

## U-landspolitik och bistånd från mitten av 1950-talet; Prop. 1962:100 - NIB/SIDA - en översikt av policyutvecklingen

Den svenska u-landspolitiken i allmänhet och biståndet till fattiga länder i synnerhet är just nu i fokus genom en rapport med förslag från den statliga kommittén GLOBKOM, ledd av Maj-Lis Löow, och ett dokument med slutsatser och rekommendationer från konferensen i Monterey om resursflödet till u-länderna genom handel och överföring av kunskaper och kapital. Jag har hittills bara läst tidningsreferat från dessa två begivenheter men inte imponerats av några nya grepp eller djärva tankar. Kanske är det så att den ofta trista verkligheten i världens fattiga regioner nu är så väl känd och alla upptänkliga medel att åstadkomma snabb "utveckling" - vars definition visserligen skiftar över åren - så grundligt prövade att mycket litet nytt kan tillföras av statliga kommittéer och internationella mammutkonferenser.

Liksom när det gällde det monetära och ekonomiska samarbetet hade en hel del hunnit hända inom u&eb-politiken när jag fick ta del av skeendet och medverka i agerandet från 1955 och framåt. En lämplig startpunkt för skildringen kan vara 1945, då Sverige i kraft av sin oförstörda ekonomi och sitt intresse av att främja återuppbyggnad av krigshärjade länder började lämna för den tiden stora bilaterala krediter till de nordiska grannländerna och vissa länder i Västeuropa, bl a Frankrike. I detta sammanhang ville regeringen - och särskilt utrikesminister Undén - göra något för Etiopien som ju utsatts för ett orättfärdigt och grymt italienskt fälttåg men nu befriats av britterna. Såväl Haile Selassies tal i NF och besök i Stockholm före konflikten som flyganfallet på den svenska ambulansen hade uppmärksammats i Sverige och skapat opinion för en insats som fick formen av två krediter på tillsammans nära 2 milj. US dollar. Pengarna räckte till ett personalbistånd omfattande ett par hundra doktorer och sköterskor, jurister och lärare, polisbefäl och höga militärer (däribland ett antal flyginstruktörer) - genom denna insats grundlade svenska experter en rad viktiga institutioner i det moderna Etiopien, som då var det enda självständiga landet i "svarta Afrika" (och där svenska missionärer hade verkat sedan 1860-talet). Hjälpens blev inte sämre av att lånen betalades tillbaka efter den avtalade löptiden fem år, dvs vid den tidpunkt då Sverige på allvar började utveckla ett u-landsbistånd - Etiopien stod då alltså högt i kurs.

De första åren av 1950-talet såg en rad internationella initiativ till förmån för u-länderna dagens ljus: FN:s ekonomiska och sociala råd ECOSOC tillsatte 1951 en kommitté för tekniskt bistånd (där Ernst Michanek tidigt tog aktiv del och satt ordförande 1959), president Truman lade fram sitt "Point Four Program" för ökat bistånd och det brittiska samväldet beslöt om ökade insatser för länderna i Sydostasien genom den s k Colombo-planen. Norge utarbetade storslagna planer för utbildning av u-länningar och ville ha samarbete med Sverige. Även svenska UD tog initiativ och kallade med Sixten Hepplings hjälp folkrörelserepresentanter till ett möte på departementet våren 1952, med Undén som ordförande. Resultatet blev *Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade länder*, gemenligen kallad CK, med Axel Gjöröes som ordförande enligt Undéns önskan. Som mest omfattade CK enligt Heppling 48 svenska riksorganisationer men inga statliga organ (fastän UD fick en plats när ett arbetsutskott bildades för att dra igång biståndet i praktiken).

Olika motiv kan skönjas bakom tillkomsten av CK och dess efterföljare Nämnden för Internationellt Bistånd NIB. Regeringen ville ha ett starkt folkrörelse-engagemang, både för att kunna bygga biståndet på en solid u-landsvänlig opinion och mobilisera extra-budgetära resurser. Kanske man också ville fänga upp en del av freds- och anti-kärnkraftsopinionen och rikta den mot u-landsproblematiken; den stödde i vart fall entusiastiskt kraven på en ny ekonomisk världsordning (i likhet med dagens Attac-anhängare). Multilateralt sinnade personer som Heppling såg väl närmast till det direkta biståndets förmåga att åskådliggöra de multilaterala programmens framgångar (och möjliga misslyckanden). - CK splittrades småningom i två armar, en för opinionsbildning under ledning av KF:s studierektor Sven-Arne Stahre och en för det tekniska biståndet med Gunnar Heckscher i spetsen. Heckscher var nyutnämnd direktör för Svenska Institutet, där Heppling fick uppgiften att bygga upp ett sekretariat.

Pengar till verksamheten skaffades nu genom insamlingen "Sverige Hjälp" som våren 1955 gav 4 mkr och som i en andra etapp 1961 inbragte 10 mkr, till vilket staten sedan bidrog med samma belopp; totalt således 24 mkr till CK:s förfogande. Kampanjkostnaderna täcktes av ett särskilt anslag från de största folkrörelserna. Nu gällde det att göra av med pengarna på bra bistånd. Först måste ett länderval göras - en av biståndets perenna huvudvärkar. Ett land i Afrika - det var lätt, Etiopien var redan "inne" och UD gav sitt fortsatta bifall. Latinamerika borde undvikas, det väckte inte tillräckligt med sympati hos svenska folket och man kunde få problem med USA på dess bakgård. Asien - man borde välja ett land i Sydostasien (det fanns redan ett svenskt sjukhus i Korea, efter kriget 1945); men Indien var för svårt och den svenska insatsen skulle riskera att drunkna i det indiska folkhavet. Till sist föll valet på Pakistan som hade några enträgna och skickliga förspråkare. Men Indien fick småningom en

veterinärutbildning i Sverige och Sri Lanka det första stora familjeplaneringsprojektet. I länderna tycks överväganden om graden av demokrati eller strävanden mot sådan i mottagarlandet inte ha spelat större roll - u-länder var per definition också politiskt underutvecklade och skulle en motsvarighet till vårt eget styrelsenkick sökas fick man nog gå tillbaka till medeltiden.

Inriktningen av CK:s bistånd präglades av uppfattningen att det skulle vara hjälp till självhjälp, ansvaret skulle ligga på mottagarlandet. Utbildning vore viktig inte bara för att få snabbare ekonomisk tillväxt utan också för större jämlikhet och rättvisa - risken för elitism skulle undvikas genom att man satsade på småbönder och hantverkare. Teknisk yrkesutbildning lyftes fram som en svensk specialitet, och Stockholms Yrkeskolans direktör Einar Forseth togs in som rådgivare (Ulla Lindströms make var ju också i den branschen). I Etiopien blev det ett institut för byggnadsteknik, Pakistan en yrkesskola för blivande småföretagare inom industri och hantverk. I direkt följd av kampanjerna för "Sverige Hjälper" - insamlingen med deras inriktning på behovet av humanitär hjälp fick Etiopien först en pediatrik klinik (ledd av Göran Sterky) och sedan ett nutritionsprojekt (med Yngve Hofvander). Biståndsavtalen gjordes upp efter FN-modell som Heckscher var bekant med från sin experttjänstgöring för FN i Turkiet.

Som komplement till de viktiga bidragen till FN-systemets bistånd hade man alltså i slutet av 1950-talet ett bilateralt svenskt program med tonvikt på utbildning och hälsovård, där särskilt familjeplanering hölls fram som en svensk specialitet, både på fältet och i multilaterala organ. Elise Ottosen-Jensen, som varit med och grundat RFSU och International Planned Parenthood Federation IPPF, var tillsammans med Hanna Rydh rådgivare åt Alva Myrdal och Sten Wahlund som planerade Sri Lanka-projektet, och Ulla Lindström höll brandtal i FN-församlingar. Men under decenniet hade mycket hänt i världen, avkolonialiseringen hade tagit fart och ledde till en våg av afrikansk självständighetsförklaringar i det tidiga 60-talet men dessförinnan till bittra konflikter i bl a Algeriet och Kongo. FN-biståndet hade fått större tyngd och omfattning, och samlat större kunskaper om världens tillstånd och behov. Diskussionen om biståndets eviga valfrågor - multi- eller bilateralt, länder, ämnesområden, mottagarlandets bidrag, etc - hade dragit till sig många tyckare utanför de närmast invigdas krets och med sina ofta konträra åsikter fick de allt större plats i media och engagerade det politiska etablissemanget till ställningstaganden

I Sverige väcktes intresset för afrikanska problem och möjligheter av LAMCO-projektet, och vi skakades av Dag Hammarskjölds död i Rhodesia. Jämförelser med andra länder visade att vår satsning på u-länder i kronor och ören och procent av BNP var genant liten - Sverige var ju ett rikt land - och världen behövde oss. Flera bidrag till Sida-boken "...och världen växte"<sup>1</sup> pekar på den anda av idealitet och altruism i vilken det svenska utvecklings-samarbetet startade - visserligen saknade vi i stort sett aktuell erfarenhet av u-landsproblemen men frånvaron av kolonial belastning och fördomar mot färgade människor gjorde oss å andra sidan speciellt lämpade för sådant samarbete, ansåg många. Se bara hur engelsmännen, som borde veta bättre, ställt till det med jordnötsprojektet i Tanganyika! Kom därtill på de flesta områden att "den svenska modellen" visat sig framgångsrik och nog kunde överföras till resten av världen. Bara alla infödingar uppförde sig som goda svenskar skulle de flesta problem säkert lösas av sig själva... Den växande entusiasmen och biståndsviljan, särskilt hos ungdomen och folk-rörelserna (LO, KF och andra drev redan eller var på väg att efter egna insamlingar upprätta biståndsprojekt särskilt i Afrika), krävde ett större offentligt bidrag och resurser för samordning av enskilt och statligt bistånd. I Svenska Institutet hade CK:s biståndsavdelning om 18 personer under Hepplings ledning blivit en gökunge som tvingade institutet att begära större lokaler vid en föredragning i finansdepartementet; denna väckte viss uppståndelse - här var tydligen oroväckande stora anslagskrav på gång!

Ulla Lindström som föredragande statsråd kallade till sig Sune Carlsson, biståndserfaren professor i Företags-ekonomi vid Uppsala Universitet, och bad honom utreda och föreslå en ny struktur för det statliga utvecklings-samarbetet, vilket han gjorde med den flyhänste UD-mannen Bengt Rösiö som sekreterare. Det var så bråttom att få fram ett förslag till riksdagen 1961 att utredningen inte ansåg sig ha tid att ta kontakt med Heppling eller CK:s ordförande Axel Gjores för synpunkter. Förslaget om att inrätta NIB ifrågasattes av finansdepartementet - borde man nu inte i stället göra allvar av de nordiska samarbetstankarna och skapa ett sam-nordiskt bistånd ~~av samma~~ ~~sorten~~, förslagsvis förlagt till Bornholm? Men Sträng hade redan lovat bort sig till Ulla och det var inte mycket att göra åt saken. Att konstruktionen skulle haverera redan ett par år efter sjösättningen visste vi inte då - när jag kom tillbaka från Washington i slutet av 1964 hade krisen redan kulminerat, Ernst Michanek (nedan betecknad som EM) - som åkt ut ur sammanhangen tillsammans med Gjores och Heppling när CK och Nämnden för Internationella Expert- och Stipendieärenden avlöstes av NIB - hade återinkallats som de facto chef för NIB och

<sup>1</sup> Ur vilken jag friskt lånat sakuppgifter, särskilt från Sixten Hepplings, Sten Olof Döös' och Anders Forsses bidrag.

man var i gång med att tillsammans med Statskontorets expertis utreda en ny organisationsform för det bilaterala biståndet.

Varför gick det snett med NIBBEN? Sida-boken innehåller en del förklaringar. En orsak var att organisationsmodellen var en skvader - varken myndighet eller självständigt aktiebolag. I en myndighet skulle generaldirektören vara ordförande i en liten styrelse och däri skulle inte ingå någon departementsrepresentant, ansåg EM - i NIB hade Arne Björnberg som generalsekreterare Valter Åman som ordförande och styrelsen var en nästan lika månghövdad skara representanter för olika intressen - främst folkrörelserna - som i CK. Redan detta gjorde det svårt att formulera och följa en fast policy-linje. Därtill kom andra faktorer: UD betraktade NIB som ett sorts sekretariat under departementet, likställt med utrikesförvaltningen, som borde följa direktiv och order från UD i stort som smått; trycket utifrån att tillmötesgå alla förslag att utreda och inleda insatser i alla möjliga länder och sektorer var enormt (hösten 1963 var NIB verksamt i 20 länder); personalen (ett 60-tal) var i stor utsträckning ung och oerfaren av statstjänst - eller yrkeverksamhet ö h t, många kom direkt från universitet och studentrörelser - men entusiastisk för saken: NIB skulle sannerligen vara ett hela folkets instrument för samverkan med folken i u-länderna, inget gammalt tråkigt ämbetsverk där mossiga chefer bestämde efter förlegade administrativa regler inkl. grundlag och författningar. - Det dröjde inte länge förrän dåligt igångsatta projekt, slarviga förhandlingsuppgörelser, felaktiga kalkyler etc ledde till misslyckanden som snabbt fångades upp och förstärktes av medias ibland rovlystna rapportering. Björnberg tvingades avgå hösten 1963 och Per Erik Rönquist fick ta över som t f generalsekreterare innan EM och Forsse tillträdde. Då följde en period av hårdhänt uppstramning: krafterna inriktades på att dra NIB ur de sämsta insatserna och de besvärligaste länderna - mot slutet var NIBs verksamhet koncentrerad till fem länder (utom för familjeplanering och nödhjälp) och projektinriktningen till undervisning och hälsovård inkl. familjeplanering. Relationerna till andra myndigheter och de politiska instanserna definierades och ansträngningar gjordes att bibringa NIBs personal ett mått av disciplin, såsom repekt för beredningsprocedurer, fattade beslut och ingångna avtal. När NIB slutligen avlöstes av SIDA den 1 juli 1965 hade den vingliga framfarten för det svenska biståndet i hög grad stabiliserats och det nya ämbetsverket givits förutsättningar att inleda en ny och avsevärt mera ambitiös fas, där tekniskt och finansiellt bistånd skulle samverka och professionalismen sättas i högsätet.

(Om den första SIDA-tiden har jag berättat i boken ".... och världen växte", sid 161-165. Som bilaga till ovanstående skildring medsänder jag manus till det avsnitt ur boken som behandlar tillkomsten av prop. 1962:100)