

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
VT13
Handledare: Jakob Skovgaard

Utvecklingsbistånd som ett utrikespolitiskt verktyg

en granskning av USA:s och Brasiliens biståndspolitik

Frida Devré

Fredrik Moberg

Abstract

Uppsatsen undersöker i vilken utsträckning utvecklingsbiståndet kan sägas vara ett utrikespolitiskt verktyg i länders utrikespolitik för att främja sina egna nationella intressen. Vi har närmare granskat brasilianskt och amerikanskt biståndspolitik, för att ta reda på om man kan se samma tendenser i bistånds användandet hos de två länderna, som har olika erfarenhet av biståndsgivande. USA representerar här den traditionella modellen, där biståndet rör sig i en *nord-syd* riktning i det sociopolitiska systemet. Medan Brasilien står för en ny modell av biståndsgivande, där biståndet rör sig mellan länderna i syd. Den här modellen ska ses i kontext av en växande vilja att utveckla de här syd- samarbetena. Vi har använt oss av David Baldwins teori om *economic statecraft* som fastslår att bistånd är ett effektivt sätt för ett land att utöva ekonomisk makt. Syftet med uppsatsen är därmed att pröva om man kan hävda att utvecklingsbistånd används som ett utrikespolitiskt instrument oavsett om detta givande sker genom *nord-syd* eller genom *syd-syd*. Vår tes är att vi ska finna liknande tendenser hos både USA och Brasilien som bidragsgivare, det vill säga att de agerar utifrån Baldwins teori om *economic statecraft*.

Ord: 9722

Nyckelord: *Syd-syd*, Bistånd, Utvecklingsbistånd, *Economic statecraft*, Nationella intressen.

Innehåll

1	Introduktion	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och frågeställning	5
1.3	Teori	6
1.4	Metod	7
1.4.1	Operationalisering	7
1.4.2	Material	8
1.4.3	Avgränsning och begreppsdefinition	8
2	USA	10
2.1	Bistånd och biståndspolicy	10
2.2	Utrikespolitik och utrikespolitiska intressen	12
2.2.1	Utrikespolitik och policy	12
2.2.2	Nationella intressen	13
3	Brasilien	15
3.1	Bistånd och biståndspolicy	15
3.2	Utrikespolitik och utrikespolitiska intressen	17
3.2.1	Utrikespolitik och policy	17
3.2.2	Nationella intressen	18
4	Analys	20
4.1	USA	20
4.2	Brasilien	21
4.3	Diskussion	23
5	Slutsatser	25
6	Källförteckning	1

1 Introduktion

Utvecklingsbistånd har alltid varit ett sätt för det internationella samfundet att arbeta mot fattigdom och främja ekonomisk utveckling. Det generella mönstret för givande av utvecklingsbistånd har varit att rika länder gett bistånd till länder som varit outvecklade eller i behov av ekonomisk uppbackning. Trots att biståndet gynnar mottagarna, så menar vissa att biståndet inte bara är av godo. Kritik kan bland annat ges till biståndet utformning, att det skapar ett beroenden och förstärker de strukturer som finns i det internationella systemet. Man kan även ifrågasätta huruvida biståndet alltid går till de regioner som har störst behov av de ekonomiska medlen. Genom kritiken kan man därmed hävda att biståndet inte bara gynnar mottagarlandet, utan även gagnar givarlandet då det fyller utrikespolitiska intressen. Därför kan man i viss utsträckning tala om bistånd som ett verktyg i ett lands relationer och därmed i det internationella systemet.

Relevansen av att prata om bistånd som ett utrikespolitiskt verktyg för att främja sina egna nationella intressen är stor idag i och med att vi befinner oss i en situation där jordens fattiga länder i en allt större utsträckning börjat samarbeta med varandra, för att på så motverka de strukturer som idag finns i det internationella systemet. Vad vi ser är att biståndsförhållandet mellan jordens rika och fattiga länder, vad vi vidare komma kalla för *nord-syd*-biståndsgivande, i allt större utsträckning håller på att utmanas av de fattiga ländernas vilja att samarbeta med varandra. Istället håller nya biståndsgivare på att ta mer plats globalt, länder som inte har inte samma koloniala-bagage som de etablerade biståndsgivarna. Länder som Brasilien, Sydafrika och Indien representerar en helt ny modell av biståndsgivande, som följer de tankar om *syd-syd*-samarbeten som fattiga länder arbetar efter. Frågan är bara om de här nya biståndsgivarna agerar på samma sätt som de etablerade biståndsgivarna gör. Kan man hävda att även dessa bistånd används i syfte att främja nationella intressen?

1.1 Bakgrund

Det senaste decenniet har nya biståndsaktörer dykt upp på marknaden. Detta har skett i form av tidigare utvecklingsländer i syd som har kommit så långt i sin ekonomiska utveckling att man själva börjat blir en del av det internationella utvecklingsarbetet. Exempel på dessa länder är Indien, Sydafrika och Brasilien som gemensamt har skapat kanaler för samarbete, både på ett ekonomiskt och politiskt plan (Ayllón Pino, 2012: 189).

Brasilien är ett land som under de senaste åren börjat profilera sig alltmer som en stark biståndsgivare. Man har därmed gått från att ha varit en stor mottagare av utvecklingsbistånd, till att själva bli en viktig spelare på marknaden, varför vi anser Brasilien intressant att titta närmare på. Detta har samtidigt inneburit en förskjutning i systemet när relationen mellan

utvecklingsländer förstärks och traditionella makters inflytande hotas. Samtidigt som biståndspolitikerna blir en viktig del av Brasiliansk utrikespolitik och bidrar till ett ökat internationellt inflytande, verkar biståndsmedlen som en önskan om en ny internationell jämvikt(Ayllón Pino, 2012: 202f).

Det finns få likheter mellan USA:s och Brasiliens biståndsgivande. USA är bland annat en av de största bidragsgivarna i världen och har alltid varit öppna med att utvecklingsbiståndet är en viktig del av landets utrikespolitik. Det är således en fråga om *nord-syd-* bistånd. Biståndsmedlen beräknas spela en betydande roll för främjandet av amerikanska intressen, dels genom etablerandet av handelskontakter, men framförallt ur ett säkerhetsperspektiv. Att stabilisera viktiga regioner kan samtidigt motverka terrorism och säkerhetskälla amerikansk säkerhet(USaid, 2013a).

USA och Brasilien är två skilda biståndsaktörer med olika erfarenheter av vad utvecklingsarbete innebär. Att vara en ny aktör med en personlig koppling av att ta emot ekonomiskt stöd kan påverka hur man väljer att distribuera och utforma givandet. En vilja att utmana det rådande systemet kan även vara viktiga incitament för en utmanare som Brasilien. Samtidigt har Brasilien inte varit mottagliga för samma sorts kritik, just för att man generellt har tillhört de utvecklingsländerna i syd. Trots detta går det att hävda att biståndet fungerar lika mycket som ett maktmedel för Brasilien som det gör för USA. Följaktligen skulle det vara intressant att titta närmare på både USA och Brasilien som biståndsgivare, för att sedan försöka se några mönster och likheter mellan biståndsgivandet och ländernas politik mot omvärlden.

1.2 Syfte och frågeställning

Vårt syfte är att fastslå att utvecklingsbistånd används som ett utrikespolitiskt instrument i syfte att främja nationella intressen. Genom att kartlägga och närmare granska amerikansk och brasiliansk biståndspolitik menar vi att man kan se samband mellan ländernas biståndsgivande och deras utrikespolitiska intressen. Brasilien är en ny aktör på arenan som på kort tid gått från att vara en mottagare av bilateralt bistånd till att bli en allt viktigare givare för länder i Latinamerika och Afrika. Det latinamerikanska landet är en ny ekonomisk makt som står för det så kallade *syd-syd-* biståndsgivandet mellan utvecklingsländer, varför det är extra intressant att titta närmare på om man även i detta fall kan se att personliga intressen ligger bakom biståndsdistributionen. Vår huvudsakliga tes är därmed att bistånd används som ett utrikespolitiskt medel oavsett om detta givande sker traditionellt från nord till syd som i amerikanskt bistånd eller som en *syd-syd-* relation som i fallet Brasilien. Strategisk biståndspolitik och en önskan om ett ökat inflytande är oavsett en naturlig del av biståndspolitikerna. Detta vill vi bevisa genom att använda oss av David A Baldwins teori om *economic statecraft* som bygger på att ekonomiska medel, liksom bistånd, fungerar som ett politiskt verktyg för påverka mottagarstaten och nå utrikespolitiska mål.

Det vi ämnar undersöka kan summeras inom frågeställningen:

- Används Brasiliens *syd-syd* -bistånd som ett utrikespolitiskt verktyg för att främja nationella intressen i lika stor utsträckning som det traditionella *nord-syd* -biståndet som USA representerar?

1.3 Teori

Vår teoretiska utgångspunkt är David A. Baldwins studier om *economic statecraft* som visar på hur stater använder ekonomiska medel för att påverka och styra beslutsfattandet i andra stater. Ekonomiska styrmedel i form av handel, sanktioner och bistånd är exempel på utrikespolitiska instrument som kan användas med syfte att föra en personlig agenda (Baldwin, 1985: 29ff). Utrikespolitiska mål kan ta sig uttryck i form av en önskan att stärka eller försvaga styret i en viss stat, ändra det politiska systemet eller dess ideologiska grund, påverka landets förda utrikespolitik, skapa allianser, påverka handelstullar, skapa nya relationer och mycket mer (Baldwin, 1985: 40).

Vårt fokus ligger på *biståndet* som ett verktyg att föra den här politiska agendan. Baldwin skriver:

Foreign aid is very much like an ordinary commercial exchange transaction in that one party uses economic resources to get another party to exchange his behavior
(Baldwin, 1985: 292)

Bistånd distribueras aldrig slumpmässigt utan är alltid resultatet av ett aktivt val. Det politiska i biståndspolitikerna uppstår när det här valet görs, oavsett vilka skäl som ligger till grund för besluten. Även om biståndet inte är uttalat knutet till några specifika överenskommelser, uppstår ett socialt band och en relation staterna emellan som påverkar det politiska spelet (Baldwin, 1985: 293).

Att ge bistånd är i sig ett politiskt ställningstagande, men väl så politiskt är även valet att inte ge bistånd till ett specifikt land i en specifik situation eller att rentav dra tillbaka de medel som ges. Att avstå från biståndsgivande visar på att det inte är pengarnas värde i sig som är relevant, utan de signaler som skickas ut genom de ställningstagande som görs. Bistånd har därmed ett starkt symbolvärde som ger möjligheter att influera och påverka andra stater, oavsett om pengar ges eller dras tillbaka (Baldwin, 1985: 299).

Vi kommer använda oss av begreppet *economic statecraft* genom att lyfta fram det politiska värdet inom biståndsdistributionen. Biståndets politiska dimension är relevant när man talar om länders utrikespolitiska mål och dess koppling till biståndsgivande. Som ett maktmedel är det omöjligt att utesluta biståndets relevans för länders utrikespolitik och hur man väljer att fördela biståndsmedlen.

1.4 Metod

Syftet med uppsatsen har varit att klarlägga att även utvecklingsbistånd som rör sig mellan länder i syd kan sägas vara drivet av nationella intressen, som Baldwins teori om *economic statecraft* säger att det gör. Vår tes är att biståndsgivande är drivet av nationella intressen, vare sig det rör sig *nord-syd* eller *syd-syd*. Vi tänker oss här att det finns en korrelation mellan länders nationella intressen och var deras utvecklingsbistånd går. Följaktligen är vår oberoende variabel i den här tesen respektive lands nationella intressen. Den beroende variabeln i vår tes är utvecklingsbiståndet, det vill säga till vilka länder biståndet distribueras till. För att bevisa vår tes har vi gjort en komparativ fåfallsstudie mellan två länder. De länder vi valt att undersöka är USA och Brasilien, det vill säga två länder som har olika geografiska, historiska och ekonomiska bakgrunder. I vårt urval av länder har vi utgått ifrån idealtyper av länder på olika sidor av den socio-ekonomiska delningen i det internationella samfundet. Viktiga aspekter i det här urvalet har varit aktivt biståndsgivande, tydlig utrikespolitisk policy och naturligtvis geografisk position. De länder som vi ansåg passa bäst in i våra idealtyper och som skulle vara intressanta att undersöka var USA och Brasilien.

1.4.1 Operationalisering

För att pröva vår tes har vi alltså genomfört en komparativ fåfallsstudie mellan USA och Brasilien. För att bevisa vår tes har vi framförallt tittat närmare på två saker: ländernas nationella intressen och deras utvecklingsbistånd. Det vi försökt bevisa är att det finns en korrelation mellan just de nationella intressena och ländernas biståndsgivande.

Det vi gjort för att göra olika variablerna mätbara och överskådliga kommer nu presenteras närmare. Första steget för att kunna utreda om det finns några samband i ländernas ageranden är att kartlägga till vilka länder som bidragsgivarna väljer att ge pengar till. Eftersom listan över länder som tar emot bistånd ofta är lång, och uppsatsens omfång är begränsat, har vi valt att fokusera på de fem största mottagarna av bistånd. Vi har alltså sammanställt vilka som är respektive lands fem största bidragsmottagare. Vi har valt att utgå från data från år 2010 då materialet från båda länderna fanns tillgängligt. Källan är Aiddata som är en databas där alla bidragsgivares data finns sammanställt. Vi anser att detta är tillräckligt för att vi ska kunna dra slutsatser om generella tendenser i biståndsgivandet.

Nästa steg i vår undersökning har varit att kartlägga ländernas generella tendenser i sin utrikespolitik. Vidare har vi framförallt försökt fastställa varje lands nationella intressen. Operationaliseringen av varje lands nationella intressen är väldigt central för undersökningen. Problemet med begreppet *nationella intressen* är att det, precis som andra vetenskapliga begrepp, är svårt att definiera. För att bibehålla intersubjektiviteten i undersökningen krävs därför att vi inte godtyckligt väljer de nationella intressen som vi anser länderna har, utan snarare att vi operationaliserar begreppet på ett sätt som är tillämpligt på båda länderna och som gör det möjligt att på ett överskådligt sätt sammanställa de nationella intressena. För att uppnå detta har vi utgått ifrån ett realistiskt perspektiv på nationella intressen, där vi utgår

ifrån att stater kommer agera utifrån tanken om själv-hjälp. Följaktligen menar vi att stater agerar enligt Baldwins teori om *economic statecraft* eftersom det är ett sätt för dem att hjälpa sig själva stärka sina nationella intressen. Vi har här avgränsa oss till att endast fokusera på nationella intressen som främst är *ekonomiska* och de som handlar om *nationell säkerhet*.

Vi har avslutat vår uppsats med en analysdel där vi först och främst sett om det gått att se några paralleller mellan ländernas nationella intressen och vart deras bistånd går. Därefter har vi tillämpat David Baldwins teori om *economic statecraft* för att förklara dessa eventuella korrelationer.

1.4.2 Material

För att sammanställa den empiriska delen av uppsatsen har vi främst använt oss av primärmaterial från respektive lands utrikesdepartement och statliga biståndsorgan. Genom dessa har vi kartlagt ländernas bistånds- samt utrikespolicy för att lägga grunden för analysen. Ländernas fem främsta biståndsmottagare har hämtas från databasen Aiddata. Ländernas utrikespolitiska intressen har bestämts genom en sammanställning av de tendenser vi kunnat utröna genom vetenskapliga publikationer. David Baldwins teori kring *economic statecraft* har varit grunden för vår analytiska del.

1.4.3 Avgränsning och begreppsdefinition

Bistånd

Vi kommer uteslutande fokusera på *utvecklingsbistånd* – det bilaterala biståndet som sker direkt mellan länder med syfte att bidra till mottagarlandets utveckling och tillväxt. Det *humanitära* biståndet som sätts in i krissituationer kommer därmed inte behandlas. Vi har heller inte titta närmare på de medel som ges militärt för att stötta ett lands militära kapacitet. Detta kan visserligen vara relevant med tanke på att USA i synnerhet ger stora medel militärt i säkerhetspolitiska syften, men med uppsatsens omfång i åtanke kommer detta alltså inte behandlas.

Nationellt intresse

Ett *nationellt intresse* kan innefatta ett spektrum av komponenter. Brasiliens och USA:s nationella intressen kommer därför att fastslås genom att främst utgå från de *ekonomiska* incitamenten och de som specifikt handlar om *nationell säkerhet*. För att göra ytterligare begränsningar har vi antagit ett realistiskt förhållningssätt där vi granskar de intressen vi kan se genom bland annat antaganden om *makt*. Detta anser vi vara en naturlig ingång med tanke på att vår teoretiska utgångspunkt är av realistisk natur.

Makt

Makt blir ofrånkomligen ett begrepp som vi måste ta ställning till. Genom vår realistiska utgångspunkt blir anarki begreppet formgivande för hur staterna upplever sin säkerhet. Samtligt måste maktbegreppet bemötas när vi talar om en rubbad balans när nya länder tar sig in på biståndsmarknaden eller när det är fråga om länders önskan om att blir en större maktfaktor i det internationella systemet. Vi kommer inte gå in på djupet inom maktbegreppet, utan det kommer enbart beröras övergripande när vi talar om strukturförändringar och fördelning av makt i det internationella systemet. Vi kommer i diskussionen även nämna så kallad *soft power* och *hard power*, varvid vi menar att makten de förfogar har olika karaktär.

Syd-syd- och nord-syd – bistånd

Med *nord-syd* avser vi i uppsatsen den biståndsrelation som har varit den rådande modellen under 1900-talet, där utvecklade länder i *the global north* har gett bistånd till de generellt fattigare länderna i *the global south*. Med *syd-syd*-bistånd avser vi biståndgivande och samarbeten som äger rum mellan länder i *the global south*. Det vill säga biståndsgivande och samarbeten som utmanar den rådande *nord-syd*- modellen.

2 USA

I denna empiriska del kommer vi kartlägga och presentera hur respektive lands bistånd har distribuerats, hur dess biståndspolicy formuleras samt hur ländernas utrikespolitik och utrikespolitiska intressen ser ut. Detta kommer ske genom en systematiskt presentera konkret data kring ländernas biståndspolitik och vad man enligt respektive utrikesdepartement hävdar är landets utrikespolitiska mål. Ländernas utrikespolitik har delats in efter rubrikerna *utrikespolicy* samt *utrikespolitiska intressen*.

2.1 Bistånd och biståndspolicy

Through our assistance programs, USAID plays an active and critical role in the promotion of U.S. foreign policy interests. The investment we make in developing countries has long-term benefits for America and the American people. Development now takes its place alongside defense and diplomacy as the three essential components of American foreign policy
(USaid, 2012a).

Om man granskar amerikansk biståndshistoria står det klart att biståndspolicyns utveckling har följt den historiska utvecklingen i stort. På femtiotalet i kölvattnet av Marshallplanen - den ekonomiska plan som byggde upp Europa efter andra världskrigets slut - byggde policyn på två konkreta mål: att skapa marknader för amerikanska varor genom att bekämpa fattigdom och öka produktionen i utvecklingsländer, samt att minska det kommunistiska hotet genom att hjälpa länder att blomstra under kapitalismens fana. På sextiotalet skapades USaid som ett enat organ för främjandet av social och ekonomisk utveckling grundat på amerikanska kärnvärden. Samtidigt började den tidigare tekniska och kapitalfokuserade policyn ändra form till att bli mer fokuserad på ekonomisk utveckling och öppna marknader. På 80- och 90-talet lobbade amerikanskt utvecklingsbistånd för länders demokratiska och marknadsorienterade ekonomiska system. I synnerhet efter murens fall blev de ekonomiska incitamenten centrala (USaid, 2012b). Dagens utvecklingsbistånd är på många sätt kopplat till denna historiska utveckling och visar samtidigt på den marknadsorienterade och demokratifrämjande målsättningen som idag är verklighet. Det visar även på den tydliga kopplingen mellan utrikespolitiska intressen och hur policyn utformas. Att skapa handelsrelationer har förblivit en central del av amerikanskt biståndspolitik som citatet visar:

Our assistance develops the markets of the future; long-time aid recipients have become strong trade partners and are the fastest growing markets for American goods. USAID is developing partnerships with countries committed to enabling the private sector investment that is the basis of sustained economic growth to open new markets for American goods, promote trade overseas, and create jobs here at home.

(USaid, 2012c)

Idag ligger stort fokus på länder i Mellanöstern och strävan efter återbyggnad och infrastrukturprojekt. Som det inledande citatet visar finns en öppenhet med att USAid som organ spelar en betydande roll för främjandet av amerikanska utrikespolitiska intressen. Investeringar som görs i utvecklingsländer beräknas ha långtgående fördelar för USA som land och utvecklingsprojekt och bilateralt biståndsgivande är idag en lika dominerande del av amerikansk utrikespolitik som diplomati och försvar(USaid, 2013a)

USA:s fem främsta biståndsmottagare enligt AidData var år 2010(Aiddata, 2010a):

-
- Afghanistan: 3,737,449,723USD
 - Pakistan: 2,160,612,580USD
 - Haiti: 1,416,439,926USD
 - Iraq: 1.010,777,839 USD
 - Sudan: 845,295,776 USD
-

Afghanistan och Pakistan är följaktligen de i särklass främsta mottagarna av amerikanskt utvecklingsbistånd. Fokus för biståndet ligger på institution- och infrastrukturbyggande, att arbeta mot korruption och främja ekonomisk utveckling. För länder som är ett hot mot amerikansk säkerhet, dit Afghanistan och Pakistan är inräknade, är ett arbete mot stabilare regeringar synnerligen viktigt(USaid, 2012d)(Aiddata, 2010a).

Haiti ligger 2010, året för jordbävningkatastrofen, som den tredje största biståndsmottagaren. Landet har emellertid länge varit en stor mottagare och står utöver det snabba humanitära biståndet som svar på händelserna 2010 för en av de största investeringarna i regionen. Det är till största hand en fråga om investeringar för att främja handelsrelationer och öppna upp för nya möjligheter till innovativa utvecklingslösningar och kontaktskapande. Det slutgiltiga målet är att Haiti ska stå för regional säkerhet och vara en god allierad handelspartner och granne(USaid, 2013a).

Målen för Irak är liknande vad som är presenterat i fallen Afghanistan och Pakistan. Att arbeta för att stabilisera och bygga upp landets alla funktioner i form av infrastrukturprojekt och institutionsbyggande. Det är därmed en fråga om demokratiutvecklande att skapa en attraktiv miljö för investerare(USaid, 2013b).

Sudan står för en viktig kontakt på den afrikanska kontinenten. Genom att bidra till Afrikas ekonomiska utveckling, kan nya exportmarknader öppnas upp och så småningom ersätta Indien och Kina. Genom att samtidigt satsa medel på att förhindra konflikter arbeta mot extremism kan man minska terrorhot och politisk instabilitet som kan hota amerikansk

säkerhet. Utöver detta är demokratibyggnad i vanlig ordning en viktig del av arbetet (USaid, 2012e). I Sudan specifikt går mycket av biståndet till att skapa stabilitet, i synnerhet i Darfur och områdena runt den blåa Nilen i enlighet med de amerikanska målen på kontinenten (USaid, 2012f).

Sammanfattningsvis kan fastställas att amerikansk biståndspolitik har en tydlig roll inom landets utrikespolitik. Viktiga delar av biståndspolicyn bygger på etablerandet av handelskontakter och upprätthållandet av stabila relationer inom viktiga regioner. Demokratibyggnad, ekonomisk utveckling och främjandet av handel har de senaste trettio åren varit centrala komponenter inom amerikansk biståndspolitik.

2.2 Utrikespolitik och utrikespolitiska intressen

2.2.1 Utrikespolitik och policy

USA:s plats som ensam stormakt i dagens internationella system har naturligtvis påverkan på vilken policy landet följer i sina relationer med andra länder i systemet. På USA:s utrikesdepartements hemsida går det att läsa att målet med landets utrikes policy är att:

Advance freedom for the benefit of the American people and the international community by helping to build and sustain a more democratic, secure, and prosperous world composed of well-governed states that respond to the needs of their people, reduce widespread poverty, and act responsibly within the international system

(US department of State, 2012).

Vad man känner igen här är en genomgående tanke av att skapa säkerhet för sig själva genom att se till att demokratispridningen i världen fortsätter. Vi kommer nu kort gå igenom hur USA:s utrikespolicy sett ut under de senaste åren, för att sedan presentera USA:s intresspunkter i omvärlden.

På samma sätt som Sovjetunionen under Kalla kriget hade stor påverkan på amerikansk utrikespolitik, så fick upplösningen av Sovjetunionen minst lika stor påverkan då USA ensam stod kvar som stormakt i det internationella systemet. Kalla krigets slut innebar stora förändringar i det internationella systemet, och följaktligen stora förändringar i hur USA:s utrikespolitik skulle bedrivas. Andra stater i systemet var nu inte längre beroende av USA för deras egen säkerhet, vilket innebar att USA inte hade de fria tyglar de haft under Kalla kriget att bedriva sin utrikespolitik, då det internationella systemet nu kunde ställa nya krav på USA (Skidmore, 2012: 44). Detta innebar också att andra stater ville att USA skulle agera mera multilateralt istället för unilateralt, till exempel börja följa institutionella ramverk och ingå i internationella avtal som de övriga staterna i systemet. Detta är dock något som USA generellt hanterat som hot mot statens autonomi och valt att undvika. Exempel på det här är USA:s ovilja att ratificera viktiga avtal som Internationella brottsmålsdomstolen och

Kyotoprotokollet. Den här oviljan att agera multilateralt i det internationella systemet är något som präglat alla presidenter sedan Kalla krigets slut, där inte ens en president som varit positiv till multilateralism som Barack Obama lyckats förändra USA:s policy gentemot omvärlden (Skidmore, 2012: 45f).

En av USA:s viktigaste policys i sin utrikespolitik är spridningen av demokrati och bekämpandet av stater som dem anser ger uppehålle till terrorister. Anledningarna till detta är många, men generellt har det två förklaringar. En av de här förklaringarna är historiska där USA, framförallt av sig själva, ses som det land i världen som ska sprida demokratin och försvara de demokratiska värderingarna runt om i världen. Idén om USA som demokratins väktare förstärktes ännu mer efter Kalla krigets slut när begränsningarna av det bilaterala systemet försvann och ekonomin blomstrade, vilket gjorde att USA kunde agera som ensam hegemon och projektera sina värderingar på omvärlden (Bouchet, 2013: 33). Den andra förklaringen till USA:s kamp för demokratispridning kan sägas handla om nationella intressen. USA har som stormakt möjlighet att påverka stater i det internationella systemet att röra sig i en mer demokratisk riktning. Genom att utnyttja den här möjligheten att påverka, skapar man en säkrare miljö för sin egen del, genom att försöka förhindra att vissa personer eller grupper kommer till makten i stater som kan utgöra ett hot mot USA:s säkerhet. Men det är inte bara militära skäl, därför att vänligt inställda regimer i omvärlden innebär också ekonomiska möjligheter för amerikanska företag och för staten att bedriva handel, något en högkonsumerande nation som USA är beroende av (Bouchet, 2013: 33f).

2.2.2 Nationella intressen

Vad har då USA för intressepunkter runt om i världen, det vill säga regioner där landet har ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen. Om vi börjar med de säkerhetspolitiska intressena så kan man ganska tydligt se att under de senaste decennierna har USA:s policy gällande säkerhetspolitik framförallt kretsat kring situationen i Mellanöstern och Norra Afrika. Även om rollen som stormakt naturligtvis gör att USA har många intressepunkter runt om i världen, så har mycket kraft och pengar fokuserats på Mellanöstern och norra Afrika. De tydligaste bevisen för detta är de två invasioner som USA, tillsammans med dess allierade, har genomfört under 2000-talet mot först Afghanistan och sedan Irak. De här invasionerna följde i kölvattnet av attackerna den elfte september 2001, när islamistiska terrorister utförde terrorattacker mot olika platser i New York. Det som följde kom att betecknas som ”The war on terror”, och innebar att USA inte längre tolererade vissa stater, det vill säga främst autokratiska stater som gav uppehålle åt terrororganisationer skulle få utgöra ett hot mot USA. Resultatet av den här så kallade *Bush-doktrinen* var att USA kom att invadera, och följaktligen också ockupera, Irak och Afghanistan, vilket gjorde att mycket amerikansk personal och amerikanska pengar kom att satsas på att stabilisera området (Cox, 2011: 76f).

Två andra intressepunkter som USA har i Mellanöstern rörande säkerhetspolitik är Iran och Israel. Iran har under de senaste åren vuxit fram som ett säkerhetspolitiskt hot mot USA på grund av sin strävan efter att tillskansa sig egna kärnvapen. Något som USA har tolkat som

ett direkt hot mot deras säkerhet med tanke på den retorik som Iran för och på grund av dess historia(Ogultarhan, 2010: 114). En annan intressepunkt som USA lägger ned mycket kraft på i Mellanöstern är USA:s allierade Israel och dess fortsatta överlevnad. Anledningarna till USA:s omsorg om Israel är inte alltid tydliga, men USA ser Israel som en av deras viktigaste allierade och som en motvikt mot de övriga arabiska länderna i Mellanöstern(Ogultarhan, 2010: 124f).

Förutom säkerhetspolitiska intressen, har USA naturligtvis även ekonomiska intressen. Det man dock ska komma ihåg är att de här olika intressena är sammanflätade och ibland svåra att åtskilja. Detta är väldigt tydligt i fallet USA där landets främsta ekonomiska intresse – olja – ofta tolkas som både ett ekonomiskt och ett säkerhetspolitiskt intresse. Olja är nämligen en väldigt viktig råvara för alla länder i världen. Den persiska golfen är ett av de viktigaste, om inte det allra viktigaste, oljeproducerande områdena i världen, med stora producenter som Irak, Kuwait, Saudiarabien, Qatar och Iran. USA, som är det internationella samfundets största ekonomi, är mycket beroende av oljeleveranser och oljepriser för att kunna upprätthålla sin position som stormakt. Följaktligen har USA varit mycket angelägna om att hålla detta område stabilt och att hålla sig på god fot med de oljeproducerande länderna(Gholz & Press, 2010: 454).

En av USA:s största farhågor är således att deras oljeleveranser hindras eller att oljepriserna skjuter i höjden. Följaktligen ligger det i USA ekonomiska intresse att förhindra detta. Hur undviker man då detta? Två viktiga aspekter av att upprätthålla oljeleveranser är att förhindra blockader av sjövägar och att försöka upprätthålla stabiliteten i regionen. Vad gäller blockader av sjövägar som stoppar oljeleveranser så är det framförallt två områden som är relevanta: Hormuzsundet och Suez-kanalen. De länder i de här områdena som skulle ha mest uppsåt att blockera sjövägarna är Iran och Egypten. Den sjöväg som är mest fruktbar att blockera är Hormuzsundet, då cirka 88% av all olja som produceras i området passerar härigenom. Något som skulle få ekonomiska konsekvenser för hela världen, inte minst USA(Gholz & Press, 2010: 476ff). Ett annat stort hot mot oljeleveranser skulle vara politisk instabilitet eller inbördeskrig i regionen. Till exempel skulle ett inbördeskrig eller ett våldsamt regimskifte i Saudi Arabien antagligen få stora konsekvenser för oljeleveranserna från persiska viken. Till följd av detta är det i USA:s intresse att se till att det råder stabilitet i regionen(Gholz & Press, 2010: 481f). Ett tydligt bevis för detta är det första Gulfkriget, då USA tillsammans med sina allierade försvarade Kuwait efter att Irak invaderat sitt grannland(Dunne, 2011: 107).

3 Brasilien

3.1 Bistånd och biståndspolicy

Brasilianskt utvecklingsbistånd sker genom samarbetsorganet Agência Brasileira de Cooperacio¹ – ministeriet för externa relationer. Organet bildades 1987 och fungerar liksom USAid som den gemensamma institutionen med vilket biståndets alla led behandlas. Det är här utvecklingsarbetet samordnas, förhandlas fram, godkänns, övervakas och utvärderas. Skapandes av ABC innebar även ett expanderande av brasiliansk utrikespolitik genom ökade relationer genom *syd-syd* – samarbeten (Brasil, ABC, 2012a). År 2008 hade Brasilien igång 236 projekt i 58 utvecklingsländer. Arbetet är främst koncentrerat till jordbrukssektorn, utbildningen, hälsa, miljö, urban utveckling och turism. Områden som handel och mänskliga rättigheter har den senaste tiden kommit att bli alltmer centrala. Målet med arbetet är att det ska gynna alla parter (Brasil, ABC, 2012b). Enligt ABC fungerar dessa samarbeten som ett viktigt utrikespolitiskt instrument som säkerhetsställer Brasiliens närvaro i länder och regioner som är utrikespolitiskt intressanta. Man prioriterar *syd-syd*-samarbeten då dessa relationer är särskilt viktiga att upprätthålla och stärka. Den första av riktlinjerna för utvecklingsarbetet lyder:

Prioritera program för tekniskt samarbete för att främja närmare förbindelser mellan Brasilien och dess utvecklingspartners, särskilt länder som prioriteras av den brasilianska utrikespolitiken²
(Brasil, ABC, 2012c)

Även om Brasilien medger att utvecklingsarbetet är en del av utrikespolitiken och även tjänar landets personliga syften, framhåller man samtidigt att det är fråga om ett utbyte där mottagarlandets intressen upprätthålls. Att man fokuserar på samarbeten med utvecklingsländer handlar även om att man önskar bidra till hållbar utveckling och social rättvisa (Brasil, ABC, 2012c).

Technical Cooperation among Developing Countries, det vill säga tekniskt samarbete mellan utvecklingsländer, som är benämningen arbetet går under, syftar till att främja socio-ekonomisk utveckling mellan samarbetsländerna och ämnar skapa politiska, ekonomiska och handelsmässiga förbindelser. Att främja länders tillväxt är central del av hur arbetet utformas, dels genom att satsa på tekniska lösningar och dela

¹ Härefter benämns som ABC

² Författarnas egen översättning

med sig av teknisk kunskap. Fokus ligger således på rådgivning, utbildning och coaching och i vissa fall finansiering av teknisk utrustning. Särskild prioritering ska läggas på projekt som är utformade i enlighet med utvecklingsplanen; projekt vars effekter beräknas vara långtgående även efter det faktiska samarbetet är över och som är i enlighet med partnerlandets vilja och förmåga (Brasil, ABC, 2012d).

Brasiliens fem främsta biståndsmottagare enligt AidData var år 2010 (AidData, 2010b):

-
- Mocambique: 45,085,727 USD
 - Haiti: 10,591,500 USD
 - São Tomé och Príncipe: 10, 537, 529 USD
 - Östtimor: 8, 323, 435 USD
 - Kap Verde: 4, 687, 276 USD
-

Under *Research/scientific institutions* står Mocambique som den överlägset främsta mottagaren av Brasilianskt bistånd. Samarbetet syftar främst till att arbeta för att motverka hunger genom att utveckla jordbrukssektorn att satsa på tekniska lösningar för att effektivisera arbetet. Att stärka domstolsväsendet och hälso- och sjukvårdssystemet samt att arbeta mot HIV är också viktiga delar i arbetet (Brasil, ABC, 2012e). Ett stort belopp går enligt AidData även till samarbetsprojekt inom universitetssektorn i utbildandet av lärare och satsningar på grundskola (AidData, 2010b).

Näst efter Mocambique i ordningen kommer Haiti som en viktig mottagare. Delar av biståndspotten gick under året av naturliga skäl till att bygga upp och stärka jordbävningsträffade regioner. Avtalet länderna emellan undertecknades emellertid redan på 80-talet men trädde i kraft och ratificerades 2004. Arbetet består, liksom i Mocambique, på att stärka jordbrukssektorn och säkra livsmedelstryggheten för befolkningen. Hälsa och infrastrukturbyggande är också centrala komponenter (Brasil, ABC, 2012f).

Samarbetsavtalet mellan Brasilien och Sao Tomé och Príncipe undertecknades redan 1984 och bygger enligt brasilianska utrikesdepartementet på en ömsesidig överenskommelse kring stöd riktat mot uppbyggnad av samhällsinstitutioner. Det innefattar även politiskt rekommendationer kring hur landet ska utnyttja sitt strategiska läge och skapa handelsrelationer i regionen. (Brasil, ABC, 2012g)

Även i Kap Verde och Östtimor sker givandet i form av medel ämnade för utbildning och jordbruk. Avtalen med Östtimor slöts i samband med att övergångsregeringen etablerades efter självständigheterna år 2000. Vid tiden för signerandet var landet i stort behov av infrastruktur och institutionsbyggande genom vilket arbetet stöttades. Idag går mycket av medlen till företagsutvecklande (Brasil, ABC, 2012h) (AidData, 2010b). I Kap Verde finns idag tolv pågående projekt inom offentlig förvaltning, hälsa, utbildning, jordbruk, mänskliga rättigheter, företagande med flera.

Man kan sammanfatta Brasilianskt biståndsgivande och den policy man efterföljer som en del av landets utrikespolitik och vilja att stärka samarbeten mellan

utvecklingsländer. Man får oavsett uppfattningen att mycket av arbetet sker genom lokala projekt som syftar till att skapa ömsesidiga överenskommelser mellan samarbetsländerna. Vad som är tydligt är fyra av de fem största mottagarna av biståndet går till portugisalande länder mellan vilka särskilda samarbeten har etablerats. Hela 37,6% av landets totala givande är avlagt för dessa regioner och visar tydligt hur man aktivt valt att distribuera biståndsmedlen i enlighet med den språkliga gemenskapen (Brasil, ABC, 2012i).

3.2 Utrikespolitik och utrikespolitiska intressen

3.2.1 Utrikespolitik och policy

Brasiliens plats i det internationella systemet har på många sätt präglats av den unika position man har som en viktig politisk och ekonomisk makt i Latinamerika, men samtligt som en allt viktigare spelare på global nivå. Man befinner sig i en position där man är ett ledande utvecklingsland men med en önskan om ett större internationellt inflytande. I takt med att man vunnit allt större inflytande globalt har man succesivt rört sig bort från en beroendeställning till att själva ta allt större plats i systemet. Detta har bland annat skett genom ett ökat samarbete med länder som Kina, Indien, Rysslands och Sydafrika för att utmana och forma nya geografiska, politiska och ekonomiska strukturer. Att etablera dessa *syd-syd-* relationer är en viktig del av hur utrikespolitiken utformas (Dauvergne & Farias, 2012: 903). I den handbok som finns tillgänglig genom det brasilianska utrikesdepartementet beskriver man hur man genom ett bredare gemensamt samarbete hoppas bli en viktigare spelare globalt:

Together we can become stronger, not only through the growth of our trade, but also by participating more actively in economic and political forums, such as the World Trade Organization and the United Nations, where questions of great interest to humanity are discussed.
(Foreign Policy Handbook, 2008: 23)

Som citatet visar skulle samarbete därmed innebära ett gemensamt ökat inflytande, dels genom ett ökat handlande sinsemellan och dels genom den ett ökat deltagande inom internationella organisationer.

Samtidigt har man bibehållit relationer med USA, FN och EU och därmed antagit en öppen diplomatiskt och vänskaplig hållning till viktiga makter parallellt med prioriterandet av relationer med mindre utvecklade länder (Foreign Policy Handbook, 2008: 20 ff). De anser det viktigt att vara en god kamrat och lyfta fram frågor om etablerandet av handelsrelationer, mänskliga rättigheter, miljö, fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling som centrala komponenter kring hur man utformar sig utrikespolitik (Foreign Policy Handbook, 2008: 27).

Man kan se genomgående är en ödmjukhet gentemot sin position inom det internationella systemet, vilket kan förklara viljan skapa relationer på många fronter och verka för fred, solidaritet och dialog. Man är medveten om att Brasiliens sociala problem och brist av bredare militär kapacitet till viss del hämmar landet från att bli en viktig internationell spelare, varför upprätthållandet av vänskapliga relationer och kontakter är fundamental (Foreign Policy Handbook, 2008: 21). Detta kan i sig kan sägas vara en strategisk utrikespolitik anpassat efter förmåga.

Viljan att skapa relationer visar sig tydligt på den Sydamerikanska kontinenten, där önskan att integrera och öka samarbetet mellan länderna måste ses som en huvudprioritet. Om man kan intensivifiera den politiska dialogen och öka handelsförbindelserna mellan länderna kan man skapa en stabilitet och en utveckling i regionen som gagnar alla parter. Detta innebär inte bara ekonomiska fördelar genom handel över öppna gränser, utan fungerar även politiskt där man gemensamt kan öka det globala inflytandet och vinna mark i förhandlingar. Det är även här en fråga om att utmana och balansera makten i det internationella systemet (Foreign Policy Handbook, 2008: 43 ff). Särskilt prioritet läggs även på samarbete med världens portugisalande länder. Detta är i synnerhet tydligt när man tittar på vart biståndet är riktat. (Brasil, ABC, 2012h)

I enlighet med viljan att växa globalt antar Brasilien en positiv hållning till internationella organisationers ramverk och ställer sig därmed bakom internationell rätt och överstatliga samarbeten. Det sätts ett värde i det fredsbyggande arbete som FN står för, men man önskar samtidigt hantera kriser med fredliga medel snarare än genom militära auktioner. Humanitära interventioner som en militär handling bör inte ses som en önskvärd väg att gå, utan man bör snarare satsa på att hitta fredliga lösningar. Man kan samtidigt uppfatta en kritik mot de ojämlika strukturer som finns i systemet, såväl ekonomiskt som politiskt. Fred och stabilitet kommer ske om fler stater anammar FN:s regelverk och internationell rätt, men påtryckningar måste ske med ödmjukhet och inte genom applicerande av normer och värderingar (Foreign Policy Handbook, 2008: 33 ff).

3.2.2 Nationella intressen

Brasiliens nationella intressen är inte lika tydliga att urskilja som USA:s är, både i geografisk och allmän mening. Landet för en väldigt öppen utrikespolitik mot omvärlden, där man visserligen hjälper sina egna företag, men där man också bistår andra länder i sin utveckling. Det får naturligtvis fortfarande att skönja konkreta mål och intressen som Brasilien har. Vi kommer börja med att gå igenom Brasiliens säkerhetspolitiska intressen, för att sedan gå igenom de ekonomiska intressena.

Det säkerhetspolitiska, och maktpolitiska, intresse som i stor grad styr Brasiliens utrikespolitiskapolicy är dess försök att få en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Brasilien har sedan 1946 haft en tillfällig plats i säkerhetsrådet under tio perioder, och har sedan landet blev demokratiskt suttit i rådet under majoriteten av perioderna. Men trots detta har landet inte vetorätt, ett privilegium reserverat för de fem fasta medlemmarna av säkerhetsrådet (Sanchez-Nieto, 2012: 167). Brasiliens ökade makt i den globala politiken måste förstås i kontext av

globaliseringen, *syd-syd*-samarbeten och en växande multipolarism. De här fenomenen har gjort att länder som Brasilien, Indien och Sydafrika har kunnat bli regionala stormakter. Men det har också betytt att dem kunnat ta mer och mer plats i det globala systemet. Ett tydligt exempel på detta är hur dessa regionala stormakter jobbar för att utvidga FN:s säkerhetsråd med fler permanenta säten, där de själva naturligtvis är ute efter en plats. Man ska komma ihåg att Brasilien, Indien och Sydafrika har lyckats nå den här graden av inflytande globalt tack vare stödet från resten av världens utvecklingsländer. Detta innebär att de fortfarande är väldigt angelägna om att hålla sig på god fot med dessa, och att vara tydliga med att man är en representant för länderna i Syd(Sanchez-Nieto, 2012: 162).

I egenskap av en av världens snabbast växande ekonomier så har Brasilien naturligtvis flera olika ekonomiska intressen. Men för Brasilien handlar det inte om att säkra tillgången till en viss råvara, som det till exempel gör för USA, utan det handlar snarare om att öppna upp för nya marknader för de Brasilianska företagen. Brasilien har flera stora företag och industrier som staten på olika sätt hjälper genom att öppna upp nya marknader för dem i regioner som till exempel Afrika. En av de viktigaste av de här industrierna är landets produktion av bio-bränsle, som den Brasilianska staten är mycket angelägen om att den ska fortsätta växa. Ett tydligt bevis för att Brasilien arbetar hårt för att öppna upp nya marknader för sina företag är att det går att se en tydlig korrelation mellan statens samarbeten med andra utvecklingsländer och Brasilianska företags aktiviteter utomlands. Exempel på sådana här företag är Petrobras(Oljeproduktion), CSN(Stålproduktion och gruvdrift) och Cosan(Etanolproduktion)(Aoki-Inoue & Costa-Vaz, 2013: 528f).

4 Analys

I analyskapitlet kommer respektive lands biståndspolitik och utrikespolitiska intressen sammanställas. Detta kommer ske genom att först presentera vad vi kommit fram till under föregående kapitel och koppla det till Baldwins tankar om *economic statecraft*. Avslutningsvis kommer en gemensam diskussion knyta ihop våra resultat och resonera kring i vilken grad vår tes kan stöttas utifrån vår genomförda undersökning.

4.1 USA

USA är det mäktigaste landet i dagens internationella system, och det är följaktligen inte konstigt att landet kommer agera därefter. USA försöker upprätthålla en ordning i det internationella systemet, en ordning där USA är den största maktfaktorn. Det bör inte ses som en överraskning att USA:s fem största biståndstagare av utvecklingsbistånd alla är länder som USA själva har intressen i. Efter invasionerna av Afghanistan och Irak, som kostat de Amerikanska skattebetalarna flera biljoner kronor, så är det inte mer än rimligt att de vill att de här länderna fortsätter att vara stabila. Men självklart finns det underliggande förklaringar till de här bidragen, precis som det fanns underliggande förklaringar till invasionerna i sig. De övriga mottagarländerna går också att koppla till USA:s nationella intressen, där oljeproduktion och stabilitet är något som gynnar både mottagarländerna för biståndet och USA som stormakt.

Man ska dock komma ihåg att USA är väldigt öppna med att de väljer ut vilka länder de ska ge bistånd till efter att ha vägt in om det gynnar USA och dess egen befolkning. På USaids hemsida går det att läsa på flera ställen att det är så de arbetar, något som de själva anser är legitimt. Att föra en diskussion om hur USA agerar utifrån teorin om *economic statecraft* kan följaktligen kännas något överflödigt, då de i stort sett till och med hävdar det själva. Deras givande är verkligen inte slumpmässigt, snarare används det som ett maktmedel för att gynna amerikanska intressen. Inte bara för att de ger bistånd, utan också för att USA när som helst kan upphöra att ge bistånd. Någonting som skulle vara en stor sak för länder i behov av bidrag till institutions- och infrastrukturprojekt. Följaktligen används USA:s utvecklingsbistånd som ett maktmedel, precis som Baldwin menar att det är.

Men även om kritik kan riktas mot USA:s underliggande motiv så måste man komma ihåg att utvecklingsbiståndet gynnar det landet som går det går till. Det finns inget negativt med själva givandet, utan snarare är det motiven bakom givandet som ska kritiseras. USA är en av de största biståndsgivarna i världen, och följaktligen vill de att pengarna och assistansen som ges även ska gynna den amerikanska befolkningen, en tanke som kanske inte är så främmande

egentligen då USA har många problem på hemmaplan också. Man ska också komma ihåg att USA generellt är ett land som agerar unilateralt och tänker på sina egna intressen. Exempel på detta är landets ovilja att skriva på internationella avtal, som till exempel Kyoto-protokollet. Även presidenter som varit positiva till multilaterala ageranden internationellt har inte kunnat bedriva denna policy utåt på grund av flera anledningar, förklaringen till detta beteende går dock utanför denna uppsatsens omfattning.

Vad som kan sägas om den här typen av biståndsrelationer är att de befäster det *nord-syd*-uppdelningen av det internationella systemet, där de rika länderna i nord bistår de fattiga länderna i syd. Således kan man säga att pengarna rör sig vertikalt. Den här uppdelningen förstärks ännu mer när länderna agerar utifrån teorin om *economic statecraft*, det vill säga att länderna i nord utövar makt över länderna i syd genom att ge utvecklingsbistånd till dem. Den här maktutövningen mot dessa länder innebär att, även om länderna i syd gynnas, så gynnas även biståndsgivarna. Vad detta gör är att detta vertikala förhållande mellan nord och syd allt mer byggs in i strukturen i det internationella systemet. En utveckling som länderna i syd förmodligen i en större utsträckning vill undvika. Detta leder fram till en diskussion om bistånd som går mellan länderna i syd kan konkurrera alltmer mot de biståndsförhållandena vi har idag. Förmodligen är länderna i syd angelägna att lösa upp de strukturer som idag styr det internationella systemet, ett steg mot detta skulle kunna vara att börja arbeta med nya biståndsrelationer.

4.2 Brasilien

Det är svårt att hävda att man tydligt kan fastslå att de fem främsta bidragsmottagarna av Brasilianskt utvecklingsbistånd också är de fem främsta intresseområdena för landets utrikespolitik. Däremot kan man se att utvecklingsbistånd har blivit en allt viktigare del av landets utrikespolitik. Som en regional stormakt med globala mål måste man använda sig av alla vägar för att nå politisk vinning. Det är en fråga om att visa sin förmåga, spänna musklerna och fylla den plats som landet *de facto* börjar få i det internationella systemet.

Vad som är slående när man talar om Brasiliens biståndsgivande är att en majoritet av de främsta mottagarna är en del av den portugisalande världen. Detta kanske inte är så häpnadsväckande i sig då man kan förstå den personliga koppling som trots allt finns länderna emellan. Man kan emellertid argumentera för att det är en fråga om att genom dessa gemensamma nämnare utveckla relationen och gemensamt blir en starkare enhet.

Baldwins teori kring *economic statecraft* går hand i hand med den argumentation som har förts genom uppsatsen. Ekonomiska medel som handel och bistånd är alltid instrument som kan användas för att föra en agenda eller utöva påtryckningar. Han skriver att de utrikespolitiska målen kan se sig till uttryck på olika sätt: i form av en vilja att förändra det politiska systemet i en specifik stat; att stärka eller försvaga styret eller att på annat sätt försöka påverka landets förda politik. Dessa delar kanske inte direkt svarar för Brasiliens syften med bidragsgivandet, som trots allt inte har visat sig vara kopplat till specifika krav eller politiska påtryckningar. Däremot kan man hävda att skapandet av allianser genom att

knyta kontakter och relationer till mottagarländerna mycket väl stämmer överens med Brasiliens utrikespolitiska intressen. Vad som är tydligt är att man bedriver en öppen utrikespolitik där globalt nätverkande är en central del av den politik som förs. Att knyta kontakter och skapa bra relationer, både med länder i det globala syd, som med USA, EU och internationella organisationer är viktigt för ett land som Brasilien, som trots allt befinner sig i en gråzon mellan kategorin utvecklingsland och global stormakt. I många fall kan skapandet av dessa allianser vara en fråga om en vilja att utmana och balansera makten i det internationella systemet. Detta kan man se dels genom viljan att skapa band mellan länderna i syd, det vill säga *syd-syd*- relationerna, och dels genom viljan att sammanlänka de latinamerikanska länderna.

Att se tydliga korrelationer mellan de fem främsta bidragsmottagarna (Mocambique, Haiti, São Tomé och Príncipe, Östtimor och Kap Verde) och landets utrikespolitik kan därför blir tydligare om man anammar Baldwins tankar om att biståndsgivande skapar sociala band och binder samman allianser. Om man gemensamt kan enas skapas större förutsättningar att vinna inflytande i globala forum. Denna maktförskjutning som uppstår kan ses som en del av Brasiliens önskan att ta större plats globalt och en bit på vägen mot att bli en permanent medlem av säkerhetsrådet, som kan sägas vara målet på resan och den slutgiltiga bekräftelsen på landets plats bland de mäktiga spelarna.

Vid sidan av Brasiliens förhoppningar om att vara alla till lags kan man ifrågasätta hur biståndspolitiken påverkar landets handelsrelationer. Att skapa goda relationer öppnar även upp för nya marknader för Brasilianska produkter. Det är ofta en fråga om att genom samarbete med bidragsländerna sprida tekniska lösningar och genom dessa bidra till att utveckla jordbruk och infrastruktur. Detta kan ses som ett finurligt sätt att etablera kontrakt mellan Brasilianska företag och nya marknader i länder vars infrastruktur och jordbrukssektor sukter efter utbyggnad.

Den biståndspolitik som förs i de mottagarländer som har nämnts ovan är i regel baserad på ömsesidiga överenskommelser mellan samarbetsländerna. Man har fokus på lokala projekt inom jordbrukssektorn, infrastruktur samt skola och arbetar för att hitta gemensamma lösningar och vidhåller betydelsen av att projekten sker på båda ländernas villkor. Man kan uppfatta det som en ödmjukhet gentemot sin position som nybliven donator med de egna erfarenheterna i färskt minne. Det bekräftar samtidigt Brasiliens vilja att skapa vänskapliga allianser snarare än att utöva politiska påtryckningar och sprida värderingar. Att stärka samarbetsländerna bidrar också till en starkare gemensam allians

Vårt syfte var att hävda att bistånd används som ett utrikespolitiskt maktmedel avsett om detta givande sker enligt traditionella mönster från *nord-syd* eller som den nya formen av givande från *syd-syd*. Vad man kan se efter att ha sammanställt hur Brasiliens biståndsgivande ser ut är att biståndet visst används inom landets utrikespolitik, men snarare för att skapa allianser och binda kontakter än att försöka sprida politiska värderingar. Vad som är intressant med Brasiliens utrikespolitik kopplat till biståndsgivandet är att man visar på vikten av att skapa nära samarbeten i synnerhet med andra utvecklingsländer, detta visas både genom hur man bedriver samarbeten och hur man disponerar biståndsmedlen.

4.3 Diskussion

Vår tes var att undersöka huruvida man kan se samma tendenser kring biståndets tillämpande som ett utrikespolitiskt maktmedel i givande från *syd-syd* som i fallet Brasilien som det traditionella givande från *nord-syd* i USA. Detta antagande har vi grundat i Baldwins teori kring *economic statecraft* som hävdar att ekonomiska medel används som ett lands utrikespolitiska instrument.

Vad vi sammanfattningsvis kan fastslå är att det politiska värdet inom biståndsdistributionen är svår att utesluta. USA och Brasilien är på många sätt olika typer av aktörer i detta politiska spel, men likväl en del av vad som måste sägas vara ett maktspel där ekonomiska medel används för att föra en agenda. Det är emellertid skillnad mellan hur Brasilien och USA använder biståndsmedlen i det här syftet. Medan USA tydligt betonar sina ambitioner att främja de egna intressena genom att stabilisera det politiska läget i mottagarländerna och därmed bland annat säkra oljetillgångar, använder Brasilien snarare medlen till att skapa kontakter och bilda allianser. USA är öppen med vilken roll biståndet spelar i landets utrikespolitik, vilket även visar sig tydligt när man tittar på de fem främsta biståndsmottagarna. Mottagarländerna är tydligt säkerhetspolitiskt intressanta och är tydligt kopplade till de utrikespolitiska mål landet säger sig ha. Kopplingen mellan Brasiliens biståndsdistribution och utrikespolitiska intressen är dock inte lika tydligt framträdande. Man kan fortfarande hävda att landets intressen upprätthålls genom givandet och det kontaktskapandet som uppstår. Båda fallen är likafullt i enlighet med Baldwins tankar om *economic statecraft*, även om formerna för hur medlen används som ett maktmedel skiljer sig åt. Vår tes kring biståndet som ett utrikespolitiskt maktmedel kan därmed styrkas.

Vad vi tagit upp i uppsatsen är de olikheter som finns mellan USA och Brasilien som bidragsgivare, men vi har även tagit upp de likheter som vi funnit vad gäller ageranden utifrån nationella intressen. En av de tydligaste skillnaderna vi upptäckt mellan länderna är vilken karaktär ländernas makt har. USA, som stormakt i det internationella systemet, har tillskansat sig mycket *hard power*. I motsats till USA så representerar Brasilien vad som kan åstadkommas genom *soft power*. Landet går i bräschen för samarbeten mellan länderna i syd, det vill säga förstärker sin *soft power*, samtidigt som landet inte har en stor militärmakt. Den här typen av makt gör det möjligt för Brasilien att agera som en regional stormakt och som ett språkrör för länderna i syd. Den här skillnaden i karaktären av ländernas makt är intressant med tanke på att länderna i sitt biståndsgivande agerar utifrån samma tendenser där nationella intressen främjas.

När vi nu har fastslagit att bistånd på olika sätt används som ett maktmedel i både USA och Brasilien, måste vi reflektera lite vidare kring vad detta kan tänkas få för konsekvenser. *Syd-syd* – bistånd innebär, som vi beskrivit inledningsvis, att en ny variant av biståndsgivare har uppstått. Det faktum att detta givande på många sätt är mer attraktivt för utvecklingsländer; att det inte är knutit till samma typer av krav genom att politiska eller ekonomiska påtryckningar samt att det ifrågasätter rådande strukturer.

Man kan inte utesluta Brasiliens historiska erfarenheter och socio-ekonomiska position. Även om man ekonomiskt börjar bli en del av världens rikaste länder, har man kvar en

mentalitet och självbild som säger att man fortfarande är ett utvecklingsland med sociala svårigheter. Detta formar givetvis hur bidragsgivandet ser ut. När givare som Brasilien och andra länder i samma position dyker upp, omformas biståndssystemet och en obalans uppstår. Nya relationer skapas och det rådande internationella systemet utmanas.

Med den här nya modellen för biståndsgivande utmanas den traditionella formen av biståndsgivande. Kritik mot den här etablerade formen av biståndsgivande kan framförallt ges mot att den förankrar de strukturer som finns i det internationella systemet. De här strukturerna har till exempel kunnat förstärkas tack vare att biståndsgivarna kunnat ha villkor för biståndsgivandet och genom att också främja sina egna nationella intressen. På så sätt är den nya *syd-syd-* modellen mycket attraktiv för länder i behov av bistånd. Brasilien försöker till exempel profilera sitt biståndsgivande som ett samarbete mellan länderna och därmed suddar ut tanken om att ett land står över det andra. Snarare vill de förmedla att det handlar om ett villkorslöst och ömsesidigt samarbete, i enlighet med tankarna om ökat samarbete mellan länderna i syd.

När vi talar om *economic statecraft* som ett ekonomiskt instrument talar vi även om valet om att inte ge bistånd kan vara ett väl så effektivt ställningstagande. Det kan vara en fråga om ett aktivt val kring att inte ge till ett specifikt land eller att dra tillbaka de medel som ges. De samarbeten som Brasilien bedriver med andra portugisalande länder, kan därför sägas vara relevanta utifrån det här perspektivet. Vad skulle det innebära för ett land som São Tomé och Príncipe, Östtimor eller Kap Verde om samarbetet av någon anledning skulle upphöra? Detta gör det relevant att tala om ett ojämlikt beroendeförhållande där dessa länder har ett intresse av att hålla sig på god fot med Brasilien och därmed följa de eventuella riktlinjer som finns utsatta. Man kan även ifrågasätta om andra länder i regionen kan vara i större behov av att ta emot biståndsmedel, men att dessa länder inte är lika politiskt intressanta, och därför har svårt att konkurrera om de medel som finns att disponera. Även detta kan styrka vår tes om bistånd som ett politiskt instrument.

5 Slutsatser

Vår uppsats resultat är i enlighet med vår inledande tes om att även *syd-syd-* bistånd formas efter landets utrikespolitiska intressen. Denna slutsats var dock inte lika tydlig som vi inledningsvis antagit. Att USA:s biståndsgivande och nationella intressen skulle korrelera var inte något som överraskade oss, med tanke på att deras biståndsorgan är väldigt öppna med arbetets intentioner. I Brasilien kunde man emellertid inte se att dessa korrelationer var lika framträdande. Likväl vill vi fortfarande hävda att man ändå kan se generella tendenser i deras biståndsgivande. Vad vi menar är att även om Brasiliens bistånd distribueras och används på ett annat sätt än USA:s, så går det ändå att argumentera för att Brasilien använder sitt bistånd som ett utrikespolitiskt verktyg genom en vilja att skapa kontakter och bilda allianser, just då man arbetar på många fronter för att vidareutveckla dessa syd -relationer. Därmed vill vi mena att David Baldwins teori om *economic statecraft* går att applicera både på USA och Brasilien; i USA genom tydliga säkerhetspolitiska intressen och i Brasilien genom biståndet som ett medel för kontaktskapande.

Vad vi följaktligen har kommit fram till är att den nya modellen av bistånd, som vi kallat *syd-syd-* bistånd, kanske kommer innebära ett paradigmskifte för det internationella systemet. Men samtidigt uppvisar vår undersökning att även om Brasilien inte enbart agerar utifrån nationella intressen, så går det trots detta att argumentera att landet har nationella intressen som motiv för sitt biståndsgivande. Detta är något som kan tyckas ifrågasätta legitimiteten av *syd-syd-* bistånd, med tanke på hur den här formen av samarbeten ofta framställs som villkorslösa och att de har en frånvaro av bakomliggande motiv.

6 Källförteckning

Aiddata[online](2010a). *Data search – USA*. Hämtad från: <http://aiddata.org/content/index/data-search#bd32052753d87359384a4496aed2b688>
Hämtad: 13-05-17

Aiddata[online](2010b). *Data search – Brasil*. Hämtad från: <http://aiddata.org/content/index/data-search#b79250dc839578ebab34ce4318facebb>
Hämtad: 13-05-17

Aoki-Inoue, Cristina Yumie & Costa-Vaz, Alcides (2013). *Brazil as ‘Southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?* Cambridge Review of International Affairs, vol. 25, nr. 4, sid. 507-534.

Baldwin, David A. (1985). *Economic statecraft*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press

Brasil, ABC, 2012a. *Histórico* (2012) Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012b. *Cooperação Sul-Sul* (2012) Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012c. *CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento* (2012) Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD#>
Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012d. *Apresentação de Projetos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento* (2012) Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/ApresentacaoProjeto/PaisesEmDesenvolvimento> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012e. *Projectos, Mosambique*. Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012f. *Projectos, Haiti* (2012) Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Haiti> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012g. *Projectos, São Tomé e Príncipe* Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/SaoTomePrincipe#> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012h. *Projectos, Cooperação Brasil-Timor-Leste*. Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/TimorLeste> Hämtad: 13-05-18

Brasil, ABC, 2012i. *Projectos, Cooperação com Países de Língua Portuguesa*, Hämtad från: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/PaisesLinguaPortuguesa> Hämtad: 13-05-18

- Bouchet, Nicolas(2013). *The democracy tradition in US foreign policy and the Obama presidency*. International Affairs, vol. 89, nr. 1, sid. 31-51.
- Cox, Michael(2011). From the cold war to the world economic crisis(sid. 66-83), i; Baylis, John, Smith, Steve & Owens, Patricia (red.) (2011). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 5e uppl. Oxford: Oxford University Press
- Dauvergne, Peter & Farias, Déborah BL(2012). The rise of Brasil as a global development power. *Third world quarterly*, vol. 33, nr. 5, sid. 903-917.
- Dunne, Tim(2011). Liberalism(sid. 100-113), i; Baylis, John, Smith, Steve & Owens, Patricia (red.) (2011). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 5e uppl. Oxford: Oxford University Press
- Gholz, Eugene & Press, Daryl G(2010). *Protecting "The Prize": Oil and the U.S. National Interest*. Security studies, vol. 19, nr. 3, 453-485.
- Pino, Bruno Ayllón (2012). *Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur Brazil's contributions to international development: emerging coalitions and South-South cooperation*. Revista CIDOB d'afers internacionals, vol. 1, nr. 97-98, sid. 189-204.
- Ogultarhan, Adem(2010). *Iran's Nuclear Program: The US Misses Opportunities?* Turkish journal of international relations, vol. 9, nr. 1, 112-147.
- Sánchez Nieto, W. Alejandro(2012). *Brazil's Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor*. Globalizations, vol. 9, nr. 1, sid. 161-178
- Skidmore, David(2012). *The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism*. International Studies Perspectives, vol. 13, nr. 1, sid. 43-64.
- US department of state (2012). *FY 2012 Agency Financial Report*. Hämtad från: <http://www.state.gov/documents/organization/200506.pdf> Hämtad: 13-05-02
- Foreign Policy Handbook (2008) Hämtad från: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0454.pdf> Hämtad: 13-05-18
- USAid, 2012a, *Where we work* (2012) Hämtad från: <http://www.usaid.gov/where-we-work> Hämtad: 13-05-17
- USAid, 2012b. *USAid history* (2012) Hämtad från: <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> Hämtad: 13-05-17
- USAid, 2012c. *Where we work* (2012) Hämtad från: <http://www.usaid.gov/what-we-do> Hämtad: 13-05-17

USAid, 2012d. *Where we work - Afghanistan och Pakistan* (2012)
<http://www.usaid.gov/where-we-work/afghanistan-and-pakistan> Hämtad: 13-05-17

USAid, 2012e. *Where we work – Africa, Supporting a continent on the rise* (2012)
<http://www.usaid.gov/where-we-work/africa> Hämtad: 13-05-17

USAid, 2012f, *Where we work – Sudan* (2012) <http://www.usaid.gov/where-we-work/africa/sudan> Hämtad: 13-05-17

USAid, 2013a. *Business Opportunities* (2013) Hämtad från:
<http://haiti.usaid.gov/opportunities/index.php>) Hämtad: 13-05-17

US, 2013b. *Our Work – Iraq*. (2013) Hämtad från: <http://www.usaid.gov/iraq/our-work>)
Hämtad: 13-05-17