

Två modeller om
VÄRLDENS FRAMTID
av Patrik Engellau

1975 08 15

FÖRORD

Denna promemoria har utarbetats av Patrik Engellau vid SIDA:s länderbyrå på uppdrag av en grupp inom verket som studerar biståndets utveckling på längre sikt. Promemorian bör kunna ha intresse för personer även utanför verket, och görs därför tillgänglig i serien "Meddelanden från utredningsbyrån". Läsaren bör dock hålla tre påpekanden i minnet.

För det första är denna studie bara en del av det faktaunderlag som kommer att bestämma det framtida biståndets utformning. Studien representerar ett av många möjliga sätt att se på de frågor som behandlas; författaren har naturligt nog inte kunnat ta hänsyn till alla faktorer som påverkar skeendet i världen och därmed även biståndets utformning.

För det andra är det svårt, för att inte säga omöjligt, att av promemorian dra konkreta slutsatser om ett framtida bistånd. Den lämnar åtskilliga frågor obesvarade just i detta avseende. Konkretiseringen av de tankar som här föreligger - och av andra - kommer att bli nästa steg i utformningen av SIDA:s syn på biståndets framtid.

För det tredje bör det betonas att promemorian skrevs under januari-mars 1975. Den baserar sig alltså på uppgifter som förelåg vid detta tillfälle.

<u>Innehåll</u>	<u>Sida</u>
Tendenser idag	2
Utvecklingens resultat i politiken	7
Framtida världsordningar	21
De multinationella företagens scenario	22
I-ländernas scenario	26
Biståndets roll	30
Avslutande anmärkningar	34
Om huvudmotsättningarna i världen	34
Om krig	35
Om fackföreningar	35
Sammanfattning	36

Att biståndet påverkas av världens utveckling i stort är en sanning som framförts så många gånger att den är nästan pinsam att upprepa. Ändå kan det behöva göras. För om det är sant att förändringar i världen påverkar biståndets utformning kan man inte dra slutsatser angående framtidens bistånd förrän man studerat hur och vart världen rör sig. Denna promemoria är ett första försök att formalisera några tankar om vad som håller på att hända i världen och om hur detta skeende kan inverka på biståndet.

Analysen sönderfaller i fyra delar. I den första identifieras vissa tendenser som tycks föreligga i världen idag. I del nummer två visas vilka effekter dessa tendenser får när de uppträder i verkligheten. Denna beskrivning är framför allt avsedd att tjäna som en bekräftelse på tendensernas existens. I del tre görs en framskrivning av de tendenser som sålunda först identifierats och sedan verifierats. Vidare beskrivs två olika händelseutvecklingar - scenarios - som systemet kan tänkas ge upphov till. I fjärde delen diskuteras den roll ett framtida bistånd kan spela i de utvecklingar som skisserats. Därefter görs vissa avslutande anmärkningar.

Självfallet måste varje försök att beskriva en framtida utveckling byggas på grova förenklingar. Man kan inte säga vad som kommer att hända, utan endast vad som kommer att hända under vissa förutsättningar, om ens detta. Det är nödvändigt att bortse från en del faktorer som man vet kan komma att upphäva de tendenser på vilka analysen vilar. Här förutsätts att inga socialistiska revolutioner inträffar. Inte för att detta vore omöjligt eller helt osannolikt, utan för att sådana genomgripande omdaningar skulle få effekter som är svåra att förutse. Det är högst otroligt att de sociala regelbundenheter som idag kan urskiljas skulle fortleva i samhällen som organiserades enligt annorlunda principer.

Tendenser idag

Om vi studerar de senaste hundra, kanske tvåhundra, årens utveckling kan vi knappast undgå att lägga märke till vissa förändringar i produktionen. Teknikens utveckling har drivit fram, och samtidigt fått sitt uttryck i, allt större produktionsenheter. En förutsättning för mekaniseringen har varit att arbetet kunnat delas upp i enkla moment som lämpat sig att utföras av maskiner. Men för att det skulle bli lönsamt att dela upp arbetet i enkla moment och ersätta det levande arbetet med maskiner måste produktionens skala utökas. Marknaderna måste vidgas. Den ekonomiska tillväxten blev nödvändig. Introduktionen av maskinerna - ökningen av produktionen - skapade också i allmänhet, men långt ifrån alltid, framför allt inte i u-länderna, den nödvändiga tillväxten. Systemets expansion blev, under vissa omständigheter, sin egen orsak.

Den ökande mekaniseringen ledde, och tycks fortfarande leda, till att produktionen måste bedrivas i allt större skala för att bli lönsam. (Skenbara tendenser till en motsatt utveckling tycks dock finnas. Nu för tiden bryts en hel del agglomerat upp i mindre, självständiga enheter. Vad som egentligen sker är att vissa funktioner mekaniserats till den grad att det är motiverat att flytta dem ur ett existerande produktionsställe och låta dem utföras av en synbarligen självständig enhet. Att det visat sig lämpligt att göra så beror i allmänhet på att administrationen annars blir alltför otymplig; byråkratiseringen hotar även det privata näringslivet. Den geografiska och administrativa uppsplittringen av produktionsenheterna kan på så sätt i själva verket bekräfta antagandet om koncentrationstendenserna.)

Produktionen bedrivs alltså i allt större skala. Detta ger på ett naturligt sätt upphov till monopoliserings-tendenser. Stordriftsfördelarna tilltar snabbare än marknaderna. Marknaderna växer när produktionen ökar, men alla företag har inte samma möjligheter att utnyttja marknadens expansion. Stora, tekniskt avancerade och välskötta företag har de största möjlig-
heterna att växa, inte minst eftersom det är just dessa som utvecklar de nya produkter och den nya teknologi på vilka tillväxten vilar. När allt annat är lika - företagarförmåga, statlig politik etc - växer stora företag snabbare än små.

Allt eftersom tillväxten fortskrider skapas nya företag, nya produktionsenheter. Ibland avsködar redan existerande företag nya enheter för att sköta produktionen och marknadsföringen av nya produkter, eller för att på annat sätt ta tillvara en ny möjlighet som tillväxten, och därmed samhällets förändring, givit upphov till. Ibland är det fråga om helt nya företag som uppstår genom initiativ av personer som tidigare inte ägnat sig åt företagarverksamhet.

Ju längre denna utveckling fortgår, desto mer enhetlig och komplementär blir produktionsstrukturen. Detta är ett betydelsefullt faktum som bör beskrivas mer i detalj. Den ekonomiska expansionen löper i olika dimensioner. Å ena sidan avancerar den geografiskt och lägger nya marknader under sig. Kommunikationernas förbättring öppnar marknader som tidigare skyddats av transportsvårigheter. Vissa konsumtionsmönster sprider sig och skapar marknader i områden där de tidigare inte fanns. Å andra sidan utvecklas hela tiden nya produkter som vidgar marknaderna inom varje geografiskt område. Nyttigheter som tidigare framstälts i hemmen ersätts av likartade varor som producerats i fabriker. Nya konsumtionsmöjligheter uppstår genom tekniska innovationer.

Om vi studerar denna process inom ett visst geografiskt område upptäcker vi att förutsättningarna för nytt företagande hela tiden förändras. I ju mindre skala produktionen bedrivs, desto större möjligheter finns dels för lokala variationer, och dels för ett utbrett företagande. I själva verket hänger dessa två effekter ihop. Ju större geografiska variationer som kan förekomma, desto öppnare ligger fältet för lokalt företagande inom varje bransch. Låt oss ta produktionen av bröd som exempel. När produktionsteknologin är utvecklad bedrivs produktionen lokalt och i liten skala. Olika slags bröd bakas i olika länder, och ibland även i olika landsändar. Vilket slags bröd som bakas, och hur det bakas, bestäms av sådana faktorer som jordmånen på orten, som avgör vilka sädeslag som kan odlas, klimatet, den lokala kulturen, som delvis betingar formerna för konsumtionen och därmed även produktionen, etc. I ett skede av snabb ekonomisk tillväxt kommer bageritekniken att utvecklas,

men dess former kommer att skilja sig åt från område till område allt efter respektive orters speciella särdrag och förutsättningar. Ju primitivare tekniken är, desto mer utbrett kan företagandet och nydaningen vara, ty etableringshindren är låga i samma mån som produktionsenheterna är små. Ett antal olika innovationer görs, som inte alla pekar i samma riktning för bageriteknologins fortsatta utveckling. Men någon teknik, eller kombination av tekniker, börjar så småningom dominera och tränga ut de övriga. Det geografiska område inom vilken en viss teknik dominerar tenderar att utvidgas. (Ett intressant faktum i detta sammanhang är att de så kallade produktionsfaktorernas relativa betydelse för teknikvalet tenderar att ändras ju längre den beskrivna utvecklingen pågår. När tekniken är primitiv spelar de av naturen givna förutsättningarna en avgörande roll. Dessa påverkar även teknikens form när utvecklingen börjar ta fart. Men ju längre utvecklingen går, och ju mer en viss teknologi börjar dominera, i nationell skala eller i världsskala, desto mindre betydelse får de lokala särdragen för produktionens utformning. Denna utveckling av teknologin gör nationalekonomins doktriner om principerna för den internationella arbetsfördelningen alltmer befängda, ja, till och med farliga för vissa länder. De naturliga förutsättningarna upphävs av tekniken, som numera skapar förutsättningar snarare än den låter sig styras av dem. För hundra år sedan kunde ett land utveckla en teknologi utifrån sina egna naturliga förutsättningar. Dess utveckling skyddades av olikheterna mellan länderna. Ett u-land kan idag inte genomföra samma konststycke eftersom den lönsammaste tekniken alltid måste köpas från andra länder. Den utifrån givna tekniken snarare än landets naturliga förutsättningar bestämmer vad som skall framställas och hur det skall göras. Detta tenderar att hämma u-ländernas utveckling.)

På så vis blir produktionsstrukturen allt mer enhetlig, först inom länderna, och sedan mellan dem. Alternativa tekniker kämpar med varandra tills alla utom en slagits ut. Konkurrensen mellan olika producenter av samma produkt tenderar att försvinna. I stället konkurrerar olika slags produkter med varandra om den köpkraft som finns.

Den utveckling som nu beskrivits har pågått under något eller kanske till och med några hundratal år. Den är alltså inget nytt. Om man studerar utvecklingens effekter på nationalstatens situation kan man emellertid upptäcka något nytt. Fram till andra världskriget kunde expansionen fortgå inom nationalstaternas, eller åtminstone de större nationalstaternas, gränser. Varje mer utvecklade land, eller i vissa fall grupper av länder, hade en någorlunda komplett uppsättning industrier som hade något slags motsvarighet i andra länder. Efter andra världskriget, som ur ekonomisk synvinkel

kan betraktas som en kraftmätning mellan olika grupper av nationella, kompletta näringsliv, överskreds nationernas gränser i allt större utsträckning av de producerande enheterna. Ekonomins internationalisering, sammansmältningen av de nationella ekonomierna tog sin början. Förhållandena skiljer sig åt mellan branscherna, men på det hela taget har de nationella marknaderna blivit för små för de nationella näringslivet som helhet, möjligen på ett undantag när, nämligen USA. (Det föreligger ingen motsägelse mellan detta påstående och det faktum att majoriteten av de multinationella företagen är nordamerikanska. Ekonomierna kan naturligtvis inte vara helt homogena i betydelsen att alla produktionsenheter skulle behöva exakt samma geografiska marknad för att kunna drivas effektivt.)

Den process som tidigare ledde till att de nationella ekonomierna blev alltmer enhetliga verkar nu i världsskala. På samma sätt som lokala olikheter inom varje land sedan länge tenderat att utraderas på grund av den tekniska utvecklingen håller de nationella olikheterna nu på att upplösas. Tekniken blir enhetlig och internationell. Lokala och nationella specialiteter och särdrag som baserats på de olika områdenas naturliga olikheter tenderar att försvinna. Teknikens utveckling styrs allt mindre av lokala förutsättningar i varje land. I stället bestäms den av sig själv, för den har alltmer skapat sig förmågan att konstruera sina egna förutsättningar. Detta innebär samtidigt att utvecklingen av ny teknologi koncentreras till vissa företag, eftersom bara ett litet antal enheter har de resurser som behövs för att ta till vara och vidareutveckla den redan existerande teknologin, som förkroppsligas i en alltmer avancerad och storlagen apparatur och maskinpark.

Denna utveckling får två betydelsefulla resultat. Det första rör karaktären hos de nya produktionsenheter som anläggs. Det andra gäller sammansättningen av de styrande grupperna i olika länder. Båda dessa resultat utgör egentligen två aspekter av den utveckling som skisserats. De hänger alltså lika mycket samman med varandra som med den process som här angetts vara deras orsak.

I de flesta av dagens i-länder genomfördes den industriella revolutionen bakom höga tullmurar. Produkter som tidigare importerats, eller som skulle kunna importeras i stor skala om det inte hade varit för handelshindren, började tillverkas inom länderna. Det tycks som om skyddet mot utländsk konkurrens måste ha varit desto mer omfattande ju senare industrialiseringsprocessen inleddes för att utvecklingen verkligen skulle ta fart. Tullmurarna och de andra inskränkningarna i frihandeln var nödvändiga, ty de varor som utvecklingen baserades på var ofta desamma i de olika länderna. Industrialiseringsprocesserna kan i detta avseende sägas ha kopierat

varandra och därmed konkurrerat snarare än kompletterat varandra. Produkterna framställdes visserligen inte på exakt samma sätt eftersom varje nations teknik betingades av dess förutsättningar och behov, men det var oftast samma slags produkter som tillverkades. Efter en period av ur frihandelsynpunkt konstlat industrialiseringsstöd lyckades många länder utveckla en egen ekonomisk dynamik, som baserades å ena sidan på den industrisektor som byggts upp och å den andra på ett aktivt och utbrett nydanande inom ekonomin. Flera av dagens u-länder, framför allt i Latinamerika, gjorde under mellankrigstiden halvhjärtade försök att åstadkomma något liknande. Detta misslyckades i stort sett. Bristen på framgång kan delvis ha berott på att försöken avbröts när det efter andra världskrigets slut visade sig att pengar kunde tjänas både lättare och snabbare om nyinvesteringar gjordes i verksamheter som kompletterade i stället för att konkurrera med produktionen på andra håll i världen. Att detta kan ha hämmat utvecklingen har ingen betydelse för resonemanget i denna promemoria; avsikten är att beskriva vad som sker och inte att förklara underutvecklingen. Det viktiga är att konstatera att företagandets inriktning förändras i samma mån som de nationella ekonomierna integreras. Nya verksamheter står inte längre i ett antagonistiskt förhållande till varandra och till sådana som redan existerar. I samband härmed tenderar motsättningarna mellan nationerna att ändra karaktär. Ekonomierna kompletterar varandra i samma utsträckning som produktionen sker inom företag vars verksamhet spänner över hela världen. (Visserligen åtnjuter dessa företag inte alltid monopolställning, men när det förekommer något slags konkurrens är den sällan territoriellt baserad.) Den nationella bourgeoisie i traditionell mening existerar inte längre.

En bisak, som dock kan behöva påpekas, är att det mot denna bakgrund inte längre går att tala om ekonomiskt oberoende. Teknikens framsteg har gjort alla folk beroende av varandra. Att sträva mot oberoende är att sträva bakåt, mot seklets början eller ännu längre. Vem kan ha intresse av det?

Detta var det ena resultatet av utvecklingen. Det andra har att göra med de dominerande gruppernas ekonomiska funktion. I samma mån som samhällena omdanas måste deras ledare förändras. Alla vet att i-ländernas industriella revolution på något vis hängde samman med feodalsamhällets upplösning. Den nya tidens härskare var de som organiserade produktionen på ett nytt och effektivare sätt, företagen. Jordägarnas makt, framför allt de jordägares som inte förbättrade sitt jordbruk utan bara levde av dess räntor, urholkades. Så var det i i-länderna, men inte i u-länderna. De dominerande gruppernas sammansättning och funktion i u-länderna har följt ett annat mönster, ty i-ländernas existens har förändrat de förutsättningar under vilka ekonomiska förhållanden där tagit sig uttryck i politiken och tvärtom.

Med en grov förenkling - för vi rör oss här endast med grova förenklingar - kan man påstå att företagandets framgångar i i-länderna förlängde livet på u-ländernas feodalherreliknande klasser. Dessa kontrollerade statsmakterna i u-länderna och ingick olika slags ekonomiska allianser med representanter för i-landsintressen. Ekonomisk sett utgjorde de en börda; de deltog inte i produktionen eller dess organisation utan ägnade sig främst åt att låta sig försörjas genom sin kontroll över statsapparaten. Mycket få u-länder, om ens några, lyckades någonsin utveckla en självständig, stridbar, nationell grupp företagare, och på de få ställen där sådana grupper fanns kom de aldrig att dominera. De nationsbärande grupperna var aldrig företagare. Den internationalisering av ekonomierna som beskrivits ovan har alltmer berövat dessa grupper deras existensberättigande. De behövs inte längre. Världsekonomin har trängt in i u-länderna och slagit rot. De dominerande grupperna har spelat ut sin roll som brohuvud. Hur denna process gått till och hur den manifesteras i verkligheten skall nu belysas.

Utvecklingens resultat i politiken

De multinationella företagen (MNF) förkroppsligar de tendenser i ekonomin som beskrivits ovan: produktionsenheternas tillväxt, monopolisering och internationalisering. På samma gång som framväxten av dessa företag är ett resultat av tendenserna driver företagen processen vidare. Hur MNF fungerar behöver inte diskuteras här. För våra ändamål räcker det med att påpeka att de både producerar och säljer i hela världen, att deras andel av den totala produktionen i världen, särskilt industriproduktionen, tenderar att stiga, samt att de i allmänhet har få, om ens några, konkurrenter.

Ekonomiernas integration i internationell skala har självfallet tenderat att lösa upp det tidigare ganska fasta ekonomiska samband som rådde mellan de nationella ekonomiernas olika delar. Nya samband av teknologisk, kommersiell och annan art har etablerats med enheter i andra länder. Nationalstaten har alltmer förlorat sin ekonomiska självständighet. (Ett resultat av detta är för övrigt att nationalstaten inte längre har förmågan att skapa en avgränsad drivhusatmosfär för det egna näringslivet; de internationella bindningarna fungerar som värmeläckage.)

Produktionens internationalisering har emellertid inte följts av en lika långt gången internationalisering av de ekonomiska institutioner som statsmakterna i de enskilda länderna har kontrollen över. Detta är inte så konstigt, för så länge den ekonomiska politiken bedrivs av nationella stater kommer klyftan hela tiden att vidgas mellan den kraft som utvecklas i produktionen och de medel med vilka man både vill stödja och kontrollera

företagen. Under efterkrigstiden har diverse försök gjorts att bedriva överstatlig ekonomisk politik - se exempelvis GATT, Valutafonden och i viss mån Världsbanken - men resultaten har varit tämligen blygsamma. För övrigt har överstatliga åtgärder endast kunnat genomföras så länge de vunnit stöd från nationella statsmakter.

En av de ekonomiska institutioner som befinner sig under de nationella statsmakternas kontroll är valutan. Valutorna är fortfarande nationella, även om det förekommer internationella varianter, exempelvis eurodollars och SDR. Det tillhör nationalstatens uppgifter att balansera valutornas in- och utflöde över nationernas gränser. I samma mån som produktionen internationaliserats har balanseringen av valutaflödena försvårats. Hur kan det komma sig?

Valutarörelserna reflekterar den ekonomiska aktiviteten. Geografiskt sett uppvisar denna aktivitet två motsatta rörelser: å ena sidan dras produktionen till vissa tillväxtpoler, å den andra tenderar den att söka sig utåt från polerna på jakt efter nya objekt. Vi kan exempelvis observera en tendens hos det svenska näringslivet att etablera sig i södra och mellersta Sveriges städer till förfång för Norrland. Samtidigt förekommer en tendens till expansion ut från dessa orter, ibland till och med tillbaka till Norrland. Av olika skäl tycks den förra rörelsen dominera. Om Sverige delats i två valutaområden av Dalälven skulle Norrland sannolikt ha ett besvärligt betalningsbalansproblem.

Så länge rörelserna främst inträffade inom nationernas gränser behövde de inte resultera i betalningsbalansproblem, om än i svårigheter för vissa landsändar att försvara sysselsättningen etc. Men i och med internationaliseringen började internationella "norrlandsproblem" att uppträda. Vissa länder får kroniska underskott i betalningsbalansen. Deras regeringar kan göra lika lite åt detta som den svenska regeringen förmår motstå Norrlands avfolkning. De faktorer som betingar valutarörelserna ligger utanför regeringarnas kontroll. (Redan år 1660 konstaterade Londons handelskammare följande: "Pengar och guld har alltid tvingat sig fram mot åtskilliga lagar; världens handel kan inte tvingas, utan banar sig väg dit vinsterna finns.")

Det kan finnas anledning att i någon mån identifiera de faktorer som bestämmer valutarörelserna. (Vi kan här bortse från tillfälliga fenomen såsom spekulation mot svaga valutor etc.)

Ekonomiernas dragningskraft är på något sätt proportionell mot deras storlek och tillväxttakt. Stora och snabbt växande ekonomier attraherar investeringar, dels för att de har sådan infrastruktur som behövs för att

produktionen skall bli lönsam och dels för att de skapar den utveckling som så småningom sprids över världen. Tillväxten expanderar deras köpkraft.

Deras export tenderar att bli större än deras import eftersom de producerar just sådana varor som efterfrågas i andra länder när dessas ekonomier växer. De svagare och mindre dynamiska ekonomierna uppvisar därför inte sällan betalningsbalansproblem, som inte kan lösas annat än genom åtgärder som vidgar klyftan till de mer expansiva ekonomierna.

Den ekonomiska dynamiken skapas av teknikens utveckling. Endast de företag och de länder som ägnar sig åt innovationer och tekniskt nyskapande kan vara säkra på att expansionen skall fortsätta och kriserna undvikas. Detta hindrar emellertid inte att länder som inte gör detta kan expandera tillfälligt. Teknikens utveckling i världsekonomin centra ställer hela tiden krav på nya slags resurser. Ny teknik kräver kanske nya råvaror eller mer råvaror. Sådana behov skapar ett resursflöde ut från de dynamiska centra. Flödena mot centra och flödena ut ifrån dem kan under långa perioder balansera varandra. Utlösets storlek bestäms å ena sidan av den tekniska utvecklingens karaktär i centra, och å den andra av kvaliteten hos de resurser periferin kan ställa till förfogande, d v s dessa resursers grad av anpassbarhet till den existerande teknologins krav.

Det är alltså teknikens utveckling i centra som ger periferins resurser deras kommersiella värde. Mellanösterns olja har inget inneboende värde, utan får sitt värde genom existensen av en teknik som utnyttjar den som energikälla. Men lika väl som teknikens utveckling på så vis kan skapa nya inkomstkällor kan den förstöra existerande inkomstkällor. Brasiliens gummiskogar, som gav enorma inkomster kring sekelskiftet, förlorade sitt värde i ett slag när gummi började framställas billigare på plantager i Asien. Ju snabbare den tekniska utvecklingen fortlöper, desto osäkrare blir de inkomster som grundas på försäljningen av naturresurser. Utvecklingen tenderar att eliminera det slags inkomster som härleds ur ägandet av någon viss resurs. På nationalekonomernas språk skulle man kunna säga att produktionsfaktorn - egentligen inkomstfaktorn - jord ersätts av produktionsfaktorn teknologi.

Vi kan nu tillämpa detta resonemang på dagens och morgondagens värld, där MNF kommer att spela en allt mer betydande roll. MNF har växt fram ur världsekonomin centra och förkroppsligar den tekniska utvecklingen. Innan de ännu blivit multinationella var de på olika sätt bundna till de nationer där de hade sitt ursprung. De åstadkom där den tekniska utveckling som gjorde deras hemländer till världens centra. I periferin, å andra sidan, saknades i stort sett ekonomisk dynamik. Ju mindre utvecklade periferins länder var, desto större

var deras ekonomiska beroende. Med ekonomins internationalisering följde periferins ekonomiska beroende. De ledande grupperna i periferin övergick därmed från att bli självständiga organisatörer av en nationell ekonomi till att alltmer leva av ett ekonomiskt överskott som inte genererades internt utan i ett internationellt ekonomiskt system. I detta större system hade de inte funktionen att organisera ekonomin som tidigare, utan att organisera ett delsystem i en ekonomi som helt och hållet översteg deras kontroll. Ju längre detta utvecklats, ju längre periferiernas ekonomier integrerats i det internationella systemet, desto mer har dessa ledande gruppers position undergrävt. De fyller inte längre någon funktion, utan har övergått från att vara ett medel för integrationen till att bli ett hinder för fortsatt integration. De härledde sin makt och självständighet ur den nationella ekonomin, vars betydelse hela tiden minskar. Den nya makt de härleder ur det internationella systemet baseras på deras kontroll över resurser som kan behövas. Men i samma mån som teknikens utveckling förändrar den internationella ekonomins resursbehov förlorar de sin makt att ställa villkor och krav. Detta gäller i allt högre grad ju mer avancerad den teknik är som behövs för att utvinna resurserna.

En sådan process tycks för närvarande pågå. Teknikens utveckling berövar periferins maktgrupper den självständighet de tidigare kunnat härleda ur sin kontroll över en nationellt orienterad ekonomi, och med självständigheten förlorar de en del av sin tidigare makt. Gamla produktionsmetoder ersätts av nya, som måste importeras och i många fall inte ens kan handhas av andra än MNF. Tidigare spelade ägandet, exempelvis av periferins mineraltillgångar, en betydande roll. Den som ägde dem kunde bruka dem och tillgodogöra sig vinsten. I dag har ägandet mindre betydelse, för bruket kräver ofta en teknologi som endast MNF besitter. (Det är för övrigt mot denna bakgrund vi bör betrakta de stora internationella företagens beredvillighet att dela med sig av ägandet till olika länders statsmakter.) Till detta kommer att företagen inte sällan kontrollerar de nästkommande leden i produktionsprocessen. Den som bara kontrollerar ett litet avsnitt av råvarans väg till konsumenten kontrollerar i själva verket ingenting. Men detta gäller inte bara råvaror utan även andra slags hel- och halvfabrikat. I samma mån som periferin anammar ett främmande konsumtionsmönster blir den beroende av dem som kan producera och leverera de varor som efterfrågas: MNF. Den tidigare olikheten och mångfalden i konsumtionsmönstren gav livsrum åt en mångfald maktgrupperingar. MNFs hegemoni både vilar på och vidareutvecklar en teknologisk enhetlighet som inte ger plats för mer än en makthierarki. Produktionens integration tvingar fram en politisk integration, och maktgrupper som tidigare kunde existera sida vid sida

konfronteras obönhörligt i en kamp om dominansen, där den som kontrollerar den mest avancerade teknologin avgår med segern.

Teknikens utveckling tvingar på så vis gamla maktgrupperingar till underkastelse, och med denna underkastelse följer en upplösning av de institutioner bakom vilka den förskansat sig. Dagens kris är nationalstatens. Ekonomiernas internationalisering har långsamt urholkat nationernas ekonomiska självständighet och därmed deras förmåga till annat slags självständighet. I periferin börjar resultaten av denna utveckling att framträda allt tydligare.

Det senaste kvartsseklets utveckling har å ena sidan skapat vissa problem som särskilt drabbat periferin, men å den andra samtidigt öppnat möjligheter för dessa problems åtminstone tillfälliga lösning. Förutsättningen för en sådan lösning är att en äldre tids politiska former modelleras om. Vad betyder detta? (För undvikande av missförstånd bör det åter framhållas att de problem som här behandlas är de som ligger i betalningsbalanskrisen etc, inte de som har att göra med fattigdomen.)

Den modernisering som u-länderna genomgått under de senaste decennierna har i många avseenden kommit dem att likna i-länderna. Deras infrastruktur har förbättrats, d v s anpassats till den tekniska nivå som råder i i-länderna. Utbildningen har utvecklats. En viss del av befolkningen har anammat de attityder och värderingar som är rådande i i-länder. U-länderna har kort sagt i viss mån reproducerat den tekniska och sociala miljö som de avancerade i-landsföretagen kräver för att kunna fungera. Varför detta har skett behöver inte diskuteras här, men det är alldeles klart att biståndet bidragit till utvecklingen. Det torde knappast behöva påpekas att moderniseringen bara gäller en del av u-länderna, eller, med andra ord, att endast en del av u-ländernas befolkning ingår i detta moderniserade system.

De kriser som u-länderna för närvarande genomgår hotar deras existens som nationalstater. Att deras ekonomier befinner sig i kris hänger samman med den inriktning de statsbärande grupperna velat ge sina länders ekonomier, eller, rättare sagt, med den inriktning ekonomierna fått som ett resultat av den politiska situation som definierats av de statsbärande grupperna. De ledande klasserna, som tidigare varit ett medel för u-ländernas integration i världsekonomin, tenderar å ena sidan att begränsa den fortsatta integrationen och å den andra att undergräva sin egen maktposition. Försvagningen av de ledande grupperna manifesteras klarast i det beroende av biståndet som de flesta av u-länderna utvecklats. Den politiska stabiliteten i många u-länder vilar helt på det bistånd som flyter in. Men denna situation kan inte fortsätta i det oändliga. För det första tenderar biståndsbehovet inte alls att minska

och för det andra tenderar biståndsviljan i i-länderna knappast att öka. Ju längre tiden går, desto nödvändigare kommer förändringar att bli.

De sätt på vilka de ledande grupperna genom sin existens åstadkommit problemen varierar från land till land. Den konkreta situationen i några länder skall behandlas nedan. På en viss abstraktionsnivå är krisernas orsak emellertid överallt densamma, nämligen klyftan mellan ländernas önskan att föra en nationell ekonomisk politik och deras oförmåga att lyckas med detta när världsekonomin blivit alltmer integrerad. Vi kan jämföra med situationer i Sverige. Om Norrland varit ett självständigt valutaområde och försökt följa en självständig ekonomisk politik är det sannolikt att Norrland utvecklat underskott i sin betalningsbalans gentemot det övriga Sverige. Ett område vars ekonomi inte förmår skapa en självständig dynamik får ofelbart ekonomiska problem om de som försöker styra ekonomin inte accepterar marknadens diktat utan försöker utfärda egna. (Det är ofta fullt förklarligt att de betar sig på detta sätt, ty marknaden uppfyller ibland inte deras önskemål. Men marknaden tar inga politiska hänsyn, och den som hänger sig åt marknaden i ett avseende kan inte undandra sig konsekvenserna av dess beslut i ett annat.) Häri föreligger i princip ingen skillnad mellan i- och u-länder. De i-länder vars näringsliv förlorar sin konkurrenskraft hamnar i precis samma situation som u-länderna. Storbritannien är ett gott exempel på detta. Hittills har i-ländernas u-landsproblem emellertid främst drabbat vissa områden, till exempel Syditalien. Det är inte omöjligt att framtiden kommer att ställa alltfler i-länder inför problem av den art som u-länderna idag lider av. Vi återkommer till detta längre fram.

Latinamerikas historia uppvisar ett stort antal politiska och ekonomiska kriser i vilka länder, eller statsmakter, trängts mellan sitt faktiska beroende, som de inte kunnat eller velat bryta, och sin vilja att föra en oberoende ekonomisk politik. Underskott i betalningsbalansen har uppstått som endast kunnat avhjälpas med utländska lån. Långivarna har ställt villkor med avseende på den ekonomiska politiken, och resultaten har oftast blivit att kriserna lösts till priset av arbetslöshet, stagnation och ibland avnationalisering av företagen. Det finns anledning att tro att i-länderna i framtiden inte kommer att vara villiga att med biståndsmedel subventionera en nationalistisk ekonomisk politik i u-länderna, framför allt som biståndsbehoven bara tycks tillta. Å andra sidan kan fortsatta subventioner, som vi skall se längre fram, i vissa avseenden vara mindre otillfredsställande än de alternativ som står till buds. Men många u-länder har börjat föra en annan politik än den traditionella latinamerikanska i syfte att lösa de problem

13

som den ekonomiska integrationen och deras interna politiska maktförhållanden åsamkat dem. Den politik, eller de olika slags politik, som u-länderna för i syfte att lösa sina problem skall nu diskuteras. I nästa avsnitt behandlas åtgärder som i-länderna kan tänkas vidta.

U-ländernas problem, som de skisserats ovan, är i stort sett desamma överallt. Den politik med vilken de avser att lösa sina problem skiljer sig emellertid åt allt efter det enskilda landets interna politiska situation och övriga förutsättningar. (Vi skall här inte diskutera det obetydliga antal u-länder, exempelvis Kina, som, åtminstone till en början, helt avbrutit förbindelserna med yttervärlden och gjort något alldeles eget. De flesta u-länder har kanske inte möjligheter att göra något liknande.) Vissa u-länder har, genom decenniernas utveckling och underutveckling, kommit att utbilda avsevärda inhemska marknader. Dessa marknader har inte sällan uppstått som resultat av att länderna periodvis bedrivit en internt orienterad, nationalistisk utvecklingspolitik, som åstadkommit en inhemskt genererad ekonomisk dynamik. Världsekonomin integration har emellertid slagit undan grunden för detta slags utveckling. Dessa u-länder har i allmänhet försökt föra en motsägelsefull politik: å ena sidan har man velat hänge sig åt den internationella ekonomiska integrationen, och å den andra har man velat föra en nationell politik med avseende på de delar av ekonomin som hotats av internationaliseringen. (Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att framhålla att en avgörande skillnad mellan i- och u-länder är att den största delen av de förras ekonomier är konkurrensdugliga internationellt sett, medan motsatsen gäller i de senare.) Denna politik har misslyckats och tvingat u-länderna att vidta åtgärder. I Latinamerika finns tre länder som representerar olika slags utvecklingar ur den krissituation som uppstått, nämligen Brasilien, Chile och Peru. Var och en av dessa har, och kommer att få, sina motsvarigheter i den övriga tredje världen.

Brasilien är rikt försett med råvaror, har stora geografiska proportioner och en snabbt växande befolkning samt en för ett u-land stor lokal marknad. Den ekonomiska och politiska kris som Brasilien genomgick i början av sextiotalet delade de ledande grupperna i två läger. Å ena sidan fanns de som önskade minska beroendet av omvärlden och skapa något slags nationell utveckling. Å andra sidan stod de som ville göra avkall på de nationalistiska ambitionerna och i stället göra allt för att underlätta integrationen. Båda riktningarna hade visioner om att Brasilien i framtiden skulle bli ett i-land och en stormakt; skiljaktigheterna gällde metoderna. Nationalisterna lyckades inte hävda sin åsikt, för landets ekonomi var redan så långt integrerad i världsekonomin, att en utveckling i nationalistisk riktning hade krävt omställningar av en typ som de ledande grupperna inte var villiga att underkasta sig. Efter

militärkuppen 1964 fördes en politik vars syfte var att dra stora, multinationella företag till landet i hopp om att Brasilien med dessas hjälp skulle kunna bli en ny ekonomisk stormakt. Även om Brasilien hade naturliga fördelar att erbjuda de utländska bolagen hade landet svårt att tävla med i-länderna, exempelvis Sverige, om företagens investeringar. Arbetskraften var oskolad även om den var billig, det politiska klimatet tycktes instabilt etc. För att kompensera företagen för dessa nackdelar måste den brasilianska regeringen å ena sidan locka med höga vinster och å den andra övertyga företagen om att deras agendum var säkert, d v s om den politiska stabiliteten i landet. Först under sådana omständigheter kunde ett u-land konkurrera med i-länderna om investeringarna. De ekonomiska och politiska konsekvenserna av denna politik är välbekanta. Brasilien har under ett tial årtal varit en mycket hastig ekonomisk tillväxt, och även om landet ännu inte är en ekonomisk stormakt kan det tänkas att det håller på att bli en. Politiskt sett har Brasiliens regering blivit en av jordens värsta förtryckarregeringar. Av skäl som inte skall behandlas här har den brasilianska utvecklingen inga möjligheter att leda till förbättringar för folkets massor. Deras situation har i stället försämrats. Motståndet mot regeringen och dess politik har växt. För att försvara den politiska stabiliteten i landet har regeringen använt terrormetoder som väckt avsky i en hel värld. Resultatet av den brasilianska politiken, i det avseende som här intresserar oss, har varit att decentralisera de multinationella företagens verksamhet från i-länder till u-länder. Man kan alltså betrakta de brasilianska erfarenheterna som ett uttryck för de tendenser som beskrivits i det föregående, nämligen ekonomins internationalisering. Det är alldeles klart att den brasilianska politiken inte fått de ekonomiska konsekvenser den fått om det saknats i-landsföretag som stått redo att sprida produktionen från sina ursprungsländer.

Det räcker emellertid inte med att konstatera dessa fakta. Man måste också studera de förhållanden i Brasilien som gjort denna utveckling möjlig. För det första fanns det en nägerlunda väl utvecklad mottagningskapacitet för utländska investeringar i form av infrastruktur etc, något som byggts upp bland annat med biståndsmedel. För det andra har landet enorma naturtillgångar som inte saknar intresse för världsekonomin. Avslutningsvis har Brasilien genom sin geografiska storlek - och genom sin regerings stormaktsdrömmar - förutsättningar att bli ett centrum för den moderna och tekniskt avancerade produktionen i Latinamerika; det tycks knappast finnas någon anledning att tro att dessa företag skulle förmå utsträcka sin verksamhet över hela kontinenten så att hela dess befolkning kom att sysselsättas inom den moderna sektorn.

Länder som tycks ha planer, och möjligen förutsättningar, som liknar Brasiliens är Iran, Indonesien och Zaire. Men den flesta u-länder har självfallet inte Brasiliens goda möjligheter att dra till sig utländska investeringar. Chile erbjuder ett intressant exempel på vad som kan hända när förutsättningarna saknas.

Allende-regimens politiska strategi baserades på antagandet att de ledande grupperna i landet kunde indelas i - med språkbruket i denna promemoria - internationalister och nationalistier. De förra ansågs vara alltför mycket upphundna till företagsamhet i andra länder för att vilja stödja den nya regeringens en aning nationalistiska utvecklingsplaner. Dessa planer förväntades dock kunna tilltala den senare gruppen av nationella företagare. Utvecklingen under Allendes regeringsår visade att Unidad Populars politiska teori var felaktig: det fanns ingen nationellt orienterad företagarklass som stod i motsatsställning till förespråkarna för landets fortsatta integration i världsekonomin. Liksom den brasilianska ekonomin har den chilenska förlorat den självständighet den eventuellt hade före andra världskriget. Världsekonomin hade trängt in i den chilenska ekonomin och bundit den samman med produktionen i resten av världen. Det saknades en ekonomisk bas för den nationella politik som Unidad Popular ville driva. Man kunde inte både stödja sig på en del av det traditionellt ledande skiktet och föra en nationellt inriktad politik.

Det hela fungerade endast så länge det fanns utnyttjade resurser att dra på i form av utländska valutor och tomkapacitet i industrin. När dessa resurser tog slut kunde Allende-regimen inte längre föra sin expansiva ekonomiska politik. Unidad Popular lyckades inte förändra den chilenska ekonomins funktionssätt. Samma faktorer som av tradition åstadkommit betalningsbalanskriser i Chile verkade under Allendes regeringsperiod och bidrog, tillsammans med den politiska oppositionens åtgärder, till de ekonomiska problemen som så småningom uppstod.

Militärjuntans ekonomiska politik skiljer sig föga från den politik som den brasilianska regeringen började föra efter kuppen år 1964. Syftet har varit detsamma: att med olika medel försöka dra utländska företag till landet. Men Chile har inte samma förutsättningar att lyckas som Brasilien. Det är ett litet land med en liten marknad, och dessutom finns knappast utrymme för mer än ett Brasilien i Latinamerika. Vi kan för närvarande konstatera effekterna av den chilenska militärjuntans misslyckande. Ekonomin stagnerar, inflationen är högre än någonsin, arbetslösheten växer. Det är sannolikt att politiska förändringar kommer att inträffa i Chile inom en inte alltför avlägsen framtid. För att förstå vilken form sådana förändringar kan komma att ta bör vi betrakta den politiska situationen i landet.

Brasiliens dominerande grupper lyckades, på grund av landets rika tillgångar och ekonomiska potential, hålla sig kvar vid makten trots att den ekonomiska politik de förde före kuppen ledde landet mot bankrutt. De tvingades göra avkall på sina ambitioner att föra en nationell ekonomisk politik, men det internationella projekt de inledde var tillräckligt levnads-kraftigt för att hålla dem vid makten. Det var emellertid inte levnads-kraftigt nog att hämma folkets missnöje, vilket gjort det nödvändigt för de dominerande grupperna att försvara sina positioner med våld. Chiles dominerande grupper försvarar likaså sina positioner med våld, men lyckas inte lösa sina ekonomiska problem. De har inte längre någon funktion att fylla i en alltmer integrerad världsekonomi, vilket avspeglas i det faktum att den chilenska ekonomin inte tillåter dem att tillfredsställa sina behov på traditionellt sätt. De underutvecklade jordbruk och de ineffektiva nationella industrier som tidigare utgjorde grunden för deras maktposition klarar sig inte i den internationella konkurrensen. Deras problem ligger i att de å ena sidan måste öppna landet för världsmarknaden eftersom de blivit beröfvade av det internationella samarbetet, medan denna öppning å den andra sidan berövar dem deras existensberättigande.

Den peruanska militärkuppen år 1968 introducerade en lösning som visat sig vara effektivare. Kuppen riktades mot de inhemska dominerande grupperna och mot vissa utländska företag. Militärens politik syftade dels till att öka statens kontroll över det ekonomiska överskottet, och dels till att använda överskottet på ett mer produktivt sätt än vad som skett tidigare, när statens främsta funktion enligt åtskilliga latin-amerikanska bedömare, var att fördela privilegier till redan besuttna peruaner.

Juntans kamp mot de utländska företagen var en av de främsta metoderna att öka statens inkomster. Man ville ta hand om en större del av de vinster som gjordes framför allt inom gruvsektorn. Vissa utländska gruv- och oljeföretag nationaliserades. Samtidigt tog staten över en del inhemskt ägda storjordbruk och industrier. Produktionen organiserades i nya ägandeformer som gav staten ett avgörande inflytande. Reduceringen av de traditionella maktgruppernas inkomster gav regeringen möjligheter att i någon mån höja de fattigares levnadsstandard, vilket sannolikt renderat den politiskt stöd från en stor del av befolkningen.

Vidare måste produktionen bedrivas effektivare. De gamla ägarna, framför allt de stora jordinnehavarna, hade inte utnyttjat produktionskapaciteten på ett lämpligt sätt. Omfördelningen av inkomsterna ledde till en förändring av efterfrågestrukturen. I stället för modernerna, tekniskt avancerade och ofta importerade konsumtionsvaror efterfrågades livsmedel. Genom den effektivisering av livsmedelsproduktionen som blev möjlig

17
i ooh med att de stora jordbruken nationaliserades kunde ny efterfrågan tillfredsställas utan att betalningsbalansen belastades som tidigare. De politiska förändringarna i Peru löste på så vis den betalningsbalanskris som det gamla systemet hela tiden skapade.

Men den utveckling som regeringen eftersträvar gör inte landet ekonomiskt oberoende på längre sikt. Vissa grundläggande behov, exempelvis behovet av livsmedel, kan tillfredsställas med hjälp av inhemska resurser, men för den vidare utvecklingen krävs en fortsättning och fördjupning av de ekonomiska kontakterna med resten av världen. Landets behov av utländska valutor har inte upphört, endast mildrats. Effektiviseringen av produktionen kräver utländsk teknologi, som inte produceras inom landet. Sedan ett par år tillbaka har den peruanska regeringen inlett ett allt mer intimt samarbete med stora utländska företag, även inom gruvsektorn. Peru får åter lån av Världsbanken för att kunna bygga upp den infrastruktur som dessa företag kräver.

Militärjuntan har sanerat den peruanska ekonomin genom att undanröja grupper som stod i vägen för den internationella integrationen, trots att dessa var dess främsta förespråkare. Dessa gruppers sätt att sköta landets ekonomi drev fram kriser som de inte förmådde lösa, eftersom deras egen existens var krisernas orsak. Kriserna bromsade den peruanska ekonomins inrangering i världsekonomin och skulle sannolikt ha gjort den omöjlig på lång sikt. Militärkuppen beredde vägen för en sanering av ekonomin - även om det inte var en sanering av traditionell typ - som stabiliserar Perus uppgående i det internationella systemet. Militärjuntans ekonomiska politik har inte på något sätt gjort landet mindre beroende av världsekonomin. Det var tvärtom det ökande beroendet som drev fram kuppen, vars syfte var att lösa en del av de problem som det ökande beroendet givit upphov till. Världsekonomin tolererar inte den kombination av ineffektivitet och anspråk på självständighet som kännetecknade de tidigare peruanska regeringarna. Militärens funktion blir att anpassa den ekonomiska och sociala strukturen i landet efter en ny tids hårdare krav.

Det är möjligen onödigt att påpeka att denna militärens funktion inte alls var planerad från början. Den peruanska militärkuppen var självfallet ingen skicklig plan utarbetad av MNF. Från företagens synpunkt såg den peruanska utvecklingen tvärtom hotfull ut från början. Först efter några års styre började militären orientera sig mot de stora företagen. Peru kunde inte bli ett nytt Kina, och alternativet var en fördjupning av kontakterna med de företag som kontrollerar den mest utvecklade teknologin och en stor del av produktionen i världen.

Internationaliseringen av nationernas ekonomier har på så sätt förändrat statsmaktens rekrytering och funktion i ett land som Peru. "Det är staten", står det i Perus femårsplan för perioden 1971-75, "som genom sin administration tar över de resurser och den makt som tidigare koncentrerades hos den dominerande klassen". Till skillnad från den gamla staten tar den nya konsekvenserna av det växande beroendet av världsekonomin och genomför de strukturella reformer som situationen kräver. Detta innebär inte att landet blir ekonomiskt oberoende i betydelse, att det skulle kunna fatta vilka beslut som helst om det ekonomiska överskottets användning. Statens roll blir att administrera integrationen, att undanröja de institutionella hindren för denna process. Regeringens önskan är utan tvekan att Perus befolkning på så vis skall kunna dra nytta av den teknologiska utveckling som höjt levnadsstandarden i länderna till dagens höga nivå.

Dessa exempel från Latinamerika visar att periferins politiska reaktion på ekonomiernas internationalisering kan anta både "progressiv" och "reaktionär" skepnad allt efter förhållandena i det enskilda landet. Det samma gäller naturligtvis den övriga världen. Iran och Indonesien har tidigare nämnts som representanter för "reaktionära" lösningar. Det är inte svårt att hitta exempel på "progressiva" lösningar vid sidan av Peru. (Naturligtvis finns inget som hindrar att ett land kan växla från den ena eller den andra lösningen. Chiles försök att lösa sina problem har inte lyckats. Det är inte omöjligt att den peruanska modellen kommer att få efterföljd i Chile. På lång sikt kommer de progressiva lösningarna sannolikt att få allt fler repressiva inslag. Om de förväntningar som väckts i länder som Peru inte kommer att kunna tillfredsställas, och det är knappast sannolikt att detta kan ske, kommer de sociala problemen att återuppträffa. Vi kan redan idag se hur den peruanska regimen hotas av opposition, både från vänster och från höger.)

I flera asiatiska länder har många års svåra ekonomiska problem förmått progressiva element bland de ledande klasserna att göra upp med mer traditionella grupper. I Sri Lanka har åtskilliga politiska reformer genomförts på senare år för att rädda det politiska systemet från den revolutionära omvälvning som tycktes vara på väg vid sjuttioalets början. Liksom i Peru, fast inte på samma tydliga sätt, har åtgärder, exempelvis en jordreform, vidtagits i syfte att nyttiggöra resurser som inte utnyttjats på ett effektivt sätt av de tidigare ägarna. Staten har i samråd med internationella organisationer som Världsbanken inriktat sin verksamhet på att effektivisera produktionen i landet i stället för att främst fungera som en försörjningsinrättning och ett stödorgan för en ineffektiv inhemsk industri utan utvecklingsmöjligheter. Syftet är dels att öka produktionen av livsmedel för intern konsumtion

och dels att göra ekonomin mer till ett komplement än en konkurrent till produktionsenheter i den övriga världen.

Pakistan uppvisar en likartad utveckling. De traditionella maktgrupper som sedan frigörelsen från Storbritannien i stort sett kontrollerat det politiska livet i landet har börjat manövreras ut under Bhuttos tid vid makten. Staten har allt mer börjat ta över kontrollen över ekonomin. Förändringarna i Pakistan har emellertid inte på långt när varit så radikala som i Peru. De olika maktgrupperna försöker fortfarande uppehålla något slags gemensamt modus vivendi. Det pakistanska systemets oförmåga att lösa sina interna problem reflekteras i ekonomin bland annat som en fördjupning av betalningsbalanskrisen.

Sydafrika och Portugal utgör två ganska tydliga exempel på förändringar som håller på att drivas fram av ekonomins internationalisering. I båda fallen är det fråga om uppluckringen av politiska former som inte fyller någon funktion i en ny värld. Apartheidsystemet ställer företagen inför en arbetskraft som är uppdelad i två komponenter som enligt landets lagar måste särbehandlas. Bortsett från att detta system är administrativt opraktiskt för företagen förhindrar det både konkurrensen mellan arbetarna om jobben och företagets möjligheter att utbilda och i full skala dra nytta av den svarta arbetskraften. Ju mer den sydafrikanska ekonomin utvecklas, desto större blir dess behov av välutbildad arbetskraft och desto mer besvärande blir den brist på rörlighet på arbetsmarknaden som systemet ger upphov till. Det är ingen tillfällighet att den interna sydafrikanska kritiken mot apartheidsystemet är särskilt utvecklad bland storföretagarna i landet. Den portugisiska diktaturen etablerades under mellankrigstiden som ett försvar för den portugisiska företagsamheten mot utländsk konkurrens. Men det portugisiska näringslivet, eller snarare en mindre del av detta, har på olika sätt internationaliserats under de senaste årtiondena. Diktaturens politik blev full av motsägelser. Å ena sidan strävade den efter nationens, d v s kolonialväldets, bevarande. Å den andra var den tvungen att acceptera det utländska inflytandet, inte minst i Angola, eftersom de stora portugisiska bolagen samarbetade med företag från andra länder. Diktaturen kunde inte i längden reservera kolonierna för portugisiska företag eftersom företagen inte längre var helt och hållet portugisiska. Statsmaktens önskan att trots allt lyckas med detta drev Portugal in i tre dyrbara kolonialkrig som ruinerade landet. Militärkuppen i Lissabon måste betraktas som en lösning på det problem som diktaturen åstadkommit genom sin envisa fast hopplösa nationalism. Den kamp som i dag står i Portugal gäller lösningens konkreta utformning i framtiden. Landets ekonomi är underutvecklad och har inte mycket annat att erbjuda än billig arbetskraft nu när det förlorat sina kolonier. Det är

kanske inte alltför äventyrligt att anta att de två modeller som är tänkbara är den chilenska och den peruanska. I vilket fall som helst är MFAs idéer om att på kort sikt skapa ett välfärdssamhälle av svensk typ helt orealistiska; det svenska välståndet vilar inte bara på regeringens goda vilja utan framför allt på det svenska näringslivets höga utvecklingsgrad. Inom MFA är man för övrigt mycket intresserad av att dra avancerade utländska företag till landet. Vad som än händer i Portugal kommer landets integration i världsekonomin att befästas och vidareutvecklas. Den socialism som förespråkas vänder sig inte i första hand mot de stora utländska företagen utan mot de delar av de dominerande klasserna som inte förmått följa med i världens ekonomiska utveckling. (Vi ser här en avgörande skillnad mellan MFAs projekt och Allende-regimens. Unidad Popular förde motsatt politik och sökte stöd från en förment nationell företagarklass mot de stora utländska bolagen och deras inhemska allierade.)

Ekonomins internationalisering drivs framåt inte endast av teknologins utveckling och det företagsbeteende som hänger samman därmed, utan även genom ett aktivt agerande av statsmakterna, inte minst i u-länderna. Internationaliseringen har ökat ekonomiernas ömsesidiga beroende, men effekterna härav har skiljt sig åt mellan i- och u-länder enligt vad som beskrivs tidigare. U-ländernas regeringar vidtar åtgärder för att lösa de problem som internationaliseringen ger upphov till. En del av dessa åtgärder - de som får effekter på u-ländernas interna politiska och ekonomiska struktur - har just behandlats. Men fler medel än dessa står till buds för u-ländernas regeringar, åtminstone för några av dem. Medan u-länderna å ena sidan strävar efter att underlätta ekonomins internationella integration försöker de å den andra sidan med politiska metoder tillägna sig en större del av det ekonomiska överskott som den integrerade världsekonomin genererar.

Det är på detta sätt man måste betrakta oljeländernas agerande, u-ländernas krav på en "ny internationell världserdning", försöken att upprätta olika slags råvarukarteller etc. I ord vänder sig u-länderna mot de stora internationella företagen. Men man önskar långt ifrån att den produktionsordning som dessa företag representerar skall raseras. Men vill inte gå tillbaka till den tid när de nationella ekonomierna var mer eller mindre självständiga. Man stödjer integrationen, men man vill få mer betalt. I själva verket är de stora företagens verksamhet en förutsättning för att man skall lyckas med detta. Man vill inte bli oberoende utan man vill tjäna mer på beroendet. Först nu, när det existerar multinationella företag, är detta möjligt.

Detta framgår klart av ett studium av oljekrisens effekter. De oljeproducerande u-länderna har på något år fått

kontroll över stora penningssummor. Oljeembargot har fungerat som en inkomstöverföring från konsumenterna till regeringarna i oljeländerna; oljebolagen har lyckats hålla sig skadeslösa. Efterfrågans omfördelning har samtidigt visat sig gynna de stora, internationella företagen på de mindres bekostnad. Oljeländerna riktar inte sin efterfrågan mot de små företagen utan mot de stora. Det är de stora företagen som dels har erfarenheter av internationella kontakter och dels producerar det slags avancerade teknologi som oljeländernas regeringar köper. Oljekartellen, som alltså blev möjlig till följd av ekonomins internationalisering, har givit ytterligare kraft åt denna process. (Mot denna bakgrund blir i-landsstaternas ökade diplomatiska aktivitet i oljeländerna eventuellt förståelig. Statsmakterna måste hjälpa de delar av de egna näringslivet som saknar erfarenhet av internationell verksamhet att knyta kontakter med de nya marknaderna. Olika slags samarbetsavtal som förutskickar paketlösningar ingås mellan staterna. Avtalen har dessutom en annan sida. Det gäller för statsmakterna i länderna att försäkra sig om leveranser av strategiska råvaror i framtiden. Faran är emellertid inte i första hand att dessa råvaror inte skulle bjudas ut på världsmarknaden. Risken, som några i-landsstater uppfattar den, är snarare att varorna skulle levereras av stora företag som kunde kontrollera prissättningen. U-ländernas inställning till bilaterala avtal är dock ambivalent. Avtalen erbjuder vissa fördelar men berövar dem samtidigt möjligheten att låta flera köpare konkurrera med varandra på världsmarknaden.)

Framtida världsordningar

I det föregående har den ökande ekonomiska integrationen i världen och dess konsekvenser beskrivits. Nationella egenheter håller på att raderas ut och det internationella beroendet ökar för alla länder. Ett nytt slags producenter framträder - de multinationella bolagen - som rör sig tämligen fritt över världen. De nationella statsmakterna förlorar alltmer möjligheten att bedriva en självständig ekonomisk politik. Deras uppgift blir alltmer att fungera som de lokala administratörerna av en internationellt integrerad ekonomi. För att lösa sina betalningsbalansproblem måste de dra till sig multinationella företags investeringar, sänka konsumtionsnivån, särskilt för de av tradition dominerande grupperna, specialisera produktionen för att öka sin ekonomiska komplementaritet i förhållande till världen i övrigt, eller utnyttja monopolsituationer som teknologins utveckling tillfälligt ger dem. I princip finns ingen skillnad mellan i- och u-länder i detta avseende.

Denna process, som både orsakas av och driver fram den ekonomiska integrationen, kommer att fortsätta i framtiden. I detta avsnitt skall två möjliga scenarier diskuteras, dels det som kommer att inträffa om processen får fortsätta någorlunda ostört, och dels det

som kommer att utvecklas om i-landsstaterna sätter sig till motvärn när de känner sin hegemoni hotad. (Ett alternativ som här inte skall behandlas eftersom det är ganska orealistiskt är det som går under beteckningen nolltillväxt. Enligt detta skulle utvecklingen stoppas och allt förbli som det är idag. Även om detta alternativ finner förespråkare i i-länderna är det knappast troligt att u-länderna skulle stödja det.)

De multinationella företagens scenario

Som en bakgrund till beskrivningen av MNFs internationella projekt är det lämpligt att diskutera några av de faktorer som betingar deras lokalisering av produktionsenheter, eller, med andra ord, de principer som styr den internationella arbetsfördelningen.

För omkring tvåhundra år sedan, när frihandelsdoktrinerna började utvecklas och omhuldas, konstaterades att alla länder av naturen var olika, och att vart och ett därför borde specialisera sin produktion och därigenom dra nytta av sina särskilda förutsättningar på bästa sätt. Det var de naturliga förutsättningarna som skulle utgöra grunden för den internationella arbetsfördelningen. Så småningom kom dessa olikheter, utom för vissa varor, att få mindre betydelse för produktionens lokalisering i världen. Vissa länder utvecklades snabbare än andra och byggde upp en avancerad industristruktur som förutom de egentliga industrierna omfattade olika slags infrastruktur, såsom vägar, skolor, hamnar, sjukhus. Inom nationalekonomin talades det mindre om de naturliga förutsättningarna och mer om de som skapats av människor. Det var lätt att visa att den totala produktionen skulle maximeras om de länder som hade mycket maskiner och en välutbildad arbetskraft fick producera nyttigheter som tog dessa produktionsfaktorer i anspråk, medan övriga länder fick framställa andra slags produkter. Alla produktionsfaktorer utom finanskapitalet - men inklusive företagandet - var i stort sett orörliga. Handeln mellan och inom länderna kunde dock uppväga denna orörlighet. De multinationella företagens framväxt hänger samman med grundläggande förändringar vad gäller dessa förhållanden. För det första förlorar de naturliga förutsättningarna alltmer sin betydelse som lokaliseringsfaktor. Teknikens utveckling gör naturresursernas utnyttjande till en kostnadsfråga. När oljan blir för dyr utvecklas andra energikällor som så småningom gör oljan obehövlig för detta ändamål. Med teknikens hjälp kan man göra om en naturresurs till en annan, och den form naturen ursprungligen givit ett lands resurser förlorar därmed sin speciella betydelse. Utvecklingen tenderar på så vis att göra materien fritt utbytbar. För det andra, och detta är viktigare, i varje fall på kort sikt, har företagandet blivit rörligt. Förutsättningarna för det avancerade företagandet

tenderar att utjämnas mellan länderna. De multinationella företagen hämmas allt mindre i sin internationella verksamhet av att den ekonomiska infrastrukturen är bristfällig här eller där, eller av att det ena eller det andra landet saknar det slags arbetskraft som behövs. Produktionsfaktorn kapital - både finanskapitalet och företagandet - har blivit mer och mer rörligt. Denna rörlighet bryter ner de återstående ekonomiska gränser som finns mellan nationerna. När kapitalet är fullt rörligt finns bara en arbetsmarknad, för arbetare i en del av världen måste konkurrera på lika villkor med arbetare i andra delar. Världens ekonomiska integration gör marknadspriset till den enda och avgörande faktorn. Så länge världen var uppdelad i oberoende marknader kunde andra faktorer än priset spela en viss roll. U-ländernas arbetare kunde exempelvis inte konkurrera med i-ländernas så länge de saknade den nödvändiga skolningen. Men när allt annat är lika blir priset den avgörande faktorn. De multinationella bolagen eliminerar alla icke marknadsmässiga olikheter och inför den marknadsmässiga jämlikheten. (I det föregående beskrevs exempelvis hur en del privilegierade grupper tenderar att trängas undan eftersom deras privilegier inte vilar på en modern och marknadsmässig grund.)

Teknikens utveckling tenderar därför att förändra principerna för produktionens lokalisering, å ena sidan genom att den gör produktioner mindre beroende, åtminstone på lång sikt, av speciella råvaror, och å den andra sidan genom att den gör företagandet mer rörligt. Den avgörande lokaliseringsfaktorn blir alltmer lönekostnaderna. Ett stort antal faktorer, varav några skall behandlas nedan, motverkar och försenar denna utveckling. Detta hindrar emellertid inte att den utpekade tendensen existerar och blir allt kraftigare. Vi kan redan idag konstatera att en avsevärd utflyttning av produktionskapacitet från hög- till låglöneländer pågår.

För att inse konsekvenserna av denna utveckling måste vi ta hänsyn till ett annat förhållande, nämligen det faktum att den totala industrisysselsättningen i världen knappast ökar längre, eller endast ökar mycket långsamt. Maskiner ersätter den mänskliga arbetskraften. Detta är visserligen inget nytt; produktionsökningen har pågått i hundratals år. Men tidigare ledde produktionsökningen till en ökning av sysselsättningen inom industrin. Vinsterna återinvesterades och sysselsättningen inom industrin ökade. Det förefaller idag som om vi hamnat i ett nytt skede. Investeringarna skapar knappast fler sysselsättningstillfällen inom industrin än de ersätter. Detta har att göra med de koncentratendenser som beskrivits tidigare. Förutsättningen för att utvecklingen skall öka industrisysselsättningen är att det förekommer en utbredd industriföretagsamhet så att förbättringar på ett ställe kan leda till produktionsökning på ett annat. Men ju mer kapitalkrävande

produktionen blir, desto mer koncentreras företagsamheten inom industrin till ett fåtal enheter som har det teknologiska kunnande och det kapital som behövs. Produktivitetsökningen har därför en tendens att hämma fortsatt produktivitetsökning.

(Följande resonemang belyser detta fenomen klarare. Antag att produktionen per man under ett år endast ökar för en liten del av arbetarna i ett visst land. Eftersom de övrigas produktion inte ökar har den reella efterfrågan som de riktar mot den expansiva industrin inte ökat. Produktionsökningen kan inte försäljas annat än till lägre priser. Realvärdet av den penningsumma som utgör företags andel av den totala efterfrågan i landet ökar alltså inte, och om ingen inkomstöverföring inträffar, antingen från konsumenterna till denne producent, eller till denne från andra producenter, sjunker lönsamheten i det investerande företaget. Om produktionsresultatets fördelning på löner och vinster inte förändras till de senares förmån kommer investeringarna att minska och därmed den fortsatta produktivitetsökningen.)

Om denna utveckling får löpa fritt kommer en del av industriproduktionen genom de multinationella företagens försorg att flyttas till u-länderna. Visserligen kommer inte alla u-länder att kunna dra nytta av detta, men några kommer utan tvivel att höja sig till något slags i-landsnivå. I stället för att u-landsarbetare flyttar till i-länder för att få arbete, som idag, flyttar företagen till u-länderna, inte minst på grund av det vänliga och förmånliga bemötande som många u-landsregimer visar dem. Flera av dagens högläneländer kommer sannolikt att få problem med sysselsättningen framöver. Detta gäller även för i-länder som Storbritannien, där oroligheter på arbetsmarknaden står företagen även om arbetskraften är billig jämfört med vad den är i andra i-länder.

Sysselsättningsproblemen är i själva verket manifestationen av den konkurrens om jobben som de multinationella företagen ställer arbetarna inför. Företagens faktiska förmåga att flytta ut produktionen och anställa sysslösa arbetare i andra länder ger dem starka argument i avtalsförhandlingar och i förhandlingar med olika statsmakter om framtidens lokalisering av produktionen. Hotet om arbetslöshet är bara bekräftelsen på en utveckling som börjat långt tidigare än den avtalsförhandling som påverkas därav. Från de multinationella företagens synpunkt är det inte fråga om att utöva hot. De kan lika gärna se saken som en välgärning: de ger jobb åt illa betalda och fattiga u-landsarbetare i stället för jämförelsevis välbärgade i-landsarbetare.

Om marknadskrafterna får styra leder utvecklingen enligt de föregående resonemangen dels till en viss överflyttning av produktionen till u-länder, och dels

till reallönesänkningar i i-länderna. I viss mån fungerar dessa två effekter som varandras alternativ: om lönerna sjunker i i-länderna minskar företagens incitament att flytta ut produktionen. Den nya världsordning som de multinationella företagens scenario representerar skulle på så vis sannolikt gynna u-länderna på i-ländernas bekostnad i jämförelse med dagens situation. Produktionen fördelas av dessa företag på ett ur u-ländernas synpunkt rättvisare sätt och lönerna utjämnas mellan ländergrupperna. På samma sätt som många u-länder idag har i-landsregioner skulle vissa i-länder eventuellt i framtiden få u-landsregioner med stagnerande näringsliv och arbetslöshet. Genom produktionens rörlighet kan även i-länderna utveckla en relativ överbefolkning.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att studera den resolution om en ny ekonomisk världsordning som u-länderna drev FN att anta i maj år 1974. I-länderna uppmanas dels att avlägsna de hinder som finns för varuströmmarnas och företagsamhetens fria rörlighet, och dels att aktivt stödja produktionsenheternas utvandring. Vidare kräver resolutionen att i-länderna ställer pengar till förfogande för att i form av bistånd eller på annat sätt underlätta denna process. I detta och andra internationella sammanhang har u-ländernas representanter framhållit betydelsen - ur deras synpunkt - av att en större del av industriproduktionen i världen förläggs till deras länder.

En sådan utveckling skulle utan tvekan mildra de svåra betalningsbalansproblem som de flesta u-landsregeringar idag kämpar för att lösa. U-ländernas arbetskraft utgör idag en resurs som deras regeringar och näringsliv sällan kan utnyttja för problemens lösning. Det är i första hand de multinationella företagen som har förmågan att nyttiggöra arbetskraften, ty det är dessa som har den teknologi som behövs och det är dessa som känner och skapar - och ibland utgör - marknaderna. En förutsättning för samarbetet mellan u-landsregeringarna och företagen är självfallet att regeringarna uppfyller de krav som tekniken och därmed företagen ställer. Ju mer beroende staterna blir av företagen, desto mindre kan de föra en självständig politik. Men som tidigare konstaterats tenderar ekonomins internationalisering att göra varje hopp om politisk självständighet till en illusion. De flesta u-länder som har en chans att dra till sig utländska företag gör detta även om de samtidigt uttrycker sitt missnöje över beroendet. Deras politik skiljer sig inte så mycket från i-landsstaterna i detta avseende.

I MNFs värld skulle de nationella statsmakternas betydelse reduceras. De skulle närmast bli avdelningar i en internationell statsapparat med uppgift att hantera den lokala administrationen. Viktigare beslut måste fattas av alla lokaladministrationer gemensamt, dvs i något slags världsadministration. För att underlätta

MNFs verksamhet och förhindra att de missbrukar sin monopolsituation måste statsmakterna se till att lagar och bestämmelser blir desamma överallt; företagens rörlighet hämmas av olikheter samtidigt som olikheter, exempelvis i skattelagstiftningen, gör det möjligt för företagen att spela ut en nationalstat mot en annan. Detta slags institutionella förändringar skulle bekräfta de tendenser till internationalisering som redan verkar. En långt gången internationalisering av de ekonomiska institutionerna skulle eliminera ett av de problem som idag oröar statsmakterna i u-länderna, nämligen betalningsbalanskriserna. Som vi tidigare konstaterat är dessa ett resultat av staternas försök till självständighet i en situation där de saknar förutsättningar för detta.

I och med att de gav upp självständigheten skulle de problem den skapar likaledes försvinnas. I en värld utan nationella valutor finns inga betalningsbalanser och därför inte heller några betalningsbalanskriser. Detta innebär naturligtvis inte att de övriga problemen - fattigdomen etc - skulle lösas lika effektivt. Lösningen gäller endast de ekonomiska svårigheterna, inte de mänskliga såframt dessa inte samtidigt uppträder som ekonomiska problem. Ekonomin kan fungera väl fast människor svälter.

Innan vi avfärdar detta scenario som helt orealistiskt bör vi notera vad som redan skett. Efter andra världskriget, när ekonomins internationalisering började ta ordentlig fart, inrättades organisationer som FN och Världsbanken för att administrera och underlätta olika aspekter av detta skeende. I den tidigare omdämda resolutionen om en ny världsordning framhålls betydelsen av att FN-systemets roll befästs. Institutionernas internationalisering framgår vidare av EGS uppkomst och utvidgning. Allt fler länder känner behov av att ingå i EGS, och de som inte vill delta som fullvärdiga medlemmar vidgar sitt samarbete med gemenskapen på andra sätt. Detta gäller både i- och u-länder. Ett av EGS främsta syften är naturligtvis att utjämna juridiska och andra olikheter mellan medlemsländerna för att främja den ekonomiska integrationen. Sedan ett tiotal år tillbaka, framför allt efter dollarkriserna vid sjuttitalets början, har man arbetat på att skapa en internationell valuta - SDR - som mer och mer skulle ersätta de nationella reservvalutor som nu används. Alla dessa reformer - och fler därtill - är tecken på en ekonomisk integration som fortlöper vare sig vi vill det eller inte, och som driver fram institutionella förändringar eftersom de gamla institutionerna förlorar förmågan att administrera systemet.

I-ländernas scenario

I kampen om de multinationella företagens bevägenhet står de fattiga länderna och de rika emot varandra. Båda grupperna är angelägna om investeringarna, för investeringar ger sysselsättning och inkomster åt staten. Genom att studera u-ländernas situation idag kan i-ländernas politiska ledare få en uppfattning om vad

som händer när företagen av olika skäl inte återinvesterar sina vinster. Arbetslösheten breder ut sig och skapar politiska oroligheter, särskilt i länder där befolkningen av utvecklingen bibringats ett modernt sätt att betrakta sig själv och omvärlden, och inte tolererar misären. Det finns anledning att anta att i-landsbefolkningarnas toleransnivå är betydligt lägre än vad fallet är i de flesta u-länder. En låg ekonomisk aktivitet minskar vidare statens inkomster. Många u-landsstater kan idag knappast finansiera den egna apparaten, än mindre avsätta medel för investeringar. Mot denna bakgrund är det inte onaturligt att flera i-landsstater känner sig hotade av utvecklingen och av dess främsta representanter, nämligen MNF.

I-landsstaterna har, i jämförelse med u-landsstaterna, goda möjligheter att påverka situationen till egen fördel. De senaste årtiondenas ekonomiska expansion har krävt och möjliggjort en utvidgning av statsmakternas ekonomiska roll. Den offentliga sektorns andel av BNP varierar mellan i-länderna, men överallt har den vuxit kraftigt. I-landsstaternas ekonomiska styrka, deras kontroll över en avsevärd del av det ekonomiska överskottet, ger dem en handlingsfrihet som u-landsstaterna i allmänhet saknar. Vidare härleder i-landsstaterna avsevärd styrka ur det faktum att de länder de administrerar utgör stora, och för MNF attraktiva, marknader. Ju angelägnare företagen är att etablera sig på dessa marknader, desto större makt har statsapparaten, som åtminstone i princip reglerar villkoren för företagets verksamhet. Dessutom har ju förutsättningarna för ekonomins internationalisering ännu inte nått det stadium som beskrivits ovan. I-länderna erbjuder fortfarande avsevärda fördelar för det MNF som står i begrepp att fatta beslut om lokaliseringen av en ny fabrik (även om vissa i-länder uppenbarligen tenderar att förlora sin attraktionskraft). Arbetskraften är skickligare och bättre skolad, administrationen i allmänhet inte korrumpierad, saker och ting fungerar bättre. Levnadsförhållandena i i-länderna betraktas oftast som överlägna, vilket visat sig vara en icke betydelselös faktor för de företagsledare som planerar att sända ut medarbetare som chefer för nya industrier. För övrigt är en stor del av företagen i i-länderna inte multinationella och överväger inte alls att flytta ut produktionen.

Men om vi studerar några av dessa faktorer - den offentliga sektorns ekonomiska betydelse, marknadens storlek, den ekonomiska infrastrukturen i stort - upptäcker vi ett nära samband. Staten har viss handlingsfrihet, men denna kan snabbt nå sin gräns. Marknaden är stor eftersom sysselsättningen är hög och eftersom de flesta arbetar inom högproduktiva branscher som betalar höga löner. Statens inkomster är stora eftersom det produceras mycket. Den offentliga sektorns storlek i förhållande

till BNP är i själva verket ett dåligt mått på statens makt. Många u-länder har en omfattande offentlig sektor eftersom många söker sig till den statliga administrationen när det inte finns andra arbeten. En statsförvaltning som blivit en försörjningsinrättning för arbetslösa akademiker behöver inte ha särskilt stor makt. Makten kommer sig av att staten kontrollerar fria resurser, pengar som inte på förhand är reserverade för byråkratins löner, utan i stället kan användas för investeringar, för ekonomisk nydaning. Och det är genom sådan nydaning som staten skapar en attraktiv ekonomisk infrastruktur. Statens makt hänger därför intimt samman med produktionen och nyinvesteringarna. Den handlingsfrihet som staten har kan endast utnyttjas mot företagen på kort sikt. Bara genom att samarbeta med företagen - statliga eller privata - på lång sikt kan den statliga administrationen utöva makt på kort sikt.

I-landsstaterna kan därför endast försvara sig mot det hot som utgörs av den ökade ekonomiska rörligheten genom att vidta åtgärder som förstärker de egna ländernas ekonomiska attraktionskraft. Detta innebär att i-landsstaterna för att kunna bevara sitt försprång måste anstränga sig desto mer ju större möjligheter företagen har att flytta ut produktionen till u-länder. Företagen måste garanteras stabilitet, acceptabla vinster och ett, från deras synpunkt, utvecklingsfrämjande allmänt klimat. Staten måste använda en avsevärd del av det överskott den kontrollerar till att underlätta företagens verksamhet. För att rädda sysselsättningen tvingas staten därför använda sina inkomster på ett sätt som kompenserar företagen för det höga löneläget i i-länderna. Detta kan endast ske genom att staten höjer skatterna, inte för företagen, men för löntagarna. Företagens faktiska möjlighet att flytta produktionen till låglöneländer tenderar därför att sänka, eller åtminstone motverka, en höjning av nettoinkomsternas realvärde. Å andra sidan ligger det i statsmakternas intresse att bruttolönerna höjs, för det är angeläget ur statens synvinkel att den själv snarare än företagen kontrollerar en stor del av överskottet; syftet är att se till att företagen inte lyckas göra sina vinster på en fri marknad utan i stället blir beroende av staten för detta. Detta betyder inte att staten har frihet att göra vad som helst med sina inkomster, för om pengarna inte används till investeringar stagnerar ekonomin och därmed sjunker de statliga intäkterna.

I detta scenario skulle i-landsstaterna således sträva efter att behålla produktionskapaciteten i stället för att uppmuntra utflyttning såsom u-länderna önskar. Detta scenario kräver betydligt mer planering och statlig styrning än de multinationella företagens, för det är detta senare scenario som tenderar att uppstå på en helt fri marknad. Planeringen är nödvändig för att förhindra den utveckling som naturligt skulle inträffa. Relationerna mellan i- och u-länder skulle skötas förhandlingsvägen i stället för av en fri marknad. Avtal mellan

stater skulle tendera att ersätta kontrakt mellan företag. Den marknadsmässiga jämlikheten skulle tendera att ersättas av en administrativt planerad brist på jämlikhet.

En utveckling som den som skisserats här kan drivas fram inte minst av olika u-länders försök att öka sina inkomster genom kartellbildningar. Organisationer som OPEC strävar i första hand efter att tillägna sig en större del av det ekonomiska överskottet i världen. I OPECs händer blir dessa pengar finanskapital som i enlighet med vad som tidigare konstaterats tenderar att användas på ett sätt som sprider produktionen i världen. I-landsstaterna kan reagera på två sätt. Antingen underlättar de processen genom att hjälpa företagen att komma i kontakt med finanskapitalet, eller också försöker de se till att kapitalet kanaliseras tillbaka till i-länderna och återinvesteras där. Det senare alternativet innebär att ägandet av i-landsföretagen eventuellt sprids medan produktionen ligger kvar i i-länderna. Det är angeläget att se till att u-länderna utnyttjar pengarna för konsumtion snarare än investeringar. Ur i-landsstaternas synpunkt gör det inte så mycket om man får dela med sig av konsumtionsvarorna bara man får behålla produktionen, för det är i sista hand produktionskapacitet som ger styrka. (Ideologiskt uppträder denna inställning i i-länderna som en kombination av offervilja för u-ländernas sak och motvilja inför företagets u-landsinvesteringar.) Samtidigt finns en tendens hos i-landsstaten att av internpolitiska skäl försöka behålla både produktionen och konsumtionen. Den som tillåter sig att tänka på det otänkbara kan mycket väl föreställa sig att några i-länder i händelse av inhemska kriser invaderar vissa u-länder och krossar dem med militära medel. (Tanken är åtminstone inte främmande för de kinesiska ledarna som ständigt oroar sig för en sådan utveckling.) Det som förhindrar detta slags krig är sannolikt rivaliteten mellan i-länderna, förekomsten av multinationella företag samt det faktum att inga svårare kriser drabbat i-landsekonomierna.

Biståndets roll

I en värld som utvecklas enligt de multinationella företagens scenario finns knappast någon plats för bistånd. En sådan utveckling skulle tendera att sprida fattigdomen jämnare mellan länderna, om än inte inom dem. Penningöverföringar mellan stater skulle inte förekomma eftersom det inte skulle finnas några självständiga stater. Det som idag kallas bistånd skulle komma att motsvaras av en internationell administrations utgifter för olika ändamål. Vilka dessa ändamål skulle bli är naturligtvis omöjligt att säga på förhand, men i vilket fall som helst skulle de inte ha karaktären av bistånd. Man kan jämföra exempelvis med den svenska statens utgifter idag. Där finns pengar både för socialhjälp och för investeringar, men det bär emot att kalla statens utgifter för vägbyggen i Norrland för bistånd till Norrland. Ekonomiskt sett finns ingen skillnad mellan vägbyggen i Norrland och vägbyggen i Kenya som finansieras med svenska biståndsmedel. I båda fallen är syftet att främja utvecklingen genom att skapa den nödvändiga infrastrukturen. Skillnaden är av politisk-institutionell karaktär. Biståndet konstitueras av att det förekommer formellt självständiga stater och av att några av dessa saknar de resurser som behövs för att den sociala förändring som faktiskt är möjlig skall kunna realiseras.

För att bedöma biståndets roll i en värld som utvecklas enligt i-landsstaternas scenario kan det vara lämpligt att sammanfatta biståndets historia. Vi kan här förbigå sådana verksamheter som hade biståndets funktion utan att ha dess form. De självständiga latinamerikanska staterna fick exempelvis redan på 1800-talet lån av en typ som idag skulle klassificeras som bistånd, åtminstone enligt vissa definitioner av begreppet. Likaledes finansierade kolonialmakterna i allmänhet biståndslänkande verksamheter i de territorier de lagt under sig: viss utbildning förekom, infrastruktur anlades, en administration byggdes upp etc. Men att kalla detta bistånd skulle med rätta störa vår instinktiva uppfattning om vad saken innebär (även om kolonialmakterna betraktade sin verksamhet som hjälp på samma naturliga och självklara sätt som vi idag anser biståndet ha denna karaktär).

Även om kolonialmakterna i någon mån utbildat en del av koloniernas invånare - och ansträngningarna varierade både mellan kolonialmakterna och mellan de enskilda kolonialmakternas olika besittningar - var tillgången på inhemsk administrativ personal i allmänhet helt otillräcklig när kolonierna blev fria. Det fanns inte personal att sköta de statsapparater som kolonialmakterna efterlämnade. För att underlätta övergången och därmed i viss mån förhindra ekonomiska och politiska kriser i de nya länderna började ansvarsställande i-landsregeringar organisera överföring av personal till u-länderna.

Syftet med detta tekniska bistånd var emellertid inte bara att till en del ersätta utflyttade kolonialtjänstemän, utan framför allt att öppna ännu utvecklade samhällen för en modernare kultur med allt vad tänktes innebära i form av produktionsökning, utbildning, hälsovård etc. Mer eller mindre självständiga samhällen skulle anslutas till världsekonomin, delvis för världsekonomin egen skull, men också för att levnadsförhållandena i u-länderna skulle utvecklas till samma nivå som rådde i i-länderna. Avsikten framhävs på ett uttrycksfullt sätt i själva biståndsbegreppet: det var fråga om att hjälpa mindre utvecklade kulturer att hos sig återskapa det västerländska samhällets framgångar på ett sätt som var fördelaktigt för båda.

Så småningom förändrades biståndets form. Det tekniska biståndet fortsatte visserligen, men dess relativa betydelse minskade. I samma mån som u-länderna anslöts till världsekonomin började hotet om betalningsbalans- och andra ekonomiska kriser att uppträda. Särskilt industrialiseringsförsöken blev dyrbara i termer av utländsk valuta, för de industrier som anlades baserade nästan helt och hållet på importerade produktionsmedel, halvfabrikat, råvaror, patent, licenser etc. Det behövdes finansiellt bistånd för att mildra dessa kriser, desto mer ju längre utvecklingen fortgick.

Samtidigt har u-länderna utvecklat allt mer svårartade sociala kriser. De traditionella samhällena har brutits sönder av det moderna systemets inträng, men det moderna systemet har inte förmått absorbera de människor som förlorat sina traditionella försörjningsmöjligheter. Allt större befolkningsgrupper tenderar att marginaliseras, d v s ställas utanför ett socialt system som kan erbjuda dem någon form av materiell och andlig trygghet. Den brist på social identifikation som uppträder bland dessa människor, deras känsla av främlingskap inför de samhälleliga institutioner som reser sig emot dem, har antagligen bidragit till deras oemottaglighet för propaganda om familjeplanering, och därmed främjat en befolkningsökning som ökar snarare än minskar problemen. I vilket fall som helst har moderniseringen tagit sig former som hotar u-ländernas politiska stabilitet på längre sikt. Social upplösning kan leda till politiska omvälvningar, och sådana förändringar skulle sannolikt förändra karaktären hos relationerna mellan i- och u-länder. Från i-ländernas sida är det därför angeläget att på en gång vidmakthålla de relationer som hittills rätt och motverka de negativa sociala verkningarna som dessa relationer tenderar att bidra till.

Ett framtida bistånd som passade in i i-ländernas scenario enligt ovan skulle därför få vissa nya inslag. Betalningsbalanskriserna måste lösas, men inte på ett sådant sätt att sysselsättningen i i-länderna, och därmed deras politiska stabilitet, kom i farozonen. Åtgärder måste vidtas för att förhindra sociala oroligheter i u-länderna. U-ländernas utveckling måste regleras hårdare. I-ländernas får inte uppmuntra en utvecklingspolitik i u-ländernas som tenderar att förvärra betalningsbalanskriserna och

samtidigt ökar mottagningskapaciteten för utländska företag. Moderniseringen måste bli mer selektiv. Den måste inriktas på en ökning av exportproduktion av sådana varor som inte med fördel framställs i i-länderna, exempelvis vissa råvaror och sådan industriproduktion som endast lämnar utrymme för mycket låga löner. Avancerad industriproduktion bör förläggas till i-länderna. Samtidigt bör biståndet utformas så att det bidrar till att förhindra en vidare upplösning av landsbygdssamhällena. Dessa bör konserveras i stället för att förädras. I stället för att som tidigare främja monetarisering och strukturomvandling bör man sträva efter att stärka självhushållningen. Om möjligt bör resterna av den traditionella kulturen ges förnyad livskraft.

Redan idag finns tendenser i denna riktning. I Holland finns planer på att använda biståndsmedlen för det holländska näringslivets modernisering och strukturomvandling. Staten skulle härigenom verka för att holländska arbetare fick sysselsättning i högproduktiv industri. De industrier som till följd av denna omvandling fick svårigheter i Holland skulle med hjälp av stat och biståndsmedel flyttas till u-länderna.

Likaså börjar omtanken om u-ländernas fattiga och utstötta bli allt starkare i i-länderna. Man vill påverka u-landsregeringarna att ta särskild hänsyn till sådana grupper. Det talas numera en hel del om att u-länder inte borde sträva efter att höja bruttonationalprodukten mätt på vanligt sätt, utan istället tillåta de fattigaste människorna inkomster högre vikt vid beräkningen av produktionens storlek. Det påpekas att utnyttjandet av utländsk importerad teknologi i allmänhet tvingat fram stora inkomstolikheter i u-länderna, och att denna teknologi därför bör ersättas av en som är mindre effektiv.

Det är knappast att förundra sig över att u-landsregeringarna sällan uppskattar sådana förslag. Inkomstutjämnning i ett land som Brasilien skulle i ett slag slå den dynamiska delen av landets industri i spillror och stormaktsdrömmarna skulle berövas sin materiella grogrund. Detsamma gäller andra u-länder som vill bygga upp en inhemsk industri. Den moderna, högproduktiva industrin producerar för ett höginkomstsamhälle, och det är genom att koncentrera en låg genomsnittlig inkomst till en mindre del av sin befolkning som ett u-land kan skapa en i-landssektor. I-landsförslag om inkomstutjämnning i u-länderna och om att biståndet skulle kopplas ihop med sådana åtgärder går självklart emot andan i u-ländernas förslag om en ny ekonomisk världsordning, där staternas rätt att själva bestämma om sin ekonomiska politik särskilt framhålls. Förslag av denna art har nyligen lagts fram av framstående ekonomer och u-landskännare inom Världsbankens forskningsinstitut och IDS i Sussex.

Andra tankegångar förekommer inom vissa i-landsinstitut som specialiserar sig på u-landsfrågor. I en rapport om Indonesien från The American Universities Field Staff

konstateras att landets per capitainkomster knappast kommer att kunna stiga och att det därför blir nödvändigt för regeringen att göra avkall på "jämlikhetspolitiken" och i stället etablera något slags väl avvägd jämvikt mellan en liten ekonomisk elit och den stora massan som inte på några villkor kommer att kunna få del av välståndet. Analysen av Indonesiens framtidsutsikter antyder att det bara finns två alternativ så länge den inhemska eliten fortsätter att ta hand om inkomstökningen. Antingen måste majoriteten förtryckas på ett sätt som blir "basically tolerable", eller också kommer "revolutionära förändringar" att inträffa som "nästan säkert skulle spränga (det) nationella systemet". För att skydda sig själv måste eliten därför inleda en ny politik. Denna politik skulle få tre inslag. Regeringen skulle subventionera livsmedlen för massorna, vilket vore en "pragmatisk och symbolisk" åtgärd för att demonstrera sitt "paternalistiska intresse för folkets välfärd". Vidare måste utbildningssystemet förändras. Färre människor måste utbildas så att det inte uppstår konkurrens om elitens positioner. Skolgången måste förkortas för majoriteten och inriktas på praktiska ting. Avslutningsvis måste regeringen sträva efter att återupprätta den gamla kulturen som en ersättning för den moderna kultur som inte står öppen för massorna. Religionen måste uppmuntras etc. Om regeringen gjorde allt detta skulle Indonesien kunna bli ett mönster för andra u-länder. Ett slags social jämvikt skulle ha skapats mellan en "liten välutvecklad elit som åtnjöt alla moderna materiella bekvämligheter och en tillräckligt försedd majoritet som lever i vad som kunde vara ett annat århundrade". Biståndet kunde i en sådan situation användas för befolkningsplanering, undervisningsreformer och till och med för folkets försörjning i den händelse den inhemska eliten inte hade råd med detta.

De två förslag avseende u-ländernas politik som behandlats skiljer sig åt på avgörande punkter, och dessa skillnader manar till försiktighet i slutsatserna om ett framtida bistånds form och funktion. Två scenarios för världens framtida utveckling har identifierats i denna pro-memoria och vissa konsekvenser för biståndet har utpekats. Det är emellertid föga sannolikt att verkligheten kommer att följa något av dessa scenarios på det grova och förenklade sätt som här skisserats. Verkligheten kommer att bli mer sammansatt. Den kommer att låna drag från båda utvecklingslinjerna. Det är otänkbart att alla u-länder skulle kunna dra nytta av en utveckling i enlighet med de multinationella företagens scenario. Det är likaså otänkbart att utvecklingen i stora u-länder med dynamiska näringsliv skulle kunna förmås följa en politik som mer tillfredsställde i-landsstaternas önskemål enligt den föregående beskrivningen. Betydligt sannolikare är att vissa delar av vissa u-länder kommer att uppgå i i-landsvärlden, medan de flesta u-länder, och möjligen vissa delar av vissa i-länder, av utvecklingen förvisas till stagnation och underutveckling. Biståndet

från vissa i-länder till vissa u-länder kommer troligen att ta den form som representeras av förelaget från Världsbanken och ILO. Detta gäller u-länder som inte riktigt kan väntas ha möjligheter att utveckla någon i-landssektor. Men u-länder som har sådana möjligheter - exempelvis Brasilien och Iran - kommer antagligen att finna det lämpligt att föra en politik som påminner om den som rekommenderades för Indonesien i den ovan refererade studien. Även här har biståndet en roll att spela. Idag förespråkar många att biståndet i huvudsak användas till att undsetta svältande och nördödade människor som ut sina ledares synpunkt är överflödiga.

Avslutande anmärkningar

En samhälleteoris värde ligger i dess förmåga att sätta in olika samhällsliga företeelser i ett perspektiv. Ju mer den förklarar, desto bättre är den. Härnådan skall promozians teori om de två alternativa utvecklingsvägarna tillämpas på några olika områden.

Om huvudmotsättningarna i världen

Two framtidsscenerier har beskrivits ovan. I det ena sprids fattigdomen och välståndet jämnare i världen. I det andra reserveras välståndet för i-länderna och fattigdomen för u-länderna. En huvudmotsättning identifierar dels två kontrahenter och dels, fast kanske underförstått, den resurs om vilken kontrahenterna kämpar.

Vissa anser att huvudmotsättningen i världen går mellan i- och u-länder. Det som skiljer ländergrupperna åt idag är det faktum att den moderna produktionen ligger i i-länderna. Detta är vad kampen gäller enligt ett sådant synsätt på motsättningarna i världen. I en värld som utvecklades enligt de multinationella företagens scenario skulle denna motsättning tendera att upplösas. En motsättning mellan länder eller mellan ländergrupper kan endast råda så länge nationen har någon verklig ekonomisk betydelse. Inför utsikten av en internationalisering av ekonomin är det emellertid naturligt att enskilda stater strävar efter att dra till sig attraktiva resurser, exempelvis de multinationella företagens investeringar. Uppfattningen att huvudmotsättningen går mellan i- och u-länder är några u-länders teoretiska bakgrund till en politik som är avsedd att motverka en utveckling enligt i-landsstaternas scenario.

Vissa hävdar att huvudmotsättningen går mellan små länder och stora länder. Även denna uppfattning representerar ett försvar för nationalstatens genomförda ekonomiska internationalisering. Små stater riskerar att förlora sin egenart och självständighet snabbare än stora länder. Detta synsätt är närmast att betrakta som en variant av det föregående. Båda baseras på insikten att fattigdomen, problemen, svårigheterna inte kommer att

försvinna i framtiden. Den politiska vilja som kommer till uttryck i detta slags uppfattningar - att huvudmot-sättningarna på något sätt går mellan länder - kan endast förstås som försök att hävda det egna landet på andra länders bekostnad. Det gäller för varje land att försöka se till att fattigdomen förläggs någon annanstans.

Om krig

När ekonomin internationaliseras upplöses de nationella näringslivens självständighet. Traditionella krig, d v s konflikter där olika länders näringsliv strävar efter dominans, kommer intelängre att kunna uppstå när världens näringsliv är integrerat. Utövandets av militärt våld får andra orsaker. Det bli strider om rätten att tillgodogöra sig en del av det överskott som de stora företagen genererar, exempelvis kamp om jord, naturresurser etc. I amerikansk press förekommer exempelvis inte sällan förslag från mer eller mindre ansvarslösa medborgare om att några av oljeländerna borde erövrats för att oljetillförseln till i-länderna skulle säkras. Den dag sådana krig blir verklighet har sekelskiftets och första världskrigets kolonialism vänts i kolonialism och krig av motsatt karaktär; då blir det inte fråga om att bereda vägen för ekonomisk expansion, utan om att förhindra den.

Om fackföreningar

Erfarenheterna visar att en nationell fackförening är svårt handikappad i sin kamp mot ett multinationellt företag. Det växer därför fram fler och fler internationella fackföreningar. I en värld som utvecklas enligt de multinationella företagens scenario tvingas nästan alla fackföreningar organisera sig internationellt för att kunna få något inflytande. Men den fackföreningsrörelse som vill värna om arbetarnas intressen i ett visst land snarare än alla arbetares intressen oavsett nationalitet kan inte arbeta internationellt. En internationell fackförening kan inte på sikt verka för att samma arbete betalas olika i olika länder. Den fackföreningsrörelse som ställer sig på i-landsstaternas sida och försöker verka för att dessas scenario genomdrivs måste därför organisera sig nationellt i stället för att uppmuntra medlemsförbunden att utveckla kontakterna med kollegor utomlands. Men denna exklusivitet tenderar att försvaga fackföreningarna i samma mån som företagen blir internationella. Den naturliga lösningen blir att fackföreningarna alltmer underordnar sig staten i hopp om att vinna dess stöd mot de internationella företagen. Nationalstatens bevarande kräver ett vidgat och förtroendefullt samarbete mellan stat, fackföreningar och företag, men eftersom företagen fungerar internationellt, vilket de övriga inte kan göra något åt, har företagen ett maktmedel som de kan använda för att se till att samarbetet sker på deras villkor.

Sammanfattning

Världsekonomin integration tenderar att undergräva nationalstaternas ekonomiska självständighet. Denna utveckling får vittgående konsekvenser för deras interna politiska liv. Utan ekonomisk självständighet finns ingen politisk självständighet.

Tidigare konkurrerade de nationella näringslivet med varandra. Den ekonomiska utvecklingen, som manifesteras i de multinationella företagens ökande betydelse, tenderar att göra världens olika länder alltmer komplementära. Men nationalstaterna existerar fortfarande och de sociala grupperingar som dominerar dessa fortsätter att föra en politik vars syfte är att främja den territoriella enhetens ekonomiska expansion. Ju mer enhetlig världen blir ur ekonomisk synpunkt, desto svårare blir det att lyckas med en sådan politik. Framgångar kan endast nås genom anpassning till den integrerade världsekonomin krav. Förutsättningarna för en självständig ekonomisk utveckling är inte längre för handen på samma vis som tidigare.

Detta drabbar i första hand u-länder, som definitionsmässigt är svaga ekonomiskt sett. Men i-ländernas situation är i grunden densamma.

U-ländernas önskan att föra en politik som är illa anpassad till denna situation tenderar att orsaka ekonomiska svårigheter som i allmänhet tar sig uttryck i betalningsbalansproblem. Denna önskan representerar ibland de egoistiska intressena hos maktgrupperingar som inte längre fyller någon ekonomisk funktion och ibland en utvecklingsvilja som inte står i någon rimlig proportion till ett teknologiskt beroende lands förutsättningar.

I längden måste u-länderna harmonisera sin interna politik med de förutsättningar som världsekonomin uppställer. Deras integration uppträder i olika former allt efter omständigheterna. Brasilien uppvisar en modell, Peru en annan. Världsekonomin utveckling i stort förklarar på så vis de politiska förändringar som vidtas i olika länder, förändringar vars karaktär naturligtvis bestäms både av externa och interna faktorer.

Om denna utvecklingstrend får fortsätta ostört kommer nationalstaternas ekonomiska betydelse att minska ytterligare. De multinationella företagen fungerar som utjämnare av olikheter mellan länder. Från deras synpunkt är uppdelningen i rika och fattiga länder helt konstlad. På samma vis som industrialismens uppgång i nationell skala etablerade ett nytt slags sociala och ekonomiska skiljelinjer kommer dess internationella

integration att indela världens befolkning efter delvis nya principer. Fattigdomen kommer att spridas jämnare.

Sannolikt kommer statsmakterna i i-länderna att värja sig mot en sådan utveckling. De kommer att försöka att försvara sig mot den utjämning som de multinationella företagen på sikt skulle bidra till. I-landsstaterna skulle utnyttja den makt de fortfarande har för att styra utvecklingen på ett sådant sätt att dagens skiljelinje mellan fattiga och rika länder bestod.

I vart och ett av dessa perspektiv har biståndet sin funktion att fylla: i det första att underlätta integrationen, vilket i allmänhet är vad u-landsregeringarna vill, och i det andra att försöka styra utvecklingen på ett delvis annorlunda sätt.

Nedan följer en förteckning över studier utgivna i serien "Meddelande från Utredningsbyrån"

Givarländernas biståndspolitik - en jämförande översikt. SIDA (Jan 1974)

Bistånd i siffror och diagram. SIDA

Bistånd till de mest eftersatta grupperna och områdena. Definitioner, identifikation och analys. Förf.: Lars Bondestam (Febr 1974)

SDR-länken och andra lösningar på u-ländernas betalningsbalansproblem. SIDA (Mars 1974)

Beroende och oberoende - en studie i svårigheterna för Zambia att frigöra sig från sin ställning som monoexportör av koppar. Förf.: Staffan Laestadius (Febr 1974)

Senegal: Avsalujordbruk och underutveckling. Förf.: Rolf Gustafsson (Jan 1974)

Varubiståndets effekt på sysselsättning, betalningsbalans och industristruktur i Sverige 1972/73-1973/74. Förf.: Karlis Goppers (Juli 1974)

Notes on the tying of aid. With special reference to the situation in India. SIDA (April 1974)

Regional samverkan mellan u-länder. SIDA (Okt 1974)

U-länderna och den internationella kopparmarknaden. SIDA (1974)

Två modeller om världens framtid. Förf.: Patrik Engellau. SIDA (Aug 1975)

