

**Stockholms universitet**  
**Historiska institutionen**

# Valet av mottagarländer för svenskt bistånd åren 1950-1990

Ulf Rundin

Magisteruppsats  
Vårterminen 2002  
Mentor: Kent Zetterberg



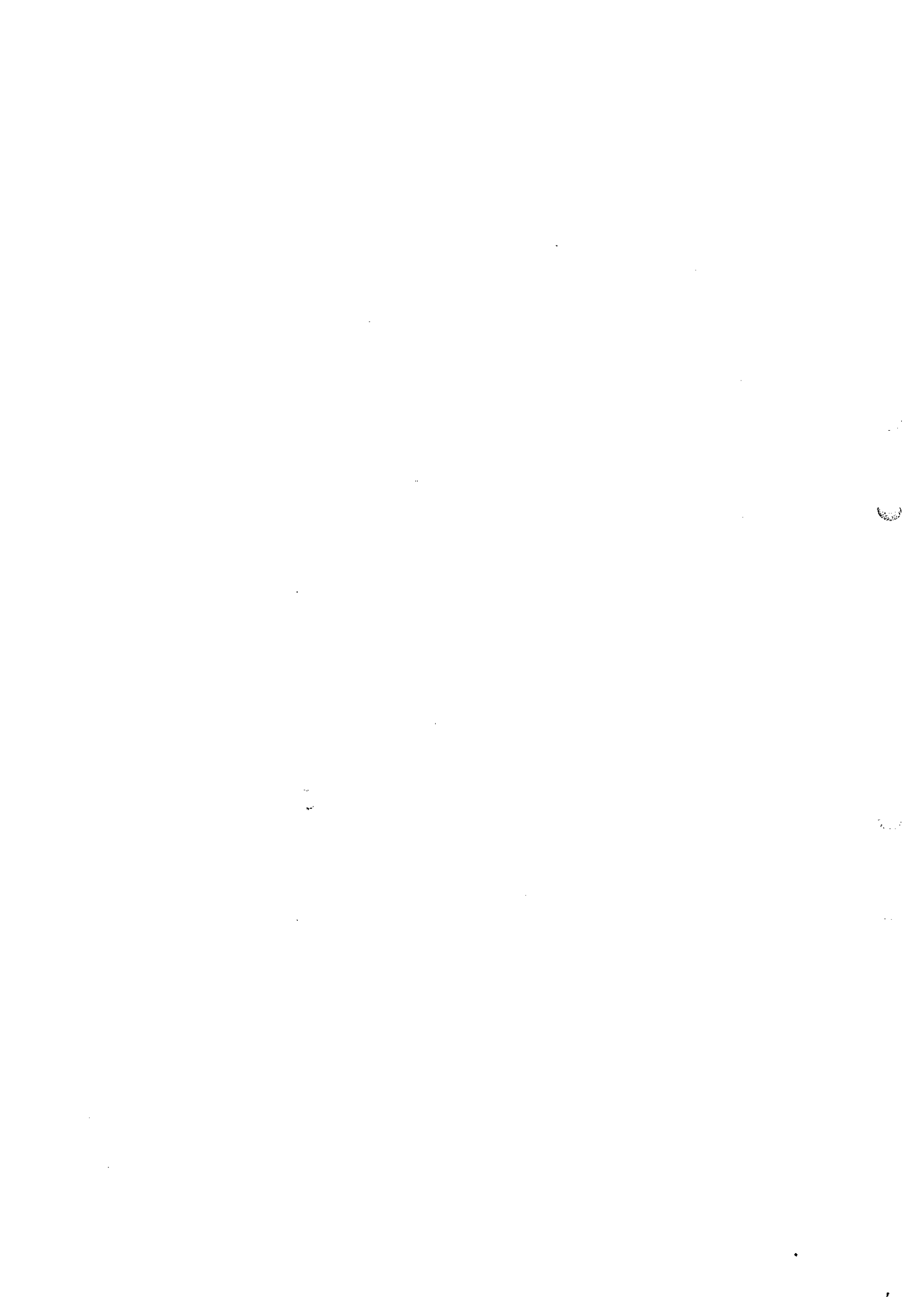
Ulf Rundin  
Ryttarvägen 20, 181 41 Lidingö,  
Tel: 765 84 81

## VALET AV MOTTAGARLÄNDER FÖR SVENSKT BISTÅND 1950-1990

### Innehåll

1. BAKGRUND .....	2
2. VARFÖR ÄR LANDVALET ETT PROBLEM SOM FÖRTJÄNAR ATT UNDERSÖKAS?.....	2
3. UNDERSÖKNINGENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....	3
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR .....	3
KÄLLOR OCH FORSKNINGSLÄGE .....	4
METODIK OCH BEGREPP .....	5
AVGRÄNSNING .....	6
4. DET BÖRJADE MED PAKISTAN OCH ETIOPIEN .....	7
5. ARGUMENTEN LINJERAS UPP.....	8
6. VEM VALDE LÄNDERNA? .....	10
7. NY ORGANISATION OCH NYA RIKTLINJER.....	11
8. NIB – EN OLYCKLIG PARENTES.....	13
9. LANDVALET UNDER NIB-PERIODEN .....	14
10. NIB BLIR SIDA OCH LANDVALET STABILISERAS.....	16
BESLUTSNIVÅN FÖRÄNDRAS .....	17
FRÅN FEMTIOTAL TILL SJUOTTIOTAL – ETT SAMMANDRAG .....	18
11. LANDVALET FÅR EN PARTIPOLITISK DIMENSION .....	19
LANDVALET IFRÅGASÄTTS.....	19
FRÅN DEBATT TILL NYA RIKTLINJER.....	20
ARGUMENT OCH KONSEKVENSER .....	21
12. POLITISK GRANSKNING AV U-LANDSBISTÅNDET.....	22
13. DEN KOMMERSIELLA FAKTORN. ....	24
14. KRISÅREN OCH 1980-TALET'S LANDVAL .....	25
15. SAMMANFATTNING OCH SLUTKOMMENTARER.....	28

Bilagor: KÄLLOR OCH LITTERATUR  
TABELL 1-4



# VALET AV MOTTAGARLÄNDER FÖR SVENSKT BISTÅND 1950-1990

## 1. Bakgrund

Uppbrottet från det koloniala systemet efter andra världskriget medförde att flera nya stater tillkom i Afrika och Asien. Genom FN:s tillkomst väcktes intresset för att hjälpa de nya länderna att klara sig på egen hand. Inte bara behövde krigshärjade länder i Europa stöd för sin återuppbyggnad. Även de s.k. underutvecklade länderna, dvs främst västmakternas forna kolonier, borde få hjälp. Föreställningen om en svensk förpliktelse att lämna bistånd till fattiga människor i de unga länderna fick under 1950-talet stark anslutning hos många svenska politiker. Som ett land utan kolonialt förflutet och som tillhörande den rika världen borde Sverige vara väl lämpat för att ge ett effektivt bistånd. Ett politiskt program för svenskt bistånd till underutvecklade länder började ta form.

Det inleddes i Etiopien efter krigsslutet. Svenskar reste till Addis Abeba för att lära ut svensk sjukvård. Till andra länder arrangerade Sverige stipendieprogram för studentutbyte. Experter sändes till FN. Allt eftersom verksamheten växte blev det nödvändigt att organisera den i fast form. "Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden" bildades 1952. En av dess första uppgifter blev att identifiera lämpliga länder och projekt för sina insatser.

Min undersökning tar sin början 1952 med Centralkommitténs tillkomst. Den följer 1950-talets försök att föra in hjälpen i rationella färor och knäsattna principer för landval och projektutförande fram till sextiotalets misslyckade biståndsskapelse, Nämnden för internationellt bistånd, NIB. Efter NIB:s haveri blir biståndet partipolitiskt intressant och det nya ämbetsverket SIDA<sup>1</sup> kommer till. Landvalet ges en ny dimension och blir på 1970-talet en del av den unga vänsterns reformområden. Baksmällan kommer på 1980-talet med oljekris och havererade u-landsekonomier. Jag för fram undersökningen till 1990-talets första år när Sovjetunionen försvunnit och det internationella biståndet fick nya och bättre villkor. Då upphörde också landvalet att vara en skiljelinje i svensk politik.

## 2. Varför är landvalet ett problem som förtjänar att undersökas?

Det finns flera skäl till att landvalet förtjänar att undersökas i historisk belysning. Det första, övergripande skälet är att valet av biståndsländer är en handling som bestämmer, och bestäms

<sup>1</sup> "SIDA" eller Styrelsen för internationell utveckling (engelska: Swedish International Development Authority) skrevs med versaler fram till omorganisationen från 1 juli 1995 då man övergick till att använda beteckningen "Sida". Då ändrade man samtidigt den engelska översättningen till "Swedish International Development Cooperation Agency".

av svensk utrikespolitik. Genom att knyta förbindelser med ett land via biståndet etablerar Sverige nya fönster för utbyte av idéer, erfarenheter och varor inom områden som inte tidigare prövats i utrikespolitiken. Behovet och intresset från båda länders sida att finna lösningar på utvecklingsproblem leder till en dialog om centrala ekonomiska och sociala frågor som i sin tur skapar ekonomiskt beroende och politiska band.

För det andra är biståndet en utgiftspost i den svenska statsbudgeten som ingående diskuteras av riksdagens partier. Det är framför allt det bilaterala anslaget och då särskilt fördelningen av medlen på olika länder, som tilldrar sig intresse. Det sätt på vilket regering och riksdag behandlar biståndsbehovet för varje land har varierat över tiden. Under vissa perioder har projektens behov av pengar helt fått styra hur mycket pengar ett land tilldelas. Andra år har varje mottagarland tilldelats ett särskild landram, ett årsbelopp i kronor. Just landramarna har vissa år utlöst skarp debatt mellan riksdagspartierna som gjort biståndspolitikens ideologiska skiljelinjer tydlig.

För det tredje är landvalet kommersiellt intressant. Jag tror inte att handelsintressen har fått vara utslagsgivande för valet av mottagarländer. Men det bör ha varit en positiv sidoeffekt för biståndsrelationen om dessa länder haft en marknad för svenska varor som kunnat utvecklas. Det är därför möjligt att svenska exportintressen varit aktiva för att få med de mera utvecklade u-länderna i biståndskretsen.

### 3. Undersökningens tillvägagångssätt

#### *Syfte och frågeställningar*

Valet av länder för svenskt bistånd är en del av vår utrikespolitik. Det är också en särskilt tydlig och lätt förståelig del av utrikespolitiken. Landvalet tenderar därmed att väcka politisk debatt särskilt eftersom valet lägger i dagen sympatier och antipatier hos den svenska regeringen som ibland kan vara inrikespolitiskt kontroversiella. Vad som från början sågs som ett enkelt byråkratiskt beslut, att välja mottagarland för biståndsinsatser, blev för en alltmer politiskt medveten biståndsopinion ett delikat beslut som fördes ända fram till riksdagen. *Syftet med undersökningen är att visa dels hur, och i vilket sammanhang, valet av mottagarländer har ägt rum, dels analysera vilka argument som har använts och hur de framträder i den politiska debatten.* Undersökningen är begränsad till några viktiga skeden då meningar bröt sig om landvalet och då nya synsätt framträder.

Kriterierna och argumenten för landval har varierat betydligt över åren. På 1950-talet rörde den politiska debatten hur mycket bistånd som Sverige skulle ge, inte i första hand till vilka länder det skulle anvisas. Under 1960-talet blev landvalet extra intressant därför att så många länder ville ha bistånd från Sverige. Då tillkom flera afrikanska länder som nyligen blivit självständiga. Just den nya självständigheten var ett argument för bistånd. Under 1970-talet blev ideologiska argument andragna för landvalet. 1980-talet präglades av oljekris och pessimism om u-ländernas framtid, bara några få länder tillkom, nu med olika argument i varje särskilt fall. En viktig frågeställning blir: *Hur har kriterierna för landval förändras över tiden?* Vilka grupperingar och partier använde de olika argumenten? Bakom frågeställningen ligger hypotesen att redovisade kriterier varit styrande för senare beslut. De mål för biståndspolitik som tolkas genom de använda kriterierna för landval antas alltså har varit vägledande för landvalet. Eller med andra ord: Det bör finnas nära överensstämmelse mellan förespråkade kriterier och senare val.

Landvalet var från början en angelägenhet för kommittéer och tjänstemän inom biståndsförvaltande myndigheter. Byråkratin hade då ett avgörande inflytande på landvalet. På 1970-talet flyttades makten över landvalet till den politiska sfären, till partier, UD och

regering/riksdag. När u-ländernas tillkortakommanden blev tydliga på 1980-talet avtog de politiska partiernas intresse för valet av länder och inflytandet bör åter ha glidit över till biståndsmyndigheterna. Min andra frågeställning är: *Hur har själva urvalsprocessen förändrats?*

### **Källor och forskningsläge**

Den forskning som finns tillgänglig om svenskt biståndspolitik handlar till övervägande delen om u-ländernas ekonomiska situation och om de nationalekonomiska teorier som ligger till grund för utvecklingshjälpen metoder. Argument som använts för att välja mottagare har ofta, om än inte alltid, sin bakgrund i nationalekonomisk teoribildning. Det gällde särskilt under 1970-talet då olika "skolor" ställdes emot varandra i den internationella debatten. De traditionella ekonomerna som byggde sina teorier på tillväxt genom industriell utveckling och kapitalbildning fick då konkurrens av ekonomer från u-länderna som pekade på den globala ojämlikheten mellan länder och det kvarstående koloniala beroendet. I Sverige fördes en diskussion i den parlamentariska utredningen *Sveriges samarbete med U-länderna* (S.O.U. 1977:13) om hur tillväxt, fördelning, ekonomiskt oberoende och demokrati skulle kunna förenas. Utredningen är en utförlig källa för information om biståndspolitik från dess tillkomst och fram till 1976. Utrednings sekreterare, ambassadör Lars Anell skrev senare en översikt av de teoretiska grunderna för den svenska biståndspolitik *Images of Distant Countries* som jag använt mig av som bakgrundsmaterial<sup>2</sup>.

Biståndet har under olika skeden haft sin egen ideologi. Som grunden för det svenska biståndets ideologi brukar anges 1962 års proposition 1962 nr 100 *Angående svenskt utvecklingsbistånd*. Den utarbetades av en särdeles kvalificerad arbetsgrupp, U-beredningen, med statsminister Tage Erlander som ordförande. Sekretariatet förestods av dåvarande byråchefen Olof Palme som utarbetade underlaget för proposition 100, senare publicerat i SOU 1962:12 *Aspekter på utvecklingsbistånd*. Landvalet diskuteras här mycket generellt utan fasta rekommendationer. Jag behandlar kortfattat dessa två källor i avsnitt 10.

Internationellt finns en rikhaltig litteratur om biståndsfrågor. Landvalet är dock en alltför nationell företeelse för att den litteraturen ska kunna ge relevant underlag för min undersökning. Cassen-gruppens bok, *Does Aid Work?*, som sammanfattar flera internationella givares erfarenheter av bistånd, har dock ett generellt intresse eftersom gruppen utvärderat flera års internationella bistånd<sup>3</sup>. Huvudbudskapet är att bistånd gör nytta om det är rätt utformat.

The fundamental message of this report is clear: there is much that is already right with aid, but quite a lot to be improved. Donors and recipient have a long way to go in ensuring that the fruits of development reach the poor. And in the poorest countries, much needs to be done to ensure that development takes place at all.

Detta skrevs 1985. Vid den tidpunkten var krisen i de afrikanska länderna fullt synlig. Varför har utvecklingen gått fel i Afrika?, frågar Cassen-gruppen. Man pekar på flera faktorer: Miljön har varit ogästvänlig för bistånd beroende bl.a. på en befolkning med låg läskunnighet and utbildning, instabila politiska strukturer, svaga administrativa institutioner och ett ogynnsamt jordbruksklimat. Även biståndsgivarnas brister granskas. Cassen-gruppen kritiserar den överdrivna politiseringen och kommersialiseringen av det internationella biståndet. Även Sverige hade sina krisgrupper för att diskutera orsakerna till stagnationen. *Bistånd i kris*, (Stockholm 1984) är ett inlägg där bl.a. uppsatser av Gösta Edgren och Stefan

<sup>2</sup> Anell, Lars, "Images of Distant Countries. Reflections on the theoretical foundations for Sweden's development cooperation policies." I Frühling, Pierre (red.), *Swedish Development Aid in Perspective*. (Stockholm 1986).

<sup>3</sup> Cassen-gruppen tillsattes av Världsbanken och Internationella valutafonden 1985. Den innehöll forskare från ett 20-tal i- och u-länder (Finland representerade de skandinaviska biståndsgivarna).

de Vylder anlägger ett historiskt perspektiv på biståndets villkor och utvecklingsstrategierna under efterkrigstiden.

Av svenska forskare som behandlat utvecklingsbiståndet vill jag nämna Marian Radetzki som så tidigt som 1973 behandlade bl.a. effekterna i Kenya och Tanzania av det svenska biståndet. (*Aid and Development*, Stockholm 1973). Radetzki är kritisk mot detta bistånd främst för att det är så starkt ändamålsbestämt och har låg effektivitet. Radetzki förordar mera obunden resursöverföring.

Sida har själv utgivit, eller understött utgivandet av rad antologier och handböcker som förklarar och försvarar den gällande biståndspolitik. För landvalsfrågan är Sida-litteraturen viktig eftersom den ofta visar förarbeten till senare ställningstaganden av regeringen. I debattböckerna *U-debatt. Om mål och metoder i biståndsarbetet* (Stockholm 1971) och den tidigare nämnda *Swedish Development Aid in Perspective* (Stockholm 1986) ger olika författare sin syn på både ideologi och teknik för bistånd där bl.a. landvalsfrågan är ett viktigt tema. Jag har använt denna litteratur främst för att belysa debatten inom SIDA och UD:s biståndsavdelning.

Slutligen finns en ovärderlig översikt av svensk biståndspolitik i Olav Stokkes *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik* utgiven av Nordiska Afrikainstitutet 1978. Den är framför allt mycket användbar som uppslagsbok för att följa regeringens och riksdagens behandling av biståndsfrågorna.

### **Metodik och begrepp**

När kan ett land betraktas som utvalt för bistånd? Mitt svar är att det måste finnas ett avtal mellan regeringar, endera om enskilda projekt eller om resursöverföring i form av pengar, varor eller personal, för att landet ska anses valt. Det kan ha funnits ett bakomliggande riksdagsbeslut, vilket blev regel under 1970-talet. Men många länder tilldelades biståndsmedel utan att riksdagen tog ett särskilt beslut om detta. Regeringsbeslut måste dock alltid finnas, enbart myndighetsbeslut av Sida om att lämna bistånd till ett land för särskilda ändamål har i min undersökning inte betraktas som ett landval. Viktiga mottagarländer dvs sådana som fick större belopp år efter år, fick en särskild beteckning: prioriteratland, huvudmottagarland, programland och liknande. Det är främst sammansättningen av denna landkrets som undersökningen handlar om. Det bör påpekas att undersökningen endast handlar om det bilaterala biståndet, även kallat det direkta biståndet från Sverige till ett enskilt lands regering. Om andra avgränsningar, se avsnitt 6.

I bilaga 1 finns en kronologiskt ordnad förteckning över de länder som enligt denna definition valts till mottagarländer under perioden 1955-1990. Förteckningen kan användas som ett stöd för att förstå den tematiska diskussionen som är uppsatsens huvudsyfte.

Under undersökningsperioden har Sverige fyra formulerade mål för biståndet. Det ska bidra till

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utjämning
- ekonomiskt och politiskt oberoende
- demokratisk samhällsutveckling

Biståndsmålen har under perioden varit det övergripande motivet för valet av mottagarländer. Den politiska tanken är att det bör finnas en samsyn mellan Sverige som biståndsgivare och mottagarlandets regering som mottagare om att dessa mål är eftersträvarvärda och möjliga att nå bl.a. genom det bistånd som Sverige ger till projekt och program. Nu är dessa mål inte



operativa i den meningen att de direkt kan användas för landval. I stället behöver regeringen och dess biståndmyndighet identifiera gynnsamma förutsättningar och eller restriktioner för att dessa mål ska kunna uppfyllas i ett kandidatland. Jag har kallat dessa variabler för kriterier för landval.

Uppsatsens första tema rör frågan hur kriterierna för landvalet förändrats över tiden? För att besvara frågan har jag indelat kriterierna i fem primära grupper. Dessa är

- ideologiska och/eller politiska argument
- ekonomiska eller effektivitetsberoende argument
- administrativa argument eller argument som utgår från byråkratisk lämplighet
- kommersiella argument
- andra argument

Kriterierna har brutits ner i argument för olika nivåer. Inom varje grupp går det att utskilja ett antal sekundära argument, en del återkommande, andra tidsbundna till olika perioder. Tabell 1 i bilagan visar hur kriterier och argument har klassificerats. Undersökningen går ut på att visa hur argumenten förändrats över tiden.

Mitt andra tema rör urvalsprocessen. Inom statsförvaltningen finns ett hierarkiskt system för att fatta beslut. Avgörandet sker på olika nivåer t.ex. lokal nivå, ett centralt ämbetsverk, departement eller regeringsnivå. När biståndet började togs besluten av tjänstemän inom en nämnd, alltså på en tämligen låg nivå. Hur pengarna som staten anslog skulle användas var inte närmare specificerat. Allteftersom det politiska intresset för biståndet växte och anslagsnivån steg så försköts besluten uppåt i hierarkin. Jag väljer att i undersökningen skilja på enbart tre nivå för beslut om bistånd nämligen

- riksdagsbeslut
- regeringsbeslut
- myndighetsbeslut

Nu är beslut om bistånd sällan en ren byråkratisk process inom förvaltningen och regeringskansliet. Det finns en rad intressenter utanför statsförvaltningen som har åsikter, ställer krav eller utövar påtryckningar på dem som formellt hanterar besluten. Kretsen av "lobbyister" är dock allt för vidsträckt och svårdefinierad varför jag valt att lämna dem utanför undersökningen<sup>4</sup>. Slutsatsernas räckvidd kan möjligen påverkas av detta.

### **Avgränsning**

Undersökningen avser endast bilateralt utvecklingsbistånd via SIDA och dess föregångare under åren 1950-1990. Valet av år 1990 är medvetet, Sovjetunionens sammanbrott gav biståndsverksamheten – och särskilt landvalet – en helt ny dimension. Katastrofbistånd, bistånd genom enskilda organisationer eller genom FN ingår inte i undersökningen. Delar av SIDA:s verksamhet överfördes under 1970- och 1980-talen till särskilda myndigheter. Det gäller BITS, beredningen för svenskt tekniskt samarbete, Sarec för forskningsfrågor, Swedfund för industriinvesteringar i u-länder samt SwedCorp för kommersiell finansiering. I avsnitt 16 diskuteras hur dessa avknoppningar kan ha påverkat kretsen av mottagarländer. Debatten om biståndet i dagspressen och andra medier har jag inte kunnat följa inom ramen

<sup>4</sup> Det är värt notera att SIDA:s styrelse under hela den period som undersökningen omfattar, varit sammansatt av personer som haft anknytning till de politiska partierna och till viktiga svenska intresseorganisationer, såsom fackföreningsrörelsen, näringslivet och vissa enskilda organisationer.

för min uppsats. Vissa år, särskilt perioden 1968-70 har dock den offentliga debatten tydligt påverkat biståndspolitikerna. Jag har då försökt spegla den debatten genom några typiska inlägg.

#### 4. Det började med Pakistan och Etiopien

Det första svenska biståndet organiserades år 1952 av Centralkommittén för svensk tekniskt bistånd. Denna kommitté, vanligen förkortad CK, hade tillkommit på initiativ av den dåvarande socialdemokratiska regeringen för att vara ett organ för samråd om bistånd med svenska frivilliga organisationer. Tanken var att hos folkrörelserna söka stöd för ett bilateralt svenskt bistånd till de underutvecklade länder som nyligen hade uppnått, eller stod på tröskeln till frigörelse. Inspiration kom från den internationella debatten om de nya ländernas villkor och det nya FN som år 1949 skapat en särskild fond för tekniskt bistånd till underutvecklade länder. Kommittén fick ett fyrtiotal medlemmar med det tidigare statsrådet Axel Gjöres som ordförande och ett sekretariat inom Svenska Institutet med Sixten Heppling som verkställande tjänsteman. En av CK:s första uppgifter blev att identifiera lämpliga länder och projekt för sina insatser<sup>5</sup>.

Varför valdes Pakistan och Etiopien år 1952 till de första mottagarna av svenskt bistånd? Var det en tillfällighet eller gjordes ett medvetet val? Möjligheterna att välja var begränsade. I början av 1950-talet hade endast några få före detta kolonier blivit självständiga. I Asien började frigörelsen med länder som Indien, Pakistan, Burma, Ceylon och Nepal. Indonesien följde snart efter. I Afrika fanns vid 1950-talets början endast två självständiga nationer, Etiopien och Liberia. Centralkommittén fattade det kloka beslutet att skaffa sig ordentlig information om förutsättningarna för bistånd genom två åtgärder. Dels engagerades den erfarna diplomaten Gunnar Jarring<sup>6</sup> för att ge synpunkter på lämdervalsfrågan, dels gavs Exportföreningen i uppdrag att utreda potentiella svenska handelsförbindelser de nya länderna. Exportföreningens bristfälliga utredning gav inget resultat. Däremot blev Jarrings rekommendationer av stor betydelse, särskilt när det gällde valet av Etiopien.

I Asien valdes Pakistan. Förutom Jarrings rekommendation fick landet även förord från FN. Ordföranden i FN:s Technical assistance board, David Owen hade besökt CK och då pekat på Pakistans eländiga tillstånd, stora biståndsbehov och låga andel av de internationella hjälpresurserna. Inom Centralkommittén fanns sympatier även för Iran (förordades av Gunnar Heckscher) liksom för Indien. Men valet föll på Pakistan.

Vad gällde Afrika fanns det viss tveksamhet inom kommittén att välja Etiopien. Men här kom både historien och den dåvarande utrikesministern Östen Undén till hjälp. Etiopien hade sedan gammalt förbindelser med Sverige både genom missionen och genom den rödakorsambulans med läkare som Sverige ställt till Etiopiens förfogande under Abessinienkriget<sup>7</sup>. Efter andra världskriget, sedan Etiopien återigen blivit självständigt, lämnade Sverige till Etiopien ett lån (2 miljoner USD) till återuppbyggnad – Sveriges första finansiella biståndsinsats. Lånet användes av kejsaren till att engagera svenska läkare, lärare och sjuksköterskor för

<sup>5</sup> Texten bygger i huvudsak på Heplings två artiklar: Heppling, Sixten, "The very first years", i Fröling, Pierre (red.), *Swedish development aid in perspective* (Stockholm 1986) och Heppling, Sixten, "All vår början ...", i SIDA-antologin *Och världen växte* (Stockholm 1999).

<sup>6</sup> Gunnar Jarring hade tidigare tjänstgjort i Etiopien, Indien, Pakistan, Iran, Irak och Turkiet. Han blev 1933 docent i turkiska språk, var 1953-56 chef för UD:s politiska avdelning.

<sup>7</sup> Italienska trupper anföll Etiopien (Abessinien) i oktober 1935. Efter vapenstilleståndet förblev Etiopien i italienska händer i fem år tills landet befriades av allierade trupper och Haile Sellassie kunde återvända som kejsare.

uppbyggnaden av den etiopiska hälsovården. Detta lån, som helt användes för att köpa svenska resurser, betalades samvetsgrant tillbaka av Etiopien. Östen Undén menade, när landvalsfrågan kom tal, att Etiopien borde komma ifråga eftersom man så väl utnyttjat det tidigare biståndet utan att det kostat Sverige ett öre<sup>8</sup>. Till detta kom att både missionen och det statliga biståndet redan hade skapat en krets av personer i Sverige som kände landet och som kunde bidra genom att göra bedömningar av behoven och biståndets förutsättningar.

Pakistan och Etiopien blev alltså de första två länder som erhöll svenskt bistånd. I Pakistan gavs hjälpen i form av en yrkesskola i Landhi utanför Karachi, i Etiopien av ett byggnadstekniskt institut. Under slutet av 1950-talet utvidgades biståndet till de två länderna bl.a. genom ytterligare en yrkesskola i Pakistan och en pediatrik klinik i Etiopien. År 1958 påbörjades också ett familjeplaneringsprojekt på Ceylon liksom veterinärutbildning i Indien.

## 5. Argumenten linjeras upp

Låt mig nu mera systematiskt granska de tankegångar och argument som låg till grund för landvalet. Även om 1950-talets landval syns mig tämligen omkomplicerade kan det vara bra för den fortsatta undersökningen att sammanhangen markeras.

Centralkommittén försökte redan i början av sin verksamhet att mera principiellt skissera metoder för landval. Henrik Beer, under 1947–1960 generalsekreterare i Röda korset, ställde två tillvägagångssätt mot varandra: Det vertikala mot det horisontella<sup>9</sup>. Det vertikala alternativet innebar att Sverige borde hålla samman sina insatser i så få länder som möjligt. Men inom ett och samma land kunde flera olika typer av projekt få förekomma, t.ex. yrkesutbildning, hälsovård, skolundervisning, m.m. Det låg inte någon specifik landstrategi i detta tänkande, snarare verkar man ha eftersträvat en administrativ enkelhet. Det horisontella alternativet innebar en ämnesmässig specialisering. En förebild fanns inom Röda Korset som arbetade i många länder men bara med en typ av bistånd. Bilateralt kunde biståndet i detta alternativ ges till många länder men bara inom några utvalda områden där det i Sverige fanns användbar kompetens. Här nämndes sjukvård, yrkesutbildning, insemination av boskap, m.m. Det fanns i båda alternativen en starkt betoning på de svenska resursernas användbarhet i underutvecklade länder. Stöd till jordbruket – den i u-länderna helt dominerande näringen – utmönstrades tidigt. Var i Sverige kunde man finna folk med kunskaper om tropiskt jordbruk?

Biståndsideologin var under dessa år styrd av biståndets konkreta innehåll. Projektens förväntade nytta stod i förgrunden, inte landets politik eller deras ekonomiska system. Att yrkesutbildning behövdes både i Pakistan och Etiopien var ostridigt. Utbildningen kunde på sikt medverka till att landets ekonomi blev starkare och därmed skapa förutsättningar för större rättvisa. Men projekten riktade sig inte direkt till de fattiga, det var mål som först senare kom in i biståndsbilden.

Vad gäller formen för biståndet bör noteras att det endast var fråga om s.k. tekniskt bistånd, d.v.s. kunskapsöverföring med hjälp av svensk personal, stipendier och ett visst mått av utrustning<sup>10</sup>. Några direkta penningöverföringar till regeringarna förekom inte under inledningsåren. Diskussionen gällde vad Sverige skulle kunna erbjuda för användbara kunskaper. Det stipendieprogram som redan pågått flera år inom Svenska Institutets ram hade

<sup>8</sup> Heppling, *All vår början*, s. 92

<sup>9</sup> Centralkommittén protokoll den 12 maj 1952

<sup>10</sup> Termen "tekniskt bistånd" är en direkt översättning av engelskans "technical assistance" där ordet "technical" står för betydelsen "facklig, fackmässig". Ordet ställs ofta i motsats till finansiellt bistånd, eng. "financial assistance". Ordet "tekniskt bistånd" används ofta synonymt med ordet "personalbistånd" eller "expertbistånd" även om det tekniska biståndet har en något mera vidsträckt innebörd (kursverksamhet och konsulttjänster kan också räknas som tekniskt bistånd).

gett erfarenheter om vilken utbildning som var efterfrågad. Folkrörelsernas representanter ville gärna främja bistånd inom sina intresseområden (kooperation, lärarutbildning, facklig verksamhet, m.m.) medan kommitténs sekretariat såg FN:s påbörjade biståndsverksamhet som en förebild även ämnesmässigt. Även representanterna för näringsliv och handel, som också fanns representerade i kommittén, såg möjligheter i ett växande bistånd. Råvaruförsörjningen från tropiska länder var vid denna tid viktig för svensk industri och u-länderna sågs som betydelsefulla leverantörer av sådana varor. Ett land, Liberia, kom att bli mottagare av svenskt bistånd via de satsningar som gjordes av näringslivet<sup>11</sup>. Men vad gäller handel fann näringslivet snart att de länder som nu behövde bistånd inte var särskilt bra marknader för svensk exportindustri, de saknade den institutionella infrastruktur som var nödvändig för exportaffärer.

Centralkommittén tog tidigt ställning till förmån för det vertikala alternativet. Man uttalade att "vårt land (bör) undvika att splittra sig på alltför många uppgifter i skilda delar av världen, vilka med hänsyn till de underutvecklade ländernas enorma hjälpbehov, knappast kunna ge några skönjbara resultat"<sup>12</sup>. Hjälpen inleddes alltså i två länder, Pakistan och Etiopien och Sverige satsade där på flera olika projekt förutom de nämnda insatserna, yrkesskolan i Pakistan och det byggnadstekniska institutet i Etiopien. Det kan hävdas att kommittén inte gjorde något egentligt landval utan valde regioner där det fanns stora behov av utvecklingshjälp. Någon bedömning av Pakistans eller Etiopiens ekonomi, sociala förhållanden eller allmänna lämplighet som mottagarland var det inte fråga om.

När femtiotalet går mot sitt slut sker stora förändringar i u-länderna eller den "tredje världen" som de nu börjar benämnas. Den koloniala frigörelsen når Afrika och en rad nya stater står på tröskeln till självständighet. Det blir utgångspunkten för nya diskussioner om landval inom Centralkommittén<sup>13</sup>. Perspektivet har nu ändrats, det framstår som klart att flera nya länder i Afrika kommer att begära bistånd från Sverige och att kostnaderna kommer att öka väsentligt. Efterfrågan på fasta riktlinjer ökar och hjälpen till u-länderna börjar framstå som en viktig politisk fråga i Sverige. Centralkommittén tillsatte år 1959 en utredning med tanken att regeringen nu borde få ett samlat förslag om hur biståndet skulle skötas i fortsättningen<sup>14</sup>. Utredningen angav dessa kriterier för val av mottagarland:

1. hjälpen bör kunna inpassas i den i landet pågående ekonomiska och sociala utvecklingsprocessen (syftar på förekomsten av långtidsplanering)
2. landet har kända och utvecklingsbara naturtillgångar
3. mottagarparten har uttalat biståndsbehov som vårt land är särskilt utrustat att möta
4. konkret och gärna spontant uttalade önskemål
5. biståndsprojekt bör få så stor verkningsgrad som möjligt
6. omfattningen av vårt lands kommersiella förbindelser med det hjälpbehövande landet
7. graden av politisk stabilitet och de aktuella inrikespolitiska tendenserna

Det här är kriterier som spretar åt lite olika håll. Kriterierna 1 och 7 handlar om hur man ska bedöma landets politiska, ekonomiska och sociala lämplighet för bistånd. Kriterium 3 är en restriktion nämligen att Sverige ska ha kunskaper och resurser för att möta ett visst biståndsbehov. Kriterierna 2 och 6 speglar svenska intressen för affärer och handel medan nummer 4 och 5 är så allmänt hållna att varje land bör kunna uppfylla dem. Kriterierna gav

<sup>11</sup> Lamco-konsortiet bildades 1955 under ledning av Gränges AB för exploatering av järnmalm i Liberia.

<sup>12</sup> Centralkommitténs PM 27.8.1952.

<sup>13</sup> Centralkommitténs protokoll 22. 11. 1957.

<sup>14</sup> Ordföranden i utredningen var Henrik Beer, ledmöter bl.a. Mauritz Bonow (KF), Jonas Nordenson (Exportföreningen), Olof Palme och Sixten Heppling, då chef för CK:s kansli. Utredningen trycktes under titeln "Sverige hjälper – ett handlingsprogram".

alltså knappast någon praktisk ledning. Utredningen förtydligade därför sitt land- och projektval med en lista över länder som enligt dess mening borde ifrågakomma för bistånd. Listan bestod av dessa grupper i prioritetsordning:

- Grupp 1 Etiopien, Ceylon, Pakistan
- Grupp 2 Indien (småindustri), Iran (järn- och stålindustri), Indonesien (skog)
- Grupp 3 Sudan (yrkesskola), Liberia (yrkesskola), Nigeria (slöjdlärare), Tunisien (yrkesskola)
- Grupp 4 Kurser
- Grupp 5 Liberia, Korea, Marocko, Thailand, Irak, Indonesien, Jordanien

Tesen om koncentration av biståndet till ett fåtal länder upprepades men nu talar man om "regional koncentration". Och man tillägger för säkerhets skull att regional koncentration "bör ej utesluta projekt i andra delar av världen".

Sammanfattningsvis präglades landvalet under det första decenniets biståndsverksamhet av pragmatism och utrikespolitisk försiktighet. Den biståndsintresserade kretsen av ämbetsmän och enstaka folkrörelserepresenteranter reste omkring och orienterade sig u-världen. Samtal fördes med de unga ländernas tjänstemän och förutsättningar för svensk hjälp diskuterades. I inledningsskedet var det inte fråga om att erbjuda pengar eller ens projekt. Man sökte nischer där Sverige kunde göra sig gällande. Någon brist på idéer tycks det inte ha varit. Att döma av den rundfråga som Centralkommittén gjorde bland svenska beskickningar om lämpliga svenska biståndsinsatser fanns rader av projekt i snart sagt alla länder som mottagit förfrågan. Svaren vittnade kanske mer om UD-tjänstemännens entusiasm att få pröva nya områden för svenska relationer än om faktiskt lämpliga biståndsprojekt<sup>15</sup>. Att många länder ansågs mogna för svenskt bistånd var dock tydligt.

Förväntningarna om bistånd hade utan tvivel snabbt ökat både i u-länderna och bland svenska intressenter. Men valet av länder gav ännu inte utrymme för så många alternativ eftersom de flesta kolonier i Afrika fortfarande styrdes från Europa. Landvalet var ännu inte ideologiskt betingat. I stället sökte man en lämplig miljö för biståndsprojekt, en miljö där hjälpen kunde bli effektiv. Mottagarlandets villighet att ta emot svenskt bistånd var ett nödvändigt villkor men någon egentlig prövning av mottagarlandets politik och ekonomi i stort ägde inte rum.

## 6. Vem valde länderna?

Vem valde de länder som fick bilateralt bistånd på 1950-talet? Går det att urskilja nivåer? Beslutsläget var troligen mycket specifikt för sin tid. Centralkommittén var administrativt inordnad i Svenska Institutet, ett halvstatligt organ som företrädesvis sysslade med kulturutbyte, upplysningsverksamhet och liknande förbindelser med utlandet. Men kommittén hade sitt mandat från UD och ordföranden var utsedd av regeringen. Alla pengar till biståndet kom genom statliga anslag utom vad gällde den insamlingsverksamhet ("Sverige hjälper") som kommittén startade. Landvalet diskuterades på kommitténs årliga sammankomst men några beslut fattades inte in pleno. Olika utskott behandlade ärendena och styrde sekretariatet/kansliet. Som är regel i svensk statsförvaltning är det alltså fråga om en hierarkisk process där beslut bygger på förslag och utredningar från underordnade tjänstemän. Utan tvekan valdes länderna av myndighetens styrelse och tjänstemän gemensamt, inte av UD eller regeringen. Landvalet skedde alltså på en låg nivå, det hade ännu inte blivit politiskt viktigt.

<sup>15</sup> Centralkommitténs protokoll 14.10.1959.

Det går att peka ut de personer som var inblandade i valet av Pakistan och Etiopien. Regeringen hade vid 1950-talets början ingen särskild biståndsminister. Högsta ansvarige var utrikesminister Östen Undén som enligt källorna skulle ha lagt ett förord för Etiopien. Som nämnts var även Gunnar Jarrings åsikter av betydelse särskilt för valet av Etiopien. Vad gäller Pakistan fanns även det landet med i Jarrings rapport men här kom förordet från FN:s biståndschef att vara av större betydelse. Dessa preliminära val ledde till sonderingar i Karachi och Addis Abeba huruvida länderna var intresserade att ta emot svenskt bistånd. Sedan båda länderna reagerat positivt sändes delegationer ut med sakkunniga för att identifiera lämpliga utbildningsprojekt, ordföranden för gruppen till Pakistan var LO:s internationella sekreterare, Folke Allard<sup>16</sup>. Idéerna om en yrkesskola i Pakistan och ett byggnadstekniskt institut i Etiopien godkändes så småningom varefter den administrativa delen av hjälpprogrammet inleddes.

Att Ceylon fick bistånd från just Sverige för familjeplanering lär ha berott på tillfälligheter. Vid en kvinnokonferens i New Delhi i Indien år 1955 tog den ceylonesiska delegationen kontakt med den svenska kvinnogruppen som leddes av dåvarande ambassadören till Indien, Alva Myrdal. Hennes intresse för saken spelade en viktig roll som stöd för en pionjärinsats för preventivmedelsrådgivning på Ceylon. Det blev en insats som vid denna tidpunkt tedde sig smått kuriös både för givare och mottagare men som i många avseenden blev banbrytande för Sveriges fortsatta bistånd på familjeplaneringsområdet<sup>17</sup>. Exemplet visar hur politiskt samförstånd mellan givare och mottagare (här om kvinnors jämställdhet) kan bli utslagsgivande vid landvalet. Det är ett av flera exempel på hur den ideologiska faktorn kan spela en viktig roll i biståndsgivningen.

## 7. Ny organisation och nya riktlinjer

I ett historiskt perspektiv framstår åren 1960-62 som en synnerligen aktiv period på det biståndspolitiska området. Den internationella u-lands- och biståndsdebatten satte tydliga spår. FN:s generalförsamlings beslut hösten 1960 om att göra 1960-talet till FN:s utvecklingsårtionde var särskilt viktigt. Beslutet innebar en uppmaning till i-länderna att successivt höja biståndet så att det motsvarade 1 % av nationalinkomsten.

Även i Sverige hade biståndsverksamheten blivit en het politisk fråga. Regeringen kände stämningarna och tillsatte i februari 1961 en U-beredning på hög nivå för att diskutera riktlinjer och organisation. Tage Erlander var ordförande med Gunnar Sträng, Gunnar Lange och Ulla Lindström som bisittare<sup>18</sup>. Redan i inledningen tog man itu med Centralkommittén. Den hade vuxit till sig rejält under femtiotalet men ansågs för tungrodd. Inordnad under Svenska institutet och bestående av en styrelse, ett arbetsutskott och en rådgivande församling om med inte mindre än 42 frivilligorganisationer var Centralkommittén inte längre ett lämpligt organ för den växande u-hjälpen. Dessutom var biståndsverksamheten splittrad på många andra organ. En ny administration behövdes eftersom man räknade med att biståndet skulle öka avsevärt. Professor Sune Carlsson engagerades för en administrationsutredning. Hans förslag om ett nytt u-hjälpsorgan kom i mars 1961, "ett kul litet betänkande", enligt Ulla Lindström<sup>19</sup>. Det pekade på en administrativ röra som behövde städas upp<sup>20</sup>. Efter

<sup>16</sup> Heppling, "The very first year", s. 95.

<sup>17</sup> Wahren, Carl, "The Crucial Family", i Fröhling, s. 188.

<sup>18</sup> Lindström, Ulla, *Och regeringen satt kvar!* (Stockholm 1970), s. 69 ff.

<sup>19</sup> Lindström, *Och regeringen satt kvar!*, s. 70

<sup>20</sup> Administrationen hade snabbtretts av professor Sune Carlsson på Ulla Lindströms uppdrag. Utredningen bär alla spår av ett hastverk. Den saknade ledamöter med erfarenhet av biståndsverksamhet och hade orealistiska föreställningar om vad expertrekrytering och stipendieverksamhet krävde. Behovet av resurser, särskild

snabbremiss kom i Kungl. Maj:ts proposition 1961:74 förslag om inrättandet av "ett statligt centralorgan för det officiella tekniska biståndet till u-länderna. Det fick namnet "Nämnden för internationellt bistånd (NIB)" och inledde sin verksamhet i januari 1962. Till chef utsågs Arne Björnberg, tidigare chef för förlaget Tiden och under några år FN-expert i Bolivia, Tunisien och Colombia<sup>21</sup>.

Parallellt med de administrativa reformerna arbetade för U-beredningen två arbetsgrupper (en leddes av Olof Palme) med att ta fram riktlinjer för det svenska biståndet<sup>22</sup>. Den 23 februari 1962 presenterades resultatet av arbetet med proposition (1962:100) vilken kommit att kallas biståndspolitikens "bibel". Här lades både den ideologiska grunden för det direkta u-landsbiståndet och den organisatoriska ramen för såväl det bilaterala biståndet som det genom FN. Innan jag återvänder till landvalet finns det anledning att summera några viktiga punkter i dessa riktlinjer eftersom de blir av betydelse i en senare del av framställningen.

I propositionen ges för första gången en ideologisk ram för det svenska biståndet. Tidigare hjälp dikterades visserligen också av ideella och delvis religiösa motiv men var främst inriktad på hjälp i akut nöd. Nu kan även bistånd till ekonomisk utveckling "härledas ur känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet"<sup>23</sup>. Västerlandets uppfattning om människovärdet och sociala jämlikhetskrav gör inte längre halt vid nations- och rasgränserna. "Den växande känslan av solidaritet och ansvar över gränserna är ett uttryck för en fördjupad insikt om att fred, frihet och välstånd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmer universellt och odelbart. De ideella motiven för biståndsgivningen är alltså samtidigt i hög grad realistiska. Det svenska utvecklingsbiståndet kräver inte någon annan motivering än den här anförda", skriver regeringen i sin proposition till riksdagen.

Utifrån detta synsätt anges det övergripande målet vara att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Detta ska åstadkommas genom "att vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital. Det (biståndet) syftar till att hjälpa de fattiga folken att utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed hjälpa sig själva"<sup>24</sup>. Riktlinjerna varnar för att de sociala och politiska system och principer som Sverige ansluter sig till inte är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Men det anses rimligt "att söka inrikta biståndsgivningen så att den så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i demokratisk och socialt utjämnande riktning". En reservation görs till sist: "Det är inte i överensstämmelse vare sig med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur".

Det var år 1962 ett nytt perspektiv med ett nytt språk. Svenska folket kände vid den tiden länderna i Afrika och Asien som exotiska statsbildningar med färgade folk och primitiva levnadsvillkor. Missionen hade skapat en bild av Afrika som dominerades av magi och hedniska vanföreställningar. Kiplings djungelbok var fortfarande den dominerade bilden av Indiens vardag och genom etnografernas reseskildringar och reportageböcker narrades läsaren att tro att afrikaner och indier levde i en värld av trollkonster och offerriter. Nu bröt man helt med denna föreställningsvärld. Utvecklingsländerna är som vi, de har samma behov och har rätt till samma ekonomiska framsteg. Det är vår politiska uppgift att hjälpa dem. Sverige ska ta ett ansvar för deras utveckling. Vid 1960-talets ingång var fortfarande huvuddelen av Afrikas folk under kolonialt styre. Politikerna hade nog redan börjat känna "förändringens vind" men det var i alla fall ett framsynt och epokgörande synsätt som framtonade i

---

meriterad personal, underskattades kraftigt vilket kom att få allvarliga följder för det nya NIB. Tryckt i två delar, SOU 1961:22 om biståndets förvaltning och SOU 1961:50 om rekrytering och stipendiatverksamhet.

<sup>21</sup> Svenska Dagbladets årsbok 1963.

<sup>22</sup> Sekretariatets promemorior är publicerade i SOU 1962:12, *Aspekter på utvecklingsbistånd*.

<sup>23</sup> Prop. 1962:100, s. 5.

<sup>24</sup> Prop. 1962:100, s. 3.

regeringens riktlinjer. Den nya biståndsideologin fick efter hand ett enastående genomslag inom den biståndsverksamhet som nyinrättades i mitten av 1960-talet. Kontinuiteten i biståndets politiska ledning och det växande stödet från de politiska partierna för ett utbyggt bistånd bidrog till detta.

Men som hos alla väckelserörelser fanns det också problem som ofrånkomligen täcktes över av det nya budskapet. Fattigdomen i u-länderna var strukturell, den sammanhängde med kolonialism, politisk förtyck och oförmåga, attityder, stamuppdelning, klimat, miljöbegränsningar och en rad andra omständigheter som endast delvis var och är åtkomliga för internationellt bistånd. Senare erfarenheter visade att varken projektbistånd eller landval kunde styras enbart efter fattigdomskriteriet. Handelsförbindelsernas betydelse för u-länderna betonades i propositionen med det var aldrig fråga om ömsesidighet och ekonomisk samverkan. I stället gavs u-länderna en status som klienter, inte kunder, till biståndsgivaren Sverige. Den solidaritetstanke som var ett väsentligt element i den svenska socialpolitiken kunde därmed utsträckas till att omfatta även fattiga människor i u-länderna. I biståndsrelationen blev de mottagare av varor och tjänster från Sverige. Kraven på motprestationer var obetydliga. Propositionstexten påbjöd sålunda ett synsätt som visserligen var politiskt riktigt i Sverige men som, när det överfördes till u-landsmiljön, gav upphov till en okritisk inställning till utvecklingsproblemens natur<sup>25</sup>. De kommande årens biståndsgivning skulle ge rader av exempel på felgrepp som motiverades av välvilja men som resulterade i havererade insatser.

Det ideologiska innehållet i propositionen ansågs däremot inte ge direkta anvisningar för valet av mottagarländer. Inga länder utpekades som särskilt lämpliga, inte heller anges några vägledande principer för valet utöver vad som kunde följa av en tillämpning av målsättningarna för biståndet. Det var en naturlig följd av att kretsen av u-länder vid sextiotalets början ännu inte kunde överblickas.

## 8. NIB – en olycklig parentes

Den nya myndigheten Nämnden för internationellt bistånd (NIB) fick en dålig start. Organisationen var från början underbemannad och de tjänstemän som hastigt rekryterades från olika håll inom statsförvaltningen hade otillräckliga kunskaper om u-länder och bistånd. Ambitionerna från generalsekreteraren var däremot mycket höga inte minst när det gäller att ge service åt de många expertgrupper som tillsattes och åt NIB:s rådgivande församling<sup>26</sup>. Från Centralkommittén hade NIB dessutom övertagit ett ambitiöst program för att vidga kretsen av mottagarländer.

NIB:s verksamhet och ledning, särskilt generalsekreteraren Arne Björnberg och det ansvariga stadsrådet Ulla Lindström, utsattes under hösten 1963 för hård kritik i pressen. Kritiken gällde framför allt NIB:s administration och planeringen av u-hjälpen. Det ligger vid sidan av ämnet för uppsatsen att diskutera turerna i den s.k. NIB-affären. Här får räcka med konstaterandet att Arne Björnberg avgick redan under 1963 till följd av affären och Ulla Lindström fick utstå hård kritik i pressen<sup>27</sup>. Till Björnbergs efterträdare utsågs Ernst Michanek som först blev

<sup>25</sup> Christian Andersson menar i sin studie *Svensken och u-landshjälpen* (Stockholm 1968) att svenskens kunskap om u-länder och u-landshjälp var mycket liten vid denna tidpunkt. Någon "växande känsla av solidaritet och ansvar över gränserna" var knappast förhanden vid 1960-talets början. Se även "Breaking through", en uppsats av samme författare i *Frühling*, s. 27 ff.

<sup>26</sup> Till NIB:s styrelse knöts ett råd bestående av inte mindre än 44 frivilligorganisationer med 58 ledamöter plus 3 från nordiska grannländer. Expertgrupper tillkom för nutrition, gjuteriteknik, yrkesutbildning, familjeplanering m.m. som alla drog på sekretariatets resurser (ett 30-tal personer från början).

<sup>27</sup> Se Ulla Lindströms version av affären i *Och regeringen satt kvar*, s. 169 ff.



generalsekreterare i NIB under en rekonstruktionsperiod och senare tillträdde som generaldirektör för det nya SIDA efter det att NIB gått i graven i juni 1965<sup>28</sup>.

## 9. Landvalet under NIB-perioden

När NIB började sitt arbete i våren 1962 var landvalet var fortfarande lika problematiskt som det varit när Centralkommittén avslutade sin verksamhet. Kommitténs kriterier ansågs inte styrande (se s. 8) och regeringen hade i de nya riktlinjer inte heller pekat ut någon särskild krets av länder. I maj 1962 tog NIB:s styrelse upp en diskussion om biståndets inriktning. Alva Myrdal, som var ledamot av styrelsen och samtidigt svensk delegat i FN, hade ombetts förbereda en diskussion. Här är några av hennes punkter i sammandrag<sup>29</sup>:

- Sveriges neutrala och alliansfria ställning "försätter oss i en viss särställning bland givarländerna och pålägger oss särskilda förpliktelser". Därför bör i princip bara ge FN-hjälp. Bilateral hjälp får inte framstå "som anknytning till stormaktsblocken".
- Vi bör undvika "extrema regimer", dvs varken stödja dem eller medverka till att störta dem.
- Hjälp bör lämnas för kolonialismens avlösning, för att övervinna tidigare kolonialstatus och ensidiga beroenden.
- Hjälp helst till små länder, inte Indien. Inte heller till "överhjälpna" länder.
- Gärna länder med "närhet till Sverige", kulturell närhet.
- Ett synnerligen viktigt kriterium är "graden av planering i mottagarlandet". D.v.s. landet bör ha en ekonomisk långtidsplan som i Indien, Pakistan, Ceylon och Tunisien.
- En del bistånd bör kunna lämnas för att komplettera FN:s bistånd.

Den efterföljande diskussionen i styrelsen blev tydligen ganska avslagen av protokollet att döma. Planeringsmognad är i och för sig bra men "dynamik och utvecklingskraft är viktigare", betonade Jonas Nordenson. Mauritz Bonow menade att stödet borde gå till länder med förutsättningar för demokratisk utveckling. Valter Åman, ordföranden i styrelsen var skeptisk. Det är bättre med enkla punkter: Vad kan vi hjälpa med? Vem behöver hjälpen? Var gör hjälpen mest nytta? Var blir hjälpen av bestående värde? "Det båtar föga med fina planer i mottagarländerna om det praktiska handlaget saknas".

Hur förhöll sig Alva Myrdals punkter och diskussionen till riktlinjerna i proposition 1962:100? Den första punkten har tydlig anknytning till föreställningen om "den alliansfria rörelsen" som hade många sympatisörer inom utrikesledningen vid denna tid. Tanken att Sverige i denna anda skulle orientera sitt bistånd mot alliansfria länder finner dock inte stöd i propositionstexten. Där sägs att Sverige "till följd av sin neutralitetspolitik och sin avsaknad av kolonial belastning torde åtnjuta ett förtroende bland de underutvecklade länderna som ökar vårt ansvar och våra möjligheter att bistå"<sup>30</sup>. Alltså, Sveriges särställning ger möjligheter men inte förpliktelser. Varningen för "extrema regimer" var möjligen något överflödigt eftersom inga sådana hade diskuterats som kandidater för bistånd. (Däremot stod problemen på Cuba och i Guinea, som Alva Myrdal hänvisade till, på FN:s dagordning). "Kolonialismens avlösning" hade något berörts i regeringens riktlinjer men då som möjligheten för de nyblivna staterna att skapa ett ekonomiska underlag för sin utveckling<sup>31</sup>. Förslaget om hjälp "helst till små länder" kan ha varit inspirerat av hennes erfarenheter som ambassadör i Indien men hade inte heller någon referens till riktlinjerna. Inte överraskande betonade Alva Myrdal slutligen långtidsplaneringen i u-länderna som något mycket viktigt.

<sup>28</sup> Statskontoret hade under hösten 1963 fått regeringens uppdrag att se över NIB:s inre organisation. Statskontoret föreslog vissa organisatoriska förändringar av NIB men regeringen gick ett steg längre och föreslog ett helt nytt ämbetsverk. Se SOU 1997:7 *Byråkratin i backspegel*.

<sup>29</sup> Diskussionsprotokoll 22.5.1962, bilaga till styrelseprotokoll 18.5.1962.

<sup>30</sup> Prop. 1962:100, s 6.

<sup>31</sup> Det var vid denna tidpunkt aldrig aktuellt att hjälpa befrielseströrelser. Det är därför inte troligt att Alva Myrdal hade detta i åtanke när hon talade om hjälp för "kolonialismens avlösning".

Det var på 1960-talet en vitt spridd trossats att u-länderna skulle kunna planera sin utveckling i femårsplaner. Inte minst byggde FN-ekonomernas planering på långtidsplanering som ett fundamentalt instrument. I förarbetena till proposition 1962:100 fanns också sådana tankegångar men de fick ingen framträdande plats i de slutliga riktlinjerna.

Alva Myrdals punkter bär vittne om att hennes värld var storpolitikens och FN-systemets bistånd. Säkert tillförde hon på så vis viktiga infallsvinklar till styrelses diskussion. Men med regeringens nya riktlinjer hade hennes förslag inte mycket att göra. Inte heller i den efterföljande diskussionen togs t.ex. fattigdomskriteriet upp fast det så starkt hade understrukits i propositionen. Över huvud taget ger NIB-styrelsens diskussion om landvalet intrycket, här liksom i tidigare sammanhang, att fältet var fritt för alla intressen att komma till tals. Var och en hade sina favoritländer och representanter från det månghövudade "Råd" (se s. 11) som organisatoriskt var knutet till NIB tillhandahöll kontinuerligt uppslag till nya biståndsländer.

Särskilt tydlig blev denna ambivalens och osäkerhet när generalsekreteraren Björnberg några månader efter den refererade diskussionen lade fram sin egen prioritetslista<sup>32</sup>. Den upptog Tunisien, Nigeria och Libanon där vissa förberedelser redan gjort för nya projekt. Till dessa fogade han Irak och Algeriet ("intressanta och lämpliga länder"), Colombia och Chile (Björnberg hade själv varit FN-anställd i Bolivia och Colombia) samt Thailand ("borde ur kommersiell synpunkt erbjuda intresse"). Även det skandinaviska undervisningssjukhuset i Sydkorea nämndes. Den efterföljande debatten gjorde inte saken bättre. Claes-Erik Odhner, (agronom, representant från LO) föreslog Malaysia, "ett progressivt land" medan Mauritz Bonow (kooperationen) ville ha "ett mönsterbildande projekt i Indien på jordbruksområdet". Paul Rimmerfors, (riksdagsman, fp) önskade projekt "som bidrar till andliga värden", exempelvis "folkhögskoleverksamhet" medan Pierre Vinde (finansdepartementet) hänvisade, som den ende, till propositionen "att hjälp i första hand skulle gå till länder med den lägsta standarden och den minsta hjälpen". Två varnande röster höjdes. Jonas Nordenson (riksdagsman, m, och Exportföreningens chef) erinrade om koncentrationsprincipen som styrelsen tidigare uttalat sig för och Torsten Gårdlund (nationalekonom, tidigare i FN-tjänst) ställde sig frågande till hela diskussionen: "Man kan inte fatta beslut enbart på dossier. Beslut måste vila på en omfattande, lång vistelse i landet och grundas på kunskap om det".

Kort efter detta styrelsemöte avgick Arne Björnberg på grund av presskritiken mot de missförhållanden inom NIB som han ansågs ha ansvaret för. (Dessa hade inget direkt att göra med de landvalsproblem som min uppsats behandlar). Som nämnts tillträdde Ernst Michanek som ny generalsekreterare. Michanek hade varit statssekreterare i socialdepartementet och hade skött den viktiga ATP-reformen på ett sätt som skaffat honom högt anseende inom det socialdemokratiska partiet. Han hade också medverkat i Palmes sekretariat inom den u-beredningen och själv skrivit delar av proposition 1962:100. För att få rätsida på det administrativa elände som kännetecknade NIB rekryterades även en erfaren diplomat från utrikesdepartementet, Anders Forsse. I praktiken kom Michanek och Forsse, tillsammans med tf generalsekreteraren Per-Erik Rönquist, att leda ombildningen av NIB till den nya myndigheten, SIDA, som från den 1 juni 1965 övertog NIB:s funktioner.

En av de första frågorna man tog itu med var att ta fram en plan för det framtida biståndet. Där ingick bl.a. frågan om vilka länder som biståndgivningen skulle riktas till. I januari 1964 diskuterade styrelsen ånyo landvalsfrågan, nu på grundval av ett PM av Forsse<sup>33</sup>. Nu uppmärksammas för första gången de restriktioner som hjälpverksamheten måste ta hänsyn till:

<sup>32</sup> NIB:s styrelseprotokoll 28.9.62 med minnesanteckningar.

<sup>33</sup> Promemoria den 20.1.1964: *Om koncentration kontra spridning som princip för bilateralt bistånd.*

- Brist på fackkunniga svenskar begränsar antalet nya fältprojekt.
- Det är ont om folk med tillräckliga språkkunskaper (främst i franska och spanska).
- Det tar tid att planera nya projekt oavsett om man rekryterar ny personal.
- Länder som inte kan erbjuda fältpersonalen full säkerhet är inte lämpliga som mottagare.
- Erfarenheten hittills talar entydigt för att biståndet bör koncentreras såväl till länder som till ämnesområden.

NIB:s sekretariat, nu under ledning av den tillförordade generalsekreteraren Per-Erik Rönquist, föreslog en serie landstudier för bl.a. Afghanistan, Sudan och Nord-Rhodesia med syfte att undersöka förutsättningarna för bistånd. I övrigt anbefalldes han restriktivitet och koncentration av biståndet. Det blev också resultatet av styrelsens fortsatta hantering av landvalsfrågan<sup>34</sup>.

I NIB:s anslagsframställning till regeringen för 1965/66 förordades koncentrationsprincipen, dock med vissa reservationer. Koncentration ger administrativa fördelar, heter det. Men under ett expansivt skede är det knappast möjligt att alltför snävt begränsa antalet mottagarländer<sup>35</sup>:

Det torde som regel vara tillrådligt att inleda biståndsverksamhet i ett land i en relativt blygsam skala för att efter hand – om de första erfarenheterna är gynnsamma – låta densamma expandera. En alltför strikt tillämpad koncentrationsprincip står under dessa förutsättningar i strid med det erkända önskemålet om en sakligt välgrundad successiv – och icke alltför långsam – utvidgning av det tekniska biståndet. För att kunna förena kravet på expansion med en koncentration på längre sikt krävs följaktligen att man genom mindre projekt i ett antal länder vinner erfarenheter, ur vilka verksamheten på några håll går att utveckla.

NIB-krisen hade riktat riksdagens uppmärksamhet på biståndets problem och särskilt på spridningen av hjälpen till flera nya mottagare. I motioner från folkpartiet (Bertil Ohlin och Birger Lundström) uppmanades regeringen att koncentrera det bilaterala biståndet så långt som möjligt till länder och regioner med vilka Sverige, t ex genom industrin eller missionen, redan hade etablerade kontakter. I samma riktning motionerade Ivar Virgin och Gunnar Heckscher 1964. Statsutskottet framhöll som betydelsefullt att våra insatser inte bör splittras på alltför många länder och ämnesområden<sup>36</sup>.

Koncentrationsprincipen vann alltså både regeringens och riksdagens gillande. Men riksdagens partier var samtidigt angelägna att inte låsa biståndet till för få länder. Det går som en röd tråd genom hela den politiska debatten om landvalet att koncentration hyllas av administrativa och budgetära skäl men principen får inte utgöra ett hinder för bistånd till nya länder och ämnesområden. Landval och projekthjälp kan vara, och är ofta, utrikespolitiska handlingar vars konsekvenser på lång sikt inte kan förutses. Ur regeringen synvinkel var det angeläget att kunna bibehålla en utrikespolitisk handlingsfrihet i alla lägen särskilt som de politiska förhållandena i u-länderna visade sig vara mer turbulenta och svårbedömda än man hade föreställt sin i början av 1960-talet.

Även andra skäl motiverade som vi sett avsteg från koncentrationsprincipen. Redan tidigt betonades att viss verksamhet kunde få stöd utanför den inre kretsen av länder, t ex familjeplanering, humanitärt bistånd i katastroflägen, stipendiatverksamhet, m.m. Från början var det tänkt att dessa undantag endast skulle avse områden som särskilt prioriterades av Sverige och som hade svårt att få hjälp genom FN eller andra givare. Men undantagen blev allt fler för att på 1970-talet ge upphov särskilda institutioner för extra bistånd.

<sup>34</sup> Under 1960-talets första hälft fanns inom regeringskansliet en interdepartemental arbetsgrupp av tjänstemän under Alva Myrdals ledning, den s.k. u-gruppen. Sekreterare var Hans Lundström i finansdepartementet. Den sammanträdde ad hoc och diskuterade bl.a. valet av länder för bistånd. Vilket reellt inflytande den kan ha haft på landvalet har inte undersökts. Se Kalderén, Lars, "Inledning" i *U-debatt*, s. 17.

<sup>35</sup> NIB:s petita för budgetåret 1965/66, s.2.

<sup>36</sup> Statsutskottet 1964:53, s. 18.

## 10. NIB blir SIDA och landvalet stabiliseras

Den nya biståndsmyndigheten, Styrelsen för internationellt bistånd, SIDA, påbörjade sin verksamhet den 1 juli 1965. Den fick en helt ny administrativ organisation. Bland annat slopades den stora rådförsamling av intresseorganisationer som NIB haft vid sin sida. Samtidigt flyttades finansdepartementets enhet för finansiellt bistånd - kreditbiståndet - till det nya SIDA. Det var en viktig omorganisation inte minst för valet av mottagarländer. Den nya enheten var nämligen redan engagerad med kreditbistånd till länder som inte stod på NIB:s gamla lista. Bland annat hade enheten tänkt ge krediter till Afghanistan och Sudan förutom det nya landet Tanzania<sup>37</sup>. Inom det finansiella biståndet arbetade man dessutom med andra kriterier än de som var gängse inom det tekniska biståndet. Länder som fick lån borde t ex kunna återbetala lånen inom rimlig tid, kreditvärdighet blev ett nytt begrepp i det bistånd där gåvor tidigare hade varit allena rådande.

Under de första åren efter sin tillkomst höll SIDA fast vid koncentrationsprincipen. Samarbetet avgränsades till Etiopien, Kenya, Tanzania och Tunisien i Afrika och till Indien och Pakistan i Asien. Dessa länder började nu kallas "prioritetsländer", en term som snart ersattes med beteckningen "huvudmottagarländer". Det ämnesinriktade biståndet skulle fortsätta men inte nämnvärt öka. Det lämnades inledningsvis till Algeriet, Gaza-området, Libanon (genom FN), Ghana, Liberia, Sierra Leone, Zambia, Burma, Ceylon, Korea och Nepal som smärre insatser på ämnesområden som särskilt intresserade Sverige. Föresatsen var att även sådant ämnesinriktad bistånd efter hand skulle koncentreras till prioritetsländerna. En undantagsregel behölls: Stöd till familjeplanering skulle kunna lämnas utan begränsningen till prioritetsländerna. Statsutskottet anslöt sig i allt väsentligt till SIDA:s och regeringens utformning av koncentrationsprincipen och motiveringen för denna<sup>38</sup>.

### **Beslutsnivån förändras**

NIB var varken en del av UD eller ett centralt ämbetsverk. NIB var, som namnet angav, en "nämnd", en typ av statligt organ som statsmakterna stundom inrättar för att sköta vissa ändamål<sup>39</sup>. Den ansvariga ministern inom vars ansvarsområden nämnden faller, har ofta ett direkt inflytande över de politiskt viktiga beslut som nämnden fattar. Så var fallet i NIB, statsråden Ulla Lindström hade täta kontakter med styrelsens ordförande, Valter Åman, och dess generalsekreterare, Arne Björnberg. Landvalet bör ha diskuterats i den kretsen men sannolikt inte som separat utrikespolitisk fråga. Bekymmerna torde mera varit fokuserade på biståndsprojektens svårigheter och utveckling mer än på den roll som mottagarlandets ledning spelade för projektens framgång.

Ett tydligt resultat av att SIDA inrättades som ett statlig ämbetsverk var att denna beslutsordning ändrades. SIDA fick visserligen en politiskt tillsatt styrelse. Men generaldirektören blev ordförande och den nya biståndsmyndigheten lydde under regeringen i dess helhet, inte under ett enskilt statsråd. Förslag om landval lämnades i anslagsframställningen till UD som beredde regeringens förslag till riksdagen. Det nya SIDA fick större makt än vad NIB hade haft genom att bl.a. landvalet självständigt kunde beredas inom verket utan att Ulla Lindströms åsikter behövde inhämtas<sup>40</sup>. Ulla Lindström avgick ur regeringen i december 1967 och ersattes av Alva Myrdal som dock inte hade ett direkt ansvar för de bilaterala u-hjälpsfrågorna. Därmed fick Ernst Michanek som ny generaldirektör för SIDA ett

<sup>37</sup> Kalderén, Lars: "Det finansiella biståndets framväxt." I SIDA-antologin *Och världen växte*, s. 151 ff.

<sup>38</sup> Statsutskottets utlåtande nr 1966:45, s. 18.

<sup>39</sup> Jfr Forsse Anders: "Ämbetsman i biståndet", i *Och världen växte*, s. 53. Se även SOU 1977:7, s. 205.

<sup>40</sup> Ulla Lindström betonade själv detta: "SIDA har under de fem åren övertagit mer och mer av realbesluten på u-hjälpens område" i Lindström, Ulla, *Och regeringen satt kvar*, s. 254.

starkt inflytande på hela det bilaterala biståndet. Han använde detta bl.a. till att genomföra en hård koncentration av antalet mottagarländer och ämnesområden för insatser<sup>41</sup>.

### Från femtiotal till sjuttioital – ett sammandrag

Låt mig kort sammanfatta hur metoder och argumentationen för landval förändrades från de första sökande biståndsåren fram till 1960-talets slut. Min första iakttagelse är att länderna som sådana inte stod i fokus för intresset under inledningsskedet, de valdes inte som länder. FN:s tillkomst och den koloniala frigörelsen gav den politiska motiveringen för Sverige att engagera sig i bistånd till de fattiga länderna. Behovet av hjälp ifrågasattes inte. Centralkommittén sökte därför, tillsammans med missionsrörelse och Röda Korset, ändamål som kunde konstruktivt stödjas av Sverige. Det gällde att finna miljöer där yrkesutbildning och undervisning kunde organiseras och meddelas<sup>42</sup>. Var kunde ett sådant bistånd finna nyttig och säker användning? Svaret blev Pakistan och Etiopien, inte för att de motsvarade några utrikespolitiska ideal. Tvärtom, Pakistan var en militärdiktatur och Etiopien en närmast feodal stat. Men Jarrings förord och, i fallet Etiopien, gamla svenska förbindelser gav motiv och möjlighet till hjälp och till lärande om hur bistånd skulle skötas.

Under 1960-talets första år ökar det politiska intresset för bistånd mycket snabbt. Olika föreningar och framstående personer skapar opinion för bistånd till nya länder, initiativen flödar in till Centralkommittén som har svårt att hantera dem. Observera att det i detta skede är svenska biståndsintressen som dominerar. U-länderna är inte tillfrågade, de har ännu inte kunnat göra sina stämmor hörda i västländerna. Under politiskt samförstånd läggs nu grundstenarna till den svenska u-landshjälpen genom riktlinjerna i proposition 1962:100. Men landvalsfrågan lämnas öppen, i alla händelser gick det inte att använda riktlinjerna för att operationellt välja ut länder som lämpade sig för svenskt bistånd. Fältet förblev fritt för enskilda statsråd, förtroendemän och tjänstemän att propagera för nya länder och ämnesområden. NIB:s ledning hade varken resurser eller intresse av att begränsa inflödet av uppslag till nya kandidatländer. Visserligen betonades koncentrationsprincipen av styrelsen men i praktiken tillförde man allt fler nya länder för biståndsprövning. Det är först när SIDA tillkommer som regeringen och riksdag får ett samlat förslag till en mindre krets prioritetsländer och en ämnesmässig inriktning av biståndet.

Schematiskt kan kriterierna för valet av länderkretsen år 1966 illustreras på detta sätt.

Tablå 1: Kriterier efter vilka prioritetsländerna 1966 valts ut.

Typ av argument	Etiopien	Kenya	Tanzania	Tunisien	Indien	Pakistan
Ideologiska och/eller politiska			X	X	X	
Ekonomiska eller effektivitetsberoende		X		X		X
Kommersiella					X	
Andra argument	X					

Kretsen utvidgades något fram till 1969 bl.a. genom att Sudan som erhållit finansiellt bistånd (en kredit för vattenförsörjning) räknades in. Likaså påbörjades visst bistånd till Zambia<sup>43</sup>. Men i stort sett omfattade listan dessa sex länder decenniet ut<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Forsse, *Och världen växte*, s. 61.

<sup>42</sup> Sixsten Heppling sammanfattade denna filosofi: "Vi måste visa dem (de fattiga, min anmärkning) vår solidaritet genom att i de fattigaste, de allra mest underutvecklade länderna söka utvecklingsstöd, som på sikt kan skapa förutsättningar för en människovärdig tillvaro för alla". Rapport från SIDA, nr 4, 1970.

<sup>43</sup> Se Stokke, Olav *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik (Uppsala 1978)*, s. 67.

## 11. Landvalet får en partipolitisk dimension

De två sista åren av sextioalet drog starka vänstervindar över det politiska Sverige. Vietnamkriget hade väckt en ung opinion som vände sig mot de orättvisor som u-ländernas fattigdom gav prov på. I Sverige grodde ett missnöje med bristen på framsteg i de länder som fått bistånd av Sverige under flera år utan några synbara förbättringar i läget för de fattiga. Särskilt riktades kritiken mot Etiopien där det svenska biståndet ansågs gynna landets feudala styre. Även Pakistan kom i skottlinjen för vänsterns kritik genom att landet bekämpade den självständighetsrörelse som hade vuxit sig stark i Östpakistan, det blivande Bangladesh. Etiopien och Pakistan som mottagarländer blir nu bedömda efter sin politiska struktur, inte efter hur man sköter det svenska biståndet. Detta var en ny infallsvinkel i landvalsfrågan som skulle få bestående konsekvenser.

### *Landvalet ifrågasätts*

I tidskriften *Tiden* öppnades år 1968 en debatt som efter hand fångades upp av de politiska partierna. Debatten inleddes av Birgitta Dahl, riksdagens nuvarande talman, då nybliven riksdagsman för socialdemokraterna. Hon ifrågasatte viljan och förmågan hos regeringarna i de svenska mottagarländerna att bekämpa fattigdomen. Det finns andra u-länder som kan göra det bättre, menade hon. Framför allt gäller det "de få u-länder som satsar på en socialistisk utveckling under ledning av ett starkt samhälle, t ex Tanzania, Guinea, Nordvietnam och Cuba". Skulle det inte vara naturligt för Sverige att satsa en större del av biståndet på sådana länder, frågade hon.<sup>45</sup> Rolf Ekéus, Ethel Ringborg och Ulf Svensson (alla tre vid UD:s u-avdelning) instämde i två artiklar och förstärkte kraven på ett förändrat landval. Ojämligheten är en avgörande orsak till underutveckling, skrev de tre UD-tjänstemännen, och det gäller ojämlikheten såväl inom u-länderna som mellan u- och i länder<sup>46</sup>. De råder en diskrepans mellan uppställda mål och utformningen av biståndet. Nu har vi kunskap att mer direkt styra biståndet mot målen. Andra politiska tjänstemän i UD, t.ex. departementsrådet Lennart Klackenbergs anslöt sig till Dahls kritik.

Det saknades inte invändningar mot detta synsätt. Landvalet är inte huvudfrågan, ansåg SIDA-chefen Ernst Michanek i sitt inlägg. Innehållet i samarbetet är det viktiga. Utvecklingshjälpen syftar till förändring genom påverkan och en sådan förändring är möjlig men tar tid. Om Sverige engagerar stora resurser i projekt för att ge dem effektivitet är det varken lätt eller rätt att dra sig ur. "Vi kan inte välja vindflöjeln till vår vägvisare"<sup>47</sup>. I SIDA:s tidning *Rapport* (nr 4 1970), gjorde Sixten Heppling sig till tolk för ett renodlat, fattigdomsinriktat bistånd där valet av land är en sekundär fråga. "Ska vi vända ryggen åt de människor som i sin fattigdom, okunnighet och isolering inte har haft förstånd att skaffa sig regeringar, som vi kan godkänna", frågade Heppling. Göran Hydén och Marian Radetzki menade i *Rapport* 7-8 och nr 9 att det svårt att hävda att det finns ett tydligt samband mellan jämlikhet och ekonomisk utveckling. Hydén, med erfarenhet från Kenya och Tanzania, betonade att de ledande skikten i afrikanska länder är borgerliga och att stamsolidaritet är en viktigare drivkraft än rättvisa. Där finns ingen äkta socialism, säger Hydén.

Vid socialdemokraternas partikongress 1969 kom ländervalet att stå i fokus. Torsten Nilsson, då utrikesminister, föreslog med ledning av "SAP-LO:s utjämningsrapport" en förändrad ansats till landvalet. "Vårt bistånd bör i sin fortsatta utbyggnad gradvis förskjutas så att nya

<sup>44</sup> De sex länderna svarade för 99 procent av utgifterna budgetåret 1969/70. Se SOU 1977:13, s. 114.

<sup>45</sup> Dahl, Birgitta, "Välgörenhet eller samhällsomdaning", *Tiden* 1968:10, s. 614.

<sup>46</sup> Ekéus, Rolf - Ringborg, Ethel - Svensson, Ulf, "Svenskt bistånd inför 1970-talet (I och II)" *Tiden* 1969:9 och 1969:10, s.558 resp. s.616.

<sup>47</sup> Michanek, Ernst, "Bistånd och påverkan", *Tiden* 1969:3, s. 161.

insatser koncentreras till länder som energiskt arbetar för en snabb ekonomisk utveckling och samtidigt strävar efter att åstadkomma en rättvis fördelning och ökat samhällsinflytande".

### *Från debatt till nya riktlinjer*

Genom statsmakternas beslut efter 1968 års riksdag hade det s.k. enprocentmålet godkänts. Det innebar att Sverige under tiden fram till 1994 utfäste sig att öka biståndsanslagen så att de vid periodens slut motsvarade en procent av BNP. Detta politiska anslagsmål – som för övrigt anslöt sig till FN:s målsättningar för givarländerna – gav nu möjlighet till att lämna bistånd till ett antal nya länder utöver huvudmottagarländerna som de nu började kallas. I själva verket var det nödvändigt att vidga landkretsen om den beslutade stora anslagsökningen skulle kunna finna en effektiv användning genom nya insatser.

Inte överraskande innehöll nu propositionen till riksdagen 1970 förslag till nya riktlinjer för landvalet. Koncentrationsprincipen fick inte stå hindrande i vägen längre, den är inte "liktydig med en obetingad fastlåsning vid nuvarande ämnes- och länderkrets", heter det i propositionen<sup>48</sup>. Vid fördelningen av biståndet mellan nya länder bör i stället den ledande principen vara "att främja uppnåendet av det dubbla mål (resurstillväxt och utjämning, min anm.) som uppställs för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna".

Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättning för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer ifråga i sådana länder.

Denna nyckelformulering, svårtolkad som den är, följdes upp av statsutskottet genom ett utförligt resonemang om mål och medel i biståndet som inte gjorde tolkningsproblemen mycket lättare. Om landvalet heter det:

Vad som i propositionen särskilt anförs om ländervalet innebär inte heller ett övergivande av principen om en långsiktig planering av bilaterala biståndet. Som konsekvens härav kan det i praktiken endast bli fråga om en gradvis förskjutning av biståndsinsatsernas fördelning mellan mottagarländerna. Propositionen aktualiserar inte heller ett avbrytande av biståndssamarbetet med något av de nuvarande mottagarländerna. Utskottet utgår ifrån att den svenska biståndspolitikens målsättningar är möjliga att uppnå i länder med olika politiska och ekonomiska system.

Debatten om landvalet blev mycket livlig under 1970 års riksdag. De borgerliga oppositionspartierna var inte eniga sinsemellan men lutade sig alla på SIDA:s anslagsframställning i sin argumentering. Mittpartierna sökte i statsutskottet en kompromiss, "projekten måste få en inriktning som gör att insatsen bidrar till en bred ekonomisk och social utveckling till gagn för den stora massan av folket"<sup>49</sup>. Moderaterna ville se andra formuleringar: "Avgörande vid val av mottagarländer bör vara hjälpbehovet och möjligheten att uppnå god utvecklingseffekt"<sup>50</sup>. Resultatet blev en utförlig, om än orakelmässig målformulering i statsutskottets betänkande som senare antogs av riksdagen<sup>51</sup>.

Successivt utvidgades nu antal mottagarländer i enlighet med de nya villkoren. Cuba blev huvudmottagarland 1971, Vietnam och Chile tillkom 1972, Tanzania och Zambia, som redan 1970 börjat betraktas som huvudmottagarländer, fick sina biståndmedel avsevärt utökade. Under 1970-talets första hälft tillkom även andra stater med ledning av det s.k. oberoendekriteriet. Det gällde främst Leshoto och Swaziland, båda självständiga stater men

<sup>48</sup> Prop. 1970:1, bilaga 5, s. 17.

<sup>49</sup> Motionerna 1970 I:450 av Gunnar Helén (fp) och Torsten Bengtsson (c) och II:497 av Gunnar Hedlund (c) och Sven Gustafson (fp).

<sup>50</sup> Likalydande motioner av Gösta Boman (m) 1970 I:272 och Yngve Holmberg (m) 1970 II:309.

<sup>51</sup> En fyllig redogörelse för 1970 års kompromiss finns i Stokke, *Sveriges utvecklingsbistånd*, s. 68 ff.

helt beroende av Sydafrika på grund av sitt geografiska läge. Med samma argument inlemdes Botswana i mottagarkretsen.

### **Argument och konsekvenser**

Det är lätt att med 2000-talets ögon se bristerna i 1970-talets argumentation. Typiskt för tiden och vänsterdebattörernas begreppsvärld var tesen om att det råder ett motsatsförhållande mellan tillväxt och fördelning som förklarar underutvecklingen. Endast regimer som aktivt ville angripa fattigdomen från ett jämlikhetsperspektiv borde då få bistånd från Sverige. Tillväxten av ekonomin kom i andra rummet eftersom denna endast skulle gynna de redan rika. Även om motsatsparet tillväxt/fördelning fortfarande har sina anhängare i den politiska debatten visade utvecklingen i u-länderna tydligt att en u-landsekonomi måste ha en tillväxt för att det ska vara möjligt att omfördela pengar till de fattiga. Utjämning utan tillväxt har sällan varit en möjlig politik. Den insikten växte sig starkare under 1970-talet men det var först när krisåren efter oljeprishöjningar kom som den blev helt politiskt accepterad.

En annan föreställning var att demokrati var möjlig inom ett enpartisystem. "Man måste bedöma olika politiska system inte utifrån deras yttre former utan på basis av den grad av folkligt inflytande som i praktiken förmår göra sig gällande i varje enskilt fall", skrev en debattör i SIDA:s tidning Rapport<sup>52</sup>. Problemet var dock att det knappast gick att visa hur det folkliga inflytandet kunde göra sig gällande i enpartistater där regimens maktutövning aldrig fick, eller kunde, legitimeras genom en valhandling. I stället var biståndsgivarna tvungna att stödja sig på den deklarerade avsikten att ge folket inflytande. Det hör till motsägelserna inom sjuttioårs vänstern att man bortsåg från de totalitära tendenserna hos de nya staterna samtidigt som folkets välbefinnande ställdes i centrum.

En tredje föreställning gällde tilliten till mottagarländernas avsikter och förmåga att genomföra deklarerad politik. Utifrån den sympatiska utgångspunkten att givare och mottagare var två jämställda parter skapades ett en procedur för att lämna över biståndsmedel till mottagaren som kallades landprogrammering<sup>53</sup>. Riksdagen skulle årligen bestämma ett penningram för varje s.k. programland som landet kunde förvänta sig tre år framåt. Med ledning av mottagarens prioriteringar fylldes ramarna med samarbetsprojekt. Därmed blev biståndet överblickbart för mottagaren och landets finansminister visste hur mycket pengar han kunde disponera under de kommande tre åren. Men det visade sig snart att mottagarna sällan kunde fylla ut de utlovade ramarna med genomförbara projekt vilket fick till följd att väldiga balanser av utnyttjade biståndsmedel byggdes upp. Den tekniska lösningen av detta problem blev att ge mottagaren pengar kontant om det inte fanns projekt att använda dem för. Importstöd dvs kontanta överföringen av pengar till mottagaren för att betala delar av importnotan, infördes i början av 1970-talet. Det tillitsfulla samarbete som systemet byggde på visade sig dock inte hålla måttet, särskild som landvalet aldrig gjorts med tanke på att helt kunna lämna över ansvaret för pengarnas utnyttjande till mottagarlandets regering. Det stod mot slutet av 1970-talet klart att mottagarnas vilja att t.ex. prioritera fattigdomsinriktade insatser lämnade mycket att önska. Även Sverige blev nu tvungen ställa villkor för pengarnas användning inte minst med hänsyn till att svenska regeringar ställdes till svars på hemmaplan för misslyckade biståndsprojekt.

En olycklig konsekvens av 1970 års ideologiska nyordningen var att den tidigare partipolitiska enigheten om u-landsbiståndet upphörde. Visserligen anslöt sig mittpartierna till kompromissen i riksdagen men de intog efter hand en alltmer kritisk hållning till de länder

<sup>52</sup> Himmelstrand, Ulf, *Rapport*, November 1972.

<sup>53</sup> För diskussion om landprogrammering se bl.a. SOU 1977:13 *Sveriges samarbete med u-länderna*, s. 260 ff. och Wohlgenuth, Lennart (red.), *Bistånd på mottagarens villkor – filosofi och teknik*, (Stockholm 1976).



10  
som valdes på grund av sin deklarerade socialism. Moderata samlingspartiet gick helt emot de nya politiska värderingarna och blev med åren allt mer kritiskt till biståndets värde i dess helhet. Debattklimatet hårdnade även i dagspressen och tidningarna började kritiskt granska tveksamma biståndsprojekt. Särskilt Vietnambiståndet fick utstå mycken kritik för Bai Bang-fabriken som något orättvist fick bli symbol för misslyckat politiskt bistånd. Motsättningarna mellan socialdemokraterna och de borgliga fördjupades även av den dogmatiska hållning som den socialdemokratiska regeringen intog till industrins intressen och dess möjligheter att spela en roll i u-hjälpen. Se avsnitt 13.

## 12. Politisk granskning av u-landsbiståndet

De meningsmotsättningar som kommit i dagen mellan borgerligheten och socialdemokraterna gav 1972 argument för att tillsätta en parlamentariskt förankrad utredning om biståndet. Stora förändringar hade skett på det internationella planet sedan riktlinjerna lades fast 1962. Framför allt hade u-länder profilerat sin hållning gentemot industriländerna. De ställde krav på givarnas uppträdande i handelsfrågor och på deras metoder för kreditgivning på ett sätt som Sverige nu måste förhålla sig till. Det blev en tungfotad utredning om svensk u-landspolitik som arbetade från 1973 till 1977. Resultatet var magert räknat i konkreta förslag. De kontroversiella problemen sopades under mattan, en följd bl.a. av regeringsskiftet 1976 som föranledde ändringar i utredningen sammansättning och ledning.

Utredningen skulle bl.a. pröva principerna för landvalet. Någon nyordningen föreslogs dock inte, i stort sett ville man att 1970 års riktlinjer även i fortsättningen skulle följas. "Kretsen av länder bör liksom hittills endast förändras med stor försiktighet", skriver utredningen, ett uttalande som i ljuset av det tidiga sjuttioalets kraftiga utökning av antalet mottagarländer ter sig ovanligt motsägelsefullt. Trots allt utredande visade det sig, när resultatet 1978 presenterades för riksdagen, att oenigheten mellan blocken kvarstod<sup>54</sup>. Den underblåstes av de kristecknen som blivit allt tydligare i mottagarländerna, liksom av svårigheterna för den svenska ekonomin.

Vid slutet av sjuttioalet hade u-landspolitiken kommit fram till en punkt där de gamla riktlinjerna från 1962 och 1970 inte längre var tillämpliga. Hur skulle man exempelvis förfara med länder som hade fått regimer man ogillade? Det började med Pakistan där Östpakistanens självständighetsrörelse fick svenska sympatier. Efter fredsslutet i december 1971 avbröts samarbetet med Pakistan som ansågs alltför militariserat, inte särskilt logiskt naturligtvis eftersom landet varit militärt styrt under hela den tid som svenskt bistånd lämnats<sup>55</sup>. Bangladesh blev samtidigt ett mottagarland, inte på grund av sina politiska kvalifikationer utan för att landet var i stor nöd. Chile blev mottagarland 1972 men avtalet om bistånd upphävdes omedelbart efter militärkuppen hösten 1973. Biståndet till Cuba, som blev programland 1971, ökade successivt fram till 1974 men efter borgerlig opposition beslöt riksdagen med lottens hjälp att minska biståndet. Landval i enlighet med på förhand givna mål och kriterier visade sig alltså i praktiken var en nog så brydsam operation. U-landsvärlden var inte statisk, den förändrades fortare än biståndsprinciper kunde ändras. Tjänstemän på UD och SIDA som tog de biståndspolitiska målen på allvar, hade delvis släppt kontrollen över biståndets användning genom att införa s.k. importstöd d.v.s. reda pengar som mottagaren kunde använda utan att ändamålet på förhand var bestämt. När mottagarländernas missbruk av

<sup>54</sup> Proposition 1977/78:135 och utrikesutskottets betänkande UU 1978/79:1.

<sup>55</sup> Västpakistan fick civilt styre genom Zulfikar Ali Bhutto året efteråt.

denna frihet blev tydlig började hela idén med ”bistånd på mottagarens villkor” att ifrågasättas.

Ett annat problemområde var befrielseörelserna. Det koloniala uppbrottet hade spelat en stor roll för Sveriges landval redan från början. Länder som stod på tröskeln till sin självständighet var, eller borde vara, i särskilt behov av stöd, menade man. Tanzania, Kenya och Ghana hade inkluderats i mottagarkretsen med ledning av sådana argument. Under 1970-talet tillkom en ny kategori länder där en befrielsekamp pågick och där Sverige av humanitära och ideologiska skäl ville stödja de lokala rörelserna<sup>56</sup>. Det var aldrig utsagt, men hela tiden underförstått, att dessa rörelser kunde räkna med att få bistånd från Sverige om och när de kom till makten i sina länder<sup>57</sup>. Men något landval i enlighet med svenska biståndsmål kunde det aldrig bli fråga om. Det fanns en förhoppning hos en del bedömare att de befrielseörelser som betecknade sig som marxist-leninistiska skulle svara upp mot målet om tillväxt och ekonomisk utjämning. Men hur det förhöll sig med detta gick naturligtvis inte att avgöra förrän de innehåft statsmakten några år. När tiden för utvärdering av deras politik väl hade kommit var det svenska biståndet redan så hårt engagerat i dessa länder att en obunden bedömning inte var möjlig.

Åren 1974-1975 föll det portugisiska kolonialväldet samman. Fyra nya stater i Afrika fick nu sin självständighet, nämligen Guinea-Bissau, Mocambique, Angola och Kap Verde. För Guinea-Bissau och Mocambique omvandlades det tidigare stödet till PAIGC och FRELIMO till landdestinerat bistånd. Guinea-Bissau fick status som programland 1975 och Mocambique 1976 (se tabell 2). Senare utvidgades biståndet även till Angola och Kap Verde. Så hade fyra nya sköra stater inlemmats i landkretsen. Kriterierna för landval började kännas alltmer obsoleta.

Att utrikespolitiken sådan den bedrevs inom regeringskansliet, nu hade blivit en viktig faktor för valet av mottagarländer blev alltmer tydligt. Det på politiska grunder styrda biståndet till Vietnam var inget undantag som det i förstone hade uppfattats. Cuba infördes i kretsen av svenska biståndsländer 1971. Biståndet till Cuba liksom stödet till de afrikanska befrielseörelserna uppfattas framför allt i USA som en ytterligare radikaliserings av den svenska utrikespolitiken. Thord Palmlund, som under 1970-talet var ansvarig för biståndsenheten inom utrikesdepartementet och senare statssekreterare, beskriver denna inriktning av biståndet som ett utflöde av socialdemokraternas hållning och tillämpning av 1970 års riksdagsbeslut<sup>58</sup>:

From an international point of view, the Swedish aid profile was still very progressive, identifying Sweden, to a great extent, with the countries in the Third World that resisted Western domination and favoured centralized planning of the economy. Sweden was helping communist countries like Vietnam and concentrated part of its bilateral aid on countries within the sphere of interest of the Soviet Union.

Palmlund menar att detta kunde förklaras med att Sverige ville erbjuda sådana länder ett alternativ till ett totalt beroende av Sovjetunionen. Det utrikespolitiska argumentet var ”to give a few countries in the Third World a somewhat better possibility to choose their own way by giving them access to a greater selection of technology and development models”.

<sup>56</sup> Den första befrielseörelsen som fick direkt stöd var FRELIMO i Mocambique, senare tillkom bistånd till PAIGC i Guinea-Bissau och MPLA i Angola.

<sup>57</sup> Ramarna för bistånd till befrielseörelser drogs upp 1969 och 1970. Se Statsutskottet 1969:82 och Utrikesutskottet 1970:9. Proposition 1974:1, Bilaga 5, s.52 ger ett koncentrerat sammandrag av biståndets sammansättning till de olika grupperna.

<sup>58</sup> Palmlund, Thord, ”Altruism and other motives”, i Frühling, Pierre, (red.), *Swedish Development Aid in Perspective*, s. 117.

tillträdde 1976 inrättade en utbildningsberedning som efter några år utvecklades till ett nytt biståndsorgan, Beredningen för svenskt tekniskt samarbete, BITS, med ansvar såväl för en ny form av krediter till u-länder som tekniskt samarbete (utbildning, kursverksamhet, konsult hjälp). Avgränsningen mot SIDA, som även beviljade krediter och skötte tekniskt samarbete, skedde genom att BITS skulle rikta sitt bistånd till mer utvecklade länder<sup>62</sup>.

Genom BITS tillkomst skapades en ny krets av mottagarländer för svenskt bistånd. Många av dessa länder var medelinkomstländer enligt Världsbankens definition och betydligt mer intressanta för svensk export än SIDA:s låginkomstländer. Genom de s.k. u- krediterna som BITS beredde kunde svensk export till sådana länder som Egypten, Algeriet, Tunisien och Kina finansieras. Kravet på biståndsbehov och biståndseffekt bibehölls även för detta bistånd men krediter och tekniskt bistånd gavs inte till länder under ram utan till identifierade projekt<sup>63</sup>.

Under 1980-talet genomförs en hel del andra reformer av biståndet som syftade till att möta problem som uppstod i skärningspunkten mellan bistånd och affärer. Dessa gick i huvudsak ut på att med bibehållna biståndspolitiska målsättningarna söka få en aktiv medverkan av svenskt näringsliv i u-länderna, inte bara i medelinkomstländer utan också för de fattigaste länderna. Den ligger utanför ramen för undersökningen att gå in på denna del av biståndet. Vad som emellertid ur landvalssynpunkt behöver noteras är att kretsen av biståndsmottagande länder kraftigt utökades genom att nya myndigheter tillskapades. När SIDA senare omorganiserades 1995 och sammanslogs med BITS och Swedcorp kom det nya Sida att tillföras en rad nya mottagarländer. Den gamla indelningen med huvudmottagarländer och andra länder blev därigenom utan mening. Den processen tillhör dock ett annat skede som inte omfattas av min undersökning.

## 14. Krisåren och 1980-talets landval

U-ländernas ekonomiska situation försämrades stegvis under 1970-talets senare del. Det första oljeprishöjningen 1973 slog hårt mot flera u-länder med svag valutasäkerhet. Det föranledde u-länderna att låna stort från det internationella banksystemet för att täcka något som man trodde var en tillfällig utgiftsökning. Den andra oljeshocken 1979, som ytterligare fördubblade oljepriserna följdes även av försämrade bytesförhållanden för u-länderna samtidigt som kapitalflödet från privata källor sinade. Land efter land förlorade sin kreditvärdighet och tvingades till omförhandlingar av sina utlandsskulder. Under det här skedet inför Världsbanken s.k. strukturanpassningslån med villkor att låntagarna måste anpassa sin ekonomi, sina växelkurser, sina investeringsbudgetar, etc. så att utgifter och inkomster på sikt kan komma i balans. 1980-talet präglades av en långdragen anpassningsprocess som blev mycket smärtsam för u-länderna eftersom utvecklingsinvesteringar måste ersättas med besparingar och krisbearbetning. U-ländernas kritik mot i-ländernas ansvar för denna kris – protektionism, låg efterfrågan på råvaror, höjda priser på importerade varor – var stark och till stor del berättigad<sup>64</sup>.

Givetvis påverkade krisen även de svenska programländerna och det svenska biståndet. Man sökte nya biståndsformer för att kunna stödja de programländer som var drabbade (det var

<sup>62</sup> Flera nya myndigheter skapades utanför SIDA som bedrev verksamhet med finansiering från biståndsbudgeten. Förutom BITS tillkom Swedfund 1978 för samriskinvesteringar med företag i u-länder, Sarec 1979 för stöd till forskning med betydelse för u-länderna och Swedcorp 1991 för näringslivsbistånd.

<sup>63</sup> Prop. 1980/81:41, s.8.

<sup>64</sup> Denna summering bygger på Ohlin, Göran, *Utvecklingspolitik och bistånd. Erfarenheter och kontroverser*, (Skara 1993).

Utrikespolitiken har därmed, summerar Palmlund, "supported our policy of non-alignment and over the years contributed to a more radical reading of it, thus, in the eyes of many, increased its credibility".<sup>59</sup>

Här understryks alltså att landvalet är en del av utrikespolitiken. Dessutom innebär ståndpunkten att det inte bara är landvalet i sig som är den utrikespolitiska parametern. Även biståndets innehåll bör enligt denna doktrin kunna anpassas för att stödja länder som kommit i svårigheter genom stormaktspolitiken liksom för befrielseörelser.

### 13. Den kommersiella faktorn.

Handel och bistånd hör ihop men är, ideologiskt sett, ett omaka par. In riktlinjerna från 1962 konstaterades att handelsförbindelserna har en central betydelse för u-länderna och att de bör ingå som ett led i ett allmänt biståndsprogram. "Att sådana förbindelser också kan gagna det egna landet och dess näringsliv gör dem inte mindre värdefulla från utvecklingssynpunkt".<sup>60</sup> Men om metoderna för att gynna svensk export till u-länderna har det rätt stor politisk oenighet. Inte så mycket om exportintressenas inverkan på landvalet som om vad biståndspengar ska användas till. Under NIB-tiden diskuterades svenska företags medverkan i biståndet mera ingående än som senare varit fallet. Ett argument för att välja mottagarland var t.ex. att landet hade utvecklingsbara naturtillgångar (se bilaga 1). I Liberia inleddes på 1950-talet ett gruvprojekt (Lamco-projektet) på rent kommersiella grunder som senare fick bistånd av NIB för utbildningsverksamhet. I Tanzania och Botswana har bistånd till diamantutvinning diskuterats, för Zambia och, under några år, Chile övervägdes hjälp för kopparbrytning. Men i inget fall kom landvalet att styras av svenska intressen för att utvinna naturtillgångar, dessa länder valdes av andra skäl.

Flera komponenter i den svenska handelspolitiken har emellertid tagit sikte på att komplettera det svenska biståndet eller utnyttja anslagna biståndsmedel för att främja svensk export. Det gäller särskilt när pengar avsatts för att köpa och leverera svenska varor till u-länderna, s.k. varubistånd eller bundet bistånd. Varubiståndets omfattning var ganska blygsamt fram till 1973 då en snabb ökning inleddes. Huvuddelen av det bundna biståndet utgjordes av katastrofbistånd (tält, filter, m.m.) och bulkvaror (spannmål, matolja, konstgödsel, etc.)<sup>61</sup>. Allteftersom u-ländernas egen produktionskapacitet ökade avvecklades denna typ av bistånd och den har egentligen aldrig använts som argument i landvalsdebatten. Detsamma gäller för den typ av industribistånd som kallas investeringsgarantier.

Av större betydelse för landinriktningen av biståndet var emellertid beslutet om att börja ett "bredare samarbete" med u-länderna, d.v.s. ett samarbete som gick utöver det traditionella biståndet både till innehåll och landkrets. Det började som ett sökande efter metoder att avveckla ett pågående biståndssamarbete, inte på grund av att mottagaren skött sig illa utan tvärtom: mottagarlandet hade ekonomiskt utvecklats så väl att svensk bistånd i traditionell form inte längre var motiverat. Fallet var Tunisien. Att bara upphöra med bistånd visade sig inte vara utrikespolitiskt opportunt, ett samarbetet som pågått i nära femton år kunde inte abrupt avbrytas. Det behövde i stället länkas in i andra banor. Samtidigt fanns inom regeringskansliet ett missnöje med SIDA-biståndets rigida former, särskilt oviljan att ge en öppning för samarbete med exportindustrin. Den borgerliga regeringskoalitionen som

<sup>59</sup> Palmlund, s. 124.

<sup>60</sup> Prop. 1962:100, s 7.

<sup>61</sup> Dahlgren, Göran och Westman, Bo, "Bundet bistånd", i Wohlgenuth, Lennart (red.), *Bistånd på mottagarens villkor*. s. 153.

nästa alla). Det allmänna importstödet utvidgades, mottagarens statsbudget stärktes, betalningsbalansstöd infördes, lån avskrevs. Alla sådana åtgärder ledde till att biståndet blev allt mindre inriktat på konkreta projekt men mängden "lösa" pengar ökade, pengar som mottagaren kunde disponera för att täcka kritiska behov och vars användning var svår att kontrollera.

Inom riksdagen kände man ett behov av att få fram ett underlag som kunde underlätta bedömningen av det bilaterala biståndets fördelning och innehåll i ljuset av u-ländernas krissituation som blev allt tydligare<sup>65</sup>. Uppdraget gick till SIDA som 1980 lämnade sin politiskt sammansatta styrelse en rapport där man försökte sätta 1970-talets resultat i programländerna i relation till de fyra utvecklingsmålen. "Den måluppfyllelse som på det viset kunde noteras skulle sedan tas som utgångspunkt för en presentation av alternativa framgångsvägar för biståndet till varje land, med varje alternativ baserat på ett klart definierat mål," skriver rapportens upphovsman Gösta Edgren, då avdelningschef på SIDA. SIDA:s styrelse kunde inte enas, den borgerliga majoriteten ville inte låta landöversynen utmyнна i konkreta förslag till regeringen om landkretsens sammansättning. "Denna del av landöversynen blev ett klart och övertygande fiasko, eftersom politikerna noga aktade sig för att definiera sambandet mellan resultatbedömning och operativ slutsats." Lärdomen är, menar Edgren, att villkoren för det svenska landvalet inte diskuteras öppet, i synnerhet inte med motparterna, och att beslut fattas efter summarisk bedömning snarare än på basis av analys relaterad till olika kriterier<sup>66</sup>. SIDA drog dock en viktig slutsats av det inträffade nämligen att landvalet i så hög grad var en politisk fråga att verket inte på egen hand borde agera för *förändringar av programlandskretsen*. Beslutnivån ändras alltså, regering och riksdag skulle i fortsättningen sköta landvalet på egen hand.

Så blev det också i realiteten. Riksdagen tog i fortsättningen mycket aktiv del i valet av programländer. Utrymmet för min undersökning har inte medgett att helt följa debatten i riksdagen år för år. Jag har i stället valt att mera i detalj studera landvalsfrågan under 1982/83 och 1987/88 års riksmöten. Min översiktliga genomgång visar att dessa år tämligen väl speglar utvecklingen under hela 1980-talet. Se tabellerna 3 och 4 i bilagan.

Inte mycket förändrades i biståndspolitikerna av att landet bytte regering 1982. Visserligen ville framförallt moderaterna markera sitt missnöje med det socialistiska inslaget i landkretsen – något som man gjort även under Ullstens minoritetsregering – men det var en hållning som blev allt mer omodern i takt med att de flesta mottagarländer råkade i ekonomisk kris. I själva verket hade biståndspolitikerna börjat bli präglad av allt större enighet mellan de två blocken, något som styrks av att det blev små förändringar i landval och allmän inriktning under de efterföljande åren. Sverige hade i praktiken bestämt sig för att ha en krets av ett tjugotal länder som huvudmottagare och denna krets förblev i stort sett oförändrad genom 1980-talet (se tabell 3 och 4). Vi kan notera att Pakistan, Tunisien och Portugal försvann ur kretsen 1981, Swaziland 1984. Inga nya länder tillkom under 1980-talets senare del. Däremot fanns det gott om förslag till nya länder som återkom år efter år men som regelbundet avslogs av riksdagen, t ex Burma (fp), El Salvador och Guatemala (c), Grenada, Kampuchea, Sydjemen (vpk).

Hur såg då de kriterier för landval ut som statsmakterna hade enat sig om vid 1980-talets slut? En första observation är att man ogärna ville förändra den krets som betecknades som

<sup>65</sup> Utrikesutskottet 1980/81:20, s. 31.

<sup>66</sup> Gösta Edgren, "Om biståndets villkor", i Christian Andersson, Lars Heikensten, Stefan de Vylder (red.), *Bistånd i kris* (Stockholm 1984), s. 41.

programländer. De som tillhörde kretsen satt alltså mera säkert än de länder som stod utanför. Ett tydligt exempel på detta är Etiopien som var Sveriges första riktiga biståndsmottagare. Trots regimförändringar från feodalism till kommunism till militärstyre, trots anfallskrig och inre sammanbrott var Etiopien fortfarande programland vid 1980-talets utgång (och är det fortfarande). "Förändringar av länderkretsen bör ske endast med stor försiktighet", är ett uttalande som riksdagen upprepar år efter år<sup>67</sup>. Den ofta upprepade hänvisningen till koncentrationsprincipen är ett annat argument som gärna används för att motverka inval av nya länder. Men som tydligt framgått av undersökningen är principen inte absolut utan försedd med en reservutgång: "den är inte liktydig med en obetingad fastlåsning vid nuvarande ämnes- och länderkrets" (se not 46). Till dessa stabiliserande kriterier hör även oviljan att uppställa en borte gräns för biståndets varaktighet. "Sådana tidsgränser skulle försvåra en nödvändig stabilitet och långsiktighet i biståndssamarbetet"<sup>68</sup> Överhuvudtaget anser man – och erfarenheten visade detta tydligt – att långsiktigheten i biståndsenagamentet har ett värde i sig för att fattiga länder ska kunna få god nytta av bistånd.

De fyra politiska mål har bestått oförändrade under hela den period som undersökningen omfattar. Men som jag framhöll inledningsvis är målen inte operativa, de är svåra att direkt tillämpa för att skilja ett land från ett annat. Tanken är ju att det ska finnas en samsyn mellan Sverige som biståndsgivare och mottagarlandets regering om att målen är eftersträvansvärda och möjliga att nå. Denna samsyn har naturligtvis inte alltid varit för hand eftersom även programländerna växlat regeringar och ekonomisk politik under det svenska biståndets tid. Min undersökning tyder på att Sverige visat stor tolerans vad gäller kraven på programländerna och har varit försiktig, kanske överdrivet försiktig med politiska villkor<sup>69</sup>. Och just frågan om var toleransgränsen ska gå har varit, och är, ett partipolitiskt kontroversiellt tema i riksdagen.

I några fall har biståndet avbrutits helt (Chile 1973 och Pakistan 1971). Det normala har dock varit att biståndets avveckling gradvis. Två omständigheter har varit vägledande för en avveckling eller avbrytande av bistånd: mottagarlandet har nått en betydande eller stadigvarande förbättring av sin ekonomi (Tunisien, Cuba, Portugal) eller grundläggande förändringar har inträffat i mottagarlandet politik som rör förutsättningarna för biståndet (Chile)<sup>70</sup>. Däremot har krig eller långsvariga kränkningar av mänskliga rättigheter inte i och för sig betraktats som en omständighet som under alla förhållanden ska leda till avbrutet bistånd. Biståndssamarbetet med Etiopien, Vietnam, Tanzania, m.fl. länder visar att omständigheterna fick prövas från fall till fall.

Efter de misslyckade försöken 1980 att klarlägga vilka kriterier som mera exakt skulle användas vid val av programländer övergick landvalet under 1980-talet till att bli en självständig utrikespolitisk fråga. Landvalet ansågs vara politiskt, inte tekniskt. Det gick inte att ge biståndsadministrationen ett antal kriterier efter vilka landsvalet skulle ske. Frågan

<sup>67</sup> Se bl.a. utrikesutskottet 1980/81:20, s. 37.

<sup>68</sup> Utrikesutskottet 1980/81:20, s. 38.

<sup>69</sup> Utrikesutskottet 1978/79:1 skriver om detta: "Om en konflikt uppkommer mellan de svenska biståndspolitiska målen och ett lands utvecklings politik finns det anledning att inför den andra parten understryka det svenska biståndets huvudsyfte – att bidra till en förbättring av de fattiga människornas levnadsförhållanden. Skulle utlandets utvecklingspolitik och våra biståndspolitiska målsättningar trots detta fortsätta att skära sig bör detta kunna påverka landramarnas storlek".

<sup>70</sup> Avvecklingen av det landprogrammerade biståndet underlättades avsevärt genom tillkomsten av BITS och ukrediterna. Därmed kunde Sverige undvika att avvecklingen uppfattades som en utrikespolitisk markering. I stället talade man om att biståndet skulle övergå till "ett bredare samarbete" där även handelsförbindelser och mjuka krediter kunde användas.

hörde hemma hos regeringskansliet och riksdagen, inte hos SIDA. Den socialdemokratiska regeringen värnade under hela 1980-talet om den uppnådda kretsen av programländer medan oppositionspartierna introducerade en rad nya länder för att tillföras den inre kretsen (tab. 4). Men resultatet uteblev och det skulle dröja till mitten av 1990-talet innan nya tankegångar och kriterier för landval introducerades.

## 15. Sammanfattning och slutkommentarer

Vår första biståndsmyndighet, Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, CK, försökte redan i början av sin verksamhet att mera principiellt diskutera kriterier för landval. Ekonomiska och effektivitetsberoende argument dominerade, var kunde de tekniska biståndsinsatserna göra bäst nytta? Nyttan var i huvudsak detsamma som hjälp till förkovran och självhjälp för fattiga människor, ”utvecklingsuppgifter som på sikt kan skapa förutsättningar för en människovärdig tillvaro för alla”, för att citera Sixten Heppling. Med sådana föresatser reste ämbetsmän och enstaka folkrörelserepresentanter omkring och orienterade sig i u-världen. Man sökte nischer där svenskt bistånd kunde göra sig gällande. Ett pragmatiskt synsätt och utrikespolitisk försiktighet präglade landvalet under detta skede. Någon prövning av mottagarländernas ekonomiska och sociala politik gjordes inte.

De första egentliga riktlinjerna för svenskt bistånd kom genom regeringens proposition 1962 nummer 100, ibland kallad ”biståndspolitikens bibel”. En ideologisk ram för biståndet lades fast och i centrum ställdes det övergripande målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Några konkreta kriterier för valet av mottagarländer gavs inte. Inga länder utpekades som särskilt lämpliga, inte heller angavs några vägledande principer för valet utöver vad man kunde sluta sig till av det angivna målet. Det var en naturlig följd av att kretsen av u-länder vid sextiotalets början ännu inte kunde överblickas.

När den nyinrättade Nämnden för internationellt bistånd, NIB, började sitt arbete våren 1962 var landvalet ett av de första problemen som nämnden tog itu med. NIB:s styrelsen hade flera diskussioner om detta som dock inte ledde fram till några principiella ståndpunkter. Däremot tenderade krets av mottagarländer att snabbt utvidgas framför allt genom personliga initiativ från nyckelpersoner i och nära regeringskretsen. Interna problem ledde till den s.k. NIB-krisen och generalsekreteraren avgick hösten 1963. Med en ny ledning sattes kriterierna för landvalet i fokus och restriktivitet i landval och koncentration av biståndet anbefalldes.

NIB-krisen hade riktat riksdagens uppmärksamhet på biståndets problem och särskilt på spridningen av hjälpen. Vid 1966 års riksmöte vann principen om koncentration riksdagens gillande. Men partierna var samtidigt angelägna att inte låsa biståndet till för få länder. Koncentrationsprincipen hyllades av administrativa och budgetära skäl men principen ansågs inte få utgöra ett hinder för bistånd till nya länder och ämnesområden. Alltså inte någon strikt tillämpning av principen. Motivet för denna hållning var att landval och projekthjälp kan vara, och är ofta, utrikespolitiska handlingar vars konsekvenser på lång sikt inte kan förutses. Ur regeringens synvinkel var det angeläget att kunna bibehålla en utrikespolitisk handlingsfrihet i alla lägen särskilt som de politiska förhållandena i u-länderna visade sig vara mer turbulenta och svårbedömda än man hade föreställt sin i början av 1960-talet.

Beslutsnivån förändrades genom SIDA:s tillkomst 1965. Under NIB-tiden hade den ansvarige ministern, Ulla Lindström, ett direkt inflytande på de politiska beslut som NIB:s styrelse fattade. Landvalet bör ha diskuterats men sannolikt inte som separat utrikespolitisk fråga. Det nya SIDA var ett statligt verk, inte en nämnd och hade en generaldirektör som gick med sina förslag direkt till regeringen, inte via ett stadsråd. Riksdagen blev samtidigt delaktig i landvalet genom att huvudmottagarländerna redovisades i regeringens biståndsproposition.

1968 års vänsterrörelse ifrågasatte Sveriges val av mottagarländer och särskilt regimernas vilja att bekämpa fattigdomen. Regeringen tog intryck av kritiken och vid riksdagen 1970 antogs nya riktlinjer där företrädare gavs åt länder som aktivt arbetade för "ekonomisk och social utjämning". Successivt utvidgades nu biståndet till socialistiskt styrda länder som Cuba, Vietnam, Chile, Tanzania och Zambia. Även befrielseörelserna, särskilt de i Afrika, blev berättigade till bilateralt bistånd.

Vid slutet av sjuttioalet hade u-landspolitiken kommit fram till en punkt där de gamla riktlinjerna från 1962 och 1970 inte längre var tillämpliga. Landval i enlighet med på förhand givna mål och kriterier fungerade inte i praktiken. U-landsvärlden var inte statisk, den förändrades fortare än biståndsprinciper kunde ändras. Efter det misslyckade försöket 1980 att klarlägga vilka kriterier som mera exakt skulle användas vid val av programländer övergick landvalet under 1980-talet till att bli en självständig utrikespolitisk fråga. Landvalet ansågs vara politiskt, inte tekniskt. Det gick inte att ge biståndsadministrationen ett antal kriterier efter vilka landsvalet skulle ske. Frågan hörde hemma hos regeringskansliet och riksdagen, inte hos SIDA.

Därmed kodifierades även den handlingslinje som växt fram inom utrikesdepartementet under 1970-talet att biståndspolitiken måste underordnas de politiska bedömningar som gjordes inom regeringen. Olof Palme hade tillträtt som statsminister 1969 och med sitt engagemang bör han mera tydligt ha fört upp biståndsfrågorna på regeringens agenda. I sina utrikespolitiska strävanden anknöt han till den alliansfria rörelsen som syftade till att slå vakt om de nya staternas kollektiva intressen. Inom denna rörelse fanns ett behov att utstaka en tredje väg mellan stormaktsblocken och en beredskap att stödja länder som fortfarande befann sig under kolonialt styre. Det är mycket sannolikt att motiven för biståndet till bl. a. Vietnam, Cuba och befrielseörelserna till de portugisiska kolonierna hämtade kraft från en sådan utrikespolitisk strategi. Biståndets tredje mål att verka för u-ländernas ekonomiska och politiska oberoende sammanföll naturligtvis med denna strategi men det tillkom regeringen, inte SIDA, att bestämma hur handlingslinjen skulle tillämpas. Detsamma gällde för stödet till de s.k. frontstaterna runt eller inom Sydafrika. Biståndet var bara en del av de åtgärder som vidtogs på nationell och internationell nivå för att få till stånd ett demokratiskt Sydafrika. Denna typ av biståndet stod högt på den svenska agendan och sköttes därför i alla politiska delar av utrikesdepartementet.

Låt mig till sist återvända till min inledande frågeställning om hur kriterierna för landval har förändrats över tiden. Vad är det för bild som framträder när man ser på landvalet i ett fyrtioårsperspektiv? Jag tror att läsaren har noterat den förskjutning från konkreta insatsmål till utrikespolitiska bedömningar som ägt rum under perioden. Bakom min inledande frågeställning låg hypotesen att biståndspolitikens mål, sådana de tolkas genom kriterierna, skulle vara vägledande för landvalet. Att det alltså skulle finnas en nära överensstämmelse mellan de mål och kriterier som statsmakterna angivit för landval och den senare faktiska tillämpningen. Den hypotesen har inte fått stöd av undersökningen. Tvärtom har det visat sig att påtastiskt taget alla av de sju mottagarländer som kvarstod vid 1980-talet slut (se tabell 4) hade valts på andra grunder än biståndspolitiska kriterier. Etiopien, Sri Lanka, Indien, Tanzania och Kenya blev huvudmottagarländer 1966 därför att de tidigare fått tekniskt bistånd från NIB. Botswana, Lesotho, och Zambia valdes som ett led i regeringens södra Afrikapolitik. Angola, Guinea-Bissau, Kap Verde, Mocambique och Zimbabwe blev programländer genom stödet till deras befrielseörelser medan biståndet till Vietnam, Bangladesh, Laos och Nicaragua växte fram som hjälp mot yttre fiender.

Landvalet blev alltså mer utrikespolitik än biståndspolitik. Den typ av bistånd som från början var avsedd att ge en utvecklingseffekt för fattiga människor har fått stå tillbaka för generella penningöverföringar till stater i kris. Någonstans på vägen under de 40 åren kom biståndets



ändamål att förloras ur sikte. Biståndets kärnverksamhet är hjälp till självhjälp, till höjd produktion och produktivitet. Att bara överföra obundna pengar är sällan ett effektivt sätt att nå eftersträvat resultat. Det finns naturligtvis inom utrikespolitiken ett behov att kunna markera stöd för stater, rörelser och ändamål som Sverige finner sympatiska och angelägna. Men alltför ofta betyder detta att biståndsportmonnän öppnas utan att det har kunnat påvisas att det finns specifika biståndsändamål att stödja. Det är en olycklig tendens som lätt kan skada det svenska biståndets anseende.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

### *Arkiv och bibliotek*

#### Otryckt material

*Riksarkivet, Arninge*

Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, CK, styrelsehandlingar 1952-61  
Nämnden för internationellt bistånd, NIB, styrelsehandlingar 1962-65  
SIDA 1965-84, diverse handlingar  
Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, BITS, protokoll 1975-

#### *Sida*

Anslagsframställningar och utredningsmaterial

#### Offentligt tryck

SOU 1961:22      *Den svenska utvecklingshjälpens administration*  
SOU 1961:50      *Rekrytering och stipendiatverksamhet*  
SOU 1962:12      *Aspekter på utvecklingsbistånd*  
SOU 1977: 13      *Sverige samarbete med u-länderna*  
SOU 1997:7      *Byråkrati i backspegl*

Propositioner, utskottsutlåtanden  
Riksdagens protokoll

#### *Litteratur*

Bergström, Göran, *Textens mening och makt*. Lund 2000.  
Cassen, Robert & Associates, *Does aid work?* Oxford 1986.  
Cedergren, Jan och Odén, Bertil, *I krisens spår. Förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika*. Stockholm 1991.  
Christer Andersson, Lars Heikensten, Stefan de Vylder (red.), *Bistånd i kris – en bok om svensk u-landspolitik*. Stockholm 1984.  
Frühling, Pierre (red.), *Swedish development aid in perspective*. Stockholm 1986.  
Hydén, Göran, *Utveckling utan genvägar*. Stockholm 1985.  
Karlström, Bo, *Det omöjliga biståndet*. Stockholm 1991.  
Lindström, Ulla, *Och regeringen satt kvar*. Stockholm 1970.  
Ohlin, Göran, *Utvecklingspolitik och bistånd*. Skara 1933.  
Radetzki, Marian, *Aid and development*. Stockholm 1973.  
Riddell, Roger, *Foreign aid reconsidered*. London 1987.  
Rydén, Bengt (red.), *Bistånd under omprövning*. SNS 1984  
Sida editioner: *Och världen växte. Biståndet som vi minns det*. Uppsala 1999.  
Sida editioner: *U-debatt. Om mål och metoder i biståndsarbetet*. Stockholm 1971.  
Stokke, Olav, *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik*. Uppsala 1978.  
Stokke, Olav (red.), *Western Middle Powers and Global Poverty*. Uppsala 1989.

*Sverige och den tredje världen.* Socialdemokratiska partiet, u-landsgruppen. Stockholm 1981.

Timberlake, Lloyd, *Africa in crisis.* London 1985.

Torstendahl, Rolf (red), *Byråkratisering och maktfördelning.* Lund 1989.

Wohlgemuth, Lennart (red.), *Bistånd på utvecklingens villkor.* Stockholm 1994.

Wohlgemuth, Lennart (red.), *Bistånd på mottagarens villkor.* Stockholm 1976.

#### **Tidningar och tidskrifter**

Tiden. Tidskrift för socialistisk debatt. Årgång 1968 och 1969.

Rapport från SIDA. Årgång 1970, nr 1-9

## Tabell 1 KRITERIER FÖR VAL AV MOTTAGARLÄNDER

### **Ideologiska och/eller politiska argument**

*Landets biståndsbehov, fattigt enligt FN:s definition*

*Strävan efter utjämning och rättvis fördelning*

*Demokratiska förutsättningar*

*Hederlig statsmakt*

*Oberoende från stormakterna*

### **Ekonomiska eller effektivitetsberoende argument**

*Effektivitet och ambition i landets förvaltning*

*Graden av långtidsplanering*

*Tillräcklig absorptionskapacitet*

*Graden av politisk stabilitet*

*Koncentration till få länder*

### **Kommersiella argument**

*Handeln med Sverige kan utvecklas*

*Landet har utvecklingsbara naturtillgångar*

*Svenska investeringar kan främjas*

*Kreditvärdighet*

### **Andra argument**

*Tidigare svenska förbindelser*

*Förbättringar av miljön*

*Bistånd som förebild – familjeplanering, hälsovård*

*Domän för forskning (om tropiska sjukdomar, m.m.)*

Tabell 2 Mottagare av bilateralt bistånd genom CK, NIB och SIDA 1952-1989. Endast huvudmottagarländer/programländer

Centralkommittén CK	Nämnden för internationellt bistånd, NIB	Styrelsen för internationell utveckling, SIDA				
		1966-1969	1970-1975	1976-1979	1980-1985	1986-1989
1952-1961	1962-1965					
Pakistan	Pakistan	Pakistan	Pakistan 1)	Pakistan 3)	Pakistan	
Etiopien	Etiopien	Etiopien	Etiopien	Etiopien	Etiopien	Etiopien
Ceylon/Sri Lanka	Sri Lanka		Sri Lanka 2)	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka
Indien	Indien	Indien	Indien	Indien	Indien	Indien
	Liberia					
	Tunisien	Tunisien	Tunisien	Tunisien	Tunisien 4)	
	Tanzania	Tanzania	Tanzania	Tanzania	Tanzania	Tanzania
	Algeriet					
		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya
		Sudan				
		Turkiet				
			Botswana	Botswana	Botswana	Botswana
			Leshoto	Leshoto	Leshoto	Leshoto
			Swaziland	Swaziland	Swaziland 5)	
			Zambia	Zambia	Zambia	Zambia
			Cuba	Cuba	Cuba 6)	
			Vietnam	Vietnam	Vietnam	Vietnam
			Chile			
			Bangladesh	Bangladesh	Bangladesh	Bangladesh
			Guinea-Bissau	Guinea-Bissau	Guinea-Bissau	Guinea-Bissau
			Mocambique	Mocambique	Mocambique	Mocambique
				Angola	Angola	Angola
				Zimbabwe	Zimbabwe	Zimbabwe
				Laos	Laos	Laos
				Portugal	Portugal 7)	
				Kap Verde	Kap Verde	Kap Verde
					Nicaragura	Nicaragura
Summa: 4	10	8	13	20	22	17

1) Pakistan förlorade 1971 sin status som programland, ingick åter i kretsen 1977/78-1980/81

2) Programland 1975 4) T.o.m. 1980/81 5) T.o.m. 1983/84

6) Det landprogrammerade biståndet upphörde i juni 1980

7) T.o.m. 1980/81

anm. Tabellen visar vilka länder som under perioden mottagit bilateralt bistånd och räknats som huvudmottagarländer. Källorna är propositioner till riksdagen och uppgifter i SIDA:s anslagsframställning.

Tabell 3. Inställning hos riksdagens partier till beslutad  
landram för 1983/84

	Land	Förslag SIDA	Beslut	Moderaterna	Folkpartiet	Centern	Väster- partiet-k
1	Angola	110	105	Sänk	=	=	Høj
2	Bangladesh	145	150	=	=	=	=
3	Botswana	70	70	=	=	=	=
4	Etiopien	85	100	Sänk	=	=	Høj
5	Guinea-Bissau	60	60	Sänk	=	=	=
6	Indien	340	365	Sänk	Høj	=	=
7	Kap Verde	40	45	Sänk	=	=	=
8	Kenya	125	135	=	Høj	=	Sänk
9	Laos	55	60	Sänk	=	=	Høj
10	Leshoto	20	22	=	=	=	=
11	Mocambique	230	260	Sänk	=	=	Høj
12	Nicaragua	50	60	Sänk	=	Sänk	Høj
13	Sri Lanka	155	210	=	=	=	Sänk
14	Swaziland	10	10	=	=	=	=
15	Tanzania	440	465	Sänk	=	=	=
16	Vietnam	345	365	Sänk	Sänk	Sänk	Høj
17	Zambia	165	180	Sänk	Høj	=	=
18	Zimbabwe	110	125	Sänk	Høj	=	=
19	Pakistan	15	0	=	=	=	=

*Föreslagna nya programländer:* Cuba  
Sydjemen

Källa: Utrikesutskottet 1982/83:20 s. 48 ff.

Tabell 4. Inställningen hos riksdagens partier till beslutad landram för 1988/89

	Land	Förslag SIDA	Beslut	Moderaterna	Folkpartiet	Centern	Väster- partiet-k
1	Angola	150	150				Höj
2	Bangladesh	135	135				
3	Botswana	95	95				
4	Etiopien	145	145				Höj
5	Guinea-Bissau	75	75				
6	Indien	380	380				
7	Kap Verde	60	60				
8	Kenya	140	140				Avveckla
9	Laos	70	70		Avveckla		Höj
10	Leshoto	35	35				
11	Mocambique	355	355				Höj
12	Nicaragua	190	190			Sänk	Höj
13	Sri Lanka	50	50				Avveckla
14	Swaziland	Ej programland					
15	Tanzania	520	520				
16	Vietnam	300	300	Ej fasta landramar	Avveckla	Sänk	Höj
17	Zambia	240	240				
18	Zimbabwe	160	160				
19	Pakistan	Ej programland					
<i>Föreslagna nya programländer:</i>				Sudan	Uganda	Guatemala	Kampuchea
				Uganda	Filippinerna	El Salvador	
				Somalia	Sudan		
					Somalia		
					Nepal		

Källa: Utrikesutskottet 1987/88:20 s. 48 ff.

