

## Nödhjälp i stället för utvecklingsbistånd

*Jag är sedan åtskilliga år i färd med att tänka om i min inställning till vårt u-landsbistånd, skriver Gunnar Myrdal i detta debattinlägg. Fattighjälp och katastrofhjälp behöver allt vad vi kan ge. Bakom den ändrade inställningen ligger bl a att de allra flesta underutvecklade länder styrs av korrumperade, exploaterande klickar, i vilkas fickor hjälpen ofta hamnar. Vi bör följa en hårdare linje gentemot mottagarländernas regimer.*

Sedan åtskilliga år tillbaka är jag i färd med att tänka om i min inställning till vårt bistånd till underutvecklade länder men är av annat arbete förhindrad att nu ge en ingående, urskiljande och dokumenterad framställning om mitt nytänkande i denna fråga. Jag är därför tacksam att få plats för ett kort debattinlägg.

Ursprungligen hade vår biståndspolitik mitt fulla gillande. Som nästan enda nation i hela den rika världen höll vi vårt bistånd obundet. Vi ville stödja Förenta Nationerna och lät större delen av biståndet gå genom deras biståndsorgan. Vårt bistånd skulle vara en hjälp till de fattiga ländernas utveckling.

Det främsta skälet till min förändrade inställning är kunskapen om den oerhörda nöden bland massorna i de underutvecklade länderna, vilken därtill blir än mer skriande vid de där ofta inträffande katastroferna av olika slag. Till fattighjälp och katastrofhjälp behövs allt vad vi kan ge.

Jag är glad att vi tillsammans med de

*GUNNAR MYRDAL är professor emeritus, nobelpristagare och en av världens främsta experter på utvecklingsländernas problem.*

andra skandinaviska länderna och Holland hållit uppe vårt bistånd vid det magiska talet 0,7 procent av bruttonationalprodukten och rentav överskridit det. Jag vill sannerligen inte minska vårt bistånd utan till och med öka det.

Det blir ändå så litet i världssammanhanget, särskilt som de stora industriländerna, Förenta staterna, Vasttyskland och Japan, men även ett själviskt litet rikt land som Schweiz, ger så litet och i allmänhet snarast är på väg att minska sina bistånd. På många sätt är bistånden från dessa länder, i synnerhet gäller detta Förenta staterna, falskdeklarerade och alltså i verkligheten mindre än länderna själva uppger.

Det är sant att, i ett läge där vi själva förbrukar mer än vi producerar, vi ger biståndet med hjälp av lånade pengar och att vi därigenom vältrar över betalningen på våra barn och barnbarn. Men om vi inte fortsätter att alldeles vansköta vår krispolitik – vilket dessvärre är fullt möjligt att vi gör – kommer även våra efterkommande att vara mycket rika i jämförelse med de fattiga i de underutvecklade länderna.

### Fattigdomen ökar

Som jag ser det är fattigdomen i underut-

vecklade länder ofantlig. Min vän McNamara i Världsbanken brukar tala om "absolut fattigdom", och jag fruktar att denna av många skäl kommer att öka, framför allt i de allra fattigaste länderna.

Stegringen av oljepriserna, som jag befarar skall fortsätta, drabbar särskilt hårt de underutvecklade länderna som importerar – om ock mycket litet – olja.

Befolkningsexplosionen fortsätter och har verkningar långt fram i tiden. De som skall träda in i arbetskraften i nästa generation är redan födda eller kommer snart att födas.

Den produktiva jorden minskar. Skogarna som är så viktiga för klimatet skövlas.

Bristen på latriner är stor, och det är svårt att få folk att använda dem. Knappheten på vatten ökar redan på grund av befolkningsexpansionen.

Värst är svälten. Det finns tecken som tyder på att de barn som inte svälter ihjäl utan överlever ofta får en hämmad utveckling av hjärnan, vilket skapar en ohjälplig underklass av intellektuella krymplingar. Detta gör skadeverkningsarna av bristande eller, som den ofta är, felinriktad skolundervisning än svårare.

Låt mig här inskjuta att jag känner stor misstro mot de siffror på nationalprodukten i underutvecklade länder som okritiskt brukas av inte bara politiker och journalister utan även ekonomer. Den stegring på ett par tiondels procent av genomsnittsinkomsten i det utfattiga Afrika söder om Sahara, som uppges i den officiella statistiken, tror jag inte på. Vi ekonomer har aldrig utvecklat den systematiska kritik av siffror som är en förnäm tradition bland demograferna. Få av oss har brytt sig om att se om begreppen passar och hur dessa siffror tillverkas.

Den allmänna enigheten i den rika världen på sistone att biståndet skall gå till framför allt de fattigaste länderna har i praktiken inte efterföljts.

Den enda utvecklingshjälp från Sverige som jag i denna situation är beredd att finna ett utrymme för, vid sidan av nödhjälpen, är den som avser att förebygga nöden: Vad vi med enklaste medel kan göra för att höja produktionen av föda och konservera den bättre, för att utvidga bruket av latriner, för att skaffa fram rent vatten, likaså, i den mån det går, för att öka möjligheten för de fattigas barn att få sin hälsa litet förbättrad och för att understödja en kanske något mera rättvriden skolutbildning. Detta, tillsammans med försörjning med och spridning av preventivmedel, kan få kräva hela den del av vårt bistånd som vi kunde kalla utvecklingsbistånd. De industriella utvecklingsprojekten är jag beredd att slopa som biståndsprojekt.

### Exploaterande regimer

Bakom denna inställning ligger också min kunskap om dagens regimer i de allra flesta underutvecklade länder. De är nästan genomgående regerade av en liten exploaterande överklass. Ofta är de militärdiktaturer.

Men även ett land som Indien, med ett valdeltagande högre än i Förenta staterna, har ett genomkorrumperat politiskt liv som lämnat de fattiga i sticket. Även i det utfattiga Afrika styrs de små staterna av korrumperade, exploaterande klickar, som särskilt i de forna franska kolonierna har direkt understötts genom det franska biståndet, som ofta på papperet legat ganska högt.

Utvecklingen i Latinamerika under påverkan av Förenta staternas politik är välkänd. Under Jimmy Carters presidenttid gjordes en del halvgångna försök att vända den i motsatt riktning. Men en av de säkrare prognoserna om Reagan som ny president är att i detta hänseende kommer politiken att läggas om till den i Förenta staterna traditionella: att stödja de reaktionära regimerna.

Jordreform har varit ett bestämt re-

formkrav nästan överallt. Nästan överallt har jordreformerna fattats eller förfuskats, och de jordlösa har ökat i antal. Karl XI:s reduktioner på 1600-talet i Sverige var radikala i jämförelse med jordpolitiken i den underutvecklade världen.

Många av de underutvecklade länderna upprustar ganska kraftigt. Utvecklingshjälp av den vanliga typen ger dem medel att fortsätta på den vägen.

### Korruptionen ökar

Korruptionen, särskilt på den högre nivån av politiker och tjänstemän, är nästan överallt stor och växande. Innan jag ägnade ett helt kapitel i *Asian Drama* åt korruptionen, var det vanligt att en del amerikanska ekonomer förkunnade att korruption är utvecklingsfrämjande genom att "smörja hjulen".

Eftersom metoden att få bli mutad är att stoppa något, att låta bli att öppna en grind, eller att inte låta ett papper gå uppåt, är sanningen den att korruptionen är i högsta grad utvecklingshämmande. Samtidigt är det så att även om vanan att ta och ge mutor genomsyrar hela samhället, går de stora mutorna till politiker och högre tjänstemän. Mutorna blir på så vis en del av överklassens exploatering av de fattiga massorna.

De industrier i de rika länderna, som exporterar till de underutvecklade länderna eller driver verksamhet där, har kraftigt bidragit till denna korruption, fastän det förvisso inte är i deras kollektiva intresse. Om detta – och särskilt hur problemet måste te sig för svensk industri – har jag en del att tillägga, men det får anstå till ett annat tillfälle.

Ekonomerna i vårt akademiska etablissemanget har återgått till vanan att aldrig nämna ordet korruption.

Det är alltså dessa slags länder, med alla inbördes olikheter, som samfällt begär en "ny ekonomisk världsordning". Den ena väldiga världskonferensen efter

den andra hålls med minimalt resultat, om ens något – utom stora representationskostnader för de fattiga länderna. Men ingen som representerar de rika länderna frågar om det inte skulle behövas en "ny ordning" hemma hos dessa hjälpkrävande – och förvisso hjälpbehövande – länder själva. Vår hövlighet på den punkten motsvaras av en liknande bortvändhet i den litteratur som nu produceras av vanliga ekonomer.

Sanningen är att för att få det slags utveckling, som vi måste önska, är kravet inte fördelningsreformer, genomförda genom penningöverflyttningar via skatter och bidrag, av de slag som kan vara effektiva i utvecklade länder, utan djupgående institutionella reformer. Jordreformen är bara en del av detta slags nödvändiga reformer. Framför allt, skulle jag vilja säga, behövs ett verksamt bekämpande av korruptionen. Men medlemmarna i regeringarna är oftast själva korruperade.

### En hårdare linje

För att återkomma till biståndsproblemet måste jag då först konstatera att ett enhälligt krav från underutvecklade länder är att de själva skall bestämma vad biståndet skall bestå i och användas till. Det skall passa in i deras "planer". Att det då sällan kommer att i första hand inriktas på att hjälpa de fattiga är självklart, efter vad jag sagt om deras regimer.

I Förenta Nationernas UNDP har de underutvecklade ländernas krav att själva få bestämma biståndets inriktning i allt större omfattning accepterats, samtidigt som hela organisationen kommit att domineras av köpslåendet och uppgörelserna mellan dessa länders representanter. Detta är anledningen till att jag inte beklagar att vi i Sverige minskat den andel av vårt bistånd som inte varit bilateral. Vi vill alltså själva bestämma

om vart det skall gå, om också inte i högre grad vari det skall bestå.

Vårt bistånd, som jag således inte vill minska, vill jag emellertid ge en ny inriktning – till att bli mer av den typ som ges genom Röda Korset, Rädda Barnen, Lutherhjälpen o s v.

I fallet Bangladesh, där av naturliga skäl de rika länderna strömmat till för att ge ren nödhjälp och Världsbanken att ge jordbruks hjälp i samma avsikt, har vi erfarenhet av hur nödhjälpen stulits av den makthavande överklassen och mellanhänderna. Världsbankens jordbruks hjälp har faktiskt, mot avsikten, gynnat jordägarna och ökat de jordlösas antal.

För att verkligen ha garantier för att även vår fattig- och katastrofhjälp inte stjåls av de makthavande och alla slags mellanhänder, rekommenderar jag att vi följer en mera kritisk och hårdare linje i förhållande till mottagarländernas regimer. Jag skulle till och med kunna tänka mig att vi hade tillräcklig egen personal därute, om inte för utdelning av hjälp så åtminstone för sträng övervakning.

Genom att tala ett uppriktigare språk till regimerna skulle vi också stödja den minoritet av deras intellektuella, som vägrar att bli korrumpade och som nu mestadels fäfanget kämpar för de genomgripande institutionella reformer som behövs.

För egen del gillar jag även bistånd till frihetsrörelser mot förtryckaregimer och även till nya revolutionära regimer, när de verkligen ser ut att bli både fasta och folkligt förankrade.

I ett land som Nicaragua har folket rest sig mot en särskilt otäck regim som stötts av Förenta staterna. En ny regering har tagit makten och tycks både vilja och kunna föra en politik som är i folkets intresse. Den har t o m haft förståndet att sätta igång en kampanj för att hastigt göra befolkningen läs- och skrivkunnig. Under sådana omständigheter kan jag t o m vara för utvecklingshjälp.

Och vi har det utfattiga och efterblivna Tanzania, som råkar ha en hängiven idealist, Nyerere, som "filosof på tronen". Honom vill jag att vi skall stödja med råd och dåd.

### Nej till bundet stöd

En utveckling som jag däremot inte kan gilla är övergången till bundet stöd. I praktiken betyder det oftast industriellt utvecklingsstöd som överenskommes med regimerna, alltså ett slags bistånd som jag vill skära ner till förmån för vad som behövs för att direkt hjälpa de fattiga.

Överhuvudtaget vill jag hålla vår industripolitik fri från hopblandning med välgörenhet. Vår industriexport skall tjäna pengar för att förbättra vår betalningsbalans. Jag anser det osunt att inte hålla denna skiljelinje klar och låta industrin snylta på vår internationella hjälppolitik.

För att hjälpa industrin i dess affärer med underutvecklade länder kan vi ha skäl att ha ett organ för att trygga exportkrediter. Men den verksamheten ville jag helst tillhandahålla på en kostnadsnivå så nära överensstämmande med försäkringsekonomiska beräkningar som möjligt.

Jag kan snarare vilja se en rationell sammankoppling av biståndet med vår jordbrukspolitik. Vårt mål har varit ett balanserat jordbruk. Så länge världsmarknadspriserna understiger de priser vi är beredda att betala våra jordbrukare, får vi dumpa ett överskott utomlands. Vårt intresse har då blivit att hålla tillbaka jordbruksproduktionen, så att detta överskott blir så litet som möjligt. Om vår biståndspolitik till stor del inriktas på att lindra svälten i de underutvecklade länderna, kan jag se skäl för oss att önska en utvidgning av vår jordbruksproduktion.

### Missriktad u-landsforskning

Låt mig till slut säga att jag är medveten

om att jag själv varit med om att utstaka grundlinjerna för vår biståndspolitik, långt innan vi hade NIB och sedermera SIDA.

Jag såg då mycket ljusare på de politiska och institutionella förhållandena i de underutvecklade länderna. Dessa förhållanden har nu dessutom i allmänhet försämrats. Jag har genom fortsatta studier nått en större klarsyn därom.

Jag tror inte att jag behöver känna mig så mycket som en opponent och en kritiker av SIDA och dess biståndsarbetare. Det skulle mycket förvåna mig, om inte många i SIDA är på väg att göra samma omtänkande som jag.

Våra biståndsarbetare är av två typer. Antingen är de av det tanklösa släkte, som roats av att de fått ha en exotisk upplevelse med hög lön – som några av dem kunnat öka genom att växla om den på svarta marknaden – och dessutom ofta tillgång till skattefri sprit och tobak och många tjänare, som i dessa länder billigt står till förfogande. Deras åsikter bryr jag mig inte om.

Andra i vårt biståndsarbete på fältet har blivit djupt bekymrade av vad de upplevt och börjat tänka efter linjer som inte är så olika dem som jag ovan antytt. Jag har träffat många människor av det slaget.

Jag har mera anledning att känna mig missnöjd med mina yngre kolleger i vårt trånga etablissemanng av ekonomer som kommit in på vad som i Sverige kallas utlandsforskning. De tycks mig ha avstått från allvarliga försök att bilda sig en realistisk uppfattning om klassförhållandena och politiken i de underutvecklade länderna.

Jag har varit med i debatten om de underutvecklade länderna sedan den allra första uppståndelsen efter andra världskrigets slut. Jag tillräknar mig för-

tjänsten att ha pekat på jämlikhetsproblemet ända från slutet av femtioalet, inte bara internationellt utan även inom dessa länder. Men jag hade då ännu inte på allvar gripit mig an de institutionella problemen, som är de avgörande.

Sedermera har jag gjort det. Den utveckling jag kunnat konstatera är hur den överklasselit, som ursprungligen varit bärarna av de västerländska moderniserings- och upplysningsidealerna om större jämlikhet, svikit dessa ideal och i allmänhet gjort det i allt större utsträckning i takt med att många av dessa stater haft en bedrövlig utveckling på det politiska området.

Mina yngre kolleger här hemma lever i en slags modellvärld, där de tror sig kunna bortse från klassproblemen.

Låt mig tillägga, att om den nya uppläggning av vår biståndspolitik som jag förordar så småningom skulle komma att efterföljas, finge många biståndsarbetare nu inriktade på industriella projekt återgå till industrin, medan ökade behov skapas för en annan typ av biståndsarbetare.

En praktisk fråga blir i vad mån SIDA, utöver sin verksamhet att fördela biståndsmedel till Röda Korset och andra nationella eller internationella organ, skall direkt bedriva egen verksamhet.

Jag menar att SIDA inte skall understödja en ganska lågklassig forskning som nu betalas genom SAREC utan överlåta all forskningsverksamhet till de akademiska instanserna.

Något liknande gäller understöd till journalister och andra för resor i den underutvecklade världen och annan verksamhet inriktad på att göra biståndspolitik – och SIDA – populär. Det bör i alla händelser inte räknas till vad vi kan kalla biståndsstöd till de underutvecklade länderna.