen (den allmänna säkerheten) som inte ägnar sig åt banala frågor som trafikövervakning. Inte helt olikt 1970- och 1980-talens KGB, förfogar det nationella säkerhetssystemet över stora resurser och är synnerligen välinformerat, åtminstone på elitnivå. (Kvaliteten i informationen beträffande utvecklingen på gräsrotsnivå är mera tvivelaktig.) Departementet för rikets säkerhet förfogar över Kinas mest välutrustade

centrum för forskning om internationella relationer, det Pekingbaserade Kinesiska institutet för samtida internationella relationer (*China Institute for Contemporary International Relations*, CICIR), formellt en del av det kinesiska statsrådet. Detta institut verkar också utom räckhåll för lagen och trotsar de rättsliga processerna helt efter egen vilja.

Vad gäller internationell politik har Kinas växande engagemang i internationella och regionala gemenskaper och landets någorlunda aktiva medlemskap i FN:s säkerhetsråd, särskilda FN-organ, APEC och andra grupper (dock ännu ej Världshandelsorganisationen, WTO) bidragit till att uppväga, om än ej helt skingra, farhågorna i regionen beträffande landets framtida styrka och avsikter. Den ekonomiska effekten av dessa verksamheter är mycket märkbar inom landet, men är i alla andra avseenden av intresse huvudsakligen för de berörda departementen och kinesiska specialister på internationella relationer.

Det samma kan sägas gälla för de flesta av Kinas bilaterala förbindelser med andra länder. Det mest anmärkningsvärda undantaget är Kinas förbindelser med USA, vilka påverkar Kinas interna liv på olika sätt. Detta beror i stor utsträckning på USA:s benägenhet att engagera sig i vad Henry Kissinger har kallat social engineering, liksom på dess villighet att tillgripa sanktioner som ett utrikespolitiskt instrument. USA:s interventionistiska sätt att förhålla sig till Kinas inhemska angelägenheter har haft blandade resultat: det har lett till att ett flertal ledande dissidenter frigivits, däribland Wei Jingsheng, samt öppnat upp delar av Kinas byråkratiska och intellektuella liv som annars skulle förblivit slutna. Men det har också bidragit till att kasta en skugga över de personer i Kina som har anknytning till USA, liksom över amerikanska värderingar, t.ex. de mänskliga rättigheterna. Detta var särskilt fallet efter krisen vid Himmelska fridens torg, då kommunistpartiet misstänkte att USA:s regering sökte driva kommunistpartiet till kollaps. Skuggan bleknade något efter 1994 i och med att Clinton-administrationen definitivt drog tillbaka hotet att frånta Kina dess handelsstatus som mest gynnad nation, samt i takt med att banden mellan Kina och USA normaliserades även i andra avseenden.

Många kinesiska forskare och partifunktionärer, inte bara högre ledare, tycks vara irriterade på amerikanernas benägenhet att vilja påverka utvecklingen i Kina. Vi älskar att hata amerikanerna, konstaterade en insiktsfull amerikaobservatör i Peking för en tid sedan och summerade därmed en vitt utbredd uppfattning. Denna hat-kärleksrelation förvärras ibland av det faktum att många kineser lever i en miljö med starkt vinklad information. Det gör det svårt att förstå sig på de amerikanska problemställningarna. Ledande dissidenter för vars skull USA:s regering ingripit, är ibland mer kända i Washington än i Peking – för att inte tala om i landets inre delar. När Kinas mest

berömde politiska dissident, Wei Jingsheng, frigavs i november 1997 (efter att ha hållits fängslad sedan 1980 med undantag för ett fåtal månader), tillämpade den kinesiska pressen sin sedvanliga självcensur och ignorerade händelsen totalt.

Samtidigt hyser man beundran för USA både i egenskap av en mäktig kraft som är redo att utöva sin auktoritet (det finns ett starkt realistiskt inslag i Kinas syn på internationella relationer) och som inspirationskälla. Ett mycket stort antal unga människor har stor lust att besöka USA och ser landet som en symbol för det goda livet, även om denna bild fläckats av redogörelser från kineser med erfarenheter av det verkliga livet i USA vilka flödat tillbaka till hemlandet i form av romaner, filmer, o.s.v. Med hjälp av donatorer som Ford och Luce, kommer Kinas framväxande elit, särskilt i kustregionerna, ofta i direkt kontakt med amerikansk utbildning och därmed amerikanska attityder. Dessa dämpas dock vid hemkosten, till följd av socialiseringens effekter.

Man kan dra vissa paralleller mellan de kinesisk-amerikanska relationerna och Kinas relationer med Europeiska unionen, med enskilda europeiska stater och med Japan, även om den specifika karaktären hos var och en av dessa bilaterala förbindelser är sådan att det skulle vara missvisande att dra alltför stora växlar på denna jämförelse. Med vissa undantag (t.ex. Hongkong), tycks Peking betrakta dessa regeringar – och folk – som mindre benägna att söka vinna anhängare, och bemöter dem därför ofta på ett mera avslappnat sätt. Ändå kan illa övervägd inblandning i kinesiska angelägenheter framkalla skarpa reaktioner. Myndigheterna i Peking var t.ex. snara att driva ut Naumann-stiftelsen för två år sedan, när tyska parlamentariker visade sympati för Tibets krav på självständighet.

c. Nya problem (eller gamla problem som blivit tydligare)

Som utländska media har intygat – och som även Kinas regering erkänner – har inte alla reformprocessens effekter varit positiva.

Hotet om arbetslöshet i städerna, som endast delvis är ett resultat av reformerna, har redan nämnts. Tendensen till kraftigare polarisering av välståndet, inklusive polarisering mellan fattiga inlandsprovinser och kustregionerna, är en annan orsak till oro för Kinas regeringskretsar.

Reformernas konsekvenser för kvinnor väcker inga särskilda bekymmer bland kinesiska regeringsföreträdare, men oroar många andra (delvis av just detta skäl), inklusive ett antal kinesiska kvinnoaktivister. Sedan reformerna inleddes har Kinas kvinnor upplevt mycket stora förändringar vad gäller deras roll och status. Å ena sidan kan yrkesverksamma kvinnor i storstäderna dra fördel av den

ekonomiska öppenheten och förändringarna i de sociala mönstren och därmed leva ett mer självständigt och tillfredsställande liv, å andra sidan har gamla sedvänjor och attityder gentemot kvinnor fått nytt fotfäste, vilket lett till att kvinnor förpassats till ekonomiskt och socialt underordnade roller, ofta i strid med deras grundläggande rättigheter.

Den nu avslappnande ettbarnspolitiken – i sig ett resultat av tidigare felaktig politik som på intet sätt lyckades stoppa befolkningstillväxten – har resulterat i vidare överträdelser av kvinnans rättigheter och i en störande disproportion mellan män och kvinnor i befolkningen. Den kan också indirekt ha bidragit till den oerhörda vanskötseln av oönskade barn, vilken är allra tydligast på vissa statliga barnhem.

Föreningarna och det felaktiga utnyttjandet av naturens resurser är på väg att bli ett allvarligt hot, också enligt bedömningar av offentliga verk, som t.ex. det svaga men välmenande miljöskyddsorganet NEPA (*National Environment Protection Agency*). I en rapport som denna kan detta problem endast beröras mycket kortfattat. Som i andra delar av Östasien har luft, vatten, träd, mark och naturresurser som t.ex. kol, varit föremål för utbredd misshushållning och överexploatering. Trots regeringens ansträngningar att skydda eller återställa dessa resurser (t.ex. genom omfattande program för kontroll av jorderosion och för främjande av skogsåterväxt, liksom genom skattereformer och andra reformer, t.ex. ett gradvist avskaffande av kolsubventionerna, samt pilotprojekt för prissättning av naturresurser), vållar förhållandena i vissa delar av landet allvarliga bekymmer.

Svårt drabbade områden är storstäder som Peking, Wuhan och Chongqing, samt områden med snabbt framryckande industrialisering som Guangdongprovinsen i södra Kina. Även vissa eftersatta landsbygdsområden (t.ex. gränslandet mellan Yunnan och Guizhou) har påverkats av den guldrushmentalitet de genomgått, vilket lett till att områdena skadats av t.ex. dagbrott, skogsavverkning samt vattenförorening genom utsläpp från småstads- och byföretag och genom avrinning av gödningsämnen.

Korruptionen har brett ut sig som en epidemi och har tvärtemot vissa förväntningar inte stoppats av vare sig förändringarna i den ekonomiska politiken – t.ex. utfasningen av den dubbla prissättningen, som i hög grad banat väg för korruptionen – eller ansträngningarna att främja efterlevandet av lagar och rättssystem. Laglösheten ses också som ett växande problem, även om avsaknaden av adekvat information (förutom ett litet antal uppgifter som läckt ut från polisen om tidigare laglöshet) omöjliggör en rättvis jämförelse med tidigare förhållanden. (Beträffande lagen i allmänhet, se 4.20. och följande).

Ett annat problem verkar utgöras av den *fin de siècle*-stämning och självsökande cynism som infekterat unga människor i vissa delar av

Kina, särskilt i städer som Peking, Shanghai och Guangzhou. Detta återspeglas i populära romaner som Fei Du (Den övergivna staden), en berättelse om sex och skandaler som förlagts till staden Xian i nordvästra Kina, liksom i alster av författare som Wang Shuo, som förlöjligar auktoriteter och vad han anser vara en typiskt kinesisk kärlek till självförstörelse. Dessa negativa stämningar är kanske inte utmärkande endast för Kina, men i en stat vars sociala ideal ännu är högt uppskrivade, åtminstone på det retoriska planet, ses de dock som ett problem t.o.m. av högre ledare som president Jiang Zemin, som ovanligt nog omnämnde dem i sitt tal under kommunistpartiets femtonde kongress.

Kanske allvarigare är att man lämnat viktiga makroekonomiska och finansiella reformer halvfärdiga – reformer som måste fullbordas om det skall vara möjligt att trygga Kinas ekonomiska och därmed politiska stabilitet. Särskilt reformeringen av förlustbringande statliga företag och av banksektorn är av avgörande betydelse. De åtgärder som vidtogs 1993 för att etablera fyra stora affärsbanker och för att stärka centralbankens oberoende, är ännu inte helt genomförda. Ett problem är den fortsatta politiska inblandningen i bankernas verksamhet. En av de stora affärsbankernas målsättningar har varit att minska sitt stöd till förlustbringande verksamheter i den statliga sektorn. Dessa fortsätter dock att återlåta bankerna på provins- och lokalnivå, som har gjort stora utlåningar främst till den uppblåsta fastighetsmarknaden och är kraftigt övervärderade.

3 Utsikter för framtiden

a. Resultat och utmaningar

Utsikterna för utvecklingen i Kina under de kommande tio till femton åren beror i första hand på den politiska situationen på högsta nivå. Härmed avser vi upprätthållandet av, eller en eventuell alternativ utveckling för, det nuvarande politiska systemet. Detta såväl i Peking som i provinshuvudstäderna. Vidare avser vi den roll som kommunistpartiet och den statliga byråkratin, som till stora delar överlappar varandra, kommer att spela i detta system, tillsammans med militären och säkerhetsapparaten.

Åsikterna beträffande varaktigheten i det nuvarande politiska systemet går vida isär. Vissa specialister har alltsedan krisen vid Himmelska fridens torg 1989 förutsagt en kollaps – eller åtminstone en

radikal omstrukturering – av det nuvarande systemet. Spekulationerna om systemets livslängd förnyades efter Deng Xiaopings död, liksom vid tidpunkten för kommunistpartiets 15:e kongress, vilken enligt en välkänd amerikansk kinaforskare sannolikt skulle bli den sista.

Planekonomins upphörande, det irrelevanta i merparten av kommunistpartiets ideologi samt försvagningen av flera av dess administrativa stöttepelare – däribland systemen *hukou* och *dang'an* – försätter utan tvekan det styrande partiet i en osäker sits. Vissa kinesiska forskare frågar sig all i tysthet om Kinas enhet kan upprätthållas av ett parti som saknar en relevant, allomfattande ideologi. Andra betraktar frågan på annat sätt och argumenterar för uppfattningen att enheten och stabiliteten sannolikt kommer att bestå. För det första, påpekar de, råder en utbredd samstämmighet inom byråkratin om det riktiga i reformpolitiken – även om denna tolkas olika – liksom om behovet av en förenande politisk kraft som kan förhindra att Kina splittras på samma sätt som Sovjetunionen. För det andra, råder en stämning av tillförsikt inom partiet och regeringen, i och med att tre stora utmaningar redan har konfronterats: den allt överskuggande osäkerheten efter krisen vid Himmelska fridens torg, Dengs bortgång och Hongkongs återbördande till Kina.

I vart fall återstår två utmaningar för regeringen, eller, mer korrekt, för den nuvarande ledningsgruppen. Det finns också ett mera försåtligt hot mot dess ställning.

Den första utmaningen är risken för allvarlig social oro. Ett misslyckad politik på makro- och mikroekonomisk nivå skulle kunna leda till växande social instabilitet, t.ex. bland missnöjda arbetare i städerna. Incidenter där tusentals demonstrerande arbetare varit inblandade har redan rapporterats från Sichuan. Denna utmaning är givetvis inte unik för Kina. Efter finanskriserna i slutet av 1997 delas denna oro av flera asiatiska stater. Vad som emellertid gör den särskilt märkbar i Kina är att reformprocessen har genererat en potentiellt instabil blandning av snabbt växande förväntningar, ett mera avspänt klimat, växande korruption och växande besvikelse över landets politiska ledning.

Den andra utmaningen har att göra med hur man skall hantera eventuella framtida återvändsgränder i beslutsfattandet. Inför en avgörande politisk fråga – t.ex. hur man skall bemöta förnyade studentdemonstrationer eller en utrikespolitisk kris, kanske med Taiwan – skulle dagens kollektiva styresform mycket väl kunna paralyseras av meningsskiljaktigheter. Detta är just vad som hände i maj-juni 1989 under krisen vid Himmelska fridens torg. Den gången kunde dock Deng Xiaoping fortfarande träda fram, efter att halvt om halvt ha dragit sig tillbaka, och agera högsta skiljedomare. Idag finns det ingen i den högsta

ledningen som med Dengs auktoritet skulle kunna bryta ett dödläge i beslutsprocesserna.

Det mer försåtliga hotet mot de centrala myndigheterna bottnar i möjligheten – inget annat – av att landet stegvis skulle bli så decentraliserat att myndigheternas direktiv endast till namnet skulle nå ut i provinserna. Allvarlig och varaktig oenighet mellan rikets mitt och en välbärgad provins eller kommun, beträffande t.ex. inkomstfördelning, skulle gradvis kunna leda till en allt tydligare skiljelinje dem emellan. Resultatet skulle kunna bli en delning av landet i alla avseenden utom till namnet. Eftersom gränserna mot utlandet numera är öppna, finns det också en risk för att avlägsna landsändar kan bli föremål för politiska eller kulturella influenser utifrån. Detta håller redan i viss utsträckning på att hända i Guandong i södra Kina, där influenserna från Hongkong är så starka att en egen politisk kultur har blivit skönjbar. Här finns alltså tecken på att det inte alltid är så enkelt att uppnå ett politiskt *modus vivendi* med rikets mitt. Detsamma kan i sinom tid komma att gälla för Shanghai, som under de senaste tio åren snabbt utvecklats till Kinas rikaste och längst framskridna metropol. På ett något annorlunda sätt håller detsamma på att hända också i den allra västligaste delen av Xinjiang, där influenserna från muslimsk fundamentalism och turkisk nationalism börjar märkas av vid områdets västgräns.

Trots Kinas långa historia som enat kejsardöme, har landet varit splittrat under mer än en tredjedel av 1900-talet och man kan hävda att en påtaglig risk för nationell splittring förelegat vid åtminstone två – möjligen tre – tillfällen under de senaste tre decennierna (1968, 1971 och kanske 1976). Utsikten av en allvarlig nationell upplösning är alltså inte så långsökt. Det finns emellertid ett antal faktorer som talar emot en sådan splittring. Två kortsiktiga överväganden – det breda samförståndet inom byråkratin till stöd för de pågående reformerna och tillförsikten inom ledarskiktet – har redan nämnts. Andra långsiktiga överväganden inbegriper den stabila och hierarkiska (snarare än regionalt baserade) strukturen i den nationella byråkratins bärande delar; den uppenbara förmågan hos ledarna i Peking att enas kring svåra politiska problem som t.ex. inkomstfördelningen; deras uppenbara förmåga att hindra militära och civila tjänstemän på provinsnivå från att bli alltför djupt nedsjunkna; de kinesiska Han-kulturernas relativa homogenitet i stora delar av Kina; samt till sist myndigheternas förmåga att med stöd av lokala Han-immigranter garantera säkerheten i stora områden.

b. Den troliga framtida utvecklingen

Bortsett från oron för splittringstendenserna, kan man med viss säkerhet förutse de allmänna tendenserna i Kina under de kommande tio till femton åren.

Först och främst kommer den ekonomiska tillväxten förmodligen att bestå, dock möjligen något dämpad, efter mönstret hos mer utvecklade ekonomier där det brukar ske en avmattning efter en inledande period av snabb tillväxt. Det finns en viss risk för att de ekonomiska problem som nu hemsöker Östasien skall spridas till Kina, t.ex. till följd av ett nytt angrepp på Hongkongdollarn, förändrad prioritering hos kinesiska investerare i utlandet eller ökad protektionism i USA. I många avseenden är dock den kinesiska ekonomin inte så sårbar för yttre påverkan som t.ex. Sydkoreas ekonomi, eftersom Kinas ekonomiska tillväxt skapas av landet självt. Vidare har renminbin – som inte är fullständigt konvertibel – ett mindre utsatt läge än övriga östasiatiska valutor.

Kina kommer snart att ta plats i WTO och kommer sannolikt att spela en alltmer självsäker roll i internationella frågor, en tendens som återspeglas i ökad öppenhet i kustregionerna och, nu på senare tid, i landets internationella diplomati. Det kinesiska samhället kommer att bli ännu mer heterogent såväl lokalt som i fråga om olika regioner; välståndet kommer att fortsätta öka i olika takt i olika delar av landet; och under inflytande av Hongkong, Shanghai och Taiwan kommer sydöstra Kina att i ökande omfattning börja likna de utvecklade delarna av andra östasiatiska stater. Påverkan från planekonomin, centrala direktiv och kommunistpartiet att försvagas ytterligare över hela landet. Med största sannolikhet kommer de intellektuella att fortsätta sitt sökande efter nya lösningar på Kinas andliga problem och leta efter svar – sannolikt fruktlöst – i ny-konfucianismen, pietistiska religioner (buddismen är på frammarsch, liksom kristendomen) och vissa former av stats- eller Han-nationalism.

Det kinesiska styret kommer sannolikt att utvecklas i en av tre riktningar. Den första skulle helt enkelt föra landet vidare längs den väg som utstakats under detta årtionde. Distinktionen mellan kommunistpartiet och statsapparaten skulle då grumlas ytterligare och de demokratiska reformerna begränsas till ansatser att förbättra funktionen i de befintliga strukturerna. Reformeringen av statsapparaten som sådan skulle inskränkas till ansträngningar att ytterligare professionalisera byråkratin och minska dess storlek. Rättssystemet skulle även fortsättningsvis fungera endast delvis: personliga förbindelser skulle alltså spela större roll än lagar och rättsliga normer

och militären skulle i likhet med säkerhetsstyrkorna fortsätta att i stor omfattning verka utanför lagen.

Regeringens legitimitet skulle även fortsatt vara beroende av ekonomiska och nationella framgångar. Allt sammantaget skulle Kina fortsätta att fungera som en något oredig och osammanhängande auktoritär stat, kommunistisk endast till namnet, och utan nya tydliga nationella prioriteringar.

Den andra möjligheten för landets framtid skulle vara att röra sig i riktning mot en mer, inte mindre, rigid form av totalitarism, vilket dock skulle förutsätta ett växande inflytande för de delar av den nationella eliten som förespråkar en ny totalitarism (en tanke som var populär i slutet av 80-talet och som ännu återspeglas i skrifter av politiska kommentatorer som He Xin). Dessa kunde eventuellt få stöd av gamla vänsteranhängare och andra som är oroad över centralmaktens förfall och landets vittrande struktur. En sådan situation skulle kunna uppstå som en reaktion på åtgärder av USA och dess allierade, om dessa åtgärder uppfattades som ett hån mot Kinas nationella intressen och nationella prestige; alternativt kunde en sådan situation uppstå som ett resultat av en kris vid Kinas gränser eller med Taiwan. Denna situation skulle också kunna uppstå om social oro och instabilitet började sprida sig, kanske som ett resultat av en långsammare eller mer ojämnt fördelad ekonomisk tillväxt.

En sådan utveckling skulle troligtvis leda till större inblandning av militären och säkerhetstjänsten i det politiska livet, större hänsynslöshet vid upprätthållandet av den interna säkerheten, framväxten av en eller flera starka figurer inom den centrala ledningen, samt en större tonvikt på nationalistiska teman. Det är dock osannolikt – även om denna möjliga utveckling skulle bli verklighet – att myndigheterna skulle försöka vrida den ekonomiska klockan tillbaka, utom möjligen genom att sätta stopp för vidare reformering av statligt ägda industrier. Överhuvudtaget är reformprocesserna alltför långt framskridna, och alltför många makthavare gagnas av dem, för att det skall vara möjligt återvända till gårdagens planekonomiska processer.

Det tredje framtida utvecklingsscenarioet, som dock inte nödvändigtvis är det mest sannolika, skulle innebära en gradvis liberalisering av det politiska livet. En utveckling i enlighet med de strävanden som utmärker det kinesiska etablissemangets mer liberala tänkare skulle innebära en stärkt position för den nationella folkkongressens beslutsfunktioner. Kanske skulle en sådan utveckling även leda till ett nytt liv för de tynande småpartier som alltjämt fortlever på papperet för att berättiga kommunistpartiets enade front. Dessa partier skulle kanske kunna utveckla sitt forum, *Zheng Xie* eller Kinesiska folkets politiska konsultativa kongress, och ge det rollen av ett andra parlament.

I bägge fallen skulle dessa steg innebära en utveckling av de demokratiska processerna på by-, läns-, provins- och landsnivå, liksom inom de etablerade politiska partierna, inte minst kommunistpartiet självt. Demokrati på bynivå, i begränsad omfattning, håller redan på att införas inom ramen för ett nationellt program som lätt skulle kunna utvidgas både horisontellt och vertikalt (se vidare 4.34.).

Dessa reformer kunde kombineras med samlade ansträngningar för att öka rättssystemets oberoende och professionalism (en politisk plattform som, visar det sig, i lika hög grad tilltalar konservativa och liberaler, i Kina såväl som på andra håll), modernisera åklagarmyndigheten och polisen, samt tygla säkerhetsapparaten.

Som en del av denna allmänna tendens, skulle kommunistpartiets ledning kanske släppa på sitt grepp om den interna debatten och bereda väg för olika fraktioner inom partiet och slutligen för bildandet av nya partier utanför den kommunistiska – eller postkommunistiska – huvudfåran. Att döma av vissa nya tendenser kan några av kommunistpartiets avdelningar komma att omvandlas till departement eller statliga verk, i linje med den uppfattning som råder på vissa håll, nämligen att det i slutändan skulle vara enklare att slå samman partiet och statens funktioner än att söka skilja dem åt (som reformivrarna försökte sig på under 80-talet).

Snarare än de icke-statliga organisationerna eller andra delar av Kinas ännu endast till hälften utvecklade civila samhälle, är det den befintliga eliten, eller möjligen en protesterande eller orolig allmänhet, som – i spåren av protesterna vid Himmelska fridens torg 1989 – kommer att utöva påtryckningar för en sådan liberal reform. Icke-statliga organisationer kan möjligen bidra med den vidsynta sociala miljö som sådana reformer lättast uppstår i, men deras position ger dem inte möjlighet att främja politiska reformer som sådana. (För vidare läsning om icke-statliga organisationer och det civila samhället, se del 4 nedan.)

4 Framväxande tendenser beträffande politiskt styre, rättigheter och lagar

(I) Det civila samhället och den icke-statliga sektorn

I denna del granskas tre aspekter av dagens kinesiska samhälle: (1) den utsträckning i vilken det kinesiska samhället kan sägas vara på väg att utveckla drag av ett civilt samhälle; (2) karaktären och sammansättningen hos den framväxande icke-statliga sektorn i Kina och

den inverkan som den troligen kommer att ha på samhället under den kommande tioårsperioden; samt (3) den nuvarande situationen för Kinas rättssystem och politiska system, med särskilt avseende på politiskt styre och rättighetsfrågor.

a. Kinas civila samhälle: allmänt

Debatten i Central- och Östeuropa under 80-talet beträffande de sociala och politiska förändringarnas karaktär i kommuniststaterna, återuppväckte intresset för begreppet om det civila samhället. Detta begrepp har alltsedan dess, på olika sätt, tillämpats på Kina. Trots ett flertal överlappande definitioner är det, på ett allmänt sätt, ett användbart verktyg för att beskriva framväxten av ett mellanliggande skikt eller en sfär mellan stat och samhälle, om samhället definieras som en samling individer, familjer, gemenskaper och företag. Det mellanliggande skiktet kan betraktas på olika sätt, men anses ofta rymma ett element av strävan efter, eller rörelse i riktning mot, en liberal demokrati. Säkert är att i Centraleuropas fall betraktades det civila samhället som skilt från och i vissa hänseenden i strid med staten.

I Kina är det svårt att tillämpa termen civilt samhälle, inte bara på grund av att det historiska och politiska sammanhanget i Kina är ett annat än i t.ex. det sena 80-talets Ungern eller Östtyskland, men också därför att det råder stor oenighet huruvida det överhuvudtaget existerar ett klart urskiljbart civilt samhälle i Kina. De flesta accepterar att det nu finns en distinkt mellanzon i Kina. En del hävdar dock att denna zon inte utgör ett civilt samhälle, eftersom statens stora räckvidd hindrar denna zon från att uppnå autonomi. Andra accepterar existensen av en autonom sfär, men hävdar att denna inte står i strid med staten.

Ett sätt att upphäva dessa meningsskiljaktigheter är att se termen civilt samhälle som, i Kinas fall, syftande på mellanzonen eller den organiserade icke-statliga sektorn och acceptera att den till största delen verkar samfällt, snarare än i strid med staten; att den har begränsad autonomi; samt att den fortfarande visar få tecken på att explicit eller implicit verka för att uppnå liberala demokratiska mål. Om dessa premisser accepteras blir begreppet civilt samhälle relativt användbart när det gäller att beskriva den senaste sociala utvecklingen i Kina, i synnerhet med avseende på icke-statliga organisationer.

På ett mera allmänt plan har det gjorts ett flertal olika försök att definiera och beskriva den övergripande karaktären hos Kinas stat och samhälle idag. Återigen har de olika beskrivningarna berott på hur man betraktat sammansättningen, ledningen och graden av autonomi i Kinas civila samhälle, eller i den mellanliggande sfären. Vissa forskare

karaktiserar dagens Kina som en korporativ stat och mer specifikt som ett exempel på auktoritär korporatism, om än en korporatism som dras i riktning mot den samhällskorporatism som utmärker mindre auktoritära stater, inklusive vissa liberala demokratier. Vissa förespråkare av denna uppfattning har också hävdad att Kina – såsom en stat i utveckling – mer sannolikt kommer att utvecklas mot en form av samhällskorporatism än mot liberal demokrati.

Korporatismen som begrepp förknippades en gång i tiden med 30-talets europeiska fascism. I vissas öron rymmer begreppet ännu övertoner av en hierarkisk statsstruktur i vilken regeringen – i centrum – manipulerar, eller medlar mellan separata och ömsesidigt uteslutande institutioner och intressegrupper, organiserade som representativa organ eller grupper av organ. Andra accepterar att korporatismen kan ha denna innebörd, men hävdar att den även kan vara en användbar term för att förklara ett mer samförståndsriktat, mindre pluralistiskt sätt att organisera samhället – en term som snarare betonar harmoni än konkurrens och snarare är utmärkande för ett land som Sverige än för USA.

I Kinas fall kan begreppet auktoritär korporatism vara användbart, både när det gäller att porträttera det statssystem som kommunistpartiet inrättade under 50-talet enligt leninistiska principer och för att beskriva den modell som föresvävar kommunistpartiet idag, låt vara att de inte längre är i stånd att sätta den i praktik. Den föregående var – i likhet med Mussolinis *estado corporativo* – ett uttryckligt försök att upprätta en hierarkisk struktur i vilken intressegrupper som privata företag, fackförbund, ungdoms- och kvinnoorganisationer o.s.v. representerades av enskilda och ömsesidigt uteslutande organisationer. Något liknande denna modell återupprättades i Kina efter 1978, men har sedan dess utvecklats i oförutsägbara riktningar.

I linje med denna modell har de icke-statliga organisationerna eller s.k. NGO (i Kina har de många namn, bl.a. sociala organisationer, civila organisationer och civila ideella organ [*shehui tuanti*, *minjian zuzhi* eller *minban feiqiye jigou*]) reglerats i syfte att skapa en hierarkisk struktur av organisationer som var och en är ensamt ansvarig inför dem som den representerar på sin nivå och underställd de berörda myndigheterna på denna nivå, liksom den berörda chefen på nästa ovanliggande nivå. Sålunda lyder en filial till Allkinesiska kvinnofederation på länsnivå under den politiska ledningen och partiföreträdare på länsnivå, såväl som det omedelbart ovanliggande kvinnoförbundskontoret på provinsnivå. Enligt kinesisk lagstiftning och praxis kan det bara finnas en enda nationell förening för varje aktivitetsområde, t.ex. miljöskydd eller Sydostasienstudier. Denna förening kan emellertid ha filialer på alla administrativa nivåer ända ned till länsnivå.

Detta system har en klart auktoritär korporatistisk karaktär, besläktad med korporatismen i den europeiska fascismen under 30-talet. Under senare år har dock systemet, i åtminstone två avseenden, splittrats upp och blivit nött. För det första bedriver många icke-statliga organisationer identisk verksamhet i allt utom till namnet. Detta eftersom personerna som verkar inom organisationerna lärt sig undvika den officiella censuren genom att ändra organisationernas namn och ställning. För det andra är antalet icke-statliga organisationer alltför stort för myndigheternas kontroll, medan de sociala förhållandena håller på att förändras till en punkt där ledarna för de icke-statliga organisationerna representerar sina medlemmar mer än den regering som de förväntas tjäna. Härvid tycks de röra sig i riktning mot en ny samhällelig form av korporatism.

Att Kina rör sig i denna riktning – om detta är vad som sker – innebär inte nödvändigtvis att landet undviker den liberala demokratin. Som vi har sett, kan termen samhällskorporatism tillämpas på en liberal demokrati som Sverige, lika väl som på en auktoritär regim. Det finns inget principiellt skäl varför Kina inte under vissa omständigheter, inom de närmaste tio eller tjugo åren, skulle kunna karaktäriseras både med hjälp av samhällskorporatism och liberal demokrati – även om utsikterna för en alltmer obestämd icke-statlig sektor i Kina i praktiken är större än utsikterna för verklig demokratisering.

(b) Icke-statliga organisationer och den icke-statliga sektorn

Det fanns icke-statliga organisationer i Kina under 50-talet (och tidigare, givetvis). Dessa kom emellertid gradvis att kvävas av den politiska utvecklingen från 1958 och framåt. Vid slutet av 70-talet återstod knappast några alls med funktionell betydelse. Alltsedan dess har utvecklingen av denna organisationssektor utgjort en mycket betydelsefull faktor för det kinesiska samhällets förändring och för framväxten av ett civilt samhälle, i enlighet med definitionen ovan. Av detta skäl kommer vi nu något mer detaljerat att betrakta denna sektors struktur och innehåll.

De icke-statliga organisationernas utveckling sedan 80-talet har delvis varit resultatet av ett medvetet beslut fattat av kommunistpartiet i syfte att uppmuntra tillväxten i denna sektor. Partiets beslutsfattare tycks härvid ha gjort ett flertal olika överväganden. Att öppna vägen för ett återupprättade av de icke-statliga organisationerna var först och främst förenligt med partiets övergripande strävan att återupprätta ortodoxin i Kinas sociala och politiska liv. Sådan ortodoxi medger en begränsad icke-statlig sektor inom ramen för den auktoritära

korporatismen. Vidare tycks kommunistpartiets makthavare ha insett att ett utökat institutionellt och professionellt nätverkstänkande, liksom större mångfald såväl horisontellt som vertikalt, är nödvändigt för att främja Kinas ekonomiska modernisering. Ur kommunistpartiets perspektiv är horisontella nätverk särskilt användbara som ett sätt att samla fackmän, intellektuella och andra med gemensamma intressen i en typ av system där de vertikala hierarkierna – alltid lika starka – fick en alltmer överskuggande dominans under Maos sista år.

Ett annat viktigt övervägande var förknippat med decentraliseringen av befogenheter och kostnader. De icke-statliga organisationerna har bidragit till att minska de statliga verkens administrativa och ekonomiska börda, eller har åtminstone ansetts ha potential därtill, under en period då regeringen pressats att fördela sina bördor.

Längre ned i kommunistpartiets och statsapparatus hierarki har de icke-statliga organisationerna även setts som en möjlighet att skapa särskilda vinstdrivande – och icke vinstdrivande – verksamheter och därmed möjliggöra forskning inom kontroversiella områden. Vidare bereds möjligheter till att bedriva aktiviteter som annars skulle ha undertryckts av byråkratin. Detta har varit ett övervägande som vuxit i betydelse allteftersom marknadsekonomin har börjat bita sig fast i ofta anakronistiska leninistiska strukturer.

Sektorns tillväxt har också befrämjats av personer som själva medverkat i de icke-statliga organisationerna. Högre representanter och aktivister inom dessa organisationer har ofta – helt riktigt – uppfattat att ett institutionellt, socialt och till och med politiskt svängrum uppstått genom den officiella toleransen av organisationerna. Av en mängd olika skäl, allt från personlig vinning till yrkesmässigt intresse och sociala överväganden, har de agerat snabbt för att utnyttja detta svängrum.

Trots den negativa effekten av krisen vid Himmelska krigets torg har den icke-statliga sektorn vuxit avsevärt sedan mitten av 80-talet, då den för första gången blev ett framträdande drag i det kinesiska samhället. 1995 registrerades mer än 180 000 ideella icke-statliga organisationer vid civildepartementet, centralt eller lokalt, varav mer än 100 000 på länsnivå. Vålunderrättade kinesiska observatörer antar att ett ännu större antal har registrerats hos Industri- och handelsbyrån – som registrerar en mångfald olika serviceinrättningar i vid mening – eller inte alls är registrerade.

Den icke-statliga sektorns tillväxt har varit relativt kaotisk och de officiella ansträngningarna för att kontrollera och organisera organisationerna har endast delvis krönts med framgång. Två regelverk – om drivande av stiftelse (som stadgades 1988) och om registrering och ledning av samhällsorganisationer (1989) – ger provisoriska och relativt vaga riktlinjer om hur vissa kategorier av icke-statliga organisationer

skall registreras. Bestämmelserna från 1988 håller för närvarande på att omarbetas av civildepartementet, det departement som har det huvudsakliga ansvaret för angelägenheter rörande icke-statliga organisationer. Departementet håller också på att utarbeta nya, mer omfattande regler såväl för inhemska och utländska icke-statliga organisationer i Kina. Arbetet förväntas dock dra ut på tiden, uppenbarligen p.g.a. djup oenighet inom kommunistpartiet och departementet beträffande hur dessa organisationer skall hanteras.

I praktiken måste de icke-statliga organisationer som registreras av civildepartementet ha ett statligt verk (en *gua kao danwei*, en enhet att vara avhängig och luta sig mot) som stödjer dem innan deras registreringsansökan kan godkännas. Detta innebär att de behåller en ibland nära, ibland relativt lös, förbindelse med ett statligt verk, som dock inte alltid delar organisationernas intressen annat än på ett mycket allmänt sätt. Ibland är det dock svårt för de icke-statliga organisationerna att finna sådana institutionella förbindelser. De kan då föredra andra mindre formella arbetssätt. En faktor lika avgörande för registrerade som för icke-registrerade icke-statliga organisationer är den trovärdighet eller den sociala ställning som den berörda organisationens ledare (som kan vara en eller flera till antalet) åtnjuter, liksom organisationens förmåga att hålla sig utanför politiska besvärligheter.

Som i andra auktoritära eller auktoritära korporatistiska stater, är statens förmåga att kontrollera den icke-statliga sektorn relativt begränsad, något som dock även gäller för dess tolerans. De icke-statliga organisationer eller små grupper av aktivister som är alltför frispråkiga blir snabbt marginaliserade. Detta hände t.ex. Dai Qing, en miljöaktivist som skyddades av sin oförvitliga familjebakgrund (hon är adoptivdotter till Ye Jianying, generallöjtnant i befrielsearmén med stort politiskt inflytande och i praktiken statens överhuvud efter Maos död). Tillsammans med sina anhängare har hon drivit kampanjer mot projektet De tre ravinernas damm vid Yangtzeffloden och mot kommunistpartiets grova historieförfälskning, dock så häftigt att deras åsikter nu tystats genom smädelse från regeringshåll. Idag hörs Dai Quings åsikter endast utanför landet.

Att avfärda nätverket av icke-statliga organisationer i Kina som en uppsättning redskap för den officiella politikens verkställande, skulle emellertid vara att missförstå situationen. Även de äldsta etablerade icke-statliga organisationerna – massorganisationerna – vilka är uppbyggda som leninistiska propagandakanaler för kommunistpartiets politik, har blivit alltmer heterogena, och engagerar sig ibland i kreativt arbete å sina medlemmars vägnar. De ägnar sig alltså inte endast åt att föra ut partiets politik. (Det finns åtta massorganisationer, kända som gruppen *ba da tuanti* – de åtta stora organisationerna. Dessa utgörs av

det kommunistiska ungdomsförbundet, kvinnofederationen samt samlingsorganisationer för fackförbund, kultur, författare, vetenskapsmän, industri och handel samt för kineser i utlandet. De är i så hög grad en del av partiapparaten, att de undantas från de icke-statliga organisationernas registreringsplikt.)

Låt oss betrakta exemplet med en av de kändaste *ba da tuanti*, Allkinesiska kvinnofederationen (*All-China Women's Federation*, ACWF). Även på central nivå i Peking, finns inom ACWF en mängd olika intressegrupper och individuella åsikter, vilket framgick av de olika roller som ACWF spelade under upptakten till FN:s kvinnokonferens i Peking 1994. Denna mångfald återspeglas på provinsnivå, där ACWF har utfört ett kreativt arbete till förmån för den kvinnliga delen av lokalbefolkningen. I Yunnanprovinsen exempelvis, har ACWF utgjort en stöttepelare för *Yunnankvinnornas förening för reproduktiv hälsa*, vilken samlar forskningsinstitut, olika avdelningar inom statsmakten, universitetsforskare och ledare inom icke-statliga organisationer från Yunnan och andra delar av Kina, i ett vittomfattande program som utformats för att lösa problemen med den reproduktiva hälsan i fattiga områden.

Detsamma gäller för kinesiska landsorganisationen (*All-China Federation of Trade Unions*), vars tjänstemän på olika nivåer nu tillkallas för att försvara arbetarnas intresse i frågor som t.ex. avtalsförhandlingar med arbetsgivare. Organisationen tar också på vissa platser arbetarnas parti, snarare än arbetsgivarnas. Fackföreningsrepresentanter tillkallas för att medla och förhandla inte endast med statliga företag, utan även med kollektiva och privata företag, även om de tycks ha avsevärt mindre inflytande i den privata och kollektiva sektorn – liksom hos utländska företag – än i den mer etablerade statliga sektorn.

(Den usla behandlingen av arbetare i taiwanesiska och koreanska fabriker i södra Kina har väckt frågor om fackförbundens framtida roll i Kina – frågor som varken fackförbunden eller kommunistpartiets ledare ännu har kunnat ge svar på. Ett resultat av arbetarnas frustration över sin situation är att det periodvis växer fram oberoende fackförbund som myndigheterna, visa av erfarenheterna i Polen, är snabba att krossa. Det mest välkända av dessa var det fackförbund som grundades vid tiden för krisen vid Himmelska fridens torg av en före detta järnvägsarbetare, Han Dongfang. Denne sattes i fängelse och insjuknade svårt i tuberkulos innan han, efter upprepade ingripanden å hans vägnar av USA:s regering och andra, frisläpptes och utvisades från det kinesiska fastlandet. Han Dongfang är numera bosatt i Hongkong.)

Förutom de stora åtta, finns ett flertal icke-statliga organisationer utspridda över landet, även om vissa fakta tyder på att de är

koncentrerade till kustregionerna. Dessa organisationer kan (med hjälp av Gordon Whites användbara typologi) indelas i följande fem eller sex huvudkategorier:

(a) Akademiska organisationer och yrkesorganisationer, som samlar likasinnade grupper av socialarbetare, advokater, historiker o.s.v. Dessa föreningar är ofta svaga och saknar en oberoende för finansiering och personal. Till denna kategori räknas ibland även ideella forskningscentra och -institutioner som endast är löst knutna till statsapparaten eller vissa partiorgan.

(b) Ekonomiska organisationer, handels- och produktionsorganisationer, inklusive handelskammare och företagarorganisationer. De mest betydelsefulla av dessa, såsom de enskilda arbetarorganisationerna, organisationerna för privatföretag, den Allkinesiska industri- och handelsfederationen och särskilda handelsorganisationer, grundades ursprungligen – eller väcktes till nytt liv – i syfte att förse kommunistpartiet med nödvändiga medel för att kontrollera och styra den privata företagsamheten efter sektorer eller branscher. Men genom näringslivets blomstring har dessa givit upphov till ett antal organisationer som går tvärs igenom sektorerna, av vilka somliga är på kant med officiellt sanktionerade organ och avdelningar inom statsmakten och har förvärvat ett visst mått av oberoende och självstyre liknande de icke-statliga organisationernas.

(c) Organisationer inom områden som hälsa, sport, fritid, kultur och religion.

(d) Organisationer för social välfärd och välgörenhet som Röda korset och barnstiftelsen Soong Ching-ling. 59 ledande välgörenhetsorganisationer samlas under en nationell enhet, Kinesiska välgörenhetsfederationen (*China Charity Organisation*).

(e) Organisationer som främjar banden med sympatisörer utomlands, t.ex. vänskapsförbund och förbund för utlandskineser.

(f) Organisationer inriktade på sakfrågor som Familjeplaneringsförbundet (*Family Planning Association*) eller Kines-Tibetanska utvecklingsstiftelsen.

Dessa icke-statliga organisationer verkar med varierande grad av oberoende och effektivitet. Vissa har föga innehåll och tjänar som vilohem för pensionerade tjänstemän eller som skyltfönster för regeringspolitiken. Andra är som tomma kärl i väntan på en fråga att ta sig an. Ett antal organisationer tillför substans och höjer ibland en kritisk röst mot den officiella politiken, om än inom relativt snäva gränser. Detta gäller t.ex. Familjeplaneringsförbundet, som i huvudsak består av pensionerade högre tjänstemän från den statliga Familjeplaneringskommissionen men som icke desto mindre ger uttryck för lokala kvinnointressen och tjänar som en bro mellan kommissionen

och den breda befolkningen som motvilligt böjer sig för den impopulära politiken. Detsamma gäller också för mindre icke-statliga organisationer som *Jinglun Family Center*, en inrättning för familjerådgivning i Peking som beskriver sig själv som en servicegren av det kinesiska socialarbetarförbundet, vilket självt utgör en halvofficiell icke-statlig organisation under civildepartementet. (Ledaren för centret, Chen Yiyun, är en ansedd sociolog, verksam inom CASS.)

Vissa icke-statliga organisationer är våghalsiga och tar risker. Ett exempel på en sådan organisation är Asieninstitutet i Shanghai. Under perioden 1988-93 prövade denna grupp – bestående av radikala ekonomiska reformivrare, under ledning av institutets USA-utbildade chef Chen Qiwei – gränserna för toleransnivån i debatten kring aktiemarknader, utländsk handel och investeringar, samt andra reformfrågor. Detta skedde vid en tidpunkt då sådana idéer var uteslutna från den offentliga debatten. Organisationen verkar från kontor i centrala Shanghai och institutets *gua kao danwei* har omväxlande varit Shanghais kommun och Shanghais akademi för samhällsvetenskap (*Shanghai Academy of Social Sciences*), även om organisationen tycks ha haft litet med dessa att göra. Centrala politiker skyddade institutet under efterdyningarna av krisen vid Himmelska fridens torg, vilket inte hindrade att Chen hölls i husarrest under mer än ett år.

En liknande organisation inom ett lika – om inte mer – känsligt område är den Pekingbaserade stiftelsen för internationella strategistudier (*Foundation for International Strategic Studies*), grundad i slutet av 80-talet av två unga turkar inom det militära etablissemanget som var missnöjda med den roll som mer ortodoxa centra för strategistudier spelade. En av de två, Zhai Zhihai, skrev historia genom att öppet publicera en artikel som anslöt sig till den i Kina ännu ej officiellt accepterade uppfattningen att Pyongyang, inte Söul, bar ansvaret för Koreakrigets utbrott. (Sedan dess har Zhai grundat en icke-statlig organisation för utbildning, *Amer-China Partners*, som med amerikanska medel utbildar ledare för offentliga företag.)

Vissa icke-statliga organisationer experimenterar med samhällstjänster och berör frågor om rättigheter och politiskt styre på sätt som statliga myndigheter inte alltid kan eller är beredda att göra. I Wuhan t.ex. har Wan Exiangs center för skydd av missgynnade medborgares rättigheter [*Shehui Ruozhe Quanli Baohu Zhongxin*] varit en trendsättare när det gäller att erbjuda juridisk hjälp och rådgivning. Knutet till juridiska fakulteten vid Wuhan University, utgör det nu ett av flera centra över hela landet för rättshjälp, däribland de i Peking och Guangzhou, som verkar under Justitiedepartementets beskydd. På samma sätt kan konsumentorganisationer – under beskydd av den

statliga industri- och handelsstyrelsen (*State Administration for Industry and Commerce*) – erbjuda praktisk rådgivning på ett sätt som inte är helt olikt det sätt som konsumentorganisationer arbetar på i andra, utvecklade länder.

Även på mycket känsliga områden hittar de icke-statliga organisationerna vägar att verka med regeringens samtycke. Den Pekingbaserade miljögruppen Naturens vänner är ett exempel på detta. Denna grupp är knuten till Kinas kulturakademi, eftersom den berör frågor kring miljörelskulturen, och leds av Liang Congjie, sonson till Liang Qichao, den berömde liberala reformisten. Liang Qichao utsattes en gång i tiden för kommunisternas förtal, men behandlas nu motvilligt med respekt. Detta i kontrast till de svårigheter som gruppen av producenter av miljödokumentärer, under ledning av Liao Xiaoyi, fick utstå i början av sitt arbete. Trots stöd från inflytelserika figurer inom NEPA verkade Liaos grupp en tid utan namn eller ställning och lyckades inte få sina dokumentärfilmer om Kinas miljökris visade i den offentliga televisionen. Slutligen kom gruppen att accepteras och blev till *Pekings kulturella institut den globala byn*, eller kort och gott Den globala byn. Gruppens första tid var dock svår.

Icke-statliga kvinnoorganisationer har lockat till sig uppmärksamhet och stöd från utländska biståndsgivare, delvis till följd av det intresse som väcktes av FN:s kvinnokonferens i Peking 1994. Under senare år har kvinnosaksgrupper knutna till Kvinnofederationen, universitetens institutioner för kvinnoforskning samt tidningar och veckotidningar för kvinnor, grundats i Peking, Shanghai och på andra platser. Ett exempel på en sådan grupp är Kvinnornas heta linje, en telefontjänst som sysslar med äktenskapliga och rättsliga problem och verkar under beskydd av Allkinesiska kvinnofederationens kvinnoforskningsinstitut. En annan grupp (som delvis sammanfaller med den grupp som arbetar med heta linjen) är knuten till kvinnotidningen *Nongjia Nu Bai Shi Tong* [*Landsbygdens allvetande kvinnor*], som beskriver sig själv som Kinas enda veckotidning för kvinnor på landsbygden. En tredje grupp är det Kinesiska aids-nätverket; gruppen verkar inom den Kinesiska organisationen för förebyggande och behandling av veneriska sjukdomar och aids, vilken är knuten till hälsodepartementet. I likhet med Heta linjen, drivs detta nätverk av kvinnor, men tillgodoser såväl kvinnors som mäns behov.

Som framgår av dessa exempel, verkar även de mest aktionsbenägna av de officiellt sanktionerade eller tolererade organisationerna med varsamhet inom den starkt auktoritära statens ramverk – låt vara att detta ramverk alltmer håller på att upplösas. De befinner sig inte i en position som låter dem spela en öppet politisk roll, vilket i de flesta fall inte heller är vad de önskar, emedan de mycket väl inser de hårda

begränsningar som inskränker den politiska pluralismen. Den största styrkan får de genom att komplettera – och ibland att agera som en mild kritisk röst mot – kommunistpartiets verksamhet, liksom mer allmänt mot den auktoritära staten. På så sätt utgör de en alltmer betydande del av det kinesiska samhället, en del som är öppen och mottaglig för de ändrade förhållanden på ett sätt som är rakt motsatt institutionernas – låt vara att öppenheten och mottagligheten är kringskurna.

Den största svagheten hos de icke-statliga organisationerna som helhet är att de saknar den kraft och den oberoende auktoritet de behöver för att avskilja sig från statsapparaten och skapa en verkligt autonom samhällszon. De grupper eller organ som har den största finansiella och organisatoriska styrkan – och därmed den största potentialen för genomgående nationell verksamhet – är just de som, liksom kinesiska landsorganisationen och ACWF, står närmast och är mest organisatoriskt förbundna med kommunistpartiet. Andra, som den lilla grupp av organisationer som t.ex. är verksamma på miljöområdet, befinner sig inte i en sådan position – varken politiskt eller organisatoriskt – att de kan bygga upp starka och landsomfattande nätverk. Åter andra, som de akademiska organisationerna, är visserligen landsomfattande till sin räckvidd, men alldeles för svaga i ekonomiskt hänseende, för att kunna bygga upp verkligt nationella strukturer.

De organisationer som står i öppen konfrontation med staten, är undertryckta eller utsätts för ständiga förföljelser. Ett exempel på detta är den romersk-katolska kyrkan – även om denna inte är en icke-statlig organisation i gängse mening. Katolicismen har ett stort samfund av troende i Kina (dessa uppgår till många miljoner människor, även om den exakta siffran är okänd). Många kinesiska katoliker accepterar – eller säger sig acceptera – ledarskapet i den officiella och regeringsstödda Katolska patriotiska föreningen (*Patriotic Association of Catholics*), men ett okänt antal är ännu lojala mot påven i Rom. En del av dessa följer fortfarande exemplet efter kardinal Ignatius Gong Pinmei – som hölls i isoleringscell under trettio år (1955-85) för sin trohet mot den romersk-katolska kyrkan – och håller mässorna på latin. Dessa Roms trogna utsätts alltjämt för förföljelser, vilka gjorts mer systematiska genom ett beslut som skall ha fattats av kommunistpartiets ledning 1996, vilket innebär förnyade åtgärder för att utrota dylika lojaliteter.

Kommunistpartiets makthavare är synnerligen uppmärksamma på varje samfund eller gruppering vars lojalitet anses utgöra ett hot mot staten. Till dessa räknas inte bara romerska katoliker och andra religiösa grupper – vissa protestantiska grupper och radikala muslimer – utan även oberoende fackförbund, klaner och triader (hemliga samfund). Givet statens ständiga ansträngningar för att kontrollera eller undertrycka sådana grupper är det omöjligt att fastställa hur

betydelsefull denna samhällskraft skulle bli nationellt om de politiska förhållandena lättades upp. (De skulle nästan säkert helt ha en stark ställning och utöva avsevärd auktoritet på vissa platser där deras inflytande redan idag är starkt.) Vad vi faktiskt vet är att kommunistpartiets ledning är medveten om, och bekymrad över exemplet från 80-talet som gavs av den romersk-katolska kyrkan och den oberoende fackföreningsrörelsen i Polen. Det har också synts tydliga tecken på oro från regeringshåll över triaderna liksom försök på officiell nivå att välja in triadledare.

Ett område där de icke-statliga organisationernas framtida utveckling är oviss, gäller det växande nätverket av affärssammanslutningar och organisationer, och mer allmänt av icke-statliga organisationer som – trots att de till namnet är ideella – driver affärsverksamhet för att finansiera sin existens, och därmed gradvis tillägnar sig en viss ekonomisk självständighet. Kanske är termen nätverk missvisande i detta sammanhang (liksom termen rörelse skulle vara missvisande för att beskriva kvinnogruppernas verksamhet), eftersom det ännu saknas tillräckliga belägg för existensen av organisatoriska nätverk, av informella men livskraftiga band tvärs över stora geografiska områden (provinser och regioner), eller av affärsinriktade grupper som skulle utgöra nätverk i någon som helst betydelse av denna term.

Den icke-statliga sektorns inverkan på det kinesiska samhället under de kommande tio åren beror således på ett antal sammanhängande faktorer. Dessa innefattar (1) den auktoritära kinesiska statens tolerans mot pluralism, inte blott i politisk mening utan också i en vidare mening av social mångfald; (2) statens förmåga att behålla ett tillräckligt grepp om den icke-statliga sektorn (om man antar att detta är statens strävan), i syfte att förhindra framväxten av geografiskt vidsträckta och strukturellt starka organisationer och organ som kan utveckla och upprätthålla en autonom och självdefinierad identitet; samt (3) affärssektorns utveckling och dess förmåga att skapa och upprätthålla starka och självständiga nätverk och institutioner som ger uttryck för dess intressen.

Vissa observatörer tror att den kinesiska statens förmåga att behålla sitt grepp om den icke-statliga sektorn avtar gradvis, allteftersom reformprocessen skapar ett mångfacetterat och heterogent samhälle med ett allt tätare och komplexare nätverk av personliga och institutionella relationer, som i många fall inte kan underkastas administrativ kontroll och reglering. Detta är förvisso en rimlig beskrivning av den övergripande tendensen. Hittills finns det dock få exempel – om ens några alls – på verkligt autonoma organ, som utifrån en bred bas och med institutionell och finansiell kraft, kan verka jämsides med de etablerade statliga maktorganen på nationell eller lokal nivå. Man skall

därför inte överdriva sannolikheten av att den icke-statliga sektorn under den närmaste framtiden utvecklas till en kraft stark nog att hålla en tydlig distans till staten. Inte heller finns det några krav från etablerade icke-statliga organisationer (i motsats till spridda grupper eller individer i samhällets utkanter) på politiska reformer som sådana. Den icke-statliga sektorn kommer därför troligen att bidra till en allt rikare och mer mångfacetterad mellanliggande samhällszon – ett civilt samhälle, i den tidigare angivna betydelsen av denna term (se ovan 4.3.) – en zon med ett visst förhandlingsutrymme och oberoende i förhållande till staten men i vilken organisationerna inte kommer att kunna polemisera i alltför stor utsträckning med statsapparaten när det gäller väsentliga frågor rörande social, ekonomisk och politisk förändring.

(II) Rättssystemet och det politiska systemet: politiskt styre och rättigheter i sitt sammanhang

Gradvisa försök att bilda ett fungerande rättssystem i Kina under 50-talet avbröts av Det stora språnget framåt och därefter av kulturrevolutionen (1966-76). Dessa rörelser bidrog till att nästan fullständigt ödelägga kommunistpartiets framväxande rättssystem. När Jeremy Cohen – en av USA:s ledande specialister på kinesisk rätt – träffade premiärminister Zhou Enlai under kulturrevolutionen, skakade Zhou hand med honom och sade syrligt: Du vet mer om den kinesiska lagen än jag själv.

Som framhållits ovan (1.2.) ingick det i reformisternas första politik under Deng att skapa en socialistisk demokrati och ett socialistiskt rättssystem. Denna slogan hade länge varit det samlande stridsropet för de moderata krafterna inom kommunistpartiet och anammades av anti-maoistiska dissidenter i södra Kina redan före kulturrevolutionens slut. 1974 gjorde fyra av dessa dissidenter en enorm väggaffisch med denna slogan som titel och satte upp den väl synligt i Guangzhou, under pseudonymen Li Yizhe.

Under 1978-79 återupprättades domstols- och åklagarväsendet – åtminstone i princip. Myndigheterna ställdes inför den väldiga uppgiften att, mer eller mindre från grunden, bygga upp lagsamlingar och juristkår. Det fanns bara några få tusental advokater tillräckligt kunniga för att vara aktivt verksamma 1978-79, inte många fler än i slutet av 50-talet.

För närvarande har myndigheterna som målsättning att få till stånd en kår bestående av 150 000 hel- eller deltidspraktiserande advokater fram till år 2000. Endast hälften av dessa advokater beräknas dock ha juridisk examen och det stora flertalet kommer – i en egenskap eller en annan –

att arbeta för staten. Vid sekelskiftet förväntas ett motsvarande antal domare arbeta inom de fyra huvudsakliga domstolskategorierna – civila, ekonomiska, administrativa respektive brottsmålsdomstolar – och verksamma på de tre grundläggande administrativa nivåerna (nationell, provinsiell, lokal nivå). Detta kommer att innebära en massiv ökning från några tusental domare, de flesta militära officerare som kallades in för att bemanna domstolarna 1978/79. Samtidigt förväntas även åklagarväsendet åter vara i full funktion. Efter att ha upplösts under kulturrevolutionen (då säkerhetsstyrkorna åtnjöt oinskränkt makt, en lyx som de alltsedan dess varit ovilliga att lämna ifrån sig), återupprättades åklagarväsendet 1979, men det väntar ännu på att dess professionella syfte skall klargöras.

För att balansera denna snabba inom juristkåren och de juridiska instanserna, har mängden lagstiftningsarbete genomgått en formlig explosion. Detta arbete har många gånger skett med utländsk hjälp och stundom med utgångspunkt från utländska modeller (oftast från det kontinentala Europa, Japan eller Taiwan).

Utöver den viktigaste milstolpen, nämligen 1982 års konstitution, har viktiga milstolpar på civilrättens område sedan 1978 varit: 1996 års Allmänna civilrättsliga principer; en ekonomisk avtalslag och andra avtalslagar; en bolagslag (baserad på den tyska); en svag konkurslag som behöver revideras; samt en civilrättslig processlag, antagen 1982 och reviderad nio år senare. Familjerätten och lagar rörande rättigheter har utarbetats och stärkts på olika sätt, i synnerhet genom giftermålslagen från 1980 och 1993 års lag om skydd av kvinnans rättigheter och intressen.

Under de senaste tjugo åren har vissa framsteg gjorts på straffrättens område, i förhållande till sedan länge etablerad praxis såsom: (i) att antaga och bestämma den svarandes skuld innan denne förs inför rätta; (ii) att negligera svarandens rätt till advokat; (iii) att skaffa bevismaterial på olaglig väg och från vittnen eller svaranden under tvång; samt (iv) mer allmänt, att behandla rättegångsproceduren såsom nödvändiga men meningslösa ritualer. Verkliga framsteg vad gäller många av dessa mycket grundläggande rättsaspekter är dock ännu förhållandevis begränsade. Så sent som 1995 tillkännagav t.ex. Högsta domstolens president med tydlig tillfredsställelse att 99,65 % av de personer som i Kina åtalats för brott, hade befunnits skyldiga.

Den nyligen genomförda revisionen av den straffrättsliga processlagstiftning som först antogs 1979 är ett stort steg framåt. En amerikansk specialist har beskrivit detta som den viktigaste legislativa utvecklingen av den kinesiska straffrätten på nästan 20 år, eftersom detta steg kommer att leda till strängare normer, större respekt för de mänskliga rättigheterna, och större omsorg om svarandens rättigheter,

istället för att tjäna kraven på samhällskontroll. Den reviderade lagen kommer bl.a. att frånta polisen dess möjligheter att kvarhålla och förhöra misstänkta enligt den beryktade principen skydd och utredning [*shourong jiancha*].

Den reviderade lagen innebär emellertid inte något avskaffande av det lika beryktade systemet med omskolning genom arbete [*laodong gaizao*, eller *lao jiao*], den oinskränkta fullmakt som gör det möjligt att skicka medborgare till arbetsläger på upp till tre år, en period som kan utökas med ytterligare ett år efter ett administrativt godkännande. (*Lao jiao* skall ej förväxlas med förbättring genom arbete, *laodong gaizao*, eller *lao gao*, en form av bestraffning baserad på arbetsläger som, åtminstone i teorin, utdöms av domstolar snarare än av säkerhetsapparaten. I likhet med *lao jiao*, har *lao gai* varit i kraft sedan 50-talet och har länge utgjort kärnan i kommunistpartiets politiska kontroll.) Under senare år har omskolning genom arbete använts flitigt för att kringgå de rättsliga processerna och därigenom spärra in politiskt oliktankande med minsta möjliga besvär för myndigheterna. Således (för att nämna tre exempel av tusentals) dömdes Wang Donghai och Chen Longde, två oliktankande i Zhejiangprovinsen, till tre års omskolning genom arbete. Detta sedan de 1997 hade begärt frihet för politiska fångar. Samma år skickades den välkände Peking-dissidenten Liu Xiaobo på tre års omskolning genom arbete sedan han arresterats för att ha undertecknat ett brev till myndigheterna med krav på politiska reformer.

På straffrättens område har ännu ett steg framåt bestått i att man antagit och tillämpat en förvaltningsprocesslag och därtill hörande bestämmelser. I likhet med liknande lagstiftning i andra länder, är dessa utformade för att byråkratin skall kunna hållas mer ansvarig och för att ge domstolarna möjlighet att granska myndighetsbeslut. Flera tiotusentals fall prövas nu varje år i domstol enligt denna lagstiftning. Även om lagstiftningen är behäftad med allvarliga brister – den ger t.ex. inte möjlighet att ifrågasätta kommunistpartiets åtgärder – ses den allmänt som ännu ett tecken på att det kinesiska rättssystemet långsamt går mot ett accepterande av medborgarnas rätt att ifrågasätta myndigheterna och mer generellt att hävda sina rättigheter. I kinesiska juristkretsar är lagstiftningen föremål för diskussion och dokumenteras i en tidskrift [*Xingzheng Faxue Yanjiu (Forskning om förvaltningsrätt)*] som ges ut av det prestigefyllda *University of Politics and Law* i Peking.

I likhet med lagen om kvinnans rättigheter, ger förvaltningslagarna och vissa delar av straffprocesslagen de kinesiska medborgarna rättigheter som nästan motsvarar den tolkning av mänskliga rättigheter som görs av forskare och fackmän på andra håll i världen. Det är inom dessa områden – liksom när det gäller mera generella ansträngningar att upprätta ett fungerande och humant rättssystem – som potentialen för att

på ett effektivt sätt utvidga de kinesiska medborgarnas grundlagsstadgade rättigheter och friheter är särskilt stor och, hittills, underutvecklad.

Mer problematiska är andra sidan är de ansträngningar som i Kina varit riktade direkt mot frågor rörande de mänskliga rättigheterna – och mer specifikt de civila och politiska rättigheterna. I de flesta avseenden är sådana direkta ansträngningar fortfarande mindre effektiva än mera kringgående manövrer. Begreppet mänskliga rättigheter accepterades inte förrän helt nyligen i den offentliga diskussionens terminologi och förknippas fortfarande med den liberal-demokratiska syn på politik och samhälle som främjas av USA:s regering och (mindre explicit) av många av de mänskliga rättigheternas förespråkare såväl i USA som i Europa och i Australasien. Av detta skäl – och i alla händelser – betraktar kommunistpartiets ledare detta begrepp med misstro.

Idag existerar flera officiellt sanktionerade institutioner för forskning – och diskussion – om mänskliga rättigheter i Kina; t.ex. Centrum för mänskliga rättigheter (*Human Rights Centre*) som är knutet till Rättsinstitutet (*Institute of Law*) vid CASS, Samfundet för studier av mänskliga rättigheter (*Society for the Study of Human Rights*) under Statsrådet, samt Centrum för freds- och utvecklingsforskning (*Peace and Development Research Centre*) i Shanghai (nu överksamt). Dessa verkar dock i en högt politiserad miljö och upprepar retoriken från den officiella politiska diskussionen, även om de ibland vidgar den officiella debatten och reformerna.

Utom räckhåll för sådana institutioner – och i de flesta avseenden utanför deras område – fortsätter de många överträdelserna av civila och politiska rättigheter att vara norm och möter inget motstånd utom från ett fåtal djärva och isolerade dissidenter. Hundratals, kanske tusentals misstänkta regeringskritiker och -opponenter arresteras varje år. Många av dessa anklagas för konspiration och omstörtande verksamhet riktad mot regeringen, liksom för andra brott mot landets drakoniska säkerhetslagar. Bland de arresterade och fängslade återfinns politiskt oliktankande, medlemmar av religiösa grupper som ej erkänns av staten, liksom medlemmar av etniska eller religiösa grupper (i synnerhet i Tibet och Xinjiang) som strävar efter religiös eller politisk frihet. Tortyr och usel behandling av dem som hålls i fängsligt förvar är fortfarande utbrett, och avrättningarna, av vilka många är summariska massavrättningar, fortsätter i större skala – både proportionellt och i siffror räknat – än i något annat land. Enligt Amnesty Internationals internationella sekretariat, har med säkerhet 6 000 dödsstraff utfärdats och 3 500 avrättningar ägt rum under 1996, även om de verkliga siffrorna antogs vara högre.

Generellt gäller att lagtillämpningen i Kina ännu är ojämn och bräcklig. Myndigheterna är fortfarande beredda att bortse från lagen och att behandla polis, åklagarväsende och domstolar som en näve att ta till i krissituationer eller för att hantera sådant som de anser vara allvarlig politisk olydnad. Kort efter krisen vid Himmelska fridens torg, karakteriserade en av landets äldsta rättsexperter det kinesiska systemet som i många avseenden fortfarande styrt av människan, inte av lagen. Det finns alltså aspekter av de politiska och kulturella värderingarna i Kina som går stick i stäv med behoven i ett modernt rättssystem, liknande dem i Europa, USA, Japan eller rentav Taiwan.

Det finns också starka institutionella och finansiella faktorer som håller tillbaka en positiv förändring. Ett exempel på en sådan bromsande faktor, är att de kinesiska rättsinstitutionerna på provins- och länsnivå är beroende av ekonomiskt stöd från den politiska ledningen på samma nivå. Detta beroendeförhållande har en hämmande effekt på domstolarnas, domarnas och advokaternas möjlighet att på ett självständigt sätt utöva sina befogenheter, eftersom de lokala myndigheterna pressar dem att hålla sig till det som politikerna anser vara viktigt, snarare än till lagen. En annan kraftig begränsning är givetvis den nära relationen mellan kommunistpartiet och rättssystemet. Många partifunktionärer ser detta system som ett instrument för att uppnå sina egna mål, snarare än en distinkt och separat auktoritet.

Ändå är förhållandena – som tidigare framhållits (del 2) – frapperande olika dem som rådde under 60- och 70-talen, då det inte fanns några som helst medel – ens i princip – att hindra partifunktionärer från att ostraffat trotsa de mest grundläggande rättigheterna och rättsliga normerna. Dessutom finns det idag – även om det fortfarande är svårt att resa frågor om mänskliga rättigheter på ett direkt sätt – en rad institutioner, individer och verksamheter som direkt eller indirekt har möjlighet att påverka de civila och politiska rättigheterna, liksom vanliga kinesers juridiska och politiska säkerhet.

Som det påpekades ovan (del 2) har reformerna i det politiska systemet varit mindre framåtsträvande. Dagens politiska liv i Kina är i mångt och mycket som det var 1978/79 efter att ha återupprättats i enlighet med 1950 års modell. Det har dock drivits två betydande reformlinjer: professionaliseringen av byråkratin och införandet av mer demokratiska procedurer i det politiska livet.

Professionaliseringen av byråkratin har bestått i att utbildningen av tjänstemän vid de viktigaste skolorna och högskolorna (inklusive Centrala partiskolan (*Central Party School*), Nationella förvaltningsskolan (*National School of Administration*) och *Renmin University of China*) har förbättrats och blivit mer specialiserad och mindre politiserad. Vidare har rekryteringen av tjänstemän i högre grad

skett på basis av utbildningsbetyg, än utifrån politiska kriterier eller personliga förbindelser.

Ansträngningarna för att stärka den demokratiska processen har antagit olika former. Fokus har dock legat på att förbättra parlamentsvalen, på att uppnå en mer avslappnad arbetsatmosfär i parlamentet samt på att införa demokratiska val på bynivå.

I likhet med valen till kommunistpartiets kongresser, sker valen till det huvudsakliga parlamentsorganet, Folkkongressen, till största delen indirekt, d.v.s. baserat på val – eller oftare utnämning – av kandidater från kongressen på nästa underordnade administrativa nivå. Sedan 1980 har dock direktval tillåtits på den lägsta administrativa nivån – läns- och kommunnivån – åtminstone på vissa platser. Vid sådana val tillåts också, åtminstone i princip, ett större antal kandidater än antalet tillgängliga platser.

Beslutet att organisera direktval på läns- och distriktsnivå med fler kandidater än tillgängliga platser, fattades av nationella folkkongressen och stadfästes i lag 1980. Det gjordes verkliga ansatser att tillämpa denna lag under 80-talet, men efter krisen vid Himmelska fridens torg har impulserna upphört t.o.m. till sådana begränsade reformer.

Det samma gäller för reformeringen av parlamentets andra kammare, *Zheng Xie* eller Kinesiska folkets politiska konsultativa kongress. I slutet av 70-talet och början av 80-talet fanns ett starkt intresse av att gjuta nytt liv i *Zheng Xie*, något som inte längre tycks vara fallet.

En annan reform som genomförts har varit att lätta på kommunistpartiets grepp om folkkongresserna, med följderna att debatten blivit energisk och att friare röstningförfaranden ger utrymme för vissa meningsskiljaktigheter. En annan mycket välbehövlig reform – att utsträcka folkkongressens sammanträdestid – har det knappt varit tal om. Som det är nu samlas folkkongresserna i plenum endast några veckor om året och hindras därigenom från att anta rollen av ett verkligt parlament.

Det kraftfullaste demokratiska experimentet i Kina under senare år har skett på bynivå. I början av 80-talet beslöt kommunistpartiets ledning – och i synnerhet Peng Zhen, den dåvarande ledaren för den nationella folkkongressen – att införa demokrati i både de naturliga och de administrativa byarna över hela Kina. Demokratin i fråga skulle bestå i val – genom slutna omröstningar – av kandidater till bykommittéer, där kandidaterna var fler än antalet tillgängliga platser. Partianslutning diskuterades inte nämnvärt, vilket fortfarande inte skett, men antagandet var, och är, att valen skulle genomföras utanför partiet men under dess övergripande kontroll.

Även om denna grund aldrig gjordes explicit, uppfattades beslutet helt klart som ett första steg mot ett återuppbyggande av ett starkt och

politiskt tillförlitligt valsystem. Valprocessen skulle ske steg för steg, uppåt genom den institutionella hierarkin, från naturliga och administrativa byar (vilka vid början av 80-talet hade ersatt kollektiven som den lägsta administrativa nivån) till länsnivå och vidare upp till nationell nivå. Systemet kapslades in i den experimentella organiska – d.v.s. organisatoriska – lagen om bykommittéer som antogs i Peking 1987 och därefter tillämpades selektivt i Fuijan och andra provinser. För två år sedan förutspådde en tjänsteman på mellannivå vid civildepartementet, som var ansvarig för att leda processen, att denna skulle vara förverkligad över hela landet till år 2000. (Tjänstemannen Wang Zhenyao, en övertygad förespråkare av bydemokratisering, kan ta åt sig äran för en stor del av projektets framgång. Hans arbete har förlänat honom internationell uppmärksamhet, vilket troligtvis också var skälet till att han helt oväntat, i mitten av 1997, fick nya arbetsuppgifter inom departementet.

Med anledning av byvalsystemets demokratiska syfte, har det väckt intresse i Washington och på andra håll inom OECD-länderna, där det har uppfattats som en sällsynt möjlighet att hjälpa Kina i främjandet av demokratiska värderingar. Det har övervakats av ett antal utländska observatörer och kom till stånd med rådgivning av specialister från Europa, USA och – kanske till större nytta – från länder som står inför likartade svårigheter, i synnerhet Indien. Systemet har också tilldragit sig intresse från utländska biståndsgivare och har fått betydande bidrag från EU (omkring 11 miljoner ecu), UNDP och Ford Foundation, samt utbildning och annat stöd från bilaterala biståndsgivare (inkl. Sverige).

Inhemskt skulle projektet kunna visa sig utgöra en betydande motvikt till den växande makten hos kommunistpartiets lokala makthavare, vilka alltid utgjort en kraft att räkna med, men som nu – p.g.a. att partiets maktutövning på länsnivå och längre ned delvis kollapsat – har förvandlats till självständiga lokalpampar. Märkligt nog, har detta projekt, trots sin potential i såväl inhemska angelägenheter som utrikespolitiskt, fått ringa uppmärksamhet offentligt från de högre kinesiska ledarna. I sitt tal vid kommunistpartiets femtonde kongress lät Jiang Zemin projektet passera i det närmaste obemärkt. Måhända har han större insikt i dess begränsningar än vad som är fallet med vissa externa observatörer. Säkerligen har man då man försökt bygga upp ett politiskt styre på bynivå på andra håll (särskilt i Indien), haft svårt att förena utbildningen av bybor i komplexa demokratiprocedurer med de mycket väletablerade lokala makt- och myndighetsförhållandena.

De politiska reformerna har – med visst undantag för bydemokratiprojektet – strukits från agendan efter krisen vid Himmelska fridens torg. Förespråkare för blygsamma politiska reformer inom eller nära det politiska etablissemanget, såsom Zhao Ziyang, dennes nära

kollega Bao Tong och de två ledande Peking-baserade förespråkarna av begränsade politiska reformer, Wang Juntao och Chen Ziming, har varit i onåd sedan 1989. Framstående forskare, som den framlidne Gong Xiangrui, professor i konstitutionell rätt vid Pekinguniversitet, har varit tvungna att gå fram med största försiktighet. (Vid ett tillfälle, 1993, togs Gong in för förhör av säkerhetstjänsten för att ha organiserat ett seminarium om den konstitutionella säkerheten – just den säkerhet, påpekade han för sina tillfångatagare, som de var i färd att förgripa sig på.) Nu tycks dock möjligheter öppna sig för nya diskussioner kring politiska reformer med forskare både från Centrum för politiska studier (*Centre for Policy Studies*) vid CASS och Nationella förvaltningsskolan, som på Jiang Zemins begäran utarbetar nya förslag. Likväl kommer frågan om politiska reformer i sina mera konkreta aspekter även fortsättningsvis vara ett mycket känsligt område att ge sig in på.

5 Utländsk rådgivning, bistånd och samarbete: några förslag

Det finns två slående aspekter när det gäller de nuvarande förhållandena i Kina och de många departementen, organen, icke-statliga organisationerna och andra institutioner som staten består av. Dessa två aspekter är:

(a) öppenheten inför rådgivning och samarbete hos många av nyckelaktörerna, inklusive på känsliga områden som politiskt styre och lagar;

(b) det angelägna i deras behov av sådan rådgivning och sådant samarbete, mot bakgrund av Kinas nuvarande berg- och dalbanelika ekonomiska och sociala utveckling.

När den svenska regeringen ställer sig frågan hur den bäst kan främja institutionella förändringar och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kina, kommer utgångspunkten sannolikt att vara de särskilda områden inom vilka man kan erbjuda unik kompetens, kunskap och erfarenhet. Dessa områden skulle kunna omfatta följande:

· Hjälpa med att utarbeta lagstiftning och andra tekniska aspekter av reformeringen av rättssystemet, särskilt på områden som straffrätt och lagstiftning rörande rättigheter. Programmet skulle kunna inbegripa expertstöd till vissa förarbetskommittéer på det juridiska området. Dessa skulle kunna innefatta kommittéer eller arbetsgrupper under beskydd av de två huvudorgan som ansvarar för översynen av lagförarbeten, Statsrådets juridiska byrå (ett inflytelserikt organ) och Nationella

folkkongressens kommission med ansvar för lagstiftningsfrågor. De kunde även omfatta kommittéer som samverkar med enskilda departement, t.ex. finansdepartementet i fråga om beskattningsrätt och civildepartementet i fråga om lagar gällande icke-statliga organisationer.

Den skicklighet och det kunnande som fordras står ofta i samband med erfarenheter som gjorts i andra länder där liknade lagar antagits. Sålunda har de grupper som är inblandade i förarbeten och omarbetningar ifråga om den förvaltningsrättsliga processlagstiftningen, visat starkt intresse för andra länders erfarenheter på dessa områden. Att skaffa kunskaper om andra länders erfarenheter medför ofta en blandning av utlandsresor eller utlandsuppdrag för nyckelpersonerna ifråga (långsiktiga uppdrag för en eller ett par personer är oftast mer produktiva än korta resor för stora grupper), liksom att särskilt viktiga personer bjuds in till Kina.

· Stöd som syftar till att stärka juristkåren (domare, advokater, åklagare) och polisen, samt de större rättsinstitutionerna. Detta särskilt genom utbildning, gemensamt forskningsarbete, forskningsutbyten och andra utbyten, samt åtgärder för att förbättra biblioteken. Räckvidden för det utländska stödet på dessa områden är närmast obegränsad. Under 80-talet och den första halvan av 90-talet var den förmodligen betydelsefullaste utländska aktören, vad gäller juridisk yrkesutbildning i Kina, den i USA baserade *Committee on Legal Education Exchanges with China* (CLEEC). CLEEC leddes under många år av professor Randle Edwards från Columbia University i New York och samlade amerikanska och kinesiska forskare som verkade för bl.a. akademiska utbyten, lokala utbildningsprogram i Kina och förbättrade kinesiska juridiska bibliotek.

Nu när de amerikanska satsningarna på stiftelser och därmed på CLEEC har skurits ned, är behovet stort av ett liknande program, organiserat från annat håll (t.ex. från Sverige). De institutioner som skall agera som kinesiska motparter kunde vara vilken eller vilka som helst av de större juridikskolorna, som lyder under Statliga utbildningskommissionen och justitiedepartementet; specialiserade jurister från Kommunistpartiets centralskola; samt Juridiska institutionen vid Nationella förvaltningsskolan. Den sistnämnda är en mycket betydelsefull och central institution som för närvarande söker upprätta kontakter med motparter bland universitet i Australien, USA och Taiwan, i syfte att finna sätt att förbättra sina utbildnings-/läroprogram med hjälp av ickekinesisk sakkunskap.

Andra kinesiska institutioner som utan svårigheter skulle kunna delta i ett program av CLEEC-typ, är utbildningscentret för högre domare, knutet till Högsta domstolen; ledningsskolan för högre åklagare, knuten

till Folkets överåklagarmyndighet, liksom provinsiella motsvarigheter till dessa tre.

Med tiden skulle ett program för juridisk utbildning och juridiska utbyten i ökad omfattning kunna inriktas på arbete inom landet, med en målsättning på medellång sikt att inrätta ett centrum för komparativ rätt och/eller specialområden som lagstiftning rörande mänskliga rättigheter, vid ett väletablerat universitet som Peking, Qiunhua eller Fudan.

· Stöd till forskning om viktiga lagars – t.ex. förvaltningslagstiftningen – inverkan, samt dess konsekvenser för särskilda rättigheter och tillämpning i domstolar. Detta skulle kunna kompletteras med stöd till det praktiska arbetet med lagarna i praktiken, som t.ex. rättshjälp (ett snabbt växande område). Arbetet skulle kunna bedrivas med hjälp av forskare från juridikskolor hörande till universitet eller statliga forskningscentra, tillsammans med personer verksamma inom praktisk rättshjälp, juridiskt inriktade allmännyttiga företag, o.s.v.

Hjälp med att granska tillgängliga alternativ för hur domstolar, åklagarväsende och polis – i synnerhet på provinsial och lokal nivå – bör administreras, liksom hur dessa institutioners ekonomi bör hanteras. Ett sådant program skulle kunna bestå av forskning och försöksåtgärder, under medverkan av olika forskningsinstitut (t.ex. Statsrådets forskningscentrum för utveckling (*State Council Development Research Centre*), Rättsinstitutet vid CASS, forskare knutna till *Ti Gai Wei* eller motsvarande på provinsnivå eller i Tianjin, Chongqing eller Shanghai). Dessa kunde samverka med berörda rättsorgan samt med icke-statliga organisationer. Pilotprojekt skulle kunna äga rum i områden där mer flexibla förhållningssätt till administration och förvaltning av domstolar o.s.v. skulle ha lättare att vinna gehör, t.ex. särskilda ekonomiska zoner som Hainanön eller Pudongdistriktet i Shanghai.

· Stöd till kompetenshöjande åtgärder inom den lokala politiska ledningen, på såväl läns- som bynivå, för att göra det möjligt att administrera komplexa program på områden som lagstiftning och politisk ledning, särskilt med avseende på rättssystemet och demokratiseringen på bynivå. Återigen skulle stöd kunna ges till en rad olika verksamheter, sannolikt i en utvald provins, inom flera institutioner, möjligen organiserade som en arbetsgrupp. Verksamheten skulle kunna inriktas på att förbättra det administrativa kunnandet inom områden som lagstiftning och politisk ledning genom att kombinera forskning, utbildning och lokala experiment. Bland de deltagande institutionerna skulle följande kunna återfinnas: Nationella förvaltningsskolan eller utbildningscentra för provinstantjänstemän, civildepartementet, länsstyrelser, forskningscentra ute i provinserna

(t.ex. samhällsvetenskapliga provinshögskolor), universitet och lokala icke-statliga organisationer. åtgärderna skulle kunna innefatta internationella utbyten, utlandsplaceringar och workshops i utlandet för tillgodogörande av erfarenheter som gjorts i relevanta länder.

· Stöd till professionell och administrativ utveckling av den icke-statliga sektorn på vissa områden, t.ex. yrkesorganisationer och välgörenhet. Kompetenshöjande åtgärder genom utbildning i organisationsledning, förvaltning, o.s.v. Dessa skulle kunna rikta sig till utvalda grupper, t.ex. medlemmar av det Kinesiska välgörenhetsförbundet eller grupper verksamma inom särskilda program (t.ex. för miljöskydd), såsom icke-statliga organisationer knutna till departement och statliga verk.

· Verksamhet som syftar till att förbättra skyddet av de medborgerliga rättigheterna, särskilt för kvinnor och barn, på områden som miljö och konsumenträttigheter. Verksamheterna kunde innefatta förbättringar inom PR, media och utåtriktat utbildningsarbete; kartläggning av bristerna på det politiska området; stöd till projekt som syftar till att pröva tillämpningen av de aktuella lagarna (t.ex. lagar rörande kvinnors rättigheter och miljöskyddslag); samt kompetenshöjande åtgärder riktade till berörda grupper. Stödet skulle kunna inriktas på ett särskilt eftersatt område, säg konsumenträttigheter. Arbetet på området skulle kunna ske genom samtidigt stöd till olika institutioner och individer, allt från etablerade statliga myndigheter (Statliga industri- och handelsstyrelsen, i fallet med konsumentorganisationer) över forskningsinstitutioner och grupper av icke-statliga organisationer, till journalister och mediaarbetare verksamma på området.

· Stöd som syftar till att bygga upp nätverk, höja kompetensen och ingripa praktiskt på eftersatta områden som sexualitet, könsrelaterade frågor och reproduktiv hälsa. Pilotprogram inriktade på t.ex. reproduktiv hälsa i fattiga områden eller bland missgynnade befolkningsgrupper skulle kunna bidra till att engagera en rad olika institutionella aktörer i olika program för reproduktiv hälsa. Detsamma skulle kunna gälla för arbetet inom sexualundervisningen. Exempel på deltagande grupper skulle kunna vara Allkinesiska kvinnofederationen och dess provins- och länsfilialer, Familjeplaneringsförbundet, centra för kvinnoforskning vid de viktigaste universiteten och massmedia med inriktning på kvinnor, som t.ex. tidningen *Landsbygdens allvetande kvinnor*.

· Stöd till den pågående utvärderingen av de makroekonomiska reformernas sociala konsekvenser, med särskild tonvikt på att tillgodose behoven på områden som arbetskraftsförflyttning, arbetsmarknader, social trygghet och välfärd. En rad statliga forskningsinstitutioner,

privata forskningsgrupper, marknadsforskningsinstitut, lokala rådgivare, lokala organisationer och andra, har inriktat sin verksamhet på andragenerationsproblem (t.ex. pensioner och frågor rörande social välfärd) som uppstått i de makroekonomiska reformernas spår. Ett effektivt förhållningssätt skulle vara att kombinera riktad politisk forskning med politisk nydaning på utvalda platser.

I likhet med andra biståndsgivare, erbjuder den svenska regeringen redan stöd till särskilda verksamheter på områden som rör rättigheter och politiskt styre. Dessa är (a) utbildning vid Raoul Wallenberg-institutet – via det kinesiska utrikesdepartementet – av åklagare, fängelsetjänstemän o.s.v.; (b) utbildning inne i landet – via civildepartementet – av ansvariga vid val i byar; (c) åklagarutbyten mellan Shanghai och Göteborg (på planeringsstadiet). Dessa verksamheter skulle utan svårighet kunna förbättras och utökas på något eller samtliga av ovan skisserade sätt.

Några anmärkningar beträffande programmets genomförande

Här följer några personliga åsikter om effektiva sätt att genomföra utvecklingsprogram som rör rättigheter, lagstiftning och politiskt styre i Kina.

Effektiva program i Kina på dessa områden är i allmänhet beroende av ett flertal olika nyckelfaktorer. På planerings- och genomförandestadierna är dessa faktorer bl.a.:

a) Valet av en lämplig och tillförlitlig grupp av institutioner, organ och/eller individer som kan tjäna som motpart och som det är möjligt att samverka med på medellång till lång sikt (3-5 år). En kontinuerlig kontakt med sådana grupper av institutioner och individer, samt ständiga ansträngningar för att förbättra deras kapacitet, kan på ett betydande sätt öka projektens effekt.

b) Största möjliga flexibilitet i valet av de kinesiska institutioner, individer, o.s.v., som skall tjäna som motpart och minsta möjliga beroende av en enda värd- eller väninstitution. Detta strider mot den brukliga kinesiska politiken att utse en enda institution till att leda ett projekt och förbigå andra.

c) Öppen, flexibel planering, åtminstone i projektets inledningsfas, med så stor tyngdpunkt som möjligt på de behov som formuleras av praktiskt verksamma personer, snarare än av högre funktionärer vid departement eller andra branschrelaterade organ. Detta medför fältarbete av kinesisktalande personal som är väl förtrogen med såväl de kinesiska som de svenska perspektiven på ett givet projekt.

d) Stark tonvikt på sådana problemlösningssmodeller som innefattar grupper av institutioner och individer med ursprung i olika sociala och institutionella miljöer. Detta för att det skall bli möjligt för såväl regeringsdepartement som för icke-statliga organisationer, forskningsinstitutioner, individuella rådgivare och affärsintressenter att delta. Sådana strukturer gör det möjligt att bryta det strängt hierarkiska synsättet på projektledning i Kina och bidrar till att, i processen, skapa nya intressegrupper, icke-statliga organisationer, o.s.v.

De medel med vars hjälp projekt och program genomförs i Kina är också av avgörande betydelse för om de skall bli framgångsrika eller misslyckas. Effektiva i ett kinesiskt sammanhang (och på andra håll) är följande tillvägagångssätt:

a) Kartläggning av ett behov eller ett problemområde med hjälp av en liten och flexibel arbetsgrupp med ursprung i olika berörda organ och grupper som arbetar med problemet. Arbetsgruppen kan upprätta en forskningsagenda och arbetsgrupper med särskilda arbetsuppgifter och/eller ta fram andra metoder för att omvandla ett vagt uppfattat problem till en uppsättning definierbara åtgärder utformade för att lösa problemet. Stödet till arbetsgruppen kan ske i form av arbetsledning eller genom bidrag till ett stödjande men inte alltför förmyndaraktigt departement eller anknuten icke-statlig organisation.

b) Utarbetande av ett utkast till handlingsplan och en mer permanent arbetsgrupp, oftast under beskydd av vad som vid tidpunkten anses vara den eller de lämpligaste mottagarinstitutionerna. Stöd i form av bidrag kan erbjudas denna institution eller någon extern institution (t.ex. ett utbildningscentrum med bas i Sverige, en forskningsinstitution eller en icke-statlig organisation).

c) Regelbunden kontakt med projektdeltagare på så informell basis som möjligt och periodisk översyn av handlingsplanen, i synnerhet under de första två eller tre åren, i syfte att på ett tydligare sätt klarlägga inte bara projektmålen utan även verksamhetens prioritetsordning – t.ex. vilka grupper eller institutionella aktörer som behöver stärkas genom utbildning, o.s.v.

d) Generellt: tonvikt på förbättrad kärnkompetens inom noggrant utvalda institutioner och grupper; detta genom internationell såväl som inhemsk utbildning samt tillämpad forskning där – när så är möjligt – utländsk medverkan ingår. Närhelst det är möjligt, är det viktigt att få tillgång till kunnandet hos kinesiska eller kinesisktalande specialister med utländsk utbildning – inklusive kinesiska medborgare bosatta utanför landet – såväl som till det kunnande som finns hos kineser i andra delar av Kina. Utöver utbildning och tillämpad forskning, är pilotprojekt och annan försöksverksamhet till stor nytta, och ger ibland upphov till initiativ som i sin tur blir till nya målsättningar.

Pilotprojektid,n är ett synsätt som är förenligt med de synsätt som finns såväl inom statliga verk, såsom Statens kommission för omstrukturering av det ekonomiska systemet och hos forskare vid institutioner som CASS.

Referenser

- Alford, William P., Fang Liufang och Lu Zhifang, *Legal Training and Education in the 1990's: An Overview and Assessment of China's Needs* (utkast), Ford Foundation (Peking, 1993)
- Amnesty International, *Amnesty International Report 1997* Amnesty International (London, 1997)
- Baum, Richard and Shevchenko, Alexei, *The 'State of the State' in Post-Reform China* (konferensföredrag) UCLA (Los Angeles, December 1996)
- Bottelier, Pieter, *China's Economic Reforms since 1978 and the Role of the World Bank* (seminarieföredrag av ledaren för World Bank Resident Mission i Kina)
- Research Group on China's Village Self-Government System, *Zhongguo Nongcun Cunmin Weiyuanhui Faju Zhidu* [Bykommitternas rättssystem i Kina], Zhongguo Shehui Chubanshe (Peking, 1995)
- Clarke, Donald C. och Feinerman, James V., *Antagonistic Contradictions: Criminal Law and Human Rights in China* i *The China Quarterly*, no. 141 (mars 1995)
- Department of Basic-Level Governance, red., *Village Elections: Democracy in Rural China—Commentaries*, Civildepartementet (Peking, 1996)
- , red., *Zhonghua Renmin Gongheguo Cunmin Weiyuanhui Xuanju Guicheng* [Bestämmelser för val till bykommittéer i Folkrepubliken Kina], Zhongguo Shehui Chubanshe (Peking, 1996)
- Directory of Chinese Women's NGOs, outg. (Peking, 1994?)
- Dreyer, June Teufel, *China's Political System: Modernization and Tradition*, MacMillan (Needham Heights, MA, 1993)
- Ford Foundation, *Program Reviews: Beijing* (intern rapport), Ford Foundation (New York, 1993)
- Gellner, Ernest, *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Hamish Hamilton (London, 1994)
- Harris, Peter, *The Fifteenth Congress of the Communist Party of China* (seminarieföredrag), New Zealand Institute of International Affairs (Wellington, oktober 1997)
- Human Rights Watch/Asia China, *Whose Security? State Security in China's New Criminal Code*, Human Rights Watch (New York, april 1997)
- Johnson, D. Gale, *The People's Republic of China, 1978-1990*, ICS Press (San Francisco, 1990)

- Lawyers Committee for Human Rights, *Opening to Reform? An Analysis of China's Revised Criminal Procedure Law*, Lawyers Committee for Human Rights (New York, 1996)
- Lubman, Stanley, *The future of Chinese Law* in *The China Quarterly*, no. 141 (mars, 1995)
- Ma Hong et al., red., 2000 Niande Zhongguo [Kina år 2000], Zhongguo Shehui Kexue Chubanshe (Peking, 1989)
- Mufson, Steven, *Time runs short for China Banks, the Economy's 'Soft Underbelly'* i *The Washington Post*, 24 november 1997
- Nathan, Andrew, *China's Path from Communism* i *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 2 (april 1993)
- Oksenberg, Michel, Swaine, Michael och Lynch, Daniel, *The Chinese Future*, Pacific Council on International Policy och Santa Monica, Los Angeles och RAND Center for Asia Pacific Policy, Santa Monica, CA, ej daterad ([1997])
- Polumbaum, Judy, *Media Modernization & the Market Economy: A background report on China's journalism in the 1990's* (intern rapport), Ford Foundation (Peking, 1993)
- Potter, Pittman, *Riding the Tiger: Legitimacy and Legal Culture in Post-Mao China*, i *The China Quarterly*, no. 138 (juni, 1994)
- Qu Geping och Li Jinchang, *Population and Environment in China*, Lynne Reiner (Boulder, Colorado, 1994)
- Raab, Michaela, *Non-Governmental Social Development Groups in China* (intern rapport), Ford Foundation (Peking, 1997)
- Smil, Vaclav, *China's Environmental Crisis: An Inquiry into the Limits of National Development*, M.E. Sharpe (Armonk, New York, 1993)
- Unger, Jonathan och Chan, Anita, *Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context* i McCormick, Barrett L. och Unger, Jonathan, red., *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*, M.E. Sharpe (Armonk, New York, 1996)
- Walder, Andrew, et al., *China's Transitional Economy* i *The China Quarterly*, no. 144 (specialutgåva) (december 1995)
- White, Gordon, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*, MacMillan (London, 1993)
- , Howell, Jude och Shang Xiaoyuan, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Clarendon Press (Oxford, 1996)
- Världsbanken, *China Pension System Reform* (Washington DC, 1996)
- , *China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s* (Washington DC, 1992)
- Xin Chunying och Zhang Ye, *Chinese NPOs [ideella organisationer], Laws and Regulations* (utkast till forskningsuppsats), Asia Foundation (Peking, 1997)

- Zhang Ye, Chinese NGOs: A Survey Report i Yamamoto, Tadashi, red., Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community, Japan Center for International Exchange (Tokyo, 1996)
- Förteckning över personer som rådfrågats i Peking, Shanghai och Guangzhou, 1-10 september 1997
- Phyllis Chang, ansvarig för programmet för rättsliga reformer, Ford Foundation (Peking)
- Chen Qiwei, ordförande Asieninstitutet, ordförande i Asia Business Consulting Inc. (Shanghai)
- Chen Xiwen, forskare, State Council Development Research Center (Peking)
- Sofia Ericsson, förste sekreterare, Svenska ambassaden (Peking)
- Feng Tongqing, chef för Department of Trade Union Study, China Labour Institute, All China Federation of Trade Unions (Peking)
- Guo Shuqing, generalsekreterare vid State Commission for Restructuring the Economic System (SCRES/Ti Gai Wei) (Peking)
- Arthur Holcombe, beskickningsföreträdare, United Nations Development Program (Peking)
- Austin Hu, vice beskickningschef, World Bank Resident Mission in China (Peking)
- Huang Zhao, chef, External Affairs Office, Zhongshan University (Guangzhou)
- Joan Kaufman, ansvarig för programmet för reproduktiv hälsa, Ford Foundation (Peking)
- Li Jingkui, chef (SCRES/ Ti Gai Wei) (Guangzhou)
- Liu Bohong, Women's Studies Institute of China (Peking)
- Liu Hainan, chef, Law Institute, CASS (Peking)
- Lu Baifu, viceordförande, State Council Development Research Center (Peking)
- Stephen McGurk, ansvarig för ekonomiprogrammet, Ford Foundation (Peking)
- Peng Xizhe, vicedekan, Law School, Fudan University (Shanghai)
- Anthony Saich, representant, Ford Foundation (Peking)
- Shen Dingli, chef, Office of International Programs, Fudan University (Peking)
- Shu Yan, rektor, Lingnan (University) College, Zhongshan University (Guangzhou)
- Song Meiya, vice chefredaktör, Rural Women Knowing All (Peking)
- Song Zhongyue, generalsekreterare, Society for Strategy Management and Research (Peking)
- Wang Zhenyao, Civildepartementet (Peking)
- Wu Zengsheng, vice rektor, Zhongshan University (Guangzhou)
- Xie Lihua, chefredaktör Rural Women Knowing All (Peking)
- Xie Xide, professor och f.d. rektor för Fudan University (Shanghai)

- Xin Chunying, vicechef, Law Institute, CASS (Peking)
- Xue Mouhong, professor i internationella relationer, Beijing University och Qinghua University (Peking)
- Yang Jieman, chef, Department of American Studies, Shanghai Institute for International Studies (Shanghai)
- Yang Tuan, vice generalsekreterare, China Charity Federation (Peking)
- Ying Songnian, chef, Law Department, National School of Administration (Peking)
- Yu Dongbang, chef, Institute of Southeast Asian Studies, Zhongshan University (Guangzhou)
- Zhang Hanzhi, generalsekreterare, China International Association for Urban and Rural Development, State Council Development Research Center (Peking)
- Zhang Zhongli, ordförande, Shanghai Academy of Social Sciences (Shanghai)
- Zhai Zhihai, partner, Amer-China Partners Ltd. (Peking)
- Zhang Kunsheng, vicechef, Department of North American and Oceanian Affairs, Kinesiska Utrikesdepartementet (Peking)
- Zhang Ye, chef för China program, (US) Asia Foundation (Peking)
- Zhang Yunling, chef, Institute of Asian-Pacific Studies, CASS (Peking)
- Zhou Xiaochuan, viceguvernör, People's Bank of China (Peking)
- Zuo Xuejin, vicepresident, Shanghai Academy of Social Sciences (Shanghai)

Indien: strukturella reformer, tillväxt och fattigdom*

Robert Cassen och Meghnad Desai

1 Inledning

I Indien påbörjades 1991 under krisartade förhållanden en politik för reformer och strukturell omvandling. Landets tillväxt och utvecklingsstrategi kan under de fyrtio åren dessförinnan indelas i två tydliga faser:

Under fas 1 (1951-1979) lades grunden för en planlagd blandekonomi. Målet var en snabb industrialisering för att uppnå en industristruktur som skulle begränsa beroendet av import från utlandet. Importsubstitution kombinerades med exportpessimism. Importen av konsumtionsvaror motverkades och den inhemska fabriksframställningen av sådana varor tvingades lämna plats för småskaliga industrier och hemindustri. Den offentliga sektorn skulle ha den ledande rollen i industrialiseringen och flera olika sektorer förbehölls denna. Den privata sektorn – särskilt stora företag – skulle regleras vad gäller produktionsresultat, sysselsättning, teknologi, o.s.v. Tullmurar och, i många fall, kvoterings höll importen under sträng kontroll. Detta blev känt under benämningen "permit license raj" (ung. "licensregimen"). BNP-tillväxten uppgick i medeltal till ca 3,5 %, och 1,1 % per capita. Under den här perioden inträffade den s.k. gröna revolutionen, vilket stegrade Indiens livsmedelsproduktion avsevärt.

Under fas 2 (1980-1990) skedde en större politisk omkastning beträffande betydelsen av utländskt kapital. 1980 erhöll Indien stora lån från Internationella valutafonden IMF, därefter från affärsbanker, och senare även från utlandsbosatta indier (*Non-Resident Indians* – NRIs) genom särskilda konton. Tillgången till utländskt kapital möjliggjorde en liberal importpolitik med viss uppmjukning i licenssystemet. Den övriga

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

ekonomiska politiken förändrades emellertid i stort sett mycket lite, särskilt vad gäller den offentliga sektorns roll i industrialiseringen. Under den här tiden minskade även budgetdisciplinen och inkomstöverskottet försvann. BNP:s tillväxttakt uppgick till ca 5,5 % och 3,8 % per capita.

Den accelererade tillväxttakten ledde emellertid inte till en tillräckligt snabb exporttillväxt, och när Irak invaderade Kuwait steg oljepriserna och kapitalinförseln från Gulfstaterna upphörde, vilket medförde att Indien hamnade i en likviditetskris. Den utländska valutareserven föll till ett belopp motsvarande två veckors import. Man var tvungen att snabbt ordna lån och belåna guldreserven för att kunna lösa den akuta krisen i betalningsbalansen. Den sittande regeringen hade då inte majoritet i parlamentet och några drastiska åtgärder kunde inte vidtas förrän en ny regering valts fram med Narasimha Rao som premiärminister och Dr. Manmohan Singh som finansminister. Reformfasen inleddes så i juni 1991.

Reformutvecklingen

Reformer analyseras bäst ur två aspekter: stabilisering och strukturanpassning. Stabilisering är alltid den första åtgärden som bör vidtas när ett land står inför en kris i betalningsbalansen. Växelkursen måste korrigeras genom en drastisk depreciering för att hjälpa upp handelsbalansen. Budgetunderskottet måste minskas och penningpolitiken måste stramas åt för att begränsa efterfrågeöverskottet. Under denna tid finns det alltid risk för svåra produktionsförluster. Det är de indiska politikernas förtjänst att det inte uppkom några produktionsförluster, utan endast en minskning i tillväxttakten från i genomsnitt ca 5,6 % för perioden 1980/81 till 1990/91, ned till 5,4 % för 1990/91 och till 0,8 % för 1991/92. Inflationen steg kraftigt från i genomsnitt ca 6,6 % under föregående tioårsperiod, till 10,3 % för 1990/91, och 13,5 % för 1991/92. Den indiska allmänheten är inflationsfientlig och p.g.a. det olyckliga inledningsskedet var det därför svårt att få dess stöd för reformpaketet.

Rupien devalverades med 20 % och budgetunderskottet minskades från 8,5 % 1990/91 till 5,9 % 1991/92, d.v.s. stabiliseringspolitikens första år.²⁶ Dessvärre har minskningen av underskottet inte gjort nämnvärda framsteg sedan dess – 1997/98 var underskottet 6,1 %.

Stabiliseringspolitiken i Indien kan ändå anses vara en teknisk, om än inte en folklig, framgång. I motsats till erfarenheterna från övergångs-ekonomierna, uppnåddes stabilitet utan stora produktionsförluster eller

²⁶ Ahluwalia (1998).

allvarliga skador på ekonomin. Detta berodde på att reformarkitekterna var samma personer som tidigare hade styrt kontrollekonomin. I de östeuropeiska övergångsekonomierna ville man däremot undanröja så mycket som möjligt av det gamla ekonomiska systemet, eftersom det representerade ett uppbrott från det gamla ordningen. Indiens kortvariga tillbakagång i tillväxten är – trots att inflationen fördubblades – något av en framgångssaga i internationell jämförelse.

Strukturanpassningen är en aspekt av reformprocessen som fortfarande pågår och den kan inte sägas vara avslutad. Reformtakten var snabb under de första tre åren efter 1991 men saktade sedan av. Två regeringar har sedan dess suttit vid makten men reformprocessen har ändå fortgått, även om det gått trögt och graden av entusiasm varierat.

Innan vi bedömer de olika aspekterna av strukturanpassningsprocessen är emellertid en översiktlig genomgång av de ekonomiska resultaten på sin plats. Efter det första negativa tillväxtrekordet 1991-92, noterades under de efterföljande sex åren fr.o.m. 1992-93 och framåt en BNP-tillväxt på 5,3 %, 6,2 %, 7,8 %, 7,2 %, 7,5 % och 5,0 %. 1997-98 års avmattning berodde på den strama penningpolitiken liksom på den politiska osäkerhet som omgärdade en koalitionsregering som var i minoritet och som förväntades upplösas. Men under hela perioden mellan 1991-92 och 1997-98 uppgick tillväxten i genomsnitt till över 6,5 % – klart över 80-talets nivå och nästan två gånger mer än under de trettio åren mellan 1950 och 1980. Mellan åren 1992-93 och 1997-98 har inflationen mätt i partiprisindex varit 10,1 %, 8,4 %, 10,9 %, 7,6 %, 6,3 % och 5,0 %. Med indiska mått mätt är detta inga bra siffror: landet är inte vant vid tvåsiffriga inflationsnivåer, och särskilt inte under tre på år i rad, vilket var fallet mellan 1990-91 och 1992-93. Det var kravet på att få kontroll över inflationen som ledde till en åtstramning av penningpolitiken. Man lyckades på så sätt få ned inflationen till 5 % men detta ledde också till att tillväxttakten minskade.

Mot bakgrund av detta kan vi diskutera reformerna såsom en strukturanpassning. Indiens ekonomi behövde reformer på många områden. 80-talets höga tillväxttakt var inte hållbar, eftersom den huvudsakligen hade skapats genom underskottsfinansiering. För att uppnå en snabbare tillväxt på lång sikt krävdes att ekonomin blev mer öppen – tullar istället för kvoter och lägre tullar då så var möjligt; en politik som uppmuntrade inhemska investeringar, antingen genom portföljplaceringar eller direktinvesteringar; undanröjande av olika hinder för den inhemska industrin vad gäller produktionsexpansion, sysselsättning och teknologi, liksom avskaffande av subventioner; reformering av företag i den offentliga sektorn (av vilka de flesta gick med förlust); avreglering av den ekonomiska verksamheten inom områdena jordbruk, transport, finansiella tjänster och

telekommunikationer; samt ett generellt främjande av konkurrensprincipen. Åtgärder har vidtagits på flera områden och många framsteg har gjorts. Emellertid har några områden, såsom reformeringen av den offentliga sektorn, inte vidrörts då frågan är politiskt känslig. Låt oss nu undersöka resultaten.

Öppenhet: under de fyrtio åren fram till 1991 var Indien en av de minst öppna blandekonomierna. Importförbud rådde för många varor och den importlicens som gavs för andra varor inbegrep även kvotering. Andra varor var underkastade tullar. Indien har nu frångått denna modell, delvis som en följd av utvecklingen på en vidare nivå, t.ex. förhandlingarna som ledde till anslutningen till Världshandelsorganisationen WTO, delvis p.g.a. socialistekonomiernas kollaps. Med undantag för vissa konsumtionsvaror, tillåts nu all annan import och den allt kortare "negativa" listan bantas ner kontinuerligt.²⁷

När det gäller tullar var Indien ett av de mest skyddade länderna med en importviktad tullnivå på den totala importen på 87 % (med enskilda nivåer så höga som 250 %) jämfört med 10 % i Mexico, 32 % i Brasilien och 10 % i Indonesien (samtliga siffror är från 1990). Nu har Indiens viktade tullnivå gått ned till 27 % (1995/96) och ligger i många fall under WTO:s maximinivå.

Syner på utländska investeringar, både i form av portföljinvesteringar och direkta investeringar, har liberaliserats. Indiens reserver uppgår till omkring 25 miljarder USD, vilket återspeglar inflödet av kapital från portföljplaceringar. Landet mottog ca 9 miljarder USD i utländska direktinvesteringar 1997 – att jämföra med de små beloppen före reformeringen som uppgick till några hundra miljoner – och den nya regeringen har deklarerat att den gärna ser att denna siffra fördubblas i år. Ändå har Indiens mer välkomnande attityd till utländska direktinvesteringar i grunden varit motvillig. Utländskt majoritetsägande tillåts inom många, men inte alla, industrier och 100-procentigt ägande tillåts endast inom exportinriktade enheter samt inom områdena för energi, elektronik och teknologi. Den negativa inställningen till konsumtionsvaror kvarstår ("datachips, inte potatischips" är slogan). För närvarande prioriteras infrastrukturen. Indiens framtida behov av investeringar i infrastruktur – energi, telekommunikationer, vägar och hamnar – har uppskattats till 90 miljarder USD för de nästkommande tio till femton åren. Om detta skall kunna förverkligas, kommer det att krävas ytterligare och fortsatta ansträngningar från regeringens sida för att underlätta för utländska direktinvesteringar att komma till Indien. Några av problemen hänger samman med prissättningen, särskilt inom energi- och vägsektorerna. Den nya regeringen har nyligen aviserat ett

²⁷ Joshi och Little (1996).

samlat snabbpaket som skall påskynda igångsättandet av omkring 15 större kraftprojekt med en framtida kapacitet på upp till 75 000 MW.²⁸

Det är lika mycket som den totala kapaciteten under 1992 och fem gånger mer än den ökade kapacitet som skapades under den just avslutade åttonde femårsplanen.

Vad gäller växelkursen placerades rupien strax efter devalveringen i en kontrollerad flytande kurs. Konvertibilitet gäller för handelstransaktioner och det finns förslag om att sikta mot konvertibilitet för kapitaltransaktioner, så snart de nödvändiga institutionella reformerna inom bank- och finanssektorerna har genomförts. Det är rimligt att förvänta sig att konvertibilitet för kapitaltransaktioner har införts inom de närmaste fem åren, men det kan även ske så tidigt som inom tre år. Både privata och statliga indiska företag kan skaffa kapital utomlands men de kan inte sälja aktier annat än genom ett depå-förfarande på utländska aktiemarknader. Nyligen lyckades företaget *Reliance*, ett ledande företag i den privata sektorn, emittera en obligation med löptid på hundra år.

Indiens export har sedan 1991 ökat snabbt och man har äntligen gjort slut på exportpessimismen. Exporten gick ändå tämligen bra under tidigare årtionden – under 70-talet var exportökningen 15,6 % per år och 80-talets ökning med 8,3 % var inte heller dålig. Men under de tre åren 1994/95 till 1996/97 uppnådde Indien nivåer på 20 % och mer. Ökningstakten har inte hållit i sig sedan dess, men detta visar att höga tillväxtsiffror kan uppnås. Den sammanlagda andelen av export och import – en indikation på öppenheten – har gått upp från 15,8 % 1950/51 till 28,9 % 1995/96. Detta är inga höga siffror med asiatiska mått mätt, men de är anmärkningsvärda med tanke på Indiens historia och dess sedan lång tid tillbaka negativa inställning till handel. På samma sätt kan man säga att fastän Indien inte är en lika stor mottagare av utländska investeringar som Kina, är den ökning av utländska investeringar som redan nämnts imponerande.

Avreglering: licenssystemet (*permit license raj*) avskaffas. Detta är en god nyhet för den privata industrin men samtidigt finns en rädsla för konkurrens, särskilt utländsk konkurrens. En organisation av privata företag kallad Bombay Club har klagat över att det inte är lika villkor (level playing field) mellan dem och utländska företag. Trots denna motvilja mot att helt öppna ekonomin, har den indiska industrin expanderat både med och utan utländskt samarbete. Alla licenskrav har slopats och många områden som tidigare var förbehållna den offentliga sektorn har öppnats för den privata sektorn. Områdena för energi, petroleum, telekommunikationer och det civila flyget har alla öppnats för

²⁸ Se *Financial Times*, 29 april 1998.

både inhemskt och utländskt privatkapital. Kontrollen av kapitalärenden har undanröjts, även om det fortfarande finns kvar hinder för fusioner och företagsförvärv. 1956 års bolagslag är fortfarande i kraft och arbetskonfliktlagen som endast gäller större företag, d.v.s. företag med fler än hundra anställda, överbeskyddar arbetare – ökningen av sysselsättningstillfällen har varit försumbar i den organiserade sektorn. Det finns alltså en stor informell sektor med mindre företag som i hög grad undkommer den skyddande lagstiftningen och i vilken det, trots hemska arbetsförhållanden, har skapats arbetstillfällen. Det är emellertid svårt att belägga dessa påståenden med siffror med tanke på tillståndet på Indiens arbetsmarknadsstatistik.

Viss reformering har skett på finansmarknaden: en finansinspektion (*The Securities and Investment Board of India*) har inrättats som en reglerande instans med förstärkta maktbefogenheter. En landsomfattande aktiemarknad håller (långsamt) på att etableras. Detta är emellertid ett område där framstegen har gått långsamt, delvis beroende på motståndet mot bankförbund.

Reformer i den offentliga sektorn: medan ekonomin har öppnats upp och den stora privata sektorn har befriats från licenskraven, har reformeringen av den offentliga sektorn gått mycket långsamt. Liksom i fråga om arbetslagstiftningen i den privata organiserade sektorn, är förvisso allt som rör arbetsvillkor mycket svårt att reformera eftersom nedskärningar politiskt är mycket impopulära. För industrierna i den offentliga sektorn är – med undantag av petroleumindustrin – avkastningen på eget kapital strax under 10 %, medan det ligger på över 15 % i den organiserade privata sektorn. Antalet sektorer som är förbehållna staten har minskat från 17 till 6. Att stänga eller privatisera företag som går med förlust har ännu så länge visat sig omöjligt. Istället har många privata företag i dåligt skick överförts till statlig ägo för att undvika förlust av arbetstillfällen. Den offentliga sektorn har alltså inte alls haft den strategiska roll som förutsågs i 1956 års resolution om industripolitiken utan har blivit en avstjälningsplats för förlustföretag.

Det finns några mycket framgångsrika företag inom den offentliga sektorn, särskilt kapitalvarusektorn. 1995/96 gick endast 109 av 241 enheter inom den offentliga sektorn med förlust; förlusterna uppgick till sammanlagt 1,2 miljarder USD, vilket i och för sig är nog så allvarligt. Företag som drivs på central nivå är oftast mer lönsamma än de som ägs av delstaterna. 1993/94 absorberade den offentliga sektorn 42 % av de fasta bruttoinvesteringarna men producerade endast 29 % av BNP.

Några av de större och mer framgångsrika enheterna har fått tillstånd att sälja delar av sina aktier och skaffa kapital både på inhemska och utländska aktiemarknader. Det har syntts en början till en politik som går ut på att sälja ut enheter som är rent förlustbringande. En instans för

industriell och ekonomisk återuppbyggnad (*Board for Industrial and Financial Reconstruction*) har upprättats, till vilken förlustenheter har hänvisats sedan 1993. På senare tid har en privatiseringskommission (*Divestment Commission*) inrättats av den Förenade frontens regering som hade makten mellan juni 1996 och mars 1998. Kommissionen har vid sex tillfällen sammanställt rapporter över de enheter som borde säljas, antingen helt eller delvis, eller omläggas. Den nya regering som bildades i mars 1998 har emellertid bestämt att sådana rekommendationer inte är bindande. Trots att problemet alltså ständigt undersöks och de förlustbringande enheternas profil är välkänd – till största del finns de inom konsumtionsvarussektorn och har övertagits från privata förlustföretag i t.ex. textilbranschen – förväntas alltså inga drastiska reformer. Såsom i Kina, så också i Indien. Detta är reformernas sista gränsområde.

Budgetreformer: ett stort problem utgörs av subventionerna inom den offentliga sektorn. Dessa är långtifrån enbart riktade till de fattiga, utan mycket ofta till de förhållandevis rika. Den elektricitet som kommer från statliga elverk säljs ständigt till underpris, särskilt till jordbrukare, och alla statliga elproducenter gör väldiga förluster (även om viss välbehövlig omstrukturering har skett i Orissa). Vatten och gödningsmedel har subventionerats kraftigt för jordbrukarna. Både när det gäller el och vatten är det huvudsakligen de större markägarna som gagnas. Det finns en rad andra produktionsrelaterade subventioner som går till industrin och produktsubventioner som går till köparna. Kostnaderna för dessa subventioner har beräknats uppgå till 10-15 % av BNP. De direkta subventionerna uppgick emellertid 1990/91 till 2,3 % av BNP och hade 1996/97 minskats till 1,3 %.

Skatteintäkterna är små och inkomstskatterna kringgås i stor utsträckning. I ett land med en medelklass på 100-200 miljoner personer, är det bara 8 miljoner som betalar inkomstskatt. Den senaste tidens tullreduktioner har reducerat skatteintäkterna än mer. Eftersom det har varit svårt att minska subventionerna och de förlustbringande enheterna inte kan stängas och eftersom lönekostnaderna inom den offentliga sektorn fortsätter att stiga (den senaste löneuppgörelsen, som gjordes under den föregående regeringens sista dagar vid makten, resulterade i en ökning på 47 % under de tre kommande åren), är det främst kapitalbildningen i den offentliga ekonomin som drabbats när man försökt minska underskottet eller hålla kvar underskottet på samma nivå. Detta ger negativa effekter särskilt för jordbruket och landsbygdsområdena. Budgetandelen till offentlig kapitalbildning sjönk från 5,3 % 1990/91 till 4,4 % 1996/97.

Centralmaktens intäkter har stadigt hållit en nivå på omkring 10 % av BNP sedan 1990/91 med några mindre fluktuationer, medan utgifterna

har minskats från 19,7 % 1990/91 till 16,2 % 1996/97. Budgetunderskottet har sålunda minskat från 8,3 % 1990/91 till omkring 5,0 % 1996/97. Under det senaste året, 1997/98, sjönk emellertid skatteintäkterna trots vissa sinnrika åtgärder (t.ex. den frivilliga uppgiftsinlämningen om inkomster, där en schablonskatt på 30 % lades på alla tidigare odeklarerade inkomster) och utgifterna ökade. Underskottet för 1997/98 blev nu 6,1 % och prognosen för 1998/99 ligger på 6,2 %. En egentlig budget kommer emellertid att läggas fram någon gång under maj 1998 av den nye finansministern. Det återstår att se om den nya koalitionsregeringen kommer att visa större beslutsamhet att få kontroll över underskottet än dess två företrädare.

Medan förhållandet inhemsk statsskuld/BNP i Indien ligger nära 50 % (d.v.s. inom ramen för Maastricht-kriteriet!), går 4,5 % av BNP till räntebetalningar. Huvudparten av budgetunderskottet utgörs följaktligen av räntebetalningar, och detta har varit fallet under hela 90-talet. Under 80-talet var siffran 3,2 % men den steg till 4,0 % 1990/91 (d.v.s. före liberaliseringen) och den strama penningpolitiken har ökat kostnaden för skuldräntebetalningarna.

Reformernas framtid

Reformtakten har således varit ojämn. Utvecklingen mot större öppenhet har varit mycket stark men reformeringen av den offentliga sektorn har varit försumbar. Det har visat sig svårt att uppnå budgetdisciplin. I viss bemärkelse är dock reformerna oåterkalleliga. Det finns inga tendenser till en återgång till licenssystemet. I det avseendet har Indien lämnat sin gamla statliga styrning bakom sig. Emellertid finns det fortfarande ingen större entusiasm för reformer, ingen allmän känsla av att detta är vägen till större tillväxt och ingen politisk plattform har tillkommit för att väcka allmänhetens stöd för reformer. Indien är ett motvilligt men stabilt reformland. Trots att Indien sålunda accepterar utländska direktinvesteringar, fortsätter man att bedriva en politik med villkor och restriktioner. Det finns ännu ingen hänförelse för export, även om exporten har ökat. Även om öppenheten är större, finns det fortfarande en känsla inom många politiska partier, både höger- och vänsterpartier, att Indien på något sätt borde kunna klara sig på egen hand – "swadeshi". Detta är inte realistiskt, vilket politikerna också är medvetna om.

Det finns ett gap mellan investeringar och sparande. Även om gapet inte fanns, skulle Indien ändå tvingas importera den senaste teknologin, vilket endast kan ske genom utländsk direktinvestering. Man inser att framgången för programvaruindustrin i Bangalore och på andra platser

visar på fördelarna med spontan tillväxt, d.v.s. utan central styrning. Det civila flyget har gjort framsteg utöver förväntningarna, sedan privata företag tilläts konkurrera med det statligt ägda *Indian Airlines*. Det är fortfarande svårt att skaffa telefon eftersom de ägs och distribueras av staten men mobiltelefoner handhas av den privata sektorn och skillnaden i kvaliteten på servicen är markant. Det finns alltså påvisbara fördelar med det nya systemet för många människor i deras dagliga liv, även om detta varken har nått långt ned på inkomstskalan eller särskilt långt utanför småstäderna.

Reformeringen kommer att fortsätta. I den nya koalitionen finns, lika mycket som i den föregående koalitionen den Förenade fronten, samarbetspartier med en stark anti-reformistisk och utlandsfientlig retorik. Den nuvarande regeringen har emellertid sedan den tillträdde 1998 fortsatt den föregående regeringens politik. Finansministern och premiärministern har förnyat uttalandet om ett engagemang för reformer, men för reformer med så kallad "avpassad globalisering", d.v.s. inställningen är att "smaka-och-avvakta" med mer nationalistiskt muller. Den "negativa" listan över förbjuden import kommer inte att minska mycket och utländska direktinvesteringar inom området konsumtionsvaror kommer inte att välkomnas, men inte heller förkastas. Rupien kommer att hållas i en kontrollerad flytande växelkurs och ingen snabbväg mot konvertibilitet för kapitaltransaktioner är inom synhåll. Subventionerna kommer endast att minskas med försiktighet – om ens alls – och skattelydnaden kommer sannolikt inte att förbättras. Budgetunderskottet kommer alltså med svårighet att kunna bringas ned till en nivå på 5 % – en koalitionsregering står alltid under hårt tryck av populistiska krav på utgifter.

Åtminstone har en plattform nu skapats för en hållbar tillväxttakt på 7 %. Förväntningarna är faktiskt att allt under 7 % inte är bra nog och det finns ambitioner om att nå 8 %. Detta är den verkliga metamorfosen i Indien. Indiens inrikes sparkvot ökade till 25-26 % 1996-97 jämfört med 20 % under 80-talet (trots den bromsande effekt som budgetunderskottet har). För närvarande finns det en resursbrist på omkring 1,25 %. Om tillväxttakten skall öka, kommer en resursbrist på 1,25-2 % att kvarstå – trots den ökade effektiviteten i användningen av gamla och nya kapitaltillgångar genom liberaliseringen – om inte den offentliga sektorn blir en större nettogivare än den för närvarande är. Luckan måste fyllas genom utländska direktinvesteringar eller stöd från utlandet.

Den verkliga betydelsen av utländska direktinvesteringar och öppenhet i allmänhet är deras bidrag till teknologiska framsteg och ökad konkurrenskraft. Indiska ledare är fortfarande inte övertygade – deras gamla ekonomiska lärosatser innebar motstånd mot handel och utländskt

kapital. Emellertid är det därigenom som de ekonomiska framstegen kommer att ske. Indien har mycket att lära av Kina på den här punkten.

2 Fattigdom och reformer

I de omedelbara efterdyningarna av 1991 års reformer uttrycktes viss oro för att själva reformerna kunde leda till ökad fattigdom i Indien.²⁹ Uppgifter för 1991 och 1992 föreföll att visa en ökning av fattigdomen i förhållande till senare delen av 80-talet; index för andelen fattiga (*headcount index*) steg till 41 % från den tidigare siffran 36 %. 1992 års kartläggning bedömdes dock i sig självt ha varit dåligt underbyggd och uppgifter för 1993-94 visar på en förbättring. Det är förmodligen bättre att titta närmare på vad reformerna faktiskt leder till, vad de möjliggör i positiv och negativ bemärkelse, än att dra förhastade slutsatser. Det är väl känt att ett stort antal faktorer påverkar det huvudsakliga måttet på fattigdom – antalet personer under fattigdomsgränsen – från år till år. En studie av 1992 års ökning tydde i alla fall på att endast en tredjedel av ökningen kunde tillskrivas faktorer som hängde samman med reformerna.³⁰ Och även om själva andelsindexet är viktig, måste man titta på reformernas påverkan på ett större antal tendenser, särskilt vad gäller sysselsättning, hälsa och utbildning – de viktigaste faktorerna i fråga om mänsklig utveckling på individnivå – liksom på makroperspektivet. Ett stort antal studier visar att tillväxt är nyckeln till en minskning av fattigdomen i Indien. Vad reformerna innebär både för omfattningen och kvaliteten på tillväxten kommer följaktligen också att vara viktigt.

Fattigdomens utveckling i historiskt perspektiv

Bland alla länder i världen har Indien det största antalet fattiga människor, men jämfört med många andra utvecklingsländer har man bedrivit offentliga åtgärder inom fattigomsorgen sedan längre tillbaka i tiden och genomfört mer omfattande studier om fattigdom. Men trots denna långtida uppmärksamhet på fattigdomen är många aspekter dåligt dokumenterade, och även om fattigdomen i vissa avseenden har minskat under årtiondena har framstegen skett i mycket långsam takt.

²⁹ Se *Financial Times*, 29 april 1998.

³⁰ Världsbanken (1997).

Den första period för vilken det finns uppgifter om fattigdomen som går att jämföra med den aktuella periodens, är 50-talet.³¹ Under 1950-55 uppgick antalet personer i genomsnitt till över 50 %, en situation som fortsatte (med fluktuationer till under 45 % och över 60 %) fram till tidigt 70-tal. Det är från den här perioden som en kontinuerlig nedgång i fråga om index för andelen fattiga inleddes, vilken varade fram till mitten av 80-talet. Därefter kan man notera fluktuationer, men runt en lägre procentandel, och vid den senaste uppgiftsinsamlingen 1993-94 uppgick index till ca 35 %. Antalet fattiga steg i och med befolkningsökningen – antalet uppgår idag till över 300 miljoner, jämfört med ca 200 miljoner i början av 50-talet.

Naturligtvis är bilden som ges genom ett andelsindex otillräcklig. Den maskerar både de goda och de dåliga aspekterna av Indiens prestationer på det sociala området. Sedan 50-talet har den allmänna medellivslängden nästan fördubblats, från 32 år 1950-51 till 62 år 1995. Nativiteten har sjunkit. De fattiga har blivit mindre fattiga, i det avseendet att mätningarna av fattigdomsgapet – skillnaden i inkomst mellan de allra fattigaste och fattigdomsgränsen – har visat på en förbättring sedan 70-talet.³² Emellertid är situationen dystur ur många aspekter.

Det dysturaste har varit de snigelsnabba framstegen på utbildningsområdet. Det brittiska styret uppnådde inte mycket: 1950-51 – strax efter självständigheten 1947 – var endast 27 % av männen och 9 % av kvinnorna läs- och skrivkunniga. 1993 – 45 år efter självständigheten – var emellertid fortfarande endast 64 % av männen och 36 % av kvinnorna läs- och skrivkunniga. År 1992 var medeltalet för antalet genomgångna skolår för befolkningen över 25 år torftiga 3,5 för män och 2,4 för kvinnor. Detta är endast en aspekt av den

³¹ Indiens andelsindex baseras på en nutritionsnorm. Uppgifterna är hämtade från en undersökning genomförd av NSS (*National Sample Survey*) beträffande hushållens utgifter. En person är "fattig" om utgifterna inte täcker ett visst "minimum" för livsmedel, som är satt till en låg nivå, plus vissa tillägg för övriga behov. Justeringar är gjorda för prisvariationer och skillnader mellan Indiens enskilda delstater.

³² Indexet "fattigdomsgapet" (*poverty gap index* – PG), den genomsnittliga skillnaden i utgifter för fattiga under fattigdomsgränsen, uttrycks i procent av fattigdomsgränsen. Denna siffra fluktuerade mellan 15 % och 21 % fram till mitten av 70-talet och uppgick till omkring 8 % 1993-94. Kvadraten på fattigdomsgapet (*squared poverty gap* – SPG) baseras på kvadraten på individuella skillnader och mäter graden av fattigdom bland de fattiga. Denna siffra fluktuerade mellan 5 och 11 under den tidigare perioden och sjönk till 2,7 1993-94. (Alla här förekommande uppgifter om fattigdom kommer från NSS, såsom de rapporterats till Världsbanken (1997).)

beklagansvärda omfattningen av könsdiskrimineringen i landet. En tredjedel av alla barn som inskrivs in i skolan får ingen utbildning utöver de första fyra åren i grundskolan. (Inskrivningssiffrorna tyder på att 100 % av pojkarna och över 80 % av flickorna är inskrivna i grundskolan, men detta är mycket överdrivna siffror. Inskrivningen vid skolor över grundskolenivå påstås rentav uppgå till endast 44 % för båda könen sammantaget).³³ Den sociala försumligheten på området både uppvisar och förklarar en stor del av Indiens dåliga resultat vad gäller mänsklig välfärd.

Redogörelse för fattigdomens tidigare utveckling

Fram till 70-talet bestod den allmännast accepterade förklaringen till de årliga förändringarna i fattigdomsfrekvensen i att relatera förändringarna till den årliga skörden.³⁴ Detta är knappast förvånande. Ännu idag finns den största andelen fattiga på landsbygden. Storleken på skörden är en mycket viktig faktor för de små jordägarnas och lantarbetarnas inkomster, liksom för den icke jordbruksrelaterade sysselsättningen. Skörden påverkar också spannmålspriset, vilket är en betydelsefull faktor för fattigdomsindikatorer knutna till priser: de flesta fattiga är nettoköpare av spannmål.

Det finns också en relativt stor enighet beträffande minskningen i fattigdomsfrekvensen fr.o.m. 70-talet t.o.m. mitten på 80-talet: den har helt klart ett samband med den ekonomiska tillväxten. Fakta från olika sektorer bekräftar detta men de klargör också att det var den primära och tertiära sektorn som stod för detta. Formerna för utvecklingen av tillverkningssektorn i Indien under perioden av industrialisering genom importsubstitution gjorde inte mycket för den ekonomiska tillväxten och inte heller för fattigdomsproblemet. De inre kopplingarna inom ekonomin utgörs fortfarande i grunden av de mellan landsbygden och staden. Goda skördar skapar idag inte nämnvärt fler direkta arbetstillfällen – jordbruksproduktionens sysselsättningselasticitet är tämligen låg inom själva jordbrukssektorn. Emellertid är det en betydelsefull faktor för sysselsättningen inom den icke-jordbruksrelaterade sektorn och för tillväxten i stadsområdena: "ur Indiens fattigas synvinkel är det hunden (landsbygden) som viftar på svansen (städerna) och inte tvärtom."³⁵ Reallönerna på landsbygden ökade under denna period i praktiskt taget alla delstater, trots den

³³ Uppgifter från Haq (1997).

³⁴ Ahluwalia (1978).

³⁵ Ravallion och Datt (1996a), s. 19.

fortsatta ökningen av arbetskraften.³⁶ Detta återspeglar i synnerhet en ökning av sysselsättningen inom den icke-jordbruksrelaterade sektorn på landsbygden.

En rad andra fakta bekräftar dessa allmänna tendenser. Resultaten av åtgärderna för att minska fattigdomen skiftade avsevärt mellan delstaterna i Indien, men minskningen gick snabbare där landsbygdssektorn hade störst tillväxt. I några fall kunde framsteg i fråga om mänsklig utveckling – Kerala är mest anmärkningsvärt – ersätta ekonomisk tillväxt under andra former, även om fattigdomen skulle ha minskat snabbare om även produktiviteten inom jordbruket hade gjort snabbare framsteg. Såsom Världsbanken noterar (1997) var det ingen delstat som starkt eftersträvade båda dessa nyckelfaktorer samtidigt. De delstater där minskningen av fattigdomen har gått långsammast – t.ex. Bihar – är de där ingen av dessa faktorer utvecklats i tillräcklig grad.

Nedgången i andelsindexet för fattigdom fortsatte stadigt från början av 70-talet och nådde den lägsta nationella nivån 1989-90: 35,04 %. Det steg till 36,34 % i juli-december 1991,³⁷ till 40,93 % i januari-december 1992, och föll sedan tillbaka till 35,04 % 1993-94. Index för fattigdomsgapet steg också 1992 och gick tillbaka 1994. Detta är den kontroversiella period då reformerna inleddes.

En viss del av redogörelserna för åren 1991 och 1992 har redan refererats. Den mest detaljerade analysen av denna period lägger i själva verket inte mycken skuld på reformerna.³⁸ Den noterar att den huvudsakliga förväntade effekten av reformerna skulle ha varit i städerna. Budgettätstramning och importminskning skulle främst påverka utkomstmöjligheterna i städerna – men fattigdomssiffrorna försämrades mer för den indiska landsbygden än för de indiska stadsområdena. Det första man kan notera är en nedgång på 4,5 % i spannmålsproduktionen 1991-92. Samtidigt vidtogs ett antal andra åtgärder som ökade livsmedelspriserna. Statsmakten höjde sitt inköpspris för spannmål för att kompensera jordbrukarna för den minskning av subventionerna för gödsel som ingick i reformerna. Devalveringen medförde även att handlarna köpte in mer inhemskt spannmål. Totalt sett steg spannmålspriserna med över 20 %; detta tillsammans med den minskning av arbetstillfällen på landsbygden som den dåliga skörden

³⁶ Repetto (1994).

³⁷ Eftersom detta endast är en NSS-uppgift för ett halvår, kan den innebära säsongvariationer och är därför inte tillförlitlig eller jämförbar med helårsuppgifterna för 1992 och 1994.

³⁸ Tendulkar (1998).

orsakade, var i sig tillräckligt för att betydligt öka den mätbara fattigdomen på landsbygden.

Det hävdas att det år 1987-88 rådde allvarlig torka utan att fattigdomen för den skull ökade på samma sätt – men under detta år frigjordes en stor mängd av spannmålslagren, vilket lättade på prissituationen. 1991-92 var däremot spannmålslagren nära minimum av den önskvärda nivån. Under två år fram till 1993-94 låg jordbruks-tillväxten på 4 %, lagren återuppbyggdes och förhållandena på landsbygden återhämtade sig: föga förvånande sjönk fattigdomen på landsbygden. Det är också anmärkningsvärt att fattigdomsindex för stadsområdena 1993-94 sjönk till en *lägre nivå än före reformerna*.

Strukturella faktorer i fattigdomen

Även om klyftan under senare år har minskat mellan stads- och landsbygdsområdenas andel av fattigdomen, är fortfarande livsvillkoren på landsbygden den viktigaste strukturella faktorn. De fattiga är de som är jordlösa eller de som överlever tack vare mindre markinnehav. Andra strukturella faktorer är emellertid också viktiga – men även här är de åtföljande livsvillkoren vanligtvis svårare i landsbygdsområdena. Att vara kvinna och att tillhöra andra grupper som utsätts för diskriminering, i synnerhet de så kallade lågkasterna och stamfolken, innebär i allmänhet kraftig fattigdom. 52 % av de jordlösa och 68 % av de jordlösa lönearbetarna är fattiga. Hälften av de 206 miljoner människor som tillhör lågkaster eller stamfolk är fattiga.³⁹ Det är dessa strukturella orsaker som gör att fattigdomen är så svår att åtgärda. Enbart tillväxt är inte lösningen.

Agro-klimatiska faktorer spelar också en betydande roll. I områden som är drabbade av torka eller andra svåra jordbruksförhållanden fanns den värsta fattigdomen och den lägsta minskningen av fattigdomen.

En intressant fråga är om antalet människor utgör en inverkan faktor. Det finns ett säkert samband mellan familjestorlek och fattigdom, men om de stora hushållen använder storskalig hushållning med konsumtionsvaror kan detta uppväga fattigdomens inverkan.⁴⁰ Det finns emellertid ett tämligen stort antal studier över hushållen som visar på ett negativt samband mellan antalet överlevande syskon och barns möjligheter vad gäller hälsa, näringstillförsel och utbildning: hög fertilitet har till synes vissa negativa effekter på hushållens välstånd.⁴¹

³⁹ NCAER (1996).

⁴⁰ Drèze och Srinivasan (1995).

⁴¹ Lloyd (1993).

Det finns även ett samband mellan befolkningstillväxt och fattigdom på delstatsnivå, men det står inte klart vad som är orsak och vad som är verkan.⁴² Och ur ett bredare perspektiv förefaller det tydligt att ökningen av arbetskraften har varit en faktor som utövar en nedpressande effekt på löner och levnadsstandard.

Program mot fattigdom

Indien har sedan länge haft flera program mot fattigdom. Dessa står för ansevärda nationella satsningar: de uppgick i genomsnitt till lite under 6 % av utgifterna inom den centrala budgeten under 1990-91 till 1992-93, och närmade sig 8 % mellan 1993-94 och 1995-96. Utgifterna på delstatsnivå tillför ytterligare 20-25 % till anslagen.⁴³ Programmens inverkan på fattigdomen begränsas i varje enskilt fall av en rad olika brister. Ett stort antal fattiga förbises och en stor del av förmånerna inom programmet går till de mindre fattiga.

Ett belysande exempel är det offentliga distributionssystemet PDS (*Public Distribution System*) som är ämnat att tillhandahålla subventionerade spannmålsransoner till de fattiga genom ransoneringskort. Kortet ges emellertid inte bara till fattiga och uppgifter tyder på att PDS i mindre grad kommer fattiga delstater och fattiga individer till del än delstater och individer med bättre levnadsförhållanden: 50-60 % av mottagarna av PDS är icke-fattiga. Behållningen är större i städerna än på landsbygden och kostnaden för att överföra en subvention som motsvarar värdet av 1 rupie är mer än 4 rupier. (Den andra huvudsakliga matsubventionen utgörs av "skolmåltidsprogrammet". Där programmet genomförs som det skall når det verkligen ut till ett tämligen stort antal fattiga och mindre fattiga barn, men det är känt för att vara mer framgångsrikt i att upprätthålla skolnärvaron än att förbättra näringstillförseln.)

En annan viktig typ av program syftar till att skapa sysselsättning genom offentliga arbetsprogram på landsbygden, skogsvårdsprojekt och liknande åtgärder. Exempel på sådana är programmet för landsbygdsutveckling *Integrated Rural Development Programme* (IRDP), programmet för torkdrabbade områden *Drought Prone Areas Programme* (DPAP), programmet *Jawahar Rojgar Yojana* (JRY) och arbetsgarantisystemet *Employment Assurance Scheme* (EAS). Trots att både IRDP- och DPAP-programmet verkligen hjälper fattiga människor i fattiga områden (IRDP-programmet når 2,5 miljoner hushåll per år)

⁴² Van de Walle (1993).

⁴³ Världsbanken (1997), s. 26.

utnyttjas de till viss del av lokala maktintressen: röstfiske utgör alltför ofta den avgörande faktorn vid fördelningen av resurser och vid valet av understödsberöriga områden och mottagare. JRY-programmet, som är det största, beräknas stå för en miljard arbetsdagar årligen, men majoriteten av mottagarna är män och 18 % av dessa är icke-fattiga, delvis på grund av att entreprenörerna inte håller sig till de låga löner som skall utesluta oberättigade arbetstagare. Det sistnämnda problemet gäller också för EAS-systemet.

Sammantaget har programmen mot fattigdom viss effekt på den överhängande fattigdomen men inte i tillräckligt hög grad i förhållande till storleken på de använda resurserna.⁴⁴

Utbildning och hälsa

De två grundläggande områdena utbildning och hälsa bör ses som nyckelfaktorer för mänsklig utveckling: brist på god hälsa och utbildning har en stor roll i fråga om "kapacitetsfattigdom".⁴⁵ Det har redan antytts att försämringar har skett på utbildningsområdet i Indien. Tyvärr har det inte gått mycket bättre vad gäller området för hälsa.

Områdena för utbildning och hälso- och sjukvård i Indien är båda allvarligt underfinansierade, men i flera avseenden är finansieringen inte det huvudsakliga problemet. Ineffektiviteten vad gäller resursutdelning och ojämlikheterna vid tilldelningen är ett än större problem. De offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård och utbildning uppgår sammantaget till 5 % av BNP⁴⁶ men lejonparten av detta går till utbildningsområdet: de offentliga utgifterna på hälso- och sjukvård utgjorde endast 1,3 % av BNP 1990 – den lägsta siffran i Sydasiens – och över 70 % av de totala utgifterna täcks av privata källor.

Indiens offentliga **hälso- och sjukvårdssystem** tillhandahåller mycket lite vård för de flesta människor, särskilt de fattiga på landsbygden. Det finns några relativt effektiva program för kontroll av smittsjukdomar, men malaria och tuberkulos fortsätter att orsaka stor dödlighet. Det mer övergripande hälso- och sjukvårdssystemet på landsbygden har begränsad räckvidd och 15 % av befolkningen saknar tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster. Nästan hälften av alla gravida kvinnor gjorde ingen medicinsk kontroll under graviditeten under åren 1992-93 och 80 % av födslarna skedde i hemmet – föga överraskande har Indien en mycket hög mödradödlighet vid förlossning: 570 per 100 000 levande

⁴⁴ För uppgifter om detta, se *ibid* och Harriss et al. (1992).

⁴⁵ Sen (1985).

⁴⁶ Haq (1997), tabell 9, s. 149.

födda barn. (Man kan hitta extrema delstatssiffror: i Kerala var det endast 2 % av kvinnorna som inte hade gjort någon medicinsk kontroll under graviditeten, jämfört med 47 % och 54 % i Madhya Pradesh och i Uttar Pradesh. 54 % av barnen i Bihar hade inte vaccinerats, enligt uppgifter från den nationella hälsoundersökningen (*National Health Survey*) för 1995.) Ett problem som är specifikt för Indien och som rör familjeplaneringsprogrammet, är att de skeva incitamenten för hälso- och sjukvårdsarbetare på landsbygden har inneburit att landsbygdens hälso- och sjukvårdsinrättningar har fått bristande resurser för annat hälso- och sjukvårdsarbete – detta utan att familjeplaneringsarbetet har lyckats särskilt bra, vilket beskrivs nedan.

Statens åtgärder på hälsoområdet utöver hälso- och sjukvård är också mycket otillräckliga. 25 % av befolkningen har inte tillgång till rent vatten och 71 % saknar sanitära bekvämligheter. Även om födointaget vore tillräckligt – vilket det inte är – så skulle näringsbrist vara vanligt förekommande under sådana förhållanden: hälften av alla barn under fem år lider i själva verket av näringsbrist, liksom en stor del av kvinnorna, vilket återspeglas i det faktum att en tredjedel av alla barn är underviktiga vid födseln.

Kostnadsbördan av den undermåliga vården faller alltså på de enskilda – hushållens utgifter för hälso- och sjukvård har blivit den största enstaka orsaken till personlig skuldsättning, och denna börda har ökat snabbare i de fattigare delstaterna. Ett enda sjukdomstillfälle som kräver sjukhusvistelse kan kosta motsvarande tre till sex månader av en fattig persons årliga inkomst även om det gäller en vistelse på ett statligt sjukhus: privata sjukhus är dubbelt så dyra.⁴⁷

Ett av de få statliga program som arbetar för att åtgärda orättvisorna på hälsoområdet är barnavårdsprogrammet (*Integrated Child Development Scheme – ICDS*), ett nutitions- och utvecklingsprogram med ett antal olika tjänster som riktar sig till barn mellan 0-6 år. Uppgifter tyder på att programmet verkligen når fattiga människor, men att det är behäftat med vissa brister och kunde bli mer effektivt.⁴⁸

Indiens misslyckanden på **utbildningsområdet** är det allvarligaste inslaget i fattigdomsproblemet och det största hindret för att undanröja fattigdomen. På de platser där utbildningsmöjligheterna är goda, stiger inkomsterna och produktiviteten, hälsoläget förbättras och fertiliteten sjunker. Utbildning har inte bara den inneboende fördelen att utgöra en väg till det som är av värde i livet, fördelarna för samhället har också en mycket stor spridning. I dagens situation med ökande globalisering, kommer Indien konkurransmässigt att vara allvarligt missgynnat när

⁴⁷ Se citerade källor i Världsbanken (1997) och Berman (1994).

⁴⁸ En officiell utvärdering av planen återges i Världsbanken (1997), s. 30.

landets icke-traditionella export börjar lida av kunskapsbrist, vilket nu har börjat ske.

Såsom tidigare nämnts, är fortfarande två tredjedelar av kvinnorna och en tredjedel av männen analfabeter. I vissa socialgrupper och delstater är skillnaderna ännu större: bland lågkastiga kvinnor är bara 19 % läs- och skrivkunniga, och i två av de fattigaste delstaterna, Bihar och Rajasthan, är läs- och skrivkunnigheten bland kvinnor 18 % respektive 20 %. Ett stort antal faktorer avskräcker föräldrar från att låta sina döttrar gå i skola. Särskilt i större hushåll kan de avkrävas att utföra hushållsarbete och se efter sina yngre syskon. Skolförhållandena är kanske olämpliga, särskilt i blandskolor och för flickor som passerat puberteten. Vissa religiösa och andra grupper har andra specifika invändningar. En viktig faktor i föräldrars beslut är ändå otvivelaktigt den urusla kvalitet som en stor del av det statliga skolsystemet håller. Lärarna infinner sig inte i skolorna, har dålig kompetens eller är rentav, i en viss andel av alla fall, mer eller mindre illitterata. Skolorna saknar utrustning och material – många gånger finns det inte ens någon skolbyggnad. Eftersom barnens skolgång innebär kostnader även där skolorna är gratis, kommer föräldrar inte att göra några uppoffringar om den utbildningsom tillhandahålls är undermålig. Många fakta visar på att skolans kvalitet är den avgörande faktorn för de dåliga resultaten på utbildningsområdet.⁴⁹

Barnarbetets utbredning är inte heller riktigt vad det synes vara: barnarbete är naturligtvis inte önskvärt på något sätt, men i många familjer upptar arbete endast en liten del av barnens tid, och inte i en sådan grad att det hindrar dem från att få utbildning. Ofta tjänar de i själva verket tillräckligt för att kunna bidra till sin egen utbildning. Vissa undersökningar tyder på att om en utbildning med hög kvalitet fanns tillgänglig, skulle långt fler föräldrar skicka sina barn till skolan – även sina döttrar.⁵⁰

Återigen bör man ta hänsyn till befolkningsfaktorn. Medan satsningarna på hälso- och utbildningsområdet är otillräckliga och resultaten är undermåliga, har befolkningsökningen ökat påfrestningarna på dessa tjänster. Hälso- och sjukvårdsinrättningarna har inte blivit fler och deras kapacitet har inte utökats för att möta det växande behovet. Antalet elever per lärare stiger och utgifterna per elev sjunker.

⁴⁹ Några av uppgifterna kommer att kunna läsas i *Public Report on Basic Education (PROBE)*, över en undersökning som utförs av ett team under ledning av Jean Drèze; preliminära rön har rapporterats i *India Today*, 13 okt. 1997.

⁵⁰ Drèze och Sen (1995).

Miljön som en fattigdomsfaktor

Det konstateras ofta att fattigdom kan orsaka nedbrytning av miljön, men det är mindre vanligt att man noterar den inverkan som nedbrytningen av miljön har på de fattiga. När man talar om ekonomisk tillväxt försummar man vanligtvis att notera att miljökostnaderna inte finns med bland nationalräkenskaperna. Beräkningar för Indien – visserligen endast med ungefärliga siffror – tyder på att dessa kostnader kan uppgå till omkring 4,5 % av BNP per år – och detta är endast de kostnader som är relativt enkla att mäta.⁵¹ Vad som är intressant för syftet med vår studie är att många av dessa kostnader rör hälsoområdet, och att de fördelas ojämnt på de fattiga.

Några av de värsta effekterna av nedbrytningen av miljön återfinns i Indiens städer, där luft- och vattenföroreningarna bara under de senaste tjugo åren har nått farliga nivåer. Delhi har nu den tredje värsta luftföroreningsnivån bland världens alla städer, med mycket höga nivåer av luftpartiklar som bidrar till de höga nivåerna av luftvägssjukdomar, vilka nu utgör en av Indiens största sjukdoms- och dödsorsaker. (Hushållens köksutrustning och bränsle har också stor del i förekomsten av luftvägssjukdomar, både i städerna och på landsbygden.) Vattenförråden i Indiens städer är också kraftigt förorenade: förutom den höga nivån av industriavfall har man i Jumna-floden uppmätt 7 500 koliforma bakterier per deciliter vid inflödet till Delhi och 24 miljoner vid utflödet. Hudsjukdomar och magproblem är vanliga följder. Mer välbeställda personer är med sina luftkonditionerade hem och goda sanitära bekvämligheter relativt skyddade från dessa missförhållanden.

En annan viktig faktor som inverkar på de fattiga utgörs av krympande skogar och andra naturresurser. Så mycket som 25 % av de fattigas utkomst härrör från miljöresurser – och dessa resurser har minskat med så mycket som en tredjedel mätt per capita under de senaste tjugo åren. (Detta beror endast delvis på folkökningen; nog så viktigt är att det också beror på utvecklingen och ofta på den hänsynslösa utförsäljningen av skyddad eller statlig mark.)⁵²

Ekonomiska reformer och offentliga utgifter

Har åtstramningarna i samband med reformerna drabbat de fattiga negativt? Detta är en svår fråga, inte minst därför att – som redan har nämnts – så mycket av de offentliga utgifterna skenbart går till områden av stort intresse för de fattiga, men endast i begränsad omfattning kommer dem till del.

⁵¹ Brown (1996).

⁵² Repetto, op. cit.

Satsningarna på IRDP-programmet minskade faktiskt under 1991-92 och 1992-93 – men troligtvis utan större inverkan på de fattiga. Satsningarna på JRY-programmet steg nominellt under samma år, men antalet mandagar inom programmet sjönk och steg inte märkbart förrän 1993-94. Under detta år, liksom under 1992-93, ökade även reallönerna på landsbygden: 1993-94 var den 4,1 % över nivån från före reformerna. Uppenbarligen har förändringarna i fattigdomsindex för landsbygden åren efter reformerna litet att göra med reformerna – förutom möjligen effekterna av minskningen av jordbruksskyddet – och allt att göra med skördarna, spannmålsreserven och prisförändringarna på landsbygden. Fattigdomen i städerna, som kunde ha förväntats stiga i samband med reformerna, ökade endast måttligt till en början och sjönk sedan kraftigt 1993-94: även om reformerna avsågs att koncentreras på industrisektorn i städerna, mildrades effekterna av olika faktorer – den rigida arbetsmarknaden, indexeringen av inkomsterna i den organiserade sektorn, samt den relativt låga takten i privatiseringen och liberaliseringen.⁵³

Hur förhåller det sig då med de övriga offentliga utgifterna? Det kan sägas att den indiska regeringens uttalade avsikt var att reformerna skulle vara "till gagn för de fattiga". Den stränga budgetpolitiken under reformåren innebar emellertid en åtstramning av de offentliga utgifterna och några sektorer som är angelägna för de fattiga drabbades också. Med undantag för vissa centrala statliga program faller emellertid den största bördan av offentliga utgifter på hälso- och utbildningsområdet på delstaterna. De minst försvarbara nedskärningarna i de centrala programmen var de som rörde förebyggande åtgärder för malaria och andra smittosjukdomar, som är av särskilt stor betydelse för de fattiga. Men dessa och andra nedskärningar i den centrala budgeten var till stor del återställda 1993-94. Vad gäller utgifterna på hälso- och utbildningsområdet bör alltså främst sökas på delstatsnivå.

Det råder inget tvivel om att reformerna utsatte delstatsbudgetarna för svåra påfrestningar. Vissa skatter sänktes och tillsammans gjorde de minskade inkomsterna och de stigande utgifterna att delstaterna tvingades låna pengar. Emellertid drevs också räntenivån upp av reformerna och räntebetalningarna började utgöra en allt större del av de utgifter som inte gick till utveckling, vilket bidrog till budgetunderskotten. Under dessa förhållanden var det delstaternas sak att utforma sina utgiftsstrukturer och i flera fall drabbades säkerligen utgiftsposter som var av betydelse för de fattiga. Ett mått är den s.k. PAR-kvoten (*Priority Allocation Ratio*), förhållandet mellan de inkomster som satsas på prioriterade områden och de totala anslagen; till

⁵³ Tendulkar, op.cit.

de prioriterade områdena räknas grundläggande utbildning, offentlig hälso- och sjukvård, vattenförsörjning och vattenrening, hälso- och sjukvård samt livsmedelsförsörjning för mödrar och barn. Mellan 1990-91 och 1993-94 sjönk PAR-kvoten i 9 av de 15 största delstaterna. Med andra ord: i flera delstater, inklusive de allra fattigaste, påverkades de sociala satsningarna negativt av anpassningarna – både vad gäller nivå och strukturer.⁵⁴

Resultaten var emellertid mycket varierande. Varje delstat har sin egen historia på det sociala området vad gäller prestationer och engagemang, något som till viss del återspeglas av nivån på inkomster och utgifter, liksom av nya politiska påtryckningar i reformtider. Några delstater gjorde mer än andra för att skydda prioriterade utgifter och på det hela taget drabbades den offentliga hälsovården mer än den grundläggande utbildningen. Detaljerna återfinns i *Prabhu* (1996). Här räcker det att säga att centralmakten med rätta kan anklagas för att inte ha gjort tillräckligt för att förmå delstatsregeringarna att skydda de fattiga under denna period. För denna ståndpunkt har S. Guhan argumenterat starkt i sin kritiska framställning.⁵⁵

Vägen framåt

Det är uppenbarligen så att det inte finns någon enkel beskrivning av de tidigare sambanden mellan strukturanpassningar och fattigdom. Enligt författarna till föreliggande arbete, ger den befintliga litteraturen en något missvisande bild av det detta generella samband. Samtidigt brister den i redogörelsen av den ohållbara situation som rådde före strukturanpassningarna – även i Indien – liksom av vad som skulle ha hänt utan dessa anpassningar.⁵⁶ Internationella institut har gjort svåra missbedömningar, vilket förvärrades av att de nationella regeringarna underlät att vidta lämpliga åtgärder för att skydda de fattiga och förbättra deras villkor. Men i Indien, liksom i de flesta andra länder, gäller att om tillväxt är nyckeln till minskad fattigdom, utlovar en ekonomisk liberalisering fördelar åt de fattiga i en grad som är svår att uppnå med andra åtgärder. Samtidigt – vilket bör framstå fullt klart av ovan sagda – kan inte marknaden och liberaliseringen ensamma lösa fattigdomsproblemet, de kan t.o.m. i vissa avseenden förvärra det. För att ytterligare kunna stärka tillväxtprocessen måste Indien fortsätta även med de delar av reformerna som är politiskt svåra och i vissa fall

⁵⁴ Prabhu (1996), särskilt s. 243-249.

⁵⁵ Guhan, S (1996).

⁵⁶ För en kort översikt, se Cassen och Wignaraja (1997).

ekonomiskt och socialt smärtsamma. I följande avsnitt redogörs för huvudlinjerna i den politik som krävs för att komplettera reformerna.

Tillväxt och sysselsättning

Den allvarligaste kritiken mot Indiens planeringspolitik under dess glansdagar var att man i industrialiseringen lade tonvikten på att bygga upp kapitalvaruindustrin för att uppnå självförsörjning, medan effektiviteten och sysselsättningen försumrades. Planinvesteringarna var mycket kapitalintensiva i både den organiserade privata och den offentliga sektorn. Kapitalet subventionerades genom särskilt låga räntenivåer och priset på arbetskraft ökade – dock endast i den organiserade sektorn – genom att kostnaderna ökade för att anställa och avskeda och att man gav rätt till garanterad inflationsskyddad lönesättning som norm. Följaktligen var det inte i den organiserade sektorn som arbeten skapades, utan i den informella sektorn. På landsbygden har antalet jordlösa arbetare ökat. I de områden där den "gröna revolutionen" har möjliggjort dubbla skördar, har antalet säsongarbetstillfällen ökat, men ändå finns det i jordbruksområdena endast arbete under ca 150 dagar per år.

Det finns inte mycket av tillförlitlig statistik över sysselsättning och arbetslöshet. Det vi kan se är att snabb tillväxt minskar antalet fattiga. Detta är ett indirekt bevis på tillväxtens effektivitet vad gäller skapande av arbetstillfällen. Reformerna kommer att hjälpa till att förbättra investeringarnas sysselsättningselasticitet genom att korrigera skevheter i faktorpris och återinföra företrädet för arbete framför kapital. Genom att utnyttja fördelarna med den billiga och stora arbetskraften särskilt inom exportsektorn, kan Indien skapa fler arbetstillfällen – på samma sätt som i andra utvecklingsländer. Man måste också komplettera detta med en starkt förbättrad utbildning och yrkesutbildning för att kunna konkurrera i fråga om högvärdesprodukter.

Det krävs emellertid en stram budgetpolitik som undviker snedvridande prissubventioner eller lågräntelån, tillförsel av råmaterial till underpriser etc. Alla dessa snedvridningar är djupt rotade i politiken och därför svåra att undanröja, särskilt i en tid då regeringarna består av ömtåliga koalitioner. Om regeringen emellertid kunde korrigera arbetsmarknadsregleringens sysselsättningsfientliga struktur (som i mycket upprättades med de bästa avsikter) och upprätthålla en budgetpolitik med nettosparande, kommer man att uppnå två positiva effekter. En högre tillväxtnivå på så mycket som 8 eller 9 % är möjlig, och varje procentenhet kommer att medföra en högre sysselsättningseffekt. Detta skulle kräva att en stor del av lagstiftningen

avskaffades, inte bara på sysselsättningsområdet: den strukturella och institutionella stelbentheten i finans- och företagssektorn måste också åtgärdas. Det innebär politiska svårigheter men – vilket är väl känt genom studier av skyddande åtgärder – kostnaden för skyddade arbeten är oerhört hög, med tanke på de arbetstillfällen som skulle kunna skapas med mindre resursslöseri.

Jordbruk och övrig sysselsättning på landsbygden

Jordbrukets framtid utgör en avgörande faktor för de ekonomiska resultat som skall påverka fattigdomen, eftersom jordbruket – som tidigare nämnts – är av central betydelse för de fattigas utkomst. I detta sammanhang har reformerna mycket att erbjuda. En liberalisering kunde bidra till en snabbare tillväxt i jordbruket. Jordbruket är fortfarande behäftat med begränsande regleringar och snedvridningar vad gäller priser och subventioner som förhindrar tillväxt och export på jordbruksområdet. Ett slopande av restriktionerna kan emellertid ha en negativ inverkan på de fattiga, om inte effektiva åtgärder vidtas för att säkerställa att så inte sker.

Problemen är i mycket hög grad politiska. För närvarande förekommer subventioner i stor omfattning – på vatten och energi – vilka uppgår till mer än 2 % av BNP; som tidigare påpekats, gynnar dessa främst storjordbruket, men kampen mot subventionerna kommer att bli hård. Priset på livsmedel och produktionsomkostnader kan förväntas stiga under ett fortsatt reformarbete, vilket kan medföra svårigheter inte bara för nettoköparna av livsmedel utan också för små jordbrukare som är självförsörjande i fråga om livsmedel men får större produktionsomkostnader utan en motsvarande inkomstökning. Detta kommer också att få politikerna att vilja stå emot förändringar. Dessa förhållanden gör de föreslagna reformerna inom PDS-programmet desto viktigare.

Andra aspekter av jordbruket kommer också att behöva uppmärksammas: krediter, infrastrukturer – de eviga frågorna för Indiens landsbygd. Jordbruket har potential att i hög grad bidra till tillväxten och mildrandet av fattigdomen, under förutsättning att Indiens beslutsfattare och politiker så vill och inte förblir fångade i det egenintresse som motsätter sig förändring.⁵⁷

För att säkerställa att tillväxten i jordbruket medför sysselsättningstillfällen för de fattiga, är det särskilt viktigt att tillse att

⁵⁷ Beträffande dessa resonemang, se Gulati (1997) samt Pursell och Gulati (1996).

åtgärder vidtas för att stödja tillväxten av icke jordbruksrelaterade sysselsättningstillfällen på landsbygden. I vissa delar av landet sker också detta i hög grad, men det förhindras helt uppenbart genom byråkratiska regler och otillfredsställande kreditmöjligheter.

Miljö och vatten

Jordbrukets framtida uppgift kan anses vara än svårare om man även tar med miljöfrågorna i beräkningen. Jordbruket står för 80 % av Indiens vattenbehov och 90 % av livsmedelsbehovet härrör från befolkningstillväxten, så den framtida folkökningen kommer otvivelaktigt att medföra en betydande ökning av vattenbehovet – till en redan befintlig bristsituation. Samtidigt är den nuvarande vattenanvändningen oerhört ineffektiv – vilket inte är överraskande med tanke på att alla incitament till vattenhushållning saknas och med tanke på de tidigare nämnda subventionerna. Den nuvarande mängden av spillvatten visar på att det framtida behovet kan tillfredsställas – men frågorna om prissättning och regleringar måste tas upp till diskussion. De skador på miljön som intensifieringen av jordbruket orsakat måste också åtgärdas om den fortsatta jordförstörelsen genom nedsättning och vattendränkning samt vattenföroreningen av jordbrukskemikalier, skall kunna stoppas.

Andra centrala miljöaspekter som är av betydelse för de fattiga är, som redan nämnts, gemensamt ägda resurser (*Common Property Resources* – CPR), tillgång till rent vatten och sanitära anläggningar samt ren luft. Detta är en annan mycket omfattande och politiskt svår målsättning. I Indien finns en stark rörelse med icke-statliga organisationer som är engagerade i CPR-frågor men de stöter på motstånd och gör endast långsamma framsteg. Frågorna som gäller luften och rent vatten rör särskilt de styrande i städerna, men även här kan de icke-statliga organisationerna spela en betydelsefull roll. De ekonomiska aspekterna väger tungt i detta sammanhang. De flesta myndigheterna i de indiska städerna lider en skriande brist på pengar och står inför eventuellt mycket höga räkningar för att förnya systemen för vattenåtervinning, rening och avlopp. Eftersom de fattiga är de som drabbas hårdast men har litet inflytande på politiken, kan det mycket väl hända att situationen måste närma sig katastrof och epidemier innan några åtgärder vidtas; väntan på att städernas myndigheter upplever att de har råd med de nödvändiga investeringarna kan annars bli lång. Vad gäller luftföroreningar, möttes nyligen i New Delhi krav på renare fordonsteknologi av omfattande motaktioner, vägblockader och liknande, som man kunde läsa i pressen. Domstolarnas roll blir emellertid allt

viktigare när det gäller att tillse att miljölagstiftningen efterlevs. De har även i viss utsträckning lyckats stänga miljöfarliga industrier.

Eftersom flera av miljöproblemen inbegriper formfrågor, finns det oundvikligen en viktig roll för regeringsmakten. Erfarenheterna visar emellertid att en regering inte kan göra allting genom central styrning – ett stort mått av decentraliserade och lokalt stödda aktioner är nödvändigt om skadorna på miljön skall kunna repareras. Ett viktigt första steg är emellertid att visa att det finns ett stort antal miljöinvesteringar med hög avkastningsnivå och fördelar – särskilt för de fattiga – som i hög grad uppväger kostnaderna. Det är helt fel att tro att man måste vänta med att åtgärda miljöproblemen tills man har uppnått en högre levnadsstandard, även om historien förefaller visa på att vägen till gynnsamma förändringar hitintills gått via ökat välstånd.⁵⁸

Program mot fattigdom

Som vi påpekat tidigare, spenderar Indien stora summor på program mot fattigdom som dock endast har begränsade effekter på själva fattigdomen. En stor del av medlen försvinner, antingen genom korruption eller genom att pengar går till "icke-fattiga". Det har konstaterats att en viss överföring till bättre situerade kan vara ett nödvändigt pris för fattigdomsinriktade program: att endast skydda fattiga kan vara en politiskt svår uppgift.⁵⁹ Det är dock en extremt liten andel av programmen som når de fattiga i Indien: det politiska priset som betalas är enormt. Olika förslag har lagts fram för att reformera och förbättra målinriktningen i de flesta programmen mot fattigdom.⁶⁰ Det kommer emellertid att krävas mod för att tackla några av de grundläggande problemen, i synnerhet storleken på de belopp som går direkt till byråkrater och entreprenörer inom programmen, men också att definitionen på förmånstagare snarare är politisk än fattigdomsrelaterad.

⁵⁸ "Kuznets miljökurva", EKC ("environmental Kuznets-curve"), är en modell för landsomfattande ekonometriska regressioner. De visar att många indikatorer på miljöskador först stiger och sedan faller när inkomsten per capita ökar, med vändpunkter för många av de viktigaste formerna av skador vid omkring 5 000 USD per capita. EKC-effekten är dock inte ofrånkomlig – med teknologiska förbättringar och en ökad medvetenhet bör vändpunkterna med tiden sjunka och kan säkerligen vändas med politiska åtgärder.

⁵⁹ Nelson (1989).

⁶⁰ Se Världsbanken (1997).

Utbildning

Betydande förbättringar på utbildningsområdet är en nödvändig förutsättning för allt det som diskuterats i vår studie. Insikten ökar om utbildningens betydelse för det nationella och individuella välståndet. På nationell nivå visar ett stort antal studier om tillväxt utbildningens betydelse för produktiviteten och för förmågan till anpassning till den föränderliga internationella konkurrensen. Indiens bedrövliga resultat är ett svårt handikapp. Vad gäller modern tillverkning, är det främst utbildningen efter grundskolan som är en drivande kraft;⁶¹ Indien ligger emellertid så långt efter i fråga om grundskoleutbildningen att det kommer att ta lång tid att avhjälpa bristerna.

Det mest nödvändiga för att åstadkomma förbättringar är prioriterade och effektiva åtaganden om större anslag på central nivå och delstatsnivå. Åtaganden finns, men de fullgörs inte. Än viktigare är ändå de styrandes förfaringssätt vad gäller de allmänna skolorna. Påtryckningar på lokal nivå krävs för att förbättra skolorna och säkerställa att de tillgängliga resurserna används på ett bra sätt – föräldrar och kommuner i Indien har alltför länge accepterat undermåliga skolor och lärare. Framsteg kan göras. Sedan länge är Kerala det främsta exemplet, till den grad att människor har oroats över att de specifika förhållanden som råder där är unika. Under senare år har emellertid Himachal Pradesh uppnått en läs- och skrivkunnighet på 95 % och har avsevärt ökat skolprestationerna. Det har skett genom en kombination av ökade anslag till skolan i delstatsbudgeten, påtryckningar från föräldrar och medverkan av kommunen: donationer för att förbättra skolbyggnader i byar, o.s.v.⁶²

En annan viktig reform skulle vara att stärka de privata skolornas roll. Medan den offentliga sektorn måste påverkas till att leverera utbildning av god kvalitet, särskilt på grundskolenivå, erbjuder ofta den privata sektorn utbildning av högre kvalitet till *lägre kostnad*. Då så är möjligt, skulle fattiga barn kunna erhålla "utbildningskuponger" för att gå i privata skolor – men istället är privat skolgång ofta behäftad med restriktioner för att skydda den offentliga sektorn.⁶³

Utbildning är en stark kraft i kampen mot fattigdomen. Den bidrar starkt till produktivitet, hälsa och minskad fertilitet. Indien kommer att fortsätta att uppvisa fattigdom i massformat så länge som halva

⁶¹ Cassen och Mavrotas (1996).

⁶² Se PROBE-studien som hänvisas till i fotnot 24.

⁶³ Kingdon (1994).

befolkningen inte är läs- och skrivkunnig eller knappt har fått någon utbildning alls.

Hälsa och familjeplanering

Indien behöver en väl fungerande allmän hälso- och sjukvård. Troligen kan satsningar på sektorer utanför hälsosektorn emellertid bidra mer till hälsosituationen än den kurativa hälsovården: utbildning, särskilt av kvinnor, skulle kunna vara en viktig faktor, förbättringar i fråga om vattenförsörjning och sanitära anläggningar skulle bidra i hög grad och även andra miljöfaktorer har, som nämnts, stor betydelse för sjukdomsförekomst och dödlighet. Ökade satsningar på den offentliga hälso- och sjukvården är säkerligen nödvändigt för att förbättra servicen och minska de fattigas kostnadsbörda för privat hälsovård. Indien saknar inte bra förslag för att förbättra hälsovården: från befattningshavare, icke-statliga organisationer och utlandet.⁶⁴ Liksom på de flesta områdena för välfärd saknas den politiska viljan att uppbringa mer – även små – resurser och att åstadkomma nödvändiga politiska förändringar.

Familjeplaneringsprogrammet är ett annat belysande exempel. Programmet har varit otillfredsställande alltsedan starten och har erbjudit tjänster i liten utsträckning med begränsade valmöjligheter, föga omsorg om patienterna, och incitament som har varit ineffektiva eller ännu sämre: emellanåt har man tjänat mycket diskutabla ändamål och gjort programmet impopulärt. Indien befinner sig i ett intressant skede då det helt uppenbart finns en önskan om större möjligheter att begränsa familjernas storlek än vad familjeplaneringsprogrammet erbjuder. Det mest intressanta nya fenomenet är att preventivmedel accepteras av fattiga, obildade par på landsbygden, där preventivmedel tillhandahålls i tillfredsställande omfattning.⁶⁵ Med tanke på att en nedgång i fertiliteten kan bidra till det individuella välståndet, liksom till att mildra långsiktiga nationella problem, kan nu familjeplaneringen anses vara en effektiv åtgärd mot fattigdom. Familjeplanering måste emellertid erbjudas i en klientanpassad miljö som också handhar reproduktiv hälsovård. En ny regeringsrapport av Narasimhan-kommittén har framlagt intelligenta förslag att göra just detta. Man har också påbörjat genomförandet, men hittills utan nämnvärda resultat.

⁶⁴ För ett utmärkt exempel på det senare, se Berman (1994).

⁶⁵ I Sydasiens dokumenterades fenomenet först i Bangladesh av Koenig et al. (1992). Det har nu också dokumenterats, dock ej närmare analyserats, i Tamil Nadu – se Egerö och Hammarskjöld (1994).

Jämställdhet

Det behöver knappast sägas att om den mänskliga utvecklingen inte når kvinnorna, kommer de flesta målen i en strategi för mänsklig utveckling inte att kunna uppnås. Många av de yttre tecknen på en väl utvecklad utbildning är specifika för, eller starkast relaterade till, kvinnors utbildning. De vanligaste hälsoproblemen i unga år är specifika för kvinnor och barn. Näringsbrist är vanligare bland flickor än bland pojkar och särskilda problem finns bland gravida och ammande kvinnor. Om det finns ett positivt tecken, skulle det vara att den förväntade livslängden för kvinnor och antalet överlevande flickebarn, som är välkänt sämre än för män i Indien – i motsats till nästan alla andra länder – äntligen har börjat närma sig männens nivåer.

Det var förut vanligt att de som var engagerade i de olika aspekterna av kvinnan i utvecklingen, klagade över att ämnet blev "gettofierat" – att de olika aspekterna behandlades var för sig i studier, rapporter eller projekt, när de istället borde behandlas som en helhet. Även i dagens mer upplysta åsiktsklimat skulle det vara en triumf för den mänskliga utvecklingen och strategin mot fattigdom i Indien, om ett enskilt avsnitt om kvinnor i utvecklingen inte var nödvändigt. I vår studie finns inget sådant avsnitt, men allt som behandlas i den understryker det faktum att alla aspekter av kampen mot fattigdom kräver att kvinnans rättigheter och behov respekteras till fullo.

Den politiska agendan

Indien av idag är en paradox. Det är ett av de mest befolkade och fattigaste länderna och ändå en sjudande och livskraftig demokrati – om än behäftad med vissa brister. Under de första ca tjugo åren efter oberoendet styrdes landet via en kompetent och effektiv civilförvaltning – senare kom emellertid ledarskapet att utgöras av en politisk elit och dominerades av ett enda parti. Sedan 70-talet har tidigare nedtryckta och utnyttjade grupper i ökande grad funnit en politisk röst i kastpartier, regionala och religiösa partier. Partisystemet har fragmenterats och det finns inte längre någon enpartidominans. Samtidigt har den politiska makten helt rättmätigt hävdad sin dominerande ställning gentemot den elitistiska civilförvaltningen. Utvecklingsprogrammen utformas följaktligen i högre grad med ett öga på de politiska anhängarna. Civilförvaltningens neutrala genomförande av programmen är föremål för ständiga kompromisser.

På ett sätt är detta styrkan i demokratins hävdande av rättigheter för de hitintills uteslutna grupperna – men samtidigt försvåras den styrande

maktens handlingskraft. Så länge som eliten i civilförvaltningen är kast- eller regionsbaserad, kommer dess auktoritet att ifrågasättas. En snabb rekrytering från uteslutna grupper till höga poster inom civilförvaltningen är emellertid inte lätt, utan att kompromissa med kompetensen. Debatten om att reservera poster (positiv särbehandling, som föreslagits av Mandal-kommissionen) har följaktligen varit en brännbar fråga i den indiska politiken.

En utväg är att minska maktkoncentrationen och resurstillgången på hög nivå samt att decentralisera och delegera. För länge sedan försökte man i Indien med *Panchayat Raj*-systemet, där makten överfördes till distrikts- och bynivå. Detta utnyttjades mer ofta än sällan av lokala intressen. Idag har emellertid systemet förnyats, med bättre resultat i många delar av landet. Det har även skett ett djärvt försök att reservera platser för kvinnor i de styrande råden på den här nivån. På detta sätt har centralmakten gått över huvudet på delstatsregeringarna, där många av de värsta problemen i det politiska styret finns, och istället gått direkt till folket. Men medan dessa reformer har uppnåtts genom ändringar i konstitutionen, har resurserna inte följt med dit makten och ansvaret har förflyttats. Indien måste bygga ut resursöverföringen till de styrande på distrikts- och bynivå, för att minimera de negativa effekterna av elitstyret och skörda frukterna av demokratin. Man måste också utöka andra former av decentralisering och föra en bättre dialog mellan centralmakten och delstatsregeringarna.

På nationell nivå måste Indien tillämpa sin i mångt och mycket utmärkta lagstiftning på ett opartiskt sätt. Det finns alltför stort spelrum för de politiskt och ekonomiskt mäktiga att undkomma lagarna. Sambanden mellan politik och brottslighet har redan redogjorts för av Vohra-kommittén. Dessa samband närs av den myriad av restriktioner och förbud som skapar möjligheter till kryphål för de kriminella grupperna. Politiker är alltför ofta i maskopi med de kriminella: de behöver bidrag av svarta pengar för sina valkampanjer. Korruptionen grasserar särskilt i toppskiktet. Ett välkommet faktum är naturligtvis att påtryckargrupper i samhället har börjat påverka domstolarna i dessa frågor. En före detta premiärminister och en annan före detta hög minister samt flera ex-ministrar på central nivå och delstatsnivå står under åtal. Boforsaffären – en korruptionsskandal som berörde medarbetare i Rajiv Gandhis regering – är ännu inte avgjord men processen drivs i internationell domstol. Nyligen tvingades tre ministrar att avgå från den centrala regeringen, eftersom de stod på listan över misstänkta. Detta är glädjande men trots det bara toppen på ett isberg.

Lagar är inte effektiva utan ett kraftigt stöd genom medborgarnas handlande och i Indien visar tecknen på att detta är sättet på vilket korruption ännu kan kontrolleras. Å andra sidan – medan liberali-

seringen minskar möjligheterna till letande av kryphål som skapats av regeringen, gör den det även lättare att föra ut pengar ur landet. Internationellt samarbete på detta område behövs. Initiativet från OECD att fastställa en uppförandekod kan vara till hjälp, liksom de icke-statliga organisationernas arbete med organisationen *Transparency International*.

De enda som kan garantera ett gott politiskt styre är de styrda. Så länge det i Indien finns en stark fri press, olika ägare inom övriga media och en bred och ihärdig samling medborgargrupper, kan landet fortfarande hitta en inhemsk lösning på problemet med ett välfungerande politiskt styre.

Referenser

- Ahluwalia, IJ (1998), *Indian economy: looking ahead*, Paper presented to the International Conference on "Adjustment and Beyond: the Reform Experience in South Asia", Bangladesh Economic Association and International Economic Association, Dhaka, Mar. 30 - Apr. 1.
- Ahluwalia, IJ och IMD Little (eds.) (1998), *India's Economic Reforms and Development: Essays for Manmohan Singh*, Oxford University Press, New Delhi.
- Ahluwalia, MS (1978), "Rural poverty and agricultural performance in India", *Journal of Development Studies* 14:3.
- Berman, P (1994), *India: Policy and Finance Strategies for Strengthening Primary Health Care Services*, Harvard School of Public Health, Cambridge MA.
- Brown, C (1996), *An estimate of the costs of environmental damage in India*, Working Paper, Environment Technical Dept., World Bank, Washington DC.
- Cassen, R och V Joshi (eds.) (1996), *India: the Future of Economic Reform*, Oxford University Press, Oxford/New Delhi (andra tryckningen).
- Cassen, R och G Mavrotas (1996), *Education and training for manufacturing development*, in Godfrey (1996).
- Cassen, RH och G Wignaraja, med G Kingdon (1997), *Social investment, productivity and poverty: a survey*, UNRISD Discussion Paper DP 88, UNRISD, Genève.
- Drèze, JP och AK Sen (1995), *India: Economic Development and Social Opportunity*, Oxford University Press, Oxford/New Delhi.
- Drèze, JP och PV Srinivasan (1995), *Widowhood and rural poverty in India: some inferences from household survey data*, Working Paper No. 33, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics.
- Egerö, B och M Hammarskjöld (eds.) (1994), *Understanding Reproductive Change: Kenya, Tamil Nadu, Punjab, Costa Rica*, Lund University Press.
- Godfrey, M (ed.) (1996), *Skill Development for International Competitiveness*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Guhan, S (1996), *Centre and States in the Reform Process*, in Cassen and Joshi (1996).

- Gulati, A (1998), *Indian agriculture in an open economy: will it prosper?* in Ahluwalia and Little (1998).
- Hanumantha Rao, CH och H Lindemann (eds.) (1996), "Economic Reforms and Poverty Alleviation in India", *Indo-Dutch Studies on Development Alternatives* 17, Sage Publications, New Delhi.
- Haq, M (1997), *Human Development in South Asia*, Oxford University Press, Karachi.
- Harriss, B, S Guhan och RH Cassen(eds.) (1992), *Poverty in India: Research and Policy*, Oxford University Press, Bombay/New Delhi.
- IMF (1996), "India – Selected Issues", *IMF Staff Country Report* No.96/132, International Monetary Fund, Washington DC.
- Joshi, V och IMD Little (1996), *India's Economic Reforms 1991-2001*, Clarendon Press, Oxford.
- Kingdon, G (1994), *An economic evaluation of school-management types in urban India: a case study of Uttar Pradesh*, D Phil Thesis, University of Oxford.
- Koenig, M., et al.(1992), "Contraceptive use in Matlab, Bangladesh, in 1990: levels, trends and explanations", *Studies in Family Planning* 23:6.
- Lloyd, C (ed.) (1993), *Fertility, Family Size, and Structure: Consequences for Families and Children*, The Population Council, New York.
- NCAER (1996), *Human Development Profile of India: Inter-State and Inter-Group Differentials*, National Council for Applied Economic Research, New Delhi.
- Nelson, J (1989), *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Washington DC, och Transaction Books, New Brunswick.
- Prabhu, KS (1996), *The impact of structural adjustment on social sector expenditure*, in Hanumantha Rao och Linnemann (1996).
- Pursell, G och A Gulati (1996), *Indian agriculture: an agenda for reform*, in Cassen och Joshi (1996).
- Ravallion, M och G Datt (1996a), *How important to India's poor is the sectoral composition of growth?*, *World Bank Economic Review* 10:1.
- (1996b), "Macroeconomic crises and poverty monitoring: a case study for India", *Policy Research Working Paper* 1685, World Bank, Washington DC.
- Repetto, R (1994), *The Second India Revisited*, World Resources Institute, Washington DC.
- Sen, AK (1985), *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.

- Tendulkar, SD (1998), *Indian economic policy reforms and poverty: an assessment*, in Ahluwalia och Little (1998).
- Van de Walle, D (1993), "Population growth and poverty: a further look at inter-State differentials", *Journal of Development Studies*.
- Världsbanken (1997), *India: achievements and challenges in reducing poverty*, World Bank Country Study, Washington DC.

Indonesien idag – framgångar och dilemman*

Robert Cribb

Förord

I november 1994, i den indonesiska staden Bogor, samlades ledarna från 18 länder i Stillahavsasienregionen till toppmöte inom organisationen APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Fotografier från detta tillfälle visar en rad leende ledare, iförda individuellt designade och uppsydda batikskjortor: den formella klädedräkten vid regeringsceremonier i Indonesien.

Mitt i raden, bredvid Bill Clinton, står Indonesiens president Suharto,⁶⁶ som vid den tidpunkten hade nått vad som kan komma att betraktas som höjdpunkten för hans långa styre över världens fjärde folkrikaste land. Endast två av världens härskare hade då regerat längre än Suharto som suttit vid makten sedan 1966. Men medan hans långvarigare motsvarighet Mobutu Sese Seko i Zaire regerade över en fallfärdig statsbildning och en förfallen ekonomi, och medan Fidel Castro – som suttit längst vid makten av dem alla – envist höll kvar vid sin hårt ansatta marxistiska utpost på Kuba, lovprisades Suhartos Indonesien i allt vidare kretsar som det nya asiatiska undret. Indonesien var ett alldeles nyligen industrialiserat land, som bedömdes kunna bli regionens ekonomiska och politiska motor. Suharto själv hade uppnått den status som naturligt tillkommer en åldrande statsman, mottagare av

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

⁶⁶ Vissa myndigheter stavar namnet på Indonesiens president Soeharto, i enlighet med de holländska stavningsreglerna under den koloniala eran. Officiell indonesisk praxis föreskriver dock användning av det reformerade stavningssystemet från 1947, både för personnamn och språket i allmänhet. 1990 företog Suharto en pilgrimsfärd till Mekka och tog namnet Muhammed; detta namn används dock endast i formella hänvisningar. I likhet med många javaneser har Suharto levt större delen av sitt liv med endast ett namn.

FN:s befolkningspris 1989, ordförande i Alliansfria rörelsen (1992-1995) samt, slutligen, mentor för Australiens unga och ambitiösa premiärminister Paul Keating.

Mindre än fyra år efter toppmötet i Bogor hade Suharto emellertid avgått; hans anseende som kompetent politisk och ekonomisk ledare var sönderslaget av en politisk och ekonomisk kris, som varade i åtta månader från oktober 1997 fram till den 21 maj 1998, då han tillkännagav sin avgång från presidentämbetet. Dessa åtta månader hade sett sönderfallet av mycket av det som *Suhartos New Order* stod för i det allmänna medvetandet: Valutan hade förlorat både sin stabilitet och inte mindre än tre fjärdedelar av sitt värde, större företags utlandsskuld hade nått förlamande nivåer, vilket satte stopp för större delen av industriverksamheten och kastade miljoner löntagare i arbetslöshet. Priserna steg snabbt och den sociala spänningen tilltog, varvid fiendligheten särskilt riktades mot landets kinesiska minoritet. Under dagarna omedelbart efter Suhartos avgång stod Jakarta och andra städer på gränsen till belägringstillstånd, med militär, polis och regeringsfiendliga demonstranter i kamp om kontrollen över gatorna och parlamentet, medan marodörer plundrade och satte eld på hundratals byggnader. Efter 30 års klättring bort från den avgrund av ekonomiskt sönderfall som upplevts under Sukarnos vägleda demokrati tycktes Indonesien sjunka tillbaka i ett moras av politisk turbulens och ekonomisk urspårning.

Denna rapport har utarbetats för det svenska utrikesdepartementets räkning och utgör ett försök att belysa förhållandena i Indonesien i en tid av mycket snabba förändringar. Den Nya ordningen, så som vi kände den fram till halvårsskiftet 1997, är nu över, och Indonesien har gått in i ett övergångsskede under sin tredje president, B.J. Habibie. Vilken riktning denna övergång kommer att ta är det omöjligt att säkert förutspå. Huvudrollerna i regeringen vid den tidpunkt då dessa rader skrivs spelas av personer som alla har Suharto att tacka för sin karriär och som omöjligt kunnat undvika att arbeta i hans skugga. Det återstår att se i vilken utsträckning de kommer att utveckla en oberoende politisk maktbas. Det huvudsakliga syftet med denna studie är att i görligaste mån kartlägga de underliggande särdragen i Indonesiens sociala, politiska och ekonomiska ordning, liksom arvet från Suharto-epoken.

Arbetet med rapporten har i högsta grad underlättats av de belysande kommentarer beträffande ett av mina tidigare utkast, vilka givits av Hans Antlov, Bruno Beijer, Harold Crouch, Jøn Halldorsson, Lisbeth Hellvin, Mikael Lindström, Börje Ljunggren, Fredrik Svedäng och Lars-Erik Wingren. Jag bär dock själv ansvaret för alla eventuella fel och brister.

1 Inledning

Indonesien är Sydostasiens största och folkrikaste land och det fjärde folkrikaste landet i världen. Med början år 1600 och under mer än tre och ett halvt sekel, byggde holländarna steg för steg upp ett kolonialvälde i en arkipelag bestående av 17 500 öar. Därmed lades grunden för det institutionella ramverk som senare skulle bli Indonesien. År 1945 – i efterdyningarna av den japanska ockupationen under andra världskriget – utropade nationalisterna Indonesiens självständighet. De två följande årtiondena blev emellertid en mycket orolig period och det krävdes fyra år av ständiga krig och diplomatiska förhandlingar med holländarna innan självständigheten fick fullständigt internationellt erkännande. Det skulle dock dröja ända fram till 1963 innan den sista kvarvarande delen av det tidigare Nederländska Indien – västra halvan av ön Nya Guinea – underställdes indonesiskt styre.

Indonesien hade styrts med parlamentarisk demokrati mellan 1950 och 1957, när president Sukarno påbörjade införandet av en s.k. styrd demokrati: ett auktoritärt system grundat dels på korporativ ideologi, dels på en skör maktbalans mellan å ena sidan arm, n och dess allierade och å andra sidan kommunistpartiet. Sukarno förde en mycket aktiv vänsterorienterad utrikespolitik, men hans konfrontationspolitik mot Malaysia väckte en rädsla för Indonesien som ännu inte helt har upphört och hans bristande intresse för ekonomiska frågor resulterade i en katastrofal sänkning av levnadsstandarden. Han lyckades inte stävja de sociala och politiska spänningar som 1965-66 kulminerade i fruktansvärda massakrer samt i att han själv störtades av general Suhartos arm, ledda koalition.

Suharto insattes 1967 som tillförordnad president och gick i spetsen för en dramatisk ekonomisk återhämtning grundad på utländska investeringar, export av olja och trä, teknologisk utveckling inom jordbruket samt främjande av industrialiseringen. Trots att större delen av landets befolkning fått del av en stadigt ökande levnadsstandard, har de märkbara skillnader i välstånd som Suharto låtit växa fram under sitt styre – liksom de rikedomar som vissa medlemmar av presidentens familj, genom uppenbar korruption, samlat på sig under senare år – givit upphov till ständiga orosyttringar. Indonesiens ställning på den världspolitiska arenan har skadats av landets tämligen usla meriter i fråga om mänskliga rättigheter: man kan nämna den likgiltighet som visats den ekonomiska utvecklingens oskyldiga offer samt den hårdhänta behandlingen av oliktänkande. Annekteringen av den forna portugisiska kolonin Östtimor och brutaliteten under den fortsatta ockupationen har väckt indignation på många håll i världen. Under senare år har dock Indonesien blivit alltmer aktivt inom ASEAN och dess verksamhet. Så

länge som allmän stabilitet råder i landet och i regionen, kommer Indonesien sannolikt också att bli en alltmer betydelsefull maktfaktor i regionala angelägenheter.

Vid slutet av 1970-talet började det spekuleras om ett maktskifte i Indonesien. President Suharto har dock visat sig vara anmärkningsvärt seglivad vid makten. Genom att balansera individer och institutioner mot varandra, har han lyckats förhindra uppkomsten av en självklar efterträdare. Med Suhartos stigande ålder ökade ovissheten kring hans efterträdare. Frågan huruvida Suhartos eventuella avgång skulle komma att leda till ökad demokrati gav upphov till en mängd lösa spekulationer. Emellertid tycktes Suhartos egna intentioner vara att lämna över makten till en tätt sammansvetsad grupp av familjemedlemmar och bekanta. Vicepresidenten Habibie, som nu har övertagit presidentämbetet, är sedan lång tid tillbaka en nära vän till familjen, och det återstår att se om Suharto kommer att fortsätta att utöva någon mer betydande makt och använda Habibie som bulvan.

2 Historia och samtidspolitik

Historien vilar inte lika tungt över det moderna Indonesien som över vissa andra länder. Flertalet indoneser har endast en vag uppfattning om övärldens tidiga historia och låter därför inte det förflutna – utom möjligen det nära förflutna – avgöra frågan om vän eller fiende eller belysa dagsfrågorna. Tidiga kungadömen som Majapahit och Srivijaya och avlägsna arvtogare till dessa, som sultanatet av Yogyakarta, utgör källor till viss kulturell stolhet, men spelar knappast någon mätbar roll i den politiska debatten.

De äldsta historiska lärdomarna går tillbaka till den koloniala eran: de flesta indoneser ser kolonialismen som ett bevis för västerlandets traditionellt rovgiriga hållning gentemot regionen och dennas såväl naturliga som mänskliga rikedomar. Indoneserna anser att övärldens splittring var en avgörande faktor som möjliggjorde holländarnas intåg och dominans från 1600-talet och framåt. En vidsträckt indonesisk stat är därför i deras ögon det viktigaste bålverket mot vad de ser som en obruten västerländsk tendens att försöka söndra och härska över övärlden.

Vid sidan av denna misstänksamhet mot väst har dock indoneserna ett starkt intresse för det nya och det moderna. Genom seklerna har de selektivt införlivat en mängd influenser från den omgivande världen. Vidare har de i allmänhet varit angelägna om att inhämta kunskap från utländska kulturfärer – oberoende av om dessa legat i Indien, Kina, arabvärlden eller västerlandet. Det grundläggande begreppet om

Indonesien växte fram i början av 1900-talet som ett verktyg i kampen mot den eftersläpning som kolonialismen hade påtvingat landet och för att sprida det moderna till övärldens befolkning. En av de största styrkorna med Suhartos styre är ha förverkligat betydande delar av den modernisering som den tidiga nationalismen utlovade.

Den genomgripande moderniseringen har emellertid också väckt nostalgi över ett romantiserat förflutet, grundat främst i det förkoloniala bylivets skenbara trygghet. En mäktig myt talar om traditionell social harmoni och kollektiva ändamål, om jordbrukets överflöd och solidaritet med familjen. Denna myt motsägs på de flesta punkter av historiska fakta, men förs fram med absolut visshet av ett stort antal indoneser, som ställer den i kontrast mot västerlandets påstått disharmoniska och individualistiska traditioner. Jämsides med sådana romantiserade föreställningar om det traditionella samhället finns det en kraftfull allmän motvilja mot det som allmänt kallas för "feodalism", dvs. otillbörliga privilegier och ämbetsmäns missbruk av tjänsteställning.

Indonesiens självständighetsdeklaration från 1945, liksom frihetskriget mot holländarna, betonas starkt från officiellt håll, i synnerhet när det gäller att framhålla militärens roll i tryggandet av oberoendet. Det årliga firandet av självständighetsdagen, som för många västerlänningar tycks ha tömts på allt innehåll genom de massiva, statsdominerade ritualerna, utgör icke desto mindre en tid av djup, patriotisk sinnesrörelse för ett mycket stort antal indoneser. Också den revolutionära perioden förstärkte intrycket av att söndra och härskamentaliteten var den grundläggande västerländska taktiken för att dominera Indonesien. Holländarna försökte nämligen inrätta en alternativ politisk ordning baserad på en federal struktur där den administrativa makten var utspridd över ett stort antal regionala, konservativa eliter. Termen federalism har alltsedan dess varit avförd från agendan i Indonesien.

Det viktigaste politiska förflutna som idag genomsyrar Indonesien är perioden av parlamentarisk demokrati 1950-1957. Det råder en utbredd samstämmighet kring uppfattningen att detta demokratiska experiment var ett misslyckande och ett bevis för att västerländsk demokrati inte lämpar sig för det indonesiska samhället. De huvudsakliga invändningarna byggde på att det parlamentariska systemet var instabilt (sju regeringar på sju år), hållningslöst (alla beslut måste förhandlas genom en partikoalition), ineffektivt (departementen befolkades av partilakejer), splittrande (p.g.a. av parlamentarismen) samt korrupt (vilket var fallet). Många av dessa klagomål var dock en konsekvens av de högt uppdrivna förväntningar som frihetskrigets slut förde med sig och vilka alltsedan dess har överdrivits av grupper som strävar efter att hålla den parlamentariska demokratin borta från den politiska agendan.

Min egen uppfattning är dock en annan. Från början accepterade nationaliströrelsen generellt att ett majoritetsstyre inte skulle tillåtas genomdriva beslut som var oacceptabla för betydande minoriteter. Därför fick inte islam någon särställning i staten år 1945, trots att religionen omfattades av runt 90 % av befolkningen. Detta eftersom man fruktade att en sådan ställning skulle missgynna den kristna och övriga minoriteter och därmed skada den nationella enheten. Sukarnos *Pancasila* i fem punkter – också den utarbetad 1945 – utgjorde ett försök att visa att den minsta gemensamma nämnaren för hela Indonesiens folk fortfarande kunde inrymma ett högt moraliskt syfte. Efter 1950 – då självständigheten erkändes internationellt – blev behovet av nationell enhet mindre trängande. Interimsparlamentet var dock så heterogent att det krävdes samma slags konsensus i beslutsfattandet som under tidigare perioder.

1955 hölls det emellertid nationella val – något som innebar en svängning åt vänster och åt Java. Den nya regeringen kom då att föra en mer favoriserande politik än någon av dess föregångare. Snart utbröt ett uppror i vissa konservativa regioner utanför Java (upproret visade sig senare ha haft USA:s stöd, vilket bekräftade intrycket av västerlänningarnas rovgiriga söndra och härska-taktik). För att kunna hålla ihop landet, övergav president Sukarno 1957 det parlamentariska systemet och utlovade en ny ordning – av honom själv kallad styrd demokrati – som skulle göra det möjligt att medla mellan de olika politiska, sociala och etniska grupperna. Detta för att garantera att majoriteten inte åter skulle kunna underkasta minoriteterna sin fientliga vilja.

Den styrda demokratin blev stadigt alltmer vänsterinriktad i sin retorik. Suhartos senare införda nya ordning skulle dock ärva många av dess institutionella strukturer, inklusive strävan att förhindra politiska ytterligheter, genom att hålla majoriteterna borta från makten. Även om de nationella valen fortfarande innebär röstning, har den bestämda rutinen i parlamentet föreskrivit konsensusbeslut. Suharto själv har alltid fäst stor vikt vid det faktum att han gång efter annan, vart femte år, är den ende presidentkandidaten – med bred samstämmighet bakom sig. Åtgärderna riktade mot Megawati Sukarnoputri 1996 och 1997, tycks framförallt ha bottnat i rädsla för att denna skulle utmana Suharto med en symbolisk kandidatur i 1998 års val.

Om den parlamentariska eran befäste fördomarna mot demokrati – från officiellt håll och hos befolkningen – så kom den styrda demokratins erfarenheter att demonisera kommunismen. Sukarno lovade dock att frysa de rådande politiska positionerna för den händelse att den styrda demokratin inte skulle lyckas hejda den snabba tillväxten för det indonesiska kommunistpartiet (PKI), som 1965 påstod sig ha tre

miljoner medlemmar. Sukarno själv sade sig visserligen alltid bygga en klar och harmonisk politisk ordning, men hans regim bedrev en upprätthållande verksamhet som nätt och jämt lyckades avvärja konflikten mellan vänstern (huvudsakligen PKI) och högern (arm, n och organiserade muslimer). Antagonismen mellan dessa bägge läger intensifierades av den politiska osäkerheten och förvärrades än mer av ovissheten beträffande när och hur Sukarno skulle lämna sin post. Bitterheten som utmärkte fiendskapen mellan lägren spädades på av vetskapen att den sida – vilken det än blev – som tog över makten efter Sukarnos frånfälle, knappast skulle gå miste om tillfället att utplåna sina fiender.

Man har ännu inte förstått alla aspekter av kuppöversöket i oktober 1965, som påskyndade den styrda demokratins fall. Vissa av kommunistpartiets avdelningar var helt säkert inblandade, liksom vänsterinriktade militära enheter – men de var inte de enda aktörerna. Det finns indicier på att deras handlande under dessa dramatiska dagar och timmar till vissa delar var avsett som medveten provokation. Emellertid dödades sex ledande generaler i kuppöversöket, liksom en sjunde generals dotter, vilket i kombination med vissa andra vilda rykten utmynnade i en massaker på kommunister, där eventuellt så många som 500 000 personer avrättades under sex månader, från oktober 1965 till mars 1966. Dessa avrättningar nämns i stort sett aldrig offentligt.

För den militära och civila elit som ur den styrda demokratins ruiner byggde Suhartos nya ordning, kom kommunisterna att förkroppsliga ondskan och emellanåt beskylls de än i dag för olyckliga händelser som t.ex. eldsvådor i offentliga byggnader. Regeringsföreträdarnas benägenhet att stämpla oliktänkande som kommunister och hot om att straffa dem för detta, har fortsatt att utgöra ett betydande hinder för en mer öppen politisk debatt.

3 De ekonomiska framstegen och dagens kris

Den nya ordningen kan berömma sig av att ha uppnått en enastående ekonomisk utveckling. Indonesien har förvandlats från ett av världens fattigaste länder till ett lovande land i full industrialisering. Fram till den nuvarande krisen hade en stor del av befolkningen på ett eller ett annat sätt fått del av detta ökande välstånd. Observatörer har dock blivit alltmer medvetna om den ekonomiskt sett extremt gynnade position som en relativt liten grupp företagare ur president Suhartos familj och närmaste krets, lyckats skaffa sig. Till en början sågs detta fenomen som ett i första hand moraliskt problem, men under senare år har många argumenterat för att den gynnade ställning som palatsets företagare har

skaffat sig, är till allvarlig skada för ekonomin som helhet. Indonesiens nuvarande ekonomiska kris uppkom visserligen inte som en direkt följd av de förmåner som delats ut bland presidentens familjemedlemmar och vänner, men reformer på detta område är något som återfinns på den lista som Internationella valutafonden satt upp över nödvändiga åtgärder för att lösa krisen.

Ekonomin under Den nya ordningen: bedrifter

Den allvarliga vanskötseln av ekonomin under den styrda demokratin – en vanskötsel delvis grundad på ideologi, delvis på försumlighet – fick till resultat att Indonesien år 1965 var ett av världens fattigaste länder. BNP per capita uppgick till blott 50 USD (hälften av Indiens eller Nigerias nivå), infrastrukturen i form av vägar vägar och transportmedel låg i ruiner, den industriella utvecklingen var försumbar och hungersnöden utbredd. Indonesien var dessutom en av världens största importörer av ris. Inflationsnivån översteg 500 % och landet saknade möjligheter att betala av sin utlandsskuld. Statsbudgeten var obefintlig.

Suharto-regimens ekonomiska politik har medfört en sensationell förvandling. BNP per capita uppgick 1995 till ca 1 000 USD, nästan tre gånger så mycket som i Indien eller Nigeria och fyra gånger så mycket som i Bangladesh. Valutan var stabil, industrin expanderade och jordbrukssektorn hade uppnått självförsörjning – låt vara svag – i fråga om ris. Ett relativt effektivt kommunikationssystem, inklusive en egen satellit, höll landet samman som aldrig förr och framtidsutsikterna var så ljusa att man till och med hade planer för ett ambitiöst projekt för konstruktion av broar som skulle binda samman öarna Bali, Madura, Java och Sumatra med det asiatiska fastlandet.

Suharto lade huvudansvaret på ekonomins återhämtning i händerna på en grupp ekonomer med västerländsk utbildning, ofta kallade teknokraterna och med bas främst i finansdepartementet, det nationella planeringsorganet BAPPENAS och Bank Indonesia. De angrep ekonomins problem med hjälp av en steg-för-steg-modell. I början koncentrerade de sig på att hålla inflationen under kontroll och på att återställa infrastrukturen, vilket gav omedelbara resultat eftersom de snabbt vunnit de internationella biståndsgivarnas förtroende. För att samordna biståndet, inrättade dessa givare den mellanstatliga Indonesiengruppen IGGI. Samtidigt liberaliserades lagarna gällande utländska investeringar och man skar ned på det särskilda stödet till den statliga sektorn.

Denna politik gav resultat, men var i allmänhet impopulär, eftersom den gick tvärtemot en stark tradition av ekonomisk interventionism i det

indonesiska politiska och ekonomiska tänkandet och eftersom den syntes öppna ekonomin för kontroll utifrån. Efter de anti-japanska upplöpan 1974, svarade regeringen med en mer nationalistisk politik som ålade de utländska investeringarna vissa restriktioner och försökte uppmuntra inhemska investerare. Alltsedan dess har det pågått en ständig kamp mellan teknokrater och interventionister (som ibland kallas ingenjörerna) beträffande dessa frågor. I allmänhet har teknokraterna haft störst inflytande på Suharto i tider av ekonomiska svårigheter, medan ingenjörerna dominerat i tider av större välstånd. Under senare år har ingenjörernas huvudtalesman varit Dr B.J. Habibie, ny vicepresident. Habibie var främst berömd för sin ambitiösa plan att utveckla en indonesisk flygplansindustri, kärnkraftskapacitet och försvarsindustri.

Den nya ordningens politik hade medfört en omvandling av risodlingen, en industri hade utvecklats ur nästan ingenting och exporten av naturrikedomar (olja, trävaror och på senare tid även gas och kol), som till en början uppvisade en enorm tillväxt, är alltså betydande. Endast de kommersiella grödorna har haft en relativt svag utveckling.

Den nya ordningens jordbruksinitiativ var särskilt inriktade på ris, som är favoritråvaran för större delen av befolkningen. Den nya teknik som allmänt kallas den gröna revolutionen (högavkastande risslag, intensifierad användning av bekämpnings- och gödningsmedel samt mekanisering av många av produktionskedjans steg, framförallt markberedning, skörd och produktbearbetning) har förvandlat risproduktionen från en arbetsintensiv till en relativt kapitalintensiv näringsgren. Sedan 1985 har Indonesien i stor utsträckning varit självförsörjande i fråga om ris, efter att ha varit världens största risimportör så sent som i slutet av 70-talet. Ekonomer har kritiserat de många subventionerna vid införandet av den gröna revolutionens teknologi bland bönderna (särskilt vad gäller billiga gödningsmedel); agronomer har påpekat att man inte lagt ner lika stor energi på de grödor som odlas av fattiga, t.ex. majs och kassava; samhällsvetare har uppmärksammat det faktum att efterfrågan på ris kommer att växa i proportion till välståndet snarare än till folkmängden. Icke desto mindre är resultatet imponerande. När den gröna revolutionen inleddes var rädslan först stor att den skulle leda till utarmning av de småbönder som saknade resurser att delta i de dyra programmen. Farhågorna har i viss mån besannats, men genom att kreditinstrument gjorts relativt tillgängliga för småbönderna har långt fler än förväntat hittat kompletterande inkomstkällor och på så sätt kunnat fortsätta sin jordbruksverksamhet i en skala som annars förmodligen hade varit oekonomisk. Man har dock bedömt att den senaste trenden – med övergång från plantering av groplantor till direktsådd, bekämpningsmedel istället för traditionell ogräsrensning samt införande

av mekaniska tröskverk – skulle minska arbetsbehovet från 1 460 till 625 timmar per hektar risodling. Även om den nuvarande ekonomiska krisen säkerligen kommer för en tid att stanna upp mekaniseringstrenden är den potentiella förlusten av tillgängliga arbetstimmar i jordbrukssektorn ändå avsevärd.

Tillverkningssektorn har vuxit mycket snabbt under Den nya ordningen, med ett genomsnitt på mer än 12 % per år. Industrin har gynnats av statligt beskydd och en snabbt växande inhemsk konsumtionsmarknad. Den har vidare dragit nytta av de mycket låga lönenivåerna i den indonesiska ekonomin. Icke desto mindre har det också funnits en vilja att anamma ny teknologi och anlita bättre utbildad arbetskraft.

En snabb tillväxt i olje- och trävaruexporten var avgörande i början av den indonesiska ekonomins snabba återhämtning under Den nya ordningen. Detta skapade en enorm tillgång till utländsk valuta, med få krav på den övergripande infrastrukturen och obetydliga politiska svårigheter. Trävaruproduktionen har minskat avsevärt under de senaste åren, huvudsakligen till följd av att de tillgängliga reserverna minskat. Indonesiska företag finns med bland dem som börjat leta efter nya skogsresurser för utvinning i Sydamerika och på Stillahavsöarna.

Omkring 80 % av produktionen av kommersiella grödor bedrivs av småbrukare, men denna sektor har liksom den storskaliga odlingen uppvisat relativt låg tillväxt, utom palmoljesektorn och i de fall då odlingsarealen har utökats. På flera områden (särskilt te och kaffe) håller den indonesiska produktionen låg kvalitet och landet har, till förmån för Thailand, gått miste om möjligheten att dra nytta av det uppsving för naturligt gummi som aids-epidemin fört med sig.⁶⁷

Slutligen har även servicesektorn uppvisat en imponerande tillväxt. Transportsektorn har haft avgörande betydelse för den tilltagande integrationen av tidigare avlägsna regioner i den nationella och globala ekonomin. Turismen har blivit en betydande källa till inkomster från utlandet, med Bali som den viktigaste turistdestinationen.

Det extremt ogynnsamma läge från vilket Indonesien hade att utgå 1965 både förstorar och förminskar vad den nya ordningen uppnått: förstorar därför att så mycket uppnåddes med så litet och förminskar därför att Indonesien – med sin outnyttjade tillväxtpotential – endast behövde en förnuftig politik och inte några briljanta insikter för att uppnå sensationella resultat. Suharto placerade kompetenta indonesiska ekonomer på nyckelpositioner och regeringen koncentrerade sig på att skapa stabila politiska och ekonomiska villkor för utländska och

⁶⁷ Den viktigaste faktorn i detta uppsving har varit tillväxten i efterfrågan på kirurghandskar av gummi, snarare än ökad efterfrågan på preventivmedel.

inhemska investerare, tillhandahålla en infrastruktur och höja den grundläggande levnadsstandarden, särskilt inom områden som hälsa och utbildning. Indonesien kunde också dra nytta av ett överflöd på naturresurser – i synnerhet olja och trä, som utgjorde en lättexploaterad källa till utländsk valuta – liksom av snabb och enkel tillgång på utländskt bistånd. Å andra sidan är det lätt att vara efterklok och Indonesien har lyckats där andra misslyckats eller hamnat på efterkälken. Det sistnämnda gäller i all synnerhet Nigeria, där en likartad oljerik och militärdominerad regim i efterdyningarna av en våldsam inbördeskonflikt hade tagit makten i ett vidsträckt och etniskt mångskiftande land.

Vid tiden omedelbart före valutakrisen 1997 såg Indonesien ut att ingå i den asiatiska industrialiseringens fjärde våg, efter Japan, de fyra drakarna (Sydkorea, Taiwan, Hongkong och Singapore) och de s.k. NIC-länderna (Thailand och Malaysia). Enligt många tillväxtindikatorer låg landet hela 20 år efter Sydkorea, men tycktes vara på god väg mot en kontinuerlig och snabb ekonomisk tillväxt i enlighet med den östasiatiska s.k. tigermodellen.

Ekonomi under Den nya ordningen: strukturella svagheter

Från tiden med Sukarno vid makten, hade Den nya ordningen ärvt en stor statlig sektor i ekonomin (en konsekvens av förstatligandet av de holländska investeringarna under 1950-talet), ett djupt rotat antagande (inskrivet i landets grundlag) om att obegränsad kapitalism inte låg i nationens intresse, samt betydande inslag av korruption och favorisering inbyggda i statsapparaten. Dessa fenomen kritiserades allmänt av ekonomer, men betraktades allt som oftast som ett kulturellt och historiskt arv, som Den nya ordningen saknade vilja att vidta kraftfulla åtgärder mot.

Redan i början av 70-talet stod det dock klart att den styrande elitens medlemmar och förbundna var mycket framgångsrika under den nya ekonomiska ordningen. De hade privilegierad tillgång till särskilda statliga tillstånd (t.ex. att avverka skog), krediter från de statliga bankerna, vilka beviljades företag med högst tvivelaktig lönsamhet, avtal med statliga organ, samt undantag från kraven på revision och beskattning. En av de viktigaste institutionstyper genom vilka personer i Suhartos närhet, inklusive hans hustru Ibu Tien (d. 1996), kunde befrias från skatter och annan kontroll, var *yayasan* eller stiftelsen, till namnet ideella välgörenhetsorganisationer. Kritiken mot Den nya ordningens politik i detta hänseende, inriktades delvis på det oetiska i att låta ett

fåtal individer bli välbärgade, medan den stora majoriteten ännu var fattiga, delvis på det faktum att de som mest uppenbart gynnades av Den nya ordningens favorisering, var kinesiska affärsmän kopplade till personer inom regimen. Dessa affärsmän gick under benämningen *cukong* (uttalas chu-kong).

Vissa observatörer har argumenterat för att utsikterna i Indonesien för en framtida demokratisk utveckling äventyrades genom att man tillät kinesiska indoneser, som var svaga i politisk mening p.g.a. sitt etniska ursprung, att skörda de största vinsterna från tillväxten. Under 80-talet talades det om att *konglomeratet*, som de största *cukong*-företagen kallades vid denna tid, kunde bli ett slags indonesisk motsvarighet till den koreanska *chaebol*.

I slutet av 80-talet riktades dock allt större uppmärksamhet mot Suhartos barns allt mer betydelsefulla roll som företagare. I synnerhet under senare år har president Suhartos barn utnyttjat sina familjeförbindelser för att bygga upp omfattande affärsimperier vars framgångar till största delen bygger på en privilegierad tillgång till särskilda tillstånd beviljade av regeringen och till statliga krediter. Favoriseringen av presidentens barn kan i vissa stycken försvaras som en del av den ekonomiska protektionismens allmänna ramverk (även om protektionismen som ekonomisk filosofi är på tillbakagång). Det finns dock många exempel på ohöljd favorisering som varit till klar nackdel för oberoende aktörer. Bland de slående exemplen kan nämnas monopolet på uppköp av kryddnejlika som kontrollerades av presidentens son Hutomo (Tommy) Mandala Putra, eller den särskilda skatt som en av Suhartos söner hade rätt att ta ut på ölförsäljningen på Bali. I början av 80-talet påpekade vissa observatörer att president Suhartos kumpaner var att föredra framför president Ferdinand Marcos vännar i Filippinerna, eftersom indoneserna åtminstone investerade sina intäkter i produktiva projekt i det egna landet. Jämförelsen må ha varit adekvat, men genom den nuvarande krisen har det framkommit att den nya elitens investeringar i stor utsträckning var mer spekulativa än produktiva. År 1997 hade de fördelar som Suharto öst över sina barn hunnit leda till att de räknades bland de största ägarna inom det indonesiska näringslivet. De ansågs allmänt allvarligt sätta käppar i hjulet för landets ekonomi.

De övergripande omdömena om Den nya ordningens framgångar vad gäller minskad ojämlikhet är anmärkningsvärt delade. Nästan var och en som vistats i Indonesien slås av vad som tycktes vara en växande ojämlikhet mellan å ena sidan en välbärgad och företagsam elit och å andra sidan städernas miserabla tiggare och sluminvånare och höglandets utfattiga samhällen. Omfattande statistik pekade dock på att ojämlikheten varit i stort sett oförändrad sedan 1965 (Gini-koefficienten

sjönk från 3,5 till 3,2 mellan 1965 och 1990 och varierade endast obetydligt under åren däremellan). Statistik kan visserligen ifrågasättas, men ett annat skäl till den uppenbara skillnaden mellan observerbara fakta och denna statistik kan vara att de nyrikas demonstrativa skrytsamhet inte nödvändigtvis grundas på enorma rikedomar (den senaste valutakrisen har visat att en stor del av denna skrytsamhet byggde på lånade medel). Med all sannolikhet är de verkligt fattiga och de verkligt rika – trots att de är så iögonenfallande – inte särskilt många till antalet.

Det råder dock inget tvivel om att fattigdomsfrekvensen har sjunkit stadigt i och med Den nya ordningen. Definitionen av fattigdom är notoriskt vag, men den andel av befolkningen som kan betraktas som verkligt fattig har minskat från över 50 % 1965 till dagens ca 17 %. Merparten av dessa 35 miljoner människor bor i bergsområden och i fiskesamhällen, även om ett betydande antal också lever i städernas slumområden. Samtidigt har medelklassen (definierad i första hand utifrån konsumtionsmönster) vuxit starkt, på landsbygden såväl som i städerna. Framväxten av en urban medelklass sysselsatt inom handeln, inom den statliga administrationen och inom yrken med krav på hög utbildning är inte så förvånande – observatörer har hoppats och väntat på den i decennier – men det växande välståndet på landsbygden, särskilt på Java, kom relativt oväntat. Jordbruket har upphört att utgöra en heltidssyssla för många bönder, som nu kompletterar inkomsterna från gården med lönearbete eller småskalig affärs- eller serviceverksamhet. Denna utveckling – i kombination med den imponerande minskningen av befolkningstillväxten i landsbygdsområden och med folkströmmen från landsbygden till städerna – har i hög grad reducerat hotet om en nedbrytande fattigdom på landsbygden.

I viss utsträckning neutraliseras dock Den nya ordningens uppvisning vad gäller den generella höjningen av levnadsstandarden, av bristen på ekonomisk trygghet. Den sociala välfärden är fortfarande rudimentär och den småskaliga näringsverksamheten i störande hög grad beroende av officiella tillstånd som kan dras in utan laglig grund. Vidare är besittningsrätten till mark relativt osäker. Det finns inget övergripande system för registrering av markinnehav och författningen såväl som gängse praxis tillåter de mäktiga att förvärva mark från dess innehavare av något av samhället godkänt skäl – om det så handlar om byggen av vägar, dammar eller golfbanor. Visserligen drabbas endast en mycket liten del av befolkningen av sådana åtgärder, men för dem kan följderna bli desto mer katastrofala. Bönder kan tvingas avträda det land de brukat i decennier för belopp motsvarande några dollar per kvadratmeter. För de bredare befolkningslagren bidrar dessutom förskingringen av land eller andra hävdvunna rättigheter till att den övergripande tilltron till den

sociala ordningen bryts ned, vilket sannolikt är av större betydelse i detta avseende än den formella avsaknaden av sociala trygghetssystem.

Krisen 1997-1998

Under första halvåret 1997 var det huvudsakliga tvisteämnet i fråga om Indonesiens framtid huruvida tillväxten skulle kunna fortsätta i samma höga takt som under de närmast föregående decennierna, eller om en period av långsammare tillväxt förestod. I stort sett samma fråga ställdes om det asiatiska miraklet som helhet och observatörerna ansåg inte Indonesien generellt vara mer sårbart än andra asiatiska ekonomier på frammarsch. De illavarslande tecknen beträffande varaktigheten i Indonesiens tillväxt visade sig först som ett resultat av de skogsbränder som runt halvårsskiftet täckte stora delar av Borneo, Sumatra och Malackahalvön med rök. P.g.a. rökutvecklingen tvingades man inställa hundratals kommersiella flygningar och turistbesöken avtog tvärt. Sannolikt kom röken att orsaka betydande långsiktiga hälsoproblem bland de 80 miljoner människor som drabbades. Eftersom bränderna pågick i flera månader, kom uppmärksamheten på nytt att riktas mot tidigare väckta misstankar om att Indonesiens tillväxttakt inte var ekologiskt möjlig att upprätthålla.

Finanskrisen började i Thailand den 14 maj 1997 efter rykten om att ett stort respektabelt finanshus hade allvarliga likviditetsproblem. Krisen drabbade Filippinerna nästan omedelbart. Indonesien var dock oskatt till en början och ställde till och med upp med bidrag till ett misslyckat internationellt paket för att rädda bahten. Näst på tur stod den malaysiska valutan ringgit och Singapore-dollar. Rupiens nedgång började inte förrän den 11 juli. Vid denna tidpunkt tycktes orsaken till krisen vara instabiliteten på valutamarknaderna: krisen i Thailand såg ut att dra med sig grannländerna endast p.g.a. den geografiska närheten. Allteftersom veckorna gick, stod det emellertid klart att krisen blottlade en allvarlig svaghet i de asiatiska tigerekonomierna, särskilt den höga skuldsättningen hos ett betydande antal storföretag och underlåtenheten att rikta investeringarna mot produktiv verksamhet.

Ett regeringsskifte i Thailand och relativt kraftfulla insatser från regeringen i Malaysia, bidrog till att spänna upp ett skyddsnät under krisen i dessa länder. Indonesien började dock i allt högre grad ses som ett problemfall. Särskilt skuldbesättningen i de indonesiska företagen tycktes vara mycket högre än vad som antagits från början och regeringen föreföll ovillig att vidta handfasta åtgärder för att återupprätta ordningen. Redan Indonesiens lagstiftning gör det svårt att försätta företag i konkurs och regeringen gav dessutom intryck av att ha

beslutat att skydda företag – inklusive banker – med band till presidentens familj. Trots att regeringen tillkännagav att den hade för avsikt att senarelägga ett antal kostbara infrastrukturprojekt, började paniken kring rupien att växa och den 8 oktober meddelade regeringen att den hade för avsikt att söka hjälp från Internationella valutafonden (IMF). Det hjälppaket som IMF offentliggjorde den 31 oktober uppgick till 23 miljarder USD och åtföljdes av garantier om ytterligare 10 miljarder USD från Japan, Singapore, USA, Australien och Malaysia. Detta var det största räddningspaketet sedan krisen i Mexiko. Paketet innebar samtidigt att indoneserna avkrävdes omedelbar stängning av 16 banker samt en sammanställning över statens utgifter. Vidare krävdes begränsningar av den statliga kontrollen inom ett flertal av ekonomins områden.

Många observatörer förväntade sig att detta paket skulle stabilisera rupien, men krisen i november för den sydkoreanska valutan won orsakade snabbt en ny nedgång i rupiens värde. Fallet förvärrades av uppgifter om att Suharto var sjuk och av nyheten att regeringen planerade att slutföra femton av de stora infrastrukturprojekt som hade skrinlagts i och med IMF-paketet. Regeringen underlät också att fullfölja stängningen av bankerna. Det stod vidare allt klarare att 1997 års torka skulle leda till livsmedelsbrist och minska värdet på exporten av jordbruksprodukter. Paniken kring rupien fortsatte i januari i takt med att värderingsinstitut reducerade Indonesiens kreditvärde till lägsta möjliga nivå och i takt med att nya bedömningar pekade på att Indonesiens totala skuld uppgick till omkring 200 miljarder USD (närmare två gånger så mycket som regeringens officiella bedömning).

Den 6 januari 1998 presenterade president Suharto en statsbudget som de flesta bedömare – och finansmarknader – avfärdade som orealistisk. Rupien föll till mindre än 10 000 mot den amerikanska dollarn, eller en fjärdedel av dess värde sex månader tidigare. Den 15 januari undertecknade presidenten ett andra avtal med IMF, i vilket en agenda stakades ut för långtgående ekonomiska reformer. Femton större infrastrukturprojekt stoppades omedelbart, liksom statens kontroversiella bidrag till de nationella projekten för konstruktion av bilar och flygplan. En tidtabell gjordes upp för avreglering av handeln med jordbruksprodukter (Suhartos barn hade i hög grad gynnats av monopolen på kryddnejlika och citrusfrukter), livsmedel (distributionen av socker och vetemjöl var föremål för ett monopol kontrollerat av en av presidentens bundsförvanter) och byggnadsmaterial (presidenten närstående karteller kontrollerar cement-, pappers- och möbelindustrin). Hindren för utländska investeringar i bank- och jordbrukssektorn skall också avskaffas. Avgifter på exporten av råmaterial och på importen av stål och andra metaller skall minskas, liksom bränslesubventionerna.

Inte ens dessa åtgärder kunde emellertid återupprätta förtroendet för rupien; delvis p.g.a. att Indonesien inte hade fullgjort sin del av överenskommelserna i samband med IMF-paketet; delvis p.g.a. att den formella offentliga ceremoni vid vilken Suharto undertecknade IMF-avtalet genomfördes på ett sätt som antydde att han handlade under tvång; och delvis åter p.g.a. att nya halvofficiella rykten i det följande började cirkulera, enligt vilka han ämnade utnämna teknologiministern Dr B.J. Habibie till vicepresident. Eftersom Habibie hade nära samröre med de dyra teknologiska program som IMF dömt ut, förstärkte detta rykte intrycket av att Suharto inte delade IMF-avtalets tankegångar. Den 22 januari föll rupien till under 15 000 mot den amerikanska dollarn. Banken Paribas förutsåg att den skulle kunna falla till 25 000. Efter denna bottennotering har dock rupien åter stärkts. Detta delvis till följd av de bankreformer som påbörjades; delvis därför att uppskattningarna beträffande bolagens skulder skrevs ned till 75 miljarder USD och att Indonesien den 27 januari tillkännagav en frysning av skuldåterbetalningarna i syfte att lägga upp en ram; och delvis också p.g.a. vissa indikationer på att Indonesien skulle ämna knyta rupien till den amerikanska dollarn, kanske till en nivå av 5 000, även om IMF och andra internationella organ har avrått starkt från att göra detta. I slutet av februari hade växelkursen återgått till 10.000 och i slutet av mars var den 8.500, trots valet av Habibie till vicepresident och tillsättningen av ett kabinett som dominerades av personer från Suhartos inre cirkel. Rupiahn är dock den svagaste av de asiatiska valutor som drabbats av krisen. Rupien kvarstår fortfarande som den valuta som gör sämst ifrån sig av samtliga krisdrabbade asiatiska valutor.

Krisen har vridit den indonesiska ekonomin ur led på ett sätt som innebar omedelbara och svåra prövningar för ett mycket stort antal indoneser. Fabrikerna, som står utan kredit eller utländsk valuta, saknade möjligheter att köpa råvaror och tvingades slå igen, vilket ställde miljontals indoneser utan arbete. De arbetslösa och de räddhågade köpte i sin tur färre varor och tjänster och problemet förvärrades än mer. Importvaror och varor som tillverkas med importerade delar blev omöjliga att få tag på. Veckor och månader av minskat spenderande på livsmedel, sjukvård och utbildning kommer att få en betydande men omätbar effekt på Indonesiens förmåga att snabbt återhämta sig från krisen. Rykten cirkulerade om att Indonesien skulle få slut på nudlar (gjorda på vetemjöl, som importeras), vilket bidrog till att förvärra den ekonomiska paniken och förlama den normala verksamheten. 1997 drabbades Indonesien den första allvarliga hungersnöden sedan Den nya ordningens första år, i och med att en kombination av torra och skogsbränder isolerade de utarmade samhällena i Irian Jaya. Om den ekonomiska instabiliteten fortgår

kommer vi att få se mer av sådan hungersnöd, men detta kommer förmodligen snarare att bli märkbart i avlägset belägna regioner, än i Javas städer.

I efterhand är det lätt att säga att Indonesien var färdigt för en vändning nedåt. Inte bara hade det ekonomiska lyftet fram till halvårsskiftet 1997 i alltför hög grad varit grundat på spekulation och illa övervägd belåning, den favoriserande behandlingen av affärsintressen som stod presidenten nära hade också givit upphov till allvarlig snedvridning av ekonomin. Monopolen på kryddnejlika, förpackningar, plast, mjöl och plywood har alla skapat allvarliga problem för legitima affärsidkare och genererat stora vinster för presidentens förbundna, utan synbara positiva effekter på ekonomin.

Krisen slog dock mycket hårdare än vad som hade varit legitimt att befara med hänsyn till ekonomins grundläggande lagar på grund av dåligt genomtänkta, t.o.m. oansvariga åtgärder som vidtogs av de internationella penningmarknaderna, Internationella valutafonden och Suharto själv. De internationella penningmarknaderna överreagerade på osäkerheten om den egentliga omfattningen av landets svårigheter, på djupet av regeringens engagemang för reformverksamhet och på följderna för Indonesien av de ekonomiska utvecklingsmönstren i grannländerna genom att pressa ner rupiahn på nivåer som skapade allvarliga och onödiga påfrestningar för större delen av det indonesiska samhället. Internationella valutafonden överskred sina befogenheter genom att kräva omfattande strukturreformer av den indonesiska ekonomin, reformer som inte hade något samband med den omedelbara krisen. Dessa reformer kan förvisso ha varit önskvärda, men genom att låta Indonesiens acceptering av dessa reformer bli villkoret för ekonomiskt stöd höll IMF i själva verket det indonesiska folkets kortsiktiga välfärd som gisslan för dess vision av en på längre sikt korrekt ekonomisk förvaltning. Suharto själv var lika skyldig till gisslantagandet genom att underförstått hota världen med samhällsordningens sammanbrott i Indonesien och en eventuell pogrom mot den kinesiska etniska minoriteten, om IMF inte mildrade sina krav.

I synnerhet var det Suhartos reaktion som överraskade observatörerna, eftersom han hade reagerat på tidigare ekonomiska kriser genom att acceptera råden från ekonomiskt kunniga teknokrater och tygla de mindre disciplinerade ekonomientreprenörerna som var knutna till hans regering. Med facit i hand förefaller det troligt att han skulle ha kunnat desarmera krisen genom att göra en eller två spektakulära eftergifter på sina familjeintressens bekostnad i ett mycket tidigt skede av krisen – exempelvis genom att avskaffa monopolet på kryddnejlikor och ge upp det nationella bilprojektet. Ett sådant drag skulle ha betytt mycket för att återställa det politiska hoppet och

ekonomins förtroende för Suhartos administration, men skulle ha varit mycket långt från att kunna avveckla palatsentreprenörernas ekonomiska imperier. Detta misslyckande att mobilisera mer uppfinningsrikedom inför den uppkomna krisen utlöste den kedja av händelser som ledde till Suhartos fall, då den klart visade att presidenten hade satt sin familjs intressen över sitt lands.

4 Samhället

Befolkning och hälsa

I februari 1997 firade Indonesien att landets folkmängd nått 200 miljoner (strax under en tredjedel av jordens befolkning). Det verkliga firandet gällde dock att folkmängden *inte* uppgick till de 250 miljoner som många bedömde, bara för några tiotal år sedan, hade förutsagt för sekelskiftet. Med en genomsnittlig befolkningstillväxt på 1,7 % i mitten av 90-talet, tycks Indonesien vara på väg mot en framtid med stabil, låg befolkningstillväxt. Befolkningens relativt ungdomliga åldersprofil innebär dock att tillväxten kommer att fortsätta fram till omkring år 2050, då befolkningen kan komma att uppgå till 350 miljoner.

President Suharto intog tidigt ståndpunkten att alltför snabb befolkningstillväxt skulle förtä fördelarna med den ekonomiska tillväxten och han lade hela sin auktoritet bakom ett program för familjeplanering. Detta har till stora delar lyckats i sina föresatser – nästan helt utan de överträdelser av de mänskliga rättigheterna som den kinesiska befolkningskontrollen har inneburit. Programmets tonvikt ligger på att minska familjens storlek för samhällets bästa och, i något mindre utsträckning, för familjens bästa; preventivmedel har sällan framhållits som ett sätt för kvinnan att välja om hon vill ha barn eller inte. Det finns inga andra systematiska muslimska invändningar mot födelsekontrollen än att den kan uppmuntra till omoral – något man bemött genom att så långt så möjligt begränsa kampanjen till gifta par. Anmärkningsvärt nog har Indonesien nått den låga takten i befolkningstillväxten utan någon större höjning av genomsnittsåldern vid giftermål. P.g.a. av de kulturella och religiösa invändningarna mot abort och sterilisering, har de viktigaste preventivmedlen utgjorts av p-piller och spiral.

Till programmets framgång har även vissa mer generella faktorer bidragit; faktorer som har lett till s.k. *demografisk transition*, vilket innebär att genomsnittsfamiljens storlek minskat till i stort sett reproduktionsnivå. Till dessa mer generella faktorer räknas förbättrad

utbildning för kvinnor, minskad spädbarns- och barnadödlighet, ett högre socialt och ekonomiskt värde förknippat med utbildning (vilket uppmuntrar familjer att investera i ett lägre antal bättre utbildade barn), samt ett mer utpräglat konsumtionssamhälle (vilket ger andra möjligheter att spendera pengar).

Genom att garantera en tillförlitlig livsmedelsförsörjning och med hjälp av ett effektivt system med väl utspridda och flyttbara sjukvårdsmottagningar har Den nya ordningen på ett betydande sätt förbättrat det allmänna hälsoläget i Indonesien. Den förväntade livslängden har stigit från 46 år 1965/69 till 63 år, medan spädbarnsdödligheten har sjunkit från 124 till 64 per tusen födda barn. Å andra sidan är den förväntade livslängden i Indonesien fortfarande lägre än det sydostasiatiska genomsnittet på 64 år och Världsbanken har i fråga om förväntad livslängd rankat Indonesien som nittionde land av 130 länder med en folkmängd som överstiger en miljon.

Landet lider fortfarande av flera allvarliga hälsoproblem. Malaria har inte utplånats förutom i de större städerna och i turistområdena, och förekomsten av resistens mot läkemedel ökar. Denguefebern är utspridd och tuberkulosen sprider ut sig. De rapporterade fallen av HIV-smitta är ännu relativt få, men många bedömare befarar att mörkertalet är stort och att aids kommer att bli ett av de största hälsoproblemen under 2000-talet. Liksom i många andra länder hindras de förebyggande åtgärderna av oviljan att öppet diskutera sexualfrågor eller att uppmuntra ogifta till att använda kondom.

Alltsedan den koloniala epoken har Indonesiens regeringar strävat efter att minska befolkningstrycket på Java och Bali (där mer än 60 % av befolkningen lever på endast 7 % av den totala landarealen) genom att uppmuntra människor att flytta till andra öar. Suharto-regeringen har lagt ned enorma resurser på ett program för statsunderstödd migration, vilket gick under namnet överflyttning och innebar att bönder från Java och Bali flyttades över till särskilt förberedda områden på Sumatra, Kalimantan, Sulawesi och Irian. Programmet fick också ett omfattande finansieringsstöd från Världsbanken, men utsattes särskilt under 80-talet för skarp kritik på etiska, miljömässiga och praktiska grunder. Många av de områden som nyttjades för de överflyttade bosättarna hade tidigare varit mindre intensivt brukade av lokala folkgrupper, som delvis bedrivit svedjebruk. Dessa grupper flyttades nu helt enkelt bort eller belägrades deras marker. Många av bosättningsområdena var dessutom belägna i regnskogsområden där den frodiga vegetationen gav det felaktiga intrycket att jordmånen var bördig. Faktum är att under det tunna översta jordlagret som ständigt förnyades av skogen själv, var jorden ofta ofruktbar laterit som var obrukbar efter några få år. Slutligen ifrågasatte man den praktiska nyttan av att flytta familjer i en skala som

inte kunde ha någon som helst betydelsefull effekt på det allmänna befolkningstrycket på Java och Bali.

Överflyttningen fortsätter och under 1994/95 flyttade omkring 65 000 familjer, vilket är ungefär hälften av den årliga siffran tio år tidigare. De indonesiska myndigheterna är troligtvis benägna att rättfärdiga programmet med hänvisning till spridningen av den nationella kulturen och avancerade jordbrukstekniker till avlägset belägna regioner, eller till syftet att befolka glest bebodda områden som skulle kunna utgöra en hamn för angripare (eller som – även om detta sällan uttalas – skulle vara frestade att bryta sig ut). Dessutom har flyttningarna i praktiken också blivit en utväg för landsbygdsfamiljer som tvingats bort från sina hem av naturkatastrofer eller utvecklingsprojekt på Java och Bali.

Antalet människor som deltagit i överflyttningen är dock litet i förhållande till den grupp som flyttar på eget initiativ. Indoneserna har av tradition varit ett mycket rörligt folk och landtransporternas snabba utveckling (minibussrevolutionen) har uppmuntrat ett stort antal människor att söka arbete långt bort från sin ursprungliga hemtrakt, ibland permanent, ibland genom att flytta runt regelbundet. En stor del av befolkningsökningen i provinser som norra Sumatra och östra Kalimantan – där ökningstakten fortfarande är hög – beror på inflyttning från andra håll. Kvinnor flyttar i dag oftare än förr och tar arbete främst i fabriker och hushåll i något stort centrum. Urbaniseringen har skett snabbt, särskilt på Java där 35 % av befolkningen 1995 klassades som boende i stadsområden (även om denna klassificering är något problematisk emedan ett av moderniseringens allmänna drag är upplösningen av gränserna mellan landsbygd och stad). För tillfället har endast Jakarta – med en befolkning som utan större säkerhet har uppskattats till tolv miljoner – ställts inför de problem som är förknippade med framväxten av mycket stora städer. Surabaya och Bandung lider dock också av bristen på framsynt stadsplanering och en illa anpassad servicesektor.

Indonesiska arbetsmarknadsdepartementet handlägger varje år 200 000 indonesers ärenden avseende utlandsarbete, framförallt i Mellanöstern, Malaysia och Singapore – en miljon indoneser uppskattas dock också leva illegalt i Malaysia. De pengar som dessa människor skickar till Indonesien har blivit en betydelsefull källa till utländsk valuta. 1997 års finanskris kommer sannolikt – genom minskade arbetstillfällen i Malaysia – att skapa allvarliga problem för dessa illegala arbetstagare. Även om Malaysia nyligen gick med på att avstå från repatriering i stor skala, kommer det att utövas påtryckningar för att skicka hem åtminstone vissa indoneser. Dessa kommer då att återvända till en ekonomi med ännu färre arbetstillfällen än i Malaysia.

Utbildning och jämställdhet mellan könen

Den nya ordningen har medfört imponerade framsteg inom utbildningsområdet, särskilt inom grundutbildningen, även om jämförelser med Sukarno-epoken, liksom i fallet med den ekonomiska utvecklingen, framställer situationen i en mycket bättre dager än jämförelser med Indonesiens grannländer. Analfabetismen har nästan försvunnit hos den yngre delen av befolkningen, antalet inskrivningar vid utbildningsinstitutioner på alla nivåer har ökat och andelen kvinnor bland de inskrivna har vuxit väsentligt. Utbildningskvaliteten i stort har också höjts, även om det huvudsakliga belägget för detta är något anekdotartat. De byskolor utan möbler och annan utrustning som besökare kunde beskriva i slutet av 50-talet har lämnat plats för gedigna byggnader, utbildade lärare och utrustning i form av läroböcker och annat standardmaterial. Indonesiska och utländska lärare och föräldrar uppger i allmänhet att de indonesiska skolornas matematikutbildning är jämförbar med standarden i den västerländska utbildningen, men att tonvikten på utantillkunskaper hämmar såväl kreativitet som självständigt tänkande inom humaniora. I en undersökning av de indonesiska universiteten, utförd 1997 av nyhetstidningen *Asiaweek*, rankades det indonesiska systemet lägst bland regionens viktigaste ekonomier. Vid en genomgång av de asiatiska universiteten som gjordes 1997 av nyhetsmagasinet *Asian Week* placerades det indonesiska utbildningssystemet sist bland regionens viktigare ekonomier.

Brister i kvaliteten i det statliga utbildningssystemet och i fråga om tillgången på platser i högre statliga utbildningsinstitutioner, har stimulerat framväxten av privata skolor och universitet av mycket varierande kvalitet. Skolorna är sedan 1966 förbjudna att undervisa på kinesiska – statliga bestämmelser föreskriver att all undervisning skall ske på indonesiska. Det rapporteras dock att vissa oberoende skolor inriktade på barn ur välbeställda familjer trots förbudet bedriver stora delar av sin undervisning på engelska.

Indonesiska intellektuella pekar ofta med viss tillfredsställelse på en tradition av relativ jämställdhet mellan könen i Sydostasien. Den systematiska underordningen av kvinnor som återfinns i de klassiska hinduiska och konfucianistiska filosofierna, liksom i vissa ortodoxa islamiska sedvänjor, har aldrig varit en del av de traditionella sydostasiatiska kosmologierna. Dessa tenderar i stället att betona mäns och kvinnors ömsesidigt kompletterande egenskaper inom ramen för en dualistisk världsordning. Denna grundläggande inriktning återspeglas i det faktum att indonesiska familjer är mycket mindre benägna att ge företräde åt pojkar framför flickor än vad som är fallet i indiska eller kinesiska familjer. Andra företeelser som pekar i samma riktning är

kvinnornas äganderättsföreträdare i ett flertal samhällen och frånvaron av en stark tradition av kvinnlig undanskymdhet.

Å andra sidan har influensen från kulturer som inte erkänner jämställdheten mellan könen varit stark. Kvinnorna är genomgående sämre representerade i utbildningssystemet än männen och har inte heller varit särskilt framträdande i offentliga sammanhang under de senaste två decennierna. I uttalanden från officiellt håll om kvinnor betonas deras roll som hustrur och mödrar.

Förändringar i livsstil och kultur

Livskvaliteten har för de flesta indoneser förändrats dramatiskt i två avseenden under de senaste decennierna. För det första har den moderna teknologin gjorts tillgänglig för en mycket bred allmänhet. TV (inklusive parabolantennor och videobandspelare), kylskåp, luftkonditionering, motorcyklar och datorer (inklusive tillgång till Internet och world wide web) har fått avsevärd spridning i det indonesiska samhällets mellersta skikt. Indonesien behåller sin stränga kontroll över mediautbudet inom landets gränser i syfte att slå vakt om indonesiska kulturella normer (utländska program och sändningar på andra språk är strängt begränsade). Den kommersiella televisionens tillväxt innebär dock att många indoneser anser sig urskilja en likriktning och upplösning av den traditionella kulturen i det egna samhället, av samma slag som televisionen beskylls för att ha förorsakat i väst. Det blir vidare allt svårare att utestänga de västerländska satellitsändningarna.

Indoneserna har mycket lättare att kommunicera inbördes och med världen utanför än vad som en gång var fallet. De nya kommunikationskanalerna tenderar dessutom att öka medvetenheten om bristerna och förtjänsterna i ett globalt sammanhang med det indonesiska samhället och dess politiska styre. Denna utveckling förändrar inte bara den allmänna politiska atmosfären genom att minska regeringens makt att begränsa informations- och ryktesspridningen, utan bidrar även i stor utsträckning till att skapa allt fler och allt större möjligheter på allt kortare tid. Den politiska betydelsen av denna förändring illustreras av den oerhörda snabbhet med vilken indonesiska och utländska aktivister år 1996 iscensatte en kampanj mot den person som utnämns till Indonesiens ambassadör i Australien, Herman Mantiri, sedan denne offentligt hade tagit Dili-massakern 1991 i försvar.

Den andra viktiga förändringen har orsakats av de ekonomiska förändringarna. Jordbruksarbetet tar en allt mindre del av tiden i anspråk för landsbygdens befolkning. Man fruktade att förändringar såsom införande av mekanisk skalning av ris (ett arbete som tidigare hade

utförts av kvinnor), skulle utarma kvinnorna. Detta tycks dock inte generellt sett ha blivit fallet. I takt med välståndökningen har kvinnorna i vissa familjer dragit sig tillbaka till medelklassens hemmafruroll, medan andra, mer energiskt, har engagerat sig i småskalig näringsverksamhet. Maktbalansen i familjerna har också förändrats av den betydande ökningen av antalet arbetstillfällen för unga kvinnor i städer, både som hembiträden och inom industrin. Arbetet är krävande och villkoren ibland svåra, men de unga kvinnorna utvecklar ett socialt och ekonomiskt oberoende som tenderar att kollidera med deras traditionella undergivenhet i landsbygdssamhället. Alltsedan den koloniala eran har Java haft en av de högsta skilsmässofrekvenserna i världen. Frekvensen har sjunkit något under senare år men är fortfarande mycket hög och kontrasterar bjärt mot den officiella betoningen av familjen och dess värden.

Den traditionella kulturen tvingas utstå påfrestningar från flera håll. Den växande rörligheten har i flera områden spritt ut lokalbefolkningen, sedvänjor och bruk förenade med ritualer inom jordbruket hotas av de ekonomiska förändringarna, och såväl regeringen som turistindustrin har haft en tendens att främja en standardiserad, monumentartad version av den traditionella kulturen, där dansens och dockteaterns inriktning, föreställningarnas längd och de plastiska konsternas form alltmer följer ett nationellt mönster. Den växande indonesiska medelklassen har också uppmuntrat vad som kunde kallas en kulturens butikifiering, där en förfinad uppskattning av ett flertal traditionella kulturer – framförallt musik och kokkonst – har kommit att ses som tecken på individuell kultur och sofistikerad.

Många av Indonesiens över fyra hundra regionala språk hotar att dö ut, eftersom de inte används i undervisningssystemet eller i media och eftersom de grupper som talar språken sprids eller löses upp genom folkförflyttningar. Bara omkring tio språk har mer än en miljon talare, d.v.s. den nivå som ibland anses nödvändig för ett språks överlevnad. Även om många mindre språk lever i högsta välmåga i hemmen, kommer de sannolikt att tappa mark under de kommande åren. De mest livaktiga mindre språken är de som används vid kristna mässor (inklusive tetum i Östtimor). Även javanesiskan är i viss utsträckning hotad, trots att den talas som förstaspråk av 80 miljoner människor och oftast ses som övareldens mest sofistikerade språk. Detta språk använder en komplex uppsättning hierarkiska tilltalsformer, något som understryker statuskillnaden mellan olika talare (vilket var ett av skälen till att de jämlikhetsivrare nationalisterna istället valde malajiska som grund för det nationella språket *Bahasa Indonesia*). Denna egenskap gör javanesiskan till ett klumpigt redskap för samspelet i de många relativt opersonliga möten som kännetecknar ett komplext samhälle. Detta i

kombination med det faktum att javanesiskan i allmänhet inte lärs ut i skolan, innebär att endast ett fåtal javaneser ur den yngre generationen talar språket flytande.

Trots den traditionella kulturens tillbakagång har Indonesien ett livaktigt modernt kulturliv. Det finns en dynamisk språklig kultur i de indonesiska städerna, vilket medför att vokabulären och även grammatiken i Bahasa Indonesia förändras förvillande snabbt. Det har förekommit en del klagomål mot att den javanesiska formalismen och hierarkin onödigt mycket har påverkat den indonesiska som används i administrativa sammanhang, men samtidigt har språkanvändningen också påverkats kraftigt av en livaktig slangkultur. Indonesien har en språklig överenskommelse med Malaysia om att harmonisera språkanvändningen i de bägge länderna, även om det fortfarande finns betydande skillnader mellan språken (i stort sett jämförbar med skillnaden mellan dagens norska och danska skriftspråk).

På grund av inskränkningarna i den politiska debatten i allmänhet, har konsten blivit ett viktigt medel för att uttrycka avvikande åsikter. Pjäser, dikter, romaner och måleri är alla konstformer som används för att föra fram fler kritiska budskap än vad som skulle tillåtas i andra medla.

De indonesiska myndigheterna har på senare år blivit alltmer medvetna om droganvändningens utspridning. Marijuana, som odlades och användes öppet i Aceh, är nu förbjudet och delade meningar beträffande olaglig odling utgör en del av provinsens politiska stridigheter. Nyligen rapporterades det om ecstasy-användning bland elitens barn – något som väckte stor uppståndelse. Burmas inträde i ASEAN tycks sannolikt också komma att öppna fler kanaler för införsel av heroin och olagliga amfetaminer till Indonesien.

Hantering av miljö och naturresurser

Rökdiset som under andra halvan av 1997 svävade över stora delar av Sumatra, Borneo, Malackahalvön och Singapore innebar en ekonomisk katastrof för Indonesien och dess grannländer. Röken satte stopp för de flesta transporter, skadade handeln och skrämde bort turisterna. Totalt beräknas förlusterna ha uppgått till en miljard dollar. Hälsoeffekterna för de 80 miljoner människor som under flera veckor inandades den rökhaltiga luften är svåra att mäta men torde också vara omfattande. Krisen föranledde en hel del skarp kritik i grannländerna och i väst. Den indonesiska regeringen tycktes ju inte bara kunna lastas för bränderna – de största bovarna var de regeringsanknutna företag som på Sumatra

och Kalimantan röjde mark i avsikt att anlägga kommersiella plantager för gummi och palmolja, två starkt efterfrågade varor i världsekonomin – utan visade sig dessutom ovillig att vidta åtgärder för att släcka bränderna. Indonesiens miljövårdsrykte nådde ett nytt lågvattensmärke.

Även om regeringen visade en anmärkningsvärd vårdslöshet i samband med de omständigheter som ledde fram till bränderna, är Indonesiens meriter på miljöområdet bättre än denna händelse vittnar om: flaskan kan beskrivas som halvfull eller halvtom. Den indonesiska regeringen började intressera sig för miljövard långt innan påtryckningar började utövas i denna riktning från det indonesiska samhället i stort. Omkring 10 % av landets yta utgörs av nationalparker, varav vissa är mycket välskötta, medan andra är föremål för intrång och illegal jakt. Handeln med utrotningshotade djurarter från Indonesien har minskat avsevärt men utgör alltjämt ett problem. Utbildning i miljömedvetenhet ingår som en del av läroplanen inom många delar av utbildningssystemet, särskilt på områden som jordbruk och teknik. Kvaliteten i denna utbildning är dock skiftande.

Sedan slutet av 80-talet har Indonesien infört en rad lagar och bestämmelser avsedda att begränsa föroreningarna, som blivit ett allt större problem i takt med ökande industrialisering och välstånd. Dessa åtgärder inbegriper lagar mot särskilda miljöeffekter och stränga straff mot överträdelser. Tillämpningen av dessa lagar har dock varit oregelbunden. Företag med goda förbindelser har haft möjlighet att undgå åtal och har ibland till och med använt lagen som ett vapen mot konkurrenter som saknar sådana kontakter. Skogsvårdslagarna föreskriver en sund 35-årig avverkningscykel och förbjuder avverkning i miljömässigt känsliga områden, medan skogsbolagen betalar en särskild avverkningskatt till staten för att täcka skogsåterväxtens kostnader. I praktiken är det endast företag med begränsade kontakter som åtalas för överträdelser vid avverkningen och fonden för skogsåterväxt har blivit något av en informell statlig reserv, ofta använd för finansiering av projekt som inte har någonting med skogar att göra.

Den nya ordningens förmodligen största miljömässiga framgång har varit det övergripande program för skadedjursbekämpning som infördes 1988 för att kontrollera de miljöproblem som uppkommit till följd av den gröna revolutionen. Dessa program inbegrep förgiftning av människor, boskap och fisk, orsakad av bekämpnings- och gödningsmedel, samt ökad förekomst av destruktiva insektssjukdomar. Programmet medförde drastiskt minskad användning av bekämpningsmedel och återinförande av mellankulturer och äldre rissorter med större motståndskraft mot insekter. Resultatet blev att produktiviteten åter vände uppåt på de indonesiska risfälten.

Det mest akuta miljöproblemet som Indonesien står inför på medellång sikt är vattnet. Även om Java ligger i de fuktiga tropikerna kräver dess industri och dess befolkning – vilken överstiger 100 miljoner på en yta som är mindre än en tredjedel av Sveriges – en massiv vattentillförsel som blir allt svårare att tillgodose under de rådande geografiska omständigheterna. De återkommande torkperioderna innebär att den samlade kapaciteten måste vara väsentligt större än den genomsnittliga årsförbrukningen. I likhet med många andra regeringar, har den indonesiska regeringen föredragit att bygga dammar framför att förbättra vattenledningssystemen. Några självklara långsiktiga lösningar på problemet finns dock inte i sikte.

Under 80-talet drevs regeringen – av farhågor att Indonesiens oljereserver höll på att sina – till att satsa på utveckling av kärnenergi med experimentkraftverk på Java. Programmet fick ett kraftfullt stöd av teknologiministern B.J. Habibie, som önskade att Indonesien skulle utveckla en självständig teknisk kompetens på området. Habibies planer stötte på motstånd både från ekonomer, som betvivlade kärnkraftens ekonomiska värde, och från miljökampanjer, som ifrågasatte det rimliga i att bygga kärnkraftverk i ett så geologiskt instabilt område som Java. Även före finanskrisen hade upptäckten av nya och stora gasreserver under senare år minskat giltigheten i argumenten för kärnkraftsutveckling. Projektet kommer sannolikt att skrinläggas. Även om ämnet väckte starka känslor på bägge sidor, fördes debatten under moget övervägande av ekonomiska, tekniska och strategiska frågeställningar, vilket bådade gott för framtidens politiska debattklimat.

Framväxten av icke-statliga organisationer inriktade på miljöfrågor ägde inte rum i Indonesien förrän regeringen hade börjat driva sin miljöskyddspolitik. Under minst ett decennium – alltmedan myndigheterna utförde de enklaste och mest brådskande förebyggande och reparerande åtgärderna – fanns det en stark intressegemenskap mellan de icke-statliga organisationerna och vissa delar av den statliga administrationen. Denna intressegemenskap stärktes av det faktum att administrationen var pressat att avreglera sin ekonomi. Genom regleringarna på miljöområdet kunde administrationen behålla delar av den kontroll över näringslivet som man annars hade fått lämna ifrån sig.

5 Politik

Det politiska systemets utformning

Det drag i den indonesiska politiken som det är svårast att ge en adekvat beskrivning av, är den roll som spelas av Suharto själv. Grundlagen ger honom långtgående exekutiv makt som president och beträffande en betydande del av sitt styre har han officiellt gjort anspråk på än mera långtgående utomkonstitutionell makt för att upprätthålla säkerhet och ordning. Han har blivit den allt överskuggande och dominerande personen i Den nya ordningens Indonesien. Detta av två skäl, varav det första är hans intresse för politikens detaljnivå. Under hela sin regeringstid har han visat en förmåga att ange riktningen för politiken inom en lång rad områden, uppenbarligen med sträng uppsikt över politikens genomförande, samtidigt som han lyckats undgå att snärja in sig i detaljer. Även om han använt sig av ett stort antal kompetenta personer för att inleda och fullfölja sin politik, vittnar alla de program som varit utmärkande för hans tid vid makten om hans ingripande och stöd på det ena eller andra sättet. Detta har varit fallet med de disciplinerade politiska planer som har genererat en imponerande ekonomisk tillväxt, den flata favoriseringen av de egna barnens affärsintressen, den gröna revolutionen och det övergripande programmet för skadedjursbekämpning, familjeplaneringen och folköverflyttningen, hälso- och utbildningsinstitutionernas expansion, samt användningen av dödspatruller mot kriminella. Hans envishet när det gäller uppnå de mål han föresatt sig är legendarisk, men han har varit en påfallande effektiv administratör av nationens intressen.

Det andra skälet är att han varit anmärkningsvärt framgångsrik när det gällt att slå vakt om sin egen politiska överlevnad. Via regisserade val och ett elektorskollegium i vilket han själv utser mer än hälften av medlemmarna, kontrollerar han en mekanism som låter honom hålla sig kvar vid makten för evigt. Under mer än ett kvartssekel har han lyckats förhindra uppkomsten av ens tänkbara rivaler om presidentposten. Detta trots att han använt sig av kompetenta personer på ett stort antal administrativa poster. Han gör ett stort nummer av sin rätt att utse ministrar och vicepresident och sveper in sina beslut i en air av djupa machiavelliska intentioner (vilket ses som ett positivt drag i den traditionella javanesiska och malajiska politiska kulturen).

De mest framträdande personerna inom alla betydelsefulla statliga institutioner står i tacksamhetsskuld och är beroende av president Suharto, vilket gör att den oberoende styrkan i institutionerna är extremt svår att bedöma. Gång på gång har intressekonflikter mellan institutionerna bedömts, lösts eller omdefinierats genom presidentens ingripande och han har främjat en snabb omsättning bland befattningshavare, utom ifråga om ett litet fåtal poster. Det är därigenom mycket svårt att bedöma institutionernas underliggande makt inom den statliga administrationen, d.v.s. den makt de skulle ha utövat med en svagare president.

Rent allmänt kan emellertid Den nya ordningen beskrivas som en regim vars styrelseformer strukturerats med största omsorg i syfte att avlägsna varje möjlighet för den allmänna opinionen att utverka ett regimskifte genom legitima kanaler. Detta system har utformats på grundval av en överordnad ideologisk övertygelse, enligt vilken harmoni och lugn är positiva sociala värden som ger utrymme för ett väl fungerande styre (genom att upphäva möjligheten till splittring och oreda). Systemet har använts som ett sätt att frambringa imponerande ekonomiska och sociala förmåner till det indonesiska folket som helhet, liksom att frambringa ännu mer imponerande fördelar till den styrande elitens medlemmar och deras förbundna.

Politiska institutioner

Presidentämbetet och statssekretariatet

Den indonesiska konstitutionen ger presidenten mycket långtgående exekutiva befogenheter; utöver detta har president Suharto i anmärkningsvärt hög grad utnyttjat extraordinära befogenheter för att ytterligare utvidga sin makt. Presidenten och parlamentet delar på den lagstiftande makten, vilken omfattar ett aktivt lagstiftningsprogram. Mätt med internationella mått är Indonesiens konstitution dock kortfattad och lagtextsvolymen relativt liten – en stor del av lagstiftningen verkställs genom dekret och bestämmelser utfärdade av presidenten, även om ministrar, guvernörer och andra officiella befattningshavare också har betydande befogenheter att utfärda bestämmelser. President Suharto har traditionellt hållit sträng uppsikt över de godtyckliga utvecklingssatsningarna, vilka omfattar tusentals projekt över hela landet – inklusive byggen av allt från vägar och broar till marknader och vårdinrättningar – utförda med *Instruksi Presiden*

(presidentföreskrift). Denna kontrollerande befogenhet har varit viktig för Suharto genom att den upprätthållit bilden av honom som en välvillig ledare, angelägen om att överösa sitt folk med förmåner.

Suharto har varit särskilt skicklig när det gällt att hantera kretsen av höga generaler och andra funktionärer i hans omgivning. Han har framgångsrikt spelat ut sina rivaler mot varandra och utnyttjat personer som av en eller annan anledning inte varit tänkbara utmanare i kampen om presidentposten. General Benny Murdani – med sin stora intelligens – diskvalificerades t.ex. på konstitutionell grund från presidentämbetet, genom det faktum att han var av eurasisisk härstamning. Han blev istället försvarsminister. Suharto har vidare med utomordentlig skicklighet gjort sig av med sina närmaste män innan de fått möjlighet att bygga upp en betydande maktbas. Den mäktige informationsministern Harmoko, som ledde regeringspartiet Golkar under det senaste valet, flyttades abrupt från sin post endast några veckor innan han skulle ha vunnit valet. Även om Suharto visade ett stort politiskt skarpsinne 1965-66 när han avsatte Sukarno, har hans dominans över den politiska ordningen vuxit endast gradvis. David Jenkins kunde i sina skrifter från slutet av 70-talet och början av 80-talet ännu referera till Suharto och hans generaler, men Suharto har med tiden tyckts bli alltmer central.

Under 80-talet blev statssekretariatet (*Sekneg*) en alltmer inflytelserik central institution med vars hjälp presidenten utövade sin makt, men dess betydelse tycks ha minskat under slutet av 90-talet.

Presidenten väljs av nationalförsamlingen (MPR), som omfattar parlamentets (DPR) 500 medlemmar och ytterligare 500 medlemmar som nomineras av den avgående presidenten. Relativt få av dessa ytterligare utnämningar är resultatet av direkt beskyddarskap från presidentens sida – nomineringen sker till största delen rutinmässigt och på grundval av officiell ställning och omfattar relativt misslyckade kandidater från alla partier från det föregående DPR-valet – men processen säkerställer att inga oliktankande blir utnämnda. MPR sammanträder endast en gång, ungefär ett år efter DPR-valet och nära årsdagen av dekretet från den 11 mars genom vilket president Sukarno motvilligt avträdde sin verkställande makt till general Suharto år 1966. MPR väljer presidenten för en femårsperiod och utstakar de övergripande dragen i statspolitiken under de kommande fem åren.

Denna struktur innebär att den församling som väljer presidenten inte har någon formell möjlighet att utvärdera dennes gärningar, vilket gör det extremt osannolikt att MPR skulle välja någon annan än den sittande presidenten – under förutsättning att han ställer upp för omval. Medan Thailand och Sydkorea har fått hjälp att rida ut stormen genom att regeringen relativt enkelt kunde bytas ut, gör den konstitutionella

strukturen i Indonesien en jämn övergång mellan två presidenter till någonting mycket svårt.

Byråkratin

Den nya ordningen har gjort stora ansträngningar för att återupprätta byråkratins självtillit och kompetens genom bättre utbildning och förbättrade villkor, samt genom att utveckla något som liknar en professionell kåranda.

I avsikt att bemöta de ständiga klagomålen mot medlemmar av byråkratin som gynnar sina egna familjemedlemmar och etniska eller religiösa grupper, har Den nya ordningen bedrivit en politik som gått ut på att begränsa de sociala banden mellan byråkraterna och allmänheten till ett minimum. Statstjänstemännen tvingas ansluta sig till statstjänstemannaorganisationen Korpri och att avstå från att ingå i andra sällskap. För statstjänstemännens hustrur finns det en parallell organisation, Dharma Wanita. De bägge organisationerna efterliknar exakt själva byråkratins hierarki. Genom dessa åtgärder har man lyckats begränsa favoriseringen vid anställning och tjänsteutövning i jämförelse med 60-talets uppseendeväckande nivåer, men man kan ännu ofta få höra att vissa befattningar är förbehållna den ena eller andra etniska gruppen, eller att ett statligt verks resurser har riktats särskilt mot det område där chefen för verket har sitt ursprung.

Beträffande byråkratins ensidiga lojalitet med regeringen i valtider, se nedan 3.2.3.; beträffande frågan om korruption, se 3.3 nedan.

Val

Indonesien styrs under en konstitution som föreskriver omröstning vart femte år för val av ett parlament (DPR) som i sin tur medverkar i presidentvalet. Det råder allmän rösträtt för vuxna (över 18 år).

Flera lagliga restriktioner sänker kvaliteten i den indonesiska demokratin. Endast tre partier tillåts ställa upp i valet. Frågor om politik,⁶⁸ ras, religion och klass är under kampanjperioden förbjudna diskussionsämnen. Kandidatlistor och även partiernas politiska slagord underkastas prövning i kommittéer där såväl säkerhetsapparaten som företrädare för regeringspartiet Golkar spelar en framträdande roll.

⁶⁸ Politiken fastställs av nationalförsamlingen var femte år i Allmänna riktlinjer för statens politik. Eftersom detta politiska dokument ännu är i kraft vid tiden för de nationella valen, är de politiska partierna inte formellt tillåtna att ifrågasätta politiken, utan får endast föreslå alternativa sätt att genomföra den.

Möjligheterna till övervakning av rösträkningen är begränsade och omfattande anekdotiska belägg talar om valfusk – dock inte i någon verkligt stor skala. 75 av DPR:s 500 platser tilldelas representanter för försvarsmakten, som dock saknar voteringsrätt.

I kraft av doktrinen om den flytande massan enligt vilken bönder bör skyddas från politikens distraktioner annat än i valtider, tillåts inga politiska partier ha filialer utanför städerna. Golkar gynnas dock i mycket stor omfattning av en annan officiell doktrin, den ensidiga lojaliteten, i kraft av vilken de statsanställda tvingas ge regeringspartiet sitt stöd. Detta innebär att Golkar i praktiken driver en kampanj som pågår över hela landet, hela tiden.

Den fria debatten kring politiska frågor begränsas också av regeringens ihärdiga betonande av att *Pancasila* utgör den nationella ideologin och att all debatt skall äga rum inom dess teoretiska ramverk. Som nämnts ovan kom *Pancasila* till som en ståndpunkt utgörande en minsta gemensam nämnare beträffande de huvudprinciper som alla indoneser kunde enas om. 1945 togs den med som en del av inledningen till konstitutionen och har därför mer än en blott filosofisk betydelse. Eftersom en av *Pancasila*-doktrinen principer var tron på en gud, blev den under 60-talet av symbolisk betydelse för dem som sökte radera ut (den gudlösa) kommunismen från landet. Efter 1974 inledde dock Den nya ordningens regering ett systematiskt program för att utveckla *Pancasila* i syfte att göra den mer specifik och därigenom utesluta (eller åtminstone kräva underkastelse av) övriga ideologier. 1985 tvingades alla icke-kommersiella organisationer, inklusive religiösa sammanslutningar, att anta *Pancasila* som sin enda grundprincip, ett krav som många muslimer och kristna ansåg stå i strid med deras grundläggande trosuppfattning. Sedan början av 90-talet har *Pancasila* inte tvingats på befolkningen med samma energi som under 80-talet, men den fortsätter ändå att markera en strukturell gräns för all debatt.

Indoneserna – särskilt de som verkar i statens tjänst – argumenterar ibland för att denna praxis representerar en adekvat indonesisk anpassning av demokratins generella principer till inhemska förhållanden. Man pekar på vad man anser vara brister hos de västerländska demokratierna (och antyder framförallt att ett system som bygger på motståndarpartier bidrar till sociala konflikter samt gör det möjligt för majoriteter att förtrycka minoriteter) eller på särskilda orsaker till att demokratin har en speciell form i Indonesien. Vissa av dessa argument följer de allmänna linjerna i debatten om Asiens värderingar, där det görs gällande att indoneser har större respekt för sina ledare och/eller har en starkare gemenskapskänsla än den föregivet individualistiska västvärlden. Andra argument är utilitaristiska och ger uttryck för åsikten att demokratin måste begränsas om det skall vara

möjligt att undvika de problem som är förknippade med ett tyranniskt majoritetsvälde. Som antytts ovan tror många indoneser uppriktigt att 50-talets erfarenheter visade att den parlamentariska demokratin inte lämpar sig för indonesiska förhållanden. Emellertid är debattörerna i Indonesien till största delen så illa upplysta såväl om västvärldens demokratiska traditioner som om 50-talets Indonesien, att försvaret av Pancasila-demokratin inte är övertygande.

Militären

Även om Indonesien ibland på ett vagt sätt beskrivs som en militärdiktatur, är militärens (ABRI) ställning – även polisen ingår i militären – i verkligheten mycket mera komplex. Suharto är f.d. arm,general och liksom i många andra länder utgör militären en sista garant för regimen. Omsättningen är dock mycket hög på nyckelposterna inom arm,n och på militära stabschefsposter (liksom andra höga poster). Militären går aldrig utanför sitt eget kompetensområde för att diktera villkoren för politiken, den utger sig inte för att vara den civila maktens övervakare och den hotar inte heller de styrande med påföljder om de visar brister i sitt styre. Med ett antal på ca 240 000 man är armén förhållandevis liten för ett land som har Indonesiens storlek och dess andel av statsbudgeten är inte heller särskilt stor. Armén har dock en anseelig inkomstkälla i de militärkontrollerade företag som ligger utanför den civila sfärens kontroll. Polisstyrkornas storlek uppgår till ca 180 000 man.

I enlighet med den officiella dubbelfunktionsdoktrinen (*dwifungsi*), har militären uppgiften att försvara statsmakten mot yttre och inre fiender liksom att bidra till den nationella utvecklingen. Trots en viss oro i Indonesien över en potentiell konflikt med Kina eller (möjligen) Vietnam, p.g.a. motstridiga anspråk på territorialvatten i Sydkinesiska sjön, finns för närvarande inget verkligt yttre hot mot Indonesiens territoriella integritet. Arm,ns huvudsakliga uppgift är därför att upprätthålla den inre säkerheten.

Den officiella försvarsdoktrinen fastslår att militären skall samverka med befolkningen i motståndet mot en inkräktare (i vilken form detta antar sig, gerillaform är dock troligast). Av detta skäl har militären en massiv, territoriell struktur som är spridd över hela övärlden och som når ut till praktiskt taget alla städer och byar. En sådan närvaro ger militären möjlighet att övervaka utvecklingen på lokal nivå liksom att kontrollera oppositionella folkrörelser innan dessa hinner bli ett allvarligt hot mot landets säkerhet. Ett mäktigt och inom militären fristående socialt/politiskt kommando (*sospol*) ansvarar för att samordna militärens

hantering av det civila samhället. Utöver denna territoriella struktur förfogar militären även över ett antal välutbildade, modernt beväpnade och mobila styrkor. Bland dessa återfinns den s.k. strategiska reserven (KOSTRAD), marinen (KKO) och specialstyrkorna (KOPASSUS). I dessa delar av militären ligger tonvikten på högteknologi och underrättelseverksamhet.

Armén deltar även direkt i den politiska styrningen genom att avdela officerare till olika poster inom hela den civila administrationen, där de förväntas införa en känsla av målinriktning, duglighet och disciplin samt skaffa kunskap om vad som tilldrar sig civila indonesers intresse. För meniga soldater kallas motsvarande program ABRI rycker in i byarna; programmet innebär att små militära enheter placeras ut lokalt i byarna för att där bidra till specifika utvecklingsmål och för att soldaterna skall uppmuntras till att förstå det civila livet. För de flesta av soldaterna fortsätter ett slags *dwifungsi*-doktrin att gälla även efter pensioneringen vid 55 års ålder. Doktrinen får då formen av en fortsatt utplacering men nu inom den civila administrationen eller någon av de många affärsverksamheter som kontrolleras av militären.

Många observatörer ser *dwifungsi* som ett tecken på den militära dominansen i samhället, men systemet har i praktiken konsekvensen att den militära hierarkin undermineras. Rätten att tillsätta och avsätta officerare på civila befattningar ligger hos presidenten, som sålunda har mycket stort utrymme att ändra på fördelningen och utplaceringen av militär personal, på bekostnad av den konventionella hierarkin.

Det har spekulerats en hel del om fraktioner inom militären och om efterföljande yngre generationers politiska inriktning, men ingen av dessa två frågor tycks ha blivit förstådd på rätt sätt. Ett antal observatörer urskiljer två huvudgrupper: en röd och vit fraktion, med stöd bland kristna och mindre ortodoxa muslimer, och en grön (d.v.s. islamisk) fraktion. Den förstnämnda sägs verka till förmån för starkare band mellan militären och andra samhällsgrupper, i synnerhet de större islamiska organisationerna, medan den sistnämnda sägs förorda att militären behåller en mer yrkesmässigt passiv hållning. Dessa s.k. fraktioners verkliga politiska inriktning – liksom de olika nyckelfigurenas tillhörighet – är dock ett omdebatterat ämne och fraktionerna bör inte betraktas som fasta entiteter. Det muslimska inflytandet har ökat märkbart inom armén, som tidigare snarare var fientligt inställd mot islam. Framtidens fraktionsstrukturer kommer dock troligen att vara mera påverkade av övergången från Suhartos styre än av dagens olika inriktningar.

Partier

Endast tre partier tillåts delta i val: regeringspartiet Golkar, som trots att det inte är ett officiellt parti har ca 15 miljoner medlemmar och stöd från större delen av byråkratin i enlighet med doktrinen om den ensidiga lojaliteten; Enhetspartiet för utveckling (PPP) bildades 1973 som ett resultat av den påtvingade sammanslagningen av fem kvarvarande muslimska politiska partier och organisationer. Den största av dessa organisationer, Nahdatul Ulama, lämnade dock 1984 såväl PPP som den offentliga politiska arenan. Övriga organisationer finns emellertid kvar inom partiet med bibehållen egen identitet och PPP är därför ett parti med tydliga politiska skiljelinjer. Det Indonesiska demokratiska partiet (PDI), som bildades vid samma tid och på samma sätt som PPP – genom sammanslagningen av fem nationalistiska och kristna partier – domineras av arvtagarna till det förut så mäktiga Nationalistpartiet (PNI). Även detta parti är djupt splittrat.

PDI var under sina första tio år ett extremt svagt parti som behövde, en med knapphet dold, uppbackning från delar av militären för att ens kunna organisera synliga valkampanjer. Från mitten av 80-talet har emellertid PDI, under ledning av bl.a. Soerjadi, kommit att bli det största partiet i opposition mot Den nya ordningen. PDI:s samlade röstetal i val har aldrig överstigit PPP:s – som hela tiden haft ett stadigt muslimskt stöd – men partiet har blivit näst störst i ett flertal provinser och varit djärvare än PPP när det gäller att ta upp frågor kring korruption och maktmissbruk inom regeringen. Partiets popularitet sköt i höjden efter 1993, då Megawati Sukarnoputri, dotter till den förre presidenten Sukarno, trängde undan Soerjadi från ledarplatsen. Megawati drog till sig uppmärksamhet från alla som erinrade sig Sukarnos offentliga engagemang för de fattiga och de förtryckta, liksom från alla som beklagade Den nya ordningens västvänliga utrikespolitik. Inför parlamentsvalet 1997 såg det ut som att PDI skulle nå ett mycket bra resultat och det verkade troligt att Megawatis partikamrater skulle nominera henne till presidentkandidat mot Suharto i mars 1998. För att föregripa bägge dessa möjligheter anordnade regeringen i juni 1996 en särskild PDI-kongress i Medan. Megawati inbjöds inte – istället avsattes hon av sina motståndare och Soerjadi återinsattes. När beväpnade vakter från Soerjadis läger kastade ut Megawatis anhängare från partihögkvarteret, utbröt upplopp i Jakarta. Megawati avhöll sig dock från att tillkalla vapenhjälp och inledde istället en serie misslyckade försök att på laglig väg få beslutet i Medan ogiltigförklarat. Regeringen å sin sida sökte undvika att driva Megawati-fraktionen längre ut

oppositionsställning och lade skulden för oroligheterna på det skugglika vänsterpartiet Folkets demokratiska parti (PRD) – något som de flesta bedömare dock fann föga övertygande. Regeringens strategi led ännu ett nederlag vid 1997 års val då PDI:s röstantal minskade drastiskt och Soerjadi – som sades ha bedrivit sin valkampanj likt en panter (vilken rör sig om natten och ingen kan se) – misslyckades med att komma in i parlamentet.

På senare år har andra politiska partier bildats, av vilka vissa väljer samma eller snarlika namn som 50-talspartierna. De nya partierna har dock inte framstått som någon politisk kraft av betydelse.

Fackföreningar

Den nya ordningen har sett med stark misstro på fackföreningar, både därför att dessa tidigare utgjorde en del av kommunistpartiets maktbas och därför att de helt uppenbart hotade den låglöneprofil som gjorde Indonesien så attraktivt för vissa investerare. Endast officiella fackföreningar tolereras sålunda formellt och alla måste vara medlemmar av det statsunderstödda fackföreningsförbundet. Under det senaste årtiondet har emellertid ökade påtryckningar utövats mot Indonesien för att landet skall ge ökad frihet åt fackföreningarna; särskilt USA har gjort en koppling mellan tillgången till USA-marknaden och reformer på området. Delvis som ett resultat av detta har ett stort antal små och informella fackföreningar utvecklats och likaså har antalet konflikter på arbetsmarknaden ökat. Fackföreningarna är dock fortfarande svaga, vilket delvis beror på att deras förhandlingsutrymme minskar p.g.a. ett ständigt arbetskraftsoverskott (fackliga ledare kan lätt avlägsnas), delvis på hemliga aktioner mot fackliga ledare, inklusive mord och fängelsestraff.

Icke-statliga organisationer

Den nya ordningen har varit ovillig att låta potentiellt oppositionella grupper växa fram genom att värva medlemmar bland medborgarna och därmed skaffa sig en folklig bas. Man har dock varit förhållandevis tolerant mot icke-statliga organisationer i form av aktionsgrupper på många olika områden. Hittills har de icke-statliga organisationerna inte behövt ansluta sig till Pancasila-doktrinen och organisationerna har tillåtits verka på ett stort antal områden som annars hör de politiska partierna till: miljöfrågor, sociala frågor, rättsliga och ekonomiska frågor. På ett flertal områden, i synnerhet när det gäller miljö- och

kvinnofrågor, har regeringen gått med på att låta icke-statliga organisationer söka lösningar på specifika problem och den har även tagit intryck av organisationernas resultat; å andra sidan ser många inom regimen med misstänksamhet på dessa organisationer och skulle gärna se att de hölls under väsentligt strängare kontroll.

De icke-statliga organisationerna står för den mest dynamiska kraften på vissa områden i dagens indonesiska samhälle, vilket gör västerländska biståndsorganisationer och andra organisationer angelägna att samarbeta med dem. Många icke-statliga organisationer har emellertid varit beroende av enskilda individer, vilket inneburit att deras möjligheter varierat mycket över tiden. Organisationerna är dessutom nästan helt knutna till medelklassen: t.o.m. organisationer som uttryckligen har sin bas bland bönder – och av dessa organisationer finns endast ett fåtal – leds ofta av erfarna personer från städerna. Eftersom det politiska systemet dessutom förbjuder organisationerna att ha en folklig massbas, är det svårt att avgöra huruvida deras program verkligen har folkligt stöd eller inte.

Korruption och insyn

Begreppet korruption är i vissa avseenden svårfångat: tillfällen till korruption och definitioner av termen skiljer sig åt mellan olika samhällen, varför det inte nödvändigtvis är riktigt att hävda – som ofta görs i den internationella pressen – att Indonesien är ett av de mest korruptionstygda länderna i världen. Västerländska företag anser de indonesiska statstjänstemännens krav besvärande och alltför höga. Detta kan emellertid knappast jämföras med den korruption som åtföljer privatiseringen av statliga företag, vilken skapat gyllene tillfällen till lukrativ korruption i många länder – även i Västeuropa. Det bör uppmärksammas att det faktum att den indonesiska valutan rupiah blivit fritt konvertibel under Den nya ordningen, har förhindrat utvecklingen av en svart valutamarknad, något som i andra utvecklingsländer varit en betydande källa till korruption. Med dessa förbehåll i sinnet kan man dock slå fast att graden av offentlig redlighet i Indonesien är mycket låg, att korruptionen som beteendemönster har institutionaliserats i många delar av den byråkratiska apparaten samt att korruption på högsta regeringsnivå utgjort en hämsko för Indonesiens ekonomiska utveckling.

Korruptionens huvudsakliga former i Indonesien är de följande: småkorruption och utpressning är en första form som utgör ett plågoris för vanligt folk och som tidigare var uppseendeväckande vanlig bland tulltjänstemän; en andra form består i att företag krävs på samarbetsavgifter, provisioner och signaturavgifter i utbyte mot statliga

tillstånd och annan fördelaktig behandling från statsmaktens sida; en sista korruptionsform utgörs av regeringsrepresentanternas gynnsamma behandling av egna skyddslingar och kompanjoner.

Det har sedan länge varit praxis på alla nivåer i den indonesiska byråkratin att dryga ut den officiella inkomsten genom att ta ut inofficiella avgifter från enskilda individer med något ärende hos statsmakten. Sålunda tog tjänstemännen rutinmässigt betalt för att lämna ut formulär, frimärken stals rutinmässigt från brev inom postsystemet, soldater stoppade rutinmässigt fordon på vägarna och begärde små bidrag och rättssystemets lägre nivåer undergrävdes rutinmässigt av penningtransaktioner. Vissa av dessa företeelser sanktionerades och accepterades socialt, eftersom de fungerade som ett informellt system där endast användaren betalade för den begärda tjänsten och där statstjänstemännen fick kompensation för den låga lönenivån. Den faktiska skattenivån var låg och korruptionen fungerade som något av ett kompletterande skattesystem.

Det är emellertid den till övermått vanliga småkorruptionen som vanligen väckt störst indignation i det indonesiska samhället och som varit föremål för de kraftfullaste åtgärderna från myndigheternas sida. Från början av 80-talet till mitten av 90-talet ökade för första gången statstjänstemännens löner till sådan nivå att korruptionen inte kunde försvaras som ekonomiskt nödvändig för vanliga tjänstemän. Konsekvensen blev en allmänt växande anständighet på området, även om tusentals fall av korruption rapporterades varje år. Den nya ordningens största framgång i detta hänseende var den lyckade reformeringen av tullväsendet under 80-talet, vilken bestod i att skicka hem personalen med full lön och lägga ut tullhanteringen på det schweiziska företaget SGS.

Det stora undantaget från dessa positiva tendenser tycks vara rättssystemet. Den indonesiska brottsbalkens initialer, KUHP, sägs i folkmun stå för *kasih uang, habis perkara* (betala och målet är över); cynismen är mycket utbredd ifråga om den korrupta domarkåren och det ökande välståndet verkar endast ha medfört att det blivit dyrare att bjuda över sin motståndare i rätten.

Vissa aspekter av korruptionen på företagsnivå är helt öppna och offentliga. Utländska investerare måste i Indonesien söka upp en samarbetspartner på lokal nivå, vilken sällan bidrar med något annat än politiska kontakter och vars dekorativa roll är uppenbar för alla. Andra aspekter av korruptionen kan dock vara mycket svåra att upptäcka, eftersom bäge parter har intresse av att företeelsen förblir dold och eftersom lösa rykten har tendens att leva sitt eget liv. Mitt intryck är att korruption i form av provisions- och avgiftsuttag är mindre vanlig idag än under tidigare årtionden, men att den framstår som större därför att

många fler västerländska företag, ofta utan erfarenhet av tredje världen, nyligen börjat göra affärer med Indonesien. Eftersom dessa företag saknar kontakter och kunskap om lokala förhållanden och dessutom förbryllas av den ogenomskinliga lagstiftning de har att tillgå, är de ofta mer sårbara för utpressning än aktörer som varit etablerade en längre tid. Den korruption som möter nya affärsföretag när de träder in på marknaden utgör sålunda ett betydande hinder för investeringar och affärssamarbete. Hindret är dock troligen inte alltför stort om man ser till vilka penningssummor det rör sig om. Jag är medveten om att påståenden av detta slag – att korruptionen har minskat, eller för all del ökat, under Den nya ordningens tid – inte kan bevisas.

Så tidigt som 1974, uppstod allvarliga missnöjesyttringar i Indonesien p.g.a. regeringens favoriserande behandling av eliten och personer med anknytning till denna. Presidentens hustru, Madame Tien Suharto, omtalades ofta i folkmun som Madame Tien (10) Percent/fru Tioprocent (och senare som Tante Fifi/faster Femtio-femtio) men hon var endast en av hundratals nyrika personer som helt uppenbart dragit nytta av en privilegierad tillgång till licenser och tillstånd, insideinformation och särskilt förmånliga avtal med statliga verk. Under de senare tio åren har man sällan nämnt Fru Suharto själv som en mottagare av korruptionspengar. Istället har uppmärksamheten i ökande grad riktats mot hennes barn – i synnerhet sönerna Sigit, Bambang och Hutomo (Tommy) och dottern Siti (Tutut) – vilka byggt upp några av de allra största indonesiska affärsimperierna och som har intressen inom bygg-, transport-, jordbruks-, media-, marknadsförings- och banksektorn. De anses allmänt ha kunnat luta sig mot regeringen i ännu högre grad än andra favoriserade företag. Vidare anses de ha byggt upp sina imperier på bekostnad av mera ärliga företag genom att, med hjälp av regeringskontakter, kasta sig in i nya sektorer och hänsynslöst ödelägga etablerade företag. På ett iögonfallande sätt har de utnyttjat sin monopolställning eller monopsonikontroll inom många sektorer utan att tillföra någon av de fördelar som dylika regleringar kan medföra – under förutsättning att det hela sköts på rätt sätt.

Det råder ingen tvekan om att den absolut populäraste åtgärden som Suhartos eventuella efterträdare skulle kunna genomföra vore att frånta barnen deras privilegier. Många tror för övrigt att ett av Suhartos viktigaste skäl att hålla sig kvar vid makten varit en önskan att ge sina barn tid att tillräckligt stärka deras affärsintressen. Barnens intressen skulle på så sätt bli en accepterad del av det ekonomiska landskapet (såsom kumpanernas intressen från Den nya ordningens första tid) och få ett större oberoende i förhållande till en kanske mindre favoriserande regering.

Hur stora skulder Suhartos barn dragit på sig i och med den aktuella krisen är inte känt, men de torde vara enorma. Det var Tututs taxiföretags (Blue Bird) oförmåga att betala sina skulder som tvingade omkull det aggressiva finansinstitutet Peregrine i Hongkong. Spridda fakta pekar på att barnens skulder är större än deras tillgångar.

Mänskliga rättigheter

Indonesien har undertecknat FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948, men nuvarande praxis avviker i flera avseenden från de västerländska normerna. Precis som i fallet med demokratifrågan försvaras vissa av dessa skillnader kraftfullt och offentligt av indoneserna, medan andra förnekas.

Indonesiens lagar beträffande omstörtande verksamhet, spridning av hat mellan sociala grupper och förolämpning av presidenten är – i likhet med förbudet mot spridning av marxistiska läror och lagstiftningen kring inblandningen i den påstått kommunistiska kuppen 1965 – så allmänt formulerade att nästan varje uttryck för kritiska åsikter om det indonesiska samhället utgör ett potentiellt underlag för åtal. Faktum är dock att indoneserna åtnjuter en mycket högre grad av yttrandefrihet än vad lagarna medger (och en frihet som är större än den som ges individer på Malaysia eller i Singapore): detta sakförhållande gör det emellertid möjligt för statsmakten att på ett godtyckligt sätt dyka ned på olikstänkande (och förbjuda böcker och andra publikationer) utifrån en politisk bedömning av hur farliga de kan anses vara, snarare än en rättslig bedömning av deras faktiska handlingar. Det finns ett inslag av godtycklighet och oförutsägbarhet som, även om det bidrar till att hålla oppositionella grupper i schack, också bidrar till den allmänna bristen på rättssäkerhet. Censur av böcker, tidningar och andra publikationer sker efter publicering, vilket tvingar redaktörer och utgivare till självcensur för att överleva: 1994 var t.ex. pressen anmärkningsvärt frispråkig och diskuterade ett stort antal olika politiskt känsliga frågor. Helt abrupt förbjöds då tre nyhetsmagasin – bland vilka återfanns den ansedda och väletablerade tidskriften *Tempo* – med anledning av att dessa publicerat detaljer kring Indonesiens köp av 39 krigsfartyg från den forna östtyska marinen. Dessa fartyg, som var i stort behov av upprustning, saknade reservdelar och var försedda med instruktionsböcker på tyska, var inte önskade av den indonesiska marinen. Ändå var det marinen som tvingades betala för fartygen och för att få dem i funktionsdugligt skick (reparationerna utfördes i verkstäder som kontrollerades av Habibies departement). Tidskriften *Tempo* är fortfarande officiellt förbjuden, men finns tillgänglig i en livfull Internet-version under namnet *Tempo*

Interaktiv, producerad från en adress som utgivarna inte på något sätt försöker dölja för myndigheterna. Statsmaktens respekt av de mänskliga rättigheterna är som svagast i regioner som betraktas som rebelliska, i synnerhet i Aceh, Östtimor och Irian Jaya.

Vanliga medborgare har inte mycket att sätta emot staten. Eftersom det administrativa systemet ger presidenten och dennes företrädare långtgående exekutiv makt, finns det ofta mycket begränsat rättsligt underlag för att bestrida orättfärdiga beslut från statsmaktens sida. Domstolssystemet utgör dessutom formellt en del av den statliga byråkratin och visar ofta ovilja att fälla utslag till nackdel för statsmakten. Vid tillfällen då detta ändå skett, har regeringen ibland vänt sig till någon annan instans för att få ett annorlunda utfall, om den inte helt sonika ignorerat domstolsbeslutet. På senare år har regeringen på detta sätt undkommit domstolsbeslut som gått den emot, t.ex. i fallet med förbudet av nyhetsmagasinet *Tempo* och vad gäller kompensationen till de bönder som blivit förflyttade p.g.a. Kedung Ombo-dammen, Centrala Java. Några av de av de allra viktigaste socio-politiska rörelserna under Den nya ordningens tid har varit det oberoende Rättshjälpsinstitutet (LBH) och andra icke-statliga organisationer, vilka ansträngt sig för att öka rättssystemets tillförlitlighet. I viss mån har dessa i all tysthet fått hjälp från internationellt håll, bl.a. från Sverige.

Förutom vid massmorden 1965-66 har det endast funnits en period, nämligen i början av 80-talet, då statsmakten systematiskt använt dödspatruller mot sina motståndare. Det rörde sig i detta fall snarare om våldsbenägna brottslingar än om politiskt oliktkänkande. Det har dock förekommit ett antal incidenter då mindre kända dissidenter mördats eller försvunnit; regeringen säger sig inte ha någon kännedom om eller bära något ansvar för dessa.

I juni 1993 inrättade regeringen en nationell kommission för mänskliga rättigheter. Få bedömare förväntade sig att denna skulle bli något annat än en propagandafasad, men den har faktiskt uttalat sig offentligt mot regeringen i ett flertal frågor. Kommissionens undersökningsresultat bidrog till bestraffningen av de soldater som deltog i Dili-massakern i Östtimor – en aldrig tidigare skådad händelse. Å andra sidan tyder andrahandsinformation på att inofficiella brott mot de mänskliga rättigheterna (d.v.s. mäktiga privata individers nyttjande av våld för egna syften mot arrendatorer, anställda eller konkurrenter) kan vara på uppgång.

Enhet och mångfald

Under det senaste årtiondet har ett antal suveräna stater upplösts, något som återigen aktualiserat frågan om den indonesiska nationella identitetens styrka i förhållande till regionala etniska identiteter. Frågan är av stor betydelse, eftersom det är lätt att dra paralleller mellan Indonesien och länder som t.ex. Libanon och det forna Jugoslavien, där de etniska konflikterna fått katastrofala följder. Den nationella patriotismen är stark, men det är även känslan av etnisk identitet och det finns starka fördomar som har en destruktiv inverkan på relationen mellan olika etniska grupper. Javanesiska överflyttade bosättare föraktas t.ex. i många regioner och maduresiska bosättare på Västra Kalimantan föll nyligen offer för mordattacker från lokala dayaker: dayakerna föraktar maduresernas kommersiella roll och sätt att bruka jorden. Många framstående forskare har dessutom anfört möjligheten att en längre period av politiskt kaos och ekonomiska svårigheter skulle kunna leda till Indonesiens upplösning. Även från de indonesiska myndigheternas sida, och i synnerhet från militärt håll, anspelas det ofta på risken av en nationell upplösning.

Det finns för närvarande tre aktiva separatist rörelser, varav två har en något speciell karaktär. Provinserna Irian Jaya och Östtimor införlivades med Indonesien långt efter självständighetsförklaringen och de deltog inte i de historiska händelser som bidrog till att legitimera id, n om Indonesien som nation, liksom Den nya ordningens roll i landet. I bägge dessa regioner uppmuntrade de forna kolonialmakterna folket att betrakta Indonesien som en farlig fiende, och den indonesiska behandlingen av territorierna strax efter övertagandet tycktes bekräfta att det var fråga om kolonisering och inte om befrielse. Båda självständighetsrörelserna växte dessutom fram vid en tidpunkt då man på den internationella politiska scenen hade mycket större förståelse, jämfört med tiden omedelbart efter andra världskriget, för små staters krav på självständig existens. De två rörelserna vann därför stort internationellt stöd och uppmärksamhet – att jämföra med t.ex. det kortlivade upproret i början av 50-talet i den pro-nederländska republiken Sydmolukerna. De indonesiska anspråken på Irian Jaya är mycket starkare än anspråken på Östtimor; Irian Jaya hade nämligen tidigare varit en del av det Nederländska Indien, vars erkända efterträdare var Indonesien. Dessutom hade införlivandet av Irian Jaya erhållit FN:s godkännande. Upproren på Irian Jaya har också varit mer sporadiska och haft en mindre enad prägel än upproret i Östtimor.

Den tredje separatist rörelsen, i Aceh, växte fram på ett territorium som tillhörde den sista större självständiga stat som hamnade under Nederländskt styre. Området stred hårt under trettio år mot holländarna innan det delvis underkuvades; det stred mot den indonesiska republiken under ett flertal år kort efter självständigheten – inte av separatistiska

skäl utan endast för att islam skulle få en viktigare roll i den lokala administrationen; och området är vida känt i Indonesien för sin intensiva islamiska hängivelse. Politiska och sociala förhållanden liknande dem i Irian, Timor och Aceh finns inte i någon annan del av Indonesien; att många fler separatiströrelser skulle växa fram i dessa områden är därför inte särskilt troligt (även om de indonesiska makthavarna anser att så är fallet). Denna observation stöds delvis av det faktum att de s.k. regionala upproren i slutet av 50-talet – trots en bas bland grupper med stark etnisk medvetenhet på de yttre öarna – aldrig efterlyste en uppdelning av landet endast en förändring av centralmaktens utformning.

Jag tror dock, av många skäl, att framväxten av nya separatisttrörelser och en splittring av Indonesien är extremt osannolika scenarion.

För det första därför att det inte finns särskilt många linjer efter vilka landet skulle kunna uppdelas; till skillnad från det forna Sovjetunionen, det forna Jugoslavien och Indien, har etniciteten aldrig utgjort någon grund för den formella administrativa uppdelningen av Indonesien. Endast sex av de nuvarande 27 provinserna kan anses vara etniskt enhetliga och endast två sammanfaller, mer eller mindre, med en etnisk grupp.⁶⁹ Under slutet av 1940-talet gjorde holländarna ihärdiga försök att finna något att utgå ifrån för att göra Indonesien till en etniskt grundad federation, något som i stora stycken misslyckades. Det finns endast ett fåtal relativt tydliga avgränsningar av samma slag som i Sovjetunionen, Jugoslavien, Tjeckoslovakien, Somalia och Belgien, efter vilka en delning skulle kunna ske.

För det andra har Indonesien – till skillnad från Kina, Vietnam och Libanon – inget formellt system för att klassificera folkgrupper. Offentliga företrädare och allmänheten använder sig istället, på ett löst och osystematiskt sätt, av språk, religion, familjenamn, hudfärg, hemvist och hemprovins för att allt efter behov kategorisera befolkningen. Indonesien erkänner inte FN:s definition av ursprungsbefolkning utan betraktar alla sina austronesiska och melanesiska medborgare såsom infödda. Vidare erbjuder landet inte något särskilt skydd åt stamgrupper och dessas traditionella landområden. Måhända har indoneser i allmänhet en stark känsla av att det finns etniska skillnader inom landet men detta har inte föranlett någon förenklad indelning av medborgarna i ett fåtal etniska kategorier, som senare skulle ha kunnat ligga till grund för en uppdelning av landet.

⁶⁹ De provinser som är förhållandevis enhetliga ur etnisk synpunkt är Västsumatra, Sydkalimantan, Bali, Centrala Java, Yogyakarta, och Östtimor; av dessa sammanfaller endast Sydkalimantan och Bali med områdets största etniska grupp.

En tredje betydelsefull faktor, som förmodligen motarbetat separatiströrelserna under senare år, är Javas växande ekonomiska styrka. Från det sena 1800-talet och framåt, betraktade många bedömare Java som en överbefolkad ö, vars bidrag till Indonesiens samlade ekonomi var mindre än det borde. Förbittring över att Java tycktes konsumera det som de yttre öarna producerade, var en av de faktorer som gav näring åt upproren under 50-talet. Nu har dock Java börjat lämna de andra regionerna bakom sig och drar till sig den absolut största delen av de utländska investeringarna. För första gången på mer än ett århundrade håller Java på att bli en nettomottagare av migrationen mellan provinserna. Denna situation skapar givetvis nya spänningar, som dock knappast – i alla fall inte på något entydigt sätt – tycks peka mot någon fortsatt framväxt av separatiströrelser.

Det är visserligen möjligt, om än osannolikt, att en yttre makt, under en längre period av instabilitet i Indonesien, kunde söka underblåsa separatiströrelser i någon resursrik del av landet. Jag misstänker dessutom att det nog finns ett mått av sanning i åsikten att vad de internationella aktörerna uppfattar som skört och instabilt kan bli till en självuppfyllande profetia: Bosniens och Cyperns nutida historia kunde kanske ha sett annorlunda ut om stormakterna varit mindre snara i sitt antagande att olika etniska grupper inte kan samexistera på ett fredligt sätt i en och samma statsbildning. Ett troligare värsta tänkbara scenario för Indonesiens enhet är snarare att det skulle återuppstå informella men mäktiga förläningar grundade i en lokal civil och militär elit. Detta var fallet under revolutionen mot holländarna i slutet av 40-talet och i slutet av 50-talet, liksom i Kina under krigsherreperioden under 1910- och 1920-talen.

Religionens roll, i synnerhet islams

Indonesien beskrivs ofta som det folkrikaste muslimska landet i världen. Detta påstående dolde en gång i tiden det faktum att en mycket stor grupp javaneser (och ett litet antal andra etniska smågrupper) visserligen förklarade sig vara muslimer men vilkas islam var så uppblandad med tro och seder från förislamisk tid att de flesta ortodoxa muslimer betraktade dem som hedningar, utom när de bidrog till statistiken. Omedelbart efter morderna 1965-66, konverterade vissa av dessa heterodoxa muslimer till kristendomen eller hinduismen, men under Den nya ordningen har de återstående muslimerna tämligen snabbt rört sig mot den ortodoxa kanten.

Detta hade inte alls varit Den nya ordningens avsikt: Suharto och många ledande generaler var själva heterodoxa javaneser. De lekte med

tanken att låta erkänna sin tro såsom en egen religion och de satte väldiga hinder i vägen för organiserad ortodox islam. Statsmakten gjorde det emellertid så svårt för muslimska organisationer som eftersträvade någon form av politisk roll för islam, att många individer och grupper drog sig tillbaka från den politiska scenen för att koncentrera sig på religiösa uppgifter. I utbyte fick de tämligen stor handlingsfrihet vad gällde spridningen av den islamiska läran. Resultatet av detta är ett samhälle som uppenbart blivit mycket mer ortodoxt muslimskt. Regeringen har också gjort sådana eftergifter till islam som år 1970 hade synt osannolika. Bland dessa kan nämnas att man tillåtit muslimska flickor att bära huvudschal i skolan och att man övergivit vissa lotterier (som varit en betydande mjuk inkomstkälla för regeringen). Regeringen har också varit mycket generösare än tidigare vad gäller att finansiera byggandet av moskéer och islamiska skolor. Den har dessutom givit stöd åt den Indonesiska föreningen för muslimska intellektuella (ICMI), vilken leds av B. J. Habibie, en av presidentens skyddslingar. Till många bedömares förvåning företog president Suharto en pilgrimsresa till Mekka 1989, då han tog sig namnet Muhammed, utöver Suharto.

Indonesiska muslimer är fortfarande långt ifrån enade vad gäller doktrinfrågor och konservativ fundamentalism av det slag som finns i vissa länder i Mellanöstern, är förhållandevis sällsynt. En intellektuell huvudfåra inom den indonesiska islam är, för övrigt, neomodernistisk till sin karaktär, d.v.s. den argumenterar för att Qur'an-dokumentet (Allahs ord till folket i 600-talets Arabien) bör läsas med syftet att finna en väsentlig doktrin, inte för att söka efter specifika handlingsföreskrifter. Neomodernistiska muslimer gör t.ex. gällande att när Qur'an-dokumentet tillåter män att ta sig fyra hustrur är detta specifikt kopplat till ett samhälle där många män dog i krig och där kvinnor måste beskyddas såsom hustrur. Istället hävdar de att polygami i ett modernt samhälle varken är nödvändigt eller önskvärt från ett socialt perspektiv och att företeelsen sålunda inte är förenlig med sann islam.

Under Den nya ordningens första tid beskrevs Indonesiens muslimer ibland som en majoritet med minoritetsmentalitet. De senaste årens snabba islamisering innebär troligen att muslimerna med större självförtroende kommer att framlägga idéer om Indonesiens framtid och lösningsförslag till Indonesiens problem. De kommer troligen också att visa mindre tolerans mot krav från religiösa minoriteter.

Den kinesiska minoritetens ekonomiska roll

Mellan tre och fem miljoner av Indonesiens invånare (det finns inga officiella siffror och vissa uppskattningar tyder på att siffran kan vara

dubbelt så stor) betraktar sig själva, och betraktas av andra indoneser, som kineser. Vissa av dem är också medborgare i Folkrepubliken Kina, eller i Republiken Kina (Taiwan), en liten andel är tekniskt sett statslösa men den stora majoriteten är indonesiska medborgare. Vissa talar någon kinesisk dialekt som första språk, men många har indonesiska som sitt första språk. Deras närvaro är ett arv från sekler av kinesisk immigration till regionen – då kineserna anlände som handelsmän och som arbetskraft – och från den holländska kolonialpolitiken som innebar att kineserna såsom utländska österlänningar inordnades under en egen juridisk ordning. Även om konstitutionen erkänner alla medborgares likhet inför lagen, föreskriver den likväl att presidenten skall vara infödd indones. Den ger sålunda möjlighet att på laglig väg klassificera kineser (jämte arabiska och europeiska minoriteter) som indonesiska medborgare av utländsk härkomst. Denna klassificering används bland annat till att sätta kvoter för utbildningsanstalter där kineserna inte tillåts vara i majoritet. Klassificeringen är i verkligheten något godtycklig, eftersom det finns många ursprungsindoneser med kinesiskt påbrå och omvänt; det cirkulerar regelbundet rykten om att vissa regeringsmedlemmar egentligen är kineser. Under de senaste femtio åren har många kineser konverterat till kristendomen, men kineserna dominerar också den lilla grupp buddister som finns i Indonesien.

Koncentrationen av kineser är som störst i Javas städer samt utmed kusten och öarna söder och öster om Singapore. Det påstås allmänt att 70 % av den indonesiska ekonomin vilar i kinesiska händer, men denna siffra är omöjlig att kontrollera och utelämnar möjligen utländska investeringar. Hur som helst äger eller kontrollerar kineser en stor majoritet av de 290 företag som finns noterade på Jakartabörsen. Kineserna äger också en majoritet av affärerna och småföretagen i indonesiska små- och storstäder. Ingen kines har under Den nya ordningen varit kabinettminister, endast en har varit militärofficer av högre rang och några (mycket) få har fått topplaceringar inom byråkratin. Å andra sidan är kineserna välrepresenterade bland de högutbildade (jurister, läkare o.s.v.) och många ledande intellektuella (Arief Budiman, Jusuf Wanandi och andra) är av kinesisk härkomst.

Distinktionerna på lagstiftningsnivå åtföljs av kraftiga fördomar på bägge sidor (även om det finns många individer som naturligtvis inte delar dessa). Dessa fördomsfulla uppfattningar förvärras av (och skapas delvis av) religiösa skillnader mellan de flesta kineser och den muslimska indonesiska majoriteten, liksom av kinesernas starka ekonomiska ställning. I tider av lugn har kineserna varit särskilt utsatta för utpressning, i tider av oro särskilt utsatta för våld. Det är dock alltid de många fattiga kineserna, utan möjlighet att köpa sig skydd, som får lida mest. Hursomhelst kan man konstatera att de kinesiska indoneserna fram

till i år åtnjöt bättre skydd under Den nya ordningen än under någon annan period sedan självständighetens början.

Under den ekonomiska krisen har våld mot kinesiska indoneser, i synnerhet mot affärsinnehavare i småstäder, blivit allt vanligare. Detta är ett oroande fenomen. Det som direkt utlöste våldsvågen var höjningen av priserna på basvaror i detaljhandeln, vilket skylls på kinesisk profitlystnad. Fientligheten mot kineser har även uppmuntrats av president Suhartos anspelningar på främmande krafter som orsak till krisen; även om presidenten uppenbarligen syftade på västerländska valutahandlare, sägs det att hans ord tolkades som om de syftade på kineserna. Konsekvensen har blivit att våldsvåg efter våldsvåg brutit ut med siktet inriktat på kinesiska butiker, restauranger, bostäder och kyrkor; flera dussintals människor har redan dödats.

Alltsedan kolonialtiden har kineserna dominerat den medelstora detaljhandeln, men som tidigare påpekats har en av de viktigaste konsekvenserna av Den nya ordningen varit framväxten av framgångsrika kinesiska affärsmän s.k. cukonger. Dessa kineser har ett nära affärssamarbete med personer inom den statliga administrationen. I detta samarbete tillhandahåller kineserna startkapital och affärskunnande medan indoneserna står för statliga tillstånd och politiskt beskydd. De cukonger som varit självaste president Suhartos samarbetspartner – Liem Sioe Liong, Bob Hasan, Prayogo Pangestu – tillhörde landets rikaste personer fram till den nuvarande krisen.

Det finns ingen enkel förklaring till de kinesiska affärsframgångarna. Delar av den kultur som präglar utlandskineser spelar förmodligen en viktig roll, liksom kinesernas ställning som en stor minoritet av handelsmän. Med all säkerhet har kineserna också dragit nytta av sin förmåga att dels inleda relationer över de nationella gränserna, dels investera i områden med olika politiska förutsättningar. Kineserna har dessutom ofta varit bättre på att förhandla fram joint ventures med västerländska och japanska investerare och hade därför en bättre utgångspunkt att utnyttja de möjligheter som Den nya ordningen gav upphov till. Större delen av de stora kinesiska företagen står idag inför allvarliga ekonomiska bekymmer. Huruvida de kommer att överleva beror både på de enskilda ägarnas list och på den allmänna ekonomiska utvecklingen. Mönstret i den indonesiska historien är dock att tronföljds kriser fått katastrofala följder för etablerade kinesiska företag, eftersom de oftast varit alltför tätt knutna till föregående maktstrukturer för att kunna anpassa verksamheten till den nya situationen. Kineserna kommer troligen att behålla en dominerande ställning i ekonomin, men om den ekonomiska utvecklingen under Suhartoregimens sista år visar en utdragen nedåtgående kurva, säger erfarenheten att en ny generation kinesiska entreprenörer sannolikt kommer att ta över.

I många avseenden har Indonesien haft stor nytta av sina kinesers ekonomiska dynamik och hur det än är med frågan om kinesernas lojalitet gentemot Indonesien, är de med all säkerhet mera lojala än de internationella investeringarnas opersonliga makt, som annars kanske skulle dominerat Indonesien. Den kinesiska dominansen i ekonomin medför dock tre betydande problem för Indonesien. För det första ger den näring åt rasismen och åt föreställningen att en kapitalistisk utveckling går emot det indonesiska folkets intressen. Trots att Den nya ordningen på ett mycket effektivt sätt lyckats stå emot antikapitalistisk populism, är det inte säkert att det blir så i framtiden. För det andra blir följden av att en stor grupp framgångsrika indoneser betraktas som främlingar, att denna grupp endast kan verka politiskt i det fördolda – något som uppmuntrar till ett politiskt liv präglat av hemliga uppgörelser. För det tredje ökar den kinesiska identiteten hos denna grupp risken för en kapitalflykt till Kina, även om det naturligtvis finns många andra platser i världen att investera på.

6 Utrikespolitik

Indonesien som regional makt

Under stor del av Den nya ordningen har Indonesien hållit en förhållandevis låg profil på den internationella arenan. Detta har delvis bottnat i prioriteringar, delvis i att landets traditionellt aktiva och självständiga utrikespolitik inte kunnat samordnas med en faktisk allians med väst. Slutligen har detta också berott på att frågorna kring mänskliga rättigheter och invasionen av Östtimor allvarligt skadat Indonesiens internationella ställning. Mot slutet av Suhartos era har dock landet blivit alltmer aktivt på den internationella scenen och det verkar som att en yngre generation indoneser lever i övertygelsen om att världens till befolkningen fjärde största land borde få mer att säga till om i världspolitiken.

Ett anmärkningsvärt inslag i början av Den nya ordningen var hastigheten med vilken Suharto lyckades avsluta Indonesiens krig med Malaysia och Singapore, och på Filippinerna binda samman de tre länderna, jämte med Thailand, i en varaktig regional sammanslutning: ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). Tidigare försök till regionala sammanslutningar i Sydostasien hade infekterats av kalla krigets rivaliteter länderna emellan och resultaten hade varit magra. Indonesiens engagerade deltagande i ASEAN bidrog emellertid i hög

grad till organisationens framgång och ASEAN har alltsedan dess utgjort navet i Den nya ordningens utrikespolitik. Under många år hade Indonesien en position i ASEAN liknande Tysklands i det forna EG: för att gottgöra tidigare förseelser (konfrontation med Malaysia, i Indonesiens fall), deltog landet entusiastiskt i organisationens verksamhet och tjänade som ett ankare för dess existens – utan att för den skull försöka dominera i kraft av sin position som mäktigaste medlem. Det mest slående exemplet på detta var Indonesiens beredvillighet att följa Thailands och Singapores vilja när det gällde att isolera Vietnam internationellt då sistnämnda land invaderade Kambodja 1979; Indonesien var annars snarare benäget att söka goda relationer med Vietnam för att skapa balans i förhållande till Kina.

Indonesien har dock alltmer tagit aktiv del i regionala angelägenheter: landet bidrog till att lösa konflikten i Kambodja, vilket resulterade i att man höll val i Kambodja under FN:s övervakning; landet medlade mellan den filippinska regeringen och de muslimska rebellerna i söder; landet återupptog relationerna med Kina för att på ett effektivt sätt kunna hantera det hot som Kinas maritima anspråk i Syd kinesiska sjön utgjorde mot Sydostasien; och landet har spelat en nyckelroll i upprättandet av en regional dialog kring de sammanvävda och överlappande maritima anspråken i regionen. 1992 övervann Suharto till sist det stigma som Östtimor utgjorde och åtog sig ordförandeplatsen under tre år i den Alliansfria rörelsen. 1997 spelade Suharto en betydande roll när ASEAN beslutade att uppta Burma som medlem – något han ansåg vara ett avgörande steg såväl när det gällde att säkra den sydostasiatiska solidariteten mot Kina, som när det gällde att (nära nog) förverkliga ASEAN:s ursprungliga stadgar i vilka det ingick att skapa en organisation som samlade hela regionen.

Att Indonesiens utrikespolitik i så hög grad kommit att utgå från ASEAN:s ramverk beror troligen på insikten att landet, trots sin storlek, inte kan spela någon avgörande roll på egen hand. ASEAN-initiativ ger Indonesien en plattform för ett internationellt inflytande som landet annars inte skulle ha haft. Å andra sidan har varje sådant initiativ i hög grad varit behjälpt av det stöd som Indonesien, i egenskap av Sydostasiens största land, varit redo att skänka. De viktigaste av dessa initiativ är:

ARF (*ASEAN Regional Forum*): en regional sammanslutning av 21 länder i Stillahavsasien där diskussionsämnet består av gemensamma säkerhetsfrågor. Förhandlingar sker både på formella (första spåret) och informella (andra spåret) möten. Nuvarande medlemmar är Australien, Burma (Myanmar), Brunei, Kambodja, Kanada, Kina, Europeiska unionen (ordförandeskap), Indien, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia,

Nya Zeeland, Papua Nya Guinea, Filippinerna, Republiken Korea, Ryssland, Singapore, Thailand, USA och Vietnam.

AFTA (*ASEAN Free Trade Agreement*): ett frihandelsavtal som undertecknades i januari 1992 (Singapore-deklarationen) och som förbereder för frihandel mellan ASEAN-länderna år 2007. Den nuvarande krisen gör detta mål osannolikt, men Indonesiens roll vid genomdrivandet av avtalet var av stor vikt.

APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*): en ekonomisk samarbetsorganisation som inbegriper USA och Australien och som är ett forum för diskussioner kring frågor som rör ekonomiska relationer mellan länder i stillahavsregionen. Suharto stod 1994 värd för APEC:s toppmöte i Bogor, där man kom överens om att målsättningen var att upprätta ett frihandelsområde i regionen fram till år 2020. Även detta mål är orealistiskt idag, men Suharto spelade en viktig roll vid mötet genom att sätta APEC framför det malaysiska förslaget att bilda en uteslutande östasiatisk organisation (EAEC). Han bidrog därmed till att hålla Asien öppet för västvärlden.

Det råder inget omedelbart hot mot Indonesiens territoriella integritet. Dock finns en överhängande risk att Indonesien engagerar sig utanför sina nuvarande gränser i Papua Nya Guinea. En ökande politisk oro i Papua Nya Guinea ökar risken för att konflikten kan komma att sprida sig till Irian Jaya och därmed uppmuntra den indonesiska militären att intervensera på ett eller annat sätt. Spänningen mellan de två länderna har ökat alltsedan Papua Nya Guinea fick sin självständighet. Orsakerna är indonesiska flyktingars ankomst till Papua Nya Guinea; obehöriga intrång på Papua Ny Guineas territorium av indonesisk militär och civila; samt illa dolda indonesiska försök att muta politiker i Papua Nya Guinea.

Relationerna med Nederländerna och Australien har ett flertal gånger under Den nya ordningens tid varit spända, särskilt med anledning av frågan om de mänskliga rättigheterna. Då Nederländerna sökte koppla bistånd till frågan för att påskynda framstegen på området, skar Indonesien 1992 av alla biståndskopplingar med Nederländerna och insisterade på att Holland inte längre skulle inneha ordförandeposten i den Indonesiska mellanstatliga gruppen (IGGI). Den australiska allmänhetens syn på Indonesien fick en allvarlig törn då fem journalister baserade i Australien dödades i Östtimor vid den indonesiska invasionen 1975. Trycket från opinionen har försvårat den australiska regeringens arbete med att närma sig Indonesien, något som i dess ögon varit önskvärt p.g.a. geopolitiska, militära och ekonomiska hänsyn. Sedan 1986 har båda sidor gjort betydande ansträngningar för att diversifiera sina relationer, i synnerhet genom gemensamma internationella initiativ (t.ex. Kambodja) och genom att uppmuntra ekonomiska förbindelser

samt banden mellan folken. Resultaten har varit förhållandevis positiva fram till dagens kris.

Östtimor

Problemet med Östtimor är ett öppet sår i den indonesiska utrikespolitiken. Det finns inget tillförlitligt sätt att avgöra hur utbredd eller djupgående fiendtligheten i Östtimor är mot det indonesiska styret, men den är tillräcklig för att ge näring åt ett begränsat gerillamotstånd och ett civilt missnöje som regelbundet leder till oroligheter. FN erkänner inte Indonesiens införlivande av Östtimor och endast ett fåtal stater (bland vilka man särskilt bör nämna Australien och Indonesiens partner i ASEAN) har formellt erkänt annekteringen. Sympatin för Östtimors självständighet är tillräckligt stark hos stater som Portugal och forna portugisiska kolonier, hos den allmänna opinionen i Australien och andra västländer, för att uppmuntra Östtimors missnöjda invånare att fortsätta sin kamp för självständighet.

Indonesien invaderade den forna portugisiska kolonin 1975 av ett flertal olika skäl. För det första fruktade de indonesiska myndigheterna att den viktigaste nationalistorganisationen *Fretilin* var kommunistisk och att denna skulle komma att utgöra en bas för kommunistiska uppror i själva Indonesien; det koloniala våldets fall i Östtimor började mindre än tio år efter de bittra konflikterna 1965-66 i Indonesien och ungefär samtidigt som de icke-kommunistiska regeringarnas kollaps i Kambodja, Sydvietnam och Laos. För det andra fruktade den indonesiska eliten att ett självständigt Östtimor skulle kunna uppmuntra regionala separatist rörelser i östra Indonesien. För det tredje har det anförts – dock utan övertygande argument – att Timors potentiella oljereserver utövade en attraktionskraft.

Vid denna tidpunkt jämförde de flesta observatörer händelsen med Indiens annektering av Goa och förväntade sig att folket på Timor snabbt skulle acceptera det faktiska indonesiska styret och att inlemmandet i Indonesien skulle medföra fördelar för Timor och dess folk. I verkligheten visade sig det indonesiska styret vara brutalt; den ofta nämnda siffran på 200 000 döda (antingen av svält, sjukdom eller mord) av en befolkning på 600 000 är kanske osannolik (om inte annat därför att ett stort antal människor inte kan avlida eller dödas utan att detta skapar avsevärda svårigheter rörande hälsa och logistik, något som inte kan döljas utan problem), men den mest återhållsamma siffran som för närvarande finns tillgänglig – 30 000 – innebär ändå att en av tjugo personer skulle ha dödats.

Situationen i Östtimor tycks vara i skriande behov av en kreativ internationell medlingsinsats. Den indonesiska viljan att söka en lösning är dessvärre mycket svag. Utrikesdepartementet, som med glädje skulle ha sett en lösning på frågan, är förhållandevis kraftlöst. Dessutom är mycket få indoneser intresserade av Östtimor och de flesta förstår inte grunden för östtimorianernas nationalism. Man ser ett indonesiskt medborgarskap som ett privilegium och står undrande inför dumheten, otacksamheten och/eller de illvilliga motiven hos dem som förkastar privilegiet. Vissa icke-statliga organisationer har tagit frågan om Timor på allvar, utan att för den skull se den som ett centralt problem. Insikten är vida spridd inom eliten att affären Timor varit kostsam för Indonesien – därför finns det här en viss öppenhet inför id,n att lösa problemet förhandlingsvägen. Den allmänna opinionen, och även elitens uppfattning, har dock föga påverkan på regeringens politik i den här frågan. Militären tycks å sin sida vara fast besluten att hålla fast vid territoriet, delvis av prestigeskäl, delvis p.g.a. uppfattningen (felaktig enligt min mening) att varje eftergift i östtimorfrågan skulle släppa lös en flodvåg av separatism i resten av Indonesien, och kanske delvis därför att Östtimor bjuder lämpliga tillfällen till militär övning. De eftergifter som Indonesien – särskilt den indonesiska militären – är redo att göra för att få till stånd en förändring och söka en lösning på problemet, är således mycket små. Det sistnämnda illustreras av att man offentligt – så snart det blev känt att olika lösningsförslag var under utredning – förkastade en lösning bestående i att Timor skulle kunna erhålla status som särskilt territorium. Detsamma framgick också av den sydafrikanske presidenten Nelson Mandelas uppenbarligen misslyckade försök till medling.

Det är relativt få indonesiska framtidsscenarioer som ger goda utsikter för en lösning av östtimorfrågan. Vid en mer politiskt liberal utveckling i Indonesien, kommer de islamiska gruppernas ökade inflytande troligen att medföra ett mer militant bemötande av all slags sympati för det övervägande kristna Östtimor; detta eftersom fientligheten mot den indonesiska ockupationen av Östtimor till viss del kommit att riktas mot den muslimska invandringen från andra delar av Indonesien. Det finns en avlägsen möjlighet att en reformvänlig tredje president skulle låta genomföra en folkomröstning om självständigheten som del av en politisk vårstädning i den indonesiska staten. För tillfället förblir emellertid den troligaste vägen, vad gäller framsteg i denna fråga, någon sorts kompromisslösning som lämnar Indonesiens hegemoni på territoriet orörd, men samtidigt beviljar Östtimor tillräckligt stor självständighet för att tillfredsställa invånarnas önskningsar.

7 Framtiden

Suhartos fall

Mars 1998: Suhartos triumf

När Internationella valutafonden inledde sina diskussioner med Indonesien i oktober 1997, var det bara fem månader kvar till landets presidentval. Då Suharto visade sig ovillig att efterkomma IMF:s diktat och valutakrisen fördjupades till en fullskalig ekonomisk kris, intensifierades spekulatioerna i och utanför Indonesien om eventualiteten att Suharto skulle förmås att inte ställa upp i valet i mars 1998 eller att han åtminstone skulle kunna välja en medgörligare ekonomisk administratör som vicepresident och trolig efterträdare. I väst spekulerades det öppet om frågan huruvida Suharto hade förlorat sin användbarhet och om den amerikanske presidenten Bill Clinton skulle ringa till honom, så som Ronald Reagan hade telefonerat till Filippinernas president Ferdinand Marcos år 1986 och tala om för honom att det var dags att avgå. Också i Jakarta föreföll det för en kort tid finnas intrycket av att Suhartos avgång kanske vore nödvändig om den Nya ordningen skulle överleva.

Suharto satt dock med flera politiska trumfkort på hand som Marcos inte hade haft 1986. För det första hade han ingen självklar efterträdare, vare sig inom eller utanför regimen. Hans vicepresident, Try Sutriano, ansågs allmänt som en förbindlig men ineffektiv person. Teknologiministern, B.J. Habibie, känd för att stå Suharto nära, avfärdades allmänt som oacceptabel för såväl försvarsmakten som de internationella marknaderna. Megawati Sukarnoputri, avsatt ledare för *Indonesian Democratic Party*, ansågs i vida kretsar som en svag ledare som sköts fram huvudsakligen på grund av att han kunde utnyttja sin fars, president Sukarno, ännu stadigt goda anseende. Ledaren för det muslimska *Nahdatul Ulama*, Abdurrachman Wahid (allmänt kallad Gus Dur) drabbades av ett slaganfall i början av krisen och kunde inte visa sig offentligt; även om han uppskattades som en tolerant och eftertänksam ledare åtnjöt han inget anseende för administrativ kompetens. Och slutligen fanns Amien Rais, chef för *Muhammadiyah*, som hade vunnit avsevärd prestige på sin beredskap att bygga upp en bred koalition riktad mot Suharto men som ändå fruktades som en företrädare för islam i dess mindre toleranta form. Så som tidigare under

sin långvariga regim, kunde Suharto än en gång presentera sig som det minst farliga alternativet för sitt lands framtid.

Han åtnjöt också den mycket stora fördelen att han i vida kretsar sågs som Indonesiens bästa garant mot politiskt kaos. Allteftersom krisen fick fotfäste rapporterades livsmedelskravaller i flera små och stora städer och den kinesiska befolkningsminoriteten syntes sväva i stor fara. Helt oriktiga uppgifter att 400 000 kineser hade dödats åren 1965-1966 började cirkulera (den troliga siffran är 2 000), och det förekom allmän spekulation politiskt kaos skulle kunna leda till att Indonesien splittrades upp i ett dussin eller flera nya stater – i Sovjetunionens och Jugoslaviens spår. Det finns belägg för att de utbrött av våld som under den nuvarande krisen har riktats mot kineser i de mindre städerna på Java och Sumatra har ägt rum åtminstone med de statliga myndigheternas tysta medgivande, då det ligger i dessas intresse att sätta press på IMF och USA med hotet från en omfattande samhällslig kollaps. Sålunda odlades föreställningen att det bara var Suhartos hårdhänta regemente som kunde hindra indoneserna från att slita varandra och landet i stycken.

Inför dessa hotbilder övergav väst tanken på att tvinga bort Suharto från makten. I slutet av mars tycktes Suharto ha skördat ännu en politisk triumf på den ekonomiska krisen. Han hade inte bara omvalts till president av ett fogligt parlament [MPR?], utan därtill hade hans favoritkandidat Habibie valts till vicepresident utan att valutamarknaden så mycket som mumlade. Sedan gick Suharto vidare med att presentera ett kabinett som demonstrerade hans trots mot världen: Hans dotter Tutut blev socialminister, hans affärskompanjon Bob Hasan blev industriminister och ekonomerna och teknokraterna avlägsnades helt och hållet från maktpositioner. Det var fortfarande nödvändigt att förhandla med IMF, men i de flesta avseenden hade Suharto vunnit. Både i aktivistkretsar inne i Indonesien och bland utländska observatörer hystes allmänt uppfattningen att endast sviktande hälsa skulle kunna hindra presidenten från att behålla sitt ämbete i ytterligare en femårsperiod.

maj 1998: Suhartos fall

I backspegeln kan vi dock se att den indonesiska politiska miljön hade ändrats under krisens lopp. Från ett så tidigt stadium som början av oktober 1997 hade yttrandefriheten ökat på ett anmärkningsvärt sätt. Många besökare i Indonesien berättade om hur mycket mer öppet människorna var villiga att ge uttryck för sina åsikter om Suharto och det politiska systemet i allmänhet. De gjorde detta trots de ihållande rapporterna om aktivisters försvinnande och eventuella undanröjande i

säkerhetsstyrkornas händer. Denna öppenhet hade till följd att diskussionerna om Suhartos förhållande till palatsentreprenörerna flyttades ut från skvallrets och ryktenas område till den politiska debattens scen. Suhartos del av ansvaret för Indonesiens ekonomiska vånda kunde nu lättare klarläggas. Öppenheten minskade också det som hade varit en förlamande politisk osäkerhet bland regimens opponenter. Pancasila-ortodoxin hade svept in den indonesiska politiken i en skrud av ideologisk korrekthet, som gjorde det svårt att peka ut vem som skulle kunna vara en presumtiv allierad – eller fiende – i en eventuell framtida kamp med Suharto. När åsikterna nu uttrycktes allt friare, började konturerna av möjliga allianser ta form.

På ett likaså oväntat sätt blev det enkla ordet "reform" det grundläggande mål bakom vilket den hittills omöjligt splittrade oppositionen mot Suharto kunde ena sig. Som "Merdeka" (frihet) år 1945 och Pancasila år 1965 växte "Reform" fram som ett slagord, som gjorde det möjligt för var och en att koncentrera sig på arbetet att eliminera Suharto, utan att det krävdes något ställningstagande beträffande osäkerheten om vilka steg som därefter skulle tas.

Valet av kandidaterna Suharto-Habibie i mars hade dessutom kvävt de avsevärda förhoppningarna att någon händelse skulle kunna inträffa som gjorde att en annorlunda namnlista skulle föreläggas parlamentet [MPR?] vid dess valsession. Det hade t.ex. funnits en förhoppning att en underström av entusiasm skulle kunna lyfta den förutvarande miljöministern Emil Salim till vicepresidentposten. När emellertid hoppet inom ramen för de formella förfarandena hade släckts, utbred sig en högre beredskap - särskilt bland studenterna - att ge sig ut på gatorna.

Demonstrationerna och de andra oroligheter som började på allvar i april föreföll inledningsvis att spela Suharto i händerna genom allmänhetens rädsla för oordning. Allteftersom tiden gick blev det dock klart att det mot Suharto riktade våldet på intet sätt kunde jämföras med den förfärliga slakten åren 1965-1966. Den slutliga dödssiffran, drygt 500, var till stor del följderna av bränder i plundrade köpcentra, och många demonstrationer var anmärkningsvärt disciplinerade. Dessutom stod det klart att störningar av detta slag och andra offentliga utmaningar mot presidentens auktoritet skulle fortsätta i det oändliga så länge som Suharto satt kvar vid makten. Från att ha varit ordningens garant i Indonesien hade Suharto blivit en oordningens garant.

En yngre och friskare Suharto skulle kanske ännu ha kunnat rädda sig med en trotsig kombination av hot och eftergifter på rätt ställen, men det var uppenbart att det var få personer i den härskande eliten omkring honom som var övertygade om att de själva eller landet skulle vara betjänta av att förlänga hans styre i ytterligare några år. Denna atmosfär var en påminnelse om tidigare lägen omedelbart före två övergångskriser

i det förflutna: år 1945, när det stod klart att den japanska ockupationen stod inför sitt slut, och 1965, när Sukarnos era led mot sitt slut.

De närmare omständigheterna kring Suhartos avgångsbeslut är ännu inte kända, men det förefaller som att han – i likhet med sin företrädare Sukarno - hade fått besök av en militär delegation som talade om för honom att hans tid var ute.

8 Framtiden

Ledarskapets övergång

Sedan oktober 1997 har det i Indonesien funnits en smygande fruktan att apokalyptiskt våld skulle ackompanjera presidentbytet. Suhartos avlägsnande från makten genomfördes emellertid med anmärkningsvärt få förluster av liv i någon form av väpnad sammanstötning. Under loppet av några veckor svepte en allmän stämning av ett behov att bli av med Suharto över landet och kulminerade i elitens snabba undandragande av sitt stöd för presidenten. De sociala och politiska spänningar som hade förott Indonesien under Sukarno och som ledde till de fruktansvärda massakrerna åren 1965-1966 fick ingen parallell under Suharto, utan landets förmåga att på fredlig väg göra sig kvitt en så djupt befast härskare kan förväntas skingra gårdagens rädsla.

President Habibies övertagande av presidentämbetet kommer dock inte att innebära slutet på övergångsperioden. Den nye presidentens förmåga att styra landet är i stor utsträckning okänd. Han har intelligens, energi och entusiasm, men han är inte populär och åtnjuter inget anseende för politisk skicklighet. Hans befordran till president strider mot traditionen att Indonesiens president måste vara javanes. Han har gjort sig impopulär hos de väpnade styrkorna tidigare genom sina inblandningar i upphandlingar för försvarets räkning och han misstros i västliga finanskretsar som ekonomisk nationalist. Alla dessa betänkligheter innebär å andra sidan att han inte tyngs av orealistiska förväntningar. Hans rykte som ekonomisk nationalist ger honom dessutom inrikespolitiska meriter, vilket han inte skulle ha om han enbart sågs som ett verktyg för IMF. Hans bakgrund som ledare för de indonesiska muslimska intellektuellas förbund (ICMI) ger honom en politisk profil som skiljer honom från Suharto, vars odling av det muslimska i stor utsträckning ansågs spelad.

Den nya presidentens val av ställföreträdare kommer att väcka stort intresse, även om det får betydelse bara om Habibie själv snabbt förlorar

politisk trovärdighet. Landets författning föreskriver att Habibie skall tjänstgöra under återstoden av Suhartos femåriga ämbetsstid, men innehåller inga regler för valet av en ny vicepresident. Den mest näraliggande lösningen – att återinkalla parlamentet [MPR?] – för att välja en ny ställföreträdare skulle beledsagas av politiska faror för Habibie själv. Han kan föredra att tolka författningen som att den tillåter en successionsordning som ger parlamentets nuvarande talman, Harmoko, till vicepresident.

Nya allmänna val har också krävts, som förmodligen skulle äga rum med stöd av de reviderade vallagarna eller åtminstone med en mycket mindre grad av kontroll än de tidigare valen. Habibie kommer förmodligen att känna motvilja att efterkomma dessa krav, delvis på grund av att resultatet skulle vara oförutsägbart, delvis på grund av en allmän känsla av att demokratin ensam inte är lösningen på Indonesiens problem, delvis på grund av att författningen inte innehåller några föreskrifter om tidigare lagda val och delvis på grund av att han skulle föredra att använda de följande fyra åren till att konsolidera sin ställning. Å andra sidan skulle ett tidigt val göra det möjligt för Habibie att göra det mesta möjliga av sin ställning innan han skaffar sig nya fiender och stärka hans förhandlingsposition gentemot IMF.

Habibies framtida förhållande till Suharto kommer att ha stor betydelse. Även om det har förekommit spekulationer att Suharto skulle kunna gå i landsflykt i Mellanöstern, finns det i dagsläget tecken på att han känner sig skyddad genom sina nära relationer med Habibie och överbefälhavaren, general Miranto, som offentligen har garanterat den förutvarande presidentens säkerhet. Å andra sidan kommer det att i hög grad ligga i Habibies intresse att beskära palatsentreprenörernas ekonomiska intressen. Hans nya kabinett, där varken Tutut eller Bob Hasan ingår och som förefaller återställa ett visst inflytande för teknokraterna och som för första gången utnyttjar kompetensen hos medlemmar i de utanför regeringen stående partierna PPP och PDI, bekräftar den politiska visdomen att Suhartos efterträdare kunde förväntas sikta på en bredare politisk bas än vad Suharto själv använde. Färska nyheter att Suhartos svärson har avsatts från sin befattning som KOPASSUS-befälhavare och att regeringsdepartementen klipper av banden till Suhartos familj tyder på att Habibie kommer att anstränga sig att distansera sig från sin företrädare.

Habibies svåraste omedelbara problem blir dock hans relationer till IMF. Han kommer genast att hamna under tryck för att genomföra det nya liberaliseringsprogrammet som undertecknades i april 1998, däribland avskaffandet av subventionerade bränslepriser, som Suharto hade återinfört efter kravaller i Jakarta och andra städer. Habibie, som är förtrogen med västliga förhandlingsrutiner, kan å andra sidan kanske

uppnå fördelaktigare villkor än Suharto. IMF och västvärlden i allmänhet kommer att känna en viss skyldighet att på kort sikt hellre fria än fälla, då han på sätt och vis är produkten av den folkliga rörelse som störtade Suharto.

Även om Habibie lyckas vinna alla sina viktigare stödgruppers förtroende, kommer den indonesiska ekonomin inte att snabbt hämta sig från de smällar den har fått under de senaste åtta månaderna. Arbetslöshetssiffrorna kommer troligen att ligga kvar på en hög nivå (särskild bland ungdomar) och den allmänna levnadsstandarden kommer att sjunka. Utlandsturismen kommer troligen att behöva viss tid för att hämta sig, även om den borde kunna dra nytta av de lägre priserna. Exportföretagen kan förväntas dra nytta av en undervärderad rupiah, särskilt om de inte är beroende av importerade material. Också de producenter som levererar stapelvaror (livsmedel, kläder osv.) till den indonesiska marknaden kommer troligen att klara sig bra, trots att jordbrukarnas vinster kommer att gå ned på grund av att torkan har fått produktionen att sjunka.

Indonesien år 2010?

Det är inte troligt att den indonesiska ekonomin år 2010 är så spänstig som den var fram till mitten av 1997. President Habibes ekonomiska nationalistiska karaktär medför att återhämtningen troligen blir långsammare än den skulle varit om samarbetet med utländsk hjälp hade varit större. Detta hindrar dock inte att tillväxten – t.o.m. en sund sådan – kan ha tagit ny fart år 2010. Under sådana förutsättningar kan vi förvänta oss en utveckling på det sociala och ekonomiska området som i många avseenden liknar den som ägt rum under de senaste tolv åren. Indonesien kommer att vara mer integrerat och ha en högre utbildningsnivå och etablerade företag samt internationella ekonomiska organisationer kommer att verka för en fortsatt avreglering av ekonomin och en bättre infrastruktur. Den kapitalistiska svågerpolitiken från Suhartos tid kommer kanske att avta, dels p.g.a. av ett ökat internationellt tryck från Världshandelsorganisationen WTO och från bilaterala handelspartner, dels därför att de etablerade konglomeraten kommer att bli mer självgående och mindre beroende av regeringens favörer. Industrin kommer att växa och den del av befolkningen som är sysselsatt inom jordbruket kommer att krympa. Befolkningstillväxten kommer att vara långsam och medelklassens livsstil sprida ut sig till större delar av befolkningen. Även i övriga ASEAN-länder kommer snarlika tendenser att kunna observeras. Indonesien kommer dock

möjlig att kunna ta tillvara på sina stora naturresurser och därigenom minska gapet mellan sig och sina mera utvecklade grannländer.

Denna försiktiga prognos förutsätter att världsekonomin fortsätter att blomstra och att ingen större naturkatastrof spolierar Indonesiens ansträngningar att återhämta sig. En stor del av Indonesien hotas av jordbävningar och vulkanutbrott och en allvarlig sådan händelse på det tätbefolkade Java skulle få ödesdigra konsekvenser på landets ekonomi för en relativt lång tid framåt.

Det är å andra sidan fullt möjligt att teckna ett trovärdigt värsta tänkbara scenario. Ett sådant skulle inbegripa en längre period av ekonomiska umbäranden – kanske förvärrade av problem i världsekonomin – och en ny president utan beredvillighet att lyssna på goda ekonomiska råd och Suhartos förmåga att behålla inflytandet över den militära och civila eliten. Under sådana omständigheter är det troligt att indoneserna skulle vända sig mot ett större antal populistiska ledare med lösningar på landets problem som mycket väl skulle kunna få spänningarna mellan olika religiösa och etniska grupper att bryta ut i regelrätta konflikter. Det är inte troligt med civilt våld i stor skala – liknande det som förekom under åren 1965-66 – men väl mindre utbrott av sociala oroligheter; de som troligast skulle falla offer för detta är personer som uppfattas som utlandskineser; personer på Java med ursprung från de yttre öarna; javaneser, balineser och madureser (och här och var bugineser och amboneser) på de yttre öarna. Samtidigt skulle en svart ekonomi, baserad på smuggling av produkter från jordbruks- och gruvindustrin direkt från produktionsområdena, underminera centralmaktens inkomstkällor och försvåra återställandet av centralmakten. Även med det värsta scenariot är Indonesiens av några observatörer förutspådda sönderfall synnerligen osannolikt. Indonesien inte bara saknar de gränser längs vilka sönderfallet skulle kunna äga rum (med undantag för Östra Timors möjliga avskiljande), utan därtill kommer att de flesta indoneser anser fortfarande att en stor, relativt stark indonesisk stat är deras bästa försvar mot en rovlysten yttervärld.

Oberoende av ekonomiska omständigheter, kommer antalet muslimer med all säkerhet att öka och de mest inflytelserika id,erna kring Indonesiens framtida inriktning kommer troligen att härstamma från den islamiska politiska och ekonomiska diskussionen.

Det har under senare rätt en märkbar optimism beträffande möjligheten av att Indonesien skulle låta sig dras med i en av de firade demokratiseringsvågorna, så snart Suharto lämnat sin post. Det råder med all säkerhet en stark frihetslängtan i många delar av det indonesiska samhället och i samband med medelklassens tillväxt kommer det sannolikt att resas ökade krav på demokrati. Under Den nya ordningen har regeringen gradvis visat allt större tillförsikt i samband med val. De

tidiga valen var välregisserade föreställningar där det gjordes stor affär av risken för kaos om den sittande regeringen inte blev omvald (som om detta inte var avgjort på förhand). Vid valet 1997 var kampanjinslaget större och alla kandidater gav specifika politiska löften för framtiden (trots regeringens förbud mot den här typen av kampanjer).

Emellertid står två viktiga faktorer i vägen för en snabb demokratisering. För det första är indoneserna knappast särskilt väl förberedda för en övergång till demokrati; under 40 år har flertalet politiska läger kategoriskt förkastat demokrati av västerländsk typ och hänvisat till den korta erfarenheten av demokrati under 50-talet som ett fruktansvärt exempel. Ett stort antal röster, även inom militären, skulle höjas om man försökte inleda en djupgående demokratiseringsprocess. För det andra, har de sociala klyftorna i landet givit upphov till oro inom medelklassen för konsekvenserna av ett val där de fattiga skulle kunna påverka regeringsbildningen. Trots missnöjet med Den nya ordningens metoder, är många inom medelklassen på det klara med att regimen varit dem till gagn.

Det spända läget på det sociala området gör att många indoneser ser ett fortsatt, och t.o.m. strängare, auktoritärt styre som en attraktiv lösning. Liberaliseringen av det indonesiska politiska systemet kommer troligen, i den mån det nu sker en sådan utveckling, att kännetecknas av två huvudsakliga inslag. Först är det troligt att pengar och löften om politiska anslag kommer att bli allt viktigare för valkampanjerna; detta innebär att kandidaterna kommer att lägga ut allt större summor på sina valkampanjer och allt oftare köpa sig röster, antingen helt öppet eller indirekt genom löften om framtida åtgärder och att man i allt mindre grad kommer att förlita sig på statsmaktens hegemoni. I viss grad kommer det politiska livet i Indonesien alltmer att likna det i Filippinerna och Thailand. För det andra är det troligt att det korporativa inslaget kommer att öka i det politiska livet; detta innebär att den politiska beslutsprocessen, istället för att vidgas mot ett medborgerligt demokratiskt deltagande, kommer att tillhöra en krets av beslutsfattare som visserligen utökas men som kommer att bestå av ledare för sociala och religiösa organisationer (i synnerhet de stora muslimska organisationerna Nahdatul Ulama och Muhammadiyah). Med andra ord kommer de politiska besluten i all tysthet att fattas i maktens centrum. De olika ledarna skall sedan ansvara för att organisationsmedlemmarna respekterar dessa beslut.

9 Bilagor

Indikatorer på ekonomisk utveckling⁷⁰ i Indonesien:

Indikatorer	Mitten av 60-talet	omkr. 1990
Faktisk tillväxt i BNP per capita		
1990 \$	-0,4 %	5 %
	190	570
Del av BNP (%)		
jordbruk	50	22
industri	13	40
tillverkning	8	20
Industri: livsmedels- och gummiprodukter, i % av den totala tillverkningen	60 %	12 %
Industriproduktion per capita		
textil (meter)	4,1	28,0
elektricitet (kWh)	17,7	194,5
gödselmedel (kg)	1,1	39,1
Jordbruk		
riskonsumtion per capita (kg/år)	92	155
ris, avkastning (endast Java) ton/ha	1,7	3,2
Investeringar		
inhemska bruttoinvesteringar i % av BNP	8	36
Inflation (%)	>500	8-10
Skuld		
totalt USD (miljarder)	2,4	68
% av exporten	524	229
Transport/infrastruktur		
inrikesflyg (miljoner avgångar)	0,4	9,0
% vägar i bra skick	5	31
registrerade motorfordon		
bussar och minibussar	20	469
lastbilar	93	1 024
motorcyklar	308	6 083
Fattigdom		
Java % mycket fattiga	61	10
Java % existensminimum	8	36
Utanför Java % mycket fattiga	52	7
Utanför Java % existensminimum	10	47
Gini-koefficient		
urban	0,34	0,34
rural	0,35	0,2
totalt	0,35	0,32

⁷⁰ Uppgifterna är hämtade från Hal Hill, The economy, i Hal Hill, ed., *Indonesia's New Order: the dynamics of socio-economic transformation* (Allen & Unwin, Sydney, 1994), ss. 57 och 106.

Bibliografi

Historisk bakgrund

M. C. Ricklefs, *A history of modern Indonesia*, (London, Macmillan, 2nd ed., 1993) är en heltäckande och tillförlitlig redogörelse av Indonesiens historia under de senaste århundradena. Robert Cribb och Colin Brown, *Modern Indonesia: a history since 1945* (London: Longman, 1995) utgör den senaste interpretativa redogörelsen av det självständiga Indonesiens historia.

Tillväxt, fattigdom och rättvisefrågor

De viktigaste texterna som beskriver och analyserar den ekonomiska framgången för Den nya ordningens Indonesien, är skrivna av Hal Hills; den senaste är *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's emerging giant* (Melbourne, Cambridge University Press, 1996) och den föregående är *The economy* i Hal Hill, ed., *Indonesia's New Order; the dynamics of socio-economic transformation*, (Sydney, Allen & Unwin, 1994). Richard Robisons skrifter, särskilt *Indonesia: the rise of capital* (Sydney, Allen & Unwin, 1986), har riktat uppmärksamheten mot de strukturella svagheterna i ekonomin, i synnerhet de stora konglomeratens beroende av rent-seeking (ung. privilegiejakt) och spekulation. Robison förbereder f.n. ett betydelsefullt arbete. Hans senaste framställning är dock ett kapitel om Indonesien i Garry Rodan, Kevin Hewison och Richard Robison, eds, *The political economy of Southeast Asia: an introduction*, (Melbourne, Oxford University Press, 1997). Se även Kunio Yoshihara, *The rise of ersatz capitalism in South-east Asia* (Singapore, Oxford University Press, 1988).

Jan-Paul Dirkse et al. (eds), *Development and social welfare: Indonesia's experiences under the New Order* (Leiden, KITLV Press, 1993) är en användbar allmän analys beträffande fattigdom och rättvisa medan Hill i Hill utnyttjar användbart nytt material.

Befolkningsutveckling

Gavin W. Jones, *Marriage and divorce in Islamic South-East Asia* (Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1994); Graeme J. Hugo et al., *The demographic dimension in Indonesian development* (Singapore, Oxford University Press, 1987).

Livskvalitet och kultur

Gloria Davis sammanställde 1979 en volym med titeln *What is modern Indonesian culture?* (Ohio, Ohio University, 1979). Hittills har dock ingen skrivit en allmän och sammanfattande redogörelse av de många aspekterna av den indonesiska kulturens utveckling. Patrick Guinness, *Local society and culture* och Barbara Hatley, *Cultural expression i Hill, Indonesia's New Order* är båda två bra, liksom Virginia Matheson Hooker, ed., *Culture and society in new order Indonesia* (Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1993). David T. Hill och Krishna Sen, *Wiring the warung to global gateways: the Internet in Indonesia*, *Indonesia* 63 (april 1997), ss. 67-89, är användbar.

Miljö och naturresurshushållning

Wolf Donner, *Land use and environment in Indonesia* (Honolulu, University of Hawaii Press, 1987) utgjorde för drygt tio år sedan en heltäckande sammanfattning av det då kända läget i fråga om miljö och miljöhushållning. Idag har denna bok dock blivit inaktuell, till följd av den senaste tidens händelser och forskning. J. M. Hardjono, ed., *Indonesia: resources, ecology and environment* (Singapore, Oxford University Press, 1991) fyller upp vissa tomrum, men det finns ingen bra och aktuell allmän översikt. Beträffande frågor om skogen, se Peter Dauvergne, *The politics of deforestation in indonesia*, *Pacific Affairs* 66 nr 4 (1993-94), ss. 497-518.

Politik

Michael Vatikiotis, *Indonesian politics under Suharto: order, development, and pressure for change* (London & New York, Routledge, 1993); Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia: democracy, Islam and the ideology of tolerance* (London, Routledge, 1995); och Adam

Schwartz, *A nation in waiting: Indonesia in the 1990s* (Sydney, Allen & Unwin, 1994) är samtliga bra och detaljerade analyser av Den nya ordningen för perioden från 90-talets början till 90 talets mitt. Mackie och Macintyre i

Hal Hill, red. Peter Polomka, *Indonesia since Suharto* (Ringwood, Vic., Penguin, 1971); Hamish McDonald, *Suharto's Indonesia* (Melbourne, Fontana, 1980); och David Jenkins, *Suharto and his generals: Indonesian military politics 1975-1983* (Ithaca, NY, Cornell University Modern Indonesia Project, 1984) är samtliga fortfarande användbara såsom varande analyser av välunderrättade journalister som arbetat i Indonesien under Den nya ordningens tidiga faser. Dessa arbeten är också de mest lättillgängliga källorna för upplysningar om partiernas roll och valen, liksom vad gäller inblickar i president Suhartos personlighet. Angus Macintyre, *Soeharto's composure: considering the biographical and autobiographical accounts* (Clayton, Vic., Monash University, Centre of Southeast Asian Studies, 1996) inleder det massiva arbete som historikerna inom en snar framtid kommer att fortsätta för att analysera Suhartos personlighet.

Det finns anmärkningsvärt lite skrivet om den politiska beslutsprocessen i Den nya ordningens Indonesien, men Jeffrey Winters, *Power in Motion: capital mobility and the Indonesian state* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1996) ger ovanliga detaljer av politiska diskussioner kring ekonomiska frågor fram till 80-talet. Andrew MacIntyre tar sig å sin sida an – i *Business and politics in Indonesia* (Sydney, Allen and Unwin, 1991) – frågan på vad sätt och i vilken mån de icke-statliga organisationerna påverkat enskilda delar av den politiska beslutsprocessen i en till synes sluten byråkrati.

Harold Crouch, *The army and politics in Indonesia* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1978) är idag föråldrad, men fortfarande väl värd att läsa vad gäller de händelser under 50- och 60-talen som gav militären dess utseende och vad gäller den tidiga Den nya ordningens struktur. Robert Lowry, *The Armed Forces of Indonesia* (Sydney, Allen & Unwin, 1996) är detaljerad och ... jour, men tenderar att återge den officiella militära historiesynen. Tidskriften *Indonesia*, som utkommer två gånger om året (Cornell University), publicerar regelbundet insiktsfulla analyser av person- och strukturförändringar i det övre skiktet av Indonesiens militära hierarki.

Philip J. Eldridge, *Non-government organizations and democratic participation in Indonesia* (Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1995) beskriver de icke-statliga organisationernas karaktär och verksamhet under Den nya ordningen. Charles Coppel, *Indonesian Chinese in crisis* (Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1983) är idag förlegad vad gäller detaljupplysningar. Den utmärker sig dock som

en akademiskt balanserad redogörelse av en svår och känslig fråga; de grundläggande förhållanden som beskrivs har inte förändrats nämnvärt under det sena 90-talet.

Hans Thoolen, ed., *Indonesia and the rule of Law: twenty years of New Order government* (London, Pinter, 1987) är en heltäckande analys av tillståndet för de mänskliga rättigheterna i Indonesien liksom av de strukturer som används för att begränsa dem. Eftersom boken skrevs mitt under det officiella programmet för att genomdriva Pancasila-ortodoxin, tenderar boken att lägga tonvikten på statens roll som överträdare av de mänskliga rättigheterna.

Inside Indonesia utkommer fyra gånger om året och är den mest betydande tidskriften vad gäller aktuella och kritiska analyser av händelser i Indonesien. Artiklarnas kvalitet varierar och tidskriften är emellanåt onödigt fientlig i tonen, men är oöverträffad när det gäller att identifiera och diskutera såväl kontroversiella frågor som den allmänna utvecklingen i det indonesiska samhället.

Utrikespolitik

Michael Leifer, *Indonesia's foreign policy* (London, Allen and Unwin, 1983) innehåller en detaljerad beskrivning av den förda politiken och av händelserna, men lyckas tyvärr inte fånga den indonesiska politikens ideologiska nit under perioden 1945-1965, mot vilken Den nya ordningen reagerade, men som den fortfarande, i viss grad, måste leva upp till. Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN : foreign policy and regionalism* (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1994) är en sund, om än något torr, redogörelse av den senaste utvecklingen.

Asienkrisen: ett nordiskt perspektiv

Ari Kokko

1 Inledning

Under våren och försommaren 1997 var den thailändska bahten utsatt för hårt tryck och det spekulerades allmänt om en devalvering. Det var uppenbart för de flesta att valutan var övervärderad. Bahten var nära kopplad till en dollardominerad valutakorg och dollarns appreciering de senaste åren hade gjort bahten dyrare, exporten hade stagnerat och bytesbalansunderskottet hade vuxit till omkring åtta procent av BNP. Frågan bland de utländska observatörerna var därför *när*, inte *om*, devalveringen skulle komma. I sina konsultationer med den thailändska regeringen hade IMF rekommenderat en justering av valutakursen redan i juni 1996. Men de flesta thailändska betraktare var mera tveksamma.⁷¹

Bahten hade haft ett stabilt värde mot dollarn sedan 1984, och det fanns en politisk enighet om att den fasta växelkursen skulle hållas. Den var ett ankare för ekonomin. Dessutom hade finansministeriet och riksbanken visat att de var villiga att försvara valutan. Stora summor ur valutarenserven hade använts för att stödköpa baht på den internationella marknaden. Utanför en liten krets på finansministeriet och riksbanken visste emellertid ingen exakt hur mycket pengar som gått åt under årets sex första månader.

Den andra juli 1997 meddelade slutligen den thailändska riksbanken att bahten inte längre var bunden till valutakorgen. Det hade visat sig omöjligt att försvara den fasta växelkursen, trots att riksbanken hade satsat närmare 24 miljarder dollar på att stödja bahten. Istället skulle

⁷¹ Se t.ex. Ramstetter (1998a), sid. 15. Jag var själv gästprofessor vid Chulalongkorn-universitetet i Bangkok under februari-mars 1997, och slogs av mina thailändska kollegors övertygelse om att den fasta växelkursen skulle hålla.

valutan tillåtas flyta, och en kontrollerad depreciering var att vänta, sades det.

I verkligheten sjönk bahten som en sten. På några dagar ökade dollarkursen från 25 till 30 baht. Några månader senare, i november, hade priset på en dollar stigit till över 40 baht, och i januari 1998 kostade en dollar mer än 56 baht. Den thailändska valutan hade förlorat mer än halva sitt värde på ett halvår. Under samma period sjönk börsen med 30 procent i lokal valuta. En thailändsk aktieportfölj som kostade 100 amerikanska dollar i slutet av juni 1997 kunde köpas för drygt 37 dollar i januari 1998. Fyra banker hamnade under statlig förvaltning och 56 av 91 finansbolag likviderades. Tillväxten i ekonomin, som legat på en nivå kring 10 procent under de föregående åren, kollapsade. Under 1997 registrerades ingen tillväxt alls, och prognoserna för 1998 talar om en nedgång med mellan två och fem procent.

Krisen spreds också snabbt till resten av regionen. Även om Thailands problem förutsetts av många observatörer var det ytterst få som förutsåg krisens snabba spridning till grannländerna. Inom några veckor hade valutorna och börserna i Filippinerna, Indonesien och Malaysia smittats av den thailändska sjukan (som omväxlande kallats *bahtulism* och *Tom Yam-effekt*) och börjat falla. Indonesien drabbades särskilt hårt, med både ekonomiska och politiska problem som följd av minskat förtroende för valutan och den politiska ledningen. Synbarligen stabila ekonomier, som Singapore och Taiwan, drogs med under de följande månaderna. I oktober attackerades även Hong Kongs valuta. Tack vare sin egen stora valutareseerv och stöd från Kina lyckades Hong Kong avvärja attacken mot sin dollar, men börsen sjönk med 40 procent under de följande månaderna. I november var turen kommen till Sydkorea. Där var bytesbalansunderskottet och utlandsskulden större än i Hong Kong och försvaret av valutan var dömt att misslyckas. På kort tid halverades börskurserna och valutans värde, och det fanns en verklig risk att sydkoreanska företag inte skulle klara av att betala räntor på sina utlandsskulder. Liksom Thailand och Indonesien hade gjort tidigare var Sydkorea tvunget att vända sig till IMF för hjälp.

Resten av världsekonomin påverkades också av krisen. Börsfallen i Hong Kong och Seoul gav tydligt genomslag i Japan, USA och Europa, och på många håll befarades en global finanskris av 30-talssnitt. Även om en sådan spridning av Asienkrisen har kunnat undvikas – börserna i många västekonomier slog istället nya kursrekord under vintern 1997-98 – uppskattar Världsbanken att världsekonominns totala tillväxttakt under 1998 kommer att falla med ungefär en procentenhet som ett resultat av krisen i Asien. I Sverige har tillväxtprognoserna för 1998 justerats nedåt med ungefär en halv procentenhet.

Syftet med denna uppsats är att sammanfatta den asiatiska valutakrisens förlopp, att analysera orsakerna till krisen och de lösningar som förslagits, samt att diskutera följderna av krisen, både för länderna i fråga och för Sverige. I detta sammanhang kan det vara viktigt att peka på både likheter och olikheter med den valuta- och finanskris vi själva genomled i början av 1990-talet. Därför kommer nästa avsnitt att kortfattat summera en del av orsakerna till och följderna av den svenska (eller kanske mer generellt, den nordiska) finanskrisen. Avsnitt 3 betonar likheterna mellan den asiatiska krisen och vår egen kris och ser på några av bubbelekonomens allmänna egenskaper, som är gemensamma för de flesta drabbade ekonomier i Asien. Avsnitt 4 pekar på några av regionala särdrag som fördjupat krisen. Dessa faktorer har inte påverkat alla regionens ekonomier på samma sätt, utan återspeglar också några viktiga skillnader mellan de olika länderna.

Det är viktigt att notera redan nu att krisen inte ser likadan ut i de olika asiatiska ekonomierna: detta innebär också att lösningarna och utsikterna för återhämtning skiljer sig åt mellan länderna. Avsnitt 5 diskuterar möjliga lösningar på krisen. Här kommer IMF:s reformpaket - som anammats av Thailand, Indonesien och Sydkorea, de kanske hårdast drabbade länderna - att ha en framträdande roll, men avsnittet kommer också att beröra kritiken mot IMF:s reformrecept, samt det mest uppmärksammade alternativet, det japanska förslaget om ett asiatiskt monetärt institut. Avsnitt 6, slutligen, ser närmare på den asiatiska krisens effekter på resten av världen. Effekterna på Sverige kommer naturligtvis att ligga i förgrunden, men det är också relevant att särskilt se på effekterna på Japan. Genom sina handels- och investeringskontakter med regionen är Japan sårbart för krisen i Asien, samtidigt som landet har världens näst största ekonomi och påverkar Europa och USA i större utsträckning än vad de krisdrabbade länderna gör.

Med tanke på att krisen ännu inte har hunnit värka ut - när detta skrivs i mitten av april 1998 vet vi inte ens med säkerhet om botten är nådd (även om det mesta pekar på en viss återhämtning i de flesta länderna utom Indonesien) - är avsikten naturligtvis inte att ge någon heltäckande bild av händelseförloppet. Bristen på tillförlitlig och jämförbar statistik över de senaste månadernas händelser gör det också svårt att vara systematisk i analysen av ländernas erfarenheter. Rapporten kommer därför att vara mera impressionistisk än vad som kanske vore önskvärt. Förhoppningen är ändå att de underliggande obalanserna och den bubbelekonomi som drev upp tillgångspriser och kostnader ska framstå tydligt. Asienkrisen är inte en konspiration från väst, utan snarare marknadens försenade reaktion på vågade, oförsiktiga och felaktiga beslut, både från politikerna och privata företagares sida. Samtidigt kommer krisen inte att innebära slutet på Asiens tillväxt.

Många av de grundläggande drivkrafterna för tillväxt finns kvar, och kommer även fortsättningsvis att generera snabb utveckling. Man kan dock förvänta sig en något lägre tillväxttakt, eftersom riskbenägenheten bör minska. När regionens investerarna ser att vilda chansningar kan gå fel kommer de kanske att satsa lite försiktigare.

2 Den svenska krisen

Den valuta- och finanskris som härjade i Sverige och Finland i början av 1990-talet har många likheter med den kris som nu plågar de asiatiska ekonomierna. Med tanke på att vi nu har några års perspektiv på våra egna problem kan en tillbakablick underlätta tolkningen och förståelsen av de asiatiska ländernas aktuella problem. Detta avsnitt summerar därför kortfattat den svenska krisen och dess främsta orsaker. Den finska krisen har ungefär samma förlopp som den svenska, även om de inhemska problemen förvärrades av den stora exportminskning som följde på Sovjetunionens kollaps.⁷²

Egentligen kan man tala om fem besläktade kriser, både i Norden och Asien. För det första handlar det om en kollaps på fastighetsmarknaden. I Sverige hade fastighetspriserna stigit kontinuerligt under 15 års tid, till en kulmen som nåddes 1989. Under de följande fem åren sjönk priserna med 75 procent. Tre fjärdedelar av det fyrtiotal fastighetsbolag som noterats på Stockholmsbörsen under 1980-talet hamnade i så allvarliga problem att de gick i konkurs eller fick rekonstrueras (Affärsvärlden 1992: 9). För det andra sprack bubblan på börsen. Mellan 1980 och 1989 steg kurserna på Stockholmsbörsen med 1 144 procent, att jämföra med ett världsgenomsnitt på 333 procent (Affärsvärlden 1992: 79). Under de följande tre åren halverades kurserna.

För det tredje hamnade finansmarknaden i en djup kris. Tyngda av stora kreditförluster från dåliga lån till fastigheter och aktieköp gick tre stora banker – Nordbanken, Första Sparbanken och Gota Bank - i konkurs, medan de två största bankerna, SE Banken och Handelsbanken, såg sina börskurser falla med omkring 80 procent. 200 av 300 finansbolag försvann från marknaden. De sammanlagda kreditförlusterna under perioden 1990-93 uppskattas till närmare 200 miljarder kronor (Lybeck 1994:23). För det fjärde tillkom en valutakris. Den fasta växelkursen, som sågs som ett ankare även för den svenska ekonomiska politiken, kunde inte längre upprätthållas i och med att

⁷² Jonung et al. (1996) gör en mer explicit jämförelse mellan de svenska och finska problemen, medan Bordo och Schwartz (1996) diskuterar valutakriser i ett historiskt perspektiv.

överhettning och finanskris hade försvagat ekonomin. Trots ett hårdnackat försvar av kronan – med korta räntor som nådde 500 procent, flera krispaket som skulle stärka Sveriges internationella konkurrenskraft, och en satsning av 160 miljarder kronor för stödköp av valutan – blev Riksbanken tvungen att släppa den fasta kronkursen den 19 november 1992. Under de följande månaderna sjönk den flytande kronan med 25 procent mot D-marken och 40 procent mot den amerikanska dollarn.

Den femte delen är en real och statsfinansiell kris. Bankkrisen medförde en hårdare kreditpolitik, med högre räntor och striktare krav på säkerhet. Samtidigt ledde kollapsen av förmögenhetsvärdena till minskad privatkonsumtion och lägre investeringsvilja hos företagen. Till exempel halverades industrins investeringar mellan 1989 och 1993. Resultatet var en minskning av den samlad efterfrågan på den inhemska marknaden, och därmed också en minskning av efterfrågan på arbetskraft. Stimulansen från exportsektorn, som gynnades av devalveringen, räckte inte till för att få igång den inhemska efterfrågan. Den öppna arbetslösheten steg från 1,1 procent i juni 1990 till 9 procent tre år senare, och den reala bruttonationalprodukten minskade varje år under perioden 1991-1993, med sammanlagt sex procent (Lybeck 1994:15; Bäckström 1998). Detta ledde i sin tur till statsfinansiella problem. Den snabbt växande arbetslösheten ökade på statsutgifterna, samtidigt som skatteintäkterna minskade. Som mest, under 1994, hade den offentliga sektorns budgetunderskott vuxit till nästan 12 procent av BNP (Bäckström 1998:11).

Varför uppstod krisen?

Hur uppstod då dessa kriser, som sammantaget var nästan lika allvarliga som de djupa recessionerna 1921-22 och 1931-33 (Jonung 1994)? Mycket förenklat kan man tala om en tillgångsbubbla som först blåses upp under flera års tid och sedan plötsligt punkteras. Orsakerna till att bubblan uppkom kan analyseras på ett systematiskt sätt. Däremot är det svårt att vara lika metodisk när det gäller den direkta orsaken till att bubblan sprack. Eftersom det handlade om onaturligt uppblåsta tillgångspriser skulle kollapsen ändå ha kommit förr eller senare, så fort marknaden hade hittat en anledning att tvivla på om priserna verkligen kunde fortsätta stiga.

Orsakerna till bubblans uppkomst återfinns i en samtidig ökning av utbudet och efterfrågan på kapital och krediter.⁷³ De viktigaste faktorerna på utbudssidan var avregleringen av den finansiella sektorn som genomfördes 1985 samt en expansiv penning- och finanspolitik. Även efterfrågesidan stimulerades av avregleringen – bland annat innebar den minskade krav på säkerhet vilket innebar att fastigheter och andra tillgångar kunde belånas högre – men framför allt hölls efterfrågan på krediter uppe av den högkonjunktur som började med devalveringarna 1981 och 1982 och varade genom hela 1980-talet.

Ökat utbud av krediter

Avregleringen av den svenska finansmarknaden 1985 ledde till en mycket omfattande ökning av kreditgivningen. Både liberaliseringen av olika lånerestriktioner – räntan släpptes fri och fastigheter fick belånas fullt ut – och det faktum att bankerna nu tilläts konkurrera fullt ut med finansbolagen bidrog till kreditexpansionen. Den ökade konkurrensen innebar att bankerna och de andra finansinstituten bytte ut sin traditionella strategi, att minimera riskerna och maximera lönsamheten för en ganska konstant utlåningsvolym, mot en ny strategi där det handlade mer om att jaga volym och marknadsandelar. På bara fem år steg den privata sektorns skuldsättning från 100 procent till 150 procent av BNP. Samtidigt ökade också den genomsnittliga risken i utlåning. Till exempel höjde bottenlåneinstituten belåningsgraden från 75 procent till 85-90 procent. Gradvis ökade också internationaliseringen av den svenska kapitalmarknaden, och en stor del av bankernas utlåning var finansierad på den internationella interbankmarknaden. Nästan en tredjedel av Gota Banks inlåning 1990 kom till exempel från utländska banker (Urwitz 1998:56). Detta introducerade ett viktigt element av valutarisk.

Finansbolagens verksamhet var särskilt riskfylld. Under 1970- och 80-talen hade restriktionerna på bankernas operationer skapat utrymme för finansbolag som var specialiserade på leasing, factoring och andra ”nya” finansieringsformer. De flesta trodde att avregleringen 1985 skulle betyda slutet på finansbolagens guldålder, men deras utlåning fortsatte istället att växa. Första året efter avregleringen ökade finansbolagens utlåning med en tredjedel. I synnerhet expanderade de bolag som

⁷³ Affärsvärlden (1992), Lybeck (1994), Jonung et al. (1996), Jonung och Stymne (1996) och *Ekonomisk Debatt*s temanummer om finanskrisen (*Ekonomisk Debatt* Vol 28:1, 1998) är några exempel på detaljerade analyser av den svenska krisen. Följande avsnitt bygger till del på dessa källor.

sysslade med belåning av värdepapper och fastigheter, till exempel Nyckeln och Gamlestaden. Deras operationer var emellertid mera känsliga än bankernas. Finansbolagen hade sämre säkerheter än bankerna: största delen av fastighetslånen var topplån. Dessutom var upplåningen kortfristig – ofta var det bankerna som lånade ut pengar till finansbolagen – medan utlåningen var långsiktig. I efterhand är det uppenbart att denna obalans skulle komma att bli problematisk.

Från låntagarnas sida var avregleringen ändå klart förmånlig. Den som ville låna pengar – för investeringar, fastighetsköp, bilköp, utlandsresor eller annan konsumtion – behövde inte längre buga och bocka med mössan i hand på banken. Nu var det bankens tur att erbjuda och marknadsföra sina tjänster till kunderna.

Ökningen av den privata skuldsättningen möjliggjordes av en expansiv penning- och finanspolitik. Vid denna tidpunkt hade Sverige en fast växelkursregim, vilket innebar att penningpolitiken inte kunde användas för att motverka kreditexpansionen. En striktare penningpolitik skulle ha inneburit högre räntor och ett inflöde av kapital från utlandet, vilket skulle gjort det svårt att hålla växelkursen oförändrad. En åtstramning borde därför ha kommit från finanspolitiken. Några sådana förslag kom emellertid inte. En anledning var att statens budget såg ovanligt stark ut i mitten på 1980-talet, tack vare full sysselsättning och högkonjunktur. Dessutom verkar det inte ha funnit några politiska förutsättningar för en åtstramning (Wohlin 1998, sid. 28). Istället talades det om skattesänkningar och en extra semestervecka inför valet 1988 (Affärsvärlden 1992:25).

Ökad efterfrågan på krediter

På efterfrågesidan var den viktigaste faktorn den långvariga högkonjunktur som startade med devalveringarna i början av 1980-talet. Vinsterna i exportindustrin fördubblades både 1983 och 1984, och förblev höga under de följande fem åren. Trots stora investeringar, både hemma och utomlands, hade flera av de ledande exportföretagen problem med sin ”överskottslikviditet”, som placerades på aktie- och penningmarknaden. Både investeringarna i kommersiella fastigheter och de finansiella placeringarna bidrog till att höja tillgångspriserna. Dessutom resulterade den höga allmänna efterfrågan i hög inflation och löneökningar. Tillsammans med den fasta växelkursen skulle kostnadsstegringarna så småningom bidra till att urholka industrins konkurrenskraft och punktera bubblan. Innan detta hände hade inflationen hunnit bidra till att bubblan blåstes upp ännu mer. Den reala låneräntan (efter ränteavdrag) sjönk kontinuerligt under andra hälften av

1980-talet, från ungefär 2 procent 1986 till minus 1 procent 1990. Detta bidrog till att hushållens finansiella sparande sjönk under perioden 1985-1990 till bottennoteringen minus 8 procent av BNP 1990 (Bäckström 1998:14). Hushållen levde helt enkelt över sina tillgångar och den privata sektorns skuldsättning ökade från 100 procent av BNP till 150 procent av BNP.

Sammantaget hade alltså bubblan sin egen logik. Tillgångspriserna ökade kontinuerligt, banker och finansinstitut konkurrerade om att låna ut pengar för investeringar eller placeringar i fastigheter och aktier, och efter skatteavdrag för räntor och inflation kostade det i princip inget att låna. Det var rationellt att hoppa på tåget, åtminstone så länge man trodde att man skulle kunna hoppa av innan kraschen.

Kraschen

Historieböckerna visar att bubblan började spricka den 25 september 1990. Finansbolaget Nyckeln meddelade att man befarade kreditförluster på 250 miljoner kronor för året. Detta innebar att allmänheten och bankerna började dra örnen åt sig och vägrade att "rulla" Nyckelns och de andra finansbolagens förfallande marknadsbevis, dvs. de kortfristiga papper som finansierade en stor del av deras mera långsiktiga utlåning. Nyckeln, Gamlestaden, Independent, och de andra finansbolagen hamnade i en akut likviditetskris och kämpade för att få kapitaltillskott och garantier från sina ägare, men kreditförlusterna växte för snabbt. Några av bolagen tvingades i konkurs och det stora flertalet avvecklades under de följande åren.

Orsaken till kreditförlusterna var naturligtvis att värdeökningarna på tillgångsmarknaderna började mattas av. Det fanns flera samverkande orsaker till detta. Överhettningen av ekonomin hade skapat en kostnadskris, och givet den fasta växelkursen urholkades exportindustrins konkurrenskraft. Räntorna hade börjat vända uppåt på grund av Tysklands återförening. Iraks invasion av Kuwait i augusti 1990 hade lett till börsfall på många håll. Var och en av dessa faktorer kunde på egen hand ha punkterat bubblan. Nu kom de alla nästan samtidigt, och i takt med att den begynnande lågkonjunkturen blev tydligare och räntestegringarna drev ner fastighetspriserna ytterligare drogs även bankerna in i krisen. Situationen förvärrades av skatte-reformen 1991, som begränsade ränteavdragen och gjorde det dyrare att låna, vilket sänkte tillgångspriserna ytterligare. Den ekonomiska politikens nya fokusering på prisstabilitet (som kan illustreras med kronans ensidiga koppling till Ecu i maj 1991 och försvaret av kronan följande år) bidrog också till att höja realräntorna.

Bankstöd och återhämtning

I stort sett alla stora svenska banker drabbades av svåra förluster under krisen, och sex av de sju största bankerna behövde kapitaltillskott från staten eller från sina ägare. Bland annat fick staten skjuta till över 16 miljarder kronor till Nordbanken under 1991 och 1992. De växande kreditförlusterna var också en bidragande anledning till valutakrisen under hösten 1992, eftersom det minskande internationella förtroendet för det svenska banksystemet ledde till att flera banker fick svårt att klara sin utländska upplåning. Bortfallet av utländska krediter ledde inte enbart till att kronan försvagades när inflödet av valuta minskade, utan det hotade också likviditeten i det finansiella systemet. I september 1992 introducerade därför regeringen en bankgaranti som innebar att alla fordringsägare – utom aktieägarna – skyddades från förluster. En särskild Bankstödsnämnd inrättades för att administrera garantin. Syftet var att undvika en likviditetskris – Riksbanken använde en stor del av sin valutareserv för insättningar i bankerna – samt att upprätthålla eller återställa förtroendet för det svenska banksystemet. För det senare syftet var det viktigt särskilt viktigt med transparent redovisning av dåliga krediter. Det var förmodligen också viktigt att bankstödet kom innan den fasta valutakursen övergavs i november samma år. Valutakrisen förvärrade läget för de flesta bankerna, både på grund av att räntorna höjdes kraftigt och på grund av att kostnaderna för utlandsskulderna ökade kraftigt i och med kronans depreciering.

Bankstödet användes i huvudsak till aktieägartillskott till Nordbanken och Gota Bank, och till att avskilja dessa bankers nödlidande krediter i två separata bolag, Securum och Retriva. Sammanlagt uppgick utbetalningarna för bankstödet till 65,3 miljarder, vilket balanseras av statens innehav och intäkter av aktier och eget kapital i Nordbanken, Securum och Retriva, till ett uppskattat värde av mer än 60 miljarder kronor i juli 1977 (Jennergren och Näslund 1998:70-71).⁷⁴ Garantierna till resten av banksystemet, som omfattade över 84 miljarder kronor, behövde inte utnyttjas. Återhämtningen var nämligen förvånansvärt snabb. Efter 1993 gjordes inga nya finansiella åtaganden av Bankstödsnämnden, och banksektorn som helhet visade en vinst redan 1994 (Ingves och Lind 1998:54). En anledning var att bankernas räntemarginaler steg kraftigt. Andra viktiga orsaker var att den återhållsamma ekonomiska politiken medförde att realräntorna började

⁷⁴ Om alternativkostnaden för bankstödet – de räntebetalningar som gjorts eller de potentiella ränteintäkter som staten gått miste om – tas med i beräkningarna menar Jennergren och Näslund (1998) att notan för skattebetalarna uppgår till ca. 35 miljarder kronor.

sjunka, samt att en uppgång i den internationella konjunkturen bidrog till en expansion i exportsektorn. Ingves och Lind (1998) menar att den svenska krisens akut- och eftervård var förhållandevis lyckad av fyra skäl, som kanske också kan utgöra villkor för att snabbt återupprätta förtroendet för ett banksystem i kris:

- Det skapades ett politisk samförstånd kring en bred krislösning.
- Myndigheterna uppmuntrade största möjliga öppenhet om problemen och de enskilda bankernas situation.
- Dåliga krediter och fastighetsvärderingar redovisades på ett öppet och transparent sätt, och de banker och finansbolag som inte hade förutsättningar för en återhämtning avvecklades.
- Dåliga krediter överfördes till särskilda bolag, men till realistiska marknadsvärden.

3 Asienkrisen – nästan som i Sverige

De fem besläktade problem som betonades i föregående avsnitt - börs- och fastighetsbubbla, finans- och valutakris, samt en nedgång i produktion och sysselsättning - återkommer också i flera av de krisdrabbade asiatiska länderna. Beskrivningen av krisen passar i synnerhet in på Sydkorea och de sydostasiatiska ekonomierna Thailand, Malaysia, Indonesien och Filippinerna, men även Kina uppvisar en del av problemen trots att krisen ännu inte spridits dit. Hong Kong, Singapore och Taiwan har också påverkats av turbulensen i regionen, men valuta- och börsoron i dessa tre länder beror inte enbart på inhemska obalanser, utan kanske mera på en anpassning till ändrade konkurrensförhållanden på världsmarknaden. Detta avsnitt sammanfattar några gemensamma drag i de olika asiatiska ländernas kriser, och belyser några av likheterna med den svenska finanskrisen. Nästa avsnitt pekar på den asiatiska krisen särdrag och betonar skillnaderna mellan de olika länderna.

Fem kriser

Precis som i Sverige föregicks krisen i Asien av spekulationsbubblor på börsen och fastighetsmarknaden. I största delen av regionen steg den ekonomiska tillväxten kraftigt i början eller mitten av 1980-talet, och börskurserna började stiga snabbt några år senare. I de ekonomier som var mest utvecklade - Sydkorea och Taiwan - nåddes kulmen redan i slutet av 1980-talet, men i övriga länder fortsatte börskurserna att stiga.

Samtidigt sköt fastighetspriserna i höjden. Antalet fastighets- och finansbolag växte snabbt. Affärerna finansierades med lånade pengar, och liksom i Sverige belånades fastigheter och börsportföljer långt över sitt marknadsvärde. Ekonomierna växte ju med uppemot 10 procent per år, så priserna kunde ju inte annat än fortsätta uppåt, trodde man.

Men det gick inte att bygga hur många skyskrapor och lyxhotell som helst, inte ens i så stora städer som Bangkok, och dessutom sjönk avkastningen på fastigheterna när utbudet ökade. I Bangkok kostade en kvadratmeter kontorsyta nästan 3.000 USD 1991. Fem år senare, innan fastighetsmarknaden egentligen hade kollapsat, hade priset hunnit sjunka till 2.200 USD. Kvadratmeterpriset i Jakarta sjönk från 2.200 USD 1991 till USD 1.600 fem år senare (Dollar 1997). Kalkylerna för den ekonomiska tillväxten och börskurserna visade sig också för optimistiska. I både Bangkok och Kuala Lumpur halverades börskurserna från toppnoteringarna 1993-94 till 1996. När priserna började falla hamnade både låntagarna och långivarna i problem. Låntagarna hade inte tillräckligt kassaflöde för att betala räntor och långivarna upptäckte att deras säkerheter och panter var långt mindre värda än de tänkt sig. Hela den finansiella sektorn blev sårbar.

Den höga efterfrågan och ökningen av förmögenhetsvärdena ledde också till högre produktionskostnader och löneökningar. Eftersom produktivitetshöjningarna i exportindustrin inte kunde hålla jämna steg med kostnadsökningarna började konkurrenskraften att urholkas. Utvecklingen av valutakurserna underlättade inte situationen, utan snarare det motsatta. Flera av länderna i regionen hade bundit sina valutor till dollarn, som började apprecieras vid mitten av 1990-talet. I de länder där växelkurserna formellt var rörliga bidrog stora inflödena utländskt kapital – både lån och direktinvesteringar - till att valutorna förblev starka. Men inflödena av utländsk valuta byggde på förväntningar om hög tillväxt och hög avkastning. När de utländska investerarna började förstå att förväntningarna inte skulle uppfyllas blev problemen akuta.

Thailand var det första land som drabbades. De vikande fastighetspriserna ledde till att flera finansbolag fick så stora problem att myndigheterna var tvungna att ingripa för att öka bolagens egna kapital. Kostnadsökningarna och valutans appreciering bidrog också till att exporten, som vuxit med uppemot 20 procent per år, stod stilla 1996. Det var uppenbart att antingen tillväxten eller den fasta valutakursen måste ges upp. De utländska finansiärerna började backa, och kortfristiga lån som förföll till betalning förlängdes inte. Problemen i finansbolagen och bankerna förvärrades. När inflödet av kapital sinade försvagades också valutan, och spekulationerna om en devalvering kom i flera vågor med början sommaren 1996. Det upprepade försvaret av

bahten urholkade valutareserverna, och till slut gick det inte längre att stå emot marknaden: vi hade kommit till början av juli 1997 och valutan föll.

Deprecieringen av bahten förvärrade den finanskris som börjat med aktie- och fastighetsmarknadernas fall, eftersom utlandsskulderna omedelbart blev betydligt tyngre. Turbulensen och osäkerheten på marknaden var dessutom för stor för att nytt kapital skulle komma in på kort sikt. Minskningen av importkapaciteten och finansmarknadens problem med kapitaltäckning och likviditet ledde istället till en minskning av produktion och sysselsättning – en real kris. I stora drag var processen densamma som i Sverige ett halvår tidigare.

Givet den ökade risken för kreditförluster började långivarna också att se över sina intressen i resten av regionen. Det stod snart klart att de andra sydostasiatiska länderna hade mycket gemensamt med Thailand, och krisen spreds. Den genomgång av kreditrisker som nu gjordes begränsades inte till en analys av finansiella flöden och säkerheter, utan andra potentiella risker och svagheter uppmärksammades mer än tidigare. I Indonesien gällde osäkerheten både den politiska stabiliteten – Suhartos efterträdare - och industristrukturen, där nepotism, korruption och alltför stora satsningar på kapitalintensiva och högteknologiska branscher oroad. I Malaysia riktades uppmärksamheten mot flera gigantiska investeringsprojekt i statlig regi och premiärminister Mahathirs angrepp på marknaden – kunde marknaden lita på någon som så uppenbart misstroddes marknaden? För Sydkorea diskuterades en lång lista med potentiella problem, det ena allvarigare än det andra. På listan fanns frågetecken för finansmarknadernas stabilitet och effektivitet, industrins stora skuldsättning och svaga lönsamhet som tvingat 6 av landets 30 största industrikonglomerat, *chaebol*, i konkurs på kort tid, och kopplingarna mellan de stora industriföretagen och den politiska ledningen. Oavsett vilka av dessa problem som uppfattades som mest allvarliga var marknadsdom ändå hård. Kapitalflödena ströps, valutorna försvagades och finansmarknaderna hamnade i svårigheter.

Även länder som Singapore och Taiwan, med relativt sunda ekonomier, fick känna av börsfall och depreciering. I deras fall handlade det i stor utsträckning om en anpassning till en ny marknadssituation: som ett resultat av de stora växelkursförändringarna hade ju grannländernas konkurrenskraft förstärkts samtidigt som deras köpkraft minskat. De stora bytesbalansöverskotten som registrerats i dessa länder under det senaste årtiondet visar att ekonomierna inte levt över sina tillgångar. De två länder som valde att hålla kvar sina fasta växelkurser mot dollarn påverkades också. I Hong Kong avvärjdes en attack mot valutan, vilket innebär att anpassningen måste komma genom förändringar av nominella börskurser, fastighetspriser och löner. Kina

har deklarerat att någon devalvering inte är att vänta. Den kinesiska valutan kommer förmodligen inte att attackeras, eftersom valutareserven är välfylld och kvarvarande regleringar endast ger ett begränsat spelutrymme åt marknaden. En försvagning av den kinesiska tillväxten är emellertid oundviklig, och det bör också noteras att problemen med ineffektiva finansmarknader och dåliga lån, ofta till statliga företag, är minst lika stora i Kina som i något av de andra länderna. Det är inte svårt att förutse att någon typ av krasch kommer att ske även där, men blandningen av politisk styrning och marknadsekonomi gör det svårt att förutse exakt när och hur krisen realiserar.

Bakgrunden till krisen: utbud och efterfrågan på kapital

Ser vi lite mer noggrant på hur bubblorna på de ost- och sydostasiatiska marknaderna blåstes upp förstärks intrycket att problemen utvecklades på ungefär samma sätt som i det svenska fallet. De snabba ökningarna i tillgångspriserna orsakades av samtidiga ökningar i utbud och efterfrågan på kapital.

Liksom i Sverige var avreglering en viktig faktor för ökningen av kreditutbudet, men på ett mer omfattande sätt än i Sverige. Fram till första hälften av 1980-talet hade de flesta ekonomierna i regionen varit relativt inåtvända, och tillväxtstrategierna hade i stor utsträckning byggts på importsubstitution.⁷⁵ Till och med Korea, som hade tillämpat en starkt exportfrämjande politik fram till mitten av 1970-talet, hade gett sig in på en mer importsubstituerande strategi med stöd till kemisk och tung industri. Resultaten var dock sämre än vad man hade hoppats på. Regleringarna och handelshindren som upprättades gav upphov till ineffektivitet och många av de industrier som skulle uppfostras med hjälp av skyddstullar och subventionerade krediter blev aldrig konkurrenskraftiga. Därför lades politiken om på bred front, från omkring 1980 i Sydkorea och 1985 i Thailand, Malaysia och Indonesien. Det talades om exportorientering och större öppenhet. De flesta länderna devalverade och inflöden av utländska investeringar uppmuntrades. Kreditmarknaderna liberaliserades stegvis, i takt med att behovet att slussa investeringskapital till utvalda strategiska industrier minskade. Resultatet var en påtaglig ökning av krediterna till den privata sektorn. Så sent som 1996 var tillväxttakten för inhemska krediter omkring 17 procent i Korea och Malaysia, över 20 procent i Indonesien och Thailand och över 30 procent i Filippinerna. Motsvarande siffra för USA var ungefär 3,5 procent (Dollar 1998). Den totala skuldsättningen

⁷⁵ För en noggrannare analys av tillväxtstrategierna i regionen, se Kokko (1997).

som andel av BNP hade då vuxit till 140 procent i Thailand, 130 procent i Malaysia, och kring 60 procent i Indonesien och Filippinerna. Ungefär en fjärdedel av bankernas utlåning gick till fastighetssektorn.

Parallellt med den gradvisa avreglering av inhemska finansmarknader tillkom ytterligare en faktor som ökade kapitalutbudet, nämligen ett stort inflöde av utländska investeringar. USA hade redan omfattande investeringar i Taiwan, Singapore och Malaysia, men nu kom också japanerna. Redan vid mitten av 1980-talet hade den japanska exportindustrin vuxit sig så stark att handelsöverskottet med USA blivit ett problem. Den så kallade Plaza-överenskommelsen i september 1985 skulle bidra till en utjämning av handelsobalanserna, och innebar en gradvis appreciering av den japanska yenens värde, från 239 yen per dollar 1985 till ungefär 135 yen per dollar två år senare. Den starka yenen drev upp produktionskostnaderna i Japan och ledde till att en stor del av exportindustrins arbetsintensiva produktion flyttades ut till länder som Thailand, Indonesien och Malaysia, och senare också Kina.

Inflödet av utländskt kapital – denna gång med större betoning på finansiellt kapital - ökade ytterligare en gång i början av 1990-talet. I Japan hade åren efter 1985 inte enbart karakteriserats av en allt starkare yen, utan även av en expansiv japansk finans- och penningpolitik. Syftet var att parera den nedgång i inhemsk efterfrågan som väntades på grund yenapprecieringen, och uppmuntrades av USA som ett sätt att stimulera den japanska importefterfrågan. Det främsta resultatet var dock inte någon utjämning av handelsobalanserna. Istället lyckades de japanska exportföretagen anpassa sina kostnader, bland annat tack vare utlandsinvesteringarna i regionen och i USA, och kombinationen av stark valuta och hög efterfrågan skapade istället en mycket omfattande tillgångsbubbla i Japan. De flesta kommer säkert ihåg anekdoterna om Tokyos höga landpriser: det sades att parktomten med kejsarpalatset hade ett lika högt värde som allt land i Kalifornien.

Bubblan blev dock inte långvarig. Den japanska börsen och fastighetsmarknaden började falla ihop i slutet av 1989. I motsats till Sverige valde Japan inte någon snabb upprepning av finansmarknaden och de dåliga krediterna, utan locket lades på och en tålmodig väntan på att problemen skulle försvinna av sig själv började. För att skuldyngda företag och finansinstitut skulle överleva krävdes att räntan sänktes kraftigt. Men samtidigt som många finans- och fastighetsbolag tyngdes av problemkrediter forsatte japanerna att spara och exportföretagen forsatte att generera stora vinster. Snarare än att placera resurserna till låg ränta i Japan valde många banker att satsa pengarna i andra asiatiska länder där tillväxten och avkastningen var hög – i synnerhet

Thailand, Sydkorea och Indonesien.⁷⁶ Utbudet av japanskt kapital till låg ränta och med få restriktioner var så stort att vissa observatörer ser det som en viktig orsak till dagens kris. Martin Feldstein (1997) menar till exempel att Japans expansiva penningpolitik och de japanska bankernas slappa kredithantering bidrog till att flera av länderna i regionen drog på sig ohållbart stora utländska skulder.

Det var emellertid andra än bara japanerna som lockades att erbjuda lån till regionen. Från början av 1990-talet fick också europeiska kapitalägare upp ögonen för Asien, och precis innan krisen bröt ut var faktiskt banker från EU-länderna de största kreditgivarna till regionen. Av den totala lånestocken stod EU för ungefär 41 procent av lånen, Japan hade 32 procent, medan USA:s andel endast var 8 procent (Ostrom 1998:6). Tabell 1 sammanfattar den tillgängliga information om lånestocken i slutet av juni 1997. Varken Singapore eller Hong Kong finns med i tabellen, då inget av dessa länder har någon betydande utländsk nettoskuld. Förutom den höga skuldsättningen i de länder som drabbats hårdast av krisen är det också noterbart att en mycket stor andel av lånen var kortfristiga. I både Sydkorea, Thailand och Indonesien uppgick bara den kortfristiga skulden till mer än 50 procent av exporten året innan. I alla tre länder var den kortfristiga utlandsskulden också långt större än valutareserverna – i Sydkorea nästan tre och en halv gång större (The Economist, 980307:6). När förtroendet för marknaderna började minska var det just svårigheterna att återfinansiera utlandsskulden som utlöste krisen.

Tabell 1. Internationella banklån till asiatiska ekonomier, juni 1997.

Låntagare	Lån totalt (miljoner USD)	...som andel av BNP (%)	Långgivare (% av lån totalt)			Kortfristiga lån (miljoner USD)	...som andel av exporten 1996 (%)
			Japan	EU	USA		
Sydkorea	103 432	21,3	23	35	10	70 182	54,1
Thailand	69 382	38,1	54	28	6	45 567	81,8
Indonesien	58 726	26,5	39	38	8	34 661	69,6
Kina	57 922	7,1	32	48	5	30 137	19,9
Malaysia	28 820	29,3	36	44	8	16 268	20,9
Taiwan	25 163	9,2	12	57	10	21 966	19,0
Filippinerna	14 115	16,2	15	48	20	8 293	40,4

Källa: Komine (1998), Table 6-7.

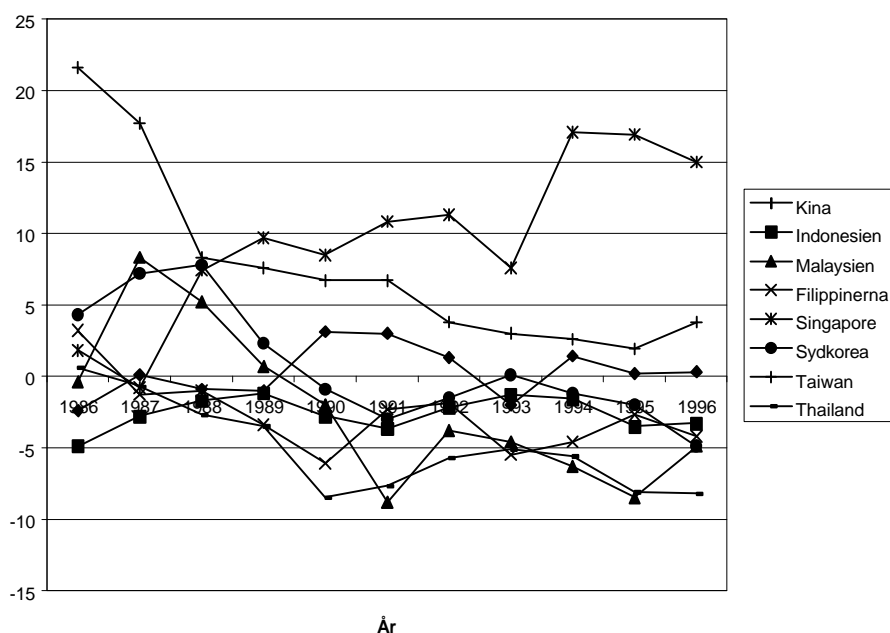
Ett annat tecken på kapitalinflödenas betydelse och ekonomiernas sårbarhet är utvecklingen av bytesbalansunderskotten. Figur 1 visar hur

⁷⁶ Se Ostrom (1998) för en mera detaljerad analys. Mycket japanskt kapital investerades också via Hong Kong och Singapore.

bytesbalanssaldot (som andel av BNP) försvagades i de flesta länderna från slutet av 1980-talet. Ett underskott i bytesbalansen innebär att importen överstiger exporten, och att det finns ett nettoinflöde av utländskt kapital i form av lån eller investeringar. Detta inflöde återspeglar gapet mellan inhemskt sparande och inhemska investeringar. Som figuren visar har de länder som nu råkat i kris finansierat en stor del av sina investeringar med utländska resurser.

Ökningen i utbudet av kapital – både från inhemska och utländska källor – utgjorde ena halvan av den ekvation som förklarar hur bubblorna blåstes upp. Den andra halvan, ökningen i efterfrågan på kapital, förklaras i första hand av övergången till en mera exportorienterad och utåtriktad utvecklingsstrategi från omkring 1985.

Figur 1. Bytesbalanssaldo som andel av BNP 1986-1996 (procent).



Källa: *International Financial Statistics, IMF, olika utgåvor.*

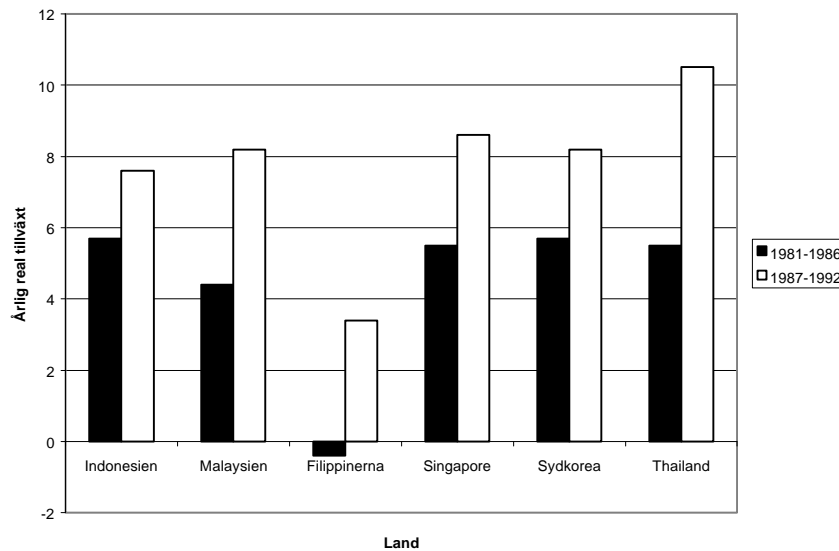
När importsubstitutionen lades åt sidan och resurser tilläts strömma till industrier där länderna hade komparativa fördelar - många länder genomförde också stora devalveringar för att stödja exportindustriernas lönsamhet - ökade den ekonomiska tillväxten markant. Figur 2 visar hur den genomsnittliga årliga tillväxttakten generellt steg med flera

procentenheter. I takt med att avkastningen på land, kapital och andra resurser förbättrades ökade efterfrågan och priserna på tillgångarna.

Fram till början av 1990-talet gick huvuddelen av investeringarna till exportsektorn, men i takt med att kostnaderna började stiga och de reala valutakurserna började apprecieras förändrades mönstret. Den växande hemmamarknaden blev allt viktigare, både för tillverkningsindustrin och för en snabbt expanderande tjänstesektor. Den höga tillväxten hade inte enbart skapat enstaka stora förmögenheter, utan också en betydande medelklass som efterfrågade kapitalvaror, bilar och bostäder. Efterfrågan på kapital för investeringar i infrastruktur och fastigheter ökade kraftigt.

En anledning till att efterfrågan på utländskt kapital ökade särskilt mycket var den stora ränteskillnaden mellan inhemska och utländska lån. På grund av högre inflation och olika konkurrensbegränsningar var de inhemska räntorna flera procentenheter högre än de internationella. 1993 var till exempel den thailändska korta räntan omkring 10 procent per år, medan utländska finansiärer kunde erbjuda dollarlån med under 5 procents ränta (Kobayashi 1997:16). Så länge valutakurserna var fasta var det därför mycket förmånligt att låna i dollar snarare än i lokal valuta. I Thailand skapades till och med en särskild finansmarknad för att slussa internationellt kapital till lokala investerare – the Bangkok International Banking Facility. Med både stort utbud och stor efterfrågan på kapital fanns alla förutsättningar för att det skulle kunna skapas bubblor.

Figur 2. Genomsnittlig real tillväxt, 1981-1986 och 1987-1992 (procent).



Källa: Ramstetter (1998b), Table 1, samt ADB (1997).

Punktering av bubblan och valutakris

Som vi noterade tidigare nåddes kulmen på flera av regionens aktiemarknader redan 1993-94 (och till och med några år tidigare i Sydkorea och Taiwan). Fastighetsmarknaderna visade tecken på överskottsutbud redan från samma tid, även om krascherna i Thailand, Malaysia och Indonesien inte kom förrän omkring 1996. Precis som i Sverige bidrog prisfallen på tillgångsmarknaderna till att göra banker och finansinstitut sårbara, men det dröjde längre än i Sverige innan hopsjunkande bubblan ledde till omfattande oro och en finans- och valutakris.

En anledning var (och är) att de asiatiska företagens och finansinstitutens redovisning är mindre transparent än den svenska. Det fanns helt enkelt inte tillräckligt med insyn i industriföretag, banker och finansinstitut för att finansörerna – i synnerhet de utländska långivarna – snabbt skulle inse att de hade anledning att oroa sig. I synnerhet var det inte uppenbart hur högt skuldsatta många företag var och stora de kortfristiga skulderna var. Som ett exempel kan nämnas att Sydkoreas kortfristiga utlandsskuld under hösten 1997 uppskattades till 65-70

miljarder dollar (se Tabell 1). Det mesta tyder nu på att den verkliga siffran var över 100 miljarder dollar. I mycket stor utsträckning finansierade de korta lånen långsiktiga investeringar. Det är inte förrän efter krisen som det uppmärksammats att den genomsnittliga kvoten mellan skuld och eget kapital bland Sydkoreas 30 största *chaebols* var över 400 procent i slutet av 1996: motsvarande siffra för USA är 70 procent (*The Economist*, 980307:6-7). Bristen på transparens har uppmärksammats även i Thailand, Malaysia, Indonesien och Filippinerna.

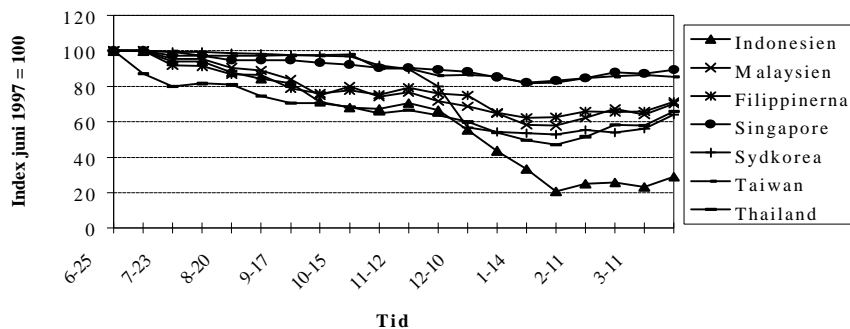
Dessutom verkar många av finansiärerna ha undervärderat investeringsriskerna i regionen. Att valutariskerna underskattats är uppenbart, och många långgivare kommer att få skriva av en del av sina satsningar. Dessutom verkar de starka kopplingarna mellan politiska makthavare och affärsintressen som är vanliga i regionen ha tolkats som en implicit lånegaranti. Å ena sidan har staten styrt kapital till sektorer som av någon anledning uppfattats som särskilt viktiga, till exempel tung industri i Sydkorea och Indonesien, och infrastruktursatsningar i Malaysia. Å andra sidan har utvalda individer och företag – Suhartos släktingar och vänner i Indonesien, *chaebols* i Sydkorea, politiskt inflytelserika affärsmän i Thailand – fått särskilda förmåner, såsom lukrativa statliga kontrakt, licenser och kreditsubventioner. Både vissa av investerarna och många av långgivarna hade säkert slutit sig till att banker och företag med så stark politisk backning knappast skulle kunna gå omkull. Därför uppfattades de begynnande prisfallen på tillgångsmarknaderna inte som någon större risk, utan kapitalet fortsatte strömma in.

Kombinationen av implicita lånegarantier, bristande transparens och svaga bankspektioner och andra tillsynsmyndigheter har av flera observatörer tolkats som den främsta anledningen till Asienkrisen. Till exempel hävdar Paul Krugman (1998a, b) att krisen i första hand varit en finanskris snarare än en valutakris. Problemet som uppstod på grund av bristerna på finansmarknaden kallas *moral hazard* i facklitteraturen. Bristen på tillsyn och ansvar gjorde att banker och andra intermediärer tog alltför stora risker och trissade upp tillgångspriserna. I bästa fall lyckades projekten och investerarna kamma hem stora vinster; i värsta fall väntade de sig en återbetalning av sina insatser. När felinvesteringarna och förlusterna till slut blev så stora och så många att staten inte kunde täcka dem längre kom krisen. Kapitalflödena torkade ut, och valutorna kollapsade. Likviditetsminskningen ledde i sin tur till ytterligare fall i tillgångspriserna.

Figur 3 och Figur 4 illustrerar några av dessa konsekvenser. De sydostasiatiska valutornas kursförändringar mot dollarn under de första nio månaderna efter krisens utbrott visas i Figur 3. Kinas och Hong

Kongs valutor har hållit sina fasta kurser mot den amerikanska dollarn, och finns därför inte med i figuren. Den thailändska bahten släpptes den 2 juli, och grannländernas valutor började falla några dagar senare. De största deprecieringarna har genomförts i Thailand, Indonesien och Sydkorea, där valutorna som värst hade tappat mer än halva sitt värde. Även den filippinska peson och Malaysias ringgit försvagats kraftigt, medan Singapores och Taiwans valutor fallit med ungefär 15 procent. Med största sannolikhet har flera av valutorna tappat mer än vad som är motiverat med hänsyn till de underliggande ekonomiska problemen. En anledning är att utländska investerare förmodligen drabbades av en viss panik när de började inse den fulla vidden av regionens problem. En annan anledning kan vara att den thailändska deprecieringens effekter på exportmarknaden överskattades. Samtidigt som Thailands konkurrenskraft förbättrades av en billigare valuta begränsades möjligheterna till exportökningar av oron på finansmarknaderna. Exportsektorn har därför inte lyckats expandera så snabbt som konkurrenterna i regionen befarade.

Figur 3. Valutakursförändringar juni 1997 – mars 1998 (juni 1997 = 100)

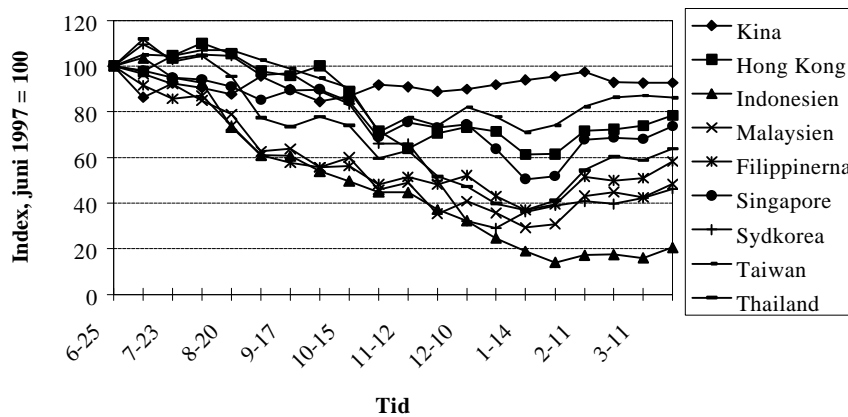


Källa: *Far Eastern Economic Review*, olika nummer

Figur 4 illustrerar responsen på tillgångsmarknaderna under samma niomånadersperiod. Turbulensen har inneburit att alla större börser i regionen backat i dollartermer: alla utom Bangkok-börsen och Taipei-börsen har också fallit i lokal valuta. Indonesien, Sydkorea och Malaysia uppvisar den svagaste utvecklingen efter årsskiftet, medan Thailand och

Filippinerna återhämtat sig något under de senaste månaderna. Både Hong Kong och Singapore har förlorat ungefär 25 procent av börsvärdet, medan Kina och Taiwan har klarat sig bäst.

För vissa av länderna är det möjligt att graden av börsanpassning reflekterar de ursprungliga distorsionerna på ett bättre sätt än valutakursjusteringarna gör, eftersom de lokala marknadernas reaktioner återspeglas bättre i börskurserna – valutakursförändringarna styrs i större utsträckning av utländska långivare samt IMF:s och centralbankernas insatser. Undantagen är naturligtvis Hong Kong, där börskurserna får ta en större del av anpassningen eftersom växelkursen mot dollarn hållits fast. Det är exempelvis noterbart att Taiwan förefaller vara i en starkare position än Singapore om vi jämför utvecklingen av börskurserna. Detta kan mycket väl stämma, givet att Singapore är mera beroende av bank och finanssektorn och dess kopplingar till grannländerna. Malaysia och Sydkorea verkar också vara minst lika utsatta som Thailand och Filippinerna. En möjlig tolkning är att både Malaysia och Sydkorea investerat tungt i importberoende industrier som inte automatiskt blir konkurrenskraftiga med en billigare valuta, medan deprecieringen och reformerna på finansmarknaden kan väntas lösa en större andel av problemen i Thailand och Filippinerna. Oavsett vilket av måtten vi ser på verkar dock Indonesien ha de allvarligaste svårigheterna.

Figur 4. Börsindex i USD, juni 1997 = 100.

Källa: *Far Eastern Economic Review*, olika nummer.

Den minskade importkapaciteten och åtstramningarna inom den finansiella sektorn har också tvingat fram en real åtstramning. Flera länder beräknas registrera betydande fall i BNP under 1998, med uppemot 5 procent tillbakagång i Indonesien, 4 procent i Thailand och 2,5 procent i Sydkorea (*The Economist*, 980307:5). Det finns inga exakta uppgifter om sysselsättningseffekterna ännu, men både i Thailand och Indonesien talas det om flera miljoner förlorade jobb. Särskilt i Indonesien finns farhågor om att åtstramningen kan leda till politiska oroligheter, både i form av protester mot president Suharto och som konflikter mellan etniska grupper. En stor del av ekonomin kontrolleras av den kinesiska minoriteten, som fått skulden för tidigare ekonomiska oroligheter och prishöjningar. På sikt förväntas en starkare export bidra till en återhämtning av sysselsättningen, men några märkbara förändringar i exporttillväxten hade inte hunnit registreras innan årsskiftet 1997-98, även om exportintäkterna i lokal valuta ökat kraftigt (Komine 1998, Chart 5). Bytesbalansnettot i flera av länderna har dock förbättrats märkbart, men orsaken har i första hand varit en minskning av importen. Med största sannolikhet kommer potentialen för exporttillväxt inte att kunna realiseras förrän finansmarknaderna återhämtat sig tillräckligt mycket för att effektivt kunna försörja exportindustrin med nytt investeringskapital.

4 Asienkrisen – annorlunda än i Sverige

Föregående avsnitt hävdade att Asienkrisen på många sätt liknar den svenska finanskrisen från det tidiga 1990-talet. Precis som i Sverige bidrog avregleringar av kapitalmarknaderna till att utbudet av krediter ökade. Samtidigt steg efterfrågan på kapital på grund av en långvarig konjunkturuppgång, och tillgångspriserna började stiga snabbt. Kombinationen av fasta växelkurser och relativt höga inhemska räntor ledde till stora inflöden av kapital, vilket drev upp tillgångspriserna ytterligare. Både inhemska investerare och utländska långivare förblindades av den snabba tillväxten, och drog på sig alltför stora skulder och risker. En stor del av investeringarna gick till fastighetssektorn. När kostnadsökningar och starka valutor började urholka exportindustrins konkurrenskraft började också luften gå ur bubblorna. Den utlösande faktorn för kollapsen var att de internationella marknaderna tappade förtroendet för den regionala ekonomin, med början i Thailand. Korta krediter som förföll återfinansierades inte, och det minskade kapitalinflödet försvagade valutorna. Krisen var redan ett faktum när Thailand tvingades släppa sin fasta växelkurs.

Samtidigt som dessa likheter kanske gör det enklare att förstå utvecklingen i Asien finns det också viktiga asiatiska särdrag som gör att krisen förmodligen kommer att kräva större reformer än vad som var fallet i Sverige. Vi har redan berört två sådana områden. Det första är förekomsten av svaga tillsynsmyndigheter och otydliga redovisningsregler samtidigt med bristande transparens i banker och andra finansinstitut. Det andra är kopplingarna mellan politiska och ekonomiska intressen runt om i Asien, som fått både investerare och långivare att agera som om staten garanterade en del av affärsriskerna. Tillsammans har dessa två faktorer bidragit till att bubblorna kunnat växa sig större än vad som annars varit möjligt.

En tredje skillnad är den snabba spridningen av krisen från Thailand till resten av regionen – även om krisen i Sverige och Finland sammanföll med en allmän oro på den europeiska valutamarknaden blev det aldrig tal om någon större systemkris. Det finns ytterligare ett antal problem som gjort de asiatiska ekonomierna mera sårbara och bidragit både till krisens snabba spridning och de stora fallen i tillväxt under det senaste halvåret. Bland annat handlar det om överambitiös industripolitik, hårdnande konkurrens på världsmarknaden för regionens exportprodukter på grund av Kinas allt starkare export, och brist på utbildad arbetskraft. Vart och ett dessa problem är inte lika betydelsefullt i varje land. Istället är det viktigt att notera att skillnaderna mellan de olika asiatiska ekonomierna är mycket stora, och det är självklart att svagheter i relativt outvecklade länder som Indonesien och Filippinerna inte är identiska med dem i utvecklade industristater som Sydkorea och Taiwan.

Industripolitiska ambitioner

Utvecklingsstrategin i många av de ostasiatiska ekonomierna har byggt på Japans framgångsrika industripolitik från 1950- och 60-talet. Det utmärkande för den japanska modellen var en koalition mellan den statliga byråkratin och den privata storindustrin som koordinerade den ekonomiska utvecklingen, slussade investeringsmedel till utvalda projekt, och skyddade nya industrigrenar. Sydkorea är det land som tydligast försökt tillämpa en liknande modell. Även om koalitionen mellan den sydkoreanska staten och landets *chaebols*, de stora industrikonglomeraten, varit otroligt framgångsrik under de senaste årtiondena är det också klart att industripolitiken förvärrat de problem som skapade den koreanska valutakrisen i november 1997.

Som vi noterade tidigare experimenterade Sydkorea under andra halvan av 1970-talet med en importsubstituerande utvecklingsstrategi som betonade skeppsvarv, stålverk, oljeraffinaderier, och andra kemiska och tunga industrier. Experimentet var i huvudsak misslyckat. Diskrimineringen av andra industrier skapade flaskhalsar och många av investeringarna blev aldrig lönsamma (Kokko 1997). I början av 1980-talet avslutades därför programmet, och den nya strategin inriktades på en mer neutral exportorientering, där den tunga industrins inte längre gynnades på ett systematiskt sätt. Men staten behöll ett viktigt inflytande över utvecklingen och tillväxten förblev påtagligt kapitalintensiv. De industrier som uppfattades som mest angelägna uppmuntrades på olika sätt av industripolitiken, i första hand genom investeringsstöd. Bilar, stål, konsumentelektronik, kemiska produkter och datorkomponenter hörde till de produkter som ansågs ha den största potentialen.

Under de flesta åren uppgick ekonomins samlade investeringar till 30-35 procent av BNP. Eftersom det inhemska sparandet inte var tillräckligt högt för att finansiera alla investeringar var det nödvändigt att mobilisera utländska resurser. I första hand ökade den utländska upplåningen, eftersom direktinvesteringar inte uppmuntrades. Bytesbalansunderskotten växte och därmed också ekonomins sårbarhet. Många av de *chaebols* som dominerar den sydkoreanska ekonomin blev också sårbara. Den genomsnittliga skulden i storföretagen var fyra gånger högre än det egna kapitalet 1996, som vi noterade tidigare. Även enstaka felinvesteringar blev kritiska, och sex av de 30 största konglomeraten var konkursfärdiga redan innan krisen och wonens depreciering förvärrade problemen för största delen av industrin.

Det är sannolikt att de stora skulderna, och de risker som hör till, var rationella ur företagets synvinkel. Många av investeringarna uppmuntrades och stöddes på olika sätt av staten – företagen förväntade sig därför också att staten skulle garantera investeringarna. De utgjorde

ju en del av en långsiktig strategi, och det var inte rimligt att alla satsningar skulle ge vinst på kort sikt. Bankerna satt också i en trång position. Under 1960-talet hade banksystemet i princip varit nationaliserat, men även efter den gradvisa liberaliseringen under de följande åren förväntades bankerna låna ut pengar till de strategiska industrierna. Satsningen på tung importsubstituerande industri i slutet av 1970-talet blev dyrbar för bankerna, eftersom problemkrediternas värde snabbt steg. Redan i mitten av 1980-talet var nästan 10 procent av de sydkoreanska bankernas utlåning dålig – låntagarna förmådde inte amortera eller betala räntor på sina lån (World Bank 1993:309).

Som en jämförelse kan det vara intressant att kontrastera Sydkorea och Taiwan. Både länderna registrerade ungefär lika hög ekonomisk tillväxt från början av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Medan Sydkorea drog på sig en stor utlandsskuld på grund av sina stora kapitalintensiva investeringar genererade Taiwan lika hög tillväxt med en investeringskvot på drygt 20 procent av BNP. Eftersom taiwaneserna sparade närmare en tredjedel av sina inkomster blev Taiwan en betydande kapitalexportör, samtidigt som det fanns det utrymme för att bygga upp en mycket stor valutareserv.

Sydkorea är inte ensamt om att ha tillämpat en industripolitik med stark statlig styrning, utan liknande ambitioner har i olika omfattning förekommit även i de andra asiatiska ekonomierna, utom möjligtvis Hong Kong. I både Malaysia och Indonesien har staten haft ett stort inflytande på industristrukturen, och i båda länderna har investeringskvoten överstigit 30 procent av BNP. Stora infrastruktursatsningar, inhemsk bilindustri och högteknologiska ambitioner återfinns också på båda sidor Malackasundet. Många analytiker lägger en del av ansvaret för Indonesiens stora problem på den nuvarande vicepresidenten Habibie, som utnyttjade sin position som teknologiminister för att driva igenom ett stort antal dyrbara och högteknologiska projekt under det gångna årtiondet. En stor del av dem kommer förmodligen aldrig att bli lönsamma, men de byggde på utlandsskulden som hade vuxit till nästan två tredjedelar av BNP innan krisen, trots att den inhemska sparkvoten var över 30 procent. Med dagens växelkurser motsvarar den indonesiska utlandsskulden närmare 200 procent av BNP.

Även i Thailand och Filippinerna har regeringarna haft stora industripolitiska ambitioner, men den svagare statliga kontrollen har gjort det svårare att realisera planerna. Endast några enstaka strategiska projekt – främst ett stort oljeraffinaderi – har genomförts i Thailand. I de flesta fall har lobbying och påtryckningar från olika intressegrupper gjort det omöjligt att ge stora förmåner till enstaka industrier eller investerare. På så sätt kan det svaga politiska systemet i dessa två länder

kanske ha varit en sorts pervers välsignelse. När den finansiella sektorn reformerats och valutan deprecierats kommer Thailand och Filippinerna att slippa en del av de problem som kommer att försätta tynga Sydkoreas och Indonesiens tillväxt: stora investeringar i importberoende projekt som inte gynnas särskilt mycket av en billigare valuta.

Överskottsutbud av strategiska produkter

Satsningarna på strategiska industrier har haft ytterligare en effekt på krisen. Även om en enstaka regering skulle lyckas identifiera "rätt" sektor för sina strategiska investeringar kan planen knappast upprepas i flera länder samtidigt. När produktionen kommer igång på flera håll samtidigt leder det ökade utbudet ofelbart till prisfall. Det som verkade vara en klok strategi ex ante, när det fanns få producenter, blir mindre attraktivt ex post, när man upptäcker att alla andra gjorde likadant. Detta finns anledning att tro att denna typ av koordineringsmissar har bidragit till krisen i Asien. Under 1996 och 1997 fanns det tydliga tecken på överskottsutbud av flera av regionens exportvaror. Priserna på oljeprodukter, stål, halvledare och andra datorkomponenter föll kraftigt, och medverkade till att sänka regionens exporttillväxt. Som ett exempel kan noteras att Thailands export av datorkomponenter ökade i volym med 30 procent under 1996, medan värdet av exporten var oförändrat.

I detta sammanhang är det också viktigt att än en gång notera apprecieringen av den amerikanska dollarn, som började 1995. Många av regionens valutor var kopplade till dollarn och drogs med i apprecieringen. Även om växelkursförändringarna inom regionen var relativt begränsade steg de dollar-peggade valutorna med omkring 35 procent mot den japanska yenen fram till 1997. Regionens export till Japan stagnerade från 1995. Åren dessförinnan hade tillväxttakten varit över 20 procent. Nu sjönk den till 6 procent 1996, varav Kina stod för mer än hälften. Dessutom ökade konkurrensen från Japan i teknologiskt mera avancerade industrier, vilket slog på exporten till resten av världen.

Kinas inträde på marknaden

En annan faktor som förändrade marknadsbilden i regionen och ledde till att många investeringar gav sämre resultat än väntat var Kinas storskaliga entre på den internationella marknaden i början av 1990-talet. Den kinesiska exportmarknaden hade visserligen börjat växa redan i början av 1980-talet, när ett antal kustregioner gavs särskilda privilegier och tilläts experimentera med marknadsekonomiska lösningar,

men reformerna var mycket begränsade geografiskt. Ursprungligen omfattades åtta städer, men så småningom utökades reformerna till största delen av Shenzen, Guangdong och Hainan utmed den södra och sydöstra kusten. Experimentet var mycket framgångsrikt och genererade enormt snabb ekonomisk tillväxt. Så småningom utvidgades också reformerna till att gälla hela landet. Deng Xiao Pings omtalade inspektionstur till kustprovinserna 1991 – då han bland annat noterade att det inte spelar någon roll vilken färg katten har så länge den fångar möss – tolkades som ett klartecken för en mera allmän övergång till blandekonomi.

I och med att öppenheten och marknadsinriktningen i resten av Kina ökade steg också den kinesiska exporten. Vid årsskiftet 1993-94 togs ytterligare ett steg mot världsmarknaden, då valutan devalverades med nästan 40 procent. Under de följande åren hade detta en mycket påtaglig effekt på exportutbudet från regionen. Den totala kinesiska exporten ökade med över 60 procent på bara tre år, mellan 1993 och 1996. Då stod Kina och Hong Kong tillsammans för omkring hälften av den totala exporten från regionen. Kinas inträde på marknaden hade därmed en likadan återhållande effekt på priserna för arbetsintensiva produkter - textilier, skor, hemelektronik och andra lätta industrivaror - som de samtidiga strategiskt motiverade satsningarna hade på mera avancerade industrier som kemikalier, stål och datorkomponenter. Priserna föll, och därmed försämrades lönsamheten för de investeringar som hade gjorts på andra håll i regionen.

Bristande utbildningssatsningar

I vissa delar av regionen har allvarliga brister utbildning och infrastruktur bidragit till svårigheterna. Medan de mer utvecklade ekonomierna, som Hong Kong, Sydkorea, Singapore och Taiwan, länge satsat på utbildning och byggt upp en mycket välutbildad och effektiv arbetskraft finns det stora problem på andra håll. I Thailand gick bara 39 procent av barnen i åldersgruppen 12-16 år i skola 1994. I Indonesien var siffran 44 procent och i Malaysia 56 procent (*The Economist*, 989397:14). Alla dessa siffror är betydligt lägre än motsvarande mått för Sydkorea och Taiwan 20 år sedan, när dessa länder låg på ungefär samma inkomstnivå som dagens Thailand. Resultatet av de bristfälliga investeringarna i utbildningssektorn har blivit en stor brist på kvalificerad arbetskraft, vilket medfört att produktivitetsökningarna inte kunnat hålla jämna steg med löneökningarna.

Det bästa exemplet på dessa problem ser vi i Thailand. Tillväxten som kom igång på allvar i slutet av 1980-talet byggde på att stora

mängder utbildad arbetskraft kunde strömma till Bangkok från landsbygden för att tillverka kläder, skor och leksaker, och montera elektroniska produkter. Under några år kunde produktionen växa mycket kraftigt utan att kostnaderna var något problem. Men från ungefär 1992, när även den inhemska marknadens tillväxt kommit igång, började tillgången på billig arbetskraft att sina och konkurrensen drev upp reallönerna. Fram till 1996 ökade reallönerna för utbildad arbetskraft med 60 procent. På grund av den låga genomsnittliga utbildningsnivån var det inte möjligt att uppgradera exportproduktionens förädlingsvärde, utan resultatet var istället minskad konkurrenskraft (Warr 1997). Deprecieringen av den thailändska valutan har sänkt reallönerna och återställt konkurrenskraften, men problemen med otillräckliga investeringar i humankapital kvarstår. En bred satsning på alla nivåer av utbildning är sannolikt nödvändig för att Thailand skall kunna överträffa den levnadsstandard man uppnådde innan krisen, omkring 1996. På samma sätt krävs omfattande utbildningsinvesteringar även i de andra sydostasiatiska ekonomierna.

Skillnader mellan länderna i regionen

Både statistiken om börs- och valutaförändringar och diskussionen om industripolitik och utbildning har visat att ländernas problem inte är identiska. Även om spekulation och bubblor förekommit i alla länder har vissa av dem byggt en mera stabil ekonomisk grund för sin tillväxt, och därför klarat av turbulensen utan alltför stora problem.

Taiwan

Mycket talar för att Taiwan har den starkaste ekonomiska basen, men det är sannolikt att Asienkrisen kommer att leda till stora förändringar även där. En anledning är att exporten har börjat minska som ett resultat av regionens krympande köpkraft. Under det första kvartalet 1998 föll exporten med 6,4 procent jämfört med samma period året innan, vilket var den första noterbara minskningen sedan 1981 (*Far Eastern Economic Review* 980423: 83). Krisen har emellertid haft en relativt liten påverkan på Taiwan, vars ekonomiska kontakter varit riktade mot USA, Japan och Kina snarare än Sydkorea och ASEAN-länderna. I detta perspektiv är Taiwans svagheter främst relaterade till förhållandet med Kina, både vad gäller ekonomiska och politiska bindningar. Bland annat finns en stor del av de taiwanesiska utlandsinvesteringarna i Kina. Eftersom Kina inte påverkats i särskilt stor utsträckning av krisen har

Taiwan till viss del skyddats av dessa kontakter. Samtidigt har det skapats ett betydande ekonomiskt beroende. Nu har riskerna i Kina uppmärksammats mer, och det finns en oro för att obalanserna i den kinesiska ekonomin så småningom kan komma att leda någon form av kollaps. Detta har medverkat till att myndigheterna uppmuntrat företagen att diversifiera sina utlandssatsningar. I och med de stora växelkursförändringarna har andra lokaliseringar nu blivit mer attraktiva, och förutom att tillväxtpotentialen för många företag kanske måste justeras nedåt är det troligt att Taiwans utlandsinvesteringar kommer att inriktas mer på Sydostasien under de kommande åren.

Singapore och Hong Kong

Även stadsekonomierna Singapore och Hong Kong verkar ha klarat sig igenom krisen utan allvarliga problem. Singapores börs och dollar har förvisso tappat en hel del mark, men de stora bytesbalansöverskotten utgör en stor marginal. Med tanke på att Singapores ekonomi är tätt knuten till både Malaysia och Thailand kan en anpassning inte undvikas på kort sikt. Singapore har i stor utsträckning fungerat som ett finansiellt och infrastrukturellt centrum för de omgivande länderna, och när deras ekonomier avmattas måste detta också märkas i Singapore. Man bör dock notera att den singaporianska finansindustrins satsningar i regionen utgör en potentiell risk. Eftersom insynen i banker och finansbolag är mycket begränsad finns det emellertid ingen information om hur stora risker bolagen utsatt sig för. Samma problem återfinns i Hong Kong, där vi också sett en av de få stora finanskollapserna utanför Indonesien, Sydkorea och Thailand. Orsaken till att den stora investeringsbanken Peregrine gick omkull några månader sedan var i första hand dess stora och riskfyllda investeringar i Indonesien.

I övrigt skiljer sig situationen i Hong Kong från den i Singapore på grund av Hong Kongs ambition att undvika en försvagning av valutan. Eftersom en viss anpassning ändå är nödvändig kommer denna att påverka andra priser i ekonomin. Nominella börskurser, fastighetsvärden och löner kommer med största sannolikhet att sjunka mer i Hong Kong än i till exempel Singapore och Taiwan. Hotet mot ekonomin är emellertid inte i första hand den kris som redan genomgått, utan dess eventuella effekter på Kina. Det är svårt att tänka sig en situation där en devalvering av den kinesiska valutan genomförs, men där Hong Kong-dollar förblir bunden till den amerikanska dollarn. Till detta bör naturligtvis läggas den allmänna osäkerhet som har att göra med Kinas planer för Hong Kong.

Malaysia

Krisen starka påverkan på den malaysiska ekonomin har förvånat många observatörer. Både valutan och börsen har fallit lika mycket som de i Sydkorea och Thailand, trots att den malaysiska ekonomin verkade relativt sund under åren innan krisen. De statligt styrda satsningarna på den tunga importsubstituerande industrin började avvecklas redan i mitten av 1980-talet och exportökningarna under det senaste årtiondet har varit imponerande. Under flera år kring 1990 låg den årliga BNP-tillväxten på närmare 10 procent, och exporten mer än fördubblades under första halvan av 1990-talet. Till och med de stora bytesbalansunderskotten som förekom under denna period verkade hanterbara eftersom en stor andel av kapitalinflödet var i form av utländska direktinvesteringar. Bytesbalansunderskottet sjönk från 8 procent 1995 till 3 procent 1996, och skuldtjänstknoten (dvs. räntebetalningarna på utlandsskulden som andel av den årliga exporten) var betydligt lägre än i Thailand, Indonesien eller Filippinerna.

Det verkar finnas två orsaker till krisens stora genomslag i Malaysia. Den första är institutionell. Liksom i de flesta andra länderna har insynen i banksystemet varit mycket begränsad samtidigt som kontakterna mellan ekonomiska och politiska makthavare varit intima. Bland annat har principerna för fördelningen av statliga investeringskontrakt varit otydliga, och projekten har ofta hamnat hos de ledande inhemska konglomeraten. Bankerna har därmed vågat utsätta sig för stora risker – i synnerhet i infrastrukturinvesteringar och fastigheter – utan att oro sig för att spararnas förtroende skulle urholkas. Det nationella oljebolaget Petronas tvillingskyskrapor i centrala Kuala Lumpur, världens högsta byggnader när de färdigställdes, liksom planerna på en gigantisk damm i Baku på Borneo, kan illustrera skalan av ambitionerna och viljan att ta risker. Premiärminister Mahathirs ambition att utveckla ett nytt Silicon Valley – en high-tech korridor mellan Kuala Lumpur och Penang – är ytterligare ett exempel på vad många utländska observatörer nu kallar hybris. Många av de dyrbara projekt som genomfördes kommer inte att ge den avkastning som förväntades, medan andra, till exempel Baku-dammen, har lagts på is. Mängden dåliga lån i de malaysiska bankerna är sannolikt mycket stor.

Den andra orsaken är politisk. Premiärminister Mahathirs reaktion på den asiatiska krisen har otvivelaktigt skrämmt många investerare och långgivare. Den officiella malaysiska reaktionen har varit att skylla regionens problem på internationella valutaspekulanter – särskilt har George Soros pekats ut – men premiärminister Mahathir har också talat om en judisk konspiration på de internationella finansmarknaderna. Krav har rests på att valutahandeln i landet ska begränsas eller till och med

stoppas, inhemska rapporter om krisen har bannlysts och författarna har hotats med hårda straff. Stora ansträngningar har gjorts för att landet ska kunna undvika att vända sig till IMF för hjälp, vilket sannolikt skulle tvinga fram en liberalisering och ökad marknadsinriktning. Budskapet, som kanske i första hand har riktats mot den inhemska befolkningen, har varit att Malaysia inte litar på marknaden och inte har för avsikt att låta marknadskrafterna verka fritt. Mot bakgrund av dessa uttalanden är det föga förvånande att marknaden tydligt markerat att den inte litar på Malaysia (eller kanske snarare Mahathir).

Samtidigt bör det dock noteras att få av hotelserna realiserats, och att Malaysia i praktiken implementerat en politik som är ganska lik den som IMF förordar. Denna motsättning mellan vad som sägs och vad som faktiskt görs innebär att den malaysiska utvecklingen är svår att bedöma. Trots allt har Malaysia fortfarande goda förutsättningar för hög tillväxt, med en stor industrisektor, utvecklad infrastruktur, naturresurser och stark exportinriktning. Med en tillräckligt pragmatisk ekonomisk politik kommer dessa faktorer att fortsätta generera hög tillväxt.

Thailand och Filippinerna

Det faktum att krisen bröt ut i Thailand avslöjar att obalanserna i ekonomin var mera akuta där än i resten av regionen. Bubblan på fastighetsmarknaden hade brustit 1996, och luften hade gått ur börserna redan året dessförinnan. I de flesta ekonomier skulle detta ha lett till en stark avkylning av ekonomin, men i Thailand fortsatte expansionen. Orsaken var i första hand etableringen av *The Bangkok International Banking Facility* (BIBF) i mars 1993. BIBF var ett fönster till den internationella finansmarknaden som skulle underlätta importen av kapital till Thailand. Ett antal thailändska och internationella banker fick tillstånd att låna upp dollar på den internationella marknaden (vanligtvis korta lån med tre månaders löptid) och sedan låna ut dessa dollar thailändska kunder. Utlåningen var vanligtvis på längre tid. Djupt imponerade av de föregående årens höga tillväxt pumpade utländska långgivare in över 30 miljarder USD till BIBF från 1993 till 1996. Inflödet av nya friska pengar gjorde att investeringarna i fastigheter och andra tillgångar fortsatte trots att marknaden var på nedgång.

När exporttillväxten så tog slut 1996 och bytesbalansunderskottet växte till 8 procent av BNP hamnade flera banker och finansbolag i allvarliga svårigheter, och den internationella marknaden tappade förtroendet för landet – vars politiska ledning inte verkade ha för avsikt att göra något åt problemen. Valutakrisen i juli 1997 sammanföll med en finanskris, där allt fler finansbolag och banker hamnade i problem och

stängdes. För att undvika total panik på marknaden – oron för att bankerna skulle gå omkull var så stor att spararna faktiskt köade för att ta ut sina besparingar - tvingades centralbanken pumpa in mängder av pengar i systemet. Samtidigt begärdes hjälp av IMF, som lovade bidra med ett finansieringspaket. Villkoret var att viktiga ekonomiska reformer skulle genomföras. Bland annat handlade det om att sänka statsutgifterna för att stärka statsbudgeten, förbättra regleringen av de finansiella marknaderna, och öppna ekonomin för utländska investeringar.

Den åtstramning som krävdes av IMF (och som var nödvändig för att suga upp den alltför stora likviditet som byggts upp när folk tog ut sina pengar från banker och finansbolag) förvärrade kortsiktigt krisen. Dessutom innebar den dyrare dollarn att företagens skuldbörda i lokal valuta hade ökat. Exportföretagen oroades inte mycket av detta eftersom en stor del av deras intäkter är i dollar, men företagen med dollarlån och produktion för den lokala marknaden försvagades. Bahten fortsatte därför att falla under hösten, och regeringen föll i november. Reformarbetet har fortsatt av den nya regeringen, och uppenbarligen börjat ge resultat under våren 1998. Börsen och valutamarknaderna har börjat återhämta sig. Även om Thailand förmodligen kommer att registrera negativ tillväxt under 1998 finns det skäl för en försiktig optimism. I motsats till Malaysia finns det inget stort politiskt motstånd mot de reformer som krävs av IMF. Det thailändska politiska systemet tyngs inte heller av kontroversiella uttalanden mot den internationella marknaden och oron för omfattande politiska konflikter verkar relativt liten (även om krisen förmodligen kommer att skapa omfattande sociala problem). Vidare finns det inte lika mycket investeringar i importsubstituerande tung industri som i Indonesien och Sydkorea. På medellång sikt är det därför troligt att den thailändska ekonomin kommer att uppvisa en relativt stark återhämtning. På längre sikt är det dock nödvändigt att kraftigt öka investeringarna i humankapital: som vi noterade ovan var bristen på utbildad arbetskraft en av anledningarna till att den thailändska ekonomin inte lyckades anpassa sig till högre löner och en dyrare baht.

I Filippinerna är problemen relativt lika dem i Thailand. Huvudorsaken till krisen är en stegring i tillgångspriser och produktionskostnader som inte neutraliserades av en depreciering av växelkursen. Istället apprecierades den filippinska peson mot den amerikanska dollarn mellan 1991 och 1996, trots att den filippinska inflationstakten var dubbelt så hög som den amerikanska. Resultatet var en gradvis försvagning av konkurrenskraften. Givet att räntebetalningarna på den stora utlandsskulden tog över en fjärdedel av exportintäkterna i anspråk redan i början av 1990-talet började de

internationella långgivarna att tvivla på återbetalningsförmågan. I samband med att den thailändska bahten föll övergavs också den filippinska peson. Trots att den filippinska kollapsen varit mindre dramatisk och skett från ett mindre extremt utgångsläge måste situationen i Filippinerna ändå betraktas som allvarligare än den i Thailand. Förutom de ekonomiska problemen finns det också stora politiska problem. Förtroendet för det filippinska rättssystemet är inte högt, korruptionen betraktas som ett stort problem, och det råder stor osäkerhet om vilken ekonomisk politik som kommer att föras av den nytillträdde presidenten Joseph Estrada.

Sydkorea

Sydkoreas ekonomiska problem är, som vi diskuterat tidigare, i stor utsträckning relaterade till den interventionistiska industripolitik som etablerades under 1960- och 70-talet. Staten investerade i infrastruktur, samordnade industrins investeringar, och styrde banklån till storföretagens projekt i strategiska sektorer. Koalitionen mellan staten, bankerna och storföretagen spädde ut ansvaret, så att investerarna uppfattade sig själva som en del av ett system där de inte hade allt ansvar för sina skulder. Bankerna lyckades heller inte anpassa sina attityder till risker när de inhemska finansiella marknaderna började liberaliseras på 1980-talet, efter årtionden av strikta kontroller. Det fanns förväntningar om att staten skulle garantera eventuella förluster, i synnerhet om de berodde på förhållanden utanför företagens och bankernas kontroll. Det var således rationellt att låna mycket och företagen drog på sig stora skulder, flera gånger större än det egna kapitalet. Eftersom tilldelningen av krediter och andra förmåner inte bestämdes av marknaden eller av klara och tydliga spelregler bidrog systemet också till en omfattande korruption. Flera mutskandaler, många av dem kopplade till etableringen av en mer strategisk industripolitik i slutet av 1970-talet, har avslöjats de senaste åren.

Med stora lån och investeringar följde snabb tillväxt. Den genomsnittliga årliga tillväxttakten för de senaste 30 åren var omkring 7 procent. Med sin investeringsinriktade strategi lyckades Sydorea växa till världens elfte största ekonomi. Men nu har det visat sig att tillväxten inte var hållbar. Krisen började skapas när skulderna i företagen blev ohållbart stora. Kraschen blev oundviklig när företagens export och vinster inte längre kunde växa så snabbt att det gick att betala av alla skulderna. Orsakerna till att exporten började svikta har diskuterats ovan: stigande produktionskostnader, överskottsutbud i de strategiska industrierna, Kinas inträde på världsmarknader, yensens depreciering, och

så vidare. Den koreanska industrin var utsatt för konkurrens både från låglöneländer och rika industrinationer. 13 av de 30 största konglomeraten gick med förlust 1996 (Smith 1998: 33), sex av dem var konkursfärdiga, och bankernas problemkrediter hade vuxit till 7 procent av BNP i september 1997. Situationen blev kritisk när de internationella marknadernas förtroende för ekonomin urholkades av valutaturbulensen i regionen under hösten 1997.

De reformer som annonserats i Sydkorea efter att regeringen begärde hjälp av IMF i november 1997 har varit mera radikala och genomförts med större effektivitet än vad som är fallet för de andra länderna (se avsnitt 5 nedan). Marknaderna har också reagerat positivt på åtgärderna, och både börs och valuta har återhämtat sig under första kvartalet 1998. Med tanke på landets stora tillgångar – en hårt arbetande och mycket välutbildad befolkning som tidigare visat en beredskap till stora uppoffringar – vore det inte helt otroligt om ekonomin relativt snabbt lyckades ställa om till de nya förutsättningarna. Samtidigt är vissa av de återstående problemen i Sydkorea allvarigare än de i resten av regionen, vilket gör det svårare att förutse utvecklingen. Återhämtningen kommer att tyngas av industrins enorma skuldproblem. Den tunga och kapitalintensiva industristrukturen är heller inte lämpad för en mera öppen omgivning med större krav på ekonomisk rationalitet, klara spelregler och insyn. I motsats till länder som Thailand och Indonesien gynnas inte Korea mycket av en billigare valuta, eftersom avsaknaden av naturtillgångar gör en stor del av industrin är mycket importberoende. De sociala problemen kan också förväntas bli allvarliga. En växande arbetslöshet verkar oundviklig, och konflikterna mellan arbete och kapital kan försvåra landets väg mot återhämtning. Alla dessa faktorer kan lätt leda till nya allvarliga problem. Den försiktiga optimism som kanske kan motiveras av den målinriktade reformpolitiken måste därför balanseras av mycket seriösa varningar: den koreanska återhämtningen är fortfarande mycket bräcklig.

Indonesien

Indonesien uppvisar en del av samma problem med skulder och industristruktur som Sydkorea. Statens utvecklingsambitioner – ofta kryddade med subventioner, importrestriktioner, och andra förmåner – uppmuntrade privata intressenter att låna pengar för investeringar i stora kapitalintensiva projekt, som av olika anledningar inte klarat av att generera tillräcklig avkastning för att lånen skulle kunna betalas tillbaka. De flesta stora satsningar i inhemsk produktion av bilar, flygplan och försvarsindustri har inga förutsättningar att överleva utan omfattande

statligt stöd. Alla utom 22 av Indonesiens 282 börsföretag rapporterades vara konkursmässiga i början av 1998 (*Far Eastern Economic Review* 980129:5).

Redan dessa bekymmer är bokstavligt talat katastrofala, men de förvärras ytterligare av problem som är relaterade till beslutsfattande, makt och politik. Under sina mer än 30 år vid makten har president Suharto skapat en elit av släktingar och vänner som styr och äger en stor del av landets ekonomi. De reformer som förespråkas av IMF och andra observatörer hotar denna maktelit, och Indonesiens reaktion på de reformvillkor IMF ställt upp för att stödja landet har följaktligen varit halvhjärtad. Responsen på krisen har istället karakteriserats av oklara och tvetydiga åtgärder. Medan de flesta andra länder i regionen har accepterat sina flytande valutor och försöker stabilisera valutakurserna med åtgärder som ska stärka förtroendet för ekonomin diskuterar Suharto möjligheterna att binda valutan till en sedelfond. Ett antal infrastrukturprojekt som övergavs efter påtryckningar från IMF återinrättades några månader senare. I slutet på oktober stängdes ett antal problemtunga banker, bland annat en som ägdes av en av presidentens söner. Några veckor senare tilläts sonen ta över en annan banks licens och återöppna verksamheten under nytt namn. Från början av krisen krävde IMF att det ambitiösa *National Car*-projektet, som strävade efter att skapa en stark inhemsk bilindustri, skulle överges. Ett sådant beslut togs inte förrän i februari 1998, och motståndet berodde sannolikt på att projektet leddes av en annan av Suhartos söner.

En ytterligare anledning att undra över den indonesiska reformprocessens inriktning gavs vid installationen av den nya regeringen i mars 1998. Under de senaste åren har den ekonomiska politiken varit en balansgång mellan ekonomiska nationalister som strävade efter en statsstyrd utveckling av strategiska industrier, och en grupp USA-utbildade teknokrater som skötte landets makroekonomiska politik, med viss framgång. Den senare gruppen saknades helt och hållet i den nya regeringen. Beslutsfattandet på högsta nivå domineras istället av nationalister, bland dem vicepresidenten B. J. Habibie som tidigare var teknologi- och industriminister, och nära vänner och släktingar till Suharto. Den nye handelsministern, Mohamad Hasan, är en förmögen affärsman och en personlig vän till Suharto sedan 40 år, medan den nya socialministern, Siti Hardijanti Rukmana, är Suhartos äldsta dotter (och ägare till ett stort industrikonglomerat med 47 företag, och ägarintressen i över 40 andra företag). Ingen av dessa tillsättningar ökar förtroendet för Indonesiens möjligheter att skapa en mera marknadsinriktad ekonomi med mindre nepotism och korrupktion. Frågorna kring Suhartos efterträdare skapar också oro. Den nu 76-årige despoten har ingen naturlig kronprins, och få observatörer tror att en demokratisering av

landet ingår i Suhartos testamente. En antydning om strategin för ledarskiftet gavs då den förre teknologiministern Jusuf Habibie utsågs till vicepresident. Valet av vicepresident ger inga antydningar om stora förändringar i politiken, och kan möjligtvis tolkas som ett försök att garantera framtiden för familjen Suhartos affärsimperium.

Med tanke på de strukturella och politiska problemen är det således svårt att hitta några skäl för kortsiktig optimism i fallet Indonesien. De reformer som genomförts har uppenbarligen gjorts motvilligt, och resultatet av den tvehågsna attityden till reformprogrammen signalerar tydligt att nya förseningar och avsteg är att vänta. Det är svårt att se hur politisk och social oro ska kunna gå att undvika när den ekonomiska kollapsen så småningom leder till ytterligare prisökningar, konkurser och arbetslöshet. Att landet dessutom utsätts för naturkatastrofer, såsom skogsbränderna och torkan som orsakats av El Niño, gör inte situationen enklare.⁷⁷

5 Lösningen på krisen: IMF, AMF eller marknaden?

I samband med att den thailändska bahtens fasta växelkurs övergavs den 2 juli 1997 annonserade landets centralbank att de hade vänt sig till IMF för att få tillgång till krediter för att lösa den akuta krisen. En dryg månad senare, den 14 augusti, presenterade IMF ett räddningspaket som omfattade 17 miljarder dollar i lån och garantier. Ett mindre stödpaket syddes också upp för Filippinerna under sommaren. I oktober vände sig Indonesien till IMF för hjälp, och flera olika reformpaket presenterades under vintern 1997-98. Efter att wonen kollapsat i november var det Sydkoreas tur att söka assistens från IMF. Den 3 december stod det klart att Korea skulle få det största internationella stödpaketet någonsin, till ett värde av ungefär 58 miljarder dollar. Av de länder som utsatts för de största fallen i valuta- och börskurserna i samband med krisen är det endast Malaysia som inte har vänt sig till IMF.

⁷⁷ Denna rapport skrevs innan president Suharto avgick den 21 maj 1998. Såsom framgår av diskussionen ovan är den nye presidenten B. J. Habibie knappast något trovärdigt långsiktigt alternativ till Suharto. Det bör dock noteras att Habibies första vecka vid makten antydde en större vilja att genomföra nödvändiga reformer än vad många väntat sig. Bland annat ombildades regeringen, och de ministrar som varit närmast kopplade till Suharto ersattes av mera reforminriktade krafter. Det finns därför vissa förhoppningar om att Habibie ska kunna leda landet under en övergångsperiod, tills demokratiska val kan hållas.

Det sammanlagda värdet av de krediter som samlats ihop för att möjliggöra en stabilisering och återhämtning i dessa fyra länder uppgår till omkring 110 miljarder USD, eller mer än hälften av det årliga värdet av allt som produceras i Sverige. Det stora tillskottet av krediter syftar till att upprätthålla regionens importkapacitet och att stödja de inhemska finans- och kapitalmarknaderna. Båda krävs om en återhämtning ska vara möjlig. Importkapaciteten är viktig eftersom många industrier är beroende av utländska råvaror, kapitalvaror och teknologi; den inhemska finansiella marknaden är nödvändig för att slussa kapital från sparare till investerare. Men den internationella hjälpen kommer inte gratis. Även om det ligger i omvärldens intresse att bidra till en återhämtning av de asiatiska ekonomierna – som under det senaste årtiondet blivit allt viktigare som export- och investeringsmarknader – ställer IMF mycket hårda villkor för sitt stöd. Detta avsnitt sammanfattar innehållet i IMF:s stödpaket och diskuterar den pågående debatten om vilken roll IMF bör ha i regionens återhämtning.

*IMF-paketen*⁷⁸

IMFs grundläggande uppgift är att upprätthålla stabiliteten i det internationella betalningssystemet. Efter att den thailändska bahtens kollaps dragit med sig de andra ASEAN-valutorna och spridits till både Hong Kong och Sydkorea stod det klart att den regionala krisen skulle kunna hota det internationella finansiella systemet i sin helhet. Om till exempel Korea hade ställt in betalningarna på utlandsskulden kunde detta ha kunnat tvinga långivarna att minska utlåningen till andra kunder, vilket i sin tur hade kunnat resultera i konkurser, kreditförluster, och ytterligare kontraktion på olika håll i världen. Ett starkt ingripande av IMF, i syfte att återställa förtroendet för de krisdrabbade ekonomierna och deras långsiktiga kreditvärdighet, ansågs nödvändigt.

Under sommaren och hösten 1997 bidrog därför IMF till att tre större krispaket upprättades i Thailand, Indonesien och Sydkorea. IMFs bidrag utgjordes dels av finansiellt stöd – IMF sköt till 36 miljarder USD i lån från sina egna reserver och hjälpte till att mobilisera ytterligare 77 miljarder USD i krediter från olika multilaterala och bilaterala källor – dels av teknisk rådgivning och förslag på reformer för att komma till rätta med de problem som låg till grund för krisen. (IMFs analys av den asiatiska krisens grundorsaker överensstämmer i stora drag med diskussionen i föregående avsnitt.) De åtgärder som föreslagits av IMF

⁷⁸ En stor del av informationen om IMFs åtgärder är hämtad från IMFs hemsida www.imf.org/external/.

har med vissa modifieringar anammats av de lokala myndigheterna. Detta återspeglar inte enbart en konsensus om vilka reformer som är nödvändiga, utan också det faktum att krediterna betalas ut under förutsättning att reformerna genomförs.

De reformer som omfattas av krispaketet i de tre länderna har ett antal gemensamma drag. För det första förutsätts ett växelkurserna ska vara marknadsbestämda. För det andra ställs det krav på en hård penningpolitik för att minska importefterfrågan och bytesbalansunderskotten. För det tredje ingår olika åtgärder för att rätta till de brister i de nationella finansiella systemen som bidrog till att utlandsskulderna och problemkrediterna kunde bli så stora. Det fjärde huvudområdet består av ett relativt stort antal åtgärder för att ta bort eller reducera olika strukturella hinder för tillväxt, till exempel konkurrensbegränsningar, handelshinder och otydliga regler för statliga uppköp. I synnerhet de två senare områdena markerar en tydlig förändring i IMF:s verksamhet. IMF:s intresse har traditionellt riktats mot makroekonomisk politik snarare än strukturella och institutionella förhållanden.

När åtgärdsprogrammet för *Thailand* presenterades i augusti 1997 var reformerna främst inriktade på att omstrukturera den finansiella sektorn. Det egna kapitalet i bankerna skulle ökas, några svaga bankerna skulle övergå i statlig förvaltning, och ett stort antal finansbolag skulle stängas. Valutan skulle flyta. Statens budget skulle uppvisa ett överskott uppgående till en procent av BNP, bland annat med hjälp av en höjning av moms från 7 till 10 procent. Dessutom skulle vissa statliga tillgångar privatiseras och utländska investeringar skulle uppmuntras, särskilt inom bank- och finanssektorn. I november 1997, när krisen hade fördjupats trots IMF:s närvaro, modifierades paketet genom att åtgärderna för att stärka banksektorn skyndades på, medan nya åtgärder för att mildra effekterna på särskilt utsatta grupper lades till. Några månader senare övergavs kravet på ett statligt budgetöverskott, bland annat för att kunna öka utgifterna för olika sociala program. Målet nu är ett underskott på 2 procent av BNP. De utlovade åtgärderna har i stort genomförts enligt planerna.

Ett första program för *Indonesien* presenterades i november 1997. Även där hade reformerna av det finansiella systemet, en hård penningpolitik, samt flexibel valutapolitik framträdande roller. De svagaste institutionerna skulle stängas, statliga banker skulle slås samman, och detaljerade planer för mer omfattande reformer skulle utarbetas. Handels- och investeringsreglerna skulle liberaliseras, inhemska monopol skulle avskaffas, och det redan existerande privatiseringsprogrammet skulle utvidgas. Statens budget skulle stärkas genom att stora statliga investeringar senarelades, subventionerna

minskades och de statlig kontrollerade priserna på bland annat elektricitet och oljeprodukter höjdes. Som ett resultat skulle statsbudgeten visa ett överskott motsvarande en procent av BNP.

Eftersom paketet inte hade någon synbar effekt på ekonomin annonserades nya åtgärder i januari 1998. Olika förmåner som gynnat importsubstituerande investeringsprojekt inom bil och flygindustrin avskaffades, och 12 stora statliga infrastrukturprojekt avbröts. Monopolet för det statliga risbolaget öppnades upp och den inhemska marknaden för jordbruksprodukter avreglerades. På den finansiella sektorn etablerades en bankakut av svensk modell, omförhandlingar av den privata utlandsskulden utlovades, och en statlig garanti för banksättningar infördes. Få av dessa åtgärder genomfördes emellertid som planerat, ekonomins tillbakagång fortsatte, och ett tredje reformpaket etablerades därför i april 1998. Detta paket utlovade en mera aktiv omstrukturering av den finansiella sektorn, ett borttagande av förbudet mot utländskt ägande av banker, flera privatiseringar, och fortsatt arbete med omförhandlingen av utlandsskulden. Dessutom inrättades en ny konkurslag. För att öka programmets trovärdighet annonserades också ett närmare samarbete med IMF och Världsbanken, med så gott som dagliga konsultationer.

Krispaketet för *Sydkorea* offentliggjordes i början av december 1997. Flera av komponenterna var identiska med dem i Thailand och Indonesien. Svaga banker och finansinstitut skulle stängas, och övriga skulle stärkas genom att öka det egna kapitalet. Statens budget skulle konsolideras. Existerande handelshinder skulle sänkas. Vidare fanns ett antal villkor som riktades mot den storföretagsdominerade industrin. De implicita kontakterna mellan staten, bankerna och storföretagen skulle avskaffas, banker och andra företag skulle avkrävas noggrannare redovisningar – de stora konglomeraten skulle tvingas redovisa sina konsoliderade räkenskaper – och konglomeratens olika dotterbolag och divisioner skulle förbjudas att garantera varandras skulder. Kapitalmarknaden skulle öppnas för utländsk konkurrens, och reglerna för utländska direktinvesteringar skulle liberaliseras. Detaljerad information om ekonomins utveckling skulle publiceras regelbundet.

Paketet reviderades redan i slutet av december, för att stärka tilltron till den koreanska ekonomin och för att uppmuntra omförhandlingarna av industrins utlandsskuld. Bland annat avskaffades alla restriktioner för utländska portföljinvesteringar och vissa andra finansiella tjänster. Delvis som ett resultat av denna fördjupning kunde en stor del av den kortfristiga utlandsskulden omförhandlas i slutet av januari 1998. I början av februari 1998 annonserades några ytterligare åtgärder i riktning mot ökad öppenhet. Sammantaget har reformerna i Sydkorea

förmodligen varit mer genomgripande (i synnerhet har de genomförts snabbare) än reformerna i de andra länderna.

Kritiken mot IMF

IMF:s hårda villkor för stödet till regionen har kritiserats hårt från två håll. För det första har vissa observatörer menat att Asienkrisen i huvudsak är en likviditetskris som inte kräver de strukturella åtgärder som IMF vill tvinga på länderna. Orsaken till problemen är enligt denna syn de internationella kapitalmarknadernas irrationella beteende, där kapitalet snabbt flödar till regioner som råkar hamna i strålkastarljuset och sedan försvinner lika snabbt när alltför högt ställda förväntningar inte infrias. Under tiden hinner tillgången på kapital leda till att ekonomierna i regionen vänjer sig vid höga investeringstakter, och drar på sig stora skulder, ofta kortfristiga krediter, för att finansiera långsiktiga projekt. En av orsakerna till problemet är att internationella kapitalflöden inte regleras på samma systematiska sätt som handelsflöden, och när det finns regleringar är de inriktade på att disciplinera låntagare snarare än på att påverka långivarna (Akyüz 1998:9). De krav på strukturella åtgärder som nu ställs angriper således inte roten till problemen, de internationella kapitalmarknadernas alltför stora svängningar, utan syftar bara till att införa den typ av liberal marknadsekonomi som bland andra USA länge velat se i regionen. Dessutom leder kraven på åtstramning – höjningar av räntan och nedskärningar i de offentliga utgifterna – till att efterfrågan och likviditeten i regionen minskar ytterligare, vilket förvärrar problemen.

Den andra typen av kritik riktar in sig på IMF:s roll och mandat. Till exempel hävdar Martin Feldstein (1998) att IMF borde hålla sig till att övervaka det internationella betalningssystemet, och att det inte ingår i organisationens uppgifter att påverka ekonomisk struktur och ekonomisk politik. Han menar att de stora finansieringspaket med krav på omfattande reformer som nu diskuteras har flera nackdelar. För det första kan de uppfattas som investeringsgarantier av de internationella långivarna. Resultatet av räddningsaktionerna kan bli att de internationella bankerna räddas från förluster trots att deras egen oförsiktiga långivning bidragit till dagens problem. Detta kan skapa perversa incitament för framtiden, eftersom bankerna kan börja förvänta sig nya räddningsaktioner nästa gång något går fel. För det andra kan de hårda villkoren leda till att vissa länder försöker låta bli att söka hjälp ända tills problemen blir så allvarliga att de inte längre kan klara sig på egen hand. På så sätt kan IMF bli som gamla tiders tandläkare, som bara gör plågsamma operationer därför att de bara har patienter med mycket

långt gångna problem. IMF:s roll bör i större utsträckning vara preventiv, och syfta till att problem kan undvikas.

För det tredje menar Feldstein att kraven på omfattande strukturella reformer kan förvärra kriserna eftersom de får situationen att se allvarligare ut. Som ett exempel hävdar han (Feldstein 1998:31) att Sydkoreas problem skulle kunna ha klarats av med begränsat betalningsbalansstöd och relativt odramatiska omförhandlingar av kortfristiga skulder mellan de internationella bankerna och deras koreanska låntagare. Istället annonserade IMF att Sydkorea har allvarliga strukturella problem och att ett omfattande reformpaket måste inrättas, vilket skrämde många av långivarna och ledde till ytterligare fall på börser och valutamarknader.

Alternativ 1: marknaden?

Feldsteins kritik mot IMF antyder att man borde kunna lita på marknaden för att hitta en lösning på krisen. De internationella bankerna borde ta sitt ansvar och omförhandla lånevillkoren med sina asiatiska låntagare, även om det skulle innebära att avbetalningsplaner förlängs och vissa lån avskrivs helt och hållet. Eftersom de internationella långivarna medvetet tagit en risk i sina sydkoreanska engagemang, mot generös ersättning i form av en högre avkastning än den på amerikanska statsobligationer och andra riskfria placeringar, är det inte mer än rätt att de också är med och betalar notan. Dessutom skulle en marknadslösning bidra till att bryta förväntningarna om att IMF hoppar in och löser ut bankerna nästa gång en bubbla spricker någonstans i världen. Om de internationella kapitalmarknaderna tvingades ta hänsyn till riskerna och bli mera försiktiga i sin utlåning skulle sannolikheten för stora bubblor också minska.

Skulle en marknadslösning ha varit möjlig i Asien? Knappast. Även om aktörerna på marknaden förmodligen skulle ha lyckats enas om lämpliga avskrivningar och nya avbetalningsplaner skulle processen ha tagit alltför lång tid och kostnaderna skulle ha blivit större. Ingen av långivarna hade förmodligen varit redo för omedelbara omförhandlingar, utan den allmänna reaktionen skulle istället ha varit att så långt som möjligt säkra de egna fordringarna och att undvika nya investeringar. Erfarenheterna från sen senaste krisen i Latinamerika 1994-95, då IMF och USA pumpade in över 40 miljarder dollar i Mexico, Argentina och flera andra länder, bidrog sannolikt till att bankerna förväntade sig någon typ av räddningsaktion. Kapitalinflödet till de värst drabbade länderna skulle därför ha avstannat helt och hållet under en period, kanske några veckor, i väntan på räddningsaktionen. Förhandlingarna

skulle ha kommit igång så småningom, när marknaderna insett att ingen IMF-aktion var på väg, men den reala kostnaden av fördröjningen skulle ha blivit mycket hög. Antalet företagskollapsar hade troligen varit mycket högre än vad vi sett så här långt, liksom produktionsbortfallet, ökningen av arbetslösheten och kanske också den politiska oron.

Orsaken till de höga kostnaderna för en marknadslösning är således förväntningarna om att IMF skulle träda in. Dessa förväntningar är rationella eftersom de bygger på observationer av hur de senaste internationella kriserna hanterats och bristen på klara och tydliga regler för hur IMF bör agera vid stora valuta- och finanskriser. Samtidigt är det självklart att marknadens aktörer borde ta ansvar för sina egna investeringar, och att IMF:s implicita investeringsgarantier är lika osunda som motsvarande garantier på det nationella planet. Detta innebär att en översyn av IMF:s verksamhet och ansvarsområden är ett viktigt steg både för att kunna hantera framtida kriser mer effektivt och för att minska sannolikheten för nya kriser. I praktiken lär det dock bli mycket svårt att åstadkomma stora förändringar. En deklaration om att IMF inte kommer att träda in för att rensa upp efter nästa kris är inte trovärdig, eftersom de fyra räddningsaktioner som nu pågår i Asien bidrar till förväntningarna om framtida aktioner. Ett möjligt steg i en förnyelse av IMF vore inrättandet av ett internationellt övervaknings-system som syftar till att identifiera marknader med stora obalanser och risker för finans- eller valutakriser. Tidiga signaler om obalanser skulle ge tid för marknadsaktörerna att anpassa sina investeringsportföljer. En annan enkel åtgärd vore att sätta en högre prislapp på IMF-ingreppen, så att alla inblandade parter vore medvetna om att de kommer att förlora mycket pengar om de låter situationen bli så allvarlig att IMF måste ingripa.

Alternativ 2: AMF

De kritiker som hävdar att IMF:s åtgärder är felaktiga eftersom det inte finns några allvarliga brister i regionens ekonomiska struktur är naturligtvis inte intresserade av att IMF ersätts med marknaden. Istället är det marknaden – den internationella kapitalmarknaden – som är problemet. Det som krävs för att undvika kriser är kontroll av det internationella kapitalet och begränsningar för spekulanters möjligheter att flytta kapital mellan länder.

Men när krisen är ett faktum är även dessa åtgärder för sent påtänkta. På kort sikt är det nödvändigt med någon typ av kapitaltillskott för att upprätthålla likviditeten i ekonomin. Det enda rimligt seriösa förslag om hur detta skulle kunna åstadkommas utan IMF och dess

hårda villkor framfördes av Japans finansministerium i september 1997, innan IMF:s årsmöte i Hong Kong. Förslaget var att inrätta en asiatisk monetär institution, *Asian Monetary Fund*, som skulle samla ihop 100 miljarder USD från regionens ekonomier för att använda till stabilisering och strukturreformer. Det japanska finansministeriet - med Eisuke Sakakibara, vice finansministern för internationella frågor, i spetsen - framförde tre skäl för att upprätta AMF.

Det första argumentet var att AMF skulle ha en enklare beslutsprocess än IMF, och därmed kunna agera snabbare än IMF. Syftet skulle vara att avvärja kriser innan de blir alltför allvarliga. Det andra argumentet var AMFs möjligheter att satsa stora summor. IMF:s ingrepp har oftast varit begränsade till krediter som är fyra eller fem gånger större än medlemslandets andel i organisationen, vilket inte räcker långt särskilt långt om problemen är allvarliga. Detta var uppenbart till exempel i Sydkorea, där IMF tvingades att frånga sina principer och bidra med 21 miljarder dollar till stödpaketet, vilket är ungefär 20 gånger Sydkoreas kvot. Det tredje argumentet handlade också om större flexibilitet, men nu gällande kraven på reformer. IMF:s verksamhet utgår från antagandet att tillväxt och utveckling gynnas av liberalisering, marknadsanpassning, öppenhet, privat företagsamhet och liten statlig sektor. Sammantaget har denna utvecklingssyn blivit känd som *Washington Consensus*. Kraven och villkoren som IMF kopplar till sina insatser utgår också på dessa principer, men är inte alltid populära hos motparterna. Den asiatiska utvecklingsmodellen har istället byggt på en stark statsmakt som kontrollerat investeringar, industristruktur och tillväxtmönster. I motsats till IMF skulle AMF kunna utgå från den asiatiska modellen, och formulera krav och villkor som är bättre lämpade till regionens strategi och filosofi.

Förslaget om AMF mottogs inledningsvis med stor förtjusning av de flesta politiska ledare i de krisdrabbade länderna. Malaysia, Thailand, Indonesien och Sydkorea uttryckte sitt stöd för planerna att etablera AMF, och Taiwan såg det som ett sätt att förstärka sin politiska position, förklarade sig villigt att bidra till finansieringen. Men både IMF och USA var negativt inställda. Dels kritiserades den svaga formen av konditionalitet som AMF företrädde, dels fruktade man att IMF roll skulle försvagas. De ”mjuka” villkor som AMF eftersträvade skulle i princip tillåta regeringarna att fortsätta med samma politik som skapade kriserna. IMF:s möjligheter att påverka den ekonomiska politiken skulle också urholkas av konkurrensen med AMF, som kunde erbjuda krediter med färre villkor. Både japanerna och de andra länderna i regionen retirerade nästan omedelbart. Ingen ville ha en konflikt med IMF och USA medan krisen fortfarande var på väg att förvärras.

Planerna på AMF lades således på is nästan samtidigt som de dök upp första gången. Diskussionen bland de asiatiska ledarna fortsatte dock, och ett urvattnat förslag presenterades i november 1997 i Manila. En grupp av höga tjänstemän från finansministerier och centralbanker enades om att det vore önskvärt med någon typ av regionalt samarbete för att främja den finansiella stabiliteten. Ett antal förslag om åtgärder för effektivare övervakning av de finansiella marknaderna och regelsystemen, samt en plan för förstärkning av IMF:s finansiella resurser, lades också fram (Rowley 1997). Slutresultatet var dock att IMF:s ledande position bekräftades: för närvarande finns det inget institutionellt alternativ till IMF.

Kommer krispaketet att fungera?

Även om en del av invändningarna mot IMF:s agerande i regionen är värdefulla för att stärka kapaciteten inför framtida kriser, bidrar de inte till hanteringen av denna kris. Åsikterna om att en mera systematisk reglering av internationella kapitalflöden vore önskvärd, att IMF borde fokusera mera på att undvika kriser snarare än att rensa upp efter kriser, och att oförsiktiga banker borde få stå för sina misstag är relevanta (även om det är oklart hur allt detta skulle kunna åstadkommas). Givet att krisen har brutit ut är de dock inte särskilt användbara för att uppnå en återhämtning. Det finns inga uppenbara alternativ till räddningspaketet med stora krediter och hårda villkor.

I och med att de internationella långivarna tappade förtroendet för Asien och vägrade att förnya de krediter som förföll till betalning var det akuta problemet att företag riskerade att gå omkull samtidigt som importen höll på att lamslås, vilket skulle haft katastrofala följder för ekonomin i de drabbade länderna. I en sådan situation hade det dessutom varit svårt att undvika en global spridning av krisen. Räddningsinsatsernas kortsiktiga huvudsyfte var därför att åtgärda den hotande bristen på likviditet, dels genom att bidra direkt med en stor mängd krediter, dels genom åtgärder som skulle återupprätta förtroendet för ekonomierna så att omvärlden skulle fortsätta ge krediter. Ett exempel är en strikt penningpolitik som pressar upp räntorna. Ett syfte för en sådan åtgärd kan vara att suga upp den likviditet som skapats för att undvika en total bankkollaps, eller att minska investeringarna och importen, men i första hand ska de höga räntorna locka in utländskt kapital, som annars skulle hålla sig borta på grund av risken för fortsatt turbulens och deprecieringar. På kort sikt kan man därför säga att målgruppen för de olika strukturella åtgärderna har varit den internationella kapitalmarknaden snarare än de drabbade ekonomierna.

Därmed är det också förståeligt om åtgärderna på kort sikt uppfattas som alltför hårda av dem som får bära kostnaderna, det vill säga de lokala marknaderna. I synnerhet verkar kraven på att minska den statliga sektorns storlek onödiga: i en internationell jämförelse är den statliga sektorn relativt liten (även om staten har haft ett stort inflytande på industrins utveckling, som vi diskuterat ovan).

På lägre sikt är reformerna naturligtvis avsedda att hjälpa de krisdrabbade ekonomierna. Många av åtgärderna kommer sannolikt också att bidra till fortsatt utveckling. Som tidigare avsnitt försökt visa är Asienkrisen inte enbart orsakad av externa faktorer och panik på de finansiella marknaderna, utan det finns underliggande strukturella problem som måste åtgärdas. Vissa av de nödvändiga förändringarna som IMF:s åtgärder riktas in på är utan tvivel nödvändiga. Växelkurspolitiken måste sannolikt bli mer flexibel så att stora felvärderingar av valutorna inte uppkommer. Kapitalmarknaderna och bankerna måste reformeras. De otydliga kopplingar som idag tycks finnas mellan bankerna och staten måste antingen avvecklas eller göras tydligare, reglerna för utlåning måste utformas så de olika institutionerna inte tar på sig ohållbart stora kredit- och valutarisker, och insynen i deras verksamhet måste öka så att insättarna kan bedöma om de är villiga att acceptera de risker som deras besparingar utsätts för. Här handlar det inte alltid om ytterligare avregleringar och liberalisering, utan kanske främst om bättre regleringar.

De reformer av beslutsfattandet som krävs, i företagen såväl som i staten, kan komma att uppfattas som relativt radikala. Ansvarsförhållanden måste definieras tydligare, både regler och redovisningar måste bli mer transparenta, och korrupktion och nepotism måste bekämpas. Det är möjligt att dessa förändringar är de som kommer att bli svårast att genomföra, eftersom de innebär att den statscentrerade utvecklingsstrategi som tillämpats i olika varianter i Sydkorea, Indonesien och Malaysia måste omvärderas. När insynen i banker och företag ökar blir det sannolikt svårare att slussa krediter till industrier och projekt bara för att staten anser att de är strategiskt viktiga. De affärsmässiga hänsynen blir viktigare. Med tydligare ansvarsfördelning och mindre vänskapskorruption (idag beskrivs systemet i flera av länderna som *crony capitalism*) är det också sannolikt att investerarna i hela regionen blir mindre intresserade av att ta stora risker.

Även om detta skulle utgöra en stor förändring av den ekonomiska miljön i regionen innebär det dock inte ett slut på tillväxten. Många av de faktorer som skapat de senaste årtiondenas snabba utveckling kommer att finnas kvar. Ett gemensamt drag är en hårt arbetande befolkning med en hög sparbenägenhet. Vissa länder karakteriseras

också av en hög utbildningsnivå och tillgång till avancerad infrastruktur, medan andra gynnas av flexibla arbetsmarknader och riklig tillgång på arbetskraft. Alla dessa konkurrensfördelar kommer dessutom att förstärkas av mycket gynnsamma växelkurser. Det är också viktigt att notera att stora framsteg redan gjorts på det institutionella området, även om mycket återstår. På mindre än ett år har regionen lyckats initiera och även genomföra flera viktiga strukturella åtgärder rörande de finansiella marknaderna. Som ett exempel sammanfattar Tabell 2 nedan några av bankreformernas resultat i Thailand, Malaysia, Indonesien och Sydkorea.

Det är dock sannolikt att den långsiktiga framtida utvecklingen kommer att vara något långsammare än det vi såg under åren precis före krisen (även om en återhämtning sannolikt skulle kunna generera några år av tvåsiffrig tillväxt). En del av det tidiga 1990-talets tillväxt måste ha varit ersättning för de stora risker som investerarna utsattes för. Fram till 1997 lyckades många av chansningarna och avkastningen blev imponerande hög. Med det senaste årets erfarenheter i åtanke är det troligt att många investerare kommer att vara mer försiktiga, och nöja sig med en något lägre men säkrare avkastning.

Med ett lite långsiktigare tidsperspektiv är det till och med möjligt att den nuvarande krisen så småningom kommer att uppfattas som en nödvändig vändpunkt i den asiatiska utvecklingen. Den djupa kris som råder kan ha varit nödvändig för att motivera de genomgripande institutionella förändringar som behövs och som nu är på väg. Ett intressant tankeexperiment är att fundera över vad som skulle ha hänt i Thailand om landet faktiskt devalverat i juni 1996, när IMF uppmärksammade regeringen på den begynnande kostnadskrisen och obalanserna i de externa finanserna. Med stor sannolikhet skulle en devalvering utan de strukturella åtgärder som nu vidtagits ha blåst ny luft i tillgångsbubblan. De företag som hamnat i allvarliga svårigheter hade förmodligen fått bistånd av staten, och i värsta fall hade förlusterna dolts i bankers och finansbolags balansräkningar, som i Japan. Bristerna i den asiatiska utvecklingsmodellen skulle inte ha diskuterats. Krisen skulle försenats med några år, men den hade knappast kunnat undvikas.

Tabell 2. Bank- och finansreformer i Thailand, Malaysia, Indonesien och Sydkorea 1997-98.

Thailand	Malaysia	Indonesien	Sydkorea
<i>Genomförda åtgärder</i>	<i>Genomförda åtgärder</i>	<i>Genomförda åtgärder</i>	<i>Genomförda åtgärder</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nationaliserat fyra stora banker • Stängt 54 finansbolag • Reviderat konkurs-lagstiftningen • Påbörjat utredning om centralbankens agerande innan devalveringen • Infört striktare övervakning av bankerna • Tillåtit utländskt ägande av banker 	<ul style="list-style-type: none"> • Slagit ihop 39 mindre finansbolag till 8 större bolag • Begränsat kredit-expansionen till 15% • Tvingat bankerna att redovisa sina problemkrediter tydligare 	<ul style="list-style-type: none"> • Placerat 54 banker under övervakning • Stängt 16 banker • Infört garantier för insättningar • Begränsat bankernas utlåning • Förberett sam-gående mellan landets två börser • Lovat mobilisera 18 miljarder dollar för att stärka bankernas balansräkningar 	<ul style="list-style-type: none"> • Räddat två stora banker • Stängt 12 banker • Tillåtit utländska banker att öppna dotterbolag • Reviderat konkurs-lagstiftningen • Tillåtit banker att skriva ner värdet på sina fastighets-tillgångar
<i>Återstår att göra</i>	<i>Återstår att göra</i>	<i>Återstår att göra</i>	<i>Återstår att göra</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Omstrukturera centralbanken • Sälj de stängda finansinstitutens tillgångar 	<ul style="list-style-type: none"> • Minska hindren för utländskt ägande av banker och finans-bolag • Öka insynen i bankernas verksamhet • Minska mängden subventionerade lån till storföretagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Omförhandla den privata utlands-skulden • Se till att redan existerande regler följs och bekämpa korruptionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sälj de två banker som räddats • Avsluta de förmånliga lånen till företag som inte är livskraftiga • Inför systematisk analys av kreditrisker

Källa: *Far Eastern Economic Review* 980423:66-67.

Även om regionens utsikter är synnerligen positiva i ett långsiktigt perspektiv är det dock befogat med några varningar på kort sikt. De ekonomier som nu är med i IMF-ledda reformprogram är fortfarande instabila, och fortsatta svängningar kan förväntas. I synnerhet kommer en ny våg av oro att skölja över regionen om Kina tvingas devalvera inom kort, eller om den japanska bankkrisen förvärras. Även andra dåliga nyheter – till och med sådana som inte har med regionen att göra – kan leda till fortsatt valutaoro och börsfall. Vissa av länderna i regionen är särskilt utsatta. Den politiska osäkerheten är ett allvarligt hinder för Indonesiens utveckling, och en stabilisering och återhämtning förutsätter förmodligen politiska förändringar. I Sydkorea utgörs problemen av de extremt höga skulderna i storföretagen och den kapital- och importintensiva industristrukturen. Redan innan krisen utbröt var den genomsnittliga skulden i Koreas *chaebols* fyra gånger det egna kapitalet. Efter wonens depreciering är situationen ännu värre, och många av företagen kommer sannolikt att tvingas till stora omstruktureringar. Även om en återhämtning verkar ha påbörjats kommer tillväxten att vara bräcklig under de närmaste åren.

6 Effekter på omvärlden

Krisen har utan tvekan haft en dramatisk inverkan på de asiatiska ekonomierna. Vi har redan diskuterat valuta- och börsfallen i detalj (se Figur 1 och 2), men även den reala sidan har påverkats starkt. Mängden resurser som finns tillgängliga för att skapa tillväxt och välfärd har minskat betydligt. Under 1996 registrerades fortfarande ett nettoinflöde av privat kapital till ett värde av 93 miljarder USD till ASEAN och Sydkorea. 1997 vändes detta till ett nettoutflöde av omkring 12 miljarder USD. Under 1998 förväntas ekonomierna i Thailand, Indonesien och Sydkorea registrera en tillbakagång med några procent. Taiwan och Singapore siktar fortfarande på ungefär 5 procents tillväxt, medan Malaysia, Filippinerna och Hong Kong hoppas hamna på ungefär 2,5 procent. Ur ett svenskt perspektiv kan dessa siffror förefalla harmlösa – de år då vi uppnår 2 procents tillväxt är mycket framgångsrika – men för de fattigaste ekonomierna är situationen mycket allvarlig. Med en låg genomsnittlig inkomstnivå, stora inkomstskillnader och en snabb ökning av arbetskraften är det nästan nödvändigt att generera 5 procents tillväxt för att undvika arbetslöshet och social oro.

Asiens kollaps har också haft märkbara effekter på världsekonomin. Under hösten 1997 ledde valutaoron och de stora börsfallen i Asien till fluktuationer på flera håll. Oron spreds i första hand till andra tillväxtmarknader. I samband med attackerna mot Hong Kong-dollar

och den koreanska wonens fall föll börserna i Latinamerika, Ryssland och andra östeuropeiska länder med flera tiotals procent. De internationella kapitalmarknaderna började dessutom ta betalt för riskerna och räntorna för dollarlån till de flesta tillväxtmarknader ökade markant, i vissa fall med hundratals baspunkter. De stora internationella börserna påverkades dock i mycket liten utsträckning. Med undantag för Japan och Österrike noterade alla de större OECD-börserna kursrekord under vintern 1997-98.

Att de stora internationella börserna inte påverkats nämnvärt av krisen i Asien förklaras av den starka högkonjunktur som nu råder i USA och Västeuropa. Högkonjunkturen innebär också att krisen inte märks mycket i tillväxtstatistiken. Den fallande asiatiska importefterfrågan och den ökande konkurrensen från alla de länder vars valutor blivit billigare har förvisso inneburit att tillväxtprognoserna i de flesta OECD-länder reviderats nedåt med mellan en halv och en procentenhet, men prognoserna för 1998 är ändå positiva. Det är till och med möjligt att Asienkrisen kommer att bidra till att förlänga den nuvarande högkonjunkturen. En konsekvens av de billigare asiatiska valutorna är ett minskat inflationstryck i USA och Europa, där industrierna närmar sig fullt kapacitetsutnyttjande. Detta kan innebära att de räntehöjningar som förväntats för att kyla ner ekonomierna kan dämpas. En annan faktor som förstärker denna trend är de internationella kapitalplaceringarnas reaktioner på den asiatiska krisen. En stor del av det kapital som hämtats hem från Asien under året har uppenbarligen placerats i amerikanska statspapper, vilket resulterat i stabila eller fallande amerikanska räntor under de perioder då turbulensen i Asien varit som störst.⁷⁹

⁷⁹ Man kan dock fråga sig om denna möjliga effekt av förändringarna i internationella kapitalflöden är enbart positiv för de länder som gynnas på kort sikt. På samma sätt som inflödet av kapital till Asien bidrog till att bubbelekonomin utvecklades kan det ökade utbudet av kapital på marknaderna i USA och Europa bidra till en bubbla med påföljande krasch. Krisen och det ökade utbudet av kapital i USA och Europa reducerade risken för inflation och räntehöjningar, vilket kan ha medverkat till kursrekorden på börserna under vintern 1997-98. Ingen av dessa förändringar hade emellertid någon positiv inverkan på ekonomiernas fundamentala egenskaper, vilket antyder att en justering så småningom blir nödvändig. Detta torde ske om Asienkrisen förvärras, eller när de negativa effekterna av Asienkrisen ger utslag i företagens resultaträkningar, eller om en asiatisk återhämtning leder till att kapitalflödena återkommer till regionen.

Effekterna på Sverige

Sverige påverkas både direkt och indirekt av Asienkrisen. Den minskade köpkraften i regionen kommer sannolikt att leda till en minskning av Sveriges export till regionen, medan den billigare importen från Asien kommer att utsätta vissa svenska industrier för hårt konkurrenstryck. Detta utgör den direkta effekten av krisen. De indirekta effekterna har att göra med hårdare asiatisk konkurrens på exportmarknader utanför Asien, samt långsammare exporttillväxt när världskonjunkturen saktar av som ett resultat av krisen. Sammantaget beräknas effekten för Sveriges del bli en minskning av tillväxttakten under 1998 med cirka en halv procentenhet, från något under 3 procent till 2,0- 2,5 procent. För enstaka företag och industrier kan effekterna naturligtvis vara både större och mindre än genomsnittet. Som ett exempel kan nämnas att krisen haft en större effekt på Volvos resultat, eftersom försäljningsutvecklingen i Asien varit svag medan konkurrensen från asiatiska bilar på den viktiga USA-marknaden pressat marginalerna. Samtidigt har Ericsson, med över en fjärdedel av sin försäljning i Asien, inte märkt av någon minskad försäljning.

De 2,0-2,5 procent i tillväxt som förväntas för 1998 är klart högre än vad vi sett de senaste åren. Huvudanledningen är naturligtvis att konjunkturen i USA och Västeuropa är stark samtidigt som Stillehavsregionen står för en relativt liten del av den samlade svenska exporten, cirka 11 procent. Japan ensamt står för mer än en fjärdedel av detta. En annan anledning kan vara att svenska företag ofta levererar maskiner och insatsvaror till den växande exportindustrin i regionen. Det är noterbart att den svenska exporten till regionen fortsatte växa med mer än 10 procent under 1997, trots krisen. Thailand var det enda landet dit Sverige exporterade mindre 1997 än året innan, som Tabell 3 nedan visar.

Det kan dock finnas anledning att vara beredd på större effekter, även i Sverige. En orsak är den förväntade ökningen i de asiatiska ländernas export. Givet att de finansiella marknaderna i regionen varit förlamade av åtstramning och problemkrediter har vi ännu inte sett några massiva ökning av regionens export. Många av regionens exportprodukter har också haft ett stort importinnehåll, och kostnaderna för importen har ju stigit i takt med deprecieringarna. Det har således inte registrerats några nämnvärda fall i de svenska importpriserna – under 1997 steg istället importpriserna med i snitt 1,1 procent (SCB 1998).

När de asiatiska exportsektorernas investeringar så småningom kommer igång – och kanske hittar inhemska leverantörer för sådana

insatsvaror som nu importeras – är det möjligt att utbudet på världsmarknaden ökar mycket kraftigt. De direkta effekterna av en sådan exportökning kan vara besvärliga för de amerikanska och europeiska företag som konkurrerar med asiaterna. De stora riskerna ligger dock i de indirekta effekterna. Varken USA eller Europa verkar villigt att absorbera stora mängder import från Asien – den inhemska arbetslösheten och bytesbalansen är viktigare än en asiatisk återhämtning – vilket medför att det finns en risk för ökad protektionism. En sådan utveckling skulle vara synnerligen olycklig och förmodligen slå hårdare på den långsiktiga tillväxten än den ursprungliga krisen.

Tabell 3. Svensk handel med Asien 1996-1997 (miljoner kronor)

	Svensk export (miljoner kronor)		Svensk import (miljoner kronor)	
	1996	1997	1996	1997
Filippinerna	1702	2133	193	221
Hong Kong	5383	7802	6138	7461
Indonesien	3513	3896	1092	653
Japan	18169	18489	10547	12979
Kina	9329	9393	2993	3961
Malaysia	3782	4169	707	1142
Singapore	4218	5645	1022	1109
Sydkorea	4375	5126	1831	2172
Taiwan	3920	4676	3237	3848
Thailand	4314	4063	1064	1364
Summa 10 länder	60701	67389	30820	36907

Källa: SCB

Samtidigt som risken för en ökande protektionism måste tas allvarligt är det också på sin plats att notera att de asiatiska exportföretagen sannolikt kommer att vara försiktiga i sin exportexpansion. Dels är de medvetna om risken för ett protektionistiskt bakslag om deras strategier är för aggressiva, dels är vinstmarginalerna mycket viktigare än vad de varit tidigare. De flesta storföretagen i Sydkorea, Thailand, Malaysia och Indonesien är djupt skuldsatta och behöver vinster för att stärka sina balansräkningar. Därför är det troligt – men långt ifrån säkert – att regionens exportörer kommer att sikta på högre vinster snarare än högre

volymer. Med andra ord skulle det vara förvånande om Asienkrisen skulle till ett handelskrig inom den närmaste framtiden.

En annan orsak till en starkare spridning av krisen skulle vara om den japanska ekonomin drogs med i krisen på allvar. Som världens näst största ekonomi, med över 70 procent av Asiens samlade inkomster och produktion, har den japanska utvecklingen en mycket starkare inverkan på världsekonomin än resten av regionen tillsammans. Japan är också mer utsatt för Asienkrisen än resten av världens utvecklade länder. Det är därför relevant att fråga hur Japan kommer att påverkas av krisen.

Japan och den asiatiska krisen

Asien står för en större andel av Japans export och import än vad USA gör. Under de senaste åren har Asien tagit emot omkring 44 procent av Japans export och levererat 37 procent av Japans import. USA har samtidigt haft cirka 27 procent av den japanska exporten och 22 procent av importen. Japan har investerat tungt i Asien. I slutet av mars 1997 beräknades värdet av Japans direktinvesteringar i regionen till över 100 miljarder USD, medan de japanska bankernas utlåning till Asien uppskattades till 265 miljarder USD några månader tidigare (Altbach 1997: Appendix). På grund av dessa intima kopplingar har utvecklingen i Asien en påtaglig inverkan på den japanska ekonomin.

På handelssidan kommer krisen att reducera Japans export till regionen, medan importen kommer att öka. Det japanska finansministeriets planeringsavdelning uppskattar att den japanska tillväxttakten kommer att minska med 0,7 procentenheter det första året och 1,0 procentenheter under det andra året efter krisen, som ett resultat av lägre export och hårdare importkonkurrens (Komine 1998:10). Med tanke på att den japanska ekonomin redan är i stora svårigheter – prognoserna innan krisens utbrott talade om tillväxttakter kring 0,5-0,7 procent 1997 och omkring 1,5 procent 1998 – är detta synnerligen allvarligt. Även OECD väntar sig stora effekter på Japan, och beräknar att genomslaget där är ungefär tre gånger så stort som i USA och Europa (OECD 1997:6).

Till de negativa effekterna från minskad export och hårdare importkonkurrens bör också läggas riskerna från bankernas stora utlåning till regionen. Med tanke på att banksystemet redan är försvagat av stora mängder dåliga krediter – vissa uppskattar den totala mängden problemkrediter i de japanska bankerna till 600 miljarder USD (även om det mer officiellt talas om en tredjedel av detta) – måste de 265 miljarder USD som finns i Asien utgöra en ytterligare belastning. De direktinvesteringar som etablerats för de lokala asiatiska marknaderna

har också tappat lönsamhet på grund av den drastiskt minskade köpkraften. Följaktligen har till exempel de japanska bilproducenterna annonserat stora nedskärningar i sin lokala produktion (Ostrom 1998:11). Det värsta tänkbara scenariot är förmodligen en situation då de japanska bankernas asiatiska och inhemska kreditförluster blir så stora att de är tvungna att likvidera tillgångar i utlandet för att stärka sina balansräkningar på hemmaplan. Detta skulle förmodligen ha stora effekter både i Europa och USA, där en stor del av det japanska handelsöverskottet placerats. Ett minskat utbud av japanskt kapital skulle leda till räntehöjningar och en snabb avmattning av den internationella konjunkturen.

Är en sådan dyster utveckling – med japansk kris, hemtagning av tillgångar och global lågkonjunktur - sannolik? Nej, knappast. Även om den japanska ekonomin är bräcklig är orsakerna till problemen inhemska, och har relativt lite att göra med Asienkrisen. Exporten och importen utgör sammanlagt mindre än 20 procent av Japans BNP, och svängningarna har relativt små effekter på den inhemska ekonomin. På grund av den låga efterfrågan i ekonomin har importen inte ökat nämnvärt.⁸⁰ Dessutom fortsätter den japanska exportindustrins framgångar i andra delar av världen, bland annat på grund av yens depreciering mot dollarn. Det stora handelsöverskottet innebär att det finns ett överskott av utländsk valuta som måste placeras någonstans.

Bankernas exponering mot Asien är också relativt begränsad. De 265 miljarder USD som det handlar om utgör inte mer än cirka 4 procent av de japanska bankernas samlade tillgångar. För de största bankerna beräknas lånen till Asien motsvara 9 procent av tillgångarna, vilket är något allvarigare. (Ostrom 1998:6). En del av detta är emellertid utlåning till de japanska storföretagens dotterbolag i regionen, och kreditrisken för dessa lån är betydligt lägre. I Thailand har ungefär en fjärdedel av lånen gått till japanska dotterbolag, och det är sannolikt att deras moderbolag kommer att garantera skulderna. Även om Asienkrisen försvårar eller försenar en japansk återhämtning är det således inte troligt att Japan kollapsar på grund av problemen i Asien.

⁸⁰ De strukturella hindren på den japanska marknaden – bland annat ett oligopolistiskt distributionssystem – kan utgöra en ytterligare anledning till att importen inte ökat mycket.

Referenser

- ADB (1997), *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*, Asian Development Bank och Oxford University Press; New York.
- Alexander, Arthur J. (1998), "Japan's Mid-Life Economic Crisis: Similarities and Differences with East Asia's Troubles", JEI Report No. 1A, Japan Economic Institute, Washington, januari.
- Affärsvärlden (1992), *När Sverige kraschade*, Affärsvärlden; Stockholm.
- Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian Financial Crisis: Back to the Future?", mimeo, UNCTAD, Geneve (www.unicc.org/unctad/en/pressref/prasia98.htm).
- Altbach, Eric (1997), "The Asian Monetary Fund Proposal: A Case Study of Japanese Regional Leadership", JEI Report No. 47, Japan Economic Institute, Washington, december.
- Bordo, Michael D. Och Anna J. Schwartz (1996), "Why Clashes Between Internal and External Stability Goals End in Currency Crises, 1997-1994", *Open Economies Review*, Vol. 7, sid 437-468.
- Bäckström, Urban (1998), "Finansiella kriser – svenska erfarenheter", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 26:1, sid. 5-19.
- Dollar, David (1998), "Has the Miracle Gone Bust?", mimeo, Världsbanken, januari.
- Feldstein, Martin (1997), "Japan's Folly Drags Asia Down", *The Wall Street Journal*, 971125, sid. A22.
- Feldstein, Martin (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, Vol. 77:2, sid. 20-33.
- Ingves, Stefan och Göran Lind (1998), "Om att hantera en bankkris", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 26:1, sid. 41-54.
- Jennergren, Peter och Bertil Näslund (1998), "Efter bankkrisen: Vad blev notan för skattebetalarna?", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 26:1, sid. 69-76.
- Jonung, Lars och Joakim Stymne (1997), "The Great Regime Shift: Asset Markets and Economic Activity in Sweden, 1985-93", i Forrest Capie och Geoffrey E. Woods (red.), *Asset Prices and the Real Economy*, Macmillan; Basingstoke och London.
- Jonung, Lars (1994) "1990-talets ekonomiska kris i historisk belysning", Occasional Paper No. 57, SNS, Stockholm.

- Jonung, Lars, Hans Tson Söderström och Joakim Stymne (1996), "Depression in the North – Boom and Bust in Sweden and Finland, 1985-93", *Finnish Economic Papers*, Vol. 9:1, sid. 55-71.
- Kobayashi, Toshiyuki (1997), "The Currency Crisis in Thailand", Fuji Research Paper No 7, Fuji Research Institute Corporation, Tokyo, oktober.
- Kokko, Ari (1997), "Export-Oriented Growth and Export Promotion in East and Southeast Asia", mimeo, European Institute of Japanese Studies, Stockholm, december.
- Komine, Takao (1998), "Currency Crisis and Financial Turmoil in Asia and the Potential for Future Growth", mimeo, Economic Planning Agency, Tokyo, mars.
- Krugman, Paul (1998a), "What Happened to Asia", mimeo, MIT, januari.
- Krugman, Paul (1998b), "Will Asia Bounce Back?", mimeo, MIT, mars.
- Lybeck, Johan A. (1994), *Facit av finanskrisen*, SNS Förlag; Stockholm.
- OECD (1997), *Economic Outlook*, OECD, Paris, december.
- Ostrom, Douglas (1998), "Japan and the Asian Economic Crisis: Part of the Solution or Part of the Problem?", JEI Report No 8A, Japan Economic Institute, Washington, februari.
- Ramstetter, Eric D. (1998a), "Prospects for Foreign Multinationals in Thailand in the Late 1990s: Another Test for Thailand's Economic Policy Makers", ICSEAD Working Paper Series Vol. 98-1.
- Ramstetter, Eric D. (1998b), "Turmoil in Asset Markets and the Prospects for Foreign Transnationals in Southeast Asia", mimeo, Kansai University, Osaka, januari.
- Rowley, Anthony (1997). "Asian Fund R.I.P.", *Capital Trends*, Vol 2:14.
- Sachs, Jeffrey (1997), "IMF a Power Unto Itself", *Financial Times*, 981211.
- Smith, Heather (1998), "South Korea: Better Times Ahead?", *The Asia-Pacific Magazine*, No. 9-10.
- Urwitz, Gabriel (1998), "Erfarenheter från en bankkris", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 26:1, sid. 55-68.
- Warr, Peter (1997), "Why Thai Baht Had to Float", *Australian Financial Review*, 970797, sid. 6.
- Wohlin, Lars (1998), "Bankkrisens upprinnelse", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 26:1, sid. 21-30.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Världsbanken och Oxford University Press, Washington och New York.

Fattigdomsbekämpning i Asien*†

Azizur Rahman Khan

1 Inledning

Hur har man lyckats med att minska fattigdomen i Asien? I denna uppsats görs en jämförande analys av erfarenheterna av arbetet med att minska fattigdomen i åtta asiatiska länder. De åtta länderna är: Bangladesh, Kina, Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan, Filippinerna och Thailand. Presentationen bygger på resultaten av de studier av länderna som nyligen genomfördes inom ramen för Förenta nationernas utvecklingsprogram.⁸¹ Dessa åtta länder svarar tillsammans för 48 % av världens befolkning, 57 % av befolkningen i alla utvecklingsländer, 92 % av befolkningen i Asiens utvecklingsländer och kanske gott och väl två tredjedelar av världens fattiga, enligt varje absolut mått på fattigdom.⁸² De tre sydasiatiska länderna och Kina tillhör kategorin

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

† Uppsatsen bygger på en studie utförd för UNDP. Vi tackar härmed UNDP för att få utnyttja materialet

⁸¹ De åtta fallstudierna har beställts till projektet "GLO/96/510 – Technical Support for Monitoring and Improving Poverty Reduction" av SEPED/BPPS, UNDP. I föreliggande arbete presenteras argumenten av utrymmesskäl oftast mycket kortfattat. En mera detaljerad presentation av argumenten – och tillhörande underlag – återfinns i fallstudierna, som kan beställas från SEPED. I föreliggande arbete hänvisas ej heller till referenser eller källor som anges i fallstudierna. Fallstudierna beträffande Indonesien och Malaysia är skrivna av Diana Alarcon. Studien om Indien är skriven av Abhijit Sen och Utsa Patnaik. Övriga fallstudier har skrivits av författaren till detta arbete. Fallstudien beträffande Indien har en räckvidd och ett omfång som är långt större än de övrigas. Det har därför varit omöjligt att helt och hållet göra denna studie rättvisa och diskutera alla de kontroversiella frågor som den tar upp.

⁸² Med Asiens utvecklingsländer avses i detta fall utvecklingsländerna i Sydasiens, Sydostasien, Östasien och Stillahavsasien. Termen täcker inte Centralasien eller länderna väster om Afghanistan.

låginkomstländer. De resterande fyra länderna i Sydostasien hör till kategorin medelinkomstländer,⁸³ medan Malaysia räknas till den övre delen av kategorin medelinkomstländer. Som framgår av tabell 1 finns det stora skillnader mellan länderna när det gäller genomsnittlig levnadsstandard. Förhållandet mellan BNP per capita – räknat i amerikanska dollar – i gruppens rikaste land (Malaysia) och i gruppens fattigaste land (Bangladesh) är 16,2. Mäter man inkomster i köpkraftsparitet (PPP\$) blir skillnaden mindre, men är ändå så stor som 6,6.

Tabell 1. Grundläggande indikatorer för de åtta länderna

	BNP per capita 1995		Årlig tillväxt i BNP per capita 1985-95	Investeringar (% av BNP)	
	USD	PPP\$		1980	1995
Bangladesh	240	1 380	2,1	16	17
Indien	340	1 400	3,2	21	25
Pakistan	460	2 230	1,2	18	19
Indonesien	980	3 800	6,0	24	38
Thailand	2 740	7 540	8,4	29	43
Malaysia	3 890	9 020	5,7	30	41
Kina	620	2 920	8,3	35	40
Filippinerna	1 050	2 850	1,5	29	23

Kommentar: BNP per capita i USD uppskattas enligt Världsbankens "Atlasmetod" (BNP i inhemsk valuta minskad med den genomsnittliga växelkursen för 1995 och följande år, "i reella tal"). Uppskattningarna i PPP\$ åsyftar BNP mätt i köpkraftsparitet USD. Alla uppskattningar är hämtade från Världsbanken, 1997.

2 Utmärkande drag och utvecklingsmönster

Vad gäller tillväxten i BNP per capita fördelar sig dessa länder i två tydliga grupper: de tre sydasiatiska länderna och Filippinerna har haft

⁸³ Detta är Världsbankens kategorier, som utgår från BNP per capita enligt "Atlasmetoden" (se not till tabell 1). Låginkomstländer är de med en BNP per capita år 1995 lika med eller mindre än 765 USD; den nedre delen av kategorin medelinkomstländer är länder med en BNP per capita mellan 766 och 3 035 USD; den övre delen av kategorin medelinkomstländer är länder med en BNP per capita mellan 3 036 och 9 385 USD.

låg eller måttlig tillväxt under de senaste tioårsperioderna medan de tre övriga sydostasiatiska länderna och Kina har uppnått anmärkningsvärt höga tillväxttal.

I samtliga åtta länder utmärktes industrialiseringens inledningsfas av importsubstitution och protektionistiska åtgärder såsom höga tullar och avgifter samt kvantitativa restriktioner. De fyra länderna med lägre tillväxttakt anammade den klassiska varianten av industrialisering genom importsubstitution (ISI). En långtgående och föga enhetlig form av protektionism främjade industrin på ett godtyckligt sätt utan att ta tillräcklig hänsyn till effektivitet och/eller möjliga komparativa fördelar. Dessa länder fortsatte också med samma slags ISI hela vägen fram till den nuvarande reformfasen då de stegvis började röra sig bort från denna strategi till förmån för en bättre balans mellan importsubstitution och exportfrämjande åtgärder.

I Indonesien, Malaysia och Thailand tillämpades en mjukare form av ISI där de protektionistiska åtgärderna i långt högre grad inriktades på att främja effektiviteten i de industribranscher där länderna hade potentiella komparativa fördelar. Dessutom var nivån på handelshindren ofta lägre i dessa länder än där man anammat en mer extrem form av ISI. Slutligen gick dessa länder mycket tidigare än de fyra länderna med lägre tillväxt över till en fas med bättre balans mellan importsubstitution och exportfrämjande åtgärder.

Kina följde fram till slutet av 70-talet en ISI-strategi som var nästan självförsörjande och under de första åren av systematiska reformer förändrades denna strategi inte mycket. I mitten av 80-talet påbörjade Kina en aggressiv exportledd industrialiseringsstrategi men behöll samtidigt stora delar av de direkta regleringarna av industrin och handeln.

Utöver skillnaden i effektivitet när det gäller resursanvändning, beroende på ovan nämnda skillnader i utvecklingsstrategi, kan skillnaderna i tillväxt mellan de två grupperna av länder förklaras av den stora skillnaden i investeringsnivå (tabell 1). Under senare år har investeringsnivån (ej vägt medeltal) i Kina, Indonesien, Malaysia och Thailand varit omkring dubbelt så hög som i Bangladesh, Indien, Pakistan och Filippinerna. Medan investeringsnivån i den förstnämnda gruppen har ökat stadigt under de senaste decennierna, har den i den sistnämnda gruppen varit stillastående och ibland även minskat över tiden.⁸⁴

⁸⁴ I fallstudien beträffande Indien argumenteras det starkt för att den lägre tillväxten i Indien snarare beror på frånvaron av en jämlik jordreform än på ISI-systemets ineffektivitet. Denna frånvaro begränsade de privata investeringarna i

Ytterligare två asymmetriska tillväxtegenskaper hos de två grupperna av länder bör särskilt betonas. Indonesien, Malaysia, Thailand och Kina lyckades ge de breda folklagren tillgång till grundläggande humankapital – grundläggande utbildning, även för flickor samt grundläggande förebyggande hälsovård – mycket tidigare än Bangladesh, Indien och Pakistan.⁸⁵ Kina, Indonesien och Thailand övergick också mycket snabbare än Bangladesh, Indien, Pakistan och Filippinerna till lägre fertilitet och lägre befolkningstillväxt.⁸⁶

3 Tillväxt, fördelning och fattigdom

I tabell 2 sammanfattas uppgifterna om förändringar i inkomsten per capita, inkomstfördelning och ”fattigdomsfrekvens” (definierad som den andel av befolkningen som lever under en given levnadsstandard i termer av inkomst eller konsumtion per capita). Några av de viktiga slutsatser som kan dras från de åtta länders erfarenheter kan sammanfattas enligt följande:

1. Under hela den undersökta perioden – denna kan skilja sig åt länderna emellan, men täcker överlag omkring två decennier – sjönk fattigdomsfrekvensen i samtliga åtta länder. Med andra ord, den andel av befolkningen som lever i fattigdom är i samtliga länder mindre än vad som var fallet ca 20 år tidigare.

2. Fattigdomen minskade dock inte kontinuerligt i alla länder. Det har förekommit ett flertal fall av fluktuation i fattigdomsfrekvensen. Under den sista period för vilken uppskattningar finns tillgängliga, överskred vissa länders fattigdomsfrekvens den lägsta nivå som uppnåtts under de senaste decennierna. Några exempel från fallstudierna kan vara värda att nämna:

jordbruket, ökade kapitalintensiteten i den inhemska produktionen av konsumtionsvaror och ströp efterfrågan på inhemsk produktion.

⁸⁵ I utgångsläget var tillgängligheten till grundläggande humankapital i Filippinerna mycket större än i de flesta andra länder i Asien. I förhållande till de snabbväxande länderna i Sydostasien kom dock Filippinerna i detta avseende snabbt på efterkälken.

⁸⁶ I Malaysia har denna s.k. demografiska transition inträtt senare än i de övriga tre länderna med snabb tillväxt. P.g.a. den gynnsamma situationen i fråga om naturtillgångar och inkomst per capita, var problemet med befolkningstäthet mycket mindre kännbart i Malaysia än i övriga asiatiska utvecklingsländer med jämförbar befolkningstillväxt. Man bör också lägga märke till att bland länderna med lägre tillväxttakt överträffar Indiens och Bangladeshs resultat vida Pakistans på det demografiska området.

(a) I Pakistan ökade fattigdomen mellan 1987-88 och de sista åren under 1990-talet för vilka uppskattningar finns tillgängliga.

(b) I Bangladesh ökade fattigdomen mellan 80-talets mitt och 1991-92 och det kan inte uteslutas att denna trend har fortsatt efter 1991-92.

(c) I Filippinerna var fattigdomen under början av 90-talet med all sannolikhet högre än under de år då den genomsnittliga inkomsten per capita var som högst (1980-82); för dessa år saknas direkta uppskattningar.

(d) Häpnadsväckande nog har inte fattigdomsfrekvensen i Kinas storstadsregioner minskat (med all sannolikhet har den ökat) mellan 1988 och 1995 – en tidsperiod med exempellös BNP-tillväxt per capita – vilket nyligen framgick av de enda existerande detaljerade undersökningarna av inkomsterna och deras fördelning.⁸⁷

⁸⁷ Dessa uppgifter blev tillgängliga först efter det att SEPED:s/BPPS:s fallstudie över fattigdomen i Kina avslutats och finns återgivna i A. R. Khan, 1997.

Tabell 2. Fattigdom – tendenser

Land	Fattigdomstendens
Bangladesh	Minskning fram till mitten av 1980-talet; därefter enökning fram till 1991/92. Förändringarna efter 1991/92 finns inte dokumenterade.
Kina	Snabbt minskande fattigdom mellan slutet av 1970-talet och mitten av 1980-talet. Därefter har fattigdomsminskningen drastiskt avtagit. Mellan 1988 och 1995 minskade fattigdomen något på landsbygden men inte i städerna (där den med största sannolikhet ökade).
Indien	Långvarig minskning mellan slutet av 1960-talet och 1989/90, med vissa mindre periodiska fluktuationer; stor ökning mellan 1989/90 och 1992. Vissa förbättringar kunde skönjas 1993/94 men fattigdomen var fortfarande högre än under 1989/90.
Indonesien	Stadig minskning.
Malaysia	Stadig minskning.
Pakistan	Ökning under 1960-talet; minskning mellan 1970 och 1987/88, därefter en ökning.
Filippinerna	Bristen på uppgifter gör det svårt att fastställa tendensen för någon längre period. Högst sannolikt ägde en ökning rum under åren före 1985; en minskning mellan 1985 och 1988 och en ökning mellan 1988 och 1991.
Thailand	Stadigt minskande fattigdom utom mellan 1981 och 1986.

Tillväxt och fördelning

Tillväxt	Fördelning
Måttlig BNP-tillväxt per capita, högre efter 1985; ökningen i jordbrukets andel av BNP avtog efter 1985.	Måttligt ökande ojämlikhet inom såväl stads- som landsbygdsområden.
BNP-tillväxten mycket hög och ökande över hela perioden sedan slutet av 1970-talet.	Ojämlikheten ökade kraftigt i såväl stads- som landsbygdsområden, dock mest i städerna.
Måttlig tillväxt fram till mitten av 1980-talet. Tillväxten tog fart efter 1980-talets mitt, men avtog drastiskt i början av 1990-talet.	Tendensen i ojämlikheten ej dokumenterad. Det har högst sannolikt skett en måttlig ökning i ojämlikheten.
Snabb tillväxt. Avmattning under stabiliseringsperioden 1981-87.	Inga tecken på ökande ojämlikhet. Under stabiliseringsperioden minskade ojämlikheten.
Snabb tillväxt	Minskande ojämlikhet mellan 1970 och slutet av 1980-talet; därefter en ökning.
Snabb tillväxt under 1960-talet; lägre tillväxt under 1970-talet; snabb tillväxt igen under 1980-talet fram till avmattningen 1987/88	Ökande ojämlikhet under 1960-talet och efter 1987/88. För perioden däremellan är tendensen i ojämlikheten inte särskilt väldokumenterad; troligen ingen större ökning, om ens någon
Mycket långsam tillväxt under 1980-talet; ökning i tillväxttakten under 1990-talet, dock måttlig fram till 1995.	Ökning av ojämlikheten under en längre period. Förbättring under en kort period 1985-88 och en försämring 1988-91.
Snabb och accelererande BNP-tillväxt per capita.	Ökande ojämlikhet.

3. Det som huvudsakligen drev fram fattigdomsminskningen var inkomstökningen per capita. Över perioden som helhet, skedde den mest dramatiska minskningen av fattigdomen i de fyra länderna med snabb tillväxt: Kina, Indonesien, Malaysia och Thailand. Det finns i stort sett inga exempel på att fattigdomen minskat till följd av en omfördelning som inte varit samtidig med en betydande tillväxt. Däremot finns det ett antal exempel på att fattigdomen minskat – trots ökad ojämlikhet – p.g.a. den starkt uppvägande effekten av hög tillväxt. Å andra sidan bröts Indiens långa nedåtgående trend i fattigdomsfrekvensen av en drastisk nedgång i tillväxttakten efter 1989-90.

4. Att tillväxten har varit ett nödvändigt villkor för minskad fattigdom betyder dock inte att tillväxten – eller ens en snabb tillväxt – är ett tillräckligt villkor för att fattigdomen skall minska. Det finns flera exempel där fattigdomsfrekvensen ökat trots en allmänt snabbt stigande inkomst per capita. Det har också förekommit perioder då fattigdomen snabbt minskat vid lägre tillväxt. Återigen kan det vara på sin plats att nämna några av resultaten från fallstudierna.

(a) Pakistans tillväxt var mycket hög under 60-talet. Samtidigt ökade fattigdomsfrekvensen både på landsbygden och i stort. Å andra sidan minskade fattigdomen överlag under 70-talet, då BNP-tillväxten endast var ungefär hälften så hög som under 60-talet.

(b) Från 80-talets mitt var inkomstökningen per capita i Bangladesh högre än tidigare. Ändå upplevde man under den period som föregick mitten av 80-talet en snabb minskning av fattigdomen, medan perioden efter denna tidpunkt utmärktes av ökad fattigdom (åtminstone fram till 1991/91 och möjligen ännu längre fram).

(c) Kinas totala tillväxt accelererade från mitten av 80-talet, medan takten på reduceringen av fattigdom sjönk drastiskt.

5. Det står helt klart att tillväxt inte är den enda betydelsefulla faktorn för minskad fattigdom. Även fördelningen av inkomst- och produktionsökningar har stor betydelse – ett förhållande som kan anta ett flertal olika former. En ökad BNP per capita behöver inte nödvändigtvis innebära ökade inkomster för de fattiga. Detta av flera skäl:

För det första kan BNP-ökningen avledas till andra användningsområden än att öka de personliga inkomsterna (sådana inkomstförändringar är den viktigaste och direkt avgörande faktorn för förändringar i fattigdomsfrekvensen). BNP-ökningen kan t.ex. avledas – genom makroekonomisk politik – till statskassan och/eller behållas som vinster i näringslivet. Detta tycks ha varit den huvudsakliga orsaken till att fattigdomsminskningen i Kina avstannade så tvärt efter 80-talets mitt, då ökningen av de personliga inkomsterna började släpa efter BNP-tillväxten.

För det andra kan det vara så att ökningen av de personliga inkomsterna koncentreras snarare till den sektor i vilken fattigdomsfrekvensen är förhållandevis låg (oftast storstadsområden), än till den sektor i vilken fattigdomsfrekvensen är hög (oftast landsbygden). Detta kan delvis förklara den långsammare fattigdomsminskningen i Bangladesh och Kina efter 80-talets mitt, vilken gav upphov till en påtaglig minskning i landsbygdsekonomens tillväxt.

Slutligen är det inte säkert att en given ökning av de personliga inkomsterna inom en given grupp leder till minskad fattigdom i samma grupp, om fördelningen i gruppen förändras i ogynnsam riktning. Med undantag för Indonesien och Malaysia tycks detta i varierande grad ha motverkat tillväxtens effekter på fattigdomslindringen i gruppens samtliga länder på senare tid. I de flesta fall ökade ojämlikheten i så ringa grad att detta mer än uppvägdes av den relativt stora inkomstökningen (t.ex. i Bangladesh före 80-talets mitt och i Indien under senare år). Alternativt var tillväxten tillräckligt snabb för att motverka de negativa effekter som en relativt kraftigt ökande ojämlikhet skapade (t.ex. i Kina före 80-talets mitt samt i Thailand). Fattigdomen kan emellertid öka om tillväxten är alltför svag för att uppväga den ökade ojämlikheten (t.ex. i Pakistan efter 1987/88), eller om ojämlikheten ökar alltför mycket för att kunna uppvägas av den höga tillväxtens positiva effekter på fattigdomsminskningen (vilket illustreras av det ofattbara fenomen som innebär att fattigdomen förblev oförändrad eller ökade i Kinas storstadsregioner mellan 1988 och 1995).

4 De fattigas ”profil”

I samtliga åtta länder är fattigdomen starkt koncentrerad till landsbygdsregionerna. Landsbygdssamhällets andel av de fattiga är oftast långt större än dess andel av den totala befolkningen. En annan områdesrelaterad egenskap man finner hos fattigdomen är att den i de flesta länder är koncentrerad till vissa regioner: Assam, Bihar och Orissa i Indien; Baluchistan och Sind i Pakistan; Bicol, centrala och norra Mindanac samt östra Visayas i Filippinerna; de östliga öarna i Indonesien; Thailands nordostregion; samt de centrala och västra regionerna i Kina. Fattigdomen har många gånger också en etnisk dimension. Även om de etniska minoriteterna oftast har en högre fattigdomsfrekvens än genomsnittet (t.ex. i Kina och Thailand), är fattigdomen högre hos den etniska majoriteten i Malaysia.

I landsbygdsområdena är fattigdomsfrekvensen bland småbönder och jordlösa arbetare högre än genomsnittet. Medan fattigdomen i Thailand är mer utbredd bland jordbrukshushållen är fattigdomsfrekvensen i

Indien och Pakistan större bland yrkesgrupper utan jordbruksanknytning än bland jordbrukshushållen (detta säger något om hur utvecklade den icke jordbruksrelaterade verksamheten är i dessa länder). Uppgifter rörande vissa av dessa länder visar att de fattiga hushållen relativt sett saknar ekonomiskt stöd till utbildning och kännetecknas av en hög beroendefaktor.

5 Strategier för minskad fattigdom

Trenderna i fattigdomen har i vart och ett av de åtta länderna bestämts av en specifik kombination av instrument som använts för att minska fattigdomen. En jämförande analys av ländernas strategier belyser den relativa effektiviteten i de enskilda instrument som använts för att minska fattigdomen. Den visar även att ett givet instrument kan ha en asymmetrisk effekt på fattigdomsminskningen beroende på den speciella kontext i vilken det tillämpas.

Tillväxt utan ojämlikhet

Som redan påpekats utmärks de mest framgångsrika exemplen på fattigdomsminskning av en snabb BNP-tillväxt som resulterat i ökade inkomster för de fattiga. Sambandet mellan den sammanlagda tillväxten och en ökad levnadsstandard hos de fattiga beror på en relativt hög och ökande kvot mellan de personliga inkomsterna och BNP samt en relativt jämn inkomstfördelning.

Sysselsättningsintensiv tillväxt

Det effektivaste instrumentet för att upprätta ovan nämnda samband är att se till att tillväxten är mycket arbetsintensiv. Därigenom fördelas stora delar av produktionsökningen till individer som annars skulle ha stått utan inkomster och tillhört befolkningens allra fattigaste. Till de förutsättningar som är nödvändiga för en arbetsintensiv tillväxt hör ett system och institutioner som ger incitament till att undvika oönskat hög kapitalintensitet i investeringarna (t.ex. en konstlad undervärdering av kapital och övervärdering av arbete, främjande av stora mekaniserade jordbruk istället för småbrukare som intensivt utnyttjar familjearbete). Fattigdomsminskningen i Indien under 70- och 80-talen var till stora delar en följd av en mycket arbetskraftsintensiv tillväxt, särskilt i landsbygdsekonomin. Den icke jordbruksrelaterade sysselsättningen på

landsbygden ökade särskilt mycket under den tioårsperiod som sträckte sig fram till slutet av 80-talet, då sysselsättningsökningen i den formellt organiserade sektorn hade avstannat högst påtagligt. Sysselsättningen ökade snabbt även på landsbygden i Bangladesh, Kina (fram till mitten av 80-talet), Indonesien och Malaysia. Flera länder – särskilt Bangladesh och Indien – har använt sig av offentliga sysselsättningsprogram på landsbygden som en effektiv metod att skapa arbetstillfällen för fattiga. I Pakistan garanterades ”arbetsintensiv tillväxt” indirekt av den höga emigrationsnivån under 70-talet och i början av 80-talet – en period då fattigdomen minskade snabbt. Filippinerna tjänar som motexempel: där hämmades fattigdomsminskningen av sysselsättningsfientliga incitament och institutioner.

Fattigdomsminskning och tillväxt i landsbygdsekonomin

Enligt diskussionen i föregående avsnitt är fattigdomen i de undersökta länderna först och främst ett landsbygdsproblem. En väsentlig aspekt när det gäller att undvika ojämlikhet som framkallar fattigdom ligger i detta sammanhang att undvika en ökad ojämlikhet mellan landsbygd och storstad. Det är därför viktigt att undvika diskriminerande åtgärder mot jordbruket. Sådan diskriminering kan anta många olika former: landsbygdsområdena ges t.ex. endast en liten del av de offentliga investeringarna och utgifterna; den offentliga politiken används till att snedvräta handelsvillkoren till nackdel för jordbruket (t.ex. genom att reglera handelsvillkoren på sådant sätt att jordbruksexporten diskrimineras eller genom att direkt reglera priser och försäljning av jordbruksprodukter); man begränsar förflyttningen av arbetskraft från landsbygd mot storstäder som respons på marknadens incitament. Kinas anmärkningsvärda framgångar ifråga om fattigdomsminskning under de första åren efter systemreformernas inledande 1979, var i hög grad en följd av kraftiga förbättringar av jordbrukets handelsvillkor och en ökning av de offentliga utgifterna riktade till landsbygdsekonomin. En av huvudorsakerna till att fattigdomsminskningen avstannade i Kina efter 80-talets mitt var att denna politik vändes till sin motsats samt att man införde restriktioner mot och diskriminerade de ”flytande migranterna” som flyttade från den kinesiska landsbygden till storstäderna. Vändpunkten för fattigdomsminskningen i Bangladesh efter mitten av 80-talet berodde också i hög grad på den kraftigt minskade tillväxten i jordbruket – den huvudsakliga inkomstkällan på landsbygden. Ojämlikheten i Thailand skulle också ha kunnat öka långsammare, om det inte varit för den fortsatta diskrimineringen av jordbruket och särskilt jordbruks-exporten. Den anmärkningsvärt jämnt fördelade och

fattigdoms-lindrande tillväxten i Indonesien berodde å sin sida huvudsakligen på att en stor andel av de offentliga investeringarna gick till landsbygds ekonomin, samt på förbättringen av jordbrukets handelsvillkor genom den reformerade handelsregimen.

Tillgång till humankapital och fysiskt kapital

Det har redan påpekats att en viktig skillnad mellan de fyra länderna med hög tillväxt och de fyra länderna med lägre tillväxt bestod i en mycket större tillgång till grundläggande humankapital i den förstnämnda gruppen. Det var mycket lättare för fattiga i de förra länderna än för dem i de senare att få tillgång till humankapital, vilket bidrog till att öka deras produktivitet både som egenföretagare och som anställda, och gjorde det lättare för dem att ta sig ur fattigdomen.

Vissa av länderna har också omfördelat tillgångar som ett medel för att förse fattiga med produktionsmedel. Landsbygdsreformerna i Kina efter 1979 innebar en återgång till den jämlikhetsbaserade jordreform som landet inledde på 50-talet. Därigenom säkerställdes en mycket jämn fördelning av jordbruksinkomsterna på den kinesiska landsbygden, utan vilken den övergripande inkomstfördelningen kunde ha blivit långt sämre än vad som verkligen blev fallet.⁸⁸ I Malaysia bidrog den omfördelning av jord som syftade till att öka jämlikheten mellan olika etniska grupper, även till att minska fattigdomen, då de förhållandevis fattiga malaysierna därigenom försågs med produktiva tillgångar. Indiens misslyckade ansats att genomdriva befintlig lagstiftning avseende jordreformer innebar ett allvarligt hinder för såväl tillväxt som jämlik fördelning. Pakistans två jordreformer under 70-talet och jordreformerna i Filippinerna fick endast obetydliga omfördelningseffekter.

Bangladesh har använt sig av åtgärdsprogram med mikrokrediter för att förse fattiga – särskilt kvinnor – med produktiva tillgångar. Denna politik har också i varierande grad anammats i ett antal andra länder i gruppen. Indiens program för landsbygdsutveckling, Integrated Rural Development Program, har även utnyttjat subventionerade krediter samt

⁸⁸ Av författaren opublicerad forskning – baserad på en undersökning av inkomstfördelningen 1995 – tyder på att inkomsten från jordbruksproduktion är den personliga inkomst som har jämnast fördelning i Kina. Den huvudsakliga orsaken till detta är den jämlika fördelningen av jorden. En jämförelse mellan undersökningarna från 1988 och 1995 visar att jorden under dessa år blivit allt jämnare fördelad. Bland alla beståndsdelar i den offentliga kinesiska politiken som leder till ökad ojämlikhet, framstår den fortsatt jämna jordfördelningen som ett försonande drag. Se Khan, 1997 för en beskrivning av 1988 och 1995 års undersökningar.

bidrag som ett sätt att förse fattiga hushåll med resurser. Därigenom har de fått möjlighet att skapa sysselsättning åt sig själva på ett produktivt sätt.

Strukturanpassning, makroekonomiska reformer och integrering i den globala ekonomin

Övergången från ISI till ett mer rationellt system som i lika hög grad ger incitament till importsubstitution som till produktion för export (d.v.s. en exportledd utvecklingsregim) utgörs av en rad reformer. Dessa betecknas omväxlande som strukturanpassning-/makroekonomisk anpassning och som integrering i en alltmer globaliserad världsekonomi. Huvudtanken är dels att avveckla en produktionsstruktur som upprätthållits genom konstgjord andning, d.v.s. genom godtyckliga incitament i form av en långtgående och föga enhetlig protektionism; dels att omstrukturera produktionen enligt de komparativa fördelar landet har i förhållande till resten av världen. Enligt ekonomisk teori skulle en sådan anpassning bidra till högre tillväxt och ökad jämlikhet. En omstrukturering av produktionen utifrån komparativa fördelar skulle leda till högre tillväxt genom effektivare resursanvändning och till ökad jämlikhet genom intensivare användning av den resurs som finns i överflöd, nämligen – när det gäller ett typiskt asiatiskt utvecklingsland – arbetskraft. Som faktiskt exempel på den ortodoxa ekonomiska teorin anförs vanligen erfarenheterna dels från det första generationen nyligen industrialiserade länder i Asien (Hongkong, Singapore, Republiken Korea och den kinesiska provinsen Taiwan), dels från den andra generationen nyligen industrialiserade länder (Indonesien, Malaysia och Thailand) vilka uppnådde hög och jämnt fördelad tillväxttakt genom arbetsintensiv industrialisering inom ramen för en exportledd utvecklingsstrategi.

Erfarenheterna från det samtida Asiens utvecklingsländer som försökt upprepa den ”östasiatiska” strategin och snabbt inlemmas i världsekonomin har emellertid varit ganska annorlunda om man ser till hur arbetsintensiv industrialiseringen varit. Tvärtemot de ovan beskrivna förväntningarna sjönk sysselsättningens produktionselasticitet i tillverkningsindustrin i Kina, Indien, Pakistan och flera andra länder, vilket motverkade målsättningen att minska fattigdomen. Detta trots att empiriska studier visar att tillväxten av tillverkningsvaror för export var koncentrerad till arbetsintensiva produkter – något som är väldokumenterat i Kinas fall. Förklaringen till denna paradox tycks ligga i tillverkningsindustrins grundförutsättningar i många av dessa länder. Det system som rådde innan globaliseringen tog fart stimulerade tillverkningsindustrin att absorbera långt mer arbetskraft än den

behövde. I Kina skedde detta främst i statliga och kollektiva företag och i Indien i den offentligt kontrollerade industrin. Fenomenet var i hög grad en följd av den sociala politik som fördes i länderna vid denna tid. De ekonomiska reformer som syftade till en integrering i den alltmer globaliserade världsekonomin gjorde det allt svårare att behålla ett sådant system med dolt socialt skydd. Sålunda inleddes en process som syftade till att göra sig av med det dolda arbetskraftsoverskottet. Den observerat låga produktionselasticiteten i sysselsättningen döljer det faktum att detta är summan av två effekter: (a) en relativt hög produktionselasticitet i sysselsättningen vid konstant sysselsättningsintensitet per arbetare; (b) en ökning av sysselsättningsintensiteten per arbetare till följd av att den dolda arbetslösheten i industrin minskar. Man kan argumentera för att globaliseringsreformerna inte skall ges skulden för den långsamma sysselsättningstillväxten i industrin. Sysselsättningen i industrin, mätt vid konstant sysselsättningsintensitet per arbetare, har ökat förhållandevis snabbt, men döljs av effekten från ett minskat dolt arbetskraftsoverskott i den offentligt kontrollerade industrin. Så snart processen med att avlägsna arbetskraftsoverskottet är slutförd kommer industrin att bli effektivare. Ett lämpligt sätt att skydda överskottsarbetskraft inom industrin är att införa ett formellt arbetslöshetsförsäkringssystem alternativt övergångsåtgärder i form av offentliga arbeten i de fall målsättningen är att undvika den sociala kostnad som är förknippad med globaliseringens konsekvenser för sysselsättningen. Båda alternativ är svåra att förverkliga i ett klimat med en makroekonomisk politik inriktad på budgettätstramning.⁸⁹

Globalisering och makroekonomiska reformer kan också få en mängd andra effekter på fattigdomen, särskilt i ett övergångsskede. En viktig koppling mellan reformerna och fattigdomsfrekvensen ligger i förändringen av relativpriset på livsmedel. Under ISI-perioden var det vanligt att utvecklingsländerna på konstlad väg sänkte spannmålspriset till förmån för den politiskt högröstade medelklassen i städerna liksom för industriföretagarna, som önskade hålla levnadskostnaderna nere för industriarbetarna. Det viktigaste instrumentet i detta sammanhang bestod i att manipulera handelssystemet så att man genom direkt kontroll av importen kunde stödja en övervärderad valutakurs. Detta förvärrades ofta av skatter och/eller kvotering av jordbruksexporten. Genom reformer i handelssystemet avvecklades många av dessa kontrollredskap och resultatet blev ofta högre priser på jordbruksprodukter, däribland livsmedel. Tillgängliga fakta tyder på påtagliga effekter för de fattiga, dock inte desamma överallt. I Indien och Filippinerna verkar det som om prisökningarna på livsmedel haft en negativ inverkan på

⁸⁹ Detta stycke härrör till stor del från Khan, 1997a.

fattigdomslindringen. På andra platser har dock effekten av prisökningarna varit en helt annan. I Thailand tycks det som om förbättrade handelsvillkor för jordbruket – bestående i en minskning av den negativa effektiva protektionsnivån – har minskat fattigdomsfrekvensen. En av orsakerna till att Kinas enastående framsteg i att minska fattigdomen på landsbygden avstannade så tvärt efter 80-talets mitt, är att man inte slutförde de förbättringar av handelsvillkoren som inledde reformerna 1979 – periodvis har utvecklingen rentav gått bakåt. Vilka effekter högre livsmedelspriser får på de fattiga beror på landsbygdsekonomin struktur. I en ekonomi som domineras av ett jordbruk där ägandet är jämnt spritt bland bönderna, är förekomsten av nettoköpare av livsmedel liten bland de fattiga. I ett sådant fall kan en ökning av priserna på jordbruksprodukter, livsmedelspriserna inbegripna, minska fattigdomen genom att inkomsterna höjs för de fattiga bönderna. I en ekonomi som kännetecknas av ett jordbruk med ojämn ägandefördelning, där koncentrationen av nettoköpare av livsmedel bland de fattiga är hög, kan en ökning av livsmedelspriserna lätt öka fattigdomsfrekvensen. Detta kan kanske förklara att en ökning av livsmedelspriserna kan få så diametralt olika effekter i Kina och Indien.⁹⁰

Utvecklingsländerna har ofta börjat öppna sig mot omvärlden under krisartade omständigheter. En ohållbar makroekonomisk obalans har tvingat länderna att vidta extrema stabiliseringsåtgärder. De offentliga utgifterna har minskats till så låga nivåer att de fattiga inte längre haft tillgång till grundläggande utbildning, sjuk- och hälsovård eller humankapital. Detta är vad som tycks ha skett i Kina och Indien. Indonesien ger å andra sidan exempel på en stabiliseringspolitik som inte bara kunnat behålla utan t.o.m. höja nivån på de offentliga utgifterna, vilket ger de fattiga tillgång till humankapital, sysselsättning och grundläggande samhällstjänster.

Ännu en källa till ojämlikhet som uppstått i och med globaliseringen åskådliggörs av Kinas sätt att se på utländska direktinvesteringar. I sin nästan ensidiga jakt på utländska direktinvesteringar valde Kina att koncentrera sina offentliga utgifter och investeringar i infrastrukturen till de rikaste provinserna, eftersom dessa områden är mest attraktiva för investeringsprojekt. Detta har förvärrat den regionala obalansen i

⁹⁰ En prisökning på livsmedel skulle ha negativ effekt på de fattiga i stadsområden, men eftersom dessa vanligen är färre till antalet, tycks det vara mera rationellt att bistå dem utan att skapa ineffektiv och snedvridande särbehandling av jordbruket.

tillväxten och medfört att man i ännu högre grad försummat regioner med hög koncentration av fattiga.

6 Krisen 1997 och konsekvenserna för fattigdomen

För att förstå vilka konsekvenser den senaste ekonomiska krisen i Asien kommer att få för de fattiga måste man först studera hur krisen påverkar vissa aspekter av de drabbade ländernas ekonomiska prestationsförmåga. För det första kommer den direkta effekten på olika fattigdomsindex – t.ex. den andel av befolkningen som befinner sig under en given fattigdomströskel, det genomsnittliga fattigdomsgapet i denna andel samt inkomstfördelningen inom andelen – att bero på tillväxttakten på de personliga inkomsterna. En annan viktig faktor är den riktning i vilken fördelningen av de personliga inkomsterna förändras och på vad sätt. De fattigas välfärd kommer också att vara beroende av regeringarnas förmåga att upprätthålla och förbättra sjuk- och hälsovård, utbildning och andra samhällstjänster som gagnar de fattiga och deras produktivitet.

Det står nu klart att BNP:s tillväxttakt märkbart kommer att minska i de länder som drabbats svårast av krisen. Under 1998 kommer BNP per capita troligen att minska i Indonesien, Korea, Malaysia, Filippinerna och Thailand. Minskningen i tillväxttakten kommer att variera från 5 % (i Korea) till mer än 10 % (i Indonesien). Hur minskningen kommer att fördelas mellan stat, näringsliv och hushåll är omöjligt att förutsäga. Mot bakgrund av nödvändigheten att betala av på utlandsskulden kan man dock anta att länderna får uppleva en minst lika stor minskning av de personliga inkomsterna per capita.

Vilken effekt en förändring i de personliga inkomsterna kommer att få på fattigdomsfrekvensen beror på förändringarna i inkomstfördelningen. Med oförändrad inkomstfördelning blir effekten av minskade personliga inkomster att fattigdomsfrekvensen ökar. Om inkomstfördelningen försämras, ökar fattigdomsfrekvensen ännu mer än om endast de personliga inkomsterna skulle minska. En förbättrad inkomstfördelning skulle, åtminstone delvis, uppväga den ökning av fattigdomen som en minskning av BNP skulle orsaka.

Effekterna på inkomstfördelningen är mycket svårare att förutsäga än effekterna på tillväxten. Det är särskilt viktigt att understryka att effekterna på inkomstfördelningen inte endast bestäms av själva krisen. En stor del av effekterna beror på hur man bemöter krisen, liksom på de specifika strategier man använder sig av för att avhjälpa den.

Vi saknar idag det nödvändiga underlaget beträffande de enskilda ländernas svar på krisen för att kunna göra en rimlig prognos av dess konsekvenser för inkomstfördelningen. Det är emellertid väl känt att det under åren före den senaste krisen rådde stora skillnader mellan de krisdrabbade länderna, i fråga om hur väl man lyckats med inkomstfördelningen. Korea och Indonesien upprätthöll framgångsrikt en jämn inkomstfördelning, medan inkomstfördelningen i Thailand under den sista tiden stadigt blev alltmer ojämn. Den ekonomiska tillväxten i Korea och Indonesien hindrades inte av inkomstfördelningen i länderna. Den allt ojämnare inkomstfördelningen i Thailand utgjorde dock ett svårt hinder när det gällde att minska fattigdomen och trots den enastående snabba tillväxten minskade fattigdomen i Thailand endast blygsamt. Malaysia och Filippinerna har kännetecknats av en mycket ojämn inkomstfördelning och båda länderna har under det senaste årtiondet upplevt perioder av ökande ojämlikhet. Någon klar och tydlig tendens har dock inte funnits.

Man skulle kunna argumentera för att dessa länder efter krisen har ett mycket stort utrymme att påverka inkomstfördelningen. Thailand skulle exempelvis kunna välja att låta de ökande vinsterna från risexporten – en följd av den deprecierade valutan – komma de små risproducenterna till del, vilket skulle förbättra inkomstfördelningen och öka levnadsstandarden för de fattiga på landsbygden. Under det tidiga 80-talets kris visade Indonesien på ett exemplariskt sätt hur man kan bistå de fattiga – vid denna tidpunkt främst på landsbygden. Man gjorde detta genom att bevara de offentliga utgifterna till landsbygden och låta vinsterna från reformerna av handelssystemet komma primärexportens småproducenter till del. Landet skulle kanske kunna finna liknande möjligheter under den aktuella krisen. Man kunde också hoppas på att vissa av de krisdrabbade länderna genomförde de institutionella reformer för ökad jämlikhet och social trygghet som alltför länge skjutits på framtiden. Filippinerna skulle sålunda kunna förbättra inkomstfördelningen märkbart genom att genomföra den jordreform som tidigare gång efter annan skjutits på framtiden. Thailand skulle kunna satsa på en mer decentraliserad och landsbygdsorienterad utveckling och inte bara rikta resurserna mot den viktigaste storstadsregionen. Korea – som i mitten av 90-talet flyttades upp till kategorin ”höginkomstland” enligt Världsbankens definition – borde nu kunna införa ett formellt socialt trygghetssystem som även omfattar landets arbetare. Indonesien måste på bred front genomföra ekonomiska, sociala och politiska reformer för att hejda de tendenser som inte bara äventyrar en fortsatt framgångsrik jämn inkomstfördelning, utan också undergräver den ekonomiska och sociala bas som en fortsatt framgångsrik tillväxtstrategi måste grunda sig på.

På det hela taget verkar det dock som om goda resultat vad gäller inkomstfördelningen under den rådande krisen kommer att kräva större ansträngningar än tidigare. Detta beror delvis på de stränga reformer som en mindre samarbetsvillig omvärld är beredd att stödja. Under den kris som drabbade länderna i slutet av 70-talet och början av 80-talet, var inställningen hos biståndsgivarna mycket mer positiv. Detta gällde särskilt för Indonesien och Thailand som under hela tiden för strukturanpassningen fick motta ett kontinuerligt nettoflöde av utländskt kapital. Länderna kunde därmed undvika en extrem strypning av den inhemska efterfrågan. Korea var det enda landet i gruppen som under början av 80-talet genom anpassningsprogrammet lyckades uppnå ett stort överskott i bytesbalansen.

I samband med den senaste krisen kräver biståndsgivarna avsevärt strängare stabilisering genom en strypning av efterfrågan. Det kommer därför att bli mycket svårare att fortsätta med offentliga utgifter till förmån för de fattiga. Dessutom kommer frestelsen att undanhålla vinsterna av reformpolitiken från småbrukarna att vara mycket större än under den föregående krisen. I en atmosfär präglad av gräl om hur effekterna av den plötsliga minskningen av samhällets resurser skall fördelas mellan samhällsgrupperna, är det tveksamt om länderna kan uppbåda det politiska mod och den enhet som krävs för att genomföra grundläggande ekonomiska och institutionella reformer. Inte heller har dessa länders politiska ledare lyckats särskilt väl när det gäller att upprätthålla den sociala enhet och sammanhållning som var en av förutsättningarna för den tidigare snabba tillväxten. Indonesien är ett extremt exempel men även det relativt rika och utvecklade Korea tycks ha fått erfara en tidigare aldrig skådad motsättning mellan näringsliv och arbetstagare. Tidigare stod Koreas beklagliga behandling av den organiserade arbetskraften i stark kontrast med landets anmärkningsvärt goda behandling av de enskilda arbetarna; arbetarnas reallöneökning var nästan lika snabb som realinkomstökningen per capita. Den sociala pakt som ledde fram till detta resultat hotar nu att ta allvarlig skada.

Påfrestningarna på de offentliga utgifterna till sjuk- och hälsovård, utbildning och andra tjänster som kommer de fattiga till del är större än tidigare och det är därför troligt att de fattigas tillgång till dessa tjänster kommer att minska. Därmed skulle de fattigas välfärdssituation försämrats och deras framtida möjligheter att öka produktionen hämmas. Krisens negativa effekter för de fattiga har redan börjat synas i en starkt ökande arbetslöshet – vilken tycks ha mer än fördubblats och fortsätter att öka i dessa länder.

För att minska krisens negativa konsekvenser för de fattiga måste länderna: a) så snabbt som möjligt få fart på tillväxten igen och b) under en övergångsperiod skydda utsatta grupper av fattiga. Huruvida

tillväxten återtar beror i hög grad på om man lyckas utforma ett anpassningsprogram som undviker en extrem stabilisering genom strypning av efterfrågan. Beslutet ligger dock utom räckhåll för länderna själva och är på ett avgörande sätt beroende av de kreditgivande ländernas och institutionernas inställning, som hittills inte varit särskilt hoppningivande.

Stabiliseringsåtgärderna som överenskommelsen med kreditgivarna medför kommer också – beroende på hur stränga åtgärderna är – att påverka ländernas förmåga att skydda de fattiga och hindra en försämring (främja en förbättring) av inkomstfördelningen. I princip har länderna större handlingsutrymme i detta avseende, under förutsättning att maktförhållandena i respektive land inte medför att anpassningsbördorna fördelas på ett för de fattiga ofördelaktigt sätt. För höginkomstlandet Korea borde det vara möjligt att inrätta transparanta sociala skyddsnet, t.ex. en mer heltäckande arbetslöshetsersättning. Även för det relativt rika Malaysia borde det vara möjligt att röra sig i samma riktning. För Indonesiens, Thailands och Filippinernas del finns det mycket att lära från Indonesiens erfarenheter av det tidiga 80-talets kris. Det bästa alternativet för dessa länder är att bland tillgängliga anpassningsinstrument välja det som har minst negativa (eller mest positiva) konsekvenser för de fattiga. Om man jämför dagens läge i dessa länder med början av 80-talet produceras visserligen en allt mindre del av exporten av småbrukare. Denna andel är dock fortfarande tillräckligt stor för att en överföring av vinsterna – som den deprecierade valutan ger upphov till – till fattiga producenter av primärexport fortfarande utgör ett effektivt medel att bistå de fattiga. Länderna bör också bibehålla så mycket som möjligt av de offentliga utgifterna till fattiga i landsbygdsområden. Slutligen bör länderna också överväga att genomföra de institutionella reformer som sedan länge skjutits på framtiden – exempelvis en effektiv jordreform i Filippinerna – och som skulle kunna bidra till jämnare inkomstfördelning. Dessa uppgifter innebär stora utmaningar för ländernas politiska ledning, som hittills inte alltid visat prov på den mognad och flexibilitet som är nödvändig.

7 Slutsatser och lärdomar

Samtliga av de åtta länder som undersökts har på ett märkbart sätt lyckats minska fattigdomsfrekvensen under en tidsperiod som i stort sett omfattar de två senaste decennierna. Resultatet gäller i den mån tillräckliga uppgifter finns tillgängliga som möjliggör en meningsfull analys. Vad gäller minskningen av fattigdomen kan länderna indelas i två tydliga grupper: Indonesien, Malaysia, Thailand och Kina lyckades

överlag mycket bättre med att minska fattigdomen än Bangladesh, Indien, Pakistan och Filippinerna. Förutom några undantag i den första gruppen av länder har framgången på området dock inte varit stadig eller entydig.

Generellt sett sammanföll framgångarna i fattigdomsminskningen med framgångarna i en hög tillväxt – något som i sin tur sammanföll med skillnader i utvecklingsmönster. Hög tillväxt är dock ingen garanti för minskad fattigdom. De positiva effekterna på fattigdomen av hög tillväxt kan försvagas eller t.o.m. neutraliseras av negativa effekter från en ogynnsam förändring i inkomstfördelningen, särskilt om en allmän BNP-tillväxt inte leder till en motsvarande ökning av de personliga inkomsterna. Inkomstfördelning skall i detta sammanhang förstås dels som fördelning av produktionsökningen mellan sektorer med olika fattigdomsfrekvens, dels som förändringar av den ojämna inkomstfördelningen i enskilda sektorer.

Vad gäller allmänna kännetecken finns det vissa likheter mellan de fattiga i de åtta länderna: de återfinns huvudsakligen i landsbygdsekonomin; de saknar tillräcklig tillgång till fysiskt kapital eller humankapital; de utmärks även av en hög beroendefaktor. I vissa avseenden skiljer sig kännetecknen åt mellan länderna: i de flesta av länderna är fattigdomen mest utbredd bland de etniska minoriteterna, medan den t.ex. i Malaysia är mest utbredd inom den etniska majoriteten; i de flesta av länderna är fattigdomen på landsbygden större bland jordbrukare än bland icke-jordbrukare medan det omvända gäller i Bangladesh, Indien och Pakistan.

Snabb ekonomisk tillväxt – som inte åtföljs av mer än en blygsamt ökande ojämn inkomstfördelning – kan leda till en snabb minskning av fattigdomsfrekvensen. En starkt arbetsintensiv tillväxt i kombination med en väl fördelad tillgång till grundläggande humankapital är det som med störst säkerhet leder till en jämnt fördelad tillväxt. Ytterligare en drivkraft i denna process är en bredare tillgång för fattiga till produktiva tillgångar. För att kunna uppnå målet att minska fattigdomen består det bästa tillvägagångssättet följaktligen i att 1) inrätta sådana institutioner och strukturella incitament som kan främja snabb tillväxt och produktionsteknik som på ett adekvat sätt är arbetsintensiv, samt 2) ge de fattiga tillgång till humankapital och produktiva tillgångar.

Ekonomisk teoribildning och erfarenheterna från den historiska utvecklingen i Öst- och Sydostasien tyder på att strukturanpassningar och ekonomiska reformer som syftar till en integration i världsekonomin kan leda till sådana förändringar. Olyckligtvis blir de faktiska resultaten av den här typen av strategier i dagens utvecklingsländer ofta väsentligt annorlunda än de förväntade, något som beror på att ekonomierna – innan reformerna inleds – utmärks av stora strukturella skevheter. Det

krävs därför åtgärder i form av sociala skyddsnet, åtminstone under övergångsperioderna, för att avhjälpa de ursprungliga skevheterna. Många effektivitetsfrämjande makroekonomiska åtgärdsprogram kan också få negativa konsekvenser för de fattiga, beroende på berörda lands ursprungliga förutsättningar. Om så är fallet bör sådana åtgärdsprogram inte påbörjas utan att kompletteras av övergångsåtgärder som ger de fattiga ett socialt skydd.

Den senaste krisen i Östasien kommer troligen att i hög grad försvåra uppgiften att fortsätta minska fattigdomen. För att komma vidare måste dels tillväxten åter skjuta fart, dels måste en försämring av inkomstfördelningen förhindras (eller en förbättring främjas). Detta är en svåröverstiglig uppgift som kräver samarbete från de kreditgivande ländernas sida. Dessutom krävs vilja från de krisdrabbade länderna själva att genomföra de grundläggande institutionella reformer och inrätta de grundläggande sociala skyddsnet, som så länge har skjutits upp.

Referenser

Alla uppgifter om enskilda länder är, om inte annat anges, hämtade från de fallstudier beträffande minskningen av fattigdomen i respektive land som utarbetats för SEPED (Social Development and Poverty Elimination Division)/BPPS (Bureau for Policy and Programme Support), UNDP (United Nations Development Programme). Fallstudierna kan beställas från SEPED/BPPS, UNDP. Andra hänvisningar i denna studie är till följande arbeten:

Khan, A. R., 1997: "Poverty in China in the Period of Globalisation: New Evidence on Trend and Pattern", Issues in Development Discussion Paper, ILO, Genève.

Khan, A. R., 1997a: "Macroeconomic Policies and Poverty: an analysis of the Experience in Ten Asian Countries", ILO/South Asia Multidisciplinary Advisory Team, Alleviating Poverty in Asia: Some Lessons of Experience, (Papers and Proceedings of a Conference held in Bangkok, 5-7 February 1997), New Delhi.

Världsbanken, 1996: World Tables 1995, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Världsbanken, 1997: World Tables 1997, Oxford University Press, New York.

Asiens hotade miljö

Lars-Yngve Nilsson

1 Inledning

Under 1980 och 1990 talen har den ekonomiska tillväxten i många av Asiens utvecklingsländer varit mycket imponerande och detta har betytt mycket för att reducera fattigdomen i denna del av världen. Asiens betydelse för världsekonomin har också ökat dramatiskt under de tre senaste årtiondena. Men för en hållbar utveckling krävs mer än bara ekonomisk tillväxt. Länderna måste också hantera sina politiska, sociala och miljömässiga krav.

Denna rapport är avsedd att ge en översikt av de viktigaste miljöproblemen i regionen, redovisa nationella och regionala initiativ för att hantera dessa problem samt ge förslag till svenskt stöd och svenska insatser inom miljöområdet till Asien.

Rapporten täcker den asiatiska regionen enligt figur 1-1 nedan. Regionen sträcker sig från Mongoliet i norr till Indonesien i söder och från Pakistan i väster till Filippinerna och Indonesien i öster. Den omfattar tre av världens största och folkrikaste länder (Kina, Indien och Indonesien), världens tredje största ocean, den Indiska, ett antal länder utan kust och ett antal länder på mycket hög höjd och sammanlagt 24 länder. Regionen utgör endast 16% av jordens landyta men har mer än 55% av jordens befolkning.

Figur 1-1. Länder i olika geografiska regioner.

OSTASIEN	
Kina	Mongoliet
Hong Kong	Nordkorea (DPR)
Taiwan	Sydkorea
Japan	
SYDOSTASIEN	
Brunei	Malaysia
Myanmar	Filippinerna
Cambodja	Singapore
Indonesien	Thailand
Laos (PDR)	Viet Nam
SYDASIEN	
Bangladesh	Nepal
Bhutan	Pakistan
Indien	Sri Lanka
Maldiverna	

Rapporten är baserad på en utvärdering av material tillgängligt genom nationella och internationella utvecklings- och miljöorganisationer, internationella banker, NGOs, universitet, forskningscentra, konsulter och ett antal informationskällor på Internet.

De främsta informationskällorna har varit:

- GEO-1 -- *Global State of the Environment Report 1997*, producerad av UNEP (United Nations Environment Programme).
- *Emerging Asia - Changes and Challenges*, producerad av ADB (Asian Development Bank), 1997.
- *Environmental Data Report 1993-94*, producerad av UNEP.
- *National Country Reports*, underlagsmaterial för UNCED (United Nations Conference on Environment and Development), 1992.
- *Country Profiles on Progress Made Since UNCED*, underlagsmaterial för Rio+5 konferensen (1996-1997).
- Ett antal regionala och nationella *State of the Environment Reports*.

2 Miljöproblem i Asien

Orsaker till miljöförsämring i Asien

Orsakerna till miljöförsämring i Asien kan studeras på två nivåer. Den första är underliggande orsaker, som är grundläggande faktorer eller förhållanden som i hög grad påverkar eller begränsar människors beteende. Dessa omfattar faktorer som fattigdom, hög befolkningstillväxt och täthet, snabb ekonomisk tillväxt, ineffektivt resursutnyttjande och brister i politik, lagstiftning och institutionell kapacitet. Den andra nivån är mänskliga aktiviteter som direkt innebär en försämring av miljön. Dessa aktiviteter omfattar industri, jord- och skogsbruk, gruvsdrift, energiproduktion, avlopps- och avfallshantering, fiske, turism etc.

Underliggande orsaker

Fattigdom

Fattigdom och miljöförsämring hänger intimt samman i Asien. Trots betydande framsteg bor 65% av världens fattiga i Asien (mer än 700 miljoner) och sannolikt lever ytterligare 300 miljoner strax över fattigdomsnivån. Speciellt Sydasien har mycket dåliga värden på flera sociala indikatorer (läskunnighet, livslängd, barnadödlighet) och mycket återstår att göra för att minska fattigdomen.

Forskare talar om den negativa spiralen av fattigdom och miljöförsämring: de fattiga måste samla så mycket som möjligt av naturresurser för att överleva (brännved, fisk, villebråd etc). De fattiga har inte tillgång till information och teknologi och har heller inte råd eller social ställning som gör det möjligt att stödja miljöåtgärder. Samtidigt kan konstateras att det ofta är de fattiga som i första hand drabbas av miljöförstörelsen.

Befolkningstillväxt

Asien är världens mest tätbefolkade region med totalt 55% av jordens befolkning men med bara 16% av dess yta. Befolkningsmängdens tillväxt och geografiska fördelning har i hög grad medverkat till att

skapa Asiens miljö. Hög befolkningstillväxt är nära förknippat med skogsskövling, utökning av jordbruksmark, överbetning, urbanisering och ökande brist på vatten. Takten i befolkningstillväxt minskar i många länder men ökningen i absoluta tal innebär en stor utmaning för den ekonomiska och sociala utvecklingen och för skyddet av miljön. På basis av demografiska trender kommer följande länder att stå inför betydande miljöproblem; i första hand Maldiverna, Pakistan och Bangladesh tätt följda av Nepal, Vietnam, Indien och Filippinerna.

Ekonomisk tillväxt

Mycket av miljöförsämringen i Asien har ägt rum och accelererat samtidigt som den ekonomiska tillväxten har varit mycket snabb under de senaste 30 åren. GDP (Gross Domestic Product) ökade med i genomsnitt 7 procent i Asien under perioden 1991-94 att jämföras med 1,1 procent i världen i övrigt (ESCAP, 1997). Miljökostnaderna är exkluderade.

När den ekonomiska tillväxten accelererar, intensifieras jordbruket, naturresurserna utnyttjas i högre grad, industrialiseringen tar fart, mängden avfall ökar och miljön försämras. Så småningom, när länderna blir rikare, ändras den ekonomiska strukturen så att naturresurserna används mindre intensivt. Större rikedom medför också ett ökat miljömedvetande och en större beredskap att betala för en renare miljö. Som en följd av detta förstärks lagstiftningen och miljöövervakningen och mer resurser avsätts för miljön. Miljöförsämringen upphör och vänds så småningom till en förbättring. Självklart finns undantag från denna generella utvecklingsprognos men klart är att flera av regionens länder hävdar att kostnaderna är för höga (man har inte råd) att med kraft åtgärda miljöförstörelsen.

Enligt ADB (1997) indikerar pågående forskning att under de kommande 20-30 åren kommer miljöförhållandena att sakta förbättras i Ostasien och i vissa höginkomstländer i Sydostasien men fortsätta att försämras i Sydastien och i låginkomstländerna i Sydostasien.

Institutionell kapacitet

Många av länderna i Asien saknar adekvat institutionell organisation, lagstiftning och politik (bristande politisk vilja) för att kunna hantera

miljöfrågorna. Enligt Oeltzschner (1997) är många statliga myndigheter ansvariga för en komplex blandning av operationella, kommersiella och administrativa funktioner. Dessa myndigheter lider ofta av en hög grad av ineffektivitet som orsakas av:

- byråkratisk struktur
- brist på öppenhet och ansvarsskyldighet i beslutsprocessen
- låga löner
- korruption
- val av icke kvalificerad personal
- svåra och komplicerade inköpsrutiner
- starkt inflytande från politiker i tekniska beslut

Kapacitetsbrist (mänskliga resurser, kunskap, tillgång till teknologi, pengar) är ett stort hinder för många Asiatiska länder att kunna hantera miljöproblemen.

Politiska misstag har också medfört att många miljöfrågor förblivit olösta. Enligt ADB (1997) inkluderar dessa misstag:

- *Uteslutning av den privata sektorn för tillhandahållandet av miljö tjänster* (t.ex vattenförsörjning, renhållning, avfallshantering, avloppshantering etc), vilket inneburit att den privata sektorn inte har kunnat svara upp när dessa tjänster efterfrågats. På samma sätt har regeringar misslyckats med att klargöra äganderättsförhållanden vilket också begränsat den privata sektorns möjligheter att agera. Detta har medfört att naturresurser som inte ägs av någon har överutnyttjats och misshushållits av alla.

- *Misslyckandet hos den allmänna sektorn att klara ökande krav för att förbättra miljön.* På grund av brist på kapital för såväl investeringar som löpande kostnader har regeringar varit mycket långsamma i att hantera miljökrav. Somliga regeringar har inte varit beredda att kräva ersättning för miljö tjänster av användarna och utan en betydande kostnadstäckning är det mycket svårt att tillhandahålla adekvata miljö tjänster.

- *Olämplig miljöpolitik.* I de fall Asiatiska regeringar infört miljöpolitik har denna ofta varit olämplig och ofta direkt överförd från mer utvecklade länder. T.ex. är föroreningskontroll i Asien ofta baserad på standards, licenser, böter etc men kontroller och tillämpning av lagar är nästan alltid otillräcklig. Numera anses det allmänt att olika ekonomiska styrmedel är mer effektiva som t.ex. produktavgifter, användaravgifter, föroreningsavgifter, skatter etc.

Resursanvändning

Många av naturresurserna i Asien är utsatta för allvarlig misshushållning genom överexploatering, ineffektivt utnyttjande eller genom att helt enkelt gå till spillo. Fiskebestånden har överutnyttjats i stora delar av regionen, speciellt i de kustnära områdena vilket sannolikt kommer att innebära nedgång i fångsterna och allvarliga problem för fiskeindustrin. De tropiska regnskogarna avverkas i en takt som överstiger återväxten. Lokal kunskap om hållbart utnyttjande av naturresurserna ignoreras ofta och ersätts av moderna men destruktiva metoder för resursutnyttjande. Olämpliga subsidier och felaktig värdering leder till överutnyttjande av knappa resurser och miljöproblem. Investeringar som avser att skydda resursbasen är alltför begränsade. T ex så investerar inte lantbrukare i regionen tillräckligt i markvård vilket skulle reducera erosion och effektivisera bevattning.

Mänskliga aktiviteter som medför miljöförsämring

Industri

Industrin har, speciellt med den snabba ekonomiska utvecklingen under de senaste 30 åren, varit en stor källa till miljöförsämringen i Asien. Enligt UNEP's "Global State of the Environment Report"(1997) har industrins påverkan på miljön blivit alltmer tydlig och har inneburit:

Resursbrist; förorening av vatten, luft och mark; hälsorisker; försämring av ekosystem. Industrin bidrar i hög grad till luftföroreningar eftersom den främsta energikällan är fossila bränslen med en stor andel kol och att den förorenande industrin (järn, stål, gödningsmedel och cement) ökar mycket snabbt. Den vattenförorenande industrin ökar också mycket snabbt. T ex år 1992 svarade industrin för 64% av totala avloppsvattenmängden i Kina.

Speciellt oroande är de industrier som producerar giftigt avfall som tungmetaller (arsenik, kadmium, koppar, bly och kvicksilver) och syntetiska organiska föreningar (kolväten, pesticider etc). Till denna kategori hör oljeraffinaderier, textilfabriker, massa- och pappersindustrier, livsmedels och kemiska industrier.

Jordbruk

Miljöpåverkan från jordbrukssektorn inkluderar skogsavverkning för odling, erosion, försaltning, förlust av näringsämnen och förorening från kemiska gödselmedel och pesticider. Man uppskattar att 25% av markförstörelsen i regionen har förorsakats av aktiviteter inom jordbruket. Pesticider innebär en betydande hälsorisk såväl direkt vid användningen som på längre sikt genom påverkan på mark och vatten och hela det naturliga ekosystemet. Gödselmedel innebär risk för eutrofiering av sjöar och vattendrag och direkt förorening av yt- och grundvatten.

Fiske

Havsfiskeindustrins primära problem är överfiskning och därmed nedgång i speciellt de ekonomiskt mest värdefulla arterna. Överfiskningen beror på flera faktorer:

- koncentration av fisket till de grunda områdena närmast kusten där uttagen allt oftare överskrider återväxten
- destruktiv fisketeknik (dynamit och finmaskiga nät)
- större fiskeflottor
- brist på regelverk och tillämpning av gällande regler

Havs förorening är vidare ett ökande hot för fisket över hela Asien. Fisk- och räkodling har också inneburit betydande miljöproblem för mangrove-skogarna och våtmarkerna. Vatten från dessa odlingsdammar innebär föroreningsrisker och en källa för spridning av olika sjukdomar. Introduktion av importerade fisksorter innebär risker för naturliga ekosystem.

Gruvdrift

Miljöeffekterna av gruvdrift och mineralutvinning omfattar skogsavverkning, erosion, jordskred, förändringar i vattendrag och grundvattenresurser etc. Transporter innebär miljöpåverkan i tidigare jungfruliga områden. Försämrade vattenkvalitet nedströms innebär risker för fisk och annat akvatiskt liv. Gruvdriften innebär vidare såväl ökat buller som risk för luftföroreningar.

Många exempel finns från Asien där gruvdriften inneburit allvarliga miljöproblem och där väldigt lite har gjorts för att minimera skadorna.

Skogsbruk

Skogsbruk och andra relaterade aktiviteter (skogsavverkning, vägdragning, timmertransporter, träindustrier) kan innebära mycket allvarliga miljökonsekvenser om de inte planeras och hanteras väl. Konsekvenserna omfattar påverkan på den biologiska mångfalden, skogstillväxt, översvämningar, erosion, ökad transport av sediment i vattendrag, vattenkvalitet, grundvattennivåer etc.

Skogarna inom stora delar av Asien har under de senaste årtiondena utsatts för rovdrift och misshushållning med allvarliga miljökonsekvenser som följd.

Energiproduktion

Energisektorn påverkar på olika sätt luft, mark- och vattenkvalitet och hälsa. Oljerelaterad energi medför vatten- och kustföroreningar på grund av transporter och oljespill. Vattenkraft påverkar flöden, materialtransport och deltagande i utveckling och innebär folkflyttningar etc. Kolkraft innebär luftföroreningar och försurningsrisk. Användning av trä och träkol innebär ökat tryck på skogsresurserna. Hushållsanvändning av kol, träkol och biomassa innebär luftförorening inomhus och därmed ökad hälsorisk.

Energikonsumtionen växer mycket snabbt i Asien och ökade med 6,2% årligen under perioden 1990-93 medan världskonsumtionen minskade med 1% per år. Efterfrågan på kol antas fördubblas till år 2010 och efterfrågan på flytande bränsle öka ännu mer. Koldioxidutsläppen kommer att öka och andra energirelaterade miljöproblem kommer att bli allt allvarligare.

Sjöfart och transporter

Sjöfarten och hanteringen i hamnarna innebär betydande risker för den marina miljön. Föroreningar släpps regelmässigt ut från fartyg och tankerolyckor av olika slag utgör ett stort hot. Muddring av transportkanaler kan påverka de kustnära våtmarkerna.

Transportsektorn har blivit en mycket viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen men är samtidigt ett stort miljöproblem:

Ett tätt vägnät och en koncentration av fordon har inneburit mycket svåra luftföroreningar i ett antal storstäder. Vägtransporter svarar för den större delen av luftföroreningarna i Delhi (57%), Beijing (75%), Manila (70%) och Kuala Lumpur (86%). (UNEP 1997).

Turism

Turismen har haft en kraftig ökning i Asien under de senaste 40 åren vilket inneburit mycket positivt (arbetstillfällen, utländsk valuta etc) men den har också haft mycket signifikanta miljöeffekter:

- Turister genererar stora mängder avfall och avlopp och detta leder ofta till föroreningsproblem i avsaknad av adekvat avfalls- och avloppshantering
 - Ökad turism orsakar ofta påverkan på känsliga ekosystem
 - Turism uppmuntrar ibland handel av hotade/känsliga djur och växtarter
- Naturliga ekosystem som mangrove områden och korallrev är speciellt utsatta av ökad turism.

Krig

Krig kan innebära allvarliga miljökonsekvenser och detta har varit en mycket signifikant faktor i ett antal länder i Asien bl.a. i Afghanistan, Kambodja och Vietnam.

Nuvarande situation

Luft

Luftföroreningar, speciellt i urbana områden, är ett stort problem i Asien:

- I tio av Asiens elva megastäder överstiger partikelföroreningar WHO's gränsvärde med en faktor 3; fyra överskrider gränsvärdena för bly och tre överskrider gränsvärdena för svaveldioxid
- Över hela Asien ligger värdena på blyutsläpp från fordon över gränsvärdet
- Bland 41 rangordnade städer (partikelföroreningar) låg 13 av de 15 mest förorenade städerna i Asien

Kolkraftverk bidrar i hög grad till Asiens luftföroreningar. Under de senaste 30 åren har efterfrågan på energi ökat dramatiskt och 1990-92 var efterfrågan 36 gånger högre än genomsnittet i världen i övrigt. Regionens stora beroende av kol (1993 svarade regionen för

41% av jordens kolförbrukning) har resulterat i betydande miljöproblem.

Förorening från flygaska är ett stort problem framför allt i Indien och Kina. I Kina svarar kol för ungefär 75% av energianvändningen och ca 100 miljoner ton flygaska produceras varje år. Askan innehåller tungmetaller som kadmium, koppar, kvicksilver och zink. I Indien antas 35-40 miljoner ton flygaska produceras i värmekraftverk varje år (UNEP 1997).

Surt regn är ett växande problem i regionen. Man har beräknat att 38 miljoner ton svaveldioxid spreds i 22 länder i Asien 1990, nästan 56% mer än i Nordamerika, och kommer att öka kraftigt under de kommande årtiondena om inte motåtgärder vidtas. Ungefär 78% kom från Nordostasien (Kina, Korea, Japan, Hong Kong, Mongoliet och Taiwan).

De för närvarande mest kritiska områdena för försurningsskador ligger i sydöstra Kina, nordöstra Indien, Bangladesh, Thailand, delar av Indonesien, Sydkorea, södra Japan och mindre delar av Filippinerna.

Introduktion av blyfri bensin och kontroll av föroreningar från industrier och energiproduktion har haft viss framgång i Asien men överskuggas av ökningen i industri- och energiproduktion och ökningen i antal fordon.

Vatten

Vattensituationen är kritisk i många regioner vad beträffar kvantitet och kvalitet och gäller såväl yt- som grundvatten. Vattenförorening är extremt allvarlig och spridd över hela regionen. Den orsakas av både industriella utsläpp och avlopp från hushåll. Avrinning från jordbruksområden och från gruvdistrikt orsakar stora problem. Vattendrag och sjöar i Asien är avsevärt mer förorenade än i övriga världen.

Som en följd av den dåliga vattenkvalitén, regional vattenbrist och allmän brist på infrastruktur har en betydligt mindre andel av Asiens befolkning tillgång till acceptabelt dricksvatten än andra i världen med undantag av Afrika. Tillgången är sämst i Sydost- och Sydasien. Vattentillgången begränsar vidare möjligheten till jordbruksbevattning och därmed livsmedelsproduktionen (speciellt problematiskt i delar av Kina och Indien). Avloppssystem är dåligt utbyggda (endast 50% av befolkningen har tillgång) och endast 10% av avloppsvattnet genomgår någon form av rening. Situationen är värst i Sydasien, Indokina och Kina (Asian Development Bank 1997).

Hav- och kustområden

Liksom i övriga delar av världen är haven och kustområdena i Asien av utomordentlig betydelse för länderna i regionen. De spelar en stor roll för deras ekonomi, 47% av jordens fiskeproduktion finns i Asien och en miljard människor är beroende av fisk för sitt proteinintag. Tyvärr försämras förhållandena längs kusterna i rask takt på grund av olika aktiviteter. Största hotet kommer från landbaserade föroreningar (industrier och urbana områden) men också från aktiviteter i kustzonen och ute till havs (transporter, oljeutvinning, oljespill, överexploatering av marina resurser).

Den marina vattenkvaliteten försämras nära urbana och industriella områden. Föroreningarna inkluderar avlopp, tungmetaller, pesticider, sediment och petroleumprodukter.

Våtmarker, mangroveområden och korallrev förstörs i en alarmerande takt i samband med ökat befolkningstryck, olika utvecklingsprojekt, fisk- och räkodlingar etc.

Fiskefångsterna överskrider i många kustområden gränsen för ett hållbart utnyttjande.

Skog

Skogsavverkning är ett av regionens allvarligaste miljöproblem. Med 55% av jordens befolkning har Asien endast 13% av världens skogsareal. På grund av laglig och olaglig skogsavverkning, uttag av brännved, damm- och vägbyggande, och skogsbränder, har 72% av Asiens skogar förlorats och med nuvarande avverkningstakt beräknas reserverna räcka i ca 35 år. Problem relaterade till skogsavverkningen omfattar ökenspridning, översvämningar, erosion, sedimentation och minskad biologisk mångfald.

Enligt FAO har hastigheten i avskogningen ökat under senare år. År 1980 var hastigheten ca 2 miljoner ha per år och 1990 ca 3,9 miljoner ha per år. Detta är betydligt snabbare än i Latinamerika.

Biologisk mångfald

Asien har ungefär 40% av världens arter av flora och fauna. Ekonomisk tillväxt, ökande välfärd och den stora befolkningsökningen innebär en mycket stor press på naturresurserna, flora och fauna. Många asiatiska länder har förlorat mellan 70-90% av sina naturmiljöer och här finns utrotningshotade djur som tiger, asiatisk elefant, panda och noshörning.

De senaste skogsbränderna i Indonesien har inneburit ytterligare press på sällsynta och utrotningshotade arter, speciellt orangutanger.

Situationen är mest allvarlig i Indien, Kina, Vietnam och Thailand.

Mark

Markresurserna i Asien är mycket begränsade i relation till den stora befolkningen. Asien har ungefär 16% av jordens landareal men 55% av dess befolkning vilket innebär i genomsnitt 0,25 ha per person. Markens kvalitet är också sämre än i många andra regioner.

Markförstörelsen innebär en försämring av jordens kvalitet (försaltning, försumpning) eller jordflykt genom vatten- eller vinderosion. Vattenerosionen är den mest betydelsefulla.

Markförstörelsen i Asien orsakas av följande faktorer.

- skogsavverkning, speciellt i områden med branta sluttningar
- olämpliga jordbruks- och bevattningsmetoder
- överbetning
- olämplig markanvändning

Befolkningsstätheten är en av nyckelfaktorerna till markförstörelsen

- Totalt 13 % av den odlingsbara jorden har allvarliga skador och 41% måttliga skador
- I Indien är 29% av marken påverkad av allvarlig erosion
- I Thailand är den genomsnittliga erosionen 34 ton per ha medan toleransnivån ligger vid 13 ton per ha för denna typ av jord
- År 1980 var ca 130 miljoner ha odlingsmark i Asien påverkad av försumpning och försaltning, merparten i Kina.

Vattenerosionen är mycket allvarlig i Himalaya, Sydasien, Sydostasien och stora områden i Kina. Vinderosionen är betydande i det torra bältet från centrala Iran till Pakistan och Indien.

Befolkningsökningen fortsätter att öka pressen på markresurserna och utökning av odlingsbar mark innebär att problemet kommer att bli ännu mer allvarligt i framtiden. Bristen på odlingsbar mark och möjligheten till bevattning innebär ett växande hot mot livsmedelsförsörjningen.

Avfall

Hantering av avfallet i Asien och speciellt i urbana områden är ett betydande och växande problem. Mängden avfall har ökat dramatiskt under den senaste 30-årsperioden. Mellan 40-60% av avfallet i de

asiatiska städerna samlas in medan resten deponeras i vattendrag, bränns eller dumpas. Bara 5% av det insamlade fasta avfallet genomgår någon form av behandling.

De viktigaste problemen i relation till hanteringen av det fasta avfallet är:

- hälsoproblem på grund av bristfällig täckning av deponier
- olämplig lagring av avfallet innan insamling
- låg standard på deponier

Farligt och giftigt avfall, producerat av fabriker, sjukhus etc är ett mycket allvarligt problem som ännu inte tagits på allvar. Omkring 100 miljoner ton giftigt avfall produceras årligen i Asien med så mycket som 90% i Kina och Indien. Ungefär 60-65% deponeras på land, 5-10% i havet och 20-25% bränns eller behandlas på annat sätt (ESCAP, 1995). Säkerhetsåtgärder saknas i allmänhet eller är mycket ineffektiva (ADB, 1997).

Urbana områden

År 2020 kommer hälften av Asien befolkning att leva i urbana områden och en betydande andel i så kallade megastäder. Tillväxten av urbana områden i Asien är mycket hög i jämförelse med andra regioner i världen och år 2015 kommer Asien att ha tre gånger fler människor i urbana områden än någon annan region.

Asiens städer har samma miljöutmaningar som andra städer i världen men i en helt annan skala och med en större intensitet. De har fler människor, fler fattiga människor, större befolkningsökning, mer begränsade ekonomiska resurser, teknologier och erfarenheter. Miljöproblemen inkluderar luft- och vattenföroreningar, avfall, trafik, slumområden etc.

Som ett resultat av utsläpp från fordon, industrier, förbränning av sopor etc. är luften i Asiens städer sämre än på de flesta andra håll. Detta leder till avsevärt mänskligt lidande; i kinesiska städer är dödligheten i lungcancer 4-7 gånger högre än i landet i övrigt; i Bangkok bedöms partikelföroreningarna årligen orsaka 1400 dödsfall och blyförgiftning orsakar olika hjärtkärlsjukdomar. Vissa studier indikerar att blyförgiftningarna leder till mätbar påverkan på IQ, sänkning 3-4 poäng på barn i sjuårsåldern (Bruestle, 1993).

Brister på infrastruktur, rening av avloppsvatten och föroreningskontroll innebär att orenat avlopp släpps ut i kanaler, vattendrag och sjöar i många städer vilket medför risker för yt- och grundvatten och människors hälsa.

Samma brister gäller hanteringen av det fasta avfallet både beträffande uppsamling och deponering eller bränning. Detta innebär förorening av yt- och grundvatten och äventyrar människors hälsa.

Antalet fordon har fördubblats vart sjunde år i Asien (Bruestle, 1993) och trafikkaos är ett allvarligt, dagligt problem för storstadsbefolkningen i regionen vilket innebär, förutom luftförorening också stora ekonomiska kostnader. Bara i Bangkok räknar man med att trafikproblemen kostar i storleksordningen 2-10 miljarder per år beroende på hur man värderar den tid människor tillbringat i trafikköer.

Slumområdena växer extremt snabbt och bildar "egna" städer. Dessa får inte samma service som andra delar av städerna vilket innebär ännu mer problem av sophantering och vattenföroreningar. I asiatiska städer utgör slumområdena upp till 25-30% av stadsbefolkningen.

Klimat

Asien är en av de stora källorna för utsläpp av växthusgaser men klimatförändring tycks ännu inte vara ett angeläget ämne bland de asiatiska länderna. Detta trots att många av länderna skulle erfara stor påverkan. Länder som Bangladesh, Indien, Maldiverna och Filippinerna. Utsläpp av ozonnedbrytande substanser är ett stort problem i flera av länderna och snabba åtgärder är angelägna.

Klimatförändringar innebär på kort sikt

- förändringar i nederbörd och markvattenförhållanden
- förändringar i vindförhållanden (både styrka och riktning)
- ändringar i vågförhållanden

På längre sikt innebär klimatförändringarna

- höjning av havsytans nivå vilket innebär översvämningar och erosion i kustområdena och ytterligare förändringar i lokalklimatet.

Sammanfattning

Miljöproblemens karaktär och omfattning varierar givetvis mellan olika delregioner, flodområden och länder.

Olika organisationer har gjort bedömningar och prioriteringar rörande miljöproblemen i Asien. Enligt UNEP (Global Resources Information Database, 1994) bedöms avskogning, markförstöring, vattenförorening och översvämningar som mycket allvarliga problem

som förekommer över större delen av regionen. Länder med stor folkmängd/folktäthet har miljöproblem inom de flesta sektorer (Kina, Indien, Bangladesh, Thailand, Vietnam, Indonesien).

Enligt en nyligen genomförd studie av ADB är regionens allvarligaste miljöproblem; vattenförorening, minskad tillgång på färskvatten, luftföroreningar, avskogning och hantering av fast avfall (figur 2-1).

Enligt "Global State of the Environment Report 1997", är de allvarligaste miljöproblemen:

- markförstöring
- skogsavverkning
- minskad tillgång på färskvatten och vattenföroreningar
- försämring av marina och kustnära områden

Figur 2-2 redovisar situationen i Asiens olika subregioner enligt Asian Development Bank i Emerging Asia. Kina och Indien och Japan redovisas separat.

Kina

På grund av snabb ekonomisk utveckling och industrialisering har Kina att möta mycket stora miljöutmaningar. Många av dessa problem hänger samman med det extrema kolberoendet för energiproduktion, urbaniseringen och utmaningen att försörja mer än 20% av jordens befolkning med endast 7% av jordens odlingsbara mark. Luftföroreningarna är mycket allvarliga i de stora och medelstora städerna och fler städer i Kina än i något annat land överskrider WHO:s gränsvärden.

Vattenbristen i städerna i norr har förvärrats genom föroreningar från industrian och industriavfall.

Kustområdena och den marina miljön hotas av utsläpp från industrin och urbana områden samt överfiskning.

Avskogningen har gått snabbt och för närvarande täcks endast 13% av landet.

För närvarande pågår byggnaden av dammen Three Gorges som enligt kritikerna anses vara inte bara världens största men också den ur miljö- och social synpunkt den mest destruktiva och man räknar med att ca 1,2 miljoner människor tvingas flytta från reservoarområdet.

Indien

Indien har en sjättedel av jordens befolkning men endast 2,2% av jordens landyta vilket innebär ett mycket stort tryck på naturresurserna.

Vattenföroreningar (sjöar, vattendrag och grundvatten) är ett mycket allvarligt problem och vattenburna sjukdomar svarar för mer än hälften av alla sjukdomar.

Luftföroreningar till följd av utsläpp från trafiken, industrier och energiproduktionen är mycket allvarlig i de flesta större städer. Markförstöringen på grund av överbetning, avskogning och olämpliga jordbruksmetoder har allvarligt försämrat mer än 20% av landets markyta.

Miljöproblemen i städerna är på grund av bristande infrastruktur och snabb tillväxt av slumområden mycket allvarliga.

Våtmarkerna, mangroveskogarna och korallreven är utsatta för mycket hårt tryck och försvinner i alarmerande takt.

Översvämningar är mycket frekventa i Indien och under perioden 1960-1990 svarade Indien ensamt för ungefär en femtedel av antalet omkomna i översvämningar i världen. Hotet mot den biologiska mångfalden ökar i och med det ökande befolkningstrycket (mer än 1 miljard år 2000), ökningen av odlingsmark, avskogning, överbetning etc. Miljöfarligt och giftigt avfall som t.ex. pesticider, gödningsmedel och industriavfall innebär ett stort miljöhot (t.ex. olyckan i Bhopal).

Japan

Med hjälp av en god ekonomisk utveckling har Japan kunnat ta itu med många av sina miljöproblem men fortfarande är luftföroreningar ett stort och växande problem i vissa storstäder (Tokyo, Osaka, Yokohama).

Surt regn och dess effekter är ett växande problem i merparten av landet och nästan hälften av sjöarna och reservoarerna har påverkats.

Försämringen av den marina miljön är ett allvarligt problem på grund av överfiskning och föroreningar.

Andra problem är Japans höga utsläpp av CO₂, markförstöring på grund av föroreningar och minskande skogar, våtmarker och biologiskt mångfald.

Alla regioner i världen erfar olika slag av miljöproblem men Asien är den världsdelen som är mest förorenad och har de allvarligaste

miljöproblemen. Ingen annan region har så många kraftigt förorenade städer; floder och sjöar tillhör världens mest förorenade och under de senaste 30 åren har hälften av skogen försvunnit. De flesta kända miljöproblem är i ett kritiskt skede i Asien.

Trender

Den ekonomiska tillväxten förväntas vara fortsatt positiv och fattigdomen minska märkbart under den närmaste 30-årsperioden. Variationen är emellertid stor mellan länder och regioner.

Inom denna period förväntas en majoritet av Asiens befolkning att bo i städer och denna dramatiska urbanisering leder till mycket stora hälso- och miljöproblem.

Tillgången på vatten av godtagbar kvalitet för olika ändamål försämras successivt till en krisartad situation i allt fler regioner i Asien. Förbränning av stenkol förutses öka med 3,7 % fram till år 2010.

Trots en betydande ekonomisk utveckling kommer, enligt ADB, om nuvarande trender fortsätter, inkomsterna under de kommande 30 åren i merparten av regionen inte ha nått sådana nivåer att det blir ett mer allmänt uttalat behov av miljöförbättrande åtgärder.

Miljösituationen förväntas sakta förbättras i Östasien och i höginkomstländer i Sydostasien men försämras i Sydasien och i låginkomstländerna i Sydostasien.

Denna åsikt delas av Panayotou (1997): "Om inte effektiva åtgärder vidtas för att stoppa resursslöseriet och miljöförstöringen kommer Asien att inleda det 21:a århundradet med mindre skogsområden, mer markförstöring, ökande vattenbrist och överbefolkade städer med svåra miljöproblem". Även om inkomsterna kommer att öka och fattigdomen minskas till hälften kommer livskvaliteten att påverkas negativt om miljöproblemen inte kan hanteras och kontrolleras.

Kostnaderna för att åtgärda miljöproblemen kommer att stiga och ADB har i sin studie gjort en grov uppskattning för perioden 1995-2025 och angivit en ökning från 25 miljarder USD 1995 till 250 miljarder USD år 2025. Detta innebär en ökningstakt på 7,2% årligen vilket är dubbelt högre än prognosen för ökningen i GDP.

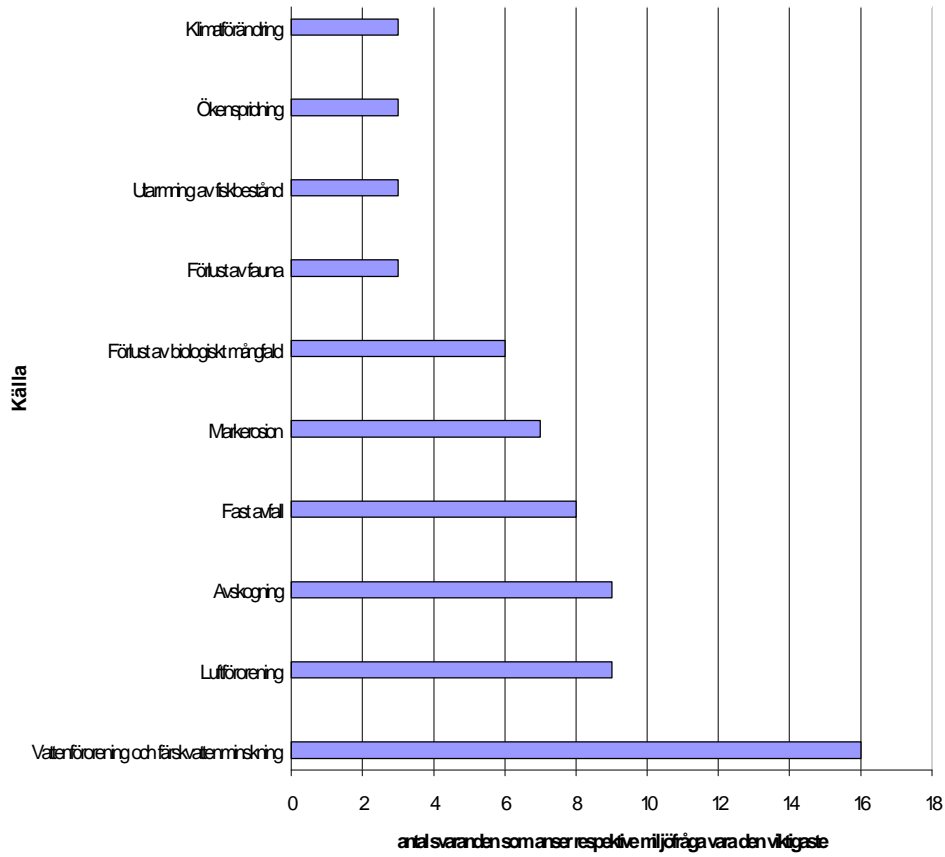
Det senaste årets finansiella problem i flera av regionens länder påverkar sannolikt dessa prognoser och möjligheterna till att med kraft tackla miljöproblemen.

För att vända den negativa trenden krävs nya grepp inom miljöpolitiken. En starkare statlig styrning, ökat ansvar från

företagen, stimulansåtgärder, ekonomiska styrmedel, borttagande av vissa subventioner etc.

Energieffektivisering (med åtföljande miljö- och hälsoeffekter) anses ha stor potential i Asien liksom användning av alternativa/förnyelsebara mer miljövänliga energikällor (speciellt solenergi).

Figur 2-1. Rangordning av miljöfrågor enligt asiatiska beslutsfattare



Källa: ADB, 1997;209

Figur 2-2. Miljöproblem i olika Asiatiska regioner

Miljöförstörare	Ostasien	Sydost-Asien	Syd-Asien	Pacific	Kina	Indien
Luftföroreningar						
Svaveldioxid	xxx	xx	x		xx	xx
Partiklar		xx	xxx		xx	xx
Bly		xxx	xx		x	x
Vattenföroreningar						
Suspenderat material		xx	xx		xxx	xx
Colibakterier		xxx	xx	xx	xx	xxx
Biol. Syrgasförbrukning		xxx	xx			xxx
Nitrat	xx	x	xxx		xx	xxx
Bly	xx	xxx	x		x	x
Tillgång till vatten och sanitet						
Otillräcklig tillgång till vatten		xxx	xxx	xx	x	xxx
Otillr. tillgång till sanitära faciliteter		xx	xxx	xx	xxx	xxx
Avskogning						
Hastighet		xxx	xx		xx	xx
Markförstöring						
Erosion		xxx	xxx		xxx	xxx
Försumpning och försaltning		xx	xxx		xx	xxx
Ökenspridning			xxx			xx
Imperataspridning		xxx				xx
Energiförbrukning						
Årlig tillväxt	xxx	xxx	xxx		xx	xx
CO2 utsläpp	xx	x	x		xxx	xx

xxx = mycket allvarlig ; xx = allvarlig ; x = måttlig men stigande

Källa: World Bank (1995); World Resources Institute (1996).

3 Nationella och regionala initiativ

Betydande framsteg har gjorts de senaste 15 åren i Asien för att hantera olika miljöproblem. Framsteg har gjorts när det gäller styrning, lagstiftning och politik och program för att tackla specifika problem. Sådana initiativ har tagits på såväl nationell som regional nivå. Vissa framsteg har också gjorts för att möta de mål som sattes upp i samband med FNs miljökonferens (UNCED).

Nationella initiativ

Länder i Asien har gjort framsteg genom att utveckla redskap och strukturer för hantering av miljöproblem och dessa framsteg har sammanfattats av UNEP (1997) och ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (1995) och omfattar:

- *Miljöstyrning:* miljöministerier och/eller myndigheter har etablerats i en lång rad länder i regionen. Dessa organisationer behöver i allmänhet förstärkas på olika sätt.
- *Miljölagstiftning och miljöpolitik:* paraplylagstiftning och politik återfinns i hela regionen men varierar avsevärt i kvalitet. Möjligheterna att tillämpa lagstiftningen är fortfarande mycket begränsad.
- *Specifika åtgärdsprogram:*

Markförstöring – program och projekt (mark- och vattenskydd, återställande av försumpade och försaltade områden, skogsvård etc) har genomförts i olika länder i regionen som Nepal, Indien, Pakistan, Bangladesh, Bhutan, Kina och Viet Nam.

Avskogning – regeringar har vidtagit åtgärder för att etablera parker och skyddade områden, skogsplantering, lokala skogsvårdsprogram etc.

Biologisk mångfald – regeringar har medverkat i konventioner, utvecklat system för skydd av vissa områden och vårdplaner och initierat och stöttat forskningsprogram.

Vattenkvalité och vattenförsörjning – olika åtgärder har vidtagits i många länder för att möta det växande behovet av vatten av god kvalitet och att skydda vattentäkter. Detta omfattar vattenåteranvändning, avsättning av havsvatten, vattenöverföring mellan olika vattensystem, lagstiftning, miljökonsekvens-bedömning, införande av vattenkvalitetskriterier och standards, skydd av våtmarker m.m. Integrerade områdesplaner etableras allt oftare.

Exempel på lyckade vattenvårdsprogram är Singapores 10-åriga "Clean River" kampanj, Hong Kongs strävan att rena vattendrag och i begränsad omfattning Indonesiens PROKASIH (Clean Rivers Program).

Luftförorening – regeringarna i Filippinerna och Thailand försöker begränsa antalet fordon, Indien har infört standards för avgasutsläpp från fordon (begränsad tillämpning) och användningen av blyfri bensin ökar i regionen. Användning av renare teknologi har hjälpt till att begränsa föroreningarna från industrier och energiproduktion.

Hav och kustzon – Integrerade skötselplaner har introducerats i flera länder och katastrofplaner för oljespill har utvecklats.

Regionala initiativ

Regionalt samarbete i Asien har ökat avsevärt sedan miljökonferensen 1992 (Earth Summit). Exempel på regionalt samarbete omfattar:

Vart femte år sammanställs en State of the Environment Report för Asien och Stilla havs området av ESCAP under medverkan av medlemmar i Interagency Committee on Environment and Sustainable Development.

I juli 1993 kom ASEAN-länderna överens om att utveckla en strategisk miljöhandlingsplan för perioden 1994-98. Miljöarbetet i denna region är betydande och kan tjäna som modell för andra regionala organisationer. ASEAN omfattar för närvarande Brunei, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippinerna, Singapore, Thailand och Viet Nam.

SACEP (South Asia Co-operative Environment Program omfattande Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Indien, Iran, Maldiverna, Nepal, Pakistan och Sri Lanka) genomför ett handlingsprogram som omfattar följande element; informationsutbyte och tekniköverföring; kapacitetsbyggande; träning i miljövard och institutionsutveckling; hantering av fjällområden, avrinningsområden och kustområden; skydd av djurliv och deras naturliga hemvist.

MRC (Mekong River Commission) som består av Kambodja, Laos, Viet Nam och Thailand är en mellanstatlig organisation som ansvarar för samarbete rörande utvecklingen av vattenresurserna i den nedre delen av Mekongsystemet. År 1991 etablerades en speciell miljöenhet inom organisationen.

ICIMOD (International Center for Integrated Mountain Development) som etablerades 1983 i Nepal genomför miljöprogram speciellt i Himalaya. Medlemmar är Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Kina, Indien, Myanmar, Nepal och Pakistan.

Regionala initiativ, nätverk och program har också utvecklats för inriktning mot speciella miljöproblem som t ex markförstöring, skog, biologisk mångfald, utbildning och informationsutbyte, klimatförändring etc.

Framsteg i regionen kan också ses i relation till omfattningen av åtgärder i relation till överenskommelserna i Rio-konferensen.

4 Svenska insatser och möjligheter

Ett stort och ökande antal svenska företag, institutioner och konsulter är involverade i miljörelaterade projekt och aktiviteter i Asien. Många av dessa projekt och aktiviteter finansieras genom internationella biståndsprogram men Asien är också en växande marknad för svensk industri och svenska industriprodukter. Många stora svenska företag är väl etablerade i Asien medan många små behöver ökat stöd för att marknadsföra sina produkter och tjänster.

Den nära kopplingen mellan många svenska projekt och biståndsorganisationerna har medfört att en betydande kunskap och erfarenhet har samlats rörande miljöproblem i många av Asiens länder. Mot bakgrunden av det stora behovet, den stora marknaden är emellertid fortfarande den svenska insatsen ganska liten i Asien och den svenska resursbasen har inte utnyttjats till fullo. Våra nordiska grannländer (Norge, Danmark Finland), Tyskland och Holland har varit avsevärt mer framgångsrika.

Svenska insatser

Ett betydande antal miljöprojekt med svensk medverkan har finansierats genom svenska eller internationella biståndsorganisationer. De flesta asiatiska länder är representerade men med större insatser i länder som Kina, Thailand, Vietnam och Malaysia.

Olika typer av vattenprojekt dominerar men betydande insatser har också gjorts inom planeringssektorn (landsbygds- och stadsplanering), skogs- och jordbrukssektorn.

Det femte biståndsmålet, fastställt av riksdagen 1988, anger att det svenska biståndet skall bidra till en framsynt hushållning med naturresurserna och en omsorg om miljön. Uppföljningen av FNs konferens om miljö och utveckling (UNCED) och FNs särskilda Generalförsamling om miljö och utveckling (UNGASS 19) pågår inom många områden.

I Sidas landstrategier läggs inriktningen av utvecklingssamarbetet fast för de närmaste åren. Sida medverkar i det multilaterala arbetet i nära samarbete med UD, Miljödepartementet, Naturvårdsverket och andra aktörer.

I Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling (1996-1998) finns en handlingsplan som redovisar mål och åtgärder. En lång rad policydokument inom olika sektorer har tagits fram eller är under utarbetande.

Bilateralt samarbete genom Sida pågår med följande länder i regionen (Ref: Asienavdelningen, Sida, Landstrategier):

Bangladesh där insatserna koncentreras till hälsa och undervisning samt landsbygdsutveckling.

Filippinerna där fokus för samarbetet är fattigdom och miljö. På miljöområdet kan insatser t.ex. för förbättrad vattenhantering och samarbete på ozonskyddsområdet bli aktuella. Vidare bör samarbete mellan svenska och filippinska miljöskyddande institutioner främjas.

Indien där aktuella områden inom miljöarbetet omfattar markvård/ landsbygdsutveckling, vattenhushållning, förebyggande och kontroll av utsläpp, energieffektivisering samt direkta miljöinsatser för rening vid nedsmutsande energiproducerande enheter.

Kambodja där beaktande av miljöfrågorna sker inom ramen för stödet till landsbygdsutvecklingsprogrammet.

Kina där samarbetet omfattar informationsutbyte mellan länderna, utveckling av institutionella relationer och mellan specialister i de båda länderna. Fokusering sker på de "bruna" miljöfrågorna, t.ex. produktionsteknologi, luftföroreningar samt vatten och avlopp. Samarbetet inom Montrealprotokollet utvecklas genom Sidas planerade insats i Kina avseende reduktion av ozonförstörande substanser. Geografiskt sker en koncentration till nordöstra Kina.

Laos där den största insatsen ligger inom skogsprogrammet som innefattar stöd till hållbar produktion och till upprättande av reservat. Vidare stöds miljömyndigheten STENO (Organisation of Science, Technology and Environment).

Sri Lanka där miljöfrågorna beaktas inom landsbygdsprogrammet.

Vietnam där samarbete sker bl.a inom energisektorn, skog och hushållning med naturresurser och direkt till miljöprogram. Stöd ges bl.a till MOSTE (Ministry of Science, Technology and Environment).

Forskningssamarbete inom miljösektorn, med stöd från SAREC, pågår med flera av länderna i regionen (bl.a. Vietnam, Sri Lanka, Thailand, Indien).

Sverige har under en lång följd av år, förutom bilateralt stöd till länder i regionen, givet stöd till internationella och regionala organisationer verksamma inom miljösektorn i Asien.

Stöd har kanaliserats via de olika FN-organisationerna, de multilaterala bankerna (WB, ADB), de regionala mellanstatliga miljöprogrammen och ett antal icke-statliga organisationer.

UNEP har varit den ledande organisationen inom FN-familjen för att initiera och koordinera miljöinsatser. UNEP initierade "Global Resources Information Database" som har ett nätverk av centra i Asien som samlar in, utvärderar och distribuerar miljödatabaser inom regionen. Sverige samarbetar med UNEP rörande ozonfrågor och har byggt upp ett nätverk i Asien.

UNDP stöder aktivt hållbar utveckling i regionen genom en lång rad aktiviteter direkt själva eller i samarbete med andra. UNDPs roll stärktes av det mandat det fick från UNCED i relation till arbetet med Agenda 21.

Sverige har sedan början av 80-talet givet ett betydande stöd till och samarbetat direkt med MRC (Mekong River Commission) och där framför allt arbetat med miljöfrågor i samarbete med de fyra länderna i den nedre delen av Mekongsystemet (Laos, Kambodja, Thailand och Vietnam) och i viss utsträckning även med de två länderna i den övre delen (Kina och Myanmar).

ADB och WB, de två stora multilaterala bankerna som arbetar i regionen, har under de senaste fem åren satsat allt mer resurser inom miljösektorn. Sverige har bidragit och medverkat i ett antal projekt bl.a. via ADB i projekt rörande havsmiljö och kustzoner.

Sverige stödjer ICLARM (International Centre for Living Aquatic Resources Management) som fokuserar på forskning och utbildning rörande hantering av kustresurser i Asien och Stilla-havsområdet.

Sverige stöder och samarbetar med AIT (Asian Institute of Technology) i Bangkok vars mission är *To take a leadership role in the promotion of technological change and its management for sustainable development in the Asia and the Pacific Region, through high-level education, research and outreach activities which include attention to environmental and socio-economic considerations*. Sverige har medverkat i uppbyggnaden av energi- och miljöprogrammen, stött akvakulturprogram och bidrar årligen med ett antal stipendier. AIT har filial i Vietnam.

Sverige avser vidare att bidra till upprättandet av AEETC (Asia-Europe Environmental Technology Center) i Bangkok som utgör ett av samarbetsprojekten under ASEM (Asia-Europe Meeting). Centrets huvudsakliga arbetsuppgifter, under en första fas, ska vara aktivt nätverksbygge, uppbyggnad av databank och policyrådgivning.

Svensk kompetens

Sverige var bland de första länderna som insåg miljöns stora betydelse för den framtida samhällsutvecklingen och sedan 70-talet har mycket hänt inom miljöområdet. Det gäller lagstiftning och miljöövervakning, hantering av avfall och avlopp, ökad återvinning och minskat materialflöde, energibesparing och miljövänliga produkter, skydd av yt- och grundvatten etc. Miljöfrågorna har hög prioritet och man har i Sverige ambitionen att ställa om till ett ekologiskt hållbart samhälle.

Under denna period har Sverige skaffat sig en betydande kompetens inom olika delar av den breda miljösektorn inklusive alternativ teknologi både genom verksamhet på hemmaplan men också genom att sälja kunnande och utrustning internationellt.

En stor kompetens finns naturligt inom de områden som är speciellt betydelsefulla för Sverige; jord- och skogsbruk, skogsindustri, energi, gruvdrift, verkstadsindustri.

Miljöskyddsarbetet under de senaste årtiondena har medfört ett betydande kunnande och erfarenhet inom fysisk planering (övergripande, regional och lokal), lagstiftning politiska processer och miljöövervakning.

Förutom en rad industriprodukter av olika slag finns det några huvudområden inom vilka Sverige har en mycket god och omfattande kunskap och erfarenhet:

- Miljöplanering, miljövard och miljölagstiftning
- Miljöforskning, miljöutbildning, institutionsbyggande, systemutformning
- Datainsamling, datahantering, dataanalys och dataanvändning
- Fjärranalys, flygbildstolkning, geografiska informationssystem

Inom alla dessa områden har Sverige en mycket gedigen och konkurrenskraftig kompetens. Data och information är en nödvändig förutsättning för all planering, statistik, naturresursinventeringar osv. Sättet att behandla och analysera data och information är ett område där Sverige har rik erfarenhet. Beträffande forskning och utbildning och institutionsbyggande finns långvarig erfarenhet inom de flesta problemområden såväl i Sverige som utomlands. Erfarenheterna från Asien ökar stadigt.

Vi har en betydande resursbas inom följande områden:

Naturresurshantering vilket omfattar fysisk planering (urbana och rurala områden) på olika nivåer och inom olika sektorer (jord- och skogsbruk, fiske, gruvor etc.). Kartering, inventering, miljöekonomi, miljökonsekvensbedömning är viktiga områden inte minst för kapacitetsbyggande i Asien.

Vattenresurshantering där Sveriges kunnande är imponerande vad gäller hantering av vattenföroreningsproblem (kommunalt avloppsvatten, industriavlopp, yt- och grundvattenföroreningar, övervakning, påverkan i kustområden). Vår kompetens beträffande konstbevattning och försaltningsproblem är mera begränsad.

Luftvård där vi har en väl utvecklad lagstiftning och regelverk beträffande utsläpp från industrier och trafik och vi har utvecklad teknik och instrument för övervakning. Sverige har varit ledande med teknik för att begränsa utsläpp av partiklar, lösningsmedel, försurande ämnen etc. Det är i synnerhet utsläpp från energiproduktionen som belastar miljön och där har Sverige varit framgångsrikt att sälja såväl produktionsanläggningar som reningsteknik.

Avfallshantering är mycket väl utvecklad i Sverige inklusive hantering av miljöfarligt avfall. Såväl hantering av soptippar som förbränningsanläggningar är väl utvecklade med hänsyn till risken för miljöskador. Mer och mer erfarenhet från återanvändning. Sverige har vidare betydande erfarenhet från hantering av giftigt avfall och dess påverkan på människor och natur.

Energi där vi har lång och gedigen erfarenhet från vattenkraftutbyggnad, kraftöverföring, bioenergi, alternativ energi etc. Vi har betydande kompetens i energibesparing i såväl industrier som hushåll.

Beträffande företag som tillhandahåller kompletta anläggningar och utrustning är det dominerande området vattenförsörjning och hantering av avloppsvatten. När det gäller konsultinsatser är det mera jämnt fördelat mellan olika områden.

Svenska möjligheter

För att aktivera och bättre utnyttja den svenska resursbasen för insatser i Asien är det av stor betydelse att samarbetet mellan olika aktörer på svensk sida förstärks och att vår resursbas utvärderas i relation till den kapacitet som finns i våra tänkta samarbetsländer i Asien. Detta för att optimera förhållandet mellan vår kompetens och deras behov och prioriteringar.

Handlingsprogram

För att uppnå en mer hållbar ökning av svensk medverkan/närvaro i Asien är det nödvändigt att besvara bl.a. följande frågor

Vilken är den nisch, de områden där svenska insatser har största förutsättningar att bli lyckosamma och medverka till att lösa några av Asiens mest brännande miljöproblem?

Hur skall insatserna organiseras och genomföras?

För att besvara dessa frågor föreslås följande program/åtgärder och en analys av resultaten. Programmet bör ses som ett komplement till redan utförda eller pågående utredningar; Sidas Handlingsprogram för hållbar utveckling 1996 och 1998, Sidas Landstrategier, Miljöexportutredningen (STATT), Utredning om Svenskt Miljövårdskunnande (UD-SNV) m.fl.

Genomför en uppdaterad utvärdering av resursbasen i såväl Sverige som i samarbetsländerna.

· Utvärdera behoven och marknaden. Vilka sektorer/-ämnesområden och geografiska områden är mest intressanta och lovande ur svensk synpunkt?

· Analysera vad andra Nordiska länder och EU planerar att göra i Asien inklusive potentiellt samarbete.

Utred lämpliga former och kanaler för stöd, samarbete och export

- Utbildning och forskningssamarbete
- Kapacitetsbyggande, tekniköverföring/export
- Handelsutbyte
- Bilateral program
- Regionalt stöd/samarbete
- Samarbete med regeringar, myndigheter, NGOs, folkrörelser, miljörelser, FN, banker, etc.

Utveckla och genomför ett program (baserat på resultaten av punkterna ovan) för förstärkning av den svenska resursbasen med sikte på ökad verksamhet i Asien.

Förbättra och utvidga samarbetet inom den svenska resursbasen. Mellan industrier, konsultföretag, myndigheter, biståndsorganisationer (utveckla speciellt mekanismer för samarbete mellan Sida-Exportråd-Industriförbund) institutioner, universitet och frivilligorganisationer. Detta bör ske i organiserad form och innebär en kraftsamling.

Ett organiserat samarbete inom den svenska resursbasen kan vidare utnyttjas för att gemensamt och därför med större konkurrenskraft etablera sig och marknadsföra sig på den asiatiska marknaden bl.a. genom att

Tillskapa ett antal svenska kontaktpunkter/centra på den Asiatiska marknaden.

Förbättra kontakten/samarbetet med nationella och regionala aktörer (myndigheter, organisationer, forskningsinstitutioner, multilaterala banker, FN-organisationer etc) för att marknadsföra svensk kompetens och intressen. Utveckla långsiktigt samarbete med vissa utvalda.

- Utveckla processer och material för marknadsföring.
- Genomföra större och mer allsidiga miljöprojekt

Möjligheter

Mot bakgrund av den gedigna svenska kompetensen och erfarenheten och de mycket stora behov som finns i Asien kan ett stort antal sektorer identifieras där svensk medverkan borde ha förutsättning att öka.

Konsultverksamhet

I synnerhet inom vattenresurshantering, vattenförsörjning, avloppsvattenhantering, avfalls-hantering, föroreningskontroll samt vatten- och luftvård.

- miljökonsekvensbedömningar
- integrerad naturresursplanering, spec. vattenresursplanering
- strategier/program för föroreningskontroll
- fjärranalys (flygbilder; satellitbilder) och geografiska informationssystem(GIS)
- utbildning, träning, institutionsbyggande och tekniköverföring
- miljöplanering och miljöövervakning*
- hantering av industriella och kommunala föroreningar*
- eliminering av ozonnedbrytande substanser*
- miljökonsekvensbedömning och riskanalys*
- energieffektivitet*
- stadsplanering*
- skötsel av skyddade områden*
- nyttjande av hav och kustområden*
- skogsskötsel*
- markvård*

inom alla dessa områden finns det behov av att utveckla

policy, lagstiftning, regelverk
organisation och operativa system

*tekniskt kunnande
tillämpning av anpassad teknik
användning av ekonomiska styrmedel
mänskliga resurser
kommunikation
datainsamling, datahantering och dataanalys*

Miljöteknik

- vattenförsörjning/dricksvattenproduktion
- rening av industriella avloppsvatten (Sverige är världsledande när det gäller pappers- och massaindustri)
- rening av lakvatten från avfallsupplag
- rening av kommunalt avloppsvatten
- vattensnål teknik
- luftvård
- avfallshantering
- teknik för återvinning av restprodukter
- teknik för behandling av förorenad mark
- miljöanpassade transporter
- miljöanpassat byggande
- "clean technology"
- miljömäteteknik (fält- och laboratorieutrustning)

Energiproduktion och energibesparing

- miljövänlig vattenkraft
- i t.ex Sydostasien finns mycket stora outnyttjade vattenkraftreserver samtidigt som behovet av elektrisk kraft ökar mycket snabbt; en utveckling med större hänsyn tagen till de miljömässiga och sociala konsekvenserna samtidigt med ett utbildnings-och forskningsprogram skulle välkomnas*
- bioenergi
 - förnyelsebar energi
 - energi för hushållssektorn
 - energihushållning (energidistribution, industri, byggnader, hushåll)

MARKVÅRD OCH MARKREHABILITERING

SKOG

- skogsskötsel och skogsvård
- skogsplantering
- "agroforestry"

FISKE OCH AKVAKULTUR

JORDBRUK OCH LANDSBYGDsutveckling

- bevattning
- föroreningsproblem
- markvård

Förslag till prioriteringar

Som synes är listan över möjliga arbetsområden lång och skulle säkert kunna förlängas ytterligare. Svensk kompetens medverkar i hög grad redan i dag inom de flesta av dessa områden.

Några områden bör ges högsta prioritet. Områden där svensk kompetens är mycket god och erfarenhet från Asien finns och som är högprioriterade områden enligt den tidigare översikten av de mest brännande miljöproblemen.

Institutions/kapacitetsbyggande

Ländernas egen förmåga att lösa miljöproblemen kommer att bli alltmer avgörande. Förutom politisk vilja och ekonomiska resurser kommer den institutionella kompetensen i fokus. Mot denna bakgrund krävs i de flesta av länderna mycket stora satsningar på utbildning (på alla nivåer), institutionsbyggande och en allmän kapacitetsförstärkning.

Sverige har stor erfarenhet inom området och betydande insatser har gjorts och pågår. En speciell satsning på miljöministerierna eller deras motsvarigheter (speciellt de som etablerats under de senaste åren) och de miljövärdande/övervakande myndigheterna.

Länderna i regionen bör stödjas i sina strävanden att uppfylla villkoren i internationella överenskommelser och miljökonventioner.

En fortsatt och utvidgad satsning på utbildningen och forskningen vid Asian Institute of Technology rekommenderas (miljö, energi och vattenresurser).

Vattenresurshantering

Bristen på vatten av acceptabel kvalitet utgör redan i dag ett allvarligt hot mot utvecklingen på många håll och är dessutom en källa för potentiella konflikter mellan olika brukare och mellan länder. Problemen berör såväl yt- som grundvatten och kustvatten och gäller dricksvattenförsörjning och vatten för industrins och jordbrukets behov. Vattenutnyttjandet sker på ett okontrollerat sätt och planering bör ske med utgångspunkt från tillgången och inte från efterfrågan och planering och utnyttjande bör vara baserad på en helhetssyn inom enskilda avrinningsområden.

Sverige har en mycket omfattande kunskap och erfarenhet inom detta område från verksamhet i Sverige men även internationellt.

Svenska insatser bör kunna omfatta alla viktiga aspekter av vattenresursplanering och vattenutnyttjande inklusive lagstiftning, regelverk, övervakning och anpassade tekniska lösningar (för vattenförsörjning och vattenrening).

Luftföroreningar

Luftföroreningarna i många asiatiska städer och urbana industriella områden har redan nått kritiska nivåer och har allvarliga hälsoeffekter. Situationen förvärras i snabb takt på grund av utvecklingen inom energisektorn, transportsektorn och industri-sektorn.

Försurningsskador är ett växande problem i vissa delar av regionen (Kina, Indien, Thailand bl.a.). De senaste årens mycket stora bränder i Sydostasien innebär ett ökat hot.

Sverige har mycket avancerad teknik och utrustning och erfarenhet av mätning och kontrollprogram och de insatser som redan idag är igång i Asien har stora förutsättningar att expandera.

Vi har vidare lång erfarenhet från olika aspekter av försurningsproblematiken och de insatser som idag görs från svensk sida i Asien (mätningar, analyser, politiska dialoger etc.) bör utvecklas vidare.

Svensk kompetens rörande reduktion av ozonförstörande substanser är av stort intresse på flera håll i Asien.

Avfallshantering

Sverige har under de senaste 2-3 årtiondena utvecklat ett system och en teknik för avfallshantering som vunnit stor internationell respekt. Det gäller såväl hushållsavfall som industriavfall, giftigt avfall och avfall från gruvdrift och gruvindustrier. Vi har ett väl utvecklat system och regelverk för insamling av avfall, lokalisering, utformning och dimensionering av deponier och förbränningsanläggningar och har avsevärt reducerat miljöproblemet kring denna hantering inklusive sanering av tidigare förorenade mark- och vattenområden.

Denna teknik och erfarenhet bör ha stora förutsättningar att verksamt bidra till att ett av de verkligt stora och ökande miljöproblemen i Asien får en acceptabel lösning. För närvarande är hanteringen av alla typer av avfall mycket bristfällig på de flesta håll i Asien och innebär stora direkta hälsorisker och en långsiktig negativ påverkan på mark- och vattenområden.

Markvård

Med den stora och ökande befolkningen utgör den framtida livsmedels- försörjningen en allt större källa till oro inom flera av regionerna. Avkastningen inom jordbruket tenderar att stagnera och stora arealer förstörs och går ur produktion (speciellt Kina, Indien). Hanteringen och vården av markresurserna tillsammans med vattenresurserna blir avgörande för att i framtiden kunna försörja människorna i regionen med livsmedel.

Svensk expertis har varit involverad i lyckosamma internationella markvårdsprojekt och tillsammans med vårt kunnande inom integrerad naturresurshållning (speciellt vattenresurshållning) bör en svensk, väl planerad, kraftsamling vara av stort intresse för den Asiatiska marknaden.

Energi

En av de absolut största utmaningarna i Asien är den framtida energiförsörjningen och dess effekter på miljön som t ex växthuseffekten, försurning av mark och vatten, hälsoeffekter etc. Kolkraftverken bidrar i hög grad till Asiens miljöproblem och

existerande och planerade vattenkraftverk innebär ett annat växande hot.

Sverige har lång erfarenhet av vattenkraftbyggnad och dess miljökonsekvenser och bör verksamhet kunna bidra till en miljöanpassad utveckling av vattenkraften i regionen.

Vi har under de senaste decennierna utvecklat vår kompetens beträffande bioenergi och alternativa energikällor och dessutom gjort stora framsteg vad beträffar energibesparing i bostäder och i industriprocesser.

Vart och ett av dessa områden innehåller i sin tur olika delområden och denna prioritering innebär inte att andra områden efter en noggrannare analys kan tillföras denna prioritetslista.

- Vi bör aktivt samarbeta inte bara med regeringar och statliga myndigheter men också på ett systematiskt sätt öka samverkan med etablerade folk- och miljörelser och därigenom medverka till folkliga opinioner.
- Satsa på svensk export av miljövänlig utrustning och teknik.
- Utveckla samarbetet med regionala organisationer som ASEAN, SACEP m.fl.
- Stärka kontakten med ADB eventuellt genom en miljöattaché vid banken.
- Göra en speciell satsning på Kina gällande institutionellt samarbete, luftföroreningar, markvård och vattenresurshantering.
- Sverige bör aktivt medverka i utvecklingen av ASEM och stödja samarbete mellan miljöinstitutioner i Asien och Sverige.

Sammanfattning

Denna rapport behandlar översiktligt miljöfrågorna/problemen i den Asiatiske regionen, redovisar nationella och regionala initiativ för att hantera dessa problem samt ger förslag om svenska insatser inom miljöområdet i Asien.

Med Asien avses i denna rapport 24 länder indelade i tre regioner (Syd-, Sydost- och Ostasien) som sammanlagt utgör 16% av jordens landyta och som har 55% av jordens befolkning.

Rapporten är baserad på en utvärdering av material tillgängligt genom nationella och internationella utvecklings- och miljöorganisationer, internationella banker, NGOs, universitet, forskningscentra, konsulter och ett antal informationskällor på Internet.

Miljöproblemen i Asien orsakas dels av ett antal underliggande orsaker (fattigdom, hög befolkningstillväxt och täthet, snabb

ekonomisk tillväxt och brister i lagstiftning, politik och institutionell kapacitet) och ett antal mänskliga aktiviteter (industri, skogsavverkning, jordbruk, gruvsdrift, energiproduktion, turism etc).

Luft: I tio av Asiens elva megastäder överstiger partikelföreningar WHO:s gränsvärde med en faktor 3; i fyra överskrids gränsvärdena för bly och i tre gränsvärdena för svaveldioxid. Över hela Asien ligger värdena på blyutsläpp från fordon över gränsvärdet. Kolanvändningen bidrar i hög grad till Asiens luftföroreningar och regionen svarar för 41% av jordens kolförbrukning. Surt regn är ett växande problem och utsläppen av svaveldioxid under 1990 var 56% högre än i USA. Introduktion av blyfri bensin och kontroll av föroreningar från industrier och energiproduktion har haft viss framgång men överskuggas av ökningen i industri- och energiproduktion och ökningen av antal fordon.

Vatten: Vattensituationen är kritisk i många regioner såväl beträffande kvantitet som kvalitet. Som en följd av detta och brister i infrastruktur har en betydligt mindre andel av Asiens befolkning tillgång till acceptabelt dricksvatten än de flesta andra. Tillgången på bevattningstvatten blir alltmer problematisk i många områden vilket påverkar livsmedelsproduktionen. Avloppssystemen är dåligt utbyggda och endast 10% av avloppsvattnet genomgår någon form av rening.

Hav och kustområden: Den marina vattenkvaliteten försämras nära urbana och industriella områden; våtmarker, mangroveområden och korallrev förstörs i en alarmerande takt samtidigt som kustområdena får en allt större betydelse för länderna i regionen och 47% av jordens fiskeproduktion finns i Asien.

Skog: Skogsavverkning är ett av regionens allvarligaste miljöproblem. På grund av laglig och olaglig skogsavverkning, uttag av brännved, damm- och vägbyggande, skogsbränder har 72% av Asiens skogar förlorats och med nuvarande avverkningstakt beräknas reserverna räcka i 35 år.

Biologisk mångfald: Många asiatiska länder har förlorat mellan 70-90% av sina naturmiljöer och många djurarter står inför risken av utrotning. De senaste stora skogsbränderna har inneburit ytterligare press på många sällsynta och utrotningshotade arter.

Markförstöring: Totalt 13% av den odlingsbara jorden har allvarliga skador och 41% måttliga skador. Bara i Indien har 29% av marken allvarliga erosionskador. Stora arealer, speciellt i Kina, är försumpade eller försaltade delvis till följd av olämpliga jordbruksmetoder och brist på markvård. Befolkningsökningen och

behovet av mer odlingsbar jord fortsätter att öka pressen på markresurserna och markförstöringen riskerar att accelereras.

Avfall: Avfallshanteringen är ett betydande och växande problem och avfallsmängden har ökat dramatiskt den senaste 30-årsperioden. Mellan 40-60% av avfallet i de asiatiska städerna samlas in medan resten deponeras i vattendrag, bränns eller dumpas. Bara 5% av det insamlade fasta avfallet genomgår någon form av behandling.

Urbana områden: Tillväxten av urbana områden är mycket hög i Asien i jämförelse med andra regioner och år 2020 kommer hälften av Asiens befolkning att leva i urbana områden. Detta kommer att innebära en mycket stor miljöutmaning för att klara luft- och vattenföroreningar, avfall, trafik, slumområden, folkhälsa etc.

Den ekonomiska tillväxten förväntas vara fortsatt positiv och fattigdomen minskar märkbart under den närmaste 30-årsperioden. Miljöförstöringen förväntas dock fortsätta i stora delar av regionen.

Vissa framsteg har gjorts de senaste 15 åren för att hantera olika miljöproblem (miljöstyrning, lagstiftning och specifika åtgärdsprogram) och insatser görs för att följa upp rekommendationerna och överenskommelserna från Rio-konferensen.

Ett stort och ökande antal svenska företag, konsulter och institutioner är involverade i miljörelaterade projekt och aktiviteter i Asien. Många av dessa finansieras genom internationella biståndsprogram men Asien är också en växande marknad för svensk industri och svenska industriprodukter.

Olika typer av vattenprojekt dominerar men betydande svenska insatser har också gjorts inom planeringssektorn (landsbygds- och stadsplanering), skogs- och jordbrukssektorn.

Sverige har under en lång följd av år, förutom bilateralt stöd till länder i regionen, givit stöd till internationella och regionala organisationer verksamma inom miljösektorn i Asien.

För att aktivera och bättre utnyttja den svenska resursbasen för insatser i Asien bör ett antal åtgärder vidtagas bl.a.

- förbättra samarbetet inom resursbasen
- utvärdera behoven och marknaden
- tillskapa kontaktpunkter /centra i Asien
- utveckla långsiktigt samarbete med utvalda institutioner/-organisationer

Svensk medverkan i Asien har förutsättningar att öka inom en lång rad olika sektorer. Några prioriterade områden bör bl.a. vara

- vattenresurshantering
- luftföroreningar
- avfallshantering
- markvård

- energi
- institutions/kapacitetsuppbyggnad

Referenser

- Asian Development Bank, 1994. Industrial Pollution Prevention.
- Asian Development Bank, 1997. Emerging Asia; Changes and Challenges.
- Asia-Pacific Councils for Sustainable Development (APNCSD), 1997. Asia-Pacific Report to the Rio+5 Summit: A Synthesis of the Consultations and Reports.
- Bankoff, G. 1995. Coming to Terms with Nature: State and Environment in Maritime Southeast Asia. Environmental History Review, REFERENSER Vol 19, No 3.
- Brookfield, H. and Byron, Y. (eds), 1993 South-East Asia's Environmental Future: The Search for Sustainability.
- Bruestle, A.E., 1993. East Asia's Urban Environment. Environ. Sci. Technol., Vol 27, No 12.
- CANAMAL EVS CORP. Malaysia, 1996. Environmental Strategy for Southeast Asia: Country Study on Malaysia.
- Capannelli, E. and Shrestha, O.L., 1993. Environmental Challenges in the People's Republic of China and Scope for Bank Assistance. ADB Occasional Paper 6 (41).
- Centre for Natural Resources and Environmental Studies, Hanoi, 1996. Environmental Strategy for Southeast Asia: Country Study on Vietnam.
- Dahl, A.L. and Baumgart, I.L. The State of the Environment in the South Pacific. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 31.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP, 1991. Input from the Asian and Pacific Region to the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 1992.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP, 1992. State of the Environment in Asia-Pacific, 1990. Bangkok, Thailand.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP, 1995. State of the Environment in Asia-Pacific, 1995. Bangkok, Thailand.
- ESSA Technologies Ltd., 1994. State of the Coastal and Marine Zone, Viet Nam 1994.
- ESSA-SNC Lavalin VCEP Consortium, 1996. Baseline Environmental Report. Prepared for the Viet Nam Canada Environment Project (VCEP).
- FAO, 1995. Forestry Statistics, Asia-Pacific Region.

- Gomez, E.D. et al., 1990. State of the marine environment in the East Asian Seas Region. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 126.
- Government of Bangladesh, 1992. Bangladesh National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Bangladesh, 1996. Bangladesh, Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Brunei Darrusalam, 1992. Brunei Darrusalam National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of China, 1992. China National Report for the United Nations Conference on Environment and Development
- Government of China, 1996. China Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of DPR Korea, 1992. DPR of Korea National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Hong Kong, 1992. Hong Kong National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of India, 1992. Environment and Development: Traditions, Concerns and Efforts in India. India National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of India, 1996. India Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Indonesia, 1991. State of the Environment: Indonesia National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Indonesia, 1996. Indonesia Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Japan, 1991. Environment and Development, Japan's Experience and Achievement.
- Government of Japan, 1996. Japan Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Korea (Republic of), 1992. Korea National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Korea (Republic of), 1996. Korea Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.

- Government of Lao PDR, 1992. Lao PDR National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Malaysia, 1992. Malaysia National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Malaysia, 1996. Malaysia Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Mongolia, 1991. Mongolia National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Mongolia, 1996. Mongolia Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Myanmar, 1992. Myanmar National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Nepal, 1991. Nepal National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Nepal, 1996. Nepal Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Pakistan, 1991. Pakistan National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Pakistan, 1996. Pakistan Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Republic of Afghanistan, 1992. The transition from war to rehabilitation and development. Afghanistan National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Republic of Maldives, 1991. Republic of Maldives National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Singapore, 1991. Singapore National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Singapore, 1996. Singapore Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.
- Government of Sri Lanka, 1991. Sri Lanka National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Thailand, 1991. Thailand National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Thailand, 1996. Thailand Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSD.

- Government of the Philippines, 1991. A Report on Philippine Environment & Development: Issues and Strategies. The Philippines National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Government of Philippines, 1996. Philippines Country Profile, Implementation of AGENDA 21: Review of Progress Made since the UNCED. Information provided to UNCSO.
- Government of Viet Nam, 1992. Socialist Republic of Vietnam National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Gupta, R. Sen et al., 1990. State of the marine environment in the South Asian Seas Region. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 123.
- Hettelingh, J.P. et al., 1995. RAINS-ASIA – An Assessment Model for Acid Rain in Asia, in Acid Rain and Emissions Reduction in Asia.
- Hong Kong Government, 1991. First Review of Progress on the 1989 White Paper - Pollution in Hong Kong - A Time to Act.
- Instituto del Tercer Mundo, 1997. The World Guide 1997/98; A View From the South.
- International Environmental Management Co, Ltd., Bangkok, 1996. Environmental Strategies for Southeast Asia: Country Study on Cambodia.
- International Environmental Management Co, Ltd., Bangkok, 1996. Environmental Strategy for Southeast Asia: Country Study on Lao PDR.
- International Environmental Management Co, Ltd., Bangkok, 1996. Environmental Strategy for Southeast Asia: Regional Analysis on Cambodia, Lao PDR., Malaysia, Thailand and Vietnam.
- International Environmental Management, Bangkok, 1997. Mekong River Basin Diagnostic Study, Final Report.
- International Water and Sanitation Centre, 1997. Highlights on Water Supply and Sanitation, Vol 8, No 4-5, 1997.
- IUCN, UNEP, WWF, 1991. Caring for the Earth; A Strategy for Sustainable Living.
- Lincklaen Arriëns, W. et al (eds), 1996. Towards Effective Water Policy in the Asian and Pacific Region, Volume I and II. Asian Development Bank.
- Mathews, N. 1997. Polluted Oceans are becoming a soup of chemicals. The Earth Times/Water Resources.
- Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, Sweden, 1992. In Support of Asian Development.

- Oeltzschner, H. 1997. Problems of Waste Management in Developing Countries. ASEP Newsletter, Vol 13, No 1.
- Panayotou, T., 1993. The Environment in Southeast Asia: Problems and Policies. Environ. Sci. Technol. Vol 27, No 12.
- Royal Government of Bhutan, 1991. Towards Sustainable Development in a Unique Environment. Bhutan National Report for the United Nations Conference on Environment and Development.
- Shrestha, S., 1997. Report to Regional Director on Mission to Indonesia. UNEP.
- Sida, Asienavdelningen, Landstrategier; Bangladesh, Filippinerna, Indien, Kambodja, Kina, 1996-1997.
- Sida, Asia Department, Asia Fusion, Final Report October 1997.
- Sida, Marine Coastal Zone Initiative, 1997.
- Sida, Asia Regional Studies, 1997.
- Sida, Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling 1996 och 1998 (uppföljning)
- Singh, R.B. 1985. The state of the environment and resource management in the drylands of North India. Stuttgarter Geographische Studien Vol 105.
- Thailand Development Research Institute, 1996 Environmental Strategies for Southeast Asia: Country Study on Thailand.
- The World Bank, 1997. China 2020; Development Challenges in the New Century
- UNEP, 1992. Saving our Planet; Challenges and Hopes. The State of the Environment (1972-1992) UNEP/GCSS.III/2.
- UNEP, 1993. United Nations Environment Programme Environmental Data Report 1993-1994.
- UNEP, 1994. Environmental Issues in Asia and the Pacific - A Perspective Towards the Information in Decision Making. Proceedings of the IEEE International Conference on Expert Systems for Development 1994. IEEE, Los Alamitos, USA 94TH0643-7.
- UNEP, 1997. Global Environmental Outlook-1: Global State of the Environment Report 1997.
- United Nations Sustainable Development Website, 1997. Natural Resource Aspects of Sustainable Development in China.
- WHO, 1987. Rapid Assessment of Air, Water and Land Pollution. WHO offset publication No. 62, Geneva.
- WHO, 1992. Urban Air Pollution in Megacities of the World. Oxford.
- Windborne International, IVL 1997. Miljötekniska företag i Sverige.
- WRI, 1993. Environmental Almanac.

- WRI, UNEP, UNDP, 1994. World Resources; A Guide to the Global Environment. People and the Environment 1994-1995.
- WRI, UNEP, UNDP, The World Bank, 1996. World Resources; A Guide to the Global Environment. The Urban Environment 1996-1997.
- WRI, IIED, IUCN, 1992. 1993 Directory of Country Environmental Studies. An Annotated Bibliography of Environmental and Natural Resource Profiles and Assessments.
- WWW Virtual Library, 1997. Asian Studies: South Asian Studies: India. Nature and Environment.

Svettad konkurrens? Staten, marknaden och facket i de asiatiska samhällena

Gösta Edgren

1 En besvärlig fråga

Det är en ständigt återkommande och mycket besvärlig fråga, i vilken utsträckning de asiatiska framgångarna på exportmarknaderna i väst har varit en följd av effektivitet och innovationer och till vilken grad de drivits fram av en hänsynslös exploatering av arbetskraften. Lönerna i exportindustrin är obestridligen låga, arbetstiderna längre än på många andra håll, arbetsvillkoren är i många fall långt sämre än vad ILOs standards tillåter och barn utnyttjas i hårt industriellt arbete. Asiatiska politiker menar att dessa förhållanden uteslutande förorsakas av att ekonomierna är fattiga och produktiviteten låg. Även många ekonomer i västvärlden anser att enda möjligheten att förbättra förhållandena är att låta lågprisexporten växa till dess att brist på arbetskraft uppstår och lönerna tvingas i höjden.

Även om ingen förnekar att arbetslöshet och låg industrialisering spelar en viktig roll för att förklara de dåliga arbetsförhållandena i Asien är det svårt att värja sig mot intrycket att staten i många fall aktivt bidrar till att hålla ned lönerna och att inskränka fackliga rättigheter. Det är inte svårt att hitta exempel på sådana aktioner, och detta har givit upphov till en intensiv och långvarig debatt, som bl a resulterat i att flera av industriländernas fackliga rörelser krävt att den internationella handeln ska regleras med hjälp av något slags sociala minimistandards, exempelvis genom en socialklausul i det internationella handelsavtalet (GATT). Dessa förslag har inte oväntat mötts av anklagelser för att vara illa dolda protektionism, och när världshandelsorganisationen WTO nyligen skapades, avvisades förslag om en socialklausul efter starkt motstånd från u-länderna och avfördes från organisationens dagordning.

I det följande ska jag presentera material⁹¹ som belyser frågan om arbetsvillkor som konkurrensfördel i Asien och utifrån det materialet diskutera i vilken utsträckning som statsmakten i olika länder bidrar till att "svetta" fram en sådan fördel i den internationella handeln. Vi börjar med att belysa de fackliga rättigheterna och fackets styrka och svaghet i olika delar av Asien. Därefter följer en översikt av löneläget och en diskussion av frågan om lönerna i några fall är lägre än som är normalt för länder på olika utvecklingsnivå. Barnarbete är en fråga av särskild betydelse som diskuteras mot en annan bakgrund än den fackliga, framförallt den sociala och ekonomiska strukturen. Slutligen diskuteras olika tänkbara former av åtgärder och policier som kan användas av svenska statsmakterna, de fackliga organisationerna och andra frivilliga krafter, för att komma tillrätta med förhållanden som är oacceptabla med hänsyn till mänskliga rättigheter och till kravet att internationell handel ska äga rum på rimliga villkor.

2 Fackligt arbete i Asien är ingen sinekur

I vissa asiatiska länder - främst Indien och Sri Lanka - fanns fackföreningar redan under kolonialtiden och medverkade till uppmärksammade strejker som stödde frigörelsekampen. Av flera skäl har de fackliga rörelserna haft svårigheter att bli riktiga massrörelser, och även i dag uppmärksammas de nästan enbart när någon större strejk flammar upp. Det finns forskare som anser det är mer rättvisande att mäta fackets styrka med antalet strejkdagar än med antalet betalande medlemmar, eftersom avgifterna är låga och uppgifterna om anslutningen är svävande. Facket ses i första hand som en ventil för att vädra protester, och strejken är det yttersta och mest effektiva medel som står till buds för det ändamålet.

De fackliga rörelsernas karaktär på den indiska subkontinenten skiljer sig från de östliga delarna av Asien. Man kan säga att i båda fallen dominerar rörelserna av utomstående intressen, men i Sydasien utgörs dessa av politiska partier medan de i Sydost- och ännu mer i Ostasien utgörs av arbetsgivarintressen. I alla subkontinentens länder, från Nepal ned till Sri Lanka, är de nationella fackliga organisationerna starkt splittrade genom att varje organisation är ansluten till ett politiskt parti. Ledningen för dessa partier har i de flesta fall ett inflytande på

⁹¹ Jag vill i detta sammanhang uttrycka ett tack till LO/TCOs biståndsnämnd, ICFTU-APRO, ILO, textil- och metallarbetarinternationalerna, Världsbanken och ADB för deras hjälp vid framtagandet av detta material.

förbundens fackliga agerande på ett sätt som ofta omöjliggör enhetliga aktioner vid förhandlingsbordet eller i konflikter.

I de östligare länderna saknas ofta nationella förbund och rörelsen utgörs av företagsfack som knappast har vilja eller förmåga att agera oberoende av vad företagets ledning tycker. Undantag är Kina, Taiwan och Singapore som alla har nationella förbund med mycket stor täckning men som snarast är att betrakta som instrument för regeringspartiernas kontroll av de större arbetsplatserna. Facket i Asien arbetar alltså i de flesta fall i en patriarkalisk miljö där det finns mycket lite utrymme för oberoende aktion till förmån för medlemmarna.

Om man ser till anslutningsgraden är den i flertalet länder mycket låg. Bortser man från Kina och Taiwan där frivilligheten i många fall kan diskuteras, beräknas den uppgå till följande procenttal:

Tabell 1. Facklig organisationsgrad i vissa asiatiska länder

Bangladesh	3%	Hongkong	20%
Nepal	25%	Sydkorea	10%
Indien	8%	Filippinerna	11%
Pakistan	3%	Indonesien	6%
Sri Lanka	30%	Malaysia	10%
Thailand	2%	Japan	30%

Källa: ICFTU-APRO

Ovanstående siffror är otillförlitliga men ger ändå en viss bild av situationen. Organisationsgraden ökar med industrialiseringen, vilket kan innebära att vi under kommande decennier kan få se en ökning av medlemstalen. Vad som inte framgår av tabellen är att organisationsgraden varierar starkt mellan olika näringsgrenar. I de länder där offentliganställda kan organisera sig är statlig förvaltning och stora statsföretag mycket väl organiserade, främst på subkontinenten. Där har även vissa storföretag i den privata sektorn en hög organisationsgrad, vilket gör att den låga totalsiffran för exempelvis Indien kan vara vilseledande. I Sydostasien återkommer samma mönster men de mer utvecklade industri- och servicesektorerna bidrar till en högre genomsnittlig grad av organisering.

Trots den låga organisationsgraden totalt sett är facket ibland förvånansvärt starkt inom offentliga tjänster och i större industriföretag, banker etc. I vissa fall, särskilt då verksamheten inte är utsatt för internationell konkurrens, har mycket goda anställningsvillkor vunnits genom förhandlingar, och i vissa företag i Indien har facket t o m fått kontroll över rekryteringen till nya jobb. Hamn- och järnvägsarbetarna har mycket starka organisationer t ex i Indien. Statstjänstemän är däremot förhindrade att organisera sig fackligt och/eller att förhandla om

anställningsvillkor i en rad länder, exempelvis Sydkorea, Indonesien, Thailand och Filippinerna.

Något som särskilt starkt bidragit till att inskränka de fackliga fri- och rättigheterna är tillkomsten av exportfrizoner -Export Processing Zones (EPZ)- i en rad asiatiska länder. Syftet med dessa frizoner är att möjliggöra tillverkning för export på ett sätt som kringgår en rad krångliga bestämmelser och lagar som reglerar den inhemska produktionen. Till dessa bestämmelser räknar många asiatiska politiker också de lagar som är avsedda att skydda arbetarnas mänskliga och fackliga rättigheter. I Filippinerna, Malaysia, Sri Lanka, Pakistan och Sri Lanka är dessa rättigheter starkt begränsade med det öppet uttalade syftet att underlätta exportkonkurrens. Från tid till annan utbryter spontana strejker även i EPZs, men myndigheternas och företagens möjligheter att slå ned dessa - ofta med vapenmakt - är större än på andra arbetsplatser till följd av frizonernas speciella planering och arkitektur.

3 Exempel från enskilda länder

Nedan ges några exempel på problem och begränsningar av fackliga rättigheter i vissa länder.

Pakistan: Strukturproblem i den dominerande textilindustrin har berett de fackliga organisationerna stora omställningsproblem. Vid slutet av 80-talet inrättades ett antal EPZs, där viktiga delar av arbetslagstiftningen inte gäller. Även statstjänstemän och lärare är förhindrade att organisera sig och förhandla. Staten uppträder med mycket stor brutalitet för att skydda företag mot fackliga aktioner. Även vissa multinationella företag (särskilt från Sydkorea) har uppträtt med starkt repressiva metoder för att förhindra facklig aktivitet.

Man uppskattar att 12-13 procent av barn i åldrarna 10-14 år förvärvsarbetar, varav en del i industriellt arbete. Barnarbetet är socialt accepterat och dess bekämpande står inte högt på dagordningen hos de politiskt splittrade och organisatorsikt svaga fackliga organisationerna. Kvinnor är mycket fåtaliga i organisationerna och ännu mer i förbundens ledning. Den kvinnliga förvärvsfrekvensen är mycket låg.

Indien: Indien har för asiatiska förhållanden väl repekterade fackliga rättigheter som t o m skrivits in i grundlagen. Trots detta har de begränsats i några av de EPZs som inrättats, och på lokal nivå är polisen inte alltid neutral vid konflikter utan ingriper för att skydda arbetsgivarens intressen. Strukturkrisen i de indiska statsföretagen är en tidsinställd bomb, som utsätter de fragmenterade och politikerstyrda indiska fackförbunden för ökande påfrestningar i takt med att

privatisering och avreglering tilltar. Barnarbetet är lika omfattande som i Pakistan och facket kämpar inte för att det ska förbjudas.

Bangladesh: Landet har 25 fackliga centralorganisationer av vilka flertalet är kontrollerade av politiska partier. De är mest förekommande i de statliga företagen men strejker och andra aktioner har mer att göra med partipolitik än med fackliga frågor. Kvinnor arbetar mest inom jordbruk och i den informella sektorn och har ringa inflytande på facklig politik. Arbetslagstiftningen är mycket restriktiv och förhindrar statsanställda och arbetare i EPZs att organisera sig. Den starka politiseringen av facket har bidragit till att våld allmänt förekommer och till att fackliga ledare med jämna mellanrum misshandlas och fängslas.

Sri Lanka: Under 60- och 70-talen hade landet en gynnsam arbetslagstiftning och nådde en hög organisationsgrad, 25-30 procent. Särskilt stora framgångar nåddes för de indiska plantagearbetarna som utan stöd av sin organisation skulle ha marginaliserats eller kastats ur landet. Politiseringen av centralorganisationerna har dock förvärrats, och med inbördeskriget under 80-talet har den repressiva säkerhetslagstiftningen kommit att inskränka den fackliga friheten. Vid tillkomsten av EPZs i slutet av 70-talet undantogs frizonerna från arbetslagstiftningen, vilket har lett till en lång och förbittrad kamp som ännu pågår.

Thailand: Organisationsgraden är mycket låg och begränsad till vissa industrier. De åtta centralorganisationerna består av ett fåtal branschförbund och hundratals små företagsfackföreningar. År 1991 fräntogs de offentliganställda sin rätt att organisera sig, en fråga som sedan dess varit föremål för fackliga och politiska kontroverser. Arbetslagstiftningen är restriktiv, och polis och militär står oftast på arbetgivarnas sida. Den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög i den moderna sektorn men kvinnornas inflytande över facket är svagt. Barnarbete förekommer och motarbetas oftast av facket. Multinationella företag har i många fall behandlat arbetarna illa genom hälsofarliga arbetsplatser, disciplinära ingrepp och angrepp på arbetare som väcker fackliga frågor. Företag från Sydkorea och Taiwan figurerar oftast i sådana rapporter.

Malaysia: Fackets ställning som under tidigare decennier var ganska stark (inte minst på plantagerna och i den offentliga sektorn) har försvagats sedan slutet av 80-talet. Landet övergick då från att främst haft en råvarubaserad ekonomi till en ekonomi dominerad av exportindustrier och moderna servicenäringar. Lagstiftningen skärptes för att försvåra organisationsbyggnad i exportindustrin. I EPZs, där en stor del av arbetskraften utgörs av unga kvinnor, tillåts endast företagsfackföreningar. Staten har dessutom ofta intervenerat i fackliga

val och i registreringen av organisationer. Strejkrätten är starkt beskuren.

Indonesien: Arbetslagstiftningen är starkt repressiv och tillåter inte strejker. Fackliga relationer betraktas av regeringen som en del av säkerhetspolitiken, och militär och polis har ofta ingripit med våld, även i fall då arbetarnas protester gällt att företagen inte respekterar lagarna om arbetsvillkor. Endast en facklig centralorganisation har hittills godkänts och den är hårt knuten till regeringspartiet. Offentliganställda får inte tillhöra fackföreningar. Under 90-talet har kampen för rätten att organisera oberoende fackföreningar skärpts, vilket resulterat i svåra övergrepp mot mänskliga rättigheter. Fackföreningarna deltog aktivt i resningen mot president Suharto, och i maj utlovade hans efterträdare att flera organisationer skulle tillåtas och att förhandlingsrätten skulle erkännas.

Filippinerna: Arbetslagstiftningen är baserad på amerikanska förebilder och reglerar fackets verksamhet i detalj, ofta till förmån för företagsfackföreningar. Fackföreningsrörelsen är politiskt splittrad och karakteriseras av bossvälde och nepotism. Offentliganställda har organisationsrätt men ingen strejkrätt. Vid tillkomsten av EPZs på 70-talet framtogs anställda inom frizonerna rätten att organisera sig och att strejka. Kampen för fackliga rättigheter förs med ett stort inslag av våld från myndigheternas och arbetsgivarnas sida, och vid sidan av polis och armé förekommer även privat milis. Den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög och kvinnor har något större inflytande i organisationerna än på andra håll i Asien.

Vietnam: Den fackliga centralorganisationen i Vietnam är knuten till regeringspartiet och har under tidigare år inte utmärkt sig för att inta en självständig hållning i fackliga frågor. Den omfattar företrädesvis anställda i de statliga företagen men har ännu få medlemmar i den privata sektorn. En ny lag som trädde i kraft 1995 har emellertid givit fackföreningsrörelsen större befogenheter att agera självständigt, och strejkrätt lagfästes utom för vissa "väsentliga" funktioner i den offentliga sektorn. Ett stort antal olagliga strejker har sedan 1995 förekommit i företag som samägs mellan stat och utländska investerare. Framförallt vid företag som ägs av sydkoreaner och taiwaneser har spontana protester brutit ut mot inhuman behandling och brott mot arbetslagarna. Det privata inslaget i den vietnameiska industrin ökar och kommer sannolikt att utmana fackföreningsrörelsen att inta en mer militant position. Statsmakten har hittills inte uppträtt partiskt mot facket i arbetskonflikter.

Sydkorea: Den fackliga utvecklingen i Korea präglades tidigare av den repression som militärregimerna genomförde med hänvisning till risken för kommunistisk infiltration. Mot slutet av 80-talet inträdde en gradvis demokratisering som på det fackliga området ledde till dels färre

direkta ingrepp mot fackföreningarna, dels också en hårdare kamp med bildande av alternativ till den regeringsdominerade organisationen som haft och fortfarande har ensamrätt att företräda arbetarna. Striden fördes med utomordentligt våldsamma metoder, inbegripande väpnade attacker av militär och polis. Lagstiftningen om facklig verksamhet uppmuntrar till bildandet av företagsfackföreningar på ett sätt som gör dessa beroende av företagsledningen för sin verksamhet. Organisationsgraden är mycket hög i storföretagen, och arbetsvillkoren bättre än i mindre företag. Offentliganställda, lärare och anställda på vissa "samhällsviktiga" områden är förbjudna att organisera sig. I takt med demokratiseringen har striden hårdnat om rätten att bilda oberoende organisationer, samtidigt som den officiella centralorganisationen också börjat visa tendenser till självständigt agerande. De koreanska fackföreningarna torde komma att gå stärkta ur denna kamp, i synnerhet om demokratiseringen av det politiska livet fortsätter. Med ökad arbetskraftsbrist följer också stigande kvinnlig förvärvsfrekvens.

Kina: Den kinesiska fackliga centralorganisationen ACFTU är med sina 103 miljoner medlemmar världens största fackliga organisation. Dess roll har länge varit allt annat än facklig, nämligen att bevara den politiska stabiliteten och stödet för regeringens politik på arbetsplatserna. Den driver också rekreationsanläggningar och liknande faciliteter för medlemmarnas välfärd och har under tidigare år inte visat intresse för att genomdriva någon allmän förättring av medlemmarnas löner och anställningsvillkor. En påtaglig förändring av organisationens roll och policy håller emellertid på att framtvingas genom framväxten av en privat sektor i Kina. En lag om facklig verksamhet med särskild inriktning på den privata sektorn antogs 1995. Myndigheternas intresse har genomgående varit att undvika konflikter i samägda och privata företag för att inte skrämja iväg det utländska kapitalet. Ett antal flagranta fall av omänsklig behandling av arbetare i vissa multinationella företag, samt brott mot arbetsrätten i många av dem, har dock förmått de lokala fackliga organisationerna att inta en militantare hållning. I flera fall har ACFTU t o m sanktionerat strejker, vilket aldrig tidigare förekommit. De mest flagranta fallen uppges av ACFTU förekomma i företag ägda av sydkoreaner.

I den mån detta indikerar att en viss utveckling förekommer i facklig riktning får man inte glömma att en rad fackliga aktivister och dissidenter trakasserats och gripits för att avtjäna mycket långa fängelsestraff. Kina har dessutom ådragit sig internationell kritik genom att exportera produkter som framställts av straffångar.

Japan: Med en organisationsgrad på ca 30 procent och över 12 miljoner medlemmar kan det japanska facket mäta sig med motsvarigheter i andra OECD-länder. Framförallt storföretag och den

statliga sektorn är organiserade. Japanska fackföreningar är organiserade företagsvis, och de fackliga funktionärerna är i många fall starkt lojala mot sitt företag. Lojaliteten har samband med det gamla systemet med livsvarig anställning, som dock under senare år är på reträtt. Centralorganisationerna är svaga och ofta knutna till politiska partier eller fraktioner. De lever upp tillfälligtvis i samband med proteströrelser eller vid de årliga lönerörelserna som dock inte är centraliserade. De statsanställda har ingen strejkrätt. Kvinnornas ställning i organisationerna är genomgående mycket svag.

4 Faktorer som påverkar löneläget

Denna summariska förteckning torde vara tillräcklig för att klargöra, att många av de asiatiska regimerna faktiskt vill pressa löner och arbetsvillkor så att de bibehåller sina konkurrensfördelar på världsmarknaden. Det är emellertid en helt annan fråga om de verkligen lyckats göra detta i praktiken. Många faktorer påverkar lönebildningen och de viktigaste finns på arbetsmarknaden, som i sin tur påverkas av produktiviteten, efterfrågan och av den ekonomiska strukturen i landet. De statistiska data som finns är ibland svåra att jämföra, men det finns ändå tillräckligt med information och studier av asiatiska arbetsmarknader för att vi ska kunna dra vissa slutsatser.

Låt oss börja med att se på löneläget för arbetare i någotsånär jämförbara jobb och industrier. Eftersom vårt fokus är på exportkonkurrens är det lämpligt att välja beklädnads-, textil- och elektronikindustrierna. Det är också viktigt att utgå från nominella löner och valutakurser och inte från s k köpkraftspariteter, eftersom konkurrenskraften bestäms i första hand av dollarvärden och inte av den inhemska köpkraften. I Bilaga 1 och 2 återges genomsnittliga timlöner för dessa grupper i olika länder åren 1995 och 1996. Lönerna har relaterats dels till genomsnittslönen i USA, dels till genomsnittsinkomsten (BNP per capita) i landet. Resultaten sammanfattas i tabell 2.

Tabell 2. Löneläget i vissa exportindustrier 1995/96

Land	Lön per timme i US cents	LönelägeUSA=100	LönelägeBNP/capita=100
Pakistan	43*	4	233
Indien	19-56	2-5	150-411
Sri Lanka	45*	4	161
Bangladesh	44*	4	458
Thailand	71-156	7-13	143
Malaysia	118-154	13-16	88
Indonesien	52*	4-6	132-178
Filippinerna	69-112	9-10	216
Singapore	378-678	51-59	35-63
Taiwan	345-638	30-52	138
Hong Kong	373-490	38-50	40-49
Sydkorea	328-565	42-46	109-145
Kina	14-58	2-5	81-233
Japan	896-2431	122-198	50-134
USA	734-1226	100	59-105

* Uppgifter endast från storföretag i textilindustrin.

Lönesiffrorna för olika branscher är inte helt jämförbara sinsemellan eftersom data från textilbranschen hämtats från en begränsad grupp större företag med högre genomsnittslöner. Flera sydostasiatiska länder genomförde under 1997 kraftiga devalveringar som kommer att sänka beloppen i dollar i en omfattning som ännu är svår att bedöma, eftersom priserna stiger och lönerna i viss utsträckning kommer att pressas uppåt. Till följd av ojämnheten i databasen visar tabellen intervall snarare än genomsnitt. Några allmänna tendenser kan iakttas.

Vissa delar av Asien kan klart karakteriseras som låglöneområden, med löner som bara utgör några få procent av de amerikanska. Dit hör hela den indiska subkontinenten, Kina och Indonesien. Några av de sydostasiatiska länderna, Thailand, Malaysia och Filippinerna, har nått lönenivåer som är något högre. Även efter devalveringarna på hösten 1997 kommer de troligen att utgöra omkring 10 procent av USAs lönenivå. Singapore, Hong Kong, Taiwan och Sydkorea har nått upp till hälften av de amerikanska lönerna.

Skillnaderna mellan dessa tre grupper av länder förklaras till stor del av om industrin kan dra på stora reserver av undersysselsatt arbetskraft från landsbygden. Särskilt på subkontinenten och i Kina är dessa reserver mycket stora, medan de har kraftigt reducerats i Sydostasien. Även stadsekonomier som Singapore och Hong Kong har tidigare

utnyttjat sådana reserver men har under det sista decenniet övergått till mer kapitalintensiva produktområden allteftersom reserverna försvunnit.

Det är också intressant att se hur industriarbetarlönerna förhåller sig till den allmänna genomsnittsinkomsten i landet. I de fattigaste länderna ligger industriarbetarlönerna på en nivå som ligger väsentligt högre - ibland flerfaldigt högre - än BNP per capita. Detta förklaras av att de flesta inkomsttagarna i dessa länder finns i jordbruket och i den småskaliga informella sektorn. Det antal som försörjs av varje förvärvsarbete är också högre. Som framgår av kolumnen längst till höger i tabellen är industriarbetarnas relativa löner högst på subkontinenten. I Kina, som också har en stor landsbygdsektor, är skillnaderna långt mindre eftersom löneskillnaderna mellan land och stad hittills hållits nere av staten. De håller nu på att öka, och det kan ifrågasättas om de inte redan överstiger de belopp som här angivits. I stadsekonomier som Singapore och Hong Kong ligger industriarbetarnas löner långt under genomsnittsinkomsten, medan de ligger närmare genomsnittsinkomsten i industriländerna.

Vad man kan utläsa av den högra kolumnen är inte överraskande att storföretagen i den formella sektorn betalar långt högre löner än genomsnittet i de fattigaste länderna medan de i mer industrialiserade länder ligger närmare landets genomsnittsinkomst. Om man ser till andra data om arbetsmarknaden och industrialiseringsgraden kanske man kan tycka att lönerna ligger i underkant i Indonesien, medan de ligger högt i Filippinerna. Dessa skillnader kan förklaras av att den filippinska industrin varit mer konkurrensskyddad, men delvis kan de också förklaras av skillnader i graden av facklig aktivitet.

För att få en klarare bild av vad som styr lönebildningen bör man också undersöka hur lönerna under en längre period påverkas av arbetsmarknad och produktion. Den genomgående tendensen i Asien har förklarats av den så kallade "flygande gås-modellen", innebärande att de mer industrialiserade länderna efter hand lämnat de arbetsintensivare produktionsmomenten till dem som kommer närmast efter i formationen, varefter de specialiserat sig på mer kunskaps- och kapitalkrävande led i produktionskedjan. Det har inneburit att Japan - 'ledargåsen' - först lämnade arbetsintensiva moment till Korea, Singapore, Hong Kong och Taiwan, som när lönerna steg i sin tur lämnade dem vidare till Malaysia, Thailand och Indonesien. När dessa länder börjar känna av arbetskraftsbrist och stigande löner, flyttar kapitalet vidare till EPZs på den indiska subkontinenten och till Kina.

Den koreanska industrin började känna av arbetskraftsbristen i slutet av 80-talet och den malaysiska i början av 90-talet, vilket återspeglades i stigande löner. Med tilltagande brist på yrkesskicklig arbetskraft i hela Sydostasien hade man kunnat förutse att de närmaste åren skulle

medföra snabba reella lönehöjningar även i Thailand, Filippinerna och Indonesien. Den ekonomiska krisen i dessa länder gör att den prognosen får ställas på framtiden.

Mot hypotesen om svettad konkurrens i 'det första ledet av gäss' - alltså Korea, Taiwan och Singapore - talar att i varje fall Singapore och Korea medvetet premierat kapitalintensiv produktion på bekostnad av låglöneindustrierna. I samtliga fyra fall har industristrukturen snabbt förändrats i riktning från den sistnämnda typen av tillverkning. I det andra ledet av gåsformationen, de sydostasiatiska staterna, är det mer tveksamt om politikerna kommit till insikt om att deras nisch i lågprisexporten håller på att tas över av andra. Ett sådant medvetande finns i Malaysia, som strävar att ändra sin industristruktur i kunskapsintensiv riktning. Vad gäller Thailand, Filippinerna och Indonesien torde dock de stora devalveringarna ha givit låglöneindustrierna en chans att överleva ännu en tid. Hur länge dessa kan göra vinster på devalveringarna beror på hur snart interna kostnadsstegringar - inte minst löner - kommer att fylla en del av utrymmet.

I en bakgrundsstudie till boken "Emerging Asia" har professor Dipak Mazumdar försökt att med regressionsanalys bestämma hur stor del av produktionsökningen som gått till att höja lönerna och hur stor del som gått till att öka sysselsättningen i olika delar av Asien under 70- och 80-talen. Analysen kan inte säga något om orsakssammanhangen men ger ändå en anvisning om vem som tjänat på tillväxten. I tabellen nedan återges hans resultat i sammanfattning. Produktionsökningen fördelas på tre olika komponenter, reallöneökning, sysselsättningsökning och en tredje som kallas "domestic real exchange rate (DRER)" och som anger förändringar mellan producent- och konsumentpriser. I situationer där valutakursen inte skrivs ned i takt med den ihemska inflationen (som t ex i Latinamerika och Afrika) kan denna faktor 'äta upp' en stor del av reallönehöjningarna.

Tabell 3. Nedbrytning av årliga tillväxttal i löne- och sysselsättningskomponenter

Regioner	1971-				1981- 1990			
	Real-lön	Prod.-ökning	Jobb ökn.	DRER effekt	Real-lön	Prod.-ökning	Jobb ökn.	DRER effekt
	Faktisk	(+)	(-)	(+)	Faktisk	(+)	(-)	(+)
Kina	7.18	10.63	2.18	-1.27	4.26	12.04	3.29	-4.49
Sydostasien	3.20	12.40	9.89	0.69	6.37	12.35	5.86	-0.12
Sydasien	0.45	4.60	4.75	0.43	3.79	6.15	1.00	-1.36
Afrika SSA	-3.40	1.19	4.39	-0.21	-4.36	4.44	4.07	-4.37
Latinamerika	-2.13	1.83	-0.64	-4.60	-3.13	1.77	-0.78	-5.68
OECD	1.72	3.27	-0.23	-1.78	1.35	3.03	-0.31	-1.99

Källa: Dipak Mazumdar, "Employment, Wages and the Evolution of Labor Markets in Asia", *Bakgrundsstudie för ADBs "Emerging Asia"*.

Mazumdars beräkningar visar att sysselsättningen ökade dubbelt så snabbt som reallönerna i Sydostasien under 70-talet, medan fördelningen var i stort sett jämn mellan sysselsättning och löner under 80-talet. I Kina ökade lönerna tre gånger så snabbt som sysselsättningen under 70-talet medan fördelningen blev jämnare under 80-talet. Det ser alltså ut som om de anställda i statsföretagen fått en större del i produktionsökningen under Mao än under Deng. Dengs politik under 80-talet var däremot mer gynnsam för nytillskottet till arbetsmarknaden än för de redan anställda. I Sydastien ökade sysselsättningen långt snabbare än lönerna under 70-talet medan den rakt motsatta fördelningen av produktionstillväxten rådde under 80-talet. Då ökade lönerna långt snabbare än jobben.

Dessa skillnader kan ses som ett resultat av skillnader i ekonomisk politik. De sydostasiatiska länderna följde under 70-talet en politik som främjade arbetsintensiv teknik, men de tvingades under 80-talet av arbetskraftsbrist och internationell konkurrens över till kunskaps- och kapitalintensivare produktion. I Kina var det fråga om en helt ny strategi som började genomföras i slutet av 70-talet och som inriktades på arbetsintensiv export samt på att skapa nya jobb istället för dem som blivit överflödiga i de stora statliga företagen. Detta ledde till en mindre förmånlig utveckling för dem som var anställda i dessa företag men till fler jobb. I Sydastien anser däremot Mazumdar att den ekonomiska politiken spårade ur under 80-talet på ett sätt som ledde till högre löner men till färre jobb. Bakom den urspårningen ligger enligt hans mening dels arbetslagstiftningen, dels svaga regeringars oförmåga till reformer.

Mazumdar kritiserar den indiska lagstiftningen och politikerna för att politiken under 80-talet gynnat de anställda i storföretagen på bekostnad

av dem som saknat jobb eller som arbetat för låga löner i den informella sektorn. Indiens industristruktur är mycket speciell, med hälften av alla jobb i företag som har mindre än femtio anställda. Storföretagen är kapitalintensiva, fackligt organiserade och dessutom skyddade mot internationell konkurrens. Småföretagen har osäkra och lågbetalda jobb och har inga fackföreningar. De saknar utrymme för tillväxt till följd av industripolitiken och arbetslagstiftningen. Vad som händer i sådana situationer - och detta mönster går igen också i Indonesien och Filippinerna - är att storföretagen för att kunna konkurrera på exportmarknaden kontrakterar ut arbetsintensiva moment till småföretagssektorn. På det viset drar storföretagen nytta av de låga lönerna i den informella och småskaliga sektorn. Även om det leder till att nya jobb skapas är det fråga om osäkra, hälsovådliga och illa betalade jobb. Mazumdar och andra kritiker menar att skulden för denna situation är fackföreningarnas lika mycket som arbetsgivarnas, eftersom facket uppträder som "insiders" som skyddar sina privilegierade jobb på bekostnad av "outsiders" som aldrig får en chans att komma in på den formella delen av arbetsmarknaden.

Och här kommer vi till ett faktum som mycket ofta glöms bort i diskussionerna om låglönekonkurrensen på exportmarknaderna: de sämst betalda arbetarna i dessa länder arbetar inte för exportindustrin. De arbetar som daglönare i jordbruk, på vägbyggen och i den informella sektorn. De är långt fler till antalet än industriarbetarna och är beredda att ta industrijobb till lägre löner än dem som betalas i de flesta exportnäringarna. I Kina finns en "flytande befolkning" på 100 miljoner människor från landsbygden som lever på tillfälliga jobb i städerna, under svåra bostads- och familjeförhållanden men med högre inkomster än de skulle tjäna i sina hembyar. Även i Indien är internmigrationen omfattande. Stora grupper av jordlösa lantarbetare från Bihar och östra Uttar Pradesh söker sig till delstaterna i nordväst för att dra nytta av det ekonomiska uppsving som pågår där. Dessa "reservarméer" av fattiga arbetssökande är mer effektiva än någon repressiv statsmakt när det gäller att hålla lönerna nere, även lönerna i exportindustrin.

5 Barnarbete

I den internationella debatten om 'svettad konkurrens' är det få frågor som är så kontroversiella som barnarbete. Utnyttjandet av barn för industriellt arbete i syfte att vinna konkurrensfördelar på marknaden är det mest grafiska exemplet på en konflikt mellan målet att världshandeln ska växa och målet att de mänskliga rättigheterna ska förbättras för att ge alla människor möjlighet till ett bättre liv. Barnarbetet för tankarna

tillbaka till den industriella revolutionens barndom, och det fördöms allmänt i industriländerna. I de fattigaste asiatiska länderna är däremot inställningen mindre avvisande, även bland fackliga ledare.

I Asien finns det största antalet arbetande barn, inte därför att förvärvsfrekvensen är högre än t ex i Afrika utan därför att majoriteten av världens befolkning finns i Asien. En dryg tredjedel av världens förvärvsaktiva barn under 15 år finns i Asien. Enligt ILOs beräkningar och prognoser skulle förvärvsintensiteten i åldrarna 10-14 år utvecklas enligt nedanstående tabell.

Tabell 4. Förvärvsintensitet i åldrarna 10-14 år i vissa länder

Land	1950	1970	1990	2000	2010
Bangladesh	51	41	33	28	24
Kina	48	39	15	8	0
Indien	35	25	17	12	8
Indonesien	24	19	11	8	4
Vietnam	40	26	13	5	0
Malaysia	13	8	4	2	0
Pakistan	30	25	20	15	11
Filippinerna	25	18	11	5	0
Thailand	40	30	20	12	5

Källa: ILO, "Economically Active Population, 1950-2010", Bureau of Labour Statistics, Genève 1996

Det framgår av tabellen att barnarbetet förekommer med mycket olika intensitet i olika länder, och att det finns en starkt fallande trend i samtliga fall. I flertalet av de ost- och sydostasiatiska länderna räknar man med att det ska vara praktiskt taget eliminerat år 2010. I den delen av Asien är barnarbetet till största delen förorsakat av fattigdom, och i och med att flertalet får det bättre minskar trycket på att barnen ska bidra till försörjningen.

Men det finns också andra faktorer som spelar in. I sydasien, som i tabellen representeras av Pakistan, Indien och Bangladesh, förekommer barnarbete i långt högre grad än i andra länder på samma inkomstnivå. Där spelar också den sociala skiktningen en viktig roll, främst genom att barn från vissa kaster och folkgrupper av hela samhället - föräldrar, lärare, arbetsgivare, politiker etc - förväntas gå direkt till arbete utan att behöva någon som helst skolning. I vissa fall förekommer också feodala institutioner som *bonding* vilket innebär att ett barn säljs till arbetsgivaren för att betala av föräldrarnas skulder.

Barnarbetet är vanligast förekommande inom jordbruket, i hushåll och i den informella sektorn i städerna. Det är däremot alltmer ovanligt inom de verksamhetsområden som behandlas i denna uppsats, dvs

varuproduktion för export. De mest uppmärksammade exemplen i modern tid har kommit från Indien och Pakistan i form av smycketillverkning, mattvävning och sömnad av fotbollar. Över huvud taget kan det sägas att den moderna tekniken i stor utsträckning har konkurrerat ut barnen både när det gäller styckkostnad och i fråga om fingerfärdighet och precision. På samma sätt som barnarbetet i Europa minskade till följd av mekaniseringen under industrialismens första fas minskar den nya teknologin efterfrågan på asiatiska barn för industriell produktion.

Detta innebär inte att frågan är ointressant från utrikeshandelns synpunkt, men det betyder att uppmärksamheten kan koncentreras till vissa fall som finns i klart identifierbara regioner, företag och industrier. När det gäller Asien finns de allra flesta sådana fall på den indiska subkontinenten, och de är inte svåra att identifiera. Barnarbetet har emellertid andra aspekter som är allvarligare än att konkurrensförhållandena påverkas, en fråga som kommer att beröras längre fram.

6 Vad kan vi göra?

Denna mycket summariska genomgång av fackliga rättigheter och arbetsförhållanden i Asien stöder hypotesen att utrikeshandeln i vissa fall expanderat till priset av undertryckta fackliga rättigheter och genom arbetsvillkor som inte är människovärdiga. Det är också belagt att statsmakten i många länder - i synnerhet i Ost- och Sydostasien - aktivt bidragit till att inskränka de fackliga rättigheterna. I denna konflikt mellan de ekonomiska tillväxtmålen och försvaret av mänskliga rättigheter företräder svenska regeringen, den svenska fackföreningsrörelsen och opinionen i Sverige en annan ståndpunkt än Asiens politiska ledare, som har en patriarkalisk inställning till det arbetande folket i allmänhet och till fackliga organisationer i synnerhet. Det är viktigt att de svenska ståndpunkterna förtydligas och uttrycks i både ord och handling. Några kommentarer kommer här att ges med särskilt sikte på utarbetandet av en svensk strategi för ökat samarbete med Asien.

Några värdepremisser

Det är för det första viktigt att bestämma om vårt intresse för dessa frågor i första hand motiveras av omsorg om konkurrensvillkoren eller om det är de mänskliga rättigheterna inom arbetslivet som är

utgångspunkten. Detta är ett val som blir avgörande både för vilka problem som ska angripas och vilka medel som ska användas. Om vi först och främst är intresserade av konkurrens på lika villkor begränsas uppmärksamheten till den lilla del av arbetsmarknaden som producerar för export. Och även om vi på detta område finner exempel på kränkningar av mänskliga rättigheter är dessa kränkningar endast relevanta om de visat sig vara till skada för konkurrenter som tillämpat mer rimliga arbetsvillkor. Det är med andra ord samma problem som vi tidigare mött när det gällt att under GATT-avtalet bevisa dels att oekonomiskt låg prissättning förekommit och dels att denna haft skadlig inverkan på vår egen produktion (dumping-fallet).

Det finns en mycket viktig fråga som uppstått just inom just detta fält, nämligen begränsningen av förenings- och förhandlingsrätten inom vissa asiatiska länders exportindustrier. Det är helt klart att de regeringar som inskränkt rätten till facklig verksamhet i dessa industrier gjort det i syfte att vinna en konkurrensfördel. Vad som däremot är mycket svårt att bevisa är, om de faktiskt lyckats. Exempel har givits på hur en tilltagande brist på arbetskraft i flera av dessa länder tidvis drivit upp lönerna och förbättrat arbetsförhållandena, trots frånvaron av fackföreningar. Studier av löneskillnader mellan organiserade och oorganiserade företag visar att lönerna ofta är något högre i de företag som är fackligt organiserade. ILO-studier i Malaysia visar på en skillnad av ca 15 procent. Det går kanske inte att bevisa att de oorganiserade företagen fått en sådan fördel att det representerar något slags 'social dumping', men det är ändå uppenbart att t ex pionjärföretagen i Malaysia av regeringen skyddats mot facket i direkt syfte att ge dessa företag en konkurrensfördel när det gäller utländska investeringar i exportindustrin.

Den svenska Asien-strategin har emellertid en mycket bredare ansats när det gäller mänskliga rättigheter. Det finns därför anledning att välja den andra av de två utgångspunkterna för att formulera vår ståndpunkt, nämligen att det är själva kränkningen av de mänskliga rättigheterna som är det viktiga, inte dess inverkan på konkurrensen. En allvarlig kränkning påkallar ett starkare engagemang, oavsett om den har något direkt samband med handel och konkurrensvillkor.

Hur definierar vi kränkningar av de mänskliga rättigheterna?

Det är inte alldeles självklart vad som ska anses vara en kränkning av mänskliga rättigheter inom arbetslivet. FNs deklaration om mänskliga rättigheter berör även arbetslivet men inte i termer som kan prövas juridiskt. Den mest auktoritativa källan till sådana definitioner är ILOs

internationella arbetskod, som utgörs av ett mycket stort antal konventioner och rekommendationer som antagits av den Internationella Arbetskonferensen.

Den internationella arbetskoden sätter minimistandards för en rad olika situationer och aktivitetsområden i arbetslivet men ger inte någon sammanfattande bedömningsgrund för vad som ska anses vara *mänskliga rättigheter* inom det arbetsrättsliga området. För att konstruera en sådan sammanfattande definition har Fria Fackföreningsinsternationalen (FFI) valt ut en grupp resolutioner som kan sägas representera kärnan av arbetskoden, innefattande förenings- och förhandlingsrätt (nr 87 och 98), frihet från tvångsarbete (nr 105), frihet från diskriminering (nr 111) och begränsning av barnarbete (nr 138). Där dessa villkor inte är uppfyllda anser FFI att arbetsförhållandena utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna.

FFIs definition har fördelen att den bygger på en lång serie fall, där påstådda brott mot konventionen prövats av ILOs kommitté för tillämpning av arbetskoden. Den har emellertid påtagliga brister när det gäller att få en samlad bedömning av *graden* av kränkning. Också i fråga om enskilda konventioner, t ex när det gäller barnarbete eller diskriminering, avstår dessa från att definiera vilka överträdelse av reglerna som ska betraktas som särskilt allvarliga. När det gäller barnarbete kommer dock förslag att föreläggas arbetskonferensen om en ny konvention om exploatering av barn, bl a inbegripande sådant industriellt arbete som hämmar barnens fysiska och mentala utveckling.

De klaraste definitionerna av brott mot de anställdas rättigheter torde finnas i förenings- och förhandlingsrättskonventionerna. Gränserna för dessa rättigheter har etablerats under årtal av processande, och de internationella fackliga organisationerna har utvecklat ett väl fungerande system för att rapportera och anhängiggöra påstådda överträdelse.

Internationella mekanismer för att driva frågorna

ILO är *par préférence* den viktigaste internationella mekanismen för att driva internationella MR-frågor inom arbetslivet. Styrkan i ILOs system är det väl inarbetade regelverket och det trepartsmaskineri som byggts upp såväl internationellt som nationellt för att övervaka tillämpningen. De årliga arbetskonferenserna utarbetar och antar konventioner som sätter standards inom olika delar av arbetslivet (nattarbete, arbetsförhållanden till sjöss, hantering av farliga ämnen etc). Därefter kommer det an på medlemsländerna att ratificera konventionerna. ILO har ett väl utvecklat maskineri för att följa upp och diskutera påstådda fall av överträdelse mot konventioner som länderna ratificerat.

Svagheten i dett system ligger framförallt i att utvecklingsländerna i stor utsträckning avstått från att ratificera viktiga konventioner under hänvisning till att de ännu inte "har råd" att garantera sina arbetare samma standards som i industriländerna. Det är också en svaghet att ILO saknar möjlighet till andra sanktioner mot konventionsbrott än diskussionerna i tillämpningskommittén och den offentliga exponering som dessa innebär.

Även om mycket få av länderna i Asien har ratificerat de viktigaste bland ILOs konventioner är de emellertid som medlemmar av ILO skyldiga att besvara anklagelser om brott mot förenings- och förhandlingsrättskonventionerna (nr 87 och 98). I dessa helt centrala MR-frågor har alltså ILO inte bara en standard utan också en fungerande mekanism som skulle kunna förstärkas exempelvis genom att ges en högre offentlig profil.

Det har hittills varit svårt för det internationella facket att inom ILOs ram driva just frågan om sambandet mellan internationell konkurrenskraft och förtryck av fackliga rättigheter. Arbetsgivar- och u-landsregeringarnas representanter har länge hävdad att frågor om handel och konkurrensvillkor inte ska diskutera i ILO utan inom handelsavtalet GATT och sedermera i den nybildade World Trade Organisation (WTO). Av den anledningen har de fackliga organisationerna sedan många år drivit frågan om en socialklausul som ett villkor för varje stats medverkan i det fria handelsutbytet.

En fördel med ett sådant arrangemang skulle vara att WTO teoretiskt sett har möjlighet till sanktioner som är mer kännbara än ILOs. Nackdelarna ligger i svårigheten att bestämma i vilken mån förtryck av mänskliga rättigheter lett till konkurrensstörning. WTO har inget maskineri för MR-prövning som kan jämföras med ILOs. Det är möjligt att aktualisera sådana frågor i de regelbundet förekommande landförhör som WTO anordnar, men det är svårt att se hur man i detta forum ska kunna länka MR-frågorna till granskningen av själva handelspolitiken. Om denna länk å andra sidan kopplas bort så att en medlem kan suspenderas från organisationen enbart baserat på klagomål om MR-brott, skulle detta kunna leda till organisationens sönderfall.

U-länderna och ett antal i-landsrepresentanter i WTO har förkastat alla förslag om sociala klausuler i handelsavtalen och t o m vägrat att på ett mer allmänt plan diskutera de sociala dimensionerna av frihandel. De hänvisar dessa frågor till ILO. Denna situation skulle kunna utnyttjas av ILO som hittills förhindrats av samma medlemsstater att diskutera just dessa frågor. Ironiskt nog har OECD lyckats komma längre i att diskutera sambandet mellan internationell konkurrens och arbetsrätt än vad ILO gjort. I en studie som publicerades 1996 anförde OECD starkt stöd för tesen att ökad handel faktiskt ledde till förbättrade

arbetsförhållanden. Det fanns inga statistiska belegg för att inskränkningar i facklig verksamhet eller försvar av dåliga arbetsvillkor på lång sikt ledde till ökad export.

Från svensk synpunkt skulle det vara mer ändamålsenligt att förstärka ILOs granskning av arbetsvillkorens roll i konkurrensen än att ge WTO rollen som exekutor av den internationella arbetskodens. En permanent kommitté skulle tillsättas för att bevaka världshandelns sociala dimensioner, och förenings- och förhandlingsrätten skulle följas upp inte endast utifrån juridiska utgångspunkter utan också mot bakgrund av ekonomisk och social analys. En öppen debatt om dessa frågor inom ILOs ram är en förutsättning för att man ska komma tillrätta med påståendena om att fattiga länder inte "har råd" med mänskliga rättigheter.

När det gäller *barnarbete* är det inte tillräckligt att skärpa den rättsliga bevakningen. Barnarbete är ett samhällsproblem snarare än en fråga om arbetslagstiftning, och för att förändra de samhällen som tolererar barnarbete krävs en rad samverkande åtgärder på flera plan. När det t ex gäller Indien har den amerikanske forskaren Myron Weiner påpekat, att en lag om allmän skolplikt skulle långt mer effektivt begränsa barnarbetet än en skärpning av den lag om minimiålder som nu gäller men inte tillämpas. Frivilliga organisationer är bättre skickade än myndigheter för att att arbeta med lokalsamhällets attityder och med relationerna mellan hem och skola, som är viktiga faktorer i sammanhanget. En förbättring av sysselsättningsmöjligheterna för barnens föräldrar leder i regel till en minskning av barnarbetet. Utvecklings-samarbete stött av biståndsmedel kan vara ett instrument för att åstadkomma en sådan utveckling.

Konsumentbojkotter

Det finns fall då enskilda arbetsgivare åsidosätter arbetarnas rättigheter eller använder barn eller slavar för att tillverka produkter som exporteras. Om statsmakten är för svag eller korrumperad för att hindra detta kan man på frivillig väg organisera en s k rättvisemärkning av de produkter som framställs av konkurrerande företag under full respekt för arbetsrätten. En sådan märkning gör det möjligt för konsumenterna att välja varor som framställts med acceptabla metoder framför produkter som är "svettade". Den förutsätter dock dels en kompetent och oberoende organisation för kontroll och märkning i tillverkningslandet, dels en konsumentorganisation med god PR-kapacitet i importlandet.

Rättvisemärkning av typen "Union Label" har länge använts i Nordamerika. I Europa är miljömärkning mest känt, men den

nederländska Max Havelaar-märkningen av kooperativt kaffe och den tyska Rugmark-märkningen av indiska mattor (mot barnarbete) har varit föregångare när det gäller rättvisemärkning. Metoden förutsätter dock att den produkt som märks är en slutprodukt, såsom exempelvis kaffe, mattor eller fotbollar, inte en komponent i en längre produktionsprocess. Många av de produkter som framställs genom svettad konkurrens är komponenter som sammanfogas med delar som tillverkas under helt acceptabla former av en multinationell koncern som inte har ägar- eller arbetsgivaransvar för alla enskilda delar i slutprodukten. I sådana fall får konsumentorganisationerna tillämpa andra påtryckningsmedel än rättvisemärkning.

Internationellt fackligt samarbete

Liksom när det gäller all annan kamp för mänskliga rättigheter spelar frivilligorganisationer en viktig roll för att försvara arbetarnas rättigheter i Asien. Det är framförallt de fackliga organisationerna, såväl de internationella som svenska centralorganisationer och förbund, som är aktiva för att stödja systerorganisationer i olika asiatiska länder. De sydkoreanska arbetarnas kamp för organisations- och arbetsrätt stöds aktivt av FFI och yrkessekretariatet samt av LO/TCOs biståndsnämnd och flera svenska medlemsförbund. Stöd ges till facklig utbildning i många länder genom LO/TCOs biståndsnämnd, som till viss del också har bidrag från Sida. När det gäller stöd till organisationsbyggande eller till den fackliga kampen mot arbetsgivare eller repressiva regeringar förekommer också bistånd från rörelse till rörelse, i regel utan statliga bidrag.

Det ligger i sakens natur att både FFI och de svenska medlemsorganisationerna i första hand hjälper systerorganisationer som arbetar för samma fackliga mål som de gör själva. Samarbetet är därför starkast med organisationer som har en förhållandevis självständig ställning och som bedriver facklig skolning och förhandlingsverksamhet. I länder där genuina fackliga organisationer förtrycks av statsmakten, såsom t ex i Sydkorea och Indonesien, har det internationella solidaritetsarbetet till stor del skett i det fördolda och under stora personliga uppoffringar på ömse sidor. Detta arbete stöds av FFI, yrkesinternationalerna och flera svenska fackliga organisationer.

Det råder delade meningar inom den internationella fackföreningsrörelsen om hur man ska förhålla sig till nationella organisationer som är så starkt lierade med regeringsmakten att deras uppgift i praktiken är att disciplinera arbetarna snarare än att försvara deras rättigheter. Frågan är särskilt påträngande när det gäller Kina, som mottar en stor del av de

multinationella företagens direktinvesteringar och som har mycket låga löner och svagt utvecklad arbetsrätt. En åsiktsriktning inom FFI menar att varje form av samarbete med All-China Federation of Trade Unions (ACFTU) innebär ett underförstått godkännande av en organisation som har helt andra syften än de fackliga. En annan åsiktsriktning menar att ett umgänge särskilt med lokalorganisationer inom ACFTU skulle kunna leda till ökad förståelse för de fackliga arbetsmetoderna och för de globala samband som berör facket både i väst och i öst.

Det finns tecken som tyder på att förutsättningarna för genuint fackligt arbete håller på att förbättras i Kina, liksom för övrigt också i Vietnam. Vissa multinationella företag, i synnerhet sådana med hemvist i Korea, Taiwan och Hong Kong, har uppträtt med sådan brutalitet och brist på respekt för de anställdas människovärde, att kinesiska och vietnamesiska fackföreningar t o m har utlyst strejker i sådana företag. Även de centrala ledningarna av ACFTU och den vietnamesiska landsorganisationen har uttryckt medvetande om att facket behövs som motvikt till skrupelfria arbetsgivare. Vad som kan hända i dessa länder liksom också i Korea och Indonesien är att en auktoritär och statsdirigerad modell undermineras av de våldsamma omvälvningar som det multinationella kapitalet åstadkommer på arbetsmarknaden. Dessa omvälvningar möts bäst genom att facket förstärker sina internationella kontakter, både inom enskilda multinationella företag och mellan nationella centralorganisationer. Det svenska facket har mer att vinna på ett brett internationellt kontaktnät än på ett umgänge som begränsas till en exklusiv krets av "riktiga" fackliga organisationer.

Referenser

- Basu, Alaka Malwada and Basu, Kaushik, "The Quality Work Experience in Emerging Asia", Background paper to ADB's study "Emerging Asia", Manila 1997.
- Chan, Anita and Nordlund, Irene, "Vietnamese and Chinese Labor Regimes: on the road to Divergence", in "Transforming Asian Socialism. China and Vietnam Compared", ed by Anita Chan et al (forthcoming).
- Charnovitz, Steve, "Trade Employment and Labor Standards: The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labor Standards Debate", Temple International and Comparative Law Journal, Vol 11 No 1, 1997.
- Edgren, Gus, "Fair Labour Standards and Trade Liberalisation", International Labour Review No 526, Genève 1979.
- Fria Fackföreningsinternationalen (FFI), "Den globala marknaden, fackföreningsrörelsens största utmaning", LO/TCOs biståndsnämnd, Stockholm 1996
- Grootaert, Christian and Kanbur, Ravi, "Child Labour: an Economic Perspective", International Labour Review, Vol 134, No 2, Geneva 1995.
- Hansson, Göte, "Social Clauses and International Trade: an Economic analysis of Labour Standards in Trade Policy", Lund 1983.
- Mazumdar, Dipak, "Employment, Wages and the Evolution of Labor Markets in Asia, A selective survey", Background paper to ADB's study "Emerging Asia", Manila 1997.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), "Annual Survey of Violations of Trade Union Rights," Brussels 1997.
- International confederation of Free Trade Unions, Asian and Pacific Regional Organisation (ICFTU-APRO), "International Trade, Investment and Competitiveness: Trade Union strategies in a Globalising World", Singapore 1997
- Johansson, Ingvar, "Facklig landanalys: Vietnam", LO/TCOs biståndsnämnd, Stockholm Maj-Juni 1997.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Trade, Employment and Labour Standards: a Study of Workers' Rights and International Trade, Paris 1996.
- Weiner, Myron, "The Child and the State in India: Child labour and education policy in a comparative perspective", Princeton University Press, Princeton 1991.

Wingborg, Mats, "Fakta om facket i Asien 1995", LO/TCO
Bistånds nämnd, Stockholm 1995

Bilaga**Timlöner för industriarbetare i vissa asiatiska länder****Bilaga 1 Timlöner och BNP per capita inom beklädnads- och elektronikindustri, US dollars, 1995**

Land	Beklädnads	Elektronik	BNP/capita
Kina	0,14	0,23	620
Hong Kong	3,73	4,38	22990
Indien	0,19	0,26	340
Syd Korea	3,28	4,78	9700
Malaysia	1,18	1,54	3890
Myanmar	0,68	0,72	400
Filippinerna	0,69	1,12	1050
Thailand	0,71	0,84	2740
Singapore	3,73	6,78	26730
Taiwan	3,45	11597
Indonesien	0,70	980
Australien	12,37	18720
USA	7,34	11,50	26980
Japan	8,96	19,60	39640
Thailand	1,56	13	143
Taiwan	6,38	52	138
Australien	13,91	113	149
Bangladesh	0,44	4	458
Kina	0,58	5	233
Filippinerna	0,91	7	216
Hong Kong	4,90	40	49
Pakistan	0,43	4	233
Indien	0,56	5	411
Syd Korea	5,65	46	145
Indonesien	0,52	4	132
Sri Lanka	0,45	4	161
Japan	24,31	198	123
USA	12,26	100	98
Sverige	20,94	171	176

Källa: Werner International Inc, Management Consultants, Labour Cost Comparisons, Spinning and Weaving, spring 1996 Uppgifterna härrör främst från större företag. Timlöner omräknade till årslöner med hjälp av data från ILOs Yearbook of Labour Statistics.

Asien - befolkning i förändring*

Bertil Egerö och Mikael Hammarskjöld

Kort sammanfattning

Av världens idag nära 6 miljarder människor bor 60% eller ca 3,7 miljarder i Asien. Där ligger världens två största länder, Indien och Kina med tillsammans över 2 miljarder invånare, liksom ytterligare sju av världens femton folkrikaste länder. Där finns också några mycket små länder och stadsstater, och stora ö-nationer som Indonesien med tiotusentals öar. I denna rapport behandlas Syd-, Sydöst- och Östasien⁹² med tillsammans över 90% av Asiens befolkning.

Demografiskt kan de flesta länderna i denna regioner idag grovt delas in i tre huvudgrupper.

- I de mest avancerade länderna (främst i Östasien) har fruktsamheten sjunkit så att folkökningen nu mest hänger samman med storleken på de åldersgrupper där man blir förälder, och på den ökade livslängden - det sk tillväxmomentet. Till de viktiga befolkningsrelaterade uppgifterna i dessa länder hör att hantera en fortsatt folkökning med stora fluktuationer i befolkningens åldersfördelning.
- I andra länder (t.ex. Vietnam och Indien) minskar barnafödandet men ligger ännu relativt högt och leder till fortsatt folkökning under lång tid framåt. Tendenserna i barnafödande är sannolikt kopplade till utbredd fattigdom och diskriminering av kvinnor. Till de viktiga befolkningsrelaterade frågorna hör därför att minska fattigdomen och verka för ökad jämställdhet.

* Studien är gjord på uppdrag av Sida i samarbete med Asienstrategin.

⁹² Utan att särredovisa Taiwan, ett land som i den internationella befolkningsstatistiken ofta behandlas som en del av Kina.

- En tredje grupp länder (t.ex. Pakistan och Kambodja) karakteriseras av fortsatt högt barnafödande och folkökning. Ekonomiskt ligger de efter, och om eftersläpningen inte minskas finns en klar risk att fattigdomen permanentas, med fortsatt folkökning och växande miljöproblem, samt med allt starkare tendenser till migration till andra länder i regionen.

1 Inledning

I denna rapport diskuteras befolkningsförändringarna i Syd-, Sydöst- och Östasien och deras betydelse för olika frågor i politik och samhällsutveckling. Till de demografiska aspekterna på den ekonomiska utvecklingen hör den oundvikliga fortsatta folkökningen och övergången från "unga" till "gamla" befolkningar. Den förvärrade diskrimineringen av flickor i övergången till få barn per familj berörs. Slutligen diskuteras urbaniseringen och miljöfrågornas koppling till folkökning och dels fattigdom, dels växande välstånd.

I rapporten diskuteras framför allt de stora länderna i Asien. Exempel kommer också att ges på situationen i mindre länder. Den omfattande sociala omvandling regionens samhällen och folk genomgår återverkar starkt på befolkningsdynamiken - barnafödande och överlevnad - och därmed på folkökning och framtida folkmängd i regionen, liksom på befolkningens åldersammansättning. Förändringarna leder också till flyttströmmar i riktning mot städerna och ekonomiskt dynamiska regioner.

2 En snabb demografisk transition - med fortsatt folkökning

Syd-, Sydöst- och Östasien hade år 1950 en folkmängd på 1,3 miljarder. Siffran väntas stiga till 3,4 miljarder år 2000 och 4,9 miljarder år 2050. Tabell 1 ger mer detaljer om befolkningen i olika regioner. Vilken är bakgrunden till denna folkökning, och vilken roll kommer den att spela i regionens framtida utveckling?

Tabell 1. Folkmängd i Öst-, Syd- och Sydostasien 1950, 2000 och 2050 (miljoner)

	1950	2000	2050
Östasien (ÖA)	671	1 483	1 722
Kina	554	1 276	1 516
därav Taiwan	8	22	25
Japan	83	126	109
Övriga ÖA	34	81	97
Sydasien (SA)	481	1 438	2 426
Indien	357	1 006	1 532
Bangladesh	41	128	218
Pakistan	39	156	357
Övriga SA	44	148	319
Sydostasien (SÖA)	182	521	811
Indonesien	79	212	318
Vietnam	29	80	129
Filippinerna	20	75	130
Övriga SÖA	54	154	234
ÖA + SA + SÖA	1 334	3 442	4 959

Under historisk tid ökade folkmängden både i Asien och i Europa mycket långsamt. Under Europas industrialisering ökade befolkningen snabbt, vilket också medförde en omfattande europeisk expansion över världen. Folkökningen har nu upphört i de flesta av Europas länder. I gengäld har många länder i Syd sedan 1900-talets mitt gått in i en period av snabb folkökning. Huvudskälet är snabba förbättringar i hälsa och överlevnad, framför allt genom modern teknologi. Människors sociala situation har dock inte förändrats lika snabbt, och traditioner kring familjebildning och barnafödande har därför levat kvar längre.

Snabb nedgång i barnafödande

När fruktsamheten väl började sjunka i Östasien gick förändringen mycket snabbare än i någon annan av världens regioner. I Japan inleddes övergången till små familjer under 1940-talet. I Sydkorea drevs en liknande utveckling fram under 1960-talet, länkad till ekonomiska och sociala påfrestningar efter Koreakriget. Taiwan, stadsstaterna Singapore och HongKong, Kina och Thailand har upplevt en liknande mycket

snabb övergång till i genomsnitt mindre än två barn i familjen (se tabell 2).

Redan före 1970 inleddes nedgången i barnafödande i Sri Lanka. Sedan dess har den gått relativt snabbt, liksom i Indonesien, och i båda länderna närmar sig nu fruktsamhetstalet den magiska nivån 2 barn per kvinna, vid vilken folkökningen på sikt avstannar.

Indien, Bangladesh, Malaysia och Vietnam hör till en tredje grupp länder med relativt hög fruktsamhet in i 1970-talet och en markant nedgång därefter. Ännu är dock genomsnittet mer än 3 barn per kvinna. Utbredd fattigdom, brist på jämlikhet mellan könen och barnens bidrag till familjens överlevnad är faktorer av varierande vikt i dessa länder.

Kambodja, Laos, Pakistan och Nepal hör slutligen till de länder där förändringen möjligen inletts men ännu inte avancerat nämnvärt och där stora barnaskaror på 5 eller fler barn fortfarande dominerar.

Ingen enkel förklaring till minskningen

Den kinesiska ledningen har fört en målmedveten och delvis hårdför politik för att minska barnafödandet. En sådan politik saknas i övriga Östasien. Trots det sjunker fruktsamheten i flera grannländer i en takt som mycket liknar den kinesiska.

I Sydostasien har regeringarna i Vietnam och Indonesien bedrivit en energisk barnbegränsningspolitik med vissa tvångsinslag. I Thailand, som tillhör gruppen länder med lägst födelsetal, har däremot minskningen i reproduktionen (såsom tidigare i Japan) drivits fram "underifrån" av socioekonomiska förändringar och underlättats av en snabb utbyggnad av preventivmedelsservicen.

I Sydasiens har särskilt Indien tidigare bedrivit en mycket aggressiv och hårt kritiserad barnbegränsningspolitik utan påtagliga effekter på födelsetalen.

Kinas dramatiska övergång till små familjer ägde rum medan den ekonomiska tillväxten ännu var modest. Däremot har sociala reformer som minskat föräldrars beroende av många barn för sin egen trygghet och välfärd spelat en viktig roll. En medveten statlig politik för att förbättra utbildningen, förstärka kvinnors och flickors situation i samhället och ge bredare samhällslager tillgång till preventivmedel och sterilisering är andra faktorer bakom den snabba minskningen i barnafödande. Liknande sociala reformer, i ett helt annat politiskt klimat, har bidragit till den snabba nedgången i barnafödande i Sri Lanka och den indiska delstaten Kerala.

Tabell 2 Genomsnittligt antal barn per kvinna (TFR) i utvalda asiatiska länder

	1950 - 1955	1970 - 1975	1990 - 1995
Japan	2,8	2,1	1,5
Hong Kong	4,4	2,9	1,3
Singapore	6,4	2,6	1,8
Sydkorea	5,4	4,3	1,7
Kina	6,2	4,9	1,9
Taiwan (1998)	-	-	1,8
Thailand	6,6	5,0	1,9
Indonesien	5,5	5,1	2,9
Sri Lanka	5,7	4,0	2,2
Bangladesh	6,7	7,0	3,4
Indien	6,0	5,4	3,4
Malaysia	6,8	5,2	3,6
Myanmar	6,0	5,8	3,6
Vietnam	6,1	5,9	3,4
Filippinerna	7,3	5,5	4,0
Kambodja	6,3	5,5	4,9
Pakistan	6,5	7,0	5,5
Laos	6,2	6,2	6,7
Nepal	5,8	6,3	5,4

Källa: UN 1996; US. Bureau of the Census 1998a

Utvecklingsnivå och fertilitetsminskning

Undantas Kina var det i länder med relativt hög utvecklingsnivå som övergången till små familjer först inleddes. Den fortsatta spridningen över regionen följer ett intressant mönster, som tyder på att utvecklingsnivåns betydelse gradvis minskar. Med andra ord, efterhand tycks "utvecklingströskeln" för en sådan förändring ha sjunkit. Mäts utvecklingsnivån med UNDPs Human Development Index, låg den för Indien i stort sett hälften så högt som vid motsvarande tidpunkt i de tidiga länderna. För Bangladesh och nykomlingen Nepal var tröskeln ännu lägre (Bongaarts & Amin 1997).

Deras tolkning av denna process tar fasta på det gradvis allt öppnare "sociala utbytet" genom informationsspridning och öppen diskussion om normer och traditioner. Utvecklingen av radio och TV under den aktuella perioden, den ökande utbildningsnivån, människors allt bättre tillgång till information både om levnadsalternativ och om metoder att bestämma

över reproduktionen, har möjliggjort att nya levnadsmönster kunnat spridas snabbare även i fattiga samhällsskikt (Bongaarts & Watkins 1996:669). Den processen förstärks av reformer som ger flickor bättre tillgång till utbildning, kvinnor en starkare ställning och förbättrar tillgången till preventivmedelsservice.

Idag kan jämförelser göras mellan Bangladesh och Pakistan, två länder som för inte länge sedan var delar av samma land och som båda präglas av bred fattigdom. Inte bara kultur utan även statlig politik ligger bakom de växande skillnaderna i barnafödande, där Bangladesh idag har halverat toppnivån från 1970-talets slut medan Pakistan först det senaste tiotalet år noterat en mindre nedgång. I Bangladesh har även fattiga, inte minst fattiga kvinnor, fått växande möjligheter att utbilda sig, att utöva ekonomisk verksamhet och arbeta utanför hemmet - jämställdheten mellan könen har ökat. Därtill har de i hög grad nåtts av information om moderna preventivmedel och liknande möjligheter att välja sin familjestorlek.

Det vore dock ett misstag att tro att en förändring av detta slag sprids på samma sätt till ett helt lands befolkning. Inom flera av de länder där en majoritet nu accepterat små familjer som norm finns det ännu grupper där många barn är ett ideal. Om och när moderna inflytanden påverkar även dessa grupper bör skillnaderna reduceras. Men de kan leva kvar mycket länge.

Fortsatt folkökning

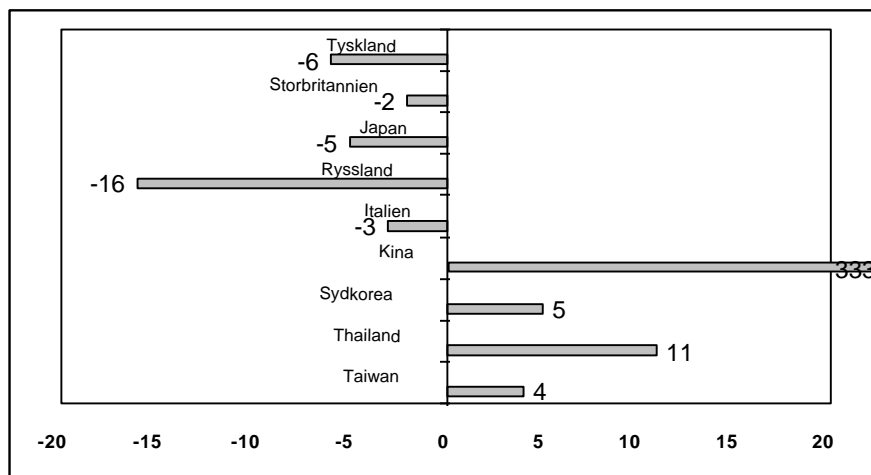
Samtidigt som barnafödandet och därmed takten i folkökningen sjunker fortsätter folkökningen i absoluta tal länge än i de flesta av Asiens länder. Kinas folkmängd kommer troligen inte att stabiliseras förrän tidigast på 2030-talet, och enligt FNs beräkningar är det bara ett fåtal länder där folkökningen upphör före 2050 (UN 1996). Orsaken är i första hand det enkla faktum att när människor överlever längre blir antalet människor som lever samtidigt större. De som föddes under 1960- och 70-talen hade betydligt större chanser än tidigare generationer att överleva till hög ålder. De lever alltså kvar långt in i 2000-talet. Först när denna ökning av andelen gamla är avslutad kan folkökningen avstanna.

Till folkökningen bidrar också de stora barnaskaror från tidigare år som nu blivit vuxna och bildat familj. Även om färre barn föds i varje familj finns det fler familjer än förr, och därmed blir det många barn i de nya generationerna. För att illustrera processen jämförs i Figur 2 fyra Syd-länder med fem Nord-länder. I samtliga nio länder föds nu mindre än två barn per kvinna, lägre än som krävs för att en befolkning på sikt

ska bevara sin storlek. Förr eller senare inträffar en minskning, men hur snart den kommer varierar. När dagens tendenser förs vidare till år 2025 (med bortseende från ev migration) väntas befolkningarna minska i samtliga Nord-länder. I de fyra Syd-länderna däremot fortsätter folkökningen även genom detta kvartssekel.

Innebörden av det ovanstående är att "befolkningsfrågan" för ett växande antal länder i Asien handlar allt mindre om höga födelsetal och snabb ökningstakt och alltmer om en social och ekonomisk utveckling som ger ett växande antal människor möjlighet att försörja sig själva, ta hand om sina nära och vårda den miljö de lever i.

Figur 2 Väntad förändring i folkmängd 1995-2025 i länder med lågt barnafödande



Källa: *Population Today*, 26: 3, March 1998

3 Stora fluktuationer i åldersfördelning - på gott och ont

I flera av regionens länder har den mycket snabba fruktsamhetsnedgången medfört drastiska förändringar i befolkningarnas åldersstruktur. Höga krav ställs på samhällsapparaten att hantera stora variationer först i antalet skolbarn, sedan i nya arbetssökande, därefter i nyblivna pensionärer och till sist i vårdbehövande åldringar. På samma sätt ökar svårigheterna i det traditionella familjesystemet med dess krav på yngre generationer att ta hand om de äldre. När barnantalet sjunker blir det allt

färre i syskonskaran att ta hand om föräldrarna. Samtidigt ökar barnens rörlighet och tendensen att övergå till kärnfamiljsboende. Särskilt där enbarns-familjen blir mer vanlig får problemet en storleksordning som kräver ett vidgat samhällsansvar för de äldre.

Från "baby boom" till "ageing boom"

Den demografiska transitionen i de avancerade östasiatiska länderna inleddes med en period av snabbt sjunkande dödlighet. Resultatet blev en "baby boom" inte olik västvärldens under 1940-talet; en tillfällig ökning av antalet barn i vissa åldersgrupper, som fortplantade sig genom befolkningen i allt högre åldrar allt eftersom barnen växte upp. I vuxen ålder genererar de i sina barn en spegling av sitt eget antal i form av en ny våg av unga.

Denna utveckling balanserades efterhand av en övergång till minskat barnafödande. Effekten blev att barnakullarna slutade öka i antal, och till och med började minska jämfört med tidigare årgångar. Några decennier senare märks en sådan förändring i att de nya föräldragenerationerna också minskar.

Den sjunkande dödligheten handlade om förbättrad hälsa i alla åldersgrupper. Även för vuxna ökade chanserna till ett långt liv. Resultatet blir att antalet äldre i samhället ökar i accelererande takt mot en relativt hög nivå där det så småningom stabiliseras.

Ett sätt att läsa av dessa förändringar i ålderstrukturen är genom beroendemått; antal personer i beroende åldrar per 100 i produktiva åldrar. I statistiken ses barn under 15 år och personer över 65 år som beroende av den vuxna arbetande befolkningen i åldrarna däremellan. Den demografiska transitionen innebär att barnens andel minskar och de äldres ökar. I tabell 3 nedan visas förändringarna fram till år 2050 för sju asiatiska länder (se även annex tabell 1-2).

Till en början minskar den beroende befolkningen påtagligt som en följd av minskat barnafödande. Efterhand balanseras den minskningen av en ökande andel äldre, som med tiden lyfter beroendeförhållandet till nivåer jämförbara med de initiala. Japan demonstrerar hela denna process. Sydkorea och Kina har vid periodens slut närmast sig avslutningen, medan övriga länder får del av det växande beroendet även efter 2050.

Tabell 3 Totalt antal i "beroende" åldrar per 100 i produktiva åldrar, utvalda asiatiska länder 1950-2050

Land	1950	1975	2000	2025	2050
Japan	67,8	47,5	46,4	65,9	85,8
Sydkorea	80,8	70,5	38,9	46,6	68,1
Kina	67,8	78,2	46,2	46,5	61,1
Bangladesh	70,2	98,0	63,5	43,6	51,4
Indien	73,2	77,4	60,5	45,1	53,0
Filippinerna	89,3	86,0	67,6	46,6	51,0
Vietnam	61,7	91,2	65,2	45,0	55,5

Källa: UN 1996

Det behöver understrykas att vi här rör oss med relativa tal. Den fortsatta folkökningen under perioden innebär att äldrevågen i absoluta tal är en mycket stor våg. Som mest ökar antalet äldre med 30-40% varje tioårsperiod eller över fyra gånger under 2000-talets första hälft (annextabell 3). Den ökningen fördelas mycket olika mellan landsbygd och stad. Flyttningarna in mot städerna domineras av yngre, medan de äldre stannar. Efterhand som städerna blir större och äldre når också allt fler av stadsbefolkningen högre åldrar. Städerna drabbas därför av en fördröjd och desto mer dramatisk äldre-explosion (Graeme 1996:188).

Att både antalet och andelen äldre ökar är en normal process i ett samhälles utveckling. Samtidigt ställer den krav på social trygghet och vård som innebär utmaningar även för snabbt växande asiatiska ekonomier. I länder som Thailand klarar familjesystemen redan idag dåligt sin traditionella roll att ta hand om de äldre. Det föreligger en klar risk att de äldre, särskilt äldre ensamstående kvinnor, blir ett svårhanterat fattigdomsproblem både i städer och på landsbygden.

Vad betyder AIDS-epidemin för befolkningen i Asien?

HIV/AIDS-epidemin har under 90-talet blivit synlig i de flesta länder i Asien och påtagligt märkbar i några av dem. Thailand drabbades tidigt av en snabb HIV-spridning, och har med målvetna insatser lyckats dämpa spridningen. som dock ännu fortsätter på olika håll i landet. I Indien finns närmare 2 miljoner smittade. Där har ämnet länge varit tabubelagt och idag sprids HIV oroväckande snabbt genom landet. Spridningsvägarna är fr.a. drogmisbruk och prostitution. Spridningen är också omfattande i Kambodja.

Hur snabbt och hur mycket HIV-epidemin kommer att slå mot befolkningen beror i första hand på om och när heterosexuell överföring ökar bland vanliga människor. I FNs framskrivningar av befolkningsutvecklingen finns Indien och Thailand med bland de länder där AIDS-effekter på dödligheten beräknats. US Bureau of the Census (BofC) har gjort liknande beräkningar för Myanmar, Kambodja och Thailand. Resultaten av beräkningarna framgår av nedanstående tabell. Beräkningarna måste ses som mycket preliminära, eftersom epidemin ännu är så ung. Det är inte svårt att finna källor där HIV prevalensen i vissa länder antas vara högre (AIDSWatch 1996).

Både FN och US Bureau of the Census tycks vänta sig begränsade effekter de närmaste 10-15 åren. Sett i absoluta tal väntas Indien omkring år 2010 förlora bortåt en halv miljon människor om året, i tillägg till den "normala" dödligheten utan AIDS. En mycket stor del av dessa är arbetande vuxna, barnföräldrar och de som tar hand om familjens äldre.

Förlusten av vuxna betyder också växande krav på samhället att ta hand om föräldra lösa barn och gamla i behov av stöd. I den mån ansvaret hamnar hos släktnätverket försvagas dess produktiva kapacitet i motsvarande mån. AIDS innebär därmed en förstärkning av fattigdomen bland de redan fattiga. I rapporter och artiklar varnas också för allmänna återverkningar på den ekonomiska utvecklingen (FEER 1995). I ett fattigt land som Kambodja, vars befolkning nyligen drabbats av svår åderlätning, kan effekterna bli allvarliga (Phnom Penh Post 1996).

AIDS-epidemins väntade demografiska effekter med och utan AIDS år 2010

Land	Källa	Befolkning (milj)		Tillväxttakt %		Förväntad livslängd		Spädbarnsdödlighet	
		m. AIDS	u. AIDS	m. AIDS	u. AIDS	m. AIDS	u. AIDS	m. AIDS	u. AIDS
Myanmar	BofC	us	us	1,4	1,6	58,8	62,8	55,7	52,4
Indien	FN	1146,9	1152,4	us	us	67,7	68,9	50,0	49,0
Kambodja	BofC	us	us	2,4	2,6	52,8	56,7	81,7	78,1
Thailand 1.	FN	64,5	65,4	us	us	72,9	75,5	15,0	14,0
Thailand 2.	BofC	us	us	0,6	0,7	72,9	75,1	18,7	17,8

Källa: US Bureau of the Census 1996 and 1998; UN 1996

4 Sonpreferenser och kvinnodiskriminering

I flertalet samhällen i Asien är det dåligt ställt med jämställdheten. Den snabba förändringen i familjemönster har medfört en förstärkning av den sk sonpreferensen. Diskriminering av flickor har ökat i form av selektiv abort av flickebarnsfoster, sämre behandling av nyfödda flickor - stundtals barnamord - och diskriminering av småflickor när det gäller mat och sjukvård.

En aggressiv anti-natalistisk politik kan ge sådana utslag, men kan inte ensam förklara fenomenet. Sonpreferensen framträder tydligt av könsfördelningen i flera länder utan sådan politik, tex HongKong, Sydkorea och Taiwan (Park & Cho 1995). Inte heller handlar det enbart om länder med stark kinesisk kultur.

Bilden är dock inte densamma över hela regionen och kan sammanfattas på följande sätt (Abeykoon 1995):

- I länder utan en stark son-preferens, såsom Indonesien, Sri Lanka och Thailand, sjunker fruktsamheten snabbt med bibehållen normal könsfördelning bland nyfödda.
- I Kina, Taiwan och Sydkorea, länder med stark son-preferens och snabb nedgång i fruktsamhet, har selektiva aborter blivit vanliga. I Sydkorea föddes mot mitten av 1990-talet 15% fler pojkar än flickor (Park & Cho 1995).
- I Bangladesh, Indien och Pakistan är nedgången i fruktsamhet långsammare, och en stark son-preferens syns framför allt i att dödligheten under de första levnadsåren är högre bland flickebarn än gossebarn. Skulle fosterdiagnostik bli mer allmänt tillgänglig kan obalansen mellan gossar och flickor komma att öka markant.

Amartya Sen (1990) har använt sig av befolkningsstatistiken för att demonstrera kvinnoförtryckets konkreta natur. I motsats till vad som gäller i frånvaro av diskriminering, lyser ett mansöverskott fram även i vuxna åldrar. Sens beräkningar pekar på en omfattande överdödlighet bland kvinnor i flera länder i regionen.

Tvärtemot vad som teoretiskt kan tänkas hända har kvinnounderskottet hittills inte förstärkt kvinnors ställning eller lett till revidering av institutioner såsom hemgift vid giftermål. Snarare har våldet mot kvinnor ökat; liksom handeln med och bortrövande av flickor och kvinnor. Den fulla effekten av diskriminering i foster- eller spädbarnsstadiet har ännu inte i alla länder nått till vuxenåldrarna. I kombination med de vårdnadsproblem åldrandet för med sig, och som generellt drabbar kvinnor mycket mer än män, innehåller könsdiskrimineringen fröet till mycket svåra samhällsproblem på sikt.

5 Urbanisering och miljöfrågor

Sambanden mellan folkökning och miljöförändringar är komplexa. Folkökning medför oundvikligen ett ökat uttag ur naturresurserna, som förstärks med ökande levnadsstandard. Naturresursanvändningen medför i sin tur miljöförändringar, som påverkar både hälsa, överlevnad och flyttningar. Ofta är det meningsfullt att se *antalet människor* eller folkmängden som en mellankommande variabel mellan socioekonomiska processer och miljöförändringar, och en variabel som påverkas av båda de andra. I historisk tid har folkökning hanterats på två sätt: grupper av människor har flyttat till ännu obefolkade trakter - ett traditionellt afrikanskt mönster - och man har sökt lösa livsmedelsbehovet hos en växande befolkning med hjälp av nya jordbruksmetoder - ett vanligt mönster i Asien och Europa.

Vattenfrågan

Ökad konstbevattning har bidragit till ett växande överskott av livsmedelsproduktion till fördel inte minst för urbana sektorer. Miljöproblemen är påtagliga: vattenkonsumtionen ökar och vid bristfällig dränering kan försaltning och försumpning förstöra marken för långa tider. Kombinationen med ökad användning av kemikalier och monokultur kan som i fallet med Indiens Gröna Revolution också skapa allvarliga miljörelaterade problem.

I flera länder i Asien ökar vattenstressen. Folkökningen är en faktor, den ökade vattenanvändningen per capita (särskilt i jordbruk och industri) en annan. Tillgång till färskvatten är kanske den på sikt tydligaste begränsningen för samhällsutvecklingen, och kommer att kräva radikala grepp i vattenhantering och konsumtion.

Vattenfrågan är nära kopplad till Asiens centrala utvecklingsproblem; fattigdomen. I fattiga - ibland även vattenfattiga - områden som är dåligt utrustade att hantera vattenfrågorna ökar ofta folkmängden snabbast. Åtgärder mot fattigdomen är därför i praktiken en viktig del av insatser för förbättrad vattenhantering (Lundqvist & Sandström 1997:25).

Ett mer genuint utvecklingsdilemma utgörs av utvecklingen själv: Ökat välstånd - per person och förstärkt av den fortsatta folkökningen - innebär ofrånkomligen ökad vattenkonsumtion och ökad press på naturresurser. Indirekt försvåras därmed levnadsvillkoren för de fattiga (ibid).

Urbanisering

Industrialiseringen och förändrade livsvillkor på landsbygden har medfört växande flyttströmmar från landsbygd till stad. På många håll leder de till en urbanisering av fattigdomen i slumområden med svåra miljöproblem. Städers interna miljöproblem är en funktion av den koncentration av ekonomiska resurser och aktiviteter som är stadens liv. Städer avsätter "ekologiska fotavtryck" inte bara i sina omedelbara omgivningar utan mycket längre bort, i trakter varifrån de hämtar sina varor och dit de skickar sitt avfall. Ju rikare städer är desto större förmåga har de att öka avståndet till sina egna miljöeffekter (Satterthwaite 1997; Wackernagel & Rees 1997).

Det fenomen som går under namnet Kuznets' miljökurva - en inverterad u-kurva över förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring (se ADB 1997:213ff) - kan troligen delvis förklaras av den process som här kallas 'ekologiska fotavtryck'. Tveklöst är den processen en viktig faktor bakom rika städers utveckling mot en renare miljö, men dess relativa betydelse för nationella ekonomier behöver utredas vidare.

I Asien återfinns nio av världens femton städer med över 10 miljoner invånare och antalet miljonstäder ökar raskt. Asiens stadsbefolkning är idag 1,2 miljarder (Europas och Nordamerikas knappt 150 miljoner) och förväntas mer än fördubblas till år 2030. Trots detta är Asiens länder generellt sett lågt urbaniserade. Med få undantag dominerar ännu landsbygdsbefolkningen. Först om 30 år väntas hälften av Sydasiens befolkning bo i städer - en nivå som sannolikt nås något tidigare i Öst- och Sydostasien (UN 1997).

Regionen rymmer stora variationer både i stadsbefolkningens andel och i städernas fortsatta tillväxt (se också annex tabell 4). Kina och Filippinerna har en hög tillväxttakt, och landsbygdsbefolkningen väntas redan nu börja minska genom flyttningen till städer, en vändpunkt som i Sydasiens kommer först en bit in på 2000-talet (se även annex tabell 5). Gradvis sjunker också tillväxttakten i städerna, parallellt med lugnare folkökning i landet som helhet.

Tabell 4. Stadsbefolkning 1970-2030 i % av totalbefolkningen, utvalda asiatiska länder

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Japan	71,2	76,2	77,4	78,9	80,9	83,2	85,3
Kina	17,4	19,6	26,2	34,3	42,3	49,1	55,2
Bangladesh	7,6	11,3	15,7	21,2	27,5	34,0	40,6
Indien	19,8	23,1	25,5	28,4	33,0	39,2	45,8
Filippinerna	33,0	37,5	48,8	58,6	65,5	69,9	73,8
Vietnam	18,3	19,2	19,7	19,7	22,1	27,3	33,7

Källa: UN1997

Urbanisering tillhör den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt ökar den efterfrågan inte minst på importerade livsmedel och andra produkter. Effekten är växande tryck på naturresurser och eko-system i alla länder som berörs av efterfrågan. Redan idag diskuteras hur Kinas välståndökning kommer att påverka spannmålsproduktion och priser på den

globala marknaden, och vilka effekterna blir för fattigare livsmedels-importerande samhällen. Allvaret i frågan understryks av konsekvenserna av en ökad konsumtion i ett land med över 1,2 miljarder invånare. "Två öl mer om året per kines skulle kräva lika mycket spannmål som hela den norska skörden. Om kineserna skulle äta lika mycket fisk och skaldjur som japanerna, skulle de ensamma göra slut på hela världens fiskefångst" (Brown 1995:30).

6 Avslutande kommentar

De asiatiska ekonomiska "miraklen" kan ses som en kondenserad version av den europeiska utvecklingen. Europas industrialisering tog sekler, dess demografiska transition likaså. Den inbyggda folkökningen anses ha givit ett viktigt bidrag till processen, i form av arbetskraft både till jordbruket, till industrin och till den europeiska expansionen över världen. Industrialiseringen och den teknologiska utvecklingen har i sin tur medfört en mycket låg dödlighet, ännu lägre fruktsamhet och en väntad eller redan inledd folkminskning under fortsatt åldrande. De ekonomiska problemen i en sådan samhällsutveckling är avsevärda.

De mest avancerade asiatiska ekonomierna har utvecklats så snabbt mycket tack vare kontakt med europeisk teknologi och kommunikation. Den har även medverkat till historiskt unika förbättringar av hälsa och överlevnad, följda av lika dramatiska övergångar från stora till små familjer. Om den demografiska processen i sin tur har gynnat den ekonomiska tillväxten, så följer snart "baksmällan" i form av ett snabbt åldrande parallellt med reella minskningar i ålderspyramidens bas, de nyfödda och unga. Att redan idag reservera medel ur den ekonomiska tillväxten för morgondagens omhändertagande av dem som idag skapar denna tillväxt, är den stora utmaningen för stat och ekonomi i Asien.

Flera länder, särskilt i Sydasiens, är fortfarande kvar i den ekonomiska utvecklingens bakvatten. De karakteriseras av fortsatt folkökning och fortsatt utbredd fattigdom, samtidigt som folkökningens ena bestämningsfaktor, stora framsteg i hälsa, leder dem in i en period med gradvis ökning av antalet åldringar i en omfattning som blir svår att hantera. En sådan utveckling kan förväntas medföra svåra miljöproblem, inte minst genom svårigheten att undvika snabbt växande miljöpåverkan när den ekonomiska tillväxten väl tar fart.

I Asien liksom i Latinamerika finns hela bredden av ekonomisk, social och demografisk utveckling. Där finns länder som ännu är utpräglade fattiga, med som bäst en inledning till den fruktsamhetsminskning genom vilken folkökningen på sikt avstannar. Kommer dessa länder att förbli en "underutvecklad" del av regionen, med utvandring till

andra länder som främsta säkerhetsventil? Det regionala samarbetet kan få avgörande effekter på både den allmänna ekonomiska utvecklingen, folkökningen och miljöns utveckling i dessa länder. Det bör ligga i de rikare ländernas intresse att undvika en permanentning av skillnader som inte bara ger fattigdom på andra sidan gränsen utan också oönskade konsekvenser bl.a. i form av ökad immigration.

I detta avseende liknar situationen i Asien den runt Medelhavet och den mellan Nord- och Centralamerika. En utjämning av skillnaderna både mellan och i länderna är en förutsättning för en hållbar regional utveckling, befolkningsmässigt liksom socialt och ekonomiskt.

Referenser

- Abeykoon, A.T.P.L., "Sex Preference in South Asia: Sri Lanka an Outlier", *Asia-Pacific Population Journal*, 10, 3, Sept. 1995, pp. 5-16.
- ADB 1997, *Emerging Asia: Changes and Challenges*. Asian Development Bank, Manila 1997
- AIDSWatch. *News from WHO South East Asian Region on STDs and AIDS* 1(1996):1
- Bongaarts, J. and S. C. Watkins, "Social Interactions and Contemporary Fertility Transitions", *Population and Development Review* 22, 4, December 1996, pp. 639-682.
- Bongaarts, J. and S. Amin, *Prospects for Fertility Decline and Implications for Population Growth in South Asia*. Working Papers No. 94, Population Council, New York 1997.
- Brown, L., *Who Will Feed China? Wake-up Call for a Smal Planet*. W.W.Norton & Co 1995
- Fairclough, G., "A gathering storm", *FEER*, Sept 21, 1995.
- Graeme, H., "Over to the next century: Continuities and discontinuities", *Added Years of Life in Asia: Current Situation and Future Challenges*, Asian Population Studies Series No. 141, United Nations 1996.
- Lee, S. S., "Son preference under low fertility in Korea", *International Population Conference Beijing 1997, Volume 3*, IUSSP Liège 1997.
- Lundqvist, J. and K. Sandström, *Most Worthwhile Use of Water*. Publications on Water Resources No. 7, Sida 1997(?)
- McNicoll, G., *Population and Poverty - A Review and a Restraint*. Working Paper no. 105, 1997, Population Council USA.
- Park, C. B. and N. Cho, "Consequences of Son Preference in a Low-Fertility Society: Imbalance of the Sex Ratio at Birth in Korea", *Population and Development review* 21, 1, March 1995, pp. 59-84
- Satterthwaite, D., "Environmental Transformations in Cities as they get Larger, Wealthier and Better Managed", *The Geographical Journal*, 163, 2, July 1997, pp. 216-224.
- Sen, A., "More than 100 million women missing". *New York Review of Books*, Dec, 20 1990.
- UN 1996, *World Population Prospects: The 1996 Revision*, New York 1996
- UN 1996a. *Population Ageing in Asia and the Pacific*. ESCAP, JOICFP and United Nations, New York 1996
- UN 1997, *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*, New York 1997
- UNDP 1997, *Human Development Report 1997*. Oxford University Press 1997
- US Bureau of the Census 1998, *Advance Tables to World Population Profile 1998*
- US Bureau of the Census 1998a, *International Database* (nätversion)
- Wackernagel, M. and W. Rees, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on Earth*. New Society Publishers 1996. Reviewed by B.M. Burke in *Population and Environment*, 19, 2, November 1997
- Watkin, H., *Grim AIDS forecast: 40 000 dead*. Phnom Penh Post, Oct 31-Nov. 14 1996:2.

Bilaga 1 Tabeller

Annexstabell 1 Antal i åldern 0-14 år per 100 i åldern 15-64 år, utvalda asiatiska länder 1950-2050

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Japan	59,5	47,2	34,9	34,9	26,4	22,2	23,6	23,6	23,4	27,4	29,3
Sydkorea	75,3	76,6	77,0	54,7	37,4	29,7	27,6	24,9	25,9	28,8	29,3
Kina	54,1	69,1	71,0	59,4	41,0	36,4	28,3	28,3	28,3	29,0	30,1
Bangladesh	64,0	74,1	88,9	91,1	87,8	58,2	48,5	40,2	32,6	32,1	31,1
Indien	67,4	70,0	72,3	67,2	61,4	52,5	42,9	35,0	32,5	30,6	29,8
Filippinerna	82,5	85,2	87,7	75,7	66,3	61,5	50,7	39,5	34,4	33,6	31,1
Vietnam	55,4	67,7	84,5	80,8	68,8	56,6	41,1	34,1	33,5	30,7	30,5

Tabell 2 Antal i åldern 65+ per 100 i åldern 15-64 år, utvalda asiatiska länder

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Japan	8,3	9,0	10,3	13,4	17,2	24,2	32,3	42,0	44,0	52,6	56,5
Sydkorea	5,5	6,1	6,0	6,1	7,2	9,2	12,7	16,7	26,6	35,5	38,7
Kina	7,2	8,6	7,7	7,9	8,4	9,9	10,7	15,5	21,5	30,5	31,0
Bangladesh	6,2	6,7	6,9	6,8	6,6	5,3	5,8	7,3	9,4	12,9	20,3
Indien	5,8	6,0	6,5	7,1	7,3	8,0	8,7	10,5	14,1	18,4	23,2
Filippinerna	6,8	5,8	5,2	5,0	5,7	6,1	6,9	9,0	12,1	15,7	20,0
Vietnam	6,3	7,4	8,3	9,1	8,5	8,6	7,5	8,5	13,8	19,2	25,0

Tabell 3. Befolkning 65+ 1980-2050 i miljoner, och procentuell ökning under föregående årtionde, utvalda asiatiska länder

		1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Sydkorea	Befolkning 65+	1,1	1,5	2,1	3,1	4,5	6,1	9,2	11,5	12,0
	% ökning under föreg. årtionde	-	38,1	44,8	47,6	45,2	35,6	50,8	25,0	4,3
Kina	Befolkning 65+	35,7	46,9	64,7	85,5	105,1	156,5	216,0	290,0	291,2
	% ökning under föreg. årtionde	-	31,4	38,0	32,1	22,9	48,9	38,0	34,3	0,4
Indien	Befolkning 65+	20,5	27,6	36,6	50,3	66,8	91,6	132,9	180,8	233,0
	% ökning under föreg. årtionde	-	34,6	32,6	37,4	32,8	37,1	45,1	36,0	28,9
Vietnam	Befolkning 65+	1,8	2,6	3,2	4,2	4,7	6,3	10,7	15,8	20,9
	% ökning under föreg. årtionde	-	44,4	23,1	31,3	11,9	34,0	69,8	47,7	32,3

Källa: Tabell 1-3 UN 1996

Tabell 4 Stadsbefolkningens årliga tillväxttakt i % 1965-2030, utvalda asiatiska länder.

	1965-70	1975-80	1985-90	1995-00	2005-10	2015-20	2025-30
Japan	2,2	1,1	0,6	0,4	0,2	0,0	-0,2
Kina	2,4	4,0	4,5	3,5	2,6	1,9	1,4
Bangladesh	6,7	6,8	5,2	4,6	4,1	3,1	2,7
Indien	3,3	3,7	3,0	2,8	2,8	2,7	2,3
Filippinerna	4,0	3,4	4,6	3,6	2,5	1,7	1,6
Vietnam	4,3	2,7	2,3	2,0	2,6	3,5	3,0

Tabell 5. Landsbygdsbefolkningens årliga tillväxttakt i % 1965-2030, utvalda asiatiska länder.

	1965-70	1975-80	1985-90	1995-00	2005-10	2015-20	2025-30
Japan	-1,5	0,5	-0,2	-0,6	-1,1	-1,7	-1,8
Kina	2,7	0,9	0,6	-0,3	-0,7	-0,7	-1,0
Bangladesh	2,4	2,4	1,5	0,9	0,8	0,1	-0,1
Indien	2,0	1,6	1,7	1,2	0,5	-0,1	-0,4
Filippinerna	2,8	1,7	-0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Vietnam	1,7	2,1	2,1	1,7	0,8	0,4	0,0

Källa: UN 1997

Asien och den tredje demokratiseringsvågen

Hans Antlov, Bent Jørgensen och Joakim Ojendahl

1 Politisk utveckling och demokrati i Asien⁹³

För första gången i världshistorien lever idag en majoritet av världens befolkning i någon form av demokrati, om än ofta bräcklig. Enpartistater världen över har ersatts av flerpartistater, och militärdiktaturer har infört demokratiska statskick. Det senaste årtiondets händelser — Sovjetunionens och den europeiska kommunismens sammanbrott samt anammandet av flerpartisystem och marknadsprinciper i länder runt hela jordklotet — har tagits till intäkt för demokratins och kapitalismens globala triumf. Utvecklingen har kallats den “tredje demokratiseringsvågen” — efter Europas demokratisering för hundra år sedan och den koloniala frigörelsen efter andra världskriget. Även i Sverige har demokrati och mänskliga rättigheter blivit mer framträdande i utrikespolitiken. Som ett tecken på den nya tidsåldern grundades 1995 i Stockholm *International Institute of Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA). Demokratiska styrelseformer har nyligen kommit i fokus också av en annan anledning. Den finansiella krisen som så hårt har drabbat Stillahavsasien 1997/98 skylls ofta på bristande demokratiska institutioner. Ett vanligt argument är att vägen ur krisen kräver politiska reformer och fördjupad demokratisering.

Det kan dock vara värt att hålla det tjugonde århundradets våldsamma historia i minne. 1941 fanns det bara en handfull demokratier på vår planet. Demokrati var inte ens norm i Europa. Under kalla kriget var demokrati underkastad stormaktspolitik, och i många

⁹³ Tack till Stein Tønnesson, Börje Ljunggren, Rolf Andréen och Lisbeth Hellvin för kommentarer på tidigare versioner av kapitlet, och till Djordje Zarkovic för en manusgranskning.

länder —även i Västeuropa — var ekonomisk tillväxt och politisk stabilitet viktigare än politisk mångfald. Man kan fråga sig hur djupt de senaste tjugo årens demokratiska utbredning egentligen har trängt in? Är det, med tanke på Europas brokiga historia, rätt att döma andra länder efter hur demokratiska de är just idag?

Det är frestande att söka enkla svar, vilket i sin tur har konsekvenser för hur vi ser på demokrati i Asien. Istället för att undersöka historiska och strukturella hinder samt möjligheter för demokrati, är den gängse bild som ges av de politiska friheterna i Asien ofta utpräglad ensidig och demokrati ett närmast naturligt tillstånd som auktoritära regimer förhindrar människor från att förverkliga. Det är klart att Kina kan bli demokratiskt i morgon, om bara regimen tillåter det — det är ju den globala normen, resoneras det ibland. Japan och Indien, med femtioåriga demokratiska traditioner, kritiserar samtidigt för sina demokratiska brister, och vi ifrågasätter om de egentligen är demokratier. Dessa etnocentriska och ahistoriska bilder av Asien (och Europa) kan i viss mån hänföras till upplysningens behov av att demonisera “den andre”, där Orienten kom att stå för despotism och Europa för upplysning. Våldsamma konflikter, brutala despoter, hjärtskärande fattigdom, ofantlig rikedom, finansiell härdsmälta; vår bild av Asien är överdriven och onyanserad. Och det är, enligt dessa föreställningar, bara det upplysta västerlandet som kan rädda Asien från sig själv. När vi mäter demokrati i Asien vill vi därför gärna göra det med våra kriterier. Tyvärr leder det ofta till osanningar.

Den politiska utvecklingen i Asien tillåter inga enkla bilder. Kontinenten uppvisar stora variationer i fråga om styrelseskick: här finns både långvariga demokratier, nya och instabila flerpartistater, pseudo-demokratier och auktoritära regimer (både kapitalistiska och kommunistiska). I efterdyningarna av den tredje demokratiseringsvägen blev åtta länder i Asien formellt demokratiska mellan 1986 och 1993: Pakistan, Bangladesh, Nepal, Sydkorea, Taiwan, Thailand, Filippinerna och Kambodja. Alltmedan demokratiörelser växte fram i Burma, Kina och Indonesien. Detta är inte den gängse bilden av det “auktoritära Asien”, men är ett viktigt korrektiv: tydliga demokratiska framsteg har gjorts.

Demokratin i Asien befinner sig dock fortfarande i sin linda. Det finns en fortsatt stark ovilja mot en alltför snabb globalisering och politisk homogenisering, och i många länder, även de nya demokratierna, pågår intensiva debatter om politiska styrelseformer som kombinerar den liberala demokratiska tanken med inhemska kultur och tradition. Respekten för yttrandefrihet och andra mänskliga rättigheter är i allmänhet låg, med Japan som enda klara undantag. Många stater dras med stora fattigdomsproblem, alltmedan flera stora och inflytelserika

länder i Asien har i en formell mening inte demokratiserats nämnvärt: Kina, Indonesien, Vietnam, Singapore, Malaysia. Dessa länder är istället aktiva påskyndare av vad de själva kallar en "asiatisk form" av demokrati, vilket närmast kan liknas vid ett "mjukt" (och i vissa fall ganska hårt) auktoritärt statsskick. Flera demokratiska bakslag har också ägt rum, som våldet i Indonesien 1996, Hun Sens angrepp på Ranariddh sommaren 1997, och kanske framförallt massakern på Himmelska Fridens Torg i juni 1989. Det är svårt att tala om demokrati som en global norm när världens största land (befolkningsmässigt) håller kvar vid sitt auktoritära styre. "Indonesien har nyligen gjort sig av med sin diktator. Vi vill dock gärna vänta med att benämna Indonesien demokratiskt. I grund och botten företräder Habibie samma auktoritära ledarskap, även om den nya regeringen nu tvingas genomföra snabba reformer".

När vi talar om demokrati i Asien befinner vi oss därför på minerad mark. Fokusen i denna essä ligger på en presentation av viss basinformation om de politiska systemen i Syd-, Sydöst- och Östasien och på hur dessa skulle kunna förändras till följd av ekonomisk tillväxt, reformer, sociala omvandlingar och kriser. Vi kommer att beskriva historiska och strukturella hinder och möjligheter för demokratisering i olika delar av Asien, samt se på framtida möjligheter. Slutligen skall vi titta på vad Sverige kan göra för att främja demokratin i Asien.

För att föregripa slutsatserna: vi tror att ett lands politiska system präglas mer av specifika historiska, kulturella och socio-ekonomiska omständigheter än av en världsomspännande demokratiseringsvåg (utan att för den skull förringa den roll som den globala spridningen av demokrati har haft under de senaste tjugo åren). Det blir därför viktigare att stödja de krafter inom ett land som långsiktigt verkar för att göra demokratiska principer till varaktiga delar av det inhemska politiska systemet, än att kräva en snabb omvändelse av den politiska eliten. Vi är i grunden (försiktigt) optimistiska om en möjlig demokratisering i Asien, som dock inte nödvändigtvis behöver leda till den form av liberal parlamentarism som vi har i Europa, utan kan komma att ta sina egna former. När vi talar om demokrati i Asien måste vi därför ha regionens specifika historia och tradition i åtanke, något som också har konsekvenser för Sveriges demokratistöd.

2 Demokrati i Asien

Det finns lika många politiska system som stater, och det finns lika många definitioner av demokrati som det finns politiker och akademiker. En del stater uppfyller vissa minimikrav och tillhör därmed kategorin

“demokratier”, medan andra faller utanför och kallas “pseudo-demokratier” och “auktoritära regimer”. Enligt en allmänt vedertagen minimidefinition är demokrati ett politiskt system som karakteriseras av fria och hemliga val samt respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Man kan lägga till många andra punkter i en definition av demokrati, som till exempel folkligt deltagande och social rättvisa, men då får begreppet en delvis annan innebörd. Vi har valt den minimalistiska definitionen för att undvika problem med klassificeringar.

Nationella flerpartival har under den senaste tioårsperioden hållits i en majoritet av länderna i Asien (se tabell I), undantaget de kommunistiska länderna Vietnam, Laos, Kina och Nordkorea, samt monarkierna Brunei och Bhutan. Även auktoritära stater som Indonesien och Maldiverna håller regelbundna flerpartival, om än inte fria. Ett fritt och hemligt val utmärks av en rättvis möjlighet att delta i kampanj och valprocedur, både för enskilda väljare och för politiker. Det skall inte vara möjligt att under valprocessen, eller i efterhand, kunna identifiera vem som har röstat på vad (något som många hävdar är möjligt i exempelvis Indonesien).

Särskilt viktig är respekten för *fredligt maktövertagande*. När ett parti blir besekrat i ett val skall det i demokratisk anda acceptera förlusten samt tillåtas att verka i opposition. Denna mekanism saknas i flera länder i Asien. Vid valet i Burma 1990, då Aung San Suu Kyi och hennes *National League for Democracy* trots regimens omfattande valfusk kunde vinna en säker seger, var militärregimen inte mogen för att överlämna makten. Genom diverse juridiska konstgrepp blev valresultatet ogiltigförklarat och Aung San Suu Kyi först fängslad och sedan förvisad till husarrest. Malaysia och Singapore, som tillåter flera partier, har hittills inte haft ett enda maktskifte, och i Japan inträffade det första gången 1993. Det första egentliga maktskiftet i Indien 1977 föregicks av tre års undantagstillstånd. Dessa exempel visar på de starka psykologiska spänningar som förekommer kring politiska successioner i Asien.

Det räcker inte att ha val för att ett land skall klassificeras som en demokrati, utan det krävs också ett betydande mått av respekt för *mänskliga rättigheter*. Medborgarna måste ha ett visst grundskydd som respekteras av polis, militär och rättsväsende. Mänskliga rättigheter skall dessutom gälla för alla oavsett kön och etnisk tillhörighet.

Det kan vara värt att särskilja olika former av demokratier. Larry Diamond (1996) urskiljer fyra politiska styrelseformer, i fallande demokratisk skala: liberala demokratier, valdemokratier, pseudo-demokratier och auktoritära styren. En liberal demokrati skall visa respekt för mänskliga rättigheter och hålla fria och hemliga val. Dessutom skall det finnas ett fristående rättsväsende och konstitutionella

rättigheter för etniska minoriteter. En valdemokrati är ett land med acceptabelt fria val — vilket också kräver viss respekt för till exempel föreningsrätten och yttrandefrihet. Däremot finner man ofta inskränkningar i andra politiska och medborgerliga rättigheter, såsom press- och yttrandefriheten. En pseudo-demokrati har val och legala oppositionspartier, men kännetecknas inte av en tillräckligt rättvis konkurrens för att oppositionspartier skall ha några möjligheter att komma till makten. Den auktoritära staten tillåter inte ens oppositionspartier, vilket är en klar svaghet jämfört med pseudo-demokratin, eftersom partier som konkurrerar om röster i val (hur styrda de än må vara) utgör en viktig förutsättning för en framtida demokratisering.

Tabell 1 visar schematiskt den politiska situationen i Asien utifrån ett demokrati- och mänskliga rättighetsperspektiv.

Tabell 1.

	Senaste flerpartival	MR- fördrag MP	Freedom house ESK	B	PR	CF	KLASSIF.
<i>Sydasien</i>							
Pakistan	1997	nej	nej	ja	4	5	delvis fritt
Indien	1998	ja	ja	ja	2	4	delvis fritt
Maldiverna	1994	nej	nej	ja	6	6	ej fritt
Sri Lanka	1994	ja	ja	ja	3	5	delvis fritt
Bangladesh	1996	nej	nej	ja	2	4	delvis fritt
Bhutan	inget	nej	nej	ja	7	7	ej fritt
Nepal	1994	ja	ja	ja	3	4	delvis fritt
<i>Sydöstasien</i>							
Burma	1990	nej	nej	ja	7	7	ej fritt
Thailand	1996	nej	nej	ja	3	3	delvis fritt
Kambodja	1993	ja	ja	ja	6	6	ej fritt
Laos	inget	nej	nej	ja	7	6	ej fritt
Vietnam	inget	ja	ja	ja	7	7	ej fritt
Malaysia	1995	nej	nej	ja	4	5	delvis fritt
Singapore	1997	nej	nej	nej	4	5	delvis fritt
Indonesien	1997	nej	nej	ja	7	5	ej fritt
Brunei	inget	nej	nej	nej	7	5	ej fritt
Filippinerna	1998	ja	ja	ja	2	3	fritt
<i>Östasien</i>							
Kina	inget	nej	ja	ja	7	7	ej fritt
Sydkorea	1996	ja	ja	ja	2	2	fritt
Nordkorea	inget	ja	ja	ja	7	7	ej fritt
Taiwan*	1996	-	-	-	2	2	fritt
Japan	1996	ja	ja	ja	1	2	fritt

Notera: MP står för Förenta Nationernas fördrag om medborgerliga och politiska rättigheter, ESK för FN:s fördrag om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, B för FN:s konvention om barns rättigheter. PR står för politiska rättigheter och CF för civila friheter. På skalan är 1 den mest fria och 7 den minst fria kategorien. Freedom House-klassificeringen baseras på Freedom House' övergripande bedömning av undersökningsmaterialet.

Källor: UN, ST, HR4/ Rev, 12 juni 1995.

<http://www.freedomhouse.org/press/press97/ratings97.html>.

*Taiwan erkänns ej av FN.

3 Männsliga rättigheter och utrikespolitik

Situationen för mänskliga rättigheter i Asien har förbättrats över tid och politiska avrättningar, systematisk tortyr och totalitära militärstyren tillhör med några få undantag historien. En rad länder går igenom en genuin demokratisering, medan andra är valdemokratiska med ett visst mått av ansvar för sina medborgare (t.ex. Singapore). Det är således ett litet antal stater (men med stora folkmängder) som representerar den negativa synen på mänskliga rättigheter som det moderna Asien ofta behäftats med: Kina, Indonesien, Pakistan, Nordkorea, Burma.

Trots denna historiska förbättring fortsätter flertalet länder att bryta mot grundläggande mänskliga rättigheter. Kina var kanske det land som Amnesty ägnade allra störst uppmärksamhet under 1996-97. Man gav ut tio separata rapporter och lanserade flera kampanjer. Kritiken var hård och anklagelserna många:

“Hundreds, possibly thousands, of suspected opponents of the government were arrested during the year... Others were administratively detained without charge or trial. Torture and ill-treatment continued to be widespread, in some cases resulting in death. Mass summary executions were carried out. At least 6.000 death sentences and 3.500 executions were recorded during the year, but the real figures were believed to be much higher.”⁹⁴

Övergreppen är resultat av både politiska aktioner och järnhårda brottsbekämpningskampanjer. De förra riktar sig mot politiska och religiösa dissidenter; de senare — ett betydligt större antal — mot kriminella, där dödsstraffet utmätts rutinmässigt även för relativt lätta förseelser. Andra orsaker till övergrepp, och kritik från Amnesty, är konflikten kring Tibet och den muslimska nationalismen i östra Kina.

Amnesty noterar dock att vissa förbättringar har gjorts i lagarna:

“In March 1996, the National People’s Congress adopted a new Administrative Punishment Law and amendments to the Criminal Procedure Law, which introduced new protections for detainees and of defendant’s rights. In March, the National People’s Congress also repealed legislation providing for summary trials in death penalty cases, effective from January 1997.”

⁹⁴ Citaten och uppgifterna är hämtade från *Amnesty International Report 1997*, Amnesty London.

Dessa embryon till förbättringar har under 1997 delvis följts av politiska liberaliseringar, såsom undertecknandet av FN:s fördrag om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Indonesien, ett annat notoriskt övergreppsland enligt Amnesty och Human Rights Watch, kritiseras hårt, bland annat för att aktivister arresteras godtyckligt och att politiska fångar hålls fängslade utan att få en rättvis rättegång. Tortyr förekommer i fängelserna, och polisen och säkerhetsstyrkorna använder regelmässigt övervåld. En annan orsak till brotten mot de mänskliga rättigheterna är olika separatistiska strävanden. Under 1996 utfördes dessutom en hel rad tveksamma arresteringar och våldshandlingar i samband med att oppositionen inom PDI-partiet krossades. Till positiva händelser skall räknas skapandet av den nationella kommissionen för mänskliga rättigheter, att inga avrättningar genomfördes under 1996 och att övergrepp som begåtts av polis och militär åtminstone i enstaka fall har följts upp och bestraffats.

Regimen i Burma är sannolikt en av de grövsta förbrytarna mot de mänskliga rättigheterna. De politiska fångarna i landet kan räknas i tusental, i fängelserna råder missförhållanden och tvångsarbete beordras rutinmässigt. Det rapporteras om brutalitet i stor skala mot olika etniska minoriteter såväl som mot flyktingar. Nordkorea är ytterligare en starkt auktoritär stat från vilken information sipprar ut endast i begränsad omfattning, men Amnesty menar att det finns bevis för att oliktankande systematiskt förföljs. Dessutom kan den nordkoreanska regimens nonchalanta beteende mot sin egen svältande befolkning komma att visa sig vara en av de mest storskaliga brotten mot de ekonomiska rättigheter människor besitter enligt ESK-konventionen. Från Pakistan, slutligen, rapporterar Amnesty om allmänt användande av tortyr, ett stort antal utomrättsliga avrättningar och ett mindre antal politiskt motiverade försvinnande.

I flera länder med en mycket mörk tidigare historia har det dock skett förbättringar. I Laos, Vietnam och Kambodja har Amnesty ett begränsat antal fall, vilket beror lika mycket på en icke-existerande opposition som på en begynnande respekt för mänskliga rättigheter. De fall som tas upp i Kambodja har dessutom ett högt inslag av våld. Vietnam och Kambodja har en hög svensk profil i demokratifrågor. Vietnam har uppgraderats i Sidas/UDs demokratipolicy och i Kambodja ger Sverige bistånd till United Nations Center for Human Rights (UNCHR) i Phnom Penh. Thomas Hammarberg är FN:s "speciella sändebud" för mänskliga rättigheter i Kambodja. I Vietnam råder tämligen strikt politisk kontroll, men det förekommer relativt få övergrepp; "minst 54" politiska fångar och ett ökat användande av dödsstraffet var de två viktigaste inslagen i Amnestys rapport från 1997. Ett vanligt inslag i Vietnam är övergrepp

mot religiösa aktiviteter. Kambodja har färre politiska fångar och mer uttrycksfrihet, och har skrivit på alla de grundläggande instrumenten för upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna. Å andra sidan ligger det politiska våldet nära ytan, vilket tar sig typiska uttryck i utomrättsliga mord som sällan får några rättsliga konsekvenser. Ett småskaligt gerillakrig mot Röda Khmererna har pågått under en längre tid, vilket dels har lett till mycket våld i sig, men också till ett militariserat samhälle (som i skrivande stund dock verkar börja mildras). Under juli 1997 utbröt stridigheter mellan de två premiärministrarna Hun Sens och Ranariddhs väpnade fraktioner. Omkring 40 personer dödades eller mördades, de flesta militär och säkerhetsansvariga associerade med Ranariddh, som själv flydde landet. Det finns många indikationer på att myndigheter var direkt inblandade i Hun Sens kupp. Sedan dess har ytterligare mord på politiska grunder genomförts enligt UNCHR och Thomas Hammarberg. På den positiva sidan bör nämnas ett växande antal lokala organisationer som med viss framgång arbetar med rättsfrågor och ett ökat allmänt medvetande om mänskliga rättigheter.

I Sydasiens är brott mot mänskliga rättigheter också vanligt förekommande, men med en något annan karaktär än i de auktoritära länderna i Stillahavsasien. Kränkningar riktar sig ofta mot etniska grupper som på ett eller annat sätt upplevs av staten som stående i opposition till statsmakten. På nationell nivå beror brotten mot mänskliga rättigheter alltså ofta på statens bristande kontroll eller legitimitet. Mindre spektakulära, men mer omfattande, kränkningar av de mänskliga rättigheterna finner vi på lokalplanet. Ofta beror dessa kränkningar på stora sociala klyftor, som på vissa håll ger den lokala eliten stor makt. Morden på runt 60 bönder i delstaten Bihar i slutet av 1997 är bara ett exempel på det kontinuerliga våld som emellanåt benämns "kasternas krig". Andra exempel på brott på lägre nivå är omfattande barnarbete, brudbränning och förföljelser av kvinnorörelser. Amnesty och Human Rights Watch nämner dessutom förhållanden i fängelser och polisens inblandning i barnarbete, bordellverksamhet och människosmuggling.

Övriga regimer i Öst- och Sydostasien har inte heller de rena samveten vad gäller mänskliga rättigheter — exempelvis ett flitigt användande av spöstraff och dödsstraff i Malaysia och Singapore, och ett militariserat Filippinerna. Sydkorea och Taiwan har politiska fångar, men dessa fängslades i huvudsak under tidigare auktoritära faser (i Sydkorea har de flesta nyligen blivit frisläppta av den nya presidenten). En avvikande och oroande trend är att medlemmarna i ASEAN (möjligtvis med undantag av Brunei och Filippinerna) verkar öka sitt användande av dödsstraffet. Singapore och Vietnam pekas här ut som de mest oroande exemplen.

Inget land i Asien har hittills haft demokrati och rättsfrågor som ett viktigt mål i sin utrikespolitik. Flera länder, däribland Japan, Sydkorea, Thailand, Filippinerna och Indien, erkänner demokrati och mänskliga rättigheter som universella normer, men även deras stöd är relativt nytt och ljust. Japan skrev under FN-konventionen 1978, och då mycket som ett resultat av en officiell kampanj att söka gemensamma värderingar med västvärlden. Japan fortsatte ge bistånd till Burma efter valet 1990, till Indonesien efter Dili-massakern 1991 och till Kambodja efter Hun Sens kupp 1997. Efter massakern i Beijing 1989 upphörde Japan tillfälligt med sitt bistånd till Kina, men återupptog det redan året därpå, i större skala än tidigare. Japanskt och kinesiskt stöd till Burma har delvis ointetgjort effekterna av sanktionerna från resten av världen. Nyligen har mänskliga rättigheter fått en mer framträdande roll i Japans *ODA Charter* (biståndsmålen) men det återstår ännu att se om detta kommer att leda till politiska förändringar.⁹⁵ Till skillnad från USA var inte demokratiska reformer ett viktigt krav från Japan i samtalen med Indonesiens ledare under den turbulenta vintern 1997-98, och Japan kom snarast att fungera som en motvikt mot IMF-paketen. Inte ens Indien — "världens största demokrati" — har varit aktivt i främjandet av demokrati i sin nära omvärld. Istället har Indien länge sett sig som ledare för tredje världen, där demokrati inte förrän nyligen har kommit på dagordningen. Indien har dock under perioder använt bristen på mänskliga rättigheter och demokrati i grannländerna, i synnerhet i Pakistan, som vapen i sin regionala utrikespolitik.

Detta kan tyckas vara en mörk bild, och det är viktigt att uppmärksamma de problem som finns i Asien. Men jämfört med för tio år sedan har situationen förbättrats radikalt i alla länder, utom möjligtvis i de fem hårdföra.

4 Politik i Sydasiens

De politiska systemen i stora delar av den sydasiatiska kontinenten bär prägel av ett långt brittiskt kolonialt förflutet. Under nästan femtio år av självständighetssträvanden tvingades den koloniala administrationen att genomföra ett antal politiska reformer som lade grunden till dagens demokratiska institutioner. Från början var ambitionen bland delar av den politiska eliten i Sydasiens att upprätthålla demokrati i enlighet med brittiska demokratiska principer och samhällsideal. Följaktligen har alla länder, förutom småstaterna Bhutan och Maldiverna, någon gång sedan

⁹⁵ Japan spelade en central roll i att få tillbaka Ranariddh till Kambodja våren 1998. Kanske är detta början på ett mer pro-aktivt ställningstagande

självständigheten varit demokratier. Å andra sidan har alla också haft kortare eller längre perioder av auktoritärt styre eller undantagstillstånd. Det intressanta med Indiens och Sri Lankas demokratier, som får räknas till Asiens mest förankrade, är att de är resultatet av elitens kamp mot kolonialmakten och inte som i Europa av folkliga aktioner. Det folkliga deltagandet och det civila samhället har utvecklats och fördjupats efter demokratins införande, inte tvärtom.

Politik i Indien handlar mycket om relationen mellan staten (de dominerande hinduerna i norr) och landets minoriteter (muslimer och tamiler). Kongresspartiets föregångare under kolonialtiden var mer eller mindre synonym med självständighetsrörelsen och betraktas allmänt som den organisation som frigjorde Indien från britterna. Efter självständigheten var det därför naturligt att Kongresspartiet kom att dominera indisk politik som ett all-indiskt parti. Det var snarare en rörelse än ett parti och täckte hela det politiska spektret. Därmed förhindrades effektivt andra betydande partibildningar. Utmaningarna mot Kongresspartiet växte fram på 1960 talet, först i form av regionala och mer nyligen i form av religiösa partier. De stora regionala och sociala skillnaderna i Indien ledde till att vissa regioner och minoriteter ansåg att de inte fick tillräckligt stor plats på den nationella politiska arenan, samtidigt som de radikala hindu nationalisterna menade att regeringen har varit för frikostig mot dessa grupper, och då främst mot muslimerna. Valet 1998 handlade till stora delar om just denna konflikt.

Sydasiens demokratier har inte sällan kritiserats av omvärlden. Den främsta anledningen har varit att majoriteten av befolkningen fortfarande är analfabeter, att korruption och kriminalitet genomsyrar det politiska systemet, och den dåliga respekten för mänskliga rättigheter. Valen har emellanåt präglats av omfattande fusk och våld. Det är ändå värt att notera att det i dessa länder finns en demokratisk tradition som saknas i övriga Asien. I synnerhet i Indien och Sri Lanka är val, fredliga maktbyten, en fri press och församlingsfrihet snarare regel än undantag.

5 Politik i Sydostasien

Sydostasien uppvisar en mer varierad bild. Vietnam och Laos har inte haft fria flerpartival (enpartival hålls dock regelbundet) och fortsätter i dag på sina auktoritära banor, om än med både politiska och ekonomiska reformer som långsiktigt pekar i en mer demokratisk riktning. Indonesien, Burma, Malaysia och Singapore blev (mer eller mindre) demokratiska vid självständigheterna 1945, 1948, 1957 respektive 1965, men har under de senaste tio åren varit föregångare i att bygga en asiatisk identitet på mer auktoritära strukturer. Filippinerna och

Thailand har långa demokratiska traditioner, som har brutits av militärkupper. Idag har båda länderna återigen demokratiska statskick, efter framgångsrika aktioner av gräsrotsrörelser. Demokratin i dessa bägge länder har under senare tid konsoliderats.

Flertalet av ovan nämnda stater experimenterade med olika former av (socialistisk eller liberal) demokrati under 1950-talet. Efterkrigstiden inverkade dock negativt på demokratin i Sydostasien. Det kalla kriget skapade motsättningar och internationella relationer där demokratiska strukturer inte premierades. Under Vietnamkriget var det i princip endast Malaysia och Singapore som lyckades bibehålla sin (val-)demokratiska struktur. Under de senaste tio åren har Singapore och Malaysia uppvisat en snabb ekonomisk tillväxt, utan att bli mer demokratiska, snarare tvärtom. Trots förtryck och fattigdom har Filippinerna demokratiserats, men inte Burma och Indonesien. Demokratiseringen i Kambodja var ett resultat av internationell maktutövning, där kalla krigets slut öppnade upp möjligheten för en fredlig lösning av den tidigare konflikten.

6 Politik i Östasien

Östasien utmärks av en stor politisk spännvidd: Japan har haft ett demokratiskt statskick i femtio år, medan Kina och Nordkorea inte är i närheten av att utvecklas ens till pseudo-demokratier. Spektakulära och oväntade övergångar till demokratiska konstitutioner har ägt rum i Sydkorea och Taiwan. Men kanske är hela den "tredje demokratiseringsvågens" framtid beroende av vad som sker i gigantiska Kina. Om Kina lyckas kombinera ett auktoritär statskick med kapitalism, kan detta bli en attraktiv ideologisk kombination för andra länder. Kina har genomfört begränsade politiska reformer (som decentralisering och byval), men hitintills har dessa inte gett någon antydning om mer grundläggande förändringar av det politiska systemet. En viktig fråga är om Kina överhuvudtaget kan demokratiseras utan att först förändra sin grundläggande statsform till en federativ struktur (likt Indien, USA och Ryssland). Kina är idag, politiskt, en kombination av auktoritär kommunism och feodal despotism. Förespråkare för ett auktoritärt styre kan falla tillbaka på en lång och djupt rotad tradition av totalitära politiska doktriner. Liberalism och demokrati har aldrig varit starka ideologiska lockelser i Kina: något förenklat kan man säga att det för Sun Yat-Sen var viktigast att rädda nationen, för Mao Zedong att attackera de onda kapitalistiska elementen, och för Deng Xiaoping att skapa ekonomisk tillväxt. Idag är effektiv samhällstyrning viktigare än demokrati. De fria byval som har hållits i Kina under de senaste tio åren har inte hotat kommunistpartiets nationella ställning, trots att hälften av

de valda kandidaterna i vissa provinser inte är partimedlemmar. Det finns dock ett begynnande rättsamhälle och ett gryende civilt samhälle, som på lång sikt skulle kunna skapa förutsättningar för en demokratisk samhällsstyrning. Som ett resultat av detta växte en studentrörelse fram under slutet av 80-talet, med krav på demokrati och rättvisa. Det hela kulminerade på Himmelska Fridens Torg under våren 1989. I motsats till situationen i Östeuropa var dock inte kommunistpartiet i Kina en stalinistisk ockupationsmakt som kunde störtas av en begränsad demokratirörelse. Statsmakten kunde istället hävda att demokratirörelsen ifrågasatte staten och nationen. Dessutom var gapet för stort mellan studenter, arbetare och bönder. Men trots misslyckandet ledde rörelsen till en stärkt demokratisk medvetenhet — åtminstone i den utbildade medelklassen — och den lyfte definitivt fram demokratifrågan i intellektuella kretsar. Även om den kinesiska säkerhetspolisen effektivt har bekämpat de synliga kraven på demokrati finns det kvar ett grundläggande legitimitetsproblem — speciellt för de som fattade de avgörande besluten att angripa 1989 — som troligen förr eller senare kommer att komma upp till ytan.

Det finns ljusglimtar. Den nye premiärministern Zhu Rongyi — som stod utanför beslutet att slå ner på demokratirörelsen — träder nu fram som en möjlig liberaliserande kraft. Utan att dra alltför stora växlar på detta är det ändå uppseendeväckande att han omedelbart efter sitt tillträde går ut i den internationella pressen och säger: “As for democratic elections in government organs, including the premiership and the presidency, this is a problem for reform of the political system. It must take place according to legal procedures. I think more research on this question is necessary” (International Herald Tribune, 20 mars 1998, sidan 19). Han håller alltså möjligheten öppen för fria val av landets högsta ledare. I detta ljus är de rudimentära demokratiska reformerna vi sett i Kina de senaste åren kanske mer betydande än vad de vanligtvis betraktas som. Kina har också nyligen skrivit under FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Pan-nationalistiska rörelser utmärker politiken i både Kina och Korea. Relationerna mellan Hong Kong, Taiwan och Kina, samt relationerna mellan Nord- och Sydkorea påverkar direkt de demokratiska utsikterna. Att ena sina länder är för många kineser och koreaner ett viktigare mål än demokrati, och den demokratiska utvecklingen i Taiwan och Sydkorea kan hotas om den kommer i konflikt med nationalism och säkerhetspolitik.

Det enda landet i Östasien där demokratin hitintills har haft ett stabilt fäste är Japan. Officiellt är Japans konstitution en omskrivning av Meiji-konstitutionen från 1889, men i realiteten är den dikterad av den amerikanska ockupationsmakten 1946/47. Den politiska eliten anpassade

sig dock snabbt till den nya konstitutionen och trots det externa inflytandet har demokratin i Japan aldrig på allvar ifrågasatts inifrån. Andra länder har däremot kritiserat det japanska valkretsindelningen som gynnar den konservativa landsbygdsbefolkningen, parlamentets icke-konfrontationstradition, pengars roll i politiken, och det enkla faktum att ett parti har suttit vid makten i nästan fyrtio år. Man kan också lägga till den vanligtvis kompetenta byråkratins starka roll och att barn ofta "ärver" valkretsar efter sina föräldrar. LDP (Liberal Democratic Party) har varit det dominerande partiet och har ofta fått dubbelt så många röster som andra partier. Politik i Japan har handlat om ekonomisk tillväxt och LDP hade redan vid sitt grundande 1955 stabilitet och allmän välfärd som huvudprincip. LDP har sedan dess rört sig i politikens mittfält och utnyttjat oppositionens svaghet. Dess egen svaghet har dock varit att partiet består av ett antal fraktioner ledda av starka individer som ständigt konkurrerar med varandra. Det är i denna interna process som de viktigaste politiska frågorna har avgjorts. Under det senaste årtiondet har dock korruptionsskandaler och valnederlag ökat spänningarna inom LDP. Utbrytargrupper har bildat egna partier. Korruptionen plågar inte bara LDP utan stora delar av det japanska samhället. LDP har också i någon mening tappat sin dominerande roll inom japansk politik, och en för många japaner ovan partimångfald och politisk turbulens har präglat japansk politik de senaste åren. Att Japans politiska landskap går igenom en förändring är kanske inte så förvånande med tanke på att dess roll i världen radikalt har förändrats i och med det kalla krigets slut.

7 Gemensamma drag

En majoritet av länderna i Asien har idag demokratiska statsskick. Trots detta är demokratin i Asien ofullständig och sårbar. Låt oss presentera några politiska karaktärsdrag som många regimer i Asien har gemensamt. Vi kommer att fokusera presentationen på de icke-demokratiska dragen, för att senare undersöka vilka förutsättningar som trots allt låg till grund för demokratiseringen som ägde rum mellan 1986 och 1993. Faktorerna vi presenterar nedan är alltså inte eviga, utan resultatet av historiska och politiska utvecklingsprocesser som mycket väl kan komma att förändras.

Det första typiska draget är en lång närvaro av ett *dominerande parti*. Även i demokratierna Japan och Indien har det Liberaldemokratiska partiet respektive Kongresspartiet styrt länge. I Malaysia och Singapore är detta än tydligare, med ett och samma parti som har suttit vid makten sedan självständigheten, ofta med omkring

sjuttio procent av rösterna. I både Japan och Indien har flera nya partier bildats under det senaste årtiondet, vilket kan ses som en demokratisk fördjupning. LDP förlorade regeringsmakten för första gången 1993. I Indien skedde detta redan 1977, men Kongresspartiet har med bara några få avbrott styrt landet sedan självständigheten. Vissa forskare menar därför att Stillaohavsasien (speciellt Sydostasien) kan komma att utveckla en "demokrati med ett dominerande parti" med en opposition som inte riktigt kan utmana makten, men som ändå fungerar som kritiker av det fortsatt tämligen auktoritära regeringspartiet (Emmerson 1995).

Förekomsten av ett dominerande parti bör inte nödvändigtvis förklaras i kulturella termer. I både Japan och Indien hittar vi historiska orsaker, till exempel valsystelet som skapades efter andra världskriget, där röster räknas enbart i lokala valkretsar och inte nationellt. Eftersom valkretsarna inte är proportionella, kan ett parti få en större andel platser i parlamentet än andelen röster, och tvärtom. Småpartier missgynnas konsekvent (i Singapore har oppositionen knappt 40 procent av rösterna men bara 1 procent av ledamoterna i parlamentet). Dessutom har Kongresspartiet och LDP fått en hel del till skänks eftersom de har kommit att representera något mer än bara vardaglig politik: Kongresspartiet den koloniala frigörelsekampen, och LDP den nationella konsolideringen efter andra världskriget och den amerikanska ockupationen.

I Malaysia kan dominansen av ett stort parti förklaras med etnisk politik, där UMNO är malajernas parti. Det har varit hart när omöjligt för andra partier att bryta den dominans som UMNO har haft över malajerna redan från sin födelse 1946. Under inbördeskriget på 1950-talet mot (de etniskt kinesiska) kommunisterna kom UMNO att representera en moderat flygel; under de senaste tio årens islamisering av det malajiska samhället har UMNO kommit att stå för stabilitet och modernitet. UMNO har sedan 1955 en mycket framgångsrik valkoalition ("Alliansen") med kinesiska och indiska partier som hittills vunnit varje val med klar majoritet.

Sri Lanka är ett undantag. Där har istället utvecklats ett utpräglat tvåpartisystem. Första regeringsskiftet inträffade redan 1956 när United National Party förlorade regeringsmakten. Sedan dess har Sri Lanka bytt regeringsparti efter snart sagt varje val. Trots etniskt våld, inbördeskrig och bristande respekt för mänskliga rättigheter har Sri Lanka lyckas behålla en viktig del av de demokratiska principerna. Vissa tecken tyder nu på att även Taiwan och Sydkorea är på väg mot två- eller flerpartisystem, även om dessa inte är helt utvecklade ännu. Fortfarande styr Guomindang-partiet i Taiwan, såsom det har gjort sedan 1949.

I stora delar av Asien finns det intima kopplingar mellan näringslivet, byråkratin och militären, i olika kombinationer. Det finns i

flera kulturer ingen tydlig semantisk distinktion mellan "stat", "regim" och "land"; en kritik av regimen kan tolkas som landsförräderi. Militären spelar en framträdande (och ofta accepterad) roll i de gamla militärregimerna Indonesien, Pakistan och Thailand, och dessutom i Kina, Laos och Vietnam. I demokratiska Filippinerna är det nuvarande statsöverhuvudet en före detta general, och så var tills helt nyligen också fallet i Thailand. Även framstående demokratier i Asien uppvisar intima kopplingar mellan näringsliv och politiska partier och saknar därmed den viktiga respekten för separationen av *trias politica* (lagstiftande, verkställande och dömande makt). 1995 dömdes två tidigare presidenter i Sydkorea till långa fängelsestraff för korruption (de har nyligen benådats i ett försök att skapa nationell samling i samband med den finansiella krisen). Indien och Japan har haft upprepade och mycket uppmärksammade rättegångar mot politiska ledare, anklagade för att ha tagit otillbörlig fördel av sin ställning. I Indien står Kongresspartiets tidigare premiärminister Narasimha Rao anklagad för korruption och Bofors-skandalen skapar fortfarande svallvågor i det politiska etablissemanget. Nyligen avsattes Pakistans premiärminister Benazir Bhutto av presidenten på grund av korruptionsanklagelser (där även militären misstänks ha ett finger med i spelet). Dessa politiska skandaler har lett till politisk apati och framväxten av populistiska rörelser (som det hindu-nationalistiska BJP i Indien och det populistiska JRP i Japan). Exempelvis var valdeltagande i Indien 1998 rekordlångt, endast 51 procent. I Japan 1996 var det också det lägsta på länge, 59 procent.

Korruption och nepotism skapar dock problem inte bara för demokratier, utan även för auktoritära regimer. En låg grad av personligt ansvar och stor respekt för överhögheten är en grogrund för korruption.

Våren 1998 utsattes president Soeharto i Indonesien för en hård prövning. Det började redan i november 1997, då flera av de banker som finansministern stängde efter krav från IMF ägdes av barn och syskon till presidenten. Familjen utövade hårda offentliga påtryckningar på regeringen att ändra beslutet. Det faktum att Soehartos barn gick ut i massmedia med sin kritik, och inte bara till fadern, kunde då ses som ett brott mot tidigare monolitiskt maktutövande. Detta var dock bara början. Det nya kabinettet som blev offentligt efter Soehartos omval i mars 1998 blev snabbt känt som "Tututs kabinett", efter Soehartos äldsta dotter, den nya socialministern. Motståndet mot korruption, hemliga överenskommelser och nepotism, mitt i den finansiella krisen, blev slutligen så hårt att Soeharto fick avgå. Frågan är om korruptionen verkligen går att utrota, eller om den har blivit en del av en politisk kultur och affärsetik. Thailand är ett positivt exempel, där den nya polischefen är känd som "Mr. Clean", och har ett oförvitligt förflutet. Han har gått hårt ut mot all form av tvivelaktiga ekonomiska

transaktioner. Klart är att det krävs massiva insatser för att ändra på ingrodda och intima relationer mellan politiker och affärselit i Asien.

Det finns dock hoppfulla tecken på att den framväxande affärseliten i länder som Indien, Sydkorea, Thailand och Indonesien har insett att korruptionen och nepotismen har lett länderna in i återvändsgränder, och allt fler och högre röster i den relativt fria pressen kräver att "korten läggs på bordet". Kraven på en "ren" regering är ofta lika högljudda som de på en demokratisk regering. Kongresspartiets valförlust i Indien våren 1998 är till stor del ett resultat av att befolkningen har tröttnat på det styrande partiets maktfullkomlighet och korruption. Man röstar lika mycket *mot* det styrande Kongresspartiet som *för* oppositionen BJP. Med en ökad tonvikt på god samhällsstyrning finns det också hopp om att "rena" ledare — som Kim Dae Jung i Korea — blir norm snarare än undantag. En av Singapores styrkor, som i mångt och mycket har räddat landet från den pågående finanskrisen, är just dess hårda lagar mot korruption. Mycket tyder på att flera länder i krisens svallvågor måste reformera domstolarna, bankväsendet, de statliga monopolen, etc.

Detta har ett tydligt samband med ett av 1990-talets trendbegrepp även i Asien: *good governance* (god samhällsstyrning). God samhällsstyrning fokuserar inte primärt på den statliga administrationens effektivitet, utan på deltagande, ansvar och öppenhet. Målet med reformer för god samhällsstyrning är att skapa ett ramverk där staten samtidigt kan vara både effektiv och ansvarsfull. Många av de reformer vi har sett i Asien under de senaste tio åren har varit inriktade på att förbättra samhällsstyrningen: ett fristående rättsväsende, byråkratiskt ansvarskännande, decentralisering, effektivare tjänster, nya lagar. Målet för både det kommunistiska Vietnam och det kapitalistiska Singapore har inte varit mer demokrati utan att skapa en strömlinjeformad och effektiv lagstiftning och byråkrati. Med detta i åtanke bör vi inte förvånas över att Lee Kuan Yew har varit inbjuden att ge råd åt Vietnams regering.

Den framträdande korruptionen är en annan möjlig förklaring till den utbredda *förekomsten av pengar* (mer eller mindre legala) i den asiatiska politiken. En politiker i Asien är till stora delar en mellanhand som förväntas visa sitt värde för sin valkrets genom att förmedla kontrakt för lokala projekt såsom nya vägar och broar. Detta kräver både pengar och kontakter. Till och med demokratiska länder som Taiwan och Japan har problem; det senaste valet i Taiwan var, enligt en rapport, "en orgie i röstköp" (*The Economist*, 21 februari 1998). Valen i Japan kännetecknas av betydligt större finansiella transaktioner än de i Europa, eller till och

med USA.⁹⁶ Patronage, det vill säga personliga relationer som kännetecknas av penningutbyten och gentjänster, är inte bara vanligt i lokalpolitiken och näringslivet, utan även i den nationella politiken.

Politiken i Asien är ofta *personbaserad*. Den starka ledaren figurerar flitigt i den offentliga sfären — inte minst i massmedia, exempelvis när en ny fabrik invigs eller vid ett regionalt toppmöte. Bakom detta ligger till viss del historiska föreställningar om den upplysta härskaren som sitter på gudomligt mandat. Den genomförda politiken beror till stor utsträckning på vilken person, familj eller kast som sitter vid makten, inte vilket parti. Media ägnar mycket energi åt att följa olika politikernas uppgång och fall, och mindre tid åt ideologiska frågor. Det är kanske bara naturligt med tanke på traditionen med ett dominant parti som under lång tid suttit vid makten. Successionsfrågan inom partiet blir viktigare än det demokratiska valet.

Medelklassen i Asien har sina egna kännetecken. En klassisk statsvetenskaplig tes hävdar att ekonomisk tillväxt och uppkomsten av en medelklass är en förutsättning för demokratisering (Lipset 1959). Sambandet mellan ekonomisk modernisering och demokrati är emellertid omtvistat och komplext, särskilt vad gäller utvecklingen i Asien. Flera länder har under lång tid haft hög ekonomisk tillväxt och en stor medelklass utan att demokratiseras (Singapore, Malaysia och Indonesien); vissa länder är demokratiska men har lägre ekonomisk tillväxt (Sri Lanka och Filippinerna); medan åter andra har demokratiserats efter krav från medelklassen (Thailand och Taiwan). Idag växer en stor medelklass fram i Asien, utan att alltid kräva demokratiska rättigheter. Denna medelklass har dock växt fram "inifrån" staten, ofta som en direkt konsekvens av statligt stöd. Medelklassen i länder som Sydkorea, Thailand, Indonesien och Pakistan har för sina privilegier länge varit beroende av staten. Samma grupper som enligt demokratisk teori förväntas utöva politiska påtryckningar på staten är de som har mest att förlora på politiska reformer. Medelklassen — de nyrika — har ofta skapat sig sina inkomster under så kort tid som en generation, och med fattigdom och politisk turbulens i bakgrunden värderas politisk stabilitet högt. Dessutom sätter många, i till exempel Kina och Malaysia, ekonomisk frihet framför politisk mångfald. (Som vi skall se spelade dock medelklassen en nyckelroll för de politiska reformerna i flertalet nyligen demokratiserade länder).

⁹⁶ Stockholmsforskaren Kazuki Iwanaga (i press) refererar till en studie som visar att det vid valen i Japan cirkulerar mer än tjugo gånger som mycket pengar som i ett val i Europa, och dubbelt så mycket som i USA.

Indien, Sri Lanka och Japan, och i någon mån Filippinerna, utgör undantag. I dessa stater är de demokratiska värderingarna (trots korruptionen) väl förankrade hos medelklassen, och i både Indien och Japan är det civila samhället omfattande och engagerat. Röstsedeln har använts som ett sätt att göra sig av med impopulära politiker. En indisk opinionsmätning från 1996 visar att till och med de lägre klasserna har en tilltro till det indiska demokratiska systemet.⁹⁷ Sri Lanka och Indien tycks bestrida Lipsets hypotes om ekonomisk tillväxt som en förutsättning för demokratisering. Under perioder av stagnation har politisk stabilitet gett demokratin fotfäste, medan ekonomisk tillväxt har skapat motsättningar mellan klasser och etniska grupper, vilket har försvagat demokratin.

Oavsett politisk färg och grad av demokratisering tycks det politiska gapet växa mellan de nyrika och de breda folklagen. Därmed minskar också medelklassens tilltro till att majoriteten kan styra landet i en gynnsam riktning. Samma indiska medelklass som efter självständigheten var en garant för demokrati, fjärrar sig nu alltmer ifrån de demokratiska idealen. En viktig orsak till detta är att de lägre kasterna i Indien har blivit mer demokratiskt aktiva, och kommit att dominera den politiska sfären. Mycket av stödet till hindu-nationalisterna kommer från de breda massorna. Risken är att vi får vad som nyligen har kallats för "illiberala demokratier" — mer eller mindre icke-demokratiska regimer som har kommit till makten genom val (Zakaria 1997). Om medelklassens misstro är befogad är naturligtvis en annan fråga, men risken finns att den leder till elitism och politisk apati. Indien är ett fall som riskerar att utvecklas i denna riktning.

Detta för oss över till det sista politiskt karaktärsdraget: tonvikten på utveckling (detta drag är särskilt starkt i Sydostasien). Det har kallats "*developmentalism*": en politik där samhällets yttersta mål är tillväxt och konsumtion, inte politisk mångfald. Exempel på detta ser vi i Malaysia och Singapore, men flera andra länder i Asien har ekonomisk utveckling som primärt mål. Tillväxt har blivit en viktig legitimitetsprincip. Så länge tillväxten framskrider och en majoritet av befolkning får det bättre för varje år, kan också en i våra ögon auktoritär regim (som Kina) ha en relativt hög grad av folklig legitimitet. En bakomliggande förklaring till Hun Sens kupp i Kambodja sommaren

⁹⁷ *Centre for the Study of Developing Societies*, i samband med parlamentsvalet maj 1996, citerat i Ashis Nandy, "Sustaining Faith" i *India Today*, 31 augusti 1996, New Delhi. Framväxten av populistiska och sekteristiska partier kan i detta ljuset ses som ett parlamentariskt sätt att kritisera etablerad och korrupt partipolitik.

1997 var ett politiskt dödläge som enligt Hun Sen hindrade den ekonomiska utvecklingen. Han söker nu, i likhet med många andra ledare i grannstaterna, sin legitimitet i (försök till) ekonomisk tillväxt, utveckling och politisk stabilitet.

Frågan är givetvis vad som händer vid en ekonomisk kris av den typ vi bevittnar idag i Asien. Både Sydkorea och Thailand har valt nya regeringar, och Thailand har fått en mer demokratisk konstitution. Reformerna har blidkat marknaden, och börserna har stabiliserats. Ekonomisk kris öppnar porten för demokratisering, men inte alla länder går in i den. Fallet Indonesien är särskilt intressant. Soeharto har inte visat någon som helst villighet till politiskt nytänkande. Kan regimen övervinna omvärldens skepsis utan politiska reformer, eller kommer börserna, marknaden och medelklassen att kunna tvinga fram förändringar? Malaysia är ett annat fall där krisen används för att skapa nationell samling. Inga demokratiska reformer är planerade, men välfärdsprogrammen för de fattiga upprätthålls trots att ett hårt sparprogram genomförs i övrigt.

8 Den tredje demokratiseringsvågen i Asien

Under de senaste tjugo åren har världen upplevt en oöverträffad demokratisk expansion. Samuel Huntington kallar det för "den tredje demokratiseringsvågen" (1991). Den första vågen ägde rum från sent 1800-tal fram till första världskriget, när Europa och Amerika blev demokratiska. Från depressionen och fram till andra världskrigets slut skedde dock en tillbakagång. Den andra vågen var avkoloniseringen i Afrika och Asien, som återigen slutade med demokratiska bakslag under 1960-talet. Den politiska eliten var liten och det fanns få bärare av demokratiska traditioner. I de flesta länder var människorna utbildade och det civila samhället inte organiserat för att ta upp kampen för demokrati. Nationsbyggnad och politisk stabilitet var viktigare än mångfald. Kalla kriget medförde att vissa politiker, som förespråkade sådana idéer, fick stort politiskt manöverutrymme, vilket de ofta också utnyttjade.

Den tredje demokratiseringsvågen hade sitt ursprung i Grekland, Spanien och Portugal 1974-75. Några år senare spreds den till Latinamerika, och sedan vidare till Östeuropa, Afrika och Asien. Under det senaste årtiondet har åtta länder i Syd-, Öst- och Sydostasien gått över till demokratiska statskick: Pakistan, Bangladesh, Nepal, Sydkorea, Taiwan, Thailand, Filippinerna och Kambodja (det är dock tveksamt om Kambodja efter händelserna i juli 1997 uppfyller de demokratiska

minimikraven). I andra länder, som Kina, Burma och Indonesien, har demokrati rörelser växt fram, men de har utsatts för stort förtryck.

Låt oss försöka finna några gemensamma nämnare bland Asiens demokratiseringsprocesser. Vi bygger analysen här på en uppsats av den kinesiske statsvetaren Minxin Pei (1996), verksam vid Princeton, som identifierar fem faktorer. Vi sammanfattar dem, och lägger dessutom till två.

· *Inhemska kriser.* Flera av de nyligen demokratiserade länderna uppvisade svåra politiska problem: korruption, nepotism, fjärmande av viktiga sociala grupper, ökat förtryck och en minskad internationell trovärdighet. Dessa processer ledde till att regimerna förlorade sin inhemska legitimitet, vilket pressade fram krav på politiska förändringar. Denna form av transition är dock riskabel, dels därför att den ofta leder till politiska oroligheter, dels därför att den skapar svaga demokratier, democracy by default. Indonesien uppvisade alla dessa karakteristika, och motståndet mot korruption och nepotism var slutligen det som fick Soeharto på knä. Det ledde till politiska oroligheter, och dagens Indonesien kan mycket väl karakteriseras som en gryende demokrati. Det återstår dock mycket innan demokratin har konsoliderats.

· *Utveckling innanför regimen.* I Sydkorea, Taiwan, Nepal och Pakistan pågick en liberalisering av det politiska systemet före den egentliga övergången till demokrati. Denna bestod av förändringar av vallagar, förbättrade möjligheter för oppositionen att organisera sig och minskad kontroll över massmedia. Övergången till demokrati var ett resultat av reformer (till en början mycket begränsade sådana) av den sort vi idag finner i Indonesien, Kina och Vietnam: marknaden har givits en central roll, rättsväsendet har reformerats, enskilda organisationer tillåts, pressfriheten ökar. Dessa processer var till stora delar ett resultat av kraven från det civila samhället och marknaden.

· *Ett politiskt aktivt civilt samhälle.* Många forskare anser att en politisering av det civila samhället är den viktigaste förutsättningen för demokratisering. Fackföreningar släpps fria, representanter för affärsvärlden blir mer tydligt pro-demokratiska, intellektuella får ett utökat politiskt manöverutrymme. I de åtta länder som nyligen har demokratiserats spelade olika grupper inom medelklassen — lärare, studenter, journalister, affärsmän — centrala roller. Den fram tills helt nyligen närmast totala avsaknaden av ett självständigt och kritiskt civilt samhälle i Kina är en viktig orsak till varför landet inte har påbörjat en demokratiseringsprocess. Av särskild vikt är studentrörelser — som

spelade en avgörande roll både i Korea och Filippinerna — och dessa har satt hård press på regeringarna i Kina och Indonesien.

· *Ekonomisk tillväxt.* Fem av länderna — Sydkorea, Taiwan, Thailand, Bangladesh och Nepal — befäster Lipsets teori om att en marknadsorienterad ekonomisk utveckling är en förutsättning för demokrati. Ekonomiska reformer i dessa länder ändrade de politiska förväntningarna hos folket och förbättrade möjligheten för oppositionen att organisera sig. I Filippinerna och Pakistan var dock den relativa demokratiseringen inte ett resultat av tillväxt, utan snarare en reaktion på att regimerna misslyckades med att uppnå en hållbar politisk och ekonomisk utveckling. Som vi nämnt ovan finns det ingen entydig korrelation mellan dessa faktorer, men ekonomisk tillväxt ger ofta upphov till förändrade klassammansättningar, vilket långsiktigt kan skapa press på auktoritära regimer. Det är dock inte självklart att medelklassen i sig är en demokratiseringsfaktor, utan man måste först förstå dess specifika framväxt och dess relationer till staten och det civila samhället i övrigt.

· *Internationella påtryckningar.* Det moraliska och politiska stödet från omvärlden var viktigt i alla stater. Kambodja är det främsta exemplet på hur en massiv insats från det internationella samfundet kan skapa ett demokratiskt statsskick. Det amerikanska tillbakadragandet av stödet till Marcos 1986 var även det en nyckelfaktor till den fredliga demokratiseringen i Filippinerna. Stormaktspolitik spelar efter det kalla kriget en allt mindre viktig roll. Ryssland, USA och andra biståndsländer har minskat sitt stöd till auktoritära klientstater och ökat trycket på sina allierade att se om sitt bo för att inte förlora investeringar och bistånd. I Sydasiens hade slutet på kriget i Afghanistan, och det därmed svalnade amerikanska intresset för den här delen av världen, en liknande effekt. Den globala spridningen av demokrati har varit ett viktigt moraliskt stöd för demokratisering i Asiens auktoritära stater, men den leder inte med nödvändighet till demokratisering. Ett onyanserat och aggressivt tryck från omvärlden kan leda till ideologiska bakslag.

· *Ledarskap.* Demokratisering kan knappast äga rum utan att vissa framträdande individer spelar en nyckelroll. Vissa forskare menar till och med att demokratisk utveckling bara äger rum när demokrati är något som politiska ledare antingen anser sig ha ett intresse av att främja eller en förpliktelse att åstadkomma, eller när de har behov av demokratiska spelregler för att lösa konflikter sinsemellan. Om Lee Kuan Yew i Singapore har kommit att personifiera det auktoritära Asien, är Roh Tae Woo i Sydkorea, Lee Teng-Hui i Taiwan, Sheikh

Hasina i Bangladesh och Lokendra Bahadur Chand i Nepal viktiga namn i demokratiseringen av sina länder (vilket inte innebär att de var ledare för demokratirörelserna). Om de hade hållit sig fast vid makten med auktoritära metoder — vilket de under en period skulle ha kunnat göra — hade vi knappast sett en fredlig utveckling. Kung Bhumipol i Thailand, en konstitutionell monark, har (liksom Sihanouk i Kambodja) spelat en framträdande roll i att stödja både auktoritära regimer (1976) och förändringar i demokratisk riktning (1992).

· En sista viktig (men svår) faktor för att förklara demokratiseringsprocesser är *demokratisk historia och tradition*. Detta är inget som går att mäta empiriskt, men den relativt smidiga demokratiseringen i Filippinerna måste delvis förklaras med landets tämligen djupt rotade parlamentariska tradition, som härstammar från början av seklet. Motsatsen är Kambodja, där även en massiv global demokrati-insats stöter på svårigheter därför att fundamenten inte är på plats, och Kina, som överhuvudtaget inte har en demokratisk politisk kultur att falla tillbaka på. Det pågår en intensiv debatt om sambandet mellan kultur och politik, och vi skall inte fördjupa oss i den här. Vi nöjer oss med att säga att för att till fullo förstå en demokratiseringsprocess (eller dess avsaknad) måste man också se på landets politiska tradition och historiska förutsättningar.

Avsaknaden av vissa faktorer är också anmärkningsvärd. Sålunda har varken arbetarklassen eller bönderna spelat en nämnvärd roll i den tredje vågen i Asien (Sydkorea utgör delvis ett undantag, eftersom arbetardemonstrationer satte hård press på regeringen). Det är medelklassen, i kombination med maktkamper inom eliten, som har varit den ledande aktören i demokratiseringen. Den snabbt växande arbetarklassen i Stillaohavsasien har i många fall varit nöjd med de ekonomiska förbättringar man har erhållit i tillväxtens spår, och har hittills endast i undantagsfall ställt krav på politisk mångfald. I många fall har arbetarrörelser verkat under så hårdföra regimer att det har varit hart när omöjligt att organisera protester. Man kan dock förvänta sig att en mer välartikulerad arbetarklass i länder som Kina och Indonesien kommer att spela en nyckelroll i det politiska spelet — och inte nödvändigtvis med fredliga medel.

9 Demokratisk konsolidering

En formell övergång till demokrati är inte slutet på historien. Snarare är det början på en känslig och svår konsolidering av det demokratiska

bygget — en “andragenerations-demokratisering”. I denna fas är det andra faktorer som är viktiga. I grund och botten handlar det om att fördjupa demokratiska handlingar och attityder genom att stärka ansvarskännande och transparenta institutioner, upprätthålla respekten för lagar, skapa ett självständigt rättsväsende, förstärka folkrörelser, skapa en mer demokratisk konstitution. Stödet från den internationella gemenskapen är mycket viktigt, kanske viktigare än i själva demokratiseringsfasen. Problemet är att det inte ger lika många opinionspoäng på hemmaplan att stödja demokratier som att kritisera diktaturer. Men nya demokratier behöver hjälp med att stärka sin identitet och sin statsapparat. I dagens ideologiska klimat i Asien är risken annars stor för kostsamma bakslag.

Det *civila samhället* är centralt för ett lands demokratiska framtid, speciellt i de starkt centraliserade stater som återfinns i Asien. Enskilda organisationer spelar en nyckelroll i framväxten av ett civilt samhälle, kärnan i ett lands pluralistiska struktur. Människor organiserar sig i en mängd olika frivilligorganisationer — från diskussionsällskap och grannskapsklubbar till rättshjälpsorganisationer, religiösa samfund, fackföreningar och politiska partier — och skapar en kritisk massa mellan familjen och staten: det civila samhället. Stöd till olika frivilligorganisationer och folkrörelser är centralt i konsolideringsfasen: ett politiskt aktivt civilt samhälle kan inte skapas, utan måste växa fram underifrån, genom människor som organiserar sig i olika nätverk. Ett livaktigt civilt samhälle, med mängder av olika föreningar och en fri press, är en förutsättning för en deltagande snarare än en elit-orienterad demokrati. Mobilisering av det civila samhället är det främsta sättet att avslöja maktmissbruk och att minska omfattningen av den centrala statsapparaten, samtidigt som den leder till ökat deltagande och bemyndigande av medborgarna. En sann demokratisk kultur måste sålunda växa fram i det civila samhället där erfarenheter formas i att nå samstämmighet, där dialog med respekt för varandras åsikter uppmuntras, och där människor samarbetar med att lösa problem för det gemensamma bästa.

Det är viktigt att förstå att det civila samhället inte står i opposition till staten. Även om det civila samhället genom folkliga aktioner kan undergräva en regerings legitimitet, underminerar det civila samhället inte själva staten. Tvärtom stärks en stat av folkligt deltagande. Detta är ett viktigt budskap, som inte har nått helt fram till auktoritära politiker i Asien. I länder som Kina och Indonesien har det civila samhället och staten under lång tid befunnit sig i separata universa. Idag återfinns de snarare i olika galaxer. Det är hög tid att finna nya vägar att föra dem till samma planetsystem, såsom nyligen har skett i Thailand och Filippinerna.

En fungerande demokrati i Asien förutsätter därför ett starkt och aktivt civilt samhälle. Människor kan komma från många olika etniska grupper och ha många olika religioner och ideologier, men de kan enbart samsas i en demokrati om det finns ett civilt samhälle öppet för alla samhällsgrupper. Parlamentarism kräver politiska institutioner som skyddas av statsapparaten, medan respekten för mänskliga rättigheter dessutom kräver ett starkt civilt samhälle som inbegriper alla skikt. Om religiösa eller etniska band blir starkare än civila och medborgerliga, står en demokrati inför problem. Ett fungerande multietniskt samhälle, som Malaysia, kräver att etniska grupper respekterar varandras rättigheter. De demokratiska inskränkningarna i Malaysia (till exempel vad gäller pressfriheten) kan delvis förklaras i etniska termer: malajerna kräver ökad ekonomisk makt men är inte villiga att avyttra någon politisk makt.

Från en nästan total frånvaro för något årtionde sedan, finns det idag alltför politiskt medvetna och självständiga aktörer inom det civila samhället. I många länder (Malaysia utgör ett undantag) har massmedia blivit friare. Informationsteknologin har bokstavligen öppnat upp nya världar bortom statlig kontroll. Människor organiserar sig i professionella organisationer, fackföreningar och politiska förbund utan rädsla för repressalier. Till och med ett land som Indonesien har tillåtit en granskande press och öppna spekulationer om Soehartos eventuella efterträdare.

Ett demokratiskt system tillhandahåller konstruktiva utlopp för folklig oro och ilska. Men det kan vara värt att notera att ett politiserat civilt samhälle under en viss period kan leda till ökade spänningar. Större frihet för massmedia kan till exempel förstärka risken för etnisk splittring. Införandet av demokrati kommer därför inte automatiskt att minska spänningarna mellan kineser och muslimer i Indonesien, eller mellan han-kineser och minoriteter i Kina. Den här demokratiska svagheten måste i första hand bemötas med lagstiftning, utbildning och skapandet av multietniska forum för en nationell dialog.

Varken demokratiseringen eller framväxten av ett civilt samhälle kan i sig heller överbrygga ett fattigt samhälles stora sociala klyftor. Det finns idag en övertro på att demokrati, frihandel och marknader löser fattigdomsproblemet. Men att låta marknadskrafterna härska fritt är inte den slutgiltiga lösningen, lika lite som fortsatt auktoritärt styre är det. De intima banden mellan de ekonomiska och politiska sfärerna i många länder i Asien innebär att resurserna i de flesta fall fortsätter att vara monopoliserade av ett fåtal till staten tätt knutna aktörer. Urbaniseringen av Asiens storstäder, som ser likadan ut var man än är, sker på det internationella finanskapitalets villkor och ligger ljusår från de breda folklagrens livsstil. Utförsäljningen av statliga tillgångar kommer de redan politiskt mäktiga till godo. Det finns alltså ingen direkt automatik

mellan kapitalism och demokrati, vilket Singapore är ett tydligt exempel på. Frihandel kan leda till social utslagning och politisk apati, det vill säga en grogrund för demokratiska bakslag.

Det är därför nödvändigt att en ekonomisk liberalisering går hand i hand med ett fast och ansvarskännande offentligt agerande från staten. Förvisso kan det i övergången från en auktoritär till en demokratisk regim vara nödvändigt att minska den statliga sfärens omfattning. Men för den demokratiska konsolideringens skull är det också nödvändigt att den demokratiska regimen snabbt tillåts föra sin politik och att den tillåter en livaktig opposition. Målet med en demokratisk konsolidering är att det demokratiska systemet blir så livaktigt och legitimt hos medborgarna att det inte riskerar att falla sönder. Risken för demokratiska bakslag är störst innan en politisk konsolidering ägt rum och speciellt om regeringar misslyckas med att föra en ekonomiskt framgångsrik politik.

10 Asiatiska värderingar?

Vi har ovan sett att inte alla regimer i Asien accepterar kraven från Europa och USA att demokrati är en global norm. Ett nytt Asien håller på att växa fram. Statsledare vill ändra på världsordningen och kräver respekt. De angriper kärnpunkter i det västerländska projektet: den liberala demokratin och den fria individen. Med hänvisning till kaoset i det forna Jugoslavien, Västeuropas stagnerande ekonomier, Amerikas misslyckade välfärdsprojekt och, inte minst, "västerlandets kulturella dekadans", har politiker och skribenter i Asien — och ingen så välformulerat som premiärminister Mahathir i Malaysia och förre premiärminister Lee Kuan Yew i Singapore — under hela 1990-talet hävdad att demokratin i Asien inte kan vara som den i Europa och USA, och att asiatiska värderingar är mer lämpade för framtidens krav på tillväxt och stabilitet. Modernisering behöver inte längre vara det samma som västernisering och demokratisering. Mahathir har sagt att "starka och stabila regeringar som är villiga att fatta impopulära beslut i nationens intresse är en förutsättning för ekonomisk utveckling" (Mahathir 1995:82). Utan stabilitet, ingen tillväxt (vi återkommer till vilka konsekvenser den finansiella krisen 1997-98 har haft på dessa argument).

Det är speciellt två saker som ledare i Asien reagerar mot: västerlandets krav på att representera en universell ideologi och en överdriven tilltro till demokratins möjligheter att skapa tillväxt. En gång var Europa och USA stora civilisationer som kunde styra världen. Snart, hävdar vissa, kommer Asien att ta över deras roll. Orsaken till

västerlandets förfall finner ledare i Asien i den överdrivna tron på liberalismen; mångfald likställs ofta med instabilitet. De våldsamma aktionerna mot oppositionsrörelserna i Beijing 1989 och Jakarta 1996 är exempel där regimerna har resonerat att för mycket mångfald leder till kaos (det är inte nödvändigtvis sant, men det är själva föreställningen som här är det viktiga, det vill säga att folk tror på den). Opposition och kritik ses som tecken på svaghet, och harmoni föredras framför konkurrens. Legitimering sker genom tillväxt, inte val.

I motsats till det liberala väst framhåller man det österländska alternativet med dess moral och stabilitet. Singapore är nämns ofta som idealet och beskrivs i positiva ordalag som landet där narkotikabrott bestraffas med döden, människor arbetar i sitt anletes svett och traditionella familjevärden högakts.⁹⁸ Vi känner igen den asiatiska managementmodellen: "Fabriken och kontoret är en förlängning av familjen: den anställde är en lojal och högt värderad medlem av företaget. Arbetsrelationer är inte en klasskamp med arbetare mot kapitalister. Chefer och arbetare behöver varandra, och kan båda vinna av att samarbeta" (Mahathir 1995). Många menar att Europa och USA har en dold agenda när de kritiserar Asien för brott mot mänskliga rättigheter eller, som nyligen, Malaysias Bakun-damm på Borneo. Västerlandets avsikt skulle vara att störa den ekonomiska tillväxten i Asien eftersom den hotar västs ekonomiska monopol. Både Mahathir och Soeharto har hävdade att den finansiella krisen är dirigerad utifrån (se till exempel intervjun med Mahathir i Asiaweek, 27 mars 1998).

1993-94 sammankallades i Malaysia *The Commission for a New Asia* som består av framträdande representanter för olika länder i Asien. Låt oss se hur den "asiatiska styrelseformen" presenteras i dess halvofficiella huvuddokument (Commission, 1994). Grunden utgörs av beslut fattade i samstämmighet, en stark regering med en stark ledare, och ett samhälle med familjen i centrum (sid 6). Ekonomi kommer före politik: "det största förtrycket är inte politiskt, utan ekonomiskt, socialt och kulturellt" (sid 31), och eftersom den liberala demokratin "har inbyggda brister" (sid 31) behövs det en asiatisk form av demokrati som tillåter regeringar att fatta obehagliga beslut oberoende av opinionen (sid 32). Detta sägs stå i skarp kontrast till den opinionspolitik, beslutsvända och individualism som återfinns i det liberala väst.

⁹⁸ Lee Kuan Yew har hävdade att män mellan 40 och 60 borde ha två röster i riksdagsval, eftersom de bär en större börda än övriga röstberättigade (se intervjun med honom av Zakaria 1994). Singapore har också lagstiftat om att vuxna barn måste ta hand om sina åldrande föräldrar.

Den här sortens retorik är starkast i auktoritära länder som Singapore, Malaysia, Kina och Indonesien. Men även i länder med ett demokratiskt statskick, som Japan, Sydkorea och Indien, hörs liknande tongångar. Vid FN:s konferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 ifrågasatte flera länder i Stillahavsasien universalismen i FN:s olika fördrag om mänskliga rättigheter. Ett centralt avsnitt i dokumentet från *The Commission for a New Asia* heter just "Att vinna striden om mänskliga rättigheter och skyldigheter".

Detta är en del av en "asianisering av Asien", med fler och fler länder som hävdar en regional och nationell identitet som skiljer sig ifrån Europa och USA. Det senaste decenniet har utmärkts av genomgripande förändringar av hur ledare och intellektuella i Asien ser på det västerländska samhället. Dessa nya strömningar kan ses som en kulturell reaktion mot västerlandets dominans. En viss form av Asiatiska Värderingar är en fortsättning av tidigare vågor av politisk och ekonomisk avkolonisering — en ovilja att spela med i globaliseringen på Europas och USAs villkor och istället finna människovärdighet i den egna kulturen. I Sydostasien växte de alternativa idéerna fram bland de intellektuella redan på sextioalet, men utan någon större inverkan på det politiska systemet. Diskursen kring Asiatiska värderingar har, framför allt i Sydostasien men även i Östasien, varit viktig för den egna nationella uppfattningen, inrikes- och utrikespolitiken, och inte minst de politiska institutionerna (även i demokratiska länder som Filippinerna och Japan finns kraftfulla förespråkare). En viktig drivkraft i denna förändring har varit att staterna inte längre uppfattat sig som lika strukturellt bundna till Europa eller USA som tidigare. (Synen på detta kanske kommer att ändras i efterdyningarna av krisen.) Den ekonomiska integrationen mellan de asiatiska regionerna gör att man i ökad utsträckning påverkat varandras synsätt, inte minst i synen på väst.

I Asien vinner man inga val på att visa hur västerländsk man är. Mahathir i Malaysia och Soeharto i Indonesien har de senaste åren gjort sig populära på hemmaplan genom att attackera de gamla kolonialmakterna. Diskursen kring Asiatiska värderingar kan i viss utsträckning tolkas i termer av ideologisk frigörelse från väst. "Asianiseringen" har uppstått som ett svar på i första hand USA:s etnocentriska, aggressiva och pro-demokratiska hållning efter kalla krigets slut. När Europa eller USA sätter press på asiatiska regimer, kan ledarna där lätt mobilisera anti-västerländska känslor och ena landet mot en gemensam fiende. Vi har sett det i Irak både 1990-91 och 1997-98; något liknande skulle kunna hända i Pakistan eller Indonesien. Den indiska hindu-nationalismen rider inte sällan på folkliga anti-västerländska stämningar, med kampanjer mot utländska företag, institutioner och evenemang. För många indier är detta ett begripligt och

till synes harmlöst sätt att återfå självförtroendet efter decennier av kolonialism och u-landsidentitet. Protesterna mot Kentucky Fried Chicken, Miss World-tävlingen i Bangalore 1996-97 och Gatt-avtalet 1994 kan tjäna som exempel. (Liknande protester har vi sett i Sydostasien, till exempel mot Miss Malaysia tävlingen 1997.) Det kan mycket väl tänkas att Indien blir "mer asiatisk" med den nya BJP-regeringen. Även Sri Lanka, som länge har upprätthållit goda relationer med Väst i avsikt att stärka sin säkerhetspolitiska ställning gentemot Indien, dras mot ASEAN och "asianiseras". Bangladesh, och i synnerhet Pakistan, dras även de in i den asiatiska gemenskapen. Här lockar de muslimska anti-västliga strömningarna med jämna mellanrum ut massorna till demonstrationer och flaggbrännningar. Det pågår sålunda en ideologisk kamp ("Att Vinna Striden", som *Commission* skriver), och vi vet ännu inte hur den kommer att sluta.

Många har tolkat retoriken om Asiatiska värderingar som dimridåer som auktoritära regimer använder för att legitimera sig själva. Det är uppenbart att till exempel Indonesiens politiska system, *Demokrasi Pancasila*, hämtar sin legitimitet i inhemska föreställningar om att Indonesien har andra politiska förutsättningar än Europa (ironiskt nog har dessa bilder ofta skapats eller förstärkts av utländska forskare). Trots att BJP är massornas parti så tenderar det att fungera som uttolkare av brahminernas traditioner snarare än av de kastlösa politiska idéer och behov, och därmed tjäna högkasternas syften. Dessa faktum har lett vissa forskare till att avfärda Asiatiska värderingar som en elitens ideologi. Klart är dock att det Super-Asien som mentalt konstrueras av exempelvis *The Commission for a New Asia* knappast existerar. Dessutom är kultur (i form av normer och värderingar) inte något monolitiskt eller statiskt. Kulturer är överlappande och mångbottnade: nya värderingar växer fram sida vid sida med dem som eliten (re-)presenterar. Fredspristagarinnan Aung San Suu Kyi har i sin bok *Freedom from Fear* mycket övertygande argumenterat för att universella mänskliga rättigheter och politisk mångfald mycket väl kan rymmas innanför en burmesisk buddism. Den burmesiska regimen tycker annorlunda, men det är själva poängen. Detta är tyckande och tro, inte absoluta sanningar. Theodore de Bary och Tu Weiming, två framstående sinologer, har nyligen sammanställt en rad klassiska kinesiska texter som visar att det inte finns någon motsättning mellan ett öppet pluralistiskt system med respekt för mänskliga rättigheter och klassisk kinesisk filosofi (de Bary och Tu Weiming 1997).

Flera asiatiska forskare (Yash Ghai 1994, Alagappa 1994, Sen 1996, Kim Dae Jung 1996) har kraftfullt argumenterat för att mänskliga rättigheter och demokrati är universella värden. De hävdar att frihet och individualism återfinns inte bara i kristendom, utan även i asiatiska

religioner. Det finns starka motkrafter till Asiatiska värderingar även bland enskilda organisationer och folkrörelser i Asien, vilka argumenterar för att statsmakter och investerare måste ta mer hänsyn till människors lokala livsvillkor. Representanter för det civila samhället och de flesta samhällsvetare håller sålunda mänskliga rättigheter som universella, även om statsledningarnas ståndpunkt är mer kritisk mot väst. Men vad är det som ändå gör att Lee Kuan Yew i både Väst och Öst ses som en mer korrekt uttolkare av Asiatiska värderingar än Aung San Suu Kyi (särskilt med tanke på att båda är utbildade i England)? Svaret, menar vi, är realpolitik och fördomar, snarare än kultur och historia.

En viktig anledning till varför debatten om Asiatiska värderingar har tagit sig sådana övertoner är att utvecklingen i Asien har utmanat två politiska "sanningar": att ekonomiskt framgångsrika och moderniserade stater blir demokratier, och att den liberala politiska ordningen håller på att spridas globalt. Vissa observatörer i Australien, USA och Europa har börjat tala om fördelarna med ett samhälle byggt på Asiatiska värderingar: moral, familj, stabilitet. John Naisbitts uppmärksammade *Megatrends Asia* (översatt till svenska och många asiatiska språk) är bara en av många böcker som beskriver de auktoritära politiska tendenserna i Asien i positiva termer. Återigen är Singapore idealet (exempelvis hyllar Naisbitt pryglingen av en amerikansk tonåring för några år sedan).

Detta har givit debatten om Asiatiska värderingar en delvis ny dimension. Från att ha varit en postkolonial diskurs och en legitimeringsmetod för olika härskare, har det nu också blivit en politisk ideologi, ett globalt program för relationen mellan stat och medborgare. Denna ideologi är generisk, och kan alltså spridas från Asien till Europa och Amerika. Det blir i detta sammanhang ointressant huruvida dessa värderingar "egentligen" är asiatiska, eller om det i Asien också finns alternativa, pro-demokratiska värderingar.

Mycket av den ideologiska debatten mellan liberala och asiatiska former av statskick handlar om ett klassisk dilemma för statsmakter: att finna en balans mellan ett effektivt styrelseskick å ena sidan, och representativitet och följsamhet å den andra. Sverige har till exempel en utpräglad opinionspolitik. En svensk politiker kan inte genomdriva ett beslut mot en stark folklig eller medial opposition. Mahathir föraktar detta: om Malaysia för sin utveckling behöver en ny damm på Borneo, så bygger Malaysia en ny damm på Borneo, oavsett vad oppositionen anser (bara den ekonomiska krisen har hindrat Malaysia från att fullfölja bygget). Detta är ett attraktivt styrelseskick för dem som föredrar beslutsamma regeringar och mindre folkligt deltagande.

Trots allt detta finns det ändå, bortom all retorik, en grundläggande förståelse i de flesta länder i Asien att tillväxt måste bygga på öppen handel, ett rättssamhälle och sociala förpliktelser. Asiatiska värderingar må ha sin retoriska lockelse, men i själva verket driver både Mahathir och Lee Kuan Yew en reformvänlig politik (Singapore räknas som ett av världens ekonomiskt friaste länder, och Malaysia ligger inte långt efter). I majoriteten av Asiens stater — inklusive Kina, Vietnam och Indonesien — har människor idag betydligt större politiska och ekonomiska friheter än för tio år sedan. Det finns ett fåtal rena diktaturer kvar (som Burma och Nordkorea), men dessa är också de svagaste staterna i Asien, och mycket tyder på att de antingen kommer att förändras eller kollapsa. Malaysia och Singapore har fått ett delvis hårdare demokratiskt klimat, men de började på en relativt hög demokratisk nivå, samtidigt som den ekonomiska friheten och levnadsstandarden har vuxit enormt. Även respekten för mänskliga rättigheter har i någon mån upprätthållits. God samhällstyrning har fått större genomslagskraft i hela Asien och skulle i det långa loppet kunna leda till demokrati.

Detta för oss över till frågan om vad som kommer att hända med diskursen om Asiatiska värderingar i skuggan av Asiens kris 1997/98. Vissa observatörer menar att en majoritet av de inhemska företagen i Indonesien, Sydkorea och Thailand kommer att övertas av utländska banker. Hur trovärdig är då egentligen Mahathirs retorik om att det asiatiska samhället representerar framtidens styrelseskick? Han har uppenbarligen inte blivit avskräckt — mitt under den finansiella krisen annonserar Malaysia aggressivt på helsidor i internationella tidningar: "*Malaysia: Bullish on Bouncing Back*". Förhoppningsvis har debatten om Asiatiska värderingar fört det goda med sig att den har kastat ljus över ett etnocentriskt västerländskt förhållningssätt till Asien. Lite cyniskt skulle man kanske kunna säga att den finansiella krisen också haft den effekten att myten om det asiatiska miraklet har korrigerats, och att den högtravande retoriken om Asiatiska värderingars överlägsenhet har tystnat. Till och med Lee Kuan Yew har krävt politiska reformer i Indonesien.

11 Framtiden

Vi närmar oss årtusendeskiftet och många försöker att se in i framtiden. I de senaste årens *Foreign Affairs* och *Journal of Democracy* kan man läsa om sammandrabbningar mellan civilisationer, den tredje demokratiseringsvågens slut och att det nu är dags att ta sig an fattigdomsproblemen. Andra ser mer positivt på framtiden. Vi skall inte

försöka oss på spådomar, utan istället se vilka de strukturella förutsättningarna är för en hållbar demokratisk utveckling i Asien.

På det hela taget ser vi positivt på möjligheterna till en utveckling mot öppnare politiska system i Asien, med fokus på god samhällsstyrning. Det finns en växande förståelse för att rättsstyre, öppna val och politisk mångfald är goda samhällsattribut. Många stater har reformerats, och regeringspartier i alla länder utom Nordkorea och Burma har tagit betydande steg mot frihandel och ekonomiska reformer; ett möjligt (men inte tillräckligt) villkor för demokrati. I Vietnam, Laos och Kina reformeras förvaltningen och domstolsväsendet. Målet där är inte att skapa ett demokratiskt statsskick (reformerna genomförs trots allt av kommunistpartier), utan att garantera kommunistpartiets överlevnad. Men reformerna har också den "bieffekten" att godtycket i statens och partiets maktutövning har minskat och att individer upplever en större frihet idag än för ett tiotal år sedan. Det civila samhället har stärkts, och de ekonomiska reformerna skulle kunna spilla över till den politiska sfären. God samhällsstyrning, som har blivit så viktigt för många länder i Asien, innebär att stater blir mer ansvarskännande, mer öppna, och möjligtvis mer demokratiska.

Låt oss gå tillbaka till Minxin Pei och våra sju punkter som ledde till den tredje demokratiseringsvågen i Asien för tio år sedan. Många av dessa förutsättningar återfinns idag i de resterande icke-demokratiska länderna. I Indonesien finns en stark medvetenhet om den utbredda korruptionen och förtrycket, samtidigt som vissa reformer har ägt rum, ett civilt samhälle är i gryende och det internationella samhället sätter press på regimen. Indonesien, vintern 1998, tycktes i princip uppfylla alla dessa punkter utom två: reformvilligt ledarskap och en demokratisk tradition. Det var bara när talmannen, överbefälhavaren och fjorton ministrar under den akuta politiska krisen i mitten av maj vände sig mot Soeharto, som presidenten tvingades att avgå. Malaysia och Singapore, å andra sidan, tycks snarare vara på väg mot god samhällsstyrning än demokrati, men frågan är om dessa går att skilja åt i det långa loppet. Detsamma gäller för Vietnam och Kina, fast där sker det inom kommunistiska system, som dessutom har förlorat sitt internationella stöd.

Man kan emellertid inte förutspå en demokratisering enbart på grundval av vissa förutsättningar. Processen är mer komplicerad än så. Även om det finns ett antal goda betingelser (som i Indonesien) behöver den inte — åtminstone kortsiktigt — leda till ett mer öppet politiskt system. Kina är ett nyckellandet i sammanhanget. Det är världens folkrikaste land, det är på god väg att bli ett av de ekonomiskt mest mäktiga och det är en regional politisk gigant. Vissa politiska reformer har genomförts; som redan nämnts har de allra flesta människor i Kina

sällan varit så fria inom den privata sfären som nu. Men det är inte en process som tyder på en övergång till en valdemokrati, än mindre till en liberal demokrati. Målet är även här snarare effektiv samhällsstyrning och fortsatt ekonomisk liberalisering. Det är möjligt att detta långsiktigt kommer att skapa nya klasskonstellationer och krav på demokrati, men kortsiktigt är utsikterna bleka. Det är antagligen mer effektivt att långsiktigt främja gräsrotsdemokratiska organisationer och politiska reformer (såsom ett fristående rättsväsende) än att kräva omedelbar demokratisering.

Låt oss slutligen gå över till Indien. En av de största knutarna att lösa är statens relation till delstaterna, nationen och de etniska minoriteterna. Tre politiska projekt hade inför valet i februari 1998 ungefär jämnstarka stöd i parlamentet: en hinduisk nationalstat (BJP), en union (Kongresspartiet) och en lös federation (Nationella Fronten). BJP gick kraftigt stärkt ur valet och tog över regeringsmakten. En federation verkar dock som den lösning som bäst främjar en demokratisering och som därmed har de bästa framtidsutsikterna, om än med fortsatt regionala ojämlikheter. Unionstanken framstår som alltmer ohållbar med tanke på ökade regionala och etniska spänningar. Under innevarande valperiod i Indien kommer vi troligtvis att få svar på frågan om vilket hot BJP är mot det demokratiska systemet. Möjligen kommer de inhemska kraven på fortsatta ekonomiska reformer och på en rumsren politik att stävja de värsta avarter av religiös chauvinism. Det är också viktigt att påpeka att demokratin har haft femtio år på sig att slå rot i Indien, och att den därför med stor sannolikhet inte kommer att ryckas bort inom en snar framtid. De flesta av BJP's ledande politiker har skolats inom Kongresspartiet, som t.ex. premiärminister Atal Behari Vajpayee som "lärdes upp" av Nehru på femtiotalet.

Hur har den finansiella krisen påverkat de demokratiska utsikterna? För många länder har den inneburit en så kraftig omvälvning att regimerna helt enkelt varit tvungna att finna externa förklaringar och syndabockar. Även om vi i västvärlden tror oss ha bakgrunden till krisen klar — svårgenomträngliga finansiella system, dålig företagsledning, korrupta banksystem och svågerpolitik — är detta inte nödvändigtvis den sanning som regeringar i Asien kommer att anamma. "Syndabockspolitiken" är i full gång i flera länder, och det är långt ifrån säkert vem som kommer att få rätten att definiera vad som gick fel och hur man skall övervinna krisen. Det är lika troligt att skulden kommer att läggas på IMF, USA, multinationella företag och en aggressiv liberalisering som på egna misstag, den lokala maktelitens pengahunger, usla regeringar och dåligt omdöme.

Krisen har satt ytterligare en faktor i blickpunkten: globaliseringen av ekonomin. Det är egentligen för tidigt att säga vilka konsekvenser den

globala ekonomin kommer att ha på länders inhemska utveckling. När kapitalet internationaliseras och marknader öppnas för frihandel, avsäger sig också länder delar av sin nationella suveränitet. Kommer exempelvis *Multilateral Agreement on Investment*, som är under utarbetande, att innebära att en nationell lag (till exempel mot alltför intensiv skogsavverkning) kan tolkas som ett handelshinder, och därmed kunna upphävas av en internationell domstol? Vad kommer då att återstå att göra för nationella politiker än att på smidigaste sätt se till att deras nationalstat blir den bästa tänkbara arenan för investeringar? Utvecklingen i Indonesien under vintern 1998 har till stora delar varit en maktkamp mellan den auktoritära presidenten Soeharto och en marknad som vill ha reformer och en ny regering. När detta skrivs vet vi ännu inte resultatet, men det är i vilket fall som helst ett tecken på vilken framträdande roll globala aktörer kan spela i en stats inrikespolitik. I ett system med frihandel och med globala finansiella spelytor kan börser och valutakurser — på gott och ont — komma att spela en avgörande roll för ett lands politiska framtid.

Det finns många fallgröpar. Om inte de nya demokratierna lyckas bygga upp ett förtroende och skapa ekonomisk tillväxt, kan det lätt leda till bakslag. Militärkupper är knappast troliga i Asien, men mer hårdföra och populistiska politiker med liten respekt för grundlagar och mänskliga rättigheter kan mycket väl komma till makten, till och med drivna av folkliga krav på en fastare politik. Religion, nationalism och regional chauvinism är potentiella troskräror för folklig mobilisering i flertalet asiatiska länder.

Slutligen är det viktigt att än en gång påpeka att det inte är säkert att demokratiseringsprocesserna i Asien kommer att leda till liberala demokratier. De kan mycket väl sluta i valdemokratier: ett politiskt system med ett dominant och populistiskt parti, som visserligen tillåter andra partier men begränsar till exempel yttrandefriheten. Med tanke på hur viktiga harmoni och ordning är i folkliga uppfattningar, är det troligt att de demokratiska systemen i Asien kommer att anpassas för att skapa samstämmighet snarare än mångfald, och därmed sakna den individuella liberalism som följer med västerländsk demokrati. De politiska systemen kommer troligen att utvecklas mot en form av "social korporativism", där relationerna mellan staten och det civila samhället utmärks av harmoni snarare än konkurrens. Man kan också förvänta sig att personpolitiken kommer att spela en viktig roll även i framtiden.

12 Vad kan Sverige göra?

Vilken roll kan Sverige och det internationella samfundet spela för en demokratisering i Asien? Det finns inga lätta svar. Asien har i över tre årtionden haft en generell snabb ekonomisk tillväxt, och vissa har förutspått att Stillahavsasien snart kommer att bli världens ekonomiska centrum (detta beror förvisso på hur snabbt vissa nyckelländer kan återhämta sig från den finansiella krisen). Det innebär i sin tur att flera länder i Asien kommer att ha makt att aktivt besluta om den globala politiska dagordningen, bland annat om demokrati och mänskliga rättigheter. Kina är det viktigaste landet i sammanhanget — kanske tillsammans med Indonesien, som fram till hösten 1997 var ett mönsterland för auktoritära regimer. Förhoppningsvis kan Indien i framtiden visa sig bli ett demokratiskt mönsterland, liksom Japan.

Man kan reagera på tre olika förhållningssätt i denna situation. Den första reaktionen exemplifieras av den amerikanska statsvetaren Samuel Huntington som i en ny och omskriven bok argumenterar för att kontakterna mellan Europa och USA, å ena sidan, och de muslimska, hinduiska och konfucianistiska civilisationerna, å den andra, borde minskas (Huntington 1996). Skall den västerländska civilisationen, så som vi känner den, överleva hotet från globaliseringen, menar Huntington, måste vi stärka vår identitet genom att undvika kontakter och integrering. Devisen tycks vara den gamla välkända: "Öst är Öst och Väst är Väst och aldrig mötas det två".

En andra reaktion är att föra en konfrontationspolitik och hålla fast vid tesen att väst fortfarande har moralisk överhöghet: "Vi kräver liberal demokrati, till varje pris." Alltsedan det kalla krigets slut har detta varit en vanlig reaktion. Den är ofta bra för de inhemska opinionssiffrorna.

En tredje reaktion — som vi företräder — är att gå in i en dialog. Många länder i Asien brottas med svåra politiska problem: succession, korruption, sociala konflikter, monopol, juridisk godtycklighet, administrativ ogenomtränglighet, finansiell oklarhet. Ett demokratiskt system har lösningar för dessa problem. Det handlar inte bara om val och mångfald; demokrati handlar också om öppna beslutsprocesser, rättsstyre, lyhörda politiker, en fri press och en opposition som kan påpeka eller korrigera regeringarnas värsta misstag. Successionsordning, konfliktlösning och en rimlig fördelning av resurser är inbyggda i det demokratiska systemet.

Enligt detta synsätt är demokrati mindre en ideologi och mer en institution för att lösa vissa problem. I en demokratisk dialog med Asien

måste vi också vara beredda att ifrågasätta våra otidsenliga antaganden om västs moraliska överhöghet och inse att vi inte längre ensidigt kan diktera villkoren för länder i andra delar av världen. Vi måste upphöra med att demonisera och skapa fiender, och istället acceptera att andra samhällen vill finna mänsklig värdighet i sina egna traditioner. Den demokratiska idén skall förespråkas som en överlägsen institution, inte nödvändigtvis som ett sätt att tänka eller leva. Därmed kan demokrati även tillåtas anta lokala former. Även de mest auktoritära länderna har någon form av demokratisk tradition, och det finns alltid grupper som är beredda att odla dessa.

Respekt och samförstånd innebär alltså inte att vi skall bli kulturrelativister och tyst acceptera en ur demokratiskt synvinkel negativ utveckling, men vi måste forma mer genomtänkta och mångsidiga strategier. Vi måste ha sakargument när vi skall främja demokrati i vår omvärld, inte bara moral. Vårt politiska system går inte att exportera som ett färdigt paket till Asien, utan vi måste söka lösningar som är anpassade till specifika historiska, sociala och kulturella omständigheter, i samråd med människor från olika samhällsskikt. Detta är inte svårt i sak, men kräver ökad kunskap om Asien och ett annat sätt att tänka. Ett aggressivt demokratistöd riskerar att förstärka nationalismen och polariseringen snarare än att främja en dialog och gemensamma värderingar. Men samtidigt är det viktigt att vi inte heller ger efter på kraven om respekt för mänskliga rättigheter. Detta kan leda till paradoxer.

Låt oss provocera en smula och ta Burma som ett exempel. Västvärlden har sedan 1990 pressat regimen att respektera valresultat och mänskliga rättigheter. Många länder har infört handels- och biståndsembargo mot Burma. Förhoppningarna har varit att detta skall tvinga regimen att öppna sig. Sommaren 1997 blev Burma medlem av det sydöstasiatiska samarbetsorganet ASEAN. Bistånd och inspiration kommer nu från grannländerna. Det finns mycket som tyder på att Burma kommer att försöka efterlikna Malaysia och Indonesien. Namnbytet från *State Law and Order Restoration Council* till *State Peace and Development Council* är ett resultat av kontakterna med Indonesien; det är en ordagrann kopiering av den indonesiska militärens två funktioner: att försvara nationen och vara aktiv deltagare i dess utveckling. Behöver Burma resten av omvärlden längre eller kan regimen överleva med stöd från ASEAN, Kina och Japan? Det finns en uppenbar risk (ur svenskt perspektiv) att våra försök att isolera Burma har misslyckats. Inte för att vi har fel i sak, utan för att Europa och USA inte längre är de enda aktörerna på den globala arenan. Givetvis får vi aldrig acceptera regimen totala avsaknad av respekt för mänskliga rättigheter. Frågan är dock om bojkott är den rätta vägen, eller om vi

skall öppna alternativa kommunikationsvägar. Kan vi till exempel uppmuntra grannen i väst, Indien, att spela en mer aktiv pro-demokratisk roll? Istället för att kräva en snabb och fullständig (liberal) demokratisering är det kanske mer effektivt att på olika sätt aktivt stödja Aung San Suu Kyis tanke om buddismen som ett uttrycksmedel för demokrati. Sverige skulle också till exempel kunna stödja aktivister och oppositionsledare i exil för att öka trycket på regimen.

Den finns inga färdiga svar här, utan det krävs att vi sätter oss ner och tänker ut nya strategier för en ny världsordning. Det kalla kriget är slut, och dess svartvita lösningar på problem är obrukbara. Idag måste vi se på omvärlden med nya ögon. Återigen, vi skall inte avlägsna oss från våra ideal och stillasittande acceptera vad som händer runt omkring oss. Men lösningarna på problemen måste vara mångsidiga och förankrade i kunskap, inte i fördomar.

Geoffrey Robinson, tidigare Sydostasienansvarig på Amnesty i London, argumenterar i en studie från 1996 att den mest effektiva utrikespolitiska kritiken är den som har förankring både i regeringskanslier och bland internationella organisationer som Amnesty och Asia Watch, och där fagra tal kopplas till konkreta aktioner. Det är lite av "Bad Cop, Good Cop"-taktiken. Ljudliga påtryckningar utanför regeringskretsar i kombination med mer stillsamma och kreativa diplomatiska initiativ inifrån. Plakat och megafoner har sin givna roll som uttrycksmedel; så har diplomati och taktfulla påtryckningar inifrån. Militärt överväld och godtyckliga arresteringar måste tydligt och kontinuerligt fördömas, i bilaterala samtal och i internationella forum. Vi måste dock vara medvetna om att en konfrontationspolitik genom hot om bojkott (som en upprörd hemmaopinion kan kräva) ofta gynnar de hårdföra i ett auktoritärt land.

Nu när många regimer i Asien omvandlas finns det enastående möjligheter för Sverige att solidariskt engagera sig i en konstruktiv dialog med pro-demokratiska representanter innanför och utanför regeringskretsarna. En offensiv svensk demokratipolitik vore att hålla kontakt med dissidenter och pro-demokrater, att slå in kilar i auktoritära sprickor, att skapa dialog där samtal har brutit samman, stödja reformprocesser och en öppen samhällsvetenskaplig debatt, att använda Sveriges goda namn för att hålla oss informerade om vad som sker, samt vara flexibel nog att stödja politiska initiativ när de ges.

En central grundbult i ett demokratistöd till de kvarvarande auktoritära staterna måste vara att stödja de inhemska demokraternas ansträngningar. Samtal med regimen skall kopplas med kontakter till oppositionen. Detta är mer än ett moraliskt stöd. Eftersom politiska ledare har en avgörande roll i demokratiseringsprocessen, bör Sverige hålla kontakt med oppositionsledare och folkrörelser, som till och med i

Asiens demokratier ofta verkar under svåra villkor. För att kunna argumentera och gå in i en dialog behövs kunskap om de politiska systemen och fördjupade kontakter mellan universitet och beslutsfattare.

Vi måste skapa forum för gemensam diskussion och dialog, och aktivt stödja pro-demokratiska grupper. Detta kan ske bland journalister, akademiker och gräsrotsaktivister, men också bland lokalpolitiker och statstjänstemän. Den politiska dialogen och det kulturella utbytet måste utvidgas till olika icke-statliga och oppositionella grupperingar: folkrörelser, progressiva forskare, fackliga kontakter, politiska dissidenter, konstnärer och författare. Utbildningsprogram i Asien i grundläggande samhällsvetenskap tycks vara extra viktig idag, eftersom insikt om den ekonomiska krisen såväl som avsaknaden av folkliga krav på medbestämmande till stor del kan hänföras till bristande kunskap på politisk och socio-administrativ nivå.

Vi får dock inte nöja oss med att enbart stödja snabba demokratiseringsprocesser, utan måste fortsätta att arbeta med länder även efter det att de på papperet blivit demokratiska. En demokratisk fördjupning handlar inte bara om att kunna genomföra ett val, utan också om följsamhet, ansvar, anpassning och statlig kompetens. Stöd skall ges till att utveckla förvaltning, lagstiftning, bankväsende, media etc., det vill säga till att bygga öppna, ansvars-kännande och demokratibärande institutioner. Här är hela diskussionen om god samhällstyrning central. Mycket av Sveriges demokratibistånd har riktats mot att skapa goda och ansvarsfulla statliga institutioner. Detta bistånd har varit effektivt, och bör förstärkas (utan att för den skull stöd till enskilda organisationer och den politiska oppositionen reduceras).

Vi kan ta Kambodja som exempel. Efter den massiva demokratiseringsaktionen i Kambodja 1992-93 lämnade FN landet lika snabbt som de hade kommit. De flesta biståndsgivare har sedan dess fokuserat på ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning, men utan att bygga upp statliga strukturer och ett politiskt aktivt civilt samhälle.⁹⁹ Sommaren 1997 såg vi resultatet av den kambodjanska statens grundläggande svagheter. Utan att försöka vara cynisk är det förmodligen bättre att spendera energi på att konsolidera lovande demokratiprocesser än att med tvång och över en natt försöka demokratisera de återstående auktoritära staterna. Trots att Kambodja på papperet var demokratiskt under några år, saknade landet i princip

⁹⁹ Sverige är dock ett av de få biståndsländer som konsekvent och aktivt kanaliserar stora delar av sitt bistånd till Kambodja till kapacitetsuppbyggnad på lokal nivå. Sverige gör liknande sak även i Vietnam och Laos, där Sveriges bistånd har spelat en viktig roll i reformarbetet.

alla organisatoriska förutsättningar för en hållbar demokratisk utveckling. Med mer aktivt stöd inom denna sektor hade historien kunnat se annorlunda ut.

Som vi nämnde tidigare är partiorganisationer ofta svagt utvecklade i Asien, eftersom så mycket av politiken fokuseras på ledaren. Därför blir det extra viktigt att ge institutionellt stöd. Bidrag till att stärka svaga partier och dess organisationer är en viktig del av en demokratisk konsolidering. Här avses också träning i den politiska processen. Om nu länder i Asien utvecklar en demokrati baserad på ett starkt dominerande parti, hur skall då små partier kunna hävda sig?

Bistånd och annat demokratistöd skall också fokusera på att uppnå reformer *inom* staten. Men stödet bör gå till grupper både innanför och utanför myndigheterna, och vara riktat mot specifika aktörer snarare än mot staten i stort, där biståndet riskerar att försvinna. Stöd till att stärka det civila samhället — som att stödja enskilda organisationer — ger kanske inga kortsiktiga demokratiska förbättringar, men är långsiktigt en fundamental förutsättning för en demokratisk konsolidering. Ny information och alternativa idéer måste också tillåtas att spridas, vilket bara kan ske om det finns finansiella möjligheter. Ett begränsat bistånd kan här göra mycket gott. Detta är också ett viktigt steg på vägen mot en fördjupad *ekonomisk* demokratisering, där ett lands resurser inte längre är monopoliserade av till staten knutna aktörer. Det mest kraftfulla demokratistödet är ett som kan sammanföra aktivister och ledare från det civila samhället med innovativa och frispråkiga representanter från staten.

Hittills har Sveriges bistånd för demokrati och mänskliga rättigheter till stor utsträckning koncentrerats till Afrika och Latinamerika. Givet den dynamiska roll som Asien har kommit att spela under det senaste årtiondet, är det dock nödvändigt att stärka demokratistödet till denna världsdelen. Grundläggande är att Sveriges bistånd skall ske i dialog med lokala demokratiförespråkare, och med landets egna behov och förutsättningar i fokus, inte Sveriges. Ett maximalt utnyttjande av de svenska biståndsresurserna vore att koncentrera demokratistödet till två områden: demokratiska nyckelinstitutioner samt ett pluralistiskt och politiskt aktivt civilt samhälle.

Stödet till institutioner kan samordnas av biståndskontor och ambassader, med sin ofta goda lokalkunskap. De kan upprätthålla den viktiga offentliga dialogen och arbeta från ovan med att stärka demokratibärande institutioner som rättsväsende och media. Målet skall vara att förbättra den offentliga förvaltningens öppenhet, legitimitet och ansvar. Här kan svenska universitet och folkrörelser spela en nyckelroll, med god kunskap om regionen och med en nödvändig flexibilitet inför problem som kan uppkomma vid institutionsstöd. I auktoritära stater är

det också nödvändigt att ambassader håller goda kontakter med oppositionen, som står för det framtida demokratiska styret.

Stödet till att stärka det civila samhället bör i huvudsak kanaliseras genom svenska och internationella frivilligorganisationer. Mycket av det praktiska och långsiktiga demokratibygget görs bäst av grupper och organisationer med djup kunskap om landet och med breda kontaktytor. De kan också på ett helt annat sätt än biståndskontor och ambassader samarbeta med den politiska oppositionen och gräsrotsorganisationer. Detta bistånd skall inte spridas för tunt utan ges till ett begränsat antal organisationer som kanaliserar det till det civila samhället. Ett viktigt mål är att stödja en bärkraftig och mångfacetterad organisationsvärld.

Arthur Schlesinger Jr. har nyligen med viss oro frågat sig om demokratin överhuvudtaget har en framtid (Schlesinger 1997). Om demokratin — särskilt i den tredje demokratiseringsvågens efterdyningar — under det tjugoförsta århundradet misslyckas med att skapa en mänsklig, välmående och fredlig värld, kan det leda till framväxten av alternativa system som — liksom fascism och statskommunism — är baserade på makt och leder till en flykt från frihet. Demokratin måste betraktas som en central del av en framväxande global kultur. Asien kommer med sina ideologiska alternativ och sin stärkt förhandlingsposition att spela en nyckelroll för den politiska riktning som världen kommer att ta under det tjugoförsta århundradet.

Referenser

- Alagappa, Mutiah, 1994, *Democratic Transition in Asia: The Role of the International Community*, Honolulu: East-West Center Special Reports.
- de Bary, Wm. Theodore and Tu Weiming (red.), 1997, *Confucianism and Human Rights*, Columbia University Press.
- Commission for a New Asia, 1994, *Towards a New Asia*, Kuala Lumpur.
- Diamond, Larry, 1994, "Towards Democratic Consolidation", i *Journal of Democracy*, vol. 5, nr. 3.
- Diamond, Larry, 1996, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, vol. 7.
- Emmerson, Donald, 1995, "Region and Recalcitrans: Rethinking Democracy through Southeast Asia", *Pacific Review*, no. 2, vol. 8.
- Iwanaga, Kazuki, (i press) "The Dominant Party Democracy and the Politics of Electoral Reform in Japan", i Hans Antlöv och Tak-Wing Ngo (red.), *Political Culture and the Culture of Politics in Asia*, London: Curzon Press.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel, 1996, *The Clash of Civilisations and the Remaking of the World Order*, New York: Simon and Shuster.
- Kim Dae Jung, 1996, "Is Culture Destiny?", *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 3.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, no 53.
- Mahathir, Mohammad 1995, i Mahathir och Shintora Ishihara, *The Voice of Asia: Two Leaders Discuss the Coming Century*, Tokyo: Kodansha International
- Naisbitt, John, 1995, *Megatrends Asia*, New York: Simon and Schuster.
- Pei, Minxin, 1996, "The Fall and Rise of Democracy in East Asia", papper presenterat vid konferensen *Democracy in East Asia*, International Forum for Democratic Studies, Washington DC, 14-15 mars 1996.
- Randall, Vicky, 1997, "Why Have the Political Trajectories of India and China been Different", i David Potter et. al. (red), *Democratization*, Cambridge: The Polity Press.

-
- Robinson, Geoffrey, 1996, "Human Rights in Southeast Asia: Rhetoric and Reality", i D. Wurfel och B. Burton (red.), *Southeast Asia in the New World Order*, New York: St Martin's Press.
- Sen, Amartya, 1996, "Is Coercion a Part of Asian Values", opublicerat manuskript.
- Schlesinger, Arthur, Jr. 1997, "Has Democracy a Future?", i *Foreign Affairs*, vol. 76, nr. 5, september/oktober.
- Yash Ghai, 1994, *Human Rights and Governance: the Asia Debate*, The Asia Foundation's Centre for Asian Pacific Affairs.
- Zakaria, Fareed, 1994, "Culture is Destiny. An Interview with Lee Kuan Yew", *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 2.
- Zakaria, Fareed, 1997, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6.

Mänskliga rättigheter och asiatiska värderingar*

Yash Ghai

1 Inledning

En stat som fastställer vilken vikt som skall läggas på rättigheter, måste självfallet sätta sig in i den debatt om rättigheter som förs i staten eller regionen ifråga. Syftet med denna text är att underlätta strävan mot detta mål, genom att undersöka vissa aspekter av den debatt som förs i Asien. Utanför Asien har de asiatiska värderingarna ägnats stor uppmärksamhet såsom motargument till att diskussioner och praxis angående rättigheter skall utgöra en styrande faktor. Detta har skapat en utbredd känsla i Europa att man i Asien anser att rättighetsfrågor inte passar in i deras samhälle och att asiaterna känner sig kränkta av att "västvärlden" påtvingar dem rättigheter. Denna text strävar efter att utgöra en motvikt till denna missuppfattning och tillhandahålla några bevis på mångfalden i de debatter om rättigheter som förs i Asien

Det är mycket positivt att Sverige inom ramen för utvecklingen av sin Asienstrategi engagerar sig i debatten om rättigheter. Mänskliga rättigheter inbegrips nu i internationella relationer. Rättigheterna åtnjuter särskild status i den internationella lagstiftningen och att främja och skydda dem utgör i viss mening världssamfundets kollektiva ansvar. Internationell säkerhet är i grunden förenat med respekt för och åtnjutande av rättigheter. Det finns ett ökat erkännande av att begreppet mänsklig säkerhet, d.v.s. säkerhet och värdighet för individer och grupper, är centralt i världssamfundets uppbyggnad.

Det finns även andra anledningar till varför utrikespolitik bör styras av respekten för de mänskliga rättigheterna. Först och främst är engagemanget för rättigheter ett bevis på solidaritet med individer och gemenskaper i andra länder. En utrikespolitik som grundas på rättigheter

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

är också en fråga om rättsliga förpliktelser, eftersom vi har ett kollektivt ansvar för skyddandet av rättigheter. Om vi, för det tredje, avskiljde rättighetsfrågorna från utrikespolitiken skulle följden bli en utarmning av politiken, som skulle sakna ett principgrundat förhållningssätt och domineras av *realpolitiska* överväganden.¹⁰⁰ Behovet av att ta hänsyn till frågor om mänskliga rättigheter i utrikespolitiken är särskilt tvingande när politiken berör en stat eller region som är mottagare av stödåtgärder, eftersom detta medför vissa ansvarstaganden för givarstaten och påverkar den mottagande statens förmåga att främja eller inskränka de mänskliga rättigheterna.¹⁰¹

Regeringar är emellertid inte helt tillfreds med att inbegripa mänskliga rättigheter i utrikespolitiken. Att kommentera, eller ännu hellre att försöka påverka, de mänskliga rättigheternas status i andra länder är en mycket känslig fråga. Mänskliga rättigheter har traditionellt ansetts utgöra en angelägenhet som skall underställas varje lands inhemska lagstiftning och suveränitet. Utan tvekan önskar många länder koppla bort rättighetsfrågorna från utrikespolitiken. De besvärar då regeringar som vill hindra att de mänskliga rättigheternas status i landet granskas av omvärlden hävdar, att rättigheter är kulturellt betingade och därför inte kan prövas med utgångspunkt från universella normer, vilka förklaras egentligen vara förklädda västerländska värderingar. Ytterligare svårigheter uppstår på grund av att människor har delade meningar både inom den stat som utformar politiken (mellan sammanslutningar som vill bedriva handel och icke-statliga

¹⁰⁰ Stimulerande diskussioner om dessa frågor finns i bl. a. R J Vincent, *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986). Se också Evan Luard, *Human Rights and Foreign Policy* (Oxford: Pergamon Press, 1981), Dilys M Hill (ed.), *Human Rights and Foreign Policy* (London: Macmillan Press, 1989), David Forsythe, *Human Rights and US Foreign Policy: Congress Reconsidered* (Gainesville: University of Florida Press, 1988), and Wolfgang Heinz, 'Federal Republic of Germany: Human Rights and Development' och Peter Baeher, 'Human Rights, Development and National Foreign Policy: Role of an Advisory Committee', båda i Hill, op. cit. För en diskussion mer fokuserad på Östasien, se J Tang (ed.), *Human Rights and International Relations in the Asia Pacific* (London: Pinter, 1995).

¹⁰¹ Katarina Tomasveski, *Development Aid and Human Rights Revisited* (London: Pinter, 1993); Joan M Nelson och Stephanie Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* (Washington, DC: Overseas Development Council, 1992); John-Jean Barya, 'The New Political Conditionality of Aid: An Independent View from Africa' *IDS Bulletin* 24 (January 1993), Yash Ghai, 'Democratisation, Governance and Conditionality' *33 Development Bulletin* (March 1995) 12-14; Olav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality* (London: Frank Cass, 1995).

organisationer som vill prioritera rättighetsfrågor) och i det andra landet (mellan regeringen som inte vill utsättas för yttre påtryckningar och folket som välkomnar detta), liksom mellan majoritetsgrupper och minoriteter. Slutligen är stater ovilliga att sättas in i vad de anser vara en tvångströja i utrikespolitiken, d.v.s. om hänsynen till rättigheter blir alltför dominerande, något som medför inflexibilitet i relationerna med andra stater (vilket Clintonadministrationen ansåg beträffande politiken gentemot Kina). Och i denna tid av globalisering anses handeln och andra kommersiella hänsynstaganden av större nationellt intresse än rättigheter.

En stat som fastställer vilken vikt som skall läggas på rättigheter, måste självfallet sätta sig in i den debatt om rättigheter som förs i staten eller regionen ifråga. Syftet med denna text är att underlätta strävan mot detta mål, genom att undersöka vissa aspekter av den debatt som förs i Asien.¹⁰² Utanför Asien har de asiatiska värderingarna ägnats stor uppmärksamhet såsom motargument till att diskussioner och praxis angående rättigheter skall utgöra en styrande faktor. Detta har skapat en utbredd känsla i Europa att man i Asien anser att rättighetsfrågor inte passar in i deras samhälle och att asiaterna känner sig kränkta av att "västvärlden" påtvingar dem rättigheter. Denna text strävar efter att utgöra en motvikt till denna missuppfattning och tillhandahålla några bevis på mångfalden i de debatter om rättigheter som förs i Asien. Det finns ett mycket betydande stöd för rättigheter i Asien bland parlamentsledamöter, domare, akademiker, fackföreningar, kvinnogrupper och andra icke-statliga organisationer. De flesta ländernas konstitutioner, även Kinas, omfattar rättighetsgarantier (det senaste exemplet utgörs av Thailands konstitution som inbegriper ett starkt rättighetssystem),¹⁰³ och under senare år har ett antal institutioner upprättats, t.ex. kommissioner för mänskliga rättigheter. Några av de ledande juridiska bedömningarna av omfattningen av rättigheter och regeringars skyldighet att skydda dessa, har kommit från Asien, särskilt från indiska domare. Debatten om rättigheter är viktig för den politiska och sociala mobiliseringen i stora delar av Asien. Det förekommer många diskussioner om ramarna och strategierna för mänskliga rättigheter i Asien. Polemiken om Asiens värderingar förekommer till

¹⁰² Jag tar upp olika aspekter av denna fråga i Yash Ghai, *Human Rights and Governance: The Asia Debate* (San Francisco: The Asia Foundation 1994.)

¹⁰³ De huvudsakliga grundtankarna i den thailändska konstitutionen består av skydd av mänskliga rättigheter, en rättvis, opartisk, öppen och ansvarstagande regering samt social rättvisa.

stor del på officiell och diplomatisk nivå, och tenderar att förringa mångfalden av debatter, åsikter och förhållningssätt.¹⁰⁴

Jag strävar efter att placera debatten i Asien i förhållande till den internationella utvecklingen beträffande mänskliga rättigheter och den förändrade rollen för internationella lagar och institutioner. Jag vill kort beskriva min egen inställning i det som har blivit ett kontroversiellt område. Jag anser att rättigheter är historiskt betingade och att de i allmänhet är en följd av samhällsutvecklingen. Rättigheterna påverkas i hög grad av människans materiella och ekonomiska villkor. Det är därför knappast befogat att tala om enhetliga attityder och praxis avseende rättigheter i en så mångfacetterad region som Asien. Rättigheter blev viktigt, både såsom politiska principer och instrument, i och med framväxten av kapitalistiska marknader och starka stater när de nationella marknaderna utvecklades. Marknaderna och staterna gav samhället och familjerna en underordnad ställning, där skyldigheter och ansvar bedömdes som viktigare än rättigheter.¹⁰⁵ Rättigheterna reglerar förhållandet mellan individer och sammanslutningar gentemot staten. Trots vissa asiatiska regeringars låtsade stöd till samhället och familjerna, är verkligheten den att staten i själva verket ersatt samhället, och i ökande grad familjen, som det ramverk inom vilket individers eller

¹⁰⁴ Jag skulle vilja fästa uppmärksamhet på följande skrifter: R. Panikkar, 'Is the Notion of Human Rights a Western Concept' (1982) 120 *Diogenes*, pp.75-102; Savitri Goonesekere, 'Asian Values, Equity and a Sri Lanka Family Policy', *Law and Society Fortnightly Review* Vol. 11, No. 109 November 1996, Upendra Baxi, 'The Right to be Human' (1986) 13:3 *India International Centre Quarterly*; S Kothari and H Sethi (eds), *Rethinking Human Rights: Challenges for Theory and Action* (Delhi: Lokayan Press, 1989); Joseph Chan, 'The Debate on 'Asian' concepts of Rights: From Human Rights to Political Moralities' i J Bauer och D Bell (eds), *The East Asian Challenge to Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); Amartya Sen, 'Human Rights and Asian Values', *New Republic* July 14-24 1997; Amartya Sen, 'Human Rights and Economic Achievements' i Bauer och Bell, op.cit.; för intressanta debatter i Kina, se en användbar analys, Albert Chen, 'Developing Theories of Rights and Human Rights in China', i R Wacks (ed.), *Hong Kong, China and 1997: Essays in Legal Theory* (Hong Kong: HKU Press, 1993) och 'Developing Theory of Law and Market in Contemporary China' i G Wang and W Zhenying (eds), *Legal Development in China: Market Economy and Law* (Hong Kong: Sweet and Maxwell, 1996); och bidrag i M Davis (ed.), *Human Rights and Chinese Values: legal, philosophical and political perspectives* (Hong Kong: Oxford University Press, 1995).

¹⁰⁵ Detta är ett principiellt tema i Norberto Bobbio, *The Age of Rights* (Cambridge: Polity Press, 1996).

grupperns möjligheter och förväntningar bestäms.¹⁰⁶ Själva samhällets överlevnad beror nu på förenings- och mötesrätten. Det är därför rättigheterna är viktiga i Asien.

Jag har också fått nog av attityder till rättigheter som, liksom påståendet om asiatiska värderingar, försöker låsa in oss i ett polaritetstänkande: västvärlden mot österlandet, Europa mot Asien och kristendom mot konfucianism. Jag tror att en persons attityd till rättigheter och skyldigheter bestäms av flera faktorer, huvudsakligen personens ställning i klass- och samhällsstrukturen. Vi har nu nått ett brett internationellt samförstånd om rättigheternas vikt och innebörd. Inom det som har blivit ett ständigt växande utbud av rättigheter, betonar olika samhällsgrupperingar och ekonomiska grupperingar de rättigheter som gynnar den egna positionen. Det är därför svårt att säga att det finns karakteristiska "nationella" attityder eller uppfattningar angående rättigheter. Fackföreningar i Asien delar stödjandet av strejkrättigheter med sina motsvarigheter i Europa, men även stödet för kollektivavtal, säkerhetsnormer för industrin, o.s.v., på samma sätt som det finns mycket som förenar Asiens och Europas näringslivsaktörer, akademiker, domare, polis, o.s.v. Arbetet med mänskliga rättigheter är svårt i alla kulturer och politiska system. Det är därför vi bör betrakta den universella respekten för rättigheter som ett kollektivt ansvar för oss alla.

2 Rättighetssystemet

Rättigheternas seger?

50 år efter antagandet av den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna (UDHR) den 10 december 1948, är ett lämpligt tillfälle för att reflektera över utvecklingen och politiken rörande rättigheter sedan upprättandet av den nya världspolitiska ordningen, vilken var ämnad att inledas genom upprättandet av Förenta nationernas stadgar. Det finns många anledningar till att fira deklARATIONEN: den utgör en milstolpe i världshistorien och initierade en global process för att fastställa och skydda rättigheter.

¹⁰⁶ För en utveckling av mitt argument, se min studie 'Human Rights, Social Justice and Globalisation' i Joanne Bauer och Daniel Bell (eds), *The East Asian Challenge to Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

(a) Deklarationen är det första internationella uttalandet om mänskliga rättigheter. Det avfattades av en internationell kommitté under beskydd av FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Deklarationen godkändes av världssamfundet genom generalförsamlingen.¹⁰⁷

(b) Deklarationen utgör ett vittomspännande instrument som täcker civila och politiska rättigheter, liksom sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Den representerar följaktligen ett sammanförande av skilda politiska förhållningssätt till mänskliga rättigheter och erkänner även skyldigheternas betydelse.

(c) Deklarationens huvudsakliga syfte var att etablera internationella normer för mänskliga rättigheter. Den fick formen av en resolution av generalförsamlingen och är i sig själv inte juridiskt bindande. Det planerades att deklARATIONEN skulle följas av bindande instrument och den innehöll därför ingen mekanism för genomdrivande av rättigheter. Av kanske samma anledning är texten brett och allmänt hållen och inte belastad med någon uppräknning av restriktioner och begränsningar som kan läggas på rättigheter (även om utformningen också kan beteckna en seger för vissa lagrättsliga traditioner, nämligen de amerikanska och kontinentala mot det engelska s.k. "common law"-systemet). Det var lyckosamt att det beslutades att undvika listor med restriktioner och begränsningar, eftersom detta skulle ha förminskat dokumentets storhet.

(d) Deklarationen om de mänskliga rättigheterna har faktiskt blivit bindande i sig; den accepteras som en del av den allmänna eller sedvanliga internationella lagstiftningen, och återspeglar samförståndet i det internationella samfundet; den används även som referens i de nationella och internationella domstolarnas jurisprudence.¹⁰⁸

(e) Deklarationens innehåll har inlemmats i nationella konstitutioner eller tjänat som inspirationskälla vid utarbetandet av nationella konstitutioner.

(f) Deklarationens normer har även givits rättsverkan i en mängd sammanhang, främst i de två konventionerna Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Förekomsten av separata konventioner förklaras av att meningsskiljaktigheter om mänskliga rättigheter uppstod, vilka kunde övervinnas i deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna

¹⁰⁷ För en uttömmande redogörelse av UDHR, se J Humphreys, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure* (Dobbs Ferry: Transnational Publishers, 1984).

¹⁰⁸ B G Ramcharan, *The Concept and the Present Status of the International Protection of Human Rights: 40 Years after the Universal Declaration of Human Rights* (Dordrecht: M Nijhoff, 1989)

men inte senare. Fördragen följdes av instrument med särskild inriktning på flyktingar, kvinnor, barn, gästarbetare och ursprungsbefolkningar. Uppgiften att formulera mer detaljerade och specifika normer med deklarationen som grund är på intet sätt slutförd.

(g) Deklarationen om de mänskliga rättigheterna har också följts av en mängd olika regionala arrangemang för skyddandet av de mänskliga rättigheterna. Det mest avancerade är systemet med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I amerikanska länder finns ett etablerat regionalt system för skyddande av rättigheter. Det afrikanska systemet har ännu inte påverkat genomdrivandet av rättigheter, men man har antagligen gjort större framsteg än dess kritiker hade förväntat sig. Vissa asiatiska stater kom 1993 överens om att överväga ett utformande av ett regionalt system, men inga framsteg har gjorts – till lättnad för aktivisterna för mänskliga rättigheter, eftersom de fruktar att ett sådant system skulle begränsa sig till den minsta gemensamma nämnaren, vilken är ganska liten!

(h) Ansträngningarna för att skydda rättigheterna skedde parallellt på internationell och nationell nivå. Efter upplösningen av kolonialväldena efter andra världskriget antogs vittgående lagar om rättigheter. Indien införde nya normer, särskilt ifråga om omsorgen för att konstitutionen skulle bekämpa socialt förtryck genom en lag som byggde på de mänskliga rättigheterna och göra social rättvisa till något absolut nödvändigt.¹⁰⁹ Det var inte överallt som entusiasmen för mänskliga rättigheter hos ledare för koloniserade folk överlevde överförandet av makten: ibland vägde maktens lockelse tyngre än rättigheterna, vilket därför ledde till ett motsatt agerande.

(i) Betydande framsteg har gjorts sedan 1948 i fråga om att etablera mekanismer för genomdrivande av rättigheter. De största framstegen har skett på nationell nivå, i ett stort antal länder där införandet av rättigheter säkerställs genom reguljära lagstadgade förfaringsätt. Betydande framsteg har även gjorts genom regionala arrangemang. På internationell nivå finns nu övervakningsorgan som också bistår vid tolkning av lagstiftningen i de flesta internationella konventionerna om rättigheter.¹¹⁰ Deras möjligheter är begränsade, men de representerar ändå en framgång för rättighetsfrågorna och deras potential att arbeta för en progressiv utveckling och ett genomdrivande av rättigheter är lovande. Sedan antagandet av den universella deklarationen om de

¹⁰⁹ Se artiklarna 14 och 17. Se också 'Directive Principles of State Policy' (speciellt artiklarna 42 och 46).

¹¹⁰ Den bästa översikten av internationella övervakningsmekanismer är P Alston (ed.), *United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Oxford University Press, 1992)

mänskliga rättigheterna och andra konventioner, har FN:s arbete i dessa frågor koncentrerats till FN:s Centrum för mänskliga rättigheter i Genève, som hitintills har varit ineffektivt, trögirigt och tämligen inkompetent. Men centret kan bli starkare både i politiskt och administrativt hänseende, i och med tillsättandet av en FN-kommissarie för mänskliga rättigheter, och i synnerhet efter att Mary Robinson nyligen utsågs till denna post.

(j) Världssamfundet har nu en internationell domstol för brottsmål, även om dess rättskipningsområde är begränsat till kränkningar av rättigheter i det forna Jugoslavien och i Stora sjöregionen i Afrika. Det vore orealistiskt att bortse från att få stater visar intresse för att domstolen kvarstår eller utvidgar sitt rättskipningsområde, men även med nuvarande begränsningar har den en symbolisk betydelse och innebär att ett frö har såtts.

(k) På en mer dramatisk nivå, har FN på humanitär grund ingripit i olika nationella situationer, tack vare att samförstånd har kunnat uppnås i Säkerhetsrådet.¹¹¹ Det huvudsakliga uppdraget för FN:s övergångsmyndighet i Kambodja (UNTAC) var att återinföra och skydda de mänskliga rättigheterna i landet. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har också gjort interventioner i Östeuropa och har utsett en kommissionär för minoritetsgrupper.

(l) Denna utveckling beror på ett erkännande av att mänskliga rättigheter inte längre är enbart en inhemsk angelägenhet, utan också berör det internationella samfundet – vilket även omfattar övervakning, verkställande och intervention.¹¹²

(m) Sedan 1948 har betydande förändringar ägt rum vad gäller rättigheternas beskaffenhet och inriktning. Vid den tiden (även om detta inte återspeglas i UDHR) låg tonvikten på äganderätt och traditionella medborgerliga rättigheter avseende individen (den person som samordnade arbetet med UDHR sade, att om han inte hade infogat åtgärder för ekonomiska och sociala rättigheter, skulle dessa inte ha funnits där). Under senare år har tyngdpunkten påtagligt förflyttats till att gälla social rättvisa, ekonomiska rättigheter och olika grupper (invandrare, flyktingar, folkslag, etniska minoriteter). Denna förändring

¹¹¹ O Ramsbotham och T Woodman, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: a reconceptualisation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996) och Sean Murphy, *Humanitarian Intervention: the UN in an evolving world order* (Philadelphia: University of Philadelphia Press, 1996).

¹¹² Det finns idag anmärkningsvärt lite meningsskiljaktigheter beträffande påståendet att mänskliga rättigheter inte enbart är en inhemsk angelägenhet. På senare år har motståndet mot detta kommit från Kina, men även denna position har blivit svagare.

visar i viss utsträckning på att staterna uppbär en aktiv roll och åtaganden, i stället för att vara passiva. Det visar också på ett erkännande av gruppbegreppet, som har fått en starkare ställning, och följaktligen på att staterna inte längre har en lika central ställning, liksom att hänsynstaganden inte längre fokuseras enbart på individen.

(n) Det har också införts en betydande (vissa skulle säga överdriven) lagstiftning med avseende på "rättigheter". Dessa har utgjort den huvudsakliga orsaken till konflikter mellan å ena sidan medborgare/grupper och å andra sidan staten eller olika affärsgrupperingar.¹¹³

(o) Rättigheterna anses mer och mer stärka svagare delar av samhället och utgöra grunden för en social och politisk mobilisering. De har underlättat uppkomsten av icke-statliga organisationer, folkrörelser i samhället och världsomspännande nätverk, som utgår från och arbetar med mänskliga rättigheter.¹¹⁴

(p) De mänskliga rättigheternas legitimitet är nu allmänt accepterad, vilket återspeglas i kraven på att de respekteras, att relaterade villkor sätts upp och att rättigheter tas upp i samtalen på internationell nivå. De stora moralfrågorna i vår tid handlar om rättigheter och kränkningar av rättigheter. Det förekommer försök att säkerställa alltfler internationella regleringar genom "rättigheter" (t.ex. social välfärd, social rättvisa, miljö och relationerna mellan nord och syd, såsom i förklaringen om rätten till utveckling). "Rättigheterna" inrymmer allt fler "funktioner" för lagstiftning och regleringar på internationell nivå, vilket kanske återspeglar frånvaron av globala politiska maktbefogenheter. I den meningen går rättigheterna före politiska maktbefogenheter. Viktiga moraliska och rättsliga krav ställs på rättigheter: helgjutighet, "avhängighet av varandra" (för att alla rättigheter skall vara sammanhängande), världsomfattande giltighet och överordning (för att rättfärdiga att de står över motstridiga lagar och politik).

Rättigheternas fiender och kritiker

¹¹³ Se t ex Onuma Yasuaki, *In Quest of Intercivilizational Human Rights: 'Universal' v. 'Relative' Human Rights viewed from an Asian Perspective* (San Francisco: The Asia Foundation, 1996)

¹¹⁴ L W Livezey, *Nongovernmental Organisations and the Ideas of Human Rights* (Princeton: Princeton University, 1989) and V Nanda, J Scarrit and G Shepherd, *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies* (Boulder, CO: Westview, 1981)

Den utveckling som omtalades i föregående avsnitt kan anses visa på en seger för rättigheterna. Verkligheten ser emellertid annorlunda ut. Rättigheterna är tveklöst viktiga på ett retoriskt och ideologiskt plan, men det kan ifrågasättas om detta även påverkar maktutövningen. Spridningen av instrument för att införa rättigheter motvägs av att vissa stater godkänner dem endast med förbehåll.¹¹⁵ Det finns åtskilliga bevis för att rättigheterna inte har någon betydande roll inom den nationella och internationella politiken. FN och andra internationella organisationer ger rättigheterna låg prioritet vad gäller resurser men också som rättesnöre i politiken. Trots att rättigheter har kommit i fokus och diskuteras, är de utan betydelse i relationerna mellan stater (vilka främst motiveras av det de uppfattar vara sitt egenintresse). Det förekommer omfattande kränkningar av rättigheter på ett stort antal platser, vilket understöds av de stora möjligheterna till vapenförsäljning, penningtvätt, penningtransaktioner och tillgången till kommunikationsmedel.

Det finns många källor till och utövare av kränkningar: etniska eller religiösa fundamentalister, drokarteller, andra karteller som är inblandade i illegal verksamhet, spel och människosmuggling, bolag eller mindre affärsverksamheter som utnyttjar barnarbetare, gästarbetare, utan hänsyn till arbetsrättslagar eller fackföreningsrättigheter. En annan typ av kränkning av rättigheter sker genom miljöförstöring. Staten och olika statliga organ – armé, polis, fängelser – har stor inblandning vid kränkningar av rättigheter. Kränkningarna sker förhållandevis ostraffat, då få åtgärder vidtas på nationell eller internationell nivå.

Ideologins framträdande roll vad gäller rättigheter skapar även andra typer av reaktioner, vilket beskrivs i det följande.

(a) Att rättighetsbegreppet har blivit populärt och att svaga och eftersatta grupper har blivit medvetna om och ställer krav på rättigheter, har lett till att både statliga myndigheter och dominerande samhällsgrupper kränker rättigheter.

(b) Det allt större antalet rättigheter inskränker deras ”helgjuttenhet” – prioriteringar måste fastställas och kompromisser måste göras eller förhandlas fram.

(c) Rättigheterna som sådana blir föremål för stridigheter, genom att olika grupper erbjuder alternativa uppfattningar om och utformningar av rättigheter. Rätt till självbestämmande står emot krav på suveränitet (såsom ursprungsbefolkningars och etniska gruppers krav på självstyre), individers rättigheter står i strid med samhällets sedvänjor eller

¹¹⁵ För en färsk studie av utnyttjandet av rätten att reservera sig, se J P Gardner (ed.), *Human Rights as General Norms and A State's Right to Opt out: Reservations and Objections to Human Rights Conventions* (London: British Institute of International and Comparative Law, 1997).

moralbegrepp, äganderätten konkurrerar med rättvisekrav eller demokratisk praxis i arbetslivet, o.s.v.¹¹⁶ Konfliktsituationen har förvärrats i och med den snabba globaliseringsprocessen som hjälpts fram av en särskild typ av rättigheter, framför allt äganderätten och skyddandet av denna. Internationella valutafonden och Världsbanken har omvandlat rättigheter till ”styrmedel”, med tonvikten lagd på äganderätt och handelstransaktioners okränkbarhet samt på att stärka rättsliga system och institutioner för att framdriva marknadsrättigheter. Detta innefattar inte social rättvisa och försvagar därför rättigheterna. Med liknade tvångsmedel har andra aktörer förringat vissa rättigheter, såsom arbetsrätten i stora delar av Sydostasien och Östasien.¹¹⁷

(d) På ett mer fundamentalt plan har själva rättighetsbegreppet attackerats av grupper som inte anser att rättigheter är sekulära, moderna, demokratiska och stärkande. Dessa grupper inbegriper fundamentalister med religiösa och andra övertygelser.¹¹⁸ På ett mer subtilt plan hotar förespråkare av och krafter som främjar globaliseringen att ersätta normerna för mänskliga rättigheter med affärlivets etik och normer.

Utmaningar för rättigheterna

Som underlag för diskussionen om reaktionerna i Asien på den allt tydligare ideologiska aspekten på rättigheter, följer här en kort beskrivning av några typiska tillvägagångssätt som används för att undergräva de mänskliga rättigheterna.

¹¹⁶ Dessa teman finns utvecklade i S Bowles and H Gintis, *Democracy and Capitalism: Property, Community and the Contradictions of Modern Social Thought* (Basic Books, 1996); L Costin (ed.), *Civil Liberties in Conflict* (London: Routledge, 1988); H Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990).

¹¹⁷ Se Ghai, in Bauer och Bell (eds), op. cit. För arbetskraftens rättigheter, se L Compa and S Diamond (eds), *Human Rights, Labor Rights and International Trade* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996); och B Langille, *Eight Ways to Think About Labour Standards and Globalization* (Geneva: Graduate Institute of International Studies, c.1997).

¹¹⁸ Det finns en växande litteratur om fundamentalism, och sambandet mellan rättigheter och religiösa traditioner. Detta är dock en alltför komplex fråga för att diskuteras i en fotnot. Se studier av Abdullahi-An-Naim om Islam och av Tu Weiming om Confucianism. Två användbara antologier är Leroy Rouner (ed.), *Human Rights and the World's Religions* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1988) och J Witte och der Vyver (eds), *Religious Human Rights in Global Perspectives* (The Hague: M Nijhoff, 1996).

(a) Det vanligaste sättet att bestrida giltigheten, eller åtminstone allmängiltigheten, av rättigheter är att åberopa kulturell relativism. Enligt denna angreppslinje är rättighetsbegrepp eller särskilda typer av rättigheter beroende av och återspeglar det kulturella sammanhanget. Eftersom de kulturella betingelserna är så olika, måste varje grupp tillåtas att ha skilda uppfattningar om rättighetsbegreppet och ingen kan kritisera normerna som tillämpas av en grupp med hänvisning till andra, externa normer. Det anförs vidare att det internationella rättssystemet grundas på västvärldens tankesätt och idéer, och därför är främmande för övriga samhällen i världen. En sådan attityd, vilken kanske inbegrips i tesen om "Asiens värderingar" som tas upp senare i texten, skulle förneka möjligheterna till ett verkligt internationellt rättssystem. Det finns dock en variant av denna extrema attityd, som innebär att de principer som styr de mänskliga rättigheterna visserligen kan vara allmängiltiga, men att man vid införlivandet av rättigheterna måste ta hänsyn och anpassa dessa till de lokala kulturella förhållandena. De asiatiska staternas ståndpunkt i Bangkokdeklarationen, som tas upp senare, närmar sig kanske detta resonemang.¹¹⁹

En variant av ovan nämnda inställning till rättigheter har tillsynes accepterats till viss del i Europa, där Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har utvecklat konceptet "margin of appreciation" vid bedömning av huruvida viss nationell lagstiftning överensstämmer med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta ger domstolen en mängd olika bedömningsmöjligheter (d.v.s. med olika förutsättningar för rättigheter) för länder inom Europa.

Människorättsaktivister fördömer argument som grundas på "kulturell relativism", men då olika kulturer under senare år har kommit närmare varandra genom folkflyttningar, globaliseringen av media, o.s.v., har nödvändigheten ökat av att möta de sociala och moraliska problem som därmed har uppstått. Alla analyser är inte negativa vad gäller rättigheter.¹²⁰ Den asiatiska debatten om mänskliga rättigheter

¹¹⁹ För exempel på argument som stöder relativism, se Wai, 'Human Rights in Sub-Saharan Africa' in A Pollis och P Schwab (eds), *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives* (New York: Praeger, 1979) (och andra kapitel); Rentela, *International Human Rights: universal or relativist* (Newbury Park, CA: Sage, 1990). För motståndare till relativism, se F Teson, 'International Human Rights and Cultural Relativism' (1985) 25 *Virginia Journal of International Law* 869-98 och J Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989).

¹²⁰ Se t ex arbeten av Joseph Chan and Abdullahi Al-Nain refererade till ovan och speciellt Al-Nain's paper 'Towards a Cross-Cultural Approach to Defining International Standards of Human Rights' (och andra kapitel) i boken *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives* (Philadelphia: University of Pennsylvania,

kan utgöra ett värdefullt bidrag till gränsöverskridande förståelse för och berikande av rättigheter (vilket antyds, men inte förklaras närmare, av både asiatiska stater och icke-statliga organisationer i deras respektive Bangkokdeklaration).

Det måste emellertid även medges att rättigheterna inte nödvändigtvis är en återspeglning av kulturen. Rättigheter är värdefulla och nödvändiga såtillvida att de främjar mål som avvisas i det traditionella kulturella sammanhanget, såsom fallet är med den indiska konstitutionen. Ett centralt tema i denna är undanröjandet av kulturella seder som nekar kvinnor och personer som tillhör "låga kaster" jämlikhet och värdighet.

(b) En annan ståndpunkt hävdar att rättigheter inte är beroende av kulturella betingelser, utan av materiella och ekonomiska förhållanden. Enligt detta synsätt sätter olika system värde på olika typer av rättigheter, efter hur dessa fyller en funktion i ett visst system. En något annorlunda variant på detta synsätt, är att möjligheten att åtnjuta rättigheter beror på graden av ekonomisk utveckling. Här är det den ekonomiska utvecklingen snarare än omsorgen om kulturellt bevarande som går före rättigheterna. Kinas inställning ligger närmast denna ståndpunkt, men den förespråkas också implicit i Bangkokdeklarationen. Enligt detta synsätt är rättigheter önskvärda i sig själva, men orsakssammanhanget gör att den ekonomiska utvecklingen ges prioritet.

¹²¹

(c) Enligt en extrem variant av föregående synsätt, utgör rättigheterna ett hinder för utveckling, eftersom de t.ex. orsakar politisk instabilitet. Utveckling är alltså viktigare än rättigheter och det är därför motiverat att rättigheter undertrycks till förmån för utveckling. Vid olika tillfällen har asiatiska regeringar i sina uttalanden kommit nära denna ståndpunkt, men de har behållit en viss tvetydighet på grund av den ideologiska styrkan i begreppet mänskliga rättigheter.

(d) Ett medel som används, inte så mycket för att förneka vikten av rättigheter som för att bestrida det internationella samfundets makt att övervaka hur rättigheterna införlivats i en viss stat, är att åberopa principen om varje stats suveränitet, där rättigheter anses vara en inhemsk angelägenhet. Utvecklingen av det internationella rättssystemet går emellertid, vilket jag har påvisat, till stor del i riktning mot suveränitetsprincipen. Kina har varit en förespråkare för detta synsätt,

1991). Se också stimulerande arbeten av Boaventura de Sousa Santos, *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition* (New York: Routledge, 1995).

¹²¹ Det klaraste uttrycket för detta synsätt är det kinesiska White Paper, *Human Rights in China* (Beijing: Foreign Languages Press, 1991), utgiven av the State Council.

om än inte i någon absolut mening, och har nyligen tillstått stora avvikelser från detta när man gick med på att Hongkong skulle avge rapporter till olika FN-organ i enlighet med de konventioner om mänskliga rättigheterna som gäller där.

(e) Det hävdas ibland att det finns filosofiska och juridiska svårigheter vad gäller förståelsen eller genomförandet av rättigheter. Olika grupperns rättigheter, vilka har fått ökad betydelse i och med erkännandet av ursprungsbefolkningars och etniska grupperns rättigheter, nekas till exempel att få en status som "grupperns rättigheter" på grundval av att endast individer kan inneha rättigheter (även om personer med denna åsikt mycket villigt utvidgar begreppet "mänskliga rättigheter" till att gälla företag).¹²² Det sägs också att rättigheter endast hör till medborgarskap och därför kan nekas "utomstående", inbegripet gästarbetare. Svårigheterna att definiera rättigheternas räckvidd eller att juridiskt bedöma och efterleva dessa, har använts som argument för att förneka att sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter är just rättigheter, eftersom de inte kan undergå rättslig bedömning (oaktat att detta utgör ett cirkelresonemang).

(f) Rättighetsbegreppet har angripits på moraliska grunder av personer som hävdar att ett anständigt samhälle byggs på skyldigheter och ansvar. Rättigheter måste förtjänas genom bl.a. gott uppförande och skall inte tas för givna. Stödet för denna ståndpunkt, som återfinns i för övrigt mycket olika grupper i både Asien och västvärlden, har spritts så att det nu finns förslag om att "markera" 50-årsdagen för FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna med en FN-deklaration om skyldigheter och ansvar.

3 Debatten i Asien om mänskliga rättigheter

Här följer nu en redogörelse för de asiatiska staternas reaktion på rättigheternas klart ideologiska aspekt. Det måste upprepas att de asiatiska regeringarnas reaktion bara är en bland andra i denna världsdelen. Intellectuella kan inta ståndpunkter som skiljer sig mycket från regeringarnas: till och med i Kina, som har en känslig regering och begränsad yttrandefrihet, har många intellektuella uttryckt åsikter om rättigheternas stora värde och betydelse, vilka skiljer sig mycket från regeringens inställning. Ett stort antal icke-statliga organisationer har uttryckt ett starkt stöd för mänskliga rättigheter och deras verksamhet

¹²² Se t ex arbetet av Donnelly som refereras till ovan som har varit speciellt högljudd på denna punkt, även om många andra amerikanska forskare följt liknande linje.

och program styrs i allt högre grad av detta tema. I den mån fackföreningar inte är en förlängning av regeringsmakten, har dessa uttalat ett starkt engagemang för rättighetsfrågor, självfallet inbegripet arbetsrättsfrågor.

Även ett andra förbehåll måste göras. Asiens regeringar har inte en enhetlig inställning till rättigheter, även om man vid toppmötet i Bangkok i mars/april 1993, vilket föregick Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna i Wien, lyckades åstadkomma ett enat uttalande. Oavsett praxis i Indien, är landets regering starkt engagerad i rättighetsfrågorna: Indiens konstitution tillhandahåller ett starkt skydd för rättigheter, dess högsta domstol kan uppvisa exemplariska meriter vad gäller efterlevandet av rättigheter och friheter och den nyligen upprättade kommissionen för mänskliga rättigheter har visat stor handlingskraft när det gäller att följa upp kränkningar av rättigheter. En liknande bedömning kan göras av Filippinerna. I den mån asiatiska regeringar har uttalat en klar inställning som inte fullt stödjer mänskliga rättigheter, kan dessa indelas i två kategorier: de som stödjer någon form av fundamentalism, i allmänhet islamisk,¹²³ och de som hänvisar till kulturell relativism, särskilt på grundval av konfucianismen. I denna text kommer främst den sistnämnda kategorin att beröras, eftersom den förknippas med det begrepp som nu har blivit känt som "Asiens värderingar", vilket har mottagits med mer förståelse av omvärlden än fundamentalisternas inställning. De stater som omfattas i kategorin är Singapore, Malaysia, Taiwan, Hongkong (som först nu har kunnat inta en mer självständig ståndpunkt), Japan, Sydkorea och Indonesien. Även för en så begränsad kategori, är det emellertid svårt att göra generaliseringar. Indonesien bekänner sig helt klart inte till konfucianismen och den dominerande religionen i Malaysia är islam (som anser sig stå i viss motsats till konfucianismen och andra trossystem). Alla staterna har inte heller liknande invändningar mot rättigheter och det bör medges att vissa inte alls motsätter sig rättigheter (särskilt Japan), även om en viss tvetydighet kan märkas i vissa sammanhang. Asiens värderingar har blivit förknippade med uttalanden av Lee Kuan Yew i Singapore. En annan verksam förespråkare är Mahathir Mohammed i Malaysia, som i motsats till Lee intar en ståndpunkt som inte är lika präglad av konfucianismen. Av de som anser att det finns något värdefullt med begreppet "Asiens värderingar", är det emellertid inte alla som betraktar dessa som oförenliga med rättigheter. Faktum är att många har gjort noggranna analyser av de värderingar

¹²³ För en utforskning av dynamiken hos den islamska fundamentalismen, se A Mayer, 'Universal Versus Islamic Human Rights: A Clash of Cultures or a Clash with a Construct?' (1994) 15 *Michigan Journal of International Law* 307.

som finns i religioner och andra trossystem i Asien, för att påvisa hur dessa kan ge stöd för spridandet av rättigheter. Till slut kan det bli så att endast Lee och Mahathir återstår, eftersom huvudparten av debatterna om denna fråga bygger på vad som skrivs av dem och deras talesmän. Enligt deras anspråksfulla och mycket motsägelsefulla uttalanden, är det lika svårt att ange ett allmängiltigt tankesätt i asiatiska värderingar som det är att försöka förstå västvärldens rättighets- och rättvisefilosofier genom att lyssna på uttalanden av Reagan och Thatcher.

Om frågan ställdes varför jag alls bryr mig om dem, skulle jag ge två svar: dels att det är mitt uppdrag från beställarna av granskningen av Asiens strategier, dels att Lees och Mahathirs "idéer" har fått allmän spridning och förvånande nog har analyserats intensivt av akademiska kommentatorer och beslutsfattare i regeringar. Det kan vidare sägas att jag inte ämnar begränsa mig till dessa två personers åsikter och inte heller till "Asiens värderingar". Det är viktigt att betrakta deras ståndpunkt i förhållande till rättighetsdebatten i Asien och på andra håll. Det är ännu viktigare att undersöka andra åsikter, både kritiska och stödjande gentemot rättigheter, eftersom jag anser att dessa åsikter kan berika vår förståelse av rättigheterna och hjälpa till att rädda rättighetsdebatten från dess nuvarande trista och sterila tillstånd.

Jag börjar med att behandla de asiatiska regeringarnas ståndpunkt vid toppmötet i Bangkok 1993, eftersom det är det närmaste man kan komma ett gemensamt ställningstagande (återfinns i bilaga 1). Just därför utgör emellertid detta ställningstagande en kompromiss mellan olika ståndpunkter, vilket kanske förklarar dess inkonsekvenser.

De asiatiska staternas Bangkokdeklaration om de mänskliga rättigheterna

De asiatiska staterna möttes i slutet av mars 1993 för att utarbeta sin ståndpunkt inför Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna. I deklarationen uttrycks vördnad för de mänskliga rättigheterna – något som dock mest framstår som ceremoniellt frasmakeri. Ser man förbi detta, är det uppenbart att det finns fyra huvudsakliga syften med deklarationen, vilka ingår i den övergripande målsättningen att placera rättighetsfrågan inom ramen för de internationella relationerna.

Det första syftet är att betona staternas rättigheter. Ånyo bekräftas "principen om respekt för nationell självbestämmanderätt, territoriell integritet och icke-inblandning i staters interna angelägenheter", liksom betydelsen av rätten till utveckling, vilken de anser vara en följd av staternas suveränitet (i förordet). I paragraf 6 sägs att alla "länder, stora som små, har rätt att fastställa det egna politiska systemet, kontrollera

och utnyttja sina egna resurser och fritt driva fram den egna ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen". Självbestämmanderätten är emellertid snävt definierad. Den kan endast tillämpas när det gäller folk som lever under "en främmande makt, en kolonialmakt eller utländsk ockupation, och bör inte åberopas för att undergräva territoriell integritet, nationell suveränitet eller staters politiska oberoende" (paragraf 13). Fördjupar man denna snäva definition utgör den ett starkt fördömande av terrorismen "i alla dess former och uttryck, till skillnad från den rättmätiga kampen hos människor som lever under kolonial eller utländsk ockupation" (paragraf 21).

Det andra syftet är att fördöma den praxis som förknippas med västvärlden, samt obalansen i världsordningen. Västvärlden fördöms rent ut för sin ondskefullhet. Omnämmandet av kolonialism och apartheid (i en tid då det formellt sett finns få kolonier) riktas klart och tydligt mot västvärlden. Stater i Asien, som Indonesien, Kina och Burma, vilka har kolonier eller utövar andra former av utländsk ockupation, frikänns fullständigt från all sorts felaktigt handlande. Mot bakgrund av deras egen dubbelmoral, kritiseras ironiskt nog västvärlden för att vara selektiv vad gäller mänskliga rättigheter och uppvisa "dubbelmoral när det gäller genomdrivandet av mänskliga rättigheter och dessas införande i politiken" (förordet och paragraf 7). I deklarationen beklagas "varje försök att utnyttja de mänskliga rättigheterna som villkor för att utvidga utvecklingsbistånd" (paragraf 4) eller att använda de mänskliga rättigheterna som "ett instrument för politiska påtryckningar" (paragraf 5). Västvärlden utpekas också indirekt för att skapa en orättvis ekonomisk världsordning, och förmodligen även fattigdom, vilket utgör den främsta orsaken till kränkningar av rättigheter (förordet och paragraf 18 och 19). Lösningen på dessa missförhållanden återfinns till största delen i upprättandet av en rättvis och rimlig ekonomisk världsordning (förordet), i en demokratisering av FN-organisationen och i att det selektiva förfarandet upphör (paragraf 3). Påfallande nog ställs emellertid inga krav på demokratisering av de nationella politiska systemen.

Det tredje syftet är att fastställa att staten är en lämplig ram för att definiera och genomdriva rättigheter. Denna punkt hör samman med betonandet av staters suveränitet och fördömandet av villkorspolitiken, men framläggs också separat och specifikt. Det klaraste uttalandet återfinns i paragraf 9, där det "erkänns" att "staterna har det främsta ansvaret för främjandet och skyddandet av mänskliga rättigheter genom tillbörliga infrastrukturer och mekanismer", och att "åtgärder måste eftersökas och vidtas främst genom sådana mekanismer och förfaranden". I deklarationen välkomnas den "viktiga roll som nationella institutioner innehar för ett verkligt och konstruktivt främjande av

mänskliga rättigheter” och förmodas att ”beslut om utformande och eventuellt upprättande av sådana institutioner bäst bör överlämnas åt staterna” (paragraf 24). Effektiva internationella åtgärder krävs dock för att kunna garantera och övervaka genomdrivandet av normerna för mänskliga rättigheter och av ett effektivt och rättsligt skydd av människor som lever under utländsk ockupation (paragraf 15).

Det fjärde syftet är att upprätta ett ramverk för en analys av själva rättigheterna. Det kan inte sägas att detta syfte eftersträvas lika ihärdigt och tydligt som de övriga tre. Syftet har två innebörder. För det första hävdas det att oaktat allt tal om allmängiltighet och odelbarhet, måste rättigheter uppfattas i förhållande till nationella och religiösa särdrag och mot olika historiska, kulturella och religiösa bakgrunder. I deklarationen undviks taktfullt omnämmandet av kulturell relativism, men att detta är innebörden är uppenbart med tanke på uttalandet i förordet om vad Asiens stater kan bidra med i Världskonferensen ”med deras mångfacetterade och rika kulturer och traditioner” (paragraf 8) och fördömandet av ”påtvungade oförenliga normer”. För det andra (utan hänsyn till den första ståndpunktens resonemang), och med åsyftan på den ekonomiska utvecklingens prioritet över mänskliga rättigheter, fastställs att ”ekonomiska och sociala framsteg underlättar för den ökande tendensen till demokratisering samt främjandet och skyddandet av mänskliga rättigheter” (förordet). Det ständiga betonandet av ekonomisk utveckling, rätten till utveckling och en rättvis ekonomisk världsordning, är helt inriktat på att fastställa att ekonomisk utveckling går före främjandet av rättigheter. Även om det i deklarationen uttalas att ”strävan att arbeta för att skapa enhetliga rättighetsnormer måste gå hand i hand med strävan att arbeta för en rättvis och rimlig ekonomisk världsordning” och ges sken av att man stödjer det ömsesidiga beroendet och odelbarheten vad gäller ekonomiska, sociala, kulturella, medborgerliga och politiska rättigheter, är det uppenbart att ekonomisk utveckling prioriteras. Detta bör inte förväxlas med ekonomiska och sociala rättigheter, även om det kan anses framgå en sådan preferens i förordet, då det där uttrycks en oro för att internationella mekanismer ”huvudsakligen hänför sig till en kategori av rättigheter”. Ingenstans antyds det att demokrati och rättigheter kan bidra till ekonomisk utveckling.

Slutligen görs i deklarationen en ansträngning, om än liten, att placera rättighetsfrågan i ett specifikt asiatiskt sammanhang. Det görs ingen allmän analys av de relevanta förhållandena i asiatiska samhällen, även om det görs hänsyftningar till att fattigdom utgör ett stort hinder för att tillfullo kunna åtnjuta rättigheter. I deklarationen fastställs vissa sårbara grupper såsom etniska, nationella, religiösa, språkliga och rasrelaterade minoriteter, gästarbetare, personer med funktionshinder,

ursprungsbefolkningar samt tvångsflyttade personer, vilkas rättigheter måste kunna garanteras (paragraf 11). Särskild tonvikt läggs på skyddandet av två andra sårbara grupper, nämligen kvinnor och barn. Jämlik delaktighet garanteras kvinnor i enlighet med "samhällets politiska, sociala, ekonomiska och kulturella intresse, och undanröjandet av alla former av diskriminering och kränkande behandling på grund av kön" (paragraf 22). Barn har rätt att "åtnjuta särskilt skydd och erbjudas möjligheter och resurser för att utvecklas fysiskt, psykiskt, moraliskt, andligt och socialt på ett hälsosamt och normalt sätt och i frihet och värdighet" (paragraf 23).

Ytterligare noggrann analys av Bangkokdeklarationen skulle vara obefogad. Det är klart och tydligt ett verk sammanfogat av en kommitté. Det är inte svårt att gissa vilka stater som drev igenom omnämmandet av kulturell relativism, eller terrorism, eller utländsk ockupation, eller en rättvis ekonomisk världsordning. Eller vilka stater som ville betona allmängiltighet och odelbarhet. I deklarationen lyckades man få in något från varje stat och den blev därigenom osammanhängande och motsägelsefull. Ingenstans i deklarationen förklaras vad rättigheter är och varför de kan vara viktiga, vare sig ifråga om internationell fred eller om nationell harmoni, om mänsklig värdighet, eller ekonomisk och social utveckling. I deklarationen går man emellertid inte så långt som till att fördöma rättigheter. Inte heller förs "Asiens värderingar" fram eller uttalas att skyldigheter är det mest viktiga, vilket ju innebär ett fördömande av rättigheter. Trots att Lee och Mahathir har en roll som självutnämnda talesmän för Asien, har deras ståndpunkter förbigåtts helt. Mitt uppdrag gör det emellertid inte möjligt för mig att förbigå dessa personer och jag övergår nu till att undersöka deras åsikter.

"Asiens värderingar"

Även om tesen om "Asiens värderingar" är mer rättframt formulerad än Bangkokdeklarationen, är den lika inkonsekvent och motstridig. Tesen har uppkommit ur en stor myt: att västvärlden försöker påtvinga Asien demokrati och rättigheter. Dess huvudsakliga förespråkare är Lee och Mahathir, vilka erhåller stort ekonomiskt och militärt stöd från väst trots att de åsidosätter rättigheter och urvattnar demokratin. Om en balansräkning upprättades, skulle slutsatsen faktiskt bli att västvärlden i högre grad har försenat, än underlättat, genomförandet av rättigheter och

demokrati i Asien, genom att samarbeta och vara i maskopi med diktatorer i Asien och förse dem med vapen. Detta har bidragit till att stärka statsapparaternas förtryck. Att situationen fortgår även efter det kalla krigets slut är uppenbart, med tanke på de förmåner som Suharto och andra får från USA och EU. Myten är emellertid väsentlig för det syfte som driver förespråkarna för "Asiens värderingar": att påvisa att det finns en utomstående fiende. En sådan konstruktion är nödvändig inte bara för att fördöma fiendens värderingar och praxis, utan också för att hylla de egna värderingarna och sederna. De utomståendes sedvänjor framställs som ett hot mot harmonin och stabiliteten i de inhemska värderingarna. I den mån dessa påståenden får fäste, grundas detta på en förvrängning och en felaktig beskrivning av både de egna och västvärldens värderingar och praxis. Dess huvudsakliga syfte är att rättfärdiga auktoritära system.

Tesen om "Asiens värderingar" byggs huvudsakligen upp med följande element.¹²⁴ Å ena sidan finns den dekadenta västvärlden som har förlorat sin moraliska förankring och har sjunkit ned i laglöshet, anarki och ekonomiskt förfall. Dessa hemska förhållanden beror på att man där har betonat vikten av demokrati och rättigheter (och den medföljande individualismen). Medvetenheten om rättigheter har gjort människorna själviska och oansvariga och har orsakat konfrontationer och stridigheter. Å andra sidan finns de asiatiska samhällena som har upprätthållit social stabilitet, ekonomisk utveckling och känslan av moralisk meningsfullhet eftersom de, mot bakgrund av de mångskiftande kulturerna, sätter högre värde på skyldigheter och ställer individens intressen under det mer betydelsefulla samhällets intressen. Särskilt värde fästs vid familjerelationernas integritet, något som underlättar upprätthållandet av ordning i samhället och ger medborgarna en ansvarskänsla som faller alla tillgodo. Bakom dessa värderingar och praxis finns det absoluta kravet på harmoni och samförstånd, samt på åttlydnad av auktoriteter. Det tredje elementet innebär att västvärlden

¹²⁴ De främsta skrifterna av förespråkarna för 'Asian values' är en intervju med Lee Kuan Yew av redaktören för *Foreign Affairs*, Fareed Zakaria, "'Culture is Destiny': A Conversation with Lee Kuan Yew" (1994) 73 *Foreign Affairs* 109-126 och B Kausikan, 'Asia's Different Standard' in (1993) 92 *Foreign Policy* 24-41. En riposte riktades snabbt till Lee av Kim Dae-jung, ofta refererad till som en koreansk dissident, den nuvarande presidenten i Sydkorea, 'Is Culture Destiny?' i (1994) *Foreign Affairs* 189-194. 'Asia's Different Standard' in (1993) 92 *Foreign Policy* 24-41. En riposte riktades snabbt till Lee av Kim Dae-jung, ofta refererad till som en koreansk dissident, den nuvarande presidenten i Sydkorea, 'Is Culture Destiny?' i (1994) *Foreign Affairs* 189-194.

(trots att man där har förlorat sin moraliska förankring) ägnar sig åt att tvinga sina egna värderingar och praxis på Asien, som de står främmande inför. Det finns en stor konspiration bakom detta påtvingande, och dess syfte är inget annat än att underminera de politiska och ekonomiska framgångarna i Asien.

Eftersom tesen om "Asiens värderingar" har sitt ursprung i övermodet efter Asiens ekonomiska framgångar, är det lätt att bryta ned den när den uppfattas på detta begränsade och egennyttiga sätt – vilket inte är någon karikatyr från min sida, eftersom den framställs just så av sina förespråkare. Västvärlden är långtifrån dekadent eller i någon svår ekonomisk nedgång (annars skulle man knappast kunna hjälpa asiatiska stater med trasslig ekonomi). Även om västvärlden skulle vara dekadent eller på nedgång, finns det inga bevis för att demokrati och rättigheter skulle vara orsaken. Västvärlden är ju faktiskt anmärkningsvärt flexibel (och omhändertagande), tack vare föreningsrätten och yttrandefriheten. Rättigheter tenderar att skapa ett samhälle där man visar omtanke, med en omfördelning av resurser till svaga och eftersatta grupper, vilket stöds av rättighetsbegreppet. Å andra sidan finns det inget övertygande bevis för att Asiens ekonomiska framgångar (såsom det har varit) beror på familje- och samhällsstrukturen – eller på andra aspekter av Asiens kultur (trots att det skrivs mer och mer i den riktningen). Däremot är det statens resurser och strukturer (och det olagliga utnyttjandet av dessa) som har haft en avgörande roll för privat rikedom och produktion.

Framställningen av "Asiens värderingar" är i hög grad selektiv. Man skyler över det genomgripande underordnandet av kvinnor, förtrycket av vissa sociala och etniska grupper, det hierarkiska systemet med status och relationer, nepotismen som återspeglar familjebanden, det olagliga utnyttjandet av offentliga medel för privata syften, exploateringen av arbetare, den asiatiska kapitalismens allmänna rovdjurskaraktär, samt inbördeskrig och andra våldsformer, som i så hög grad har kännetecknat många av Asiens stater. De av oss som bor i de mer ekonomiskt framgångsrika delarna av Asien märker inte av sammanhållningen av samhället, eller den sociala harmonin, eller samhällets och familjens omsorgstagande, eller regeringarnas generositet, eller allmänhetens förakt för demokrati. Istället märker vi att samhället får stå tillbaka för statens anspråk och praxis. Långt ifrån att uppmuntra försoning och samförstånd, konfronterar och straffar staten sina kritiker, inskränker yttrandefriheten förutom vilken ingen dialog är möjlig, och sätter sin tilltro till väpnade styrkor hellre än till övertalningsförsök (och vissa ledare är tämligen stridslystna!). Tesen om "Asiens värderingar" innehåller värderingar såsom de uppfattas av personer som har en upphöjd position i staten och på marknaden.

Om det i västvärlden finns dekadens eller en känsla av främlingsskap, är det inte en följd av rättigheter utan av det marknadsekonomiska systemet som dominerar över familjeförhållanden och sociala relationer. Detta ekonomiska system (med dess tillhörande teknologiska och organisatoriska former) har hyllats varmt av förespråkarna för "Asiens värderingar". Ett system där fördelningen av marknadsvinsterna till det individuella och sociala området inordnas i och underordnas ekonomin. De missförhållanden som prostitutionen medför, den djupa fattigdomen mitt i det ofattbara överflödet, den ökade utbredningen av droger, nedbrytningen av miljön, plundringen av naturtillgångarna, exploateringen av arbetskraft – kort sagt förstörelsen av allt som värderas högt i Asiens genuina värderingar, är följden av den politik som valts av förespråkarna för "Asiens värderingar" och i full vetskap om hur detta påverkar samhället. De förringar demokrati och rättigheter eftersom de är rädda för att detta kan användas för att stävja politisk och ekonomisk exploatering. Istället använder de "kulturen" för att undanskaffa demokrati och rättigheter, trots att de vet att kultur inte är något statiskt (eftersom den överallt i mycket hög grad påverkas av marknaden) och att få samhällen har en enhetlig kultur (t.ex. att Asiens politiska elit och affärselit med Mercedesbilar, golf, utlandsresor och femstjärniga hotell, har mer gemensamt med motsvarigheter i väst än med arbetare och bönder i det egna landet).

Doktrinen "Asiens värderingar" bygger på att det finns en konflikt mellan mänskliga rättigheter och asiatiska värderingar. Denna konflikt exemplifieras sällan, utan tas istället för given. De prisade asiatiska värderingarna har till största delen att göra med familje- och samhällsrelationer. De mänskliga rättigheterna berör i regel inte dessa områden, utan definierar huvudsakligen endast förhållandet mellan medborgare och stat (som avsiktligt och felaktigt vävs samman med samhället). I moderna stats- och marknadsstrukturer är rättigheter nödvändiga för välbefinnandet i familjen och samhället (vilket till exempel kan illustreras av de röda khmerernas våldsamma framfart, kulturrevolutionen och barnslaveri). Den tendens som nu finns i många stater och regioner – inte bara i Asien – att skylla sociala och andra missförhållanden i vår tid på utövandet av rättigheter, grundas inte på någon noggrann analys av rättigheternas utformning eller inverkan (man överdriver rättigheternas oinskränkta makt och bortser från att lagstiftningen och rättsförfarandet i praktiken ständigt anpassas för att balansera individens rättigheter mot statens eller samhällets intressen). Jag har i denna text hävdad att den verkliga orsaken återfinns i de ekonomiska och statliga strukturerna, även om jag inser att det är en komplex fråga som kräver en mer ingående och nyanserad analys än vad som här har varit möjligt att göra.

En annan vision om mänskliga rättigheter i Asien: de icke-statliga organisationernas Asiendeklaration om rättigheter

Det råder liten tvekan om att det första internationella arbetet med att formulera ett internationellt program för rättigheter påverkades starkt av västvärldens tankesätt. Även när personer från andra regioner deltog i arbetet användes det västerländska synsättet. Detta var också en tid då många människor utanför den västerländska världen kämpade för oberoende från kolonialmakterna, och då talade man där om rättigheter och självbestämmande. Vid den tiden var det alltså inte många av de tankar som överfördes till deklARATIONER och konventioner som inte tilltalade dem. Under arbetet med FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna gällde de meningsskiljaktigheter som uppstod om det var önskvärt att inbegripa sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter (vilket USA starkt motsatte sig) och det talades inte mycket om kulturell relativism eller relationerna mellan nord och syd, eftersom detta kunde ske i och med debatten om rättigheter. Det finns ingen anledning i sig att förkasta överenskommelser om rättigheter som är västinspirerade, eftersom frågan inte handlar om varifrån idéerna kommer, utan om de är välgrundade och lämpliga för att lösa de samtida problemen. Debatten som förs i de asiatiska staterna, och särskilt debatten om Asiens värderingar, bidrar inte mycket till att komma framåt i frågan eller utröna de sätt som debatten om eller utformandet av rättigheter kan lösa eller förvärra de problem som Asiens samhällen står inför.

Att jag inte helt tror på den officiella retoriken i Asien angående rättigheter, betyder inte att jag anser att allt är bra vad gäller det nuvarande rättighetssystemet, eller att jag okritiskt skriver under på uppfattningen att rättigheter är något naturligt, nödvändigt, allmängiltigt och att de är avhängiga av varandra – vilket jag anser skulle vara att bortse från rättigheternas komplexitet och problematik. Om rättigheter kan man kompromissa och det är nödvändigt att prioritera. Debatten om rättigheter måste sättas i relation till de materiella och moraliska förhållandena i stater och samhällen. Även om man inte vill begränsa principen om ”allmängiltighet”, måste den kunna omsättas i praktik för att bli meningsfull och relevant för ett samhälle. Även kulturella konflikter kan vara en bra väg för att utröna betydelsen av rättighetsbegreppen och detsamma gäller problemen med förändring och utveckling.

Den analys som gjordes av de asiatiska icke-statliga organisationerna för rättigheter i Asien är mer eftersinnande och relevant, och går just i denna riktning. Jag tar här upp deras ståndpunkter såsom de framställdes i Bangkok 1993 inför Världskonferensen och därefter i deras deklARATION om rättigheter (båda dessa finns här som bilagor). De icke-statliga

organisationernas ståndpunkter är på många sätt direkt motsatta de ovan beskrivna staternas. De icke-statliga organisationerna betonar rättigheternas internationella ursprung. Eftersom rättigheter är något allmängiltigt vad gäller tillämpbarhet och värde, är de överordnade den nationella suveräniteten. Där sägs att: "Vi har rätt att solidariskt gå samman för att skydda de mänskliga rättigheterna världen över. Internationell solidaritet går över de nationella gränserna och vederlägger staters krav på suveränitet och icke-inblandning i inrikes angelägenheter". De icke-statliga organisationerna sätter värde på de internationella instrumenten på rättighetsområdet, som de anser att alla stater skall anamma utan reservationer. De tror på de internationella mekanismernas förtjänster men stödjer även interna förfaringssätt och metoder (särskilt de rättsliga).

För det andra tror de icke-statliga organisationerna på rättigheternas allmängiltighet och odelbarhet. Denna slutsats bygger delvis på deras uppfattning om syftet med rättigheter. Det huvudsakliga syftet är att främja utvecklingen vad gäller människor och mänsklighet och att säkerställa fred. Utvecklingen bör präglas av rättigheter och demokrati för att kunna säkerställa "ett harmoniskt förhållande mellan mänskligheten och den naturliga miljön ...". De icke-statliga organisationerna ger demokratin ett starkt stöd, både på nationell och internationell nivå, och stödjer tanken att principen om "självbestämmande" ges en vid betydelse i det nationella sammanhanget. Av denna och andra anledningar beklagar de djupt den "ökade militariseringen i regionen". "Strävan efter fred och mänskliga rättigheter är sammanflätad med nödvändigheten av en avmilitarisering." Odelbarheten innebär också att en grupp av rättigheter inte kan bytas ut mot en annan. Det är endast på detta sätt som det kommer att vara möjligt att uppnå en balanserad och bärkraftig utveckling.

De icke-statliga organisationerna ser, liksom staterna, ett samband mellan rättigheter och kultur. Till skillnad från staterna anser de däremot att kulturen berikar våra erfarenheter av och förståelse för rättigheter och skapar en kosmopolitisk, och därför i sanning universell, inställning till rättigheter, snarare än att den döljs bakom relativismens murar.

Rättigheternas allmängiltighet måste sättas in i ett lokalt sammanhang och relateras till kraven på rättvisa och skälighet. De icke-statliga organisationerna anser att rättigheter stärker människor och särskilt sårbara grupper. De ser kränkningar av rättigheter som orsaken till misär och förtryck. I det asiatiska sammanhanget betyder detta att eftersatta och sårbara gruppers rättigheter bör betonas. Dessa inbegriper: (a) ursprungsbefolkningar, vars rätt till självbestämmande systematiskt har förnekats dem; (b) kvinnor, vars rättigheter även är mänskliga rättigheter och där brott mot dessa rättigheter även innebär

brott mot mänskligheten; (c) barn, vars välbefinnande bör vara ”den viktigaste angelägenheten i alla stater, oavsett landets kapacitet och säkerhet”; (d) tvångsflyttade personer och flyktingar inom landet, vars rättigheter kränks ”som en direkt följd av militarisering och väpnade konflikter”; och (e) bönder och arbetare, som alltför ofta ”utsätts för de värsta brotten mot mänskliga rättigheter i regionen”.

I deklARATIONEN äGNAS SÄRSKILD UPPMÄRKSAMHET ÅT DE EKONOMISKA krafter som dominerar politiken och praxis världen över. Man uppmärksammar de transnationella bolagens ökande makt och kräver att deras immunitet vad gäller kränkningar av rättigheter upphävs. I deklARATIONEN uttrycks oro över globaliseringens effekter på rättighetsområdet, och särskilt det sätt på vilket denna leder till att marknadsinriktade rättigheter prioriteras till nackdel för rättigheter vad gäller social rättvisa och självbestämmande för grupper och gemenskaper. Härigenom återspeglar deklARATIONEN de icke-statliga organisationernas stigande oro för globaliseringsprocessens former och konsekvenser.

4 Sammanfattning

Det är inte troligt att den typ av rättigheter som Asien förtjänar, behöver och får, kan fastställas genom de debatter som jag här har beskrivit (även om de självfallet inte är irrelevanta). Asien är tillsammans med resten av världen fast i globaliseringsprocessen, där de ekonomiska processer som återspeglas i den fortsatta integreringen av de nationella ekonomierna på världsmarknaden utgör de viktigaste. Östasien behöver inte påminnas om detta, med tanke på de senaste månadernas traumatiska finansiella och ekonomiska händelser. Förutsättningarna för kampen om rättigheter har förändrats betydligt. USA:s, de amerikanska bolagens, Internationella valutafondens och Världsbankens dominans förstärks. Den ekonomiska logiken på världsmarknaden med dess konkurrensregler, som i allt mindre grad styrs av nationella regleringar, är uppenbar. Detta leder oss till dialektiken mellan den ekonomiska och politiska makten samt mellan marknaden och staten, och de förändrade formerna för denna. En detaljerad analys av detta faller utanför ramen för denna text, men jag kan kanske få uttrycka min pessimism inför det jag ser angående globaliseringens följder för rättigheterna. Det ironiska i de senaste händelserna i Östasien är att dessa stater, som har restriktiva arbetsrättslagar, obarmhärtigt exploaterar arbetare, hyllar utlandet, daltar med inhemska kapitalister, saknar en politik och program för välfärd, motarbetar och undertrycker medborgerliga och politiska rättigheter, och har fria valutor – kort sagt perfekta förutsättningar för

politiska ekonomier i globaliseringsprocessen (vilket västvärlden avundas dem) – har blivit globaliseringens värst drabbade offer. Kanske kommer detta att skapa en paus för begrundan av sambanden mellan demokrati och ekonomisk framgång, rättigheter och rättmätighet, samt konsekvenserna av det olagliga utnyttjandet av statsapparaten och statens resurser och de materiella villkor som krävs för komma i åtnjutande av rättigheterna.

Asiens teknologiska språng

Jon Sigurdson

1 Inledning¹²⁵

Länderna i Stillahavsasien skördar inte bara framgångar som globala leverantörer av hemelektronik och framgångsrika importörer av utländska teknologier. De flyttar alltmer fram sina ställningar för att utveckla och expandera sina positioner för tillverkning av högteknologiprodukter. Det är uppenbart att sådan produktion framgent inte längre kommer att vara koncentrerad i USA, Europa och Japan och utan kommer vara ett markant inslag i regionens tillverkning inom 10-20 år. Denna förändring kommer inte vara begränsad till enstaka delregioner utan förändra hela Stillahavsasien. Utgången blir att världens tillverkning av högteknologiprodukter inte längre blir begränsad till ett fåtal länder och att konkurrensen kommer att öka inom många högteknologisektorer.

I samtliga länder i Stillahavsasien finns nationella ambitioner att förbättra de nationella förutsättningarna för ekonomisk utveckling men så gott som alla länder är idag indragna i mängd globala relationer där import/export, utländska direktinvesteringar och olika slag teknologiflöden sannolikt spelar en mera avgörande roll än det egna landets FoU-resurser.

Nationella innovationssystem har sedan början av 90-talet blivit en trend för att analysera forsknings och teknologipolitik. Temat har behandlats i ett antal böcker och är föremål för en särskild OECD-studie. Betoningen av nationella innovationssystem sker samtidigt som det blir allt mer uppenbart att globala storföretag övergår till att bli alltmera dominerande aktörer i ett global forskningslandskap. Idag

¹²⁵ Denna rapport utgör en del av ett pågående forskningsprojekt, Technological Mapping of Pacific Asia - A tentative methodological attempt to understand accumulation of human capital and technological capability, som avslutas i oktober 1998. Denna presentation utgör en andra delrapport.

återstår enbart två länder, USA och Japan, där man fortfarande kan identifiera ett nationellt innovationssystem.

Analysen av innovationssystem blir idag mera fruktbar genom att undersöka företagens strukturer och strategier för forskning och utveckling och hur de samverkar med inte bara ett särskilt nationellt innovationssystem utan med ett flertal nationella system i ett globalt nätverk. Alla länder i Stillahavsasien har inlett sin utveckling av FoU mycket senare än dagens avancerade industriländer i Nordamerika och Europa. Så gott som alla länder har, med undantag för Kina och Vietnam, låtit den industriella och tekniska utvecklingen gå före FoU, vilket även gäller för Japan. Däremot har Japan under de senaste decennierna byggt upp en omfattande och avancerad forskning inom så gott som alla discipliner och denna utveckling fortsätter genom nya initiativ.

Det är emellertid uppenbart att de nationella systemen för att utveckla forskning och utveckling kommer att väsentlig utsträckning bidra till att förändra FoU-landskapet i Stillahavsasien. Ambitionerna att industrialisera och utveckla kunskapsamhällen finns i hela regionen. Detta kommer att innebära att den stora befolkningen i regionen på sikt kan förväntas ha samma andel forskare och tekniker som i USA och Västeuropa. När detta väl har skett skapas helt nya förutsättningar för relationerna mellan Stillahavsasien, Europa och USA. Ett industrialiserat och kunskapsbaserat Stillahavsasien kommer att växa fram. Denna rapport ger en antydan om denna dynamiska utveckling och några av de utmaningar som regionens länder står inför.

2 Forskning och kommersialisering - Vad kan man mäta med publikationer och patent

Stillahavsasien har under de senaste 20 åren snabbt expanderat sin forskning, även om regionens totala forskningsresultat ligger långt under vad som produceras i USA eller EU. Ännu mer dynamisk är förändringen för regionens patent i USA.

Förändringar inom FoU-systemen återspeglas i mängd och sammansättning av den kunskap som produceras. Den viktigaste kanalen för att presentera och värdera forskningsresultat är vetenskapliga tidskrifter och det finns idag metoder för göra mätningar av denna verksamhet. På ett liknande sätt speglas den tekniska utvecklingen i patentering som är möjlig att mäta.

Det finns en organisation Science Citation Index som indicerar drygt 3,300 vetenskapliga tidskrifter som ger ett mått den världens FoU-

verksamhet. På samma sätt ger den utländska patenteringen i USA en möjlighet att värdera nivå och inriktning den tekniska utveckling som har bedömts tillräcklig värdefull för att skydda genom att etablera patentskydd i USA.

Dessa båda mått är inte heltäckande och publicering i internationella tidskrifter och patentering i USA skiljer sig från land till land. Trots dessa brister ger detta avsnitt en dramatisk insikt i de förändringar inom forskning och utveckling som idag sker i Stillahavsasien.

Tillväxt inom vetenskapliga artiklar och patent

Figur 1 visar tullväxten av vetenskapliga artiklar för USA, EU och Stillahavsasien under perioden 1975-96. USA intar en ledande position men följs nära av EU¹²⁶. Produktionen av vetenskapliga artiklar i Stillahavsasien har ökat snabbt men ligger fortfarande på en mycket lägre nivå. En stor del av de vetenskapliga artiklarna har sitt ursprung i några få länder bland vilka Japan dominerar. Det uppenbart att regionen är inne i en långsiktig inhämtningsfas, vilket också framgår av ländernas FoU-politik och de finansiella resurser som går till FoU-sektorn. Det bör också uppmärksammas att en expansion av FoU-sektorn först många år senare leder till publicerbara FoU-resultat och möjligheter till patentering.

Figur 1. Antal vetenskapliga artiklar i Science Citation Index (SCI), uppdelat på regioner, 1975-1996 (chart 7 in Exel file: Mapping)

¹²⁶ The *Science Citation Index* \hat{O} , via Dialog (File 434), was used to count papers.

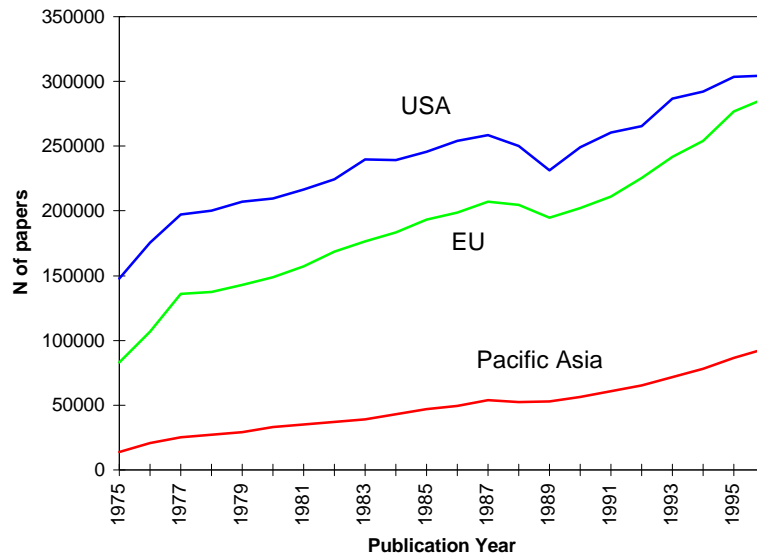
The country regions were defined as follows:

Pacific Asia: Japan, South Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Thailand, Indonesia, Philippines

European Union: Sweden, Denmark, Finland, Ireland, France, Scotland, Wales, Northern Ireland, England, Germany, Federal Republic of Germany, Belgium, Netherlands, Luxembourg, Portugal, Spain, Italy, Greece, Austria

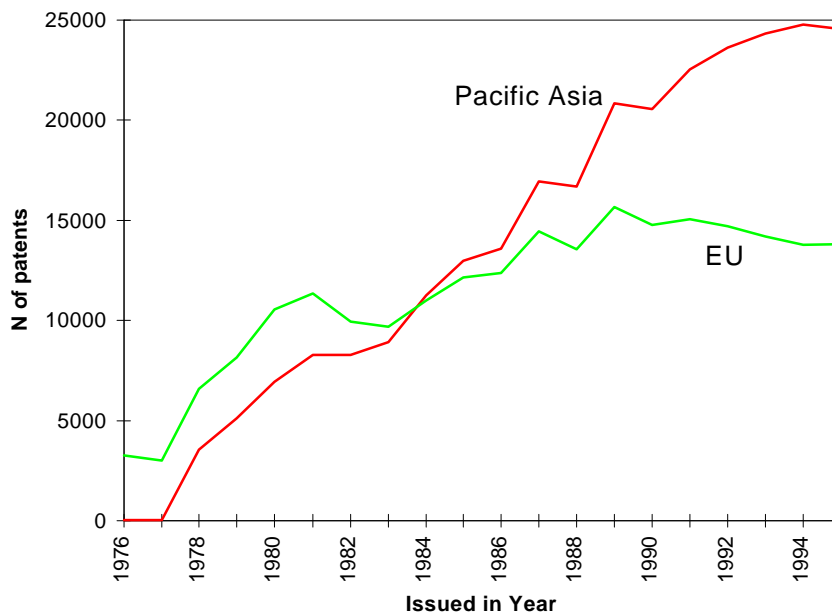
U.S.: USA

The geographic location prefix was used to identify papers from a given country, e.g. "s gl=sweden" to select Swedish papers. When applying the Boolean "or"-operator the papers from a set of countries, a region, were obtained. Time distribution of data could be achieved by combining the sets with individual publication years (e.g. "s py=1986") or intervals (e.g. "s py=1986:1990"). Co-authored papers could also be found by combining the three country sets, using the "and"-operator. In order to count papers in a sub-field the journal subject categories prefix were used, e.g. "s sc=telecommunications".



Patentering i USA uppvisar en helt annan bild. Patentering från EU har ökat mer än tre gånger, men Stillahavsasiens patentering har ökat ännu mer dramatiskt och distanserade EU redan i mitten av 1980-talet. Se figur 2.

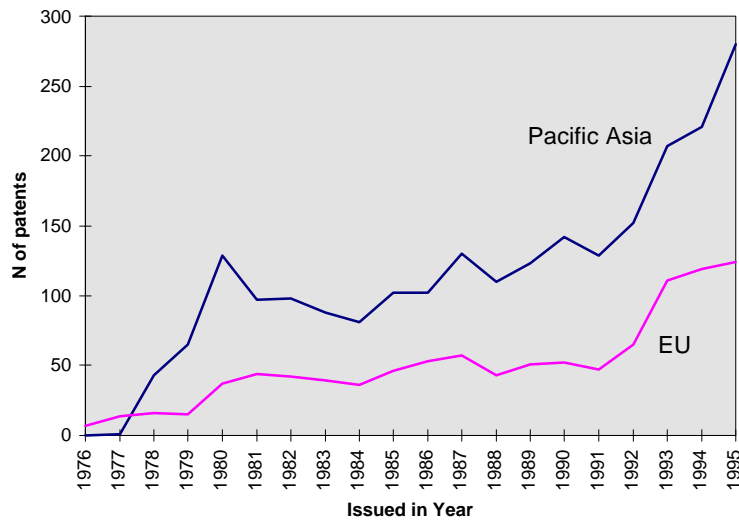
Figur 2. Patentering i US-Patent-System, Stillahavsasien och EU, 1976-1995 (chart 8 in Exel file: Mapping)



Tillväxten av vetenskapliga artiklar och patent inom några delområden

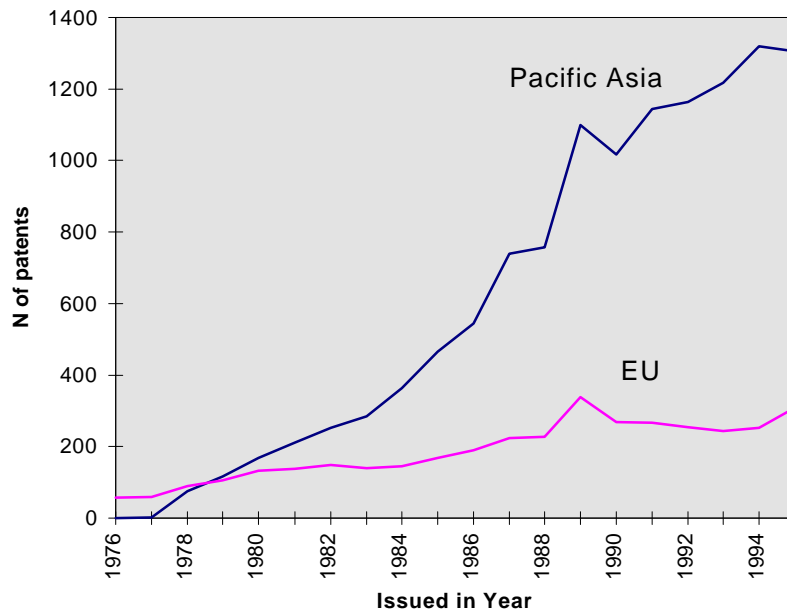
De aggregerade resultaten ovan ger ingen uppfattning om utvecklingen inom enstaka sektorer. Följande sex figurer visar förändringen inom tre vetenskapliga/tekniska fält - telekommunikationer, datorer/databearbetning och bioteknologi/mikrobiologi. De första tre figurerna visar patenteringen för de tre fälten. Figur 3 visar en snabb ökning inom telekommunikationer för EU men samtidigt en dramatisk tillväxt för Stillahavsasien som gick förbi EU i mitten av 1980-talet och sedan ökat sitt försprång.

Figur 3. Patentering inom telekommunikationer (Class 455), US-Patent-System, by Assignee Country/Region (chart 1 in Exel file: Mapping)



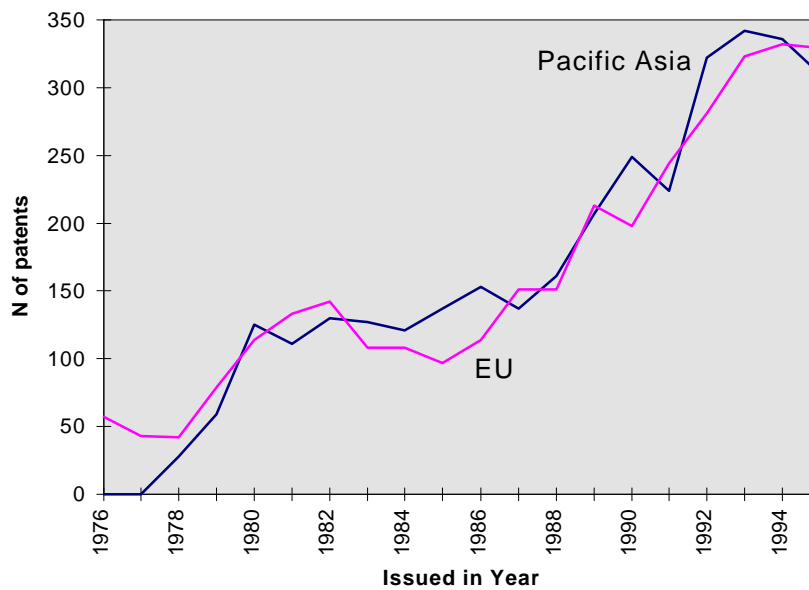
En liknande men ännu mer dramatisk förändring har skett för patentering inom datorer och databearbetning. Utvecklingen för EU är knappast märkbar, medan Stillahavsasien har ett tagit ett rejält kliv uppåt. Se figur 4.

**Figur 4. Patentering inom datorer/databearbetning
Electrical Computers and Data Processing Systems (Class 364), in
US-System, by Assignee Country/Region (chart 2 in Exel file:
Mapping)**



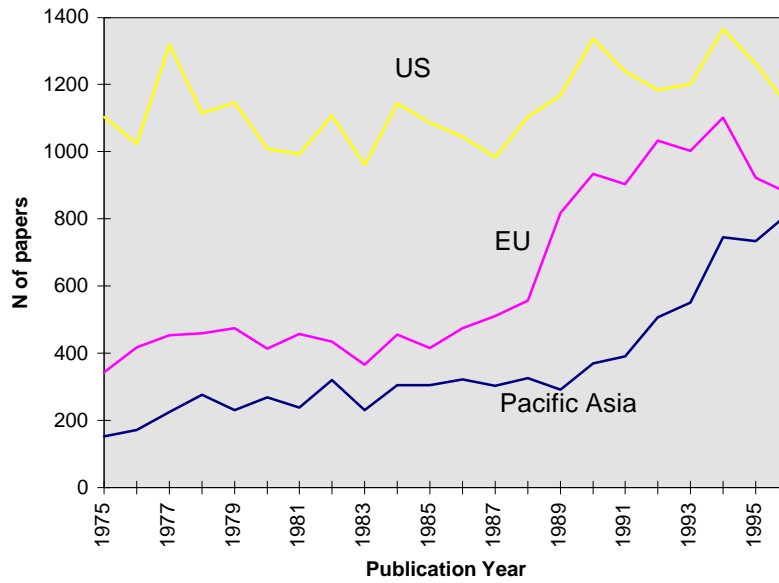
Det finns emellertid andra vetenskapliga/tekniska områden som uppvisar ett annat mönster vilket framgår av patenteringen inom bioteknologi/mikrobiologi. Inom detta fält har patenteringen i USA för EU och Stillahavsasien utvecklats parallellt. Se figur 5.

Figur 5. Patentering inom bioteknologi/mikrobiologi (Class 435), in US-System, by Assignee Country/Region (chart 3 in Exel file: Mapping)



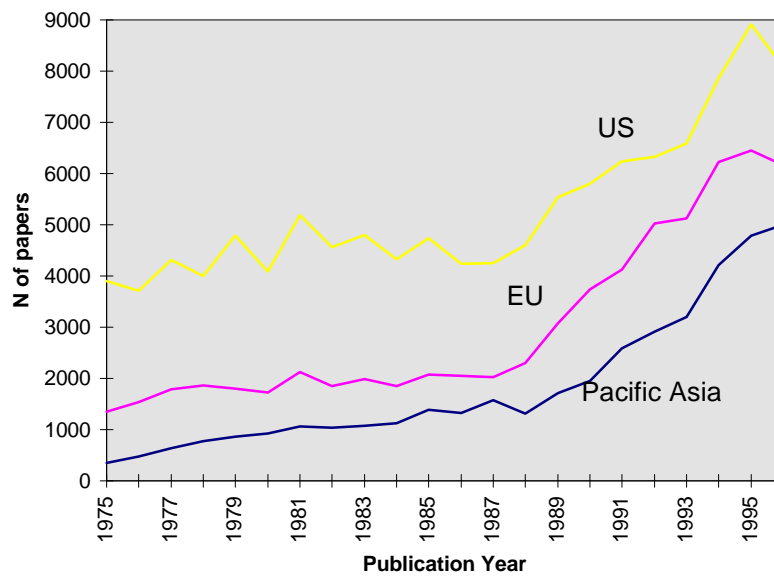
De följande tre figurerna visar hur den vetenskapliga publiceringen utvecklas för samma tre delfält som skall ses i relation till figur 2 som visade att Stillahavsasien låg långt efter både EU och USA. Inom telekommunikationer har regionen i det närmaste nått samma nivå som EU och USA efter en snabb tillväxt sedan slutet av 1980-talet. Se figur 6.

Figur 6. Vetenskapliga artiklar inom telekommunikationer, uppdelat på regioner, 1975-1996 (chart 4 in Exel file: Mapping)



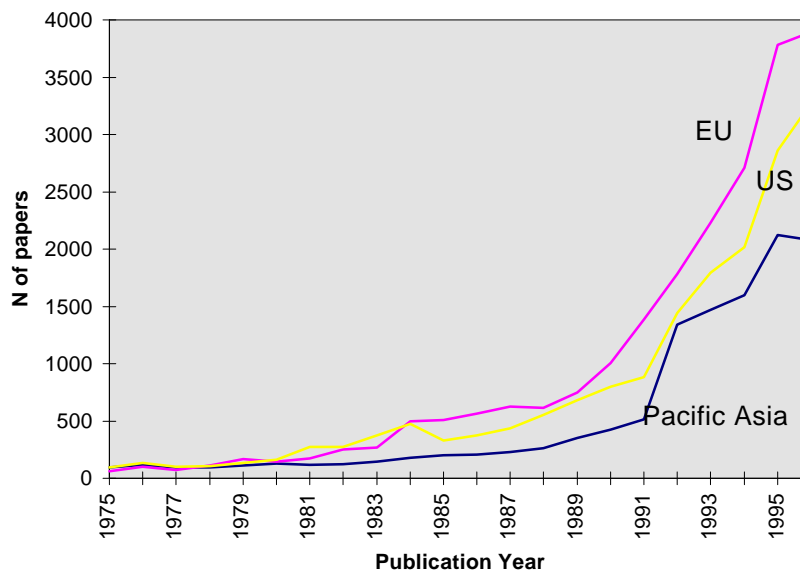
Situationen är likartad för publiceringen av artiklar inom datorer/databearbetning, där alla tre regionerna uppvisar en snabb tillväxt sedan slutet av 1980-talet. Se figur 7.

Figur 7. Vetenskapliga artiklar inom Datorer/Databearbetning, uppdelat på regioner, 1975-1996 Engineering, Electrical & Electronic, (chart 5 in Exel file: Mapping)



Inom publicering av vetenskapliga artiklar inom bioteknologi/-mikrobiologi har EU tagit ledning följt av USA, nära följt av Stillahavsasien. Alla tre regionerna uppvisar en mycket snabb ökning sedan slutet av 1980-talet. Se figur 8.

Figur 8. Vetenskapliga artiklar inom bioteknologi/mikrobiologi, uppdelat på regioner, 1975-1996. Biotechnology & Applied Microbiology, (chart 6 in Exel file: Mapping)



Den summariska genomgången ovan visar att Stillaohavsasien är på väg att etablera starka positioner i USA för skydda sina teknologiska landvinningar, vilket är särskilt framträdande in vissa delområden. Framstegen är inte lika påtagliga inom vetenskaplig publicering, men även här finns en klar antydning att Stillaohavsasien är på väg att bli en global aktör inom forskning och utveckling. Genomgången ovan visar förändringen som helhet, även om det är uppenbart att Japan intar en dominerande position med betydande bidrag också från Korea och Taiwan, vilket kommer att framgå an den fortsatta redovisningen.

3 Den nationella forskningspolitiken i några länder - En jämförelse av stat, näringsliv och andra aktörer

Allmänt

Den nationella forskningspolitiken formas av en mängd olika faktorer. Resursbasen är sannolikt den viktigaste eftersom finansiella resurser och tillgången på personal inom forskning och utveckling är helt avgörande för att flytta fram ett lands positioner inom teknik och vetenskap. Resurserna finns både inom de privata och den statliga sektorerna av ett lands ekonomi. Inom OECD-länderna ligger FoU-utgifterna som andel av BNP inom ett relativt snävt intervall och detsamma gäller för fördelningen mellan den privata och den statliga sektorn. En annan avgörande faktor är landets industristruktur eftersom en hög andel inhemsk teknologi- eller forskningsintensiv industri ställer stora krav på FoU-insatser. Den absoluta storleken på ett lands FoU-system är också avgörande eftersom stora industriländer som USA och Japan har möjlighet att initiera mycket stora FoU-satsningar som inte är möjligt i mindre länder. En annan viktig faktor är det ekonomiska utvecklingsskede som ett land befinner sig i. Uppenbarligen har till exempel Filippinerna helt andra behov och möjligheter än Japan. Men forskningspolitiken formas av politiska ambitioner och visioner vilket uppenbarligen är fallet i Indonesien som är på väg att etablera en regional flygplansindustri. Ett annat exempel är den visionära etableringen av Multimedia Super Corridor (MSC) utanför Kuala Lumpur i Malaysia.

Vid sidan om enskilda faktorer finns den helt övergripande ambitionen att åstadkomma en snabb ekonomisk utveckling vilket innebär industrialisering och inträde i kretsen av kunskapsnationer. Det är uppenbart att Japan fungerat som inspiration och en fyrbåk för andra länder i regionen, vilket kanske framförallt gällt för Korea och i mindre utsträckning för Taiwan. I hela regionen finns idag, med få undantag, en medvetenhet om att fortsatt ekonomisk utveckling kräver en långsiktig och målinriktad satsning på forskning och utveckling. Men den japanska förebilden har inte längre samma lyskraft som tidigare och USAs återkomst inom ett antal högteknologi-sektorer demonstrerar tydligt behovet att finna nya förebilder och nya utvecklingsvägar. Det har största tydlighet blivit uppenbart sedan den finansiella krisen drabbat stora delar av regionen. Denna kris har visat att den mycket snabba ekonomiska utvecklingen, som satt sin prägel på regionen under ett par decennier, till stor del varit baserat på investeringar som bara delvis följts av nya resurser för forskning och teknisk utveckling. En annan brist har varit det stora inslaget av utländskt kapital för att finansiera nya investeringar.

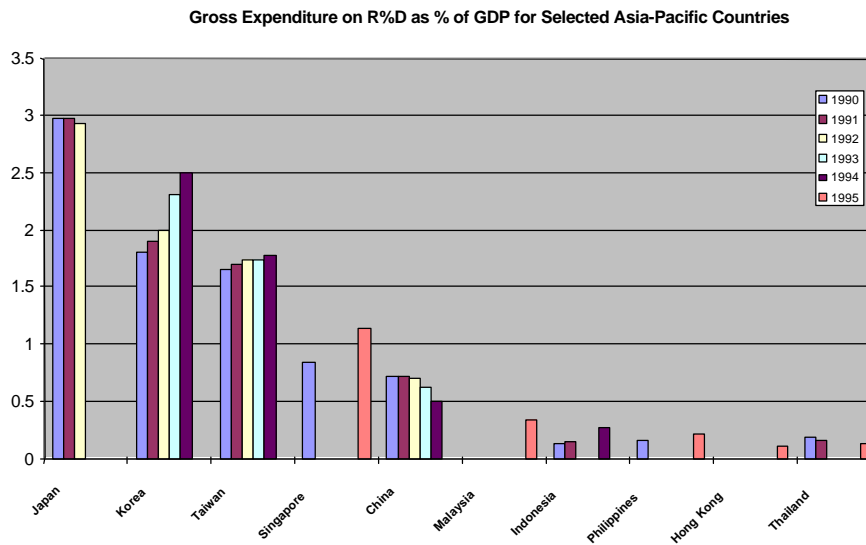
För att förstå forskningspolitiken i enskilda länder är det nödvändigt att först ge en överblick över de stora variationer som existerar mellan olika länder. Tyvärr är det ännu för tidigt att identifiera vilka

följdverkningar som den finansiella krisen har eller kommer att få för forskningspolitiken.

4 Forskningsutgifter

Japans FoU-utgifter som andel av BNP ligger i särklass högst bland länderna i Stillahavsasien och är för närvarande strax under tre procent. I andra ändan av spektrum finns de flesta ASEAN-länderna med forskningsutgifter som ligger betydligt under 0.5 procent. Kina har tidigare legat betydligt över 0.5 procent men den relativa andelen har sjunkit eftersom expansionen av forskning och utveckling inte hållit jämn takt med den snabba ekonomiska utvecklingen, allt enligt tillgänglig statistik. En mycket snabb expansion har ägt rum i Korea och Singapore, och även i Taiwan. Se figur 9.

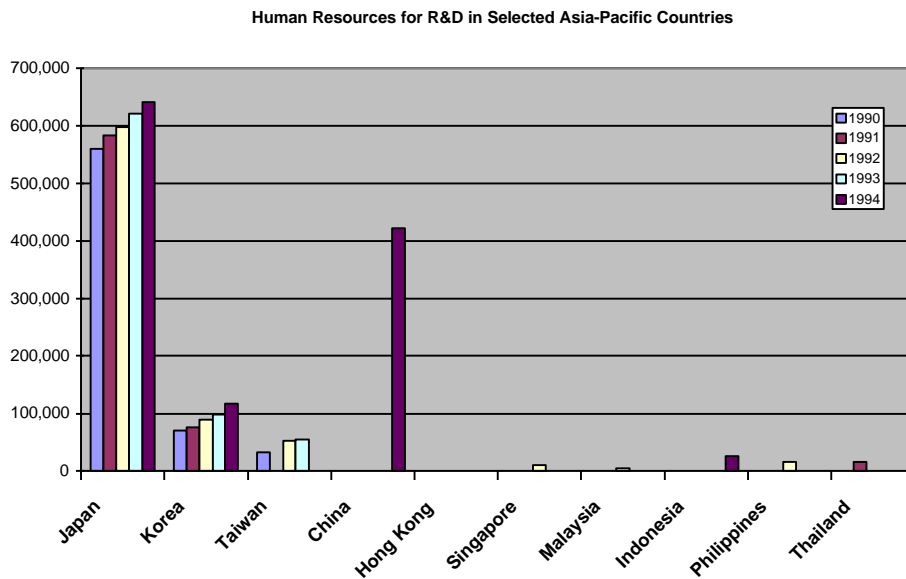
Figur 9 Forskningsutgifter som andel av BNP för några länder i Stillaohavsasien



5 Forskningspersonal

Diskrepansen mellan länderna blir ännu mer tydlig om vi ser till de personella resurserna där Japan idag har mer än 600,000 FoU-personal, vilket är närmare 25 gånger mer än vad Indonesien har. Kina har enligt tillgänglig statistik mer än 400,000 personer sysselsatta i sin forskning.. Motsvarande siffra för Korea, där forskningen expanderar snabbt, är drygt 100,000. Se figur 10.

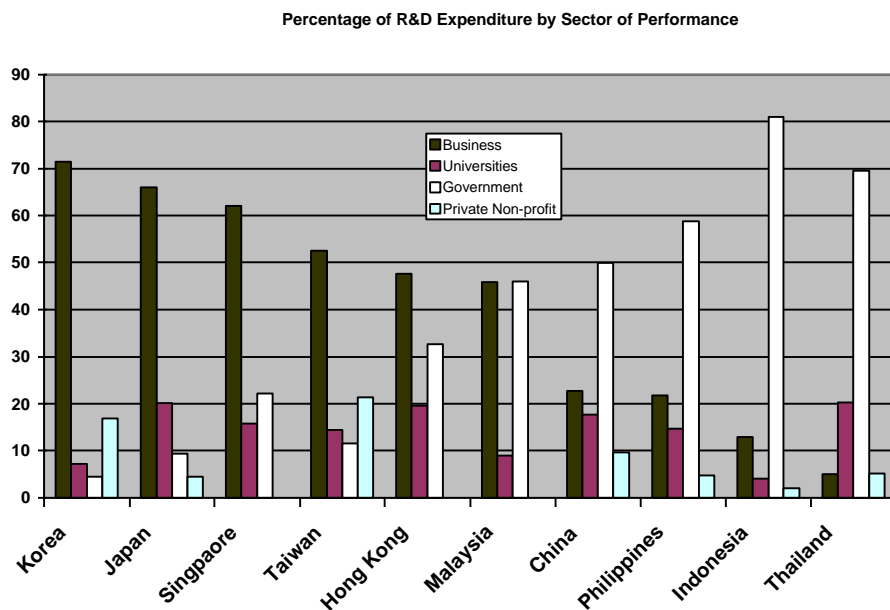
Figur 10. Personella resurser för FoU för några länder i Stillahavsasien



6 Vetenskaplig publicering

Den stora skillnaden länderna emellan kommer också fram i en jämförelse av deras andel av världens totala vetenskapliga publicering. Japans andel ligger strax under 10 procent medan Indonesiens andel utgör cirka 0.04 procent vilket innebär ett förhållande 250:1. Kina har gjort en snabb framryckning, vilket också gäller för Korea och Taiwan. Den tillgängliga statistiken antyder att samma antal FoU-personal, i ett land i ett tidigt utvecklingskede producerar betydligt mindre artiklar av världsklass än samma antal forskare i en mera utvecklat land. Se figur 11.

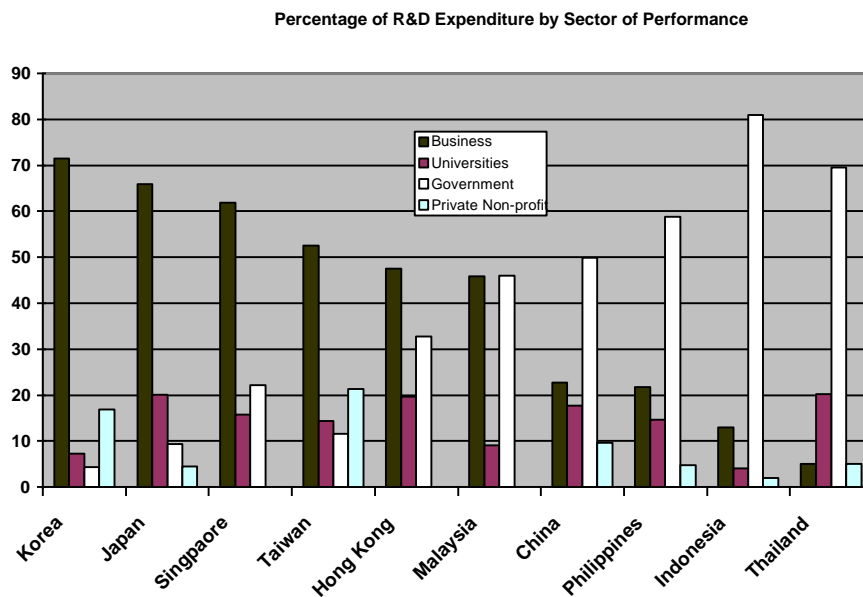
Figur 11. Andelar av den globala vetenskapliga produktionen för några länder i Stillahavsasien



7 Forskningsstruktur

Strukturen är av stor betydelse för inriktning av FoU och utnyttjande av forskningsresultaten och Stillahavsasien uppvisar mycket stora skillnader. Korea, Japan, Taiwan och Singapore har en övervägande andel av sin forskning koncentrerad i privata industriföretag. Alla ASEAN-länderna, med undantag för Malaysia har sin forskning koncentrerad i statliga institut och organisationer för forskning och utveckling. Detsamma gäller för Kina. Detta innebär att FoU inom industrin är svagt utvecklad vilket innebär att de nuvarande industriföretagen har begränsat behov av insatser från FoU-sektorn, eller att dessa behov tillgodoses genom teknikimport eller genom utländska företags direktinvesteringar. Se figur 12.

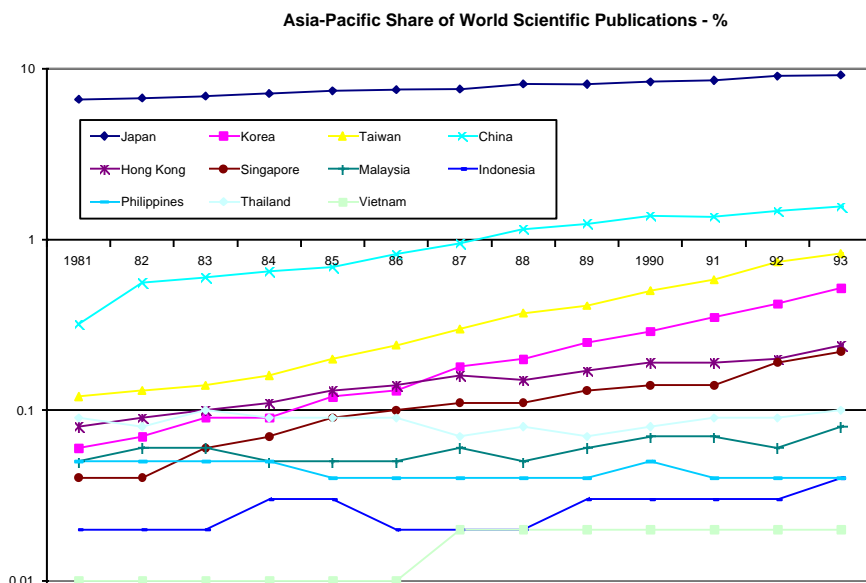
Tabell 12 Forskning inom olika delar av FoU-strukturen för några länder i Stillahavsasien



8 Produktion av vetenskapliga artiklar och patent

Ett tidigt utvecklingsskede, med en svag industriell bas och snabb uppbyggnad av infrastruktur för FoU inom den statliga sektorn, ger en annorlunda balans mellan vetenskaplig publicering och patentering. Japan är i detta sammanhang unik där varje vetenskaplig artikel motsvaras av två patent i USA. Korea och Taiwan visar under senare år fram ett liknande mönster där relationen mellan vetenskaplig publicering och patentering i USA snabbt sjunkit. Det innebär att samtidigt som den vetenskapliga publiceringen ökat har patentering i USA ökat mycket snabbare, vilket är en följd av en ökande betydelse för teknisk utveckling inom industrin. Se figur 13 som också ger en jämförelse med några länder i Europa.

Figur 13 Relationen mellan vetenskaplig publicering och patentering för några länder i Stillahavsasien och Europa



Viktiga inslag i några länders forskningspolitik

Japan

Japan är en teknologisk stormakt och har en helt dominerande ställning inom FoU bland länderna i Stillahavsasien, men det är den industriella sektor som i väsentliga drag varit styrande för utvecklingen av FoU. Universiteten har haft och har fortfarande en svag ställning i det japanska forskningslandskapet bortsett från deras viktiga funktion för urval av kvalificerad arbetskraft för olika delar av samhället. Universiteten i Japan fungerar dessutom väl för att etablera och vidmakthålla nätverk till såväl det nationella som internationella forskarsamhället.

Japan har under de senaste åren, liksom Korea, vidtagit ett viktiga åtgärder för att stärka den grundläggande forskningen. Det har blivit uppenbart att ökande resurser för grundläggande forskning inte bara är nödvändiga utan att förändringen måste ske med stor skyndsamhet.

I november 1995 Japan antog en ny lag (The Science and Technology Law) som avsåg att skapa ett grundläggande ramverk för FoU-politiken och forma strukturen för Japan att bli en nation baserad på kreativ FoU. Den följdes i juli 1996 av regeringsdokument (Science and Technology Basic Plan) som drar upp de allmänna riktlinjerna för de följande 10 åren. Planen anger att statens finansiering av FoU fördubblas under perioden men planens viktigaste mål är den gradvisa förändringen av det japanska FoU-systemet för att stärka kreativitet, att åstadkomma effektivt samarbete över de gränser som idag existerar mellan, institut, ministerier, regioner och nationer. Bland annat skall Japan etablera internationella forskningscentra som kan erbjuda miljöer som är attraktiva både för framstående japanska och utländska forskare - för att bli en del av ett avancerat globalt forskningssystem. Megascience nämns som ett område där Japan skall initiera internationell forskning för att finansiera dyra anläggningar och/eller samla och koordinera den kritiska massa av forskare som behövs för att hantera stora och komplexa forskningsuppgifter.

Forskningsutvärdering i Japan har varit svagt utvecklad och planen ägnar särskild uppmärksamhet åt denna fråga. Här sägs att utvärdering av forskningen måste vara genomgripande och självständig, vilket sällan varit fallet i det förgångna. Detta kräver nya regler och vanligen krav på utomstående expertis, och vidare sägs att resultaten av utvärderingar skall vara offentliga, vilket sällan varit fallet i det förgångna.

Planen säger att resurser kommer att göras tillgängliga för att förnya föråldrad utrustning och gamla institutioner och de privata universiteten kommer att få särskilda resurser för att uppgradera sina forskningsresurser.

Japans fortfarande olösta budgetproblem och den svaga tillväxten i ekonomin har inneburit att en förväntad snabb ökning av FoU-budgeten ännu inte infriats. Detta tycks inte nämnvärt ha förändrat förutsättningarna för de många strukturella ambitioner som planen innehåller, varav några kommenteras i det följande.

1. Så gott som alla forskningsfinansierande myndigheter vilket bland annat inkluderar Utbildningsdepartementet (Monbusho), Science and Technology Agency (STA) vilket motsvarar ett forskningsdepartement, och Industridepartementet (MITI), är i färd med att öka forskningsmöjligheterna för de mest lovande studenterna inom universiteten. Detta sker samtidigt som redan existerande program ges ökande resurser. Större flexibilitet och autonomi kommer sannolikt att bidra till att fler studenter söker sig till forskning vid universiteten.
2. Flera av de stora offentliga forskningsorganisationer har genomfört förändringar av sin organisation för göra det enklare

och mera attraktivt för universitetsmedarbetare att delta avancerade forskningsprojekt. Nya stödformer för forskning kommer också att göra det möjligt för forskare från olika organisationer att arbeta i gemensamma projekt.

3. En omfattande expansion av post-doc anställningar förväntas. Men förbättringar för doktorander och post-doc forskare är naturligtvis beroende av möjligheterna för forskning vid universiteten. Detta i sin tur förutsätter att ett utökat stöd ges för doktorander och post-doc forskare vid fördelning av forskningsmedel. Samtidigt förväntas stora förändringar av universitetens utbildning på grundnivå och för doktorander, även om detta inte är särskilt nämnt i Planen.

Expansionen av internationella gemensamma forskningsprogram, initierade av Japan har kommit på undantag under de närmaste åren eftersom den förväntade expansionen av FoU-budgeten inte kommer att infrias. Japan har under senare blivit allt mer aktiv inom OECD:s Mega-Science Forum och har sannolikt framgent större möjligheter att axla en mera aktiv roll, vilket redan skett genom förslaget till Workshop on Global-Scale Issues, som hölls i OECD:s regi i mars 1998. Vidare har Japan gått in med betydande stöd till installationer vid Rutherford Laboratory i Storbritannien, och Brookhaven Laboratory i USA.

Korea

De nationella ansträngningarna i Korea, både i den statliga sektorn och inom den privata industrin har medfört en snabb ökning av resurserna för FoU under de senaste 15 åren. Den privata sektorn svarar idag för mer än 80 procent av landets totala FoU-utgifter som 1995 uppgick till 2.6 procent av BNP. Det långsiktiga målet är att utveckla landet att bli bland världens mest avancerade teknologinationer och räknas bland de nuvarande G-7 länderna. I en ursprunglig plan sattes målet att Korea skulle vara i positionen att utnyttja 5 procent av BNP för forskning och utveckling.

De övergripande målen är att styra de nationella projekten så att bidrar till att stärka konkurrenskraften hos existerande industrier och lägga grunden för framtida industrier. För att åstadkomma detta måste FoU-verksamheten effektiviseras och många forskningsinstitut omorganiseras, och de grundläggande vetenskaperna stärkas. Bristerna i den grundläggande forskningen ses som en av de största hindren för att förverkliga ambitionerna för Koreas forskning och utveckling. Ett av delmålen är att fostra kreativa forskare och att öka andelen högt kvalificerade tekniker för att Koreas företag skall kunna vara aktiva

inom global teknisk utveckling. Ett viktigt bidrag för detta är att öka andelen FoU inom universiteten som skall uppgå till 12 procent av de nationella FoU-utgifterna år 2001.

Ett av de två stora nationella programmen är HAN-projekten (Highly Advanced National Projects) som innefattar två olika slag av projekt. Den första kategorin är projekt för att utveckla produktteknologier inom specifika produkter som har stora andelar av världsmarknadens för högteknologiprodukter. Bland dessa ingår digitala nätverk där ambitionen är att prototyper för 10 giga-bit ATM, elektriska bilar för en hastighet av 120 km, avancerade teknologier för flata bildskärmar. Den andra kategorin är projekt för att grundläggande teknologier som bedöms väsentliga för landets framtida utveckling. Bland dessa ingår utvecklingen av nytt koncept och grundläggande konstruktion för nästa generations kärnreaktorer, utveckling av processteknologier för bioaktiva material som har förutsättningar att kommersialiseras.

Ett HAN-projekt är ett storskaligt projekt som realiserar genom investeringar från staten och de privata konglomeraten (chaebol), med interdepartementell projektstyrning. Deltagarna kommer från universitet, företag och statliga FoU-institut och internationella kontakter etableras där landet saknar egen FoU-kapacitet

Det andra nationella programmet är Strategiska Nationella FoU Projekt som omfattar följande fem områden: bioteknologi, programvara för datorer, flygindustri och satelliter, kärnkraft och marinteknologier.

Insikten att FoU är av grundläggande betydelse för Koreas ekonomiska utveckling har nyligen lett till särskilda initiativ. Sedan 1996 har Korea en särskild institution för att samordna landets FoU-insatser - Ministerial Meeting on Science and Technology. Följande år infördes ett regelverk - Special Law on Innovation in Science and Technology för att påskynda landets tekniska utveckling.

En av de stora utmaningarna är att mera effektivt kunna utnyttja landets begränsade resurser. Därför söker Korea att åstadkomma ett bättre samarbete mellan industrin, universiteten, och forskningsinstituterna genom särskilda stödformer som måste ta hänsyn till WTOs regler. Koreas ekonomiska expansion leder till att landet i ökande utsträckning kommer att söka partners utomlands för att gemensamt finansiera och utveckla nya produkter och teknologier.

En analys av Koreas patentering i USA för perioden 1969-1992 visar att Korea framförallt etablerat starka positioner inom elektroteknologier och det är framförallt konglomeraten, chaebols, som svarar för framryckningen, som diversifierat, genom upp landets teknologiska positioner inom nya områden.

Taiwan

De övergripande målen för forskning och utveckling är att bättra på den existerande strukturen, att stödja den ekonomiska utvecklingen och landets försvarskapacitet. Strategiskt innebär detta att den nationella FoU-basen skall breddas, att FoU-verksamheten skall bli mera effektiv och ge bättre förutsättningar för synergi. Vidare skall den privata sektorns FoU-kapacitet förbättras med en ökande inriktning på högteknologi. Ambitionen är att skapa ett informationssamhälle där FoU-samarbetet skall främjas mellan näringsliv, universitet och forskningsinstitut.

Taiwans industri är på väg att bli FoU-inriktad och i en visionärt dokument som publicerades i slutet av 1997 anges både mål och medel för att ytterligare främja denna utveckling. Detta dokument pekar på stora förändringar inom tillverkningsindustri, där år 2000 40 procent av tillverkningen skall utgöras av högteknologiprodukter, och med FoU-utgifter som utgör 2 procent av omsättningen.

Andelen högteknologiprodukter skall år 2010 ha ökat till 50 procent och teknikexporten skall vid samma tillfälle balansera teknikimporten.

Samma dokument säger att Taiwan kommer att utvecklas till centrum för tillverkning av högteknologiprodukter i Stillahavsasien. Detta kommer medföra att allt fler företag i Taiwan kommer att utvecklas till multinationella företag och att utländska företag i ökande utsträckning söker sig till Taiwan för att etablera strategiska allianser.

Den förväntade utvecklingen kommer inte infrias utan en omfattande utveckling av dagens industristruktur och detta kräver i sin tur att den teknologiska infrastrukturen genomgår en stark expansion. Detta skall bland annat ske genom forskningsbaserade industribyar (science-based industrial parks) och planen anger en hierarki som har fyra inslag.

1. Centrala forskningsbaserade industribyar som skall etableras där förutsättningar finns för att samla cirka 200 högteknologiföretag med en total omsättning på SEK100 miljarder.
2. Vetenskapsbyar (knowledge-based industrial parks) skall etableras som satelliter i närheten av de centrala forskningsbaserade industribyarna, och initieras antingen av staten eller den privata sektorn. Deras funktion skall vara att attrahera kompletterande industrier och bidra till att skapa högteknologi-kluster.
3. Nästa nivå är vetenskapsstäder (science cities) som de skall inkorporera centrala forskningsbaserade industribyar och vetenskapsbyar med normala stadsfunktioner.
4. Ett flertal infrastrukturprojekt kommer att slutföras fram till år 2005, vilket innefattar ett nationellt informationsnätverk och flera transportsystem med avsikten att skapa ett avancerat

informationssamhälle. Då skall Taiwans alla FoU-organisationer, företag och forskningsbaserade industribyar kunna samverka i ett gemensamt system som skall utgöra grundvalen för Taiwan som en vetenskaplig-teknisk ö (Sci-Tech Island).

Singapore

Singapore har en liten befolkning och begränsat utrymme. Genom skatteförmåner, statliga investeringar och subventioner har Singapore skapat ett attraktivt klimat för utländska högteknologiföretag att lokalisera sig på det begränsade utrymmet. Det har bland annat resulterat i att närmare hälften av världens tillverkning av hårddiskar tillverkas i Singapore vilket bidrar med cirka 12 procent av BNP. Singapores FoU och industristruktur är starkt inriktad på IT-sektorn och det flera organisationer som bedriver FoU för att utveckla landets IT-kapacitet. Bland de viktigaste ingår Information Technology Institute (ITI) och Institute of System Science (ISS). Den förra betonar projekt som ligger nära kommersialisering medan senare bedriver en mera långsiktig, men ändå marknadsinriktad, verksamhet.

En utvärdering av de båda institutens verksamhet under 1997 ledde till att beslut att sammanföra verksamheterna i ett institut - Kent Ridge Digital Labs (KDRL, på engelska numera känt under namnet cradle). Det nya institutet kommer att 400 forskare och ligger strax intill National University of Singapore (NUS). KDRLs uppgift är att understödja Singapores konkurrenskraft och att tillgodose FoU-behov hos den inhemska industrin. KDRL förväntas ta ledningen inom FoU medan industriföretagen i partnerskap skall bidra med tekniska tillämpningar för att göra nya inbrytningar på globala marknader. KDRL kommer att bli ett av de viktigaste laboratorierna bland de 14 FoU-institut som etablerats av National Science and Technology Board (NSTB) för skapa en effektiv infrastruktur för Singapores ambitiösa kunskapsutveckling. Projektet "Singapore One" utgör en del av denna ambition och avser att bli världens första bredbandsnät som skall koppla samman alla hushåll, skolor och kontor i ett interaktivt nät som skall möjliggöra alla slag av multimedia applikationer och annan service. Singapore One skall enligt planerna vara helt utbyggt år 2004 då alla användare skall vara anslutna med optisk kabel.

Singapore är ett land utan naturresurser och har därför starkt betoning nya tekniska lösningar för att skapa en innovationsstyrd ekonomi, vilket har krävt snabba omställningar. Singapore blev tidigt ett centrum för tillverkning av hårddiskar för datorer. Stora delar av den egentliga tillverkning har idag flyttat vidare till låglöneländer som

Thailand och Indonesien. Den tidiga insikten om denna förändring ledde i mitten av 1980-talet till etableringen av Magnetic Technology Centre (MTC) för att skapa större mervärde i den egna produktionen och kunna hysa en allt mera avancerad tillverkning av hårddiskar. Under 1990-talet har optisk lagring blivit allt viktigare och som ett följd av skedde tidigt en omorientering av MTC till den nya tekniken.

Malaysia

Malaysia har i sin långsiktiga visionär plan fram till år 2020 starkt betonat FoU-sektorns betydelse för den ekonomiska utvecklingen som också kommit till uttryck i Action Plan for Industrial Technology Plan (TAP,1990). National Council for Scientific Research and Development (MPKSN) spelar en viktig roll för att samordna och utveckla landets FoU-resurser. 1994 genomfördes en första inventering av landets personella resurser inom FoU varvid framkom att antalet forskare per 10,000 personer bara uppgår till 2 medan motsvarande siffra är 40 för Singapore. Regeringen har under senare år tagit beslutat om långtgående reformer för att expandera och effektivisera landets FoU-sektor.

Malaysia har under de senaste åren tagit ett antal initiativ för att snabbt flytta fram sina positioner inom forskning, men framförallt inom teknisk utveckling. Ambitionen är att vara en fullt utvecklad nation år 2020. Idag har Malaysia en omfattande industriell verksamhet för att paketera integrerade kretsar och så gott som världens alla stora tillverkare har denna del av sin verksamhet lokaliserad i Malaysia. Landets premiärminister har tagit initiativet till att, med utländska rådgivare och utländska investeringar skapa en multimedia korridor i närheten av Kuala Lumpur. Denna multimediakorridor, som ännu är i sitt konceptuella skede, täcker ett område som har ungefärligen samma område som Singapore.

Indonesien

De flesta forskningsaktiviteter i Indonesien bedrivs fortfarande i statliga forskningsinstitutioner, även om det finns en ökande efterfrågan av industriell FoU på grund av den snabba expansionen av landets industrier. Detta innebär ett dilemma eftersom de statliga institutionerna i sin orientering och i sina resultat sällan motsvarar industrins förväntningar och behov. I sin nuvarande 5-års plan (Repelita VI - 1994-1998) har Indonesien betonat den starka kopplingen mellan FoU och industriella utveckling. Repelita har följande mål.

1. Att åstadkomma en tillräckligt hög tillväxttakt så att industrisektorn blir motor för den fortsatta ekonomiska utvecklingen.
2. Att diversifiera industristrukturen genom att utnyttja en expanderande teknologisk bas.
3. Att förbättra den industriella konkurrenskraften och skapa förutsättningar att tillverka produkter som genom sin kvalitet kan konkurrera på internationella marknader.
4. Att främja utvecklingen av små och medelstora företag, vilket skall inkludera landsbygdsindustrier (rural industries)
5. Att bredda distributionen av industriell verksamheten inom öriket, framförallt i Östra Indonesien.

Genom Repelita VI söker Indonesien att ändra orientering och attityder inom de statliga forskningsorganisationer, och genom ändrade organisationer räknar man med att forskningssystemet skall få ett starkare inslag från industrisektorn, även om intresset att finansiera egen teknisk utveckling fortfarande är begränsat. Både de industriella och tekniska utvecklingen är beroende av personella resurser och Repelita VI har indikerat ett antal instrument som förbättra och påskynda den tekniska utvecklingen. Bland dessa ingår:

1. Att expandera faciliteter och infrastruktur som kan påskynda tekniköverföring
2. Att utveckla strategiska industrier som kan bidra till att öka det nationella oberoendet och skapa nya nationella fördelar
3. Att utveckla centres of excellence som kan understödja landets industriella utveckling
4. Att integrera industriell och FoU-politik med program för olika ekonomiska sektorer.

Kina

Kinas övergripande mål för FoU-politiken är att den ekonomiska utvecklingen måste baseras på forskning och utveckling och att FoU-verksamheten måste utformas så att den tillgodoser behoven för den ekonomiska utvecklingen. State Council formulerade 1995 en FoU-strategi som återfinns i en resolution, "Revitalizing the Nation through Science and Education Development". Detta dokument ger tillsammans med "Sustainable Development Strategy" riktlinjer för den nuvarande 5-årsplanen och "Long Term Objectives to the Year 2010". En särskild organisation, State Science and Technology Group, etablerades 1995 för att fatta strategiska beslut för FoU-sektorn, formulera policy och

åstadkomma koordinering emellan alla nationella myndigheter som ansvarar för FoU.

Kina är i färd med förändra FoU-strukturen och avsikten är att skapa ett nytt management system som kan integrera FoU inom utveckling, produktion och marknad. Siktet är inställt på att skapa ett innovationssystem där företagen har en nyckelposition i nära samarbete med universitet, akademiinstitut och statliga forskningsinstitut.

Kinas forskning är organiserad på tre skilda hierarkiska nivåer:

1. Program som är direkt riktade för landets ekonomiska utveckling vilket inkluderar: a. Key Technology R&D Program; b. Key Industrial Experiments Program; c. National Technology Development Program; d. Spark Program; e. National Engineering Research Program; och f. Commercialisation of S&T Achievements Program.
2. Program för att utveckla industrier som tillverkar högteknologiprodukter och det två viktigaste programmen är The High Tech R&D Program (863) och Torch Program.
3. Program för att stödja den grundläggande forskningen och här ingår National Key Laboratory Construction Program, National Basic Research Key Project, samt National Natural Science Foundation.

Den grundläggande forskningen finansieras i huvudsak av National Natural Science Foundation och från särskilda poster i den nationella budgeten. FoU-projekt av särskild betydelse för landets ekonomi och för försvaret finansieras över den statliga budgeten och genomförs som nationella program. Kontraktfinansiering existerar också, och lånefinansiering används för att stödja kommersialiseringen av forskningsresultat.

Kina uppger att 1995 arbetade mer än 2,5 miljoner anställda i mer än 5000 självständiga forskningsinstitutioner som formellt är underställda ministerier. Samtidigt existerar mer än 1000 högre utbildningsanstalter, och det finns mer än 20 000 större och medelstora företag som bedriver någon form av forskning. Dessutom hade Kina i slutet av 1995 etablerat 119 National Engineering Research Centres som antingen redan var i drift eller under uppbyggnad, och ytterligare 155 National Key Laboratories hade redan startat sin verksamhet.

Några synpunkter på nationell forskningspolitik i Stillahavsasien

Tillgången på data och översikter för regionen är begränsad. Datasammanställningar, varav några finns i rapportens lista över

referenser, är inte kompletta och har en mycket skiftande kvalitet. Vietnam har nyligen blivit en medlem av ASEAN varför landets FoU-statistik inte finns i tillgängliga översikter.

Information om forskningspolitiken i de enskilda länderna finns inte tillgänglig i enhetlig och systematisk form. Dessa brister framgår av föregående avsnitt och präglar även den korta sammanfattning som följer.

ASEAN

Utgifter för FoU i ASEAN-länderna har under senare vuxit snabbare än i OECD-länderna och tillväxttaket är på samma nivå som i de snabbast växande OECD-länderna. Den snabbaste tillväxten har under senare år ägt rum i Singapore and Filippinerna.

Länderna uppvisar stora skillnader i prioritering. De nationella utgifterna i Singapore Malaysia är koncentrerade inom natur- och ingenjörsvetenskaper, medan till exempel Filippinerna använder en betydande för samhällsvetenskaper och humaniora.

Singapore har nästan all FoU fokuserad på tillämpade vetenskap, ingenjörsvetenskaper och informationsteknologi. Samma gäller delvis för Malaysia som har en betydligt bredare FoU-portfölj, med en stark betoning av jordbruk och mera grundläggande vetenskaper som matematik, fysik och kemi. FoU inom medicin och hälsa får också betydande FoU-resurser i Singapore och deras andel av BNP är på samma nivå som i övriga ASEAN-länder.

FoU inriktad på företagen ökar snabbt inom gruppen av ASEAN-länder, och ökningstakten har under senare år legat kring 20 procent. Detta är en mycket snabbare ökningstakt än inom OECD, med cirka 4 procent, men basen är självfallet mycket mindre. De privata företagen i Singapore och Malaysia har sin FoU-betoning inom elektrisk och elektronisk tillverkningsindustri. I Indonesien och Malaysia är betydande forskningspersonal aktiv inom sektorer som livsmedel, skogsprodukter, textilier, gummi och plasttillverkande industrier.

ASEAN-länderna uppvisar mycket stora skillnader för den forskning som bedrivs vid universiteten och statliga forskningsinstitut. I Singapore styrs denna forskning för att sammanfalla och stödja industriföretagens forskning. Detta kontrasterar med situationen i Filippinerna och Indonesien där den statliga forskningen har en mera komplementär roll för att stödja industrin som på egen hand bara bedriver FoU i begränsad utsträckning.

De stora variationerna i ASEAN-länderna har till stor del sin förklaring i deras utvecklingsskede. Singapore har den mest

industrialiserade ekonomin med en stark fokus inom högteknologi, både inom den privata och statliga sektorn. Ekonomin i Indonesien och Filippinerna är fortfarande starkt beroende av jordbruket och naturresurser vilket starkt präglar dessa länders FoU-struktur. Malaysia och Thailand har mer blandade ekonomier, med stora inslag av både jordbruk och växande industri inom mellan- och högteknologi, vilket leder till en bredare prioritering av FoU-insatser.

Alla ASEAN-länderna är starkt beroende av utländsk teknologi. Analysen av patentdata antyder att utländska företag är mycket mera aktiva än de inhemska att skydda sina positioner. Det är knappast överraskande med tanke på ASEANs relativa svaghet i relation till USA, EU och Japan. Den nuvarande situationen tyder på att ASEAN har ett betydande teknologiskt underskott och bygger aktivt upp sin FoU-struktur genom import av teknologi.

Singapore är ensamt inom ASEAN-gruppen att uppvisa investeringar för FoU som i stort sett matchar mellanskiktet bland OECD-länderna. Singapore har en stark FoU-bas som har en robust förankring i företagen och med ett starkt statligt stöd - i huvudsak inriktat på IT-relaterade sektorer.

På längre sikt kommer forskning och utveckling inom regionen att starkt påverkas av utvecklingen i Indonesien, Filippinerna och Thailand. ASEAN-ländernas totala FoU är fortfarande liten i jämförelse med avancerade industriländer. Forskningen är mångfacetterad och växer snabbt. Tillväxttakten i finansiering och personella resurser har hittills varit mycket snabbare än i OECD-länderna. Inom företagssektorn ligger betoningen på högteknologi medan de statliga insatserna främst är inriktade på jordbruk och livsmedelsindustrier.

Japan

Japans ekonomi är den största i regionen och har byggt upp en avancerad FoU-struktur som i de flesta avseenden väl tål en jämförelse med de stora industriländerna, med det finns också uppenbara problem för den fortsatta utvecklingen. Långsiktig tillväxt kräver att TFP (total factor productivity) måste ligga på en hög nivå. I ett MITI-dokument från 1997 diskuteras TFP med utgångspunkt från personella resurser, FoU, infrastruktur och ekonomiskt system¹²⁷. På den första punkten sägs att Japan har den lägsta andelen forskarstudenter i relation till universitetsstudenter av alla avancerade industriländer. Andelen personer

¹²⁷ White Paper on International Trade 1997 (Summary), MITI, Tokyo 1997

med högre universitetsutbildning per 10,000 personer är också bland de lägsta.

Utgifterna per forskare ligger relativt högt i Japan om man utgår från växelkursen men ligger bland de lägsta om man gör med beräkning med PPP (Purchasing Power Parity). FoU-statistiken visar dessutom att Japan har en mycket låg andel grundläggande forskning vid sina universitet, vilket i andra länder anses som väsentligt för den långsiktiga utvecklingen.

Rapporten pekar på stora brister i den japanska infrastrukturen och nämner att USA ligger långt före i utvecklingen av telekommunikationer och de strukturer som sammanfattas i nationella informationsinfrastrukturer (NII). Japan ligger också långt efter i insamling och systematisering av mikroorganismer.

Slutligen nämns svagheter i de ekonomiska systemet som hindrar eller försvårar att tillkomsten av nya företag - både som helt nybildade företag eller som avknoppningar från redan existerande företag.

Denna tirad från MITI har sin grund i upptäckten att den mycket snabba tillväxt i TFP som präglade den japanska ekonomin under perioden 1975-1991, drastiskt minskade under de följande åren och sannolikt ligger på minus. Denna insikt har självfallet varit en bidragande anledning till den översyn av FoU-systemet som inleddes för några år sedan och sedan lett till angelägna förändringar.

Korea och Taiwan

Korea och Taiwan är de länder i Stillahavsasien, förutom Japan, som har bäst förutsättningar att höja sin konkurrensförmåga för produkter inom högteknologi. Detta följer av de starka patentpositioner som de båda länderna byggt upp i USA. Både Korea och Taiwan har en omfattande import av utrustning som innefattar avancerad teknologi och båda länderna köper i stor omfattning in avancerade licenser. Till detta kommer att båda länderna redan har en avancerad infrastruktur för FoU, stora personella resurser för FoU och etablerat system för att skydda intellektuella rättigheter (IPR).

Kina

Kina har sedan 1978 haft och har fortfarande en snabb ekonomisk utveckling för vilken utländska direktinvesteringar haft stor betydelse. Landet är världens största nation och den inhemska marknaden ger underlag för så gott som alla slags industriprodukter. Kina har också

mycket stora naturresurser och en centralregering som ger hög prioritet för teknisk utbildning och utveckling, men landet står också inför mycket stora utmaningar. Stora delar av ekonomin har starka kvarvarande drag av en planekonomi. Detta gäller både för forskning och utveckling och för den stora sektorn av statligt ägda företag där en stor del av landets forskning egentligen borde äga rum.

9 Företagens forskning och utveckling – några exempel

Idag kan vi observera två fundamentala trender i det globala kunskapslandskapet. För det första sker hela tiden en snabb tillväxt i mängden kunskap. För det andra sker en kontinuerlig utbredning av kunskapen i ett alltmera internationaliserat system. Båda har långtgående konsekvenser för företagen och hur de skall organisera sina innovationer. En viktig fråga är balansen mellan forskning och utveckling i hemlandet och ett global nätverk för FoU. I det senare fallet måste företaget hantera konflikter mellan länder och kulturer men de är oftast lättare att hantera än interna konflikter till exempel mellan tillverkning och försäljning, eller mellan olika divisioner i ett stort företag. Internationella utvecklingsprojekt leder generellt till högre kostnader och tar längre tid men kan i gengäld ge betydligt bättre slutresultat.

Företagen inom den privata sektorn dominerar fullständigt de nationella utgifterna för forskning och utveckling i Japan och Korea och står för ungefär hälften av all FoU i Taiwan. Det är sannolikt att den statliga andelen av FoU-utgifterna i Japan och Korea kommer av öka medan den nuvarande statliga dominansen i övriga länder i Stillaohavsasien kommer att minska. I det förra fallet är förändringen motiverad av behovet att bygga upp en förbättrad infrastruktur för långsiktig forskning och att avsevärt stärka FoU inom universiteten. I det senare fallet, där liknande behov existerar, är det mest angeläget att skapa direkta kopplingar mellan industriell utveckling och forskning och utveckling. Nedan följer korta beskrivningar på företag som befinner sig i olika utvecklingsskeden - i Japan, Korea och Taiwan.

Sony är, tillsammans med Canon och Fujitsu, genom sin försäljning och globala lokalisering av tillverkning ett av de mest internationaliserade företagen i Japan. Inom forsknings och utveckling har Sony har etablerat ett antal laboratorier i Europa, USA och i ett antal asiatiska länder. Dessutom har företaget en betydande andel av sin ingenjörsutveckling och design lokaliserad till sin tillverkningsenheter

utomlands. Tabell 1 visar den tidiga utvecklingen av Sony's internationella FoU-struktur.

Tabell 1.¹²⁸ Några av Sonys internationella laboratorier

Sony			
- Intelligent Systems ResLab	1. San Jose, CA	Auto focusing systems using fuzzy logic	1988
- Microelectronics Design C	2. San Jose, CA	Next gen. SRAM, ASICs, flash EPROM	
- Semiconductor & Systems. Lab	3. San Jose, CA	Future CAD investigating technologies	
- Advanced Computer Architecture Lab.	4. Monterey, CA	New OS system using MO as primary storage, Unix software	1992
- Advanced Video Technology Center	5. San Jose, CA	Video post-production systems, HDTV	1989
- Data Storage Lab	6. Boulder, CO	Disk drive controller & storage sub-systems, erasable optical disks	1989
- Recording Media Lab	7. Boulder, CO	Recording media, customer support	1990
- Telecomm Res. Lab	8. Montvale, NJ	Digital cellular technology and PCS	
- Advanced TV Research Lab	9. Montvale, NJ	Digital image compression for HDTV	
- TV of America Engineering	10. San Diego, CA	Electrical parts engineering	
- Display Systems Engineering	11. San Diego, CA	Next gen. display systems	
- Microsystems	12. San Jose, CA	Unix system software, computers	1990
- Magnetic Products of America Lab	13. Dothan, AL	Strategic materials, surface treatment	
- Factory Automation Div.	14. Orangeburg, NY	Image processing, intelligent CAD/CAM/CAE, thin-film & vacuum technology	
- Professional Products Co Eng	15. Boca Raton, FL	Professional audio console & tape equip.	
- Transcom	16. Irvine, CA	In-flight audio & video systems	
- Design Center	17. New Stanton, CA	Television design center	1992

Sony har idag en internationell FoU-struktur som täcker stora delar av företagets produktstruktur.

Daewoo Motor, som ingår i Daewoo-gruppen har som visionära mål att bli världens största företag inom konsumentelektronik och bli en världens tio främsta tillverkare av bilar, med en årsproduktion av 2,5 miljoner enheter. Daewoo hade ett samarbete med General Motor från 1978 till 1992, men fann sig alltför kringstrukuren för att kunna genomföra sin ambitiösa globalisering.

Daewoo Motor hade varit nästan fullständigt beroende av GM för både teknisk utveckling och för design och stod 1992 inför utmaningen att etablera helt nya utgångspunkter för sina egna modeller. De nya bilarna, Leganza, Nubira och Lanos är baserade på egna koncept och Daewoo har utnyttjat globala källor för denna utveckling.

¹²⁸ *Source 1:*

Bureau of Economic Analysis, Foreign Direct Investment in the United States: Operations of U.S. Affiliates of Foreign Companies

Source 2.

Selected Data on U.S. Research and Development in Industry: 1990. National Science Foundation, Division of Science Resources Studies, NSF 92-317, June 1992

Leganza har till exempel fjädring som är utvecklad hos Lotus som Daewoo vid ett tillfälle hade ambitionen att ta över. Medvetenheten att Tyskland hade en ledande position inom motorteknik ledde till att Daewoo etablerade ett Germany Technology Centre i München och lockade över en av Porsches främsta ingenjörer för att leda verksamheten. Strax efter brytningen med GM tog Daewoo över ett ingenjörscenter inriktad på bilar i södra England. Detta har nu expanderat från några hundra till närmare 1,000 anställda och har haft en mycket viktig roll för utvecklingen av företagets nya bilar. Daewoo hade, före den finansiella krisen, planer på att etablera ett ytterligt tekniskt bilcentrum i Polen med polska tekniker och ingenjörer som tränas hos Daewoo Motor i Korea. Avsikten är att företagets teknikcentra skall utgöra ett väl integrerat nätverk tillsammans med Daewoo Technical Centre i Pupyung i Korea. Daewoo har ett center för design i Seoul där utländska formgivare är anställda. Ännu viktigare för bilarnas design har varit kontakterna med ledande designers i Italien.

Twinhead är ett företag som exemplifierar den industriella utvecklingen inom Taiwan. Företaget som idag har cirka 1200 anställda började sin verksamhet med att tillverka video-utrustning år 1984. Några år växlade företaget till moderkort för datorer för att 1989 börja tillverkningen av kompletta bordsdatorer, som ett år senare följdes av tillverkning av portabla datorer. Idag tillverkar Twinhead enbart portabla datorer och planerar under 1998 en produktion av 550,000 enheter.

Det utgör cirka 10 procent av Taiwans produktion av portabla datorer som utgör cirka 35 procent av världens totala produktion av sådana datorer. Så gott som all tillverkning säljs till Hewlett-Packard, Sharp och andra företag, medan bara en mindre del säljs under Twinheads eget namn.

Företagen på Taiwan har tagit en ledande position för tillverkning av portabla och uppskattningsvis tyder på Taiwan snart kommer att svara för 45 procent av den globala produktionen. Framgångarna för Taiwans tillverkning av portabla datorer ligger främst inom följande tre områden. För det första har Taiwan en utmärkt infrastruktur för att tillverka alla slag av plastdetaljer och har mycket korta ledtider för verktyg och produktion. För det andra är tillgången på ingenjörer mycket god. För det tredje är företagen mycket flexibla och snabba och kan leverera de färdiga produkterna inom 9 månaderna efter att specifikationerna är klara.

Twinhead ser sin speciella styrka i sitt ingenjörskunnande som i effektiva arbetslag kombinerar kompetens inom både hårdvara och programvara. De kan hantera kritiska problem som att avleda värme från processorn, att lösa mekaniskt-elektroniska störproblem. De har

dessutom goda erfarenheter i digital lösningar för både design och integration som blivit allt mer kritiska parametrar för portabla datorer. Twinhead har etablerat nära samarbete med ett antal datortillverkare i Kina för att expandera sin försäljning. Twinhead anser att utvecklingen av Kinas elektroniska industri och infrastruktur har nått en betydande mognad, framförallt i delar av Kwangtung-provinsen som gränsar till Hong Kong. Twinheads ledning anser att det idag skulle vara möjligt att flytta så gott som företagets hela tillverkning av portabla datorer till Kina.

Idag sker en omfattande utflyttning av elektronisk tillverkning från Taiwan till Kina och ett betydande samarbete är på väg att växa fram, både för tillverkning av hårdvara och för utveckling av programvara.

10 Teknikflöden i Stillaohavsasien, och nya relationer till EU och USA

Teknikflöden

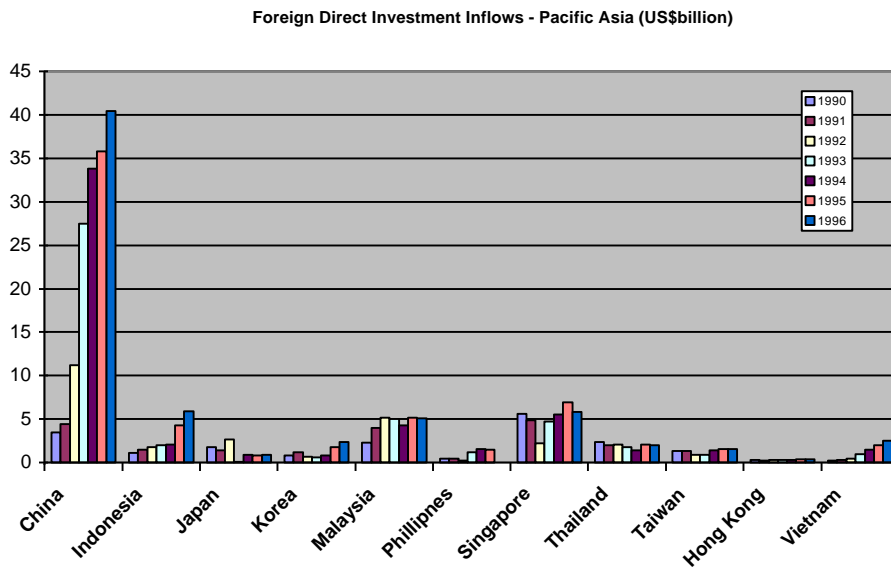
De egna FoU-insatserna har sannolikt i de flesta av länderna spelat en underordnad roll jämfört med det intensiva teknikflöde som satt sin prägel på regionen framförallt sedan mitten av 1980-talet¹²⁹. De viktigaste kanalerna för detta flöde utgörs av utländska direktinvesteringar (FDI), import av kapitalvaror och olika slag av teknologiimport som innefattar olika slag av licensering. Bland dessa har FDI dominerat och flödet har framförallt kommit från Japan, Korea, Taiwan, Singapore och Hong Kong, även om USA fortfarande har kvar en stark position. Importen av kapitalvaror har framförallt kommit från Japan och USA även om Korea och Taiwan under senare tid blivit nya viktiga källor. Flöden av FDI och importen av kapitalvaror har i stort sett följts åt. USA har varit den främsta källan för licenser och patenträttigheter.

USA har dominerat teknikflödet till Japan och har varit mera betydelsefull än Japan för teknikflödet till Korea, Taiwan, Singapore, Malaysia och Filippinerna. Japan står för det viktigaste teknikflödet till Indonesien, Thailand och Hong Kong. Korea, Taiwan och Hong Kong har svarat för en stor andel av teknikflödet till Kina.

¹²⁹ Informationen om teknikflöden i följande stycken är hämtad från Soesastro, Hadi, Patterns of Technology Flows in the Asia Pacific Region, ANU-RSPAS Seminar Paper, July 15, 1997.

De totala direktinvesteringar i regionen uppgick 1996 till närmare 70 miljarder US dollar, vilket innebär en fördubbling under några få år. Se figur 14. Den snabba ökningen av utländska direktinvesteringar i Kina går vida förbi den utveckling som tidigare präglat andra länder i området, och har sedan 1993 helt dominerat FDI i regionen. En betydande del av FDI kommer från andra länder i regionen och 40 procent av FDI i ASEAN kommer från NIEs och detsamma gäller för Kina. Tillväxten av kapitalflöden har bidragit till den strukturella omvandlingen i regionen. Men har också, som händelserna efter juli i Thailand, bidragit till svårlösta strukturella problem i flera av regionens länder.

Regionens tekniska utveckling påverkas av en mängd andra tekniska flöden varav de flesta är omöjliga eller svåra att mäta. Bland dessa ingår konsulter och olika slag av projektkontrakt, allmänt tillgänglig information som vetenskapliga och tekniska tidskrifter och patentbeskrivningar, samt mängder av direkta personella och institutionella kontakter. Kopiering av produkter och processer är ett annat betydande inslag av teknikflöde i regionen. Dessa flöden har det gemensamma att de är nästan omöjliga att mäta.

Figur 14. Inflöde av utländska direktinvesteringar i Stillahavsasien

Forskningsresultat och patentering

Publiceringen av forskningsresultat visar att betydelsen av gemensamma insatser ökar snabbt varför flera författare till en vetenskaplig snarare är regel än undantag. Medförfattare finns ofta vid andra universitet, forskningsinstitutioner och ofta i andra länder. Den ekonomiska, industriella och teknologiska globaliseringen medför att vetenskapliga resultat i ökande utsträckning uppkommer i samarbete mellan forskare i olika globala regioner. Detsamma gäller för patent, men på en betydligt lägre nivå.

Tabell 2 nedan visar att sampatentering mellan uppfinnare i olika regioner är högst i relationen EU-USA. Ökningstakten är dock betydligt högre för de två relationer som Stillahavsasien har med de båda övriga regionerna. Sampatenteringen för USA-Stillahavsasien är dessutom betydligt högre än för EU-Stillahavsasien.

Tabell 2. Gemensamma patent mellan regioner

Region	1981-85		1986-90		1991-95	
	Antal	Andel 1981-85	Antal	Andel 1981-85	Antal	Andel 1981-85
EU- Stillaahavsasien	72	100	201	279	474	658
EU-USA	1157	100	2141	185	4002	346
USA- Stillaahavsasien	316	100	809	256	1892	599

Bilden för sampublicering av vetenskapliga resultat är likartad och EU-USA relationen dominerar, medan de båda andra relationerna ökar snabbast. USA-Stillaahavsasien dominerar över EU-Stillaahavsasien, liksom för patentering. Se tabell 3.

Tabell 3. Gemensamma publikationer mellan regioner

Region	1981-85		1986-90		1991-95	
	Antal	Andel 1981-85	Antal	Andel 1981-85	Antal	Andel 1981-85
EU- Stillaahavsasien	3671	100	7320	199	15745	429
EU-USA	39653	100	60629	153	100864	254
USA- Stillaahavsasien	8095	100	14310	177	29620	366

11 Framtida möjligheter för Stillaahavsasien - Integration och Landvinningar

I början av 1960-talet var de flesta länderna i Stillaahavsasien primitiva jordbruksekonomier med undantag för Japan, Hong Kong och Singapore. Regionens förändring började i Japan varefter följde Korea och Taiwan och de tidiga stegen var importsubstitution och tillverkning av konsumentvaror för den egna marknaden vilket kunde baseras på enklare teknologier. Därefter följde snabbt en betoning av industrialisering inriktad å exportmarknader och ett särskilt framhävande av tung industri i Korea och utländska direktinvesteringar (FDI) i Singapore och Hong Kong. Det egna sparandet var den väsentliga källan för investeringar, och teknologin för exportindustrierna i framförallt Korea och Taiwan erhöles genom licenser och FDI. I Sydostasien startade industrialiseringen senare och hade ett större inslag av FDI och utländskt kapital.

Så gott som alla ekonomer är överens att på längre sikt har teknisk förändring störst betydelse för ekonomisk tillväxt och för ökande levnadsstandard. Men ekonomer kan ännu inte klart fastställa relationerna mellan kunskap, teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt. Samtidigt är det uppenbart att den tekniska utvecklingen framförallt sker inom företagen.

Det är alltså väsentligt att skapa ett ekonomiskt klimat och förutsättningar för företagen att investera i teknisk utveckling. Detta kräver nya institutionella former för att finansiera investeringar som kommer en grupp av företag tillgodo - genom att skapa en teknologisk familj. Romer har i olika sammanhang hävdad att nya institutioner måste skapas för bindande finansiering kombinerad med självständighet före en grupp av företag att leda den tekniska utvecklingen. Detta sker redan idag i privatfinansierade konsortier och konsortier som är delfinansierade med statliga medel. Romer hävdar att konsortier skall vara självständiga men att deras investeringar i tekniska utveckling skall vara avdragsgilla mot den skatt som företagen normalt betalar.

Utmaningarna finns inom det tre olika fält. För det första ligger för många högteknologiprodukter en allt större del av de totala kostnaderna i den tidiga fasen av forskning och utveckling. För det andra måste många högteknologiprodukter vara förenliga inom ett nätverk av användare som inledningsvis är koncentrerade i avancerade industriländer. För det tredje kräver många högteknologiprodukter omfattande kunskaper hos användarna vilket skapar en inflytelserik relation mellan tillverkare och användare. Dessa faktorer tillsammans leder till att företag och deras produkter som tidigt etablerar en stark position har förutsättningar att ytterligare stärka sina sitt övertag och öka sina vinster.

Detta leder till den viktiga slutsatsen att det är inte den tekniska kunskapen i sig, eller förmågan att finansiera FoU, som är avgörande. Väsentligare är att tidigt kunna identifiera de tekniska möjligheterna och ta snabba beslut. Det innebär en fördel för organisationer och länder som inte är hierarkiskt styrda utan snabbt kan finna nya riktningar och identifiera nya visioner allteftersom de teknologiska förutsättningarna förändras.

Produktiviteten i den amerikanska tillverkningsindustrin är idag 50 procent högre än tjugo år tidigare. En stor del av exporten från länderna i Stillahavsasien, bortsett från Japan, har sin konkurrensfördel i priser. En stor del av regionens import konkurrerar främst genom sina unika egenskaper. Den fortsatta snabba tillväxten kräver så småningom en ekonomisk omställning med högre mervärde för exportprodukterna, vilket innebär ett större teknologiskt innehåll. Denna omställning har delvis genomförts i Korea, Taiwan och Singapore, men är bara i begynnelsekedje i övriga länder i regionen.

Men regeringar och deras organ har idag mycket begränsade möjligheter att identifiera vilka teknologier som erfordras för en fortsatt ekonomisk utveckling eftersom avnämarna i allt väsentligt finns utanför den statliga sektorn. Denna situation är helt annorlunda än den tidigare högteknologiska utvecklingen som drivs av statliga krav inom den militära sektorn, där staten vanligtvis var en mycket kompetent beställare.

De nuvarande universitetssystemen i så gott som samtliga länder i Stillahavsasien är dåligt anpassade till den ekonomiska omställning som sker i regionen. De är allmänt svaga i sin forskning jämfört med framstående universitet i USA och Europa och den forskning som bedrivs är föga anpassad till behov och krav inom ländernas företag. De är fortfarande inkapslade i den akademiska modellen vilket innebär att de ingenjörer och forskare som utbildas är kopior av sina professorer, vilket innebär att den potentiella efterfrågan som finns inom företagen bara delvis tillgodoses.

12 Konsekvenser och möjligheter för Sverige

Denna orientering har klart visat de oerhört stora skillnader som existerar i olika delar av Stillahavsasien. Några av länderna inom ASEAN-gruppen har inte mer än just påbörjat sin uppbyggnad av infrastruktur och resurser för FoU. I andra ändan av spektrum finns Japan med omfattande FoU-struktur som inom många områden väl tål en jämförelse med vad som existerar i USA eller Europa.

I mellanskiktet, men betydligt närmare Japan än de flesta av ASEAN-länderna finns Korea och Taiwan. Dessa båda länder erbjuder medelfristigt de bästa förutsättningarna för ett ökande samarbete med Sverige, såväl industriell och teknologiskt, som på sikt även inom avancerad forskning. Både Korea och Taiwan har idag nått en teknologisk och industriell utveckling som kräver ett ökande inslag av internationellt samarbete.

Denna summariska genomgång av den teknologiska utvecklingen och den förbättringen av FoU-kapacitet i Stillahavsasien pekar på ett antal viktiga konsekvenser för Sverige.

För det första är det väsentligt att såväl översiktligt som inom särskilda områden följa en förväntad fortsatt och snabbt utveckling. För det andra skapar Stillahavsasien nya industriella möjligheter, för att etablera nya marknader, etablera produktionsområden och för att inleda olika slag av samarbete. För det tredje är det uppenbart att inom en mängd områden i ett antal av länderna i Stillahavsasien skapas ständigt nya förutsättningar för att delta i avancerat utvecklings-samarbete. För det

fjärde kommer förbättringen av universiteten och framväxten av nya forskningsinstitutioner att ge en mängd nya möjligheter för forskningssamarbete, som också innebär nya möjligheter för utbyte av personella resurser.

Referenser

- Alam, Dipo, Developing Asia-Pacific Science and Technology Indicators, Pacific Economic Cooperation Council (PECC) - Science and Technology Task Force.
- APEC Industrial Science and Technology Indicators, Industrial Science and Technology Working Group, 1997.
- APEC/PECC Pacific Science and Technology Profile, Fifth Issue 1997, Pacific Economic Cooperation Council (PECC) - Science and Technology Task Force
- ASEAN Plan of Action on Science and Technology, ASEAN Secretariat, Jakarta 1994.
- Asia Pacific Profiles 1997, Asia Pacific Economics Group, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra
- Human Resources for Science and Technology: The Asian Region, Survey of Science Resources Series, Special Report, National Science Foundation, NSF 93-303, Washington D.C. 1993.
- Indicators of Science and Technology (Charts) 1996, Taipei 1997.
- Indicators of Science and Technology 1996, Taipei 1997.
- Komurasaki, Masaki and Narayanan, V., Study on Mobility of Researchers Among APEC Economies, Report for the Year 1996.
- Mitchell, Graham R., Korea's Strategy for Leadership in Research and Development, U.S. Department of Commerce - Office of Technology Policy, Washington, D.C. June 1997.
- Modernizing Telecom in Taiwan - Part I: Forces for Change, ATIP97.050.
- National Biotechnology Development Program "Biotech 2000", Korean Initiative for Biotechnology Development 1994-2007.
- Overview of Science & Technology in Taiwan, ATIP 97.029.

Republic of Korea - Reviews of National Science and Technology Policy, OECD, Paris 1996.

Science and Technology Basic Law (Japan, Law 130 of 1995, Effective from November 15, 1995).

Science and Technology Basic Plan, July 2, 1996, Government of Japan.

Science and Technology Indicators in ASEAN, ASEAN Secretariat, Jakarta 1997.

Sigurdson, Jon, Cartermill Guide to Science and Technology in Japan, Cartermill Publishing, London 1995, 365 p.

Singapore's Path into the Future, ATIP97.086

Taiwan Trends 1997-1988, ATIP97.091.

Taiwan's National Centre for High-Performance Computing (NCHC), ATIP97.028.

White Paper on Science and Technology, Vision for the Development of Science and Technology into the 21st Century Taiwan, National Science Council, Taipei, December 1997.

Asiens säkerhetspolitiska situation bortom det Kalla kriget*

Michael Yahuda

Ur ett strategiskt perspektiv är USA:s dominerande maktposition det centrala kännetecknet i Stillahavsasienregionen. Med en BNP som utgör en andel på upp till 25 procent av världens totala BNP, har USA även ett enormt försprång inom den mest avancerade teknologin och de militära utgifterna överstiger Rysslands, Indiens, Japans och Kinas (de ledande staterna i regionen) sammanlagda militära utgifter med mer än 60 procent.¹³⁰ USA intar dessutom en ledande ställning i den så kallade militära revolutionen ("the Revolution in Military Affairs"), så "USA kommer troligtvis att öka sin militära överlägsenhet gentemot varje möjlig motståndare i området [Stillahavsasienregionen] (eller sannolik sammansättning av motståndare) under de kommande 10-15 åren."¹³¹ En noggrant genomförd studie av RAND visar att, trots att Kinas sammantagna ekonomiska och militära möjligheter kommer att öka betydligt i jämförelse med de flesta andra länder, USA kommer att bibehålla sin "militära förgrundsposition" i regionen långt in på det andra årtiondet av nästa århundrade.¹³² USA har emellertid haft svårigheter att använda sin allmänna maktposition till att ikläda sig en förtroendeingivande ledarskapsroll och dessa svårigheter förefaller att kvarstå.

* Exportrådets Språktjänst AB har svarat för översättningen

¹³⁰ Siffrorna är från 1996 och har hämtats från *The Military Balance, 1997/98* (London: The International Institute for International Studies, Oxford University Press 1997).

¹³¹ Paul Dibb, "The Revolution in Military Affairs and Asian Security", *Survival* (Vol. 39, no. 4, Winter 1997-98) s. 104.

¹³² Charles Wolf Jr., K.C.Yeh, Anil Bannezai, Donald P. Henry and Michael Kennedy, *Long Term Economic and Military Trends 1994-2015: The US & Asia* (Santa Monica, C.A.: RAND, 1995) ss. xvi-xvii.

Svårigheterna härrör till mycket stor del från efterverkningarna i regionen av det kalla krigets slut. Tre breda problemområden kan fastställas. I det första problemområdet står USA självt i fokus. I och med Sovjetunionens upplösning 1991 undanröjdes i ett enda slag USA:s världsmotståndare, mot vilken de amerikanska styrkorna i regionen till övervägande del hade varit inriktade. Det kalla krigets slut innebar också att världens största konfliktaxel, vilken hade utgjort grund för att länka de olika delarna av USA:s utrikes- och inrikespolitik, inte fanns längre. Hemmaopinionens stöd för amerikanska åtaganden i utlandet kunde därför inte längre tas för givet. Det blev dessutom mycket svårare att urskilja vilken betydelse de olika regionerna kunde anses ha globalt och - vilket var än mer påtagligt - att uppnå samförstånd på hemmaplan om var USA:s internationella intressen låg, för att inte nämna hur dessa skulle prioriteras. Clintonadministrationen har således under olika tidsperioder lagt tonvikten på olika målsättningar: att öka öppenheten på marknader i nyckelstater i utlandet, följa amerikanska handelsintressen, sprida demokrati och stödja mänskliga rättigheter, upprätthålla strategisk stabilitet, förhindra spridningen av massförstörelsevapen, o.s.v. Det är inte förvånande att presidenterna Bush och Clinton har haft problem med att få kongressens stöd för många delar av utrikespolitiken, särskilt vad beträffar Kina.

Det andra problemområdet uppstod då maktfördelningen i Östasien förändrades. Under den största delen av 90-talet stod Kinas allt starkare ställning i fokus. Indiens, och senare Pakistans, oväntade kärnvapenprovsprängningar i maj 1998 förändrade dock maktbalansen i Asien och skrämde upp det internationella samfundet. Provsprängningarna sågs som en ovälkommen överträdelse av icke-spridningsprincipen, som skulle kunna få andra att följa efter. Man beförde också att fiendligheten mellan Indien och Pakistan kunde leda till kärnvapenkrigföring, särskilt med tanke på att inget av länderna ännu hade utvecklat institutionella mekanismer för att kontrollera de nya vapnen enligt de komplexa krav som ställs för att etablera en avskräckningspolitik.

Sovjetunionens upplösning gjorde det möjligt för Kina att stabilisera den nordliga gränsen och gav inledningsvis landet ett strategiskt spelrum det aldrig tidigare haft, särskilt vad gäller östra och sydöstra Asien. Detta, tillsammans med Kinas fortsatt höga ekonomiska tillväxttakt, bekräftade det allmänna intrycket, särskilt i Asien, att Kina är en blivande maktfaktor av världsomfattande betydelse. Kinas grannländer intog i allmänhet ståndpunkten att de måste införliva denna uppstigande jätte i ett nätverk av samarbetsrelationer, som de också har försökt att institutionalisera. Det är denna målsättning som till stor del förklarar upprättandet 1989 av organisationen APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) och 1993 av det säkerhetsinriktade ARF (ASEAN

Regional Forum). Men så snart kärnvapentröskeln överskreds i Sydasiens var det oundvikligt att en mer komplicerad maktbalans förr eller senare skulle uppstå. USA skulle fortfarande inneha en nyckelroll men dess förmåga att stabilisera maktbalansen i Östasien skulle försvagas och förmågan att bestämma utformningen på den regionala balansen mellan Kina, Indien och Pakistan skulle väsentligt ifrågasättas. USA överrumplades av Indiens provsprängningar och kunde därför inte utöva tillräckliga påtryckningar för att få Indien att gå tillbaka till det tidigare *status quo*-läget, och kunde heller inte erbjuda Pakistan skydd i form av ett kärnvapenparaply mot ett eventuellt anfall från Indien. Trots upprepade ansträngningar kunde alltså inte president Clinton hindra Pakistans regering från att genomföra egna kärnvapenprovsprängningar. USA kommer dessutom att ha begränsade möjligheter att möta de nya utmaningar som de senaste händelserna medfört, eftersom tillbörliga institutionella mekanismer saknas. Det amerikanska säkerhetsåtagandet i Östasien har, till skillnad från situationen i Europa, inte tagit sig uttryck i någon institutionell multilateral form, där alla parter gemensamt måste beakta säkerheten både på regions- och nationsnivå. Det bilaterala nätverket av allianser som USA upprättat med Japan, Sydkorea, Australien (och Nya Zeeland), Filippinerna och Thailand, har lett till en situation där USA ensamt har en institutionell förpliktelse att ta hänsyn till de bredare regionala aspekterna, medan partnerländerna ofta intar en mer begränsad och nationellt inriktad ståndpunkt. Och även om den framtida stabiliteten i regionen anses bero för det första på i vilken utsträckning USA och Japan kan tillmötesgå ett allt starkare Kina, och för det andra på att en stabil avskräckningsbalans etableras mellan Kina, Indien och Pakistan, så existerar därför inga institutionella möjligheter för att regelbundet kunna följa upp sådana frågor.

Slutligen råder det inte bara oro kring den akuta frågan om hur de mångåriga konflikterna i regionen skall hanteras – konflikter som berör Koreahalvön, Taiwan, motsättningar angående vattenterritoriella anspråk samt Kashmir – det finns även en oro över hur man på längre sikt skall hantera de nya problem som fått en alltmer framträdande roll efter det kalla krigets slut. Man inriktar sig på att förmå särskilt Kina, men även andra öst- och sydasiatiska länder, att av egen kraft bli mer integrerade i de moderna internationella ekonomiska och politiska systemen. Svårigheten i detta intensifieras av de destabiliserande processer som moderniseringen för med sig. Såsom den sista tidens finansiella omvälvningar har visat, kan problemen med att modernisera ekonomiska system och anpassa finansiella institutioner till kraven från marknaden vara smärtsamma och framkalla nationalistiska reaktioner.

Mer allmänt bör den utmaning som internationalisering och modernisering innebär inte endast betraktas med hänsyn till hur de

inhemska förhållandena påverkas vad beträffar ekonomi, sociala frågor och administration; dessa två faktorer har även lett till att problem som hittills bara ansetts vara oroande på inhemsk nivå nu också blivit alltmer internationella angelägenheter. Problemen gäller i synnerhet kriminalitet och miljöfrågor. Detta, och därmed relaterade problem, innebär att säkerhetsfrågor alltmer omfattar bredare områden än de som huvudsakligen definieras som våldsamma konflikter. Företeelserna går ofta under benämningen "mjuka säkerhetsfrågor", och eftersom de endast kan hanteras genom internationell inblandning i ländernas inre angelägenheter, krävs stor försiktighet; hanteringen innebär nämligen att man med nödvändighet gör intrång på vad som hitintills ansetts höra till varje statsbildnings okränkbara självbestämmanderätt. I Asien är situationen försvårad i de länder där myndigheternas förmåga att åtgärda dessa omfattande problem har försvagats till följd av själva moderniseringsprocessen. Det internationella samfundet bör betänka att bräckliga regimer – där den politiska makten fortfarande är personfokuserad och myndigheterna har en svag position – ur politisk synvinkel har svårt att reagera positivt på de påtryckningar för större politisk pluralitet som den snabba ekonomiska utvecklingen och medföljande sociala förändringar utlöser.¹³³

USA har tagit på sig en ledande roll när det gäller att pressa de östasiatiska statsmakterna att följa den internationella marknadens ekonomiska konventioner – d.v.s. de som utgår från reglerna inom GATT och Världshandelsorganisationen (WTO) – och att uppmuntra dem till att främja mänskliga rättigheter och demokrati. USA kräver att andra skall samarbeta i hanteringen av dessa frågor, vilket har försvårat situationen. Liksom på andra platser i världen där en multilateral sammanslutning tydligt domineras av den amerikanska ledarrollen, finns det spänningar mellan USA och de övriga parterna. USA har en tendens att anklaga sina partners för att åka snålskjuts, medan dessa å sin sida anklagar USA för att införa sin egen politik genom egenmäktigt agerande. Situationen är försvårad i Stillaohavsasienområdet, där många makthavare inte anser sin regims ställning vara given och befarar att USA:s krav på anpassning, till vad de anser vara amerikanska normer för mänskliga rättigheter och en öppen marknad, kan verka destabiliserande. Innan vi går in på några av de vidare säkerhetsaspekter som fått en mer framträdande roll efter det kalla kriget, är det emellertid viktigt att förstå att de tidigare och mer begränsade internationella

¹³³ Se diskussionen i Kyung-Won Kims, "Maintaining Asia's Current Peace", *Survival* (Vol. 39, no. 4, winter 1997-98) särskilt ss. 60-63.

säkerhetsproblemen definitivt inte har förlorat sin skrämmande betydelse i Asien.

1 Maktförhållandenas utveckling i regionen

Sedan det kalla kriget tog slut har två konkurrerande uppfattningar om maktförhållandena uppstått inom regionen. I den ena fortsätter man att betona USA:s ledarskapsroll och den amerikansk-japanska alliansens betydelse som hörnsten för stabiliteten i regionen. I den andra är åsikten att ett multipolärt system snabbt växer fram inom världspolitiken. Den sistnämnda uppfattningen verkar härröra från Kina och har redan kommit till uttryck i det formella avtal som tecknades med Ryssland 1996.¹³⁴ Det förefaller tyda på ett missnöje med USA:s ensidiga ageranden och särskilt med USA:s politik, som uppfattas vara utformad för att förhindra Kina från att utvecklas till en helt modern och oberoende stormakt. Kinesiska talesmän har därför med jämna mellanrum öppet ifrågasatt det kloka i att upprätthålla utländska (d.v.s. amerikanska) militära utposterings i Östasien. USA oroades av att höra den kinesiska sidan argumentera vidare enligt dessa linjer vid ett ARF-möte i Peking i mars 1997, där åsikten framfördes att de kvarvarande allianserna från det kalla kriget hade blivit inaktuella och att nya typer av samarbetsrelationer för säkerhet hade börjat uppstå, i vilka man undvek att stationera ut militära styrkor i andra länder.¹³⁵

Kinas dragning till multipolaritetstanken är mycket djupt rotad, eftersom den anses utgöra ett ramverk inom vilket landet kan utvecklas till en oberoende stormakt. Men den står i konflikt till deras uppfattning om att USA är en ledande nation med vilken de trots allt måste samarbeta om de skall kunna utveckla en modern ekonomi som ensam kan tillförsäkra dem den stormaktsstatus de eftersträvar. Det som nu diskuteras är huruvida Kinas ledare ser det som en målsättning på kort eller medellång sikt att de långt framskjutna amerikanska militära utposteringsarna i Japan och Korea dras tillbaka. Frågan kommer i hög grad att bero på om Kina uppfattar USA:s politik såsom utformad för att förhindra eller försena att landet uppnår status av en oberoende stormakt. Den kinesiska känsligheten väcktes till liv 1996, när USA sände två hangarfartyg med trupper till Taiwanområdet (som svar på

¹³⁴ "Chinese and Russian Partnership Growing", *Beijing Review* (Vol. 39, no. 18, April 29-May 5, 1996) ss. 8-13.

¹³⁵ Författarens intervjuer med tjänstemän från utrikesdepartementet i Washington den 21-22 maj 1997.

Pekings försök att skrämma Taiwan med missiler riktade mot området nära dess två största hamnar) och tecknade avtal med Japan och Australien för att stärka de befintliga bilaterala allianserna.¹³⁶ Kina befarade till en början att avtalen syftade till att hålla dem tillbaka. Även efter att Kina hade blivit tillförsäkrade att så inte var fallet, misstänkte de trots allt att de nya riktlinjerna för säkerhet som USA hade avtalat med Japan medförde en aktiv militär roll i Taiwansundet för Japan. Kinas ledare befarade att Taiwans myndigheter genom en sådan utveckling skulle känna sig tillräckligt säkra för att fortskrida mot ett formellt oberoende. Detta skulle inte bara ses som en oacceptabel förolämpning mot den kinesiska nationen, utan också som ett bevis på att den amerikanska politiken, med Japans bistånd och medverkan, syftade till att hålla tillbaka Kina.¹³⁷ Vid toppmötet mellan Kina och USA i november 1997 behandlades till viss del Kinas oro över den amerikanska Taiwanpolitiken, men problemet är långt ifrån löst.

Kinas ledare har mer allmänt blivit aktivare i att forma utvecklingen i regionen. Detta återspeglar en växande tillförsikt om att deras land är på uppåtgående och att det äger en allt större tyngd i internationella angelägenheter, men samtidigt också, paradoxalt nog, en känsla av sårbarhet som härrör från en svaghet på det inrikespolitiska området, vilket gör fortsatt ekonomisk utveckling nödvändig för att stanna vid makten. Om det största hotet under det kalla kriget främst var militärt, har den nya tidens hot i huvudsak blivit politiskt, med frågan om det kommunistiska partiet skall fortgå att styra. Den kommunistiska ideologin har förlorat sin forna dragningskraft och – även om kommunistpartiet inte öppet kan förkasta ideologin – ledarskapets grepp om makten rättfärdigas med att det ger den stabilitet som är nödvändig för den ekonomiska utvecklingen. Det hävdas att Kina som ett resultat av detta har undgått den förödande fragmentering som drabbade det forna Sovjetunionen. I den mån gemensamma ideal åberopas för att binda samman landet, bygger dessa på nationalism (eller patriotism) snarare än på socialism. Ekonomisk utveckling kräver kontinuerliga ekonomiska reformer och öppenhet mot yttvärlden om en hög ekonomisk tillväxttakt skall kunna bibehållas på längre sikt, och man inser att utan en hög tillväxttakt kan Kinas enorma inrikes sociala

¹³⁶ "Enhanced US-Japanese Security alliance: Cause for Concern", *Beijing Review* (Vol. 40, no. 24, June 16-June 23) s. 7.

¹³⁷ Se till exempel Zhang Taishu, "New Development in Japan-US Military Relationship", *International Strategic Studies* (Beijing: China Institute for Strategic Studies, Vol. 1997 no. 4) ss. 28-33.

problem bli alltför explosiva för att kunna hanteras. Kina har följaktligen inget annat val än att utveckla ömsesidiga ekonomiska relationer med yttvärlden och i synnerhet med grannländerna. Det är därför av största vikt för Kina att befästa freden och lugnet från tiden efter det kalla krigets slut – och detta fungerar som ett hinder mot att Kina skall följa upp sina territoriella anspråk trots "patriotiska" påtryckningar att göra just detta.

I denna avsikt har Kina upprättat fredliga relationer vid de flesta landgränser som under mycket lång tid varit omtvistade. Avtal har ingåtts inte bara med små länder, utan också med större länder såsom Ryssland och Indien. Där gränsavtal inte har kunnat formaliseras, har nya överenskommelser uppnåtts för att stabilisera situationen genom ett antal olika förtroendeuppbyggande åtgärder. Kina har också anslutit sig till ett antal vapenkontrollsystem och därigenom förbundit sig att t.ex. inte sprida massförstörelsevapen, och de har också undertecknat avtalet om totalt stopp för kärnvapenprovsprängningar. Denna utveckling kan ses som tecken på en mer samarbetsvillig inställning till frågor som rör den goda internationella medborgarandan. Men en viss grad av försiktighet är fortfarande nödvändig när det gäller att tolka Kinas ageranden, delvis på grund av landets inre instabilitet – med hänsyn till de enorma påfrestningar som själva moderniseringsprocessen ger upphov till – men också på grund av de fundamentala motsägelserna i Kinas inställning till yttvärlden, i vilken påtryckningarna för att fördjupa modellen med ömsesidigt beroende fortfarande står emot de patriotiska känslorna. Det bör observeras att kineserna i detta avseende i allmänhet fortfarande ser sitt land som endast ett offer för den sentida historiens plundrarmakter och att detta ger dem rätt till specialbehandling och undantag från många av de internationella allmänna reglerna och konventionerna. När Kina därför beklagar sig över att de måste ansluta sig till bestämmelser som fastställts utan deras medverkan, innebär detta snarare ett krav på att bli undantagna än att man ämnar ge förslag på hur dessa skulle kunna bytas ut mot mer rättfärdiga universella bestämmelser. Kinas anslutning till multipolaritetstanken härrör till viss del från deras missnöje med den amerikanska maktställningen, men Kina kräver likväl en icke ömsesidig specialbehandling från USA, med tillgång till den amerikanska marknaden och teknologin.

Multipolaritetsfrågan fäster även uppmärksamheten på Japans roll. Andra asiatiska länder, särskilt Korea och Kina, har protesterat mot alla eventuella planer på att Japan skulle inta en aktiv militär roll i regionen. De har därför haft en benägenhet att se den amerikansk-japanska alliansen som ett medel för att begränsa Japans roll till att utöva en snävt definierad självförsvarsposition. Med de välkända orden från en f.d. amerikansk överbefälhavare i Stillahavsregionen, har det varit ett medel

för att hålla kvar "korken i flaskan". Kinesiska diplomater hävdar att amerikanska tjänstemän inofficiellt vidhåller att detta fortfarande är ett av alliansens syften. Men Kina påstår att det har rått osäkerhet om detta ända sedan USA avtalade med Japan att det sistnämnda landet skulle påta sig ansvaret för att försvara en farled på tusen engelska mil från Tokyo. Kinas misstänksamhet förstärktes i och med de nya riktlinjerna för säkerhet som avtalades 1997 mellan USA och Japan. Utöver Kinas oro för vilka konsekvenserna skulle bli för Taiwan, har kinesiska diplomater och forskare ifrågasatt den grundläggande premissen i tesen om "korken i flaskan"; man anför att om Japan uppmuntras till att inta en aktivare militär roll utanför sitt territorium så innebär det att landet förbereds för en aktivare roll i regionen.¹³⁸ Emellertid förefaller Kina godta, åtminstone för tillfället, USA:s försäkran om att de nya riktlinjerna är till för att säkerställa att Japan skall kunna ge direkt logistiskt stöd till amerikanska styrkor, utan att genomgå den mycket graverande utdragna inhemska debatt som försenade Japans begränsade och kringskurna assistans till de USA-ledda koalitionsstyrkorna under Gulfkriget 1991.

Episoden belyser den djupa misstänksamhet som Kina hyser för ett Japan som enligt deras åsikt ännu inte har gjort upp med sin aggressiva politik från första halvan av 1900-talet. Kina, liksom andra länder i Asien, menar att Japan, med sin högt utvecklade ekonomi och teknologiska skicklighet, mycket snabbt skulle kunna omvandlas till en stark militärmakt som kan sända ut militära styrkor i hela det asiatiska havsområdet, överlägset någon av sina rivalers förmåga. De flesta kinesiska strateger förefaller tro att japanerna kommer att skaka av sig sin tämligen förödmjukande underordnade strategiska relation med USA någon gång inom de kommande 15-20 åren.¹³⁹ Dessa strateger har ännu inte pekat ut vilka konsekvenserna kan bli för Kina av ett strategiskt oberoende Japan, men det är uppenbart att kineserna inte kan förväntas fortsätta ge sitt tysta medgivande till den amerikansk-japanska alliansen om de uppfattade den som ett knep för att förstärka Japans makt med

¹³⁸ Detta argument framfördes till författaren av forskare från ett antal olika institut i Peking i oktober. Banning Garrett och Bonnie Glaser redogjorde för liknande argument i artikeln "Chinese Apprehensions About Revitalization of the U.S.-Japan Alliance" i *Asian Survey* (Vol. xxxvii, no. 4, April 1997) ss. 383-402. De citerade en forskare som misstänkte att Japan skulle utveckla kärnvapen, och som försäkrade att om så var fallet "är USA inte en kork, utan ett äggskal". S. 397.

¹³⁹ *Ibid*, s. 386. Ett annat kinesiskt argument är att det ligger i alla tre stormakters intresse att bibehålla goda relationer med varandra. För detta argument, se Zhang Yunling, "Changing Sino-US Japanese Relations", *The Pacific Review* (Vol. 10, no., 1997) ss. 451-465.

syftet att bättre hålla tillbaka Kina. Från Japans sida har man inom området för utrikespolitik och försvarsfrågor förklarat sig vara oroliga för de militära följderna av ett starkare Kina, och mer allmänt har det japanska folkets uppfattning om Kina förändrats. De gamla "skuldkänslorna för kriget" har avmattats i takt med generationsväxlingen och med en växande oro för Kinas militära modernisering, och 1995 inställde Japan för första gången sitt bistånd som svar på en kinesisk kärnvapenprovsprängning. Kinas militära bestämthet i fråga om Taiwan 1995/1996 gjorde det lättare för Japan att acceptera en förnyelse av säkerhetsavtalet med USA. Japan har själv intagit en mer bestämd attityd, vilket än en gång har lett till incidenter angående den omtvistade ön Diaoyu/Sengaku. Risken för en ökad antagonism mellan Kina och Japan erkänns av båda sidorna.¹⁴⁰

Samtidigt förefaller även Japan ha backat från sina försök att spela en mer bestämd regional säkerhetsroll vilket skedde under början av 1990-talet. Den ekonomiska recessionen alltsedan 1992 och svårigheterna landet utstått under reformeringen av det politiska systemet, har kanske dämpat de japanska ledarna. De lägger inte längre någon större kraft i sitt krav på en permanent plats i FN:s säkerhetsråd eller i att verka för ett japanskt militärt deltagande i Förenta nationernas fredsbevarande operationer. Japan kan på många sätt sägas återgå till sitt tidigare förhållningssätt att reagera (i motsats till att agera) när det gäller internationella angelägenheter.

Japan har emellertid försökt inta en oberoende diplomatisk roll. I januari 1997 lade Japans premiärminister under en resa i Sydostasien fram ett förslag om att hans land skulle hålla säkerhetssamtal med ASEAN-länderna (Association of South East Asian Nations), oberoende av det multilaterala ramverk som Japan ironiskt nog tidigare hade propagerat så mycket för. Strax efter toppmötet mellan Kina och USA i november 1997, hade dessutom Japans premiärminister ett toppmöte med Rysslands president Jeltsin, där man kom överens om att underteckna ett fredsavtal år 2000. Försök till detta hade länge varit avstannade på grund av Rysslands vägran att ge upp de omtvistade "Nordterritorierna", de fyra sydligaste öarna i Kurilerna. De nya relationerna med Ryssland bör ge Japan ett avsevärt större spelrum för oberoende diplomatiskt agerande. Japan har börjat förbereda sig för att upprätta relationer med Nordkorea och nyligen hemkommen från Sibirien mottog Japans premiärminister sin kinesiska motpart. Även om

¹⁴⁰ För en intressant analys av det japanska perspektivet, se Michael J. Green och Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism", *Survival* (Vol. 38, no. 2, Summer 1996) ss. 35-58.

de två inte kunde hitta en gemensam ståndpunkt angående de nya riktlinjerna i Japans säkerhetsavtal med USA, kunde de i allt väsentligt komma överens om att relationen mellan deras länder krävde noggrann omsorg på grund av den inneboende misstro som fanns. De kunde också med tillfredsställelse se på de omfattande ekonomiska relationer som hade utvecklats, där handeln mellan deras länder i stort sett var i balans och där Japan kvarstod som Kinas viktigaste ekonomiska partner medan Kina utvecklats till en viktig handelspartner för Japan.¹⁴¹

Ryssland har å sin sida försökt att på nytt etablera sig som en betydelsefull makt i asiatiska Stillahavsområdet. Ryssland hålls emellertid i stor utsträckning tillbaka på grund av de fortsatta problemen att återuppbygga landet med en effektiv ledning och en väl fungerande marknad. Under tiden har dess en gång så väldiga Stillahavsflotta rostat i hamnarna och landets ekonomi har ännu inte återhämtat sig. Trots att Pekings och Moskvas regeringar har haft de bästa intentioner, har handelsnivån länderna emellan fortsatt att vara en besvikelse och den visar inga tecken på att uppnå ens hälften av de 20 miljarder dollar som utlovades 1996 av deras två premiärministrar till år 2000 – ett löfte som upprepades ett och ett halvt år senare i november 1997 av ländernas två presidenter.¹⁴² Trots deras löften om att upprätta ett strategiskt partnerskap och deras enighet om att världen är multipolär, kan varken Kina eller Ryssland bortse från det faktum att ländernas utbyten med västvärlden, och särskilt USA, är långt viktigare för deras nuvarande välbefinnande och framtida möjligheter än vad de kan erbjuda varandra. Inofficiellt erkänner ryska och kinesiska forskare att ländernas relationer fortfarande är kringgärdade av en väsentlig misstro. Oaktat de goda institutionella relationerna som finns mellan de två ländernas militär, har Ryssland en tendens att sälja militär hårdvara av andra rangen till Kina. Som exempel kan nämnas försäljningen av SU-27-flygplan, vilka kanske är mer avancerade än all annan kinesisk utrustning men mindre avancerade än flygplanen Su-30 och Mig-29, som Ryssland erbjudit Indien och några av de sydostasiatiska staterna. Liksom en kinesisk forskare i hög ställning sade till mig i oktober 1997: Ryssland kommer inte att sälja till ett grannland som kanske kommer att vända sig emot dem. Efter att den ryska diplomatin inledningsvis inriktade sig på relationerna med västvärlden, har den under utrikesminister Primakov alltsedan 1995 börjat vara mer uppmärksam på Asien och

¹⁴¹ Michael Richardson, "Beijing Plays Key role as East Asians Improve Ties", *International Herald Tribune* (24 november 1997).

¹⁴² "Jiang and Yeltsin Hail Ties", *Beijing Review* (vol. 40, no. 47, November 24-30 1997) s. 4.

Stillahavsregionen. Som vi har kunnat se, har relationerna med Kina normaliserats och relationerna med Japan är på väg att normaliseras till år 2000. Ryssland är medlem av ARF och kommer från och med 1998 att bli medlem i APEC. Den högre diplomatiska profilen kommer dock troligtvis inte att omvandlas till ett verkligt inflytande, innan Rysslands inhemska förhållanden blir mer ordnade. Detta kommer troligtvis inte att ske förrän långt in på nästa århundrade.

De fem provsprängningar som Indien genomförde mellan den 11 och 13 maj 1998 kan delvis ha skett på grund av inrikespolitiska intressen från en trängd nationalistisk BJP-regering som ville demonstrera Indiens stormaktsstatus. Kärnvapensprängningarna visade även på en fast beslutsamhet att uppnå en strategisk position jämställd med Kinas, eftersom många inom den indiska eliten anser Kina vara landets motståndare på lång sikt. Provsprängningarna var också ett svar på Pakistans tidigare framgångsrika provskjutningar med de medeldistansrobotar som till största delen antogs ha levererats av Kina – utöver det långsiktiga bistånd som Kina ger Pakistan för att utveckla landets kärnvapenkapacitet. Ironiskt nog gav tiden efter det kalla kriget Indien möjlighet att inta en aktivare roll i övriga världen, men inhemska politiska problem har fortsatt att begränsa möjligheterna till en mer aktiv roll i internationella angelägenheter. Kongresspartiet visade sig inte kunna vinna väljarnas stöd för sin politik att öppna sig mot den internationella ekonomin, och det hindunationalistiska majoritetspartiet BJP misslyckades med att vinna tillräckligt stöd i landet för sin vision om ett hinduiskt Indien. Under 90-talet förstärkte likväl Indien ännu en gång gradvis sin profil inom Asiens internationella politik i sin helhet. Detta kom till uttryck i mer etablerade relationer med Kina, delvis grundat på att ett *modus vivendi* uppnåtts angående de omtvistade gränserna mellan länderna, något som inneburit ett ömsesidigt bortdragande av trupper. Under 90-talet har Indien även dragits in i Östasiens säkerhetsdiplomati genom att landet 1996 blev medlem i ARF. Även om detta främst märks inom ramen för ett säkerhetssamarbete inom regionen, har tjänstemän från ASEAN inofficiellt anfört att Indien har en betydande potential att uppväga Kinas växande styrka, vilket har bekräftats genom kärnvapensprängningarna. Indien har också utvidgat sin intressesfär i regionen såsom medlem i en gruppering av kustländer vid Indiska oceanen, som sträcker sig från Australien till Sydafrika. Samtidigt blev Indiens strävan att få sin stormaktsstatus erkänd uppenbar vid landets högst offentliga vägran att underteckna det fullständiga provstoppsavtalet och vid dess beslutsamma försök att bli en permanent medlem av FN:s säkerhetsråd.

Indien fortsätter emellertid att hållas tillbaka, dels beroende på de inrikespolitiska svårigheterna och dels på den fortsatta fiendskapen med

Pakistan där Kashmirtvisten står i centrum. Kongresspartiregeringen lyckades 1996 genomföra val där, vilket ledde till att Nationella konferenspartiet (National Conference) segrade och till att de tidigare årens våld och terror markant minskade. Men även om den nyvalde ledaren sade sig sträva efter större självständighet, innebar hans uttalande om att Kashmir var en del av Indien att tvisten med Pakistan fortsatte med oförminskad kraft, trots diplomatiska förhandlingar mellan de två sidorna. De fortsatta inrikespolitiska svårigheterna i både Indien och Pakistan motverkar försöken att lösa Kashmirproblemet och gör att Indien är dömt till att fortsätta spela en mindre viktig roll i den övriga Asienregionen än landets storlek och militära förmåga annars skulle antyda.

När nu både Indien och Pakistan har blivit kärnvapenmakter kommer det internationella samfundet troligtvis att utöva större påtryckningar på båda dessa länder för att uppnå en lösning, eller åtminstone en överenskommelse, vad gäller Kashmirfrågan. Fram till dess att de två länderna har utvecklat stabila institutionella mekanismer för att kunna hantera kärnvapenfrågan diplomatiskt, kommer det att finnas en oro för att deras ömsesidiga fiendtlighet rörande Kashmirområdet kan leda till en kärnvapenkonflikt. Ansträngningar kommer dessutom att göras för att förmå de två länderna att följa det internationella regelverket för icke-spridning av kärnvapen.

Kort sagt håller en ömtålig balans – grundad på stabiliteten hos den amerikanska strukturella makten – på att utvecklas i Östasien.¹⁴³ Det är mot bakgrund av detta som en triangelrelation är under utveckling mellan USA, Japan och Kina, vilken särskilt kräver en effektiv ledning från USA:s sida. Under tiden ger denna balans utrymme för mindre starka länder att ibland ta diplomatiska initiativ, i synnerhet i de multilaterala sammanhang som har utvecklats sedan 1989 – även om dessa är av konsultativ karaktär. Balansen kan störas av att det sker en nyorientering i försvarsfrågorna, likaväl som av att de befintliga lokala konflikterna hanteras illa. Till exempel kan Kina förväntas protestera starkt om Japan skulle erbjudas en typ av antibalistiskt robotsystem, eftersom detta skulle hota att undanröja det enda område där Kina äger

¹⁴³ Susan Strange utvecklade begreppet strukturell makt i sin bok *States and Markets* (London: Pinter Publishers Ltd., 1988) ss. 43-134, för att bemöta synsättet att USA var på nedgång. Hon framhöll att USA har ett väldigt försprång vad gäller de internationella relationernas fyra nyckelstrukturer (säkerhet, produktion, finans och kunskap) och att om det fanns problem förknippade med USA:s position i världen, så härstammade sådana från politiska svårigheter att överföra denna dominans till ett effektivt ledarskap.

en relativ strategisk fördel och utifrån vilket Kinas avskräckningsstrategi baseras. Vidare skulle man i Peking också befara att ett sådant system skulle uppmuntra Taiwan att försöka nå självständighet. Utöver dessa problem som sedan länge funnits i Östasien, har kärnvapenfrågan i Sydasiens skapat nya och svåra problem för Kina. Landet måste nu innefatta den indiska kärnvapenmakten i den egna strategiska planeringen och utvecklingen och göra nya kalkyler för hur detta kommer att påverka den regionala och internationella maktbalansen. Kina måste även ompröva sin outtalade allians med Pakistan. Den tidigare politiken att i hemlighet bistå Pakistan med kärnvapenmöjligheter för att kunna bemöta Indiens överlägsna konventionella militärmakt kan kanske förut ha skapat en viss stabilitet, men nu när Indien blivit en kärnvapenmakt kan Kinas politik sägas ha slagit tillbaka på dem själva. Istället måste nu Kina omsorgsfullt överväga följderna av att fortsätta rusta Pakistan mot Indien. Detta skulle kunna leda till en okontrollerbar kärnvapenkappning som kanske skulle dra in Ryssland på Indiens sida. Kina skulle också kunna förlora mycket av USA:s återstående förtroende för dem. Alternativet skulle emellertid vara att lämna Indien att med tiden bli överlägset Pakistan. Med tanke på den instabila situationen vad gäller politik och samhälle i både Indien och Pakistan, måste Kina vara beredd på möjligheten av krigföring med kärnvapen vid landets egna gränser och att detta eventuellt sprider sig in på Kinas eget territorium.

2 Oroshärdar i regionen

Förändringarna i de internationella allianserna, vilket i Asien i många fall skedde före det kalla krigets slut, har haft stor påverkan på hur de största konflikterna i regionen har utvecklats. I och med det kalla krigets slut upphörde dock en period då de största utomstående makterna såg en förbindelse eller en analogi mellan deras intressen i den centrala och regionala maktbalansen och intresset hos någon av parterna i en lokal konflikt. Under 90-talet har därför yttrevärldens intresse haft tendens att riktas mot att dämpa konflikten eller i varje fall begränsa den till den lokala tvistefrågan. Intresset hos regionens stormakter är med andra ord inriktat på att förhindra att dessa konflikter destabiliserar regionen i sin helhet.

Konflikterna i regionen har emellertid fortfarande potential att verka starkt destabiliserande på Asien och världen utanför. En av dem (Korea) involverar alla stormakterna i regionen. I en annan (Taiwan) är Kina och USA direkt inblandade och Japan indirekt. I en tredje (Spratlyöarna) står Kina mot de vattengränsande sydostasiatiska länderna och USA:s

inblandning är endast perifer. Den fjärde konflikten (Kashmir) skulle kunna leda till ett större krig som drog in andra stormakter och den kunde till och med gå över kärnvapentröskeln. Alla dessa fyra konflikter uppstod under 40-talet och kan beskrivas som en kombination av faktorer som rör olösta inbördeskrig eller omtvistade territorier och internationell och regional inblandning.

Korea : Koreakonflikten beskrivs ofta som den sista kvarvarande konflikten från det kalla kriget. I det delade landet, som leder tanken till den forna uppdelningen mellan Väst- och Östtyskland, står världens sista reaktionära stalinistiska kommunistregim mot en kapitalistisk regim med ökande demokrati på var sida om en avmilitariserad zon, vilken inrättades efter att det internationaliserade kriget länderna emellan tog slut 1953. Två starkt moderniserade arméer har konfronterats utmed den smala avmilitariserade zonen, med ett ständigt närvarande hot om att kriget på nytt ska bryta ut. Det kalla kriget kanske förlängde konflikten och höll den kvar på en hög intensitetsnivå, men faktum är att inget krig bröt ut, just därför att så mycket stod på spel.

När det kalla kriget tog slut, befann sig plötsligt Nordkorea utan sovjetiskt stöd då Gorbatsjov svarade på Sydkoreas *nord politik* och normaliserade relationerna i juni 1991; en politik som även övertogs av Gorbatsjovs efterträdare. Detta ledde till att relationerna med Nordkorea avbröts och att Ryssland uteslöts från den internationella diplomatiska verksamheten avseende Koreahalvön. Kina, som var Nordkoreas sista kvarvarande stöd, hade alltsedan 1987 redan varit engagerade i att utveckla snabbt växande ekonomiska relationer med Sydkorea. Kina erkände Sydkorea 1992 och fortsatte pressa Nordkorea till att gå med på att ansluta sig till FN tillsammans med Sydkorea. Nordkorea fann sig alltså inte bara sakna tillgång till sina stormaktsgrannars avancerade vapensystem, utan också deras ekonomiska stöd. Kim Il Sung's regim var helt stängd för yttervärlden och var – med sin mycket centraliserade diktatur grundad på en väldig personkult – ovillig och kanske oförmögen att följa den kinesiska vägen till ekonomiska reformer. Ekonomin började krympa och under denna katastrofala händelsekedja dog Kim Il Sung 1994 och hans son, Kim Jong Il, tog i god konfuciansk anda inte över förrän sorgetiden var över tre år senare.¹⁴⁴

Under tiden blomstrade Sydkorea och hade blivit den elfte största ekonomin i världen och anslöts så 1996 till OECD. Trots att landet under senare tid har haft ekonomiska problem som krävt hjälppaket från

¹⁴⁴ En högt uppsatt kinesisk forskare anförtrorde i oktober 1997 att Nordkoreas ledare inte ville samtala med sin sydkoreanske motpart Kim Young Sam, eftersom denne talat illa om fadern efter hans död.

Internationella valutafonden (IMF) och lett till svåra inrikespolitiska mödor, är Sydkorea i jämförelse med Nordkorea ett land med en effektiv ledning. Genom att acceptera att den förre avhopparen Kim Dae Jong med knappast möjliga marginal segrade i valet, har Sydkoreas elit och folk visat prov på en anmärkningsvärd politisk smidighet och förefaller redo att acceptera de svåra problem som den utlovade finansiella och ekonomiska återuppbyggnaden innebär. Dessutom har Sydkoreas allians med USA förblivit oförändrad med mer än 37 000 stationerade trupper i landet, även om den anti-amerikanska stämningen har tilltagit.

Diskussionerna rör känslan av att dödläget som funnits sedan 1953 inte kommer att kvarstå så länge till. Nordkoreas ekonomiska misslyckande har fortsatt att förvärras. Det råder utbredd svält och industriproduktionen sjunker på grund av råvarubrist och i synnerhet energibrist. Även om själva regimen skulle lyckas överleva, vilket förefaller möjligt med tanke på den stränga kontroll som hänsynslöst utövas, är situationen i grunden instabil. Efter att ha sett de enorma kostnader det medförde för Västtyskland att absorbera Östtyskland, inser de sydkoreanska myndigheterna att det skulle övergå deras förmåga att försöka absorbera Nordkorea på ett liknande sätt.

Nordkorea internationaliserade frågan genom sitt kärnkraftsprogram. Slutligen kunde USA 1994 nå en överenskommelse med Nordkorea att avstå från kärnkraftsprogrammet i gengäld mot att USA levererade två moderna kärnreaktorer som inte kunde användas i militärt syfte, och under mellantiden tillhandahålla olja för att avhjälpa energibristen. Överenskommelsen var planerad att genomföras under en femårsperiod och USA förpliktade sig att då erkänna Nordkorea och ta bort befintliga hinder för handel och investeringar. En organisation för energiutveckling i Nordkorea (KEDO) bildades, för att göra det möjligt för andra länder i världen (inbegripet Europeiska unionen) att bidra med finansiering och organiserande av överenskommelsen.

Även om det kan anföras att Koreafrågan i grunden är ett lokalt problem, är omvärlden ofrånkomligen inblandad eftersom USA, Japan, Kina och Ryssland har direkta intressen i området. De externa nyckelmakterna utgörs idag av Kina och USA, då de innehar den avgörande rollen för att upprätthålla Nordkoreas och Sydkoreas respektive säkerhetsposition. Även om Kinas ledare inte längre åtnjuter sina nordkoreanska kamraters fulla förtroende, har de intresse av att bevara regimen eftersom varje typ av inre kollaps i Nordkorea kunde få en i högsta grad destabiliserande verkan. Det skulle inte bara framkalla en omfattande flyktingström över gränsen och kanske skapa oro i östra Ryssland, utan även överstiga Sydkoreas kapacitet. Nordöstra Asien kunde destabiliseras med konsekvenser omöjliga att förutse och en viktig kinesisk region skulle drabbas av en ekonomisk tillbakagång som kunde

skada hela Kinas ekonomi. I själva verket skulle inte heller USA ha mycket att vinna på att Nordkorea bröt samman, eftersom USA skulle tillkallas för att hjälpa Sydkorea att klara av den stora uppgiften. Japan kunde också påverkas negativt. Det skulle inte vara möjligt för USA att ignorera en instabil situation i en så viktig del av världen.

Det finns kanske en möjlighet att Nordkorea gör ett plötsligt angrepp på Sydkorea som ett sista desperat försök, men detta anses osannolikt då det är välkänt att USA:s och Sydkoreas svar skulle bli så överväldigande att ett nytt krig snart skulle betyda slutet för den nordkoreanska regimen och dess konkursmässiga system. Följaktligen åtföljs "2+2-samtalen" (Nord- och Sydkorea + Folkrepubliken Kina och USA) som startade i Genève i december 1997 med en viss optimism. I bästa fall kan dessa leda till ett formellt slut på krigstillståndet och så småningom till en försoning mellan Nord- och Sydkorea med möjligheten till någon sorts återförening i en obestämd framtid. Men ingen snabb utveckling av situationen förväntas, särskilt med tanke på Nordkoreas sårbarhet. Om landet skall kunna överleva måste det erhålla omfattande investeringar och förmodligen acceptera att något slags ekonomiska reformer är nödvändiga. Detta kan mycket väl innebära bidrag från omvärlden, inbegripet de europeiska länderna.

Taiwan: Ur Pekings synvinkel utgör Taiwan en del av Kinas utkanter som tillhört landet "sedan urminnes tider" och som godtyckligt avskilts från fastlandet genom utländsk intervention. Följaktligen utgör det rättmätigt en del av den kinesiska statens suveräna område. Ur Taipeis synvinkel har Taiwan varit avskilt från fastlandets styre under mer än hundra år, med undantag för en kort period av fyra år omedelbart efter andra världskrigets slut. Sedan dess har Taiwan framgångsrikt styrts självständigt såsom Republiken Kina och är i allt väsentligt en oberoende stat som aldrig har tillhört Folkrepubliken Kina. Både Deng Xiaoping och Jiang Zemin har å sin sida offentligt uttalat att de inte skulle kunna förbli vid makten om de skulle tillåta Taiwan att bryta sig loss. För sin del anser Taipei att folket i Taiwan i själva verket har gjort bruk av sin självbestämmanderätt och att den enda frågan är hur samförstånd med Peking skall kunna uppnås som gör det möjligt för dem att fortsätta att blomstra som en oberoende stat. På denna punkt finns i Taiwan delade åsikter mellan de som ser sig själva som kineser och som gärna skulle förenas med fastlandet så snart man också där har uppnått välstånd och demokrati, och de som uppger sig ha en annan, taiwanesisk identitet och som vill ha en oberoende taiwanesisk republik. Samtidigt har Taiwan utvecklats till ett av världens stora handelscentra och rankas som världens åttonde största exportland. Landet har upprättat relationer med mer än 180 stater och regioner världen över, men en överväldigande majoritet av dessa är inte formellt diplomatiskt erkända.

Det som kanske har förvirrat diskussionen med Peking är att kärnan i Taiwanfrågan, åtminstone från Taipeis synvinkel, har förändrats under årens lopp. Taiwans ledare delade under många år Pekings åsikt att Taiwan var en oförytterlig del av Kina. Det som försakade förändringen i Taiwans inställning var att man närmade sig demokrati. Detta påbörjades under senare delen av 80-talet och tidigt på 90-talet hade inte bara ett oppositionsparti öppet börjat föra kampanjer med ett program där man krävde oberoende, utan ledaren av det styrande partiet framställde sitt parti som framvald representant av folket i Taiwan. Han fortsatte vidare med att anföra att vad han nu kallade Republiken Kina på Taiwan (Republic of China on Taiwan - ROCOT) var en oberoende stat och att lika lite som ROCOT styrde fastlandet, så styrde Folkrepubliken Kina Taiwan.¹⁴⁵

Demokratiseringsprocessen i Taiwan inträffade samtidigt som de ekonomiska relationerna utvecklades över Taiwansundet, i synnerhet med Hongkong som ingångsport. Handeln utgör 20-25 procent av Taiwans totala export (men handelsbalansen är till Taiwans fördel och utgör endast 10 procent av Taiwans totala handel) och Taiwan har investerat mellan 25-50 miljarder dollar på fastlandet. De båda största politiska partierna i Taiwan erkänner att dessa ekonomiska relationer kommer att fortsätta att vara betydelsefulla för öns framtid. Peking har försökt att vinnlägga sig om Taiwans affärsgrupperingar med viss framgång. Lee Teng Huis svar har varit att försöka balansera de växande ekonomiska relationerna med fastlandet med vad han kallar en "pragmatisk diplomati". Detta innebär att det läggs ned avsevärda ansträngningar och pengar på att upprätthålla formella diplomatiska relationer med upp till 30 småstater i Latinamerika och i Afrika söder om Sahara, och på att på olika sätt förbättra relationerna med mer betydande stater utan att för den skull lyckas uppnå fullt diplomatiskt erkännande. I det senare fallet har detta inbegripit den berömda "semesterdiplomatien" i Sydostasien där ledare "råkade" mötas på golfbanan, vicepresidentsbesök i mindre europeiska länder och, sedan 1995, ett flertal försök att återansluta sig till Förenta nationerna (inget av dessa har ens lyckats komma in på generalförsamlingens dagordning). Politiken innebär ständiga ansträngningar för att upprätta egna utrikespolitiska relationer. Följaktligen måste man gå balansgång mellan att försvara Taiwans intressen på de sätt som bedöms vara nödvändiga för landets fortsatta välbefinnande och att inte föra en politik som anses

¹⁴⁵ För ytterligare uppgifter, se Michael Yahuda, "The International Standing of the Republic of China on Taiwan", *The China Quarterly* (No. 148, December 1996) ss. 1319-1339.

vara provokativ i Peking. Den gränsen ansågs ha överträtts när Lee Teng Hui besökte USA 1995. Besöket orsakade missilkrisen under 1995-96, vilken avslutades när USA sände två hangarfartyg med trupper till havsområdet utanför Taiwan. Krisen ledde också till att samtalen över sundet sköts upp mellan de "inofficiella" organen som varje sida hade tillsatt för att reglera det ekonomiska utbytet.

För närvarande föreligger ett *modus vivendi* – om än osäkert – mellan de två sidorna. Detta understöds av en amerikansk strategi som till synes uppmuntrar en fredlig lösning genom att hindra Peking från att använda våld och motsätta sig Taiwans försök att uppnå formellt oberoende. Peking hoppas att en framgång för tillämpningen av konceptet "ett land två system" i Hongkong, kommer att få betydelsefulla organ och grupper i USA och Taiwan att förstå klokheten i kinesernas inställning till Taiwan, som då skulle tillåtas ha ett än större självstyre. Taipei hoppas att Taiwan, med USA:s skydd, kommer att kunna befästa sin separata existens och upprätta ett *modus operandi* med Peking, varigenom landet tillåts fungera som en separat stat inom ett kinesiskt ramverk som inte innebär ett accepterande av Folkrepubliken Kinas överhöghet. Nyckelfrågan är om man kan komma överens om en uppförandekodex så att ett *status quo* kan fortsätta på obestämd framtid.

Konflikten i Syd kinesiska havet: De huvudsakliga territoriella konflikterna i Östasien gäller till största delen havsområden. Ifråga om regional säkerhet är problemet främst inriktat på Kina; eftersom landet utgör en maktfaktor i stigande granskas dess uppträdande noga, och det sätt på vilket konflikterna hanteras kommer att ha stor betydelse för den framtida maktfördelningen i regionen. Det finns konflikter om vattenområden i nordöstra Asien men Kina är inte inblandat i alla dessa. Den regionala och internationella uppmärksamheten är emellertid riktad mot det Syd kinesiska havet, där Kina har brukat våld vid två större sammanstötningar med Vietnam (1974 för att fördriva Vietnamstyrkor från Paracelöarna och 1988 vid striderna i havsområdet runt Spratlyöarna). Sedan dess har kinesiska styrkor uppvisat vad som har beskrivits som en "smygande självsäkerhet", och har i tysthet satt sina spår och etablerat sig på ett flertal av dessa öar. Höjdpunkten nåddes i januari 1995 när det upptäcktes att Kina hade uppfört nya byggnader på ett rev med det passande namnet Mischief Reef (ung. "ofredsrevet"), ca 130 engelska mil från den filippinska kusten och mer än 600 engelska mil från närmast belägna kinesiska territorium. Om Kina skulle lyckas genomdriva sina anspråk, skulle de plötsligt finnas i hjärtat av det sydostasiatiska havsområdet, vilket skulle förändra den geopolitiska situationen inte bara för regionen, utan även för den övriga världen.

Spratlyöarna omfattar 400 småöar, rev, sandrev och sandbankar som till största delen är täckta vid högvatten och som sträcker sig över mer

än tusen kilometer, från den filippinska kusten och nära den malaysiska delen av Borneo (Brunei inbegripet) till ca 500 kilometer sydöst om Vietnam. De är belägna ca 1300 kilometer från Kinas fastland, utmed farleder som förbinder Stilla havet och Indiska oceanen. Det har aldrig funnits någon bestående bebyggelse på öarna och de har aldrig stått under någon enskild suverän stats jurisdiktion. Likväl är de föremål för motstridiga territoriella krav. Kina, Taiwan och Vietnam gör anspråk på alla öarna: de två första åberopar att kinesiska fiskare sedan långt tillbaka i historien varit verksamma på öarna, och Vietnam åberopar också en liknande historisk närvaro i området, men även att de är arvtagare till det franska kolonialväldet. Filippinerna gör anspråk på en ögrupp väster om Palawan efter en enskild besittning under 50-talet, med stöd av ett presidentdekret från 1978. Malaysia gör anspråk på flera öar utanför Borneo i enlighet med den gränsdragning för federationen som fastlades för kontinentalhyllan 1979. Brunei gör anspråk på Louisareven i utkanten av ögruppen.¹⁴⁶ Frågan kompliceras ytterligare av att Kina gör oklara besittningsanspråk inom ett vidsträckt tungformat havsområde som täcker största delen av Sydkinesiska havet; området är markerat med ett flertal röda punkter på officiella kinesiska kartor.

Betydelsen av de omtvistade anspråken kom i förgrunden under 70-talet, när det i ett antal internationella rapporter framkom att Spratlyöarna kunde vara ett område med stora potentiella olje- och gasfyndigheter. Efter detta har oljefynden varit något av en besvikelse, men stora gasfyndigheter har upptäckts utanför Vietnams kust och nära den indonesiska ön Natuna. Kina, som har gett akt på att frågan är känslig, har sedan 70-talet föreslagit att lägga de motstridiga kraven åt sidan till förmån för en gemensam exploatering. Fram till dagens datum kan man emellertid inte visa på ett enda exempel där gemensam utvinning har skett. Mer betecknande för situationen har varit Kinas och Vietnams försök att utmanövrera varandra genom att ge utländska oljeföretag exploateringsrättigheter i omtvistade områden med enskilda försäkranden om att deras oljeriggar skall skyddas i händelse av protester.

Inom Sydostasien utmålas Kina som en sentida inkräktare, vilket skiljer sig fundamentalt från Pekings sätt att se på situationen. Kinas

¹⁴⁶ För en kortfattad och klar framställning, se Michael Leifer, *Dictionary of the Modern Politics of South East Asia* (London: Routledge, 1995) ss. 221-223. För en mer omfattande analys, se Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes: Conflicting Claims and Potential Solutions in the South China Sea*, Adelphi Paper, no. 298 (London: Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies, 1995).

anspråk anses vara baserade på en tillförlitlig tolkning av en historisk närvaro som går flera århundraden tillbaka. Vidare anför man att Kinas rättigheter erkändes i Kairo- och Potsdamdeklarationerna och att de bekräftades av Zhou Enlai vid undertecknandet av fredsavtalet i San Francisco med Japan 1951. Deras anspråk föregår därför tidsmässigt alla andra länders. Det är de andra länderna som borde ses som inkräktare eftersom de utnyttjat Kinas svaghet under det kalla kriget – då landet på grund av supermakterna inte kunde försvara sin besittningsrätt – för att etablera sin närvaro i områden som Kina gjorde anspråk på. I motsats till vad några av ASEAN-länderna alltså hävdar, menar Kina att det har gjort stora eftergifter. Vid ett möte 1995 för ASEAN Regional Forum, gick Kina med på att diskutera Spratlyfrågan i multilaterala samtal. Kina har vidare samtyckt till gemensamma åtgärder för att skydda den biologiska mångfalden i Syd kinesiska havet, och antytt att det finns utrymme för ytterligare gemensamma aktiviteter i området. Man hävdar dock att tvister om besittningsrätt endast kan behandlas på bilateral nivå med varje enskild motpart, eftersom anspråken är olika. Kinesiska forskare hävdar inofficiellt att landets position kanske medvetet har missförståtts, såsom skedde 1992 när det kinesiska parlamentet antog en lag som bekräftade de territoriella anspråken, eller när Kinas utrikesminister krävde att konflikterna skulle lösas med hjälp av havsrättskonventionen.¹⁴⁷ Man påpekar också att Kina, i motsats till några av de andra länderna med territoriella anspråk vilka brukar arresteras kinesiska landsmän, inte har arresterat fiskare av annan nationalitet på grundval av olaga gränsöverträdelse.

Spratlykonflikten fortsätter emellertid att förgifta relationerna, eftersom den inte bara återspeglar ett äkta misstroende i regionen för Kina och dess ambitioner på lång sikt, utan också därför att konflikten är den av regionens nyckelfrågor i vilken ASEAN:s och Kinas intressen står mot varandra. Detta kan ses som den slutgiltiga prövningen för den s.k. ASEAN-modellens sätt att hantera konflikter. Vanligtvis använder ASEAN sig av förebyggande diplomati, söker undvika konflikter, ingår inofficiella överenskommelser mellan ledare och bygger upp samförstånd genom att erkänna sårbara punkter på ömse sidor. Förhoppningen är att inpränta liknande förhållningssätt hos Kina genom ett nät av åtaganden, där även kineserna skall komma att inse fördelarna med säkerhets-samarbete och kostnaderna för en mer maktbalansorienterad inställning. Problemet kan vara att Kina på diplomatisk nivå uttalar sitt stöd för säkerhetssamarbete, men endast som ett medel för att uppmuntra USA att dra sig ur sina säkerhetsallianser i regionen. Detta var den

¹⁴⁷ Detta utgår från samtal med olika forskare i Peking i oktober 1996.

huvudsakliga innebörden i vad Kina framförde vid ARF-mötet i Peking i mars 1997.

Kashmir: Denna fråga har fått en ny och oroande betydelse sedan Indien och Pakistan i maj 1998 demonstrerade sin kärnvapenkapacitet. Kashmirproblemet är djupt rotat i de kärnfrågor som berör Indiens och Pakistans olika särprägel. Så länge de två ländernas respektive identiteter – och särskilt respektive politiska systems långsiktiga överlevnad – står på spel, är det svårt att se hur Kashmirfrågan kan lösas. Tre större krig har utkämpats mellan Indien och Pakistan (1947, 1965 och 1971) i vilka Kashmir varit direkt eller indirekt inblandat. Det har förekommit ytterligare, om än mindre allvarliga, väpnade konflikter p.g.a. andra frågor. Så länge den muslimska politiska identiteten i Pakistan dock förblir problematisk och Indiens sekularism och enhet står under hotet från religiösa separatist rörelser, kommer båda parter ha svårt att göra tillräckligt långtgående kompromisser för att nå en överenskommelse om Kashmir.

Vid tiden för delningen valde hinduledaren för det muslimskt dominerade Kashmir att låta landet förena sig med den indiska staten. Detta gav upphov till protester från styrkor som stöddes av det muslimska Pakistan, som även sände in egna styrkor. Den indiska armén besvarade attacken och konflikten ledde till den faktiska delningen av Kashmir som kvarstår än idag. Indien tillbakavisade FN:s idé om en folkomröstning och har även i stort sett avvisat medling av en tredje part. För Pakistan, där läget är högst instabilt och där det finns risk för sönderdelning, förblir Kashmir en mycket lättillgänglig symbol som kan samla till nationell enighet. Indien, som bl.a. har utmanats av de sikhiska separatisterna och av den hinduiska förnyelserörelsen, har haft svårt att bygga upp ett tillräckligt samförstånd i landet för att kunna göra de kompromisser som är nödvändiga för att tillgodose kraven från den lokala muslimska befolkningen, och dessutom på ett sätt som Pakistan skulle acceptera.

Den indiska politiken har under åren pendlat mellan att låta den valde muslimske ledaren, och senare hans son, styra och att ersätta dem med direktstyre från Delhi. Följden har på senare år varit ett ökat missnöje i Kashmir, vilket har underblåst ett väpnat motstånd som erhållit hjälp och understötts av grupper på andra sidan gränsen i Pakistan. Som en konsekvens av detta har Kashmir blivit ett katastrofområde för Indien, där indiska beväpnade styrkor regelbundet kuvar den lokala befolkningen och samtidigt begår omfattande brott mot mänskliga rättigheter, vilket har dokumenterats av Amnesty international och andra icke-statliga organisationer. Efter valen 1996 och återkomsten av en egen regering ledd av Farooq Abdullah (sonen till den ursprungliga ledaren som valde Indien år 1947) har ordningen till viss del återställts

och Förenta nationerna har lyft bort Kashmir från sin förteckning över orosområden. Detta ledde emellertid endast till att reta upp Pakistan.

Mot bakgrund av den politiska svagheten hos regeringarna i både Delhi och Islamabad, är det svårt att förstå hur en överenskommelse skall kunna uppnås. Sedan länderna blivit öppet uttalade kärnvapenstater har inget av dem försökt minska spänningarna angående Kashmir och - som vi har sett - Indiens uttalanden om sitt påstådda nya geo-strategiska övertag kan ha drivit Pakistan att genast följa efter med egna provsprängningar trots landets sårbarhet för de amerikanska ekonomiska sanktioner som med säkerhet skulle bli följden. Ironiskt nog kan Indiens beslut om kärnvapenprovsprängningar ha påskyndats av internationell försummelse i efterdyningarna av det kalla krigets slut. Ryssland och USA ägnade sig inte längre åt att stödja de motsatta sidorna i konflikten – vilket i viss utsträckning fortfarande var fallet så sent som på 80-talet. Även om Kina har försökt reparera skadorna gentemot Indien, ansågs Kina fortfarande vara en motståndare på lång sikt och ansågs även vara allierad med Pakistan och bistå detta land med att få kärnvapenkapacitet. Sedan 1993 hade ironiskt nog överenskommelser nåtts om förtroendeuppbyggande åtgärder – grundade på *status quo* – vid kinesisk-indiska gränsområden och (vilka farhågor enskilda individer än hade) Kina välkomnade Indien in i ASEAN Regional Forum. Kina hade också intagit en mer neutral attityd i själva Kashmirfrågan. Efter provsprängningarna kommer både Indien och Pakistan att bli föremål för starka internationella påtryckningar för att nå en uppgörelse om Kashmir. Men detta kanske inte kan ske förrän de två sidorna kan nå en överenskommelse om kärnvapenfrågan.

3 Multilateral säkerhet

Strängt taget saknar Östasien en multilateral regionsomfattande säkerhetsstruktur. ASEAN, sammanslutningen av sydostasiatiska stater, kan ses som ett försök att institutionalisera medlemsländernas internationella relationer. Emellertid inbegriper organisationen väsentligen ett antal konsultativa arrangemang för att bygga upp förtroende och utveckla personliga kontakter mellan medlemmarna. Dess huvudsakliga bidrag till medlemmarnas säkerhet är att den skänker stabilitet till regionen genom olika konfliktförebyggande medel. Organisationen skall ses mer som en diplomatisk gemenskap än som en försvarsgemenskap, eftersom medlemsstaterna har olika uppfattningar om externa hot, organiserar sina väpnade styrkor och sin policy för materialanskaffning enligt självständiga linjer som ofta är oförenliga. Emellertid har gemenskapen lyckats uppnå ett förhållningssätt hos

medlemmarna som avsvärjar sig från användande av våld för att lösa tvister, och som har ökat medlemmarnas självständighet och gjort länderna mer attraktiva för utländska investeringar.

ASEAN:s institutionella framgångar har skapat ett ramverk inom vilket det först drog till sig andra betydelsefulla länder i regionen som samtalspartners i säkerhetsdiskussionerna. ASEAN upprättade 1993 ASEAN Regional Forum (ARF), den första regelbundna träffpunkten där staterna i nordöstra och sydöstra Asien tillsammans kunde diskutera säkerhetsfrågor. Det var särskilt betydelsefullt för inlemmandet av Kina. Dess konsultativa karaktär och det faktum att man lägger tonvikten vid att ta beslut enligt samförståndsprincipen, betyder dock att forumet inte kan anses garantera säkerhet för sina medlemmar. Det återstår att se om den kommer att utvecklas till en mekanism som kan skapa ett nätverk av säkerhetssamarbete, som kommer att betraktas såsom tillräckligt för att kunna tillgodose medlemmarnas säkerhet. Talesmän för försvars- och utrikesfrågor i Sydostasien har i intervjuer från januari och februari 1997 påpekat att deras säkerhet garanteras av ett nätverk i flera skikt, vilket i första hand är beroende av de olika bilaterala säkerhetsallianserna i Stillahavsasien med USA. Samtidigt kan den låga institutionaliseringsnivån i Sydostasien anses återspegla "ASEAN-ledarnas kloka bedömning att, under nuvarande omständigheter, ett mer ambitiöst försök endast skulle exponera svagheten i den politiska grund som ARF av nödvändighet står på."¹⁴⁸

Forumet för det ekonomiska samarbetet i Stillahavsasien APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) har ingen direkt beröring med säkerhetsfrågor, även om forumet kan sägas bidra till den regionala säkerheten i den mån samarbetsrutinerna stärks. Även detta forum fungerar emellertid på basis av samförstånd och rådgivning, och kan därför inte ses som någon reglerande institution i analogi med motsvarande i västvärlden, såsom Europeiska unionen eller GATT/WTO. Observatörer har noterat motsättningar mellan medlemmar från västvärlden som under USA:s ledning söker förpliktiga APEC till bindande mål att upprätta en friare handel, och andra asiatiska medlemmar som vill upprätthålla organisationens rådgivande och frivilliga karaktär. Men APEC kan inte anses vara en institution till vilken medlemmarna vänder sig för att garanteras säkerhet. Det är verkligen slående att forumet inte hade någon betydande roll när medlemsstaternas ekonomiska säkerhet – såsom var fallet först för

¹⁴⁸ Kyung-Won Kim, "Maintaining Asia's Current Peace" *op. cit.*, s. 54. För en utmärkt redogörelse av ARF:s tidiga utveckling, se Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum* (ADELPHI Paper 302: IISS/Oxford University Press, July 1996).

Mexiko och mer nyligen för Thailand, Malaysia, Indonesien och Sydkorea – var i farozonen. Som bäst kan APEC bidra till att institutionalisera samarbetsrutiner och bygga upp det personliga förtroendet mellan ledare, vilket ökar tilliten till stabilitet i regionen.

Inofficiella diplomatiska organisationer har haft en viktig roll när det gäller att bygga upp samarbetsrelationer i regionen. APEC byggde på ett antal inofficiella diplomatiska ekonomiska organisationer, i synnerhet det ekonomiska samarbetsrådet för Stillaohavsregionen (Pacific Economic Cooperation Council), där tjänstemän, forskare och akademiker har deltagit med sina respektive kompetenser. Jämsides med ARF finns också ett aktivt nätverk av inofficiella diplomatiska organisationer som sammanträder under kortnamnet CSCAP (Council for Security and Cooperation in the Asia Pacific). I teorin bidrar dessa organisationer, genom en lång rad möten med kommittéer och arbetsgrupper som utreder idéer och frågor innan de förs fram till formell bedömning, till det embryolikhade mönstret av ett säkerhetssamarbete. Det finns också ett europeiskt medlemskap i CSCAP parallellt med EU:s medlemskap i ARF, men EU är inte representerat i APEC eller i organisationer anslutna till APEC.

4 "Mjuk säkerhet"

Även om de regionala organisationerna inte är de bästa organen för att hantera "hårda" säkerhetsfrågor, återstår det att se hur bra de kan hantera de "mjuka" frågorna. Aktuella indikationer tycks peka på att deras bidrag i bästa fall kan anses komplettera eller fungera som supplement till vad det internationella samfundet tillhandahåller i fråga om allmänna regler och medel för att uppmuntra överenskommelser. Det är därför slående att det är den Internationella valutafonden (IMF) och enskilda regeringar inom och utom Asien, som har tacklat den ekonomiska krisen i Asien och inte någon av regionens institutioner. Trots att de största organisationerna i regionen, APEC och ASEAN, förvisso tidigare hållit hög diplomatisk profil, har de här visat en tydlig oförmåga. Det kan hävdas att de har mer lovande förutsättningar när det gäller att angripa miljöproblem; arbetsgrupper inom både APEC och ARF har upprättats med syfte att utarbeta gemensamma standardiseringar och samarbetsmetoder för att komma tillrätta med några av miljöproblemen. Inom ARF anser man att det är av stor betydelse att Kina har övertygats om att vara medorganisatör för en flernationell grupp som skall utreda problemen med biologisk mångfald i Syd kinesiska havet. Man bör emellertid inte förvänta sig alltför mycket alltför snabbt av ett sådant samarbete, särskilt med tanke på ASEAN:s

misslyckande vad gällde samordningen av insatserna vid den oerhört förödande "rökdimma" som överhöljde flera länder i regionen efter skogsbränderna i Indonesien under sommaren 1997.

De växande problemen vad gäller "mjuk" säkerhet illustreras kanske bäst av internationaliseringen av brottsligheten inom regionen. I takt med att den kontroll som den centrala styrande makten och kommunistpartiet utövade i Kina minskat, har kinesiska kriminella ligor (kända under benämningen "triader") etablerat förbindelser med kriminella ligor i Ryssland och med maffian. Under 90-talet har de i stor utsträckning ägnat sig åt drogsmuggling, penningtvätt och illegal människosmuggling i internationell skala. Inom regionen, och ofta med aktivt deltagande av lokala tjänstemän och säkerhetspersonal, har kinesiska ligor upprättat nätverk för sin verksamhet med drogsmugglingsvägar som sträcker sig från Burma, genom angränsande kinesiska provinser till Hongkong – en annan går via Shanghai – och sedan ut i yttervärlden. Människor smugglas illegalt till Japan, USA och andra länder, där de ofta tvingas in i kriminella sammanhang. I Syd kinesiska havet är pirater mer förekommande än någon annanstans och tros inbegripa ett tyst medgivande och ofta en aktiv inblandning av lokal kinesisk säkerhetspersonal. Även suveräna stater kan mutas till kriminell delaktighet, eftersom det finns bevis för att Kambodjas ledare Hun Sen står i tacksamhetsskuld till personer som utpekats som drogbaroner.¹⁴⁹

5 En roll för Sverige?

Att Indien och Pakistan nu är kärnvapenstater kommer att få både internationella och regionala återverkningar. Sverige kan förväntas att, tillsammans med andra, aktivt utöva påtryckningar på de båda Sydasiensländerna för att de skall följa regelverket för icke-spridning av kärnvapen och underteckna avtalet om totalt stopp för kärnvapenprovsprängningar. Sverige kan även anmana länderna i väst att skärpa exportförbuden av teknologi som underlättar spridningen av kärnvapen. Sverige är redan engagerat i säkerhetsrelaterade frågor i Stillahavsasien, både som enskilt land och som medlem i Europeiska unionen. Sverige har för egen räkning undertecknat försvarsavtal med Malaysia 1994 och med Singapore 1997, och har även regelbundna konsultationer med japanska företrädare.¹⁵⁰ Som medlem i EU deltar

¹⁴⁹ Bruce Gilley, "A Friend Indeed", *Far Eastern Economic Review* (January 15, 1998) ss. 14-16.

¹⁵⁰ Paul Stares och Nicolas Regaud, "Europe's Role in Asia-Pacific Security", *Survival* (Vol. 39, no. 4 Winter 1997-98) s. 122.

Sverige i ARF-möten då det är landets tur att inneha ordförandeskapet. Dessutom medverkar Sverige i EU-aktiviteter i Östasien: landet deltar i finansieringen av KEDO, tillhandahåller livsmedelshjälp till Nordkorea och varor till ODA (Overseas Development Administration) för att mildra fattigdomen i länder i Stillaohavsasien, m.m. Dessa olika insatser kan kanske inte anses vara väsentliga med tanke på det omfattande säkerhetsbehovet i Stillaohavsasien som helhet, och de ligger inte på samma nivå som Frankrikes och Förenade kungarikets åtaganden (Europas två permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd), men insatserna kan ses som ett bevis på att man anser det nödvändigt med ett engagemang.

Sverige har, liksom övriga medlemmar i Europeiska unionen, intresse av att försöka förbättra samordningen av västländernas asienpolitik, inbegripet USA:s. Framför allt har alla västländer ett gemensamt intresse av att övertyga de östasiatiska länderna att mer noggrant följa de regler som många av de multilaterala internationella aktiviteterna bygger på. Dessa regler berör såväl säkerhetsfrågor såsom vapenkontrollsystem m.m., som en mängd olika ekonomiska relationer. Ifråga om handel, har EU bättre förutsättningar för att agera på ett konsekvent och samordnat sätt; EU-kommissionens ordförande har också verkat för ovannämnda målsättning vid förhandlingarna om Kinas inträde i Världshandelsorganisationen (WTO). Om detta förhållningssätt kunde utsträckas till att omfatta säkerhetsområdet, skulle det gå jämsides med USA:s politik och inte ses som underordnat denna. Det ligger helt visst i Europas intresse att kvarhålla USA:s medverkan vad gäller säkerhetsfrågor i Östasien, utan att för den skull anses vara "fripassagerare", något som bör tas med i beräkningen vid ASEM-toppmötet (Asia Europe Meeting). Säkerhetsbegreppet bör också vidgas till att även omfatta åtgärder mot terrorism, internationell brottslighet, narkotikahandel och många andra aspekter av så kallade "mjuka säkerhetsfrågor". Även som en del av den "internationella ledningen", kan ytterligare överväganden göras vad gäller stödjandet av säkerhetsrelaterade initiativ som härrör från FN och andra internationella organ.

Kort sagt är Sverige lämpat för att uppmuntra till större europeiskt samarbete i syfte att uppnå det gemensamma målet att främja anslutning till regelbaserade internationella aktiviteter. Detta innebär att Sverige aktivt bör söka ingå relationer med Asien, och särskilt med Kina, med regelbundna utbyten som spänner över ett brett spektrum och som helst bör institutionaliseras. Sådana utbyten bör sträcka sig från mänskliga rättigheter och frågor som rör förbättringar på det rättsliga området, över miljöfrågor och andra frågor som skulle kunna förbättra ländernas förmåga att bättre följa internationella normer och konventioner som

fastställts av FN, till mer konventionella säkerhetsaspekter. En sådan politik fordrar följaktligen att man, utöver det stöd som ges till verksamhet i statlig regi, uppmuntrar de icke-statliga organisationernas verksamhet.

Asien: framtid i fred eller konflikt?

Niklas Swanström och Peter Wallensteen

1 Introduktion

Den asiatiska region som utgörs av södra, östra och sydöstra Asien innehåller hälften av världens befolkning. En mycket stor del av världens konflikter har också utspelat sig i denna region. Sambanden mellan befolkning, ekonomisk tillväxt och uppkomst av konflikter är emellertid inte entydiga. Ett resonemang om sådana frågor förutsätter först och främst information om hur konfliktmönstren utvecklats över en längre tid i denna del av världen. Denna studie behandlar konfliktutveckling och fredssträvanden i den asiatiska regionen. Tyngdpunkten ligger vid de senaste 25 årens historia vilket ger ett underlag för att resonera om tänkbara framtida konfliktmönster, under olika villkor.

Regionen som helhet har sedan det andra världskrigets slut drabbats av flera långa och blodiga krig där flera externa makter har varit inblandade. En omfattande konflikt var det kinesiska inbördeskriget 1945-1949 som idag finns kvar i konflikten Kina-Taiwan. Koreakriget 1950-1953 har haft bestående effekter som ännu inte resulterat i den avspänning och fred den koreanska halvön skulle behöva. Samtidigt med dessa konflikter utspelades andra stora krig, tex det första indokinakriget 1946-1954 mellan olika indokinesiska rörelser och Frankrike med stöd av USA. Detta första krig ledde över i ett andra indokinesiskt krig i slutet av 1950-talet, trappades upp i Vietnam under 1960-talet och nådde Kambodja 1970. Krigen upphörde inte förrän 1975. De förvecklingar som därefter följt har rötter i dessa tidigare krig. Ett fredsavtal för Kambodja slöts först 1991 och diplomatiska relationer mellan USA och Vietnam upprättades inte förrän 1995. Delningen av Indien i två stater 1947 har inte skapat fredliga förhållanden på den sydasiatiska subkontinenten. Flera krig utspelades direkt mellan Indien och Pakistan. Kashmirkrisen under 1990-talet vittnar om denna olösta konflikt. De två staternas kärnvapensprängningar i maj 1998

understryker de risker som detta medför. Krig som utspelade sig kort efter det andra världskriget kastar skuggor även efter det kalla kriget.

Flertalet av dessa konflikter har skapat omfattande diskussioner i Sverige. Det har gällt Sveriges relation till de stridande parterna, inte minst stormakter som USA, Kina, Sovjetunionen, men också mindre stater som Vietnam, Nord- och Sydkorea. Det är inte märkligt eftersom konflikterna haft såväl regionala som globala implikationer.

Konfliktbildningen är emellertid inte den enda som framträder. Ett antal konflikter har upphört, ofta i form av en sidas seger, i några fall genom fredsavtal, i många fall genom att striderna trappats ned till låg nivå. Upplösningen av det andra indokinakriget innebar en seger för kommunistiska partier som också var nationalistiska. Nya konflikter följde men i deras spår skapades närmare samarbete mellan angränsande stater, tex ASEAN. Fredsavtalet om Kambodja 1991 resulterade i en stor, framgångsrik FN-operation (UNTAC) och en skör demokratisk ordning etablerades. 1995 blev Vietnam medlem i den organisation som ursprungligen skapades av Vietnams motståndare, ASEAN. Sydostasien framstår idag som ett område med betydande regional samverkan. Även andra konflikter har fått fredligare lösningar, tex konflikter i Filippinerna och senast i Bangladesh. Mönstren varierar emellertid mellan subregionerna.

Dessa exempel är alla ägnade att fånga huvuddragen i en splittrad bild. Den är emellertid inte helt rättvisande. Det finns konflikter som inte passar i detta mönster och det finns fredsinsatser som inte uppmärksammas. Det är därför av värde att göra en mer systematisk genomgång av denna regions konfliktutveckling och fredsanssträngningar under de senaste 25 åren, dvs sedan 1970. Detta görs genom att försöka bestämma vilka konflikter som pågått under denna tid, med hjälp av en konfliktdefinition som är användbar såväl över tid som för olika geografiska och kulturella förhållanden. Konfliktdatapjektet vid Uppsala universitets institution för freds- och konfliktforskning tillhandahåller en sådan definition. Den har varit utgångspunkt för följande rapport men har kompletterats i vissa väsentliga avseenden, för att fånga upp ytterligare konfliktmaterial av vikt under denna period och för framtiden. Definitionen utgår från att en konflikt har tre delar: (1) parter, eller aktörer, som agerar i konflikten, (2) konfliktagerande, här uppmärksammas vanligen väpnade aktioner av viss omfattning och (3) en tydlig tvistefråga.¹⁵¹ När samtliga dessa inslag föreligger kan en situation beskrivas som en konflikt. Eftersom det finns åtminstone två parter i en konflikt, kan antalet konflikter bestämmas efter antalet konfliktpar. I följande tabeller ges en statistisk sammanställning över antalet konflikter

¹⁵¹Wallensteen 1994, kap 2.

och det är oftast antalet konfliktpar som räknas. För att göra en jämförelse mellan olika konflikter visar det sig ofta fruktbart att utgå från den tvistefråga som en konflikt handlar om. Flera parter kan vara intresserade av samma fråga, men parter kan splittras, upplösas, ersättas, sammanslås, etc. vilket inte förändrar just tvistefrågan och detta bör följaktligen inte påverka beräkningen. Vissa av de tal som återges i det följande gäller antalet tvistefrågor. I föreliggande studie ingår inte endast konflikter med organiserade och väpnade parter. Även mindre tydligt avgränsade konflikter har tagits med, vilket ger en mångfacetterad bild av konfliktmönstren i Asien.

Framställningen har följande uppläggning. I avsnitt 2 presenteras konfliktmönstren i Asien med utgångspunkt från den systematiska definitionen. I kapitel 3 görs sedan en jämförelse mellan tre distinkta subregioner: södra, östra och sydöstra Asien. I kapitel 4 förs ett jämförande resonemang om två centrala stater och deras konfliktengagemang, Kina och Indien. I detta kapitel kopplas också konfliktmönstren till frågor om befolkningsutveckling och ekonomisk tillväxt. Kapitel 5 ger sedan tänkbara scenarier för framtida konfliktutveckling i regionen. I bilaga 1 presenteras konfliktdefinitionen och de i studien ingående konflikterna. I bilaga 2 återges fredsavtal i regionen och i bilaga 3 vissa viktigare referenser.

2 Konfliktmönster i Asien sedan 1970

Aktörer

Under perioden 1989-1996, dvs efter det kalla krigets slut, förekom 28 väpnade konflikter i Asien. Det var drygt en fjärdedel av alla konflikter i världen med samma strikta definition från Uppsalainstitutionens konfliktdataprosjekt.¹⁵² Det kan diskuteras om detta är många eller få konflikter. Ungefär halva världens befolkning bor i denna region, vilket skulle betyda att de väpnade konflikternas antal är lägre än förväntat. Samtidigt finns här en åttondel av världens stater, dvs andel konflikter är dubbelt så högt per stat som världsgenomsnittet. Samma siffror säger att staterna i Asien är mycket större än genomsnittet. Det är således inte enkelt att fastställa om regionen är mer konfliktdrabbad än andra regioner. Det är mer intressant att ta ett längre perspektiv och se utvecklingen över åtminstone ett kvartssekel, dvs i detta fall sedan 1970.

¹⁵² Sollenberg 1997.

För denna längre period finns inte någon studie med den strikta Uppsala-definitionen. Här används i stället den vidare definition som presenterades i inledningen.

Med hjälp av denna konfliktdefinition kan vi konstatera att under de senaste tre årtiondena har alla länder i den asiatiska regionen haft någon omfattande politisk konflikt av inrikes- eller utrikespolitisk karaktär. Det är ett annat sätt att säga att regionen genomgått stora förändringar i politiska system och mellanstatliga relationer. Låt oss beskriva detta lite mer ingående. Tabell 1 ger en översikt baserad på informationen i bilaga 1. Som framgår av tabellens högra kolumn, totala antalet konflikter för varje årtionde, har konfliktmängden varit anmärkningsvärt konstant och det finns t.o.m. en svag tendens till att antalet ökar. Den mest intressanta observationen är emellertid den förskjutning som skett från mycket stora konflikter, "large-scale", dvs där mer än 1 000 människor dödats, till "disputes", dvs konflikter med inga eller färre än 25 döda. Konfliktintensiteten har minskat markant. Det kan enklast avläsas genom att just jämföra kategorierna "large-scale" och "dispute", där den förra minskat radikalt för varje årtionde och den senare ökat i motsvarande mån. Det kan också formuleras på följande sätt: få konflikter har avvecklats, vissa nya har tillkommit, men allt färre har trappats upp till högre våldsnivåer. Det tycks finnas vissa begränsningar, generellt sett, för hur konflikter idag utkämpas jämfört med tidigare perioder.

Tabell 1. Konflikter i Asien under tre årtionden. Antal konfliktpar under varje period.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	60	16	21	41	138
1980-talet	39	17	23	66	145
1990-talet	20	21	19	88	148

Tidsperioder: 1970-talet avser tiden 1970-79, 1980-talet 1980-1988 och 1990-talet 1989-1996. Perioderna är inte exakt lika långa, vilket har att göra med att 1989 är en lämplig brytpunkt efter det kalla kriget och att 1990-talet ännu pågår. Det är inte troligt att jämförelsen mellan perioderna påverkas väsentligt av tidsperiodernas olika längd. För en definition av konfliktintensitet och övriga data se bilaga 1.

Med hänsyn till konfliktens huvudaktörer kan dessa konflikter delas upp i två huvudkategorier: mellanstatliga och inomstatliga. Det är också den distinktion som tex folkrätten och FN-systemet arbetar med. Tabell 2 innehåller antalet mellanstatliga konflikter under perioden. Det motsvarar som synes ungefär hälften av alla konflikter i Asien. Återigen

ser vi av totalsiffrorna att antalet konflikter inte minskat. I tabellen framgår samtidigt tydligt att våldsamheten minskat. Under 1970-talet var Asien stridsskådeplats för flera stora mellanstatliga krig (främst i Sydasiens och Sydostasien). Några motsvarande situationer föreligger inte under 1990-talet. Vissa av de tidigare mellanstatliga konflikterna är idag inte aktuella överhuvudtaget, medan andra kvarstår som dispyter. Vissa har pågått med varierande intensitet under mycket lång tid. Till dessa hör framförallt konflikten mellan Indien och Pakistan, som i sin nuvarande form varit en konstant stridsfråga sedan delningen av Brittiska Indien 1947. De mellanstatliga relationerna i regionen som helhet har således ändrats på ett dramatiskt sätt under det senaste kvartsseket.

Tabell 2. Mellanstatliga konflikter i Asien under tre årtionden. Antal konfliktpar under varje period.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	23	5	12	29	69
1980-talet	4	6	9	52	71
1990-talet	1	2	4	63	70

Källa: Bilaga 1

En slutsats från Tabell 2 är att de mellanstatliga konflikterna idag till överväldigande del hanteras genom politiska och diplomatiska medel, snarare än med militära aktioner med dödlig utgång. De militära aktioner som förekommit har oftast varit en del av ett diplomatiskt spel snarare än upptakten till ett nytt krig. Ett exempel är missilkrisen kring Taiwan 1996. Det är emellertid också uppenbart att få insatser görs för att verkligen eliminera denna mängd av olösta mellanstatliga konflikter. Det saknas fortfarande en gemensam ram inom vilken sådana konflikter skulle kunna regleras tex en asiatisk säkerhetsorganisation eller en principdeklaration för regionen om konflikthantering. Det är möjligt att ARF, Asean Regional Forum, är det första steget på väg mot en sådan regional ordning. Det finns i nuläget en tydlig risk för att mellanstatliga konflikter skulle kunna trappas upp som en del av en intern problemsituation, när en regering önskar avlänka internt missnöje. Regionen innehåller många olösta territorialvattenkonflikter där militära konfrontationer lätt kan uppstå. Det stora antalet olösta mellanstatliga dispyter utgör, med andra ord, en förteckning över situationer där konfliktförebyggande åtgärder borde prioriteras både av staterna i regionen och parter utanför regionen.

Som framgår av Tabell 3 föreligger en trend mot att de stora, våldsamma interna konflikterna minskar. Förändringarna är inte lika markanta som för mellanstatliga konflikter. Det totala antalet interna konflikter har ökat något och flertalet fick – också på 1990-talet – förlopp där någon form av våld användes, ibland i stor omfattning (dvs någon av tabellens kategorier för large-scale, intermediate eller minor). Exempel på detta är konflikterna kring Chittagong Hills i Bangladesh, Sindh i Pakistan och Karen i Burma/Myanmar.

Tabell 3. Inomstatliga konflikter i Asien under tre årtionden. Antal konfliktpar under varje period.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	37	11	9	12	69
1980-talet	35	11	14	14	74
1990-talet	19	19	15	25	78

Källa: Bilaga 1

Det finns en tydlig skillnad mellan de asiatiska staternas förmåga att hålla tillbaka mellanstatliga konflikter, som vi sett i Tabell 2, och deras oförmåga att lösa interna konflikter som framgår av Tabell 3. Om 1970-talets våldsproblematik i Asien i hög grad var knuten till internationella frågor, ofta med interna förvecklingar, förefaller 1990-talets problem snarare ha med ländernas inrikespolitiska förhållanden att göra. Vissa av dessa interna konflikter kan också få internationella konsekvenser.

De asiatiska staterna visar genomgående motvilja att ingripa i andra staters interna konflikter. Normerna om suveränitet och territoriell okränkbarhet förefaller idag nogsamt respekterade. Statens suveränitet poängteras generellt i hela regionen och stater intervenerar inte öppet eller direkt i andra staters interna angelägenheter. Det skulle ju kunna betyda att deras egen suveränitet kunde ifrågasättas i framtiden. Denna inställning kan bidra till att minska riskerna för mellanstatliga konflikters upptrappning och har säkert delvis sin grund i erfarenheterna av interventioner under 1970-talet. Staterna vill undvika fientlig inblandning. Samtidigt kan detta också försvåra en positiv konfliktavveckling i regionen, eftersom det innebär att grannstater inte kan lösa "interna" frågor tillsammans. Det är tydligt att många interna konflikter i stället blir globaliserade genom Västvärldens intresse. Det gäller frågor om Kinas demokrati och Tibets ställning, militärregimens uppträdande i Burma/Myanmar, Indiens konflikter i Punjab och Kashmir, liksom situationen i Sri Lanka. Med undantag av den

sistnämnda konflikten, har grannar genomgående avstått från att bidra till lösning av andra staters "interna" konflikter. Det finns snarare ett mönster av att en stats "neutralitet" medför att konflikterna fortsätter. Grannstaterna kan tex avstå från att hindra att vapenleveranser, ekonomiska transaktioner, flyktingrörelser och politiskt stöd går genom det egna territoriet till såväl regerings- som oppositionssidan.

Tvistefrågor

Konflikterna kan också grupperas efter tvistefrågorna. Flera kategorier har angivits i bilaga 1. Tabell 4 ger en bild av utvecklingen över tidsperioderna med avseende på fyra kategorier.

Tabell 4. Tvistefrågor i Asien under tre årtionden. Antal tvistefrågor under varje period.

	Tvistefråga				
	Regeringsmakt	Territorium	Regerings- politik	Resurspolitik mm	Totalt
1970-talet	30	54	26	11	121
1980-talet	24	60	28	17	129
1990-talet	21	61	31	17	130

Källa: Bilaga 1.

De två första kategorierna i Tabell 4 handlar om kontrollen över regeringsmakt och över territorium, medan de två senare rör användningen av denna kontroll. De frågor om regeringspolitik som avses gäller t.ex. diskriminering av vissa grupper. Kategorin resurspolitik innehåller tvister tex om utnyttjande av vatten och andra tillgångar. De två första är därmed de som ligger närmast organiserat politisk våld, de senare handlar ofta om "spontana" eller mindre välorganiserade våldshandlingar eller andra allvarigare dispyter. Tillsammans fångar dessa kategorier in de konflikter som förekommit under perioden. Resultatet i Tabell 4 är anmärkningsvärt eftersom förändringen över tid mellan kategorierna är små. Det kan dock noteras att konflikter direkt om regeringsmakten har minskat något, medan däremot politikens innehåll kommit mera i förgrunden.

Detta kan vara en effekt av den demokratisering som ägt rum under perioden i ett antal stater. I slutet av 1970-talet kunde flertalet samhällen i Asien beskrivas som auktoritära. Även i det traditionellt demokratiska Indien rådde undantagstillstånd. De mest öppna styrelseskicken återfanns i Sri Lanka och Japan. En hel del av de inomstatliga konflikterna under

1980- och 1990-talen har handlat om ökad demokratisering, baserad på interna drivkrafter. Strävan efter demokrati skapade skarpa inomstatliga konflikter tex i Filippinerna 1986, Sydkorea 1989, Bangladesh 1990 och Thailand 1992. Resultatet tycks efter hand ha blivit att mer nationellt grundade, demokratiserade förhållanden uppstått. I andra fall har processerna varit mer odramatiska men ändå i samma riktning. Några exempel är Indien där Indira Gandhi tvingades bort från makten efter undantagstillståndet 1977 för att återkomma i allmänna val 1980 med en stor majoritet, den pakistanska militärdiktaturen som mjukades upp 1988 och Taiwans successiva demokratisering där upphävandet av undantagstillståndet 1987 var en milstolpe och valet 1995 ett genombrott. Tendensen är påtaglig men, som dessa exempel illustrerar, den är varken samstämmig, linjär eller våldsfri. Det föreligger också motsatta tendenser. Regimerna i Burma/Myanmar, Kina, Vietnam, Indonesien och Nordkorea upprätthåller alltfört sedan länge etablerade diktaturer. De utgör länder där framtida konflikter om demokratisering med stor säkerhet kommer att utspela sig. Huruvida dessa konflikter blir våldsamma eller tar andra former är därmed inte utsagt.

Materialet till Tabell 4 innehåller också andra fakta av intresse. Det är tydligt att konflikter över regeringsmakt och territorium innehåller en högre grad av militariserat våld i inomstatliga konflikter, än de andra två tvistefrågorna i Tabell 4. Samtidigt finns det ett mönster som säger att de territoriella frågorna i större grad kommit att omvandlas till dispyter och mindre militariserade konflikter. Det kan ha att göra med aktörernas resurser. När det gäller interna konflikter över territorium rör det sig ofta om mindre grupperingar som vill skapa en egen statsbildning. De har stöd i sin region inom den existerande staten och kan därför driva konflikten vidare, men de förmår mer sällan samla en tillräckligt omfattande militär styrka för att på detta sätt besegra den existerande regimen. Endast i ett fall har en statsupplösning tvingats fram med våldsmedel under denna period: skapandet av Bangladesh efter brytningen med Pakistan 1970-71. Det är ett avvikande fall och det vanliga tycks i stället vara att konflikten fortsätter på en låg konfliktnivå, och förblir olöst. Ytterst har det att göra med att statsledningen tror att den kan segra genom ett militärt avgörande. Resultatet är att Asien idag innehåller en rad olösta konflikter som i en situation av en försvagad centralmakt kan komma att resultera i nya blodiga konflikter.

Dessa iakttagelser kan jämföras med väpnad intern konflikt om regeringsmakten. Denna typ av konflikt engagerar ofta större grupperingar med klara politiska mål. Sådana grupper har en mer nationellt mobiliserande förmåga, vilket bidrar till att göra dessa konflikter mer intensiva. Både regering och opposition kan i dessa situationer förlita sig på stora resurser, konflikterna kan bli nationellt

förödande, men när förmodligen oftare ett avgörande, än vad fallet är i det territoriella konflikterna. Det är emellertid inte givet att regeringssidan går segrande ur konflikten. Denna period ger ett stort antal exempel på hur regeringar fallit inför ett omfattande opinionstryck (Bangladesh 1990, Thailand 1992, upprepade kriser i Sydkorea).

Den tvistefråga som genomgått *minst* förändringar i intensitet under perioden är – intressant nog – konflikter över regeringspolitiken. Dessa konflikter, som alltså inte är så välorganiserade som de tidigare nämnda, har haft en relativt stor andel av konflikterna på en hög militariserad nivå. Tre av denna kategoris största konflikter är demonstrationer mot regeringspolitiken. De har efterhand övergått till militärt våld, primärt från regeringssidan tex i Burma/Myanmar och Kina.¹⁵³

Externa aktörer

Vi kan alltså se att de interna konfliktmönstren i hög grad har med demokratisering att göra. Det är uppenbart att demokratiseringen i regionen baseras på interna krafter. Den internationella miljön är idag positivt understödande, men inte alltid viktig för utgången. Flera av de stora krigen (Kinas inbördeskrig, Koreakriget, det andra indokinakriget) utkämpades, enligt en sida, för att – i någon mening – göra regionen och världen säkrare för demokrati. När den extra-regionala militära inblandningen minskat har också demokratiseringen ökat. USA var vid 1970-talets början engagerat med närmare 500 000 man i Vietnamkriget. En rad med USA allierade stater var också indragna, tex Australien och Nya Zeeland. Det fanns gott om amerikanska baser på olika håll i den asiatiska regionen: Thailand, Filippinerna, Taiwan, Japan, Sydkorea, etc. Många av dessa har avvecklats. De traditionella, västerländska kolonialmakterna har också dragit sig från regionen. Det är intressant att notera att detta tillbakadragande inte är kopplat till minskade ansträngningar för demokratisering. Tvärtom har dessa vunnit i legitimitet genom att vara mer nationella än tidigare. En demokratisering grundad på inomstatliga krafter är också långsiktigt av mer

¹⁵³ I dessa fall är det svårt att uppskatta antalet dödsoffer eftersom olika versioner ges. Ett exempel är uppskattningarna av hur många som dödades vid Himmelska fridens torg i juni 1989. Kinas regering uppger ett fåtal studenter dödades, däremot ett hundratal arbetare och många soldater. Amnesty International och andra MR-organisationer har givit en mycket hög siffra, ofta över 1 000 döda. I västliga media publicerades uppgifter om att mer än 10 000 människor skulle ha dödats, men det kan inte beläggas.

genomgripande karaktär, eftersom den inte är beroende av det flyktiga intresse externa aktörer kan visa ett visst land.¹⁵⁴

USA spelar idag trots detta en roll i flera av regionens konflikter, framförallt i Östasien. De nära banden med Japan, Sydkorea och Taiwan, gör denna stormakt till en part i konflikterna över delningen av Korea och Kina. USA:s hållning till mänskliga rättigheter har också kommit att fokusera förhållandena i Kina, trots att flera andra stater också har auktoritära politiska system, tex Burma/Myanmar, Vietnam och Indonesien. USA är idag framförallt en ekonomisk och diplomatisk aktör. Endast under mycket speciella förhållanden är det sannolikt att landet blir part i en militär konflikt i regionen.

Den andra stora extra-regionala makten har varit Sovjetunionen. Utgången av 1970-talets konflikter i Indokina föreföll stärka Sovjets ställning i regionen, symboliserat av att landet kunde ta över en av USA:s baser i Vietnam. Det sovjetiska stödet var viktigt för flera av de kommunistiska regimerna i detta område, men samtidigt sökte flera av dem lösgöra sig från en sovjetisk dominans. Vietnam började 1986 en egen reformpolitik framdriven av en inre kris och – intressant nog – under uppmaning från Sovjet. Nordkorea spelade hela tiden ut Kina och Sovjet mot varandra. Den katastrofala sovjetiska invasionen av Afghanistan blev en vändpunkt för Sovjets intresse även för resten av Asien. De sista sovjetiska styrkorna lämnade Afghanistan 1989. Vid samma tid var det tydligt att Sovjet inte längre skulle engagera sig för Vietnams och Kambodjas sak i de indokinesiska konflikterna. Gorbachevs besök i Peking i maj 1989 markerade detta tillbakadragande. Det nya Rysslands politik har hittills varit av pragmatisk karaktär, där intresset är inriktat på Rysslands interna återuppbyggnad, snarare än inblandning i den asiatiska regionens olika konflikter.

Dessa förlopp innebär att den asiatiska regionen idag är mer fri från externa makter än den varit på mycket lång tid. Samtidigt har områdets ekonomiska utveckling givit ledarna självförtroende, och självinsikt (inte minst efter de ekonomiska kriser som drabbat flera av regionens tillväxtekonomier). Det talar för att regionala eller subregionala samarbete kan utvecklas mer energiskt i framtiden.

Demokratiseringen kan även fortsättningsvis antas vara en viktig process, men det är inte den enda förändringen som rör regionen som helhet. Det finns uppenbarligen inte ett direkt samband mellan ökad demokrati och minskande interna konflikter.¹⁵⁵ Länder som Thailand,

¹⁵⁴ Demokratiseringen av Taiwan kommer inte förrän i slutet av 1980-talet, trots en stark amerikansk närvaro långt innan detta.

¹⁵⁵ Friedman 1994 ger inblickar i demokratiseringsprocessens varierande förlopp i Öst- och Sydostasien.

Indien och Filippinerna, som bör räknas som demokratier eller semi-demokratier, har ett stort antal interna konflikter. Många av dessa har en etnisk, regional eller religiös dimension. De auktoritära regimerna i Kina och Vietnam har däremot relativt få interna konflikter. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom tex Kina, enligt officiella uppgifter, har 56 etniska minoriteter. Landet uppvisar också stora regionala skillnader. Det borde göra landet sårbart för konflikter. Att de ändå är så pass få kan delvis förklaras med starkt internt förtryck, men landets ekonomiska politik och integrationspolitik gentemot minoriteter kan också ha varit mer framgångsrik än normalt noterats.

Det är intressant att diskutera varför så många av Asiens konflikter inte fått någon lösning. Det är t ex anmärkningsvärt att många konflikter fick sin nuvarande form redan vid de idag existerande staternas självständighet från kolonialmakterna.¹⁵⁶ Hos statsledningarna i regionen finns ett nationellt tänkande och en nationell stolthet, närmast oberoende av politisk, religiös eller etnisk identitet, vilket innebär att statens fortsatta existens inom existerande gränser är grundläggande. Flera av dagens gränser skapades efter våldsamma konflikter. Även om ingendera sidan är tillfredsställd med dem har de accepterats i praktiken. Detta gäller t ex konfliktparen Indien-Pakistan, Japan-Kina, Japan-Ryssland, Kina-Ryssland, Kina-Indien och Kina-Vietnam, där landgränser och/eller maritima gränslinjer är omstridda. Staterna kan leva med dem, men de kan också aktiveras till följd av incidenter eller politiska överväganden. Även vissa interna konflikter som sätter statsledningen mot regionala rörelser har rötter i frigörelsen. Indien och Burma/Myanmar har båda erfarenhet av sådana långvariga konflikter där statsledningens mål att upprätthålla statens enhet. Indien försöker göra detta inom en demokratisk ram, men med militära medel. Militärregim i Burma/Myanmar har, märkligt nog, varit mer villig att ingå speciella avtal med olika motståndsrörelser, samtidigt som regeringen motarbetar tendenser till demokratisering av landet som helhet. Militärregeringen har skrivit stilleståndsöverenskommelser och/eller fredsavtal med tio olika grupperingar sedan 1989.

Det finns en tendens till nationell eller etnisk emancipation i flera asiatiska stater. Samtliga stater består av ett stort antal folkgrupper. Vissa av dessa gynnas av den politik som förs, eller av den ekonomiska

¹⁵⁶Bilaga 1 innehåller många exempel på detta. Konflikterna mellan Indien, Pakistan och Bangladesh är viktiga, och flera interna indiska konflikter har pågått sedan 1940-talet. Samma sak gäller interna konflikter i Burma/Myanmar, konflikten mellan Kina och Taiwan, liksom Koreakonflikten. Nyare konflikter, t ex kring Östtimor och tamilerna i Sri Lanka har också att göra med frågan om statstillhörighet.

utveckling som äger rum i stora delar av Asien. Andra uppfattar regeringens politik och utvecklingsansträngningar som hot mot etablerade maktpositioner. Vissa grupper marginaliseras. Allt detta skapar också ett allmänt asiatiskt problem som har att göra med statsbildningarnas storlek, effektivitet och legitimitet. Det rör sig inte endast om stater som har stora folkmängder på en stor yta. Det är också många folkgrupper som har egna traditioner och politiska föreställningar. I de rapporterade konfliktmönstren kan vi utläsa att vissa av de långvarigare konflikterna har sådana rötter. De asiatiska statsbildningarna har ännu inte visat en kreativ förmåga att hantera dem. De auktoritära integrationslösningarna kan fungera under en viss tid, om de införs samtidigt med ekonomisk utveckling. De demokratiska decentraliseringslösningarna har en tilltalade öppenhet, men har samtidigt inte förmått skapa bestående fredliga relationer inom staterna. Det innebär att Asiens stater för med sig in i framtiden en betydande konfliktpotential. Innan vi närmare analyserar detta kan det emellertid vara av vikt att se på mer betydelsefulla regionala skillnader.

3 De asiatiska subregionerna

Introduktion

Det finns viktiga skillnader mellan de tre asiatiska subregioner som här tas upp, dvs södra, östra och sydöstra Asien. Antalet stater, staternas storlek, deras militärstrategiska position och antalet konflikter varierar kraftigt. Så har till exempel Sydostasien fler konflikter än andra regioner men regionen har också flest stater. Subregionerna varierar i storlek där Östasien dominerar både genom sin mycket stora befolkning (ca 1 500 miljoner, dvs cirka 30 procent av världens befolkning) medan sydöstra Asien har en jämförelsevis liten befolkning (knappt 500 miljoner) på en mindre areal. Östasien har endast sex stater (inklusive Taiwan), södra Asien har sju och Sydostasien elva (inklusive Papua Nya Guinea). Detta betyder att de två första subregionerna i högre utsträckning har stora stater med en stor befolkning. Där finns dock några mindre stater: Bhutan, Nepal och det glesbefolkade Mongoliet.

Ytterligare en framträdande skillnad är att södra Asien inte har genomgått samma ekonomiska lyft som de andra två. Flera stater i Östasien har nått en ekonomisk nivå som Sydostasien ännu inte har kommit fram till. Östasien måste anses som en ekonomiskt avancerad region även om en ekonomisk kris har drabbat flera stater i regionen

(Japan, Sydkorea) och förhållandena varierar (Nordkorea och vissa delar av Kina är inte del av denna utveckling). Östasien är också en region av stater som är relativt etniskt homogena. Kina är enda land med betydande minoriteter. Detta står i skarp kontrast till Sydöst- och Sydostasien där den etniska fragmenteringen är mycket påtaglig (detta är tydligt i Indien och Indonesien, men gäller även stater som Laos och Vietnam). De koreanska staterna och Japan är mycket homogena även i ett internationellt perspektiv. Taiwan, Mongoliet och Kina har en minoritetsbefolkning som inte uppgår till 10 procent i någon av staterna enligt officiell statistik.

Det finns även faktorer som är gemensamma för alla regionerna. Alla stater i de tre regionerna värnar om principen om icke-inblandning i staters inre angelägenheter. Det är, som vi redan sett, en viktig faktor att hålla i minnet när man analyserar de mellanstatliga relationerna. Konfliktparen Taiwan-Kina och Nordkorea-Sydkorea är de enda undantagen. Dessa konflikter beskrivs av parterna som interna konflikter, inte som de mellanstatliga relationer de i praktiken är idag.

Samtidigt kan vi notera att tre regionerna är heterogena vad gäller politiska system. Endast Japan, Sri Lanka och Indien har haft demokratiska konstitutioner under hela perioden. Få länder i världen har haft så starka politiska svängningar på så kort tid som Kambodja, där landet åter är monarki efter en modern historia av att vara en militär republik, revolutionär diktatur och folkrepublik. Kina, Vietnam och Nordkorea har upprätthållit ett kommunistiska system under hela perioden, men Kina har kombinerat detta med anmärkningsvärda ekonomiska förändringar. Brunei styrs av en enväldig sultan och Burma/Myanmar har militärstyre. Gemensamt för många stater är att militären länge haft ett starkt inflytande tex i Pakistan, Bangladesh, Indonesien, Thailand och Sydkorea.

De militära utgifterna är ett viktigt mått för hur staterna ser på konflikter inom regionen som helhet. Tabell 5 återger data för staterna i de tre delregionerna, grundade på SIPRI:s uppgifter. Tabellen återger kostnaderna i amerikanska dollar enligt SIPRI:s konvertering. De ger en viss jämförbarhet mellan staterna. För varje delregion har staterna rangordnats efter värdet av militärutgifterna 1996. De ekonomiska effekterna av dessa tal blir givetvis olika beroende på ekonomiernas storlek. De rör sig dock genomgående om mellan en och fyra procent av BNP och talen har inte ändrats markant under de senaste tio åren. Pakistan har ca 8 procent, vilket placerar landet jämförelsevis högt. Det

är mer intressant att se till de absoluta talen i jämförbara valutor.¹⁵⁷ De militära effekterna är knutna till de absoluta belopp, inte till andelen av BNP.

Tabell 5. Militärutgifter i de tre delregionerna. 1987 och 1996.

Milj USD, 1990 års priser och växelkurser. Rangordnade efter ordningen 1996.

Södra Asien			Östra Asien		Sydöstra Asien			
	1987	1996	1987	1996	1987	1996		
Indien	7 810	8 333	Japan	26 123	31 028	Thailand	1 939	3 150
Pakistan	2 555	(3 003)	Sydkorea	8 139	(12 765)	Singapore	1 280	2 718
Sri Lanka	232	(630)	Kina	6 363	8 162	Indonesien	(1 604)	(2 674)
Bangladesh	342	420	Taiwan	6 045	(8 101)	Malaysia	1 445	[2 101]
Nepal	29	..				Burma/	371	812
						Myanmar		
						Filippinerna	584	698
						Vietnam	781	393
						Brunei	127	..

Källa: SIPRI Yearbook 1997s 197. Teckenförklaringar: .. data ej tillgängliga eller tillämpbara, () osäkra data, [] SIPRI uppskattning. Inga uppgifter finns för Kambodja, Laos, Nordkorea och Mongoliet. Uppgiften för Kina är den officiella, förmodligen bör den åtminstone dubblas för att bli jämförbar med övriga. För Vietnam avser uppgifterna 1990 resp 1994, för Burma/Myanmar 1987 resp 1992. Uppgiften för Brunei gäller endast resurser för den kungliga bruneiska armén.

Uppgifterna om militärutgifter är osäkra. Detta är i sig ett mått på att de asiatiska staterna lever i region med betydande osäkerhet. Staterna lämnar inte ut kompletta uppgifter och kostnaderna som anges i Tabell 5 är kringgärdade med många reservationer. Av de sjutton stater som återges i tabellen är informationen från nio osäkra, uppskattade eller inte tillgängliga för de tidpunkter som valts ut. Även de uppgifter som redovisas är omtvistade. Vad gäller Kina finns det skribenter som anser att de inte endast bör fördubblas för att bli mer realistiska.¹⁵⁸ Inte desto

¹⁵⁷ SIPRI:s årsböcker ger de mest jämförbara uppgifterna. I andra sammanhang skulle jämförelser av truppstorlek, flotta och flyg samt strategiska doktriner vara de mest adekvata. SIPRI Yearbook 1997, s 203.

¹⁵⁸ Bernstein & Munro 1997, s 25 anser att utgifterna är tio gånger högre. Författarna sysselsätter sig emellertid inte med de jämförbarhetsproblem som t ex SIPRI lägger till grund för sin beräkning. IISS anger ca 3.5 gånger högre tal än de officiella, se Calder 1996, s 18.

mindre kan vi se i Tabell 5 att rustningsprofilerna skiljer sig avsevärt mellan de tre delregionerna. De antyder att konfliktmönstren också är olika, varför det är av stor vikt att analysera konfliktmönstren region för region. Östasien har de högsta rustningstalen varför det är motiverat att börja diskussionen med denna region. Den är också nära kopplad till regionen med de lägsta militärutgifterna, Sydostasien som det därför finns skäl att se på närmast därefter.

Östasien

Östasien består av de sex statsenheterna Mongoliet, Kina, Japan, Nord- och Sydkorea och Taiwan, som i praktiken kan betraktas som en egen statsbildning.¹⁵⁹ Hongkong har en särskild autonom ställning inom Kina och det portugisiska Macao får 1999 en likartad ställning. Under hela den undersökta perioden har statsbildningarna varit desamma. Den enda förändringen är Hongkongs överflyttning från brittisk koloni till särskild region i Kina. Östasien har haft relativt få strikt organiserade, militariserade konflikter under perioden. Det visar sig vid ett närmare studium att de konflikter som kategoriserats som "large-scale" utgörs av omfattande demonstrationer, där inte någon särskild organisation varit ansvarig och där dessutom antalet dödade under demonstrationerna är mycket osäkert. Denna frånvaro av militariserade konflikter uttrycker att relationerna inom regionen varit relativt förutsägbara. En paradox är att dessa fåtaliga dispyter samtidigt innehåller stora risker för upptrappning. Det gäller situationen kring Korea, relationerna mellan Taiwan och Kina, liksom Japans relationer till Kina- och Korea-konflikterna.

Mellanstatliga konflikter i Östasien

Under hela perioden förekom endast sju mellanstatliga konflikter mellan östasiatiska stater. Det är ett lågt antal. Ingen konflikt har avvecklats under perioden även om intensiteten har minskat avsevärt. Antalet stater i regionen är litet samtidigt som staterna har starka, men i huvudsak defensiva militära strategier. Den minskande intensiteten i konflikterna skulle antyda att regionen är på väg mot mer stabila förhållanden. Det finns dock andra signaler. Tabell 5 visar att de högsta militärutgifterna i Asien finns i Östasien. Siffrorna har ökat påtagligt för alla stater om vilka information finns. Det är ett annat sätt att säga att militär

¹⁵⁹ Även om Republiken Kina sedan 1971 inte längre har säte i FN, erkänns den fortfarande av ett tjugotal stater som Kinas legitima representant. Taiwan har avtal med ett stort antal stater i världen.

maktbalans och militär upprustning karakteriserat regionens mellanstatliga relationer. Det är viktigt att undersöka områdets tänkbara konflikter.

Den inbördes rangordningen mellan delregionens stater vad gäller militärutgifter enligt Tabell 5 stämmer inte helt med den diskussion som vanligen förs. Det är anmärkningsvärt att notera att Japans försvarsbudget 1996 av SIPRI uppskattades till 31 miljarder amerikanska dollar. De andra staterna, inklusive Kina, satsade betydligt mindre ekonomiska resurser på militärt försvar i absoluta tal. Siffrorna är osäkra men det är troligt att Kinas, Taiwans och Sydkoreas försvarsbudgetar vid mitten av 1990-talet vardera uppgick till mellan 10 och 15 miljarder dollar (uttryckt i amerikanska dollar, 1990 års penningvärde). Dessa siffror ger Japan en mycket starkare militär ställning än vad som observeras i tex den amerikanska debatten.¹⁶⁰ Detta stämmer inte heller med en etablerad japansk självbild som betonar de konstitutionella hinder som ålagts Japans försvarsmakt. Japans försvarsmakt definieras som självförsvarsstyrkor och kostnaderna har medvetet hållits under en procent av BNP. Det hindrar inte att dessa styrkor, i ett regionalt perspektiv, framstår som stora och tekniskt avancerade. Den mer traditionella analysen av regionen framhåller Kinas växande styrka som det största problemet. Dessa data ger vid handen att Kinas militära satsningar måste ses i relation till vad som sker i övrigt i området. Försvarskostnaderna har ökat också för länder med vilka Kina varit i allvarlig konflikt: Sydkorea och Taiwan.

Det finns skäl att särskilt upprätthålla sig vid relationen mellan de två ekonomiskt starkaste staterna i regionen, Japan och Kina. I regionen finns olika militärpolitiska bedömningar av Japan. Somliga vill lyfta fram landet som en motvikt mot ett starkare Kina. Tabell 5 visar att Kinas militära styrka är på tillväxt. Kina är regionens enda kärnvapenmakt. Japan är det enda landet i världen som fått erfara vad en attack med kärnvapen betyder. Detta stämmer med en bild av ett hotfullt Kina och ett hotat Japan. Det motiverar t ex säkerhetsavtalet mellan Japan och USA. Det finns också ett nära militärteknologiskt samarbete mellan de två staterna. På lång sikt ses USA:s närvaro som det enda som kan balansera ett allt starkare Kina. Det antas då att Kina kommer att sätta av en betydande del av sina ökande ekonomiska resurser också för militära upprustning, särskilt inom flottan och flyget. Den ekonomiska

¹⁶⁰ Bernstein & Munro 1997, 1998, Calder 1996.

utvecklingen gör också tillgången till resurserna på havsbotten allt väsentligare, särskilt för Kina.¹⁶¹

I ett annat perspektiv ses i stället Japan som ett potentiellt militärt hot för regionen och för Kina. Denna negativa hållning till Japan grundas på historiska erfarenheter: landets ockupation av Taiwan, Korea och norra Kina, upprättande av förintelsläger i Korea och Kina, samt en expansionistisk kontroll under några år, där japanska styrkor styrde över hela Östasien och stora delar av Sydostasien. Ingen stat hade tidigare utövat en så omfattande kontroll över så stora områden. Den historiska erfarenheten försvårar än idag förbindelserna. Den hålls vid liv, bl a genom att Japan inte ursäktat sig för övergreppen och varit ovilligt ge kompensation till offren för Japans tidigare maktutövning. Samtidigt påpekas att Japan, mer än Kina, är beroende av tillförsel av råvaror utifrån och att därför sjövägarna till landet av avgörande betydelse för landets ekonomiska utveckling.

Det är intressant att notera att enligt en del kinesiska källor förbindelserna med Japan anses ha störst potential att utvecklas till en militariserad konflikt. Kina fruktar Japan mer än någon annan nation i regionen och kan därför lättare anse sig nödgat att svara med preventiva militära medel om en svårare kris uppstår. Det var tex stora demonstrationer på Beijings universitet i september 1996 med krav till Kinas ledning på en militär intervention för att "ta tillbaka" de "kinesiska" öar Japan "ockuperat". Det är slående att det endast är Japan som är måltavla för sådana demonstrationer och debatter i Kinas media.

Japans regeringar har länge agerat med stor försiktighet gentemot Kina. Landet har intagit en negativ hållning till ekonomiska och politiska hinder för Kina. Det kan avläsas i Japans beslut att avbryta den mycket motvilligt införda bojkotten av Kina efter händelserna på Himmelska fridens torg 1989. Japan upphörde med sina åtgärder redan efter sex månader, inte minst till USA:s förtret. Ledningarna i Kina och Japan är medvetna om att de balanserar på en tunn tråd vävd av motstridig nationalism och ökad handel. Den kan mycket väl brista men ger samtidigt skäl till att väva ytterligare trådar. Kinesiska ledare som Deng Xiaoping och Jiang Zemin har uttryckt en önskan om att formella förhandlingar om konflikterna med Japan skall återupptas, men först om 20-30 år då situation kan se annorlunda ut. De försök till politiska förhandlingar mellan staterna som gjorts under perioden har skapat mer

¹⁶¹ Bernstein & Munro 1997, 1998 är exponenter för detta resonemang. Det leder dock inte till ett "containment" resonemang, utan understryker vikten av att USA och Japan tillsammans "balanserar" Kina, 1998, s xvii, jfr också Calder 1996.

konflikt. I en framtidsbedömning av konflikter i Östasien är relationerna mellan Kina och Japan således centrala.¹⁶²

Förbindelserna mellan Korea och Japan påverkas av på liknande sätt av historia och framtidsfarhågor, även om Sydkorea och Japan har varit allierade mot det kommunistiska hotet från Nordkorea och Kina. Det finns många i både Syd- och Nordkorea som ser Japan som ett större hot än Kina. Sydkoreas relationer med Kina har formellt varit avbrutna sedan Koreakriget. Under en lång tid ansåg Kina att Sydkorea inte existerade som statsbildning. Informellt har dock Kina och Sydkorea sedan mitten av 1980-talet haft ett betydande handelsutbyte. Dessa två stater tycks också betrakta Japan som ett tänkbart gemensamt hot i framtiden. Kontakterna har expanderat mycket snabbt under 1990-talet. Den ekonomiska utvecklingen har gjort det kapitalistiska Sydkorea viktigare för Kina än det kommunistiska Nordkorea. Det har satt spår i Kinas många krav riktade mot Nordkoreas internationella uppförande och informellt har Kina försökt påverka Nordkoreas inrikespolitik.

Det finns även andra problematiska förhållanden,¹⁶³ men bilden för Östasien behöver framförallt kompletteras med regionens förhållande till andra regioner, externa aktörer och regionens interna konflikter, som ofta har internationella dimensioner.

Östasien relationer med externa aktörer

Denna konfliktöversikt visar att Östasiens stater är inblandade i konflikter med extra-regionala aktörer i större utsträckning än med aktörer inom regionen. Totalt förelåg på 1990-talet 19 sådana konflikter, att jämföra med de sju inom-regionala konflikterna. Konflikterna är nu på låg nivå. Både Kina och Taiwan är i dispyt med ett antal nationer i den angränsade regionen Sydostasien (Tabell 6), Japan har en dispyt om Kurilerna med Ryssland.

¹⁶² Calder ger USA en särskild roll för att stabilisera triangeln USA-Kina-Japan, Calder 1996, s 217.

¹⁶³ En udda dispyt i subregionen är den mellan Taiwan och Mongoliet. Taiwan erkänner inte Mongoliet som självständig stat utan anser att området tillhör Kina (Taiwan). Folkrepubliken Kina har däremot erkänt Mongoliet som en självständig politisk enhet vilket dock innebär att Mongoliet accepterat att Inre Mongoliet är en del av Kina. Det ska inte uteslutas att Mongoliet i framtiden kommer att ställa krav på att mongoliskt territorium – som idag finns i Kina och i Ryssland – ska återgå till Mongoliet.

Tabell 6. Mellanstatliga konflikter med externa aktörer i Östasien. Antal konfliktpar under varje period

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	2	0	5	9	16
1980-talet	0	2	2	14	18
1990-talet	0	0	1	18	19

Källa Bilaga 1

Dessa extra-regionala konflikter har delvis haft med situationen i Indokina att göra. Relationerna mellan Vietnam och Kina resulterade i ett kort krig 1979 och de fortsatte att vara spända fram till 1989, då en normalisering inleddes. Det kvarstår dock olösta gränsproblem och framförallt har relationerna kring omtvistade områden i Sydkinesiska sjön visat sig svåra att hantera. Sydkinesiska sjön innehåller en rad komplikationer eftersom det finns motstridiga krav från ett stort antal stater på delvis sammanfallande havsområden, öar och skär. Det finns försök att hantera situationen informellt men Kina har konsekvent vägrat diskutera konflikten multilateralt. Som ofta är fallet med starka stater föredrar Kina att frågan löses bilateralt. ASEAN Regional Forum (ARF) har varit engagerat i problematiken. Någon lösning verkar för närvarande inte vara i sikte även om relationerna mellan aktörerna är bättre än på länge.

Relationerna med externa aktörer har under perioden som helhet förbättrats avsevärt. Ledarna för Ryssland och Kina undertecknade i november 1997 ett nytt avtal som löser största delarna av gränstvisten som berör norra Kina. Det utvidgar det avtal som slöts 1989. De svåraste frågorna har inte dock inte avgjorts (tex öarna i Ussurifloden där en allvarlig konfrontation ägde rum 1969). Japan och Ryssland föreföll under 1990-talet tidvis nära en lösning i frågan om ögruppen Kurilerna, men nådde inte fram till något avtal.

Kinas konflikt med Tadzjikistan är på låg nivå och kan komma att lösas genom de förhandlingar som pågått sedan Tadzjikistans självständighet 1991. Kina har gränstvister med både Kazakstan och Kirgisistan som är speciellt svår att lösa då de har historiska kopplingar till de turkiska minoriteter som finns i Kina. För Kina är det viktigt med goda relationer till angränsande muslimska stater och stater med en befolkning som talar turkiska språk. Det anses vara från dessa som de turkspråkiga minoriteterna i Kina kan komma att få sin politiska och militära styrka. Det har förekommit en viss debatt om ett förenat Turkmenistan i regionen vilket anses oroa Kina. Uppenbart är att Kina

försöker bemöta detta med ökade ekonomiska relationer och bistånd i olika former.

Internas konflikter i Östasien

Under perioden observerar vi relativt få militariserade interna konflikter (Tabell 7). De största konflikter som uppstått är, som tidigare nämnts, demonstrationerna i Kwangju i Sydkorea och Beijing i Kina. De resulterade i ett militärt ingripande av respektive politiska ledning, men det skedde i båda fallen inte utan motstånd från viktiga politiska och militära grupperingar. Dessa händelser har också färgat omvärldens syn på de regimer som genomförde dem. Kina har militariserade dispyter med tre etniska minoriteter: Uighurer som är av turkiskt ursprung som huvudsakligen finns i Xinjiang, Hui som är muslimer och traditionellt har varit nomader vilka huvudsakligen finns i nordöstra Kina, samt med Tibet. Den senare är den internationellt mest uppmärksammade även om konflikten med den förstnämnda troligen är både blodigare och har störst spridningspotential. Det finns en stark vilja i regionen väster om Kina att återupprätta Turkmenistan och att därvid inkludera östra Turkmenistan som nu ligger i Kina. Ett populärt krav bland den turkiska befolkningen i Xinjiang är att etablera ett fritt Turkmenistan och flera grupper som kämpar mot den kinesiska regeringen har det kravet som sin viktigaste fråga.

Tabell 7. Internas konflikter i Östasien. Antal konfliktpar under varje period.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	0	2	1	4	7
1980-talet	1	2	0	5	8
1990-talet	1	2	1	5	9

Källa: Bilaga 1

Konflikterna på Taiwan och i Sydkorea (honaneser) har inte samma potential att sprida sig eller att eskalera till militära dispyter. I båda dessa staterna har minoriteternas ledare valt att aktivera sig politiskt inom den etablerade politiska ramen snarare än att gripa till våld. Honaneserna har ofta valt att rösta på sydkoreanska missnöjespolitiker. Detta mönster har varit tydligt sedan Koreakrigets slut och har förstärkts under 1980- och 1990-talen. Valet av Kim Dae-Jung, honanes, till

Sydkoreas president 1997 är även av detta skäl en viktig händelse i Syd-koreas regionalt baserade politiska liv.

Japans interna situation framstår i detta perspektiv som relativt våldsfri. Aum-sektens bombdåd i Tokyos tunnelbana 1995 är den mest förödande enskilda väpnade oppositionshändelsen under perioden (12 döda). Uppenbarligen hade sekten mer avancerade planer och den lyckades också rekrytera teknisk kunniga personer. Den skapade stor osäkerhet i samhället och demonstrerade dess sårbarhet. Det förfaller som den kommunistiska Röda Arméns aktivitet på 1970-talet inte orsakade samma oro i Japan. De flesta dödsoffer som den var ansvarig för hade med interna stridigheterna inom Röda Armén att göra. Dessa erfarenheter visar emellertid att ekonomisk utveckling inte eliminerar våldsamma konflikter. Nya motsättningar kan uppstå som kan ha sitt ursprung i negativa reaktioner på företeelser förknippade med ett modernt välfärdssamhälle.

Kina-Taiwan

Konflikten mellan Kina och Taiwan är mycket speciell. Det är rimligt att se den som en mellanstatlig konflikt, samtidigt som båda sidor anser att det rör sig om en inomstatlig konflikt. Regeringarna på Taiwan och i Kina kräver båda att behandlas som Kinas enda legitima representant. Taiwans regering har hittills aldrig krävt självständighet från Kina, trots att det *de facto* rör sig om en oberoende politisk enhet. Självständighetskravet har inte heller varit populärt hos majoriteten av taiwaneserna. Det finns dock tecken på en taiwanesisk nationalism. Den kan ses bla hos yngre generationer, hos den minoritet kineser som kom till ön långt före 1949 och hos den minoritet som historiskt är taiwaneser.¹⁶⁴ Taiwan var representerat i FN som Kinas legitima regering fram till 1971. Folkrepubliken övertog platsen efter votering i FN:s generalförsamling. Ett antal stater erkänner ännu idag Taiwan som Kinas företrädare och det finns en kampanj för att ge Taiwan en plats i generalförsamlingen. Det har också varit möjligt för Folkrepubliken att acceptera Taiwan i de olympiska spelen, i APEC (Asia Pacific Economic Cooperation forum) och i asiatiska utvecklingsbanken.¹⁶⁵ Folkrepubliken Kinas ledare har emellertid hotat med invasion om Taiwan formellt kräver självständighet. Spänningarna var påtagliga under det taiwanesiska presidentvalet i mars 1996. Kina vidtog militära

¹⁶⁴ Relationen mellan invånare som är "fastlänningar" resp "taiwaneser" beskrivs i Wanek 1998.

¹⁶⁵ Calder s 117.

manövrer riktade mot vad Folkrepubliken ledning beskrev som en "fiktiv önation". Att det rörde sig om en maktdemonstration gentemot Taiwan kunde dock ingen ta miste på. Det är således en dispyt med betydande spänning men risken för en allvarligt militariserad konflikt måste ändå bedömas som förhållandevis låg. Kravet på självständighet är inte starkt utbrett på Taiwan och det ekonomiska utbytet med Folkrepubliken är betydande. Folkrepubliken nuvarande ledning vill se en fredlig lösning á la Hongkong. En militär ockupation skulle med all säkerhet bli mycket förödande för båda sidor, eftersom Taiwan lagt ner stora summor på ett effektivt och modernt försvar. I händelse av en seger skulle Kina dra på sig stora problem för att upprätthålla kontrollen. De internationella effekterna av ett sådant agerande skulle också bli oöverskådliga. Det fredligare återföreningsscenarioet förefaller därför mer rationellt. Tillsammans kan dessa överväganden bidra till att konflikten hålls på en låg nivå.

Korea

Den koreanska konflikten påminner i vissa delar om konflikterna inom det delade Kina. Både Syd- och Nordkorea har länge ansett sig representera det enda Korea. Idag finns direkta förbindelser mellan de två staterna och de har båda uppnått internationellt erkännande. Konflikten fortsätter att vara en påfrestande faktor inom regionen inte minst till följd av de extra-regionala bindningar som skapats genom åren. Misstron mellan de två staterna är ännu mycket stor och kontakterna extremt begränsade. Beredskapen i syd för en ny invasion från norr har höjts vid fler tillfällen under senare år t ex i samband med den nordkoreanske ledarens Kim Il Sung's bortgång 1994. En kort tid innan hade emellertid en anmärkningsvärd islossning uppnåtts genom den amerikanske ex-presidenten Carters besök. Kontroverserna kring Nordkoreas kärnenergiprogram fick en lösning, och en särskild ram, KEDO, har skapats för energifrågorna, där Japan och USA ingår förutom de två koreanska staterna.¹⁶⁶ Den koreanska frågans allvar erkänns av alla parter. I slutet av 1997 tillkom en överenskommelse som lägger en grund för förhandlingar mellan fyra parter kring frågan (de två koreanska staterna, Folkrepubliken Kina och USA). Det kan bidra till att

¹⁶⁶ KEDO, Korean Peninsula Energy Development Organisation avtalades 1994. Avtalet innebär att USA, Japan och Sydkorea bygger två lättvattenreaktorer åt Nordkorea, samtidigt som Nordkorea respekterar avtalet om en kärnvapenfri koreansk halvö och tillåter inspektioner av reaktorerna. Byggandet startade i augusti 1997 till en budgeterad kostnad av USD 5.5 miljarder. SIPRI 1998, s 176-177.

reducera spänningarna. De parallella, men fundamentalt olika ekonomiska kriserna i Nord- och Sydkorea kan samtidigt medföra att konflikten så småningom finner en ordning som båda sidor kan acceptera.

Sydöstra Asien

Sydöstra Asien består av de tio staterna Vietnam, Filippinerna, Kambodja, Laos, Indonesien, Malaysia, Singapore, Brunei, Thailand, Burma/Myanmar och i denna undersökning Papua Nya Guinea (PNG). Sydostasien har under perioden visat en mycket diversifierad konfliktbild. Idag finns få allvarliga mellanstatliga konflikter men ett antal interna konflikter kvarstår. Det är intressant att se hur ett förändrat mönster från en konfliktfyllt till en relativt konfliktfri region har vuxit fram parallellt med en snabb ekonomisk tillväxt. Denna tendens föregår också det kalla krigets slut.

Mellanstatliga konflikter i sydöstra Asien

Konflikttenden i Sydostasien visar att de omfattande ("large-scale") mellanstatliga konflikterna inom regionen minskades från sju till noll under perioden (Tabell 8). Konflikterna har inte försvunnit men de har genomgående minskat i intensitet. Idag tycks de diskuteras informellt mellan staterna. Det är uppenbart att lösningarna av konflikter kring Vietnam och Kambodja har påverkat konflikthanteringen i en positiv riktning. De flesta fredsavtal som skrivits i regionen hängde tidsmässigt samman med slutet på dessa båda konflikter, dvs de sker under första delen av 1970-talet (slutet på andra indokinakriget) och under 1990-talet (Parisavtalet om Kambodja).

Tabell 8 Mellanstatliga konflikter inom Sydostasien. Antal konfliktpar.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Totalt
1970-talet	7	3	2	8	20
1980-talet	3	3	3	12	21
1990-talet	0	1	0	18	19

Källa: Bilaga 1.

Idag är det de maritima konflikterna som är centrala i regionen. De har blivit allt viktigare sedan 1970-talet. Avgränsningen av nationella

havsområden berör inte bara fiske och oljeutvinning utan även kontroll över handelsrutten. Särskild vikt läggs vid de konflikter som berör Syd kinesiska sjön. Det har förekommit flera försök att reglera dessa konflikter men det har mest handlat om krishantering. Bland subregionens mellanstatliga konflikter är det dessa som antas ha en högre risk för eskalering eftersom de rör centrala resurser och engagerar flera aktörer. Denna komplexitet talar för att en multilateral hantering skulle vara att föredra, men inga försök i den vägen har hittills varit framgångsrika.

Att de mellanstatliga konflikterna minskat inom regionen kan bl a tillskrivas de olika regionala samarbetsprojekt som inletts tid efter annan, t ex Maphilindo, Association of South-East Asia (ASA) och ASEAN (som uttolkas Association of South-East Asian Nations). De har integrerat regionen på ett politiskt påtagligt sätt. ASEAN och ASEAN Regional Forum (ARF) har fungerat som en struktur för hantering av mellanstatliga konflikter.¹⁶⁷ Idag är relationerna avideologiserade och styrs i högre grad av frågor om ekonomisk tillväxt. Det kan väsentligt ha ökat möjligheterna till en fredlig politisk och ekonomisk integration. Den ekonomiska tillväxten har också tillfört en faktor för fredlig utveckling. De ömsesidiga beroendet har ökat mellan ASEAN:s medlemmar och en fredlig samverkan har blivit viktig för fortsatt ekonomisk tillväxt. ASEAN:s medlemmar har ökat handel, turism och kulturella kontakter mellan varandra på ett markant sätt sedan organisationen bildades 1967. ASEAN har fått en politisk funktion även om parterna inte betraktar ASEAN som ett allmänpolitiskt eller säkerhetspolitiskt organ. De formella och informella mötena mellan regeringsledamöter och mellan andra grupper bidrar också till detta.

Som framgår av Tabell 5 har regionens ledande stater lägre militärutgifter än de andra två asiatiska områden som vi studerar. Däremot har de största staterna ökat sina militärutgifter, flera dessutom i ganska stor omfattning. Den ekonomiska utvecklingen har medfört en ökning av den absoluta storleken på försvarskostnaderna. En av regionens mindre stater, Singapore, lägger idag ner avsevärda resurser för försvarets utveckling. De enda stater som förmodligen minskat sina rustningar är Vietnam och Kambodja, där Parisavtalet från 1991 och FN:s fredsoperation UNTAC frigjort resurser för civil utveckling. Den centrala tvistefrågan är idag uppdelningen av Syd kinesiska sjön och en stor del av rustningsutvecklingen härrör till utbyggnad av sjöstridskrafterna i flera av de ekonomiskt framgångsrika staterna. Intressant nog har emellertid flera av regionens konfliktpar hänfört sina dispyter om territorialvatten till internationella domstolen i Haag.

¹⁶⁷ Se Amer 1998, Kao & Din 1997.

Interna konflikter i sydöstra Asien

Den regionala integrationen kan inte sägas ha påverkat regionens interna konflikter i samma utsträckning som de mellanstatliga. De interna konflikterna har inte heller minskat mer än i de andra subregionerna i Asien. Sydöstra Asien har följt trenden med minskad intensitet i många av de interna konflikterna men regionen har fortfarande kvar ett stort antal högintensiva konflikter (Tabell 9). Under varje period har hälften av de inomstatliga konflikterna i Asien som helhet utspelats i just Sydostasien. Denna subregion är alltså oväntat konfliktfylld, trots att den är betydligt mindre än de andra två både vad gäller befolkningstal och areal.

Tabell 9. Inomstatliga konflikter i Sydostasien. Antal konfliktpar.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Totalt
1970-talet	19	6	4	6	35
1980-talet	17	6	7	8	38
1990-talet	10	8	7	13	38

Källa: Bilaga 1

Många stater i regionen uppvisar en hög grad av etnisk och kulturell mångfald. Detta kan kopplas till konfliktbilden på flera sätt. Det finns till exempel ett antal minoriteter som stödde kolonialmakterna under kolonialiseringen och sedan kommit i konflikt med den nya staten efter dess självständighet. Flera av de ännu pågående konflikterna i Burma/Myanmar dateras till tiden för landets självständighet. De kan tolkas som att grupper haft förhoppningar om självständighet vilka dock inte infriades av kolonialmakten, Storbritannien (tex Kachin). Ett liknande mönster kan ses i Vietnam med gruppen Montagnards som under lång tid var allierade med Frankrike och senare USA.

En annan koppling gäller den ekonomiska utvecklingen. Den har ibland varit begränsad till vissa regioner och lämnat minoriteter utanför, till exempel Mindanao, Chittagong Hill Tribes och Karen. Bilden är emellertid komplex eftersom de kinesiska folkgrupperna i de olika länderna uppenbarligen varit viktiga för tillväxten och därmed också gynnats av den. Här finns det en viss koppling mellan konflikter och den relativa tillväxten för olika grupperingar i samhället. Den gruppering som anser sig förfördelad kan ta till vapen för att tillskansa sig fördelar, speciellt om det finns en historia av konflikter eller etniska olikheter som förstärker känslan av förtryck och vinstlöshet. Exempel kan hittas

i Burma/Myanmar med Karen och Kachin men även i Indonesien med OPM på Nya Guinea och Aceh Merdeka på Sumatra.¹⁶⁸

Konflikter över territorium är de vanligaste interna motsättningarna (Tabell 10) men de som handlar om regeringsmakten har blivit mer militariserad. Av 16 regeringsmaktskonflikter på 1970-talet var 14 vid något tillfälle mycket omfattande, dvs 88 procent. För territoriella konflikter nådde vid den tidpunkten knappt hälften en så hög intensitet (12 av 25). Skillnaden består, även om andelen högintensiva konflikter gått ned. Det är intressant att fråga sig varför denna typ av konflikter blivit så våldsamma. I området är det framförallt regeringsmaktskonflikterna i Kambodja, Filippinerna och Burma/Myanmar som nått höga nivåer.

Tabell 10. Tvistefrågor om regeringsmakt och territorium i Sydostasien under tre årtionden.

Antal tvistefrågor under varje period. Högsta nivån av konfliktintensitet samt totalt antal.

	<i>Tvistefråga</i>			
	Regeringsmakt		Territorium	
	Large-scale	Totalt	Large-scale	Totalt
1970-talet	14	16	12	25
1980-talet	7	13	12	30
1990-talet	7	15	3	29

Källa: Bilaga 1.

Konflikterna är nära knutna till de auktoritära system som utmärkt Sydostasien. Minskning av intensiteten i denna konflikttyp hänger samman med att de politiska systemen öppnats. Så är Kambodja och Filippinerna idag bland de stater som har de öppnaste politiska systemen i Sydostasien. På 1970-talet fanns ett fungerande flerpartisystem endast i Malaysia. Den regerande koalitionen är fortfarande vid makten, men var allvarligt hotad vid valen 1991. Ett utmärkande drag är att många stater idag har demokratiserade procedurer, tex med flera partier, utan att regimen för den skull hotas. Singapore och Indonesien är exempel på detta. I Thailand förekommer såväl parlamentarism som flerpartisystem, men bakom kulisserna fortsätter både militären och kungamakten att spela avgörande roller. Kambodja har idag omkring 20 partier, men

¹⁶⁸ Konflikten på ön Bougainville i Papua Nya Guinea stämmer med bilden. Det var en av de mest utvecklade delarna av detta örike, men samtidigt innebar gruvdriften att människor förlorade sin traditionella mark. Upproret började som ett krav på kompensation.

befinner sig i en fortsatt oförutsägbar situation efter mer än 20 år av inbördeskrig, revolution och invasion. Både Kambodja och Filippinerna påverkas av olösta väpnade konflikter. Det rör sig i båda fallen om kommunistiska grupperingar som driver revolutionära rörelser i vissa delar av landet. Det förefaller som dessa inte längre får ekonomisk hjälp utifrån. I viss mening kan vi således säga att regeringsmaktskonflikterna haft ett samband med det kalla kriget. Sovjet och Kina stödde olika kommunistiska grupper samtidigt om USA assisterade auktoritära, men antikommunistiska statsledning. Nedgången i intensitet i dessa konflikter hänger samman med det andra indokinakrigets slut, men demokratisering i egentlig mening inleddes inte förrän efter det kalla krigets slut.

Vad gäller Burma/Myanmar är det troligt att de interna konflikterna hänger nära samman med det stora antalet konflikter över territorium. Undantaget är konflikten 1988 då en militär gruppering störtade den civila regeringen och införde militärstyre. Konflikterna mellan centralregeringen och grupper med territoriella krav hade sannolikt inte försvunnit med en civil regering. Sådana territoriella konflikter finns också i Filippinerna (Mindanao) och Indonesien (Östtimor och Aceh). Det rör sig om regioner med en majoritet av etniska minoriteter som också har en relativt ekonomiskt svår position och där många känner att de blivit uteslutna från inflytande. I fallet Östtimor rör det sig dessutom om en oavslutad avkoloniseringskonflikt. Dessa exempel följer det konfliktorsaksmönster som vi sett i föregående avsnitt i Kina: regional obalans, etniska minoriteter, en historia av oberoende eller självständighet och en majoritet av den etniska minoriteten som känner sig undanträngd från beslutsfattandet och ibland även från sitt eget territorium. Burma/Myanmar visar detta med all tydlighet. De regioner som har ekonomiska problem och starka minoriteter med en självständighetshistoria har idag de starkaste självständighetstendenserna, tex Arak, Karen och Kachin. Mönstret går igen i Filippinerna, där en muslimsk baserad gerilla riktar sig mot de kristnas dominans i kombination med en upplevd ekonomisk tillbakagång och politiskt undanträngande från den "egna" regionen. Samma sak kan ses i Indonesien. Tabell 10 visar att antalet högt militariserade territoriella konflikter minskar mycket dramatiskt under den senaste perioden, vilket antyder att den ekonomiska utvecklingen kan ha reducerat våldsamheten i denna konflikttyp.

Sydostasiens relationer med externa aktörer

Som vi tidigare nämnt var externa aktörer mycket viktiga i konfliktbilden under 1970-talet i Sydostasien. Nio externa aktörer befann sig i direkt, intensiv konflikt med stater inom regionen. Under 1980-talet har dessa konflikter försvunnit helt och idag finns inte några externa aktörer direkt engagerade i väpnade konflikter i regionen. Detta hänger givetvis nära samman med USA:s intervention i och utvidgning av Vietnamkriget, följt av Sovjetunionens och Kinas intresse för området. Efter kriget mellan Vietnam och Kina 1979 har inga militära interventioner från extra-regionala stater ägt rum. Den interventionistiska filosofi som Kina utvecklade under Mao-tiden gjorde landet till finansiär av ett stort antal kommunistiska rörelser i hela regionen (t ex Malacka, Thailand, Indonesien, Filippinerna). Efter Dengs makttillträde minskade detta intresse för Kinas del, och de kommunistiska rörelser som finns kvar tycks idag vara lokalt finansierade. Röda Khmererna i Kambodja tycks ha finansierat sin krigföring med försäljning av ädelstenar och timmerkoncessioner. I ett historiskt perspektiv är den relativa frånvaron av extern inblandning unik. Den sydostasiatiska regionen har genomgått mer än ett århundrade av koloniserings- och avkoloniseringskrig. Den befinner sig idag i en kvalitativt ny situation. Problematiken kring Syd kinesiska sjön är förmodligen den enda som idag drar in flera extra-regionala makter, men det rör sig då om länder ur "grann-regionen" Östasien, framförallt Kina och Taiwan, inte USA eller europeiska stater.

Södra Asien

Södra Asien består av Indien, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh, Nepal, Bhutan och Maldiverna. Regionen är mycket hårt drabbad av interna konflikter som ofta har en ekonomisk och etnisk bakgrund. Det som är speciellt för regionen är att en enda konflikt (Indien-Pakistan) har präglat hela områdets säkerhetspolitiska situation. Såväl mellanstatliga som inomstatliga relationer hos alla aktörer påverkas av denna relation.

Mellanstatliga konflikter i södra Asien

För var och en av de tre perioderna förekommer endast fem eller sex mellanstatliga konflikter i regionen. De flesta har befunnit sig på dispytnivå. Konflikten mellan Indien och Pakistan är den mellanstatliga konflikt som är tongivande i södra Asien. Den resulterade i stora

omvälvningar på 1970-talet med delningen av Pakistan och självständighet åt Bangladesh. Dessa två stater har idag de störst rustningarna (Tabell 5) och Indiens militärt starka ställning är uppenbar. Samtidigt upplever Indien sin storlek som en källa till sårbarhet. De ömsesidiga hotbilderna speglar varandra. Båda parterna har en välutbildad armé med moderna vapen. Osäkerheten kring innehavet av kärnvapen undanröjdes med de fem provsprängningar som båda staterna genomförde i maj 1998. Deras ömsesidiga upprustning och det tänkbara bruket av kärnvapen gör konflikten speciellt känslig. Den nuvarande situationen har sitt ursprung i delningen av Brittiska Indien 1947 och en rad frågor har lämnats olösta sedan dess. Dit hör framför allt Kashmirområdets status. Indiens militära ingripande 1970-71 i östra Pakistan bidrog till att dela Pakistan och att Bangladesh uppstod. Det finns i Asiens moderna konflikthistoria knappast någon liknande händelse. Som vi tidigare konstaterat har inga nya statsbildningar uppstått sedan regionens avkolonisering. Komplicerade alliansmönster har ständigt utmärkt den sydasiatiska regionen och de har koncentrerats längs motpolerna Indien och Pakistan.

Indien, med dess geopolitiskt centrala placering i regionen omgivet av en rad "mindre" stater, har sänt trupper också till Sri Lanka och Maldiverna, tidvis drivit sanktioner mot Nepal och upprätthållit stort inflytande i Bhutan. Pakistan har framförallt sökt allierade utanför regionen, tex Kina och USA, men också upprättat kontakter med andra regioner, särskilt Västasien. Både Indien och Pakistan anklagar den andra för stöd åt separatister och försök att destabilisera den politiska ordningen. En lösning kan, med andra ord, endast åstadkommas på den absoluta toppnivån. En förhoppning kan vara att det i takt med ekonomiska utveckling, demokratisering och flerpartisystem på ömsesidor skapas nya möjligheter till en fredlig utveckling. I mitten av 1990-talet togs initiativ, men ständiga regeringskriser i de två staterna har medfört att dessa initiativ, sammanfattade i den sk Gujral-doktrinen, inte blivit uthålliga.¹⁶⁹ Kärnvapensprängningarna i maj 1998 gjorde än en gång de ömsesidiga relationerna spända och oförutsägbara.

Utöver denna konflikt finns det mindre våldsamma konflikter tex dispyterna Indien-Bangladesh och Nepal-Bhutan. De har dock stor lokal betydelse. Bangladesh står i ett komplicerat beroendeförhållande till Indien. Det är knappast i de indiska ledarnas intresse att tvinga in detta land i ett nytt samarbete med Pakistan. Det gör det mindre troligt att dessa konflikter eskalerar. Dispyten mellan Bhutan och Nepal berör

¹⁶⁹ I. K. Gujral var utrikesminister 1996-97 och statsminister 1997-98 i United Front-regeringen.

flyktingar och ser ut att kunna lösas med diplomatiska och sociala åtgärder.

Den enda väpnade mellanstatliga konflikten utöver konfliktkomplexet Indien-Pakistan är Indiens engagemang i Sri Lanka. Indien stationerade trupper i landet för att bidra till efterlevnad av ett fredsavtal mellan regeringen och tamilska rörelser. Indiens syfte var att skydda tamilerna från repressalier men de indiska styrkorna kom snart i väpnad konflikt med en av de tamilska organisationerna, det tamilska tigrarna, LTTE. Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet stred indiska trupper på Sri Lanka mot tamilska rebeller. Indien drog tillbaka sina trupper då situationen blev ohållbar både internationellt och inrikespolitiskt.

Det regionala organet SAARC, South Asian Association for Regional Cooperation, förefaller ännu ha haft liten effekt på konflikterna. Organisationens toppmöten har emellertid skapat kontakter och givit utrymme för informella konsultationer. De flesta konflikthanteringsförsöken har hittills varit bilaterala. Indien har velat undvika multilaterala diskussioner, något som däremot Pakistan varit intresserat av. Det är ett bekant mönster. Den stora staten misstänker att ett multilateralt forum innebär att de små staterna sluter sig samman mot den stora, samtidigt som mindre stater finner viss tillförsikt i möjligheten att just få stöd från andra stater för att motverka den stora statens dominans.

Kashmir

Kashmirkonflikten utgör samtidigt en mellan- och inomstatlig problematik. Sedan 1989 pågår ett regionalt baserat uppror i provinsen. Det kan sägas rikta sig mot Indiens styre av detta område vars folkmajoritet utgörs av muslimer. Hinduer, buddister och kristna utgör emellertid också viktiga grupper i området. Samtidigt är delar av det ursprungliga Kashmir idag en del av Pakistan. Olika gerillagrupper strider för olika målsättningar: anslutning av de av Indien kontrollerade områdena till Pakistan förefaller ha varit ett ursprungligt krav. Källor ger vid handen att andra alternativ idag framstår som mer lockande inom stora skikt av befolkningen, t ex självständighet eller en förändrad, än mer autonom ställning inom den Indiska unionen. Striderna 1989 ledde till en mellanstatlig kris mellan Pakistan och Indien. Enligt indisk uppfattning skulle upproret i Kashmir inte vara möjligt, med mindre det fick aktivt stöd från Pakistan. Pakistan har förnekat officiell inblandning. Direkta strider mellan de två staterna har utkämpats i tre krig sedan 1947, vilket illustrerar frågans konfliktpotential. Konflikten berör också

kärnfrågan i brittiska Indiens delning 1947: kan muslimska grupper leva säkert i ett sekulariserat, men hinduiskt demografiskt dominerat Indien? Den ökande hindu-nationalistiska stämningen i Indien under 1990-talet har skärpt motsättningarna. Det efter valet 1998 största partiet i det indiska parlamentet, BJP, tillika regeringsbildare, har önskat eliminera den speciella status som Kashmir idag har i den Indiska unionen.

Interna konflikter i södra Asien

Indien och Pakistan och i viss mån Bangladesh har stora och svårhanterade interna konflikter som kostat mängder av människoliv och andra samhällsresurser. Av de övriga staterna i Asien är det under perioden endast Burma/Myanmar som har en intern konfliktsituation som liknar Pakistans och Indiens.

Tabell 11. Interna konflikter i södra Asien. Antal konfliktpar under varje period.

	Konfliktintensitet				
	Large-scale	Intermediate	Minor	Dispute	Total
1970-talet	18	3	4	2	27
1980-talet	17	3	7	1	30
1990-talet	8	9	7	7	31

Källa: Bilaga 1

De interna konflikter som förekommit i södra Asien under perioden följer i stor utsträckning etniska eller regionala linjer, med undantag av de uppror som drivits av några mindre kommunistiska grupperingar i Indien. Många av de områden som har stora konflikter i Indien befinner sig i en svår ekonomisk situation, tex Manipur och Tripura. I sådana situationer kan vi notera att dagens ekonomiska obalanser förelåg innan konflikterna. Det gör tydligt att det är den lokala ekonomin som har påverkat konflikterna snarare än tvärtom. Det är symptomatiskt att de flesta utvecklade regioner har en dominerande minoritet vilket bidrar till känslan av orättvis behandling i förhållande till ett avlägset centrum.

För att sådana konflikter skall kunna lösas på ett effektivt sätt i södra Asien måste troligen något göras åt både den etniska frågan och den regionala ekonomiska obalansen. Detta kan i vissa fall arrangeras med en ökad säkerhet för etniska minoriteter genom olika former av politiska lösningar som grader av autonomi, religionsfrihet och andra grundläggande rättigheter samt en ekonomisk fördelningspolitik till de minst utvecklade regionernas fördel. Ett problem är att organisationer med

självständighet som mål ibland har tillräcklig väpnad styrka för att skapa osäkerhet och minska incitamenten till investeringar i området. Dilemmat kan formuleras på följande sätt: fred måste föregå den ekonomiska utvecklingen, men utan ekonomisk utveckling finns inget incitament till fred. Detta mönster förefaller stämma för Assam i Indien och Karachi i Pakistan.

Som vi tidigare noterat är det troligen inte den etniska frågan som ligger till grund för alla konflikter. Snarare kan det vara så att etniska motsättningar försvårar konflikterna men att regionala och ekonomiska obalanser är viktigare som drivkrafter. Ett intressant undantag är den sikhiska grupperingen. Den är till stora delar väl integrerade i det indiska samhället. Sikher har emellertid en stark ställning i en region, Punjab. Det är också ett område som utvecklats ekonomiskt som en av de första som tog tillvara den gröna revolutionens möjligheter. Gruppen kan alltså varken som helhet eller lokalt sägas ha varit missgynnad. Snarare tycks det som delningen av Indien givit en del sikher uppfattningen om att det vore nödvändigt med en egen statsbildning för att upprätthålla en stark ställning och befästa sin säkerhet. Det har emellertid inte varit enighet om detta inom den sikhiska gruppen som helhet. Detta fall antyder svårigheten med en generell analys av hur ekonomi och etniska konflikter hänger samman. Mönstren kan skifta och vara beroende av sådana saker som organisatorisk förmåga, ledande gruppers perceptioner och karismatiska ledare.

Som framgår av Tabell 11 har konfliktintensiteten minskat, men våld används fortfarande i stor utsträckning i regionens interna konflikter. Endast sju av 32 konflikter befann sig på dispytnivå på 1990-talet.

Det finns få subregionala organ som kan ha en konfliktlösande eller förtroendeskapande effekt på staterna i regionen. South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) kan ha haft en viss positiv effekt. Samtliga stater i subregionen är medlemmar. SAARC etablerades dock inte som ett säkerhetsorgan och får inte enligt stadgarna ta upp bilaterala frågor (dvs inte relationen Pakistan - Indien) eller interna frågor (dvs inte tamilska frågan i Sri Lanka). Det är troligt att SAARC ändå haft en positiv effekt på konfliktfrågor. SAARC har antagit en konvention (1987) om bekämpning av terrorism och har verkat för en fredlig hantering av konflikter i regionen. Det finns diplomatiska relationer mellan alla parter och SAARC:s möten tjänar som en mötesplats. Det kan ha haft en effekt på relationen Bangladesh - Indien i flera frågor. En lösningen nåddes i slutet av 1996 på frågan om delning av vattenflödet i Ganges. Avgörande var dock att mer kompromissvilliga regeringar tillträtt efter val i såväl Indien som i Bangladesh.

Södra Asiens relationer med externa aktörer

Södra Asien har relativt goda relationer med externa aktörer, Indien har en större gränskonflikt med Kina som tidvis har varit militariserad men som hittills under 1990-talet inte blivit allvarlig. Relationerna mellan Kina och Indien har förbättrats och många av de tvistefrågor som det kalla kriget orsakade har försvunnit. Gränskonflikten mellan Pakistan och Afghanistan har varit ett svårt problem i dessa staters relationer men den minskade i intensitet när Sovjetunionen invaderade Afghanistan och under den tid då Afghanistan haft stora interna konflikter. Utöver detta har Bhutan en mindre gränskonflikt med Kina men den tycks inte ha prioritet hos någondera parten.

Konfliktkomplex och kärnvapen

De tre asiatiska subregionerna uppvisar klart åtskilda konfliktmönster. De har utvecklats på mycket olika sätt sedan 1970. Det demonstrerar att indelningen i tre subregioner är fruktbar. En vanlig uppfattning är idag att Öst- och Sydostasien utgör ett område, ofta kallat Stillahavsasien, och Sydostasien en annan. Under det kalla krigets tid talades i stället om Syd- och Sydöstasien som en region med sammanhållna drag. Indelning i tre områden ska emellertid inte hårddras. Det finns många beröringspunkter och i ett framtidsperspektiv av ökad ekonomisk integration kan skillnaderna komma att utsuddas. De tre subregionernas konfliktmönster kan idag beskrivas på följande sätt: Östasien har relativt få inom- och mellanstatliga konflikter, de befinner sig på låg nivå, men de har en stark potential för snabb upptrappning. Regionen är idag den som är minst avgränsad: externa aktörer, som USA och Ryssland, spelar en stor roll för framtiden. Sydöstasien har, mer tydligt än någon annan subregion, reducerat de tidigare vanliga mellanstatliga konflikterna till ett litet antal. Regionen var en arena för externa aktörer, idag är sannolikheten för extra-regional inblandning begränsad till Kinas intresse för området. Regionen har genomgått en påtaglig, tidvis konfliktfylld demokratisering och flera av 1990-talets stora interna konflikter knyter an till denna process, ibland med etniska förtecken. Sydostasien är den subregion som ändrat sig minst efter de stora omvälvningar i början av 1970-talet (Pakistans delning). I många fall pågår samma inom- och mellanstatliga konflikter fortfarande och eskalationsrisken är hög i en av dem, Indien-Pakistan. Externa aktörer spelar en relativt liten roll i dagens konfliktbild.

Konfliktmönstren i två av regionerna kan beskrivas som regionala konfliktkomplex.¹⁷⁰ Ett antal konflikter flätas samman och påverkar varandra. Det ena gäller sambanden mellan Indien, Pakistan och inomstatliga konflikter i dessa länder, vilket gör Sydasiens till ett sådant komplex. Det samma kan sägas gälla norra Östasien: Kina, Japan, USA och Ryssland är alla involverade i hur konflikter kring Korea, Taiwan, och marina områden utvecklar sig. Den typ av regionala fora som skulle krävas för att hantera dessa konflikter har ännu inte utvecklats. Sydostasien utgör här en kontrast. Regionen kunde i mitten av 1970-talet beskrivas som mycket konfliktfylld. Idag finns nära kontakter med syfte att förebygga konflikter. Detta formella och informella system har bidragit till att ge området en särart och till att mellanstatliga konflikter reducerats. Utmaningen är idag att också hantera inom-statliga konflikter.

Det är instruktivt att se att rustningsbilden också följer detta mönster. Tabell 5 ger vissa tillgängliga data. Det område med de högsta rustningarna, norra Östasien, är också det där kontakter varit mest svåra att utveckla. Högteknologisk upprustning, missilteknologi och kärnvapenfrågor har upptagit beslutsfattarnas intresse. Först under de allra senaste åren har vissa genombrott gjorts för att finna andra sätt att hantera konflikterna. Kinas kärnvapenprogram har knappast bidragit till att stabilisera situationen. I stället har det blivit ett inslag i en hotbild och ett argument för andra staters upprustning med avancerad militär teknologi (Japan, Taiwan). Sydasiens har också omfattande rustningar, även om ökningstakten inte varit lika markant som i Östasien. Även i detta fall har de två ledande staternas kärnvapenprogram skapat betydande osäkerhet i regionen. Det finns bedömare som anser att sannolikheten av att kärnvapen faktiskt kommer till användning är särskilt hög i just denna region. Osäkerheten förstärks av de många interna konflikterna i regionens stater. De täta regeringsbytena under 1990-talet i både Indien och Pakistan minskar också oförutsägbarheten.

I detta perspektiv framstår rustningarna i Sydostasien som måttliga och mindre provocativa. Området har också infört en egen kärnvapenfri zon, vilket bidrar till att minska spänningarna. Regeringarna har medvetet sökt frigöra sina stater från militära, mellanstatliga engagemang. Samstämmiga uppgifter anger att Vietnams armé har minskat avsevärt efter tillbakadragandet från Kambodja. Det förefaller som färre och mindre intensiva konflikter, medvetna försök att förebygga konflikter och icke-provocerande rustningar ingår i en självförstärkande dynamik som bidrar till regionens relativa stabilitet och lägger en grund

¹⁷⁰ För närmare definition se Wallensteen, 1994, kap 7.4. Jfr också Buzans term säkerhetskomplex.

för ekonomisk utveckling. De sydöstasiatiska staterna har, mot bakgrund av denna erfarenhet, också tagit initiativ till bredare samtal om regional säkerhet i ASEAN:s regionala forum, ARF.

4 Indien och Kina i Asiens konflikter

I genomgången av den regionala problematiken framträder Kina och Indien som mycket viktiga för var sin delregion. Det finns därför skäl att studera dessa två stora stater närmare. Östasiens ledande ekonomiska stat, Japan, har under denna period befunnit sig i mycket få konflikter av såväl mellan- som inomstatlig karaktär. Japan har inte heller spelat någon ledande roll i att dämpa eller att lösa konflikter i Asien. Först i och med deltagandet i UNTAC i Kambodja intog Japan en mer aktiv och fredsfrämjande roll.

Asiens två folkrikaste stater, Indien och Kina, uppvisar påtagligt olika konfliktmönster. Tabell 12 visar dessa staters inblandning i interna och mellanstatliga konflikter. Här framträder en bild av dessa två länders "konfliktprofil", men tabellen anger också deras betydelse i den totala konfliktmängden i Asien.

Tabell 12. Indien och Kina. Antal konflikter där de medverkar, var för sig, båda eller inte alls.

Data avser Folkrepubliken Kina, inte Taiwan.

	Indien		Kina		Båda	Ingen	Totalt
	Mellan stater	Inom stater	Mellan stater	Inom stater			
1970-talet	5	20	13	4	1	95	138
1980-talet	6	21	14	4	1	99	145
1990-talet	6	21	17	5	1	98	148

Källa: Bilaga 1

Som framgår av Tabell 12 är de två staterna involverade i relativt få av Asiens konflikter. Vi kan räkna fram att Indien i genomsnitt är engagerad i ungefär 18 procent och Kina i 12 procent av alla asiatiska konflikter. Den stora folkmängden och den centrala placering inom var sin subregion kunde tänkas leda till ett betydligt större konfliktagerande. Eftersom vi redan konstaterat att det är en regional orientering som gäller för båda staterna är det inte så överraskande att också notera att båda staterna samtidigt finns med som aktör i en enda konflikt (Tibet). Tabell 12 visar dessutom en tydlig skillnad i konfliktmönstret. Under hela perioden har Indien ett stort antal interna konflikter, samtidigt som

Kina finns med i ett betydande antal mellanstatliga konflikter. Vi kan också notera en intressant skillnad mellan de två vad gäller intensitet, vilket framgår av bilaga 1. Kinas mellanstatliga relationer är mera sällan på hög militär nivå i jämförelse med Indien som under perioden varit inbegripet i ett antal starkt militariserade internationella konflikter tex konflikten med Pakistan, engagemanget i Sri Lanka och ingreppet i Bangladesh. Kina har alltså fler mellanstatliga dispyter men färre av krigskaraktär än Indien. De interna konflikterna i Kina har också en relativt låg konfliktnivå i skarp kontrast till Indien som har flera av regionens största interna konflikter.

Hur kommer det sig att ett demokratiskt Indien har jämförelsevis våldsamma relationer såväl inom som utom landet samtidigt som Kina, en kommunistisk diktatur, har många dispyter men få militariserade konflikter?

Några möjliga förklaringar kan tänkas. Låt oss först se på de mellanstatliga relationerna. Många av dem rör konflikter med grannländer. Kina har länge varit en konsoliderad stater där de mellanstatliga gränserna varit mindre omstridda än vad som gällt för Indien. Kina har under perioden bara haft mindre konflikter över gränsdragningarna med undantag för konflikten med Vietnam. Motsättningarna till Sovjetunionen och Indien, vilka är situationer som framförallt tillhör 1960-talet, har legat på låg nivå. Kina ingick i början av 1960-talet en rad gränsavtal med andra grannländer. Konflikterna med Indien och Vietnam fick emellertid ingen lösning då och återstår även idag att lösa. Med Ryssland har avtal ingåtts som löser en stor del, men inte hela gränsproblematiken. Kina har även lyckats hålla en relativt låg regional profil trots ett omfattande stöd till kommunistiska upprorsrörelser i regionen bl. a. i Malaysia, Kambodja, Indien och Burma/Myanmar fram till 1980-talet. Indien hade ett besvärligare utgångsläge eftersom landet skapades ur en rad äldre statsbildningar samtidigt som brytningen med de muslimska ledarskapet och upprättandet av Pakistan 1947 ledde till stora motsättningar, uttryckta genom motsättningar om vissa områdens ställning (Kashmir). Detta skapade en militariserad situation som varit svår att komma ur. Indiens konfliktmönster med andra stater har alltså inte direkt med landets demokrati att göra utan beror på en efterkolonial problematik. Kinas gränser förefaller i jämförelse med Indiens, betydligt äldre, mer etablerade, om än bitvis mindre definierade.

Det finns en märkvärdigt parallell konfliktsituation för de två staterna. Det var inte endast brittiska Indien som delades på 1940-talet. Inbördeskriget i Kina slutade 1949 i en situation som ser ut som en *de facto* delning också av detta land. Kinas mest långvariga konflikt under detta århundrade gäller just relationen mellan den kommunistiska

rörelsen, idag Folkrepubliken Kina, och den nationalistiska inriktningen som idag är Republiken Kina. Denna militära konflikt kan dateras till 1928 och är 70 år senare fortfarande långt från en fredlig avslutning. Både Indien och Kina har alltså genomgått en traumatisk delningserfarenhet, om än av olika karaktär. Utgången av konflikter på 1940-talet kastar fortfarande, femtio år senare, en mörk skugga över framtiden. Pakistan är misstänksamt mot Indiens avsikter, på samma sätt som Taiwan misstror Kinas. Indiens ledning tror att Pakistan söker underminera Indien, Kinas ledning har länge fruktat att Taiwan uppmuntrat opposition i Kina. Mellan Indien och Pakistan finns idag öppna diplomatiska relationer och politiska kontakter, vilket saknas i relationen Kina-Taiwan. Kina-Taiwan uppvisar däremot nära ekonomiska förbindelser. Indien och Pakistan anser sig idag vara kärnvapenmakter, något som också skiljer denna delning från den kinesiska. Utan en konstruktiv och fredlig lösning av dessa två delningssituationer kommer inte någon av dessa stora stater att finna en balanserad roll i sina relationer med omvärlden.

Låt oss se på de entydigt interna konflikterna. Konflikterna handlar i båda fallen i stor utsträckning om minoriteter. Kinas interna konflikter finns genomgående på en låg intensitetsnivå. Detta betyder inte att Kina behandling av minoriteter är mer generös än Indiens men det är uppenbart att Kina hittills stått inför färre problem med separatistiska rörelser än Indien. Det finns en tydlig skillnad mellan de två staternas etniska sammansättning. I Kina utgör de etniska minoriteterna inte mer än sex eller sju procent av hela befolkningen enligt officiell statistik, vilket motsvarar ca 70-80 miljoner människor och de har en rad arrangemang för självstyre på olika nivåer. Vissa områden tex Yunnan, som har flest etniska minoriteter, har ett komplext nätverk av självstyre för alla olika grupper samtidigt som området har en form av autonomi. Indien har en mycket större andel minoriteter med muslimerna som största grupp (14 procent) och ytterligare sex procent av olika etniska minoriteter därav två procent sikher. Dessa större grupper är inte begränsade enbart till vissa delstater i den indiska unionen. Indiens lösning är i stället en sekulär stat med separat rättsordning i vissa fall.

Det kan betyda att Kinas regionalt koncentrerade minoriteter formellt sett har en högre grad av självständighet men i realiteten begränsas dessa minoriteternas rättigheter av den starka centralmakten. Indien har ett mindre inslag av territoriell autonomi för etniska minoriteter. Landets federala konstruktion baserad på delstater som följer vissa språkgränser tar begränsad hänsyn till etniska grupperingar inom dessa delstater. I stället är det grundlagarna som ska garantera alla minoriteters säkerhet. Det finns några fall av autonomi men den ger liten territoriellt självstyre för etniska minoriteter. Det innebär att minoritetskonflikter begränsas till

vissa delstater där etniska grupper kan känna sig hotade. Gurkha Autonomous Council (dvs i praktiken nepaleser) och Jharkand har större autonomi än övriga områden men i båda fallen finns trots detta långtgående krav på självständighet. Kashmir och Tripura har mer självbestämmande, men i det första fallet har krig resulterat i en stark militär indisk närvaro. Det är troligt att den indiska grundlagen och övriga minoritetsskydd ger större faktiskt skydd än den kinesiska regionala autonomin för etniska minoriteter. Det är samtidigt möjligt att den kinesiska autonomiordningen inger minoriteterna och deras företrädare en större känsla av säkerhet och inflytande. I praktiken kan dessa emellertid med enkla beslut sättas åt sidan.

Många av Indiens och Kinas minoriteter befinner sig i områden som centrum uppfattar som perifera och invånarna upplever sig ofta som försummade. Kinas centralregering har tagit upp problemet på ett sätt som kan resultera i nya konflikter. Under lång tid tvingades Han-kineser att ta arbeten i områden där det fanns en minoritet Han. Samtidigt ökade investeringarna i dessa regionerna fram till 1980-talets mitt vilket resulterade i en stor inflyttning av Han-kineser. I mitten av 1980-talet övergavs denna politik och Kinas resurser inriktades på de mest expansiva regionerna (dvs kustregionen). Idag lockas Han-kineserna till minoritetsområden genom högre löner och bättre arbeten även om regeringens intresse fortfarande riktas mot kustregionerna. Xinjiang tillhör en av de stora tillväxtregionerna men utan att lokalbefolkningen har tagit del av den ekonomiska utvecklingen. I de flesta av Kinas autonoma områden finns nu en majoritet Han, i Xinjiang finns en liten majoritet turkspråkiga folk men dessa beräknas vara i minoritet inom en snar framtid trots att turkfolken har fler barn per hushåll. Detta beror på den höga immigrationstakten för Han-kineser. Tibet (Xizhang) har fortfarande en majoritet av tibetaner. Det har observerats att Han-kineser inte har kunnat acklimatisera sig till den höga höjden i Tibet.

Den indiska unionen medger en högre grad av regionalt tänkande. Centralmaktens relativa försvagning under 1990-talet har också givit ökat utrymme åt delstaterna. I en del fall finns historiska traditioner av gå tillbaka på. Det experiment som Indien genomförde på 1950-talet med att rita om delstaterna och avskaffa de traditionella enheterna var djärvt men får betraktas som framgångsrikt sätt att möta lokala krav på inflytande. Kinas politik utformas inte i ett sådant perspektiv. I stället har den ledande grupperingen, Han-kineserna, historiskt ständigt sökt sinofiera minoriteterna. Det finns några undantag, där denna hållningen inte lyckats. Tibet som under långa tider varit en del av Kina, har fortfarande kvar en egen identitet. Det område som varit till mest skilt från Kina är Xinjiang som varit i konflikt med Kina under många århundraden och som aldrig helt integrerades in i den kinesiska kulturen.

Det kan jämföras med folkgrupper som Manchus och Hui som idag svårigen kan skiljas från Han-kineser. Kina har dessutom dragit interna gränser för regionerna på ett sådant sätt att folkgrupper har blandats vilket har gjort att det varit svårt att skapa ett etniskt baserat motstånd. Det har ofta gjort de minsta grupperna positiva till att samarbeta med Han-kineserna för att ge både skydd och fördelar gentemot andra minoriteter.

Kina och Indien möter de etniska problematiken på helt olika sätt. Kinas linje är att upprätthålla en stark centralmakt, Indien har försökt en mer decentraliserad modell. Framgångarna är blandade. Effekterna kan summeras så att det förmodligen är den ekonomiska utveckling som spelat en väsentlig roll för om dessa regionala motsättningar resulterat i våldsamma, vanligen lokala, konflikter. Den etniska faktorn kan förstärka konfliktens intensitet genom att göra det lättare att motivera en militarisering, både ur oppositionens och centralmaktens synvinkel. Detta förstärks bl a av de stora representationsproblemen som båda staterna har, till följd av deras storlek, av att den regionala nivån, tex i Indien, inte styrs av regionens minoriteter och av att inflyttade uppfattas ta över den lokala kontrollen. Tillsammans stärker detta ett främlingskap inför centralregeringen och den styrande gruppen, samtidigt som centralmakten ofta ser de lokala förhållandena i ett okänsligt, nationellt perspektiv. I det öppna indiska samhället blir detta uppenbart och demokratin kan därmed bidra till att klargöra minoritetens underläge. Kinas minoriteter är formellt överrepresenterade i regionala och nationella parlamentet men reellt har de lite makt då Han-kineserna innehar de betydande posterna. Den indiska demokratiska proceduren räcker inte för att kanalisera de lokala önskemålen. Den kinesiska centralmakten, som ju i grunden bygger på repression, fruktar att lokala utmaningar också kan bli utmaningar mot hela systemet. Resultatet är idag att Indien har många intensiva interna konflikter och att Kina i framtiden rimligen kommer att se flera sådana konflikter, där oförsonligheten kan bli än starkare.

Befolkningsökningen ställer till stora problem för båda staterna, men den är inte så nära kopplad till konfliktmönstren som de faktorer vi hittills nämnt. I framtiden kommer Indien att få större problem än Kina om inte den ekonomiska utvecklingen ökar i Indien. Kina och Indien står inför problemet att en ökad befolkning tär på landets resurser och att de fattigaste regionerna i båda staterna har den största befolkningsökningen. Det är ofta etniska minoriteter som ökar snabbast. Detta kan leda till ökade konflikter och regionalt missnöje. De rikare regionerna i Indien och Kina har också börjat visa sitt missnöje över att de måste betala för de fattigare områdena. Detta fenomen har större påverkan i Indien än i Kina då Kinas ekonomiska utveckling hittills varit snabbare. Det medför också visst ekonomiskt uppsving även för perifera regioner. Kina har

också, som icke-demokrati, större möjlighet att tvångslokalisera resurser och befolkning för att öka produktiviteten. Indien har en långsammare tillväxttakt och mindre möjligheter att omlokalisera resurser eftersom systemet baseras på demokrati och friare företagsamhet. Man skulle dock kunna vända på det och säga att Kina står inför de största framtida konflikterna då kustregionerna ökar så snabbt att den interna klyftan mellan öst och väst blir allt mer påtaglig.

Låt oss slutligen se till den militära situationen. Tabell 5 ger en bild av dessa två stater som relativt jämbördiga. Deras militära inriktning skiljer sig dock på flera intressanta punkter. Militärstrategiskt är Indien upptaget av sitt närområde med trupper huvudsakligen inriktade på att skydda gränserna. Indiens flotta var i ett skede inriktad på att få "blue water" kapacitet men detta har ändrats till att primärt skydda och bevaka kustområdena. Det är huvudsakligen konflikten med Pakistan som har påverkat Indiens försvarspolitik vilket givit en större roll åt armén och flygvapnet snarare än flottan. Kina har däremot under 1990-talet satsat på att skaffa sig en "blue water" kapacitet, och teknologi att föra en väpnad kamp på längre avstånd. Bland annat har landet sökt köpa ett fd sovjetiskt hangarfartyg. Det är ett nytt inslag eftersom landet tidigare fokuserade sitt närområde och primärt var upptaget av konflikten med Sovjetunionen. Kinas flottupprustning kan förklaras med att landet idag har en mer diversifierad hotbild och med att Ryssland inte längre utgör samma hot. Kina inriktar sig idag mer på vad som kan ske i Japan och i Syd kinesiska sjön, med det har även funnits beredskap för att möta ett angrepp av förenade styrkor från Taiwan och USA.

Kina är officiellt en kärnvapenmakt. Indiens sprängde i maj 1998 fem kärnladdningar, vilket inte endast påverkar relationerna till Pakistan utan också till Kina. Kina har satsat på att utveckla och införliva kärnvapen i försvarsmakten. Indien har länge planerat för detta. Under lång tid var kärnvapenrustning prioriterat hos båda nationerna och speciellt Kina bortsåg inte från möjligheten att använda dessa vapen under en konflikt med Sovjetunionen, Taiwan, Indien eller Japan. Ledande grupper i länderna anser att kärnvapen bidrar till en stark position för de två staterna. Kinas kärnvapenprov 1995 väckte emellertid internationella protester och liten förståelse. Indiens motsträviga agerande i förhandlingarna om icke-spridningsavtalet 1995 och till förlängningen av det partiella provstoppsavtalet 1996 isolerade landet. Symptomatiskt var att Indien hösten 1996 inte valdes in i FN:s säkerhetsråd, utan förlorade stort mot Japan i generalförsamlingen. Inte desto mindre beslutade Indien, under ledning av det hindu-nationalistiska BJP, att ytterligare utmana opinionen genom att genomföra en serie kärnvapenprov. Kina och Indien har båda skrivit under ett avtal om ett kärnvapenfritt Sydostasien, men Kina tolkar Syd kinesiska sjön som kinesiskt

territorium och kärnvapen kan därför, enligt landet, fraktas i området trots att det når Indonesien och Malaysia. Det har skapat en stark misstro mot Kina i regionen.

Indien byggde sin militära strategi helt på idén om alliansfrihet men landet lutade sig efterhand mot Sovjetunionen för militär teknologi och stöd. Sovjet blev en ledande vapenleverantör till landet och produktion av tex MIG-plan förlades till Indien. Sovjetunionens upplösning var en överraskande händelse för Indien och gav upphov till omtänkande. Ett val har varit att vända sig till Sydostasien för att söka nya allierade. Ett annat har varit att satsa på att ekonomisk utveckling i landet genom en liberalare ekonomisk politik. Indien har egen teknologi för att utveckla vapensystem men saknar ekonomiska resurser för att göra det i större skala. Europa och framförallt USA framstår som viktigare politiskt, militärt och ekonomiskt. Kina har inte haft problemet med att byta allianspartner efter det kalla krigets slut då regeringen under lång tid haft ambitionen att göra sig oberoende av några få externa aktörer. Det har också funnits en tendens i landets utrikespolitik att alliera sig med den svagare för att försvaga den starkare, som stödet för Röda khmererna i Kambodja vilket var riktat mot Vietnam och stödet till Pakistan för att försvaga Indien. Ett problem för Västvärlden är att Kina nu i allt högre grad vänder sig till Asien och bort från Väst. Detta kan skapa en konfliktsituation mellan Kina och Indien om det regionala inflytandet men det kan också leda till ett nytt klimat för samarbete mellan två regionala supermakter mot externt inflytande, primärt riktat mot USA och eventuellt också mot Ryssland. Det är inte en oproblematiserad omorientering för Kina eftersom många av Kinas territoriella krav står i konflikt med sydostasiatiska staters önskemål. Indien har inte detta problem varför de sydostasiatiska staterna kan komma att använda Indien som en motvikt till Kina. Vi ser alltså hur de tre subregionerna och de två asiatiska giganterna påverkar varandra och ingår i ett gemensamt regionalt system. Det ger oss skäl att mer systematiskt utveckla några tankar om Asiens framtid i fred och konflikt.

5 Framtida möjligheter

Bedömningarna av den asiatiska regionens framtid i krig eller fred går starkt i sår. I amerikansk debatt har Kinas spelat en särskilt framträdande roll, där vissa anser att Kina sannolikt blir expansionistiskt och destabiliserande, medan andra ser landets utrikespolitik som

försiktig och stabilitetsinriktat.¹⁷¹ Båda resonemangen utgår från Kinas ekonomiska tillväxt.¹⁷² Enligt den ena uppfattningen skapar tillväxten ekonomiska resurser som medför att Kina kan utöva ett starkare inflytande i regionen. Det leder till att andra stater, inte minst USA, förlorar betydelse i samma mån. Enligt ett motsatt resonemang ger i stället ekonomisk tillväxt ett behov av samarbete och stabilitet i regionen. Militär upprustning och skärpta motsättningar med Kinas grannländer skulle äventyra fortsatt tillväxt, och riskera leda till spänningar inom landet. Dessa scenarier anknyter i huvudsak till relationerna inom två av de tre delregionerna där Kina spelar en framträdande roll: Östasien och Sydostasien. I den litteratur som behandlar Stillahavsasien som helhet är tongångarna nyanserade, eftersom fokus inte endast riktas mot Kina och USA utan utrymme även ges åt Japan och andra stater. Ett betydelsefullt exempel är en rapport från den trilaterala kommissionen.¹⁷³ Diskussionen om den tredje regionen, Sydasiens, domineras på motsvarande sätt av frågor om Indiens interna utveckling och framtiden för den mer regionalt konstruktiva politik som förts av Indiens regering under åren 1996-98 (den sk Gujral-doktrinen döpt efter regeringens mest framträdande utrikespolitiska aktör).¹⁷⁴ Den interna utvecklingen i de största staterna är således ett genomgående tema i många framtidsbedömningar. Detta är emellertid inte ett tillräckligt underlag. Många av de tänkbara konfliktfrågor, som Korea, Taiwan, Sydkinesiska sjön och Kashmir berör också andra aktörer inom och utanför regionen.

En bedömning av regionens framtid i fred eller konflikt behöver ta hänsyn både till de konflikttendenser vi redan observerat, förändringar inom regionens aktörer och de allvarigare tvistefrågorna. På kort sikt är svaren förmodligen relativt enkla, men ju längre in framtiden vi försöker se, desto mindre säker blir varje betraktelse. Två grundläggande frågor inställer sig. En första frågeställning är: Är det sannolikt att de tendenser vi återgivit fortsätter under de närmaste fem till tio åren eller kommer de att brytas och nya mönster skapas? Relativt väl förankrade tendenser har givetvis en inneboende kraft att föra sig själva vidare. Dagens läge är sannolikt också morgondagens läge. Men hur ser därefter de tänkbara trenderna och trendbrotten ut? Svaren blir med nödvändighet osäkra men kan ändå ha ett värde. Den andra frågeställningen knyter an till

¹⁷¹Två värdefulla och motsatta bedömningar görs av Bernstein & Munro och Ross i *Foreign Affairs* 1997.

¹⁷²Den ekonomiska krisen 1997 har också givit upphov till scenarier som ifrågasätter denna utgångspunkt, se t.ex. *Svenska Dagbladet* den 14 mars 1998.

¹⁷³Morrison, Kojima & Maull 1997.

¹⁷⁴Cohen 1998.

trendbrotten och vad aktörer själva kan komma att vidta för åtgärder i förhållande till varandra (nya alliansmönster?) och i de olika tvistefrågor som föreligger (ensidiga avgöranden?). Vi avslutar framställningen med några tankar om hur regionens framtid kan gestaltas för att hantera tänkbara konflikter och minska risken för förödande krig.

Trender och trendbrott

Den enklaste metoden för framtidsbedömningar är att dra ut de *tendenser* som kan skönjas under de senaste 25 åren. Vi har redogjort för några av de mest väsentliga i det föregående. Det finns ett tydligt mönster av minskande intensitet i alla typer av konflikter. Det är särskilt markant för mellanstatliga konflikter. Vi har också noterat en gradvis men stark tendens till demokratisering och därmed fredligare hantering av vissa inomstatliga konflikter. Samtidigt noterar vi tveksamhet om ländernas förmåga att hantera andra typer av inomstatliga konflikter har ökat, framförallt vad gäller konflikter som berör identitetsfrågor ("etniska konflikter"). Det är en vanlig, men samtidigt äventyrlig metod att anta att trender kommer att fortsätta. Eftersom regionen utmärks av betydande omvälvningar under den studerade perioden, är det inte det enda eller rimligaste tillvägagångssättet. I stället behöver faktorer som kan tänkas förklara konfliktmönstrens utveckling analyseras. Det leder till en analys av effekterna av demokratisering och nationell emancipation ("etnicering") på de politiska systemen, ekonomisk utveckling med förändringar i resurstillgänglighet för olika aktörer, viss militärteknologisk utveckling, etc. Ur dessa förändringar kan viktiga *trendbrott* uppstå.

Vi har noterat att konflikterna i den asiatiska regionen som helhet minskat i intensitet, men däremot inte lösts. Vi har också sett att denna tendens är särskilt stark för mellanstatliga konflikter. Regionen som helhet har rört sig från en konfliktbild där mellanstatliga konflikter dominerat utvecklingen till en situation av mer från varandra avgränsade inomstatliga konflikter. Den minskande intensiteten i konflikterna kan härledas till ökad ekonomisk integration och regionalt samarbete mellan aktörerna. Det kalla krigets slut har varit ett inslag i denna utveckling, men våra data visar att tendenserna fanns redan tidigare. Det kalla krigets slut har reducerat de ideologiska motsättningarna och skapat ett större utrymme för pragmatiska ställningstaganden i mellanstatliga konflikter. Att prioritera ekonomisk utveckling har blivit legitimt och konflikter ses därmed mer som störande inslag än "normala" sätt att åstadkomma förändring.

Till detta mönster hör också att regionens stater inte blandar sig direkt och uppenbart i de interna konflikter som föreligger. Dessa konflikters lösning lämnas till parterna själva. Vi har noterat att denna attityd kan betyda att många interna konflikter inte får någon lösning. Den officiella icke-inblandningspolitiken tycks i vissa fall leda till att en stat inte ingriper mot den opposition som baseras i staten men opererar i grannlandet eller att relationer fortsätter "som normalt" med regerings-sidan. Ju starkare mellanstatligt samarbete, desto troligare är det också att regeringar kan komma att samarbeta för att förhindra väpnade, gränsöverskridande oppositionsverksamhet. Det finns redan exempel från Sydostasien på sådant samarbete mellan olika regeringar. Det skulle tala för att det blir svårare för en inomstatlig opposition att använda sig av väpnat uppror. Om samtidigt demokratiseringstendensen fortsätter skulle emellertid nya kanaler för opposition skapas. Ökat regionalt samarbete och demokratisering kan få självförstärkande effekter där också inomstatliga konflikter minskar i intensitet.

Frånvaron av direkt konfliktlösning är emellertid oroande. De finns alltid en risk för att olösta konflikter kan aktiveras av olika händelser. De kan också utnyttjas av helt andra skäl, tex när en statsledning tror att det kan vara ett sätt att avlänka inre missnöje, eller när en stat vill blanda sig i utvecklingen i ett annat land. De finns därför skäl att se närmare på några av de viktigaste konfliktfrågorna som involverar flera av regionens stater. Konflikterna kring Korea, Taiwan, Sydkinesiska sjön och Kashmir är av denna karaktär. Vi återkommer till dem i ett följande avsnitt.

Att de interna konflikterna också minskat i intensitet är svårare att förklara då den upproriska parten i många fall fortfarande har skäl att ifrågasätta status quo. Till en del kan denna utveckling förklaras med att anslutningen till de mänskliga rättigheterna har fått en starkare ställning i regionen. Vi har noterat en ökad tendens till demokratisering: de auktoritära regimerna är idag inte lika många som för 25 år sedan, flera av dem som finns kvar är inte lika auktoritära och förhållandena i dessa länder ges dessutom stor internationell uppmärksamhet (Kina, Burma/Myanmar). Tendensen är tydlig och utvecklingen ger hela tiden nya prov på detta. De ekonomiska kriserna under 1997 medförde en starkare ställning för parlamentet i Thailand och ledde till oppositionens seger i presidentvalet i Sydkorea. Indonesien är tills vidare ett undantag. Oförmågan att på ett öppet sätt utkräva ansvar kan snarare vara ägnat att förstärka motsättningarna i landet. Andre premiärministern Hun Sens kupp i Kambodja 1997 accepterades inte internationellt. Det är fortfarande sant att Asien som helhet inte nått en internationellt acceptabel situation vad gäller frågor som mänskliga rättigheter. Även om övergreppen mot minoriteter och oliktankande är mindre omfattande

idag är de fortfarande uppenbara. Det är finns också en påtaglig skillnad mellan den i Väst allmänt omfattande definitionen av mänskliga rättigheter och den som många asiatiska ledningar föredrar där nationens ekonomiska välstånd ses som en väg till förbättrade ekonomiska och sociala rättigheter. Till följd av den interna utvecklingen kan dock denna differens efterhand komma att bli mindre.

Andra förklaringar till den lägre konfliktintensiteten är att åren av ekonomisk tillväxt kan ha minskat incitamenten till väpnade uppror. Tillväxten påverkar möjligheten att rekrytera en väpnad opposition, samtidigt som regeringens militära och polisiära resurser ökar. För många opponenter har de icke-väpnade medlen blivit viktigare. Demonstrationer har åstadkommit stora förändringar, parlamentariska möjligheter har öppnats och reella val har förekommit.

Mot detta kan hävdas att den ekonomiska tillväxten skapat klyftor mellan centralmakten och utsatta grupper. Det kan observeras i konflikter mellan Kina och turkfolken, Indien och många minoritetsdominerade områden och i Burma/Myanmar. Konflikter i länder med betydande regionala ekonomiska skillnader och stora minoriteter med en historia av oberoende har visat sig särskilt konfliktfyllda. Intensiteten kan vara låg för en tid, men frånvaron av lösning betyder att en konfliktpotential kvarstår. Problemen med samlevnad i multikulturella samhällen har ännu inte diskuterats öppet och förutsättningslöst i flera större asiatiska stater. Indien är den stat som gjort de största sociala och politiska experimenten för att hantera denna typ av konflikter, men konfliktmängden är ändå mycket omfattande. I många stater ser de "statsbärande" etniska grupperna sig som "ägare" av staten. Ofta utgör sådana grupper omkring två tredjedelar av befolkningen vilket ger dem en stark känsla av att vara en särskild grupp. Detta är emellertid inte nödvändigtvis det perspektiv som andra, numerärt mindre nationella grupper har. Även i fall där de ledande grupperna är 80 procent innebär det, med tanke på de asiatiska staternas storlek, att miljontals människor inte nödvändigtvis är integrerade i de existerande staterna. Deras tystnad kan invagga centralmakten i en falsk föreställning om stabiliteten i landets interna förhållanden. Det kan noteras att den ryska befolkningen utgjorde ganska exakt 50 procent i Sovjetunionen innan denna statsbildning bröts upp. I den nya Ryska Federationen finns en betydande heterogenitet även om den ryska gruppen utgör närmare 80 procent. Denna ryska demografiska dominans har inte hindrat att ett av 1990-talets brutalaste krig utkämpats just inom denna statsbildning, i Tjetjenien. De regionalt och ekonomiskt grundade, genom etniska identiteter uttryckta konflikterna kommer i detta perspektiv med all sannolikhet att tillta. Länder som idag har få

sådana konflikter, som Kina, kan i framtiden hamna i lika svår-
bemästrade interna konflikter som de som nu har många, t ex Indien.

De åtgärder som kan vidtas för att förebygga ett sådant scenario innehåller inte endast att successivt bidra till öppnare politiska system. För att hantera denna mångfald behöver också frågor om reell autonomi, reell decentralisering och arbetsfördelning mellan olika statsorgan diskuteras betydligt mer än vad som idag sker. Avgörande är frågan om våldsanvändning. Om centralmakten är benägen att använda våldsmetoder och repression, kan också oppositionsgrupper tillgripa sådana metoder. Utrymmet för fredlig protest blir kringskuret. Ur ett politiskt perspektiv kan det vara viktigt för staterna att vidga detta utrymme, vilket också är vad många grupper främst önskar. Asien ger prov på framgångsrika icke-våldsaktioner, allt sedan Mahatma Gandhis dagar, vilket starkt bidragit till att föra in nya grupper i det politiska samtalet. I detta sammanhang är det av intresse att notera kvinnornas ökade roll i asiatisk politik. I Sydasiens har samtliga större stater haft kvinnliga stats- och/eller regeringschefer. Samtliga har kommit till makten genom demokratiska metoder och i flera fall som ledare för rörelser som med icke-våldsmetoder tvingat bort militära regimer (särskilt Bangladesh). I Sydostasien har kvinnor framträtt som ledare för en samlad demokratisk opposition, i två fall ännu utan framgång (Burma/Myanmar och Indonesien), i ett fall med framgång (Filippinerna). I Östasien finns ännu inte några liknande exempel. De kvinnliga ledare som framträtt i asiatiska stater har ofta haft en bakgrund i ledande familjer där deras fäder eller makar varit framträdande personligheter. De har också visat sig var kapabla ledare som förstått att utnyttja de nätverk och andra resurser som ställts till deras förfogande. En långsiktig effekt är att deras styre medfört att demokratiska institutioner stärkts.

Låt oss nu betrakta vilka möjliga överraskningar som kan uppstå. Det finns ett stort antal tänkbara trendbrott i regionens konfliktutveckling. Det är möjligt att regionens *demokratisering går snabbare* än hittills. Detta skulle skapa stora omvälvningar i stater som idag styrs av envåldshärskare, militärjuntor eller enpartisystem: Kina, Nordkorea, Vietnam, Brunei, Indonesien och Burma/Myanmar skulle främst beröras. Erfarenheterna från Central- och Östeuropa kan här ge viss vägledning. Det finns en möjlighet av att en snabbt demokratisering kan leda till en upplösning av statsmakten som helhet (statskollaps, en möjlighet som diskuteras vad gäller Nordkorea). Det kan också tänkas att vissa geografiska områden erövrar självständighet (statsbildningens upplösning, en möjlighet som kan diskuteras vad gäller Indonesien och kanske Kina). Låt oss kort se på dessa två möjligheter.

De kommunistiska partierna skulle vid demokratiska val rimligen få begränsat stöd, framförallt i de mest utvecklade områdena. Flera

kommunistpartier har emellertid en stark bas på landsbygden och kan därför kanske visa sig livskraftigare än vad fallet var i många stater i Centraleuropa. Möjligheten av statskollaps bör ses med viss tveksamhet. Flera av de kommunistiska regimerna har dragit sina egna lärdomar från Öst- och Centraleuropa. Nordkorea diskuteras som ett fall jämförbart med Rumänien 1989. Landets styrs av en liten krets nära lierad med familjen kring Kim Jong Il. Regimen har utsatts för hårt tryck utifrån och har kunnat överleva detta, till priset av stora umbäranden för civilbefolkningen. Ett mer troligt scenario är att en uppluckring sker i samband med ökade internationella kontakter, inte i takt med att isoleringen skärps. Demokratiseringen ändrar spelreglerna och de kommunistiska partierna skulle, även om de har visst folkligt stöd i vissa stater, få svårt att hantera övergångsperioden. Det är ett av skälen till varför Kinas ledning motsätter sig västerländsk demokrati och i stället närmast ser den som kaos. Några av regionens icke-kommunistiska envälden, som Burma/Myanmar och Indonesien, förlitar sig på militärmakten och fruktar på samma sätt en snabb demokratisering. Regimerna vilar därmed på militärens enighet.

Den andra möjliga effekten av en snabbare demokratisering är att den leder till frigörelse för vissa territorier. Det är troligt att minoriteter i Kina, Indonesien och Burma/Myanmar skulle kräva självständighet. Det finns risk för att grupper använder väpnade aktioner för att förverkliga sådana mål. Frågan har väckts vad gäller utvecklingen i Burma/Myanmar och Kina, inte minst i det senare fallet. Det ska inte uteslutas att en snabbare demokratisering kan leda till att flera sådana konflikter aktiveras.

Det föreligger även en möjlighet att *demokratisering byts i sin motsats*. En sådana framtidsbild scenariot skulle kunna vara att diktaturer tar över på ett sätt som skedde i Latinamerika under 1960- och 1970-talen. Vi har under perioden sett sådana reaktioner. Statens ingripanden mot demonstranterna på Himmelska fridens torg 1989 är ett tydligt exempel. En förvandling av den kommunistiska regimen i Kina till ett styre av Mussolinis typ är en möjlighet.¹⁷⁵ I ett sådant scenario skulle fokus särskilt riktas mot den sydasiatiska kontinenten, där det öppna samhället kan uppfattas som konfliktfyllt och svårstyrt. Flera sydasiatiska stater har en tradition av militär inblandning i politiken (Pakistan och Bangladesh), medan de demokratiska systemen i Indien och Sri Lanka varit förvånansvärt intakta trots de allvarliga kriser som skakat staterna. Även om de militära institutionerna är starka i dessa två länder har de hittills inte visat några tendenser till att ersätta den nuvarande ordningen. I det långa loppet avgörs de demokratiska

¹⁷⁵ Jfr Bernstein & Monro 1997, s 29.

staternas förmåga att upprätthålla sin legitimitet av förmågan att bekämpa korruption, skapa en effektiv statsförvaltning och att fördela bördor respektive tillgångar på ett jämnt sett mellan samhällsskikt och regioner.

Ett tredje scenario är att *den ekonomiska utvecklingen fortsätter*, med ökande interna konflikter över resurser och ekonomisk makt. Det finns tendenser i Kina men även i Indien till att interna regioner motarbetar varandra och tex underlåter att betala skatt till centralregeringen för att behålla sina resurser snarare än att bidra till andra regioner. Detta scenario skulle kunna leda till intern regionalisering. Det politiska livet i Indiens delstater tycks redan idag spela en avgörande för valet av regering för landet som helhet. Detta kan resultera i nya självständiga stater om centralregeringen inte har resurser att hålla samman landet. Det är ett fullt möjligt scenario speciellt om det sker i stater som idag är auktoritära men där utveckling kombineras med demokratisering. I scenariots förlängning skulle konflikterna spetsas till, militären öka sitt inflytande och demokratiseringen avstanna. Återigen är sannolikheten relativt låg. De etablerade statsbildningarna förefaller ännu väl förankrade och fullt kapabla att hantera många av de tänkbara kriserna under de närmaste åren.

Dessa scenarier är relativt negativa. Det kan också tänkas andra trender, där en process av öppenhet, förändring, internationella kontakter, regional avspänning och fortsatt ekonomisk tillväxt resulterar i en mer lyhörd och effektiv statsapparat, ett livaktigt civilt samhälle och en bättre fördelning av de ekonomiska vinsterna. Ett sådant scenario innehåller betydande inslag av önsketänkande. Det är dock inte orimligt att anta att en förbättrad förmåga till konflikthantering skulle kunna växa fram, där beslutsfattarnas grundhållningen inte är att konflikter ska bekämpas, döljas eller lämnas åt framtiden, utan i stället hanteras enligt tanken att ju smidigare ett samhälle fungerar desto mer kan det också utvecklas. En sådan insikt kan finnas. I översikten har vi noterat en svag men tydlig tendens till flera fredsavtal slutits under 1990-talet och att de gällt många, inbördes orelaterade konflikter (bilaga 2).

Samarbetsmönster och tvistefrågor

Vi har konstaterat att den asiatiska regionen utgörs av självständiga aktörer och att det är en region med låg integrationsgrad som helhet, med vissa regionala undantag. Det innebär att möjliga samarbetsmönster mellan regionens stater behöver analyseras. Dessa handlingsalternativ ger oss en andra ram inom vilken framtiden kan utforskas. En intressant iakttagelse är att fredsavtalen i regionen historiskt samlat sig till vissa

brytpunkter. Krigsslut brukar följas av nya samarbetsmönster. Det kalla krigets slut borde också kunna leda till nya samarbetsmönster för staterna i regionen som helhet. Det innebär att framtidens Asien kan komma att visa upp nya alternativ som inte bygger på de trender vi hittills iakttagit. Det blir särskilt aktuellt om några av de mer långvariga tvistefrågorna skulle nå en lösning.

Det kan noteras att fredligt samarbete på mellanstatlig nivå ser ut att öka inom framförallt sydöstra Asien men även inom Asien som helhet. Som exempel kan nämnas ökade aktivitet inom ASEAN, skapandet av ARF och APEC, utvecklingen av SAARC. Det troligaste är att regionala samarbetsmönster stärks och att initiativ inom en rimlig tid kan förväntas från regionens aktörer för en egen, asiatisk gruppering. Kina kan spela en roll i sådana sammanhang, men samtidigt finns det en risk att initiativ då ses som uttryck för kinesisk dominans. Paradoxalt nog är Asiens fördel att regionen som helhet innehåller flera stora stater. Detta skulle kunna vara en grund för en fungerande säkerhetsgemenskap under förutsättning att dessa stater kunde samarbeta inbördes. Framförallt skulle en samverkan vara omvälvande och historisk om den utvecklades mellan Kina, Japan, Indien och Indonesien, kanske också med Vietnam, Pakistan och Korea som aktörer. Som vår konfliktöversikt visat föreligger emellertid fortfarande stora spänningar mellan flera av dessa stater. Det är därför relevant att resonera om framtida nya konstellationer endast med tanke på åren 2010 och 2020, dvs på femton till tjugo års sikt.

Det finns två närmast konstanta samverkansmönster vars avveckling skulle vara mycket anmärkningsvärd och medföra omfattande konsekvenser för regionen som helhet. Den ena innehåller en gruppering kring USA. Här återfinns Taiwan, Sydkorea och Japan. Det rör sig om tre av Asiens starkare ekonomier, deras militära rustningar är omfattande (som framgått av Tabell 5) och de har vissa parallella intressen gentemot den andra grupperingen. Den andra grupperingen består av Kina, som upprättat separata, bilaterala relationer med vissa andra asiatiska aktörer, nämligen Pakistan, Nordkorea och Burma/Myanmar. Det är en disparat konstellation, utan andra gemensamma nämnare än att staterna gränsar till Kina och att de ser relationen till Kina av realpolitisk betydelse för dem själva. Framförallt är dessa "grupperingar" av intresse eftersom de centrala staterna, USA och Kina, var för sig har större inflytande över regionen än någon annan aktör.

Det finns i den asiatiska regionen ett antal konfliktfyllda relationer som också förefaller vara närmast "permanenta". De har belysts genom hela denna studie: Indien - Pakistan, Nordkorea - Sydkorea, Kina - Taiwan och Kina - Japan. En stor del av regionens kontaktvägar och

samarbetsmönster har idag utformats med hänsyn till dessa långvariga relationer. Förändringar i några av dessa ska inte uteslutas på längre sikt och de skulle ha betydande effekter i första hand för respektive subregion men också för Asien eller världen som helhet.

Vissa externa stater har mer omfattande relationer i regionen än andra. Dit hör framförallt USA som idag, sedan diplomatiska relationer upprättats med Vietnam och kontakter etablerats med Nordkorea, har direkta kontakter med samtliga stater i hela regionen. De tycks också som alla regionens stater också önskar upprätta en egen relation till USA. Det ger USA en mycket större roll i framtidens samarbetsmönster än vad som vanligen noteras. Det skapar en stor handlingsfrihet för USA och det finns inte heller allt för starka inrikespolitiska hinder för USA att på sikt skapa de samarbetsmönster som USA:s ledning skulle föredra.

En annan extern aktör av vikt är Ryssland som idag är fri från tidigare bindningar i regionen och där ledningen kan pröva relationer relativt förutsättningslöst. Det finns inga egentliga skäl för Ryssland att bara alliera sig med en enda stat. Det är troligt att varje rysk statsledning inom de närmast decennierna kommer att prioritera landets inre ekonomiska återuppbyggnad. De utrikespolitiska relationerna kan tänkas utgå från detta. I debatten om NATO-utvidgningen har möjligheten av en motallians med Kina framförts som sannolik. De två staterna anses att ett gemensamt intresse av att undvika att bli dominerade av USA. Det finns emellertid få skäl för Ryssland att på detta sätt begränsa sin kontakter. Japan kan vara mer intressant som industriell partner, Indien mer intressant som marknad, osv.

Aktörerna begränsas emellertid inte endast av givna konflikt- och samarbetsmönster. De tvistefrågor som kan eskalera till väpnade aktioner kan också påverka framtida konstellationer. I litteraturen är det främst tvisterna kring Korea, Taiwan, territorialvattnen i Öst- och Sydostasien och Kashmirfrågan som nämns. Ett genomgående drag är att samtliga dessa konflikter hållits på en låg nivå under de senaste åren. Det är därför inte alldeles enkelt att göra några framtidsbedömningar: kommer de att på detta sätt hållas nere även i fortsättningen, kan de helt avvecklas eller kommer de snarare att åter trappas upp? Underlaget för en säker bedömning är begränsat. Låt oss kort påminna om några drag i dessa fyra situationer.

Korea-frågan har kommit i ett helt nytt läge efter det kalla krigets slut. Nordkorea är mer isolerat, samtidigt som Sydkorea blivit en internationellt respekterad aktör och i den ekonomiska krisens kölvatten visat sig kunna få betydande internationellt stöd. Två initiativ har bidragit till att skapa konturerna av en samarbetslösning kring Koreaproblemet. Hanteringen av Nordkoreas kärnenergiprogram inom ramen för KEDO är ett och inledningen av de sk fyrpartssamtalen (USA,

Kina, Syd- och Nordkorea) är ett annat. Dessa arrangemang har ökat omvärldens insyn i Nordkoreas katastrofala ekonomi, men också skapat förutsättningar för ett utbyte som kan resultera i Nordkoreas närmare integration i regionen. I förlängningen skymtar en lösning med två koreanska stater inom ett löst konfederalt samarbete. Det är en mjukare lösning som också tillfredsställer grannländerna. Allt talar emellertid för att detta är en långsiktig process, där många svängningar kan tänkas. I värstafallsprojektioner av typen statskollaps i Nordkorea eller ekonomisk kollaps i Sydkorea fångas extrema möjligheter.

Frågan om Taiwans ställning skapar ständigt nya kriser. Kinas grundhållning är idag att inte försöka etablera en återförening med militära medel. Det är inte troligt att denna linje förändras ens på längre sikt. Kinas ekonomiska utveckling upptar statsledningen, behovet av internationellt samarbete ökar och därmed också vikten av förutsägbarhet i förbindelserna med omvärlden. Ett militärt agerande skulle utlösa en internationell storkris med allvarliga militära och ekonomiska konsekvenser. De är troligt att Kina hoppas på en lösning genom att göra Hongkongs återförening 1997 och Macaus 1999 till en attraktiv modell också för Taiwan. Ett ensidigt och militärt agerande skulle rycka undan grundvalen för denna politiska linje. Det är därför troligare att allt närmare förbindelser skapas mellan de två kinesiska delarna. Om en samtidig demokratisering av Kina successivt vinner insteg överbryggas motsättningarna ytterligare. Detta scenario utesluter emellertid inte tillfälligt uppflammande kriser med de risker sådana alltid medför.

De maritima konflikterna kan ha en förmåga att leda till dramatiska förvecklingar. De är komplicerade legalt och tekniskt, vilket kan göra att de lätt förenklas till suveränitetsfrågor. De ekonomiska intressena är stora och konflikterna är nya. De är därmed mer svårbedömda än de "etablerade" konflikterna kring Korea och Taiwan. Lösningar för motsättningarna kring Sydkinesiska sjön borde rimligen sökas inom ramen för multilaterala avtal, men det finns ännu ingen enighet om detta. Konsekvenserna av oreglerade förhållanden påverkar möjligheterna till utvinning av havsbottens resurser, transporter genom dessa för många stater strategiska farvatten och leder till nya militära strategier. Många av Öst- och Sydöstasiens stater har inlett en maritim upprustning. Om inte allvarliga försök vidtas under de närmaste åren för att lösa dessa konflikter innehåller de betydande konfliktpotential med allvarliga konsekvenser för regionalt samarbete. En särskild problematik är frågan om Kurilerna som hålls av Ryssland och som Japan önskar få tillbaka. Det är en olöst fråga sedan det andra världskriget. Förhoppningar om en lösning har funnits under de senaste tio åren, men några resultat har inte uppnåtts. Det kan betyda att de öppningar som det kalla krigets

avtrappning och avveckling skapade har gått förlorade. Det är därför rimligt att anta att konflikten består men fortsätter att vara på låg nivå.

Konflikten kring Kashmir, som involverar Indien, Pakistan, i viss mån Kina samt relationerna mellan hinduiska, muslimska och buddistiska befolkningar i de tre länderna, har stor betydelse för den sydasiatiska regionen. Vi har beskrivit den som ett regionalt konflikt-komplex. Konflikten har flera gånger visat sig ha nära kopplingar till andra dispyter (på senare tid konflikten i indiska Punjab, tidigare i konflikten kring Östpakistan). Det finns också framtidsscenarioer där kärnvapenstrategiska överväganden är framträdande. Konflikten innehåller spridningsrisker längs etniska sprickor i de berörda samhällena och är också av detta skäl inte lätt att isolera från andra situationer. Dessa kopplingar gör att denna konflikt påverkar mellan- och inomstatliga förhållanden i länder med mer än en miljard människor. Konflikten ges betydligt mindre internationell uppmärksamhet än vare sig Korea- eller Taiwanproblematiken. Dess allvar kan lätt underskattas.

De fyra konflikthärdarna har stora effekter på framtida samarbetsmönster. En framgångsrik reglering av Korea- och Taiwanfrågorna skulle lägga grunden för ett nära samarbete mellan Kina och USA. Det skulle underlättas av en samtidig demokratisering av Kina och en minskad betoning av mänskliga rättigheter i USAs utrikespolitik. Få förändringar skulle ha så omfattande och positiva effekter för den asiatiska regionen som helhet som just denna. Samtidigt skulle en skärpning av konflikterna kring Korea och Taiwan mycket snabbt kunna resultera i en polarisering där USA och Kina drar till sig stöd från olika stater och grupper inom regionen. Det är därför av avgörande betydelse hur denna relation utvecklas. Den amerikanska diskussionen om Kina är viktig och följs givetvis med uppmärksamhet inte endast i Kina. Eftersom de kulturella avstånden är stora finns det också betydande risker för missförstånd på båda sidor. Tendensen är idag, inte minst efter Kinas president Jiang Zemins besök i USA i slutet av 1997, i riktning mot ökat samarbete. Gemensamma intressen av förutsägbarhet, regional samverkan och ekonomisk utveckling kan visa sig starkare än de politiska och militära oförenligheter som också hör till bilden.

Framtida säkerhetssystem

De framtidsbedömningar vi gjort med utgångspunkt från trender, trendbrott, samarbetsmönster och tvistefrågor förutsätter att staterna och regimerna på tio och tjugo års sikt är i stort sett de samma som idag. Regim- och statsförändringarna har varit betydande under den period som gått, utan att ha varit revolutionärt radikala. Samtidigt har vi pekat

på en rad viktiga utvecklingstendenser, som har med demokratisering, etnicering, ekonomisk tillväxt, inomstatliga regionala obalanser, icke-interventionism och regionalt samarbete att göra. Dessa faktorer kan komma att ändra de politiska systemen och skapa betydande osäkerhet i regionen. Etablerade samarbeten och internationella, regionala institutioner skulle kunna ha en funktion för att hantera effekterna av sådana förändringar. Det är också uppenbart att om framtida samarbetskonstellationer ska bli långvariga måste de knyta an till tendenser i regionen.

Det leder till ett resonemang om möjliga åtgärder. Sådana bedömningar tillhör också bilden. Vår bedömning är att lösningen av de flesta mellanstatliga konflikterna kommer att ställas på framtiden med de risker det medför. Rent allmänt skulle vi därför förorda ett konfliktförebyggande arbete som går ut på att "frysa" mellanstatliga konflikter, särskilt gränskonflikterna. Detta kan ske genom regionala eller subregionala principöverenskommelser om att gränser inte får ändras med våld. Denna typ av överenskommelser var viktiga inslag i den europeiska avspänningspolitiken under det kalla kriget (Helsingforsakten från 1975) och i Afrika efter avkoloniseringen (OAU:s beslut 1964). Förutom FN-stadgan finns emellertid idag inte några övergripande gemensamma dokument som reglerar regionens relationer inom området fred och säkerhet. Vi ser med betydande oro på de olösta interna konflikterna. Demokratisering och regionalt samarbete kan betyda att kanaler skapas för att föra fram åsikter och intressen som idag inte beaktas. Den starka icke-inblandningsprincipen förhindrar emellertid många stater och ledare att öppet kommentera vad som sker i grannländerna. Principen fungerar därmed konserverande till förfång för möjligheten av en närmare dialog. Vi har konstaterat att frågor om mänskliga rättigheter därför kommer upp i globala fora, snarare än att de tas upp inom regionen själv.

Det kan i själva verket uppfattas som en anomali att den asiatiska regionen inte har ett eget säkerhetsforum för kontakt, diskussion och beslut kring regionens egna säkerhetsproblem. Den ordning som följs vilar i stället på staternas suveränitet. Det är därför anmärkningsvärt att notera att just mellanstatliga konflikter minskat mest i intensitet. Enligt många realistiska teoretiker skulle motsatsen förväntas. Sådana konflikter skulle snarare tillta till följd av upplevda säkerhetsdilemman. Vi har upprepade gånger noterat att riskerna med det stora antalet olösta mellanstatliga och inomstatliga konflikter. Det ger en del av svaret på frågan varför regionen ännu inte utvecklat ett gemensamt säkerhetssystem. Regionen är fylld av olösta motsättningar. Samtidigt kan som vi se på andra håll i världen att säkerhetssystem skapats som en del i lösningen av konflikter.

Denna slutsats anger emellertid två spår för framtida agerande för utanförstående parter, som EU och Sverige. Det kan, för det första, vara viktigt att främja samarbeten inom regionen som helhet, genom att bidra till dialoger och kontakter. Ur detta kan efterhand ett säkerhetssystem komma att utvecklas, kanske efter idéer hämtade från OSSE. Ett sådant system skulle innebära att de medverkande staterna enas om vissa grundläggande principer, att externa aktörer ges en roll och att former skapas för att internationellt ta upp inomstatliga minoritetsfrågor. Det nyligen upprättade ARF skulle kunna vidareutvecklas i denna riktning. Det är slående hur den ekonomiska utvecklingen i Öst- och Sydostasien resulterat i ett antal organisationsprojekt. Frågor om fred och säkerhet har hanterats mycket försiktigt i dessa sammanhang. I vissa ingår representation från både Kina och Taiwan. EU:s roll i dessa organisationsförsök har hittills varit begränsad och det kan finnas skäl att stärka den inför framtiden.

Ett andra spår är att bidra till sådana lösningar på de enskilda tvistefrågorna som innebär att nya subregionala samarbetsmönster etableras. Eventuella överenskommelser kring Korea, Taiwan, territorialvattnen och Kashmir kommer rimligen att involvera någon form av multilateral ordning för att ge de svagare parterna tillräckliga garantier. Det innebär avtal som medger insyn och tillsyn, samtidigt som de innehåller bistånd och samarbete från andra aktörer. Det är intressant att notera att centrala parter i just dessa fyra konfliktfrågor vanligen säger sig föredra nationella eller bilaterala lösningar. Koreafrågans utveckling visar att de efterhand kan komma att se fördelen med bredare former.

Tillsammans skulle dessa två spår för samarbete och konfliktlösning kunna ge regionen ett säkerhetssystem som har en viss förmåga att fånga upp konflikter tidigt och minska risken för framtida användning av våld i stor skala.

6 Bilagor

Bilaga 1

Konflikter i Asien efter 1970: En översikt.

Detta är ett första försök att systematisera konflikthistoria i tre asiatiska regioner: Syd-, Öst-, och Sydostasien. Dessa översikter består av konflikter som varit aktiva sedan 1970. Varje konflikt är kategoriserad med hänsyn till dess högsta konfliktnivå under varje årtionde. Rapporten täcker tre årtionden: 1970-talet (1970- 79), 1980-talet (1980-88) och 1990-talet (1989-97). De två senare perioderna sträcker sig endast över nio år men det torde inte inverka på möjligheten till jämförelser. Anledningen till att 1989 valts som brytpunkt är att kunna göra jämförelser med en period som strikt motsvarar tiden efter det kalla kriget.

Konflikterna i Asien har delats in i fyra kategorier beroende på intensitet. Den lägsta intensitetsnivån är konflikter utan militär inblandning eller med låg grad av militär intervention. Dessa betecknas som *dispyter*. Definitionen av dispyt (dispute) är att en tvistefråga är identifierad, det finns parter som har någon grad av samordning och antalet döda i strid är mindre än 25 under ett år. Detta innebär att denna kategori även inkluderar konflikter där det inte finns några väpnade aktioner men där parterna och/eller utomstående observatörer definierar situationen som en dispyt med risk för upptrappning och/eller spridning. Även konflikter som inte varit väpnade i en period men varit väpnade i föregående och/eller efterföljande perioder räknas som dispyter. På detta sätt framgår att konfliktens intensitetsnivå varierar sedan 1970.

På detta följer tre nivåer av väpnade konflikter enligt standard-kategoriseringen i konfliktdatapjektet vid institutionen för freds- och konfliktforskning: en konflikt föreligger om det finns en tvistefråga som berör regeringsmakt och/eller territorium, där det föreligger användning av väpnat våld mellan parterna - av vilken minst en av är en regering -

som resulterar i stridigheter som kan relateras till tvistefrågan och som resultat i minst 25 döda. (Sollenberg 1997: 22-23). De tre nivåer är:

Småskalig väpnad konflikt (Minor armed conflict), när det är mer än 25 döda i strid per år, men mindre än 1000 döda i strid under konfliktens historia.

Mellanskalig väpnad konflikt (Intermediate armed conflict), där det föreligger mer än 1000 döda i strid under konfliktens historia, med minst 25 men mindre än 1000 döda i strid under samma år.

Storskalig väpnad konflikt (Large-scale armed conflict), där det är fler än 1000 döda i strid under ett år.

Konfliktlistan över Asien innefattar konflikter där parterna är mer svårdefinierade organisationer som i litteraturen ofta definieras som folkgrupper (t.ex. "Hinduer", "Biharis", "Studenter"). Här har det uppenbarligen funnits konflikter men exakt var de ska placeras i ovanstående definitioner är oklart. Sådana konflikter är markerade med en asterisk (*) i konfliktlistan. Vid en strikt tolkning av Uppsala konfliktdataprosjekts definitioner skulle dessa konflikter uteslutas men i denna rapport prövas möjligheten att utöka definitionen. Även dessa konflikter är kategoriserade enligt de fyra intensitetsnivåer som diskuteras ovan. Kategorin "storskaliga konflikter" kommer härmed att innefatta både "krig" mellan klart organiserade parter och situationer med många offer där det är svårt att tydligt se vilka parterna är men där det uppenbarligen pågått en mycket allvarlig konflikt. I analysen påpekas denna skillnad.

Tvistefrågan (Incompatibility) har också tagits med i nedanstående tabeller.

Följande rubriceringar tillämpas:

Regeringsmakt (Government) när konflikten handlar sig om ett lands styre (typ av politiskt system, förändring av centrala politiska ledningen), och

Territorium (Territory) när konflikten gäller territoriell kontroll (t.ex. gränskonflikter när det gäller mellanstatlig konflikter, utbrytning eller självbestämmande i andra konflikter).

Dessa två kategorier är de som tillämpas inom konfliktdataprosjektet. Till dessa har i denna rapport lagts tre andra kategorier som har med syftet i föreliggande studie att göra.

Resursfrågor (Resource) vilket innefattar användning av resurser (reglering av vatten och andra naturtillgångar).

Regeringspolitik (Governmental Policy, Govt. Policy) vilket syftar på konflikter där oenigheten rör en eller flera aspekter av hur de styrande ställer sig i vissa frågor inom områden som diskriminering, flyktingstatus eller religionsfrihet. I denna kategori finns de konflikter

som endast rör dessa specifika områden och inte tar upp krav på regeringsmakten.

I vissa fall har det även ansetts nödvändigt att använda ytterligare en konfliktkategori då det inte går att passa in konflikten i endast en av ovanstående kategorier. Detta beror i huvudsak på att flera aktörer med olika syften varit inblandade. Det är då svårt att utröna vilken som är huvudmotsättningen. Dessa situationer beskrivs som komplexa konflikter, dvs situationer med fler än två aktörer och eventuellt en eller fler otydliga meningsskiljaktigheter.

Högsta konfliktnivå (Assessed highest level of activity) anges för varje årtionde. I det fall det finns flera aktiva parter i en viss konflikt klassificeras konflikten efter den relation som nått den högsta konfliktnivån under perioden.

I nedanstående tabeller används terminologi på engelska.

n.i. (no information) betyder att informationen är otillräcklig för en säker bedömning.

- betyder att konflikten inte förelåg vid denna tidpunkt

Sydostasien

Assessed highest level of activity					
	1970-79	1980-88	1989-96	Incompatibility	Duration
Bangladesh					
East Pakistan vs West Pakistan	Large scale	-	-	Territory	1970-71
Chittagong Hill					
Parbattya Chattagram					
Jana Saanghati Sa.	Large scale	Intermediate	Intermediate	Territory	1973-96
Chittagong Hill Tribals	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1971-96
Government					
Coup	Minor	-	-	Government	1975
Coup (failed)	-	Minor	-	Government	1980
Demonstrations* ¹⁷⁶ (successful)		-	-	Large-scale ¹⁷⁷	Government
	1990				
Hindus*	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1971-96
Biharis*	Large scale	Intermediate	Intermediate	Govt. Policy	1971-96
Bangladesh-India					
Bangladesh-India (Boundary)	Intermediate	Dispute	Dispute	Territory	1973-96
Bangladesh-India (Ganges)	Dispute	Dispute	Dispute	Resource	1971-96
Bhutan					
Lhotshampas*	Dispute	Minor	Intermediate	Govt. Policy	1952-96
Bhutan-Nepal	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1952-96
Bhutan-China	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1979-96
India					
Kashmir insurgents	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1947-96
Sikh insurgents	Large scale	Large scale	Large scale	Territory	1947-96
Assam					
United Liberation Front of Ass.	Minor	Large scale	Minor	Territory	1979-96
ULFA faction	n.i.	n.i.	Intermediate	Territory	n.i.
All Assam Student Union	n.i.	n.i.	n.i.	Territory	n.i.
Bodoland					
All Bodo Students Union (ABSU)	Minor	Intermediate	Minor	Territory	1967-96

¹⁷⁶Flera demonstrationer har förekommit. Här medtas de med störst deltagande och störst politisk effekt.

¹⁷⁷ Uppskattningar över antalet dödsoffer varierar, men troligen överstiger de 1000.

Bodo People's Action Committee	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Bodo Security Force (BdSF)	n.i.	n.i.	Intermediate	Territory	n.i.
Bodo Liberation Tigers Force	n.i.	n.i.	Intermediate	Territory	n.i.
Manipur					
People's Liberation Army (PLA)	-	Minor	Minor	Territory	1982-96
United Liberation Front (UNLF)	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Nagaland					
National Socialist Council of Nagaland NAGAS*	Large scale Intermediate	Large scale Intermediate	Minor Intermediate	Territory Territory	1947-96 1947-96
Tripura					
All Tripura Tribal Force (ATTF)	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
National Liberation Front of Tripura	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Tripura Resurrection Army(TRA)	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Jharkand Mukti Morcha	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Mizos*	Large scale	Minor	Dispute	Territory	1947-96
Naxalities/					
People's War Group	Large scale	Large scale	Minor	Government	1965-96
Maoist Communist Centre	n.i.	n.i.	Minor	Government	n.i.
Muslim*	Large scale	Large scale	Large scale	Govt. Policy	1947-96
India-Pakistan					
India-Pakistan(Kashmir)	Large scale	Large scale	Large scale	Territory	1947-96
India-Pakistan(Indus)	-	Dispute	Dispute	Resource	1985-96
India-Bangladesh					
India-Bangladesh(Boundary)	Intermediate	Dispute	Dispute	Territory	1971-96
India-Bangladesh(Ganges)	Dispute	Dispute	Dispute	Resource	1985-96
India-China(land border)	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
India-Portugal(Goa)	Large scale	-	-	Territory	1950-74
India-Tamils in Sri Lanka	-	Minor	Intermediate	Government	1987-96
Maldives					
	-	Minor	-	Government	1988

Nepal

Nepal-Bhutan	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1952-96
---------------------	---------	---------	---------	--------------	---------

Pakistan

East Pakistan vs West Pakistan	Large scale	-	-	Territory	1970-74
MIZO National Front	Large scale	Intermediate	-	Territory	1960s-76
Sindhis*	Large scale	Large scale	Large scale	Territory/Govt.	1947-96
<i>Naga identity*</i>					
Naga	Large scale	Large scale	-	Territory	1950-80s
Naga	-	-	Dispute	Govt. Policy	1980s-96
Mohajir Qaumi Movement	Intermediate	Large scale	Intermediate	Government	1978-96
Sindhis vs. Mohajirs	Large scale	Large scale	Large scale	Govt. Policy	1947-96
Intertribal clashes*	Large scale	Large scale	Large scale	Govt. Policy	1947-96
Ahmadis (Qadvanies)*	Minor	Minor	Dispute	Govt. Policy	1947-96
Baluchis*	Large scale	Intermediate	Dispute	Govt. Policy	1971-96
Hindus*	Minor	Minor	Dispute	Govt. Policy	1947-96
Pushtuns					
Pushtuns (Pakistani identity)	Intermediate	Intermediate	Intermediate	Govt. Policy	1979-96
Pushtuns (ANP)	Intermediate	Intermediate	Dispute	Govt. Policy	1979-96
Pakistan-India					
Pakistan-India(Kashmir)	Large scale	Large scale	Large scale	Territory	1947-96
Pakistan-India(Indus)	-	Dispute	Dispute	Resource	1985-96
Pakistan-Afghanistan					
(Durand Line)	Intermediate	Intermediate	Intermediate	Territory	1947-96

Sri Lanka**Liberation Tigers of**

Tamil Eelam	Large scale	Large scale	Large scale	Territory	1976-96
EPRLF	-	Large scale	-	Territory	1983-87
Janata Vimukhti Peramuna	Large scale	Large scale	Large scale	Terr./Govt	1971-96
Indian Tamils*	Minor	Minor	Dispute	Govt. Policy	1948-96
Citizen's Volunteer Force	-	Large scale	Intermediate	Govt. Policy	1987-89
India [Peace Force]-					
Tamils in Sri Lanka	-	Minor	Intermediate	Government	1987-96

Sydöstasien

Assessed highest level of activity					
	1970-79	1980-88	1989-96	Incompatibility	Duration
Brunei					
Brunei-Malaysia					
Brunei-Malaysia (Brunei)	-	Dispute	Dispute	Territory	1984-96
Brunei-Malaysia (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Brunei-China (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Brunei-Philippines (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Brunei-Vietnam (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Brunei-Taiwan (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Burma ¹⁷⁸					
Arak insurgents/Muslims*	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1948-96
Karen National Union (KNU)	Intermediate	Intermediate	Large scale	Territory	1948-96
Karenni National					
Progressive Party	-	-	Minor	Territory	1992-96
Kachin					
Kachin Independence					
Organization	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1961-96
Kachins	Large scale	Large scale	Dispute	Territory	1948-96
Mong Tai Army (MTA)	-	Large scale	Large scale	Territory	1987-96
Shan State Army (SSA)	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1957-96
New Mon State Party (NMSP)	Intermediate	Intermediate	Intermediate	Territory	1940s-96
Zomis/Chins*	Dispute	Minor	Dispute	Territory	1948-96
Government					
All-Burma Students					
Democratic Front	-	Minor	Minor	Government	1988-96
Burmese Communist Party	Large scale	Large scale	Intermediate	Government	1948-96
Burma-Thailand	Minor	Minor	Intermediate	Territory	1948-96

¹⁷⁸Endast de större grupperna tas med här. Ett antal grupper summeras under kategorin "Arak insurgents/Muslims".

Cambodia**Government****Khmer Rouge/****Party of Democratic****Kampuchea**

Large scale Large scale Large scale Government 1970-96

Khmer People's**National Liberation F..**

Large scale Large scale Large scale Government 1979-96

FUNCINPEC(Sihanouk)

Large scale Large scale Large scale Government 1970-91

Vietnamese-Khmer Rouge

Large scale Large scale Intermediate Territory 1970-96

North Vietnam-U.S.A

Large scale Dispute Dispute Government 1956-91

Cambodia-Vietnam**Cambodia-Vietnam**

(land boundary)

Large scale Large scale Dispute Territory 1956-83

Cambodia-Vietnam

(maritime boundary)

Large scale Large scale Dispute Territory 1956-83

Cambodia-Vietnam

Large scale - - Government 1970-78

Vietnam vs Khmer Rouge

Large scale Large scale Dispute Government 1978-91

Cambodia-Thailand**Cambodia-Thailand**

(land boundary)

Intermediate Intermediate Dispute Territory 1953-96

Cambodia-Thailand

(maritime boundary)

Intermediate Intermediate Dispute Territory 1953-96

Khmer Rouge-Thailand

Minor Minor - Territory 1977-80

Indonesia**Fretilin/East Timorese**

Large scale Large scale Intermediate Territory 1975-96

Aceh Merdeka

Minor Intermediate Large scale Territory 1977-96

Organisasi Papua Merdeka

(OPM)

Large scale Large scale Minor Territory 1965-96

Chinese*

Minor Dispute Dispute Govt. Policy 1947-96

Indonesia-Portugal

(Timor Timur)

Large scale Dispute Dispute Government 1975-96

Indonesia-Malaysia(islands)

- Dispute Dispute Territory 1984-96

Laos**Hmong/Meo**

Large scale Large scale Intermediate Territory 1950s-96

Government

Pathet Lao

Large scale - - Government 1963-73

Right-wing coup (failed)

Large scale - - Government 1973

United Lao

National liberation Front	Large scale	Large scale	Intermediate	Government	1975-96
Laos-North Vietnam					
(Pathet Lao)	Large scale	-	-	Government	1963-73
Laos-Thailand					
Laos-Thailand (Boundary)	Intermediate	Intermediate	Minor	Territory	1975-96
Laos-Thailand	Large scale	Dispute	-	Government	1968-73
Laos-U.S.A	Large scale	Dispute	-	Government	1963-73
Laos-South Vietnam	Large scale	-	-	Government	1964-73

Malaysia

Communist Party of Malaya	Large scale	Intermediate	-	Government	1957-89
Communist Party of Malaysia	-	Minor	Minor	Government	1983-96
Chinese*	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1957-96
Dayaks/PBDS	Intermediate	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1963-96
Indians/MIC	Intermediate	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1957-96
Kadazans*	Intermediate	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1963-96
Malaysia-Singapore (Islands)	-	Dispute	Dispute	Territory	1984-96
Malaysia-Indonesia (Islands)	-	Dispute	Dispute	Territory	1984-96
Malaysia-China (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1979-96
Malaysia-Philippines					
Malaysia-Philippines (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Malaysia-Philippines (Sabah)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1957-96
Malaysia-Taiwan (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Malaysia-Vietnam (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Malaysia-Brunei					
Malaysia-Brunei (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Malaysia-Brunei (Brunei)	-	Dispute	Dispute	Territory	1984-96

Papua New Guinea

Bouganville

Revolutionary Army	-	Minor	Minor	Territory	1987-96
---------------------------	---	-------	-------	-----------	---------

Philippines

Mindanao

Abu Sayyaf(Mindanao)	n.i.	n.i.	Minor	Territory	n.i.
Moro Islamic Liberation Front	Large scale	Large scale	Minor	Territory	1978-96
Moro National Liberation Front	Large scale	Large scale	Minor	Territory	19769-96
Mindanao Independence Movement	Large scale	Large scale	Intermediate	Territory	1968-96

Government**New Peoples Army**

(NPA) /HUK	Large scale	Large scale	Large scale	Government	1946-96
------------	-------------	-------------	-------------	------------	---------

Revolutionary

Alliances of the Masses	n.i.	n.i.	Large scale	Government	95
--------------------------------	------	------	-------------	------------	----

Military faction	-	-	Large scale	Government	1990
-------------------------	---	---	-------------	------------	------

Coup	-	Minor	-	Government	1986
-------------	---	-------	---	------------	------

Demonstrations	-	-	Dispute	Government	1986
-----------------------	---	---	---------	------------	------

Cordilleras/Igorots	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1960s-96
----------------------------	---------	---------	---------	--------------	----------

Philippines-China(Spratley)	Dispute	Dispute	Minor	Complex	1956-96
------------------------------------	---------	---------	-------	---------	---------

Philippines-Malaysia

Philippines-Malaysia(Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
---------------------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Philippines-Malaysia(Sabah)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1957-96
------------------------------------	---------	---------	---------	-----------	---------

Philippines-Taiwan(Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1956-96
-------------------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Philippines-Vietnam(Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1947-96
--------------------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Philippines-Brunei(Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
-------------------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Singapore

Malays*	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1984-96
----------------	---------	---------	---------	--------------	---------

Singapore-Malaysia(Islands)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1984-96
------------------------------------	---------	---------	---------	-----------	---------

Thailand

Muslim separatists*	Intermediate	Intermediate	Dispute	Territory	1940s-96
----------------------------	--------------	--------------	---------	-----------	----------

Barisan Revolusi Nasional

(BRN)	Minor	Minor	Intermediate	Territory	?
-------	-------	-------	--------------	-----------	---

Pattani United

Liberation Organization	-	Large scale	Dispute	Territory	1981-96
--------------------------------	---	-------------	---------	-----------	---------

Government**Communist Party of Thailand**

(CPT)	Large scale	Large scale	-	Government	1965-80
-------	-------------	-------------	---	------------	---------

Military government falls	Minor	-	-	Government	1973
----------------------------------	-------	---	---	------------	------

Military coup (failed)	-	Minor	-	Government	1982
-------------------------------	---	-------	---	------------	------

Military coup(successful)	-	-	Minor	Government	1991
----------------------------------	---	---	-------	------------	------

Demonstrations (successful)	-	-	Minor	Government	1992
------------------------------------	---	---	-------	------------	------

Chinese*	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1940s-96
-----------------	---------	---------	---------	--------------	----------

Northern Hill Tribes	Large scale	Large scale	Dispute	Govt. Policy	1961-96
-----------------------------	-------------	-------------	---------	--------------	---------

Thailand-Laos(Boundary)	Intermediate	Intermediate	Dispute	Territory	1949-96
--------------------------------	--------------	--------------	---------	-----------	---------

Thailand-Laos	Large scale	Dispute	-	Government	1968-73
----------------------	-------------	---------	---	------------	---------

Thailand-Vietnam**Thailand-Vietnam**

(maritime boundary)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1973-96
---------------------	---------	---------	---------	-----------	---------

Thailand vs Vietnam	Dispute	Minor	Dispute	Government	1978-91
Thailand-Cambodia					
Thailand-Cambodia (maritime boundary)	Intermediate	Intermediate	Dispute	Territory	1953-96
Thailand-Cambodia (land boundary)	Intermediate	Intermediate	Dispute	Territory	1953-96
Thailand-Khmer Rouge	Minor	Minor	-	Territory	1977-80
Thailand-Burma	Minor	Minor	Intermediate	Territory	1948-96
Vietnam					
Montagnards/FULRO	Large scale	Intermediate	Dispute	Territory	1964-96
South Vietnam vs North Vietnam	Large scale	-	-	Government	1954-75
Chinese	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1975-96
Vietnam-Cambodia					
Vietnam-Cambodia	Large scale	-	-	Government	1970-78
Vietnam-Khmer Rouge (Cambodia)	Large scale	Large scale	Dispute	Government	1978-91
Vietnam-Cambodia (maritime boundary)	Large scale	Large scale	Dispute	Territory	1956-83
Vietnam-Cambodia (land boundary)	Large scale	Large scale	Dispute	Territory	1956-83
Vietnam-China					
Vietnam-China (Spratley)	Minor	Minor	Dispute	Complex	1951-96
Vietnam-China (Paracel)	Minor	Minor	Dispute	Territory	1951-96
Vietnam-China (Tonkin)	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
Vietnam-China (land boundary)	Large scale	Intermediate	Dispute	Territory	1951-96
Vietnam-China (Cambodia)	Large scale	Intermediate	Dispute	Govt. Policy	1977-91
Vietnam-Laos					
Vietnam-Laos (Pathet Lao)	Large scale	-	-	Government	1963-73
South Vietnam vs Laos	Large scale	-	-	Government	1964-73
Vietnam-Malaysia (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Vietnam-Philippines (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1947-96
Vietnam-Taiwan					
Vietnam-Taiwan (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Vietnam-Taiwan (Paracel)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-95
Vietnam-Brunei (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Vietnam-Thailand					
Vietnam-Thailand (maritime boundary)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1973-96
Vietnam-Thailand	Dispute	Minor	Dispute	Government	1978-91
Vietnam-U.S.A	Large scale	Dispute	-	Government	1962-73

Vietnam-Australia	Large scale	-	-	Government	1965-72
Vietnam-Philippines	Large scale	-	-	Government	1966-73
Vietnam-New Zealand	Large scale	-	-	Government	1965-71

Östasien

Assessed highest level of activity					
	1970-79	1980-88	1989-96	Incompatibility	Duration
China					
Uighur/Kazakhs insurgents	Intermediate	Intermediate	Intermediate	Territory	1949-96
Tibet insurgents	Intermediate	Intermediate	Intermediate	Territory	1949-96
Hui Muslims	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1949-96
Taiwan	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1949-96
Students* (Tiananmen)	-	-	Large scale ¹⁷⁹	Govt. Policy	1989
China-India (land border)	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
China-Russia (land border)	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
China-Tajikistan (land border) -	-	-	Dispute	Territory	1992-96
China-Kazhakstan					
(land border)	-	-	Dispute	Territory	1992-96
China-Kyrgystan					
(land border)	-	-	Dispute	Territory	1992-96
China-North Korea					
(land border)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1949-96
China-South Korea	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1950-92
China-Japan					
(Senkaku/Diaoyu Tai)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1949-96
China-Malaysia (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1979-96
China-Philippines (Spratley)	Dispute	Dispute	Minor	Complex	1956-96
China-Vietnam					
China-Vietnam (Spratley)	Minor	Minor	Dispute	Complex	1951-96
China-(South)Vietnam					
(Gulf of Tonkin)	Minor	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
China-(South)Vietnam					
(Paracel)	Minor	Minor	Dispute	Territory	1951-96
China-Vietnam					
(land boundary)	Large scale	Intermediate	Dispute	Territory	1951-96
China-Vietnam (Cambodia)	Large scale	Intermediate	Dispute	Govt. Policy	1977-91
China-Brunei (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1948-96
China-Bhutan	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1979-96
Japan					
Red Army	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1960s-96

¹⁷⁹ Oklart antal döda, uppskattningar anger över 1000 döda.

Aum Cult	-	-	Dispute	Govt. Policy	1995
Japan-Russia					
(Etorofu, Kunashiri etc.)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
Japan-South Korea (Liancourt)	Intermediate	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
Japan-China (Senkaku)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
Japan-Taiwan (Senkaku)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1951-96
Korea, North					
North Korea-China (Boundary)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1949-96
North Korea-South Korea					
(demarcation)	Intermediate	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
North Korea-U.S.A	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1950-91
Korea, South					
Honamese*	Dispute	Dispute	Dispute	Gov. Policy	1950-96
Students* (riots, Kwangju)	-	Large scale	-	Gov. Policy	1980
Students* (clashes, Seoul)	-	-	Minor	Gov. Policy	1989
South Korea-Japan					
(Liancourt)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
South Korea-North Korea					
(demarcation)	Intermediate	Dispute	Dispute	Territory	1950-96
South Korea-China	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1950-92
Mongolia					
Mongolia-Taiwan	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1921-96
Taiwan					
Aboriginals*	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1949-96
Taiwanese vs.					
Mainland Chinese	Dispute	Dispute	Dispute	Govt. Policy	1949-96
Taiwan-China	Dispute	Dispute	Dispute	Government	1949-96
Taiwan-Malaysia (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Taiwan-Philippines (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1956-96
Taiwan-Vietnam					
Taiwan-Vietnam (Spratley)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-96
Taiwan-Vietnam (Paracel)	Dispute	Dispute	Dispute	Complex	1951-95
Taiwan-Brunei (Spratley)	-	Dispute	Dispute	Complex	1984-96
Taiwan-Japan (Senkaku)	Dispute	Dispute	Dispute	Territory	1949-96

Bilaga 2

Fredsfördrag sedan 1970

Fredsöverdrag, eldupphöravtal som var i effekt under längre tid, och andra avtal som reglerat konflikter som pågått under perioden.

1971

december

Generalförsamlingen antar en eldupphör resolution (6 december); Pakistan accepterar, Indien förkastar förslaget (9 december). Pakistans militära enheter i östra Pakistan lägger ner vapnen och Indien genomför ett ensidigt eldupphör på västfronten (16 december), Pakistan accepterar (17 december). Säkerhetsrådet antar resolution om ömsesidigt tillbakadragande (21 december).

1972

juli

Simla, överdrag som reglerar relationerna mellan Pakistan och Indien (2 juli).

1973

januari

Nordvietnam, Sydvietnam, USA och Provisional Revolutionary Government of South Vietnam (PRG) signerar "Paris Agreement" om eldupphör, International Commission for Control and Supervision (ICCS), tillbakadragande av utländsk trupp, krigsfångars återsändande samt eventuell återförening av Vietnam (27 januari).

februari

Eldupphöravtalet fungerade inte tillfredsställande och nya strider återupptas (5 februari)

Eldupphöravtal i Laos som var ämnat till att alla utländska trupper skulle dras tillbaka inom 60 dagar efter bildandet av en samlingsregering och slut på USA:s bombningar (21 februari). Trots avtalet fortsatte USA massiva bombräder fram till 15 augusti.

juni

Det andra vietnamesiska eldupphöravtalet skrivs under av Nordvietnam, Sydvietnam, PRG och USA. USA binder sig att avsluta alla

flygoperationer över Nordvietnam och att återuppta minröjningen i Haiphongs hamn (13 juni).

juli

Laos regering och Pathet Lao kommer överens om att etablera "Provisional National Union Government" med delade maktbefogenheter mellan kommunister och icke-kommunister.

september

Laos regering och Pathet Lao skriver under fredsavtal (14 september), i kraft 21 februari 1974.

1974

april

Pathet Lao och Laos regering eliminerar det sista hindret för en samlingsregering och skriver under det slutliga fredsavtalet (2 april).

1976

juli

Filippinerna: MIZO National Front accepterar fredsfördrag (i juli), 9 juni 1977 MNF lägger ner vapnen enligt avtalet.

1986

juli

Indiens Premiärminister och Sikhernas ledare skriver under ett fredsavtal om Punjab (24 juli).

november

Filippinernas regering och kommunistiska väpnad opposition skriver under ett 60 dagars eldupphöravtal (27 november), avtalet i kraft den 10 december.

1987

februari

Indien och Pakistan skriver under en *aide-mémoire* i syfte att minska spänningen längs gränsen (4 februari).

juli

Sri Lanka: Indien och Sri Lanka skriver på ett fredsavtal i syfte att nå eldupphör, amnesti för tamilska rebeller och för ett semi-autonomt hemland (29 juli). Indien skickar 10 000 soldater för att Sri Lanka för att fredsfördraget skall respekteras (30 juli). Tamilska rörelser accepterar fredsavtalet (4 augusti).

1988**februari**

Thailand och Laos accepterar eldupphör i stridigheterna (17 februari).

maj

Janata Vimukhti Peramuna (JVP) och Sri Lankas regering skriver under ett fredsavtal som innebär ett formellt erkännande av JVP i utbyte mot att JVP lägger ner sina vapen (10 maj).

1989**januari**

Kambodja: Vietnam och Kina når en överenskommelse om internationell övervakning av Vietnams tillbakadragande från Kambodja (16 september).

Burma: Communist Party of Burma (CPB) accepterar ett eldupphör med regeringen men stora delar av styrkorna fortsätter striderna under en ny organisation.

september

Burma: Shan State Progress Party/Shan State Army (SSPP/SSA) accepterar ett eldupphör med regeringen.

1991**mars**

Burma: Pa-O National Organisation/Army (PNO/PNA) skriver under ett eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

april

Kambodja: Ett tillfälligt eldupphör accepteras av prins Sihanouks styrkor (23 april). Khmer Rouge accepterar eldupphöravtalet den 26 april.

Burma: Paluang State Liberation Party/Army (PSLP/PSLA) skriver under ett eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

maj

Ryssland och Kina skriver under ett avtal som reglerar delar av gränskonflikten (16 maj).

juni

Flertalet av de stridande i Kambodja accepterar ett tidsmässigt obegränsat eldupphör (23 juni).

september

Indien och Pakistan kommer överens om eldupphör i Kashmir (15 augusti).

oktober

Fredsavtal i Paris i Kambodja konflikten (23 oktober).

Burma: Kachin Democratic Army (KDA) lämnar KIO/KIA och ingår eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

1992**februari**

Nord och Sydkorea avslutar formellt konflikten mellan staterna (19 februari).

1993**oktober**

Burma: Kachin Independence Organisation/Army (KIO/KIA) skriver under eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

1994**augusti**

Burma: Kayan New Land Party (KNLP) skriver under eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

oktober

Burma: Shan State Nationalities People's Liberation Organisation (SSNLPLO) skriver under eldupphöravtal med burmesiska regeringen.

1995**oktober**

Filippinerna: Revolutionary Alliance of the Masses (RAM) ingår tillsammans med mindre grupperingar ett fredsavtal med den filippinska regeringen (13 oktober).

Burma: New Mon State Party (NMSP) skriver eldupphöravtal med den burmesiska regeringen.

1996**september**

Moro National Liberation Front och Filippinernas regering sluter fredsavtal i Manila (2 september)

Burma: Karenni National Progressive Party (KNPP) ingår eldupphöravtal med den burmesiska regeringen 1995 med stridigheterna återupptas 1996 och fortsätter under 1998.

1997**juli**

Indien: Eldupphöravtal mellan National Socialist Council of Nagaland och Indiens regering (25 juli).

november

Eldupphöravtal mellan PNGs regering och BRA, Bougainville, genom medling från Nya Zeeland.

Gränsavtal mellan Kina och Ryssland som reglerar stora delar av gränstvisten.

december

Fredsavtal mellan Bangladesh och rebell grupperingar i Chittagong Hills (primärt Chakma folk) (3 december).

Referenser

- Amer, Ramses 1998. *The Association of South-East Asian Nations och ASEAN Regional Forum*, Asienstudier nr 6, Arbetsgruppen för en svensk Asienstrategi, UD, Stockholm.
- Amer Ramses & Swanström Niklas, 1996, Konflikter och Samarbete i Stillahavsasien, *Internationella Studier*, Nr. 3, Hösten 1996, Sid. 52-71.
- Amer Ramses, Saravanamuttu Johan & Wallensteen Peter, 1996, *Cambodian Conflict 1979-1991: From Intervention to Resolution*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research.
- Amer Ramses, 1994, Sino-Vietnamese Normalization in the Light of the Crisis of the Late 1970s, *Pacific Affairs*, Vol. 67, No. 3, Fall, 1994, pp. 357-383.
- Asian Strategic Review*, different years, Institute for Defense Studies and Analyses, New Delhi.
- Bernstein, Richard & Ross H. Munro, 1997. China I: The Coming Conflict with America, *Foreign Affairs*, March/ April 1997, Vol. 76, No 2, pp 18 - 32.
- Bernstein, Richard & Ross H. Munro, 1998. *The Coming Conflict with China*. With a New Preface, Vintages Books.
- Brown Michael, Lynn-Jones Sean & Miller Steven (eds.), 1996, *East Asian Security*, Cambridge, The MIT Press.
- Chen Edward & Kwan C.H. (eds.), 1997, *Asia's Borderless Economy: The Emergence of Sub-regional Zones*, St. Leonards, Allen & Unwin.
- Calder, Kent E. 1996. *Asia's Deadly Triangle*. Nicholas Brealey, London.

- Cohen, Stephen P., 1998. Conflict and Peace in South Asia, pp 105-131 i Kanet. Roger E. (utg), 1998. *Resolving Regional Conflicts*, University of Illinois Press, Urbana, Chicago.
- Dobbs-Higginson M.S., 1996, *Asia Pacific: Its role in the new world disorder*, Port Melbourne, Mandarin.
- Dreyer June Teufel, 1996, Regional Security Issues, *Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 2, Winter 1996, pp. 391-411.
- Emerging Asia. Changes and Challenges*. 1997. Asian Development Bank, Manila.
- Fallows James, 1995, Looking at the Sun: The Rise of the New East Asian Economic and Political System, New York, Vintage Books.
- Friedman, Edward (ed). 1994. *The Politics of Democratization. Generalizing East Asian Experiences*, Westview: Boulder, San Francisco, Oxford.
- Gantzel Klaus & Schwinghammer Torsten, 1995, *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1992*, Münster, Lit Verlag.
- Gong, Gerrit W. (ed). 1996. *Remembering and Forgetting. The Legacy of War and Peace in East Asia*. The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.
- Goodman Allen, 1996, Vietnam and ASEAN: Who Would Have Thought It Possible?, *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No. 6, June 1996, pp. 592-600.
- Hamrin Carol, 1990, *China and the Challenge of the Future: Changing Political Patterns*, Boulder, Westview Press.
- Kao, Kim Houn och Din Merican 1997. *Peace & Cooperation in Asean. Alternative Paradigms*. ASEAN Academic Press, London.
- Klintworth Gary (ed.), 1996, *Asia-Pacific Security: Less Uncertainty, New Opportunities?*, New York, St. Martin's Press.
- Koh, Tommy T.B., 1995. *The United States and East Asia: Conflict and Cooperation*. Institute of Policy Studies, Singapore.

- Lane Dennison, Weisenbloom Mark & Liu Dimon (eds.), 1996, *Chinese Military Modernization*, London, Kegan Paul International.
- Lee Lai To, 1993, ASEAN-PRC Political and Security Cooperation: Problems, Proposals, and Prospects, *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 11, November 1993, pp. 1095-1104.
- Lu Jianren, 1995, Characteristics of the Present Security Situation in the Asian-Pacific Region, *Foreign Affairs Journal*, No. 37, September 1995, pp. 11-20.
- Morrison, Charles E., Akira Kojima & Hanns W. Maull, 1997, *Community-Building with Pacific Asia*, The Trilateral Commission, New York, Paris, Tokyo.
- Nathan Andrew & Ross Robert, 1997, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, New York, W.W.Norton & Company.
- Robinson Thomas & Shambaugh David (eds.), 1994, *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press.
- Rohwer Jim, 1995, *Asia Rising*, London, Nicholas Brealey Publishing Limited.
- Ross, Robert S., China II: Beijing as a Conservative Power, *Foreign Affairs*, March/ April 1997, Vol. 76, No 2, pp 33-44.
- Roy Denny, 1996, The "China Threat" Issue: Major Arguments, *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No. 8, August 1996, pp. 758-771.
- Sarkesian, Sam C. 1993. *Unconventional Conflicts in a New Security Era*. Greenwood Press, Westport, Conn.
- Shao Chagqiang & Gao Zhengang, 1990, Trends of Economic Development in the Asian-Pacific Region, *Foreign Affairs Journal*, No. 17, September 1990, pp. 86-94.
- SIPRI, 1998. *Peace, Security and Conflict Prevention. SIPRI-UNESCO Handbook*, Oxford University Press.
- SIPRI Yearbook 1997. *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press 1997.

- Sollenberg, Margareta. 1997. *States in Armed Conflict 1996*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- Soesastro Hadi (ed.), 1997, *One Southeast Asia: In a New Regional and International Setting*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies.
- Wallensteen, Peter. 1994. *Från krig till fred. Om konfliktlösning i det globala systemet*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Wanek, Alexander, The Logic of the Republic of China, *NIAS-nytt*. Nordic Newsletter of Asian Studies, no 1, March 1998, ss 10-13.
- Wu Xinbo, 1996, Changing Roles: China and the United States in East Asian Security, *Journal of Northeast Asian Studies*, Spring 1996, pp. 35-56.
- Yuan Jinf-Dong, 1995, China's Defence Modernization: Implications for Asia-Pacific Security, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 17, No. 1, June 1995, pp. 67-84.
- Zhao Quansheng, 1996, *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach*, New York, Oxford University Press.

Bilaga 1

ASEAN

ASEAN (Association of South East Asian Nations) bildades 1967 av Thailand, Indonesien, Filippinerna, Singapore och Malaysia. Brunei blev medlem 1984 och Vietnam 1995. Under 1997 tillkom Laos och Burma som åttonde och nionde medlem. Då skulle även Kambodja ha anslutits men dess medlemskap sköts upp på grund av den oklara politiska situationen i landet. ASEAN har alltså idag nio medlemmar, men målet är ett ASEAN 10, där även Kambodja är med.

Ett av de viktiga målen med bildandet av ASEAN var att skapa ekonomisk tillväxt och politisk stabilitet. Ytterst var bildandet dock sprunget ur säkerhetspolitiska motiv. De ursprungliga fem länderna utgjorde vid tiden för bildandet en enhet i en region som präglades av det kalla kriget. De bildande staterna utgjorde regionens större icke-socialistiska stater och ASEAN blev en motvikt till det socialistiska inflytandet i regionen. Vid tidpunkten för grundandet var flera av medlemsländerna inbegripna i konflikter dem emellan och ASEAN blev ett forum att hantera dessa interna konflikter.

ASEAN har under sina drygt 30 år vuxit avsevärt i ekonomisk och politisk betydelse - både som ländergrupp och organisation. Samarbetet växer och är idag alltmer integrerat i ländernas politiska identitet. En tydlig ASEAN-anda har utvecklats och det är idag uppenbart att organisationen som helhet är större än sina beståndsdelar vad gäller politiskt och ekonomiskt inflytande. Sedan bildandet har flertalet av ASEAN-länderna gått från underutvecklade jordbruks-ekonomier till nyindustrialiserade länder med snabbt växande exportindustrier.

Även den politiska sammansättningen har växlat kraftigt under åren. Ett par av de stora grundarstaterna - Thailand och Filippinerna - har gått från auktoritära styren till ett demokratiskt styrelseskick och 1995 tog man med det socialistiska Vietnam som sjunde medlem.

ASEAN-länderna utgör egentligen inte någon homogen grupp i något avseende, och det är svårt att göra en generell beskrivning av dem. Mellan organisationens nio länder och drygt 450 miljoner invånare finns stora skillnader vad gäller religion, kultur, språk, ekonomisk utvecklingsnivå och politiskt system. Mellan medlemsländerna har funnits och finns fortfarande latent ett antal intraregionala konflikter och spåren från det kalla kriget löper delvis fortfarande mellan länderna.

Geografiskt utgör området ingen sammanhållen kontinent, utan området utgörs av mer vatten än land och de geografiska avstånden är enorma.

Till de centrala dokumenten för ASEAN hör Bangkokdeklarationen som antogs i samband med bildandet 1967 och som kan sägas utgöra organisationens grundlag. I Bali 1976 hölls ASEAN:s första toppmöte där grunden för det fortsatta arbetet lades genom två dokument: Vänskapsfördraget och Deklarationen om endräkt. I dessa angavs tydligare än innan att organisationen även skulle lägga vikt vid det politiska samarbetet, samtidigt som man enades om att ASEAN inte skulle bli en militär pakt eller utvecklas i riktning mot någon särskild ekonomisk eller politisk ideologi. Vid det tredje toppmötet i Manila 1987 lades tonvikten vid det ekonomiska samarbetets roll. Vid nästa toppmöte 1992 togs ett avgörande steg då man enades om att skapa ett regionalt frihandelsområde (AFTA - ASEAN Free Trade Area). Vid det senaste toppmötet 1995 i Bangkok beslutades att AFTA skulle träda i kraft år 2003. Då beslutades även att Sydostasien skulle göras till en kärnvapenfri zon SEANWFZ (South East Asian Nuclear Weapons Free Zone).

Mötesfloran inom ASEAN är rik. Utöver toppmötet vart tredje år där statscheferna träffas, är det utrikesministermötet ASEAN Ministerial Meeting (AMM) som utgör ASEAN:s egentliga politiska och koordinerade beslutsforum. Finansministrarna träffas en gång om året och har till uppgift att övervaka det ekonomiska samarbetet, särskilt AFTA. Därutöver hålls ett stort antal årliga möten mellan andra fackministrar. Det löpande arbetet mellan ministermötena sköts av det så kallade ständiga utskottet som leds av utrikesministern i det land som ska hålla nästa ministerkonferens. Därutöver finns ett permanent ASEAN-sekretariat i Jakarta. Sekretariatet har en samordnande funktion och dess uppgifter är av administrativ karaktär. Sekretariatet leds av ASEAN:s generalsekreterare som väljs vart femte år.

Sedan 1980 finns ett formaliserat samarbete mellan EU och ASEAN i form av ett avtal EC-ASEAN Cooperation Agreement. Sedan avtalet skrevs har regionen genomgått stora, framförallt ekonomiska förändringar som gör att relationen mellan regionerna ändrat karaktär. Vid EU/ASEAN:s utrikesministermöte i Singapore 1997 beslöts att det nu var dags att gå vidare och utveckla samarbetet. Detta arbete har emellertid delvis bromsats på grund av att man inom EU inte kunnat enas om relationen till enskilda ASEAN-länder.

Det är otvetydigt så att ASEAN varit framgångsrikt sedan starten för drygt 30 år sedan. ASEAN har med tiden etablerats som en politisk gruppering vars betydelse vuxit allt mer. Organisationens framgång har flera förklaringar. En del av den kan förklaras med att alla medlemmar har eftersträvat en ASEAN-anda, och har haft en ASEAN-ansats inför

alla frågor som rör regionen. Beslutsprocessen inom ASEAN baseras på konsensus, vilket gjort att konflikter inte tillåts uppstå. Därtill kommer principen om icke-inblandning i interna angelägenheter som bidragit till att temperaturen på diskussionerna kunnat hållas nere och enigheten bevaras. Att ASEAN valt att fokusera på sociala och ekonomiska målsättningarna och man medvetet och konsekvent undvikit att införliva militära målsättningar har bidragit till att skapa organisationens stabilitet. En annan viktig förklaringsfaktor är givetvis de stora ekonomiska framgångar som de enskilda länderna haft.

Det är främst två frågor som kommer att bli avgörande för ASEAN:s framtida utveckling. Dels hur de enskilda länderna kommer att klara den ekonomiska kris som uppstod under 1997, dels hur man kommer att hantera organisationens grundläggande princip om icke-inblandning i interna angelägenheter. Vid händelserna i Kambodja sommaren 1997 tog ASEAN på sig en medlande roll som till viss del innebar ett avsteg från denna princip. Detta välkomnades av EU och övriga västvärlden, som önskar se ASEAN ta ökade initiativ för säkerhet och stabilitet i regionen. Även ASEAN:s agerande visavi den nya medlemmen Burma där ASEAN uppenbarligen försöker påverka den burmesiska militärregimen att bryta landets politiska dödliga, har antytt en uppluckring av principen om icke-inblandning.

Bilaga 2

AFTA

ASEAN beslutade vid sitt toppmöte i Singapore 1992 att skapa ett regionalt frihandelsområde AFTA (ASEAN Free Trade Area). Till år 2003 ska länderna ha sänkt sina tullar till mellan 0 och 5 procent. Målet med AFTA är att tullsänkningarna ska skapa en effektivare resursallokering inom och mellan ASEAN-länderna och därigenom öka deras internationella konkurrenskraft.

Själva genomförandet av tullsänkningarna regleras av en överenskommelse mellan ASEAN-länderna - Common Effective Preferential Tariff (CEPT). Enligt den ursprungliga överenskommelsen från 1993 skulle tullsänkningarna ske till år 2008. Redan ett år senare skärptes CEPT och 2003 blev slutdatum, samtidigt som obearbetade jordbruksprodukter inkluderades bland de varor som omfattades av tullsänkningarna. Det finns dock fortfarande en möjlighet att för enskilda

länder få temporära undantag för särskilt känsliga jordbruksprodukter. En stor del av tullsänkningarna kommer även att gälla för import från andra delar av världen.

De tre senast tillkomna ASEAN-medlemmarna Vietnam, Laos och Burma har beviljats en längre anpassningstid än till 2003. Vietnam till 2006, Laos och Burma till 2008.

Genomförandet av AFTA underlättas av att ASEAN utöver CEPT 1992 även beslutade om ett Framework Agreement of Enhancing ASEAN Economic Cooperation som innebär ett ökat samarbete och informationsutbyte vad gäller finansiella frågor, bankväsende och transportfrågor. Inom ASEAN har man även påbörjat ett arbete för att harmonisera standards och ta bort investeringshinder.

Bakgrunden till AFTA:s bildande kan delvis sökas i ASEAN-ländernas tillväxtstrategier som mycket fokuserade på handelsliberalisering och på att attrahera utländska investeringar. Därtill kommer att AFTA bildades under en period då globala och regionala ekonomiska förutsättningarna genomgick stora förändringar och där bl a både Nordamerika och Europa hade påbörjat en integrering av respektive regioners ekonomier.

För de nya medlemmarna Vietnam, Laos och Burma vars ekonomier är svaga och hårt reglerade utgör AFTA en stor utmaning. Mycket pekar på att de strukturomvandlingar som tullsänkningarna kräver kommer att innebära stora påfrestningar på dessa länders redan svaga statsfinanser. Därtill kommer frågan om hur regeringarna i dessa auktoritära länder kommer att hantera det politiska tryck som plågsamma strukturomvandlingar kan komma att skapa. En annan central fråga för AFTA:s framtid rör hur genomförandet av tullsänkningarna kommer att påverkas av den ekonomiska kris som drabbade Sydostasien under hösten 1997. Många menar att det finns en uppenbar risk att enskilda ASEAN-länder kan komma att bemöta en försämrad varubalans med ökad protektionism.

Bilaga 3

ARF

ARF (ASEAN Regional Forum) är ett multilateralt forum för säkerhetspolitisk dialog som bildades 1993 och består av ASEAN-länderna och deras tolv dialogpartners (EU, Japan , Kina, USA,

Ryssland, Kanada, Nya Zeeland, Australien, Sydkorea, Indien, Kambodja och Papua Nya Guinea). Dialogen fokuserar på säkerhetspolitiska frågor i Östasien och Stillahavsområdet, och syftet är att den ska bidra till ökad stabilitet i regionen.

Dialogen inom ARF är tänkt att utvecklas i flera steg där det första (där man befinner sig nu) utgörs av förtroendeskapande åtgärder. I ett andra steg ska dialogen inriktas på preventiv diplomati. I ett längre perspektiv är ARF tänkt att utvecklas till ett forum för konfliktförebyggande. ARF som samtalsforum karakteriseras av konsensussträvan och minimal institutionalisering - dialogen är informell och det görs inga deklarationer. Utgångspunkten för dialogen är ämnen där länderna har gemensamma intressen, snarare än motstående. Kontroversiella frågor lyfts ut från agendan och får anstå vilket bidragit till att göra ARF till ett forum där många länder kan acceptera att delta.

ARF möts på utrikesministernivå i ARF Ministerial Meeting (AMM) en gång om året. Då deltar utrikesministrarna från ASEAN och från de tolv dialogpartners. EU representeras av trojkan och Kommissionen. Mötet hålls i anslutning till ASEAN:s eget årliga ministermöte. Därutöver hålls ett stort antal möten i olika undergrupper. Ett av de viktigare är Senior Officials Meeting for the ARF (ARF-SOM) som förbereder och följer upp ministrarnas möten. Den officiella processen där regeringsrepresentanter deltar benämns Track One. Därutöver hålls även icke-officiella möten där akademiker och tjänstemän träffas i sina personliga kapaciteter för mera informella diskussioner. Dessa möten benämns Track Two och föregår dialogen inom Track One genom att ta upp frågor inom ramen för ARF:s andra steg, dvs preventiv diplomati.

Bildandet av ARF skedde i det säkerhetspolitiska tomrum som delvis uppstod i Sydostasien efter det kalla krigets slut. Genom att ta detta initiativ bidrog ASEAN till att behålla Sydostasien på den säkerhetspolitiska kartan efter det att stormaktsintresset, särskilt det amerikanska, minskat.

ARF anses av alla inblandade ha varit framgångsrikt sedan starten 1993 och det betraktas nu som ett etablerat forum. ASEAN har genom ARF lyckats samla ett stort antal länder till en dialog kring säkerhetspolitiska frågor av gemensamt intresse. Dess största framgång anses vara att man lyckats engagera Kina i en multilateral säkerhetspolitisk dialog i regionen. Framgången förklaras av många som ett resultat av dialogens uttalade informella karaktär.

Trots ARF:s uppenbara framgång finns det bedömare som pekar på flera inneboende svagheter och framtida problem. Flera av de skäl som anses förklara ARF:s framgång bedöms också rymma en inneboende problematik och det finns bedömare som anser att ARF ännu inte har producerat några konkreta resultat. Kritiken kan delvis spåras till

skillnader i synsättet mellan Asien och omvärlden vad gäller synen på hur dialogen i ett multilateralt forum som ARF bör föras. Många av de deltagande asiatiska nationerna har en tradition av bilaterala förtroliga dialoger framför transparenta multilaterala dialoger. Även i synen på formen för dialogen kan man skönja skillnader i synsätt mellan Asien de övriga deltagande länderna. ARF karakteriseras av att det är just ett forum med en informell prägel, något som de asiatiska länderna framhåller som en förutsättning för att dialogen ska fungera. Enligt en del bedömare riskerar detta att skapa en allför bred och otydlig agenda där kravet på konsensus gör att de kontroversiella ämnena riskerar sopas under mattan.

Framöver kan även konsekvenserna av finanskrisen, som drabbat just ASEAN-länderna svårt, komma att generellt försvaga dessa länders internationella roll - med påverkan även på ARF.

Bilaga 4

APEC - Asia Pacific Economic Cooperation

Organisationen

APEC bildades 1989 på initiativ av den dåvarande australiske premiärministern Bob Hawke. Organisationens sedan årsskiftet 21, sinsemellan mycket olika medlemsekonomier, är Australien, Brunei, Canada, Chile, Filippinerna, Hongkong, Indonesien, Japan, Kina, Malaysia, Mexico, Nya Zeeland, Papua Nya Guinea, Singapore, Sydkorea, Taiwan, Thailand, USA samt Peru, Ryssland och Vietnam. APEC är det enda forum där "de tre Kina" är medlemmar och man har därför valt att använda begreppet medlemsekonomier i stället för medlemsländer.

Peru, Ryssland och Vietnam invaldes vid toppmötet i Vancouver 1997. Av elva ansökarländer beslutades att dessa tre skulle tas in under 1998. De ansökarländer som inte kom med kan emellertid tillåtas delta i APEC:s samarbetsgrupper under s.k. guest status. Det blir dock lång väntetid för medlemskap, tio års moratorium.

Det grundläggande syftet med APEC är att främja regional ekonomisk utveckling i Stilla-havs-området. Samarbetet är inriktat på

ekonomiska och tekniska frågor. Beslut fattas i konsensus. APEC:s sekretariat är förlagt till Singapore.

EU saknar observatörsstatus i APEC men har inbjudits delta i en arbetsgrupp, något som av praktiska skäl hittills ännu inte skett. Full observatörstatus innehas av ASEAN-sekretariatet, South Pacific Forum samt Pacific Economic Cooperation Forum.

Toppmöten hålls varje år och ordförandeskapet alternerar på årsbasis. Malaysia tog vid årsskiftet över ordförandeskapet från Canada. Därefter kommer Nya Zeeland att ta över, följt av Brunei år 2000 och Kina år 2001.

APEC har tre policykommittéer: för handel och investeringar, för budget/administration samt för ekonomiska frågor. Man har också tio arbetsgrupper inom ett antal områden som tydligt visar på mångfalden under APEC-paraplyet: handel- och investeringar, handelsfrämjande, transportfrågor, telekommunikationer, industriell vetenskap och teknologi, regionalt energisamarbete, humanresurser, fiskerinäring, skydd för marin miljö samt turism. Ett antal undergrupper finns dessutom för bl a Standards and Conformance. En ad hoc group för små och medelstora företag (SME), Business Advisory Group liksom en expertgrupp för jordbruksfrågor finns också.

APEC-ländernas sammanlagda ekonomiska tyngd är betydande. Tillsammans har de något mer än hälften av världens samlade BNP samt 40% dels av världshandeln och dels av jordens befolkning. Det har beräknats att APEC-länderna kommer att svara för mer än hälften av den globala tillväxten under nästa decennium (uppskattningen gjord före den finansiella och ekonomiska krisen i Asien).

Det kan vidare vara värt att notera att omkring 70% av Japans handel sker inom APEC. Trots detta kan knappast påstås att Japan hittills agerat särskilt pådrivande i samarbetet. Detta kan till viss del bero på japansk känslighet för att diskutera inrikespolitiskt känsliga frågor som fiske- och jordbruksprodukter.

Toppmöten

APEC-mötet i Vancouver i november 1997 kom till stor del att överskuggas av den finansiella krisen i Asien. Slutdeklarationen från mötet uttalar förtroende för krisdrabbade länders förmåga att tillsammans med IMF lösa problemen. I deklARATIONEN framhålls vidare att APEC fortsatt skall eftersträva handels- och investeringsliberaliseringar, att arbete ska inledas inom nio sektorer och att principiell överenskommelse om framtida liberaliseringar i ytterligare sex sektorer föreligger.

Listan över tidig frivillig liberalisering omfattar som nämnts nio sektorer, skogsprodukter, fisk, energi, kemikalier, miljöprodukter- och tjänster, MRA för telekommunikationer, medicinsk utrustning, ädelstenar/juveler samt leksaker med målsättning att implementering påbörjas 1999. Stöd för detta bland minst tio medlemmar bedöms råda. Vidare råder enighet om att i ett senare steg gå vidare med liberalisering av ytterligare sex sektorer, bilar, civilflygplan, gödningsmedel, livsmedel, gummi samt oljefrön.

Den bräckliga konsensus som råder om i första hand de nio sektorerna bygger på att formuleringarna är urvattnade. APEC-ekonomierna har egentligen bara enats om att fortsätta överläggningarna om sektorerna under våren 1998. Genom den frivillighet samarbetet bygger på kan de som är villiga att ställa upp med viss liberalisering gå vidare medan de som är negativa till ett visst förslag helt enkelt inte behöver delta på detta område.

Under senare tid kan noteras ett tilltagande missnöje bland APEC:s utvecklingsländer att arbetet i huvudsak fokuserar på handel och investeringar. Detta resulterade i att man i Vancouver beslöt stärka det tekniska samarbetet.

Vid APEC:s toppmöte i Manila, november 1996, presenterades en omfattande deklARATION - Manila Action Plan for APEC (MAPA) - som anger vägen mot frihandel till år 2010 resp 2020 i enlighet med tidigare överenskommelser. Målsättningar och tillvägagångssätt i deklARATIONEN (tullsänkningar, avskaffande av handelshinder, ökad personrörlighet) kan sägas svara mot förväntningarna inför mötet. Av större intresse bedöms vara uttalandet att för IT-produkter uppmana WTO att "i allt väsentligt eliminera tullarna till år 2000". Mötet uttalade starkt stöd för ett regelbaserat multilateralt handelsystem under WTO.

Vid toppmötet 1995 i Osaka antogs Osaka Action Agenda, en implementeringsplan för Bogor-deklARATIONEN. Denna innehåller bl a förslag om utarbetande av både individuella och kollektiva handlingsplaner. De individuella (nationella) planerna omfattar liberaliseringar av handel/investeringar inom 15 områden.

Vid toppmötet 1994 i Bogor, Indonesien, beslöts i Bogor-deklARATIONEN att senast år 2010 etablera fri handel och investeringsverksamhet för i-länderna och senast år 2020 för u-länderna. Tre områden lyftes fram, liberaliseringar inom handel och investeringar, ekonomiskt/tekniskt samarbete och "business facilitation".

Bilaga 5

ASEM (Asia-Europe Meeting)

ASEM (Asia-Europe Meeting) är ett forum för politisk, ekonomisk och kulturell samverkan mellan Europa och Asien som bildades 1996 vid ett möte i Bangkok. I mötet deltog stats- och regeringscheferna från EU:s medlemsländer, de dåvarande sju ASEAN-medlemmarna (Brunei, Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Singapore, Thailand, Vietnam) samt Japan, Kina och Sydkorea. Länderna i Sydasiens liksom Australien och Nya Zeeland var inte representerade. EU företrädde av kommissionens ordförande. ASEM:s andra möte på stats- och regeringschefsnivå, ASEM 2, ägde rum i London i april 1998 och det tredje är planerat till Seoul år 2000.

ASEM:s tillkomst ska ses mot Asiens snabba ekonomiska och politiska utveckling under en följd av år. Medan USA etablerat nära kontakter med länderna i Stillahavsasien, bl.a. genom APEC, saknades motsvarande band mellan dessa länder och Europa. Initiativet till Bangkokmötet togs av Singapores premiärminister och det stämde väl med de tankar på ett närmande mellan Europa och Asien, som samtidigt framförts i EU:s Asienstrategi av 1994.

ASEM-dialogen syftar enligt ordförandeuttalandet från Bangkok till att främja förståelse och samsyn mellan Europa och Asien och öka handels- och investeringsflödena i båda riktningar. Dokumentet utpekar som huvuduppgifter för ASEM politisk dialog, ekonomiskt och handelspolitiskt samarbete samt vetenskapligt, kulturellt och mellanfolkligt utbyte. Där konstateras också att ASEM inte ska ersätta andra bilaterala och multilaterala fora där båda regionerna deltar, utan i stället fungera som katalysator och stimulera och underlätta arbetet i dem.

Formellt deltar länderna i ASEM i egen kapacitet men i realiteten förekommer betydande samordning såväl på den europeiska som den asiatiska sidan. Högsta ansvar har stats- och regeringscheferna, som möts vartannat år. Utrikesministrarna, finans- och handelsministrarna liksom regeringstjänstemän samlas till regelbundna överläggningar och förslag finns på möten för teknologiministrarna. ASEM saknar sekretariat och beslut fattas genom konsensus vid mötena, som förbereds av koordinatörer inom respektive region.

Beträffande politisk dialog har ASEM varit mest aktivt när det gäller de s.k. nya säkerhetsfrågorna som bekämpning av internationell brottslighet och miljöförstöring. Vid Londonmötet fattades beslut om att inrätta ett miljöinstitut, Asia-Europe Institute of Environmental Technology (AEETC), i Bangkok. Från europeisk sida önskar man föra in frågor om mänskliga rättigheter och god samhällstyrning i dialogen. Ett seminarium om MR och rättstaten, som Sverige i samarbete med Frankrike arrangerade på Raoul Wallenberginstitutet i Lund i december 1997, uppskattades av samtliga ASEM-länder och kommer att följas upp av Kina våren 1999.

På det ekonomiska området har samarbetet snabbt konkretiserats. Aktionsplaner för att främja handel och investeringar har antagits och en grupp investeringsexperter tillsatts. Årliga seminarier med näringslivsrepresentanter resulterar i rekommendationer till regeringarna till specifika åtgärder för att underlätta företagens marknadstillträde och investeringar. Som viktiga uppgifter för ASEM anges att fortsatt verka för förbättringar av det legala och administrativa regelverket inom det ekonomiska området och att stödja infrastruktuursatsningar, samarbete mellan små- och medelstora företag och teknologiskt samarbete.

För att främja utbyte på utbildnings- och kulturområdet och mellanfolkliga kontakter bildades 1997 stiftelsen ASEF (Asia -Europe Foundation) med säte i Singapore. Stiftelsen har till uppgift att initiera och stödja möten och utbytesverksamhet för bl.a. akademiker, lärare och skolungdomar, yrkesverksamma ungdomar och parlamentariker samt att underlätta kontakter mellan organisationer, universitet, forskningsinstitut och "think tanks". ASEF stödjer också samarbetsprojekt inom kultursektorn.

Medan Bangkokmötet präglades av optimism och förhoppningar om "ett nytt euroasiatiskt partnerskap" ägde ASEM 2 rum mot bakgrund av asiatisk kritik mot att Europa inte tillräckligt engagerat sig för de länder i Asien som drabbats av ekonomisk kris. Mötet erbjöd de europeiska ledarna tillfälle att framhålla det betydande stöd som ställts till de berörda ländernas förfogande från europeisk sida och att understryka Europas solidaritet och tillförsikt att länderna kommer att gå stärkta ur krisen. Som en ytterligare markering fattade mötet beslut om att inrätta en ASEM Trust Fund i Världsbanken med uppgift att stödja finansiell och social reform i krisländerna och ett europeiskt nätverk av finanse experter, som ska stå till deras förfogande. Sverige har bidragit till fonden med 1 miljon US dollar.

Med tanke på ASEM-agendans omfång fanns tidigt ett behov av att utarbeta en struktur och prioriteringar för verksamheten. På koreanskt förslag utsågs vid mötet i London en grupp oberoende experter, som fick

i uppgift att lägga fram en långsiktig "vision" för det euroasiatiska samarbetet inför ASEM 3 i Seoul. Svensk representant i gruppen är Michael Sohlman och kommissionen företräds av Percy Barnevik. Vid mötet i Seoul kommer ASEM också att ta ställning till de många ansökningar om medlemskap, som framförts från bl.a. Australien, Indien, Pakistan och Ryssland.

I anslutning till Londonmötet har ASEM:s framtida inriktning diskuterats i olika fora. Nedanstående uppgifter har därvid utpekats som angelägna för det fortsatta ASEM-samarbetet:

- vidareutveckling av samarbetet inom handels- och investeringssektorn och näringslivskontakterna;
- dialog om politisk och social reform, god samhällstyrning, rättsutveckling och mänskliga rättigheter mot bakgrund av Asienkrisen och dess konsekvenser;
- samarbete om de nya säkerhetsfrågorna, i synnerhet miljöförstörelsen;
- främjande av mellanfolkliga kontakter, i synnerhet studentutbyte och kontakter mellan universitet, forskningsinstitut, "think tanks" och organisationer ("NGO:s").