

# UTVECKLINGSHJÄLPENS DILEMMA

Av *dipl. pol.* RAINER WATERKAMP

*Författaren till vidstående artikel om utvecklingshjälps dilemma, dipl. pol. Rainer Waterkamp, är en ung tysk akademiker, som efter studier i Berlin och uppdrag vid Berlinsenatens press- och informationstjänst, nu är verksam som biträdande kommunal presschef i Kiel.*

Det är en besynnerligt delad värld vi i dag lever i. En värld som kännetecknas av att Europas och Amerikas högt industrialiserade länder med bekymmer ser på sina produktionsöverskott, medan det går allt sämre för Asiens, Afrikas och Latinamerikas till antalet betydligt flera utvecklingsländer. En värld, där ett växande underskott i de medel som står till förfogande svarar mot en farlig ojämnhet i fördelningen av dem, i det att industrialisationerna förfogar över 83 % av världsinkomsten, utvecklingsländerna däremot endast över 17 %. Det är en värld, i vilken de flesta människor föds inom områden, där uppenbar brist råder, medan de högt utvecklade länderna spende-

rar så mycket pengar på upprustning, att redan 10 % av dessa utgifter hade varit tillräckligt att höja utvecklingsländernas nationalinkomst med 2 %.<sup>1)</sup> För att höja utvecklingsländernas nationalinkomst med endast 1% borde enligt Förenta Nationernas senaste beräkningar i varje fall under de närmaste tio åren ungefär 30 miljarder dollar inbetalas extra.

Under de senaste åren har det dock visat sig att föga kan uträttas med en rent ekonomiskt bedriven utvecklingshjälp. Verklig hjälp kan endast den utvecklingspolitik erbjuda, som tar alla politiska, sociala, religiösa och ekonomiska aspekter med i beräkningen. Dilemmat är uppenbart.

### *Befolkningsproblemet*

Otvivelaktigt är det den snabba folkökningen som är den egentliga anledningen till hjälp åt utvecklingsländerna. Den snabba ökningen i de underutvecklade områdena är så dramatisk, att sakkännare med rätta talar om en befolkningsexplosion. Medan befolkningen i de västliga industriländerna ökade med 65

<sup>1)</sup> Gunnar Myrdal: *An International Economy*, New York 1956.

miljoner uppgick antalet för utvecklingsländerna till 198 miljoner. Födelseöverskottet per 1 000 invånare uppgick år 1960 i Guatemala till 32,1; i Honduras till 32,4; i San Salvador till 34 och i Costa Rica till 46,5 mot 6,4 i Västtyskland. Denna folkökning förefaller att förintna varje ekonomiskt framsteg eller åtminstone få det att framstå som tvivelaktigt. Mellan åren 1945 och 1955 ökade jordens befolkning med 11 % medan livsmedelsproduktionen ökade med endast 8 %. Medan t. ex. i Indien arealen brukad jord mellan 1880 och 1940 ökades med 4,8 miljoner hektar, d. v. s. 5 %, var befolkningsökningen 66 %. Från 48,5 ar krympte markytan per person ihop till 26,8 ar. Under det att den sammanlagda inkomsten i industriländerna steg med 997 miljarder DM, var den motsvarande ökningen i utvecklingsländerna endast 180 miljarder DM. Mellan år 1962 och år 2000 väntar man att jordens befolkning skall stiga från 3 miljarder till 6,6 miljarder. Det gäller alltså att inom ett halvt sekel skapa möjligheter till uppehälle för ett antal människor som är dubbelt så stort som de nu levandes. Man måste antingen anpassa grundvalen för uppehållet efter den ständigt ökande människomängden, eller så måste man anpassa antalet människor efter de befintliga försörjningsmöjligheterna.

Vi har att tacka Gerhard Mackenroth, befolkningsforskare från Kiel, för värdefulla insikter i fråga

om den europeiska befolkningsutvecklingens förlopp. Enligt honom började utvecklingen med en varaktig, kännbar minskning av dödlighetskvoten. Det uppkomna befolkningsöverskottet var alltså en ökning av icke-döda. Efter en viss tidsrymd började födelsesiffrorna sjunka. Ännu fortfor befolknings-tillväxten. Den gav likväl med sig allteftersom människorna åldrades. Utjämnningen följde till slut genom de icke-födda.<sup>2</sup>) Överfört på den nuvarande befolkningsutvecklingen i Asien, Afrika och Latinamerika betyder det att en industrialisering så snart som möjligt borde genomföras i dessa länder. Man hyser den förhoppningen, att födelsesiffrorna då också — i en anpassningsprocess efter de förändrade förhållandena — skall sjunka. Emellertid har utvecklingen i USA inte bekräftat denna följdteori: födelseöverskottet år 1960 uppgick inte till 6 utan till 14,1 %. Det står alltså ingalunda fast att nationer med hög civilisationsnivå automatiskt återvänder till ett ringa födelseöverskott.

Det finns också andra teorier, som t. ex. den som framställts av Thomas Robert Malthus, som inte slagit in. Enligt Malthus hade befolkningen en tendens att vid en utvidgning av utkomstmöjligheterna öka med en av naturlagar betingad nödvändighet. Enligt hans

<sup>2</sup>. Gerhard Mackenroth: *Bevölkerungslehre. Theorie, Soziologie und Statistik der Bevölkerung*, Berlin 1953.

åsikt steg födelsesiffran, ända tills den igen på grund av elände och nöd reducerades; pest och krig utgjorde alltså naturliga hinder för människosläktet. Men med en utvidgning av utkomstmöjligheterna har människornas fruktsamhet likväl inte ökat: i stället har det för närvarande inträffat en tillbakagång i fråga om nativitetssiffrorna. Man kan säga att denna tillbakagång, som bromsade upp befolkningsexplosionen i de europeiska länderna, inte var något annat än en i familjen fullbordad anpassning efter de förändrade förhållandena, den industriella samhällsstrukturen.<sup>3)</sup> Mellan 1850 och 1950 ökade jordens befolkning visserligen med det dubbla, men livsmedelsproduktionen med det 2 1/2-dubbla. Dock kvarstår uppgiften att till år 2000 producera föda för 6 till 7 miljarder människor. För att kunna föda dessa människor borde världsenenergiförsörjningen av stål från år 1950 höjas med det elvadubbla.

Försörjningen av den snabbt fördubblade mänskligheten är likväl enligt erkända experters åsikt ett problem som går att lösa. Genom att utvidga åkerarealen, genom att intensivt utnyttja jorden och använda konstgödsel, samt genom att bättre utnyttja de födoämnen som fås av havet är det teoretiskt fullkomligt möjligt att försörja 6 eller 7 miljarder människor.<sup>4)</sup> Arnold C. Harberger från universitetet i Chicago är dessutom av den intressanta uppfattningen, att ett större an-

tal människor även skulle frambringe fler geniala hjärnor, vilka sedan skulle lösa problemet om hur man kunde föda ännu fler människor. Den enhetliga värld från vilken vetenskapsmännen utgår är emellertid ännu inte någon politisk realitet. Faktum kvarstår, att de framsteg som den medicinska forskningen åstadkommit just i utvecklingsländerna överflyglar de ekonomiska framstegen. Här är antalet unga människor stort men samtidigt minskar även dödlighetskvoten allt mer. Här består 40 till 50 % av befolkningen av barn upp till 15 år mot ungefär 20 till 30 % i det industrialiserade Europa. Dödligheten avtog på grund av medicinska framsteg med nästan 10 % på Ceylon och i Puerto Rico under en 15-årsperiod. Många utvecklingsländer noterar följaktligen en lika hög nativitet som i Europa omkring år 1750 och en dödlighet motsvarande den europeiska omkring 1900.<sup>5)</sup> Då kampen mot dödligheten ju är ett av medicinens stora humanitära mål, återstår endast att sänka den höga nativiteten och vidga försörjningsmöjligheterna. Ofta understöder utvecklingsländernas regeringar propagandan för preventiva metoder. Dylika åtgärder leder dock inte till önskat resultat, emedan befolkningen ännu till största delen håller fast vid ned-

<sup>3)</sup> Hermann Schubnell: Das Wachstum der Weltbevölkerung, Der Monat, Juni 1961.

<sup>4)</sup> Albert v. Haller: Der kranke Mann vor der Tür, Deutsche Zeitung, 9./10. februari 1963.

ärvda religiösa föreställningar och saknar den västliga världens inställning till dessa problem. Även de katolska staterna i Latinamerika liksom Italien och Frankrike är av religiösa skäl mot en födelsekontroll. Dessutom hör ett effektivt skolsystem till förutsättningarna för en statligt reglerad födelsekontroll. Ett sådant skolsystem är återigen svårt att få till stånd i områden där bearbetningen av jorden ännu sker för hand. Arbetsdugliga barn betyder här välstånd. Men man behöver dem i jordbruket och lägger hinder i vägen för skolgången. Först en genomgripande mekanisering av jordbruket skulle kunna åstadkomma en ändring härvidlag. Befolkningsproblemet är alltså inte endast ett moraliskt och religiöst, utan lika mycket ett bildnings- och ett ekonomiskt problem. Undersökningar har dock givit vid handen, att det för länder med hög nationalinkomst är lättare att utveckla sin industri än att sänka sin barndödlighet, under det att motsatsen är fallet i länder med en lägre nationalinkomst.<sup>6)</sup>

#### *Den ekonomiska hjälpens problem*

För att snabbt minska befolkningstrycket och finna nya livsmedelskällor, borde teoretiskt sett lantbruksproduktionen allra först drivas upp utan att bönderna själva

förbrukade överskottsprodukterna. En intensifiering av jordbruket vore för många utvecklingsländer en framkomlig väg att lösa försörjningsproblemen, utan att brådstörtat gripa till omänskliga våldsmetoder. I själva verket är det inte så viktigt att några få demonstrativa grundprojekt genomförs, utan den kroniska hungersnöden kunde snabbast dämpas upp eller avlägsnas genom ett eftertryckligt befrämjande av jordbruket. En genomgripande industrialisering kostar tid och pengar. Visavi detta teoretiska resonemang står emellertid några politiska argument. För det första eftersträvar de unga nationernas ledare av politiska skäl en industrialisering av sina länder, ty endast en sådan skänker prestige och skapar de ekonomiska förutsättningarna för en stark militärmakt samt för en oavhängig utrikespolitik. Dessutom är ekonomiska motiv inte heller oväsentliga. Endast en industrialisering förmår skapa ett tillräckligt antal arbetsplatser för massorna. Faran att som rent råvaru- och agrarland råka i starkt beroende av industrinationerna, kan inte slås bort med kalla handen. Ännu idag står kaffet för omkring 50 % av Brasiliens och över 70 % av Columbias sammanlagda export. Omkring 60 % av exporten utgörs i Argentina av kött, i Chile av koppar och i Bolivia av tenn. Bananerna i Ecuador och ullen i Uruguay utgör omkring 50 % av exporten. I Venezuela kommer

<sup>5</sup>. A. Sauvy: *Théorie générale de la population*, Paris 1952, sid. 244.

<sup>6</sup>. Frente al desarrollo economico, UNIPAC, Brüssel 1961, sid. 42. Joaquim Undurraga: *Panorama del Subdesarrollo*, sid. 35—86.

t. o. m. 90 % på jordoljans del.<sup>7)</sup> Vid en dylik ensidig hushållning är de faror som hotar den finansiella stabiliteten naturligtvis ansehliga, ty priserna på dessa produkter är underkastade stora fluktuationer.

En genomgripande lantbruksreform är nästan överallt nödvändig. Men om den sker för plötsligt, kommer den att verka som en revolution. USA har i varje fall i Bogotá-överenskommelsen fordrat en rad genomgripande sociala reformer, och genom att lova kostnadsbidrag velat försäkra sig om att de påbörjas. De består av reformer, emedan "övertagandet" av tekniska metoder och ett rationellt tänkesätt inte bara leder till en förändring av hela det traditionella levnadssättet, utan rentav utgör en *förutsättning*".

Nu är det en grundförutsättning för ekonomiskt framsteg, att mängden av producerade alster ökas snabbare än folkmängden och att överskottsproduktionen inte används respektlöst, utan tjänar till att förstora investeringsvolymen. Att spara är alltså nödvändigt. Utvecklingsländerna rör sig här i en eländets *circulus vitiosus*: de är för fattiga för att kunna spara. Eftersom de inget äger, kan de inte investera. Utan investeringar återigen måste de bli kvar i sitt elände. Investeringar kräver kontanter. Då ett tillräckligt sparkapital inte står till förfogande, är nästan alla utvecklingsländer hänvisade till hjälp

från utlandet, utom i de fall då konsumtionen med användande av totalitära metoder tillfälligt begränsas. Den politiska konsekvensen av ett tvångssparande vore en auktoritär regim. Man får likväl inte glömma bort att till och med i nationer med fria marknader staten leder en ansehlig del av produktionsfaktorerna genom sina kanaler: i USA 20 %, i Indien dock endast 13 till 14 %.<sup>9)</sup> En hänvisning till Sovjetunionens väldiga industrialiseringsansträngningar är inte alls lämplig. När Ryssland råkade under bolsjevismens herravälde, tillhörde det inte samma kategori som våra dagars utvecklingsländer, ty där existerade redan en, om ock obetydlig industri.<sup>10)</sup> I själva verket leder en vädjan till större sparsamhet i ett tillstånd av undersysselsättning på alla produktionsstadier endast till att nationalinkomsten och sysselsättningen ytterligare minskar. Följden är, att en höjning av nationalinkomsten vid en given tendens till konsumtion endast kan uppnås genom investeringar, varvid det inte behövs något tidigare

7. Hans Roeger: Südamerika, Fass ohne Boden? Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. januari 1963.

8. Andreas Lommel. Entwicklungshilfe auf schwankendem Boden, Süddeutsche Zeitung, 7. mars 1963.

9. Otto Donner: Unbehagen über die Entwicklungshilfe, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. augusti 1962.

10. Donald W. Bowels: Soviet Russia as a Model for Underdeveloped Areas, World Politics, april 1962, sid. 483—504.

frivilligt sparande för att dessa investeringar skall genomföras.<sup>11)</sup>

Många utvecklingsländer bedriver en politik som måste avskräcka privata utländska investorer. Dessa fruktar att kapitalet eventuellt förstatligas av nationalistiska regeringar. Dessutom kännetecknas de uppåtsträvande unga nationerna av en mer eller mindre utbredd rättsosäkerhet. I många fall känner man ingen precis lag. Ofta äger religiösa principer fortfarande en bindande kraft, inte sällan praktiseras rättsföreställningar, som på sin höjd skulle vara lämpade för en feodal samhällsstruktur, men inte för en högt industrialiserad.

Tekniskt framåtskridande förutsätter inte endast en duglig regering utan också en upplyst medelklass. Detta skikt, som i den västliga världen har burit upp industrialiseringen, saknas i utvecklingsländerna. Ett företags utveckling gynnas inte av en religion, som (t. ex. den hinduistiska) är i högsta grad fatalistisk och inte lämnar något rum för det egna initiativet. Den demokratiska indiska regimen, som respekterar religiösa traditioner, kan inte uteslutande handla efter vad som är förnuftigt. Den måste ta en viss hänsyn till religionen; man behöver bara tänka på problemet med de heliga korna i Indien.

### *Sociologiska problem*

På en feodal samhällsgrund kan en fungerande demokrati växa

fram. Men en samhällsförändring "kräver ett maximum av stram ledning, en yttersta koncentration av polismakten och t. o. m. i bästa fall ett ansenligt mått, inte endast av auktoritet, utan av tvång".<sup>12)</sup> Det gäller att skapa en fullkomligt ny samhällsstruktur. Den samhällsstruktur, som existerar i de flesta utvecklingsländer är stramare än i det industrialiserade Europa. Avståndet mellan arbetarklassen och den högsta samhällsklassen är stort. Eftersom det saknas ett sunt mellanskikt, står för det mesta det i Europa utbildade ledande skiktet utan förbindelse med den inhemska befolkningens breda lager. Under sådana samhällsförhållanden är det begripligt, att eliten känner sig kallad att leda landet, men sätter föga värde på danandet av en vilja till demokrati.<sup>13)</sup> Kommunismen är för Asiens, Afrikas och Latinamerikas unga ledare "endast ett alternativ till en liberal demokrati, och ett alternativ, som snabbare åstadkommer de önskade verkningarna".<sup>14)</sup> De nya skikt, som kommit till makten, måste ofta tidvis tillåta en högre konsumtion för att befästa sin makt och för att lugna den

<sup>11.</sup> "Der Streit um Keynes", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, band 165, sid. 109.

<sup>12.</sup> F. R. Allemann: Staatsstreich als Regulativ, Der Monat, augusti 1960.

<sup>13.</sup> Hans Otto Wegemann, Entwicklungshilfe — aber wie? Der Monat, december 1960, sid. 40.

<sup>14.</sup> Zbigniew Brzezinski: The Politics of Underdevelopment, World Politics IX, 1, 1956, sid. 55—75.

känslomässigt upprörda massan. Med de gamla livsformerna förfaller också hövdingarnas gamla auktoritet, stammens seder, de patriarkaliska familjeförhållandena, de religiösa bruken. Men om man förstör denna ordning, som står i vägen för bildandet av en ny människotyp, uppstår ett farligt tomrum, i vilket pseudoreligiösa eller kommunistiska föreställningar lätt tränger in. En modern utvecklingspolitik måste därför också ge intellektuell handledning. Den måste se till att den inte slår sönder utvecklingsområdenas sociala och kulturella enhet.<sup>15)</sup>

Sociologiskt sett kan man skilja mellan:

1. de feodalistiskt-absolutistiska länder, där de moderna inflytandena knappast är märkbara, som t. ex. Etiopien, Marocko, Saudi-Arabien och Jemen, där det till en del ännu finns lagligt slaveri.

2. den till antalet största gruppen av länder i Latinamerika, Mellersta och Fjärran Östern, som formellt har antagit demokratins spelregler,

3. de revolutionära system som formellt uppstått genom nationalistisk och samhällsreformatorisk opposition, som t. ex. Nassers Egypten.

De olika systemen kräver att utvecklingshjälpen handhas på olika sätt. Om en grupp utvecklingsländer är i behov av omfattande understöd, måste andra länder i stället först genomföra grundläggande samhällsreformer.

### *Bildningsproblemet*

En anslutning till det moderna industrisamhället är för utvecklingsländerna inte minst ett bildningsproblem. Det gäller att snabbt utbilda ett tillfredsställande antal fackarbetare, ingenjörer, förvaltningstjänstemän och företagare, utan vilka en äkta industrialisering är omöjlig. Problemet ligger däri, att det existerar en skillnad mellan den hastighet, med vilken ekonomiska och tekniska reformer införs och den relativa långsamhet, med vilken kultur och samhälle förändras.

Om utvecklingshjälpen i fråga om uppfostran och utbildning hittills bestått i att unga afrikaner, asiater och latinamerikaner utbildas i Europa och USA, så har den moderna utvecklingspolitiken kommit till den uppfattningen, att det är bättre att utbilda fackmän och lärare i själva utvecklingsländerna. Valter Scheel sade på kongressen "Deutscher Überseetag" 1963 i Hamburg: "Tyngdpunkten när det gäller åtgärder för att befrämja utbildnings-, bildnings- och socialhjälpen bör i allmänhet förläggas till utvecklingsländerna själva."<sup>16)</sup>

Utbildningen bör ta hänsyn till önskemålen från utvecklingsländernas egna representanter. Det

<sup>15</sup>. Louis-Paul Aujoulat: L'Assistance technique, nouveau Mythe? Revue de l'Action Populaire, juni 1959.

<sup>16</sup>. Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Handbuch der Entwicklungshilfe, II A 30 BR, sid. 102.

måste vara en utbildning som

1. är anpassad efter utvecklingsländernas speciella förhållanden;

2. uppvisar de betingelser, under vilka ett modernt samhälle uppstått och kan bevaras funktionsdugligt;

3. klagör för medlemmarna av utvecklingsnationerna det avståndstagande från gamla traditioner som deras utbildning betyder och visar på vägar för att överbygga klyftorna;

4. utgår från erfarenheten, att varje utbildad medborgare i ett utvecklingsland är en eventuell politiker.<sup>17)</sup>

#### *Konflikten mellan öst och väst och utvecklingshjälpen*

Den tid är förbi, då man nöjde sig med den rena diplomatiens och militärpolitikens metoder. Utvecklingshjälpen är inte endast en humanitär angelägenhet, och inte heller enbart ett ekonomiskt motiv (ju leveranskraftigare omvärlden är, desto bättre marknader erbjuder den). Den är även en oupplöslig beståndsdel av de åtgärder som syftar till att säkra den politiska existensen. I själva verket har kampen om utvecklingsländernas gunst, om gestaltandet av den sociala, ekonomiska och politiska strukturen inom de unga nationerna, som ju omfattar en tredjedel av mänskligheten, på många håll flammat. Då de bägge maktblocken ju representerar en politisk universalism har de redan på grund av ar-

ten av sina politiska mål varit tvungna att inbegripa utvecklingshjälp i sina planer. "Utvecklingspolitiken har blivit utrikespolitikens aktuella, mest omfattande och ödesdigra innehåll."<sup>18)</sup>

Även Sovjetunionen har ändrat sin politik gentemot de forna kolonierna. Fram till år 1953 bedrev man ringa handel med utvecklingsländerna, då man på grund av Stalins misstroende till de ledande skikten i dessa länder inte var beredd att ge någon handräckning och inte heller såg någon fördel i en sådan handel. Redan i december 1958 förklarade likväl Chrustjov öppet: "I väststaternas tidningspress talas det mycket om att man måste hjälpa de ekonomiskt föga utvecklade länderna. Vi samtycker till att en sådan hjälp bör erbjudas. Låt oss vara med i tävlingen också på detta område."<sup>19)</sup>

Chrustjov tror, att det finns möjligheter att kunna sammanfatta ett allt större antal neutrala forna kolonier med östblocks länderna till en "bred fredszon" i betydelsen en anti-imperialistisk enhetsfront. Både i fråga om nationalhushållning och finanser känner Sovjetledaren att han är i stånd att uppta kampen om utvecklingsländerna med väststaterna. "De socialistiska länder-

<sup>17</sup>. Hellmut Hartmann: Ausbildungshilfe für Entwicklungsländer, Neue Gesellschaft, november/december 1963.

<sup>18</sup>. Hermann M. Görgen: Entwicklungsländer in der Entscheidung, Das Parlament, 25. mars 1964, sid. 27.

<sup>19</sup>. Neues Deutschland, 23. oktober 1958.



nas framsteg när det gäller den ekonomiska utvecklingen skapade förutsättningarna för ett utvidgat samarbete med de föga utvecklade länderna.”<sup>20)</sup>

I själva verket har Sovjetunionen den fördelen att den ”är fri från obekväma kolonistiska bundsförvanter, och dess hjälppolitik har tillåtit att den tack vare sitt speciella regeringssystem kan bistå stort, ytterst snabbt och med ett minimum av diskussioner, till synes utan alla villkor”.<sup>21)</sup>

Så förblir också ett engelskt-amerikanskt oljeraffinaderi som symbol för ett främmande ekonomiskt herravälde en ständig måltavla för nationalistiska strävanden. I motsats härtill överlämnas ett av Sovjetunionen uppbyggt stålverk till den inhemska regeringen så snart dess ingenjörer rest hem.<sup>22)</sup>

Trots att östblocket verkligen är i besittning av dessa obestridliga

fördelar är resultatet dock obetydligt. Värdet på Sovjets varuexport till alla transoceana utvecklingsländer är t. ex. inte större än motsvarande värde för det lilla Schweiz.<sup>23)</sup>

Den västliga utvecklingshjälpen har utan tvivel varit ett effektivt medel, när det gäller att motarbeta den kommunistiska anstormningen. Vart vägen på lång sikt kommer att bära kan förvisso ingen med säkerhet säga. Endast ett vet man: att utvecklingsländernas emancipation har varit den synbarligen mest betydande förändringen efter andra världskriget, och att dessa länder kommer att vara med om att gestalta vårt öde.

<sup>20.</sup> Woprossy Ekonomiki, 1/1955, sid. 83.

<sup>21.</sup> The Case for Compensated Assistance, The Egyptian Economic and Political Review VII, 1 Kairo 1961, sid. 10.

<sup>22.</sup> Joseph S. Berliner: Sovjet Foreign Economic Competition, American Economic Review, maj 1959, sid. 36.

<sup>23.</sup> Eric Boettcher: Ostblock, EWG und Entwicklungsländer, Stuttgart 1963, sid. VII.