

# Med glorian på sned – svensk biståndshistoria på gott och ont

Annika Berg, Urban Lundberg & Mattias Tydén, *En svindlande uppgift. Sverige och biståndet 1945–1975*, 760 s., Ordfront Förlag, Stockholm 2021.

**D**ET ÄR LÄTT FÖR EN RECENTENT att vara kritisk. Antingen är boken för dyster eller för optimistisk. Den kan vara för refererande och konventionell eller för spretig och spekulerande. Den kan också vara för kort eller för lång. När tegelstenen *En svindlande uppgift. Sverige och biståndet 1945–1975* anlände med posten framstod den som något i längsta laget med sina 760 sidor. Med tanke på att den är skriven av tre författare inom ramen för det fleråriga forskningsprojektet Världen som arbetsfält känns sidmängden ändå befogad när den omvälvande läsoplevelsen går mot sitt slut.

Boken är skriven av tre docenter vid Stockholms universitet: idéhistorikern Annika Berg och historikerna Urban Lundberg och Mattias Tydén. De svarar huvudsakligen för sina egna bidrag som stundom lever sina egna liv. Inledningen och avslutningen har de skrivit tillsammans. De trettiosex kapitlen är fördelade på sex delar som krockar i varandra efterhand genom en rad hänvisningar både bakåt och framåt i boken. I fokus för studien står det statliga ämbetsverket SIDA som bildades 1965 och dess föregångare, Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden (CK) och Nämnden för internationellt bistånd (NIB). Upplägget är tematiskt och kronologiskt.

Syftet med boken är att ”beskriva hur idéer om svenskt bistånd framförhandlades och så småningom utmynnade i politiska beslut och en konkret verksamhetsplats på olika platser i världen” (s. 13). För att undersöka den ofta konfliktfyllda processen har ett digert källmaterial använts, där dokumenten från SIDA och dess föregångare utgör en huvudkälla. Författarna har även använt sig av källor från Utrikesdepartementet och Bistånds-nämnden, av riksdagstryck och offentliga utredningar samt av intervjuer med biståndsarbetare vilka genomfördes av biståndskontoret i Dar es-Salaam.

Därutöver har författarna använt sig av SIDA-chefen Ernst Michaneks personarkiv, som inte tidigare använts inom forskningen, och av biståndsministern Ulla Lindströms och statsministern Olof Palmes personarkiv. De ligger till grund för tre separata kapitel som ger en god inblick i människan bakom en i det närmaste idealtypisk generaldirektör. De innehåller även en kritisk granskning av det misogynta motståndet mot ”Tant U”, som samtidigt inte väjer för biståndsministerns grumliga uttalanden om etnicitet

och hudfärg samt en delvis omvärderad syn på Olof Palme i gestalten av en slipad pragmatiker som noga valde sina strider.

Den tidigare forskningen om svensk biståndshistoria är begränsad. En fråga har varit varför just de skandinaviska länderna och Holland kom att uppnå FN:s nivå för bistånd på en procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Sveriges slingriga väg mot att förverkliga enprocentmålet får stort utrymme i boken. Det framgår bland annat att Tage Erlander blev mycket besvårad när de nederländska socialdemokraterna skickade in sin motion till Socialistinternationalens rådsmöte i Köpenhamn 1956. Det kom att dröja fram till budgetåret 1974/1975 innan målet infördes i Sverige, varpå det följdes av en omfattande opinionskampanj. Det svenska enprocentmålet levde kvar fram till hösten 2022 då det skrotades av den ny tillträdde regeringen (SVT Text 14 oktober 2022).

En annan fråga har varit om altruism eller pragmatism utgjorde drivkraften bakom solidariteten, utgående från det faktum att det generösa biståndet samtidigt skapade affärsmöjligheter, arbetstillfällen och skatteintäkter i Sverige. Författarna beskriver vidare hur den tidigare forskningen har betraktat det höga biståndet som ett led i att ”exportera den svenska modellen” och etablera Sverige som en ”moralisk stormakt”. De menar dock att en kritik av motiv inte är tillräcklig för historisk forskning. Följaktligen menar de att historikern lätt kan landa fel vid ett alltför miss-tänksamt närmande. Författarna har heller ingen ambition att ”avslöja” eller ”utvärdera” om det svenska biståndet, betraktat ur ett efterhandsperspektiv, var lyckat eller misslyckat (s. 24).

Författarna strävar däremot efter att förstå dåtiden utifrån dess egna förutsättningar genom att ta fasta på aktörernas föreställningsvärld. Med hjälp av det historiserande angreppssättet vill de också nyansera och problematisera schablonbilderna av biståndet som ett nykolonialt projekt, ett uttryck för en naiv ”världsförbättrande”, en förlängning av ”välfärdsideologin” eller som en speciell form av svensk solidaritet (*Sonderweg*). De menar således att det saknas en hel del i berättelsen om hur det svenska biståndet och engagemanget för tredje världen blev en öppning mot världen.

Författarnas övergripande syfte med boken består i ”att skildra det svenska utvecklingsbiståndets uppbyggnad och konsolidering under efterkrigstiden och sätta detta i ett historiskt sammanhang” (s. 19). Den överväldigande uppgiften bryts först ned genom skarpa avgränsningar av källmaterialet. Av dispositionen, som hade kunnat vara mer precis, framgår i sin tur att författarna valt att gå på djupet snarare än på bredden i sin undersökning av biståndets lokala utformning. De fäster stor vikt vid de till stora delar utforskade familjeplaneringsprojekten på Sri Lanka (dåvarande Ceylon) och i Pakistan och vid mönsterlandet Tanzania som fick en särskild status inom den svenska biståndspolitik. De fördjupar sig även i stödet till de

afrikanska befrielseörelserna i Angola (MPLA), Guinea Bissau (PAIGC), Moçambique (Frelimo) och Sydafrika (ANC).

De mer specifika frågorna presenteras i stället efterhand. Det gäller också en rad teoretiska och metodologiska angreppssätt som tas upp genom hänvisningar till bland andra organisationsforskaren Nils Brunsson, statsvetaren Bo Rothstein, litteraturvetaren Inge Jonsson och filmvetaren Lars Diurlin. Stor vikt läggs vid "blicken" genom hänvisningar till Albert Memmi och Jean-Paul Sartre. I likhet med tolkningen av karikatyrteckningarnas ironi, rasistiska stereotyper och estetiserande våld, kan detta uppfattas som ett sidospår. Den eventuella bristen i stringens kompenseras dock av en eklektisk strategi som ger en mer mångfasetterad bild av biståndets komplexitet.

Ett fruktbart begrepp är för övrigt "geografiska utopier" som författarna lånat från filosofen Ernst Bloch. De beskriver i sin tur hur "frihetens gläntor" kunde uppstå i de nordvietnamesiska byarna som stod upp mot den amerikanska krigsmakten. De kunde också visa sig i den tanzaniska bygemenskapen som utlovade socialism på afrikanernas villkor, eller i de underjordiska nätverken i Sydafrikas svarta kåkstäder. I sublima ordalag beskriver författarna vidare hur den löftesrika platsen, som befann sig mellan dröm och verklighet, präglades av en rädsla för att allting skulle gå förlorat.

Kontrasten till den noggranna och detaljerade genomgången av det politiska och byråkratiska spelet bakom det svenska biståndet, mångfalden av aktörer och intressen samt av organisatoriska problem blir därmed tydlig. Genom den empiriska undersökningen påvisar författarna bland annat hur det uppstod en ideologisk spricka mellan SIDA, som levde kvar i det liberala paradigmet, och UD som kom att utvecklas i en progressiv riktning. De beskriver även hur det förekom en maktkamp inom SIDA mellan avdelning I, som ägnade sig åt fältprojekt och tekniskt bistånd, och avdelning II, som i sin tur arbetade med finansiellt bistånd med Världsbanken som förebild.

På ett liknande sätt ger författarna en initierad redogörelse för etableringen av enprocentmålet. I den kanske mest tankeväckande slutsatsen tar dock författarna fasta på följderna av målets genomförande inför budgetåret 1975/1976. Författarna misstänker "att det uppstod en specifik kultur inom SIDA där uppfyllandet av enprocentmålet blev ett självändamål som åtminstone tidvis gick ut över andra målsättningar som handlade om biståndets långsiktiga verkan och kvalitet" (s. 412). De hänvisar även till en rapport från Riksrevisionsverket från mitten av 1970-talet, vilken påtalade det anmärkningsvärda faktum att SIDA inte lyckades göra sig av med sina pengar under sin första tioårsperiod.

Den kritiska blicken riktas även mot familjeplaneringsprojekten på Sri Lanka och i Pakistan. Stor vikt lades inledningsvis på utbildning, information, motiverande åtgärder och på attitydundersökningar om

inställningen till preventivmedel. Senare kom även steriliseringsoperationer att införas i stor skala på Sri Lanka. Författarna påpekar dock att SIDA ställde sig kritisk till utvecklingen, och 1983 avslutades stödet till familjeprogrammet på Sri Lanka. Några år tidigare hade däremot SIDA varit internt splittrad till det indiska massteriliseringsprogrammet som leddes av Sanjay Gandhi. Sveriges indirekta delaktighet blev hårt kritiserad och 1980 avbröts det svenska stödet till projektet.

Boken belyser därmed ett mörkt kapitel i den svenska historien som tidigare har behandlats av författaren Mattias Tydén. Författarna hänvisar till det välkända faktum att makarna Alva och Gunnar Myrdal förespråkade steriliseringar på sociala och rasbiologiska grunder i Sverige på 1930-talet. Tanken på steriliseringar återkom sedan i det inflytelserika verket *Asian Drama* från 1968 där professor Gunnar Myrdal såg det som en attraktiv preventivmetod för asiatiska familjer med många barn. Det bör nämnas att verket gavs ut mot bakgrund av en mycket alarmerande oro för global överbefolkning. Hos den tidigare så starkt kritiserade biståndsministern, Ulla Lindström, skönjer däremot författarna en viss oro för att familjeplaneringen skulle förknippas med nazism och koloniala övergrepp.

Ett annat löftesrikt biståndsprojekt som förvandlades till en mardröm är fallet Tanzania. Det fanns inledningsvis mycket som talade för det socialistiska landet med ett fungerande system av byar och kollektivjordbruk i enlighet med Ujamaa-programmet. Julius Nyerere framstod som en föredömlig ledare och TANU-partiets satsningar på social utjämning, jämlikhet mellan män och kvinnor, utbildning och på social- och hälsovård imponerade. Olof Palme lyfte följaktligen fram Tanzania som ”ett blåverk för rättvisa i Afrika”. Landet fick även starkt stöd från både den svenska och norska socialdemokratin, från länder som Kanada och Västtyskland och inte minst från Världsbanken.

I början av 1970-talet började det dock framträda varningar om hot och våld i samband med Ujamaa-programmets radikalisering. Författarna beskriver hur det vid slutet av 1974 fanns säker information på SIDA:s huvudkontor i Stockholm om att omflyttningskampanjen (*Operation Planned Villages*) hade inslag av brott mot de mänskliga rättigheterna. SIDA avfärdade dock uppgifterna om missförhållandena som undantag och enligt författarna är det svårt att dra någon annan slutsats än att kritiken inte var välkommen. I forskningslitteraturen beskrivs däremot Ujamaa-programmet unisont som ett misslyckande. Det mest kontroversiella inslaget var tvångsförflyttningen av minst fem miljoner tanzanier som fick sina byar förstörda och som blev hotade med militärt ingripande om de inte gav sig av frivilligt. Programmet fick naturligtvis också konsekvenser för jordbrukets avkastning, och för att undvika svält tvingades Tanzania ty sig till en omfattande livsmedelsimport som blev förödande för statens ekonomi.

För att slutföra summeringen av bokens huvuddel kan det vara på sin plats att diskutera stödet till södra Afrikas befrielseörelser som torde ha varit det mest radikala uttrycket för den svenska biståndspolitikerna under efterkrigstiden. Ett exempel var det orubbade stödet till MPLA i Angola som även fick militärt stöd från Kuba och Sovjetunionen. Ett annat exempel är Frelimo-ledaren Samora Machel som såg de svenska socialdemokraterna som sina kamrater i kampen mot den portugisiska kolonialmakten under ledning av nationalekonomen och tillika diktatorn António de Oliveira Salazar.

Det ska påpekas att Sverige tog avstånd från alla FN-resolutioner som legitimerade den väpnade kampen, men detta hindrade inte att man visade förståelse för att de förtryckta folken tog till vapen. Olof Palme beskrev således hur det väpnade våldet framstod som ofrånkomligt i förverkligandet av det nationella oberoendet. SIDA hymlade heller inte med biståndets intima förbindelser med den militära kampen. Man skickade förvisso inte vapen och ammunition, men däremot förekom uniformstyg, liksäckar, formalin, skalpeller, sprutor och bandage i samtliga mobiliseringsförråd. Stödet till befrielseörelserna gick dock relativt obemärkt förbi, om man bortser från den smärre skandal som uppstod när det uppdagades att Guinea Bissau hade köpt cigaretter från Svenska Tobaks Ab.

Författarna beskriver vidare det svenska synsättet som innebar att befrielseörelserna skulle växa underifrån ”utan sjaskigt samröre med USA och CIA”. Det var däremot uppenbart att UD slätade över relationerna till Kuba och Sovjetunionen. I sammanhanget kan även nämnas Mu’ammad Gaddafi som kom till makten i Libyen 1969. Förutom att han gav starkt stöd till Yasser Arafat och Nelson Mandela fick befrielseörelserna träning i Libyen. År 1974 skrev han även under ett avtal med Palme om export av olja och utbildning av soldater på det statliga företaget Telub i Växjö – till Per Ahlmarks stora förtret.

I boken lyfts avslutningsvis några olika typer av resultat fram. Författarna har inte någon ambition till sammanfattning och utelämnar både SIDA:s indirekta medverkan i de indiska massteriliseringarna och blindheten inför missförhållandena i Tanzania som kom att beskrivas som ”en helig ko” inom den svenska biståndspolitikerna. De ger heller inga fler hänvisningar till pappersbrukssatsningen i Bai Bang i Vietnam, vilken utan jämförelse är det mest omdiskuterade projektet i svensk biståndshistoria. Tidigare i boken har de dock beskrivit hur det svenska åtagandet upphörde 1990. Det hade då kostat närmare tre miljarder kronor och kom att förvandlas till en mörk hemlighet som SIDA gjorde sitt bästa för att dölja.

En första typ av resultat blir en något haltande diskussion om en rad fördomar kring det svenska biståndet: som att dess syfte var att exportera den svenska modellen och etablera Sverige som en moralisk supermakt.

Det kan påpekas att det i kapitel 4 faktiskt beskrivs hur det fanns en släng av "narcissism" i SIDA:s officiella dokument (s. 57), men författarnas slutsats blir ändå att det fanns få exempel på "en oreflekterad välfärdsnationalism" i källmaterialet. De ställer sig även tveksamma till idén om "en grandios självbild" och "ett moraliskt övermod" (hybris) och menar att det svenska biståndet snarare syftade till att bearbeta ett "mindervärdeskomplex" i förhållande till omvärlden. De ger ingen närmare beskrivning av vad ett sådant skulle ha bestått i, men det är tänkbart att det resulterade i en vilja till kompensation som faktiskt utgjorde en stark drivkraft för att etablera SIDA:s huvudkontor i Stockholm som "Sveriges svar på Pentagon" – för att hänvisa till Lars Trägårdhs formulering.

En annan typ av resultat handlar om valet av mottagarländer som var en ständigt följetång i den svenska debatten. Det ska dock påpekas att både Folkpartiet och Centerpartiet intog samma ståndpunkt som Socialdemokraterna i stödet för socialistiska länder som Kuba och Chile. Detsamma torde gälla vänsterpartiet Kommunisterna, men det går ej att återfinna i studien, vilket troligtvis beror på att det på grund av sin pariasstatus saknade representation i utrikesnämnderna. Det enda partiet som intog en motsatt ståndpunkt var i stället Moderaterna. Förutom att partiet var ensamt om att ta parti för USA i Vietnamkriget intog det en kylig inställning till Fidel Castros maktövertagande på Kuba och till Salvador Allendes folkfrontsregering i Chile. In i det längsta obstruerade partiet även beslutet att ge stöd till ANC och Nelson Mandela i kampen mot apartheidregimen i Sydafrika.

I frågan om ländervalet återfinns för övrigt bokens enda sakfel, som sannolikt bör tillskrivas Sverige Hjälpertutredningen från 1959. I kapitel 6 beskrivs hur länderna i Västafrika ansågs vara ett mindre lämpligt val eftersom kunskaperna i franska språket var mycket begränsade i Sverige (s 86). Det må stämma att Benin, Senegal och Elfenbenskusten är fransktalande men det gäller ej för engelsktalande länder som Gambia, Sierra Leone och Nigeria samt Ghana som är så brittiska de kan bli. Det gäller heller inte för den gamla tyska kolonin Togo eller militärdiktaturen Liberia som ursprungligen grundades av frigivna slavar från USA. Det kan även nämnas att svenskar tillsammans med tyskar och amerikaner kom att involvera sig i det stora gruvprojektet Lamco som vore värd en egen delstudie. Det visar sig också att frågan om ländervalet fortfarande är aktuell. Som ett brev på posten efter bokens utgivning 2021 fick dagens Sida, som efterträdde SIDA efter nedläggningen 1995, kritik från Riksrevisionen för att man inte motiverade sina prioriteringar och internationella samarbeten (SVT Text 12 maj 2022).

En tredje typ av resultat är författarnas beskrivning av den svenska biståndshistorien som en närmast permanent byråkratisk kris. De drar slutsatsen att den stora tid och möda som lades ned på att forma SIDA

till en välfungerande myndighet med största sannolikhet kom att gå ut över kärnverksamheten. I mer drastiska ordalag knyter författarna an till Gunnar Myrdals skoningslösa kritik av den svenska biståndsapparaten som "dårararnas paradiset". För ovanlighetens skull var han även överens med sin son Jan Myrdal om den självgenererande byråkratin inom ämbetsverket SIDA, som han menade växte i enlighet med Parkinsons lag.

För att komma till rätta med kritiken lät sig SIDA mot slutet av 1960-talet inspireras av modellen för programbudgetering som först hade utvecklats av det amerikanska försvaret för ökad transparens, ändamålsenlig planering och kostnadseffektivisering. Den hade starka företrädare inom det svenska näringslivet, men också hos Riksrevisionen och bland socialdemokrater och borgerliga politiker. Även den amerikanska modellen fick stark kritik men den hade kommit för att stanna. Mot slutet av 1980-talet låg den till grund för övergången till en förvaltning baserad på prestation och mätbara resultat (*New Public Management*) där Sverige återigen blev bäst i klassen tillsammans med Chile.

Den fjärde typen av resultat berör frågan om det svenska biståndets relativa misslyckande. Med inledningens formulering i minnet – att författarna inte hade som ambition att ur ett efterhandsperspektiv "utvärdera" eller "avslöja" om biståndet var lyckat eller misslyckat – har de i boken ändå påvisat en rad skandaler och missförhållanden som leder tankarna till ett fullkomligt fiasko. Det handlar om ett slags gudomlig vedergällning (nemesis) för det svenska högmodet som hånades av Hasse Alfredsson och Tage Danielsson i sketchen "Bolla bolla" från revyn "Glaset i örat" (1973). I en intervju med en av de svenska biståndsarbetarna skymtas också en smått bisarr verklighet där flertalet av medlemmarna i dennes volontärgrupp tillbringade kvällarna på den illa ansedda Margots bar, tillsammans med sjömän, journalister och sina danska och norska kollegor, för att om möjligt dansa mambo med afrikanska kvinnor (s. 592).

Till skillnad från vad som utlovades i inledningen tillämpar författarna också en misstankens hermeneutik i sin delvis omvärderande bild av Olof Palme. De påvisar därmed den metodologiska empatins otillräcklighet för att teckna en mer komplett bild av "frihetsaposteln" som lever kvar i det svenska historiemedvetandet för sitt tal julen 1972, där Palme jämförde bombningarna av Hanoi med nazisternas illdåd i Treblinka. Som ett exempel på den svenska skenheligheten kan tilläggas att Försvarets materielverk (FMV) vid samma tidpunkt sålde vapen till USA. Det framgår även i boken att Palme ställde sig kallsinnig inför kravet från Birgitta Dahl och SSU att lämna Världsbanken i samband med dess beslut att ge lån till militärjuntan i Chile, i linje med Milton Friedmans ekonomiska teorier, efter Augusto Pinochets statskupp 1973. Enligt författarna var det uppenbart att Palme hade svårt att föreställa sig ett svenskt bistånd vid sidan av

de ”blå khemererna” i Världsbanken, under ledning av USA:s tidigare försvarsminister Robert McNamara, men att han valde att hålla tyst om det.

Den cyniska blicken ger dock vika när författarna understryker att resultatet är beroende av när i tiden granskningen görs. De hänvisar till den löftesrika tidpunkten då en ny värld framstod som möjlig. Det vill säga det historiska rum där pojkar och flickor lärde sig läsa och skriva i SIDA-finansierade skolor, där bybor fick brunnar med rent vatten och där den svarta befolkningen i södra Afrika vann politisk frihet. Föreställningen om den internationella solidariteten som ett misslyckande framstår därmed som en bakåtläsning och efterhandskonstruktion.

Samtidigt väjer författarna inte för biståndets tvära kast (dialektik) och historiens ironier, som när kondomer blev till ballonger åt barnen, eller för förväxlingar mellan diktatorer och frihetshjältar. De anlägger även ett aspektseende när de beskriver hur de mest lyckade projekten i ett skede kom att avfärdas som misslyckanden och i ett annat som moraliskt förkastliga. Ett exempel var det stora jordbruksprogrammet CADU i Etiopien. Dessförinnan hade det afrikanska kejsardömet stått upp mot Benito Mussolinis fascistiska Italien men det gick inte som SIDA hade tänkt sig när Haile Selassie störtades av Mengistu Haile Mariams marxistiska militärjunta 1974. Ett annat exempel är det skandaliserade Tanzania som de facto slog tillbaka mot Uganda och med vapenmakt avsatte Idi Amin 1979. På ett liknande sätt hade dessförinnan det förenade Vietnam gått in i Kambuchea 1978 och avsatt Pol Pot och de röda khemererna, vilket också blev början på slutet för de svenska maoisterna.

Det kan därtill konstateras att boken till stor del utspelar sig under ett 1960-tal som vissa upplevde som en demokratisk höjdpunkt, medan andra såg tiden som ett moraliskt lågvattenmärke. Man bör dock känna till att det var en tid då länderna i Afrika, Asien och Latinamerika var mer eller mindre tvingade att söka stöd från antingen NATO eller Warszawapakten. Genom sin neutrala hållning kom däremot Sverige att erhålla observatörsstatus i den alliansfria rörelsen, som bestod av ett stort antal länder i tredje världen, vilka strävade efter ett oberoende från både öst och väst.

Rent generellt är boken klargörande och tankeväckande för den som tar sig tid att läsa den från pärm till pärm. Det är ett gott hantverk där bitarna faller på plats efterhand. Den torde bli ett standardverk för journalister, politiker, biståndsarbetare, statliga ämbetsmän, studenter på folkhögskolor och universitet samt för den intresserade allmänheten. Sensmoralen kan sammanfattas med sentensen: ”Man ska ta det onda med det goda”. Det skulle kunna handla om en fantastisk solsemester på Kuba eller en drömmesa till Thailand.