

GUNNAR HECKSCHER:

U-landsdebatten och verkligheten

I opposition mot kolonialmakterna började många f.d kolonier tillämpa den centraliserade socialistiska planhushållning som utvecklats i Sovjetunionen och som aldrig någonstans fungerat tillfredsställande. Resultatet ser vi nu när land efter land överger den sovjetiska modellen.

Men marknadsekonomin ensam räcker inte, konstaterar Gunnar Heckscher i sin analys av u-ländernas utvecklingspolitik. Det är samspelet mellan många olika faktorer som befolkningspolitik, jordbruks- och industriutveckling och tillgång på välutbildade som bestämmer u-ländernas möjligheter att nå tillfredsställande ekonomisk styrka och levnadsstandard.

Professorn i statskunskap, Gunnar Heckscher, har varit ambassadör i Indien och Japan.

I den nutida u-landsdebatten förekommer många verklighetsfrämmande slagord och mycket slarvigt tänkande. Det börjar med själva ordet "utvecklingsländer". Åtskilliga av de länder det handlar om kännetecknas just av att de inte utvecklas, och å andra sidan är det industriländerna som under de senaste årtiondena främst har varit bärare av den starka och snabba ekonomiska utvecklingen i världen.

Förr hette det "underutvecklade" länder. Det uttrycket hade åtminstone en begriplig innebörd. Det avsåg länder som inte förmådde utnyttja sin utvecklingspotential. "Fattiga" länder och folk är igen något annat. Det är inte nödvändigt de ursprungligen fattigaste folken som är mest oförmögna att satsa på industriell och annan ekonomisk utveckling. Särskilt felaktigt är det att betrakta rikedom eller brist på råvaror som den avgörande utvecklingsfaktorn. Flera av de nyindustrialiserade länderna ("NIC's") i Ost- och Sydostasien är extremt råvarufattiga.

Just därför kvarstår frågan varför somliga länder har svårare än andra att begagna sina utvecklingsmöjligheter. Till en början får man då komma ihåg att också folken i Västerlandet behövde rundlig tid innan de kom någon vart med detta. Exempel på den saken finns på nära håll. Under nästan hela 1800-talet var Sverige ett klart underutvecklat land, och ehuru utvecklingen hos oss, när den väl kommit i gång, gick snabbare än på de flesta andra håll tog det ändå fem-sex årtionden därefter innan det svenska näringslivet och den svenska levnadsstandarden hade kommit i nivå med vad som utmärkte Belgien,

Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Det gamla kolonialsystemet

I många utomeuropeiska länder skyller man nu för tiden sina problem på det gamla kolonialsystemet och dess bärare. Dessa beskyllningar riktas i Indien, Malaysia och Öst-Afrika mot engelsmännen liksom i Algeriet och Vietnam mot fransmännen. Och visst ligger det något i den kritiken. Ofta försummade de styrande i moderlandet att satsa på koloniernas utveckling. När Indonesien frigjordes från Nederländerna fanns där inte mera än

Det är märkligt att man fortfarande vill skylla på ett kolonialvälde som upphörde för nära fyrtio år sedan.

2–300 indonesier som hade fått högskoleutbildning, trots att den totala befolkningen redan då uppskattades till 70 miljoner.

Men resonemanget skall inte föras till överdrift. Utomeuropeiska länder som i huvudsak behöll sin nationella självständighet – Etiopien, Iran, Thailand – uppvisade inte någon snabbare eller mera gynnsam utveckling än de som varit kolonier. Korea och Taiwan, där japanerna utövade ett järnhårt kolonialvälde, hör till de områden där ekonomin under de senaste årtiondena utvecklats snabbast och mest lyckosamt. I Indien och Pakistan finns vägar och järnvägar som byggdes under kolonialtiden och fortfarande är mycket betydelsefulla för ekonomin. En hög militär i New Delhi sade

mig för övrigt för tjugo år sedan att engelsmännen efterlämnat "en bra armé, en bra förvaltning – och världens sämsta mat". Över huvud taget kan det synas märkligt när man i länder av denna typ fortfarande vill skylla på ett kolonialvälde som upphörde för nära fyrtio år sedan.

Den sovjetiska modellens fiasko

Den ursprungligen negativa inställningen till de västerländska kolonialmakterna hade kanske också sin betydelse för de nya ländernas val av ekonomisk politik. De forna herrarna hade tillämpat mer eller mindre utpräglat marknadsekonomiska system. Alltså, resonerade somliga av de nya ledarna, borde man gå andra vägar. Den centraliserade socialistiska planhushållning som utvecklats i Sovjetunionen förmodades erbjuda möjligheter till snabb ekonomisk utveckling och rationell hushållning med knappa, för utvecklingen nödvändiga resurser. Den skulle också möjliggöra rättvis fördelning av konsumtionsmöjligheterna mellan olika grupper av medborgare. Importen från Västerlandet skulle begränsas genom egen produktion av sådant som tidigare hade köpts därifrån. Inte bara i Mao Zedongs Kina och Ho Chi Minhs Vietnam utan också i Nehrus Indien och en rad andra länder som inte egentligen hörde till den kommunistiska maktsfären hoppades man mycket på de framgångar ett socialistiskt system skulle kunna medföra.

Vi har nu resultatet inför ögonen. Såsom energiskt framhålls av Staffan Burenstam Linder i hans bok "Den nya världen" (Timbro 1986) har den från Sovjetunionen härrörande modellen ald-

rig någonstans fungerat tillfredsställande, och den har nu genomgående börjat överges, kanske rentav i Sovjetunionen själv. I varje fall saknar den anseende överallt annars.

Burenstam Linder citerar Deng Xiaoping, fordom en av Maos medarbetare, som 1984 yttrade: "Om det kapitalistiska systemet inte garanteras i Hongkong och på Taiwan, kan välståndet och stabiliteten där inte upprätthållas." Däremot visade sig "det stora språnget" i Maos Kina vara ett ödesdigert misstag, som kostade många miljoner kineser livet. Alla de nyindustrialiserade länderna har vunnit sina framgångar inom ramen för marknadsekonomiska system. Också på det av naturen gynnade Sri Lanka var den ekonomiska utvecklingen ogynnsam så länge man gav fördelningspolitik företräde framför tillväxt. Först när politiken lades om efter 1977 års val blev det bättre – att förbättringen senare hejdats genom konflikter mellan singaleser och tamiler är en annan historia. I Indien började motsvarande förändring, med gynnsamma tendenser som resultat, redan på Indira Gandhis tid och har fortsatt sedan Rajiv Gandhi efterträdde henne. Omläggningen av den kinesiska politiken är väl känd, och även i Vietnam framträder tecken på att något liknande kan vara på väg.

Marknadsekonomin ensam räcker inte

Burenstam Linders framställning skulle kanske kunna komma någon att tro att det hela är ganska enkelt: marknadsekonomi och frihandel ger framgång, medan socialism och särskilt centraliserad socialism bara åstadkommer stagnation.

Men även om det senare kanske är riktigt vore det förhastat att ta det förra antagandet för givet.

Först och främst finns det länder som har hållit fast vid marknadsekonomin men ändå klarar sig ganska illa. Det gäller exempelvis om Chile och Filippinerna. För det andra innebär det system som nu synes ha en viss framgång i Kina inte att man helt har släppt socialismen. De större företagen förblir i statens eller städernas ägo. Man nöjer sig med att ge företagsledningarna (som alltså inte är ägare) stor självständighet och ekono-

Den från Sovjetunionen härrörande modellen har aldrig någonstans fungerat tillfredsställande.

miskt ansvar. Ännu är det omöjligt att besvara frågan om ett sådant offentligt ägande utan nämnvärd inblandning kommer att fungera så mycket annorlunda än institutionellt ägande genom försäkringsbolag och liknande företag. För det tredje har en del av NIC-länderna på senare tid råkat ut för samma slags svårigheter som man brukar kunna iaktta i västerländska industriländer. Det gäller i särskilt hög grad om Singapore, som så att säga slagit huvudet i taket. Och för det fjärde har marknadshushållningen i de nyindustrialiserade länderna, liksom i Japan, byggts på ett så nära samarbete mellan staten och de privatägda företagen att det är allt annat än lätt att säga vem som styr och vem som blir styrd.

Ingen motsats mellan statens och företagens intressen

Över huvud taget är ett betecknande drag i de sydostasiatiska NIC-ländernas och i Japans samhällsliv att man inte räknar med något principiellt motsatsförhållande mellan statens (allmänhetens) och de privatägda företagens intressen, liksom hela sinnet för klasstillhörighet och klasskamp är mycket mindre utvecklat än i Västerlandet. Där påtagliga intresse-motsättningar finns får de vanligen komma till uttryck, men de uppfattas inte som regel utan som undantag.

Alla de nyindustrialiserade länderna har vunnit sina framgångar inom ramen för marknadsekonomiska system.

Mycket tyder på att detta är något som gynnat den ekonomiska tillväxten. De fördelningspolitiska verkningarna har inte heller varit negativa. Såsom Burenstam Linder visar är inkomstfördelningen i Japan och på Taiwan snarast något jämnare än i Sverige och i varje fall mycket jämnare än i Tanzania. Andra sociala indikatorer, såsom den genomsnittliga återstående livslängden vid födelsen, livsmedelsintaget uttryckt i kalorier och proteinförsörjningen, ligger också högt i Hongkong, Japan, Singapore och Taiwan. Där marknadshushållningens (och styrningens) möjligheter missbrukats till fördel för ett litet fåtal och till skada för de breda lagren, såsom på Filippinerna, fungerar å andra sidan också det ekonomiska systemet på ett allt annat än tillfredsställande sätt.

Livsmedelsförsörjningen

En viktig aspekt är livsmedelsförsörjningen. I västeuropeiska länder som England, Sverige och Tyskland började den industriella revolutionen på allvar först sedan jordbruket blivit mera produktivt till följd av skiftet och därmed förknippade reformer. På motsvarande sätt förhåller det sig troligen annorstädes i världen. Den förbättrade tillgången på livsmedel i Indien är det mest positiva draget i landets nuvarande situation, medan de stora satsningarna på tung industri på 1950- och 1960-talen inte i någon nämnvärd grad höjde den allmänna levnadsstandarden eller gav landet avsedd ekonomisk styrka. Endast i några undantagsfall (Hongkong, Malaysia och Singapore) har det varit möjligt att uppnå gynnsam industriutveckling trots att man varit beroende av importerade baslivsmedel.

Befolkningsfrågan

Livsmedelsförsörjningen står naturligtvis i samband med befolkningsutvecklingen. Men inte heller i det avseendet kan man iaktta några enkla allmängiltiga sammanhang. Några av de ekonomiskt mest framgångsrika länderna i Ost- och Sydostasien hör till de mest tätbefolkade i världen. Taiwan, som har mer än dubbelt så stor befolkning som Sverige på en tolfedel av Sveriges yta, är helt självförsörjande med alla nödvändiga livsmedel.

Samtidigt är det omöjligt att förneka att snabb folkökning ofta är en faktor som hämmar utvecklingen. Det var ett stort misstag när en del av de nya länderna på FN:s befolkningskonferens sökte hävda att deras höga födelsetal

inte skulle ha något att göra med deras ekonomiska problem.

Kanske kan det hela sammanfattas ungefär så här. Okontrollerad befolkningsökning på landsbygden kan skapa svält om inte jordbrukets produktion ökar i minst samma takt som befolkningen antingen genom nyodlingar eller genom höjd produktivitet. Den driver också arbetslös ungdom att söka sig in till städerna där den bildar ett proletariat för såvitt inte industrialiseringsprocessen har tillräcklig dynamik. Indien har på senare tid undgått det första problemet därför att jordbruket blivit mycket mera produktivt, men däremot inte det andra. Sydkorea har klarat båda: livsmedelsförsörjningen har blivit mycket bättre och industrin suger upp åtminstone huvuddelen av den växande arbetsstyrkan.

Därtill kommer, att det är ojämförligt mycket lättare att få familjeplanering till stånd i industriområdena än det är på landsbygden. I jordbruksbygderna betraktas barn alltså som en ekonomisk tillgång därför att de dels utgör billig arbetskraft och dels garanterar föräldrarnas ålderdomsförsörjning. Industrialisering leder å andra sidan nästan automatiskt till att födelsekontroll kan accepteras. Befolkningspolitik, jordbruksutveckling och industriutveckling står i ömsesidigt sammanhang med varandra.

Utomekonomiska faktorer

Men det går inte heller att bortse från de utomekonomiska faktorerna. De nyindustrialiserade länderna är alla sådana som under relativt lång tid har haft yttre fred, om också för Koreas och Taiwans del en något osäker fred, och som betraktar ekonomisk utveckling som mera

angelägen än politisk maktutövning utanför de egna gränserna. De har vidare, ibland med chockerande hårda metoder, lyckats vinna och bevara en viss stabilitet i det inre, så att eventuella statskupper haft begränsade verkningar utanför den lilla styrande kretsen och inte vållat upplösning i samhället som helhet.

De är slutligen inte heller vad Gunnar Myrdal kallar "mjuka länder", dvs sådana där ledningen avstår från att ställa krav på medborgarna. Alla utövar de en

Underutvecklingen i många länder gäller lika mycket också förmågan att bedöma det egna samhällets möjligheter och behov.

sträng — enligt västerländska begrepp ofta alltför sträng — samhällsdisciplin och håller upplösande krafter nere, när de så finner behövt också med påtagligt repressiva åtgärder.

Den offentliga förvaltningen

En annan faktor som sammanhänger med politiken är tillvaron av en någorlunda effektiv offentlig förvaltningsapparat med ämbets- och tjänstemän som inte är så underbetalade att mutorna utgör deras huvudsakliga levebröd. Frånvaron av den resursen hör till de faktorer som länge fördröjde utvecklingen i Indonesien liksom den ännu är ytterst påtaglig i en rad afrikanska stater. Å andra sidan torde fortbeståndet av det traditionella fasta förvaltningssystemet i Indien efter frigörelsen från det koloniala väldet ha spelat stor roll för att bevara landets

sammanhållning, inte minst under den ekonomiska äventyrspolitikens tid på 1950- och 1960-talen. När Indira Gandhi åsidosatte de ämbetsmän hon kallade "brown Sahibs" till förmån för sina politiska eller personliga gunstlingar blev statsmakten opålitlig, fragmenterad och ineffektiv.

Vad man ibland har svårt att inse – för den delen också i Västerlandet – är nämligen att det inte är omfattningen av statsmaktens åtaganden som är avgörande för dess styrka, utan förmågan att

Rasistiska tendenser är minst lika vanliga hos asiatiska och afrikanska folk som bland västerlänningar.

med omsorg och kraft fullgöra vad den åtagit sig, det må sedan var mycket eller litet. I många u-länder har man lagt på de offentliga organen uppgifter vilkas omfattning och svårighetsgrad inte alls står i någon proportion till deras förmåga att lösa dem. Då går det vanligen illa. Och det borde egentligen vara självklart att den administrativa underutvecklingen får särskilt svåra verkningar i länder där man söker styra ekonomin i enlighet med uppgjorda planer.

Man måste komma ihåg att underutvecklingen i många länder inte bara gäller ekonomisk produktivitet och levnadsstandard utan lika mycket också förmågan att bedöma det egna samhällets möjligheter och behov. Mot den bakgrunden förstår man lätt hur orealistiskt det var när det gjordes gällande att i ländernas utvecklingsbistånd helt skulle

styras av u-landsregeringarnas uttalade önskemål. Dessa önskemål saknade ofta reellt underlag, och det skulle biståndsgivarna alltså inte ha lov att yttra sig om! Följden blev att välbehövliga biståndsmedel inte sällan satsades på obehövliga eller helt orimliga projekt. Inte heller den svenska biståndspolitikerna saknar exempel på att sådant förekommit.

Utbildningen och andra kulturella faktorer

En annan för utvecklingen betydelsefull omständighet, som sammanhänger med de nyss nämnda, gäller utbildningsväsendet och tillgången på väl utbildad personal. Avgörande är här knappast den grundläggande folkbildningen, hur angelägen "alfabetiseringen" än kan vara ur allmänna sociala synpunkter, utan främst möjligheterna till sådan vidareutbildning som tillgodoser behovet av specialister på mellannivå. Industrialisering och annan ekonomisk utveckling kräver tillgång till tekniker, liksom förvaltning i ett industrialiserat samhälle kräver personal med högre utbildning av andra slag. Också den sociala omvårdnaden ställer motsvarande krav. Så fungerar inte sjukvården utan dugliga läkare och sjuksköterskor.

I Sverige liksom i stora delar av det övriga Västeuropa växte den högre utbildningen på sin tid fram med syftet att tillgodose samhällets behov av vissa slags befattningshavare, såsom präster, ämbetsmän, lärare och senare även läkare. Den utformades med hänsyn därtill. Först sedan man redan hade nått en högre utvecklingsnivå godtogs tankar om bildningens egenvärde och studieinriktningens frihet. Här liksom i flera andra

hänseenden har man i vissa u-länder velat hoppa över ett viktigt stadium i industriländernas utveckling, vilket resulterat i att man fått ett akademiskt utbildat proletariat men samtidigt är ur stånd att finna personer med den utbildning och sakkunskap som är behövlig i det praktiska arbetet.

Det finns också andra kulturella faktorer som har med den ekonomiska utvecklingen att göra men som det kan vara svårare att ändra på. De nyindustrialiserade ländernas folk är nästan utan undantag sådana som har hög arbetsmoral och stor benägenhet för hus-

Det är orealistiskt att tala om "tredje världen" som ett enhetligt begrepp.

hållssparande. Att detta främjar den ekonomiska tillväxten ligger i öppen dag. Kanske sammanhänger det med den konfucianska pliktmodalen. I varje fall är det egenskaper som också kännetecknade Västerlandets folk under industrialismens genombrottstid.

Inlärd hjälplöshet

I andra u-länder har man ett sämre utgångsläge men påverkas dessutom av den i nutida västerländskt tänkande inte ovanliga benägenheten att skylla problemen på någon annan, i detta fall på de elaka västerländska kapitalisterna. Detta leder till något som brukar kallas "inlärd hjälplöshet": man behöver inte lösa problemen själv, skall inte ens försöka göra det, utan har att vänta på att man av andra skall få den hjälp man är förtjänt

av. Det mesta tyder på att de västerlänningar som spritt den sortens tankar har gjort u-länderna större skada än några kapitalister.

Etniska motsättningar

Den kanske viktigaste av de utomekonomiska faktorerna som hämmar utvecklingen i en rad u-länder utgöres emellertid av de etniska motsättningarna. Särskilt allvarliga är dessa i Afrika, där stammarnas inbördes konflikter inom de statsgränser som bestämts av de gamla kolonialgränserna ofta äventyrar eller helt upplöser den nationella sammanhållningen. Men också på andra håll kan motsvarande svårigheter göra sig gällande.

Den numera till synes nära nog olösliga konflikten mellan singaleser och tamiler på Sri Lanka har bromsat upp den ekonomiska tillväxt som syntes så lovande i början av 1980-talet. Den indiska regeringens största problem utgöres av liknande motsättningar i Punjab och andra delstater. Och ehuru 1969 års kravaller mellan malajer och kineser i Malaysia inte har upprepats finns där en latent oro, som förvärras av de muslimska fundamentalisternas aggressiva propaganda.

I västerländska massmedia fattar man konflikter av detta slag som uttryck för ekonomiska motsättningar, innebärande att ekonomiskt missgynnade grupper revolterar mot dem som har det bättre. Man tar också för givet att förtrycket utgår från "borgerliga" grupper och att jämlikhetskraven uppbärs av vänsterradikala rörelser.

Och visst spelar ekonomin sin roll, men ofta på motsatt sätt mot det som sålunda förmodas. Tamilerna i Colombo

– där konflikten på Sri Lanka började – och kineserna i Malaysia är minoriteter, liksom Punjabs sikher är det om man ser till Indien som helhet. Men problemet är inte att de är fattigare än andra, utan tvärtom att de ekonomiskt är mera framgångsrika. Troligen hänger det också ihop med dessa omständigheter att exempelvis Sirimavo Bandaranaikes socialistiska parti på Sri Lanka alltid har varit starkt tamilfientligt och envist motsatt sig de kompromisslösningar som mera "borgerliga" ledare sådana som den nuvarande presidenten J R Jayawardene sökt få till stånd. Detta är ingenting överraskande eller märkvärdigt. Också i Västlandet har social radikalism och etnisk chauvinism ibland brukat gå hand i hand. Men det är inte oviktigt att man gör klart för sig hur verkligheten är beskaffad.

De etniska problemen hör emellertid alltid till de mest svårlosta. Rent ekonomiska problem kan oftast lösas åtminstone på lång sikt, och rent sociala motsättningar kan utjämnas. Däremot är den etniska tillhörigheten oföränderlig, och i själva verket är rasistiska tendenser minst lika vanliga hos asiatiska och afrikanska folk som bland västerlänningar. Ibland blir man benägen att jämföra dem med vad som iakttas hos Sydafrikas boerbefolkning.

Samspel mellan olika faktorer

Sammanfattningsvis bör emellertid sägas att något av det viktigaste man har att tänka på i u-landsdebatten är att det inte är någon enda faktor utan samspelet mellan många olika faktorer som bestämmer de särskilda u-ländernas möjligheter att nå tillfredsställande ekonomisk styrka och levnadsstandard. Här ännu mindre än på andra områden kan man komma någon vart genom att söka enkla patentlösningar. Inte heller är de möjliga lösningarna de samma för alla världsdelar eller ens för alla länder i samma region. Därför är det också ganska orealistiskt när man talar om "tredje världen" som ett enhetligt begrepp.

Nästan lika viktigt är det dock att vi västerlänningar kommer ihåg att det hela inte är något "nollsummespel", där u-ländernas framgång skall uppnås på bekostnad av i-länderna, eller där i-ländernas folk har att ängsligt skydda sig mot konkurrensen från framstormande före detta u-länder. Det välstånd som skapats i västvärlden har från början uppnåtts genom ett relativt fritt utbyte av varor och tjänster, alltså genom naturlig arbetsfördelning. Ingenting tyder på annat än att detsamma gäller också inom den globala ram där vi nu har att leva och arbeta. Misstänksamhet och snål avskärmning gynnar varken u-länder eller i-länder.