



**Annika Berg, Urban Lundberg, Mattias Tydén**  
*En svindlande oppgift. Sverige och biståndet 1945-1975*

Ordfront förlag, Stockholm 2021, 760 s.

Jarle Simensen

Professor emeritus, Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH), Universitetet i Oslo

Dr.philos., 1976

[jarle.simensen@iakh.uio.no](mailto:jarle.simensen@iakh.uio.no)

Av alle emneområder i samtidshistorie er utviklingshjelp eller internasjonal bistand blant de mest kompliserte. Det handler om et trekantet samspill mellom giverstatene, internasjonale institusjoner og myndighetene i mottakerland, alt dette i kontekst av internasjonal økonomi og politikk. Innad i giverlandene handler det om volum, strategi og administrative ordninger på et nytt virksomhetsområde. I mottakerlandene står det om de praktiske følgene av bistanden for lokal utvikling. Dette er ikke en sektorhistorie, men en sentral del av både innen- og utenrikspolitikk, på giversiden så vel som i mottakerlandene.

Også Sverige har nå fått sin bistandshistorie, et gedigent verk på 760 sider. I tillegg til primærkildene i den svenske bistandsorganisasjon, SIDA (Swedish International Development Authority) og Utenriksdepartementet, bygger dette arbeidet på et overveldende bredt kildegrunnlag i offentlige utredninger, pressemateriale, personlige arkiv og en stor samfunnsvitenskapelig litteratur. Historikere har til nå interessert seg mindre for saken. Det hele er en imponerende faglig prestasjon. I og med at alle de tre skandinaviske land nå har fått sin bistandshistorie, Norge i 2003<sup>1</sup>, Danmark i 2008<sup>2</sup>, kan vi trekke sammenligninger og i en anmeldelse som denne, rettet mot norske lesere, særlig spørre hva som er *spesielt* ved den svenske bistandspolitikken. Det var gitt at ulike nasjonale tradisjoner satte sitt avtrykk på denne virksomheten. I mangt kan man undre seg over hvor forskjellig Sverige er, også på dette feltet. Skal vi straks nevne to grunner, må det være nøytraliteten og tradisjonen for en sterkt sentralisert stat.

På et så omfattende emnefelt blir forfattervalg og prosjektstrategi av særlig betydning. Det foreliggende verket er forfattet av tre etablerte historikere, alle dosenter på det tidspunkt det

1. Simensen, J. (2003). *1952–1975: Norge møter den tredje verden*, bd. 1 i *Norsk utviklingshjelps historie*. Bergen: Fagbokforlaget; Ruud, A., & Kjerland, K.A. (2003). *1975–1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, bd. 2 i *Norsk utviklingshjelps historie*. Bergen: Fagbokforlaget; Liland, F., & Kjerland, K.A. (2003). *1989–2002: På bred front*, bd. 3 i *Norsk utviklingshjelps historie*. Bergen: Fagbokforlaget.
2. Friis Bach, C., Borring Olesen, T., Kaur-Pedersen, S., & Pedersen, J. (2008). *Idealer og realiteter. Dansk utviklingspolitiks historie 1945–2005* (red. C. Due-Nilsen, O. Feldbæk & N. Pedersen). København: Gyldendal.

ble skrevet. Som forfatterteam har de sin styrke i til dels overlappende kompetanse innen idéhistorie, politisk historie og sosialhistorie, inkludert et transnasjonalt perspektiv innen helse og kultur. Det overgrepene siktet er å skildre fremveksten av bistanden som en mangfoldig prosess preget av løpende forhandlinger mellom parter med ulike interesser, også i et politisk maktspill. Det er særlig den idéhistoriske vinklingen som skiller dette verket fra de andre to nordiske bistandshistoriene: Forfatterne ønsker å få tak på aktørenes forestillingsverden og problemoppfatning, samt bistandsarbeidernes reaksjoner i møte med fremmede kulturer. Det er som et viktig bidrag til en viktig side ved *svensk* historie at dette verket har sin spesielle verdi.

Begrensningene ligger for det første i at det er relativt lite om internasjonal kontekst og svensk politikk i internasjonale organer, i Verdensbanken eller FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD). Et påfallende eksempel er at den store debatten om Ny økonomisk verdensorden på 1970-tallet blir summarisk behandlet, i kontrast til både den danske og norske bistandshistorien, som gir stor plass til ulike sider ved disse temaene. For det andre er det lite om interaksjonen med lokale aktører på mottakersiden, med unntak av et storprosjekt i Vietnam og den politiske samhandlingen med Tanzania. Ingen av disse forfatterne har bakgrunn i internasjonal politikk, i utviklingsstudier eller ikke-europeiske områdestudier. Til sammenligning ble den danske bistandshistorien skrevet av forfattere med bakgrunn i politisk og økonomisk historie samt internasjonal historie. I Norsk utviklingshjelps historie hadde tre av de fire forfatterne bakgrunn i u-landsstudier med en historisk-antropologisk orientering, og de hadde mandat fra oppdragsgiverne om å vie en tredjedel av fremstillingen til mottakersiden.

Kronologisk er arbeidet avgrenset til perioden 1945–75, det vil si at forfatterne setter sluttstrek allerede ti år etter at SIDA var etablert som egen organisasjon. En slik avgrensning er legitim og forståelig, gitt den kildeambisjonen og intensjonsdybden som er lagt til grunn. I avslutningskapittelet får vi dessuten en skisse av det epokeskiftet som skjedde på 1980-tallet med den nyliberale vendingen i verdensøkonomien og sammenbruddet i kommuniststatene. Men det er altså langt fra noen fullstendig historie om svensk bistand vi har for oss, det har gått ca. førti år fra 1975 til dette verket ble skrevet. Til sammenligning ble både den norske og den danske bistandshistorien så langt det var praktisk mulig, ført frem til det tidspunktet de ble skrevet. Så kan det hevdes at avstand i tid har sine fordeler, i form av overblikk og perspektiv, også på den historiografiske utviklingen.

Et interessant metodisk særtrekk er den måten forfatterne bringer inn samfunnsvitenskapelig teori, ikke som styrende opplegg, men integrert i det narrative løpet på punkter der det tjener til å utvide perspektivet. Det er et forbillig svar på den ofte forekommende kritikken for mangel på teori i historiske oversiktsfremstillinger, bistandshistorien inkludert. I tillegg til dette kommer at fremstillingen har en fri språklig form, til dels av betydelig litterær kvalitet, preget av forfattere som viser entusiasme for sitt tema. De analyserer begrepsbruk, bilder og karikaturer på en måte som indikerer impulser fra kulturstudier og den postmoderne retningen i historiefaget. De har skrevet hver sine kapitler, men sammen bygger de opp et helhetlig narrativ av enestående kvalitet. Innenfor sine rammer er dette stor historieskrivning.

De innledende kapitlene gir et idéhistorisk orientert, fascinerende bilde av hvordan svenske verdensoppfatninger fra slutten av 1940-tallet ble utfordret under inntrykk fra FN og krav fra asiatiske og afrikanske stater under avkoloniseringen. Nøytralitetstradisjonen satte Sverige i en særegen posisjon. Etter mer enn 130 år med nøytralitet var det skapt et skall av selvtilstrekkelighet som måtte brytes, svenske utsendinger kom lett sjokkskadet tilbake fra møter i FN. Et annet svensk særproblem var at de hadde behov for å bøte på sitt rykte om

opportunisme under krigen ved å vise et aktivt internasjonalt engasjement, i så måte kunne bistanden fungere kompensatorisk. Men opinionen måtte bearbeides, og vi får et godt bilde av hvordan den svenske politiske eliten tok sitt ansvar som folkeoppdrager gjennom en komité fra 1952, i samarbeid med de frivillige, folkelige foreningene. Bistanden åpnet nye horisonter på et tidspunkt da det svenske velferdsprosjektet var kommet så langt at det ikke lenger stod som en spennende utfordring for fantasi og følelser.

Sitt første *statlige* bistandsorgan med begrensede oppgaver fikk Sverige i 1961–62, og etter grundige utredninger og en del administrativ internstrid ble altså ansvaret for utviklingshjelpen i 1965 lagt til et selvstendig embetsverk for utviklingshjelp, SIDA. Det skjedde parallelt med at NORAD ble etablert som eget direktorat i Norge i 1968. Danmark, derimot, la fra første stund DANIDA inn som en ordinær avdeling i Utenriksdepartementet, og håndterte hele veien bistandspolitikken som en integrert del av dansk utenrikspolitikk. Den nordiske samtidigheten var åpenbart bestemt av konjunkturer i internasjonal politikk, særlig den amerikanske pågangen innen OECD for at vestlige land skulle mobilisere og mest mulig samordne sin bistand som et middel til å forhindre at fattigdommen skulle gi grobunn for kommunisme i den ikke-vestlige verden. Svenskene sluttet seg til OECD i 1960, også de hadde behov for å vise holdning i den kalde krigen.

Et tydelig element i den svenske oppvåkningen var forestillingen om at den svenske velferdsmodellen og den demokratisk sentraliserte statsordningen kunne tjene som forbilde for nye land i Asia og Afrika. Den inngrodde troen på samfunnsplanlegging kom til syne i språkb Bruken: Å fjerne fattigdommen fra verden ble omtalt som en «oppgave», med tittelen for denne boka «en svindlande oppgift», implisitt noe som kunne defineres, planlegges og løses med samme logikk som under de store sosial-liberale velferdsprogrammene i Sverige. Den dominerende lederen i SIDA, Michanek, hadde selv erfaring fra det store offentlige boligbyggingsprogrammet i 1960-årene, og han sammenlignet strategien i utviklingshjelpen med dette: ikke fortape seg i små problemer, men holde det langsiktige målet for øye. I Herbert Tingstens formulering hadde svenskene en sterk tro på sin egen gode vilje.

Det er mot denne bakgrunnen vi kan forstå at det var befolkningspolitikk – familieplanlegging, barnebegrensning og fødselskontroll (begrepsbruken var problematisk) – som ble den første store satsningen. Det skjedde først gjennom pilotprosjekt i Sri Lanka og Pakistan, så i samarbeid med indiske myndigheter i det som ble et skandaleomsust program for masesterilisering på 1970-tallet. Også Norge sluttet seg til dette. Sverige trakk seg ut omkring 1980, mens Norge til tross for faresignalene fortsatte støtten til «post partum-programmet» helt til 1994. Det er et skinn av absurditet over denne historien: Personell fra en annen kant av kloden gikk inn i en fremmed kultur i dens mest intime sfære, med maksimal god vilje til å fremme en rask modernisering i retning av svenske holdninger til familie og samfunnsform. En svensk medisinere beklaget at lokale språk manglet saklige begreper for seksualopplysning.

Det er en signifikant historie som her rulles opp, ikke minst ut fra en idéhistorisk tilnærming, og den forfølges i detalj over ca. ett hundre sider, som en bok i boken. Forfatteren advarer klokkelig mot å la hele denne historien farges av den indiske steriliseringskandalen: Tidsånden på 1960-tallet var preget av alarmisme omkring befolkningsvekst (Borgström *Jorden – vårt öde*, 1953<sup>3</sup>, og i Norge antologien *Ståplass på jorda*, 1967<sup>4</sup>). FN var handlings-

3. Borgström, G. (1953). *Jorden, vårt öde. Kan en permanent världshunger avvärjas?* Stockholm: Forum.

4. Ng, L., Mudd, S., & Moberg, G. (1967). *Ståplass på jorda?* (norsk utg. ved J. Simensen, Orion-bøkene 61). Oslo: Samlaget.

lammet av katolsk og marxistisk motstand mot fødselskontroll, men tok i 1966 familieplanlegging opp i en større ramme av folkehelse med vekt på kvinners helse og til slutt kvinners rettigheter. Da hadde både Sverige og Norge gjennom forskjellige kanaler i flere år drevet en lobbying for å få dette til, Sverige med en profilert utviklingsminister i Ulla Lindström, Norge med helsedirektør Karl Evang. Verdens kvinnekongress i Mexico i 1975 ble et historisk skillemerke. Sverige var en pådriver, og Alva Myrdal en sterk talskvinne for den svenske tradisjonen.

Det var allmenn moderniseringsideologi som lå til grunn for den vestlige bistanden i denne første perioden, fra slutten av 1960-tallet modifisert med begrepet om «sosial utvikling». Etter hvert som budsjettene og virksomheten vokste, gjenfinner vi mange av de samme dilemmaene i den svenske strategien som i de andre skandinaviske land: Skulle man velge å gi utviklingshjelpen gjennom internasjonale kanaler eller direkte til utvalgte samarbeidsland; støtte i form av praktiske prosjekter eller som kontantbidrag til utviklingsprogram mottakerlandene selv hadde ansvaret for; ubunden hjelp eller bistand bundet til leveranse av svenske varer og tjenester? En sterk motstemme gjennom hele boka er sosialøkonomen og nobelprisvinneren Gunnar Myrdal, som kritiserte det nasjonaliserte, byråkratiske prosjektet og mente at all utviklingshjelp burde gå gjennom FN.

Også disse interne, til dels intrikate bistandsstrategiske overveielser klarer forfatterne å integrere i sin løpende fortelling, frigjort fra den profesjonelle bistandsdiskursen. Noe man kan savne, er mere oppmerksomhet omkring de frivillige foreningene, som nå fikk nye muligheter i sitt internasjonale virke i form av statlig støtte i det praktiske hjelpearbeidet. Det er relativt lite om deres rolle i denne boka, og man kan spørre om de er underrepresentert av forfatterne. Hvor stor del av bevilgningene gikk den veien? I Danmark forvaltet de frivillige organisasjonene i 1990-årene 17 prosent av den bilaterale utviklingshjelpen, i Norge nesten 25 prosent.<sup>5</sup>

Den administrative organiseringen, bistand som byråkratiske prosjekt, får en inngående behandling, det er et av bokens mest originale bidrag: Organisasjonsform som et prisme for generell problematikk. De raskt økende bevilgningene sammen med den mangfoldige virksomheten i fjerntliggende land, representerte en formidabel administrativ utfordring; forfatterne taler om til dels «enorme spenninger» innen den svenske statsforvaltningen som førte til reformer som avfødte nye behov for utredninger og så videre (s. 651). Allmenne fenomener i moderne byråkratiske styring blir interessant belyst. Det ene er sammenvevingen av administrasjon og politikk. Det ytret seg utad i det kompliserte forholdet til Utenriksdepartementet: Ledelsen i SIDA hadde åpenbare politiske funksjoner, og det var løpende grensefektninger. Innad ytret det seg i en sammenveving av administrative og politiske funksjoner i embetsutøvelsen, både samlet som embetsverk og hos den enkelte tjenestemann, noe som er et kjent, om ikke alltid erkjent, trekk i alt byråkrati. Forfatterne viser til teorier om byråkratiets iboende irrasjonalitet (Merton og Selznik), skapt av en kombinasjon av motstridende mål og personlige rivaliseringer som gjør at apparatet stadig bryter mot sine egne idealer om maskinmessig nøytralitet (Weber). Særegent for bistandsfeltet i alle land, men mest påtrengende i Sverige ut fra den sterke byråkratiske tradisjonen, var «planleggingsgapet» og «flaskehalsproblemet», det vil si den ansvarlige anvendelsen, etter hvert som nye midler fosset inn. Sverige nådde det internasjonale målet om én prosent av nasjonalinntekten i 1974, Norge i 1982. I et komparativt perspektiv er det grunn til å spørre hvorfor det var nettopp de nordiske land sammen med Nederland og Canada som nådde én-prosentmålet, og eventuelt hvilke forskjeller det var også innad i denne gruppen.

5. Friis Bach m.fl. 2008: 499; Ruud & Kjerland 2003: 201; Liland & Kjerland 2003: 237.

Blant mottakerlandene ble Tanzania en favoritt, betraktet både som et potensielt sosialdemokratisk mønsterland og som en strategisk frontstat for avkoloniseringen i det sørlige Afrika. Statsministrene Erlander og Palme og toppfolk i den utenrikspolitiske eliten knyttet dette personlige bånd til president Nyerere og fikk store problemer med å innse de feilgrepene han gjorde da han ville tvinge gjennom kollektivisering av jordbruket på 1970-tallet. Dette «Tanzania-syndromet» farget alle nordiske land, men mest utpreget Sverige. Det var et eksempel på at ideologi gjorde både blind og taus. Ut fra den idéhistoriske vinklingen til forfatterne får vi et uvanlig levende bilde av forestillingsverdenen til bistandsarbeiderne – ekspertene og fredskorpsdeltakerne – i denne situasjonen: Virkeligheten stemte ikke med den informasjonen som de var forsynt med før avreisen, og etter hjemkomsten ble de ikke benyttet som forelesere. Men et gjennomgangstema i rapporter og erindringer var opplevelsen av personlig vekst gjennom kulturmøter.

Sammenkoplingen av bistand og utenrikspolitikk ble særlig tydelig under den radikale vendingen som Oluf Palme gjennomførte etter at han ble statsminister i 1969. Han spilte på nøytralitetstradisjonen ved å lede Sverige inn i et samspill med Bevegelsen av alliansefrie land i «den tredje verden», den såkalte «aktive nøytraliteten». Det kulminerte med Palmes fordømmelse av Vietnamkrigen, den diplomatiske anerkjennelsen av Nord-Vietnam i 1971 og det påfølgende bruddet med USA. Sverige fikk nå sin «Sonderweg» også på det bistandspolitiske området, med praktiske prosjekter i Cuba og andre kommunistiske stater. Den gigantiske treforedlingsfabrikken i Bai Ming i Nord-Vietnam, der 85 prosent av utstyret kom fra Sverige, ble den mest omfattende satsningen i svensk bistandshistorie. Det var også Sverige som ledet an, med Norge tett på, da man i henholdsvis 1969 og 1972 tok det grenseoverskridende skrittet å bruke bistandsbevilgninger til å støtte væpnede frigjøringsbevegelser i det sørlige Afrika, noe som gikk på tvers av prinsippet om respekt for nasjonal suverenitet. I alle slike internasjonale sammenhenger likte man å hevde at Sverige aldri hadde hatt kolonier. Dette var del av en offentlig svensk historiefortelling som munnet ut i velferdsstaten, og som derfor tonet ned eller amputerte bort de kortvarige svenske koloniene i Amerika og Vest-Afrika samt østersjøveldet under den svenske krigerstaten på 1600- og 1700-tallet. Forfatterne problematiserer ikke denne påstanden om kolonial uskyld.

Kritikken fra høyre mot utviklingshjelpen var et internasjonalt fenomen. Det var nok av skandaler å ta av, og media kunne forsyne seg. Dette ble en del av hva forfatterne kaller bistandens «økosystem». Kritikken fra høyre ble i alle land balansert av at næringslivet fikk betydelige interesser i saken, ikke minst i Sverige. Kritikken av bistanden fra *venstre* er en historie for seg, en fascinerende del av 1960- og -70-tallets idéhistorie. I Sverige kom denne tidlig til syne, kanskje fordi den også kunne hente næring fra den utenrikspolitiske «aktive nøytraliteten» under Palme. Lennart Berntson og Gunnar Perssons *U-hjelp og imperialism* ble oversatt fra svensk til norsk allerede i 1968.<sup>6</sup> Dette var del av den internasjonale bølgen som fulgte av maoisme, studentopprør og motstand mot Vietnamkrigen: Bistanden ble tolket som en fortsettelse av koloniherrdømme og et middel til å bevare vestlig dominans under den kalde krigen. Bare revolusjonær aksjon fra «den tredje verden» med støtte av vestlige intellektuelle kunne bryte dette herredømmet. En hel journalistisk og faglig litteratur i Sverige var inspirert av denne «tredje-verden»-ideologien, sterkere i Sverige enn i de andre nordiske land. I denne ideologien fremstod den væpnede frigjøringskampen, med ikoner som Fidel Castro og Che Guevara, som alternativ ikke bare til den todelte verden,

6. Alldén, L., Berntson, L., & Persson, G. (1968). *U-hjelp og imperialism. Utviklingshjelp – til næringslivet eller til u-landene?* Oslo: Pax.

men også til den kapitalistiske samfunnsorden og livsstil overhodet. Det var særlig geriljakrigrerne i portugisisk Afrika, i Guinea-Bissau, Angola og Mosambik, som legemliggjorde håpet. Under streng regi bød de frem sine frigjorte områder som idealsamfunn for begeistrede besøkende. Et høydepunkt i denne boka er analysen av svenske journalister og forfattere som med store strabaser sammen med geriljasoldatene tok seg frem til disse «sonene» og opplevde en åndelig løftning. Det var en nedtur når disse statene etter uavhengigheten fra midten av 1970-tallet raskt gikk i retning av korrupte diktaturer og borgerkriger. Den ukritiske begeistring man hadde vist, kunne da tilskrives et romantisk ungdomsengasjement og en mangel på tvisyn.

Den borgerlige regjeringen som tok over i 1974, førte ikke til noe brudd i bistandspolitikken, den styrket heller de opprinnelige målene om økonomisk vekst. Derimot måtte den nyliberale vendingen i internasjonal økonomi og politikk fra 1980-tallet nødvendigvis få store konsekvenser også for bistanden. Forfatterne finner likevel ingen entydig tendens under den nye rådende ideologien, snarere er det en hel vifte av nye saksområder i tillegg til den tradisjonelle utviklingshjelpen som nå folder seg ut: Miljø, menneskerettigheter, demokratiutvikling og institusjonsbygging. Dette skapte nye administrative utfordringer og førte igjen til en skare av offentlige utredninger og komiteer på 1980- og særlig 1990-tallet. Dette illustrerer forfatternes overgripende tese om bistand som en prosess av løpende forhandlinger mellom interesserte parter. Det kan synes som et paradoks at volumet på budsjettene fortsatte å vokse, drevet frem av bindingen til én prosentmålet, selv om nødhjelpen måtte regnes inn for å få dette til i perioden etter 1980. Det skjedde til tross for en stadig tvil hos dem som hadde det utøvende ansvaret og til tross for kritikk fra høyre og venstre. Forklaringen må være at alle hjemlige aktører, offentlige og private, begeistrede eller kritiske, hadde hjemlige fordeler av bistanden. Volumet i seg selv bidro til å holde det hele sammen.

Hva forteller denne boka om noen av de klassiske spørsmålene i diskusjonen om bistand? Om motiver forteller den svenske historien at det er uholdbart å tegne skarpe motsetninger mellom idealisme og interesser, begge deler virker gjennom ulike grupper av aktører, og begge deler kan kombineres hos den enkelte aktør. Om resultater viser forfatterne det metodisk problematiske ved å gjøre evalueringer: Ulike observatører har ulike verdier, og selve utviklingsbegrepet forandres over tid og veksler med den internasjonale situasjonen og med tidsånden. Om virkningene i mottakerlandene advarer forfatterne mot hyperkritikk, hva de kaller den selvkritiske *trope* i bistandsforskningen. Store prosjekter slo ofte feil, men i bredden av de tallrike små bidro den internasjonale bistanden udiskutabelt til forbedringer innen helse og utdanning. Mest entydig er den fornyende virkningen for utenrikspolitikken og opinionen: Den åpnet dørene til en større verden og skapte nye handlingsrom, både offentlige og private. På mottakersiden understreker forfatterne til slutt at vi vet for lite, både om virkninger og om kritiske holdninger til bistanden. Her er det et stort forskningstema som venter, helst på bidrag fra ikke-europeiske forskere som kan belyse dette tredje hjørnet av bistanden sett innenfra.

I et overblikk, overlegent gjennomført som i avslutningskapitlet i denne boka, aner vi at de store bistandsoverføringene, til tross for feilgrep, misforståelser og ukyndighet, kan tolkes som en funksjonell nødvendighet i en forminsket verden med store ulikheter og sterke spenninger. Begreper om «menneskeheten» og «globalt samfunn» blir relevante, bistanden kan i så måte betraktes som et tidlig uttrykk for globalisering. I denne sammenhengen kunne småstatene finne en rolle og markere seg i samsvar både med sosiale idealer og nasjonale interesser. Men «den svimlende oppgaven» om å forandre verdenssamfunnet tonet ut i en fjern fremtid.