HOVEDTRÆK I INDIENS DEMOKRATI, ØKONOMI OG UDENRIGSPOLITIK EFTER 1947*)

BALKRISHNA N. NAIR

INDIENS NYE DEMOKRATI

Umiddelbart synes det at være forbundet med betydelige vanskeligheder at give en redegørelse for Indiens økonomiske og politiske udvikling, siden landet opnåede politisk selvstændighed i august 1947. Årsagen er, at kun få politiske begivenheder i Indien er uden rod i historien, hvorfor en vis historisk forståelse er tvingende nødvendig for at kunne give en oversigt. Det må straks siges, at selv om Indiens historiske fortid således i høj grad har betinget landets økonomisk-politiske udvikling, er den indiske stat dog langt fra tilhænger af nogen form for »fortidsdyrkelse«, om end denne kan findes i dele af den indiske befolkning, ligesom det er tilfældet i lande uden for Indien.

Indiens opnåelse af uafhængighed i 1947 hører utvivlsomt til blandt verdenshistoriens skelsættende begivenheder. Under indflydelse af tidens internationale politiske udvikling og som følge af det indiske folks hårde og ubønhørlige kamp, havde et land af kontinentale dimensioner fået indrømmet sin nationale selvstændighed efter i mere end 200 år som en slavebundet koloni at være kuet af en næsten ufattelig blanding af korruption, kommerciel infiltration og politisk vold. Indien fik nu for første gang i historien mulighed for at fungere som en politisk enhed, i begyndelsen stadig økonomisk afhængig af England, senere som økonomisk selvstændig, alt medens statsmagten blev underkastet tilbundsgående strukturelle forandringer.

Overgangen til parlamentarisk styreform

Den 26. januar 1950 blev Indien proklameret som en suveræn demokratisk republik inden for det britiske statssamfund. Samtidig blev landets økonomiske udbygning sat forrest blandt det nye styres mange store opgaver.

Overgangen til den nye forfatning lettedes af de rige britiske tradi-

*) Artiklen er forkortet og oversat af Økonomi og Politiks redaktør i samarbejde med civiløkonom Ole Wiberg og stud. mag. Jørgen Sevaldsen.

tioner, som prægede landets administration. »Staten« omfatter ifølge den indiske forfatning ikke blot den nationale indiske regering og folkeforsamling samt enkeltstaternes regeringer og folkeforsamlinger, men strækker sig helt ud til de enkelte lokale myndigheder. Således kan enhver, der forbryder sig mod de rettigheder, som er sikret folket i forfatningen, stilles til ansvar for landets højeste domstole. Det er ikke ualmindeligt, at domstolene afsiger domme, som går imod staten, ligesom hele love eller dele af disse undertiden erklæres forfatningsstridige af domstolene.

Begrebet demokrati har således i Indien ikke alene »konstitutionel« betydning, men har tillige et reelt indhold. Dette forhold er muligvis årsagen til, at indehaverne af statsmagten aldrig har forsøgt at tiltage sig totalitær magt – en fristelse som mange ledere af de »nye« udviklingslande i Asien og Afrika ikke har kunnet modstå. Situationen i landet taler i høj grad til ære for den politik, der er blevet fulgt af det største enkeltparti i den indiske nationale folkeforsamling, Det Nationale Indiske Kongresparti, og som blandt andet er kommet til udtryk gennem dets ledere fra Gandhi og Nehru til den nuværende premierminister Lalbahadur Shastri[1]).

De nye politiske institutioner i historisk belysning

Forståelsen for folkestyrets værdi synes at have været til stede i Indien allerede omkring år 600. På den tid fandtes i adskillige indiske provinser særdeles aktive folkeforsamlinger, hvis forhandlingsprocedurer og -protokoller selvsagt udgør et overordentligt interessant historisk kildemateriale. Under påvirkning af den buddhistiske lære blev de demokratiske tendenser imidlertid undertrykt i en stagnationsperiode, der strakte sig fra det 7. til det 18. århundrede. Efter det 7. århundrede var der således ikke mere tale om folkerepræsentation i nogen af de indiske enkeltstater. I denne periode fandt en vis håndværksmæssig opblomstring sted, ligesom der udvikledes en voksende kontakt med de øvrige lande i Sydøstasien[2]). Disse lande blev imidlertid indadtil holdt effektivt nede af mongolske, tyrkiske og arabiske despoter, og det kunne ikke undgås, at de politiske forhold i disse lande også påvirkede styret i Indien, indtil landet i det 18. århundrede blev indlemmet i det britiske imperium.

De lokale folkeforsamlinger overlevede mærkeligt nok denne periode, således at de den dag i dag udgør grundstammen i Indiens demokrati, hvor de danner grundlaget for en vidtgående demokratisk decentralisering

[1]) Artiklen er skrevet umiddelbart før premierminister Shastris død. (Red.).

[2]) Der refereres til den indiske bosætning i Indonesien, Kambodien, Thailand og andre østasiatiske lande mellem år 700 og år 900. Der kan ligeledes i samme periode konstateres en stærk indisk kulturindflydelse i flere vestafrikanske lande samt på Madagascar. Det er vigtigt at skelne mellem de nævnte ældre kulturstrømme og den senere indiske udvandring til Østafrika, Malaysia, Burma, Ceylon, Mauritanien, Fijiøerne, Britisk Guayana etc., som var resultatet af en arbejdskraftrekruttering til de daværende britiske koloniområder.

gennem de såkaldte »Panchayat Samitis« og »Zilla Parishads« (distriktsråd). De er rester af ældgamle traditioner, som det britiske styre til stadighed bestræbte sig på at holde i live.

Siden uafhængigheden har der været afholdt 3 almindelige folkeafstemninger. Ved det sidste parlamentsvalg i 1962 deltog ikke færre end 210 millioner vælgere.

Indiens Parlament består af landets præsident, folkeforsamlingen, »Loksabha«, med 509 medlemmer og senatet, »Rajya Sabha«, med 239 medlemmer. Præsidentens beføjelser er stort set begrænset til en række formelle funktioner, herunder at give sit samtykke til samtlige loves vedtagelse.

Det politiske ansvar for landets administration ligger hos ministrene, der er ansvarlige over for parlamentet. Skønt Indien har et tokammersystem, hviler regeringsmagten udelukkende på flertallet i folkeforsamlingen. Dennes medlemmer vælges på grundlag af almindelig valgret, som udøves ved regelmæssige afstemninger med højst fem års mellemrum.

Senatet er en uopløselig forsamling, som består af medlemmer udpeget af de valgte medlemmer af enkeltstaternes lovgivende forsamlinger. Disse medlemmer vælges efter forholdstalsmetoden, medens præsidenten på egen hånd udnævner 12 medlemmer i kraft af disse personers særlige praktiske eller teoretiske viden inden for litteratur, kunst, natur- eller samfundvidenskab.

En trediedel af senatets medlemmer trækker sig tilbage hvert andet år. Senatet kan ikke stille forslag om finanspolitiske love, hvorimod alle andre lovforslag kan fremsættes her. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de to kamre afholdes fælles afstemning. Det er værd at bemærke, at landets højeste domstole kan rette kritik mod det lovgivningsarbejde, der udføres i Parlamentet og i enkeltstaternes lovgivende forsamlinger, såfremt lovenes parlamentariske lovmæssighed kan anfægtes.

Indiens offentlige administration

Ministrene i den indiske regering bistås i deres arbejde af embedsmænd, som opretholder deres poster uden hensyn til forandringer i regeringens sammensætning. Arbejdet i den offentlige administration står åbent for alle kvalificerede borgere, dog med undtagelse af repræsentanter for enkelte helt tilbagestående befolkningsklasser. Administrationens opgave er ikke at formulere regeringens politik, men derimod at vejlede den siddende regering samt at føre de politiske forfatningsmæssigt trufne beslutninger ud i livet[3]).

[3]) Indiens offentlige administration er til stadighed genstand for revision og strukturelle forandringer, som er resultatet af flere indiske og udenlandske ekspertkomiteers arbejde. I New Delhi er oprettet et »Institut for Offentlig Administration«, som har afdelinger i flertallet af enkeltstaterne. Det ligger alle enkeltstater stærkt på sinde at opnå effektivisering af staternes administration, ligesom uddannelse af embedsmændene tillægges betydelig værdi.

Administrationens nuværende opbygning hviler som allerede nævnt i høj grad på traditionerne fra det britiske regime, det britiske »jernskelet«, som det ofte kaldes. Til alt held for Indien havde England jo i sidste halvdel af forrige og første halvdel af dette århundrede udsendt en lang række højtkvalificerede embedsmænd til tjeneste i Indien. Deres fortjenstfulde indsats for Indien i såvel økonomisk som kulturel henseende udgør et smukt kapitel af den anglo-indiske forbindelse.

Det er i Indien stadig forbundet med stor personlig prestige at arbejde i den offentlige administration, selv efter at karrieremulighederne for unge velkvalificerede indere efterhånden er blevet mere talrige.

En pålidelig embedsmandsstand er afgjort et særdeles vigtigt aktiv for en stat, som netop har opnået national selvstændighed. Det skal dog ikke skjules, at der i Indien oprindelig herskede betydelige samarbejdsproblemer mellem på den ene side embedsmændene og på den anden side de folkevalgte ministre og parlamentsmedlemmer.

Den indiske offentlige administration kan i dag sammenlignes med en hvilken som helst i den øvrige del af verden. Hvis der har været uheldige elementer, er de ubetydelige i sammenligning med konstaterede svagheder ved administrationen i mange andre vest- og sydasiatiske lande[4]). Det synes rigtigt at antage, at de gunstige vilkår i Indien støtter sig på en engelsk uddannelse og frem for alt på en dybfølt idealisme over for landets fremtid.

Partipolitik

Indiens partipolitiske arena domineres af *Det Nationale Indiske Kongresparti,* der blev grundlagt i 1880, og hvis fortsatte herredømme har givet anledning til en hel del politisk polemik. Det synes dog ikke som om, den politiske stabilitet på nogen måde har svækket udbygningen af det parlamentariske demokrati i Indien, men snarere tilført landet en nyttig politisk arbejdsro.

Partiets program blev i de første 16 år efter selvstændigheden behændigt udformet af Nehru, under hvis ledelse partiet til stadighed var præget af en disciplin, som flere politiske iagttagere i øvrigt føler stærkt svækket efter Nehrus død[5]).

---

[4]) Der henvises til den udbredte korruption, nepotisme og manglende effektivitet i disse lande. Den hårde kurs i Indien over for korruptionen, som er indført af landets nuværende indenrigsminister G. L. Nanda, kender intet sidestykke i de øvrige landes politiske historie. Endvidere kan nævnes, at der i den indiske presse næsten dagligt bringes indlæg, som taler for indførelsen af ombudsmandsinstitutionen i Indien, ligesom den kendes i de skandinaviske lande.

[5]) Mahatma Gandhi havde oprindelig haft en næsten diktatorisk indflydelse på Kongrespartiet. Nehru stod derimod som eksponent for den mere moderne politiske lederskikkelse, idet han forenede politisk dygtighed med fremragende intellektuelle egenskaber, ligesom han med strategisk fuldkommenhed forenede formandsskabet i Kongrespartiet med nationens premierministerembede. Der var på intet tidspunkt tale

Oppositionspartierne – på såvel højre som venstre fløj – må alle betegnes som yderst svage, hvilket for en del kan tilskrives manglen på virkelige lederskikkelser. Dette gælder fra uafhængighedspartiet, som befinder sig yderst på højre fløj og anføres af Indiens tidligere generalguvernør C. Rajagopalachari, til kommunistpartiet på venstre fløj. Den politiske fremtid synes særlig usikker for kommunistpartiet, som befinder sig i en særdeles vanskelig situation, stillet overfor at skulle vælge mellem Moskva og Peking. Mange politiske iagttagere levner ikke partiet mange chancer i fremtiden[6]). Dette skyldes dels den verdenspolitiske udvikling, som ikke længere synes at give grobund for kommunisme i Indien, dels at vælgermassen synes at ønske social retfærdighed og økonomisk fremgang gennem demokratiske principper frem for et vagt udformet radikalt reformprogram med vold og terror til følge.

De eksperimenter – omend i en temmelig begrænset form – som en kommunistisk regering gennemfører i Kerala-staten i det sydlige Indien, kan muligvis bane vejen for en udbredelse af de kommunistiske tanker. Men kommunistiske eksperimenter i større målestok har aldrig givet tilfredsstillende resultater i Indien.

Hvor det ikke er lykkedes for kommunistpartiet at få tilslutning i den fattige del af befolkningen, er situationen visse steder blevet udnyttet af partier, der fremhæver stærke religiøse eller lokale tilknytningsforhold. Eksempler på sådanne partier er Hindu Mahasabha- og Jansangh-partierne, som begge lægger den største vægt på en styrkelse af hinduismen, socialt og kulturelt. Politiske iagttagere omtaler undertiden disse partier som reaktionære. De siges således at få mere eller mindre hemmelig tilslutning

om diktatorisk magttilegnelse under hans ledelse. Mod slutningen af Nehrus politiske karriere opstod der stærk uvished om den politiske arvefølge i partiet. Umiddelbart før sin død eliminerede Nehru dog enhver tvivl ved gennem den berømte »Kamarajplan« at bane vejen for Lalbahadur Shastri. Denne plan gik i korthed ud på at skabe forøget politisk prestige omkring Kongrespartiets formand Kamaraj, som i øvrigt var en af Nehrus nære politiske tilhængere. På denne baggrund var Kamaraj i stand til at overtale flere medlemmer af den daværende regering til frivilligt at træde tilbage, hvorefter der skabtes større ro i den stærkt splittede lejr af højre- og venstreorienterede medlemmer af regeringen. Flere politiske iagttagere mener, at disse begivenheder var stærkt påvirket af det kinesiske angreb på Indien i 1962, som blandt andet fældede landets forsvarsminister og Nehrus livslange politiske rådgiver Krishna Menon. Det var ingen hemmelighed, at Krishna Menon nærede udprægede socialistiske sympatier. Efter Nehrus død blev hans datter Indira Ghandi udnævnt til informationsminister, på hvilken post hun besidder en overordentlig stor politisk indflydelse på Indiens økonomiske udvikling. Tidligere har Indira Ghandi i en kort periode beklædt posten som Kongrespartiets formand, hvor hun gjorde sig bemærket ved sin fremskridtsvenlige indstilling.

[6]) Flertallet af de indiske kommunistledere, især de Peking-orienterede blandt disse, holdes for tiden fængslet. Ifølge den indiske forsvarslov har landets præsident bemyndigelse til uden forudgående retsforfølgning og domsafsigelse at fængsle kommunistledere, hvilket i højeste grad strider mod landets øvrige demokratiske principper, hvorfor den nævnte bemyndigelse er udsat for stærk offentlig kritik.

blandt flere fremtrædende medlemmer af kongrespartiets højre fløj. Andre karakteriserer dem som naturlige udløbere af de følelser, der næres af hindubefolkningen. Der hersker selvsagt ikke det bedste forhold mellem hinduerne og det meget betydelige muhammedanske mindretal, der har dannet sit eget politiske parti, Den Nationale Indiske Muhammedanske Liga, som mere eller mindre åbenlyst nærer sympatier for Pakistan[7]).

De regionale tilhørsproblemer, som bl. a. kommer til udtryk gennem modsætningsforholdet mellem de nordlige og de sydlige provinser, er i forgrunden for de to militante partier i Madras-området, Dravidakazhakam og Dravida Munnetrakazhakam. Disse partier har i de senere år stærkt talt det sydlige Indiens sag, og de henvender sig i særlig grad til den Tamiltalende del af befolkningen, mod, hvad man fra partiernes side betegner som, nordstatsherredømmet. Tamil påstås at være et ældre sprog end Sanskrit, ligesom også Sydindien skulle udmærke sig ved et højere kulturelt stade. Følgelig er partiernes vigtigste programpunkt kravet om oprettelsen af en selvstændig stat omfattende den Tamil-, Telegu-, Kannada- og Malayalam-talende del af befolkningen. Ved deres blotte tilstedeværelse har de nævnte partier gennem de sidste år givet anledning til voksende uro i politiske kredse, hvilket især kom til udtryk, da hindu-sproget blev anerkendt som landets officielle sprog[8]). Det skal dog indrømmes, at disse partier har henledt opmærksomheden på den fundamentale mangel på forståelse for kulturelle værdier, der hersker hos store befolkningsgrupper, ligesom de har bidraget til at skærpe interessen for især det sydlige Indiens sociologiske problemer.

Nationale og kulturelle integrationsproblemer

Bag de partipolitiske tilhørsforhold skjuler der sig et væld af tværpolitiske stridigheder, herunder det stærkt splittende kastevæsen og den omtalte lokale snæversynethed. Selv om lignende problemer gør sig gældende i næsten alle lande, er deres skadelige virkninger dog så stærke i Indien, at problemerne hyppigt resulterer i politisk chauvinisme og kynisme. Uover-

[7]) Det må i denne forbindelse påpeges, at Indien i 1947 efter selvstændigheden erklærede sig som en »verdslig« stat, medens Pakistan erklærede sig som en »islamitisk« stat med en teokratisk forfatning.

[8]) Blandt det meget store antal sprog, der taltes i Indien, blev hindu-sproget efter selvstændigheden valgt som landets fremtidige officielle sprog i stedet for som tidligere engelsk. Forud for skæringsdatoen den 26. januar 1965 var der fra det offentliges side gjort en meget betydelig indsats for at undervise den ikke-hinduistisk talende del af befolkningen i hindu-sproget. Denne indsats blev imidlertid af mange politikere i de sydindiske stater opfattet som et yderligere forsøg på at afskære denne del af landet fra politisk indflydelse. Følgen blev en så stærk politisk uro, at regeringen så sig nødsaget til at modificere sprogbestemmelserne på en række punkter. Fra officiel side betragter man det nu som et spørgsmål om årtier, før hindu-sproget vil have erstattet det engelske sprog, som stadig betragtes som »Indiens nøgle til omverdenen«.

ensstemmelserne mellem de enkelte befolkningsgrupper begrænser sig endvidere ikke kun til at omfatte kaster, religiøse sekter osv., men vedrører tillige de adfærdsmønstre, som det britiske regime påførte befolkningen i tiden efter det store indiske oprør i 1859[9]). Denne splittelse af befolkningen, som er resultat af det britiske herredømme, gjorde sig selvsagt stærkest gældende i overgangsperioden, og i de seneste år kan man med rette tale om en indisk national fællesfølelse, som ved en nærmere vurdering dog synes at være mest udbredt i landdistrikterne.

Den voksende forståelse i befolkningen af muligheden for at opnå sociale reformer samt større international anerkendelse ved et indisk parlamentarisk system har utvivlsomt medvirket til at fjerne en del af den snæversynethed, som stadig visse steder præger befolkningen. Som yderligere årsag til skabelsen af denne nye tingenes tilstand er den stærke befolkningsflugt fra land til by, landets økonomiske vækst, den stigende folkeoplysning samt iværksættelsen af stadig flere nationale indiske projekter, herunder almindelig værnepligt. De senere års politiske og militære pres på landet fra de omkringliggende stater har ligeledes i høj grad virket stimulerende på landets nationale sammenhold. Hindu-samfundets karakteristika synes således mere og mere at træde i baggrunden, ligesom det er tilfældet for de muhammedanske samfundsideer.

Af lige så stor betydning er i denne forbindelse indlemmelsen af omkring 600 fyrstedømmer i den indiske union umiddelbart efter selvstændigheden i 1947. Disse småstater havde med deres Maharayahs og Nawabs, hertuger og småfyrster, overlevet de skiftende styreformer som isolerede samfund, der på enkelte undtagelser nær efterhånden var kommet til at virke som arnesteder for degeneration og socialt anarki. Forholdet til disse fyrstedømmer minder på mange måder om forholdet til det britiske styre, som i dag – atten år efter dets ophør – i befolkningens bevidsthed erindres uden bitterhed og betragtes filosofisk som et vægtigt historisk bidrag til landets udvikling[10]).

---

[9]) Det indiske oprør i 1959 fik tilslutning fra såvel hinduer som muhammedanere. Hovedårsagen til hindu-soldaternes deltagelse var dog først og fremmest deres modvilje mod at anvende en nyopfundet geværolie, som var fremstillet på grundlag af oksefedt.

[10]) Intet tyder i øjeblikket på, at britiske kapitalinteresser nærer frygt for en ændring i den indiske regerings holdning til britiske direkte kapitalinvesteringer i Indien, som følge af Storbritanniens medskyld i Kashmir-konflikten. I »The Banker«, oktober 1965, opgøres den bogførte værdi af de britiske direkte investeringer i Indien skønsmæssigt til £ 360 mill., hvoraf investeringerne i banker og plantager er dominerende. Skønt Storbritanniens andel af de udenlandske investeringer synes faldende – mellem 1960 og 1963 var kun 35 pct. af kapitalinvesteringerne fra Storbritannien – hidrører dog stadig mere end halvdelen af de samlede udenlandske investeringer fra Storbritannien.

INDIENS ØKONOMISKE PROBLEMER

Situationen før 1947

Udlændinge, som interesserer sig for den økonomiske udvikling i Indien, glemmer ofte, at det først var i august 1947, eller for blot 18 år siden, at Indien fik sin uafhængighed og hermed måtte foretage springet ind i en industriel tidsalder, hvor vægten i hidtil uhørt grad lægges på videnskab og forskning. Det teknologiske stade var meget lavt før 1947; og den tekniske udvikling, *som havde fundet sted,* var først rigtigt begyndt under den anden verdenskrig, da Indien fungerede som forsyningsbase for de allierede styrker.

Indiens økonomi var derfor før uafhængigheden i overvejende grad præget af landbruget. De brede masser var afhængige af plantageprodukter (te, kaffe og gummi), kulminedrift og forædlings- og konsumvareindustrier (oliemøller, bomuldsindustri, sukker- og papirfremstilling). Produktionen af kapitalgoder var yderst ringe, vigtigst var jern-, stål- og cementindustrierne. Der var enkelte større virksomheder, som kunne påtage sig skibsreparationer og bygning af mindre maskinanlæg, og hertil kom de traditionsprægede hjemmeindustrier som håndspinderi og vævning.

Landbruget frembød et trist skue og kunne fremvise alle de træk, som kendetegner en koloniøkonomi: et væld af feudale skikke og et godsejervælde, som blev ihærdigt fremmet af den britiske regering. Monsunens luner, periodiske oversvømmelser, sygdom og pestepidemier resulterede i hungersnød med næsten cyklisk regelmæssighed. Bortset fra et energisk og ganske effektivt skatteopkrævningssystem samt sporadisk eksperimenteren med kooperation og kreditinstitutter formåede de engelske herskere imidlertid ikke at udtænke nogen mere vidtgående foranstaltninger til ophjælpning af det indiske landbrug – det skulle naturligvis lige være at bebrejde inderne deres dovenskab og lægge skylden for bøndernes elendighed på den indiske livsform og de særlige sociologiske omstændigheder. Den indiske regering har derfor stået over for nødvendigheden af både at udvikle landbruget og industrien.

Det kan ikke siges, at det på noget tidspunkt før 1950 lykkedes den indiske regering at skaffe sig overblik over landets økonomiske ressourcer eller at foretage en grundig vurdering af problemerne. Den engelske regering havde især i mellemkrigstiden udfoldet bestræbelser i den retning til eget brug. Det politiske modsætningsforhold under uafhængighedskampen og den manglende adgang til præcise oplysninger om kildematerialet havde imidlertid afskåret indiske økonomer og politikere fra at formulere selvstændige synspunkter om den indiske økonomi. Det må på denne baggrund fremhæves, at de sovjetiske erfaringer såvel som det heldige udfald af »New Deal« politikken i USA fik vældig indflydelse på indisk tankegang.

Inspireret heraf havde for eksempel Kongrespartiet i 1938–39 oprettet en national planlægningskomité, som kunne fremlægge værdifuldt materiale. På lignende måde havde en gruppe industriledere i 1944 fremsat den såkaldte Bombay-plan, således at vejen var banet, da Den Indiske Planlægningskommission blev skabt i 1950.

Den økonomiske planlægnings mål

Statslig økonomisk planlægning har altid været en omdebatteret foreteelse og var det naturligvis i endnu højere grad i 50'erne end nu. Det vil derfor være af en vis interesse her at opregne Den Indiske Planlægningskommissions opgaver, således som de er indeholdt i regeringserklæringen af marts 1950:

1) At foretage en opgørelse over landets materielle, finansielle og menneskelige ressourcer, heri indbefattet teknisk uddannet personel, samt at udforske mulighederne for at øge de ressourcer, som må anses for utilstrækkelige i forhold til nationens behov.

2) At udarbejde en plan for den mest effektive og afbalancerede udnyttelse af landets ressourcer.

3) At bestemme den rækkefølge, hvori opgaverne skal løses, og foreslå en fordeling af de ressourcer, som i betragtning af den øjeblikkelige sociale og politiske situation bør fremskaffes til planens gennemførelse.

4) At bestemme udformningen af det administrationsapparat, som vil være nødvendigt til sikring af planens heldige udførelse i alle dens faser og afskygninger.

5) Fra tid til anden at vurdere, hvilke fremskridt der er gjort inden for hver af planens faser, og anbefale de ændringer, som måtte vise sig nødvendige.

6) At foreslå sådanne midlertidige støtteforanstaltninger, som måtte anses for gavnlige, enten i betragtning af de herskende økonomiske forhold eller som løsning på særlige problemer, som forbunds- eller delstatsregeringerne måtte have indstillet til kommissionens overvejelse.

Planlægningens problematik

Oprettelsen af planlægningskommissionen og dennes virksomhed har fået vidtrækkende betydning for landets økonomiske udvikling. Den blev langt fra accepteret af alle; især fra det private erhvervsliv hørtes kritik, muligvis under udenlandsk indflydelse. Lad det være tilstrækkeligt her at konstatere, at kommissionen er kommet for at blive, og at den netop står foran udsendelsen af sin fjerde femårsplan.

Det må imidlertid bemærkes, at der ikke tildeltes planlægningskommissionen nogen udøvende myndighed, og at ansvaret for planernes gennemførelse blev lagt hos forbunds- og delstatsregeringerne. Den væsentlige

forskel på sovjettisk og indisk planlægning er netop, af den første dækker hele den økonomiske aktivitet, mens den sidstnævnte, hvad produktionen i den private sektor angår, nøjes med at opstille forudberegninger.

Kommissionens arbejdsform er præget af en højtudviklet specialisering med afdelinger for områder som finanser, overrisling, energi, jordreformer, fødevarer, industri og minedrift, igangværende og fremtidig planlægning osv. Til alt held råder Indien over et veluddannet korps af økonomer og statistikere og er vel på dette punkt heldigere stillet end mange andre u-lande.

Det vil være overflødigt her at gå i detaljer med hensyn til indisk planlægningsteknik, som stort set har nået en finhedsgrad, der tåler sammenligning med vestlig standard. Faktisk har indiske erfaringer bidraget til at revidere de amerikanske synspunkter om hensigtsmæssigheden af økonomisk planlægning i udviklingslandene, ligesom de har været med til at sprede planlægningens evangelium til adskillige afrikanske og asiatiske stater. Æren herfor tilkommer utvivlsomt Nehrus fremsyn. Han forudså planlægningens værdi og var i stand til at ændre den indiske indstilling til fænomenet. At de indiske forretningsfolk stort set fandt sig i planlægningen vidner om deres patriotiske indstilling, men skyldes i nok så høj grad Nehrus prestige. Der bliver således ikke længere set skævt til planlægning blandt indiske intellektuelle.

To sider af den indiske planlægningspolitik har været særlig omstridte:

a) Tilvejebringelse af ressourcer til en hurtig industrialisering, især inden for kapitalkrævende, højtudviklede industrier, samt til udbygning af infrastrukturen.

b) Velfærdsforanstaltninger i forbindelse med planlægningen til fremme af den sociale udligning.

Regeringens industrielle politik er indeholdt i beslutningerne af april 1948 og april 1956. En gennemlæsning af disse dokumenter viser, hvorledes man omhyggeligt havde studeret de skadelige virkninger, som koncentration af virksomheder på få, private hænder havde haft i andre landes økonomi. 1948-beslutningen understregede derfor statens rolle i den industrielle udvikling. Fremstilling af våben, ammunition, atomenergi blev ligesom jernbanetransport gjort til et regeringsmonopol, og herudover blev staten gjort ene ansvarlig for anlægget af nye virksomheder i seks basisindustrier. Den resterende del af industrien blev overladt til det private initiativ.

Beslutningen af april 1956 afgrænsede derimod den offentlige og den private sektor i en blandet økonomi. Den industrielle struktur skulle bestemmes ud fra tre kategorier:

a) Industrier, for hvis fremtidige udvikling kun staten skulle være ansvarlig.

b) Industrier, som i stigende grad ville blive statsejet. Det tilkommer generelt staten at tage initiativet til etablering af nye foretagender, men det forventes, at det private erhvervsliv vil supplere den statslige indsats.

c) Øvrige industrier, hvis fremtidige udvikling overlades til privat initiativ.

Det kan give et indblik i industriens opdeling på de tre kategorier at udspecificere de mål, som sættes af den fjerde femårsplan på en række vigtige områder:

TABEL 1

Produkt	Enhed	Privat sektor	Offentlig sektor
Stål	mill. tons	4	11
Råjern	–	1	3
Kul	–	27	17
Cement	–	19	6
Olieprodukter	–	8	15
Aluminium	1000 tons	208	55
Kobber	–	17	30
Zink	–	50	..
Bly	–	23	..
Støberiprodukter	–	20	80
Mineudstyr	–	15	45
Pladejern	–	30	30
Kvælstofgødning	–	700	1500
Fosfatgødning	–	...	1000
Svovlsyre	–	1500	2000
Avispapir	–	60	105
Maskinværktøj	mill. rupees[1])	300	850
Trykkemaskiner	–	70	30
Medicinalvarer	–	1800	700
Personbiler	1000 stk.	80	..
Traktorer	–	40	..
Ure	–	1140	360
Kuglelejer	mill. stk.	27	..

[1]) 1 rupee svarer til ca. kr. 1,40.

Statshandel

Et beslægtet og lige så omstridt fænomen er den indiske stats handelsvirksomhed. Også her har »The State Trading Corporation of India« og »The Minerals and Metals Trading Corporation of India« virket side om side med private virksomheder fra deres oprettelse i henholdsvis 1956 og 1963. Hovedformålet med S. T. C. var fra begyndelsen dels at centralisere handelen med stater, hvis økonomi var statsdirigeret, dels at handle med de

varer, det fra tid til anden fik rådighed over. I december 1961 blev dette virkeområde udvidet til:

a) At finde nye markeder for traditionelle eksportvarer og udvikle nye eksportprodukter med henblik på en forøgelse og spredning af eksporten.

b) På regeringens foranledning at importere og eventuelt distribuere mangelvarer for at stabilisere priserne og rationalisere distributionen.

c) I almindelighed at gennemføre særlige foranstaltninger vedrørende import, eksport eller indenlandsk distribution af specielle varer, som regeringen måtte træffe i den offentlige interesse.

Set i forhold til henholdsvis eksport- og importsiden er S. T. C.'s vigtigste opgaver herefter blevet:

Eksport

a) At forestå eksport af de varer, som det bedst kan betale sig at transportere i store partier, og at sælge på langtidskontrakter.

b) At påtage sig eksport af vanskeligt afsættelige varer, f. eks. gennem kompensationsforretninger.

c) At organisere produktionen således, at den kan møde efterspørgslen efter eksportvarer og at bistå virksomhederne med at fremskaffe råvarer og andre vigtige fornødenheder.

Import

a) At forestå import af varer til konkurrencedygtige priser, hvor massetransport er mulig.

b) At importere mangelvarer af væsentlig betydning for den nationale økonomi.

c) At forestå importen fra statshandelslande.

d) At forestå importen af visse særligt spekulationsprægede varer med høje profitmargener, som bedst kan forhandles gennem et statsforetagende, hvor fortjenesten udnyttes til fremme af eksporten af vanskeligt afsættelige varer.

e) At organisere distributionen af de importerede varer for at sikre et rimeligt prisniveau.

f) At sikre overholdelsen af handelsaftaler med statshandelslande samt af andre overenskomster i det omfang, det er pålagt organisationen.

Herudover har S. T. C. til opgave at danne stødpudelagre for at opnå gode priser for producenter af varer med store eksportmuligheder, at drive handelscentre og frilagre i udlandet og at overvåge organisationen »Export Aid to Small Industries« (E. A. S. I.), som tilrettelægger reklamering for statshandelens produkter og yder hjælp med hensyn til emballering, design, oplysningsvirksomhed, kreditmuligheder osv.

Statshandelsorganisationens virksomhed har altid været genstand for en vis debat i Indien. Det må dog erindres, at statshandel efterhånden er blevet accepteret i adskillige ikke-kommunistiske lande, deriblandt naboer til Indien som Ceylon, Burma, Indonesien, ja selv Taiwan. Det er urigtigt, at Indien har tjent som forbillede for disse lande eller bibragt ECAFE (Economic Commission for Asia and the Far East) forståelsen for statshandelens fordele; men kendsgerningerne om fremgangen i Indiens eksport til østeuropæiske lande viser S. T. C.'s store betydning.

TABEL 2

År	USSR	Czeko-slovakiet	Jugo-slavien	Rumæ-nien	Bulga-rien	Polen	Ungarn	DDR
100.000 rupees								
1953	36	275	2	2	–	9	3	1
1954	251	208	1	3	–	27	20	2
1955	248	114	17	2	2	44	5	4
1956	1250	291	24	8	6	109	51	26
1957	1753	378	79	52	2	115	30	135
1958	2332	394	99	52	7	92	61	74
1959	3005	417	175	201	24	359	74	250
1960	2089	588	338	142	15	335	112	394
1961	3109	915	447	198	36	412	331	334
1962	3588	1008	1050	347	175	1125	682	851
1963	4825	1380	1054	244	252	887	621	900

Velfærdshensynet i planlægningen

Baggrunden for den sociale side af indisk økonomisk planlægning er en dybtfølt hensyntagen til de indiske massers velfærd, til bondebefolkningen, som igennem generationer har måttet gennemgå så store lidelser.

Den følgende tabel over arbejdernes erhvervsfordeling giver et indtryk af landbrugets betydning.

TABEL 3

	1951 mill.	pct.	1961 mill.	pct.
Jordbrugere	69,8	50,–	99,5	52,8
Landarbejdere	27,5	19,7	31,5	16,7
Minedrift og industri	16,7	12,–	25,2	13,4
Bygge- og anlægsvirksomhed.	1,5	1,1	2,1	1,1
Handel	7,3	5,2	7,6	4,0
Transport og kommunikation	2,1	1,5	3,–	1,6
Tjenesteydelser	14,6	10,5	19,5	10,4
I alt	139,5	100,–	188,4	100,–

Udvikling af landbruget

Det omlægningsprogram for det indiske landbrug, som er indeholdt i den tredje femårsplan, har følgende vigtige aspekter:

a) Udbygning af overrislingsanlæg af alle størrelsesordener; bekæmpelse af erosion, forøgelse af kunstgødningsmængden, forædling af frøsorter, bedre kreditmuligheder og udvidet oplysningstjeneste.

b) Gennem kampagnen for udvikling af de enkelte landsbysamfund tilstræbes en harmonisering af disses arbejdsindsats, således at menneskelige såvel som andre ressourcer udnyttes på den mest effektive måde.

c) Det erkendes, at der er en nøje sammenhæng mellem produktivitet i landbruget og fremgang for kvægavl og mejeribrug.

d) På længere sigt er beskyttelse af skovrigdomme, foranstaltninger mod erosion og jordudtørring og udlægning af plantager til landsbyernes forsyning med brændsel af den største vigtighed.

e) Der lægges større vægt på andelsprojekter som et middel til at opbygge de nødvendige institutionelle rammer for en hurtig økonomisk vækst i landdistrikterne, især hvor det kan komme den dårligst stillede del af landbefolkningen til gode.

f) Jordreformpolitikken må sigte mod at fjerne de hindringer for større produktion, som hidrører fra en nedarvet og forældet landbrugsstruktur. Målet er et progressivt landbrug på andelsbasis.

g) Et hovedproblem ved gennemførelsen af femårsplanerne er bestemmelsen af de midler, som bør tages i anvendelse for at forbedre landarbejdernes økonomiske kår og fjerne det sociale handicap, disse tidligere har lidt under.

Udsigterne for den fjerde femårsplan

De foreslåede samlede statsudgifter til landbrugsprogrammer har en størrelsesorden på omkring 24 milliarder rupees, fordelt på 15 og 9 milliarder til henholdsvis anlægs- og driftsudgifter. Endvidere håber man på investeringer i landbruget fra den private sektor på ca. 7 milliarder rupees. I omstående tabel er givet de nærmere detaljer i det offentliges udgiftsprogram.

Det vil føre for vidt her at gå nærmere ind på de enkelte regeringsprogrammer. Det skal kun nævnes slutteligt, at den traditionelle indiske samfundsopbygning, domineret som den er af kastesystemet, har været en af de største udfordringer til reorganisering af landbrugets institutionelle rammer. Gennem de sidste 15 år er der både fra statens og fra private gruppers side blevet udfoldet energiske anstrengelser for at gøre tanken om social udjævning alment accepteret.

TABEL 4

Udviklingsområde	Totale udgifter ifølge tredie femårsplan	Totale udgifter ifølge fjerde femårsplan	Fjerde femårsplans anlægsudgifter	Fjerde femårsplans driftsudgifter
Mill. rupees				
Agerbrugsproduktion	2.261	7.740	2.764	4.976
Mindre overrislingsanlæg	1.768	4.500	4.033	467
Erosionsbekæmpelse	727	2.150	2.040	110
Total	4.756	14.390	8.837	5.553
Skovbrug	514	1.200	925	275
Kvægavl	544	1.520	1.000	520
Mejeribrug	360	580	469	111
Marketing af landbrugsvarer	415	490	472	18
Fiskeri	264	1.100	1.050	50
Landsbyudvikling	3.320	2.600	950	1.650
Kooperation	914	2.120	1.540	580
I alt	10.987	24.000	15.243	8.757

Opgaver på tærsklen til den fjerde femårsplan (1966–67 til 1970–71).

Indiens hovedproblemer på indeværende tidspunkt kan opsummeres således:

1) At undgå yderligere prisstigninger på vigtige forbrugsgoder gennem administrative og finans- og pengepolitiske foranstaltninger.

2) At nedsætte omkostningsniveauet og gennemføre hurtigt realisable projekter, især sådanne som øger forsyningen med essentielle forbrugsvarer.

3) At koordinere delstatsregeringers, producenters og forbrugeres handlemåde.

4) At fastsætte priserne på ikke-essentielle konsum- og kapitalgoder for derigennem at reservere knappe råmaterialer og finansielle ressourcer til dækning af primære behov.

5) At fortsætte den nuværende finanspolitik, dvs. forøge både den offentlige og den private opsparing og kanalisere den ind i fortrinsberettigede investeringer, samtidig med at det forlanges af den bedre stillede del af befolkningen, at den slår sig til tåls med en mindre stigningstakt i indkomster og forbrug i fremtiden.

6) At løse landets alvorlige betalingsbalanceproblem.

Den økonomiske vækst betydning

Økonomisk vækst ses i Indien i sammenhæng med nødvendigheden af at skabe et socialistisk samfundsmønster. Ud fra denne synsvinkel postuleres det, at det er muligt på en gang at øge beskæftigelsen, formindske indkomstforskellene, bekæmpe økonomiske magtkoncentrationer og fremme

de idealer og den indstilling, som karakteriserer det frie og demokratiske samfund. Det er således udtrykt i den tredie femårsplan, at »den økonomiske aktivitet må organiseres således, at der tages ligeligt hensyn, dels til produktion og vækst, dels til godernes retfærdige fordeling«.

INDIENS FORHOLD TIL UDLANDET

Den filosofiske baggrund

Indiens store statsmand og filosof, præsident Dr. S. Radhakrishnan, karakteriserede for nylig Indiens holdning til De Forenede Nationer ved at citere et sanskritvers, som lyder:

»eko devah sarvabhutesü güdhah
sarvavyäpi sarvabhütän taratmä«

hvilket frit oversat betyder: »Der er én Gud skjult i alle ting; han gennemtrænger alle tings inderste sjæl. Vi sønderriver dette usynlige bånd og sønderslår menneskehedens legeme, hvis vi bruger vold mod hinanden«.

Ifølge denne opfattelse bør FN altså ikke blot være en organisation, men en levende organisme, forenet indefra af de åndelige værdier, som er uadskilligeligt forbundet med menneskets værdighed og frihed. »Vi bør gøre vort yderste for at styrke denne menneskehedens organisation og gøre den til et autoritativt og mægtigt instrument i verdenspolitikken. Vi kunne tænke os at se FN udstyret med lovgivende, udøvende og politimæssige beføjelser. Kun derved synes det muligt at frelse kommende generationer fra krigens svøbe«. I disse ord er sammenfattet hele Indiens udenrigspolitiske indstilling. At Indien fulgte henstillingen fra FN's Sikkerhedsråd om at standse den indisk-pakistanske krig og viste sig rede til at underskrive en våbenstilstand er et yderligere vidnesbyrd om Indiens fortsatte loyalitet mod verdensorganisationen.

Teori og praksis

Indiens holdning til internationale spørgsmål er bestemt af tre hovedhensyn, der betragtes som afgørende betingelser for en stabil verdensorden: Afskaffelse af kolonistyre, udryddelse af racediskrimination og sikring af økonomisk fremgang i udviklingslandene.

Det er kendt, at Indien i De Forenede Nationer ydede en stor indsats for at hjælpe lande som Algeriet, Marokko, Tunis, Irian, Cypern, Ghana og Malaya i deres frihedskamp. Paradoksalt nok har Indien imidlertid i visse spørgsmål stået i et spændt forhold til lande som Burma og Indonesien, som ellers har været knyttet til Indien med gamle og traditionsrige bånd. Særlig skrøbeligt har forholdet været til Indonesien, i hvis frihedskamp Indien spillede en så væsentlig diplomatisk rolle.

En lignende betydelig indflydelse har Indien øvet ved den første afro-

asiatiske konference i april 1955 og ved den senere dannelse af den afro-asiatiske blok i FN. Indien selv har fjernet kolonialismens sidste efterladenskaber inden for sit eget område gennem langvarige forhandlinger og greb først til magtanvendelse over for de portugisiske enklaver Goa, Damau og Diu efter 14 års tålmodig venten. At noget sådant ikke var nødvendigt over for den franske enklave Pondicherry, er et talende vidnesbyrd om det franske diplomatis kvalitet.

Indiens modvilje mod racediskrimination er historisk betinget. Dets forståelse for de amerikanske negres sag er kendt, og dets udtalte standpunkttagen mod apartheid-politikken i Sydafrika har ikke blot mødt velvilje over hele verden, men har også fremkaldt positive foranstaltninger fra sympatiserende udenlandske regeringer. Racefordomme er noget, som er fremmed for indisk tankegang, fordi Indien selv i umindelige tider har været en sand smeltedigel for en række forskellige racer. Det har derfor været indisk politik at knytte broderlige venskabsbånd til alle de nye afrikanske nationer.

Indien har solidarisk talt udviklingslandenes sag i alle internationale forsamlinger. Dets deltagelse i forskellige internationale økonomiske kommissioner og organisationer har været af væsentlig betydning for den seneste udvikling på dette felt. Især inden for GATT og på FNs verdenshandelskonference i Genève i 1964 har Indien spillet en fremtrædende rolle.

Inden for GATTs rammer har Indien reduceret sine toldsatser så meget, det lader sig gøre, men har altid hævdet, at udviklingslandene med deres særlige betalingsproblemer er nødsaget til at opretholde importrestriktioner og derfor har krav på en vis særbehandling.

Ved de sidst afholdte Kennedy-runde-forhandlinger fastholdt Indien derfor, at de industrialiserede lande ikke kunne forvente gensidige toldindrømmelser, men énsidigt måtte sænke tolden på de fattige landes produkter. Hovedårsagerne til den svage vækst i udviklingslandenes eksport er netop aftagerlandenes høje toldmure, kvantitative importrestriktioner og den ubegrundede frygt for dumping fra lande med lavt omkostningsniveau. Indien har gentagne gange prøvet på at prikke hul i denne myte ved at påpege

1) *at* en del af Indiens eksportvanskeligheder netop skyldes for høje produktionsomkostninger, og

2) *at* udviklingslandene vil stræbe efter de bedst mulige priser for at opnå størst mulig valutaindtjening.

På FNs verdenshandelskonference i Genève i 1964 gentog Indien kravet om, at alle skranker for import af tropiske produkter og industrivarer fra udviklingslandene burde fjernes. Det foreslog yderligere, at udviklingslandenes eksport skulle nyde præferencestilling, således at disse lande fik mulighed for at overvinde deres begyndervanskeligheder i den internationale konkurrence.

Indisk udenrigspolitik under Nehru

I 1963 skrev Nehru, der da var både premier- og udenrigsminister, følgende: »Vi er nu igennem 30 år blevet påvirket af Mahatma Gandhi og hans fredsbudskab, som har haft en mægtig indflydelse ikke alene på dem, som aktivt interesserer sig for politik, men også på de brede masser. At vi havde held til at opnå vor frihed ved fredelige midler, var en bekræftelse af disse principper. Vi kunne således træde ind i de uafhængige nationers rækker med en uplettet fortid, ubelastede af nedarvet had eller fjendskab til nogen side, uden territorielle krav og ambitioner, men besluttede på at etablere venskabeligt samarbejde med alle lande og på at hellige os de økonomiske og sociale fremskridt i Indien uden at blive indblandet i nationale eller internationale konflikter . . . Siden vi fik vor uafhængighed, har vi ført en tosidet politik: Demokratisk planlægning indadtil, og udadtil en politik, som med en ret utilfredsstillende betegnelse er kaldt »non-alignment«. Disse retningslinier er lige så lidt som andre staters udenrigspolitiske grundholdning resultater af særlig inspiration eller et vilkårligt valg; de har deres rødder i vor historie og vor livsholdning såvel som i fundamentale nationale interesser.«

Tiden efter Nehru

Det ydre politiske begivenhedsforløb i Indien efter Nehrus død er så tæt på os, at det kun behøver få ord. Den nuværende premierminister, Lalbahadur Shastri, har overvældende folkelig støtte bag sig i sin trofaste efterfølgelse af de politiske retningslinier, Nehru efterlod sig. Man kan derfor sætte sin lid til, at Indiens uforpligtede udenrigspolitik vil blive fortsat. Den rådende stemning i Indien står nemlig bag denne linie til trods for, at den kostbare krig, som har måttet føres for at rense landet for pakistansk infiltration, næppe er afsluttet endnu, og til trods for, at landet står på tærsklen til noget, som kan udvikle sig til en international storkrig, for at forsvare sig mod mulige kinesiske angreb på den 3000 km lange fælles grænse. Her har Nehru igen udtrykt problemet på rammende vis: »Sagens kerne er, at presset fra Kina, hvad enten det antager direkte militær karakter eller foregår under mere snigende former, blot vil forcere udviklingstempoet i Indien. Presset har påvirket både højre- og venstrepartier, og nationen som helhed er nu ved at blive voksen. Den lærer, at det i verden af i dag ikke er nok at være fredsvenlig og passe sine egne sager; det er også nødvendigt at eje tilstrækkelig militær styrke til at tilpasse sig verdenssituationens skiftende kendsgerninger. Frem for alt må vi bevare og styrke den nationale enhed.«

Det er ikke for meget at sige, at disse ord giver udtryk for, hvad alle fremskridtsvenlige indere føler i dag.