

Hans-Henrik Holm:

En Ny Økonomisk Verdensorden:
Mulighedens umulighed?

1. Indledning

Udgangspunktet for kravene om en ny økonomisk verdensorden er de målsætninger, der er indeholdt i De Forenede Nationers Pagt: "at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed", "at fremme venskabelige forhold mellem nationerne", "at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved løsningen af mellemfolkelige spørgsmål af økonomisk, social, kulturel eller humanitær karakter".¹⁾

Målsætningen bag kravene om en restrukturering af de økonomiske relationer mellem stater er således ikke ny. Denne restrukturering skal basere sig på "retfærdighed, suveræn lighed, gensidig afhængighed, fælles interesser og samarbejde" og skal bidrage til at opnå følgende mål: Velstand, øget levestandard, økonomisk og social udvikling, øget samarbejde på lige vilkår, øget økonomisk vækst i udviklingslandene, mindsket forskel mellem de økonomiske vilkår i u- og i-lande, miljøbeskyttelse, udvidelse af handelen, økonomisk uafhængighed for u-landene, udryddelse af arbejdsløshed, reducere af massefattigdommen, mindsket ulighed i indkomstfordelingen både mellem staterne og inden for staterne.²⁾

Om disse målsætninger har der ikke stået og vil næppe heller stå den store debat. De bygger på en række værdipræmisser, der har været centrale i den vestlige kultur i lang tid, og som ækvi- valerer menneskelig udvikling med behovstilfredsstillelse: fra tilfredsstillelse af fundamentale behov til tilfredsstillelse af udviklings- og selvrealiseringsbehov. Samtidig bygger de på præmisserne om mennesket som et socialt væsen, hvor samarbejdet er

1) De Forenede Nationers Pagt, Kapitel 1, punkt 1-3 sammenholdt med f.eks. Chartret om Staters Økonomiske Rettigheder og Pligter findes i Udvikling, Nr. 3, 1977, p. 33.

2) Se Fourth Summit Conference of Non-aligned Countries: Economic Declaration, Economic Resolution, Programme of Action, Algiers, September 1973; findes i Alfred G. Moss, Harry N.M. Winton (ed.), A New International Economic Order, UNITAR Document Service, Vol. 1, New York, 1976, p. 408.

Hans-Henrik Holm:

En Ny Økonomisk Verdensorden:
Mulighedens umulighed?

1. Indledning

Udgangspunktet for kravene om en ny økonomisk verdensorden er de målsætninger, der er indeholdt i De Forenede Nationers Pagt: "at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed", "at fremme venskabelige forhold mellem nationerne", "at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved løsningen af mellemfolkelige spørgsmål af økonomisk, social, kulturel eller humanitær karakter".¹⁾

Målsætningen bag kravene om en restrukturering af de økonomiske relationer mellem stater er således ikke ny. Denne restrukturering skal basere sig på "retfærdighed, suveræn lighed, gensidig afhængighed, fælles interesser og samarbejde" og skal bidrage til at opnå følgende mål: Velstand, øget levestandard, økonomisk og social udvikling, øget samarbejde på lige vilkår, øget økonomisk vækst i udviklingslandene, mindsket forskel mellem de økonomiske vilkår i u- og i-lande, miljøbeskyttelse, udvidelse af handelen, økonomisk uafhængighed for u-landene, udryddelse af arbejdsløshed, reducere af massefattigdommen, mindsket ulighed i indkomstfordelingen både mellem staterne og inden for staterne.²⁾

Om disse målsætninger har der ikke stået og vil næppe heller stå den store debat. De bygger på en række værdipræmisser, der har været centrale i den vestlige kultur i lang tid, og som ækvi- valerer menneskelig udvikling med behovstilfredsstillelse: fra tilfredsstillelse af fundamentale behov til tilfredsstillelse af udviklings- og selvrealiseringsbehov. Samtidig bygger de på præmisserne om mennesket som et socialt væsen, hvor samarbejdet er

1) De Forenede Nationers Pagt, Kapitel 1, punkt 1-3 sammenholdt med f.eks. Chartret om Staters Økonomiske Rettigheder og Pligter findes i Udvikling, Nr. 3, 1977, p. 33.

2) Se Fourth Summit Conference of Non-aligned Countries: Economic Declaration, Economic Resolution, Programme of Action, Algiers, September 1973; findes i Alfred G. Moss, Harry N.M. Winton (ed.), A New International Economic Order, UNITAR Document Service, Vol. 1, New York, 1976, p. 408.

en forudsætning for menneskelig udvikling, og hvor samtidig lighedspræmissen synes meget central.

Målsætningen er i sandhed omfattende, og når man ydermere tager i betragtning, at disse målsætninger ikke alene vedrører forholdet mellem stater internationalt, men også forholdet mellem individer nationalt, og endelig bygger på opfattelsen af mennesket som ansvarlig for en balance i forhold til naturen, så bliver det dobbelt interessant at se på hvilke midler, der skal bringes i anvendelse for at nå disse mål.

Som der argumenteres for flere steder i dette nummer af *Politica*, er der tale om en bred vifte af midler med meget forskellig specifikationsgrad. Ydermere skifter prioriteringen af de forskellige midler over tid, og endelig er der forskel i de forskellige staters syn på kravene ud fra en mål/middel betragtning. For nogle stater er målet økonomisk uafhængighed og kravene om en ny økonomisk verdensorden et middel hertil. For andre stater er målet øgede indkomster ved salg af varer på det internationale marked.

For at kunne behandle de mange krav analytisk er det derfor nødvendigt at foretage en kategorisering af hovedtendenserne. Den første kategori dækker krav om en ændret politisk indflydelsesstruktur; den anden omfatter kravene om øgede indkomster til u-landene, og den tredje er krav, der betoner en overførsel af ressourcer fra i- til u-lande.

1.1. Ændringer i den politiske indflydelses struktur

Det grundlæggende princip bag disse krav er forestillingen om suverænitæt, internt og eksternt. U-landene ønsker retten til selv at kunne bestemme deres økonomiske system, de ønsker retten til selv at bestemme over ressourcer, over udenlandsk investering, over udenlandsk ejendom. De ønsker kort sagt selvbestemmelse.

Eksternt skal denne suverænitæt benyttes til at opnå indflydelse efter princippet om suveræn lighed. Den filosofiske basis for denne opfattelse er tydeligt udtrykt af en religiøs suveræn: pave Johannes d. 13.: "Alle mennesker er af naturen lige og deraf følger, at der ikke er nogle politiske fællesskaber, der fra na-

turen er overlegne og nogle, der er underlegne, da disse fællesskaber er baseret på lige mennesker".³⁾

Konsekvensen af dette syn er, at forholdet mellem stater må være bestemt ud fra princippet om lighed mellem stater. Flertallet af stater skal også have muligheden for at træffe beslutninger, der afspejler deres majoritet.

Kravene om intern og ekstern suverænitet står i modstrid til de faktiske principper, der er lagt til grund for det internationale system, der eksisterer i dag. Her er de styrende principper ejendomsretten som ukrænkelig og princippet om at "den, som har, ham skal der gives".⁴⁾

1.2. Øgede indkomster til u-landene

Den anden hovedkategori af krav udtrykker utilfredshed med dette trosdogme, idet u-landene ønsker de økonomiske relationer ændret, så der bliver et større udbytte for dem. Midlerne hertil er: En liberalisering af verdenshandelen, der gør det muligt for u-landene at eksportere deres produkter til de industrialiserede lande; en forøgelse af indkomsterne ved handel gennem en reel stigning i priserne på de varer, som u-landene sælger; en sikring mod forringelser i bytteforholdet gennem en indeksering af prisforholdet mellem industrivarer og råvarer, således at råvarerne følger med eventuelle prisstigninger på industrivarer.

Denne specielle kombination af krav om både øget liberalisme i verdenshandelen og om øget styring med henblik på at sikre u-landene en øget andel af de goder, der fordeles gennem den internationale handel, har ført til mange ironiske kommentarer, men

3) Se Robert A. Klein, Sovereign Equality among States: The History of an Idea, Toronto, 1974, p. 143. Her er princippet baggrund, udformning og anvendelse analyseret. Se også udtalelsen fra Mansur R. Kikhia, Libyens faste repræsentant ved FN: "Industrialized countries must respect the will of the majority and pledge themselves to respect the sovereignty of each State..", i UN Chronicle, Vol. XII, Nr. 9, p. 47.

4) "Og den, som ikke har, fra ham skal endog det tages, som han har" (Markus 4,25). Se Marian Radetzki, En ny økonomisk verdensordning?, Stockholm, 1976, pp. 7-32.

er dybest set blot en anden form for fordelingspolitik end den, der hidtil er blevet ført.⁵⁾

1.3. Øget ressourceoverførsel

Den tredje kategori af krav, der er blevet fremsat, er krav om en ændret adfærd fra i-landenes side. U-landshjælpen skal forøges, der skal ske en udflytning af industrier til u-landene, der skal stilles teknologi til rådighed for u-landenes udvikling, der skal foretages en ubunden overførsel af ressourcer, der skal stilles kreditmuligheder til rådighed i et omfang, der svarer til u-landenes behov, og der skal foretages en speciel indsats for de mindst udviklede lande, for de mest gældsatte lande og for de lande, der er blevet hårdest ramt af prisstigningerne på energi og andre råvarer.

Disse krav vedrører områder, der er omgærdet med en betydelig interesse fra forskellige grupper internt i i-landene, da de vedrører ændringer i den nationale politik. Kravet om øget u-landsbistand medfører en øget skattebyrde eller en omfordeling fra interne behov til eksterne. Kravene om en øget industrialisering i u-landene rejser spørgsmålet om eksport af arbejdspladser og deraf følgende arbejdsløshed. Ydermere er det svært at beslutte noget om f.eks. olieprisernes højde, mens det ligger inden for den enkelte stats muligheder at fastlægge omfanget af importrestriktioner og størrelsen af udviklingsbistanden.

På trods af at jeg i denne gennemgang har holdt mig til de meget generelle formuleringer, er det åbenbart, at der er tale om et katalog af krav, der på visse punkter forekommer modstridende (f.eks. tales der om suverænitæt og selvstændig udvikling samtidig med, at der tales om øget investering, handelsliberalisering m.v.).

Baggrunden herfor er, at disse krav er et fælles forhandlingsudgangspunkt for u-landene og således skal spænde over vidt forskellige nationale interesser og skal harmonere med vidt forskellige udviklingsstrategier.

5) Således skriver f.eks. Harry G. Johnson, at kravet (is) "an attempt to paper over with semantic ambiguity a variety of inconsistent policies and policy objectives...". Se artiklen "Commodities: Less Developed Countries' Demands and Developed Countries' Responses", i Jagdish N. Bhagwati (ed.), The New International Economic Order: The North-South Debate, MIT, 1977, p. 240.

På grund af de meget forskellige interesser er det også uklart, hvad der er mål, og hvad der er midler. Kravene om etableringen af et integreret råvareprogram er således på den ene side et middel til at stabilisere og forøge priserne på u-landenes råvarer, men samtidig er den også et mål i sig selv, fordi der her ved opnås øget indflydelse på verdenshandelen som helhed.⁶⁾

Der er også både langsigtede og kortsigtede krav indeholdt i de mange resolutioner og deklARATIONER, der udgør grundlaget for debatten. I 1980 skal således den samlede officielle udviklingsbistand fra i- til u-lande udgøre 0,7 procent af landenes bruttonationalprodukt, hvilket kræver en fordobling på 2 år. I år 2000 skal u-landene have 25 procent af den samlede industrielle kapacitet i verden mod nu ca. 8 procent (tidsperspektivet her er på over 20 år).

Visse af kravene stiller fundamentale ændringer på dagsordenen som f.eks. kravene om, at i-landene skal afholde sig fra at forske i og udvikle syntetiske substitutter, der er i direkte konkurrence med produkter fra u-landene,⁷⁾ og kravene om at i-landene skal afholde sig fra trusler, aggression og diskrimination over for u-lande, der beslutter at udøve deres suverænitet over råvarerne, forarbejdningen og markedsføringen.⁸⁾

Andre krav er af en mere reformatorisk karakter, f.eks. kravet om at det internationale valutasystem skal bygge på specielle trækningsrettigheder i stedet for på dollaren som international reservevaluta og kravet om afskaffelse af toldhindringer for importen af industrivarer fra u-landene.⁹⁾

Kravene om en ny økonomisk verdensorden er således ulogiske, usammenhængende, ustrukturerede og uformidlede - men er der på trods heraf enighed om, hvad kravene går ud på, da dette må være en af forudsætningerne for at kunne få dem virkeliggjort?

6) For en argumentation herfor se Mats Lundahl, Bo Södersten, "En utopisk verdensorden", i Rapport från SIDA, Nr. 5, 1976, pp. 3-8.

7) Se "Declaration and Plan of Action on Industrial Development and Co-operation", The Group of 77, Algiers, February 1975; findes i Moss & Winton, op.cit., Vol. II, p. 585.

8) Loc.cit.

9) En nærmere diskussion af sammenhængen mellemkravene og målsætningen findes hos Nathaniel H. Leff, "The New Economic World Order: Bad Economics - Worse Politics", i Foreign Policy, Nr. 24, 1976, pp. 202-17.

For at besvare dette spørgsmål må man for det første forsøge at finde frem til de forskellige holdninger, der gemmer sig bag den tilsyneladende enighed mellem u-landene og opdelingen af diskussionen ud fra en 'Nord-Syd'-dimension.

Som det vil blive påvist i det følgende afsnit er det meget vanskeligt at finde belæg for en sådan opdeling. Staterne synes snarere at indplacere sig efter hvilken social orden, de tilhører. I den geografiske terminologi er det derfor mere en 'Øst-Vest'-opdeling end en 'Nord-Syd'-opdeling, der ligger bag staternes fortolkning af, hvad der bør ligge i en ny økonomisk verdensorden.

På den anden side er det klart, at på trods af de forskellige interesser, der er involveret, er der, de facto, tale om en 'Nord-Syd'-dialog. Man kunne derfor formode, at der på trods af de forskellige holdninger i debatten er et interessefællesskab, der formår at holde gruppen sammen i forhandlingssituationerne. For at besvare dette spørgsmål må vi derfor forsøge at se på konsekvenserne for de enkelte lande af en gennemførelse af de fælles formulerede krav, og vi må se på de forskellige gruppers mulighed for at sætte magt bag kravene.

Afslutningsvis skal der i konklusionen gives svar på de her stillede spørgsmål, svar, der på baggrund af analysen må formuleres i paradoksform ligesom titlen på denne artikel.

2. Holdninger i debatten om en ny økonomisk verdensorden

Den traditionelle opdeling i industrialiserede lande og udviklingslande er forståelig i forbindelse med debatten om en ny økonomisk verdensorden, fordi debatten er foregået som en konfrontation mellem disse to hovedgrupperinger. En række stater, der har følt vanskeligheder ved at indplacere sig i relation til disse kategorier, har dog opponeret kraftigt mod denne opdeling af verden. Det er tilfældet for de udviklede socialistiske lande, der betoner, at de ikke kan indplaceres i en sådan opdeling. Dels frakender de sig ansvar for u-landenes øjeblikkelige situation, og dels opfatter de sig som det dynamiske element i den økonomiske ud-

vikling i verden.¹⁰⁾ Det er også tilfældet for en række lande midt på udviklingsskalaen, der ønsker at blive opfattet som både i- og u-lande. (Det gælder f.eks. Spanien og Israel).

En simpel opdeling i to grupper vil således ikke være dækkende, og da formålet her er at vurdere hvilke krav, den enkelte stat lægger vægt på, er det nødvendigt at foretage en nærmere analyse af de holdninger, der gives udtryk for.

For at få et indtryk af de forskellige staters holdninger er debatten på den 7. ekstraordinære generalforsamling valgt som et udgangspunkt.¹¹⁾ Indlæggene på plenarmøderne er gennemgået med henblik på at udskille hvilke ting i den omfangsrige pakke, der dækkes af betegnelsen en ny økonomisk verdensorden, de forskellige stater lægger vægt på i deres individuelle indlæg.

Der kan her udskilles 11 temaer, der synes væsentlige til en foreløbig kategorisering af staternes holdninger:

1. Frihandel, hvor der lægges vægt på at få afskaffet told og andre restriktioner, der hindrer den frie udveksling af varer over landegrænserne.

2. Investering, der dækker over argumenter af to typer: det ene fremhæver de private investeringer som det afgørende enkeltlement, der kan løse udviklingsproblemerne i u-landene, det andet forsøger at udnytte indlægget på special-sessionen til at reklamere for de fordelagtige betingelser, man stiller til rådighed for personer eller firmaer, der ønsker at investere i det pågældende land.

10) Se f.eks. indlæg fra G.G. Shevel, udenrigsminister - Den Ukrainske Sovjets Socialistiske Republik, i Official Records of the General Assembly, Verbatim Records, New York, 1976, 2338th Meeting, pp. 10-11.

11) Der er en række grunde til, at den 7. ekstraordinære generalforsamling er valgt som udgangspunkt. For det første fremstod den som en succes; der blev indledt et samarbejdet i stedet for en konfrontation. Man kan derfor forvente, at spredningen i holdninger vil være mindre udtalt her end ved f.eks. den 6. ekstraordinære generalforsamling. For det andet markerer denne forsamling overgangen fra en vedtagelse af principper om en ny økonomisk verdensorden over til mere operative beslutninger. Man kan derfor formode, at indlæggene vil have en lidt mere specificeret karakter. Endelig fandt samlingen sted på et tidspunkt, hvor der ikke var enkeltbegivenheder, der kunne styre debatten væk fra det, der stod på dagsordenen. For en analyse af holdningerne og forhandlingernes forløb, se B. Gosovic, J.G. Ruggie, "On The Creation of a New International Economic Order: Issue Linkage and the 7. Special Session", i International Organization, Vol. 30, Nr. 2, pp. 309-45.

3. Valuta og gældsproblemer dækker over indlæg, der beskæftiger sig med de vanskeligheder, der er til stede ved at opfylde eksisterende gældsforpligtelser, og som lægger vægt på at afhjælpe kapitalmangelen i udviklingslandene.

4. Bistand. Herunder rubriceres en række i-lande, der giver specifikke tilsagn om at yde de fastsatte 0,7 procent inden for en vis tidsramme, og som i det hele taget lægger megen vægt på overførselsproblematikken. Her er ofte tale om argumenter, der præsenteres i en ramme af moralske argumenter og overvejelser. For udviklingslandene er der tale om lande, der lægger stærk vægt på øgede overførsler af den ene eller den anden art (monetære, teknologiske m.v.) som en nødvendighed for de pågældende landes fortsatte udvikling eller for blot at bevare status quo. Endelig er der i denne gruppe en række af de 'nouveau riche'-stater, der på den ene side fremhæver, hvor meget de selv yder i bistand og på den anden side anvender dette som en løftet pegefinger over for de traditionelle donor-lande.

5. Specielle problemer. Der er tale om indlæg, der koncentrerer sig om specielle forhold, der gør sig gældende for den enkelte stat. Således er fastlandsstaterne optaget af at argumentere de specielle problemer, som denne geografiske placering medfører. Andre lande argumenterer på de specielle vanskeligheder, som de af naturmæssige eller historiske årsager står i (sikkerhedsmæssige problemer, naturkatastrofer eller krigsødelæggelser).

6. Interne ændringer. Argumentationen her er, at på trods af den megen diskussion om de interstatslige relationer i forbindelse med en ny økonomisk verdensorden, så er de ændringer, der kræves, i vidt omfang af intern karakter. I-landene må ændre deres interne struktur for at åbne op for mulighederne for udvikling i u-landene. Kombineret hermed kan ses forsøget på at gøre debatten om en ny økonomisk verdensorden til en debat om, hvordan man kan afskaffe fattigdommen inden for landene og mellem landene.

7. Detente. For en række lande er forudsætningen for udvikling, at der opstår en følelse af afspænding i verden, at nedrustning bliver sat på dagsordenen, og at der tilvejebringes forudsætninger for et egentligt mellemstatsligt samarbejde. Argumentationen inden for denne gruppe er meget enslydende.

8. Politisk indflydelse. Fremfor alt betones her, at debatten

om en ny økonomisk verdensorden er en politisk diskussion, der drejer sig om magt og indflydelse. Udviklingslandene må have en øget andel i de beslutninger, der træffes i internationale organisationer, og ikke være henvist til at majorisere de betydningsløse organer eller til at finde ud af, at når et organ bliver 'erobret', flyttes den faktiske beslutningstagen andetsteds hen (f.eks. til uformelle topmøder).

9. Regionalt samarbejde. For en række stater er det tydeligvis vigtigere at etablere et samarbejde mellem udviklingslandene end at diskutere bistandsmålsætninger. Argumentationen bygger på, at man ikke kan forvente nogen speciel lydørhed, hvis ikke der sættes magt bag kravene, og en af måderne hertil er at fremme det regionale samarbejde mellem grupper af nærtstående stater.

10. Skyldsproblemet. Mens det er typisk, at OPEC-landene i deres indlæg forsøger at gøre klart, at der ikke er nogen sammenhæng mellem de stigende oliepriser og inflationen i den vestlige verden, og at de således er uden skyld i recessionen, så er der her tale om indlæg, der betoner de kapitalistiske landes skyldbyrde for de problemer, som verden står overfor. Med denne skyld følger også et ansvar, og der er derfor ikke behov for at bede om noget som helst fra u-landenes side - der er tale om et legitimt krav.

11. 'Self-reliance'. Dette er et af de centrale elementer i debatten, men også et af de upræcise. Den politiske holdning, der ligger bag, er, at den eneste mulighed, u-landene har for at frigøre sig fra deres nuværende situation, er at satse på de ressourcer, som landet selv råder over, og at den videre udvikling må tilpasses de muligheder, der er givne hermed, og ikke en udvikling via import af varer, normer, livsstil og udviklingsteorier fra andre kulturer.

I Tabel 1 er de forskellige staters indlæg indplaceret i forhold til disse 11 hovedtemaer. Indplaceringen er sket på grundlag af en nærlæsning, der forsøger at betone de elementer, der adskiller staternes indlæg fra hinanden. Fælles er, at hovedparten af indlæggene er struktureret ud fra det, der var konferencens hovedtemaer, og som kommer til udtryk i den vedlagte resolu-

Tabel 1. Kategorisering af 106 staters indlæg i generaldebatten på den 7. ekstraordinære generalforsamling i FN, september 1975, opdelt efter tre hovedkategorier og 11 temaer*

INTEGRATION:

Frihandel	Argentina, Brasilien, Cameroun, Columbia, Japan, Singapore, Storbritannien, Tunesien
Investering	Bolivia, Egypten, Israel, Liberia, Sudan Swaziland, Thailand, USA, Vesttyskland, Yemen (Den arabiske Republik)
Valuta- og gældsproblemer	Bahrain, Ghana, Indonesien, Philippinerne, Spanien
Bistand	Australien, Bangladesh, Botswana, Canada, (EEC) ^{a)} , Forenede Arabiske Emirater, Frankrig, Iran, Irland, Kuwait, Luxembourg, Norge, Oman, Qatar, Senegal, Tyrkiet, Østrig
Specielle problemer	Afghanistan, Cypern, Guatemala, Haiti, Laos, Libanon, Malta, Nepal, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Syrien, Tchad, Uganda, Zaire
Interne ændringer	Belgien, Danmark, Dominikanske Republik, Finland, Grækenland, Guinea, Marokko, Mauritius, New Zealand, Nicaragua, Saudi-Arabien

REGIONALT SAMARBEJDE:

Detente	Bulgarien, Polen, Tjekkoslaviet, Sovjetunionen, Ungarn, Østtyskland
Øget andel i beslutningerne	Burundi, Ecuador, Ethiopien, Indien, Jamaica, Kenya, Mali, Mauretanien, Rumænien, Sverige
Regionalt samarbejde	Barbados, Costa Rica, Cuba, Guyana, Jordan, Jugoslavien, Malaysia, Mexico, Nigeria, Peru, Portugal, Sierra Leone, Venezuela
Skyldsspm.	Iraq, Libyen, Mongoliet

'SELF-RELIANCE':

Self-reliance: Algeriet, Albanien, Cambodia, Dahomey, Kina, Madagaskar, Tanzania, Yemen-Dem. Republik

* Uden i øvrigt at ville prætere en entydig skalering er de forskellige temaer opstillet efter graden af ønsket integration i verdensmarkedet. Ud fra denne betragtning kan indplaceringen af enkelte stater forekomme upræcis i forhold til den generelle udenrigspolitiske linie, som disse lande følger, men udgangspunktet har været at forsøge at fastholde de samme principper for denne kategorisering og ikke tage hensyn til enkelte afvigelser. I hovedtendenserne synes opstillingen da også nogenlunde at afspejle de forskellige landes generelle holdning i denne debat.

a) Italien holder EEC's indlæg.

Kilde: Official Records of the General Assembly, Seventh Special Session, Plenary Meeting, Verbatim Records of the 2326th to the 2349th meetings, New York, 1976 og UN-Chronicle, Vol. XII, Nr. 9.

tion.¹²⁾ Denne resolution om Udvikling og internationalt samarbejde indeholder følgende hovedpunkter: 1. International handel. 2. Overførsel af ressourcer til finansiering af udvikling i udviklingslandene og internationale monetære reformer. 3. Videnskab og teknologi. 4. Industrialisering. 5. Fødevarer og landbrug. 6. Samarbejde mellem udviklingslandene. 7. Omstrukturering af de Forenede Nationer på det økonomiske og sociale område. En analyse, der lægger vægten på lighederne, ville dog ikke være i stand til at påvise, hvor de forskellige stater lægger hovedvægten, og det er netop det, der er formålet med denne kategorisering.

Det er åbenbart, at Tabel 1 er vanskelig at fortolke entydigt, men den giver næppe grundlag for at fremhæve 'Nord-Syd'-dimensionen som den væsentligste. Ser vi på indplaceringen af staterne i de tre hovedkategorier, forekommer en ideologisk skillelinie at være mere tydelig. Det vil være mere præcist at forudsige en stats holdning til kravene om en ny økonomisk verdensorden ud fra viden om den enkelte stats sociale orden end ud fra dens bruttonationalprodukt per capita.

Der findes således både en 'liberalistisk' og en 'socialistisk' ny økonomisk verdensorden. At holdningerne til indholdet er bestemt ud fra politisk-ideologiske kriterier kan vel næppe undre, men det har konsekvenser for debattens videre forløb, hvis enighed om kravenes indhold vurderes som en forudsætning for deres gennemførelse.

At u-landene på trods heraf har demonstreret et forbavsende sammenhold er velkendt. For at forstå hvorfor må vi prøve at se på konsekvenserne af en gennemførelse af kravene.

3. Konsekvensanalyse af u-landenes krav

Med udgangspunkt i den tredeling af kravene, der blev opstillet i indledningen, skal jeg her prøve at illustrere og diskutere nogle af de mulige konsekvenser, en gennemførelse af de krav, der er indeholdt i resolutionerne om en ny økonomisk verdensorden, vil få.

12) Se Resolution 3362: Development and International Economic Co-operation, findes i Moss & Winton, A New International Economic Order, op.cit., pp. 923-29.

3.1. Kravene om øget politisk indflydelse

Et ofte anvendt udtryk for denne gruppe lande, der formulerer sig sammen i FN-sammenhænge, er at kalde det den 'tredje verden'. Dette begrebs opståen er tillagt forskellige,¹³⁾ men er bl.a. blevet brugt som en analogi til den tredje stand under den franske revolution i 1789. Denne tredje stand definerede sig selv negativt i forhold til første og anden stand og stillede som sine hovedkrav at få en øget politisk indflydelse. Konge, adel og gejstlighed måtte indse, at den tredje stand ikke længere kunne holdes tilbage.

På samme måde er den tredje verden begyndt at stille krav om en ændret politisk indflydelse i det internationale system. Diskussionen af et sådant krav rejser visse analytiske problemer. Hvad skal der forstås ved politisk indflydelse, er politisk indflydelse noget, man kan beslutte at tildele bestemte grupper, eller forudsætter en ændring i politisk indflydelse en ændring af strukturen i det internationale system? En diskussion af de metodiske spørgsmål må vi dog lade ligge og i stedet betragte de konkrete forslag om ændringer i internationale organisationer, der er fremkommet fra u-landenes side.

De fremsatte forslag er baseret på den antagelse, at princippet om suveræn lighed skal være gældende i internationale organisationer. Heraf følger to ting: for det første en reform af de eksisterende internationale organisationer, der er baseret på ulige repræsentation (f.eks. FN's sikkerhedsråd, IBRD og CCD)¹⁴⁾ og for det andet et forsøg på enten at opbygge nye organisationer, der bygger på dette princip, eller at lægge forhandlingerne over i de organisationer, der er opbygget efter et 'en stat - en stemme'-princip. Hvis man betragter de forskellige forslag, der er

13) Begrebet er blevet henført til Jawaharlal Nehru. Se Gerald and Patricia Mische, Towards a Human World Order, Paulist Press, New York, 1977. Jørgen Schleimann henfører det til Tibor Mende. Se artiklen, "Vi venter stadig", i Udvikling, 1977, Nr. 3, p. 37. Størst tilslutning synes der dog at være til at tillægge begrebet den franske befolkningsforsker Alfred Sauvy. Se Erling Bjøl, Verdenshistorien efter 1945, bind 3, Politiken, København, 1973, p. 260. Se også Torben Kitaj, Den ny økonomiske verdensorden, u-landene i det internationale system, Gyldendal, København, 1978, p. 15.

14) IBRD står for The International Bank for Reconstruction and Development. CCD er forkortelsen for Conference of the Committee on Disarmament.

fremkommet, er det også ganske tydeligt, at denne linie konsekvent følges.¹⁵⁾

Disse krav giver dog anledning til overvejelser, dels om det er hensigtsmæssigt set ud fra et organisatorisk effektivitetskriterium, dels om det vil medføre en styrkelse af visse u-lande fremfor andre, og endelig hvilke i-lande, der vil være de store tabere.

USA's adfærd på det seneste over for de forskellige internationale organisationer, hvor den tredje verden har gjort sine krav gældende gennem vedtagelse af resolutioner (ILO, IBRD, FN m.v.),¹⁶⁾ kunne forlede en til at tro, at det er USA, der vil stå som den store taber i dette spil om den politiske indflydelse. Dette er næppe en korrekt vurdering. USA vil inden for overskuelig fremtid stadig være den dominerende magt i det internationale system - økonomisk, teknologisk og militært.

De stater, der for alvor står foran at skulle miste politisk indflydelse, er de små udviklede industrilande.¹⁷⁾ Hvis vi f.eks. ser på Verdensbanken, der jo i øjeblikket har et proportionalt stemmesystem, og her forudsætter en ligelig fordeling af stemmer, så er det karakteristisk, at det er to hovedgrupper af lande, der vil miste stemme indflydelse. Den ene gruppe er stormagterne, der som USA har mange andre strenge på violinerne (det er lande som Argentina, Brasilien, Kina, Frankrig, Vesttyskland, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexico, Syd-Afrika, England og USA). Den anden gruppe er de 'små' industrialiserede stater, der i kraft af

15) Forslag til reform af IBRDs struktur er fremkommet fra mange sider. Se f.eks. indlæggene fra Jamaica, (Official Records of the General Assembly, Seventh Special Session, Verbatim Records, op.cit., møde 2331, p. 13), Kenya (loc.cit., møde 2341, p. 12) og Burundi (loc.cit., møde 2336, pp. 15-16).

Forslag til reform af CCD er bl.a. indeholdt i de alliance-frie landes oplæg til De Forenede Nationers specialsession om nedrustning. Se Non-aligned Working Document, Preparatory Committee for the Special Session (A/AC.187/55/Add.1, p. 3 og p. 9).

16) Der tænkes her på beslutningen om at trække USA ud af ILO; på forsøget på at forhindre Verdensbanken i at yde lån til lande som Vietnam, Cambodia, Laos, Cuba, Uganda, Angola og Mozambique. Denne politik fik bl.a. det engelske tidsskrift 'Economist' til at bemærke: "It's the World Bank, not the American one". Se Economist, April 22, 1978, pp. 19-20.

17) Der er visse indikationer på, at man fra dansk side opfatter sin indflydelse som større end, hvad man skulle forvente ud fra en strukturel betragtning. Jfr. udtalelser fra departementschef Niels Ersbøll i interview i Udenrigsministeriets Tidsskrift, September 1977, p. 4.

deres udenrigshandels størrelse har opnået et mere end gennemsnitligt antal stemmer. Disse lande vil i denne snævre, men eksemplariske sammenhæng, være de egentlige tabere. (Det drejer sig om lande som Australien, Belgien, Canada, Danmark, Holland, Spanien, Sverige og Østrig).¹⁸⁾

Modsvarende vil de lande, der i særlig grad har mulighed for at øge deres indflydelse, være de mindre og mindst udviklede u-lande. Den interessemæssige hovedskillelinie synes således her at være mellem store og små lande, mere end den er mellem i- og u-lande. Men hvor de store har fælles interesser, har de små divergerende interesser. At de politiske koalitioner går på tværs heraf er et faktum, som jeg skal vende tilbage til.

3.2. Kravene om en øget andel af de økonomiske gevinster ved internationalt økonomisk samkvem

Som det er fremgået af diskussionen omkring indholdet og karakteren af kravene om en ny økonomisk verdensorden, så kan der udskilles to modsat rettede tendenser: den ene, der går i retning af en liberalisering af den internationale handel, og den anden, der går i retning af en isolering af u-landene mod de effekter, som samkvem med de industrialiserede lande har på de nationale udviklingsmål.¹⁹⁾ En naturlig formodning ville derfor være, at det især var de u-lande, der havde en meget stor udenrigshandel, der forsøgte at dreje debatten til at blive en diskussion om bytteforhold og toldliberaliseringer i i-landene. En nærmere undersøgelse af de stater, der har en eksport, der udgør over 30 procent af bruttofaktoriindkomsten,²⁰⁾ viser dog, at der ikke blandt disse er tale om fælles artikulerede interesser.

Den hovedskillelinie, som synes at adskille disse stater, der er stærkt integreret i det internationale økonomiske system, fra

18) Udregningen er baseret på antal stemmer pr. 30. juni 1977. Med et lige antal stemmer til alle 129 medlemslande skulle hvert land have 2234 stemmer. De her nævnte lande har i gennemsnit 4857 stemmer. Se World Bank, annual report 1977, pp. 132-33.

19) Se Georg Sørensens artikel i dette nummer af *Politica*.

20) Fordelen ved at anvende bruttofaktoriindkomst er, at man ikke medregner den effekt, statens tilskuds- og afgiftspolitik har på priserne. Eksportens betydning for landet illustreres derfor bedre gennem en anvendelse af dette mål.

de øvrige er deres ringe indflydelse. En sammenligning med Spiegels kategorisering af stater efter deres magt og indflydelse²¹⁾ viser, at kun tre af u-landene i denne kategori kan indplaceres som små stater; resten er regionalstater eller mikrostater. (Følgende udviklingslande havde i 1974-75 en eksport, der udgjorde 30 procent og derover af bruttofaktorkomsten: Benin (tidl. Dahomey), Belize, Bolivia, Botswana, Costa Rica, Ækvatorial Guinea, Gabon, Guyana, Elfenbenskysten, El Salvador, Honduras, Iraq, Israel (Småstat), Jamaica, Kuwait, Kenya, Liberia, Syd-Korea, Libyen, Malaysia (Småstat), Marocco, Panama, Mauretania, Mauritius, Tunesien, Oman, Saudi Arabien, Swaziland, Venezuela (Småstat), Zaire, Zambia).²²⁾

Som en sammenligning med Tabel 1 vil afsløre, er der her tale om stater, der repræsenterer helt det holdningsspektrum, der er fremanalyseret på den 7. ekstraordinære generalforsamling (jfr. forskellen mellem Liberia og Libyen).

Men en ting er selvfølgelig en holdningsafvigelse i forhold til, hvad man skulle forvente ud fra økonomiske kriterier, en anden sag er, hvilke effekter f.eks. en fælles råvarefond - baseret på de forslag, der er blevet fremsat - og støttet af hele den store gruppe af u-lande - vil have på de enkelte lande. At disse effekter ville være forskellige var åbenbart erkendt af u-landene på forhånd, idet det var fremsat som en del af et integreret råvareprogram, der tydeligvis var indrettet på en sådan måde, at der skulle være lidt til alle. Kernen i forslaget er at oprette en fælles fond til finansiering af støtteopkøb for de enkelte råvarer, der er af særlig betydning for u-landenes eksport. Finansieringen af denne fond skulle i hovedsagen komme fra i-landene.²³⁾ Et væsentligt led var endvidere, at der skulle tilknyttes en form

21) Se Steven L. Spiegel, Dominance and Diversity, The International Hierarchy, Boston, 1972, pp. 93 ff. Denne hierarkisering er lavet på basis af en række kriterier for henholdsvis potentiel og aktuel magt, se pp. 40 ff.

22) Opstillingen er lavet på basis af United Nations Statistical Yearbook, 1976 New York 1977, pp. 649-660; Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976, UNCTAD, New York, 1976, pp. 346-59; Hanns-Dieter Jacobsen, Die Wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West und Ost, Hamburg, 1975, p. 104.

23) Se resolution 93: Integrated Programme for Commodities, i Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Vol. 1, New York, 1977, pp. 6-9, og Economist, 12. november 1977, pp. 68-69.

for kompensatorisk finansieringsmulighed for de u-lande, der havde en meget ringe produktion af de forskellige råvarer, og endelig skulle den politiske kontrol være efter princippet om suveræn lighed. Der var således lidt til alle.

Selv om u-landene siden har opretholdt denne idé om en samlet pakkelse - af forståelige grunde - så har de konkrete forhandlinger drejet sig om det, der er kernen i forslaget: den fælles råvarefond. Denne skulle i første række sikre en prisstabilisering og i anden række føre til en forøgelse af u-landenes indtægter fra disse råvarer - hvad der formentlig vil være det samme som en stigning i prisen for forbrugeren af de pågældende råvarer.²⁴⁾

Et interessant spørgsmål synes derfor at være, hvem der er 'vindere' og 'tabere' i dette spil om de 18 råvarer, der forhandles om. For at få et indtryk heraf er det beregnet, hvorvidt den enkelte stat har en nettoråvareudgift eller råvareindtægt på de 18 råvarer.²⁵⁾ Da dette kun tager hensyn til størrelsen af indtægt eller udgift, er der også sondret efter hvor stor en andel af den samlede import/eksport, de pågældende råvarer udgør i forhold til statens samlede import/eksport.

Se Tabel 2.

Betragter man her hvilke lande, der har henholdsvis indtægt og udgift inden for handelen med de 18 råvarer, så synes der at være en vis overensstemmelse med en 'Nord-Syd'-skillelinie som den væsentligste. Med hensyn til de lande, der falder udenfor, f.eks. de forskellige i-lande, der har nettoindtægter ved denne handel, kunne man anføre, at det jo også er de lande, der har stillet sig relativt imødekomende over for u-landenes krav. Modsat er det værd at bemærke, at en række af de u-lande, der har virket som de ivrigste fortalere for en fælles råvarefond, er lande, der vil få

24) For en fremstilling og analyse af dette forslag, se Harry G. Johnson, "Commodities: Less Developed Countries' Demands and Developed Countries' Responses", i Bhagwati (ed.), The New International Economic Order, op.cit., pp. 240-251.

25) De 18 råvarer er kaffe, kakao, te, sukker, kobber, tin, gummi, bomuld, jute, hårde fibre, bananer, plateolie, kød, tropisk tømmer, jernmalm, bauxite, mangan, fosfat. En fremstilling af forslaget findes i Helen O'Neill, A Common Interest in a Common Fund, United Nations, New York, 1977.

Tabel 2. Import/eksport af 18 råvarer som procent af landets totale import/eksport opdelt efter, om der er handelsoverskud/underskud ved denne handel

'Handelsbalance'	Procent af: import (hvis nettoudgift), eksport (hvis nettoindtægt)					
	0-9,9%	10-19,9%	20-39,9%	40-59,9%	60-79,9%	80-100%
Nettoudgift	Malta Østrig Israel Grækenland Norge Danmark Belgien Holland Bulgarien Østtyskland Cambodia Cypern Qatar Bahrain Yemen (Dem.Rep.) Jordan Kuwait Singapore Iran Libanon Saudi Arab Libyen Algeriet	Portugal Spanien USA Frankrig Italien England Vesttyskland Ungarn Rumænien Tjekkoslaviet Polen Yemen (Arab.Rep.) Iraq Jugoslavien	Japan			
Nettoindtægt	Venezuela	Sverige Canada New Zealand Finland Irland Sovjetunionen Nigeria Pakistan Swaziland Afghanistan	Australien Indien Mexico Argentina Thailand Tyrkiet Jamaica Kenya Syrien Marokko Tunesien Sierra Leone Guinea Botswana Barbados Somalia Nepal	Indonesien Peru Egypten Guatemala Ecuador Tanzania Senegal Madagaskar	Brasilien Malaysia Philippinerne Columbia Ghana Domin. Republik Costa Rica Cameroon Nicaragua Bolivia Etiopien Guyana Haiti Tchad Mali	Cuba Zaire Bangladesh Uganda Sri Lanka Sudan Liberia Mauretanien Mauritius Dahomey Burundi

Kilde: Helen O'Neill, A Common Interest in a Common Fund, New York, 1977, pp. 44-48.

en nettoudgift ved fondens indførelse (det gælder f.eks. Algeriet og Jugoslavien).

Tabel 2 indicerer endvidere, at de små industrialiserede lande vil være i en udsat position, da substitutionsmulighederne for disse lande ved en prisforhøjelse på de her behandlede råvarer vil være relativt ringe. Modsat er USAs situation, hvor der er flere muligheder for en omstilling. Karakteristisk er det også, at de lande, der er totalt afhængige af eksporten af de her behandlede råvarer, udgør en holdningsmæssigt heterogen gruppe: Fra Brasilien på den ene side, der slår på frihandel - der vel næppe er umiddelbart forenelig med en styring via en fælles råvarefond og til f.eks. Dahomey, der argumenterer for self-reliance, der vel næppe kan siges at søge omkring det internationale marked i de udviklingsstrategiske perspektiver. Samtidig er det vel denne gruppe, der objektivt set ville have den største umiddelbare fordel af fondens oprettelse.

Konklusionen, der må drages af denne analyse, er således, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem de snævert definerede økonomiske interesser og konsekvenser og den holdning, som den enkelte stat indtager over for kravet om en ny økonomisk verdensorden. Stormagt-småstats-sondringen synes dog at have en vis relevans. Umiddelbart må man derfor undre sig over, at det har været muligt for u-landene at holde sammen i de godt 4 år, debatten er foregået.

Det, der forener u-landene, er det, der forhindrer i-landene i at holde sammen. U-landenes fælles interesser er nemlig defineret negativt, det vil sige i forhold til en afvisning af i-landenes styring af det internationale system på den ene side og til det fælles ønske om at få en større del af den til rådighed stående 'kage' på den anden side. Det er en fælles nationalisme, der synes at være en passende betegnelse for de bestræbelser, der iværksættes fra u-landenes side. Det er også som et udtryk herfor, at man må tolke forsøget på at opstille et dokument over staters økonomiske rettigheder og pligter.²⁶⁾ Rettighederne er naturlig-

26) Chartret om Staters Økonomiske Rettigheder og Pligter, *op.cit.* Vedtaget 12. december 1974 med 120 stemmer for, 10 der afstod og 6 stemmer imod (Belgien, Danmark, Vesttyskland, Luxembourg, England, USA). Se UN Monthly Chronicle, Vol. XII, Nr. 1, p. 78. (Bemærk forskellen til at vedtage en menneskerettighedserklæring!).

ligvis tiltænkt u-landene, og det er vel et typisk nationalistisk træk at definere sig selv i forhold til en gruppe, der står udenfor, og som fungerer som skydeskive - jfr. at det er dem, der skal have pligterne.

Det er mangelen på denne fælles følelse af 'nationalisme' der hindrer i-landene i at holde sammen, men alligevel er det også karakteristisk for dem som gruppe, at deres holdninger over for u-landenes krav ikke synes bestemt ud fra snævre økonomiske rationalitetsovervejelser. Mange i-landeindlæg synes at fortolke debatten til at være af moralsk-politisk karakter, og det afspejler sig i de holdninger og argumenter, der anvendes over for den tredje verden. Det kan være argumenter, der forsøger at betone det farlige i blokannelser, forsøg på at indholdsbestemme et begreb som retfærdighed og analogislutninger til det enkelte i-lands egen udvikling.²⁷⁾

3.3. Krav om ændret adfærd fra i-landenes side

Der synes her at være to hovedtyper af vanskeligheder. For det første er det vanskeligt præcist at fastlægge, hvad der er for adfærdsændringer, der kræves. Er det et spørgsmål om øget bistand, øget handel eller ikke-indblanding? For det andet lægger meget få i-lande i deres indlæg op til konkrete ændringer i deres politik. Man argumenterer ud fra sit ideologiske grundsyn og forholder sig i øvrigt afventende.

Forskelligheden mellem i-landene springer dog i øjnene. Bistand til u-landene er således et traditionelt stridsemne i den amerikanske kongres, og en eventuel finansiering af en fælles råvarefond under u-landskontrol vil givet få store vanskeligheder ved at blive accepteret. USA's muligheder for at ændre adfærd på dette område er således yderst begrænsede, og Kissingers forslag på UNCTAD IV om en fælles råvarebank skal nok bl.a. forstås herudfra, da et sådant forslag formentlig ville møde mindre intern opposition.²⁸⁾ På den anden side er det væsentligt at fremhæve, at i

27) Se USA's indlæg, Official Records of the General Assembly, Seventh Special Session, verbatim records, møde 2327, p. 5, og Danmarks indlæg på møde 2332, loc.cit., p. 16 og Danmark indlæg på UNCTAD IV, se Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Vol. 2, New York, 1977, p. 32.

28) Se Proceedings of UNCTAD, op.cit., Vol. 2, pp. 122-23.

det omfang, den nye økonomiske verdensorden fortolkes i nyliberalistisk retning, hvor det er u-landenes ønske om øgede investeringer, øget adgang til markeder og øget overførsel af kapital og teknologi, ja, så er det USA, der vil kunne spille en aktiv rolle.²⁹⁾

De små i-lande, der ikke har de store vanskeligheder med at få bistandsbevillinger godkendt, vil derimod komme i vanskeligheder, hvis det internationale samarbejde skal baseres på overførsel af industriel kapacitet fra i- til u-lande. En sådan udvikling, der allerede er i gang på visse felter, og som går under betegnelsen en ny international arbejdsdeling, vil naturligt styrke de mest teknologisk udviklede stater og de stater, der er hjemsted for firmaer, der er i stand til at operere globalt.

En opsplitning af produktionsprocessen som den, der er tale om her, hvor de arbejdsintensive dele af produktionen forlægges til u-landene, vil således skabe vanskeligheder for de små landes sårbare industristruktur.³⁰⁾ I et land som Holland har man forsøgt at tage konsekvensen heraf, og man giver derfor aktiv strukturtilpasningsstøtte til nedlæggelse af virksomheder, der konkurrerer direkte med udviklingslandene.³¹⁾ I Danmark stilles der krav om indgreb over for importen på grund af truslen om arbejdsløshed i de berørte brancher, og kampagner om at købe dansk kører med fornyet styrke.³²⁾

29) Vanskelighederne herved består for USA i, at den internationale økonomiske politik har været set som underordnet de sikkerhedspolitiske målsætninger. For en argumentation herfor, se Stephen D. Cohen, The Making of United States International Economic Policy, Praeger, New York, 1977, pp. 3-14.

30) For en analyse af disse udviklingstendenser, se Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs, Otto Kreye, Die Neue Internationale Arbeitsteilung, Hamburg, 1977.

31) Se Memorandum on the Restructuring of the Netherlands' Economy and Development Cooperation, Hague, 1975.

32) Denne debat kører inden for tekstil- og beklædningsindustrien. Krav om importreguleringer og oprindelsesmærkning er fremført fra flere sider. Se debatavis: Til den rige verden, M.S. 1978, p. 5, og Stof og Saks, nr. 3, 1978, pp. 10-15.

Det er formentlig på dette område, at det vil vise sig, om i-landene vil foretage en aktiv restrukturering af deres økonomi med henblik på at imødekomme u-landenes krav eller om det snarere vil være de protektionistiske tendenser, der vil sejre. Det sidste er formentlig en yderst realistisk mulighed og kan derfor ikke på forhånd bortdefineres.³³⁾ Effekterne af den nye internationale arbejdsdeling vil nemlig være meget forskellige. Alle de industrialiserede lande vil naturligvis være følsomme over for ændringer på kort sigt, men den forskellige sårbarhed vil over et lidt længere tidsperspektiv være det, der skiller de store og de små industrilande fra hinanden med henblik på muligheden for at foretage strukturelle omstillinger af økonomien.

Blandt u-landene synes det i første række at være de mest udviklede u-lande, der vil blive hjemsted for en udflytning af industrier fra i-landene, og det er sandsynligt, at en hurtig industrialisering af den tredje verden vil styrke de i forvejen enorme forskelle mellem de forskellige u-lande.

Følgende tabel viser de lande, der i perioden 1970-75 havde en vækst på 6,0% og derover i bruttofaktoriindkomst pr. økonomisk aktiv person (Y/L).

Tabel 3. Væksten i bruttofaktoriindkomst pr. økonomisk aktiv person i 1970-75.
Samtlige udviklingslande med en vækst på over 6 procent er medtaget.

6,0-6,9%	Malawi 6,1%	Sri Lanka 6,1%	Elfensbenskysten 6,2%	Indonesien 6,4%
	Tunesien 6,8%			
7,0-7,9%	Brasilien 7,0%	Dominikanske Republik 7,0%	Singapore 7,5%	
8,0-8,9%	Syd-Korea 8,2%			
Over 9,0%	Saudi-Arabien 12,5%	Swaziland 12,6%	Iran 13,7%	Gabon 15,5%
	Botswana 25,3%			

Kilde: Provisional Alternative Extrapolations of Key Economic Trends, FN, Committee for Development Planning, Marts 1978, Kapitel 1, pp. 6-7 (E/AC.54/L.95/Add.1).

Det er her værd at bemærke, at alle disse lande støtter en tolkning af den nye økonomiske verdensorden i integrationistisk retning.

33) Dette gøres af Fröbel, Heinrichs og Kreye, op.cit.

En udvikling i i-landene, hvor de kræfter, der arbejder for en øget grad af national protektionisme, for en øget indflydelse, vil derfor vanskeliggøre disse landes fortsatte økonomiske vækst. Man kan derfor formode, at en sådan intern udvikling i i-landene vil medvirke til at styrke sammenholdet mellem de forskellige grupper af u-lande. Det er således også klart, at den interne udvikling i i-landene vil have en markant indflydelse på det videre forløb af debatten om en ny økonomisk verdensorden.

4. U-landenes krav: Bedemølle eller stalinorgel?

I de foregående afsnit er indholdet af kravene om en ny økonomisk verdensorden blevet fremstillet, dels ud fra de foreliggende resolutioner og dels ved at betragte de forskellige landes holdninger. Den store spredning i holdninger, der er blevet konstateret, er derefter blevet forsøgt relateret til en gennemgang af nogle af de mulige konsekvenser, der følger af de forslag, der er lagt frem fra u-landenes side. Debattens videre forløb kan dog ikke behandles fyldestgørende uden at tage hensyn til, hvilke magtmæssige ressourcer u-landene har at stille bag deres krav.

Er der tale om, at i-landenes fælles krav om en ændret fordeling af verdens goder kan opfattes som en bedemølle, der fremmaner de samme bønner for hver omdrejning, men hvor effekten af disse bønner afhænger af den, som bønnen er rettet til. Eller er forholdet snarere, at der er tale om en magtdemonstration, hvor u-landenes krav bedre forstås ud fra stalinorgel-analogien, hvor hvert krav er at opfatte som en raket. Ved at affyre dem i serier står u-landene med et 'våben', der gør det nødvendigt at tage dem alvorligt.

Debatten om dette spørgsmål er blevet ført ud fra to hovedsynsvinkler - en økonomisk og en politisk. Den økonomiske analyse har med udgangspunkt i karteliseringsproblemet sat sig for at undersøge, hvor mange potentielt karteliserbare råvarer, der er til rådighed for u-landene. Hovedparten af de her foretagne analyser viser, at potentialet for monopolistisk råvareprisfastsættelse er begrænset til nogle få råvarer (3),³⁴⁾ og selv på disse råvarer

34) Se Helge Hveem, The Political Economy of Third World Producer Associations, Universitetsforlaget, Oslo, 1978, p. 165. Endvidere Marian Radetzki, "The Potential for Monopolistic Commodity Pricing by Developing Countries", i G.K. Helleiner (ed.), A World Divided, Cambridge, 1976, p. 63.

vil det være vanskeligt, da substitutionseffekt, udnyttelse af havbundens ressourcer og teknologiske fremskridt kan underminere disse råvareproducenters kontrol over udbuddet og/eller føre til en formindskelse af efterspørgslen.

Kravene om indeksering af forholdet mellem import- og eksportpriser, om en fælles råvarefond, om kontrol over de multinationale selskaber, om øget overførsel af kapital, teknologi og så videre har alle som forudsætning, at der er en aktiv medvirken fra i-landenes side. U-landene kan selvfølgelig selvstændigt beslutte at f.eks. nationalisere udlandsk ejendom, men når dette indgår som et krav til i-landene, er det selvfølgelig, fordi det enkelte lands muligheder for at gøre dette uden en anerkendelse af dette skridt fra i-landenes side er relativt begrænset. De u-lande, der risikofrit kan gøre det, gør det formentlig uden at spørge om lov først.

Hovedparten af de krav, der er stillet om en ændret fordeling, om øget overførsel af ressourcer og om øget politisk indflydelse kan ikke gennemføres unilateralt af u-landene. Hvis denne analyse er korrekt, så forekommer det underligt, at i-landene overhovedet er gået med på at give partielle koncessioner og på at diskutere u-landenes forslag seriøst.³⁵⁾ I lyset af vanskelighederne ved at forklare de enkelte staters holdninger ud fra økonomiske interesser er det måske også mere de politiske ressourcer, der er årsagen til, at u-landene har været i stand til at holde debatten i gang og til at opnå visse - omend begrænsede - indrømmelser fra i-landenes side.

Disse politiske ressourcer kan groft opdeles i to hovedelementer: På den ene side den styrke, det giver, at stå sammen over for i-landene, og her har u-landene da også investeret et stort arbejde i at holde sammen på den meget spredte gruppe af u-lande. At de i stort omfang har været i stand til at holde sammen på trods af diverse splittelsesforsøg iværksat fra i-landenes side har da også overrasket mange observatører, der hele tiden har

35) At dette er tilfældet illustreres udmærket af havretsforhandlingerne, der nu synes at være tæt på et kompromis, der ligger nærmere u-landenes udgangsposition end i-landenes. Se Robert L. Friedheim, William J. Durch, "The International Seabed Resources Agency and the New International Economic Order", i International Organization, Vol. 31, nr. 2, pp. 343-84.

forudset, at med så forskellige interesser som dem, der her er gældende, må den fælles front bryde sammen.

På den anden side har de enkelte lande en mulighed for at spille på i-landenes interesse i at få u-landene til at vedblive med at deltage aktivt i det internationale system. I det øjeblik enkelte eller flere u-lande sammen nægter at anerkende internationale konventioner om luftfart, patentrettigheder, meteorologisk samarbejde, kriminalitetsbekæmpelse, betalingsbalancepolitik m.m., vil strukturen i det internationale system blive udsat for en alvorlig prøve.³⁶⁾ Som det tydeligt fremgår af forhandlingerne om et havbundsregime er i-landene da også afgørende interesseret i at få u-landenes tilslutning til de løsninger, der skal etableres. Det er således karakteristisk, at det er i-landene, der har modereret deres holdninger over i retning af u-landenes, på trods af at en analyse af de forskellige landes økonomiske ressourcer i denne sag entydigt vil falde ud til de mest udviklede og store i-landes fordel.³⁷⁾

Endnu har u-landene kun spillet på den første politiske ressource, der betoner samarbejdet mellem u-landene og solidariteten mellem dem indbyrdes, men en udvikling af tendenserne i retning af en øget konfrontation mellem i- og u-lande vil givet bringe den anden mulighed frem i lyset.

Flere elementer synes således at pege på i-landenes holdninger til u-landenes krav som en afgørende variabel for den videre udvikling. I det omfang, der satses på en samarbejdsløsning mellem i- og u-lande må man forvente, at de forskelle i konsekvenser, der er fremanalyseret ovenfor, vil antage større og større betydning.

En bedømmelse af u-landenes ressourcer må således basere sig på en vurdering af de faktorer, der holder u-landene sammen som en gruppe over for de forhold, der tenderer mod splittelse.

De væsentligste sammenholdsfaktorer, der er trukket frem her, er således den fælles nationalisme, den negative definition af interesser, den øgede forhandlingsstyrke ved at holde sammen og fremsætte fælles krav, det fælles ønske om flere ressourcer til natio-

36) For en analyse ud fra denne synsvinkel, se Paul Streeten, "The Dynamics of the New Poor Power", i Helleiner (ed.), A World Divided, op.cit., pp. 77-88.

37) Se R.L. Friedheim et al., The International Seabed, op.cit.

nal udvikling og endelig tendenser i i-landene såsom ny-protektionisme, der vil forøge sammenholdet inden for u-lande-gruppen.

Tendenser, der trækker i retning af en splittelse inden for u-landene, må dog ikke overses. Det forhold, at u-landene ikke er enige om, hvad der konstituerer en ny økonomisk verdensorden, 'Øst-Vest'-skilleliniens betydning for de enkelte staters holdninger, vanskeligheden ved at spænde over disse modsætninger, og som måske det væsentligste, forskellen i de grundlæggende økonomiske interesser.

Men hvilket svar kan der da gives på spørgsmålet, om vi får en ny økonomisk verdensorden?

5. En ny økonomisk verdensorden?

Denne analyse lægger ikke op til entydige svar. Den nye økonomiske verdensorden synes en mulighedens umulighed. De krav, der er blevet formuleret fra u-landenes side, er mulige at gennemføre, hvis det var det, u-landene ville. Men det, der må konkluderes på basis af den foregående analyse, er, at det ønsker de ikke. Den spredning i holdninger, der er fremdraget, er en reel forskel i politiske prioriteringer, men den tredje verdens fælles front er også en realitet, som enhver vil kunne overbevise sig selv om ved at iagttage forhandlingerne i de internationale organisationer. Det er som med den tredje stand under den franske revolution - der en en vis grad af enighed om, hvad der er galt, men fravær af enighed om, hvad der bør gøres.

U-landene ønsker ikke den nye økonomiske verdensorden gennemført. De er ikke enige om, hvad det er, de er kun enige i deres kritik af den gamle, og endelig vil en gennemførelse ikke føre til en løsning af de problemer, som den intenderer at løse.

En fælles råvarefond kan således nok gennemføres, måske også føre til en stabilisering af u-landenes eksportindtægter, og, hvis vi er ekstremt optimistiske, også føre til en gradvis øgning heraf, men forbindelsen med økonomisk og social udvikling og tilfredsstillelse af fundamentale behov er rent hypotetisk.

Herudover vil gennemførelse af de formulerede krav kræve en enighed om den politiske magtanvendelse, der ikke er til stede.

For i-landene er situationen tilsvarende paradoksal. De store

i-lande, der generelt set har stillet sig meget negativ over for u-landenes konkrete forslag, er således dem, der må være mest interesseret i at fastholde u-landene som deltagere i det internationale system, og derfor være imødekommende, specielt da det er de lande, der er mindst sårbare på længere sigt over for ændringer i den internationale arbejdsdeling, og deres tab af politisk indflydelse er kompenserbart.

For de mindre i-lande, der groft sagt har stillet sig relativt mere imødekommende over for u-landenes krav og også over for deres konkrete forslag, er situationen den modsatte. Disse lande er meget sårbare over for fundamentale ændringer i den internationale økonomi og må imødesee store strukturelle tilpasningsproblemer, hvis deres positive holdning bliver omsat til praksis.

Svaret på spørgsmålet om muligheden af en ny økonomisk verdensorden er således bedst formuleret i paradoksets form: Den nye økonomiske verdensorden er muligheden umulighed.

Hovedproblemet ligger imidlertid ikke i paradoksets løsning, men i den manglende enighed om målsætninger. På det seneste er det gennem en række indbyrdes uafhængige undersøgelser³⁸⁾ blevet påvist, at hvis målet er en tilfredsstillende af de fundamentale behov, så ligger løsningen i at styre efter dette mål og ikke i at skabe en ny økonomisk verdensorden. Hvis de socio-politiske forudsætninger var til stede, ville en opfyldelse af de fundamentale behov for jordens befolkning være inden for rækkevidde.³⁹⁾ Så længe man satser på at fastholde den eksisterende interne indkomstulighed, vil en tilfredsstillende af de fundamentale behov kræve vækstrater i den tredje verden på 10-12 procent pr. år.⁴⁰⁾ Og det er umulighedens umulighed.

38) Der tænkes her især på følgende: Amilcar O. Herrera et al., Catastrophe or New Society, Ottawa, 1976.

H. Chenery et al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974.

Wassily Leontief et al., The Future of the World Economy, Oxford University Press, 1977.

39) Se Amilcar O. Herrera et al., Catastrophe or New Society, op.cit., pp. 107-108.

40) Loc.cit., p. 106.