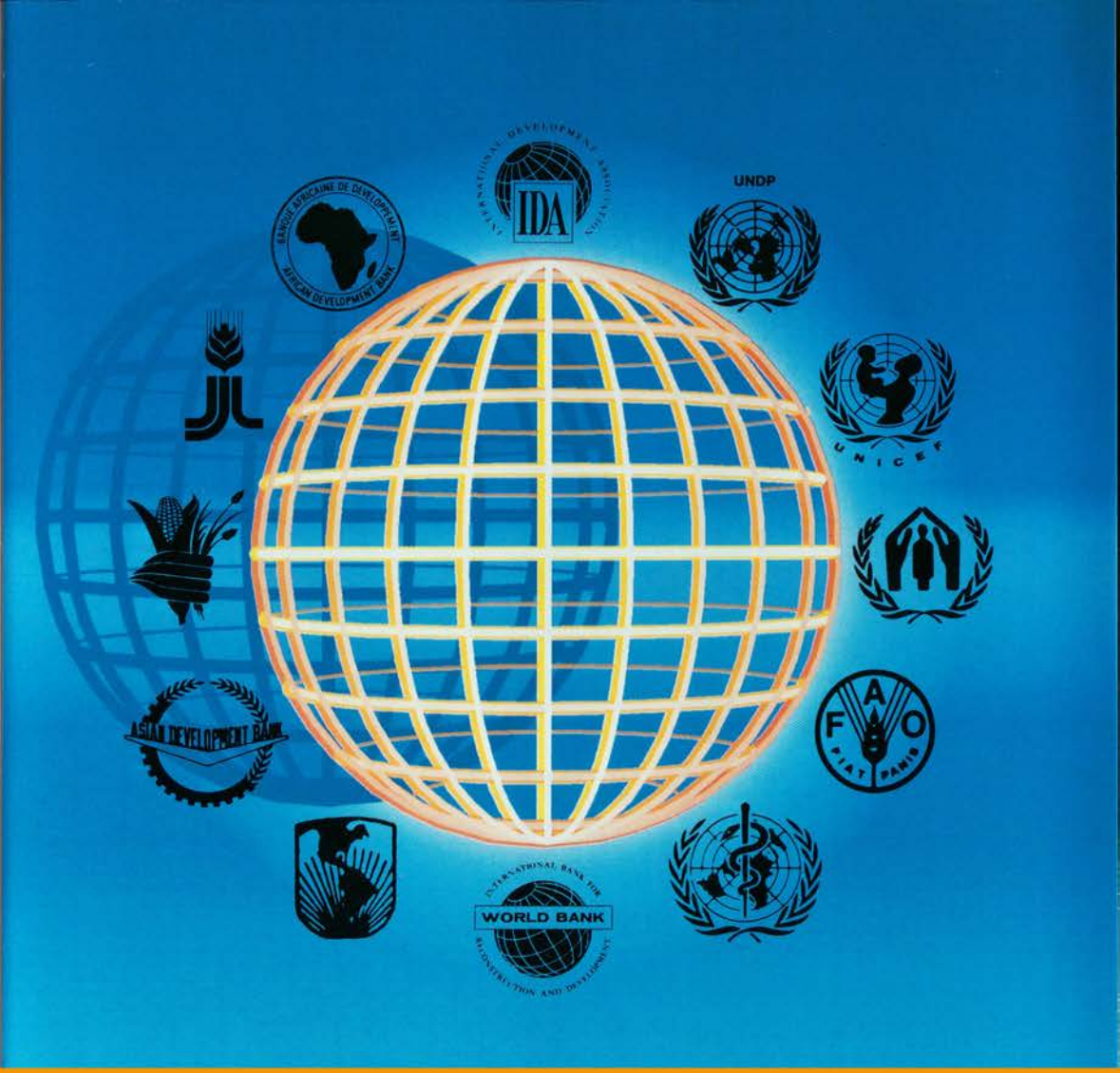
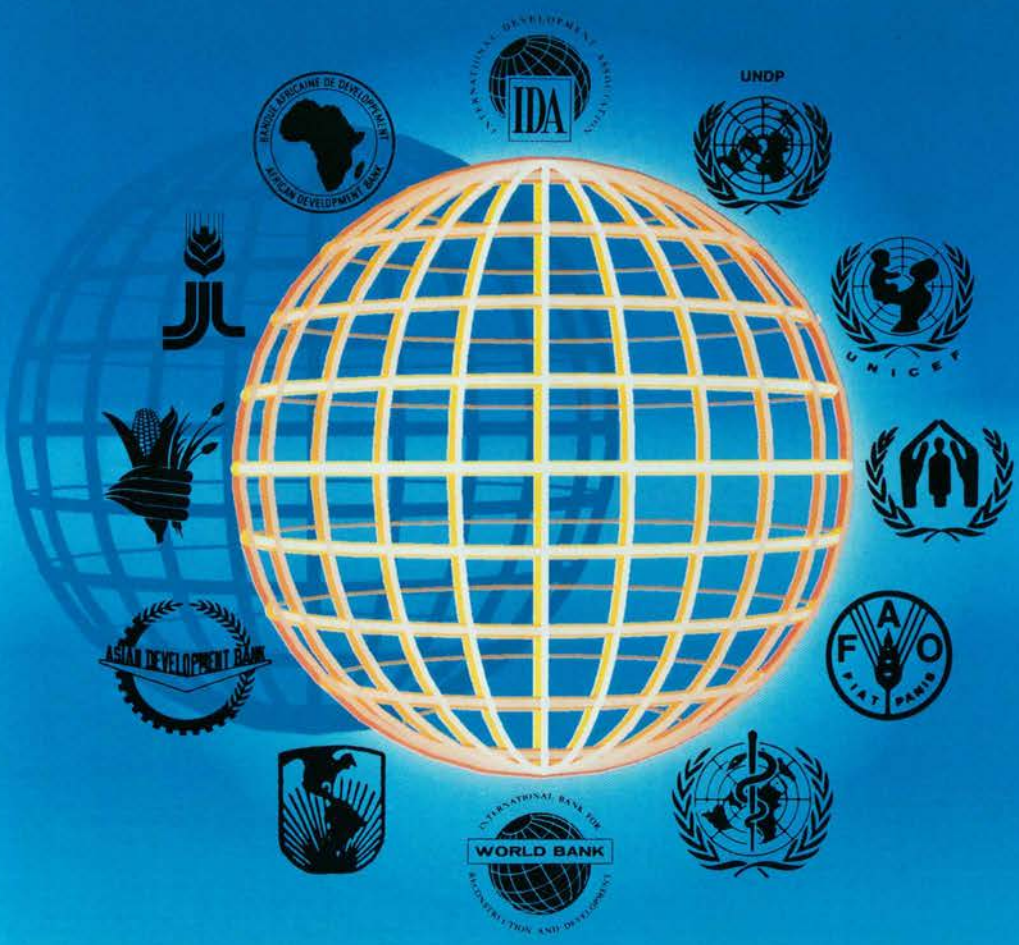


I FN – EN ÅTERBLICK

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN FÖR ÖVERSYN AV
SVENSKT MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE
ANNEX 2

SOU 1991:50



SVERIGE OCH U-LÄNDERNA I FN – EN ÅTERBLICK

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN FÖR ÖVERSYN AV SVENSKT MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

ANNEX 2

SOU 1991:50

136

Statens offentliga utredningar
1991:50
Utrikesdepartementet

Sverige och u-länderna i FN - en återblick

Sixten Heppling

Betänkande av kommittén för översyn
av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete
Annex 2
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10801-1
ISSN 0375-250X

Förord

Få svenskar – troligen ingen – har en mer omfattande erfarenhet av multilateralt utvecklingssamarbete än Sixten Heppling. Han har arbetat med multilateralt bistånd och i biståndsgivande internationella organisationer, både centralt och på fältet, praktiskt taget från begynnelsen strax efter andra världskriget. På grundval av den erfarenheten, kompletterad med omfattande arkivstudier, skildrar han här utvecklingen av FNs u-landsinriktade politik och verksamhet under 45 år. Tyngdpunkten ligger på den roll som Sverige spelat i denna utveckling.

För multibiståndskommittén har denna skildring varit till stor hjälp, bl. a. som ett korrektiv till den brist på perspektiv bakåt som Heppling varnar för. I våra överväganden har vi också haft god nytta av synpunkter och reflexioner som Heppling redovisar. Det betyder givetvis inte att vi tagit ställning till hans bitvis – i ordets bästa bemärkelse – personliga framställning.

En sammanfattning av föreliggande skrift återfinns som kapitel 5 i kommitténs betänkande (Bistånd genom internationella organisationer, SOU 1991:48).

Stockholm i april 1991

Hans Lundström
Ordförande

Innehållsförteckning

Bilagor

AfDB	African Development Bank. Den afrikanska utvecklingsbanken.
AsDB	Asian Development Bank. Den asiatiska utvecklingsbanken.
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete.
CK	Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden.
DAC	Development Assistance Committee. Kommittén för utvecklingsbistånd inom OECD.
DD 1	FNs första utvecklingsårtionde.
DD 2	FNs andra utvecklingsårtionde.
DD 3	FNs tredje utvecklingsårtionde.
ECOSOC	Economic and Social Council. FNs ekonomiska och sociala råd.
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance. Det utvidgade programmet för tekniskt bistånd.
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations. FNs livsmedels- och jordbruksorganisation.
FN	Förenta Nationerna
IAEA	International Atomic Energy Agency. Internationella atomenergiorganet.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development. Världsbanken.
ICA	International Co-operation Administration. Föregångare till USAs biståndsadministration AID.
IDA	International Development Association. Internationella utvecklingsfonden.
IDB	Interamerican Development Bank. Den interamerikanska utvecklingsbanken.
IFAD	International Fund for Agricultural Development. Internationella jordbruksutvecklingsfonden.
IFC	International Finance Corporation. Internationella finansieringsbolaget.
ILO	International Labour Organization. Internationella arbetsorganisationen.
IMF	International Monetary Fund. Internationella Valutafonden.
IPF	Indicative Planning Figure. Indikativ planeringsram (inom UNDP) för varje mottagarland.
IRO	International Refugee Organization. FNs flyktingorganisation (1946–1951).
LDC	Least Developed Countries. De minst utvecklade länderna.
MUL	Minst utvecklade länder (försvenskad förkortning för LDC).
NIB	Nämnden för internationellt bistånd.
NIEO	New International Economic Order. Ny ekonomisk världsordning.
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development. De västliga industriländernas samarbetsorgan i Paris.
ODA	Official Development Assistance. Offentlig u-hjälp i form av gåvor och lån på särskilt förmånliga (mjuka) villkor.

OPEX Operational and Executive Personnel. Särskilt biståndsprogram som tillhandahöll experter för operativa uppgifter.

OPS Office for Project Services. Avdelningen för projektverkställighet (inom UNDP).

SIDA Swedish International Development Authority. Styrelsen för internationellt bistånd.

SIS Special Industrial Senice. UNIDOS program for biståndsverksamhet utöver den vanliga budgeten.

SUNFED Special United Nations Fund for Economic Development. Särskilda FN-fonden för ekonomisk utveckling.

TAC Technical Assistance Committee. ECOSOCs utskott för tekniskt bistånd (1951 – 1965).

TCDC Technical Co-operation among Developing Countries. Tekniskt samarbete mellan utvecklingsländer.

UNCDF United Nations Capital Development Fund. FNs kapitalutvecklingsfond.

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development. FNs konferens om handel och utveckling.

UNDP United Nations Development Programme. FNs utvecklingsprogram.

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur.

UNFPA United Nations Fund for Population Activities. FNs befolkningsfond.

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees. FNs flyktingkommissarie (1951-).

UNICEF United Nations Childrens Fund. FNs barnfond.

UNIDO United Nations Industrial Development Organization. FNs organisation för industriell utveckling.

UNITAR United Nations Institute for Training and Research. FNs institut för utbildnings och forskning.

UNRRA United Nations Relief and Rehabilitation Agency. FNs organisation för nödhjälp och återuppbyggnad (1943 – 46).

UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern.

WFP World Food Programme. Världslivsmedelsprogrammet.

WHO World Health Organization. Världshälsoorganisationen.

Introduktion

Denna skrift, som behandlar vissa speciella aspekter av Sveriges förhållningssätt gentemot u-länderna och u-hjälpen, överlämnas till läsarna i förhoppning om att den skall fylla ett informationsbehov i tre avseenden.

Först har det gällt att berätta historien om Sveriges inträde i det multilaterala utvecklingssamarbetet och om den vidare utvecklingen av Sveriges engagemang särskilt under de första årtiondena.

För det andra har jag försökt mig på uppgiften att redovisa vårt lands åsikter och ståndpunkter, när det gäller det multilaterala biståndets principer, arbetsformer och regelsystem. För att sådana redogörelser över huvud taget skall bli begripliga för icke-specialisten har det varit nödvändigt att ägna åtskilligt utrymme åt ärendenas öden i de internationella församlingarna och åt själva biståndets utveckling.

För det tredje har jag prövat på att beskriva Sveriges insatser i den löpande FN-debatten om u-ländernas problem och behov, våra ställningstaganden – utanför biståndets egentliga landamären – i en rad av de frågor, som diskussionerna har behandlat, och i de ämnen, som särskilt omhuldats av vårt land- alltså våra svenska käpphästar.

Det är lätt att konstatera att diskussionerna om utvecklingsstrategierna och en rad skilda problem av global natur hänger intimt samman med utvecklingsbiståndets utveckling både multilateralt och bilateralt. Denna skrift har ambitionen att ge ett slags helhetsbild av de flesta av de element, som tillsammans bildar FN-debatternas substans, när det gäller u-landsproblemen och utvecklingsbiståndet. Det blir då inte möjligt att gå alltför mycket in i detaljer. Därtill är ämnet alltför stort. Men under arbetets gång har det blivit alltmer uppenbart, att ett antal frågor och omständigheter, som här måst behandlas tämligen summariskt, vore förtjänta av en mera inträngande analys. Här finns ett stort fält för vidare forskning.

En mera översiktlig framställning har dock ett värde, föreställer jag mig. Många vet en hel del om vissa portioner av helhetsbilden men få lär ha den överblick över hela u-lands- och u-hjälpspanoramat i FN, sett ur svensk synvinkel, som jag här velat förmedla.

Resultatet av mina studiemödor och – i många fall – personliga upplevelser har, hoppas jag alltså, ett intresse trots ofullständigheten. Ger det också anledning till ett mått av eftertanke, när det gäller vårt lands fortsatta agerande i u-landssammanhang i FN, är det så mycket bättre. Erfarenheten visar ju att många frågor på dagordningen har ett liv, som påminner om vissa exotiska grodarters: de dyker upp, lever intensivt ett kort tag, kryper ner i dyn till en lång dvala för att plötsligt vakna upp till ett nytt liv, när de yttre omständigheterna så medger och påkallar. När internationella problem, som legat begravda under andra bekymmer ett tag, får ny aktualitet, är det ofta nyttigt att veta a) att de redan tidigare stått på agendan och b) vad Sverige då ansåg och vilka uttalanden vi då gjorde. För oss, som har varit med längre än vi riktigt gillar att tänka på och som ännu inte drabbats av minnesförlust, blir det uppriktigt sagt med tiden allt svårare att urskilja några riktigt nya åsikter och grepp i de ämnen jag här berör.

Jag har under studiet av våra representanters anföranden i vissa FN-organ ofta frågat mig, om det någon gång hänt att de kastat en blick på de tal i samma ämnen, som tidigare års delegater framfört. Svaret är oftast: sannolikt inte. Annars är det svårt att förklara, varför flera på varandra följande ombud gör samma uttalanden, men alltid med vändningar och tonfall, som tyder på att de anser sig har kommit på något nytt och revolutionerande. Sånt händer självklart men det är sällsynt.

När detta väl är sagt bör det tilläggas, att man inte kan undgå att slås av den uthållighet och konsekvens med vilken svenska delegater under årens lopp har förfäktat vissa ståndpunkter och ställt vissa företeelser av internationell räckvidd i förgrunden. Ser man det hela litegrann från ovan blir detta ändå det mest bestående intrycket.

Man kan också konstatera – det är i varje fall min slutsats – att vi utövade ett större inflytande på vissa FN-programs arbetsformer och policy under perioder, då vi hade en större kontinuitet i representationen. Nils Thedin var vår talesman i FNs barnfond, (United Nations Children's Fund, UNICEF) i nära tre decennier. Rickard Sterner satt som svensk talesman i Särskilda fondens styrelse under hela dess existens. Ernst Michanek och jag själv var tillsammans eller var och en för sig Sveriges ombud i FNs ekonomiska och sociala råds (Economic and Social Council, ECOSOC) utskott för tekniskt bistånd (Technical Assistance Committee, TAC) och i FNs utvecklingsprograms (United Nation Development Programme, UNDP), styrelse under en lång rad år. Erik Westerlind var under många år vårt ombud i FNs flyktingkommissariat oavsett skiftande uppgifter här hemma.

Ett sådant arrangemang tillät en grad av specialisering och ett tämligen långt perspektiv bakåt. Samtidigt blev det möjligt att genomföra att långsiktigt agerande framåt i tiden. Mera permanenta representanter skaffade sig så småningom ingående kunskaper om de organisationer, som de verkade i. Det medgav inte bara en fördjupning av deras argumentation utan också en ökad respekt för deras åsikter bland andra styrelseledamöter och i sekretariaten. Jag anser, att Sverige borde återgå till ett system med representation i vissa organ efter dessa äldre principer. Det skulle betala sig i form av ökat inflytande och en mera långsiktig påverkan.

Jag hade ursprungligen tänkt förse texten med en utförlig notapparat. Men mest för utrymmets skull har jag i stället inskränkt noterna till ett minimum. Det sker också emedan jag tror, att textens sammanhang oftast anger, varifrån sakuppgifter och citat kommer. Mina källor och använd litteratur finns förtecknade i bil. 2.

Personer, som ex officio i internationella fora uttalat sig i de frågor, skriften berör, namnges endast då det finns särskilda skäl härför. I regel skall det ju vara Sveriges röst man hör, inte den enskilda individens. Ändå är individens roll i sammanhanget inte obetydlig. Namnfrågan har emellertid medfört att jag funnit det nyttigt att i en särskild bilaga (bil. 1) lista ett antal personer på statsråds-, statssekreterar- och generaldirektörsnivå, som i sista hand ansvarat för Sveriges förhållningssätt gentemot u-länderna i FN.

Frågorna om den svenska u-hjälpen och vårt lands syn på u-ländernas

ekonomiska, sociala och politiska förhållanden har genom åren fått ett betydande utrymme i riksdagsarbetet. Det har inte minst märkts på motionsflodens snabba tillväxt under årens lopp, när det gäller sådana ämnen. Att närmare beskriva riksdagsdebatternas betydelse – de utåtriktade likaväl som mer interna – för utformningen av den svenska u-landspolitiken och för FN-debatterna om u-ländernas problem återstår som en viktig uppgift för den samtida historieskrivningen. Här har jag måst nöja mig med att söka registrera en del av de viktigaste meningsyttringarna i de båda riksdagsutskott, som under olika perioder haft att bereda riksdagsbehandlingen av sådana frågor, nämligen statsutskottet och utrikesutskottet.

Jag måste också be alla dem om ursäkt, som företrätt Sverige i olika u-lands- och u-hjälpssammanhang utan att deras insatser här blivit redovisade – för att inte tala om alla dem som bakom kulisserna arbetat fram svenska ståndpunkter och formulerat anföranden. Alla inser att fullständighet på den punkten är en omöjlighet. På tal därom skulle det ha varit intressant att närmare studera vårt lands uppträdande i FNs *fackorgans* många styrelser och årsförsamlingar under den tidrymd som täcks av min skrift. Men för den uppgiften har det varken funnits tid eller utrymme. Det har fått bli några rapsodiska smakprov.

Slutligen: mycket återberättas här som jag personligen upplevt det. Jag är ju en av de få bland de levandes antal, som var med från första början både i det multilaterala utvecklingsbiståndet och i uppbyggnaden av den tidigaste bilaterala svenska u-hjälpen. På grund av mina unika erfarenheter sändes jag under hela 1950-talet och 1960-talets senare hälft oupphörlige som svenska delegat till internationella församlingar, där u-landsbiståndet diskuterades. Under i det närmaste 15 år var jag i UNDPs tjänst. Det ledde bl. a. till att de möten i TAC och sedermera UNDPs styrelse, som jag inte bevistade som svensk delegat, övervarade jag ofta som internationell tjänsteman. På så sätt kom jag att delta i sammanlagt ett fyrtiotal möten i dessa båda organ under 1950-, 60- och 70-talen. Jag tjänstgjorde vidare som svensk delegat i fyra styrelsemöten i UNICEF, varav tre i min egenskap av ledamot av Svenska UNICEF-kommittén. Som ledamot av Kommittén för internationella socialpolitiska frågor sändes jag under 1960-talets senare hälft upprepade gånger som delegat till Internationella arbetsorganisationens, (International Labour Organization, ILO) styrelsemöten, där jag satt i styrelsens Technical Assistance Committee. Som ledamot av Svenska FAO-kommittén sändes jag under samma period vid ett par tillfällen till möten i FAO som svensk delegat. Även Svenska Unesco-rådet utsåg mig vid ett tillfälle att ingå i en svensk delgation till ett årsmöte i FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur, (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO). Därtill kom att jag åren 1966–1968 representerade Sverige i ECOSOCs koordinationskommitté.

Jag har självklart kunnat dra på dessa upplevelser i min redogörelse. Det betyder emellertid också att den bitvis fått en ganska personlig ton liksom att jag inte har kunnat undertrycka vissa personliga åsikter och iakttagelser. I slutredigeringen har jag i stor utsträckning låtit sådant förbli i texten,

eftersom dylika avnsitt och inpass gör texten mindre hårdtuggad och kanske hjälper till att hålla läsarens intresse levande. Det har i varje fall varit min förhoppning.

Sven Berg, Lars Kalderén, Bo Kärre och Carl Schönmeyr är fyra veteraner i utvecklingsbiståndet, som har haft vänligheten att läsa igenom mitt manus. Deras påpekanden och iakttagelser har givit upphov till en rad korrigeringar, strykningar och tillägg. Men ansvaret för slutresultatet förblir mitt.

Till allra sist: ett varmt tack till all den personal på Utrikesdepartementets bibliotek och arkiv, vilkas hjälpsamhet och tålamod gjorde min uppgift genomförbar.

Tyresö den 1 december 1990

Sixten Heppling

1 Så började det – så blev det

1.1 UNRRA

är en akronym för en organisation, som bildades på initiativ av de allierade redan i november 1943, dvs. strax efter den tidpunkt, som kunde kallas världskrigets vändpunkt. Den fick namnet The United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Som framgår av namnet var uppgiften inte endast att bistå krigshärjade länder att möta vissa nödhjälpsbehov genom att ställa förnödenheter till deras förfogande utan också att hjälpa dem påbörja en återuppbyggnadsprocess med tonvikt på jordbruket, skogsbruket och boskapsskötseln och med sikte på människans s. k. basbehov.

Fram till den tidpunkt då UNRRA upplöstes år 1947 spenderade organisationen ca 3 1/2 miljarder dollar på sitt hjälparbete, som skedde i många former. Eftersom en uppgift ansågs vara att söka överbrygga det "teknologiska gapet", som uppstått mellan av kriget isolerade länder och andra mera gynnsamt ställda stater, kom stor vikt att läggas vid utbildning av kvalificerad personal genom studier utomlands.

Huvuddelen av de ekonomiska resurserna ställdes till förfogande av USA och Storbritannien.

I februari 1946 beslöt FNs generalförsamling att tillsätta ett särskilt utskott med uppgift att stödja UNRRAs arbete. Iden väcktes att bilda en ny organisation inom FN, som skulle ta över UNRRAs arbete, men den meningen segrade att nödhjälpsfasen nu närmade sig slutet. 1947 upplöstes UNRRA, som nämnts, och dess uppgifter överfördes till särskilt UNICEF, International Refugee Organisation (IRO) men även vissa andra organ. Samtidigt tillsatte ECOSOC en Temporary Sub-commission on Economic Reconstruction of Devastated Areas (en tillfällig kommitté för ekonomisk återuppbyggnad av krigshärjade områden).

1.2 Nya uppgifter för FN – och Sverige

Av särskild betydelse, sett ur svensk – sedermera nordisk synpunkt – blev att FNs avdelning för sociala frågor inom sekretariatet blev en av de organisationer, som ärvde arbetsuppgifter från UNRRA, särskilt ett ganska omfattande stipendieprogram, som det blev FNs uppgift att vidareutveckla. Den verksamheten blev inkörsporten för Sveriges direkta medverkan i FNs arbete på utvecklingsområdet.

Stipendieprogrammet förutsatte att ett antal länder var beredda att ta emot stipendiaterna, arrangera deras studieprogram, ordna handledare och överhuvud tillse att programmets syfte kunde uppnås. Tidigare hade de allierade länderna av naturliga skäl helt svarat för sådana insatser. När nu FN kom in i bilden, måste den basen breddas.

Så kom det sig att Sverige år 1946 mottog ett första besök av en emissarie från FNs avdelning för sociala frågor, en dansk-amerikan vid namn Mathiesen, som kom för att diskutera mottagandet av de allra första FN-stipendiaterna i Sverige. Besöket hade föregåtts av kontakter på diplomatisk nivå, som hade bekräftat, att Sverige var berett att medverka.

Då Utrikesdepartementet gav FN ett positivt besked i frågan, beslöt man också att uppdra åt det nyligen etablerade Svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet att sköta det praktiska omhändertagandet av stipendiaterna och att arrangera deras studier.

De först anmälda stipendiaterna, som var jugoslaver, var endast två, men FN hade antytt, att stipendiatströmmen skulle växa. Svenska institutets chef vid denna tidpunkt, Gunnar Granberg, fann det därför nödvändigt att anställa en person, som främst skulle ha till uppgift att sköta omhändertagandet av FN-stipendiaterna. Granberg var ledamot av Nämnden för skolbarnsutbytet med utlandet, vars sekreterare jag var vid denna tid. Den kontakten ledde till att jag anställdes av Svenska Institutet för att ta hand om FN-programmet, till att börja med vid sidan av vissa andra åligganden. Jag tillträdde sommaren 1946 och blev på så sätt den först anställde i vad som snart utvecklades till den offentliga svenska u-hjälpen. De båda jugoslaverna anlände ett par månader senare.

1.3 Stipender som u-hjälp

De första två FN-stipendiaterna i Sverige – bekostade med medel ur UNRRAs fonder och administrerade av FN – var tjänstemän i den jugoslaviska skogsförvaltningen. De tillbringade sex månader i Sverige med studier rörande skogsförvaltning och skogsvård och ansåg sig inför hemresan ha fått viktiga impulser för sitt fortsatta arbete inom Jugoslaviens skogsförvaltning.

Dessa båda studiebesökare förkroppsligade de grundläggande ideer som låg bakom FN-programmet.

- De hade lagt sina teoretiska och formella studier långt bakom sig.
- De var män och kvinnor "i staten", som behövde ta del av andra länders arbetsmetoder, system och erfarenheter för att sedan fara hem och fortsätta på sina tidigare poster, men nu förhoppningsvis bättre rustade än förut att lösa sina arbetsuppgifter och föra utvecklingen framåt.
- Verksamheten syftade med andra ord till att vara ett bistånd till länder i deras utvecklingsarbete; om också individernas intressen främjades – som väl ofta hände – var det att betrakta som en biprodukt.
- När Sverige ansträngde sig för att bereda stipendiaterna fullvärdiga studiemöjligheter, i stor utsträckning genom auskultation, intervjuer och dokumentstudier i statliga och kommunala verk och myndigheter liksom i privata företag och organisationer, så skedde det i fullt medvetande om det ansvar, som åvilade Sverige som biståndsgivande land. Stipendiaterna måste ges tillfälle att tränga på djupet i sina studier. Vi som hade ansvaret för studieprogrammen måste ha en god föreställning om vad som var relevant för dem. Den information de fick måste vara korrekt och fick inte leda till missförstånd.

Den stipendieverksamhet som Sverige för första gången fick kontakt med och ansvar för i mitten av 1946 var en tidig form av vad som ett par år senare kom att kallas tekniskt bistånd.

Med hjälp av Svenska Institutets verksamhetsberättelser för dessa år kan man konstatera, att antalet FN-stipendiater på besök i Sverige beskrev följande utveckling under en tioårsperiod.

Tabell 1:1 Antalet FN-stipendiater på besök i Sverige

1946/47	2	1951/52	62
1947/48	13	1952/53	93
1948/49	23	1953/54	107
1949/50	45	1954/55	77
1950/51	26	1955/56	75

Därefter växte antalet stadigt och under budgetåret 1960/61 omhändertogs 240 FN-stipendiater i Sverige. Under de första två åren kom de flesta stipendiaterna från krigshärjade länder i östeuropa, särskilt Polen och Tjeckoslovakien. Från 1948 ändrade verksamheten karaktär i så måtto, att en växande grupp stipendiater hörde hemma i Sydasien. När 40-talet gick mot sitt slut kom praktiskt taget alla stipendiater från u-länder, dvs. huvudsakligen från de nya nationer, som kommit i brittiska koloniers ställe. Indien och Pakistan var särskilt väl representerade.

När UNRRA gick i graven överfördes dess resterande fonder och vissa element av verksamheten till andra FN-organ, där de snart förbrukades. Andra medel ställdes emellertid till verksamhetens förfogande. Redan 1946 hade Libanon i FNs generalförsamling föreslagit, att FN borde uppmärksamma vissa eftersatta länders behov av utvecklingshjälp. Det uppdrogs åt ECOSOC att studera ärendet. 1947 antog ECOSOC en första resolution i frågan, som emellertid passerade ganska obemärkt.

1948 markerade en vändpunkt. Generalförsamlingen beslöt bl. a. anmoda ECOSOC och FNs fackorgan att uppmärksamma alla aspekter av de underutvecklade ländernas problem. Än viktigare var det beslut som innebar att FN detta år inrättade ett eget program för bistånd till u-ländernas ekonomiska utveckling och anslog medel (288.000 dollar för det första året) över den reguljära budgeten. En annan i sammanhanget betydelsefull resolution etablerade ett program för utbildning inom den offentliga förvaltningens område.

De nämnda besluten ledde till att stipendiatverksamheten även i Sverige ändrade karaktär. Åren 1947 och 1948 var nästan alla stipendiater som sändes till Sverige för studier verksamma på det social-politiska området, såsom barn- och äldreomsorgen, socialförsäkringsväsendet o. dyl. Men från 1949 inriktades ett växande antal stipendiater på studier av betydelse för den ekonomiska utvecklingen liksom för den offentliga förvaltningen.

Verksamhetens utveckling ur olika synpunkter nödvändiggjorde redan i slutet av 1940-talet vissa åtgärder i Sverige. Sålunda bildade det tekniska biståndet med tiden en tydligt avgränsad del av Svenska Institutets organisation. En ny tjänsteman anställdes 1949, som förutom en fil. ämbetsexamen i engelska, franska och tyska också hade socionomexamen från Socialhögskolan i Stockholm. Hon hette Margareta Hagberg.

Enheten för tekniskt bistånd fick nu egna lokaler, först på Bryggargatan, sedermera Fleminggatan i Stockholm. Eftersom en betydande arbetsbörda måste läggas ut på olika statliga verk och myndigheter liksom också på vissa kommunala förvaltningar, blev det nödvändigt att etablera ett fast nätverk av kontaktpersoner i dessa olika instanser. Ur den gruppen åtog sig några att år 1949 bilda en särskild rådgivande kommitte, som bl.a. bistod vid planläggningen av studieprogram och höll sig underrättad om studiernas resultat.

När nu Svenska institutets enhet för tekniskt bistånd i takt med skeendet i FN utvecklade sin egen särpräglade identitet, blev det också naturligt att söka särskilt statsstöd för en verksamhet, som ålagts institutet i tillägg till dess stadgeenliga uppgifter.

Vid den här tiden handlades alla frågor rörande FN i en särskild byrå i UD, kallad FN-byrån, vars chef var Claes Carbonnier. Han uppfattade snabbt den mera långsiktiga betydelsen av det nyväckta internationella intresset för de sociala och ekonomiska problem, som gick i dagen i takt med avkolonialiseringen. Han var beredd att hjälpa till att skapa förutsättningar för en energisk svensk medverkan i FNs program för bistånd till de nya staterna.

Budgetåret 1949/50 fick Svenska institutet för första gången ett särskilt anslag, som skulle täcka en viss del av kostnaderna för enheten för tekniskt bistånd. Under de påföljande budgetåren höjdes anslaget stadigt så att det för budgetåret 1960/61 nådde 325 000 kronor. Därefter upphörde Svenska institutets befattning med u-hjälpen ända fram till 1970-talets början, då Svenska institutet på nytt fick ta sig an de FN-stipendiater, som studerade i Sverige.

Men vi befinner oss ännu i början av 1950-talet. 1952 ansågs det lämpligt att ge biståndsverksamheten inom Svenska institutet ett slags officiell sanktion. Genom ett formellt regeringsbeslut gav Kungl. Maj:t Svenska institutet i uppdrag att inrätta ett sekretariat för Sveriges medverkan i FNs bistånd till u-länderna. Vid denna tidpunkt erhöll enheten en personell förstärkning.

Beslutet ter sig onekligen något förvånande, eftersom det endast bekräftade ett av alla känt förhållande, som rått sedan flera år. Men det var ändå betydelsefullt, eftersom biståndet till u-länderna nu fick en egen officiell identitet.

Samma år beslöt regeringen att den dittillsvarande rådgivande kontaktkommittén skulle ersättas med tre sakkunnigkommitteer, så indelade att de avspeglade FN-biståndets tre huvudområden: ekonomisk utveckling, offentlig förvaltning och socialpolitik.

Stipendieverksamheten var alltjämt omfattande, men då 1940-talet övergick i 50-talet började FN också att sända experter – som termen löd – till u-länderna för att fungera som utredare och rådgivare. Uppgiften att rekrytera svenska kandidater till sådana tjänster blev snabbt en alltmer arbetskrävande del av programmet för Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd. 1952 placerades den från Washington-ambassaden hemkomne kulturattachén Tore Tallroth på avdelningen med uppgift att sköta rekryteringen av kandidater till FNs experttjänster. Men redan 1949 hade

den förste svenske experten inom ramen för FNs tekniska bistånd rekryterats, nämligen Ragnar Sundén, sedermera direktör för Jernkontoret. Han ingick i ett FN-team, som gjorde ett förslag till en generalplan för Colombias ekonomiska utveckling.

För att markera FN-programmets universella karaktär beslöts att det reguljära stipendieprogrammet på socialpolitikens och den offentliga förvaltningens områden skulle stå öppet för sökande från alla medlemsstater. Följden härav blev att ett litet antal svenskar under 1950-talet tilldelades FN-stipendier för upp till 6 månaders studievistelse utomlands. Det kan så här efteråt tyckas egendomligt att majoriteten av dessa stipendiater förlade sina studier till USA. Men man får minnas att ännu vid denna tid lade valutamässiga restriktioner och kostnadsläget i allmänhet hinder i vägen för svenskars planer på att bedriva studier i USA. Stipendier löste problemen.

Universalitetsprincipen är av fundamental betydelse för FNs möjligheter att fungera så som stadgans undertecknare önskade och förutsåg. Påpekandet måste då och då göras, eftersom man ofta stöter på en underskattning av universalitetsprincipens vikt. Det innebär att åtgärder som sätter den ur spel kan tillfoga Förenta Nationerna obotlig skada.

Men det står självklart länder, som kan göras till föremål för biståndsinsatser, fritt att avböja sådan hjälp. Därför väckte det på sina håll en viss förvåning att Sverige i konkurrens med länder, som kanske bättre behövde dem, gjorde bruk av de stipendier FN ställde till förfogande. En anledning, som ofta åberopades var att FNs stipendieverksamhet med tiden hade kommit att ställa mycket stora krav på svenska myndigheters och institutioners tid och intresse liksom på enskilda befattningshavares arbetsinsatser. Den möjlighet, som FN öppnade för svenskar att få ekonomiskt stöd för studier utomlands sågs som ett sätt att ge verksamheten en karaktär av ömsesidighet, varigenom det svenska engagemanget och enskilda personers vilja till extraordinära personliga insatser hölls levande.

Under årens lopp (1949–1961) erhöll ett 50-tal svenskar på detta sätt stipendier inom ramen för flera FN-program. Huvuddelen for ut för att studera socialpolitiska frågor; några ägnade sig åt den offentliga förvaltningens problem. I tillägg erhöll ett relativt stort antal svenskar (under åren 1949–1955 35 stycken) stipendier från Världshälsoorganisationen (World Health Organization, WHO), förmedlade av Nämnden för internationella hälsovårdsärenden med dr. Malcolm Tottie som primus motor.

1.5 Experternas roll

I FN-organisationernas tekniska bistånd utgör experterna den mest kostnadskrävande insatsen. Under de gångna 40 åren har hundratusentals av FN-systemet anställda personer verkat i u-länderna som rådgivare, utredare, utbildare, forskare, arbetsledare. I teorin – och mycket ofta också i praktiken – har de arbetat i intim samverkan med s. k. counterparts, dvs. oftast yngre och mera oerfarna kolleger i mottagarlandet, till vilka de förväntats dela med sig av sina speciella kunskaper och insikter.

Counterpartsystemet är grundläggande i det tekniska biståndet men

stöter på stora svårigheter i tillämpningen, främst på grund av många u-länders brist på personal med lämplig utbildning för de specialiserade uppgifter, som utvecklingsbiståndet oftast lägger sig före. Utbildningsuppgifter ställer också särskilda krav på de utifrån kommande experterna i tillägg till dem som för övrigt gäller.

Förutom de betydande kunskaper och erfarenheter inom den givna professionen, som experterna måste medföra, förutsätts de ha synnerligen goda språkkunskaper, god hälsa, stor anpassningsbarhet till nya och ofta besvärliga levnadsförhållanden, en positiv syn på biståndsarbetet som sådant, frihet från rasistiska och religiösa fördomar, motståndskraft mot kulturchockar, uthållighet, goda känselspröt i kontakten med främmande folk, lätthet att kommunicera med de nya arbetskamraterna och god pedagogisk förmåga.

Det är inte märkligt att sökandet efter kandidater till experttjänster i u-hjälpen därför kräver åtskillig tid och möda. Det är också naturligt att de som en gång gjort väl ifrån sig i sådant arbete, sedermera anlitas om och om igen. Många utvecklas så småningom till professionella biståndsarbetare.

När det gäller rekryteringen av svensk expertis för de multilaterala programmen får man nog konstatera att den – av naturliga skäl – ställs i skuggan av behovet att rekrytera personal till de bilaterala svenska biståndsprojekten. Den enhet inom SIDA, som sysslar med rekrytering för FN-systemet har alltför snålt tilltagna resurser för att kunna åstadkomma några anmärkningsvärda resultat. En hel del arbete satsas dock i Sverige på att förbereda FN-experter – liksom dem som går ut i bilateral tjänst – för deras vistelse och verksamhet i u-länder. På den punkten lär Sverige ligga före de flesta andra länder, som medverkar med personal i det internationella utvecklingsbiståndet.

1.6 Förankring av FN-biståndet i myndigheter och företag

Som nämnts tillsatte Kungl Maj:t år 1952 tre sakkunnigkommittéer på förslag av Svenska institutets avd. för tekniskt bistånd.

Som huvudskäl åberopade institutet verksamhetens snabbt växande volym och de allt större anspråk som expertrekryteringen och placeringen av stipendiater ställde både på näringslivet, de stora organisationerna och den offentliga förvaltningsapparaten. För att uppgifterna skulle kunna lösas på ett tillfredsställande sätt krävdes av alla förståelse för verksamhetens syfte och former och en beredvillighet att hjälpa till.

Institutets förslag utgick från att det inte bara var ett internationellt utan också ett svenskt intresse att Sveriges medverkan i FNs arbete på det ekonomiska och sociala utvecklingsområdet blev omfattande och av hög kvalitet. Samtidigt kunde det konstateras att de praktiska dagliga bemödandena att rekrytera expertkandidater och övertala företag och institutioner att ta hand om främmande stipendiater stötte på ett betydande motstånd.

Biståndet till u-länderna som sådant mötte till att börja med invändningar av olika slag. Var det verkligen, frågade somliga, ett svenskt intresse

att u-länderna med sin billiga arbetskraft fick hjälp att ta upp konkurrensen med vår egen industriella produktion? Vissa stipendiater sågs i konsekvens härmed som lindrigt förklädda industrispioner.

Expertkunnandet borde vi behålla för oss själva, menade en del. När svenska företag och offentliga institutioner var beredda att släppa ifrån sig kvalificerade medarbetare befanns det inte sällan att drivkraften hade föga att göra med en önskan att bistå u-länder och mer med att man ansåg, att FNs biståndsverksamhet kunde erbjuda en välkommen möjlighet att deplacera mindre önskvärda medarbetare.

Behovet att förstärka verksamhetens förankring i myndigheter, organisationer och företag var alltså stark och bestämde sakkunnige-kommittéernas utseende. Ledamöterna utsågs genom ett regeringsbeslut i januari 1953 och representerade genomsnittligt en mycket hög nivå av beslutsfattare.

Däremot var den operativa nivån, dvs. den där sekretariatet genom dagliga informella kontakter kunde få konkreta arbetsuppgifter utförda, knappast alls företrädd. Härur uppstod tämligen snabbt en situation, som visade att kongruensen mellan organisation och faktiska arbetsuppgifter var dålig.

Samtidigt som Svenska institutet och utrikesförvaltningen kämpade med det växande biståndets organisationsfrågor och som det bilaterala biståndet försiktigt började ta form, insåg regeringen, att det nu var dags att klarare än dittills markera regeringens yttersta ansvar för Sveriges engagemang i utvecklingsbiståndet. Till den ändan fick Sverige i mitten av 1954 sin första biståndsminister, Ulla Lindström.

Det kan finnas skäl att påminna om detta förhållande eftersom det tycks finnas så många i biståndsarbetet verksamma, som tror att den officiella svenska u-hjälpen – dvs. den bilaterala – började med SIDAs tillkomst den 1 juli 1965.

1.7 Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden

Från 1 juli 1954 sammanslogs de tre sakkunnigkommittéerna till en. I april 1955 togs nästa steg, då regeringen ersatte den dittillsvarande konstruktionen med ett nytt organ, nämligen Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden.

Till ordförande i Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden utsågs statssekreteraren i Socialdepartementet, Ernst Michanek; sekreterare blev Tore Tallroth, som kvarstod till den 20 dec 1957. Därefter övertog jag sekreterarskapet och förblev i den funktionen tills Nämnden upplöstes i slutet av 1961 och dess uppgifter fördes över till Nämnden för internationllt bistånd (NIB).

Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden började med 13 ledamöter vid sidan av ordförande och sekreterare och hade vid upplösningen 15. Den var till sin karaktär huvudsakligen en interdepartemental kommitte med ledamöter från de departement, som skötte våra förbindelser med FN-systemets olika organ, exempelvis UD (för FN, UNDP, UNICEF m. fl.), Finansdepartementet (för Världsbanksgruppen), Jordbruksde-

partementet (för FNs livsmedels- och jordbruksorganisation, Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, samt Världslivsmedelsprogrammet, World Food Programme, WFP), Ecklesiastikdepartementet (för UNESCO), Socialdepartementet (för ILO) etc. Också vissa organisationer fanns representerade, exempelvis LO, TCO och SAF.

I den instruktion, som Kungl.Maj:t fastställde den 15 april 1955, angavs följande åligganden för nämnden:

- följa utvecklingen inom det tekniska biståndet
- verka för samordning av svenska åtgärder inom FN-systemets biståndsverksamhet liksom när det gäller Sverige och övriga nordiska länders insatser på området
- avge yttrande och förslag inom relevanta områden
- avge förslag till svensk representation vid av FN-organen ordnade möten och konferenser om bistånd
- föreslå svenska ståndpunktstaganden i frågor rörande FN-organens bistånd
- uppdra riktlinjer i samråd med UD, och nära följa verksamheten för mottagandet av stipendiater och expertrekryteringen i Sverige och i detta sammanhang avge förslag rörande

a) svenska innehavare av FN-stipendier
b) anordnande av kurser, seminarier, o. dyl i Sverige
c) svenskt deltagande i kurser, seminarier o. dyl.

- sprida kännedom i Sverige om FN-organens biståndsverksamhet
- i övrigt biträda med eller initiera åtgärder av betydelse för det internationella samarbetet på biståndets område.

Nämnden sammanträdde fem till sex gånger om året. Tidigt tillsattes två mindre arbetsgrupper som förberedde ärenden på det socialpolitiska och förvaltningsområdet.

Huvuddelen ägnades annars frågor, som hade att göra med förutsättningarna för svensk medverkan i FNs biståndsarbete, exempelvis åtgärder som kunde underlätta för svenskar att åta sig uppgifter i det internationella biståndet. Det handlade särskilt om regler för tjänstledighet för FN-uppdrag, pensionsbestämmelser o. dyl. På nämndens initiativ utfärdade regeringen förordningar i sådana frågor, när det gällde statens anställda. Svårare var det att komma någonstans beträffande anställda i kommuner och privata företag.

Nämnden ställde sig också bakom fortlöpande höjningar av de svenska finansiella bidragen till FNs biståndsverksamhet (Det utvidgade programmet för tekniskt bistånd, Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA och Särskilda fonden) och verkade som en pådrivande kraft i det avseendet.

Mycken uppmärksamhet ägnades vissa remissyttranden. Sålunda utarbetades med stor omsorg förslag till ett svenskt ställningstagande till en programskrift, A Forward Look, som framlades av FN-systemets Technical Assistance Board (TAB) i slutet av 1950-talet. Nämndens yttrande nyttjades som svenskt inlägg i den internationella debatten om FN-biståndets framtida utveckling.

Nämndens sista åtgärd blev att sammanställa en redogörelse för sex års

verksamhet. Redogörelsen avslutades med en sammanfattning, vars slutkläm här återges i sin helhet:

"Nämndens ställningstagande i biståndets huvudfrågor kan sammanfattas i följande punkter:

1) Fastare *samordning* av det multilaterala tekniska biståndets planering och administration, – ett enhetligt program under stark central ledning. Centraliserad biståndsförvaltning i Sverige såsom förutsättning för strävan till internationell samordning av de tekniska biståndsinsatserna. Stöd åt Särskilda fondens utveckling till överordnat och samordnande organ på detta område.

2) Förstärkning av *fältadministrationen* – särskilt TAB-kontoren – för planerande och samordnande funktioner. Stöd åt Resident Representatives såsom centrala representanter för hela den multilaterala biståndsverksamheten i respektive länder.

3) Starkare *koncentration* på strategiska biståndsområden. Insatser med övervägande utbildningskaraktär avseende hjälp till självhjälp. Insatser för att stärka mottagarländernas förvaltning; utbyggnad av FNs OPEX-program.[1] Större, långsiktiga projekt där kontinuiteten och utrustningsbehoven tillgodoses.

4) *Expertinsatser* av ny typ. *Assistenter* eller biträdande experter för effektivare fältarbete och breddad rekrytering. Mer "team-work" och möjlighet att anlita *konsulterande* firmor eller institutioner.

5) *Utbildning* för biståndsarbete. En förutsättning för framgångsrika insatser i underutvecklade länder, för vidgad rekrytering, för det tekniska biståndets framtidsutveckling.

6) *Briefing*. Reformer i den centrala proceduren, starkare tonvikt vid expertens förberedande i hemlandet och i uppdragslandet.

7) *Stipendiater*. Fastare anknytning till fältprojekten. *Kollektiva studieformer*, kurser, i största möjliga utsträckning.

8) *Finansiell målsättning*. En snabb expansion av det tekniska biståndets resurser i takt med FNs växande biståndsplaner och behov. Den närmaste riktpunkten bör vara USD 150 milj. till EPTA och Särskilda fonden, och därefter ett allt högre tak. Sverige bör höja sitt bidrag i konsekvens med denna målsättning."

När man nu – nästan 30 år senare – läser sammanfattningen av nämndens ståndpunktstaganden under 50-talets senare hälft – nämndens testamente -, konstaterar man att de problem som lyftes fram den gången i de flesta fall alltjämt har sin aktualitet men också att en hel del trots allt hänt på biståndets område, inte minst tack vare nordiska och svenska påtryckningar. För att ta frågorna i tur och ordning:

1) Alltjämt är *samordningen* av FN-systemets biståndsverksamhet ett angeläget problem, både internationellt och på hemmaplan. Internationellt är det fortfarande nödvändigt att FN-systemets organisationer underkastar sig en gemensam planeringsdisciplin och kontroll, att rivaliteten om programresurserna ersätts av samarbetsvilja, att man gemensamt underlättar mottagarpartens egna samordningssträvanden. På hemmaplan gäller

[1] Mera om OPEX på sid 63 ff.

det att enskilda länder uppträder konsekvent i biståndsfrågor överallt i FN-systemets många styrelser och kommitteer och inte faller in i organisationernas eget, kortsynta revirtänkande.

2) Förstärkning av *fältadministrationen* och särskilt av Resident Representative's samordnande och överordnande funktioner var under decennier ett ständigt återkommande tema i svenska, och nordiska, inlägg i debatten inom FNs styrelser och kommittéer för biståndsfrågor men lyste, förstås, i regel med sin frånvaro i de nordiska delegaternas inlägg i de styrande organen i FAO, WHO, Unesco, ILO etc. Så torde alltjämt vara fallet.

3) Tankarna om starkare *koncentration* på strategiska biståndsområden har bevarat sin aktualitet, även om debatten om vad som är strategiska biståndsområden knappast är avslutad. I många avseenden realiserades förslagen i detta stycke genom reglerna för Särskilda Fondens arbete.

4) Nämndens tankar och förslag om *expertinsatsernas* partiella reformering har i betydande mån realiserats, även om s. k. associate experts* och, senare, junior professionals** alltfort måste finansieras med särskilda tilläggsanslag från bilaterala biståndskällor.

5) När det gäller *utbildning* för biståndsarbete har mycket hänt, särskilt i några länder som de nordiska. På de flesta håll återstår mycket att göra.

6) Frågan om *briefing* hänger delvis, men endast delvis, samman med utbildningen för biståndsarbete. Mitt intryck är att frågan om briefing av experter inför uppdrag mer eller mindre avförts från dagordningen. Ändå återstår mycket att göra inom FN-systemet på detta område. Mina egna iakttagelser under många års arbete inom systemet bekräftar att så är fallet.

7) *Stipendie*verksamhetens utformning torde ha rört sig i den föreslagna riktningen.

8) Beträffande den *finansiella målsättningen* kan man bara konstatera att den faktiska utvecklingen lämnat nämndens önskemål långt bakom sig.

---

* *Associate experts* = biträdande experter. Holland var först med att på egen bekostnad ställa yngre assistenter till FN-experternas förfogande. Sverige övertog idén och skapade med tiden en relativt stor kader av sådana biträdande experter, varav många snart avancerade till mera seniora befattningar.

** För *junior professionals* gällde att de förutsattes arbeta på FNs biståndskontor ute i mottagarländer, undantagsvis i FN-organens högkvarter, i biträdande funktioner. Avsikten var bl. a. att skola fram en bred grupp av människor med denna typ av erfarenhet. Många av dem stannade i systemet och har sedermera nått ledande befattningar.

Till sist kan det, apropos nämndens "testamente", påpekas att flera av de förbättringar i biståndets existerande arbetsmetoder, som nämnden rekommenderade, sedermera kom att tillämpas i det bilaterala svenska biståndet. Det erinrar om att nämndens ordförande, Ernst Michanek, också blev SIDAs första generaldirektör. Den 25-sidiga slutrapporten från nämndens arbete var för övrigt hans eget verk, från den första bokstaven till den sista.

Ett grundläggande villkor för att den svenska u-hjälpen skulle kunna utvecklas på önskvärt sätt, både när det gällde det multilaterala och det bilaterala biståndet, var goda och nära förbindelser mellan dem som hade sin dagliga gärning i biståndsverksamheten och Utrikesdepartementet.

I fråga om FN-biståndet handlades ärendena alltifrån mitten av 1940-talet och fram till 1960-talets slut i departementets FN-byrå, som var infogad i den politiska avdelningen. Cheferna för den politiska avdelningen och för FN-byrån och många av deras medarbetare blev alltså nyckelpersoner för oss, som i Svenska institutet sysslade med biståndets praktiska aspekter.

Det kan tilläggas att frågan om det finansiella biståndet, bl. a. ärenden rörande Världsbankens (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), och Internationella Valutafonden (International Monetary Fund, IMF) under 1960-talet handlades i en byrå i Finansdepartementet under ledning av Hans Lundström.

Då det bilaterala svenska biståndet fick sin egen kommitté och så småningom tog form i olika biståndsåtaganden blev det självklart att UD måste vara representerat såväl i Centralkommitténs plenarmöten som i arbetsutskottet. Även i detta fall blev politiska avdelningen och FN-byrån stödjepunkter i departementet.

För min personliga del innebar behovet av en nära och fortlöpande samverkan att jag genom åren kom att tillbringa en god del av min veckoarbetstid i departementet för konsultationer och utbyte av information. Relationerna gynnades i hög grad av att den politiska avdelningen under en god del av 1950-talet successivt leddes av personer som både hade ingående kunskaper om och ett personligt engagemang i alla frågor som rörde u-länderna och biståndet till dem. Jag tänker särskilt på Gunnar Jarring och Sverker Åström, som båda hade ett stort inflytande på utformningen av den svenska u-hjälpspolitiken nationellt och internationellt. De fick senare i tur och ordning tillfälle att föra arbetet vidare i FN som chefer för den permanenta svenska delegationen i New York.

Under en följd av år med början vid 1950-talets mitt var Per Lind chef för FN-byrån i Utrikesdepartementet. I hans kvalifikationer för uppgiften ingick att han i ett par år hade tjänstgjort som Dag Hammarskjölds personlige assistent, då denne utsetts till FNs generalsekreterare. Per Lind blev mig ett ovärderligt stöd.

En synnerligen betydelsefull förändring i organisationen för handläggningen av det officiella utvecklingssamarbetet inträdde 1970, då UDs avdelning för internationellt utvecklingssamarbete skapades.

Den fick till att börja med tre enheter, nämligen en för planering, en för bilateralt bistånd och en för multilateralt bistånd.

Avdelningens tillkomst betydde i korthet, att Utrikesdepartementet nu skaffade sig resurser att ta ett reellt ansvar för den svenska biståndspolitiken. Det gällde bl. a. att så förvalta de svenska biståndspengarna att regeringens och riksdagens intentioner i u-hjälpssammanhang fullföljdes.

Självklart – som i de flesta, om inte alla, större givarländer – uppkom tidigt och sedermera då och då frågor om gränsdragningen mellan avdelningens och särskilt SIDAs kompetensområden. I stort sett kunde dock sådana problem lösas och konflikter biläggas, så att själva biståndet inte led någon påtaglig skada.

I den mån problem uppstod byggde de inte sällan på det enkla förhållandet att biståndets tekniska handgrepp ofta är en del av själva biståndspolitiken. Det är inte orimligt att de, som dagligen sysslar med biståndets handgrepp och metoder, anser att deras erfarenheter måste tas till vara i de biståndspolitiska diskussionerna.

Inte minst gäller det resonemanget för det multilaterala biståndet. Inom tidigt fastställda biståndspolitiska ramar har detta bistånd alltid ägnat stor uppmärksamhet åt metodproblem vid sidan eller som en del av policyfrågorna. Tidvis har biståndspolitikerna i UD sökt dra på den praktiska erfarenheten, men tidvis har det varit dåligt med den saken.

Det dagliga arbetet i avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete har alltid letts av en statssekreterare, i sin tur för det mesta underställd en biståndsminister.

1.9 Det nordiska u-hjälpssamarbetets första tid

Det har framgått att antalet FN-stipendiater på studiebesök i Sverige växte kraftigt mot slutet av 1940-talet. Inte så få av dessa stipendiater hade ytterligare något nordiskt land på studieprogrammet. Vissa stipendiater som huvudsakligen studerade i Danmark, Finland eller Norge, ville också bedriva en kortare tids jämförande studier i Sverige.

Härur växte till att börja med ganska täta personliga kontakter mellan stipendiehandläggarna i de nordiska länderna. 1949 tog vi från svensk sida initiativ till ett fastare nordiskt samarbete mellan de institutioner som stod som värdar och studiearrangörer för FN-stipendiaterna.

Medan Sverige hade lagt uppgifterna i händerna på Svenska institutet, sköttes motsvarande uppgifter i de tre övriga länderna av respektive socialministerier, eftersom studierna ännu huvudsakligen låg inom det socialpolitiska fältet. I Finland anställdes en person särskilt för ändamålet, nämligen den finlandssvenske sjömansprästen C. E. Sjöblom. I Danmark och Norge handlades ärendena av ordinarie tjänstemän: fuldmäktig Niels Engberg, respektive departementssekreterare Berit Breie.

Vid ett sammanträffande i Stockholm beslöts att FN skulle informeras om att de nordiska länderna i fortsättningen ville betraktas som *ett* studieområde och att de nordiska länderna själva skulle ta hand om fördelningen av stipendiater mellan de fyra länderna.

Ett av länderna skulle varje år fungera som samordnande land och anordna en introduktionskurs på en vecka för stipendiaterna, som alltså borde anlända i grupper. Vid det tillfället skulle värdarna på grundval av personliga intervjuer med stipendiaterna slutgiltigt fastställa studieprogrammen. I regel skulle stipendiaterna ha ett huvudstudieland och därjämte få tillfälle till en kortare jämförande studievistelse i ytterligare minst ett nordiskt land. Ehuru rotade i en i stort sett gemensam grundsyn, ansågs

dock de nordiska länderna tillräckligt olika för att göra sådana jämförande studier meningsfulla.

En turordning för den samordnande uppgiften fastställdes. Sverige åtog sig det första året.

I fortsättningen träffades de fyra ländernas representanter åtminstone en gång om året. Därvid togs ytterligare steg i samordnande riktning. Sålunda diskuterades dagordningen för de möten FN regelbundet ordnade med företrädare för stipendiatverksamhetens värdländer i Europa. Man kom överens om ett enhetligt uppträdande, ömsesidigt stöd i debatterna och gemensamma förslag till lösningar på de många problem, som avhandlades.

Det nordiska samarbete som här beskrivits väckte aldrig särskilt stor uppmärksamhet. Av de inblandade sågs det mest som ett praktiskt sätt att göra den gemensamma arbetsbördan mera hanterlig. På högre ort betraktades det väl med ett tyst gillande men blev aldrig föremål för några formella beslut på det politiska planet.

1.10 Svenska institutets roll i det tekniska biståndet

Ett tidigt skede av Sveriges medverkan i FNs utvecklingshjälp har beskrivits och samtidigt blivit en redovisning av Svenska institutets befattning med det tekniska biståndet under denna tid (1946–1961). Den senare bilden bleve emellertid högst ofullständig om inte två ytterligare uppgifter av u-hjälpskaraktär omnämndes.

År 1952 bildades Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden. Jag återkommer strax till Centralkommitténs sammansättning och uppdrag.

Här vill vi endast nämna att Svenska institutet åtog sig att inom ramen för avdelningen för tekniskt bistånd tjänstgöra som Centralkommitténs sekretariat. Arrangemanget kvarstod till slutet av 1961 då kommittén upplöstes och svenska institutets arbetsuppgifter på u-hjälpsområdet överfördes till Nämnden för internationellt bistånd (NIB), ett helstatligt ämbetsverk.

För oss, som arbetade på Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd, framstod det som en stor fördel att det praktiska handhavandet av både den multilaterala och den bilaterala biståndsverksamheten låg hos en och samma institution. Vissa tjänster var gemensamma för de båda verksamhetsgrenarna, exempelvis rekrytering av personal och omhändertagande av stipendiater. Därtill kom att de vunna erfarenheterna médgav en korsvis befruktning med idéer och synpunkter.

En annan omständighet fick också stor betydelse för avdelningens arbete. Under verksamhetsåret 1956/57 mottog UD och därigenom Svenska institutet från USAs organisation för det bilaterala amerikanska utvecklingsbiståndet – International Cooperation Administration (ICA) som institutionen kallades vid den tiden – en framställning av följande innebörd.

Inom ramen för det amerikanska u-hjälpsprogrammet förekom en mycket omfattande stipendieverksamhet. Så omfattande att USA hade svårig-

heter att absorbera alla stipendiater vid amerikanska institutioner och företag. Därför uppstod tanken att sända ett antal stipendiater till s.k. "tredje länder" för studier. Bl.a. ville ICA på detta sätt placera ett stort antal jugoslaver i andra europeiska länder, särskilt Sverige.

Efter en del funderande och tvekan i UD och i Svenska institutet gick Sverige med på att hjälpa till på önskat sätt i programmet som gick under namnet "Third Country Training Programme". Därefter fick denna blandform av u-hjälp en betydande omfattning. 1957/58 studerade 45 ICA-stödda stipendiater i Sverige, 1958/59:131, 1959/60:120 och 1960/61:136.

De flesta kom gruppvis och ett flertal var som sagt jugoslaver. De studerade ämnen som pappers- och cellulosatillverkning, järnvägarnas signalutrustning, snabbköpshandeln, tillverkning av lättbetong och av monteringsfärdiga byggelement etc. Gjuteriteknik var också ett populärt ämne, som exempelvis 1960/61 studerades av två grupper: tio indier och tretton jugoslaver.

Då ansvaret för det svenska utvecklingsbiståndet från 1962 helt överfördes till staten så fick först NIB, sedermera Styrelsen för internationellt bistånd, (Swedish International Development Authority, SIDA), i uppdrag att sköta Sveriges praktiska medverkan i FNs biståndsprogram genom rekrytering av expertis, rådgivare och konsulter för arbete i det multilaterala arbetet och genom mottagning av de stipendiater som FN-systemet fortsatte att skicka till Sverige för studier.

I slutet av år 1971 beslöt SIDA emellertid att göra sig av med uppgiften att ta emot FN-stipendiater. Man frågar sig om det berodde på att SIDA ansåg handledningen av FN-stipendiater som en biståndsuppgift av lägre dignitet och kanske också som alltför arbetsintensiv. Hur som helst återgick den nu till Svenska institutet, som alltsedan dess tar emot ett betydande antal sådana studerande. Därtill kommer på sistone också ett antal stipendiater med studieuppdrag liknande FN-stipendiaternas, som sänds till Sverige av de västliga industriländernas samarbetsorgan i Paris, (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD). Många av de senare är hemmahörande i Östeuropa, en region vars utveckling numera ter sig viktig även i Sverige.

Några siffror på antalet stipendiater av nämnd art, som studerade i Sverige:

1971/72: 85 FN-stipendiater
1973/74: 119 FN-stipendiater
(varav hälften östeuropéer)
1978/79: 151 FN och OECD-stipendiater
1981/82: 141 FN och OECD-stipendiater
(varav 18 östeuropeiska)
1982/83: 115 FN och OECD-stipendiater
(varav 26 från Östeuropa)

1.11 Sverige öppnar ett eget biståndsfönster mot tredje världen

Medan FN-biståndet till u-länderna utvecklade sina arbetsformer och långsamt tillväxte i omfattning inträffade som framgått att den bilaterala u-hjälpen gjorde sitt inträde i Norden och Sverige under 1950-talets tidigare år.

Den utvecklingen startade i vår del av världen med att Norge redan 1951 bildade den Norska Indienfonden, som med hjälp av en landsomfattande insamling satte i verket ett stort upplagt biståndsprojekt i Sydindien, där man i första hand ville utveckla det kustnära fisket men också inbegrep en rad insatser av community-development-natur (hälsovård, sociala tjänster, utbildning o. dyl.).

I Sverige bildade folkrörelserna och de stora riksorganisationerna år 1952 – därtill inspirerade av folk på Utrikesdepartementet, främst utrikesminister Östen Undén själv och kabinettssekreterare Arne Lundberg, – Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden. Den otympliga benämningen på kommittén nödvändiggjorde en förkortning, som helt enkelt blev CK. Den använder vi också här.

Den sammansattes av 44 av våra stora riksomfattande frivilligorganisationer och folkrörelser och fick till uppgift att skapa och utveckla ett svenskt bilateralt biståndsprogram och samtidigt lägga grunden för ett vidare svenskt engagemang i sådan verksamhet genom ett intensivt upplysningsarbete och aktiv opinionsbildning. Till ordförande utsågs Axel Gjöres, dåförtiden generaldirektör i Kommerskollegium, medan jag blev kommitténs sekreterare och kanslichef.

CK hade två uppgifter. Den ena var att utveckla en bilateral biståndsverksamhet i något eller ett par underutvecklade länder (som termen då löd). Sanningen i talesättet "all vår början bliver svår" stod klar för alla inblandade. Det måste alltså bli fråga om en försiktig start och en tillväxttakt, som hela tiden kunde behärskas med tillgängliga personella och andra resurser.

Den andra huvuduppgiften var att skapa opinion för ett växande svenskt engagemang i kampen mot världsnöden. Det skulle ske genom en omfattande upplysningsverksamhet som engagerade folkrörelserna och organisationerna och utnyttjade alla tänkbara kanaler, det frivilliga studiearbetet, pressen, radion, filmen, föreläsningsverksamheten. (TV var alltjämt på experimentstadiet på den tiden.)

En kraftsamling inom upplysningsverksamheten ägde rum två gånger, nämligen 1955 och 1961, då landsomfattande insamlingsaktioner genomfördes under namnet Sverige Hjälper. Den sistnämnda av dessa insamlingar gav ett sådant resultat att alla kunde konstatera att u-hjälpstanken nu fått ett genombrott. Det var tydligt att fältet stod öppet för ett mycket större svenskt engagemang i det internationella utvecklingssamarbetet.

CKs livslängd blev i det närmaste ett årtionde. Den 1 januari 1962 upplöstes CK och ersattes av en helstatlig myndighet kallad Nämnden för internationellt bistånd, gemenligen NIB, som emellertid gick en ung och oskön död till mötes och från den 1 juli 1965 ersattes av SIDA.

NIB hade tillkommit efter en snabbutredning, som sorgfälligt undvek att underrätta sig om de erfarenheter, som CKs ordförande och ledning under hela 1950-talet till äventyrs kunde ha vunnit. Lika litet som utredningen intresserade sig för det förflutna, lika ringa var dess förmåga att se in i framtiden. Sådant hänger i regel ihop. I det här fallet lämnade den efter sig ett organisationsförslag, som utmärktes av en stor brist på förutseende.

2.1 Avvägningen av svenska insatser bilateralt och via FN

Jag vågar påstå att de flesta av oss, som var direkt inblandade i skeendet på u-hjälpsfronten visserligen tänkte oss en icke obetydlig ökning av det bilaterala biståndet, under iakttagande av en stark geografisk och ämnesmässig begränsning. Men framför allt menade vi att ett ökat svenskt intresse för u-ländernas problem och utvecklingshjälpen skulle resultera i en betydande förstärkning av vårt finansiella och praktiska stöd till FN-systemets biståndssamarbete. Den meningen delades av regeringen och kom till uttryck långt in på 1960-talet i propositioner, anföranden av regeringsledamoter här hemma och delegater i FN.

Emellertid var sådana tankar inte lika självklara överallt och blev allt sämre förankrade ju längre bort från de dagliga bestyren med u-hjälpen som man förflyttade sig. Därför var det inte så få som tyckte sig se ett konkurrensförhållande mellan den bilaterala u-hjälpen och bidragen till FN-systemets olika biståndsfonder. Frågan kom allt oftare upp i debatter efter föredrag, i kurser och konferenser och andra mer eller mindre organiserade sammanhang.

Det blev alltså nödvändigt att inför hemmaopinionen klargöra att det bilaterala och det multilaterala biståndet måste uppfattas som komplement till varandra. Båda biståndskanalerna hade sina specifika uppgifter, sina fördelar och nackdelar, men övervägande skäl talade för att FN-systemet borde förfoga över lejonparten av tidens u-hjälpsresurser.

Inte så få lär än idag omfatta den övertygelsen i vårt land. Särskilt gäller det dem som varit i tillfälle att närmare på platsen följa aktiviteterna i vissa bilaterala biståndsprogram, exempelvis de amerikanska, brittiska, franska, västtyska eller ryska, som ofta mera tjänar givarnas politiska och ekonomiska intressen än mottagarnas. Många iakttagare vill därför se en kraftig förstärkning av det multilaterala biståndet så att det kan bli ett slagkraftigt alternativ till dylika program.

Frågan om avvägningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd gick i själva verket mycket djupare än dispyten på den svenska bakgården antydde. Den hade klart internationella dimensioner och gällde ytterst synen på Förenta Nationerna och dess familj av organisationer. Vilken roll borde de spela i världssamhället? Hur starkt och inflytelserikt ville vi att FN skulle vara? I vilken utsträckning kunde vi acceptera att FN ingrep i våra liv som individer och som nation, förmanade oss, klandrade eller prisade oss, fattade beslut som påverkade våra existensbetingelser positivt eller negativt, tappade oss på ekonomiska bidrag?

Hur nationer besvarade sådana frågor berodde bl. a. på hur de uppfattade sina egna säkerhetsproblem. Stormakter, som såg den nationella säkerheten som en funktion av terrorbalansen, var mest intresserade av FN och dess organisationer som mötesplatser för samtal, förhandlingar och informationsutbyte och såg med ovilja på alla försök att gå utanför denna snäva ram, utom där organisationer, exempelvis ILO, uttryckligen hade utrustats

med uppgiften att bereda väg för internationell lagstiftning på sina respektive ämnesområden.

2.2 För och emot de reguljära biståndsprogrammen i FN

Stormakterna fann det helt verklighetsfrämmande att beslut som u-länderna röstade igenom i FN, FNs konferens om handel och utveckling, (United Nation Conference on Trade and Development, UNCTAD), FNs organisation för industriell utveckling, (United Nation Industrial Development Organization, UNIDO) etc i ekonomiska och sociala frågor någonsin skulle anses som bindande åtaganden från medlemsnationernas sida.

Det är knappast förvånande att länder, som skulle få svara för nästan hela kostnaden för en ny institution eller fond, häftigt motsatte sig sådana förpliktelser, när de hade starka erinringar mot själva beslutet om institutionens eller fondens inrättande. De menade att ett påtvingat stöd till en aktivitet, som de inte gillade eller vars legitimitet som en uppgift för FN de ifrågasatte, innebar ett intrång i deras nationella integritet.

Även om det kunde finnas ett visst formellt fog för en sådan attityd, innebar den samtidigt att ett antal mäktiga medlemmar i FN såg det som en viktig uppgift att begränsa den internationella organisationens operationella slagkraft och hålla varje antydan till överstatliga funktioner på avstånd.

Omvänt betydde detta att den *frivillighet* som varit och är grundläggande för FN-systemets många fonder för mer eller mindre snävt ändamålsbestämda operationella verksamheter tillmättes en betydande vikt av länder som USA, Storbritannien och Sovjetunionen.

USA jämte ett antal andra i-länder har spelat en framträdande roll vid tillkomsten av ett flertal sådana fonder, exempelvis – på min tid – EPTA, Särskilda fonden och UNDP, Internationella Finansieringsbolaget, (International Finance Corporations, IFC) och Internationella utvecklingsbanken, (International Devlopment Bank, IDA). USAs initialstöd var också avgörande för tillkomsten av FNs befolkningsfond, (United Nation Fund for Population Activities, UNFPA) och vid ombildningen av UNICEF till fond för långsiktigt utvecklingssamarbete, när det gällde barn och mödrar, för att nämna några exempel. Under tidigare skeden tog USA också på sig en mycket stor del av finansieringsbördan i sådana fonder. När EPTA kom till stånd ställde USA i början upp med 60 % av de totala bidragen och höll sig därefter länge kring först 50 %, sedan 40 %.

Ett kommande kapitel behandlar det finansiella underlaget för vissa FN-fonders verksamheter. Men redan här bör det understrykas att frivilligheten när det gäller bidragen till de många fonderna i FN-systemet, å ena sidan har kommit att betyda att rika länder, som exempelvis de nordiska, Nederländerna, Kanada, Japan, har åtagit sig andelar av finansieringen, som långt överskrider vad de skulle ha ålagts under ett uttaxeringssystem av samma art som det, som finansierar FN-systemets reguljära budgetar. Å andra sidan – och av största vikt för stormakterna – innebär frivilligheten i finansieringen självklart att inget land kan åläggas att bidra till – eller

behöver dra fördel av – sådana aktiviteter, om det inte gillar de regler och principer, som ligger till grund för verksamheten.

Detta synsätt ledde också till att stormakterna i regel såg med oblida ögon på det utvecklingsbistånd, som under årens lopp hade vuxit fram i FN och vissa av fackorganen genom medelsanvisningar över den reguljära budgeten. Här var det fråga om en finansiering från uttaxerade medel, varav alla nationer måste betala sin stadgeenliga del.

När det gäller FN har sådana s. k. reguljära biståndsprogram accepterats utan större protester på vissa områden exempelvis Advisory Social Welfare Services och mänskliga rättigheter. När det gäller insatser inom områden som ekonomisk utveckling och offentlig förvaltning har motståndet mot särskilda budgetposter i den reguljära FN-budgeten varit betydande. Under långa perioder har alla försök till även en högst blygsam uppräkning av sådana anslagsposter effektivt stoppats.

I denna fråga har länder som USA och Sovjetunionen alltid agerat i bästa samförstånd. Under en period gick Sovjetunionen så långt att man helt enkelt unilateralt minskade sina årliga medlemsavgifter till FN med en summa, som motsvarade Sovjets beräknade andel av den reguljära budgetens anslag till utvecklingssamarbete (utan att för den skull nämnvärt öka anslagen till FN-systemets frivilligfonder).

För ett antal mindre stater, däribland de nordiska och särskilt Sverige, framstår en ökning av FNs handlingskraft, operationella uppgifter och förmåga som en förstärkning av det internationella garantisystem, under vilket de söker skydd. Alldeles frånsett den betydelse för världsfreden, som undanröjandet av internationella orättvisor och sociala och ekonomiska konfliktanledningar har, ingår ett aktivt FN för länder som Sverige som en viktig faktor i det säkerhetspolitiska tänkandet.

Det betyder att man välkomnar snarare än fruktar ett FN som sjuder av aktivitet, som lägger för sig uppgifter av global räckvidd, som baserar sin verksamhet på insikten att man måste angripa problemens orsaker och inte kan nöja sig med att bekämpa symptomen.

Av det skälet har svenska talesmän och kvinnor i FNs olika organ, i styrelser, kommittéer, konferenser och i generalförsamlingen år efter år upprepat samma enkla budskap: våra frivilliga bidrag till FN-systemet operationella verksamhet (UNDP, UNICEF etc) är betydande både absolut och relativt, emedan vi vill stödja och stärka FNs roll i världen. Indelningen av världen i rika och fattiga länder, motsvarande skarpt markerade samhällsklasser i en enskild nation, innebär allvarliga konflikthot, som det är i alla fredsälskande människors intresse att undanröja. FN har där en huvuduppgift i direkt linje med organisationens politiska uppdrag.

Det är också ett av skälen till att vi gärna ser en förstärkning av resurserna för FNs insatser för u-länderna inom den reguljära budgetens ram. Samtidigt har vi tyckt det vara viktigt att de reguljära biståndsprogrammen skapar sig en egen profil, när det gäller val av arbetsuppgifter och ämnen inom utvecklingsbiståndet.

För svensk del är utrikespolitikens syfte bl. a. att bidra till utjämning och större förståelse mellan folken för att därigenom främja internationell

solidaritet och fredlig utveckling i världen. I utrikesdebatten i riksdagen den 14 mars 1962 uttryckte utrikesministern saken ungefär sålunda: Internationella klassystem sätter freden i fara genom att orsaka allvarliga konflikter. Häri ligger ett viktigt skäl för länder i Sveriges läge att öka sina ansträngningar att på olika sätt hjälpa u-länderna och även att såvitt möjligt företa dessa ansträngningar genom FN.

3 Biståndspolitiska överväganden

3.1 Allmänt

Det har redan framgått att en politisk övertygelse alltid legat i botten, när det har gällt Sveriges bidrag till och engagemang i FN-systemets utvecklingsbistånd. Stödet till FN har ofta beskrivits som en av hörnstenarna i svensk utrikespolitik. Lika ofta har regeringen försäkrat oss att utvecklingsbiståndet är en viktig sida av den svenska utrikespolitiken. En stark svensk uppbackning av u-hjälp genom FN måste alltså vara dubbelt angelägen ur svensk utrikespolitisk synpunkt. Häri finns ett övergripande motiv för vår energiska medverkan genom åren i sådant bistånd.

Vi konstaterar att på 1950-talet och under 1960-talets tidigare år fann vi ett värde i de konkreta uttryck som multilateralismen i biståndet tog sig liksom i de principer, som låg till grund för verksamheten. Resolution 222 A (IX) blev grundläggande för all framtida lagstiftning i FN rörande utvecklingsbiståndet. Och dess principer är alltfort giltiga.

Resolutionen inleds med en kortfattad beskrivning av vad man kunde kalla FNs biståndspolitiska mål, som har en tydlig släktskap med målen för det svenska biståndet.

De internationella organisationer, som lämnar bistånd, bör "anse det som det primära syftet att hjälpa dessa länder att förstärka sin nationella ekonomiska ställning genom utveckling av industri och jordbruk. Avsikten är att främja deras ekonomiska och politiska oberoende i enlighet med andan i FNs stadga samt att åstadkomma en högre ekonomisk och social standard för hela befolkningen i de nämnda länderna". Här finns redan implicit tre av de svenska biståndsmålen antydda: tillväxt, oberoende, utjämning tillsammans med det som även i Sverige betraktas som ett övergripande mål, nämligen en stigande levnadsstandard för alla.

I samband med att det svenska utvecklingsbiståndet förstatligades, dvs. överfördes från den folkrörelsestyrda Centralkommittén till det statliga ämbetsverket NIB, framlades i riksdagen proposition 100/1962 med en text bakom vilken låg tämligen omfattande utredningar och ett intensivt tankearbete i en liten krets av yngre politiker och tjänstemän under ledning av Olof Palme, då ännu statsminister Erlanders personliga medarbetare.

I proposition 100/62 formulerades ett antal grundsatser för den svenska u-hjälpen, som i huvudsak har bevarat sin giltighet genom åren. Bl. a. tog propositionen ställning i diskussionen om bilateralt kontra multilateralt bistånd genom ett salomoniskt domslut, som gav båda biståndskanalerna stöd för framtiden.

Om det multilaterala biståndet sade propositionen att Sveriges hittillsvarande prioritering av detta borde upprätthållas även i fortsättningen. Som skäl angavs att

- i multilateralt bistånd har mottagaren säte och stämma
- det multilaterala biståndet skapar inga nationella beroendeförhållanden
- den samordning av biståndsinsatser, som kunde åstadkommas genom internationellt styrda aktioner, ger biståndet ökad effekt

– FN-organisationerna förfogar över större personella resurser och en bredare sakkunskap än enskilda länder i regel kan ställa upp med.

Propositionen påpekar också att det multilaterala biståndet ger mottagarna en "positiv vägledning" och menar förmodligen med detta ordval att sådan u-hjälp styrs av vissa internationellt överenskomna principer, värderingar och målsättningar, som ligger i mottagarpartens intresse och som vi stöder.

Proposition 100/1962 var som antytts av grundläggande långsiktig betydelse för den svenska u-hjälpens fortsatta utformning liksom för Sveriges agerande i FN i u-hjälpssammanhang.

Regeringsförslagen i ärendet inriktades under de närmast följande åren på åtgärder för att följa upp den fastlagda politiken. 1968 var det emellertid dags för en ny, mera omfattande analys av utvecklingsbiståndets dåvarande läge och en förnyad diskussion av den svenska biståndspolitikens huvudlinjer. I stor utsträckning rörde sig diskussionerna under dessa år om hur brant den årliga anslagsökningen måste och kunde bli för att enprocentsmålet skulle kunna nås i rimlig tid.

I propositionen med numret 101/1968 togs det svenska stödet till FN-systemets bistånd upp till förnyad granskning. Härtill fanns goda skäl, eftersom 1960-talet sett viktiga förändringar i den multilaterala biståndsbilden. Exempelvis:

– de ekonomiska resurserna för FNs biståndsfonder hade vuxit i betydande grad
– EPTA och Särskilda fonden hade smälts samman till *ett organ: UNDP* (1965)
– IDA hade fått luft under vingarna
– en rad arbetsformer och organ hade tillkommit, exempelvis WFP (1963), UNCTAD (1964), UNIDO (1967) för speciella typer av insatser i u-länder, (UNFPA befann sig på förlossningsstadiet 1967–1969)
– en ny biståndsföreteelse, kallad multibi, hade uppstått i mitten av årtiondet
– en stor utredning hade tillsatts med uppgift att rekommendera åtgärder, som skulle öka FN-systemets biståndskapacitet.

Proposition 101/68 låg alltså, som det brukar heta, "väl i tiden". För första gången översteg medelsanvisningen för u-hjälp nu 1/2 miljard kronor.

I ett avsnitt berörde propositionen frågan om FN-biståndets roll i den svenska u-hjälpspolitiken och konstaterade ånyo att ett starkt stöd till det multilaterala biståndet borde fortsätta att vara "ett väsentligt drag i svensk biståndspolitik". Det bilaterala biståndets uppgift var närmast att "komplettera" och "förstärka" FNs utvecklingssamarbete. Det förra föreslogs dock få ca 60 % av det totala u-hjälpsanslaget.

Emellertid påpekade utrikesministern i riksdagen redan i jan 1967 att "en viss fortsatt förskjutning mot större belopp för det bilaterala programmet" *inte* borde tolkas som en minskad tilltro till FNs och Världsbankens biståndsprogram" från regeringens sida.

Skälen för stödet till FN-biståndet framställs i proposition 101/68 på följande sätt:

- det är angeläget och ett svenskt intresse att stärka FNs roll som instrument för fred och bistånd till u-länderna (säkerhetsaspekten);
- i FN-sammanhang samarbetar i- och u-länder på jämställd fot;
- det multilaterala biståndet står friare än det bilaterala gentemot politiska och kommersiella biavsikter;
- det multilaterala biståndet styrs av principer som i långa stycken sammanfaller med våra egna, ofta förfäktade åsikter, exempelvis att biståndet bör vara obundet ("untied") och av benefik natur
- det multilaterala biståndet kommer flertalet u-länder tillgodo och "gör det därmed godtagbart för enskilda givarländer att av effektivitetsskäl koncentrera sina biståndsresurser på ett mindre antal länder";
- FN-systemet besitter en betydande erfarenhet av bistånd, stor överblick över och kunskap om u-ländernas nationella och gemensamma utvecklingsproblem, en omfattande utredningskapacitet och avsevärda personella resurser.

Som synes innehåller prop. 101/68 en utveckling och precisering av några av de argument prop. 100/62 anförde till förmån för stödet till de multilaterala biståndsprogrammen. Dessutom tillkom ett par synpunkter, som tidigare inte formulerats i regeringsförslagen, exempelvis samstämmigheten i vissa grundläggande synsätt, mellan FN-biståndet och den bilaterala svenska u-hjälpen.

Särskilt intressant förefaller mig propositionens påpekande att FN-biståndets vida geografiska spridning gör det mera begränsade urvalet av mottagarländer för bilateral svensk utvecklingshjälp försvarbart.

Redan från det svenska bilaterala biståndets första början på 1950-talet ställde ländervalet oss inför problem. Å ena sidan måste hjälpen på platsen begränsas till ett fåtal länder – ursprungligen två, mot slutet av 1950-talet fyra. Å den andra sidan måste man då säga nej till en rad länder, som hade hoppats bli föremål för hjälpinsatser. Av de svenska beskickningarnas reaktioner i sådana länder kunde man förstå att den negativa hållningen betraktades som besvärande. De val som måste träffas var alltså utrikespolitiskt känsliga, samtidigt som man riskerade problem i relationerna också med de utvalda få.

Bistånd innebär *alltid* de facto ett mått av inblandning i ett främmande, självstyrande lands inre angelägenheter, hur mycket båda parter än officiellt försäkrar motsatsen. Det betydelsefulla är att det hålls på en för båda parter acceptabel nivå och inte tar sig brutala former. I biståndets barndom omhuldade många – inte minst inom Utrikesdepartementet – den uppfattningen att ett mera omfattande bilateralt bistånd lätt kunde inbjuda till att skapa problem i de internationella relationerna, som ett litet alliansfritt land som Sverige gjorde bäst i att undvika. Att hålla fast vid ett geografiskt starkt begränsat bilateralt bistånd blev mycket lättare att försvara åt alla håll, om man kunde hänvisa till ett i förhållande till Sveriges storlek och resurser högst betydande stöd till det multilaterala biståndet.

Det fanns och finns alltjämt goda skäl att lägga en särskild vikt vid FN-biståndets politiska *neutralitet*. De pengar, som FN i detta sammanhang förvaltar är anonyma och går därför, som statsutskottet framhåller år 1960, "fria från varje misstanke om politiska biavsikter".

Synpunkten har i själva verket ofta anförts i 1950-talets svenska diskussioner på hemmaplan. Den är intressant inte bara för den tes den formulerar utan också för att den förutsätter en bakomliggande övertygelse om att u-länders vilja till självbestämmande under alla förhållanden måste respekteras. Många som arbetar i u-länder kommer snart till insikt om att självbestämmanderätten nästan alltid anses som ett högre värde än allt annat, inklusive ekonomiska och sociala framsteg.

Redan 1951 framförde det svenska språkröret i Generalförsamlingens andra utskott att motiven för de svenska bidragen till FNs utvecklingsbistånd ej kunde ifrågasättas, eftersom det inte fanns några nationella ekonomiska eller politiska intressen för Sverige att bevaka. Det kan tilläggas att lagstiftningen för FN-biståndet, som först klart och utförligt utformades i ECOSOC resolutionen 222 från augusti 1949, inte bara föreskrev att bistånd inte finge innebära en främmande ekonomisk eller politisk inblandning i ett mottagarlands inre angelägenheter. Den fastställde också att biståndet inte fick diskriminera mot raser eller religiösa övertygelser.

En följd av en sådan bestämmelse, blev att det multilaterala biståndet undvek att gå in i ett närmare samarbete med de kristna missionssällskapen i västerlandet. En fördel som man vann genom den hållningen var att man också slapp komma i kläm mellan exempelvis katolsk och protestantisk missionsverksamhet liksom man undvek konflikter med andra trosövertygelser än den kristna.

För Sveriges del ledde FN-biståndets grundsatser bl. a. till att det första decenniets bilaterala svenska bistånd också undvek att lämna bidrag till missionssällskaps sociala och ekonomiska hjälpverksamheter. Däremot sökte man så mycket som möjligt att dra på de personliga insikter i de fattiga ländernas problem, som samlats i missionssällskapen, när det gällde planeringen av biståndsinsatser liksom i fråga om upplysningsverksamheten här hemma. Många av dem, som anställdes för arbete i fältprojekt, hade också vunnit sina tidigare u-landserfarenheter i missionens tjänst.

En stor roll spelade i den tidiga debatten det som FN själv ofta underströk, nämligen att FN i sitt hjälparbete kunde dra på *hela världen som resursbas*. Experter kunde rekryteras i de länder, där den mest relevanta kunskapen och erfarenheten fanns, och stipendiater kunde i princip sändas till länder med de lämpligaste studieförutsättningarna. Det var en typ av argument för multilateralism i biståndet, som kunde förstås särskilt väl i länder som Sverige utan kolonial tradition och med ringa egen erfarenhet av problemen i tropiska och subtropiska regioner.

Häri låg ju mycket av den tidiga svenska u-hjälpens problem. När vi skulle identifiera lämpliga ämnesområden för bilateralt svenskt bistånd gällde det att finna sådana, där svenska problemlösningar kunde antas vara användbara också i u-länder. Bekymmer av det slaget utgjorde sällan någon begränsning för det multilaterala biståndets operationer.

Ännu var vi i Sverige inte förmätna nog att anse att sådant, som Sverige inte kunde eller visste så mycket om, var betydelselöst. Inte heller överskattade vi så hämningslöst som numera vår förmåga att lösa nära nog alla problem nästan helt på egen hand, eller mottagarnas förmåga att absorbera allt slags bistånd på alla tekniska nivåer.

I 1974 års biståndsproposition förekommer ett tidigare ej lanserat argument för FN-biståndet: "det förhållandet att det multilaterala biståndet är direktknutet till den allmänna debatten inom FN om utvecklingsproblemen betraktas vidare som en av det multilaterala biståndets viktigaste fördelar. Genom denna anknytning har i-ländernas biståndspolitik påverkats i en för u-länderna gynnsam riktning".

Uttalandet får ses mot bakgrunden av några års intensivt sysslande inom FNs ram med strategierna för särskilt det andra utvecklingsårtiondet – DD2 – och med olika uppföljningsåtgärder. Jag återkommer senare till de element som ingick i målsättningarna för DD2 och de andra utvecklingsårtiondena eller som diskuterades i anslutning därtill och Sveriges hållning i debatten (se Kapitel 9). Här vill jag endast erinra om att Sverige och några få andra i-länder i långa stycken ställde upp på u-ländernas sida i deras krav på rättvisa och jämlikhet.

Debatten gav tillfälle att lansera några specifikt svenska tankar om utvecklingens mål och medel i samband med strategiernas utarbetande. Inte minst viktigt var dock, sett ur svensk synvinkel, den inspiration till ett grundligt övervägande av ett antal u-landsproblem, som den internationella debatten gav anledning till i Sverige. Diskussionen om strategien i DD1 hade i viss mån haft samma effekt men inte alls i samma grad.

I själva verket ledde debatten i FN om u-ländernas förslag, när det gällde det andra utvecklingsårtiondets målsättningar, liksom kraven på i-ländernas stöd och medverkan till att ett antal frågor, problem och diskussionsämnen fördes fram i rampljuset och färgade av sig också på den nationella åsiktsbildningen i ett land som Sverige. Våra möjligheter att påverka det internationella tänkandet var naturligt nog begränsade, men vårt eget tänkande på hemmaplan tog djupt intryck av diskussionen i FN. Den sätter alltjämt spår, även om många av oss numera avfärdar exempelvis idén om en ny ekonomisk världsordning med en axelryckning. Men det lär bero mer på det sätt på vilket frågan drevs i och utanför FN och mindre på konceptets innehåll, som i långa stycken fortfarande har svenskt stöd.

Redan en ganska ytlig granskning av de målsättningar för utvecklingen, som formulerades i samband med DD2, visar att i den mån som deras förverkligande till någon del var beroende av samarbete med i-länder och bistånd från dessa – bortsett från att biståndet svarade för en alldeles egen målsättning inom DD2s ram – så behövdes insatser i multilaterala former. Biståndet från enskilda länder kunde varken få den geografiska spridning eller ämnesmässiga och tekniska bredd, som problemens lösning erfordrade.

Det var också påtagligt att de åtgärder som måste vidtas både i u- och i-länder för att DD2s syften skulle kunna förverkligas förutsatte ett nära samband med FN-systemets agerande i biståndssammanhang. För många tedde det sig självklart att tänka sig att det multilaterala biståndet i fortsättningen skulle fungera som ett världssamhällets instrument för förverkligandet av betydelsefulla element i den globala utvecklingsstrategin.

Inte minst inom FN-organisationerna själva var det säkerligen många som i det nyss beskrivna sambandet såg ett tillfälle för det multilaterala biståndet att klart profilera sig. FNs utvecklingsprogram som ett medel att realisera av världssamfundet fattade beslut och bereda särskilt utrymme för dess prioriteringar, det var ett perspektiv som många fann lockande.

Men sådana förhoppningar kom när det gällde ett sådant biståndsprogram som UNDP i kollision med den nyligen införda landprogrammeringsprincipen, i vars tecken mottagarländerna ofta satte sina egna prioriteringar före de internationella. I detta speciella avseende hade fackorganen ett försteg, eftersom ingen väntade sig något annat av dem än insatser, som låg inom deras särskilda professionella kompetens.

Hur som helst ligger det i det multilaterala utvecklingsbiståndets natur att det nästan alltid arbetar för ett förverkligande av en eller annan målsättning, varom enighet nåtts i den internationella debatten om u-ländernas problem. Det skall inte heller förglömmas att en tämligen betydande del av de multilaterala biståndsresurserna går till regionala och globala insatser, vilkas innehåll i hög grad direkt bestäms av världssamfundets i FN uttryckta prioriteringar.

När det gällde en sådan organisation som Världsbanken med IDA spelade väl diskussionen i samband med fastställandet av DD2-strategin liten roll. Banken kunde knappast undgå att färgas av USAs motstånd mot de flesta av de åsikter och önskemål, som u-länderna framförde i debatten. Den konfrontation mellan de fattiga och de rika länderna (med några undantag), som ofta omtalades i kommentarerna, leddes på i-landssidan av USA. Andra länder, som ställde sig bakom USAs linje, spelade i själva verket ofta en ganska undanskymd roll. Banken såg till att den i detta sammanhang inte kunde beskyllas av USA och några andra i-länder för att ta u-ländernas parti.

3.3 U-ländernas inflytande på FN-programmen

Bland de argument, som under årens lopp ofta anförts för ett omfattande och kvalitetsmässigt starkt bistånd genom FN, återfinns ofta synpunkten att biståndsmottagarna själva har ett stort, ja, avgörande inflytande på sådana biståndsprograms regler, former och arbetssätt.

I proposition 100/61 påpekades att u-länderna hade säte och stämma i FNs biståndsprogram. Senare samma år framförde den svenska delegaten i FNs generalförsamlings andra utskott den åsikten att medlemsstaterna borde prioritera det multilaterala biståndet bl.a. med hänvisning till mottagarländernas eget inflytande i styrningen av detta bistånd. Synpunkten har senare ofta återkommit i biståndsdebatten både här hemma och ute.

En återblick på nationsfördelningen i några organ inom eller med anknytning till FN och med uppgifter på det ekonomiska och sociala området ger vissa intressanta upplysningar om det faktiska läget när det gäller u-ländernas medverkan i FN-biståndets beslutande församlingar. Utvecklingen i detta avseende skall ses mot den bakgrunden att FN mellan 1960 och 1965 tog in ej mindre än 35 nya medlemsstater, varav alla utom

möjligen två[1] räknades som u-länder (även om de också åtnjöt ett visst utvecklingsbistånd). År 1960 nådde FN sålunda medlemstalet 100 genom att det året ta in 17 nya medlemmar, alla utom en från Afrika söder om Kräftans vändkrets.

3.4 ECOSOC

FNs ekonomiska och sociala råd – ECOSOC – fick i originalversionen av artikel 61 i FN-stadgan 18 medlemmar. I augusti 1965 företogs en justering så att medlemstalet blev 27. I september 1973 var det ånyo dags att vidga nationskretsen i ECOSOC. Medlemstalet fastställdes till 54.

Under den period då medlemstalet var 18, fördelades platserna oftast jämnt mellan u- och i-länder. nio – nio var regeln. Till u-länderna räknades då Jugoslavien. I i-landsgruppen ingick varje år två till tre östeuropeiska stater. Då Jugoslavien fanns med brukade det få räcka med två andra östeuropeiska stater[2].

Vissa år fick i-landsgruppen en liten övervikt i ECOSOC (1959 – 1961). Ökningen av medlemsantalet 1965 satte punkt för den möjligheten. Med 27 medlemmar pendlade u-landsgruppens medlemstal mellan 16 och 18, vilket betydde att i-länderna, inklusive de östeuropeiska staterna, fick dela på åtta till tio platser.

1973, då ECOSOC utökades till att omfatta 54 stater, fick u-länderna 36 platser, dvs. dubbelt så många som i-landsgruppen, inklusive Östeuropa. Därmed avspeglar ECOSOC numera bättre än under 1950- och 1960-talen den faktiska fördelningen av medlemsstater inom FN.

I takt med att u-länderna fått en alltmer dominerande ställning i ECOSOC har i-länderna reagerat genom att tilldela rådet som sådant en mindre betydelsefull roll i de internationella rådslagen. Deras tyngdpunkt har, när det gäller de sociala och ekonomiska utvecklingsfrågorna, förskjutits till andra organ, såsom generalförsamlingens andra och femte kommittéer, generalförsamlingens specialsessioner, UNCTAD, olika fondstyrelser m. fl.

3.5 Technical Assistance Committee (TAC)

TAC-Technical Assistance Committee – skapades i början av 1950-talet som en s. k. *standing committee* för att fungera som ECOSOCs utskott för ärenden rörande särskilt det utvidgade programmet för tekniskt bistånd –

[1] denna glidande formulering skylls det förhållandet att ett par-tre länder, ex vis Japan och, något senare, Israel, hade lämnat u-ländernas ursprungliga krets. Det var också tveksamt hur länder som Cypern och Malta borde klassificeras.

[2] Jugoslaviens särställing i dessa sammanhang är intressant. Som varande ett u-land beläget i Europa, kommunistiskt men så småningom utanför det s. k. östblocket, användes landet ofta som en utfyllnadsfaktor i flera av de grupperingar, som konkurrerade om medlemsskap i ECOSOC och andra organ. Landet kom på så vis att spela en för landets storlek och ekonomiska tyngd ovanligt aktiv roll i olika FN-sammanhang.

EPTA (Expanded Programme of Technical Assistance). Där diskuterades också FNs reguljära biståndsprogram liksom samordningsfrågor inom hela FN-systemets utvecklingsbistånd.

Från början fick TAC – som var en "committee of the whole" – samma sammansättning som rådet hade. Det innebar att i-länderna utövade ett stort, oftast avgörande inflytande på TACs behandling av biståndets många princip- och regelfrågor. Under de första tio åren var det påfallande vilken tillbakadragen roll u-landsrepresentanterna spelade i kommitténs överläggningar. Ofta markerade man närvaro genom att göra sin röst hörd i procedurfrågor, medan man höll sig utanför substansdiskussionerna. Detsamma gällde en del andra styrelser, under denna tid, exempelvis UNICEFs och Särskilda Fondens.

När TAC genom ett generalförsamlingsbeslut i febr 1957 utvidgades att omfatta sex utanför ECOSOC stående medlemmar i tillägg till de 18, som redan fanns representerade i ECOSOC, så skedde det inte för att ge mottagarländerna en starkare representation. Snarare ansågs det viktigt att några stora bidragsgivare till EPTA, som ej regelbundet var medlemmar i ECOSOC, kunde deltaga i rådslagen. Fördelningen av de 24 platser som nu fanns i TAC, innebar därför att u- och i-landsgrupperna blev ungefär jämstarka, med en mindre övervikt för de senare, inkl tre till fyra östeuropeiska stater.

Eftersom östblockets penningbidrag till EPTA var minimala och dessutom icke fritt utbytbara mot andra valutor, fick de liten betydelse i praktiska biståndstermer. Dessutom var östblocksländernas förslag och synpunkter i TAC och andra styrorgan för biståndsfonderna i FN sådana, att de sällan eller aldrig avsatte några resultat eller ens satte några spår. De sprang alltför ofta ur en i grunden negativ syn på utvecklingsbiståndet, särskilt i multilateral form, och deras syfte var obstruktivt snarare än konstruktivt.

I praktiken blev det alltså så, att den debatt som förde framåt ägde rum mellan u-länderna och de i-länder, som enklast kan beskrivas som OECD-gruppen. Det innebar att mottagar- och givarländernas inflytande vägde ungefär jämnt genom hela 1950-talet och även i början av 1960-talet. I TAC blev det regel att beslut fattades i samstämmighet på grundval av ibland mycket mödosamt uppnådda kompromisser.

I december 1961 var tiden inne för generalförsamlingen att lägga ytterligare sex länder till TACs medlemskrets. TAC bestod därmed av representanter för 30 länder. Beslutet innehöll den formuleringen att ökningen av medlemsantalet skulle ske "having due regard to geographical distribution and to the representation of contributing and recipient countries which have a special interest in the Expanded Programme of Technical Assistance".

Den förra delen av denna anvisning hade använts tidigare i andra sammanhang, t ex redan år 1951 om sammansättningen av UNICEFs styrelse. Den senare delen sprang ur ett självklart intresse hos alla inblandade att se till att de länder, som i huvudsak svarade för de olika fondernas försörjning med penningmedel, inte berövades allt reellt inflytande över

användningen av bidragen. En sådan situation skulle döma fonderna till permanent medelsbrist och operativ obetydlighet.

Utvidgningen av TAC från 1957 medförde bl.a. att Sverige såsom varande en av de generösaste bidragsgivarna blev medlem i TAC även under år då vi inte tillhörde ECOSOC. Vi deltog flitigt i den löpande diskussionen och medverkade i de flesta av de beslut som TAC fattade i biståndsfrågor, alltifrån 1951 tills kommittén upplöstes i mitten av 1960-talet.[3]

3.6 Särskilda fonden, UNDP, UNICEF

Särskilda Fondens (SF) styrelse tillsattes 1959 som ett organ direkt underställt FNs generalförsamling. Den hade 18 medlemmar till år 1964, hälften från vardera u- och i-landsgruppen. Sistnämnda år ökades antalet till 24 som ett slags förberedelse för SF-styrelsens och TACs uppgående i en enda styrelse för FNs utvecklingsprogram (UNDP), som trädde i funktion den 1 jan 1966.

Särskilda Fondens styrelse med 24 medlemmar hade under sin korta tillvaro också en jämn fördelning mellan u- och i-landsgrupperna, om man nämligen bortser från de två östblocksstater som ingick i styrelsen.

Då UNDPs Governing Council skapades, bestämdes att antalet ledamöter skulle vara 37, dvs. ett rejält kliv uppåt i aritmetiken vid jämförelse både med TAC och SFs styrelse.

När det gällde fördelningen av medlemmar mellan u- och i-landsgrupperna ledde en utdragen kontrovers till en kompromiss som resulterade i följande formel: UNDP skulle ha en styrelse som innehöll en jämlik (equitable) och balanserad representation för de ekonomiskt mer utvecklade länderna å ena sidan, med vederbörlig hänsyn tagen till deras bidrag till UNDP, och för utvecklingsländerna å andra sidan, med hänsyn tagen till behovet av lämplig regional representation bland de sistnämnda medlemmarna.". Från denna utgångspunkt beslöts att u-länderna skulle besätta 19 platser, i-länderna 17.

Arrangemanget tillförsäkrade u-länderna en knapp majoritet, som emellertid inte kunde och kan begagnas, eftersom alla beslut i UNDPs styrelse genom en tyst överenskommelse fattas på så sätt att medlemmar fortlöpande jämkar sina ståndpunkter i kontroversiella beslutsärenden, tills beslut kan fattas i enighetens tecken. Detta kallas "decision by consensus" och förutsätter att alla, dvs. åtminstone alla inflytelserika medlemmar i båda lägren har en god känsla för hur långt ståndpunkter kan drivas och var den kritiska punkten i en förhandling ligger.

Såvitt jag vet och kan minnas har det endast en gång hänt att UNDPs styrelse företagit en formell omröstning. Det skedde vid ett styrelsemöte,

[3] Själv deltog jag som delegat i ett flertal av TACs långa sommarsessioner alltifrån 1951 fram till sommaren 1961. De omdömen jag här och där fäller om händelser och aktörer i detta sammanhang grundar sig på mina personliga upplevelser och erinringar.

som hölls i Wien sommaren 1968. En delegat från Jordanien hade länge retat sig på consensus-förfarandet i en situation, där u-länderna faktiskt borde kunna låta sin vilja styra i nära nog alla frågor. Han genomdrev att styrelsen skulle rösta om frågan, huruvida beslut i fortsättningen skulle tas genom omröstning. Vederbörande var alldeles säker på att få u-ländernas stöd för sitt förslag. Många av oss andra fruktade att han hade rätt. Till allas förvåning och lättnad lade hela u-landsgruppen i den följande omröstningen ned rösten – utom Jordanien – medan i-länderna röstade för ett fortsatt consensus-förfarande.

Jag har efteråt många gånger gjort den reflexionen att den dagen räddades UNDP från att sjunka ihop till en helt obetydlig fond i händelsernas marginal. Tydligen fanns det ett stort antal u-landsdelegater närvarande, som gjorde just en sådan bedömning.

Redan 1972 beslöt generalförsamlingen att antalet ledamöter i UNDPs styrelse skulle ökas till 48. Resultatet blev att 27 u-länder fick säte i styrelsen vid sidan av 17 västliga i-länder och fyra socialistiska länder. Beslutet gäller alltjämt.

OECD-länderna svarar för fyra femtedelar eller mer av de finansiella bidragen till UNDP. Det är praxis att de största donatorerna har permanenta eller näst intill ständiga platser i styrelsen. Det gäller USA, Japan, Storbritannien, Västtyskland, Frankrike, Nederländerna och de nordiska länderna. Ett av de fyra sistnämnda sitter på avbytarbänken var fjärde år men deltar ändå flitigt i debatterna.

Beträffande styrelsen för UNICEF kan i korthet konstateras att den till att börja med omfattade 26 medlemsländer. Från 1 januari 1957 ökades antalet till 30. På den nivån hölls styrelsens storlek fram till 1982. I april det sistnämnda året beslöt generalförsamlingen att UNICEFs styrelse skulle ha 41 medlemmar.

Fram till 1962 delade u- och i-länder jämnt på platserna i styrelsen. Därefter fick u-länderna en knapp majoritet. Beslutet 1982 fastställde fördelningen sålunda: nio representanter för afrikanska länder, nio för asiatiska, sex för latinamerikanska och fyra för östeuropeiska. Därtill kom tolv representanter för Västeuropa och andra stater. En plats skulle rotera mellan regionerna i en viss ordning. Därmed fick u-länderna 24 eller 25 platser, i-länderna 16 eller 17.

På så sätt etablerades i UNICEFs styrelse en mera markerad u-landsmajoritet än i UNDP. Men även i UNICEF fattas styrelsebesluten normalt genom consensus. Styrelsens arbete framstår vid en jämförelse med en del andra FN-organ som ovanligt konfliktfritt, vilket naturligtvis främst beror på arten av fondens uppgifter och säkert också på det förhållandet att UNICEF har en för FN-systemet unik relation till allmänheten. I många stora givarländer – Sverige numera tyvärr undantaget – utövar folkliga organisationer ett betydande inflytande på regeringarnas hållning till UNICEF.

Alltsedan 1960-talets början har, som framgått, en debatt pågått om olika länders och ländergrupperingars vikt och inflytande på FNs biståndsfonder. I den diskussionen har Sverige självklart ställt sig på deras sida, som ansett det naturligt, att u-ländernas representation något så när av-

speglat världsläget. Det har därvid varit nödvändigt att ta hänsyn till att u-landsgruppen klart dominerar i fråga om ländernas antal och folkmängd. Sverige har alltså röstat för alla de förändringar ifråga om storlek och sammansättning av de olika styrande organen på utvecklingsbiståndets område som redovisats i det föregående.

I stort sett är slutsatsen att u-länderna inte har någon påfallande stor majoritet i styrelserna för vissa, FN underställda multilaterala biståndsprogram. Men de deltar numera mycket aktivt i alla debatter och utövar självklart en betydande påverkan på de beslut som fattas utan att därför diktera dem.

När det gäller FNs biståndsprogram, UNDP, ser u-länderna sig i hög grad som delägare och medansvariga, även om deras ekonomiska bidrag närmast är av symbolisk natur[4]. Men just känslan av delägarskap bestämmer i hög grad vad UNDPs folk ute på fältet kan uträtta. Relationen mellan biståndsgivare och mottagare vilar ju helt på de senares respekt för de beslut de själva varit med om att fatta.

3.7 U-ländernas inflytande i Världsbanken och Internationella valutafonden

Den då och då återkommande diskussionen om de med tiden betydande svenska bidragen till IDA tog ofta upp u-ländernas ringa inflytande på utlåningspolitiken och på lånevillkoren. Inte sällan hände det att Världsbanken genom lån till exempelvis länder med fascistoida regimer, som Pinochets Chile, eller genom att så tydligt gå de dominerande delägarnas (USA, Storbritannien m fl) utrikespolitiska ärenden och ansluta till deras utvecklingspolitiska värderingar gav upphov till skarpa debatter här hemma. Regeringens företrädare stod inför den besvärliga uppgiften att instämma i kritiken och samtidigt försvara inte bara fortsatt svenskt medlemskap utan också ökande svenska bidrag till IDA. Det gällde då att så vältaligt som möjligt beskriva de svenska ansträngningarna att åstadkomma reformer inom banken.

De svenska inläggen i frågan blev särskilt frekventa i samband med diskussionen om det andra utvecklingsårtiondets strategier och alldeles särskilt inom ramen för den s. k. nord-syd-dialogen. Kravet på ett större medinflytande från u-ländernas sida i de beslut som fattades både i Världsbanken och Internationella valutafonden framfördes med kraft av u-länderna själva, som resultat i första hand av en serie möten mellan ledarna för de s. k. "non-aligned"-länderna 1970, 1972 och 1974. Vid det sistnämnda mötet, som ägde rum i Alger, antogs ett "Action Programme", som blev utgångspunkten för de påföljande debatterna och förhandlingarna om en ny ekonomisk världsordning, först i FN, senare i nord-syd-dialogen i Paris.

[4] Vi noterar dock att nio u-länder har utlovat ekonomiska bidrag till UNDP på 1 miljon dollar vardera eller mer för år 1991.

Huvudkraven var två, nämligen a) "full and effective participation of developing countries in all phases of decisionmaking for the formulation of an equitable and durable monetary system" och b) "more effective participation by developing countries. in the decisionmaking process in the competent organs of the IBRD and the IMF".

Kraven fick internationellt stöd från många håll, exempelvis i den s.k. RIO-rapporten, som en expertgrupp under Jan Tinbergens ledning publicerade år 1976, och i Brandt-rapporten, som kom 1980. I den kommitté, som låg bakom den sistnämnda rapporten, medverkade som bekant Olof Palme.

I den påpekas bl.a. att år 1978 var endast elva av 65 chefstjänstemän i Världsbanken och IDA medborgare i u-länder. Andelen av u-länningar i IMFs grupp av chefstjänstemän var densamma i procent. Brantrapporten stannar alltså inte bara vid u-ländernas bristande röststyrka i de styrande organen utan tar också upp önskemålet om "en adekvat representation" för u-länderna inom institutionernas tjänstemannastaber och ledningsgrupp.

I 1974 års statsverksproposition (för budgetåret 1974/75) sammanfattades den svenska ståndpunkten när det gällde u-landsinflytandet i IDA så: "Inom IDA har Sverige aktivt, men hittills utan framgång, hävdat att u-ländernas röstandel bör ökas och fastställas i stadgan." När det gällde situationen i IMF anslöt sig Sverige i samma proposition uttryckligen till de krav som u-länderna gemensamt utformat vid ett möte i Alger år 1973 och som gick ut på att nå ett större inflytande i de internationella monetära förhandlingarna.

Beträffande de särskilda dragningsrätterna i IMF uttalar propositionen att de nordiska länderna har den gemensamma uppfattningen "att det nu borde vara möjligt att finna en lösning där de monetära aspekterna på de särskilda dragningsrätterna kan kombineras med ett system som gynnar u-länderna".

Den svenske statsministern berörde frågan om u-ländernas inflytande i Bretton-Woods-institutionerna i FNs generalförsamling i nov 1975 där han bl.a. förklarade att Sverige skulle komma att verka för reformer av det internationella valutasystemet av särskild betydelse för u-länderna. Därtill skulle sådana länder tilldelas en större roll i "de internationella organ som handhar finansieringen av deras utveckling".

Den borgerliga regering som tillträdde 1976 fullföljde den föregående regeringens strävanden i dessa avseenden. För övrigt stämde hela Norden in. I Världsbankens årsmöte i sept 1977 talade en norrman på hela Nordens vägnar och krävde bl.a. ökade möjligheter för u-länderna till ett effektivt deltagande i Världsbankens och IDAs beslutsfattande. De svenska stats- och biståndsministrarna argumenterade uthålligt för ett ökat u-landsinflytande i de internationella ekonomiska samarbetsorganen, till vilka inte bara Bretton Woods-institutionerna hörde. Även de regionala bankerna hörde dit. I verkligheten var det egentligen endast den Afrikanska utvecklingsbanken, som organiserat sig så att u-länderna i regionen hade ett avgörande inflytande.

Att de svenska borgerliga regeringarnas syn på u-ländernas ställning och inflytande i IMF och Världsbanken/IDA anslöt sig till den som utformats

under tidigare år framgår särskilt klart av formuleringarna i de följande årens propositioner om u-hjälpen. Redan 1976/77 kan man emellertid rapportera att den internationella debatt i ärendet, som Sverige och Norden tagit så aktiv del i, nu lett till att en översyn av frågan genomförs i Världsbanken för dess del.

I budgetpropositionen för 1979/80 återkommer regeringen till dessa frågor men för nu också in ett par kompletterande åsikter. Man välkomnar det ökade intresse för u-ländernas ekonomiska situation som IMF på sistone visat, vilket uppenbarligen borde leda till ett närmare samarbete mellan IMF och Världsbanken än hittills. Samtidigt stärker den framväxande situationen kravet på ett ökat u-landsinflytande i dessa båda organ.

Året efter finner regeringen det dock lämpligt med en försiktig avkylning. Visserligen fortsätter Sverige att verka för att u-länderna skall få en ökad röststyrka i IMF och Världsbanken/IDA. Men, varnar man, "det är dock knappast möjligt att åstadkomma en radikal förändring i detta avseende, eftersom en sådan kan leda till minskat stöd från de stora givarländerna och försämra de finansiella utvecklingsorganisationernas position på de internationella kapitalmarknaderna".

På 1980-talet har de frågor om u-ländernas inflytande särskilt i Världsbanken/IDA men också IMF, som vi här berört som en del av diskussionen om det multilaterala biståndets för- och i någon mån nackdelar (kritiken mot multilateralt bistånd), väckt allt mindre intresse. Skälen är flera. Ett tungt sådant är att hela debatten om en ny ekonomisk världsordning, vari ärendet ingick som ett viktigt element, har tappat momentum och praktiskt taget avförts från dagordningen. Redan i propositionen 100:1984/85 konstateras sålunda i en kort redogörelse för läget i nord/syddialogen att u-ländernas krav har blivit "mer generella och återspeglar den största gemensamma nämnaren samtidigt som i-länderna i sitt gensvar endast kan enas om den minsta gemensamma nämnaren".

Ett annat skäl är att vissa reformer faktiskt har genomförts i Världsbanken/IDA i fråga om de olika ländergruppernas röststyrka. Men alltjämt kontrollerar fem stater (USA, Japan, Storbritannien, Västtyskland och Frankrike) drygt 40% av rösterna i banken. Hälften därav (drygt 19%) faller på USA ensamt. I-länderna har totalt 70% av rösterna i moderorganet (IBRD) och 60% i IDA.

Viktigast är de stora och inflytelserikaste ländernas hårdnackade motstånd mot tanken på ökat u-landsinflytande i IMF och Världsbanken. En UNITAR-sponsrad undersökning för några år sedan visade att i en betydelsefull grupp av i-länder var just u-ländernas förslag i denna fråga den näst impopuläraste bland sex förslag med politisk innebörd.[5] Sådana länders motstånd gäller säkert inte uteslutande måttet av deras eget inflytande utan också Världsbankens möjligheter att i framtiden skaffa kapital till rimliga kostnader för sina låneoperationer i u-länderna. Budgetpropositionen 1980/81 anger just detta skäl för svårigheten att åstadkomma en

[5] John O'Manique and Michael Lerner: World Leadership and Internat. Development (1984)

radikal förändring. Sedan dess har frågan inte förts på tal i propositionssammanhang.

Samtidigt har utvecklingen i världen själv fogat det så att nästan allt intresse på det internationella ekonomiska samarbetets område kommit att fokuseras på problemet med u-ländernas oerhörda skuldbörda. Vid sidan av den angelägenheten förpassas de flesta problem ut i periferin.

4 Några metodfrågor i det multilaterala biståndet

4.1 Biståndets metoder

Ser man – en smula ovanifrån – på Sveriges hittillsvarande insatser i styrelserna för olika multilaterala biståndsprogram, särskilt UNDP, är det tydligt att biståndspolitiska överväganden spelat en stor roll.

Men det är också påfallande att Sverige, särskilt under de tidigare åren, intresserade sig intensivt för biståndets metodfrågor. Hur borde experter rekryteras, hur skulle de förberedas och utbildas för sina grannlaga uppgifter? Hur skulle man ta tillvara deras erfarenheter? Hur skulle stipendiesystemet kunna komma till optimal användning? Hur borde man se på utrustningsandelen i projekten? Hur borde multilateral upphandling ske? Vilka ekonomiska anspråk kunde man rimligen ställa på mottagarländerna inom projektens ram. Vilka kriterier borde ställas upp för valet av projekt? Hur borde biståndet programmeras? Hur borde fältkontoren fungera? Vilka relationer skulle de ha till andra delar av FN-systemet?

Frågelistan kan göras mycket lång. Vi skall senare återkomma till några av frågorna och visa hur Sverige såg på dem och hur vi agerade i styrelser och församlingar.

Det bör tilläggas att en del av de frågor, som förts samman i detta kapitel, ligger i gränszonen mellan biståndspolitik och biståndsmetodik.

4.2 Det multilaterala biståndets resursbas

Redan tidigare snuddade vi vid frågan om FN-hjälpens resursbas. I diskussionen på hemmaplan under 1950-talet brukade det multilaterala biståndets förespråkare framhålla, att FN-systemet vid sidan av sina stora insikter i utvecklingsproblematikens principiella och praktiska sidor också kunde dra på världsvida resurser ifråga om expertis och erfarenhet. De flesta i-länder – och särskilt de utan ett förflutet som kolonialmakter – hade begränsade kunskaper om den tredje världens svårigheter och om sätt och möjligheter att komma tillrätta med dem.

Det var lätt att konstatera att internationella organisationer, bl. a. på grund av att medlemmarna som regel underkastade sig en viss rapporteringsplikt till dem, hade en unik dokumentation om praktiskt taget alla u-länders situationer och problem. Var fanns exempelvis en nationell motsvarighet till FAOs årliga rapport The State of Food and Agriculture, FNs periodiska Report on the World Social Situation, dess årliga rapport om det ekonomiska världsläget för inte tala om Världsbankens World Development Reports och högt kvalificerade och oförtröttliga serie av land- och problemanalyser, för att nu ta några få exempel ur högen?

Därtill kom att sekretariaten genom den i regel kvoterade rekryteringen av personal innefattade tjänstemän från alla världens hörn. Även där kvotering inte gällde utan bara krav på en något så när jämn geografisk spridning av personalens nationstillhörighet, blev det naturligt att söka åstadkomma bredast möjliga rekrytering. Ett exempel: då jag i slutet av 1970-talet tjänstgjorde i UNDPs högkvarter, räknade jag en gång efter och fann att 90 nationaliteter fanns representerade i sekretariatet.

Självklart återfinner man överallt i FN-systemet på handläggarnivå en övervikt för personal från de länder som är mottagare av utvecklingsbistånd. Undantaget är, som vi redan konstaterat Bretton Woods-institutionerna, även om en viss ökning av rekryteringen av personal från u-länder har ägt rum på senare år också i dem, i en medveten ansträngning att åstadkomma en bättre geografisk balans.

När det gäller det tekniska biståndet, dvs. den hjälpform som i särskilt hög grad arbetar med och genom människor, har u-länderna under årens lopp kommit att stå för en växande andel av de totala kadrerna av biståndsarbetare, dvs. experter, konsulter, rådgivare, volontärer etc.

Under EPTAs första 15 år (1950–1964) kom exempelvis 849 experter från afrikanska länder, 4 134 från Asien och 3 375 från Latinamerika eller sammanlagt 8 348 av totalt 30 679 experter. Under samma period besökte 11 229 FN-stipendiater u-länder för studier. Totala antalet stipendiater var under dessa år 38 584. En titt på statistiken för 1988 ger vid handen att 3 280 (38 % av samtliga) expertuppdrag gick till u-länder (1987: 3 152) och att 7 264 (51 % av samtliga) stipendiater studerade där (1987: 5 552). Upphandlingen av projektutrustning och konsulter från u-länder motsvarade ett värde av drygt 78 milj. dollar (1987: 61 milj. dollar) eller 26 % av den totala upphandlingen.

Från u-ländernas sida har det i diskussionerna hävdats att rådgivare, som kommer från u-länder, har fördelen att de är väl bekanta med underutvecklingens problem och dessutom har lätt att på det personliga planet anpassa sig till levnadsvillkor, seder och synsätt i u-länder. De har också förståelse för behovet av anpassad teknik och deras egna erfarenheter av framgångsrika utvecklingsföretag i hemlandet är särskilt relevanta, då de konfronteras med motsvarande problem i ett annat u-land.

Tankegångar av detta slag har till en del legat bakom det program, som lanserades inom UNDP för ett femtontal år sedan och som går under ämnet TCDC, vilket är uttytt Technical Cooperation among Developing Countries (tekniskt samarbete mellan u-länder).

För svensk del hade man inga svårigheter att acceptera denna nya gren på biståndsträdet, särskilt som man under årens lopp, exempelvis i samband med diskussionen om DD2, varmt förordade ett ökat utvecklingssamarbete mellan u-länderna, särskilt regionalt men också globalt. Det skedde exempelvis i budgetpropositionen 101/68 som uttalar att Sverige bör stödja ett vidgat handelspolitiskt samarbete mellan u-länderna. Ett annat konkret exempel var den positiva svenska hållningen till internationella råvaruavtal, som bl. a. innebar att de råvaruproducerande länderna liksom konsumentländerna sökte stabilisera förhållandena på råvarumarknaderna. Frågan aktualiserades i särskilt hög grad i samband med diskussionen om en ny ekonomisk världsordning (New International Economic Order, NIEO). Mera om detta senare. (Se s. 125 ff.)

Under de borgerliga regeringarna från hösten 1976 återkom Sverige ofta till den önskvärda samverkan u-länderna emellan i syfte att uppnå, som den svenska chefsdelegaten till generalförsamlingen hösten 1976 uttryckte saken, "kollektiv självtillit". Önskvärdheten av ett ökat ekonomiskt samarbete mellan u-länderna finns också med som en särskild punkt i svenska

regeringens yrkande till FN angående förberedelserna för det andra utvecklingsårtiondet, som utarbetades i UD våren 1969.

Några år senare (1974) talade den svenska handelsministern som delegat i FNs generalförsamling om behovet av en ökad handel u-länderna emellan. Synpunkten återkommer ofta i det följande.

Några invändningar mot u-ländernas ökande praktiska medverkan i olika multilaterala biståndsprogram har aldrig avhörts. Inte heller har man från nordisk sida ifrågasatt verksamheten inom TCDC. Man har också här som i andra i-länder undvikit att diskutera dessa företeelser i sammanhang, där de hör hemma, nämligen då klagomål anförts mot ett för dåligt återflöde till i-länder av resurser, som använts för upphandling av varor och tjänster. Sverige kan berömma sig av att ha iakttagit måttfullhet på denna punkt, medan andra i-länder (i Norden särskilt Finland) ålagt sig betydligt mindre restriktioner.

Ändock är det en självklarhet att om pengar, som skänks för multilateralt utvecklingsbistånd, i största möjliga utsträckning verkligen hamnar i u-land, både genom de projekt som stöds och genom den upphandling som äger rum, så har verksamhetens syfte tillgodosetts effektivare än om de skänkta pengarna helt enkelt återvänder tillgivarna.

4.3 Biståndets bindning – en fråga om både metoder och politik

En omständighet, som ansågs tala till det multilaterala biståndets förmån, framhävdes särskilt i proposition 101/68, nämligen dess i princip obundna karaktär.

Medan det bilaterala biståndet i de flesta fall, exempelvis i de amerikanska, brittiska, franska, tyska och ryska programmen förutsatte, att personal och utrustning kom från vederbörande givarnationer, var det multilaterala biståndet i princip fritt från sådana bindningar. Där kunde upphandlingen av varor och tjänster ske, där den var fördelaktigast både ur teknisk och ekonomisk synpunkt. Det kunde i sammanhanget lätt visas att bundet bistånd inte sällan var väsentligt dyrare för mottagaren än en öppen anbudsprocedur med internationell konkurrens, som oftast tillämpades av FN-organisationerna. I biståndspropositionen till 1970 års riksdag uppges fördyringen ligga kring 20%.

Men även för det multilaterala biståndet gavs det ett generellt undantag. De finansiella bidragen från de kommunistiska staterna i Öst-europa till bl. a. UNDP var i huvudsak inkonvertibla och kunde därför endast utnyttjas för upphandling i vederbörande länder. En följd blev att sådana bidrag av olika skäl (bl. a. de ofta snåriga och illa anpassade upphandlingsreglerna i vederbörande länders interna system för administration av exporten och av valutarelationerna med utlandet) blev föga utnyttjade.

De låg – och ligger alltjämt – som en nära nog oåtkomlig klump av oanvändbara valutor i räkenskaperna hos en organisation som UNDP. De är inte bara en död resurs utan de väcker frågan om vissa länder egentligen

har någon respekt för multilateralismens grundläggande principer, som utgör förutsättningen för att organisationer som UNDP skall kunna fungera.

Eftersom varje biståndsprojekt drar med sig kostnader i ett antal valutor, varav alltid en andel konvertibla, får vissa länder, bl. a. Sverige, svara för den kostnadsandelen då UNDP gör upphandling i Östeuropa.

Från svensk sida har man alltsedan 1960-talet och långt in på 1970-talet envist hävdat att multilateralism innebär just obundenhet i biståndet och har därför praktiskt taget årligen genom flera decennier – via sina språkrör i FN och särskilt UNDP – vädjat till bidragsgivare från Östeuropa att göra bidragen fritt konvertibla.

Redan i mitten av 1960-talet deltog Sverige i diskussionerna om s. k. "tied aid" i DAC och medverkade till de rekommendationer som utfärdades 1965 om hur länder borde handskas med sitt bistånd för att begränsa den bundna upphandlingen och dess skadeverkningar. Senare anslöt sig Sverige till DAC-ländernas[1] uttalande att bidrag till multilaterala biståndsprogram borde vara "untied". Däremot har man aldrig lyckats åstadkomma en överenskommelse om kollektiv, reciprok avbindning av biståndet mellan DAC-medlemmarna. Dock beslöt tio medlemmar av DAC, däribland Sverige, att underteckna ett DAC-memorandum år 1974, enligt vilket upphandling skall kunna ske i praktiskt taget alla u-länder.

I den svenska diskussionen framhölls ofta på 1960-talet att "bristen på kommersialism" var ett utmärkande drag för multilaterala biståndsprogram. Sådana uttalanden återfanns inte minst i finansdepartementets bilagor till statsverkspropositionen på den tid då frågorna om det finansiella biståndet handlades där.

I statsverkspropositionen för budgetåret 1966/67 erinrar finansministern om en uppenbar inkonsekvens i debatten om bundet bistånd. I den diskussionen hävdas, säger han, "dels att vi bör söka förmå andra länder att minska sin bindning av biståndsgivningen till den egna exporten, dels att vi bör öka bindningen i vår egen biståndsgivning"."Det borde vara uppenbart att våra möjligheter att vinna respekt och gehör för våra strävanden skulle försämras om vi själva började tillämpa just den politik som vi vänder oss mot", skriver finansministern.

I maj 1970 påpekade utrikesministern i en riksdagsdebatt i samma ämne och anda att regeringen i internationella organisationer inriktade sitt agerande på "att få till stånd kollektiva aktioner för att minska givarländernas bindning av biståndsupphandlingen till de egna länderna". Den borde ju ske där det är fördelaktigast för mottagarländerna, menade han.

När år 1971 ett kvantifierat mål för bindning av en, visserligen liten, del av det svenska biståndet sattes upp, särskilt efter yrkande av den nyss åberopade finansministern, som 1966 ansåg att vi borde leva som vi lärde, så blev livet mera komplicerat för svenska delegater till internationella möten om bistånd. De moraliserande brösttonerna fick tonas ner.

När det gäller fakta i målet är bilden för Sveriges del följande. Under

[1] Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Västtyskland, USA, Österrike samt EG.

EPTAs första femton år (1950–1964) anlitades 791 svenska experter och 986 stipendiater studerade i Sverige.

Som jämförelse var motsvarande siffra för UNDPs del under 1988 (siffrorna för 1987 inom parentes): 160 (156) expertuppdrag gick till svenskar; 148 (158) stipendiater besökte Sverige för studier.

Beträffande upphandlingen i Sverige kan noteras att utrustning inköptes för 2,6 milj. dollar (2,6) och att svenska konsultföretag anlitades för ett värde av 0,6 milj. dollar(1,5) under 1988.

Vad som utbetalas i Sverige i form av andelar av expertlöner, stipendier för studerandes levnadsomkostnader, arvoden till konsulter, likvider för upphandlad utrustning etc räknas som ett *återflöde* från bidragen till multilaterala biståndsfonder. Därtill bör läggas diverse andra inkomster, som uppstår som en följd av biståndsverksamheten, exempelvis ersättningar till SAS för flygbiljetter, enskilda internationella tjänstemäns personliga upphandling i Sverige, pensions- och försäkringsutbetalningar m. m.

I regeringens biståndspropositioner och utrikesutskottets betänkanden däröver har det vid flera tillfällen på senare år understrukits att återflöde "inte är – och inte får bli något biståndspolitiskt mål", för att låna utrikesutskottets ord i dess betänkande nr 20 av år 1982/83. Utskottet tillägger vid sistnämnda tillfälle att det självfallet ställer sig bakom en strävan att öka inslaget av svenska varor och tjänster i biståndet men man "vill dock inte förorda en ökning av bindningsgraden som metod att åstadkomma en väsentlig höjning av återflödet". En bred majoritet i riksdagen torde ha delat denna bedömning. Men det kan noteras att ett av riksdagens partier ett år senare lade fram en motion, som i praktiken föreslog en närmast 100-procentig bindning av det svenska biståndet.

I den mån återflödet till Sverige av de bidrag Sverige varje år överför till UNDP, UNICEF, IDA och andra multilaterala biståndsprogram tillmäts betydelse kan man kortfattat konstatera att det knappast finns någon fast relation mellan bidragens storlek och vår praktiska medverkan i fondernas fältverksamhet. Organisationerna tillämpar ett så öppet anbudsförfarande, som är praktiskt genomförbart, om man tar hänsyn till antalet medlemsstater. Det innebär bl. a. att svenska intressen måste göra sig påminta i varje enskilt upphandlingsfall. Mycket beror alltså på de svenska företagens och institutionernas förmåga och vilja att följa utvecklingen och odla sina kontakter med de internationella organisationerna.

Svenska intressenter bör dock vara medvetna om ett par särskilda omständigheter. En är att det i FN-systemet finns en av medlemsstaterna själva skapad preferens för upphandling i u-länder, närhelst en sådan är möjlig och lämplig. Sverige har för sin del stött en sådan utveckling, som vi tidigare påpekat.

Vidare: i den mån upphandling sker i New York och Washington, så har amerikanska och, i någon mån kanadensiska tillverkare, leverantörer, entreprenörer och konsulter ett försteg redan genom sin geografiska närhet till uppköparen. Motsvarande förmån får nog länderna i mellan- och syd-Europa anses ha i relation till internationella organisationer med högkvarter i Genève, Paris, Rom och Wien. Det är exempelvis påfallande att i

Schweiz – säte för en rad FN-organ som verkställer UNDP-finansierade projekt – upphandlades utrustning för UNDP-projekt till ett värde av 8,4 milj. dollar och schweiziska konsultföretag slöt avtal om olika tjänster till ett värde av över 6 milj. dollar under 1987. Österrike – säte för UNIDO, IAEA och ett stort FN-kontor – levererade under 1987 utrustning för 4,9 milj., dollar motsvarande nästan exakt hälften av landets bidrag till UNDP.[2] Exemplen kan mångfaldigas.

På senare år har frågan om biståndets avbindning fått lägre prioritet i takt med stigande svenska bekymmer över det, som man menat, alltför ringa återflödet. Samtidigt har andelen bundet bistånd i det svenska bilaterala biståndsprogrammet vuxit något. 1987 uppgick den till 22,3% och vi intar inte längre någon undantagsposition. Det finns länder med lägre bindningsgrad. När det gäller biståndet genom BITS utgör de svenska kommersiella intressena – ibland i kombination med politiska hänsyn – en del av själva grundvalen för verksamheten. SWEDFUND bärs också upp av svenska exportintressen. Numera talar vi mera sällan om värdet av obundet bistånd och när det sker, är röstläget mer dämpat.

Ledningen för ett organ som UNDP har numera placerat Sverige, tillsammans med de övriga nordiska länderna och ytterligare några stater med stora bidrag men relativt låg utnyttjandegrad, i en grupp som kallas "under-utilized major donor countries". Tanken är att man, genom att skaffa sig en bättre uppfattning om vad sådana länder kan erbjuda i fråga om lämpliga varor och tjänster, skall kunna öka upphandlingen där.

Att ett närmande mellan storleken av Sveriges ekonomiska insatser i de internationella organisationernas utvecklingsbistånd och vårt lands medverkan med tjänster och varor är av intresse för Sverige kan naturligtvis inte förnekas. Det intresset är inte främst kommersiellt. Våra politiska insatser tillför oss en rad andra värden i form av erfarenhet, kunskap och insikter. Därför har svenska delegater i olika sammanhang erinrat om önskvärdheten av en bättre balans mellan de olika typerna av svensk medverkan i programmen.

Ett tidigt – och ovanligt tydligt – exempel är ett inlägg av Rickard Sterner i Särskilda Fondens styrelse våren 1963. Där påpekar han att Sverige hade svarat för 7% av de finansiella bidragen under perioden 1959–1963 men för endast 3% av experterna och 1 1/2% av värdet av beställd utrustning; totalt hade de svenska bidragens utnyttjande för svenska tjänster och varor motsvarat endast 0,9% av de totala utgifterna. Men Sverige begärde inga särskilda anordningar för att rätta till bristen på balans. Allt man krävde var konkurrens på lika villkor.

Det sistnämnda kravet har sedermera ofta upprepats av svenska delegationer, då de internationella organisationernas upphandlingsmönster kommit på tal. Det har också framförts av delegater från de övriga nordiska länderna.

[2] Bland i-länder har Österrike för övrigt alltid legat nära botten av bidragsgivarligan.

Det offentliga tryck och arkivmaterial, som jag har haft tillfälle att gå igenom, innehåller oväntat litet av direkt kritiska uttalanden om FN-organisationernas bistånd. Mest rör det sig om kortfattade, mycket allmänt hållna påståenden. Vi får exempelvis vid upprepade tillfällen veta, att de internationella organisationernas bistånd har alltför höga administrationskostnader. Men preciseringar saknas.

Var skulle, måste läsaren eller åhöraren fråga sig, besparingsåtgärder kunna sättas in. Kunde UNDP nöja sig med en lägre grad av noggrannhet i sitt ekonomiska redovisningssystem? Kunde UNICEF överge sina arbetskrävande upphandlingsregler och dra ner på den fria anbudskonkurrensen? Är det inte så noga med rapporteringen till regeringarna om verksamhetens utveckling? Behöver man inte vara så omsorgsfull, då det gäller att värdera betydelsen av projektförslag och undersöka förutsättningarna för deras lyckosamma genomförande? Kan man ta lättare på förberedelserna för en utvecklingsåtgärd? Kan man ersätta förhandlingarna med mottagarlandets myndigheter med några korta, kärnfulla villkor och krav?

Med andra ord: vad menas egentligen med alltför höga administrationskostnader? Ställer man den frågan, leds man till en annan: vad är egentligen administrationskostnader i biståndet?

Alla som sysslat praktiskt med utvecklingsbistånd, antingen det skett i bilaterala eller multilaterala biståndssystem, vet att uttrycket "administration" får täcka både rent förvaltningsmässiga uppgifter och sådana som bestämmer verksamhetens syften, innehåll och resultat. Den egentliga administrationen har med ordning, reda, logistik, redovisning, anställning av personal, arbetsvillkor att göra.

Ville man reducera insatserna på sådana områden i ett organ som UNDP, skulle det konkret innebära att man drog ner på personal och verksamhet i UNDPs Division of Personnel, Division of Finance, Division of Management Information Services[3], Division for Administration och Management Services, Division for Audit and Management Review, Division of External Relations and Governing Council Secretariat, och Resource Mobilization Unit. I den kretsen av arbetsenheter ligger den egentliga administrationen. De kostade för tvåårsperioden 1988/89 65 milj. dollar.

Det beloppet kan relateras till den totala omslutningen för den verksamhet UNDP bedriver med hjälp av en rad fonder under dess förvaltning. Den uppgick för 1988/89 till drygt 2,3 miljarder dollar. Därav svarade de direkta projektkostnaderna för 1,75 miljarder dollar. 65 milj. dollar motsvarar 2,8 % av 2,3 miljarder dollar och 3,7 % av 1,75 miljarder dollar.

För min del anser jag att detta är storleksordningen på den verkliga administrationskostnaden för UNDPs huvudkvarter. Resten är utvecklingsbistånd i en eller annan form, dvs. en del av biståndsproduktionen, alldeles som själva vårdinsatsen på ett sjukhus – alltså läkares och sjuksköterskors insatser – knappast kan hänföras till vårdens administrations-

[3] Det är här inte fråga om den public relations-inriktade informationen utan om den datoriserade löpande redovisningen av verksamheten för internt bruk (informatics).

kostnader. I UNDPs terminologi kallas denna typ av omkostnader för "programme support costs".

Härtill måste läggas de egentliga förvaltningskostnaderna i de verkställande organisationerna, – dvs. fackorganen och liknande organ – liksom i fältorganisationen. De förras totala kostnader uppgick åren 1987/88 till 238 milj. dollar och fältkontoren kostade totalt 220 milj. dollar. Det är svårt att uppskatta den del av agency support costs, som avser egentlig administration. Kanske rör det sig om hälften. När det gäller kostnaderna för UNDPs fältorganisation skulle jag att döma av mina egna erfarenheter vilja påstå att den andel, som går till egentliga administrationskostnader, rör sig om högst en tredjedel. Lägg alltså 200 milj. dollar till de 65 som UNDPs högkvarter drar för administration, runda av uppåt och låt oss på goda grunder förmoda att av de 2,3 miljarder dollar, som blev UNDPs totala omslutning för 1987/88 gick 275 milj. dollar till egentlig administration, dvs. 12 %.

Om detta är för mycket, för litet eller lagom beror helt på de villkor som verksamhetens art ställer, och på vilka prestationer i administrativt hänseende som bidragsgivare och biståndsmottagare kräver.

I det förra avseendet kan man exempelvis betänka de administrativa komplikationer, som måste uppstå i en organisation som har 112 fältkontor med internationell och nationell personal, vars tillvaro kompliceras av att man arbetar på ett halvt dussin officiella språk och som förväntas verka i samarbete med ett 40-tal internationella organisationer, spridda över jordklotet.

Bl. a. kräver sistnämnda förhållande ett världsomspännande samrådsförfarande. Det ensamt ger det multilaterala biståndet en särprägel, som på ett avgörande sätt skiljer det från det bilaterala, också omkostnadsmässigt.

Somliga finner häri tecken på bristande effektivitet, medan andra menar att det ligger ett betydande värde i att organisationer, länder och människor blir delar av en världsomfattande väv av samverkan och att den multilaterala biståndsapparaten därför är värd sitt pris.

När det gäller den officiella svenska synen på dessa frågor har som nyss nämnts kritik då och då framkommit mot FN-biståndets administrativa kostnader, ehuru utan preciseringar. Redan i 1953 års generalförsamlings 2:a utskott anförde den svenska delegaten, riksdagsledamoten Ulla Lindström, den synpunkten att administrationskostnaderna för EPTA måste nedbringas. Kritiken verkar så här långt senare något egendomlig, om man betänker att EPTA knappast hade kommit upp ur startblocken ännu och att det lilla maskineri, som fanns hade måst dimensioneras mera efter förhoppningar om inkomster än efter det faktiska bidragsläget, som var sämre än förutsett.

Medan liknande synpunkter då och då anfördes under årens lopp i FNs generalförsamling liksom i riksdagen och dess statsutskott, senare utrikesutskott, – speciellt som resultat av motioner, där dylik kritik framfördes, – är det påfallande att Sverige länge företrädde en mera nyanserad syn på dessa frågor. Det gällde särskilt på en nivå närmare programverksamheten, exempelvis i UNDPs och UNICEFs styrelser. I dessa hördes, särskilt

under 1960-talet och 1970-talets tidigaste år, ofta den svenska åsikten att vissa typer av centrala kostnader hade en stor betydelse för biståndets kvalitet. Det innebar bl. a. att en extra krona som satsades på fördjupade projektförberedelser ofta gav en extra stor avkastning i projektets slutända, menade man.

Den ståndpunkten lät sig väl försvaras men drevs också fram av ett svenskt behov att skilja ut sig från den grupp av länder, som envist i möte efter möte gick till häftiga angrepp mot FNs biståndsfonder för en slösaktig förvaltning. Den gruppen leddes ofta av Frankrike, som särskilt under de Gaulles ledning hade föga mer än kritik mot FN-systemet att komma med. Att markera distans till den onyanserat kritiska hållning mot FN som sådant, som ofta kom i dagen från större länders sida, kändes som en nödvändighet.

Sådan kritik utgick inte sällan från en strävan att tona ner FNs betydelse som en faktor att ta hänsyn till i den internationella debatten, medan små stater som Sverige välkomnade ett starkt och vitalt FN. Sverige och några andra länder ville markera sin positiva syn på FN genom att inta en mera kringsynt hållning också när det gällde omkostnadsfrågorna.

4.5 Vad menas med effektivitet i u-hjälpen?

Under senare år har diskussionen om biståndets administration (exempelvis i propositionerna för både 1983/84 och 1984/85) utgått från den positiva synpunkten att det är viktigt med en effektiv biståndsadministration. Utrikesutskottets betänkande nr 27 1978/79 uttalar att vi måste medverka till en effektivisering av det multilaterala biståndet. I ett senare avsnitt framhåller utskottet att en svensk bedömning av verksamheten bl. a. måste se till effektiviteten.

Effektivitet blir på 80-talet ett ofta återkommande ord i debatten om biståndet, inte minst det multilaterala. Ofta används termen i omedvetenhet om det semantiska problem, som finns inbyggt. "Effektivitet" är ett ord, som täcker innebörden i två ord, som används i internationell biståndsjargong, nämligen "efficiency" och "effectiveness". Internationellt finns det ett starkt medvetande om att man här talar om två olika ting.

"Efficiency" gäller de rent förvaltningsmässiga aspekterna av biståndet. Fungerar de administrativa handgreppen? Betalas löner och ersättningar ut enligt schema. Finns det ändamålsenliga rutiner för personalförvaltning, för internt samråd, en vettig ansvarsfördelning, ett ändamålsenligt upphandlingsförfarande? Motsvarar personalstyrkan verksamhetens behov eller finns det ledig kapacitet? Har organisationen gapat över för mycket, när det gällt att lägga för sig arbetsuppgifter? Vilka fördröjningsfaktorer arbetar biståndet med? Går det en orimligt lång tid innan de länder som söker om bistånd får besked? Hur stort är tidsavståndet mellan överenskommelse och handling?

Detta är några exempel på frågor, som handlar om effektivitet i betydelsen "efficiency". Svaren ger upplysningar om själva biståndsmaskineriet, dess inbyggda svagheter och även dess starka sidor.

"Effectiveness" handlar om något helt annat, nämligen verksamhetens

resultat på kort och lång sikt, dess utvecklingseffekt. Nådde biståndet sina målsättningar? Om inte, berodde det på att målsättningarna var fel eller orealistiskt formulerade, på att verksamheten planerades och genomfördes på ett bristfälligt sätt, eller vad?

"Effectiveness" och "efficiency" är besläktade begrepp i så måtto att "efficiency" i regel underlättar uppnåendet av "effectiveness". Med det är inte alldeles säkert under alla omständigheter. Det finns å ena sidan gott om exempel på biståndsprojekt, där de rent administrativa göromålen har flutit anmärkningsfritt men där resultatet av verksamheten ur utvecklingssynpunkt har blivit ett misslyckande. Å andra sidan saknas ingalunda fall, där biståndsinsatsens slutresultat trots betydande administrativa svårigheter har blivit mycket tillfredsställande. Något förenklat kan man säga att "efficiency" handlar om form, "effectiveness" om innehåll. Är det inte rentav så, att en alltför stor dos "efficiency" i vissa fall kan utgöra ett hot mot verksamhetens "effectiveness"?

Det anförda får räcka för att illustrera tesen att frågan om administrationskostnader och effektivitet i biståndet lämpar sig föga för svepande och tvärsäkra påståenden. Som vi noterat färgade den övertygelsen av sig på svenska ståndpunktstaganden i några av FNs biståndsfonder under vissa perioder. Under andra halkade svenska företrädare tillbaka i den sorts generaliseringar, som är så lätta att formulera och som nästan aldrig möter några invändningar. Vill man låta sig höras utan att egentligen ha något att säga, kan man alltid klaga på administrationskostnaderna – och inhösta applåder på köpet.

4.6 Samordningsproblemet

Sverige lämnade under årens lopp vissa bidrag till debatten om konkreta åtgärder, som kunde förbättra den organisatoriska aspekten av FN-biståndet och därmed hela verksamhetens resultat. År 1956 gjorde exempelvis en svensk delegat i generalförsamlingens andra utskott sig till talesman för ett mycket framsynt förslag att FN-systemets olika representationer i u-länderna borde sammanföras till *ett* kontor med gemensam bemanning. Tanken framfördes vid en tidpunkt då situationen var mindre splittrad än idag. I slutet av 1960-talet gjordes visserligen ett viktigt framsteg i den av Sverige påkallade riktningen, då FAOs representation byggdes in i UNDPs fältkontor. När svenska delegater i FAO i slutet av 1970-talet medverkade till att riva upp detta system för att åter etablera en separat FAO-representation var vi inte så få som ansåg att ett sådant uppträdande gränsade till förräderi.

Över huvud taget återkom frågan om UNDPs (dessförinnan EPTAs och Särskilda Fondens gemensamma) länderrepresentanters ställning och funktioner ständigt i svenska inlägg alltifrån 1955 och ända fram till en tidpunkt för ett tiotal år sedan, då intresset för frågan blev mer sporadiskt, som det förefaller.

Man noterar att de svenska inläggen, som krävde en stärkt ställning och ökade befogenheter för UNDPs länderrepresentanter att samordna FN-familjens bistånd, gjordes på många håll i FN-systemet: i generalförsam-

lingen och dess andra utskott, i ECOSOC, i UNDPs styrelse, också styrelserna för vissa fackorgan.

Själv ingick jag exempelvis i den svenska delegationen vid ILOs styrelsemöten några år under 1960-talet och satt som svensk regeringstalesman i ILO-styrelsens utskott för tekniskt bistånd. Just samordningen av FN-systemets bistånd på fältet och länderrepresentantens ställning var ett regelbundet återkommande tema i mina inlägg. Det vi från svensk sida sökte visa, i fackorganssammanhang, var att samordningsträvandena ingalunda ville lägga en hämsko på dessa organs aktiviteter eller förkväva deras initiativkraft och entusiasm. Snarare gällde det att skapa ett system för ett mera rationellt utnyttjande av deras verkligt stora tillgång, nämligen en ojämförligt överlägsen kunskap om problem och problemlösningar på respektive fackområden.

Mitt intryck är att under de två senaste årtiondena har svenska inlägg i frågan om samordningen av biståndet på fältnivå i stort sett begränsats till FNs generalförsamling och UNDPs styrelse. Under vissa perioder har ärendet överhuvudtaget inte berörts.

Ändock har det genom åren i Sverige funnits en stark medvetenhet om den potential som ligger förborgad i FN-systemet, när det gäller samordningen av praktiskt taget *all* u-hjälp. Redan propositionen 100/62 ger multilateralt bistånd stöd bl. a. med hänvisning till den samordning av biståndsinsatser, som skulle kunna åstadkommas genom internationellt styrda aktioner, och därmed ge biståndet ökad effekt.

Det måste till sist anmärkas att samordning är ett synnerligen frekvent ord då multilateralt bistånd diskuteras. När de som efterlyser mera samordning skall konkretisera sig, får man ofta intrycket att det främst gäller att undvika företeelser som "duplication of efforts" och "overlapping".

Enligt min erfarenhet och mening är sådant det minsta av våra bekymmer. Ett mått av s. k. "overlapping" kan ibland vara att föredra framför att man lämnar sprickor och luckor i biståndsbygget. "Duplication", dvs. förhållandet att flera givare och organisationer gör samma saker är faktiskt numera en ganska sällsynt företeelse, upptäcks ofta tidigt och kan åtgärdas innan någon större skada skett.

Samordning av biståndet från FN-familjens organisationer betyder andra och viktigare ting.

Dit hör enligt min mening följande:

- biståndet på landnivå måste ha en av alla FN-organ erkänd, enhetlig ledning;
- alla FN-organisationer måste underkasta sig en gemensam disciplin, när det gäller meningsutbytet med mottagarparten om biståndsprogrammens innehåll;
- FN-systemet måste uppträda som just ett system, tala med en tunga, sända signaler till mottagaren, som inte står i konflikt med varandra;
- FN-organisationerna måste åta sig att gemensamt verka för ett stärkande av mottagarpartens egna samordnande uppgifter;
- de måste sträva efter nära och täta kontakter mellan UNDPs landrepresentant och företrädarna för andra FN-organisationer: detta kan och

bör där så är möjligt underlättas genom gemensamma lokalarrangemang;

- representanter på platsen för FNs fackorgan och fonder bör *alla* instrueras att fungera som rådgivare till UNDPs landrepresentant;
- FN-organisationerna bör förenhetliga sina logistiska operationer på landnivå;
- de bör formulera och tillämpa en gemensam uppförandekod för internationell personal och tilldela en person, UNDPs landrepresentant, ansvaret som övervakare av att reglerna efterlevs.

Kan en sådan önskelista förverkligas, ja, då har man åstadkommit den efterlysta samordningen av det multilaterala biståndet.

4.7 Strödda kritiska synpunkter på multilateralt bistånd

En i ljuset av senare erfarenheter något malplacerad kritik framfördes i slutet av 1950-talet mot *alltför långvariga biståndsprojekt* inom EPTA. Den svenske delegaten föreslog en högsta livslängd på tio år, varefter projekt under alla omständigheter skulle överlämnas till mottagarlandets fulla ansvar.

Vi vet numera att nästan alla biståndsprojekt, som ägnar sig åt institutionsbyggande, i regel har att se fram mot mycket långa engagemang, som ofta sträcker sig över flera decennier.

Vissa andra förslag till förändringar i existerande arbetsmetoder och biståndsinnehåll speglar svenska uppfattningar om tillkortakommanden i FN-biståndet.

1959 föreslog Sverige att *FN-programmen* för bistånd skulle *breddas* så att socialförsäkringsfrågor, arbetarskydd, skolning och omskolning av handikappade och sysselsättningsskapande åtgärder skulle få ökat utrymme.

1967 gjorde sig en svensk delegat till generalförsamlingen till tolk för den meningen att *fackorganen* behövde *omstruktureras* för att bättre fylla sina uppgifter i utvecklingsbiståndet. Några närmare anvisningar lämnades dock inte.

UNIDO – med 1976 som formellt födelseår – fick 1969 och vid flera senare tillfällen svensk kritik i generalförsamlingen för att ägna sig *för litet* åt *fältverksamhet* och för mycket åt seminarier, konferenser och publikationer.

Vid flera tillfällen, särskilt under 1970-talet, vände sig Sverige med eftertryck mot mångfaldigandet av s. k. specialdestinerade fonder inom FN-sysstemet. Under en period föreföll det som om varje större internationell konferens med nödvändighet måste utmynna i skapandet av en ny fond för insatser inom konferensens ämnesområde, finansierad med frivilliga bidrag.

Många av fonderna föreslogs från u-landshåll med utgångspunkt från den felbedömningen, att man på detta sätt skulle lyckas öka den samlade resursöverföringen till u-länderna via FN-systemet. Som vi vet blev resultatet inte sällan att de förväntade frivilligbidragen uteblev. Det gällde åtminstone bidragen från i-länder, med följd att de nya fonderna inte ens

fick styrfart. Inte så få fogades in under UNDPs paraply med mycket begränsade ekonomiska resurser i bagaget.

När Sverige ställdes inför en inbjudan att bidra till en del av dessa nytillkomna fonder, avböjde man inte sällan med motiveringen att Sverige motsatte sig "the proliferation of UN funds" och i stället ansåg att bidragsviljan borde koncentrera sig på några få större, väl etablerade fonder, som till exempel UNDP, UNICEF, WFP och IDA. Ett annat kritiskt tema som alltifrån slutet av 1960-talet med växande frekvens återkommit i svenska inlägg i FNs biståndsdebatter gäller *utvärderingen* av biståndets metoder och resultat. Proposition 101/1969 talar om behovet av en systematisk utvärdering som ett element i multilateral utvecklingshjälp och synpunkten återspeglas i inlägg i biståndsfondernas styrelser liksom i inlägg i generalförsamlingens 2:a utskott.

1980-talets ofta återkommande tal om biståndets effektivitet sammankopplas självklart med önskemålet om en fördjupad och regelmässig utvärdering av projektens utfall. Sverige var ingalunda ensamt om sådana synpunkter och de ledde snart till en förstärkning av evalueringsfunktionerna, särskilt i UNDP.

4.8 Kapacitetsstudien

När det gäller kritiska synpunkter på UNDP och FN-familjens UNDP-finansierade bistånd finns det anledning att notera att den 1969 publicerade studien över UNDPs och *FN-systemets biståndskapacitet* (A Study of the Capacity of the United Nations Development System)[4], som utfördes under ledning av Sir Robert Jackson, fick ett mycket starkt svenskt stöd.

Studien riktade kritik mot systemet på ett flertal väsentliga punkter. Den gällde särskilt det sätt varpå biståndet planlades (programmerades), UNDPs och fackorganens respektive roller och inbördes relationer under biståndets planläggning, genomförande och utvärdering, relationerna

[4] Jacksons kapacitetsstudie kom att ingå i en hel serie undersökningar och rapporter om u-ländernas problem och det internationella utvecklingsbiståndet, som utkom från 1969 och ett drygt årtionde framåt. Studierna hade skiftande huvudmän men anslöt alla till debatten i FN om utvecklingsstrategierna och behovet av en ny ekonomisk världsordning.

1969 kom – förutom *Jackson-studien* – Lester Pearsons rapport *Partners in Development*, som hade initierats av Världsbanken. 1972 publicerades en rapport till Club of Rome under titeln *The Limits to Growth*. 1974 kom så en andra Club-of Rome-rapport kallad *Mankind at the Turning Point*. Författare var Mihajlo Mesarovic och Eduard Pestel. Den följdes 1976 av den s.k. *RIO-rapporten*, där RIO betyder *Reshaping the International Order*. Rapporten producerades av en grupp experter – bland dem Inga Thorsson – under ledning av professor Jan Tinbergen. 1978 kom en fjärde Club-of-Rome-rapport under titeln *Goals for Mankind*. Den var också resultatet av ett grupparbete lett av Ervin Laszlo. 1980 kom Brandtkommissionens första rapport. *North-South: A Programme for Survival*. Den följdes 1983 av kommissionens andra rapport: *Common Crises. North-South: Co-operation for World Recovery*. Det förtjänar noteras att den svenske nationalekonomen Göran Ohlin spelade en viktig roll såväl i Lester Pearssons som Brandtkommissionens utredningar. Under dessa år – 1970-talet och åren närmast intill – publicerades dessutom ett stort antal utredningar av internationella organisationer och av enskilda länder för den egna publiken. Särskilt bör här noteras den rapport från FN-seminariet i Stockholm om utvecklingens sociala dimensioner, som hölls 1969 under ledning av Inga Thorsson. (Se vidare sid. 105 ff).

mellan UNDP och fackorganen å ena sidan och mottagarländerna å den andra, bristen på effektiv samordning på fältet, samordningsproblemen på högkvartersnivå, de existerande informationssystemens brist på automatisk utbytbarhet, brister i förmågan att lära av tidigare erfarenheter och att översätta sådana erfarenheter i riktlinjer för framtidens bistånd.

På alla punkter, där studien anförde kritiska synpunkter, hade den också förslag om reformer och förbättringar i existerande system och metoder. Så småningom (våren 1970) nåddes en överenskommelse i UNDPs styrelse att radikalt stöpa om metoderna att programmera biståndet. Det existerande tillvägagångssättet ersattes med en strikt landprogrammering, vars uppgift det var att låta biståndets innehåll ta sin utgångspunkt i de enskilda u-ländernas problem, prioriteringar och önskemål. Svenska delegater spelade en framträdande roll i de förhandlingar som ledde till den sk *consensus*, varigenom kapacitetsstudiens huvudförslag i stort sett förverkligades.

Det kan tilläggas att vissa viktiga element i landprogrammeringens metodik redan tidigare – på 1960-talet – utgjorde en del av Världsbankens och IDAs sätt att arbeta. Världsbanken tillhörde därför de FN-organisationer, som välkomnade de nya signalerna, medan många andra internationella organisationer stretade emot, eftersom de ansåg sin dittillsvarande handlingsfrihet hotad av landprogrammeringens regelsystem

De svenska insatserna i UNDPs styrelse i detta sammanhang var närmast självklara, om man betänker att en svensk (jag själv) ingick i den sex personer starka stab, som biträdde Sir Robert Jackson i utredningsarbetet. I gruppen fick jag huvudsakligen ägna mig åt att utforma förslaget till ett nytt landorienterat programmeringssystem.

Studien arbetade också med en liten referensgrupp, som bestod av framstående personer från ett halvt dussin länder med anknytning till utvecklingssamarbetet. I den gruppen ingick SIDAs generaldirektör, Ernst Michanek. Den sammanträdde några gånger och tog därvid klart ställning för förslaget om sk landprogrammering (country programming).

Att mobilisera ett officiellt svenskt stöd för de nya tankegångarna var inte svårt. Därom bär formuleringarna i propositioner, utskottsutlåtanden, anföranden hemma och ute om utvecklingssamarbetet ständigt vittnesbörd, särskilt under 1970-talets förra hälft. Den svenska övertygelsen om landprogrammeringens fördelar ledde också till att den nu infördes som metod i SIDAs arbete, där den alltjämt överlever när det gäller biståndet till huvudmottagarländerna.

I Sverige har den utvecklingen skett att givarparten inom landprogrammeringens ramar anser sig ha rätt och skyldighet att spela en aktiv roll i dialogen med ett mottagarland. SIDA både vill och kan arbeta på grundval av vissa övertygelser, som bygger på vunna erfarenheter, och menar sig också kunna argumentera för sina åsikter om det mest utvecklingsbefrämjande sättet att använda givna resurser. Den svenska hållningen kan inte heller vara helt oberoende av de praktiska insatser, som vårt land bäst kan ställa upp med. Så har det alltid varit. Men när det kommer till kritan är det mottagarpartens myndigheter som måste bära det politiska ansvaret för sina utvecklingsåtgärder och de måste därför också få sista ordet i

dialogen med en biståndsgivare. Dock återstår alltid möjligheten för den sistnämnda att till sist tacka nej till en föreslagen insats.

När det gäller det multilaterala tekniska och humanitära biståndet, skiftar givarpartens roll i dialogen från land till land, mycket beroende på vilken kvalitet dess representation i ett land håller. I stort sett måste man medge att den multilaterala givarpartens insats i dialogen – alltså med bortseende från Bretton Woods-institutionernas arbetssätt – är lägre profilerad än i det bilaterala normalfallet. Ett problem för multilateralt bistånd är också att det tills nu har svårt att tacka nej till medverkan i utvecklingsprojekt, som ryms inom den givna ekonomiska ramen, om de inte uppenbart står i strid med principerna för FNs verksamhet. (Man kan exempelvis vägra satsa pengar i en vapenfabrik eller i åtgärder, som uppenbarligen skulle försvåra internationellt samarbete.)

Enligt min sedan länge djupt kända övertygelse vore det önskvärt att FN-systemets bistånd styrdes av ett regelverk med kriterier för både ja *och nej* till utvecklingsprojekt. Det skulle höja FNs profil i samarbetet och stärka dess roll.

4.9 Sveriges särskilda insatser i UNICEF

De viktigaste svenska synpunkterna på FN-systemets huvudsakligen av UNDP finansierade utvecklingsbistånd har här redovisats. Då man ser tillbaka både på vårt agerande i UNDPs styrelse och vårt betydande engagemang i kapacitetsstudien och de reformer, som den gav upphov till, måste man säga sig att Sveriges inflytande på denna FN-verksamhet har varit ansenliga.

Detsamma gäller UNICEF, som ger ett ytterligare exempel på hur ett litet land genom en generös bidragspolitik å ena sidan och ett målmedvetet och uthålligt agerande i styrelsen å den andra kan utöva ett betydande inflytande på en internationell organisations hela inriktning och målsättningar.

UNICEF skapades 1946 som en av arvtagarna efter UNRRA. UNICEF var en nödhjälpsinstitution, som skulle bistå barnen i efterkrigstidens Europa och Kina med mat, kläder och medicin. 1950 beslöts att UNICEF skulle ägna sig åt mera långsiktig hjälp till barn i u-länder och tre år senare permanentades organisationen som ett organ för utvecklingsbistånd ehuru med en bestämd målgrupp, nämligen barn.

Akrononymen UNICEF (där E står för Emergency) var emellertid vid det laget så väl inarbetad, att den inte ändrades.

UNICEF är utan tvivel det FN-organ som åtnjuter det bredaste stödet från den svenska allmänhetens sida. Myndigheterna har som regel också sett med stor välvilja på barnfondens verksamhet och den har nästan alltid omtalats som en väl fungerande institution. Några klagomål över dess administrationskostnader har sällan eller aldrig avhörts.

Kunskapen om UNICEF har gynnats bl. a. av det förhållandet att dess arbete stötts av en särskild, av folkrörelserepresentanter sammansatt kommitté och att barnfonden kunnat operera på den svenska insamlingsmark-

naden, bl. a. genom en mycket inkomstbringande försäljning av jul- och nyårskort, som numera äger rum med postkontorens hjälp.

Mot denna bakgrund är det naturligt att de statliga årliga bidragen till UNICEF visat en raskt stigande kurva genom åren. 1953 nådde bidraget för första gången 1 milj. För 1990 blev bidraget 290 gånger så stort. 1989 såldes UNICEFs jul- och nyårskort i Sverige för sammanlagt ca 16 milj., varav 12 milj. levererades in till UNICEF. Ungefär 1,5 milj. skänktes av allmänheten i andra former. Detta betyder att svenska folkets totala bidrag – över skattsedlarna och på andra vägar – till UNICEFs centrala resurser för 1990 kan väntas överstiga 300 milj.

Som stor bidragsgivare har Sverige varit medlem av UNICEFs styrelse alltsedan 1956. Själv har jag som delegat närvarit vid fyra möten (1959, 1960, 1970, 1981). Åren 1958–1961 var jag verkställande ledamot i den svenska UNICEF-kommittén och dessförinnan i ett par år dess sekreterare. Ordförande var sedan 1954 – det år då UNICEF-kommittén skapades – Nils Thedin och han kvarstod som sådan till mitten av 1980-talet. Det var förstås han som i allmänhet förde Sveriges talan i styrelsen. Han tjänstgjorde också som styrelsens ordförande åren 1970–1972 och blev en ytterst inflytelserik person i UNICEF genom sitt personliga engagemang och en därtill svarande formuleringsförmåga.

Sverige kom att alltifrån 1950-talets sista år spela en unikt aktiv roll i utformningen av UNICEFs verksamhet. Som Ulla Wickbom visade i sin studie *Sweden and UNICEF 1955–1984* var det i stor utsträckning Sveriges förtjänst att UNICEF vid ingången av 1960-talet företog en tämligen radikal kursomläggning.

Den innebar i korthet att UNICEF började se sammanhangen mellan de problem, som drabbade barnen i u-länder, dvs. det ömsesidiga beroendet mellan fattigdom, sjukdomar, svält, föräldrars bristande kunskaper om barnens behov osv. Från att ha varit huvudsakligen ett organ med uppgift att förse WHO med utrustning och förnödenheter för sjuk- och hälsovård för barn, skaffade sig UNICEF nu en helhetssyn på barnens behov och breddade samtidigt sitt eget verksamhetsfält. Sociala aspekter på barnens situation trädde i förgrunden. Mödra- och barnavård i svensk mening blev ett återkommande tema i de svenska inläggen, som byggde på en kritisk uppfattning om UNICEFs traditionella roll. Och UNICEF företog som nämnts den påkallade kursjusteringen.

Ett annat område för en unik svensk insats, som gav för tiden och de internationella organisationerna unika resultat var *familjeplanering*. Den insatsen återkommer vi till i ett senare sammanhang.

Sverige tog också tillfället i akt att i UNICEF erinra om organisationens särskilda möjligheter och skyldighet att göra en insats för att förbättra *kvinnornas situation* i u-länderna, bl. a. genom att särskilt uppmärksamma kvinnors och flickors behov av utbildning. Även detta ämne återkommer vi till.

Av stort intresse blev också en energisk svensk insats – Nils Thedins sista stora självpålagda uppgift – för att åstadkomma en internationell överenskommelse om ett särskilt hänsynstagande till och skydd för barn, som hamnat i krigszoner. Barn skulle med ett ord förklaras för "en neutral

zon" och krigförande skulle åta sig att bespara barn de mera omedelbara följderna av krigshandlingar. Dessutom skulle barn undantas från uppgiften att tjänstgöra som soldater i krig. En sådan överenskommelse kunde ses som en uppföljning av deklarationen om barnens rättigheter, vilken antogs redan 1959.

Nils Thedins och andras ansträngningar har numera resulterat i en just antagen konvention – dvs. en juridiskt bindande överenskommelse för de stater som ratificerar den – om barnens särställning i krigssituationer. Enligt den skall barn under 15 år besparas krigstjänst och skall skyddas för följderna av krigshandlingar.

Hade Sverige fått alldeles som man velat, hade 15-årsgränsen höjts med ett par år. Men även det som nu uppnåtts markerar ett steg i rätt riktning och en ny framgång för en svensk-ledd aktion i UNICEF.

Under styrelsemötena 1959 och 1960 väckte Sverige betydande uppmärksamhet genom att kritiskt granska UNICEFs sätt att handskas med nödhjälpssituationer, särskilt sådana som uppstått genom naturkatastrofer. Sverige ifrågasatte UNICEFs traditionella arbetsmetoder i sådana fall och föreslog att organisationen i regel borde lämna de omedelbara, kortsiktiga insatserna åt de många organisationer – frivilliga – som skapats för sådana åtgärder för att i stället mera intressera sig för återuppbyggnadsarbetet, särskilt den del därav som kunde förbättra barnens situation. Trots mycket upprört motstånd från andra styrelsemedlemmar till en början, slog de svenska synpunkterna så småningom igenom och ledde till att riktlinjerna för UNICEFs handlande i katastroflägen omformulerades i den av Sverige påkallade riktningen.

För mig framstår kursändringen i UNICEF i fråga om dess roll i katastrofbiståndet som ett särskilt märkligt exempel på hur en envist genomförd aktion av ett enda land kan lyckas, trots ett nästan 100-procentigt motstånd i inledningsskedet från andra medlemsstaters sida.

Den svenska insatsen hade förberetts hemma genom överläggningar i en liten grupp intresserade, vari Svenska Röda Korsets generalsekreterare Henrik Beer spelade en framträdande roll. Hans iakttagelser och erfarenheter gav oss de argument vi behövde. Mycket aktiv var också Agda Rössel, som upplät sin bostad för "konspirationerna".

Historien om Sverige i UNICEF får anses vara unik. Sveriges inflytande på organisationens biståndspolitik och arbetsmetoder har varit så stort, att det inte är märkligt att Sverige har kommit att känna ett särskilt ansvar för UNICEFs vidare öden. Påfallande är att Sveriges finansiella stöd till UNICEF nu ligger i höjd med USAs och att vårt land tagit på sig de ekonomiska åtagandena i UNICEF utan att klaga och utan att föra på tal frågan om "equitable burden sharing", dvs. en "rättvis" fördelning av finansieringsbördan.

4.10 OPEX – En svensk idé och ett svenskt förslag

När man söker efter svenska insatser i utformningen av FNs biståndsverksamhet, som verkligen på sin tid gav resultat och satte spår, träffar man på en aktion, som har intresse på mer än ett sätt.

Om man skall försöka beskriva Sveriges roll och insatser inom FN i u-landsfrågor, kan man egentligen inte komma förbi betydelsen av att FNs generalsekreterare från våren 1953 och åtta år framåt var svensk och hette Dag Hammarskiöld.

Man kan utgå från att Sverige i många frågor bestämde sitt handlande i FN först efter att informellt ha rådgjort med Hammarskiöld. Det var uppenbart att många av Sveriges ställningstaganden och initiativ dikterades av en önskan att ge Hammarskiöld stöd och att förstärka hans politiska plattform. Generalsekreterarens egna initiativ även i mindre frågor följdes och studerades och gav ibland tillfälle för Sverige att göra en insats. Det gällde exempelvis Hammarskiölds s. k. OPEX-initiativ.

I början av 1957 hade Hammarskiöld hållit ett uppmärksammat föredrag vid universitetet i Montreal, Canada. En stor del av talet ägnades u-länderna och deras problem – ett ämne som låg generalsekreteraren varmt om hjärtat. I sammanhanget lanserade talaren tanken att FN-organisationerna som ett led i sitt utvecklingsbistånd borde kunna ställa till förfogande inte bara konsulter, utredare och rådgivare – med ett ord s. k. experter – utan också tjänstemän, som tilldelades operationella uppgifter under ett dubbelt tjänstemannaansvar gentemot både den internationella organisationen och den nationella myndigheten. Sådana tjänstemän/experter skulle alltså fogas in i mottagarlandets förvaltningsapparat och uppbära normal lön enligt de lokala skalorna för sitt arbete. Från FN skulle det komma lönetillägg, som gjorde tjänsterna internationellt konkurrenskraftiga.

Ett system med bistånd i denna form fick alltså namnet OPEX, en förkortning byggd på orden Operational and Executive Personnel. Det väckte intresse på många håll – men också åtskilligt motstånd i en del u-länder, särskilt i Latinamerika.

Emellertid gällde det nu att få idén prövad i ECOSOCs biståndskommitté, (Technical Assistance Committee, TAC). Under senare delen av 1950-talet förestods FN-byrån i Utrikesdepartementet på ett högst förtjänstfullt sätt av Per Lind, som under några år i början av Hammarskiölds tjänstgöring i FN arbetat som dennes personlige assistent. Han åtog sig nu att i sin egenskap av chef för FN-byrån söka skapa internationellt intresse för Hammarskiölds OPEX-idé.

Genom en serie anföranden i TAC och i Generalförsamlingens andra kommitté, kompletterade med intensiva övertalningar på personlig basis mellan sammanträdena lyckades Per Lind få ett positivt beslut om att OPEX-idén skulle prövas i praktiken. Medel togs ur FNs ordinarie budget för bistånd på förvaltningsområdet.

Det experimentella skedet lämnade sådana resultat att programmet så småningom kunde permanentas. Det har aldrig fått någon väldigt stor omfattning men utgör det kanske klaraste exemplet vi har på hur ett medlemsland genom målmedvetet arbete – och med sekretariatets stöd – kan lansera och genomdriva en ny biståndsidé i FN.

5 Mellanstatliga organisationers roll i ekonomiskt utvecklingsbistånd

5.1 SUNFED – en idé med många liv

Vad vi hittills beskrivit och diskuterat har i huvudsak gällt det som man brukar kalla "tekniskt bistånd", dvs. kunskapsöverföring, förinvesteringsstudier, viss forskning, undersökningar av naturresursers förekomst, bistånd med inriktning på den "mänskliga faktorn" i utvecklingsprocessen. Men redan 1950 ägnade ECOSOC, efter att ha fört diskussionen om det utvidgade programmet för tekniskt bistånd (EPTA) till ett lyckligt slut, stor uppmärksamhet åt frågan om ekonomiska resursöverföringar till u-länderna både i form av investeringar och sk *grants-in-aid* (gåvobistånd).

En expertgrupp om nio personer – s.k. *wise men* – fick i uppdrag att överväga dithörande frågor och producerade i maj 1951 en ofta åberopad rapport benämnd "Measures for Economic Development of Underdeveloped Countries", som bl.a. rekommenderade tre åtgärder: a) IBRD skulle inom fem år nå en årlig utlåning till u-länder på 1 miljard dollar årligen; b) FN borde etablera en internationell utvecklingsorganisation, som bl.a. skulle fördela gåvobistånd till u-länder för specifika ändamål; c) FN borde etablera ett internationellt finansieringsbolag (International Finance Corporation) som skulle satsa andelskapital och ge lån till privata företag som opererade i underutvecklade länder.

1952 lanserades i enlighet med expertgruppens rekommendationer ett förslag om skapandet av en FNs särskilda fond för ekonomisk utveckling (Special United Nations Fund for Economic Development, SUNFED). Den skulle med gåvor och räntefria lån bestrida en del av u-ländernas behov av kapital för utvecklingsinvesteringar, främst infrastrukturella sådana, vilkas lönsamhet ofta var indirekt och i varje fall långsiktig. Fonden skulle styras enligt principen en medlem – en röst. Ett förslag lades också om en International Finance Corporation (IFC) inom FNs ram;

En livlig diskussion vidtog, vari u-länderna mötte en nära nog enhällig opposition från i-ländernas sida. För FNs del betydde förslaget att organisationen fick på agendan en fråga, som skulle följa organisationen ett 25-tal år framåt i tiden.

1954 ändrade USA plötsligt ståndpunkt i fråga om IFC på villkor att bolaget underordnades Världsbanken. Men i fråga om SUNFED gjordes inga medgivanden.

I denna diskussion anslöt Sverige sig till en början till i-landsgruppens ståndpunkter och seglade gärna i USAs kölvatten. Sverige såg inte med samma välvilja på alla strävanden att bygga ut det multilaterala biståndssystemet.

I regeringskansliet rådde uppenbarligen på sina håll tvekan huruvida ekonomiskt bistånd genom grants-in-aid och lågräntelån till u-länder var en uppgift för FN. Den svenska huvuddelegaten i biståndsfrågor i FNs generalförsamling var från 1950-talets början riksdagsledamoten Ulla Lindström, som i juni 1954 blev vår första biståndsminister. Hon beslöt

sig från början att motsätta sig SUNFED-tanken och var tidigt mycket kategorisk i sina inlägg.

Redan i december 1951 sade hon i generalförsamlingen på tal om tanken på en särskild fond för ekonomisk utveckling att Sverige var långt ifrån övertygat om nyttan och önskvärdheten av att upprätta ännu ett internationellt organ. Världsbankens resurser, sade hon, "tycktes för närvarande förslå för att möta u-ländernas kapitalbehov".[1] Efter att vidare ha framhållit att Sverige skänkte ett "avsevärt" belopp till det tekniska biståndet, som man hoppades kunna öka, påpekade hon att Sveriges kapitalexport till u-länderna var ringa och att några svenska politiska intressen ej fanns att bevaka. Alla länder borde dock vidta åtgärder för att underlätta kapitalinvesteringar i u-länderna.

Vad man än kunde säga om detta inlägg från Sverige, så kunde man inte beskylla det för någon djupare insikt eller någon visionär kraft. Följande år nyanserade emellertid samma talare Sveriges ståndpunkt i någon mån genom att understryka att Sverige gärna ville se ökat tekniskt och ekonomiskt bistånd till u-länderna. Men därifrån och till en endossering av SUNFED-idén var vägen lång.

1953 ville Sveriges delegat inte ens gå med på att det skulle bedrivas något ytterligare utredningsarbete om SUNFED-förslaget. Det enda i-land, som nu började närma sig u-landsgruppen, var Nederländerna.

1954 blev den avvisande tonen i de svenska inläggande något mindre definitiv. Sverige förklarade sig nu kunna stödja SUNFED om vissa villkor uppfylldes, främst ordentliga bidragsutfästelser från de stora i-länderna. Utan sådana skulle en svensk insats under alla omständigheter vara meningslös. I ett interpellationsvar i riksdagen i mars 1956 förklarade Ulla Lindström att en svensk bidragsutfästelse nu skulle vara som att "kasta småslantar i sjön".

Vid samma tillfälle berördes – i tämligen vaga ordalag – en idé som Sverige sedermera skulle återkomma till vid flerfaldiga tillfällen, nämligen att det tekniska biståndets regelverk skulle breddas så att man i ökad utsträckning kunde tillgodose behov av utrustning och alltså svara för ett investeringselement i projekten.

En annan tankegång, som Sverige ofta återkom till under dessa år, var att det tekniska biståndet var svårt underförsörjt med finansiella resurser. Om det internationella samfundet kunde mobilisera mera pengar för utvecklingshjälp, så borde de i första hand gå till en förstärkning av det existerande biståndet.

Särskilt tydlig och utförlig var Ulla Lindström som svensk delegat till 1955 års generalförsamling. Här återkom hon till synpunkten att löften om svenska bidrag till ett SUNFED blev meningsfulla först sedan de stora länderna gjort sina utfästelser. Samtidigt vände hon sig mot USAs åtgärd att ställa villkoret för sin medverkan att fastlands-Kina inte fick ta säte i FN i stället för Taiwan. Hon berörde också det förslag som president

[1] Fram till juni 1948 hade Världsbanken lämnat lån på totalt USD 26 miljarder, varav en knapp femtedel gick till u-länder. En mera radikal förändring inträdde först ett par år senare.

Eisenhower lanserat om att besparingar på rustningar skulle användas till förstärkning av u-hjälpen.

Ulla Lindströms skeptiska hållning till SUNFED-tanken fick bestämt stöd av finansdepartementet, som i yttranden och brev rekommenderade en svensk anslutning till USAs ställningstagande, medan chefen för UDs FN-byrå – Per Lind – såg mera nyanserat på saken. Även han var dock noga med att framhålla att "de industrialiserade stormakternas villighet att bidraga till fonden måste anses vara en avgörande förutsättning för fondens upprättande" (i PM av 2/9 1957).

Det låsta läget i debatten om det ekonomiska utvecklingsbiståndet avsatte trots allt mot slutet av 1950-talet tre viktiga resultat.

Det första kom redan 1954, då kursändringen från amerikansk sida ledde till att de första stegen togs för skapandet av IFC (the International Finance Corporation) som en gren på Världsbanksträdet. Banken utarbetade texten till en internationell överenskommelse om IFC, stadgar o. dyl. som förelades bankens medlemsstater med förbigående av ECOSOC och FNs generalförsamling. Dessa ställdes i denna fråga inför ett fait accompli, trots att initiativet egentligen kommit därifrån. Såvitt jag kunnat upptäcka fann Sverige inte skäl att anföra några erinringar. IFC etablerades formellt i juli 1956.

Det andra resultatet sprang ur debatten om SUNFED och den av Sverige och andra stödda tanken på en förstärkning av det tekniska biståndet. Det borde å ena sidan knytas närmare till existerande investeringsverksamhet i u-länder och å den andra borde det kunna innehålla ett väsentligt större element av utrustning i insatspaketen för resursundersökningar, tillämpad forskning, kvalificerad utbildning av intresse för den ekonomiska utvecklingen osv. Ur sådana överväganden uppstod Särskilda fonden (Special Fund, SF), som inledde sin verksamhet år 1959.

Sverige blev från början medlem i fondens styrelse, i kraft av sitt relativt betydande bidrag, och kvarstod som sådan tills Särskilda fonden och EPTA sammansmältes till UNDP från 1 jan. 1986 och alltså fick en gemensam styrelse.

Sverige representerades i Särskilda fondens styrelse av statssekreteraren, sedermera generaldirektören Rickard Sterner. Sterner hade tidigare bl. a. biträtt Gunnar Myrdal i forskningen bakom den berömda boken An American Dilemma liksom i dess författande.

Han hade också suttit som delegat för Sverige i ECOSOC på 1950-talet och kommit att intressera sig intensivt för u-ländernas problem och utvecklingsbiståndet. Jag erinrar mig exempelvis att när jag 1953 utkom med den första boken på svenska i detta ämne (Världsnöden och vi), utlöste den tre långa och engagerade artiklar av Rickard Sterners hand i dåvarande Morgontidningen.

Sterners år i Särskilda fondens styrelse var anmärkningsvärda på många sätt. Han var för det första en påläst och kunnig debattör, som utövade ett betydande inflytande på styrelsens beslut. Inte sällan gjorde han sina inlägg endast med hjälp av några få anteckningar. Han var orädd i sitt språkbruk. Sålunda vägrade han under alla år att kalla östblockets stater socialistiska. Han brukade konsekvent uttrycket "de kommunistiska län-

derna". Inte sällan var han starkt kritisk mot vissa staters åsikter och handlande. Hans polemik var lagom artig i formen men ofta förödande i sak för meningsmotståndare. Han låg personligen bakom en del innovationer i sekreteriatets redovisning av den ekonomiska förvaltningen. Hans rapportering hem från styrelsemötena var skarpsynt. Dessutom intresserade han sig för allt som rörde Särskilda fondens verksamhet också mellan styrelsemötena och stod i tät kontakt med vederbörande i Utrikesdepartementet för att låta dem få del av sina iakttagelser och kommentarer.

Bland de frågor som särskilt ådrog sig Sterners uppmärksamhet var projektplaneringssystemet, som vilade på så strikta finansiella regler, att tidsavståndet mellan godkännandet av projektansökningar och projektverksamhetens start blev onödigt långt. Detta ledde bl. a. till att betydande reservationer uppstod, som visserligen stod på banken och avkastade räntor, men de fick inte den snabba användning, som donatorerna förutsett. Så småningom lyckades Sterner och andra få administratorn att lätta avsevärt på den finansiella tvångströjan. I Jackson-studien 1968/69 föreslogs att "full funding"[2] helt skulle upphöra. Så skedde också genom ett beslut i styrelsen i samband med behandlingen av studiens förslag år 1970.

Genom Sterner stödde Sverige också i Särskilda fondens styrelse med eftertryck tanken på en sammanslagning av fonden och EPTA. Sommaren 1966 var Sterner en sista gång svensk chefsdelegat vid det första styrelsemötet i den nya organisationen UNDP.

5.2 IDA i stället för SUNFED

Förhoppningen på amerikanskt håll som, får man förmoda, delades av Ulla Lindström och svenska regeringen var att man med Särskilda fondens skapande skulle kunna begrava SUNFED-frågan. Förutsättningarna att lyckas med det tycktes öka, då beslutet år 1959 fattades att skapa Internationella utvecklingsfonden, (International Development Association, IDA) som ett dotterföretag till Världsbanken. IDA blev det tredje resultatet av 1950-talets debatt om SUNFED.

Internationella utvecklingsfonden skulle få till uppgift att lämna de fattigare u-länderna lån för specificerade utvecklingsprojekt på särskilt förmånliga, sk mjuka, villkor. Det innebar lång amorteringsperiod, ett antal års befrielse från amorteringsskyldighet i början, låg eller ingen ränta. Fonden skulle om den så fann lämpligt kunna medge att amorteringar och avgifter erlades i lånemottagarens egen valuta.

Debatten om Särskilda FN-fonden för ekonomisk utveckling, (Special

[2] "Full funding" innebar att Särskilda fonden, då den godkände ett projekt, reserverade medel för hela dess förväntade livstid, som dock i praktiken begränsades till fem år. Projekt, som kunde förväntas bli mer långvariga, delades in i faser, varav den första pågick i fem år. Nästkommande fas krävde nytt godkännande och en ny medelsreservation. Systemet medförde att mycket stora medelsreservationer uppstod. I stället borde, menade Jackson-studien, UNDP numera kunna utgå från en viss inkomstnivå, som erfarenhetsmässigt inte underskreds, och därför spendera inkomsterna allt eftersom de inflöt, dock med den försiktighetsåtgärden att en betryggande reserv för oförutsedda kostnader inrättades. UNDPs styrelse beslöt i enlighet med detta förslag.

United Nation Fund for Economic Development, SUNFED) hade bl. a. handlat om behovet av en internationell fond med möjlighet att ge de minst utvecklade länder tillgång till lånemöjligheter med ett betydande inbyggt gåvoelement. I IDAs lån är gåvoelementet så stort att det med lätthet överträffar den gräns på 86 %, som satts av OECDs Development Assistance Committee (DAC), för att en resursöverföring till u-land skall få räknas som ODA, Official Development Assistance.

Som biståndsform hälsades IDAs tillblivelse med tillfredsställelse, samtidigt som man på sina håll var medveten om att en huvudkanal för ekonomisk hjälp till fattiga u-länder nu lades under huvudsakligen amerikansk kontroll. Ett SUNFED under FN skulle ha styrts genom ett system med en röst för varje styrelsemedlem, oavsett storlek och rikedom. I IDA skulle det vägda röstningssystemet, alltså det som tillämpades av Världsbanken och som innebar att en medlems röststyrka bestämdes av storleken på dess finansiella insats i fonden, bli rådande.

U-länderna skulle, som vi redan tidigare konstaterat, med andra ord få föga att säga till om. USA skulle i samarbete med exempelvis Storbritannien, Frankrike och Västtyskland bli i tillfälle att helt diktera fondens politik och praxis. Utstängda från medlemskap var länder, som ej var medlemmar av Världsbanken.

En som oroades av denna aspekt var dåvarande utrikesministern Östen Undén, som vid ett nordiskt utrikesministermöte i Reykjavik i september 1959 påpekade att IDA ej skulle bli en universell och fullt ut multilateral institution. Följaktligen fick svenske ambassadören i Washington av Undén personligen instruktion att vid sina samtal med den amerikanske utrikesministern (Dillon) anföra vissa svenska reservationer mot IDAs tillkomst i den föreslagna skepnaden.

Undéns linje stöddes i själva verket av Ulla Lindström. När frågan om IDAs tillkomst skulle underställas Världsbankens beslutande organ, dess Board of Governors, vid bankens årsmöte i slutet av september 1959, önskade Undén *och* Lindström att Sverige skulle rösta mot förslaget. Sveriges representant, statsrådet Gunnar Lange, hade emellertid instruktion från finansminister Sträng – som var Sveriges "Governor" i banken – att stödja förslaget. Ett försök från Langes sida att på väg till bankens årsmöte få Undén och Lindström – som bevistade FN-församlingen i New York – att ändra uppfattning misslyckades, och Lange tvangs därför att i det anförande han höll på alla de nordiska ländernas vägnar markera att Sverige hade en kallsinnig attityd till IDA. Vid själva omröstningen var dock Lange tillfälligt frånvarande men den tjänsteman i finansdepartementet som ersatte honom ansåg sig oförhindrad att lägga Sveriges röst för förslaget. (Källa: den tjänsteman i finansdepartementet, som ersatte Lange, nämligen Lars Kalderén, en av det svenska utvecklingsbiståndets pionjärer och veteraner.)

I oktober återkom Undéns synpunkter i ett anförande av Ulla Lindström i FNs generalförsamlings 2:a utskott. Anförandets formuleringar tyder på att den beslutsamhetens friska hy, som alltid karakteriserade Ulla Lindströms inlägg i den internationella debatten i FN, hade förbytts i eftertankens kranka blekhet.

Emellertid föreslog regeringen genom Finansdepartementets bilaga (9) till statsverkspropositionen att Sverige från och med budgetåret 1962/63 skulle påbörja inbetalningen av sin stadgeenliga andel i IDAs kapital, dvs. den del därav som skulle erläggas kontant, och att därtill lägga ett extra frivilligt bidrag. Som ett resultat härav uppfördes på kapitalbudgeten ett belopp av 60 milj. kr. för "internationell kapitalhjälp" "i avvaktan på de förslag om vidgade svenska insatser på kapitalhjälpens område som torde komma att föreläggas 1962 års vårriksdag".

Härmed åsyftades proposition 100/1962 enligt vilken det extra bidraget för året skulla uppgå till 30 milj. kr. Det innebar att Sverige helt enkelt fördubblade den reguljära insatsen med ett lika stort extra bidrag. Under de närmaste följande åren ökade Sverige det extra bidraget så, att vårt land vid slutet av den första finansieringsperioden på tre år (1962–1964) hade bidragit med sådana insatser till ett värde som med 150% översteg det reguljära bidraget. För den följande treåriga finansieringsperioden (1966–1968) avsattes 15 milj. dollar som reguljära bidrag och därtill lades sammanlagt 13 milj. dollar i extra bidrag. I samband med de påfyllnadsarrangemang, som därefter träffats, har Sverige fortsatt att i stadig takt öka sina bidrag till IDA. När vi kom fram till 1980-talets slut hade Sverige totalt bidragit med omkr 1,5 miljarder dollar till IDA under de gångna 28 åren. Sveriges andel av de reguljära bidragen till IDA har sjunkit från 3–4% under 1970-talet till 2,6% sedan 1987.

Den positiva svenska synen på IDA har särskilt under 1960-talet utvecklats med särskild utförlighet i Finansdepartementets bilagor till statsverkspropositionen. (Från 1970 svarade Utrikesdepartementets nyinrättade u-avdelning även för uppgiften att presentera regeringens förslag med avseende på det finansiella biståndet.)

I bilaga 9 till statsverkspropositionen för budgetåret 1962/63 sägs bl. a.: "De internationella finansorganens, i första hand Världsbankens och Internationella utvecklingsfondens (IDA) biståndsverksamhet, har visat sig framgångsrik och dess stora effektivitet i jämförelse med flertalet former av bilateralt finansiellt bistånd torde vara obestridlig. Det har speciellt framhållits att denna verksamhet är objektiv till sin natur och fri från de politiska och kommersiella hänsynstaganden som tenderar att begränsa utvecklingseffekten av vissa bilaterala finansiella insatser".

I departementschefens uttalande till protokollet upprepas ovannämnda synpunkter. Därtill lägger han den iakttagelsen att det multilaterala biståndet ställer "betydligt mindre krav på administrationresurser i givarlandet."

Den sistnämnda synpunkten är intressant därför att den flitigt förekom i diskussionen både på handläggarnivå i UD och SIDA och därovanför under senare hälften av 1960-talet och därefter. Ännu i propositionen för budgetåret 1986/87 sades bidragen till det multilaterala biståndet ge Sverige tillfälle att spara administrativ kapacitet. Samfinansieringsoperationerna mellan SIDA och IDA utvecklades raskt vid denna tidpunkt och bidrog till att det svenska bilaterala finansiella biståndet kvickt fick upp styrfart. Multibiverksamheten som gällde det tekniska biståndet, tog också form och tillväxte snabbt. Det oftast anförda motivet för dessa utvecklingslinjer

i biståndet var just bristen på administrativa resurser här hemma. Samverkan med de internationella organisationerna medgav möjligheten att sätta in betydande medel på utvecklingsbistånd utan att behöva överansträngа vår egen biståndsapparat.

I statsverkspropositionen för budgetåret 1964/65 skrev finansministern om IDAs verksamhet att den "representerar en av de effektivaste formerna av internationell biståndsgivning" och samma sorts argument återkom under resten av 1960-talet, dvs. så länge som det finansiella biståndet hörde till finansdepartementets ansvarsområde.

5.3 Den svenska synen på IDAs verksamhet

Samtidigt som Sverige på olika sätt försåg IDA med betydande resurser, fördes en envis kampanj för att inifrån reformera IDA i några viktiga avseenden. Den kritik som Sverige sålunda riktade mot IDA hade sin utgångspunkt i en ständigt pågående debatt i riksdagen. Alltifrån 1971 lades varje år på riksdagens bord åtminstone en, ibland flera, motioner som motsatte sig inte bara de särskilda bidragen till IDA utan själva medlemskapet i Världsbanken och Internationella valutafonden. Envisast på den punkten var VPK[3].

Svenska och nordiska officiella uttalanden ute och hemma, dvs. i Världsbankens årsmöten, i FNs generalförsamling, i propositioner, utskottsutlåtanden och riksdagsdebatter riktade kritik mot IDA – och i förekommande fall Världsbanken – på några bestämda punkter.

I ett tidigare sammanhang (se sid 43 ff.) har vi redan berört en av dessa punkter, nämligen u-ländernas ringa inflytande på Världsbanksgruppens beslut. Deras låga andelar i bankens – inkl IDAs – kapital ger dem en låg röststyrka.

En kritik av denna innebörd betyder indirekt att man anser att Världsbankens politik i alltför hög grad gått i ledband hos ett fåtal stora, rika och mäktiga i-länder och alldeles särskilt USA. Världsbankens agerande har vid flera tillfällen setts som ett stöd för amerikanska utrikespolitiska strävanden i länder som Vietnam och Chile.

Jämför exempelvis svenske delegatens angrepp på världsbanksgruppen i ett anförande i ECOSOC 1973 i frågan om hjälpen till Allendes Chile. 1974 gick Sverige till ett mycket skarpt angrepp mot Världsbanken för dess förslag att bilda en rådgivande grupp för Indokina, i Vietnam representerat av Saigon-regimen. Sveriges har också då och då rest invändningar mot de politiska värderingar av mera intern natur som tycks ha legat bakom vissa av IDAs beslut. I sitt betänkande nr 3/1973 anmärker exempelvis utrikesutskottet:

"Det borde inte finnas anledning för IDA att göra sin kreditgivning avhängig av ersättningar för nationaliserad egendom till privata företag i enskilda länder."

[3] Man kan inte undgå att notera att just VPK åren 1965 och 1967 motionerade om ökade svenska bidrag till IDA utöver vad regeringen föreslagit. Men från 1971 sågs IDA, liksom Världsbanken i övrigt, som "den internationella imperialismens redskap", för att låna terminologin i 1972 års VPK-motion.

Men frånsett enstaka incidenter av detta slag har Sverige envist fasthållit vid sitt stöd till IDA och ofta talat om behovet av ökade resurser för denna fond. (Jämför exempelvis utrikesministerns anförande i riksdagen den 5 maj 1970.)

En politisk bedömning ligger också till grund för den vid några tillfällen hörda synpunkten att Världsbanken ej får agera så att man motverkar "ett u-lands strävan att genomföra reformer i samhället" (Finansminister Sträng i Världsbankens årsmöte 30 sept. 1974). Samma synpunkter framkom i ett svenskt anförande i ECOSOC samma år, men när förslag restes i riksdagen om att Sverige skulle utträda ur Världsbanken med anledning av dess stöd till Pinochetregimen i Chile, värjde sig regeringen bl. a. med argumentet att ett utträde vore liktydigt med att avsäga sig alla möjligheter att reformera Världsbanken inifrån. Även 1976, strax före regeringsskiftet, fick den svenske biståndsministern anledning att i riksdagen försvara vårt medlemskap i Världsbanken.

Under tiden fortsatte Sverige ensamt eller genom för Norden gemensamma talesmän ofördrutet att driva sina synpunkter i Världsbankens årsmöten. Särskilt artikulerad var norrmannen Bakke, som på Nordens vägnar vid årsmötet i september 1977 bl. a. krävde att Världsbanks-gruppens bistånd i första hand skulle inriktas på

- program som gynnar de mest underpriviligerade;
- länder som strävar efter socialt framåtskridande;
- program som klart kopplar samman bankens verksamhet med u-ländernas egna prioriteringar och basbehov.

Därtill borde det skapas ökade möjligheter för u-länderna att effektivt delta i bankens beslutsfattande. Bankens utlåningsvillkor borde bli mjukare. Andelen programlån borde öka liksom andelen lokalkostnadsfinansiering.

Här sammanfattades sålunda de önskemål som Nordens länder enskilt eller i grupp dittills framfört och som även framgent skulle återkomma i inläggen, i den mån banken inte gradvis tillgodosåg dem (vilket faktiskt skedde). Det kan för övrigt noteras att flera av de nordiska önskemålen några år senare (1980) återkom som rekommendationer i Brandt-rapporten, i vars tillkomst svenskarna Olof Palme och Göran Ohlin som bekant hade en betydande del.

Under de senaste åren (1980-talets senare hälft) har uppmärksamheten, när det gäller Världsbankens och Internationella Valutafondens operationer, i hög grad inriktats på u-ländernas skuldkris. Det har då fallit sig naturligt att av Bretton Woods-institutionerna kräva ett mera aktivt ingripande i denna kris. De åtgärder som vidtagits har för övrigt stötts av Sverige både i ord och handling, exempelvis i programmen för att underlätta omstruktureringen av ekonomin och näringslivet i ett antal afrikanska länder.

För övrigt kan, när det gäller särskilt IDA, noteras att allt mindre hörts under senare år av den kritik, som förekom relativt ofta under 1970-talet. Det kan delvis bero på att beslut, mot vilka det utifrån svenska värderingar finns anledning att rikta en politiskt färgad kritik, alltmer lyser med sin frånvaro. Tvärtom stämmer IDAs politik att koncentrera sina insatser på

de fattigaste u-länderna väl överens med en huvudtanke i svensk biståndspolitik. När detta skrives har Världsbanken i World Development Report för 1990 gjort ett ytterst vägande inlägg om de allra fattigastes problem och om nödvändigheten att dirigera mer bistånd till dem.

Som anstår en levande institution har världsbanksgruppen med eller utan svensk kritik då och då utsatt sin egen traditionella verksamhet för en kritisk granskning och företagit justeringar. Gradvis har frågor, som särskilt intresserat Sverige, exempelvis basbehovsstrategin, befolkningsökningens problem, miljöförstöringen kommit att spela en växande roll i IDAs arbete.

Dessutom inses det alltmer allmänt att en institution, som i så hög grad som Världsbanken är beroende av tillträde till världens kapitalmarknader för sin egen upplåning, måste vara noga med att balansera sitt framträdande så att den inte förlorar förtroendet. Skulle så ske, blir u-länderna de stora förlorarna. Företrädare för Sveriges regering har vid flera tillfällen förklarat sig dela den insikten.

5.4 FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) skapas

SUNFED-förslaget fick ytterligare ett resultat – något överraskande kan det tyckas i ljuset av vad som i övrigt hände och som nyss redovisats. År 1961 beslöt FNs generalförsamling, efter och trots Särskilda fondens tillkomst, att ge ett förlängt mandat till den expertkommitté, som tidigare tillsatts för att undersöka förutsättningarna för en FNs kapitalfond och som även hade haft till uppgift att föreslå stadgar för en sådan fond. Sverige – som några år tidigare hade tyckt att ärendet var tillräckligt utrett – återfanns bland de länder som stödde resolutionen. Året efter – 1962 – stod Sverige som medförslagsställare för ett beslut att på nytt förlänga expertgruppens mandat. Det gällde nu att "föreslå praktiska åtgärder ägnade att säkerställa upprättandet av en FNs kapitalfond". Därmed gjorde Sverige nu klart front mot länder som USA, Storbritannien och Frankrike i denna fråga.

Ett par år senare prövade Sverige i förening med övriga nordiska länder, Nederländerna och Österrike tanken att gradvis vidga Särskilda fondens mandat till att också innefatta vissa investeringar. En trång sådan öppning skapades också, men på rent experimentell basis och fick aldrig någon större betydelse.

I stället fattade FNs generalförsamling med hjälp av sin betydande u-landsmajoritet år 1966 ett beslut att inrätta en FNs kapitalutvecklingsfond (United Nations Capital Development Fund, CDF). Året därpå skulle medlemsstaterna bekantgöra sina bidrag till den nya fonden. Besvikelsen blev på sina håll stor – och belåtenheten lika stor på andra håll, får man förmoda – då endast 1,3 milj., dollar huvudsakligen i närmast oanvändbara u-landsvalutor, utlovades. Det enda i-land som ställde upp med bidrag var Nederländerna.

Följden blev att generalförsamlingen följande år anmodade UNDP att överta förvaltningen av CDF. Sålunda kunde ärendet som ett uttryck för kontroverser mellan i- och u-länder avföras från dagordningen. I fortsätt-

ningen fick generalförsamlingen nöja sig med att notera UNDP-styrelsens årsrapporter, som alltid innehöll ett avsnitt om Kapitalutvecklingsfonden.

För fondens del skedde emellertid en intressant utveckling. Det beslöts efter några år att fondens investeringar skulle ha formen av gåvor. Vidare inriktades verksamheten nära nog uteslutande på de minst utvecklade länderna. Projekten som fonden stödde – och stöder – låg oftast på s. k. gräsrotsnivå, dvs. nära människornas basbehov och oftast med stark regional och lokal anknytning.

Med tiden började även Sverige se med välvilja på CDF. I mitten av 1970-talet blev Sverige bidragsgivare och har nu nått positionen som en av CDFs främsta tillskyndare. Till år 1989/90 har riksdagen anvisat ett bidrag till CDF på 55 milj. Alltjämt rör sig dock CDF med en blygsam årsbudget på ca 40 milj. dollar. I-länders återhållsamhet kan te sig något förvånande, om man betänker den vältalighet deras delegater har utvecklat, när det gällt behovet av gåvobistånd till de minst utvecklade länderna och de fattigaste befolkningsgrupperna.

5.5 De regionala utvecklingsbankerna

Ur den mylla som skapades av 1950-talets debatt om behovet av multilateralt finansiellt bistånd för att möta en del av u-ländernas efterfrågan på kapital för utvecklingsändamål växte, vid sidan av IDA, också en rad regionala utvecklingsbanker och fonder.

Den första var Interamerikanska utvecklingsbanken (Interamerican Development Bank, IDB) som tillkom 1959. Men Sverige blev medlem först år 1977, dvs. året efter att Sverige fått en borgerlig regering. Den avvisande svenska hållningen hade vid sidan av skäl, som redovisades i den interna svenska biståndsdebatten, också säkerligen sin orsak i en allmän brist på intresse på officiellt svenskt håll för Latinamerikas problem. Det bilaterala svenska biståndet som det utformades under 1950-talet riktade all sin uppmärksamhet på länder i Asien och Afrika. När frågan om bistånd till latinamerikanska länder en gång fördes på tal med utrikesminister Undén i början av 1950-talet, hänvisade han bl. a. till att Latinamerikas situation i huvudsak var USAs bord.

Det är naturligt att USA kom att få en särskilt dominerande ställning i IDB både i kraft av sina kapitalinsatser och sina politiska intressen. USA svarade från begynnelsen för 50% av det inbetalta kapitalet. Inom IDB förvaltas i tillägg vissa särskilda fonder, exempelvis Fonden för särskilda projekt, dit USA på 1960-talet bidrog med nio tiondelar av kapitalet. Även fonden för förstudier till investeringsprojekt och fonden för sociala framsteg, som förvaltades av IDB, var helt beroende av amerikansk finansiering. För övrigt hade USA veto i alla lånebeslut.

1974 genomförde utrikesutskottet i sitt betänkande nr 3 bl. a. en kritisk granskning av det multilaterala biståndets kanaler och deras lämplighet som förmedlare av svenskt bistånd. Beträffande de regionala utvecklingsbankerna konstaterades, att de uppvisade stora olikheter i väsentliga avseenden och därför måste beskrivas var för sig som mottagare av svenska biståndsmedel.

När det gällde IDB ansåg sig Sverige ha särskilda skäl till missnöje med den praxis, som styrde bankens upphandling av varor och tjänster och som innebar att man inte tillämpade systemet med ett fritt och öppet anbudsförfarande. År efter år anförde Sverige klagomål häröver. Så länge de inte vann gehör, avstod Sverige från att lämna bidrag till fonden.

Därtill kom att Sverige, som framhölls av utrikesutskottet år 1974, ansåg att IDBs utlåning i allt för hög grad gynnade de mest utvecklade länderna i Latinamerika.

Som nämnts beslöt den dåvarande svenska regeringen, stödd på en knapp riksdagsmajoritet, år 1977 att Sverige skulle ingå som medlem i IDB. Åtgärden ansågs nödvändig för att svenska företag skulle kunna delta i budgivning på upphandlingen för de av banken finansierade projekten. Dess karaktär av stöd till den svenska varuutförseln till utlandet föranledde att medlemskostnaden togs upp i budgeten för utrikeshandel och exportfrämjande. Från 1990/91 överförs emellertid det svenska bidraget till IDB till biståndsbudgeten.

Sverige har också åtagit sig att medverka med färska insatser under den 7:e påfyllnadsperioden för åren 1990–1994. Dessutom lämnas ett bidrag på 8 milj. kr. till IDBs "fönster" för mjuka lån, Fund for Special Operations, (FSO) för samma fyraårsperiod.

Anledningen till den numera betydligt positivare hållningen till IDB från svensk sida förklaras sålunda i statsverkspropositionen för 1989/90: "Vid tidpunkten för Sveriges inträde regerades många länder i regimen av militärdiktaturer. Under det senaste årtiondet har läget förändrats. Demokratiskt valda regeringar har avlöst diktaturerna. I och med valen i Chile i december 1989 har ytterligare ett viktigt steg mot demokrati i Latinamerika tagits och ännu ett hinder för ett ökat engagemang i regionen försvunnit." Av anmärkningen om Chile förstås, att IDBs välvilliga behandling av landet under Pinochets regim i särskilt hög grad förargade de svenska biståndsmyndigheterna.

Även den Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB) råkade på ett tidigt stadium i onåd i Sverige. Banken, som startade sin verksamhet år 1966, kompletterades med en "soft loan window", kallad Asiatiska utvecklingsfonden (Asian Development Fund, AsDF) år 1974.

Sverige anslöt sig vid bildandet till banken och betalade in sin andel av kapitalet som uppgick till 0,41 % av det totala, men vägrade delta i den ökning av bankens kapital, som beslutades 1971. Därmed sjönk Sveriges andel till 0,15 %.

Skälen till Sveriges avvaktande hållning sammanfattas sålunda i Utrikesutskottets betänkande nr 14/1975:

a) banken hade koncentrerat utlåningen till relativt utvecklade länder, traditionella tillväxtcentra och till kapitalintensiva projekt; – svensk åsikt: banken borde ha ägnat sig mer åt de fattigare asiatiska ländernas behov, intresserat sig mer för en bredare geografisk spridning av utvecklingsinsatserna och lagt större vikt vid sysselsättningsskapande insater;

b) banken hade engagerat sig i indokinesiska projekt i samarbete med

Saigon-regimen mitt under pågående krig, vilket Sverige fann högst olämpligt.

Enligt svensk mening borde banken i större utsträckning stödja insatser mot massfattigdomen i Asien och verka för social rättvisa. Vidare borde den medverka till återuppbyggnaden av det krigshärjade Indokina.

Synpunkter av denna innebörd framfördes i skilda sammanhang och hade i flera år färgat Sveriges hållning till AsDB. Från 1977 övertog ett återförenat Vietnam medlemskapet i AsDB och redan detta faktum ledde till en uppmjukning av Sveriges bedömning av den regionala utvecklingsbankens verksamhet. Sålunda tillstyrkte utrikesutskottet i sitt betänkande nr 17 1976/77 att ett svenskt bidrag lämnades till AsDF, som "lämnar lån på mjuka villkor till de fattigaste och minst utvecklade av bankens medlemsländer".

Dock dröjde det till 1988 innan Sverige gjorde den extra kapitalinsats i AsDB, som återställde den svenska andelen av bankens kapital till ursprunglig nivå.

Vad så gäller Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB), skapad 1963 och dess fond för mjuka lån, Afrikanska utvecklingsfonden (African Development Fund, AfDF), som kom till år 1972, kan i korthet konstateras att Sveriges stöd varit omfattande och reservationslöst. Under perioden 1988–1990 svarar Sverige exempelvis för 4,5 % av den totala kapitalpåfyllnaden till AfDF eller totalt 765 (avrundat) milj. kr.

6 Sverige och finansieringen av multilateralt bistånd

6.1 UNDP

The Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA) blev som tidigare nämnts det första med frivilliga bidrag finansierade programmet för utvecklingsbistånd. Det startade 1950 och försvann till namnet om än ej till gagnet 1965, då det uppgick i UNDP.

Under de 15 åren från 1950 till slutet av 1964 lämnade ett drygt 100-tal länder utfästelser om bidrag till ett samlat värde av 456,8 milj. dollar. Därav bidrog Sverige med 12,57 milj. dollar eller nära 2,8 %, medan exempelvis USA under samma period bidrog med drygt 47 % av EPTAs inkomster.

Den svenska insatsen blev i begynnelsen jämförelsevis blygsam, eftersom Sverige till en början visade återhållsamhet i medelsanvisningarna. I 1950-talets början fanns det i Sverige varken något utbrett intresse för eller någon påfallande kunskap om u-ländernas problem och utvecklingsbiståndets innebörd. Men det tog sig med tiden, inte minst tack vare den intensiva upplysningsverksamhet, som bedrevs av folkrörelserna i samverkan med Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd under större delen av 1950-talet och en bit in på 1960-talet. De svenska bidragen för åren 1960–1964 blev nästan sex gånger större än för perioden 1950–1954.

Från 1959 tillkom bidragen till Särskilda fonden (SF). För åren 1959–1965 ställde Sverige upp med totalt 266 milj. kr. Den årliga nivån höjdes under dessa sex år från 10 milj. kr. till 47 milj. kr.

Då UNDPs era inleddes 1966 blev det svenska ingångsbidraget 70,2 milj. kr. När detta skrives sommaren 1990 vet vi, att vårt bidrag till UNDPs centrala fond för budgetåret 1990/91 av riksdagen fastställts till 625 milj. kr. Till detta bör läggas bidrag till några fonder, som förvaltas av UNDP (fonden för bistånd till de minst utvecklade länderna, FNs kapitalutvecklingsfond samt fonden för insatsen i Sahel-området i Afrika) på totalt 145 milj. kr. De sistnämnda medlen används för verksamheter som i fråga om syften, innehåll och verksamhetsformer är identiska eller nära besläktade med UNDPs ordinarie verksamhet.

Under åren 1967–1971 låg Sverige på andra plats bland bidragsgivarna till UNDP med ett genomsnittligt årligt bidrag på 18,7 milj., dollar motsvarande över 9 % av de totala bidragen. Före oss låg endast USA som bidrog med 38 % av de totala resurserna under denna period. Under 1970-talets förra hälft behöll Sverige sin andra plats. Sedan kom några år då några andra stora bidragsgivare, exempelvis Nederländerna, Japan och Norge tävlade med oss och varandra om att vara näst största bidragsgivare. Sedan 1987 är Sverige obestritt i denna position och i år (1990) är Sverige störst av alla bidragsgivare.

I ett anförande i UNDPs styrelse i juni 1990 förklarade den svenska delegationens ledare att Sverige inte kände någon särskild stolthet över den svenska positionen, eftersom den helt enkelt betydde att andra rika länder bidrog med för litet i förhållande till sin förmåga.

För 1989 bidrog Sverige som 20 år tidigare med 9 % av de totala

bidragen. USAs andel hade nu sjunkit till 11 %, vilket väl illustrerar det sjunkande engagemanget i detta land både för FN och u-hjälpen.

Det kan i sammanhanget noteras att Danmark, Finland, Norge och Sverige med totalt 23 milj. invånare, dvs. en tiondel av USAs befolkning, sammanlagt svarade för 28 % av UNDPs totala bidrag år 1989 eller drygt 12 dollar per capita *och* år (ca 70 kr.). Ett motsvarande bidrag för varje medborgare i USA skulle ha givit UNDP en kassaförstärkning på drygt 2,7 miljarder dollar.

6.2 UNICEF

UNICEF får också ca 10 % av sina frivilliga regeringsbidrag från Sverige. År 1990 uppgår det svenska bidraget över biståndsbudgeten till 340 milj. kr.

Även i UNICEFs fall iakttog Sverige under de första åren en viss återhållsamhet. Under hela 1950-talet låg det offentliga svenska bidraget på 1 milj. kr. om året eller strax däröver (1,1 milj kr/året 1957 och 1958, 1,35 milj. kr./året 1959 och 1960). Under 1960-talet var Sverige något generösare och mot slutet av decenniet (1969) nådde bidraget 15 milj. kr. Sedan har det raskt gått uppåt. 1977 passerades 100-miljoner-kronorgränsen. 1985 nådde bidraget 220 milj. kr.

Till de offentliga bidragen kommer de medel som tillskjutits från privat håll liksom inkomsterna för den ständigt växande försäljningen av UNICEFs hälsningskort.

Återhållsamheten när det gällde de statliga anslagen till UNICEF i slutet av 1950-talet och 1960-talets tidigaste år hade en särskild förklaring. Den dåvarande biståndsministern (Ulla Lindström) var intensivt engagerad i befolkningsfrågorna i u-länderna. Som vi senare skall se, var det på hennes initiativ, som ivriga försök gjordes att resa familjeplaneringens standar i alla internationella organisationer, som överhuvudtaget kunde komma ifråga. Särskilt nära till hands låg det onekligen att söka förmå UNICEF att sätta befolkningstillväxtens problematik på schemat. Men de första åren vägrade UNICEF i vändningarna.

Statsrådet drog härav den slutsatsen att UNICEF borde bestraffas med en frysning av det svenska bidraget på tidigare fastställd nivå. Ståndpunkten ledde till att några motionärer i riksdagen i slutet av 1950-talet utmanade biståndsministern genom att föreslå en viss ökning av statsverkspropositionens UNICEF-anslag. Till allmän överraskning tog riksdagen motionärernas propå.[1]

Bidragsutvecklingen när det gäller IDA beskrivs i ett annat sammanhang. Den på senare år tilltagande välvilligheten mot IDA har där noterats, liksom att de svenska bidragen stadigt har ökat genom åren.

I den senaste statsverkspropositionen (1989/90) påpekas att 90 % av IDAs utlåning går till de minst utvecklade länderna och att den i huvudsak är inriktad på sådant som landsbygdsutveckling, utbildning, hälsovård,

[1] Såvitt jag kan konstatera är detta den enda av de många hundra u-hjälpsmotioner under årens lopp, som direkt och nästan utan debatt fick riksdagens ja.

vattenförsörjning mm. "IDA-utlåningen stämmer väl överens med svenska biståndspolitiska mål", säger propositionen.

Det finns inom FN-systemet ytterligare några fonder för utvecklingsbistånd, som Sverige har funnit det lämpligt att stödja med insatser, som ligger betydligt över genomsnittet. Bidragens storlek har bestämts av flera faktorer, exempelvis bedömningar av angelägenhetsgrad, effektivitet i ordets båda betydelser, verksamhetens förhållande till den svenska biståndspolitikens målsättningar osv.

6.3 Frihet från hunger – program för livsmedelsförsörjning

Sveriges syn på jordbruksnäringens roll och utveckling i u-länderna i allmänhet beskrivs mera utförligt i ett avsnitt av Kapitel 9 (sid 118 ff.). Men i samband med redogörelsen för vårt lands finansiella insatser i det multilaterala biståndet bör det redan här uppmärksammas, att det svenska intresset för livsmedelsproduktionens och -försörjningens kvantitativa och kvalitativa problem backades upp av betydande insatser i Världslivsmedelsprogrammet, (World Food Programme, WFP), som tillkom 1961.

WFP bildar liksom den tredje sidan i en multilateral biståndstriangel, som dominerar Sveriges insatser i FN-systemets utvecklingshjälp. Det behöver inte påpekas att de andra båda sidorna representeras av UNDP och IDA.

Den nya organisationens uppgift var och är att genom gåvor av livsmedel stödja utvecklingsprojekt, där distribution av dylika varor till de i projekten sysselsatta och deras familjer anses utgöra ett verkningsfullt stöd. Dessutom ingår det i programmets uppgift att ställa livsmedel till förfogande i akuta nödsituationer, till exempel efter jordbävningar och andra naturkatastrofer.

WFP erhåller sina bidrag från medlemsländerna i form av livsmedel eller kontanter eller som en kombination av båda. Bidrag i form av livsmedel kommer självklart endast i fråga från länder med en överskottsproduktion i jordbruket.

FN och FAO delade på fadderskapet för Världslivsmedelsprogrammet. WFP anses följaktligen som underställt båda dessa organisationer. Medan FN i regel har nöjt sig med den välvillige beskyddarens roll men i övrigt lämnat åt WFP att sköta sina angelägenheter, har FAO under vissa perioder spelat en mycket aktiv roll i WFPs skötsel och tidvis tenderat att se livsmedelsprogrammet som ett annex till FAO. Därvid har det givetvis spelat stor roll att FAO och WFP har högkvarter i samma stad. Det har lett till att personal både hemma och på fältet ofta har vandrat från den ena organisationen till den andra, inte minst på chefsnivå. Avgörande har dock varit, hur starka maktanspråk FAOs generaldirektörer utvecklat. Sett ur WFPs synpunkt har det alltför ofta varit nödvändigt för programmet att lägga ner krafter på att försvara sin integritet. Det gäller inte minst för närvarande.

Redan i proposition 100/62 sattes en summa på 3,45 milj. kr. åt sidan för bidrag till WFP under dess första verksamhetsperiod. För närvarande

ligger nivån på de reguljära svenska bidragen till WFP på 93 milj. kr. om året, dvs. ca 3 % av de totala bidragen.

Sveriges hållning till WFP har genomgående varit positiv. Någon kritik har sällan avhörts. Tvärtom har intrycket i Sverige varit att WFP skött sina ingalunda lätta uppgifter med framgång. När det gäller organisationens uppgifter på katastrofsidan har bedömningen likaledes varit positiv.

Sture Linnérs granskning av WFPs arbete i betänkandet Katastrofbistånd för utveckling (1986) torde vara representativ. Han prisar den till omfånget begränsade och effektivt arbetande organisationeen. WFP har, säger han, "vunnit starkt internationellt förtroende".

Inom WFP har Sverige verkat för att alla givare skall ge största möjliga bidrag i kontanter. Sortimenten av livsmedel, som sänds till u-länder, måste anpassas till mottagarländernas behov. Och smak, kunde man tillägga, med de tidiga svenska saltsilleveranserna i gott minne. Universaliteten i WFPs aktiviteter har funnit en försvarare i Sverige, exempelvis då WFP-projekt i Vietnam har stött på amerikanskt motstånd.

WFPs resurser kompletterades på ett tidigt stadium med spannmålsdonationer inom ramen för Food Aid Convention, (FAC), som alltsedan starten fått svenskt stöd. För närvarande är det svenska bidraget 40 000 ton spannmål per år. Det kanaliseras helt genom WFP.

1975 inrättades med aktivt svenskt stöd det Internationella katastroflagret för livsmedel (IEFR). Även den verksamheten går genom WFP.

1977 kom Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD), till stånd på förslag av 1974 års världslivsmedelskonferens och blev den yngsta medlemmen av FN-familjen av fackorgan.

IFAD är ett organ för finansiell hjälp till utvecklingen av u-ländernas jordbruk och livsmedelshantering. Fonden har klart profilerat sig som en organisation med särskild inriktning på att höja produktionsförmågan hos landsbygdens allra fattigaste invånare i u-länderna. Men IFAD behandlas ganska snålt av en rad givarländer. Sedan OPEC-länderna nu också kraftigt beskurit sina anslag, har IFADs operationsmöjligheter reducerats till en alltför låg nivå.

Det är för övrigt värt att notera att IFADs personal från toppen och neråt i huvudsak består av folk med hemortsrätt i u-länderna. Hur har det påverkat vår och andra i-länders syn på organisationen?

Vad vi än må tycka om den saken – om vi tycker något alls – så finns det skäl att uppmärksamma att också IFAD arbetar med ett system av vägd röstfördelning i de beslutande organen. Men fördelningen är så uträknad att den ger en betydligt större tyngd åt u-landsgruppen än i Världsbanken.

Sveriges bidrag för perioden 1977–1981 var 115 milj. kr. eller 2,5 % av hela bidragsbeloppet. 1981–1983 blev Sveriges bidrag 148,3 milj. kr. eller 3,1 % av summan av bidrag.

För åren 1986–1988 bidrog Sverige med 131,7 milj. kr. För den nu löpande påfyllnadsperioden 1990–1992 har Sverige åtagit sig att skjuta till 143,9 milj. kr. eller 3,9 % av hela påfyllnaden.

Av intresse är att notera att OPEC-länderna från början åtog sig 40 % av

bidragsbördan. Den andelen har för den tredje påfyllnaden sjunkit till 22%, därmed återspeglande oljeprisernas uppgång och fall i vår tid.

Här skall i korthet omnämnas två särskilda multilaterala församlingar, som också hör till bilden av Sveriges engagemang i u-ländernas problem på livsmedelsförsörjningens område.

Den ena är Världslivsmedelsrådet, (World Food Council, WFC) som bildades 1974 och har 36 medlemmar. De nordiska länderna turas om att hålla rådet med en vice ordförande. 1989 var vederbörande den svenske jordbruksministern.

Rådet ägnar sig inte åt fältoperationer utan diskuterar och söker formulera strategier för livsmedelsförsörjningen i u-länder, varvid samordningen på hög nivå mellan åtgärder inom jordbruket och läget för livsmedelsförsörjningen i allmänhet står i förgrunden. Sverige har deltagit aktivt, när vi haft säte i rådet, men den åsikten börjar vinna mark att rådet numera har förlorat i betydelse och att dess uppgifter med fördel skulle kunna övertas av exempelvis FAO.

Den andra särskilda församlingen är Committee on World Food Security, som etablerades 1975. Denna kommitté är öppen för deltagande av alla medlemsstater i FAO. Den sysslar kort uttryckt med frågor, som har ett direkt samband med tillgången på föda i u-länderna, såsom lagerhållning, transportfrågor, uppskattning av framtida konsumtionsbehov etc.

Även i denna kommittés arbete har Sverige deltagit genom att sända delegater – från jordbruksdepartementet och, vid tillfälle, SIDA – till det årliga mötet. Kommittén står för närvarande inför den svårigheten att de länder, som traditionellt svarat för världens reserver av livsmedel, nu allmänt lägger om sin jordbrukspolitik i syfte att reducera, t.o.m. – avskaffa den överproduktion, som ger upphov till de mångomtalade bergen av livsmedel. När sådana berg jämnats med marken, har u-länder inget annat val än att vidta nödiga åtgärder för att kunna försörja sig själva och hålla svälten borta lokalt och regionalt.

Den svenska hållningen vilar på två fundament. Det ena är insikten att livsmedelsgåvor utifrån i längden inte löser u-ländernas försörjningsproblem. U-länder måste själva ensamma eller i regionala grupperingar driva en jordbrukspolitik, som stimulerar och gör det tekniskt möjligt för producenterna att radikalt öka sin produktion. Och konsumenterna måste få råd att köpa de livsmedel som utbjuds.

Det andra är uppfattningen att tills så sker måste världen trots allt bygga upp buffertlager som försvar mot den värsta livsmedelsbristen i det enkla syftet att rädda människor i en akut nödsituation. Det gäller med andra ord att se till att inte kon dör, medan gräset gror. Därav det uthålliga stödet till förslag om internationella reservlager för spannmål och andra livsmedel liksom till WFP.

Sträng åtskillnad görs dock mellan katastrofinsatser och det mera långsiktiga utvecklingsbiståndet. Att det förra måste laborera med buffertlager och dra på vissa länders överskottsproduktion är uppenbart. I vilken mån överskottsländernas fortsatta jordbrukspolitik också kommer att påverka tillgången på livsmedel för katastrofhjälp återstår att se. Men man måste

inse att det finns vissa skäl till oro över läget för framtidens katastrofhjälp på livsmedelsområdet.

Som framgått har livsmedelsförsörjningen i u-länderna genom de olika insatser, som beskrivits i det föregående, vid sidan av IDA, UNDP och UNICEF blivit det fjärde mera betydande området för det svenska stödet till multilateralt utvecklingsbistånd.

6.4 Andra program

Det finns ett femte klart avgränsat område för kraftfullt svenskt finansiellt stöd, nämligen *flyktinghjälpen*.

Här är det numera främst två FN-organ, som blivit föremål för betydande svenska insater, nämligen FNs flyktingkommissarie, (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) (etabl. 1951) och dennes sekretariat, samt FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern, (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) (etabl. 1949). I båda fallen har Sveriges finansiella stöd med åren nått betydande proportioner. Verksamhetsåret 1990 får UNHCR 145 milj. kr. i reguljärt bidrag från Sverige. Ofta lämnas särskilda tillägssbidrag för speciella katastrofsituationer, som plötsligt uppstår någonstans i världen.

Det kan tilläggas att Sverige alltsedan 1958 varit medlem av flyktingkommissariatets exekutivkommitté.

År 1989 fick UNRWA 100 milj. kr. i reguljärt bidrag från Sverige, vilket motsvarar ca 7% av UNRWAs beräknade utgifter för det året.

Vid sidan av de mera betydande insatser, som i korthet beskrivits i det föregående, har Sverige genom åren med pengar stött en rad andra multilaterala verksamheter av biståndskaraktär, ehuru i mera begränsad omfattning. Till de områden som gynnats på detta sätt hör framförallt familjeplaneringen men också narkotikabekämpningen, programmen med syfte att stärka kvinnornas ställning i u-länderna, åtgärder för att främja u-ländernas export m. fl. En komplett lista över alla de multilaterala biståndsinitiativ, som erhållit svenska penninginjektioner under årens lopp, skulle bli mycket lång.

6.5 Multibi-biståndet

En något särpräglad roll har i detta sammanhang spelats av de s. k. multibiprogrammen. Därmed avses utvecklingsbistånd, som genomförs av en organisation i FN-familjen med stöd av anslag från en bilateral biståndskälla.

Arrangemang av detta slag inleddes något år efter SIDAs tillkomst 1965. Det första exemplet blev en överenskommelse mellan FAO och SIDA varigenom SIDA åtog sig att bekosta ett antal biståndsprojekt som FAO var intresserad av att genomföra och som samtidigt låg i linje med det svenska biståndets inriktning. Det största av de projekt, som växte fram ur detta samarbete, förlades till Afghanistan, där Sverige under årens lopp kom att satsa betydande belopp på ett brett upplagt försök att främja

framväxten av en jordbrukskooperation i några provinser med omfattande odlingar av frukt och vindruvor.

Själv hade jag SIDAs uppdrag att förhandla fram den första multibiöverenskommelsen med FAO. Den följdes snart av liknande avtal med andra FN-organisationer, såsom UNESCO, ILO och, med tiden, WHO.

Bakom de så småningom mycket betydande svenska medelsöverföringarna direkt till vissa av FN-systemets sektoralt inriktade organisationer låg flera överväganden.

Till att börja med förbehöll sig SIDA att bestämma vilka av fackorgan föreslagna och exekverade projekt man på detta sätt ville stödja. Det gav möjlighet att i någon mån låta svenska värderingar färga av sig på FN-organisationers fältverksamhet, exempelvis via satsning på producentkooperation genom FAO, sysselsättningsskapande åtgärder genom ILO, kamp mot analfabetismen genom UNESCO, utbildningsprogram för kvinnor i Afrika genom flera FN-organ osv. Även den geografiska fördelningen kunde påverkas, varigenom de fattigaste länderna kunde gynnas med ökat bistånd.

Multibiverksamhet gav därtill en på många sätt värdefull insyn i viktiga multilaterala organisationers arbetssätt, ett även för den bilaterala biståndsverksamheten betydelsefullt kontaktnät och ökade möjligheter att dra nytta av den oförnekliga rikedomen på kunskap och erfarenheter, som låg förborgad i de multilaterala organen.

Viktigast – i själva verket avgörande – var att fackorganen hade vad SIDA i början saknade, nämligen en fungerande biståndskapacitet, som bl. a. byggde på en världsomfattande närvaro i u-länderna och en omfattande dokumentation. Men SIDA hade vad FN-organen å sin sida i stor utsträckning saknade, nämligen pengar. Sådana hade strömmat till genom generösa riksdagsbeslut och måste sättas i arbete i biståndet med minsta möjliga tidsutdräkt, om intresset för utvecklingsbiståndet inte skulle svalna. Multibi gav med andra ord möjlighet att verkställa bistånd utan att utsätta den svenska hjälpapparaten för påfrestningar, som den knappast skulle klara.

Statsverkspropositionen år 1970 samlar motiven för multibi i en enda mening: "Det ger möjligheter att med begränsade svenska administrativa insatser inom en vidare länderkrets finansiera projekt som i hög grad kan uppfylla målen för det svenska biståndet."

Det var alltså en kombination av faktorer, som ledde till multibi som en ny form för samarbete mellan flera av FN-systemets organisationer var för sig och Sverige. Ett antal andra biståndsgivande länder, enkannerligen vissa av de nordiska och Nederländerna, fann det svenska initiativet efterföljansvärt.

Sett ur de berörda fackorganens synpunkt utvecklades multibi med tiden till en stor inkomstkälla. Ännu i slutet av 1960-talet stod UNDP för nära två tredjedelar av de s. k. extrabudgetära inkomsterna inom fackorganen för biståndsändamål, dvs. inkomster utöver dem som inbetalades som medlemsavgifter inom den reguljära budgeten. I en organisation som FAO svarade UNDP för medelsöverföringar som var ungefär lika stora som de reguljära inkomsterna. På så sätt behöll UNDP länge ställningen

som en central och helt dominerande finansieringskälla i FAO och i FN-systemet i dess helhet för dess tekniska bistånd.

Den centrala rollen medförde flera fördelar. Med penningen följde på ett självklart sätt obestridda uppgifter på samordningens område. UNDP kunde när det gällde den av fonden finansierade verksamheten verkligen göra anspråk på att tala och förhandla med biståndsmottagare på hela systemets vägnar. Inom systemet kunde viktiga samarbetsavtal slutas, exempelvis ett mellan UNDP och FAO, som ledde till en sammanslagen fältrepresentation.

Den styrka UNDP visade, och det förtroende (även självförtroende) som växte i dess spår, stimulerade givarna att öka sina bidrag i rask takt. Under några år, särskilt på 1960-talet, var ökningstakten i UNDPs resurser förvånande hög. Man nådde 14 %s ökning eller mer av bidragen flera år i rad som en bekräftelse på den växande tilliten.

Tyvärr kom multibi-biståndets utveckling att nära nog stjälpa detta raskt framrullande lass. En bit in på 1970-talet hade multibi-inkomsterna blivit så stora att UNDPs andel av de extrabudgetära bidragen för bistånd genom vissa av FNs fackorgan hade sjunkit till en tredjedel. I samma mån som fackorganen, särskilt det största ur biståndssynpunkt, nämligen FAO, fick starkt växande multibi-bidrag så avtog deras finansiella beroende av UNDP. Den utvecklingen tog sig snart uttryck i ett avtagande intresse för samarbetet inom FN-familjen och ledde i slutet av 1970-talet till en oundviklig konsekvens. Som jag tidigare i förbifarten antytt, sade FAO upp det med så stor möda ihopsydda avtalet med UNDP om gemensam fältrepresentation och började i rask takt att bygga upp ett stort antal egna, oberoende kontor i mottagarländer. I de flesta fall ville man inte ens acceptera att dela lokaler med UNDP- representanterna.

Det ingick i mina uppgifter vid UNDPs högkvarter i slutet av 1970-talet att på programmets vägnar administrera avvecklingen av det dittillsvarande samarbetet med FAO. Jag fick då klart för mig att FAOs generaldirektör diskret lät sina ombud ute i u-länderna veta, att de borde iaktta restriktivitet i sina relationer med UNDPs representanter, när de nu etablerade egna kontor.

Märkligt nog lät många länder, däribland Sverige och de övriga nordiska, som på sin tid hade hälsat det förbättrade samarbetet mellan UNDP och FAO med entusiasm, skilsmässan ske utan några hörbara invändningar. Såvitt jag vet brydde sig ingen ens om att närmare studera, vilka ökade kostnader som den multilaterala biståndsverksamheten med detta beslut åtog sig – alldeles i onödan och till förfång för dess anseende och resultat.

Multibiprogrammens senare utveckling visar, att pendeln de allra senaste åren svängt något tillbaka i riktning mot UNDP. Det innebär att UNDPs s.k. "central funding role" inom FN-systemet när det gäller det tekniska och förinvesteringsbiståndet förstärkts något. Några länder, särskilt Sverige, har i motsvarande mån reducerat sina multibiengagemang. Det är till exempel notabelt att Sveriges anslag till FAO för multibi-bistånd år 1988 endast uppgick till nära 7 milj. kr. WHO gynnades mest, med ett

svenskt bidrag på totalt över 180 milj. kr. Men i övrigt var dessa extraordinära svenska bidrag av ringa omfattning[2].

Jag har återgivit detta skeende för att visa att multibi-biståndet, som från början tycktes som en god idé, i längden visade sig ha varit ett missgrepp, åtminstone i den form och omfattning som det fick. Det gick på tvärs mot ett övergripande intresse, som Sverige samtidigt ville gynna och ofta pläderat för, nämligen UNDPs samordnande funktioner och ställning som FN-familjens centrala fond för tekniskt bistånd.

Detta hindrar inte att det kan anses legitimt för ett land som Sverige att styra biståndspengar inom det multilaterala systemet så, att de stärker aktioner, som ligger särskilt väl i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Vi återkommer till den aspekten (sid 93) men vill här endast understryka att särskilda bidrag endast bör lämnas i begränsad utsträckning och i medvetande om att det ena syftet inte får försvåra förverkligandet av det andra.

6.6 Synpunkter på biståndets omfång

Vill man kort karakterisera de svenska bidragen till FN-systemets utvecklingsbistånd kan man beträffande kvantiteten notera att de, från att ha börjat i mycket försiktig skala, har beskrivit en brant stigande kurva. Även om de i absoluta tal var små hela 1950-talet och även under 1960-talets första år, utgjorde de dock under denna tid lejonparten av det svenska utvecklingsbiståndet. Det bilaterala biståndet sågs närmast som ett komplement, som alltid skulle spela en mindre roll än våra multilaterala insatser.

Vändpunkten kom med proposition 100/62 i så måtto att man nu i ett svep gav våra bidrag till multilaterala organisationers bistånd ett ordentligt lyft. Därtill kom emellertid att våra bilaterala program nu togs på ett annat allvar än tidigare. En helt ny – om än snabbt förolyckad – statlig organisation, NIB, hade skapats för att sköta biståndets vidare uppbyggnad och förvaltning.

Ur bidragssynpunkt var det särskilt viktigt att man accepterade det första utvecklingsårtiondets målsättning för den internationella resursöverföringen till u-länderna, nämligen att den borde uppgå till en procent av de rika ländernas nationalinkomster. Sverige deklarerade att det anslöt sig till en sådan långsiktig föresats.

Det förhållandet att vi nu sade oss beredda att sträva mot ett enprocentsmål fick självklart effekt på framtidens budgetbehandling av biståndet. Lyften fortsatte regelmässigt att vara stora och våra bidrag till multilateralt bistånd fick praktiskt taget varje år rejäla ökningar i absoluta tal, även om de totalt lade beslag på en för nästan varje år minskande andel av de totala resurserna.

Sedan 1 %-målet förverkligades några år inpå 1970-talet, har de multilaterala programmen – i avsaknad av allvarliga invändningar – erbjudit en

[2] ILO-18 milj. kr., UNESCO-8,5 milj. kr., övriga sammanlagt 25 milj. kr. för kalenderåret 1988.

väg att hålla biståndsnivån hög utan att ställa orimliga krav på svenska prestationer, svensk personal, svenska leveranser, allt det som biståndspengar så småningom omsätts i.

Ännu 1960 motsvarade bidragen till multilateralt bistånd 80% av det totala biståndsanslaget, 1962 sjönk andelen multilateralt bistånd till 62%. 1970 var denna andel nere i 35%. 1980 var den 29%. På den nivån har det multilaterala biståndet hållit sig sedan dess. Årets statsverksproposition (1990/91) lägger det multilaterala biståndets andel vid 27,4%. Om därtill läggs andra bidrag till FN-systemets organisationer för biståndsändamål – särskilt multibi – hamnar andelen emellertid på ca 35% av biståndsramen, påpekar propositionen till sitt försvar.[3]

6.7 Några andra tankar bakom de svenska bidragen

Vi har tidigare i denna framställning sökt beskriva elementen i de bedömningar av det multilaterala biståndets vikt och värde, som huvudsakligen legat bakom de generösa svenska bidragen till sådan u-hjälp. Ytterligare ett par omständigheter bör kanske åberopas.

Den svenska regeringens och biståndsmyndigheternas handlande ger många belägg för att biståndspengar, som redan påpekats, har följt i kölvattnet på specifikt svenska övertygelser om och värderingar av utvecklingsproblemens relativa vikt. Vissa frågor har lyfts fram som varande av speciellt intresse för Sverige. Men sådana idémässigt färgade ståndpunkter har spelat en betydande roll även på annat sätt. De har ofta givit karaktär och innehåll åt de svenska inläggen i den internationella debatten, i och utanför FN.

Inte sällan har den svenska framtoningen i sådana sammanhang tett sig radikal, ibland påträngande. Syftet har varit att värva proselyter bland andra nationer, övertyga de tveksamma, bidra till skapandet av en internationell opinion. Självklart har det varit angeläget att kunna visa att Sverige är berett att satsa mer än ord på sina övertygelser. Ordentligt tilltaget finansiellt stöd till vissa aktiviteter har bidragit till att ge våra ståndpunkter kreditibilitet och legitimitet.

Det föreligger, som redan påpekats i ett annat sammanhang, (sid 37 ff.), med andra ord en ömsesidig påverkan mellan våra idéer om u-ländernas utveckling och om världens sociala och ekonomiska tillstånd och behov å ena sidan och vår politik, när det gäller bidragen till det multilaterala biståndet å den andra. Detta är ingen ny iakttagelse. Den 28 september 1971 uttalade exempelvis utrikesministern i riksdagen att vår strävan borde vara "att *i enlighet med utvecklingsstrategins mål* kraftigt stärka FNs förmåga att motsvara det större ansvar som enligt stadgan åvilar organisationen".

De program som vi här talar om har bl. a. det gemensamt att nationernas finansiella bidrag är frivilliga. Ändå föreligger en nyansskillnad även ifråga om frivilligheten.

---

[3] En motsvarande avrundning uppåt bör alltså göras även för de procenttal, som redovisats för åren 1970 och 1980.

Några stora fonder, såsom UNDP, UNICEF, WFP har en mycket stor uppslutning av bidragsgivare. I UNDP har exempelvis inte mindre än ca 140 nationer, alltså lika många som medlemmarna i FN, minst fem år under 1980-talet lämnat bidrag till fonden. Liknande är situationen i UNICEF, medan WPF av naturliga skäl mest måste lita till de rikare länderna och länder med en mera betydande livsmedelsproduktion.

Vid sidan av sådana fonder, som får stöd av praktiskt taget alla länder, finns en rad andra, med avseende på resurserna mera blygsamt utrustade frivilligfonder, som för sin verksamhet är beroende av några särskilt intresserade länders stöd. På den senare kategorin erbjuder United Nations Revolving Fund for Natural Resources Explorations, ett extremt exempel. Fonden kom till på japanskt initiativ år 1973. Sammanlagt 16 länder har under årens lopp lämnat bidrag. Japan har emellertid i praktiken nära nog ensamt hållit fonden gående. 1988 tröttnade även Japan och fondens inkomster det året sjönk till 390000 dollar, varav mer än hälften från Finland.

Många andra fonder försörjs i stor utsträckning med medel från Sverige, exempelvis UN Trust Fund for Sudano-Sahelian Activities, som år 1989 erhöll nära tre fjärdedelar av sina inkomster från vårt land.

UNDP förvaltar även en Development Fund for Women. Endast 5% av dess inkomster för 1988 kom från Sverige, vilket kan tyckas något förvånande då man betänker våra många och vältaliga inlägg i den internationella debatten om "the status of women". Mera därom i ett senare kapitel (se sid 137 ff.).

Uppenbart är det ett svenskt intresse att så många länder som möjligt så kraftfullt som möjligt finansiellt stödjer FN-aktiviteter, som vi betraktar som särskilt viktiga. De största ansträngningarna i den riktningen har emellertid inte satsats på några av de många småfonderna utan snarare på att få de stora och ekonomiskt starka nationerna att göra rejäla insatser i särskilt UNDP men också UNICEF, WFP, IDA m. fl.

Vi har tidigare sett att Sverige sedan flera år ensamt svarar för ungefär en tiondel av UNDPs totala inkomster från årliga bidrag. Nordens länder är alla stora i detta sammanhang. Gemensamt förser de UNDP med i runt tal en tredjedel av dess resurser. Samtidigt har ett flertal länder, däribland USA, Storbritannien, Frankrike, Västtyskland för att inte tala om Sovjetunionen och öststaterna i allmänhet, ävensom Australien och Nya Zeeland utanför den europeiska nationskretsen, visat stor återhållsamhet ifråga om finansiellt stöd för UNDP.

Åren 1975–1976 genomled UNDP en svår ekonomisk kris, som ledde till smärtsamma nedskärningar i programverksamheten liksom en – i själva verket på många sätt nyttig – administrativ åtstramning. UNDP fick akuta likviditetsproblem. Svårigheter av sådant slag riktade med särskild skärpa uppmärksamheten på bidragsläget.

Det var vid den tiden Sverige och det övriga Norden förde in begreppet "burden sharing" i debatten, efter att sedan länge ganska noga ha följt andra bidragsgivares prestationer. De rika länderna borde, menade man, på ett sätt som bättre avspeglade deras relativa ekonomiska styrka åta sig att förse UNDP med ordentliga ekonomiska resurser. Det kunde inte vara

rätt att en liten grupp stater, alla relativt små i befolknings- och ekonomiska termer, såsom de nordiska, Nederländerna och Canada, skulle bära en så stor del av finansieringsbördan.[4]

I diskussionerna på 1970-talet och senare i UNDPs styrelse och i andra lämpliga sammanhang inom systemet föreslog svenska delegater enträget och uthålligt att programmets administrator skulle utreda möjligheterna att skapa ett system för "burden sharing" och därefter vidta mått och steg för att genomföra en ordning som rättvisare fördelade det finansiella ansvaret för programmets fortbestånd och tillväxt.

Redan bruket av termen "burden", skapade vissa svårigheter. Borde man betona att biståndet var en mera betydande "börda"? Vore det inte riktigare att presentera u-hjälpens kostnader som ett utflöde av ett upplyst egenintresse (med återflöde och allt)?

Vidare frågade sig många, inte minst i UNDPs sekretariat, hur man skulle mäta upp en lämplig andel för varje bidragsgivare. Vilka kriterier skulle användas? Om man på så sätt närmade sig tanken på något slags internationellt beskattningssystem, vart tog då frivilligheten i bidragsgivningen vägen? Den ansågs av de flesta som absolut fundamental och säkerligen en förutsättning för några bidrag alls från nationer, som menade att utvecklingsbistånd strängt taget inte hörde hemma i FNs reguljära budget utan i sin helhet borde bedrivas som ett nationernas frivilliga åtagande.

Slutligen undrade vissa inflytelserika länder om deras ofta betydande bilaterala insatser i u-länderna inte alls fick vägas in, då man diskuterade deras "biståndsbörda". Det förhållandet att de gav relativt små belopp till UNDP behövde inte betyda att deras samlade insatser för u-ländernas utveckling var små. Regeln var nog snarast att många länders biståndsbudgetar hade en helt annan fördelning mellan anvisningarna till bilateralt och multilateralt bistånd än den svenska. Några sådana länder uppfattade de svenska ansträngningarna som en ganska oförtjänt prickning för bristande engagemang i u-hjälpen och som ett intrång i ländernas inre angelägenheter.

Administratorn själv var mottaglig för sådana signaler. Men framför allt var han rädd att ta några initiativ, som kunde kyla ned attityden till UNDP på en del håll. Han fruktade att ett system för burden-sharing skulle medföra en frysning av bidragen från ett antal givarnationer, som under nuvarande förhållanden försåg UNDP med en huvuddel av dess biståndsmedel. Han låtsades lyssna på de svenska argumenten men slog i själva verket dövörat till.

Det förefaller mig uppenbart att den svenska ståndpunkten att alla rika länder bör något så när rättvist dela det finansiella ansvaret för det bredare multilaterala utvecklingsbiståndet är väl grundad. För visso ligger det i FN-biståndets och u-ländernas intresse att så sker.

Men jag tror att man från svensk sida borde verka för en sådan utveckling med något andra argument och ett annat ordval än det hittills använ-

[4] 1988 svarade dessa sex länder för drygt 43% av de totala bidragen till UNDPs centrala fond.

da. Ordet "börda" bör förvisas ur språkbruket i detta sammanhang. Det gäller också, menar jag, att tala mindre om rättvisa givare emellan och mera om mottagarnas intressen.

Dessutom vill jag förfäkta att storleken på det svenska bidraget bör bestämmas utifrån en värdering av det multilaterala utvecklingsbiståndets betydelse och acceptabilitet i u-länderna och i Sverige. Finner vi det motiverat att ge FN-biståndet ett extra kraftigt svenskt stöd, bör vi även fortsättningsvis kunna göra det oavsett vad USA, Storbritannien och vissa andra presterar.

Innan vi kommer till slutet av detta kapital vill jag i korthet beröra en särskild aspekt, som gav UNDP liksom Sveriges och andra styrelsemedlemmars delegater stora bekymmer, nämligen att de östeuropeiska staterna lämnade sina bidrag till UNDP till övervägande del i non-konvertibla valutor. Frågan har behandlats i samband med diskussioner om bundet bistånd.

Här skall endast tilläggas att UNDP under hela 1970- och 1980-talen suttit på en kassakista innehållande praktiskt taget obrukbara valutor till ett totalt värde av mellan 40 och 50 milj. dollar. Hade dessa valutor varit fullt konvertibla eller lämnats i sådan form att de kunde utnyttjas skulle den svåra finansiella krisen i UNDP 1955/56 aldrig ha uppkommit. Bristen den gången rörde sig nämligen om just 40 milj. dollar.

7 Biståndsrelationen

7.1 U-land – vad är det?

För ett tjugotal år sedan lanserades i en skrift utgiven av Overseas Development Institute i London termen "the aid relationship". Därmed avsågs förhållandet mellan givar- och mottagarparterna inom utvecklingsbiståndet. Författaren hette Andrezej Krassowski.

Under utvecklingsbiståndets tidigaste år utgick man – med all rätta – från att det som de s. k. underutvecklade länderna mest av allt hade gemensamt var massfattigdomen. Den företeelsen utgjorde en viktig del av beskrivningen av ett u-land.[1] Och den fattigdom man främst hade i tankarna var den, där människornas mest grundläggande behov inte tillgodosågs: mat, något att skyla sin nakenhet med, tak över huvudet.

Staleys här åberopade definition är intressant bl. a. därför att den i sitt andra led uttrycker den åsikten att vissa länder, nämligen de utvecklade, sitter inne med problemens lösning och att massfattigdomen kan avskaffas, om man bara överför deras erfarenheter och utvecklingsmetoder. Det var, som jag tidigare framhållit, den grundsyn som bestämde utvecklingsbiståndet under dess första 15–20 år och lär alltjämt delas av många i och utanför biståndsarbetet.

Något förenklat uttryckt låg det alltså i sakens natur att biståndet till de nya nationerna, som växte fram i avkolonialiseringens spår, byggde på givarnas föreställningar om utvecklingens innebörd, på deras värderingar och synsätt. Under de tidigaste åren – dvs. i slutet av 1940-talet och under 1950-talet – dominerades u-landskretsen av de nytillkomna staterna i Asien, som med få undantag hade varit engelska kolonier. Engelsmän spelade tidigt en framträdande roll i utvecklingsbiståndet, både inom Colombo-planens ram och inom det multilaterala biståndet.

När också franska och holländska kolonier kom med i frigörelseprocessen, intresserade sig de gamla moderländerna särskilt för deras öden. Motivet var egenintresse, men dessutom kände de en förpliktelse att hjälpa sina tidigare besittningar på traven.

7.2 "The donor bias" – givarvinklingen

De band, som existerade mellan kolonier och moderländer, gav de senare tillgång till goda kunskaper om de nya ländernas problem och resurser att lösa dem. Det var inte så konstigt att de ansåg sig veta, vilket bistånd u-länderna behövde och därför ville styra och ställa, när det gällde utvecklingsmål- och metoder.

---

[1] Jämför exempelvis Eugene Staleys definition av begreppet "underutvecklat land" i boken The Future of Underdeveloped Countries (1954). Den lyder i något förkortad översättning: Underutvecklat är ett land, som karakteriseras av kronisk massfattigdom, föråldrade produktionsmetoder och en föråldrad samhällsstruktur. Det innebär att massfattigdomen inte uteslutande beror på bristande naturresurser och därför måste kunna lindras med hjälp av metoder som redan har prövats i andra länder. Det var för övrigt Staley, som först formulerade det ofta citerade uttrycket "de stigande förväntningarnas revolution" om u-ländernas agerande efter den nationella befrielsen.

Det var en attityd, som färgade av sig på nästan allt utvecklingsbistånd, även det multilaterala. Dess innehåll avgjordes i sista hand av givarparten.

I FNs fackorgan likaväl som i de olika biståndsfondernas ledning satt personer, som – ofta med all rätt – ansåg sig sitta inne med stora kunskaper om arten av u-ländernas utvecklingsbehov, om lämpliga målsättningar för utvecklingsansträngningarna och om u-ländernas förmåga och resurser att åstadkomma utveckling. Allt u-länderna egentligen behövde göra, tycktes man mena, var att gapa och svälja.

Utvecklingens målsättningar formulerades utifrån givarnas erfarenheter och värderingar. Den föreställningen vann gehör, att utveckling uppstod om u-länderna härmade de industrialiserade ländernas utvecklingsåtgärder. Så skulle deras invånare så småningom bli lika välmående och lyckliga som i-ländernas folk.

Företeelsen att givarna bestämde biståndets innehåll och mål karakteriserades på sin tid av Sir Robert Jacksons studie över FN-systemets biståndskapacitet som "donor bias", givarvinkling. Med mottagarnas växande erfarenhet av bistånd och i takt med det tilltagande självförtroendet blev en sådan *bias* alltmer oacceptabel ur u-landssynpunkt.

Endast de legitima regeringarna kunde uppenbarligen ta och bära det politiska ansvaret för vad som hände innanför deras länders gränser. Det var självständighetens viktiga innebörd. Främmande biståndsgivare kunde aldrig på samma sätt ställas till svars av u-ländernas folk för sina handlingar, vare sig de var i bilateral eller multilateral tjänst, eftersom kolonialismen nu var avskaffad.

7.3 U-länderna markerar sin vilja

Allteftersom tiden gick hade u-länderna blivit allt medvetnare och allt aktivare i de internationella rådslagen. De ansåg sig ha varit föremål för hänsynslös exploatering och orättfärdig behandling av sina forna herrar, som numera satt på andra sidan ett förhandlingsbord.

Med den växande självtilliten följde en växande vilja och förmåga att ingripa i och påverka den internationella debatten om utvecklingsproblemen. I det meningsutbytet gick u-länderna så småningom på offensiven och ställde allt tydligare och alltmer högljudda krav på i-länderna, krav som med rätta uppfattades som anspråk på ett slags gottgörelse för lidna oförrätter. I ett sådant läge framstod den paternalistiska biståndsmodellen som alltmer orealistisk.

När jag tänker tillbaka står det alldeles klart för mig att den mera påtagliga förändringen skedde under 1960-talets första hälft, dvs. den tid då den nationella frigörelseprocessen exploderade som en månghövdad fyrverkeriraket i Afrika och u-länderna plötsligt kom att helt dominera i FNs medlemsförteckning.

"Nykolonialism" blev vid den här tiden snabbt ett skällsord i den internationella biståndsdebatten. Vissa u-länder, som var mer artikulerade än andra, gjorde det helt tydligt att för de nya staterna var den nyvunna självbestämmanderätten ett högre värde än all världens u-hjälp.

Mot bakgrunden av sådana förändringar i beteendet formulerade Jack-

sons kapacitetsstudie hösten 1968 och våren 1969 sina rekommendationer, som bl. a. gick ut på att ett helt nytt system för programmeringen av u-hjälpen borde skapas. Den rekommendationen antogs sedermera och kallades "country programming" (landprogrammering).

7.4 Landprogrammering

Beslutet, som fattades 1970, att landprogrammering fortsättningsvis skulle tillämpas av UNDP, togs med ett kompromissbetonat men enhälligt beslut. Det kallas alltsedan dess för The Consensus (jämför sid. 41). Den ledde till en rad åtgärder, som delvis förutsatte att landprogrammering skulle kunna tillämpas, men som delvis också var följder därav, exempelvis planering på normalt fem års sikt, fasta länderramar för tilldelningen av biståndsmedel ("Indicative Planning Figures"), länderstudier med probleminventeringar, årliga genomgångar av läget i verksamheten, intensifierade utvärderingar, avskaffande av systemet med *full funding* (jämför sid. 68), så småningom rullande planering etc.

En följdverkan var en ny relation till fackorganen, vilkas notoriska, ofta skandalösa rivaliteter om biståndspengarna försvårades. Inte heller kunde de räkna med en oföränderlig andel av sådana resurser varje år. Arten och storleken av deras medverkan berodde på behovsläget i varje enskilt u-land. Samtidigt kunde de nu få en mera meningsfull roll som förvaringsställen för kunskaper om u-landsproblem, om möjliga åtgärder och dessas sannolika utfall.

Tankarna bakom länderprogrammeringen har påverkat utvecklingsbiståndet på olika håll. För svenskar ligger det nära till hands att notera, att SIDA helt anammade landprogrammeringen som planeringsmetod tidigt på 1970-talet. Även om sedermera en viss uppluckring skett gäller det alltjämt att en mycket betydande del av det landinriktade svenska biståndet programmeras enligt den nya metoden.

7.5 Den svenska biståndsrelationens utveckling

Att Sverige tog till sig landprogrammeringen i sitt bilaterala bistånd är inte svårt att förklara. Som redan nämnts (sid 60 ff.) medverkade två svenskar i Jackson-studien, nämligen Ernst Michanek och jag själv.

Som svenskar fick vi tidigt klart för oss att man i Sverige på officiellt håll såg med positivt intresse både på själva arbetsuppgiften och på de resultat, som så småningom började komma till allmän kännedom. Både Ernst Michanek och jag fick också tillbringa en hel del tid med att här hemma förklara för intresserade det nya programmeringssystemets varför och hur.

I likhet med de flesta länders u-hjälp var också det tidigaste svenska biståndet paternalistiskt till sin natur. Även vi var på sin tid övertygade om att, om u-länderna blott följde våra goda exempel, så skulle utvecklingen och den höjda levnadsstandarden komma som ett brev på posten. I konsekvens härmed ansåg vi, att våra erfarenheter och våra arbetsmetoder på en rad områden var överflyttbara till u-landsmiljön.

Det får dock tilläggas att vi insåg vissa begränsningar särskilt när det

gällde modernäringen jordbruket. Vi uteslöt i början medvetet insatser på det området därför att det tropiska eller subtropiska jordbruket behövde erfarenheter, som vi inte besatt.

Dock: ingen regel utan undantag. På vissa specialområden av mera teknisk natur hade vi bidrag att lämna. Vi utbildade exempelvis under 1950-talet i Sverige ett ganska stort antal lärare vid veterinärhögskolor i särskilt Indien men också i några andra asiatiska länder i ämnet artificiell insemination. Den verksamheten var emellertid inte baserad på något indiskt initiativ. Det var i hög grad svenskt. Som det föll sig byggde det på en ingående kunskap om den indiska boskapsskötselns problem hos en enskild svensk, väckte snabbt entusiasm i berörda indiska institutioner och råkade alltså bli en ovanligt lyckad biståndsinsats.

Även övriga svenska biståndsinsatser från 1950-talets början och ett par decennier framåt kom till stånd på svenskt initiativ men höll sig på en mera elementär teknisk nivå och fick därför ofta ett bestående värde. Särskilt gällde det de tidigare insatserna på yrkesutbildningens område.

Samtidigt blev det tydligt att det på högsta ort fanns vissa världsfrälsarambitioner. Den första svenska u-hjälpsministern analyserade raskt u-ländernas utvecklingsproblem och bestämde sig för hur biståndet borde utvecklas. Främst satte hon en minskning av födelsetalen. Den borde ske genom familjeplanering med hjälp av preventivmedel.

Familjeplaneringen blev alltså det svenska bilaterala biståndets första käpphäst. Det följdes sedermera av en rad andra. I senare avsnitt skall vi se närmare på de viktigaste av dessa svenska käpphästar, eftersom de oftast också påverkade vårt lands uppträdande i FN-sammanhangen.

När det svenska bilaterala biståndet i likhet med vissa multilaterala biståndsprogram övergick till landprogrammering i 1970-talets början innebar det även i vårt fall ett mycket radikalt avsteg från det gamla systemet.

I Sverige gick man så långt att man började tala om "bistånd på mottagarens villkor" och visade därmed en insikt dels om att utveckling ytterst är och måste vara u-landets eget ansvar och dels om att det inte minst i u-länder finns många annorlunda värderingar av vad som är framsteg. Vi får inte vara så förmätna att vi till varje pris söker pracka på dem våra åsikter om vad en högre levnadsnivå och livskvalitet innebär. En bister erfarenhet har numera lärt oss att då vi genom vårt bistånd söker möta behov, som u-länderna själva inte uppfattar som särskilt angelägna, så lämnar våra insatser svaga och otydliga spår efter sig – om några alls.

7.6 Biståndsmålen

Men även om bistånd på mottagarens villkor länge var parollen, blev biståndsgivaren Sverige samtidigt allt mer angeläget att i så precisa ordalag som möjligt formulera den svenska biståndspolitikens målsättningar. Det uppfattades som både rimligt och nödvändigt att söka fastställa vad ett land som vårt ville uppnå med sina förhållandevis mycket betydande biståndsanslag.

Ett par av målen hämtades ur u-ländernas egen fatabur, exempelvis

ekonomisk tillväxt och högsta möjliga grad av ekonomiskt och politiskt oberoende. Men de mål som gällde jämlikheten, eller om man så vill, social och ekonomisk rättvisa och respekt för människovärdet, stöd för en demokratiseringsprocess liksom det sist tillkomna målet, som avser skyddet för miljön, utgår från våra egna uppfattningar om vad som är viktigt att åstadkomma i utvecklingens namn.

Så vitt jag vet har dessa fem svenska biståndsmål fastställts utan några remissyttranden från u-länderna. Men det får också sägas att några direkta missnöjesyttringar inte heller lär ha avhörts, även om åtskilliga u-länder på förfrågan säkerligen skulle påpeka att ett par svenska biståndsmål får anses tillhöra kategorin "u-ländernas inre angelägenheter".

Det är dock svårt att bestrida ett givarlands rätt till viljeyttringar, när det gäller syftet med dess u-hjälp, särskilt när det rör sig om begrepp som demokrati, människovärde, skydd för miljön. Därtill kommer att de uttryckligen och alltid är underordnade ett övergripande mål, nämligen att höja levnadsnivån i u-länderna, ytterst avskaffa svälten och misären.

Om biståndspolitiken skall bli något annat än tomma deklarationer så måste dessas innebörd avspeglas i det konkreta arbetsprogrammet. För att det skall kunna ske blir det nödvändigt att givarparten i sina överläggningar med mottagarlandets myndigheter har och uttrycker åsikter om biståndets innehåll och mera långsiktiga mål. Det är fullt legitimt.

7.7 Dialogen mellan givare och mottagare i biståndet

De som på sin tid formulerade landprogrammeringens principer och metodik avsåg aldrig att någondera parten i en förhandling om ett biståndsprogram skulle få rätt att tvinga på den andra parten projekt, mot vilka vederbörande hade invändningar av ett eller annat slag. Tanken var snarare att ett länderprogram skulle bestå av utvecklingsåtgärder och insatser, om vilka parterna hade kommit överens i en dialog, där det gavs och togs, valdes och vrakades på båda håll.

I Sverige måste måltänkandet med nödvändighet leda till att även givaren med tiden fick ett större inflytande på biståndets innehåll än fallet var då principen "bistånd på mottagarens villkor" var förhärskande. Här har sålunda pendeln på 1980-talet svängt tillbaka till ett läge mellan det helt paternalistiska biståndet från 1950- och 1960-talen och 1970-talets abdikation från nästan allt ansvar för hur biståndsmedlen satsades.

Det bör tilläggas att parallellt härmed har också en fortlöpande förstärkning skett av det bistånd, som ligger utanför det landprogrammerade och som gäller vissa utvalda ämnesområden (familjeplanering, kvinnoprogram, det bredare biståndet genom BITS etc.) eller det växande biståndet med statsmedel via enskilda organisationer. Innehållet i sådant bistånd fastställs i huvudsak av givarparten. Det är från början ändamålsbestämt men kan inte påtvingas någon mottagarpart utan förutsätter en överenskommelse med denna.

När det gäller det multilaterala biståndet medförde övergången till landprogrammeringen för UNDPs del att givarpartens inflytande på programmets innehåll på många håll minskade. Vissa länder, exempelvis och i

särskilt hög grad Indien, menade att det nu var UNDPs och FN-systemets uppgift att leverera det bistånd, som mottagaren egenhändigt och praktiskt taget utan konsultationer fastställde, så länge det var tekniskt genomförbart.

Indiens ståndpunkter i detta stycke var och är helt i enlighet med de resonemang, som särskilt Indiens representant förde i UNDPs styrelse år 1970, då The Consensus skulle snickras ihop.

Det var framför allt den indiska argumentationen som ledde till att Consensus-beslutet fick ett textavsnitt som tonade ner dialogelementet och analysen av mottagarlandets utvecklingsproblem i landprogrammeringsprocessen för att i stället ge särskild emfas åt mottagarpartens rätt att efter eget skön avgöra biståndsmedlens användning. Många i-landsrepresentanter gick på sin tid omkring och muttrade, att om Indien fick som det ville så skulle UNDP-biståndet i fortsättningen helt enkelt kunna inskränkas till ett utställande av in-blanco-checkar.

Sverige blev i den diskussionen Indiens huvudmotståndare. Från svensk sida såg man biståndsprogrammet i ett givet land som resultatet av en väl förberedd och grundlig förhandling. Därunder kunde många idéer och förslag prövas och antas eller underkännas. Det program, som till sist verkställdes, motsvarade vad parterna kunnat komma överens om i sina diskussioner.

I spåren på debatten i UNDPs styrelse begärde och fick u-länderna en ökad andel i projektens verkställighet genom s. k. *government execution.* Ett större utrymme gavs för tekniskt bistånd mellan länder inom u-landskretsen, delvis finansierat av UNDP. Ett ökat utnyttjande i det traditionella biståndet av u-ländernas egen expertis, inklusive den som flyttat utomlands, och dess egna redskap, maskiner och övrig lokalt producerad utrustning rekommenderades. Därmed underströks ytterligare att u-ländernas intressen gick före andra hänsyn och att deras medverkan och inflytande borde öka.

Samtidigt hänvisades UNDP och FN-systemet i en rad u-länder till en mera passiv roll i utvecklingssamarbetet. I andra länder, åter, blev förändringarna inte så påfallande. Särskilt de minst utvecklade länderna måste alltjämt luta sig tungt på biståndsgivarnas råd och synpunkter.

Dessutom gällde självklart alltid att vad UNDP spenderade resurser på måste ligga inom ramen för det regelverk, som programmets styrelse fastställt i allmänt samförstånd.

I samarbetet fick kvaliteten på UNDPs lokala representation stor betydelse. Där UNDPs representanter var kunniga, erfarna och kraftfulla kunde och kan UNDP alltjämt spela en synnerligen viktig roll inte bara för organisationens eget utvecklingsbistånd, dess inriktning och karaktär utan också för andra biståndsgivare, multilaterala som bilaterala. I andra länder, där sådana representanter ser sin uppgift som mera dekorativ, blir inflytandet på utvecklingen i motsvarande grad mindre.

En enkel analytisk modell förklarar bättre än många ord utvecklingssamarbetets alternativa givar/mottagarrelationer:

Tabell 7:1 Relationer i utvecklingssamarbetet

Givare	*Mottagare*	*Anm.*
Passiv	Aktiv	Mottagaren bestämmer programmets mål och medel ("bistånd på mottagarens villkor")
Aktiv	Passiv	Givaren bestämmer programmets mål och medel ("donor bias")
Aktiv	Aktiv	Programmet är resultat av dialog, där båda parternas synpunkter och önskemål får utrymme (gemensamt ansvar och samverkan; programmet vilar på samsyn)

Det behöver knappast påpekas att en passiv hållning hos båda parter inte leder till något bistånd alls.

I stort sett lär det kunna visas att de flesta bilaterala biståndsgivare spelar en aktiv, ibland helt dominerande roll i programutformningen. Hur stor den blir beror för det mesta på de syften givarparten önskar uppnå med sin biståndsverksamhet. Kommersiella, politiska eller rentav ideologiska avsikter bestämmer i många fall biståndets innehåll och accepteras av många u-länder, som av övertygelse eller av taktiska eller ekonomiska skäl finner det svårt att överhuvud taget säga nej till bistånd.

Det får medges att den svenska bilaterala biståndsverksamheten härvidlag intar en mindre påträngande hållning än de flesta andra. Detsamma gäller i huvudsak de övriga nordiska ländernas direkta biståndsinsatser. Det är alltså inte dem jag här talar om utan snarare om de amerikanska och ryska, de franska, brittiska, västtyska och japanska bilaterala biståndsprogrammen, som ju ändå representerar lejonparten av vår tids u-hjälp.

När det gäller multilaterala program skiftar bilden. Medan vissa program, exempelvis UNDP, har litet inflytande på inriktningen av vissa länders utvecklingsansträngningar, är en sådan påverkan större i andra, ofta på grund av det personligas roll i historien.

I vissa multilaterala program med ämnesmässigt eller geografiskt begränsade målgrupper bestäms programmens innehåll i hög grad av biståndsorganen. UNICEF tillämpar exempelvis i viss utsträckning landprogrammeringens princip att låta behovens art i ett visst land bestämma insatsernas natur. Men därtill kommer att UNICEF söker genomföra större kampanjer i internationell skala för att lösa vissa, allmänt förekommande problem bland barn. Förr i världen satsade UNICEF exempelvis stora pengar på malariabekämpningen. Numera gäller det enkla botemedel mot spädbarns diarréer eller breda vaccinationskampanjer mot i u-länderna särskilt ofta förekommande barnsjukdomar.

IDA är också en synnerligen aktiv part i biståndssamarbetet. Dess bistånd ställer bestämda krav på mottagaren för att tillförsäkra utvecklingsprojekten nödiga resurser och ett förmånligt utfall.

En enkel slutsats av vad som här sagts om biståndsrelationen liksom av mina personliga erfarenheter och iakttagelser är att det bästa, mest relevanta och i fråga om resultatet mest bestående biståndet uppstår, när båda parterna i förhållandet spelar en mycket aktiv roll från den stund, då en samarbetstanke först föds och därefter genom projektets hela livstid.

7.8 Sverige och de nya signalerna

Sverige var tidigt ute med en endossering av beslutet att låta Sir Robert Jackson företa sin studie av FN-systemets biståndskapacitet. När resultaten kom mottogs de med välvilja av de svenska myndigheterna. Därom ger statsverkspropositionerna för budgetåren 1970/71 och därefter besked liksom statsutskottets utlåtande nr 84/1970. Utrikesutskottets utlåtande nr 6/1972 uttalar i anslutning till kapacitetsstudiens rekommendationer och besluten i UNDPs styrelse att "u-ländernas egna planer och förutsättningar" måste bestämma biståndets innehåll.

Svenska politiker i ledande ställning fångade snabbt upp och anslöt sig till kapacitetsstudiens huvudtanke om u-ländernas eget yttersta ansvar för sin egen utveckling och om nödvändigheten att anpassa biståndet till de av dem själva prioriterade behoven.

I maj 1971 talade utrikesministern i riksdagen om just den sistnämnda aspekten av Jacksonstudien. Hösten samma år utvecklade han i FNs generalförsamling den synpunkten att FNs biståndsgivning måste vara "utformad efter u-ländernas intressen med beaktande av principen om nationell suveränitet". Något senare påpekade han i riksdagen att "utvecklingssamarbetet ger resultat endast om det är ett samarbete där mottagarlandets egna ansträngningar till utveckling och ekonomisk och social utjämning utgör basen".

I april 1973 framhöll utrikesministern i riksdagen att "en huvudlinje i den svenska biståndspolitiken är att u-ländernas egen utvecklingspolitik, dess egna prioriteringar måste avgöra biståndets inriktning och utformning på samma sätt som de styr användningen av u-landets egna resurser. Denna linje är en konsekvens av vår uppslutning bakom suveränitetsprincipen".

Synpunkten att ett mottagarlands prioriteringar måste styra användningen av landets egna resurser är inte så oskyldig som den i förstone kan förefalla. Det var – och är – just en av många u-länders brister att deklarationer och handling ofta står i dålig överensstämmelse. Dessutom är den enligt min mening viktig därför att den understryker att utvecklingsbistånd aldrig äger rum i ett vakuum. Där finns alltid många omständigheter och inflytelser, som är med i leken men som inte tas med i räkningen då utvecklingsåtgärder planeras.

Biståndsgivaren löser aldrig ensam några problem. Inte heller förhåller det sig så att ett visst problem blir löst endast om en viss biståndsgivare, exempelvis Sverige, uppträder på scenen och gör en insats. När man som hemvändande biståndsarbetare konfronteras med det svenska biståndstänkandet, får man ibland intrycket att många tror, att om inte Sverige tar itu med vissa u-landsproblem, så blir de aldrig lösta. Och att u-världen står

i något slags val mellan FN och SIDA för sin räddning från de svårigheter, som ansätter den.

Hur som helst uppträdde svenska företrädare med stor energi också i FN-sammanhang för att förfäkta och försvara biståndsgivningens nya grundsyn. Det skedde både i Generalförsamlingens 2:a utskott och i UNDPs styrelse. I den senare tog Ernst Michanek ofta under 1970-talet till orda för Sverige och utvecklade vältaligt tanken, att det i grunden är u-länderna som själva måste ta sig ur sina svårigheter, även om de ofta söker och erhåller en viss assistans utifrån.

Vi inledde detta avsnitt med att åberopa Andrezej Krassowski, författaren till boken om *The Aid Relationship*. Där sammanfattar han sina egna slutsatser när det gäller det optimala förhållandet mellan givare och mottagare i biståndet. Det bör, säger han, vila på tre principer: "The development assistance strategy has to be tailor-made to fit a particular developing country. It has to be recipient-orientated. It has to provide a framework which allows the aid-giver to become committed to the aid-receiving country's development progress."

Den tredje och sistnämnda principen är inte minst viktig. Erfarenheten lär oss att ingen biståndsgivare når framgång som inte – inom ramen för sitt bistånd – delar mottagarpartens aspirationer och finner dess målsättningar värda att uppnås.

8 Mest hjälp till de fattigaste

8.1 Anpassning av biståndet till de fattigaste länderna (LDCs)

På många håll fanns från början ett medvetande om att graden av underutveckling skiftade från ett u-land till ett annat. I det multilaterala tekniska biståndet upptäckte man nödvändigheten att skapa särskilda regler för mottagarpartens prestationer, när det gällde biståndet till de minst utvecklade länderna. Under biståndets allra första år rörde sig diskussionen i stor utsträckning om vilka krav FN, närmast EPTA, kunde ställa på mottagarna när det gällde att bestrida lokala omkostnader för projekten. Svårigheten var att sådana insatser utgjorde ett bevis för att u-landet var genuint engagerat i ett visst projekt, samtidigt som alla var medvetna om hur knappa landets resurser i många fall var. Den svenska linjen var att FN skulle agera generöst och inte ställa krav på fattiga länder, som de inte kunde möta.

När jag våren 1953 sändes att representera Sverige vid ett möte i ECOSOCs Technical Assistance Committee (TAC) var det den frågan, som jag framför allt talade med den ansvarige i UD om före avresan. Han hette Dag Hammarskiöld – och honom skulle jag träffa igen några veckor senare som FNs nye generalsekreterare. Han tog snabbt klar ställning. Man måste se upp så att man inte med biståndets kostnader snedbelastade ekonomiskt mycket sårbara länders budgetar.

Erfarenheten lärde också Världsbanken att det måste finnas en typ av utvecklingslån, vilkas innehåll, uppläggning och villkor var anpassade till särskilt resursfattiga länder. Ur den insikten växte International Development Association (IDA) fram som en gren på bankens stam. Samtidigt började banken i sina redovisningar av det ekonomiska och sociala läget i all världens länder att dela in dem i tre grupper: Low income, Middle income och High income countries. Till den första gruppen hörde till att börja med länder med en BNP per capita och år på högst 250 dollar. Numera har taket höjts till 545 dollar. Under de första åren talade man om en fjärde grupp av mycket fattiga länder med en nationalinkomst per capita på mindre än 100 dollar om året.

Enligt 1990 års Development Report från Världsbanken tillhör numera 39 länder gruppen low-income countries, medan 58 länder återfinns i gruppen middle-income countries.

Under årens lopp har det internationella medvetandet om att de fattigaste länderna bildar en gruppering med särskilt allvarliga och svårlösta problem vuxit och spelar numera en viktig roll i alla diskussioner om utvecklingssamarbetet. En särskild terminologi har skapats. I FN talar och skriver man om LDCs, vilket är uttytt Least Developed Countries[1]. I Sverige har förkortningen blivit MUL, (Minst Utvecklade Länder), dock mera sällan använt utanför specialisternas krets.

För det tekniska biståndet betyder LDC-status att länderna är i särskilt

[1] I OECD-DAC brukas förkortningen LLDC för gruppen av minst utvecklade länder.

stort behov av bistånd med sikte dels på de s.k. basbehoven och infrastrukturen, dels på utvecklingen av landsbygden, där ofta de allra fattigaste människorna finns, de jord- och egendomslösa analfabeterna, de svårast utsatta och mest försvarslösa.

8.2 Institutionella åtgärder till förmån för LDCs

För det ekonomiska biståndet är Low income countries de minst kreditvärdiga. De är, när det gäller den offentliga u-hjälpen, inte kvalificerade för lån på vanliga kommersiella villkor, och får därför sitt finansiella bistånd i form av lån på särskilt mjuka villkor eller som gåvor. Mjukheten konstitueras av tre element i lånen: en inledningsfas av amorteringsfrihet vanligen på fem till tio år, en lång amorteringstid (oftast 30–50 år), låg eller ingen ränta, i stället möjligen en administrationsavgift (som i IDAs fall).

I likhet med Världsbanken har också de regionala utvecklingsbankerna särskilda dotterinstitutioner, som sysslar med mjuk lånegivning till regionernas låginkomstländer.

Institutionella åtgärder för att gynna de fattigaste folklagren har också vidtagits när det gäller annat bistånd. Sålunda ägnar sig FNs kapitalutvecklingsfond, (United Nation Capital Development Fund, UNCDF) som förvaltas av UNDP, helt åt ekonomiskt bistånd till utvecklingsprojekt av basbehovsnatur i de fattigaste länderna. Investeringarna är relativt små men har ofta en starkt lokal anknytning och kan därför ändå betyda mycket för en region. (Det kan exempelvis gälla att underlätta böndernas marknadsföring i ett visst område genom att bygga ett lokalt vägnät.) UNCDFs bistånd sker i form av gåvor.

Från år 1973 började några länder, främst Sverige, att markera sin särskilda omsorg om LDCs genom att vid sidan av det ordinarie bidraget till UNDPs centrala kassa lägga ett särskilt bidrag till en fond för bistånd till de fattigaste länderna. Medlen används i princip på samma sätt som pengarna i den centrala fonden men går till en förstärkning av de pågående programmen i de minst utvecklade länderna.

För det första året uppgick de särskilda svenska bidragen till 3 dollar milj. 1989 bidrog sju länder med totalt drygt 15,5 milj. dollar till fonden för särskilda åtgärder i LDCs; därav kom nära två tredjedelar från Sverige.

8.3 Sverige och LDCs – en fråga om solidaritet

Sveriges särskilda bidrag till UNDPs verksamhet i LDCs ligger i linje med en övertygelse, som vi uttryckt med konsekvens och uthållighet i många multilaterala sammanhang. Den springer ytterst ur det starkaste och oftast åberopade motivet för vår u-hjälp, nämligen solidaritetstanken. Den innebär bl. a. att känslan av solidaritet blir särskilt stark när det gäller de allra värst utsatta och därför mest behövande.

Proposition 100/1962, som i sin allmänna del inledningsvis diskuterar utvecklingsbiståndets motiv, konstaterar att den svenska hjälpen till de fattiga folken "inte kräver någon annan motivering än den som bottnar i

känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet, i vår uppfattning om människovärde och jämlikhet."[2]

Tankegången återkommer i proposition 101/68 där solidariteten sätts främst bland utvecklingshjälpens motiv.

Användningen av själva orden "solidaritet" och "solidarisk" har en hög frekvens i alla offentliga sammanhang, där u-hjälpen behandlas, i propositioner, utlåtanden, promemorior, anföranden i och utanför riksdagen. Jag citerar några ytterligare exempel i tillägg till de redan nämnda.

Regeringsdeklarationen i Riksdagen 31/3 1976: "Vad vi gör för u-länderna är en fråga om internationell solidaritet".

Utrikesministern Sven Andersson på FN-dagen i Malmö år 1976: "den internationella solidariteten kräver en ökad biståndsinsats av de rika länderna"

Utrikesministern (Karin Söder) i FNs generalförsamling 13/10 1976: De rika länderna, i öst och väst, har "ett solidariskt ansvar" för att förverkliga tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning.

Statsministern (Ola Ullsten) i riksdagen 12/3 1980: "Vi måste få människorna i de rika länderna att förstå att inte bara solidaritetens bud utan också vårt ekonomiska egenintresse kräver att vi bidrar till att förbättra de sociala villkoren för fattigvärldens människor".

Regeringsdeklaration 18/3 1981: Svensk biståndspolitik har "sin grund i solidariteten med människor i de fattiga länderna."

Jag har här bl. a. fäst uppmärksamheten på några uttalanden under de borgerliga regeringsåren om solidaritetens krav. Det kan tilläggas att det allt oftare hände, att ordet "solidaritet" ersattes med "moral". Utvecklingsbiståndet förklarades vara ett moraliskt imperativ. 1981 uttalade exempelvis Ola Ullsten i riksdagens biståndsdebatt att det "grundläggande skälet" för bistånd är "moraliskt". Men moralen som bevekelsegrund nämndes faktiskt också i proposition 100/1962.

Solidaritet är i det speciella sammanhang, som här gäller, ett ord med en något svävande innebörd. I huvudsak betyder det, att Sverige ställer sig på u-ländernas sida i kampen inte bara för en högre levnadsnivå utan också för en större rättvisa i det internationella samhället, en sådan behandling av u-länder att de kan spela en jämlik roll i världsekonomin osv. Men dessutom används ordet ofta på sådant sätt att det måste innebära att Sverige solidariserar sig med de mest eftersatta grupperna inom u-landssamhällena. Krav reses i solidaritetens namn på en inre utjämning, en inre rättvisare fördelning av frukterna av de ekonomiska framsteg, som görs bl. a. som ett resultat av biståndet.

Solidariteten tolkas även så, att den vill lägga tonvikten i biståndet på hjälpen till de länder där den genomsnittliga levnadsstandarden är som lägst och svårigheterna att åstadkomma framsteg som störst. Och termens användning tycks i det här sammanhanget betyda att Sverige i praktiken anser att gåvobiståndet nästan helt bör koncentreras till sådana länder.

Så långt har man visserligen inte varit beredd att gå när det gällt det

[2] Jag har här lånat UDs sammanfattning i ett pressmeddelande daterad 16 mars 1962.

bilaterala svenska biståndet. Vissa delar därav, exempelvis bistånd genom BITS, är nästan helt undantagna från den typ av resonemang, som vi här kort beskrivit. Men när det gäller de multilaterala biståndsprogrammen har Sverige envist fullföljt linjen att en mycket betydande del av resurserna måste förbehållas LDC-gruppen av stater.[3]

8.4 Diskussionen i FN om LDCs

Inom FN-systemet har diskussionen om LDCs särproblem och frågor om åtgärder från de rika ländernas sida till en del utspelats på ett mera principiellt plan. Det har huvudsakligen skett i samband med meningsutbytet om det andra och i någon mån tredje utvecklingsårtiondet liksom under den utdragna debatten om en ny ekonomisk världsordning (NIEO) och inom nord/syddialogen.

I 1973 års generalförsamling medverkade Sverige till att en separat resolution antogs beträffande särskilda åtgärder till förmån för LDCs. Året efter inträffade den händelsen att ett u-land – Övre Volta, numera Burkina Faso – framträdde i generalförsamlingen och riktade ett särskilt tack till Sverige för landets bistånd till LDCs.

Vid sidan härav har ett åsiktsutbyte i konkreta termer om FN-biståndets faktiska omorientering mot en större biståndsandel för LDCs förekommit särskilt i UNDPs styrelse.

I den mera principiellt hållna diskussionen har Sverige skjutit de fattigaste länderna i förgrunden av flera skäl, varav några har angivits i det föregående. Därtill kom att i debatten om det internationella biståndets nivå och finansiering var de flesta – om inte alla – överens om att LDCs utveckling huvudsakligen var beroende av det internationella biståndet.

När Sverige i olika FN-sammanhang krävde ökade biståndsåtaganden av de rika länderna motiverades kraven med de fattigaste ländernas stora biståndsbehov, vad som än hände med den ekonomiska världsordningen. De fattigaste länderna hade begränsade möjligheter att låna pengar på de internationella kapitalmarknaderna, eftersom de inte kunde klara en alltför tung skuldbörda.

Skuldsättningens omfattning utgjorde redan på 1960-talet ett problem för många u-länder, även bland de fattigaste. Det förvärrades som vi vet snabbt under årtiondena därefter. Men att storleken på u-ländernas upplåning ansågs bekymmersam för 25 år sedan framgår inte minst av svenska inlägg i den internationella diskussionen på den tiden. De inspirerades av den rapport FN framlade vid 1960-talets mitt om framstegen under det *första* utvecklingsårtiondet, som bl. a. satte fingret på den avtappning av u-landsresurser, som förorsakades av den omfattande skuldtjänsten.

Just sambandet med diskussionen om det *andra* utvecklingsårtiondets strategi gjorde att 1970-talets tidigare del såg en särskilt intensiv svensk

[3] Dessa länder har för övrigt namngivits av FN i en rad resolutioner genom åren. Ursprungligen var de 25 men sedan har ett femtontal länder tillkommit. Några stater har också erhållit "mest-gynnad-nation-status" i detta sammanhang på grund av en akut nödsituation som resultat av naturkatastrof, krig eller dyl.

medverkan i debatten om LDCs. I generalförsamlingen 1972 framförde Sveriges talesman den meningen att u-ländernas skuldproblem i första hand borde "lösas genom en ökning av det offentliga biståndet och en uppmjukning av biståndsvillkoren", enligt en rapport hem till UD från den svenska FN-delegationen i New York. Att det särskilt var de fattigaste ländernas dilemma man då hade i tankarna framgick i många sammanhang.

I juni samma år sände FNs generalsekreterare ut en enkät till alla medlemsstater, där han bad om deras synpunkter på andra utvecklingsårtiondets målsättningar. Det svenska svaret, som levererades senare samma år innehöll ett särskilt avsnitt om åtgärder till förmån för "de minst utvecklade bland utvecklingsländerna". Avsnittet började (i min översättning):

"I sitt utvecklingsbistånd har Sverige länge givit särskilt stöd till de fattigaste länderna både med avseende på bilateral och multilateral hjälp. Fattigdomskriteriet är ett av de viktigaste hänsynstagandena – ehuru inte det enda – i svenskt utvecklingssamarbete." Därefter åberopas särskilt Sveriges bidrag till IDA och UNDP som exempel på fattigdomsorienteringen i det svenska biståndet.

När det gällde IDA var detta ett helt korrekt konstaterande, eftersom IDA stadgeenligt dirigerade hela sin låneverksamhet till gruppen "low income countries". I UNDPs fall låg det något annorlunda till. Här förde Sverige en envis kamp för att åstadkomma en omorientering av UNDP-biståndets geografiska fördelning.

8.5 UNDP och LDCs

Frågan blev särskilt aktuell då UNDP i början av 1970-talet övergick till landprogrammering. Den nya metoden förutsatte att varje land skulle tilldelas en s. k. Indicative Planning Figure (IPF), som gällde för en femårsperiod. IPF skulle kunna översättas med SIDA-termen "landram", om det inte vore för det förhållandet att en IPF måste omges med vissa reservationer, framför allt den att programmets resurser skulle växa i enlighet med de beräkningar, som hade bestämt landramens storlek. Dock gav – och ger – IPF en uppfattning om vad ett mottagarland normalt kan räkna med i form av biståndsresurser från UNDP i sin utvecklingsplanering.

Länderprogrammens första femårscykel löpte från 1972–1976. Då detta skrives befinner vi oss i den fjärde (1987–1991). Just nu diskuteras vilka principer som bör gälla för den femte cykeln.

Då systemet introducerades befann sig länder som Grekland, Island, Israel, Kuwait, Spanien och Tjeckoslovakien bland de länder, som tilldelades en IPF. Dessa sex länder har numera avstått från ifrågavarande förmån. Formellt har det skett genom att man frivilligt avsagt sig biståndet. I praktiken förgicks besluten av i vissa fall ganska bestämda påtryckningar.

Vissa andra länder utanför u-landskretsen, särskilt i Europa och dess närhet, står alltjämt kvar som mottagare av UNDP-bistånd men i sjunkande omfattning. Bulgarien, Cypern, Ungern, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Jugoslavien har fått vidkännas en betydande nedskrivning av sina

landramar från första till fjärde IPF-cykeln, i vissa fall mer än en halvering.

Undantaget är Albanien som räknas som Europas kvarvarande egentliga u-land. Hjälpen dit har ökat genom åren.

Det kan tilläggas att de jämförelser som har gjorts laborerar med absoluta tal. Tas hänsyn till den fortlöpande penningvärdeförsämringen blir förskjutningarna än tydligare.

Utgångspunkten för Sveriges bedömning av dessa frågor har som framgått varit övertygelsen, att de fattigaste länderna måste gynnas i fördelningen av tillgängliga u-hjälpsmedel. Redan då den första cykelns rambelopp diskuterades förfäktade Sverige i UNDPs styrelse att LDCs måste ges förtur i biståndet.

Det kan för övrigt noteras, att FNs beslut att samla 25 länder i en separat kategori och kalla dem "minst utvecklade" kom 1971, dvs. det år då debatten om landramarna för UNDPs verksamhet tog fart. Än intensivare blev meningsutbytet emellertid, då arbetet med fördelningen av de väntade resurserna under andra IPF-cykeln påbörjades. Sverige gjorde då en mycket energisk insats för att få gehör för sin synpunkt att lejonparten av UNDPs resurser måste dirigeras till de fattigaste u-länderna. Andra länder delade de svenska åsikterna. Resultatet blev en betydande omfördelning till de fattigaste ländernas fördel. Samma process har därefter vidareutvecklats så, att f. n. fyra femtedelar av landramarnas summa går till en grupp av länder med en BNP per capita på under 750 dollar per år. LDCs – dvs. en grupp på ca 35 länder – får dela på 55 % av UNDPs sammanlagda landramsbelopp. (En viss del går till regionala och globala projekt och till programmets omkostnader.)

För 5:e cykeln, som löper från 1992 till 1996, skall 87 % av programmets totala landramsbelopp gå till LDCs.

Sverige och många andra länder, däribland de nordiska, har varit och är angelägna att inte ingripa i UNDPs och andra liknande FN-fonders verksamhet på ett sådant sätt att de förefaller att sätta programmens universalitet i fråga. Universaliteten är av många skäl en grundläggande och utomordentligt viktig princip, som gäller för nästan all FN-verksamhet, som inte är av sådan natur att den endast kan äga rum i ett begränsat antal länder. Globala program som UNDP, UNICEF, WFP och andra kan inte fatta formella beslut att avskaffa universaliteten. Skulle så ske öppnas dörren till oändliga debatter om det ena eller andra u-landets legitimitet som mottagare av utvecklingshjälp.

I UNDPs fall valde man tidigare den utvägen ur ett verkligt dilemma att man föreskrev att om mera utvecklade länder gjorde anspråk på bistånd från UNDP, borde deras ekonomiska bidrag till programmet överskrida de kostnader som UNDP åsamkades genom biståndet till dem. De skulle då bli s. k. netto-bidragsgivare till verksamheten. Numera gäller den enkla regeln att länder, som har en BNP per capita på över 3 000 dollar om året, skall betala det bistånd som de begär och erhåller från UNDP. Samtidigt understryks i alla sammanhang UNDPs karaktär av ett u-hjälpsprogram. Länder utanför tredje världen uppmanas avstå från att göra anspråk på

UNDPs resurser. Det kan tilläggas att UNICEF redan för mycket längesedan beslöt att helt inrikta sitt bistånd på utvecklingsländerna.

Som nämnts har de flesta av länderna i östblocket i Europa varit mottagare av en viss hjälp från UNDP. Skälen härför har huvudsakligen varit politiska. Många har menat att det vore olyckligt om UNDP sloge igen dörren till Östeuropa. Bättre är att hålla den på glänt för att vidmakthålla vissa tekniska och vetenskapliga kontakter mellan öst och väst i en för alla acceptabel form.

Några länder, däribland Sverige, har dock mer eller mindre öppet ifrågasatt även den relativt sett mycket blygsamma verksamhet som UNDP drivit i länder som Polen, Ungern, Bulgarien etc.

Efter den senaste tidens händelser i Europa torde dock de betänkligheter, man till äventyrs har haft, kunna avföras från dagordningen för Sveriges del, eftersom vi nu själva tar en rejäl bit av u-hjälpskakan för att bistå en rad av det tidigare östblockets stater. Ett nytt exempel på hur verkligheten frambringar en omprövning av gamla teser. Men för svenska delegater måste det kännas något genant att nödgas slå till reträtt från positioner, som man under flera år förfäktat med sådan övertygelse.

Den svenska tillämpningen av ett fattigdomskriterium vid diskussionen om fördelningen av UNDPs resurser mellan olika typer av u-länder har, – det bör framhållas – fört in vårt land i några av de intensivaste debatter som förekommit i programmets styrelse. Och motståndarna till våra ståndpunkter har visat stor uthållighet.

Kärntruppen i motståndarlägret har som man kunde vänta utgjorts av latinamerikanska stater. Några av dem har hunnit en bra bit på utvecklingens väg. Men de har ändå sett med uppenbart missnöje på det förhållandet, att en allt större del av UNDPs inkomster fortlöpande dirigeras över till länderna i Asien och Afrika. I synnerhet de flesta av de sistnämnda tillhör kategorin LDCs. I Latinamerika och det karibiska området finns ju bara ett sådant land, nämligen Haiti.

8.6 Bistånd till de fattigaste människorna

Vid sidan om de svenska strävandena att åstadkomma största möjliga bistånd till de fattigaste länderna har Sverige ägnat stort intresse åt internationella insatser för de fattigaste befolkningslagren i alla u-länder.

Ståndpunkten att de mest underpriviligierade människornas situation måste särskilt uppmärksammas genom biståndet har anförts i den interna svenska debatten alltifrån begynnelsen. När biståndet var ungt hördes då och då en vitsig formulering, som varnade för en hjälpverksamhet, där de rika ländernas fattiga överförde resurser till de fattiga ländernas rika.

Svenska inlägg i FNs generalförsamlingsmöten under 1950-talets senare år berörde ibland frågan om behovet av en social utjämning i u-länderna. Sverige reste krav – som i 1959 års möte – på ett ökat utrymme för utvecklingens sociala dimension. Då talades om betydelsen av löne- och socialförsäkringsfrågor, sysselsättningsskapande åtgärder, arbetarskydd, omskolning av handikappade osv. Risken med den typen av inlägg var förstås att talaren kunde misstänkas för att se u-länderna som ett slags

maskerade i-länder. Mera rakt på de fattigaste folklagrens problem gick man på 1960-talet. 1961 talade Sverige i FN om behovet av social rättvisa i u-länder.

När tiden närmade sig för det stora arbetet i FN på en utvecklingsstrategi för 1970-talet, intensifierades också diskussionen om de fattigastes läge. 1968 uttalade den svenske talesmannen i generalförsamlingens andra utskott att det var nödvändigt att lägga starkare tonvikt på social och ekonomisk utjämning i all utvecklingspolitik. Det räckte inte, menade han, att applicera bruttonationalproduktens måttstock på ett land för att fastställa dess grad av utveckling. Även värden som individens rätt till utbildning, till inkomstbringande arbete osv. måste tas med i räkningen. Man måste i högre grad än tidigare laborera med sådana konkreta, för de underpriviligierade människorna särskilt viktiga målsättningar i en kommande utvecklingsstrategi.

Det vid samma tidpunkt allt intensivare svenska intresset för befolkningsfrågorna å ena sidan och näringsfrågornas kvantitativa och kvalitativa aspekter å den andra var utlöpare av samma intresseinriktning, när den akuta likaväl som den kroniska misären i u-land diskuterades.

1969 uttalade en svensk delegat i FN att andra utvecklingsdekadens övergripande målsättning måste vara att förbättra den enskilda individens levnadsförhållanden. Strategin måste tillämpa en integrerad syn på utvecklingens ekonomiska och sociala element.

Därmed uttrycktes två huvudtankar, som skulle komma att spela en framträdande roll i Sveriges ansträngningar att påverka formuleringarna i andra utvecklingsårtiondets strategidokument.

Det integrerade synsättet utvecklades vältaligt av den svenska delegaten i 1970 års generalförsamling. Där föreslogs att strategidokumentets inledning borde förklara att då utvecklingens yttersta syfte är att förbättra människans levnadsvillkor, borde en rättvis inkomstfördelning åstadkommas till förmån för såväl social rättfärdighet som effektivitet i produktionen.

Initiativet följdes upp i generalförsamlingens plenum, där Sverige genom Inga Thorsson förklarade att utvecklingens mål djupast sett var av social natur. Det var nödvändigt att utjämna sociala och ekonomiska klyftor.

Under 1971 års generalförsamling kom Inga Thorsson vid ett tillfälle mera konkret in på biståndet till LDCs. Hon framförde som Sveriges mening att tre faktorer var viktiga att ta hänsyn till då UNDPs landrambelopp – IPFs – skulle fastställas: de minst utvecklade ländernas behov, nödvändigheten att korrigera historiska orättvisor samt möjligheten för mera avancerade u-länder att påta sig en större del av projektkostnaderna. Hon tillade att Sverige var berett att höja ökningstakten i de årliga bidragen till UNDP, förutsatt att varje ökning huvudsakligen användes för bistånd till LDCs.

I ett annat sammanhang under samma generalförsamlingsmöte sade hon, att LDCs måste beredas vissa fördelar inom ramen för utvecklingsstrategin, eftersom en mindre gynnsam behandling innebar en diskrimine-

ring mot sådana länder. Återigen uttryckte hon förhoppningen att en betydande del av Sveriges bidrag skulle reserveras för biståndet till dem.

Året därpå underströk en annan svensk delegat i ett anförande i andra utskottet att u-landsregeringarna hade ett ansvar för att vidta inkomstutjämnande åtgärder för att förbättra situationen för de fattigaste befolkningsgrupperna i vederbörande länder.

När sedan ett dokument rörande strategin under det andra utvecklingsårtiondet antogs, ansåg Sverige alltjämt att resonemangen kring den ekonomiska tillväxtens betydelse hade fått breda ut sig för mycket. Svenska yrkanden beträffande det integrerade synsättet hade behandlats tämligen kallsinnigt även om de tillåtits sätta vissa spår. Vårt lands förslag i fråga om utvecklingsarbetets egentliga mål – den enskilda människans välfärd – hade dock vunnit gehör.

8.7 Avrundning

Med detta får Sveriges engagemang i frågorna om särskild hjälp till LDCs och om utjämning och rättvisa i resursfördelningen inom u-länderna anses dokumenterat. Exemplen kan mångfaldigas och sträcker sig fram genom tiden till våra dagar. Ordalagen har varit desamma oavsett vilka ombud som fört ordet och vilken utrikesledning de representerat.

Samtidigt har inläggen i FN speglat de tankegångar, som luftats i debatten på svensk hemmaplan.

Ett exempel: i sitt betänkande nr 2/1971 gav utrikesutskottet sitt stöd till den politik Sverige förde med avseende på utvecklingsstrategin. Strategin ville åstadkomma, anförde utskottet, "en rättvisare fördelning av inkomsten och förmögenheten i syfte att främja både social rättvisa och en effektiv produktion, avsevärt höja sysselsättningen, nå ett större mått av inkomsttrygghet samt att vidga och förbättra möjligheterna till utbildning, hälsovård, näringstillförsel, bostäder och social välfärd liksom att skydda miljön."

Två år senare uttalade utskottet att FNs utvecklingsstrategi "präglas av ett socialt utjämnings- och rättvisetänkande och en betoning av u-ländernas strävan mot oberoende".

I sitt betänkande nr 27/1978 erinrade utskottet om att de nordiska länderna 1977 i Världsbankens årsmöte framförde den meningen att Världsbanken borde ägna en starkt ökad uppmärksamhet åt LDCs och att resurser särskilt borde tilldelas länder som åtagit sig att genomföra sociala reformer. Man får anta att reaktionen i bankens operativa ledning ännu vid denna tidpunkt var förströdd.

1981 ägde en FN-konferens om LDCs rum i Paris. Sverige deltog givetvis och spelade en aktiv roll. Annars får man konstatera att under några år i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet talades det från svensk sida mindre om LDCs och utjämning i u-länderna än tidigare. Men frågan om särskilda åtgärder till förmån för LDCs trädde åter i förgrunden i och med skuldkrisens dramatiska skärpning i mitten av 1980-talet.

Under sistnämnda årtionde har bl. a. det skett, att särskilda samrådsgrupper av biståndsgivare bildats under ledning av UNDP för ett antal av

de minst utvecklade länderna. I den mån Sverige haft bilaterala biståndsprogram i sådana länder, har vår land aktivt deltagit i dylika gruppers möten.

9 FNs utvecklingsårtionden och strategier

9.1 Varför utvecklingsårtionden och strategier

År 1961 föreslog USAs president John F. Kennedy att 1960-talet skulle benämnas FNs utvecklingsårtionde. Det amerikanska initiativet accepterades av generalförsamlingen. På så vis inleddes både 1950- och 1960-talen för FNs del av klatschiga och rubrikfångande amerikanska utspel på den internationella fattigdomsbekämpningens område.[1] För många länder – däribland Sverige på givarsidan – har de med tiden fått avsevärda konsekvenser. Men i ljuset av den senare utvecklingen måste man tillstå, att initiativtagarna i stort sett har nöjt sig med de flammande appellerna, åtminstone när det har gällt det finansiella stödet på längre sikt till FN-systemets insatser (om man nu bortser från Världsbanken och IMF).

Då förberedelserna för ett andra utvecklingsårtionde, dvs. 1970-talet, inleddes döptes 1960-talet om till det *första* utvecklingsårtiondet. 1980-talet blev det tredje. På engelska hette utvecklingsårtionde Development Decade. Snart kom förkortningarna DD1, DD2 och DD3 i allmänt bruk internationellt. För att spara utrymme och möda använder vi i ofta samma engelska förkortningar i denna text.

Inom utvecklingsbiståndet hade biståndsorganisationer och länder på givarsidan – även USA – sedan länge ställt krav på att u-länderna måste planera för sin utveckling. Det blev snart regel att sådana länder inom ramen för – vanligen – femårsplaner dels inventerade sina utvecklingsproblem, dels gjorde upp ett program för hur problemen skulle angripas, vilka mål som skulle uppnås och de inbördes prioriteterna mellan de olika utvecklingsuppgifterna.

Idén med utvecklingsårtiondena kunde ses som ett försök att skapa något motsvarande för det internationella samfundet, ehuru problem, åtgärder och mål helt inriktades på att åstadkomma ekonomiska och sociala framsteg i kretsen av u-länder. För de utvecklade ländernas del blev frågan vilka krav på medverkan, insatser och resursöverföringar de kunde acceptera, vilka förmåner och privilegier de kunde avstå från, kort sagt vilka stödåtgärder de i rättvisans och utjämningens namn var redo att vidta. Naturligtvis kunde de deklarerade målsättningarna och vägarna att uppnå dem inte leda något land till några bindande åtaganden. Men för de internationella organisationernas arbete på det ekonomiska och sociala fältet fick ändå uppgiften att ställa upp mål och klargöra vad som krävdes för att de skulle kunna nås stor betydelse, liksom den internationella debatt som följde i förberedelsernas spår.

Dekaderna hjälpte det internationella samfundet att fokusera uppmärksamheten på de fattiga ländernas problem och ledde till att många länder rannsakade sina attityder och möjligheter att samarbeta. En rad konkreta frågor väcktes och nödgade medlemmar att överväga dem och ta ställning.

I Sverige tilldrog sig de många frågeställningar, som den internationella

[1] 1950-talet inleddes med president Trumans lansering av utvecklingsbiståndet till de fattiga länderna under namnet Point 4.

diskussionen om utvecklingsstrategierna reste, ett betydande intresse. Inte sällan lär de som följde diskussionen vid den tiden och efteråt ha fått intrycket, att många debattämnen hade tagits upp på svenskt initiativ. Det var emellertid sällan fallet. I stort sett var meningsutbytet på hemmaplan en reaktion på problem, som tidigare dragits fram i ljuset i internationella fora.

9.2 Första utvecklingsårtiondet (DD1)

Diskussionerna om målsättningarna för DD1 blev aldrig särskilt komplicerade eller utdragna. Betydande enighet nåddes tämligen snabbt om huvudmålsättningen, som med resolutionens ord gick ut på att u-ländernas skulle nå "en årlig minimitillväxt av nationalinkomsten med 5% vid årtiondets slut". Härför behövdes en ökad resursöverföring till u-länderna. Den borde "så snart som möjligt" nå "omkring 1 procent av de totala nationalinkomsterna i de ekonomiskt utvecklade länderna".

Här framfördes för första gången idén om det s. k. "enprocentsmålet" för utvecklingshjälpen. Sverige anslöt sig omedelbart till tanken och den lanserades som en av vårt land särskilt omhuldad målsättning i proposition 100/62.

En rad andra viktiga förslag väcktes i FN-debatten om DD1, exempelvis åtgärder för att stabilisera råvarupriserna. Det blev ett därefter ständigt återkommande tema inte minst i svenska debattinlägg i olika delar av FN-systemet. Tanken på ett förstärkt bistånd genom Särskilda fonden och EPTA vann allmän uppslutning. Uppmärksamheten fästes vid vikten av att utveckla de mänskliga resurserna i u-länderna. Självfallet slöt Sverige upp bakom det nu framförda kravet på en ökad demografisk forskning. Ett annat förslag som nu framfördes, gick ut på att u-länderna under 1960-talet borde öka sin industriproduktion med 130%.

Dessutom borde u-länderna bygga mellan 19 och 24 milj. nya bostäder och sätta vissa minimistandards på hälsovårdsområdet. Här fick alltså utvecklingens sociala dimension en viss uppmärksamhet, men spelade ännu en underordnad roll. Ekonomerna dominerade alltjämt scenen.

Sverige hade som nämnts inga svårigheter att ansluta sig till och aktivt stödja förslag av denna karaktär. När beslutet togs i generalförsamlingen höll en svensk delegat ett anförande, där han särskilt utvecklade tankar om det nära sambandet mellan ekonomisk och social utveckling, ett tema som Sverige sedermera ständigt skulle återkomma till. Samtidigt drog han en lans för kooperationen, särskilt på producentsidan, dvs. inom jordbruket.

Här hemma ägnades de internationella DD1-diskussionerna en förströdd uppmärksamhet. Man kan dock observera att statsministern i 1961 års remissdebatt hade en del att säga om u-ländernas behov av stabila råvarupriser. Vi måste, sade han också, verka för ökad frihandel och mindre protektionism. Befolkningsfrågan fördes på tal. Samverkan inom FN förordades som en väg att sätta in mera kostnadskrävande åtgärder till förmån för u-länderna.

Som nämnts ställde sig proposition 100/62 i DD1s anda bakom 1% – målet. Det gjorde samma år också statsutskottet i sitt betänkande nr 135.

Därvid åberopades den resolution, som hösten 1961 antogs i FN om DD1.

Vid mitten av 1960-talet företogs en s. k. mid-term review av de eventuella framstegen under årtiondet. Alla kunde därvid konstatera att många av målsättningarna hade satts orealistiskt högt. Några mera påfallande förändringar till det bättre i levnadsnivån för de fattiga ländernas invånare kunde knappast iakttas. Sverige anslöt sig till den slutsatsen utan att göra något väsen av sig i diskussionen vare sig i FN eller här hemma. Men en följd blev även för Sveriges del att man nu tänkte aktivt framåt mot förberedelserna för DD2.

9.3 Andra utvecklingsårtiondet (DD2) - förberedelser

Förarbetena för DD2 markerar en ny och mycket mera energisk ansats både internationellt och här på hemmaplan, när det gäller utvecklingen i u-länderna. Vi har i ett tidigare avsnitt sett hur Förenta Nationerna under 1960-talets första hälft fick uppleva en kraftig injektion av nya medlemmar från den tredje världen. Som vi konstaterat ledde den bl. a. till att u-länderna väsentligt ökade sitt inflytande i en rad styrelser, kommittéer och råd inom FN-systemet. Men därtill kom att u-länderna under 1960-talet också lyckades genomdriva tillkomsten av två nya FN-organ, vilkas verksamhet och arbetsformer i hög grad återspeglade u-ländernas önskemål och prioriteringar.

Det ena var UNCTAD med 1964 som tillkomstår. Det andra var UNIDO, som började sin verksamhet år 1967 efter ett första principbeslut i generalförsamlingen två år tidigare. UNIDO förvandlades till ett av FNs fackorgan 1985. Före UNIDO fanns dock en särskild enhet – ett s. k. industricentrum – inom FN-sekretariatet, som ägnade sig åt frågan om industriell utveckling i u-länderna. Dess personal bildade kärntruppen i det nya FN-organet.

Redan vid den första United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD I) skedde en indelning av de deltagande staterna i tre grupper, nämligen A: Afro-Asiatiska stater; B: västeuropeiska och andra i-länder; C: latinamerikanska stater. Grupperna A och C fann snabbt att de hade många problem och intressen gemensamma och bildade tidigt vad som först kallades "75-gruppen", därefter "77-gruppen". Den sistnämnda beteckningen och den bakomliggande gruppsamhörigheten överlevde i många år, även om antalet medlemmar snart överträffade 77 med bred marginal.

77-gruppen fick stor betydelse genom att den blev ett uttryck för solidariteten mellan u-länderna. Under de första 10–15 åren uppträdde den som en enhetlig kraft i den internationella politiken.

Tillsammans med den politiska gruppering, som tredje världens stater utanför stormaktsblocken formerade genom sin organisation för s. k. "non-aligned" stater, utgjorde 77-gruppen verkligen en tredje kraft i världspolitiken. Under många år var sammanhållningen betydande och man kunde därför framgångsrikt lägga förslag om en serie världskonferenser, speciella debatter i FN-generalförsamling om världens ekonomiska och sociala problem, viktiga förändringar i internationella organs arbets-

former (alternativt stoppa reformer som man inte gillade), diskussioner om en ny ekonomisk världsordning i och utanför FN, för att nämna några initiativ.

Under de första 10–15 åren blev tonen i debatterna mellan 77-gruppen och västerländska i-länder ofta hätsk och urartade till en improduktiv konfrontation. Det gällde en bit in på 1980-talet fram till en tidpunkt, då allt fler länder i u- och i-landsgrupperna greps av ett mått av besinning och började sänka röstläget. Viktigast var dock det förhållandet att splittringstendenserna inom 77-gruppen blev allt påtagligare. Många u-länder, särskilt sådana som kunnat registrera vissa framgångar i sina utvecklingssträvanden, upptäckte att deras intressen i många avseenden skilde sig från andra u-länders.

Men – för att återgå till utgångspunkten – i slutet av 1960-talet ställdes 77-gruppen inför sin första stora uppgift, nämligen att så mycket som möjligt påverka förberedelserna för DD2. Det gällde att om möjligt få de rika i-länderna att göra utfästelser om väsentligt ökat utvecklingsbistånd samt att åta sig att föra en sådan u-landspolitik, särskilt handelspolitik, att u-ländernas intressen gynnades.

Till den ändan enades länderna i 77-gruppen både om vissa målsättningar för DD2 och om ett antal krav, som skulle ställas på de rika länderna. Därmed inleddes ett mycket dramatiskt skede i relationerna inom FN mellan i- och u-länder, som pågick in på 1980-talet. Debatten om DD2 fördes tidvis med för den utanförstående observatören skrämmande hätskhet.

Konfrontation blev i ännu högre grad betecknande för förhandlingarna om en ny ekonomisk världsordning, New International Economic Order, (NIEO). När vissa element av dessa överläggningar flyttades till ett nytt forum, nämligen den s. k. nord/syd-dialogen[2], skedde det i förhoppningen om att de skulle kunna ske i en mindre upphetsad atmosfär. Som vi vet, blev resultatet alltjämt magert.

År 1979 beslöt FN att söka reducera debatterna om den nya världsordningen till att omfatta några få konkreta frågor, som under de följande åren var för sig kunde bli föremål för förhandlingar mellan u- och i-länder. Dessa s. k. globala förhandlingsrundor skulle ersätta nord/syd-dialogen och de ofruktbara generaldebatterna i FN om åtgärder för att råda bot på u-ländernas problem. Till de ämnen, som kunde bli föremål för förhandlingar inom FNs ram hörde enligt förslaget råvaruöverenskommelser, energi, utvecklingsbistånd, monetära frågor och frågor om resursöverföringar till u-länderna. Intentionerna bakom tanken på globala förhandlingsrundor var säkert berömvärda men hade det felet att de aldrig förverkligades.

Det säger också något om den intensitet, med vilken u-ländernas utvecklingsproblem och i-ländernas förhållningssätt diskuterades på 1970-talet, att FN höll två särskilda möten i FNs generalförsamling som helt koncen-

[2] Nord-syd-dialogen institutionaliserades som Conference on International Economic Cooperation = CIEC och ägde på Frankrikes inbjudan rum i Paris mellan december 1975 och juni 1977.

trerades på hithörande frågor. De ägde rum 1974 och 1975. Decenniet avslutades med en tredje specialsession i generalförsamlingen år 1980, då DD3:s målsättningar diskuterades.

Vi kan emellertid inte här fördjupa oss i en mera inträngande historisk redogörelse för u-ländernas agerande inför formuleringen av DD2-strategin. Vi kan endast konstatera att u-länderna tydligare än tidigare och med det samfällda agerandets hela kraft artikulerade sina förväntningar och krav på världssamhället i syfte att åstadkomma en radikal förbättring av sitt ekonomiska läge.

I den situationen fann sig många i-länder, däribland Sverige, nödgade att ordentligt överväga sina ståndpunkter och sedan ta ställning.

9.4 Förberedelserna för DD2 i Sverige

För vårt lands del påbörjades redan under 1960-talets avslutande år ett både omfattande och noggrant förberedelsearbete för vårt uppträdande i FNs kommande debatter om DD2. Det hade sin tyngdpunkt i Utrikesdepartementet med benäget bistånd av andra delar av statsförvaltningen, särskilt finansdepartementet, handelsdepartementet, kommerskollegium, i någon mån SIDA. Man såg till att andra intresserade hölls informerade. Särskilt gällde detta de svenska förbindelseorganen[3] till FNs fackorgan.

Åtskilligt funderande under årens lopp om u-ländernas utvecklingsproblem och om erforderliga åtgärder fick ett slags fokus genom förberedelserna för DD2. I april 1969 var tiden kommen att i en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria söka sammanfatta de resultat man kommit till. Den lades till grund för ett svenskt svar på en rundfråga från FNs generalsekreterare, vari regeringarna ombads medverka i förberedelserna för andra utvecklingsårtionden genom att redovisa sin syn på dess mål och medel.

I det svenska yttrandet framhölls inledningsvis att huvudmålet måste vara att förbättra de enskilda individernas levnadsförhållanden. Därför måste "en utjämning av rådande ekonomiska och sociala olikheter komma till stånd". Det krävde "en samordnad insats på det ekonomiska och sociala området i vilken både i- och u-länder samt de internationella organen aktivt deltar".

Härmed formulerades den grundsyn på relationen mellan ekonomisk och social utveckling som sedermera i debatterna kom att kallas "den integrerade". Den vann så småningom gehör och återspeglades till sist i några formuleringar i DD2-strategins inledande text.

Det bör nämnas att den svenska synen på utvecklingens innebörd och mål formulerades under synnerligen aktiv medverkan från Inga Thorsson, både under den tid hon tjänstgjorde i FN-sekretariatet som chef för den sociala divisionen och genom den konferens om just utvecklingens sociala dimension som hon initierade och ledde i Stockholm år 1969. (Jämför sid

[3] Exempelvis: Svenska FAO-kommittén, Kommittén för internationella socialpolitiska ärenden (för ILO), Svenska UNESCO-rådet, Kommittén för internationella hälsovårdsärenden (för WHO), Svenska UNICEF-kommittén.

59, fotnoten.) Därefter kunde hon fullfölja sina egna insatser genom en mångårig medverkan i den svenska FN-delegationen, där hon bland annat ägnade sig åt att förklara sambanden mellan sociala och ekonomiska faktorer i utvecklingen.

Konferensen i Sverige resulterade i ett dokument, *A Unified Approach to Development*, som för korthetens skull kallades Stockholms-rapporten. Sverige sökte i samband diskussionerna i FN om DD2 få generalförsamlingen att göra Stockholms-rapporten till föremål för debatt under en särskild dagordningspunkt men misslyckades därmed. Inte minst med hjälp av den holländske ekonomen Jan Tinbergen, som var ordförande i FNs kommitté för utvecklingsplanering, påverkade grundsynen i Stockholmsrapporten formuleringarna i paragraf 18 av DD2-dokumentets slutversion.

Sveriges yttrande till FNs generalsekreterare i april 1969 om principerna för DD2 tog efter det inledande avsnittet upp en rad aktuella problem och markerade den svenska hållningen i avseende på dem.

Sålunda:

- Det förelåg ett behov att skapa ett samband mellan enskilda länders utvecklingsplaner och strategins globala utvecklingsmål. Ansvaret härför vilade främst på u-länderna själva. Strategin borde av det skälet i huvudsak vila på u-ländernas deklarerade utvecklingsmålsättningar.
- Samordning av de internationella organens insatser måste åstadkommas. Det krävdes en serie sammanhängande biståndsinsatser. Därför hade i- och u-länder ett *ömsesidigt* ansvar, som också delades av de internationella organisationerna.
- Det förelåg ett behov av klart definierade delmål inom DD2-strategin, gällande exempelvis livsmedelsförsörjning, hälsovård, bostadsbyggande, familjeplanering, undervisning, jordreformer, skatter, miljövård. Alla kvantifierbara delmål borde kvantifieras.
- Den ekonomiska tillväxten måste anges i per capita-termer.
- Strategin borde innehålla åtaganden av både i- och u-länder. En tidtabell för dessa åtaganden borde upprättas.
- När det gäller i-ländernas åtaganden borde 1 %-målet för biståndet ställas främst.
- Biståndets kvalitet måste förbättras. Dess villkor måste mjukas upp. En jämnare fördelning mellan givarnas bidrag måste eftersträvas.
- Strategin måste understryka befolkningstillväxtens avgörande betydelse.
- En plan för s. k. supplementär finansiering borde ingå i strategin.
- Betydande åtaganden från i-länder på det handelspolitiska områden borde vara en del av strategin.
- Ett generellt, icke-diskriminerande system av tullpreferenser borde ingå.
- Handeln med vissa råvaror borde regleras med hjälp av internationella råvaruavtal.
- U-ländernas produktion av varor måste diversifieras.
- Ett ökat utbyte – ekonomiskt och tekniskt – borde utvecklas mellan u-länderna.

- Industrialiseringens betydelse borde framhållas.
- Livsmedelsproduktionen borde öka i u-länderna, näringsstandarden förbättras.
- Miljövårdsproblemen måste beaktas.
- Ett ändamålsenligt institutionellt maskineri för behandlingen av de ekonomiska och sociala utvecklingsfrågorna borde åstadkommas.
- Inom FN-systemet måste handlandet bestämmas av ett samordnat synsätt och gemensam styrning.
- Strategins förverkligande måste regelbundet granskas och utvärderas.
- Världsopinionen måste aktiveras.

Många av de synpunkter, som framfördes i Sveriges svar på generalsekreterarens enkät, hade länge förekommit i den svenska debatten och då och då avspeglats i inlägg i FNs generalförsamling.

Redan tidigare har jag citerat den svenska biståndsministerns inlägg i 1959 års möte i FN. Då ägnade hon stor möda åt att söka övertyga om sambandet mellan sociala och ekonomiska faktorer i utvecklingen och menade att insatser, som tog hänsyn till detta samband borde få ökat utrymme i biståndsverksamheten. Man kan alltså säga att Sverige genom sina insatser i DD2-debatterna fullföljde ett mer än tio år gammalt uttalande i FN om utvecklingssträvandenas mål och mening.

9.5 Sverige och u-ländernas industrialisering

Under de närmast följande åren ägnade Sverige ett stort intresse åt industrialiseringens betydelse för utvecklingen och kom på så sätt att lämna ett viktigt bidrag till den institutionella process som ägde rum på industriområdet inom FN-systemet. Redan tidigt var svenska delegater i FNs generalförsamling och annorstädes angelägna att betona, att u-länderna i sina industrialiseringssträvanden måste undvika att göra om i-ländernas misstag. Industrins uppbyggnad måste ske med hänsynstagande till människans sociala situation och behov. Den måste leda till social rättvisa, sade den svenska delegaten i generalförsamlingens andra kommitté redan 1961.

Några år senare (1968) anförde samma delegat att en starkare tonvikt i all utvecklingspolitik måste läggas på social och ekonomisk utjämning. Nationalinkomstens ökning per capita var inte det enda måttet på utveckling. Värden sådana som individens rätt till utbildning, rätten till inkomstbringande sysselsättning osv måste också tas med i räkningen.

Sveriges syn på industrialiseringens roll för utvecklingen i u-länderna skiftade något under årens lopp. Man lägger exempelvis märke till att en svensk delegat i 1956 års generalförsamling i FN uttryckligen varnade för en övertro på den tunga industrins roll i u-länders uppbyggnad. Jordbruket var, sade han, trots allt den viktigaste näringsgrenen, som måste få förtur i utvecklingsarbetet. Det kunde sedan kompletteras med hem- och småindustri.

Det är oklart i vilken mån anförandet avspeglade några noggranna överväganden i regeringen eller kanslihuset. Sannolikt var det professor Wahlunds egna åsikter som kom till tals. Professor Sten Wahlund var demograf och riksdagsman för bondeförbundet. Det sistnämnda engage-

manget medförde, får man förmoda, ett särskilt intresse för jordbruket. Men viktigare var hans djupa insikter i befolkningstillväxtens problem, som hade givit honom arbetsuppgifter och uppdrag i u-länder. Han hade vistats i Indien och även Sri Lanka under relativt lång tid, sysselsatt med befolknings- och familjeplaneringsfrågor. Till skillnad från de flesta svenska delegater, som uppträdde i FN, talade han mot bakgrunden av egna erfarenheter, iakttagelser och slutsatser.

Med 1960-talets ingång tog Sverige ny sats i industrialiseringsfrågan.

Den svenska delegat, som då inom den svenska delegationen till FNs generalförsamling särskilt tog sig an industrialiseringsfrågorna, var Bertil Bolin. Han kom inte ur parlamentarikernas led utan från fackföreningsrörelsen (LO). Hans egen och den svenska synen på industrialiseringen som en kungsväg till ekonomisk utveckling, också i u-länder, var nära besläktad med den östeuropeiska inställningen i samma fråga. Särskilt delegaterna från Sovjetunionen tröttnade aldrig på att i olika FN-sammanhang rekommendera u-länderna att lösa sina utvecklingsproblem genom snabbast möjliga industrialisering. Inte sällan hördes de tala sig varma för den tyngre industrins betydelse enligt en Sovjetmodell, som numera väl närmast betraktas som katastrofal.

Utgångspunkten för de svenska resonemangen om den ekonomiska utvecklingens inriktning var 1961 behovet av ett mer diversifierat näringsliv i länder, vars ekonomi helt dominerades av jordbruket. 1962 lade Sverige tillsammans med några andra länder fram ett förslag till en resolution, som handlade om behovet – och utbildningen – av teknisk personal för industrisektorns tillväxt.

Året efter uttalade sig Sverige om önskvärdheten att inom FN tillskapa ett särskilt, "starkt och effektivt" organ för industrifrågor. Samtidigt gjorde man dock redan nu klart att Sverige inte stödde tanken på en separat industrialiseringsfond. Finansieringen av en kommande operativ verksamhet på fältet finge ske genom existerande biståndsfonder, som Särskilda fonden, EPTA, Världsbanken, IFC och IDA.

Vid denna ståndpunkt har Sverige sedermera stått fast. Den har legat i linje med det svenska, principiella motståndet mot den ständigt växande floran av specialdestinerade fonder inom FN-systemet, som egentligen mer avspeglar donatorernas preferenser än någon rationellt grundad prioritetsordning mellan olika behov.

När väl UNIDO kommit till stånd, deltog Sverige synnerligen aktivt i strävandena att få fason på detta FN-organ. Redan tidigt krävde man från svensk sida, genom anföranden både i FNs generalförsamlings relevanta utskott och i UNIDOs egen styrelse att större vikt skulle läggas vid konkreta biståndsinsatser på fältet, gärna med en kraftigt reducerad produktion av symposier, seminarier, konferenser och dokument som följd. Mindre ord, mera handling var det svenska kravet i sammanfattning.

Det ivriga stödet till FNs verksamhet på industrialiseringsområdet tillfördes, som redan framhållits, en viktig dimension, då Sverige allt enträgnare började tala om hur ekonomisk tillväxt och människornas sociala villkor hängde samman och om hur industrialiseringen måste ske under hänsynstagande till människornas sociala situation och utan att som i i-

ländernas fall ge upphov till en rad missförhållanden, exempelvis ett utarmat industriarbetarproletariat.

Redan förbehåll av denna natur tenderade naturligtvis att något dämpa entusiasmen hos den snabba industrialiseringens förespråkare. Svenska representanter i FN och annorstädes började på 1970-talet på nytt tala om småindustrins roll. Industrialiseringens mänskliga aspekter fick också plats i de svenska resonemangen om sysselsättningens betydelse, som bäst kunde tillgodoses genom etablering av arbetsintensiva industrier. 1974 uttalade en svensk delegat i generalförsamlingen att industrialisering inte finge ses som ett ändamål i sig. Dess roll var att underbygga den ekonomiska utvecklingen och leda till ökat ekonomiskt och politiskt oberoende. Särskilt viktigt var att stödja småindustrin och den industri, som vände sig till marknaden på landsbygden.

När Sverige under den extra generalförsamlingen, i september 1975, om utveckling och internationellt ekonomiskt samarbete skulle i ett stort upplagt inlägg presentera vårt lands uppfattning om hur världssamhällets ansträngningar skulle orienteras, ägnade vår talesman (Carl Lidbom) bl. a. stor uppmärksamhet åt nödvändigheten att öka livsmedelsproduktionen i u-länderna. Däremot lyste resonemang om industrialiseringens nödvändighet med sin frånvaro, även om industrins problem fanns i bakgrunden, då talaren diskuterade u-ländernas handelsvillkor.

En något dämpande inverkan på det svenska intresset för industrialiseringssträvandena i u-länderna fick ett krav, som formulerades i samband med diskussionerna om en ny ekonomisk världsordning. Det gick ut på att alla länder, inte minst de industrialiserade länderna, skulle vidta sådana åtgärder att u-landsandelen av världens samlade industriproduktion vid sekelskiftet skulle uppgå till 25 %.

När Sverige år 1976 i FNs generalförsamling konfronterades med ett förslag att UNIDO skulle företa en kartläggning av industrier, som var ägnade att överföras från i-länder till u-länder fann sig Sverige nödsakat att backa. Tillsammans med andra nordiska länder lade Sverige ned sin röst.

Utrikesutskottets betänkande nr 14/1975 – 1976 förklarade den svenska hållningen. Sverige har, framhöll utskottet, svårigheter att "i alla delar godta de tillvägagångssätt som u-länderna i vissa frågor anvisat (när det gäller den nya ekonomiska världsordningen; min anm.), exempelvis i frågan om överföring av industrier till u-länderna och en anpassning av vår industristruktur efter u-ländernas önskemål."

I statsverkspropositionen för budgetåret 1976 nämns ytterligare ett par svenska reservationer mot krav som u-länderna framförde i den nya ekonomiska världsordningens namn. Märkligt är dock att propositionstexten och utrikesutskottets nyktra bedömning av vissa av u-ländernas krav dåligt återspeglades i de deklarationer och anföranden i ärendet, som regeringens representanter levererade i och utanför riksdagen.

Ytterligare en omständighet gjorde sin entré i diskussionen vid 1970-talets mitt, nämligen den av ILO utarbetade basbehovsstrategin. Den riktade uppmärksamheten på de allra fattigastes situation och på nödvändigheten att tillgodose människans mest grundläggande behov i främsta rummet, dvs. mat, kläder, tak över huvudet, rent dricksvatten etc. Onekli-

gen tycktes det många, att en motsättning förelåg mellan de krav på resurser, som mötandet av dylika behov reste, och önskemålen bl. a. om en snabb industrialisering. Men så var inte alls fallet, försäkrade oss statsverkspropositionen för 1976/77.

Den nya ekonomiska världsordningen (NIEO) lade, förklarades det, bördan på i-länderna, medan basbehovsstrategin ställde krav på u-ländernas egen politik på hemmaplan. "Vi måste fortsätta att ge starkt stöd åt tankarna bakom NIEO, samtidigt som vi höll fast vid kravet att förbättringarna skulle komma de fattiga människorna till godo," framhöll propositionen.

Hur som helst bidrog säkerligen den uppmärksamhet, som ägnades basbehovsstrategin till att diskussionen om industrialiseringens mål och medel mera inriktades på de lokala marknadernas behov av industriprodukter liksom på landsbygdens behov av sysselsättning. Vikt lades numera ofta på industrialiseringens samband med framsteg i andra sektorer, exempelvis jordbruk, miljövård, handel, energi, betalningar. (Jämför exempelvis Norges inlägg på Nordens vägnar under 1979 års generalförsamling).

På hemmaplan, dvs. i det bilaterala svenska biståndet, lades likaledes i slutet av 1970-talet och 1980-talets början grunden till en gradvis överflyttning av intresset i riktning landsbygden och dess fattiga. När det gäller industrins roll som biståndsobjekt tycks det vid den tiden mest ha gällt att rädda vad som räddas kunde av gamla insatser än att starta nya produktioner.

Inom FN spelar industrins utveckling alltjämt en roll. Men den är förvisso mindre framskjuten än tidigare. När jag numera som privatman söker överblicka FN-scenen har jag svårt att överhuvud taget upptäcka UNIDO. En ny tids syn på statens roll i näringslivets, speciellt industrins utveckling, har förmodligen påverkat länders hållning också till mellanstatliga organs försök att intervenera på detta område.

9.6 Sveriges syn på u-landsjordbruket

Jordbrukets viktigaste uppgift i u-länder är att producera livsmedel för den egna befolkningens behov. Åtgärder för att stimulera den produktionen spelade en framträdande roll i DD2-strategin liksom i Sveriges inlaga av år 1969 (se sid. 114).

I själva verket har tillgången på livsmedel i u-länderna och jordbrukets utveckling där spelat en framträdande roll i de flesta svenska resonemangen beträffande de fattiga ländernas utveckling som Sverige fört här hemma och ute.

Den utbredda svälten och undernäringen i u-länderna, som tidigt sågs som underutvecklingens viktigaste symptom, hade en särskild förmåga att väcka människors medkänsla och engagemang. Sådana stämningar ökade intresset för hjälpåtgärder. Livsmedelsförsörjningens problem var med andra ord ett viktigt element i den verklighet, ur vilken biståndsviljan växte.

Går vi tillbaka till FNs generalförsamling det år då FNs utvidgade och mera aktiva insatser för u-länderna började, nämligen 1951, så kan vi höra

en svensk delegat i 2:a utskottet tala med inlevelse om just nödvändigheten att öka livsmedelsproduktionen i u-länderna. Han påpekade redan då att en prisstabilisering för jordbrukets produkter i u-länder skulle stimulera bönderna att ta fram större skördar. Han nämnde behovet av jordreformer och han framförde åsikten att ett särskilt organ borde tillskapas för att hjälpa till att föra ut överskottsproduktionen i vissa länder, främst i västerlandet, till de länder som behövde importera föda.

Här fanns redan vid 1950-talets början flera element i det åtgärdspaket, som så intensivt skulle komma att sysselsätta både olika FN-organ och enskilda medlemsstater som Sverige under åren framöver. När det gäller prisbildningens betydelse för jordbruksproduktionens omfattning var inlägget minst sagt förutseende. Det är först på senare år, som det problemet på allvar angripits av biståndets givare och mottagare. Samtidigt avvisar ett biståndsorgan som SIDA numera alla förslag om svenskt stöd till etablering av statliga jordbruk i u-länder. Det är en annan sida av insikten om att lösningen på livsmedelsförsörjningens problem ytterst ligger i den självvägande bondens händer.

Under de följande åren började en långt utdragen diskussion om behovet av en internationell livsmedelsreserv. 1954 röstade Sverige i FNs generalförsamling för en anmodan till FAO att undersöka möjligheterna att inrätta en sådan reserv för att kunna möta nödlägen. Inte mindre än 46 medlemsstater röstade mot resolutionen, däribland alla de stora spannmålsexporterande länderna.

Samma år antogs under svensk medverkan också en resolution om olika åtgärder för att underlätta jordreformer. Att u-ländernas mera långsiktiga försörjning med livsmedel måste bero av de åtgärder som sådana länder själva vidtog nationellt och regionalt var, som framgått, en huvudpunkt i de svenska resonemangen i ämnet. Det innebar att en distribution av överskottslivsmedel från rika till fattiga länder i längden inte kunde lösa svältens problem. Tvärtom skulle en stor införsel av livsmedel i u-länderna, vare sig den köptes till subventionerade priser eller överlämnades som gåva, i det långa loppet försvåra u-ländernas egen livsmedelsproduktion och alltså försvåra deras matförsörjning på sikt.

Med tiden, dvs. ungefär i takt med en viss ökning av jordbruksproduktionen i vissa u-länder, särskilt i Asien, tillkom allt oftare i de svenska inläggen också den synpunkten att svälten i u-länderna endast till en – relativt ringa – del kunde förklaras med produktionssvårigheter och dåliga skördar. En huvudorsak låg i den sneda inkomstfördelningen och den allmänna fattigdomen.

I många u-länder förelåg egentligen ingen absolut brist på mat. I de flesta var en produktionsökning antingen på väg eller inom räckhåll. Men vad hjälpte det om de fattiga inte hade råd att köpa det som producerades? Svälten var med andra ord en följd av den allmänna fattigdomen och underutvecklingen snarare än av jordbrukets produktionsproblem.

Synpunkter av detta slag låg exempelvis bakom det svenska inlägget i generalförsamlingens andra kommitté 1975 om jordbrukets och livsmedelsförsörjningens problem.

1976 sade Sverige i samma församling om livsmedelsproduktionen i u-

länderna att den måste öka så att sådana länder individuellt eller i grupp nådde ett läge av självförsörjning. Näringsstandarden måste också förbättras.

Överhuvud taget har Sverige sedan flera år missat få tillfällen att föra de kvalitetsmässiga aspekterna på livsmedelstillgången på tal. Men numera framhävs också att jordbrukets produktion måste ingå som en del av en integrerad landsbygdsutveckling. Poängen är bl. a. det ömsesidiga beroendet mellan en mängd faktorer som påverkar bl. a. jordbrukets avkastning.

Under 1978 års generalförsamling uttryckte sig en svensk delegat tydligare än som tidigare skett i frågan om förhållandet mellan livsmedelstillgången och andra samhälleliga faktorer: "Hunger och undernäring kan ej utrotas blott genom förbättringar av livsmedelsproduktionen utan sådana måste kompletteras med politiska åtgärder mot fattigdomen."

Självklart fann Sverige och Norden också många tillfällen under 1970-talets och 1980-talets år att tala varmt för en förstärkning av jordbrukssektorn i u-länderna liksom för allmän landsbygdsutveckling. Men det intressantaste och mest framåtblickande inlägget kom 1989 under ett möte med Världslivsmedelsrådet, (WFC) i Kairo. Jag tillåter mig ett längre citat ur den svenska jordbruksministerns anförande vid detta tillfälle (i min översättning):

"Under lång tid har hunger och svält setts som ett problem som uppstår ur en otillräcklig födoämnesproduktion. Den internationella samfällighetens flesta rekommendationer till u-länderna har varit ett resultat av denna grundläggande syn och har nästan helt fokuserats på vägar att öka produktionen. Det faktum att många länder har ökat livsmedelsproduktionen snabbt, utan att någon tydlig minskning av hunger och undernäring kunnat konstateras, har inte uppmärksammats i detta sammanhang. Det gäller också det förhållandet att en plötslig ökning av svälten i många fall har skett utan en samtidig minskning av livsmedelsproduktionen". Något senare framhåller talaren att tillgången till föda måste ses som en *rättighet.* (the concept of food entitlements).

När det gäller att tillgodose den rättigheten är det av grundläggande betydelse att "människor tillåts att göra bruk av sin mest värdefulla och ofta enda tillgång, nämligen förmågan att arbeta. Vad det är fråga om är huvudsakligen sysselsättning och den totala ekonomins funktionssätt. Därtill kommer arrangemang på den sociala trygghetens område så att ett minimum av behovstäckning kan tillförsäkras dem som inte själva kan klara sin försörjning." Svält och undernäring förekommer både på landsbygden och i städerna, fortsatte talaren, och erfordrar att sysselsättningstillfällen skapas överallt. Men detta är dock "blott en del av en mycket bredare spektrum av allmänna ekonomiska och sociala åtgärder som berör grundläggande politiska problem beträffande fördelningen av inkomster och förmögenheter".

Från mitten av 1960-talet kom Sverige också att ägna frågan om livsmedlens kvalitativa sida en allt större uppmärksamhet. Sverige hade ju redan i dekadens början startat ett bilateralt projekt i Etiopien, som gick ut på att förbättra de små barnens näringssituation. Tillverkning av ett på inhemska råvaror baserat näringstillskott för barn, som avvants från bröst-

uppfödning, hade påbörjats och som en biprodukt intensifierat de svenska kontakterna med näringsfysiologer överallt i världen. Det ökade intresset hade lett till att internationella organisationer med WHO, UNICEF och FAO i spetsen bildat en Protein Advisory Group (PAG), i vars arbete den svenske eldsjälen och ledaren för projektet i Etiopien, prof Bo Wahlquist, livligt deltog.

Sverige framträdde nu i FN-sammanhanget som en förespråkare för PAGs arbete och krävde att mera uppmärksamhet och ökat stöd skulle ägnas verksamheten. Så skedde exempelvis genom riksdagsman Yngve Möllers inlägg i 2:a kommittén hösten 1968. Det följdes upp med åtskilliga inlägg under de närmast följande åren av Möller och andra svenska delegater. Ett stort svenskt anförande i frågan kom i generalförsamlingens andra utskott 1970. 1971 nämnde Sverige i samma forum behovet av en särskild fond för ökning av proteinproduktionen i u-länderna.

Medan åtgärder för att stimulera livsmedelsproduktionen i u-länderna, särskilt i Afrika, fortsatte att sysselsätta de svenska representanterna i FNs generalförsamling, i FAO och på andra håll, sjönk det i FN-sammanhang uttryckta intresset för proteinförsörjningen undan och har sedan mitten på 1970-talet sällan förts på tal att döma av de rapporter och redogörelser jag studerat. 1975 efterlyste Sverige i FNs ordinarie generalförsamling en bättre näringsstandard "för eftersatta grupper". Året efter gjordes samma påpekande på samma plats. Därefter har det i stort sett varit tyst i denna speciella fråga.

9.7 Livsmedelsöverskotten

Till livsmedelsöverskotten återkom Sverige särskilt i 1960 års generalförsamling, då den svenska delegaten i 2:a utskottet kallade dem "en utmaning". Innebörden var förstås att en ansträngning måste göras att utnyttja dem för att mätta de svältande i u-länderna. På nytt medverkade Sverige tillsammans med Danmark och Norge (ej Finland, som avstod) i en resolutionstext som begärde, att frågan om hur överskotten kunde ställas till behövandes förfogande skulle utredas.

Under 1967 års generalförsamling erinrade en svensk delegat om att det var hög tid att utreda de fortsatta institutionella arrangemangen för multilateralt livsmedelsbistånd. Åtgärder som kunde befinnas påkallade måste utgå från det uppenbara förhållandet att u-länderna i längden själva måste lösa sina produktionsproblem i jordbruket.

Det kan förefalla egendomligt att påkalla en ny utredning om det multilaterala livsmedelsbiståndets fortsatta institutionella arrangemang, eftersom Internationella livsmedelsprogrammet, (World Food Programme, WFP) vid det här laget redan varit i verksamhet sedan 1963 och visat sig raskt i vändningarna. Men WFP baserade sig på en rad kompromisser och dess handlingsfrihet var snävt kringskuren i många avseenden. Dessutom var resurserna i form av donerade livsmedel och pengar begränsade. WFP kunde inte på något avgörande sätt påverka vare sig produktionsöverskottet i vissa länder eller den kroniska svälten i andra.

Den följande utvecklingen, som Sverige helhjärtat har stött, har som

nämnts i annat sammanhang (sid. 79 ff) lett till inrättandet av en serie multilaterala organ vid sidan av FAO och WFP, som på ett eller annat sätt söker bistå u-länderna i deras jordbruksutveckling, exempelvis Internationella fonden för jordbruksutveckling (International Fund for Agricultural Development, IFAD), (tillkomstår 1977), Internationella katastroflagret för livsmedel, (International Emergency Food Reserve, IEFR), (tillkomstår 1976) och World Food Council, som på ministernivå diskuterar viktigare problem och jordbrukspolitiska frågor, som berör världens livsmedelsproduktion (tillkomstår 1974).

Därtill kom en serie livsmedelshjälpskonventioner under årens lopp. Mycket av de skänkta livsmedlen, främst spannmål, kanaliseras ut till u-länderna genom WFP. Sveriges hela bidrag lämnas på den vägen.

Vi har sett att Sverige har spelat en aktiv roll i alla dessa sammanhang både som bidragsgivare och som, från tid till annan, medlem av respektive styrelser. Samtidigt har en huvudlinje i Sveriges resonemang varit, att bistånd med livsmedel, dvs. en gratis distribution av en del av västvärldens livsmedelsöverskott inte löser u-ländernas försörjningsproblem på sikt. Snarare tvärtom. Den typen av hjälp bidrar till försvåra och fördröja nationella ansträngningar att öka livsmedelsproduktionen i u-länderna. Dock har vi medverkat till att lindra de akuta nödsituationer, som ständigt kräver speciella och brådskande insatser.

9.8 Den internationella handeln

I den långa lista av ämnen som Sverige berörde i sitt svar på FNs generalsekreterares enkät inför det andra utvecklingsårtiondet spelade handelspolitiken och dithörande frågor en framträdande roll. Det fanns självklart ett medvetande om handelns betydelse för u-ländernas utvecklingsmöjligheter. I 1950-talets debatter om u-ländernas problem och u-hjälpen hördes ofta påpekandet att bättre handelsvillkor för u-länderna skulle tillföra dem större resurser än gåvobiståndet kunde göra. Många hade i färskt minne det uppsving för många u-länders ekonomi, som de starkt ökade råvarupriserna under Korea-krigets år i början av 1950-talet medförde – och hur hårt en del drabbades då priserna efter krigets slut föll till en mera normal nivå.

I proposition 100/62 framhöll regeringen att handelsförbindelserna mellan i- och u-länder hade en central betydelse för u-ländernas ekonomi. Redan här påpekades att u-länderna var betjänta av en expansiv ekonomisk politik i ett land som Sverige. Betydelsen av en valutastabilisering framhölls. Framför allt underströk propositionen att handelshinder, som restes i i-länder, hade en starkt negativ effekt på u-ländernas export. Alltså förordades frihandelsprincipen.

1968 års statsverksproposition var ännu utförligare i fråga om handelspolitikens anpassning till u-ländernas intressen. Här hänvisades till att Sverige genomfört tullsänkningar på färdigvaror och halvfabrikat från u-land. Sverige hade också beslutat acceptera ett mått av tullpreferenser till fördel för u-länderna. Det var vidare nödvändigt att underlätta ändringar i våra produktionsmönster för att undvika marknadsstörningar. Råvaruav-

tal betraktades med gillande av Sverige. Sverige såg positivt på ett ökat handelspolitiskt samarbete mellan u-länderna.

Råvaror från u-land fick införas tullfritt i Sverige. Sverige hade vidare gjort sig redo att bistå u-länderna med exportbefrämjande åtgärder via GATT/UNCTAD. Slutligen talades här för första gången i en propositionstext om behovet av ett system för s. k. supplementär finansiering, dvs. en metod att kompensera u-länder för oväntade, mer eller mindre plötsliga och av externa omständigheter förorsakade inkomstbortfall för exporten.

Det senare blev ett ständigt återkommande tema i Sverige inlägg i relevanta debatter i FN, i UNCTAD och andra fora, där sådana diskussioner fördes. Redan 1964 förenade sig Sverige och Storbritannien i ett gemensamt initiativ i frågan i UNCTADs första möte. Sedan Internationella Valutafonden införde en form av supplementär finansiering, har Sverige på senare år fullföljt sitt engagemang i frågan genom att påkalla större resurser och mjukare villkor för denna insats, som man betecknat som otillräcklig.

Under UNCTAD IV i Nairobi 1974 beslöts under aktiv svensk medverkan att anta ett integrerat råvaruprogram. Nu inriktades ansträngningarna på att upprätta en gemensam fond, som skulle finansiera råvarulager vilka kunde fungera som en internationell stabilisator för prissättningen på råvaror. 1980 beslöts om en sådan fond och nio år senare hade 104 stater ratificerat beslutet och tillskjutit det nödiga kapitalet. I hela denna process spelade Sverige en synnerligen aktiv roll.

De åtgärder, som Sverige i övrigt satsat på enligt proposition 101/68, stannade kvar på agendan i den meningen, att de utgjorde underlaget för de synpunkter och förslag om handelspolitiken mot u-länderna, som Sverige framförde i internationella församlingar under många år.

De avspeglade också en syn på biståndet, som biståndsministern uttryckte sålunda i en riksdagsdebatt i april 1974. Det var nödvändigt, sade hon, att "vidga biståndspolitiken till att bli mer än tidigare en konsekvent utformad u-landspolitik. Biståndspolitiken måste sättas in i en bild, där vårt totala samarbete med u-länderna värderas".

Men utvecklingen av våra ekonomiska och kommersiella relationer med u-länderna innehöll också element, som förväntades gynna Sveriges ekonomi. Statsverkspropositionen för budgetåret 1976/77 formulerar saken så: "En snabb ekonomisk utveckling i tredje världen är av betydelse för en växande internationell handel och förbättrad arbetsfördelning, vilket ligger i linje med våra ekonomiska intressen". Vi måste också i god tid bedöma effekterna av en ökning av u-ländernas konkurrenskraft, ansåg regeringen.

Vi har i ett annat sammanhang berört den svenska attityden till det bundna biståndet ävensom frågan om det s. k. återflödet. Här skall endast konstateras att regeringen under 1970-talets senare hälft fortsatte att argumentera för obundet bistånd, men samtidigt gjorde man också ett större nummer än förr av de kommersiella fördelar för Sverige, som kunde följa i biståndets kölvatten. Förväntningarna när det gällde återflödet höjdes. Ökad vikt lades vid kreditgivningen till u-länder, som av många uppfattades som en del av den svenska u-hjälpen men av andra som ett stöd till vår

egen industris utveckling, eftersom de var bundna till leveranser från svenska företag.

I riksdagen uppstod en debatt om biståndets kommersialisering, som emellertid snart tappade momentum. När de som sökte sak med regeringen i frågan efter få år själva på nytt övertog regeringsansvaret var det omöjligt att upptäcka att någon avgörande ändring i politiken i detta avseende ägde rum.

Utvecklingen i Sverige medförde som redan framhållits, att Sverige internationellt talade med mindre bokstäver, när det gällde bundet bistånd. Numera väcker frågan inga lidelser till liv, som det förefaller. Men när det gäller svenska åtgärder för att efter måttet av tillgängliga resurser gynna u-ländernas export, kan vårt land fortfarande uppträda som en mentor för många andra i-länder.

Våra representanter i FN, UNCTAD, GATT etc har under årens lopp särskilt predikat mot den växande, mot u-länder riktade protektionismen i den internationella handeln och vältaligt argumenterat för multilateralism i de kommersiella förbindelserna. Men vi har inte låtit det stanna vid fältrop och paroller. En rad konkreta åtgärder har genom åren vidtagits, alltifrån avskaffande av tullar på en rad u-landsprodukter till ett med åren betydande ekonomiskt stöd till International Trade Center (ITC) i Genève, som på gemensamt uppdrag av UNCTAD och GATT hjälper u-länder att öka sin export genom att undanröja deras egna, ofta svårbemästrade hinder för varuutförseln.

9.9 Det aktiva årtiondet

Det andra utvecklingsårtiondet – 1970-talet – ter sig i dagens perspektiv som det årtionde, då den internationella diskussionen om den tredje världens problem och relationerna mellan i- och u-länder kulminerade – efter en livfull uppladdning under 1960-talet.

Vid sidan av diskussionen om det andra utvecklingsårtiondets strategi inom ramen för FNs normala tågordning, kallades medlemsstaterna till extra möte 1974 för att överlägga om en ny ekonomisk världsordning, New International Economic Order, (NIEO). Ett nytt extra möte ägde rum 1975 för att diskutera utveckling och internationellt ekonomiskt samarbete. 1980 var det dags för ett nytt extra möte som ett led i förberedelserna för det tredje utvecklingsårtiondet.

1970-talet var också det årtionde då nord/syddialogen institutionaliserades. 19 u-länder och åtta i-länder deltog i överläggningarna i Paris från december 1975 till juni 1977. Östblocket lyste med sin frånvaro.

Decenniet var mer än något annat de ämnesinriktade internationella konferensernas tid. Först kom Stockholmskonferensen 1972 om miljöfrågorna. 1974 ägde den stora Världsbefolkningskonferensen rum i Bukarest. (1984 var det dags för en ny konferens i samma ämne). 1975 anordnades en världskonferens i Mexiko i anslutning till Internationella kvinnoåret. De tio åren mellan 1976 och 1985 hade nämligen av FN förklarats som Kvinnodekaden. (1980 ägde en nytt internationellt möte rum i Köpenhamn i anslutning till denna dekad). 1977 såg sammankallandet av en hel

rad internationella möten och konferenser i anslutning till Världskommunikationsåret. 1977 hölls också FNs internationella vattenkonferens i Argentina. Samma land var 1978 mötesplats för en FN-konferens om tekniskt samarbete mellan u-länder. 1979 var det dags för en FN-konferens om Vetenskap och teknik för utveckling – den andra i ordningen (den första hölls 1963). Dessutom pågick under ett antal år den betydelsefulla havsrättskonferensen. Unctad III, IV och V, som alla tilldrog sig stort intresse i ljuset av de pågående diskussionerna om DD2 och NIEO, ägde också rum under 1970-talet (1972, 1976 och 1979). Det kan tilläggas att alldeles i början av det nya årtiondet – 1981 – ägde en världskonferens om energifrågorna rum i Nairobi, och en annan global konferens i Paris gällde de minst utvecklade ländernas problem.

9.10 En ny ekonomisk världsordning (NIEO)

Det med tanke på Sveriges förhållande till u-länderna viktigaste av alla dessa begivenheter var förhandlingarna om en ny ekonomisk världsordning. Initiativet kom från ett möte av statscheferna för de alliansfria staterna ("non-aligned states") i Algiers i september 1973. Det togs på grund av missnöje med utfallet av arbetet på det andra utvecklingsårtiondets strategi och målsättningar. Men det togs också, som den biståndspolitiska utredningen påpekade i SOU 1977:13, i en stämning av nyvunnet självförtroende, sedan sammanslutningen av oljeproducerande u-länder – OPEC – plötsligt visat musklerna och åstadkommit en hårdhänt förändring av hela den internationella ekonomin.

Åsiktsutbytet inleddes på bred front i FNs generalförsamling och diskuterades därutöver med särskild intensitet i UNCTAD. I ett sent skede överfördes vissa centrala frågeställningar till nord/syddialogen i Paris.

Den nya ekonomiska världsordningens problem återkom till FN, sedan nord/syddialogen inte lett någonstans. Under FNs specialsessioner 1974, 1975 och 1980 spände medlemsstaterna sina krafter i ett försök att föra frågan framåt. Även Sveriges ansträngningar att ta ställning och att energiskt förfäkta sina övertygelser koncentrerades till dessa specialsessioner.

Vad gällde då diskussionen? I statsverkspropositionen för budgetåret 1977/78 sammanfattades u-ländernas viktigaste krav inom ramen för en ny ekonomisk världsordning sålunda:

- de krävde makt över sina egna naturresurser
- biståndet måste ökas kraftigt
- handelsvillkoren måste förbättras
- ett nytt internationellt valutasystem måste införas som tog bättre hänsyn till u-ländernas intressen och behov
- u-länderna måste få ökat inflytande över internationella beslut i organ som Världsbanken och IMF
- u-länderna krävde bättre tillgång till i-ländernas kapitalmarknader
- u-länderna ville se ett fast samband mellan priser på importerade industrivaror och exporterade råvaror, exempelvis genom indexering
- u-länderna krävde i-ländernas stöd för sin industrialisering.

I 1974 års extra möte i generalförsamlingen antogs två texter, nämligen

dels en *Förklaring om upprättande av en ny ekonomisk världsordning* och dels ett *Handlingsprogram för skapandet av en ny ekonomisk världsordning*. Här uttalade medlemsstaterna i relativ enighet sin beslutsamhet att "etablera en ny ekonomisk världsordning grundad på jämlikhet, suveränitet, ömsesidigt beroende, gemensamma intressen och samarbete mellan staterna, oavsett deras ekonomiska och sociala system". Syftet skulle vara att korrigera ojämlikheter och avskaffa existerande orättvisor, göra det möjligt att eliminera den växande klyftan mellan utvecklade nationer och utvecklingsländerna och tillse att en ständigt accelererande ekonomisk och social utveckling kom till stånd under fredliga och rättvisa förhållanden för nuvarande och framtida generationer".

I december samma år antog generalförsamlingen en *Stadga* (charter) *beträffande staters ekonomiska rättigheter och förpliktelser*. Där stipulerades att stater hade rätt att fritt utöva full och permanent suveränitet över sina tillgångar och naturresurser, att reglera främmande investeringar inom sin nationella jurisdiktion och att nationalisera, expropriera och överföra äganderätten till främmande egendom. Dock skulle vid nationalisering lämplig kompensation utbetalas till tidigare ägare. Vidare bekräftades staters rätt att sammansluta sig i organisationer för råvaruproducenter för att utveckla sina nationella ekonomier.

Dokumenten antogs av FNs generalförsamling utan omröstning, men en rad röstförklaringar gjordes efter att klubban fallit. Därvid framgick att ett antal länder, särskilt i-länderna i västerlandet med USA i spetsen, hade så allvarliga invändningar mot centrala delar av texterna att alla försök att omsätta orden i handling skulle stöta på oöverstigliga svårigheter.

Enstaka länder, exempelvis de nordiska, Nederländerna och Canada, skiljde sig ut från gruppen av motsträviga i-länder genom att inta en mera nyanserad hållning. Det var en grupp stater som ofta om sig själva använde epitetet "like-minded", när det gällde synen på u-landsproblemen, u-hjälpen och FN-systemets möjligheter att bistå.

I denna lilla grupp intog Sverige, som det förefaller, en särställning genom att nästan oreserverat ställa sig på u-ländernas sida i deras krav på resten av världen.

I riksdagen uttalade den svenska utrikesministern på regeringens vägnar att "vi hälsar" "med tillfredsställelse den förklaring och det handlingsprogram" som FN antog året före. I april 1975 höll biståndsministern ett anförande i Saltsjöbaden där hon på tal om NIEO kort deklarerade att "Sverige har ställt sig bakom den syn på det internationella samarbetet som utmärker deklarationen".

På FN-dagen (24/10) samma år anförde Gertrud Sigurdsen i ett tal i Malmö den synpunkten att om en ny ekonomisk världsordning ledde till ökad industrialisering i u-länderna så betydde det inte bara en eventuell konkurrens med vår egen industri. "Den ger oss också möjligheter att exportera mera, att sälja till u-ländernas nya marknader. Så kan den nya ekonomiska världsordningen fördelar för våra industrier bli en stor fördel".

I november 1975 höll statsminister Olof Palme ett uppmärksammat anförande i FNs generalförsamlings plenarmöte, där han bl. a. framhöll att

de rika länderna måste "acceptera en reform av ett ekonomiskt system som tjänat de fattiga länderna dåligt". Han fortsatte med att göra vissa utfästelser för Sveriges del.

Sverige skulle

- vidmakthålla sitt offentliga nettobistånd vid 0,7% av nationalinkomsten
- delta i förhandlingarna om handeln med vissa råvaror och arbeta för ett integrerat råvaruprogram i syfte att stabilisera råvarumarknaderna och förbättra u-ländernas exportinkomster

I maj 1976 gjorde Gertrud Sigurdsen ett inlägg i riksdagen där hon på tal om NIEO ånyo framhöll att "Sverige har i FN i princip ställt sig bakom de flesta av u-ländernas krav". Kraven avsåg sådant som "råvarupriser, handelsvillkor, skuldavskrivningar, tillgång till teknologi, ökat bistånd, ökat inflytande". Kraven var, framhöll hon, rätt allmänt hållna och mycket förhandlingsarbete återstod, innan vi kunde få en klar bild av deras innebörd. "Egentligen skulle jag vilja jämföra u-ländernas krav nu med de krav som arbetarrörelsen här i landet ställde, när seklet var nytt: bättre levnadsvillkor, jämnare fördelning av tillgångarna, högre löner, ökat inflytande – helt enkelt ett jämlikare Sverige. U-ländernas krav gäller en jämlikare värld".

Strax efter detta uttalande bytte Sverige regering. Centerpartiets Fälldin blev statsminister. Den 8 oktober läste han upp den nya regeringsförklaringen i riksdagen och hade bl.a. följande att säga: "Vår anslutning till tankarna kring den ekonomiska världsordningen är ett uttryck för den solidaritet vi känner med fattiga och förtryckta folk". Det kunde inte ha sagts bättre av fru Sigurdsen.

I de borgerliga regeringar som sedan följde bekräftades Sveriges stöd för tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning vid upprepade tillfällen.

Samtidigt kunde man både i Sverige och i omvärlden konstatera att föresatserna och deklarationerna från 1970-talets mitt inte kunde översättas i praktiska åtgärder på grund av de oöverstigliga motsättningarna mellan i- och u-länder. 1983 konstaterade Sveriges återinsatte statsminister Olof Palme i ett anförande att NIEO hade gått i stå, eftersom de rika länderna såg sina ekonomiska intressen och maktpositioner hotade. De motsatte sig, sade Palme, alla slags reformer av de internationella ekonomiska förbindelserna.

Vid det här laget, då det även blev tydligare att försöken misslyckades att inom FNs ram åstadkomma s.k. globala förhandlingsrundor om vissa av u-ländernas mest angelägna krav, måste ständigt flera av spelets aktörer dra slutsatsen att idén om en ny ekonomisk världsordning tills vidare fick läggas på hyllan. Härtill bidrog också de med tiden allt uppenbarare intressemotsättningarna mellan 77-gruppens numera ca 120 medlemmar.

När detta skrives tycks frågan om en ny internationell världsordning praktiskt taget ha avförts från FNs dagordning liksom från Sveriges. Ett säkert sätt att numera göra sig impopulär i Sverige torde vara att erinra våra styrande instanser om Sveriges en gång entusiastiska stöd för u-ländernas krav på en ny ordning. Men u-ländernas krav kvarstår.

Vi kan inte avsluta detta avsnitt av vår framställning utan att erinra om

att Sveriges starka stöd för u-ländernas positioner i debatten om NIEO inte var utan sina kritiska inslag.

Även om Sverige exempelvis anslöt sig uppfattningen att u-länderna måste kunna förfoga över de egna naturresurserna, väckte man från svenskt håll frågan om kompensationsproblemet inte borde regleras enligt internationell rätt snarare än på grundvalen av nationell lagstiftning.

Sverige motsatte sig också tanken på en automatisk koppling av prisnivån till förhållandet mellan import- och exportpriser, s. k. indexering. När det gällde handelspreferenser till förmån för u-länderna borde enligt svensk syn GATTs principer gälla. – Nya råvaruavtal borde utarbetas vara för vara. – Sverige reserverade sig mot tanken att produktionen av syntetiska material och substitut ej finge utvidgas i fall, där naturprodukter kunde möta marknadens behov. – Vi vände oss också mot vissa förslag, som gällde den internationella sjöfarten, där u-länderna ansåg att en större andel av de internationella transporterna skulle ske på deras kölar.

När det gällde lindring av u-ländernas redan svåra skuldbörda menade Sverige vid denna tidpunkt att eventuella internationella åtgärder måste baseras på en analys av varje enskilt lands situation, eftersom skulderna hade byggts upp på olika sätt och under olika förutsättningar.

I 1975 års extra generalförsamlingsmöte, vari fråga om utveckling och internationellt ekonomiskt samarbete diskuterades höll Sverige ett stort upplagt anförande, som väl summerar den svenska synen på de åtgärder som den internationella samfälligheten måste vidta till u-ländernas förmån. Ansträngningar bör, sade talaren, inriktas på

- stabila och lönsamma priser på u-landsexporten av råvaror samt kompensation för bortfall av exportintäkter.
- särskild uppmärksamhet måste ägnas de minst utvecklade länderna; det var särskilt angeläget att reducera deras skuldbörda.
- FN-systemets ekonomiska och sociala maskineri måste effektiviseras.
- u-länderna måste få ett större inflytande i de internationella besluten om de globala ekonomiska frågorna.
- livsmedelsproduktionen i u-länderna måste ökas och reformer måste genomföras till förmån för de mest eftersatta grupperna.
- avskrivning av offentliga utvecklingskrediter måste övervägas, Sverige var berett att vidta åtgärder för detta om en samlad internationell överenskommelse kommer till stånd.
- Utvecklingsbiståndet borde i största möjliga utsträckning ställas till förfogande som gåva.

De flesta av dessa förslag hade länge framförts av svenska delegater i olika FN-sammanhang. Många återkom i de följande årens svenska inlägg i u-landssammanhang både i och utanför FN med eller utan en ny ekonomisk världsordning.

9.11 Tredje utvecklingsårtiondet (DD3)

Under 1979 års generalförsamling var förberedelserna för det tredje utvecklingsårtiondet i full gång. Den svenske talesmannen i 2:a kommittén

följde den stig, som trampats upp under debatten om NIEO. Han sade – ännu vid denna tidpunkt – att den nuvarande ekonomiska världsordningen måste ersättas av en ny, vars syften och mål uppställts i besluten från 1974 och 1975. I övrigt anförde han en rad synpunkter på den internationella handeln, som måste, menade han, bli ett område för ökat internationellt samarbete. Ett öppet världshandelssystem erfordrades som byggde på strukturanpassning, internationell arbetsfördelning, frihet från protektionism. Vidare krävdes ett system för stabilisering av u-ländernas exportintäkter. IMFs s. k. kompensatoriska facilitet vore i det sammanhanget otillräcklig. Andra avsnitt av talet upprepade att 0,7% – målet för biståndet måste förverkligas. Slutligen bekräftade talaren Sveriges anslutning till den av UNCTADs femte möte endosserade tanken på s k massiva resursöverföringar till u-länderna.

Inlägget i plenarsammanträdet i generalförsamlingen berörde energifrågorna som ett viktigt ämne för DD3-diskussionerna. Den centrala betydelsen av resursöverföringarna till u-länderna, och behovet av särskilt bistånd till de oljeimporterande u-länderna berördes. Positiva möjligheter för privata investeringar i u-länderna borde undersökas samtidigt som vägar anvisades att mildra sådana investeringars negativa effekter. Det var också dags att anta en uppförandekod för transnationella företag, då de etablerade sig i u-land. Nu krävdes, sade talaren, starkare politisk vilja, större samarbetsanda, bättre förhandlingsskicklighet, kraftigare beredskap och mera realism.

Vem kunde inte instämma i dessa fromma förhoppningar även om de inte eldade någon till stordåd? Det nya, som nu hade införts i diskussionen, var energifrågornas vikt för hela världen men särskilt för u-länderna. Kring dessa kom mycket av debatten att cirkla under 1980-talet. Sverige sökte för sin del på olika sätt att praktiskt och ekonomiskt stödja FNs utredningsarbete i ämnet.

I december 1980 antog FNs generalförsamling en utvecklingsstrategi för 1980-talet-DD3, som sjösattes den 1 januari 1981. Redan den raska takt, med vilken förberedelserna klarades av och ett beslut fattades, antyder att uppläggningen av strategin denna gång var betydligt mindre kontroversiell än det andra utvecklingsårtiondets.

DD3-dokumentet konstaterade inledningsvis att målsättningarna i DD2 i stort sett förblivit ouppfyllda, exempelvis när det gällde takten i den ekonomiska tillväxten och resurserna för utvecklingsbiståndet.

Planeringen för det nya årtiondet utgick från den synen att den internationella ekonomin befann sig i obalans. En korrigering härvidlag måste ske genom en snabbare utveckling i u-länderna, så att de kunde knappa in på i-ländernas försprång. Detta kunde endast äga rum genom att u-länderna tog det yttersta ansvaret för sina egna framsteg och gjorde det i intimt samarbete med andra u-länder.

När det gällde vissa kvantitativa mål, sattes ånyo den eftersträvade ökningstakten i u-ländernas ekonomier till 7% årligen i genomsnitt. Det skulle ge en per capita-ökning av nationalinkomsten (GDP) med 4,5%. Bl. a. skulle ökningen uppnås genom 4% ökning av jordbruksproduktionen. Industriproduktionen skulle öka med 9% så att u-länder vid det

kommande sekelskiftet skulle ombesörja en fjärdedel av världens totala industriproduktion, en tanke som många trodde havererade under debatterna om DD2.

Den ett par decennier gamla målsättningen för det offentliga utvecklingsbiståndets (ODA) finansiering upprepades i strategin, dvs. en nettoöverföring till biståndet av 0,7% av i-ländernas nationalinkomster. När det gällde handeln hördes på nytt gamla önskemål om reduktion av handelshinder i i-länderna för u-ländernas produkter. En nyhet introducerades: u-länderna anmodades enträget att öka handeln sinsemellan.

Viktigare än allt annat var den vikt, som nu lades vid tillvarons kvalitativa aspekter. Uppmärksamheten riktades på en rad faktorer, som påverkade livskvaliteten, exempelvis tillgång till meningsfull sysselsättning och en hälsosam miljö.

Slutligen noterar man att världen anmodades att särskilt uppmärksamma de minst utvecklade ländernas problem.

Sveriges insatser i förberedelsearbetet var nu av betydligt blygsammare omfattning än när det gällde strategin för det andra utvecklingsårtiondet. I generalförsamlingens ordinarie möte 1980 talade Finland på hela Nordens vägnar om några frågor av särskilt intresse för Norden. Dit hörde de minst utvecklade ländernas plats i strategin och betydelsen av biståndet till dem, vikten av en expanderande världshandel, motståndet mot protektionismen i handelsförbindelserna. Därtill berördes betydelsen av en mer rättvis fördelning av livsmedel och vikten av landreformer, stöd för FNs miljöorganisation UNEP samt för kvinnornas roll i utvecklingsprocessen.

Under det extra mötet med generalförsamlingen i december 1980 förklarade den svenska delegaten att vårt lands hållning till DD3-strategin grundades på behovet av ett internationellt energisamarbete och på åsikten, att världsekonomin kunde stimuleras genom stöd till u-ländernas fortsatta efterfrågan på i-ländernas produkter. Protektionismen måste motarbetas. De fattigaste länderna måste få målmedveten hjälp. Livsmedelssäkerheten (food security) var särskilt betydelsefull i sådana nationer. För övrigt var en decentralisering av de fortsatta förhandlingarna om praktiska åtgärder inom DD3-strategins ram att föredra. Där kunde man fullt ut tillvarata fackorganens kompetens, ansåg Sveriges talesman.

Sverige höll en oväntat låg profil i FN-diskussionerna om DD3. På hemmaplan noterades en motsvarande brist på intresse för saken. Uppmärksamheten började nu tydligt inriktas på det arrangemang, som man trodde skulle fullfölja 1970-talets diskussioner om NIEO, nämligen de globala förhandlingsrundorna, som påkallades av 1979 års generalförsamling. (se sid 194)

9.12 Efter DD3

I biståndsdebatten i riksdagen i april 1980 kommenterade Ola Ullsten den aktuella situationen genom att peka på

– den finansiella obalansen mellan oljeländerna och de oljeimporterande u-länderna

- nödvändigheten att ge u-länderna en plats i en reformerad internationell arbetsfördelning
- det hot mot försörjning och överlevnad i de minst utvecklade länderna som stigande priser på olja och livsmedel utgjorde
- vikten av att OECD-länderna löste sina egna, interna ekonomiska problem.

I anförandet föreslog statsrådet Ullsten att målet för det offentliga nettobiståndet borde höjas från 0,7 till 1 %. Andra frågor som togs upp gällde behovet att stärka u-ländernas politiska och ekonomiska oberoende (en målsättning som inte hade övergetts av regeringen, försäkrade talaren,), den växande skuldbördan i u-länderna, behovet att öka Världsbankens kapital, systemet med exportkreditgarantier och s. k. blandade krediter.

Sverige borde, menade Ullsten, verka för att de globala förhandlingarna koncentrerade sig på ett fåtal centrala frågor. De borde vidare inriktas på problem där det fanns ett för nästan alla länder gemensamt intresse att nå fram till lösningar. Särskild uppmärksamhet måste ägnas de minst utvecklade ländernas läge. Och man måste sträva efter konkreta resultat, inte bara vaga deklarationer.

Slutligen påpekade biståndsministern att livsmedelsproduktionens problem måste ägnas ett huvudintresse. Sverige skulle verka för a) en ökning av u-ländernas egen produktion, b) ökade katastroflager, c) etablerandet av nationella buffertlager för prisstabilisering, och d) fortsatta gåvoleveranser av livsmedel till de fattigaste länderna.

Allteftersom 1980-talet förflöt visade det sig att FNs medlemsstater inte kunde komma överens om en dagordning för de globala förhandlingarna. De kom aldrig till stånd.

Till en början torde det delvis ha berott på att i-länderna hade nog med sina egna problem under det begynnande 1980-talets ekonomiska nedgångsår. Sedermera blev det allt uppenbarare att den tredje världen kunde uppvisa en rik provkarta på utvecklingsriktningar och -tendenser och att det därför blev gradvis svårare att uppträda som ett enhetligt, solidariskt block med gemensamma problem och gemensamma krav på omvärlden.

I stället har uppmärksamheten allt mer kommit att riktas mot Afrikas speciella, närmast katastrofala situation och behovet av extraordinära räddningsåtgärder där. En andra huvudfråga har lagt beslag på det mesta av resten av nationernas uppmärksamhet, nämligen den allt djupare skuldkrisen.

Av naturliga skäl har också en betydande del av Sveriges uppträdande i FN, när det gäller tredje världens problem förbehållits de två problemområden som jag ovan pekat på. I båda fallen har det varit fråga om att inte bara med ord ge stöd åt de internationella organisationernas ansträngningar utan också om att med praktiska insatser och ekonomiska tillskott öka deras resurser att verka för en förbättring av läget.

För närvarande pågår inom FN ett arbete för att förbereda strategin för det fjärde utvecklingsårtiondet. Den engelska terminologin har nu ändrats så att man talar om the *Fourth United Nations Development Decade* och dess *International Development Strategy*, förkortat IDS. Förberedelserna bedrivs denna gång med en viss brist på energi och entusiasm. Det finns

många i delegationerna till FN och – får man förmoda – även inom sekretariatet, som anser erfarenheterna från de tidigare utvecklingsårtiondenas strategier så nedslående, att de menar det rationella nu vore att lägga ärendet åt sidan för att ägna krafterna åt mera produktiva uppgifter.

Emellertid har de nordiska länderna slagit sig samman i syfte att gemensamt söka få gehör för vissa synpunkter i IDS. De nordiska länderna har därvid valt ut sex områden, där man vill söka influera strategitexten. De gäller skuldproblemen, utrotningen av fattigdomen i u-länderna, de mänskliga resursernas utveckling, befolkningsfrågorna, frågan om hållbar (*sustainable*) utveckling (utan miljöförstörelse) och det offentliga utvecklingsbiståndets nivå. Man kan utgå från att frågan om de mänskliga resursernas utveckling inbegriper kvinnornas roll och insatser i utvecklingsprocessen.

Det kan med fog påstås att alla de ämnen som Norden anser böra ingå i IDS är centrala. Men med samma fog kan det noteras, att ämnena för det mesta stått på dagordningen allt sedan FN på allvar började ägna sig åt tredje världens problem

10 Tre svensk-teman: befolkningstillväxten, kvinnorna, miljön

När man söker efter ämnesområden, på vilka Sverige i FN-sammanhang har gjort en mera omfattande insats som dessutom har satt tydliga spår i nutidshistorien så träffar man snart på de tre, som anges i kapitelrubriken. Ett fjärde område där Sverige uppträtt med betydande energi och bestämda åsikter har gällt u-ländernas skuldsättning, som berörts i korthet på ett par ställen i denna skrift. Där har vi i mindre grad haft omvärldens gehör för våra speciella synpunkter och rekommendationer, av vilka några framfördes redan i de tidigaste debatterna i frågan under 1960-talet. Av utrymmesskäl lämnar vi en vidare behandling av den frågan åt sidan.

10.1 Befolkningstillväxten och familjeplaneringen

Åren 1951–1953 hade Sverige säte i ECOSOC. Richard Sterner ledde under dessa år den svenska delegationen, biträdd av bl. a. Ernst Michanek och Erik Westerlind. I juni 1952 höll Sterner ett anförande i ECOSOCs plenarförsamling, i vilket han inkluderade ett avsnitt om den alarmerande befolkningstillväxten i världen, som påkallade barnbegränsande åtgärder i form av familjeplanering. I en rapport hem till UD berättade Sterner att han efter sitt anförande uppvaktades av en representant för Belgien och en för Världshälsoorganisationen (WHO), som anmodade honom att i fortsättningen utesluta detta ämne ur sina anföranden. Annars, sade belgaren, kommer vi att lägga ett förslag, som har en säker majoritet och "som skulle binda FN negativt i denna fråga".

Detta var så vitt jag kunnat finna den allra första gången, som Sverige i FN tog upp ett ämne, till vilket vårt land sedan ständigt skulle återkomma genom åren.

Emellertid höll Sverige, efter det belgiska beskedet, tyst i FN i frågan om befolkningsutvecklingen i världen och familjeplaneringens nödvändighet fram till 1955, då Sveriges biståndsminister i generalförsamlingens andra utskott för första gången i biståndssammanhang – efter bl. a. en utfästelse om ökade bidrag till EPTA – tog upp problemet med befolkningsutvecklingen. Reaktionen var på sina håll våldsam och förde in Ulla Lindström i ett hetsigt åsiktsutbyte med några andra delegater.

1957 anknöt en i sammanhanget särskilt sakkunnig svensk delegat, professor Sten Wahlund, till diskussionen och lade ett förslag om att sekretariatet skulle få i uppdrag att samla in fakta om befolkningsutvecklingen.

Året efter förde Ulla Lindström in de "snabbt växande barnkullarna" i u-länderna i ett resonemang om bristen på offentligt investeringskapital i sådana länder.

1959 kom ett stort tal i FNs generalförsamling, där Ulla Lindström utförligt och i starkt laddade ordalag beskrev de problem som befolkningstillväxten skapade. Slutsatsen blev en vädjan om insatser för familjeplanering med vändningar, som måste beskrivas som passionerade.

I november 1960 var det på nytt dags för ett stort anförande av Ulla

Lindström i generalförsamlingen, som hade till syfte att röja väg för en utförlig diskussion om befolkningsfrågan i följande års möte. Men 1961 hanns ingen sådan debatt med.

Därför återkom ärendet 1962. Biståndsministern svarade som vanligt för ett laddat anförande, som utmynnade i den nyktra slutsatsen, att u-länder som begärde bistånd av FN-familjens organisationer på befolkningsområdet borde få sina önskemål tillgodosedda.

Den fleråriga kampanjen ledde också till att en resolution denna gång togs med röstsiffrorna 34 för 34 mot och 32 nedlagda röster i Generalförsamlingens 2:a utskott. Ordförandens utslagsröst avgjorde saken. Men den röstades bort i Generalförsamlingens plenarmöte. Det var dock en framgång att den i utskottet godkända texten klart utsade, att det fanns en växelverkan mellan ekonomisk utveckling och befolkningsändringar.

Under 1950-talets sista par år ledde olika resonemang i Sverige till att beslut fattades att man skulle söka plantera befolkningsproblemets och familjeplaneringens standar var helst man kunde inom FN-familjen.

För min egen del betydde denna föresats att jag sändes som delegat till två internationella organisationers möten, försedd med just detta uppdrag. 1959 gällde det UNICEF. På våren hölls FNs barnfond sitt möte i Genève. Dit kom jag med uttrycklig muntlig instruktion av Ulla Lindström att för första gången föra befolkningstillväxtens problem på tal. Det tycktes onekligen rimligt att en organisation som UNICEF skulle skriva under på tanken att önskade barn, för vars existens och uppväxt det fanns resurser, hade bättre förutsättningar än andra att också bli lyckliga barn.

Mitt framträdande i UNICEF hade föregåtts av ryktet. Det ledde till att jag i förväg ivrigt och ängsligt uppvaktades av bl. a. UNICEFs chef, amerikanen Maurice Pate, och andra höga tjänstemän med vädjanden om att iaktta försiktighet och måtta. Emellertid underlättades min uppgift av att sekretariatet självt hade producerat en dokumentation med en mängd fakta ur FNs demografiska statistik.

Ett målmedvetet citerande ur denna dokumentation presenterade vältaligt Sveriges oro över befolkningsutvecklingen. Slutsatsen att UNICEF inte kunde bortse från det uppkomna läget i sin verksamhet bland barn och mödrar låg nära till hands och väckte, när det kom till kritan, knappast någon förvåning, än mindre upprördhet.

Men än var slaget inte vunnet. Nils Thedin, den svenske UNICEF-kommitténs ordförande, fullföljde aktionen genom en verklig kämpainsats i ett par styrelsemöten i början av 1960-talet. Därefter blev bistånd på familjeplaneringens område en naturlig del av UNICEFs program i en rad u-länder.

För min del blev det andra uppdraget att hjälpa till att påverka Internationella arbetsorganisationen (ILO) att via arbetsmarknadens parter i u-länderna söka vinna gehör för befolkningstillväxtens problem liksom för nödvändigheten att sprida familjeplaneringens teori och praktik. Varför inte be ILO övertala arbetsgivare i u-länderna att lägga ett par kondomer i lönekuverten på fredagarna, som någon på den tiden föreslog?

Vi var självklart flera, som på olika håll arbetade med frågan under 1960 års arbetskonferens. Framgången blev till mångas överraskning total. Ett

beslut togs, som försåg ILO med ett mandat att verka på befolkningsområdet ungefär på det sätt, Sverige föreslagit.

Naturligtvis sökte svenska delegater föra fram befolkningsfrågan även på andra håll. Särskilt angeläget föreföll det att ge WHO ett klart uppdrag att verka på området. Men inte alldeles oväntat stötte den svenska aktionen här på patrull trots behjärtade insatser av särskilt svenska och norska delegater. Men det internationella läkarskråets motstånd var benhårt, precis som den svenska läkarkårens hade varit på den tid då familjeplaneringens pionjärer verkade i vårt land.

Det skulle ta lång tid, innan WHO ändrade inställning till befolkningstillväxtens problem och till familjeplaneringen. Numera tillhör WHO de organ, som exempelvis stöder preventivmedelsforskningen, även om det sker med resurser som man huvudsakligen fått från Sverige.

Bättre gick det i UNESCO, som inrättade en särskild post i sekretariatet för en tjänsteman, som planlade organisationens insatser på befolkningsområdet. Även här spelade Sverige en avgörande roll för organisationens agerande i frågan. Sverige var inte sent att ge särskilt ekonomiskt stöd till den nya verksamheten.

Tillkomsten 1967 av FNs s. k. "trust fund" för s. k. befolkningsaktiviteter, som från 1969 benämndes United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) kan sägas utgöra den slutliga bekräftelsen på Sveriges framgång i den envisa kampanjen för att få befolkningsfrågorna accepterade som en betydelsefullt område för FNs verksamhet. Den var resultatet av en kraftig svängning i opinionen inom FN, som inträffade under 1965 och 1966 års generalförsamlingar. Där fick FN äntligen de operativa befogenheter, som Sverige länge föreslagit på befolkningsområdet.

Efter de första tio-femton årens till sist framgångsrika kampanj för att få befolkningsökningens problem uppförda på de internationella organisationernas dagordningar och i deras handlingsprogram kom en period, då avtagande intresse och energi ägnades problemet från svensk sida.

Den svenska passiviteten under denna period innebar ingalunda att man försummade att föra befolkningsökningen och dess följder på tal. Tvärtom spelade dessa företeelser alltjämt en viktig roll exempelvis i de svenska resonemangen om utvecklingsdekadernas strategier och den nya ekonomiska världsordningen. Men svenska delegater uttryckte sig nu med större återhållsamhet än under "kampåren".

Kanske var det så att Ulla Lindström i denna fråga hade kunnat säga som August Strindberg sade om sig själv: min eld är den största i landet. Efterföljande ombud kunde inte mobilisera samma glöd, vältalighet och oräddhet.

Men det förefaller mig av större betydelse att den något lägre svenska profilen också avspeglade den förskjutning i diskussionen om biståndet till u-länderna på familjeplaneringens område, som ägde rum på hemmaplan.

Av Ulla Lindströms agerande i familjeplaneringsfrågan inom u-hjälpens ram – multilateralt men särskilt bilateralt – under de år, då hon bar ansvaret för utvecklingsbiståndet, framgick det klart, att hon satte sina förhoppningar till en "buss-på-taktik". Det gällde att sprida preventivmedel. Om man lyckades åstadkomma en bred distribution – som ett mer

eller mindre fristående mål – så skulle följden automatiskt bli sjunkande födelsetal. Kanske är beskrivningen en karikatyr av hennes övertygelse, men den är i så fall obetydlig.

Vad många saknade – jag själv ibland dem – var insikten att både dödstal och födelsetal är funktioner av ett samhälles sociala och ekonomiska utvecklingsnivå. Det var en kunskap som demografer med sina cykliska beskrivningar av verkligheten för länge sedan hade erövrat. Det måste betyda att en rad omständigheter, som inte hade någon direkt förbindelse med familjeplaneringsklinikernas tekniska rådgivning, måste påverkas, om man ville nå lägre födelsetal. *En* sådan omständighet återkommer vi strax till.

En bredare syn på familjeplaneringen trängde sig emellertid fram. Vi behövde ju bara gå till oss själva. I Sverige ingick preventivmedelsrådgivningen helt enkelt i den förebyggande barna- och mödravården. Det blev så småningom naturligt att tillämpa samma grundsyn i försöken att bistå u-länder att introducera och sprida familjeplaneringens idé och praxis. Men därmed förlorade familjeplaneringen något av sin fristående ställning som ett eget medel och mål. Sammanhanget breddades och argumenten blev mindre kantiga, trosvissheten i fråga om metoderna sjönk.

Samtidigt nödgades vissa länder av sin egen befolkningsexplosion att införa mycket drastiska metoder för att få folk att acceptera barnbegränsningen. Dit hörde Indien och – något senare – Kina. I Indien och ytterligare något u-land tillämpades metoder som liknade tvång för att få kvinnor och män att låta sterilisera sig. I samband härmed uppstod hos oss en etisk debatt, där det ifrågasattes i vilken mån Sverige kunde stödja familjeplaneringsprogram, som med hänsyn till metoder trädde de mänskliga rättigheterna alltför nära.

Under några kritiska år inträffade det också att några av de preventivmetoder, som man tidigare alltför obetingat satt sin lit till, hade obehagliga, ibland rentav farliga biverkningar. Rapporter om fall, där kvinnor i u-länder drabbats av svåra blödningar efter applicering av spiral och i några fall avlidit, kylde ner den tidigare entusiasmen på många håll. Det stod klart, att mycket forskning ännu behövdes om tillförlitliga och ofarliga preventivmetoder.

Det var inte märkligt att det svenska nitet i befolkningsfrågan avtog. Under en räcka år talades det knappast alls om saken vare sig här hemma eller internationellt. Dock fortsatte Sverige att stödja UNFPA liksom IPPF, den internationella familjeplaneringsorganisationen, som drevs som en internationell folkrörelse. Stödet till IPPF växte särskilt kraftigt då organisationen fick en svensk generalsekreterare, den svenska pionjären på området Carl Wahren. I UNFPA fortsatte Sverige att kräva mindre intresse för demografiska undersökningar och projekt och mera inriktning på aktionsprogram i u-länderna på familjerådgivningens område.

För närvarande tycks debatten om utvecklingsfrågorna på nytt och i ökande grad syssla med befolkningstillväxtens problem. Efter FNs senaste rapporter om tillväxttakten för jordens befolkning och sedan det visat sig att alla dystra profetior i detta sammanhang envisas med att slå in, inser allt fler att vi verkligen är på väg mot ett rent katastrofläge. Redan det

befolkningstryck, som vi nu lever under, skapar förutsättningar för många av de svåraste miljöproblemen, som hotar hela mänsklighetens överlevnad.

Det är därför knappast överraskande att vi på nytt hör svenska FN-delegater ägna en växande uppmärksamhet åt befolkningsproblemen. Allt fler kräver en förstärkning av de biståndsinsatser som specifikt söker nedbringa födelsetalen. Fortfarande räcker det inte med att sprida preventivmedel, men å andra sidan borde inget barn behöva komma till världen därför att möjligheten till prevention saknas. Numera får tillgång till preventivmedel närmast betraktas som en mänsklig rättighet.

10.2 Kvinnornas status

Det är ingen tillfällighet att en kvinna, Ulla Lindström, med sådan energi förde familjeplaneringens banér i Sverige och internationellt. Det är heller ingen tillfällighet att särskilt många kvinnor verkade inom området som debattörer och administratörer. Elise Ottesen-Jensen var en. UNFPAs nuvarande direktör Nafis Sadik är en annan. För att nämna ett par pionjärer både hemma och ute, även om deras verk tillhör olika tidsskeden.

Ett viktigt skäl är förstås att problemet låg särskilt nära kvinnors livserfarenhet. Det måste finnas en särskild känsla och förståelse hos kvinnor för de predikament, som så många u-landsmödrar befinner sig i.

Samtidigt är och var det uppenbart att den kanske viktigaste förutsättningen för en radikal sänkning av födelsetalen i u-länder var kvinnors frigörelse, kvinnors jämlikhet, kvinnors lika chanser i utbildning och arbetsliv. Först om en sådan utveckling kunde åstadkommas skulle kvinnor få ett aktivt medbestämmande över sina egna grundläggande livsvillkor, exempelvis frågan om familjestorleken. De skulle lättare kunna erövra den kunskap, som möjliggjorde en anpassning av barnantalet till familjens resurser. Då kunde man också vänta sig att hälsonivån i familjerna skulle stiga och bruket att föda barn så att säga i reserv kunde upphöra.

Jag tror att många människor med hjälp av sådana resonemang upptäckte betydelsen av frågan om kvinnornas ställning och roll i u-länderna och insåg hur obearbetat detta fält var.

Man kan knappast säga att Sverige, lika litet som andra länder, utvecklade någon mera märkbar aktivitet inom FNs ram under 1950-talet, då det gällde kvinnors ställning i u-länderna och deras faktiska och potentiella roll i utvecklingsprocessen. Genombrottet för detta ämnesområde kom i FN i 1960-talets början, även om det ända sedan 1946 hade funnits en kommission i FN med uppgift att rekommendera åtgärder och rapportera om kvinnans ställning i ekonomi, politik, i sociala sammanhang och inom skolväsen och utbildning. Men just u-landsaspekten blev nu den dominerande. 1962 togs en resolution i frågan och 1963 sände generalsekreteraren en rundskrivelse till medlemsstaterna med begäran om en redovisning av deras politik när det gällde kvinnornas roll och status.

Inga Thorsson fick redan 1962 regeringens uppdrag att författa ett utlåtande om vad som kunde göras för att stärka kvinnornas ställning i Afrika. Däri påpekade hon att åtgärder för att förbättra kvinnornas villkor

och inflytande krävdes på samhällslivets alla områden. Kvinnorna startade från ett ogynnsamt utgångsläge, menade hon, och borde betraktas som en underutnyttjad resurs i utvecklingsarbetet. Hon underströk särskilt vikten av insatser inom skolundervisningen och yrkesutbildningen. Allra främst och som en övergripande åtgärd måste man göra insatser, som syftade till att starta och underlätta den långsiktiga integreringsprocess som skulle tillförsäkra kvinnorna en självklar plats i besluten om utvecklingens strategi och taktik och en lika självklar roll då besluten omsattes i handling. Hon ansåg till sist att särskilda biståndsmedel behövde sättas åt sidan för bistånds- och utvecklingsinsatser av speciell betydelse för kvinnorna i u-länderna.

Inga Thorssons promemoria hade en bredare tillämpning än uppdraget antydde. Därför fick den en bestående betydelse för de svenska resonemangen när det gällde kvinnofrågan. 1967 kom så en av Maj-Britt Sandlund författad rapport under titeln *The Status of Women*, som utgjorde Sverige's svar på en FN-enkät om kvinnans ställning i FNs medlemsstater. Rapporten publicerades 1968 på svenska och hette då *Rapport till Förenta nationerna över kvinnornas status i Sverige*. Dess systematiska genomgång av läge och åtgärder (eller brist därpå) i vårt land fick också stor betydelse för det svenska uppträdandet i kvinnofrågan internationellt.

FN för sin del kallade, som redan nämnts, i mitten av 1970-talet till en kvinnokonferens i Mexiko. Den följdes av ännu en konferens i Köpenhamn år 1980. Åren 1975–1985 förklarades som Kvinnornas årtionde och 1975 som det Internationella kvinnoåret. 1976 skapades FNs utvecklingsfond för kvinnor. 1984 förlängdes mandatet samtidigt som den nära anknytningen till UNDP bekräftades.

UNDP sköter numera fondens förvaltning. I statsverkspropositionen för 1979/80 påpekas dock att "det är främst inom landramarna (alltså UNDPs; min anm.), som insatser för att förbättra kvinnornas situation bör finansieras". Detta är en viktig synpunkt. Frågan får inte förvisas till ett lågfinansierat specialprogram.

Sverige har med självklarhet stött alla de åtgärder, som vidtagits av FN. När det gäller fonden har svenska bidrag lämnats. Man kan också konstatera att sedan den tidpunkt då Maj-Britt Sandlund formulerade det svenska policy-dokumentet i frågan har knappast en session av Generalförsamlingen eller ett styrelsemöte i UNDP och UNICEF förflutit utan att svenska delegationer tagit tillfället i akt att dra en lans för den syn på ämnet, som omfattas av Sverige.

Särskilt observerar man den vikt som Sverige på sin tid lade vid kvinnofrågan i sina inlägg inför det andra utvecklingsårtiondet. Sveriges och andras anföranden ledde till att strategidokumentet inkluderade en formulering, som uppmuntrade till "full integration av kvinnorna i den totala utvecklingsansträngningen".

På just denna punkt blev strategin inför det tredje utvecklingsårtiondet ännu tydligare. Kvinnornas roll diskuterades i samband med avsnitt, som annars handlade om industrialisering, jordbruk och livsmedelsproduktion, vetenskap och teknologi och social utveckling.

När man studerar Sveriges agerande i FN i kvinnofrågan kan man

knappast tvivla på att det byggde på ett genuint engagemang. Ändock måste man konstatera att skillnaderna i generalförsamlingens uppträdande mellan 1970- och 80-talens början återspeglas också i den svenska aktiviteten. När det gäller DD2 gjordes ett ordentligt inlägg i kvinnofrågan som ett alldeles eget ämne, som inte behövde lindas in i ett paket av åsikter om diverse utvecklingsspörsmål, första gången 1973. Det framfördes av Anna Lisa Lewén-Eliasson i andra utskottet. Året efter talade Lisa Mattsson i samma utskott om jämlikhetsfrågor och nödvändigheten att förbättra kvinnornas ställning.

1974 hördes också Sveriges ambassadör Olof Rydbeck förklara i ECOSOCs vårmöte: "I varje utvecklingsprojekt inom FNs ram måste vi fråga oss hur de föreslagna åtgärderna kommer att påverka kvinnans situation och hur vi kan motivera förslagen för att skydda kvinnornas rättigheter och stärka deras möjligheter att uppnå jämställdhet med männen."

I 1975 års ordinarie generalförsamlingsmöte spann Gertrud Sigurdsen vidare på temat och påpekade att FNs kvinnokonferens var ett exempel på en fruktbar syntes mellan kraven på nationella och internationella reformer.

Året därpå hördes en manlig svensk röst i generalförsamlingen tala om kvinnofrågan. I andra utskottet avslutade Ola Ullsten ett stort inlägg med att fördöma all diskriminering av kvinnor i utvecklingsarbetet. I generalförsamlingen stödde Sverige samma år aktivt en resolution om betydelsen av att mobilisera kvinnorna som medaktörer i utvecklingsprocessen.

1978 radikaliserades den svenska argumentationen. Sverige riktade uppmärksamheten, på att kvinnors produktivitet ökades genom tillgång till ny teknik och bättre produktionsmetoder. Kvinnorna borde få tillträde till hittills mansdominerade yrkesområden. De var ofta i majoritet bland de fattigaste och mest missgynnade och borde omfattas av biståndets fattigdomskriterium. Det var ett grundvillkor för framsteg att alla arbetstagare – kvinnor som män – erhöll tillfredsställande löner, verkade i sund arbetsmiljö, åtnjöt fackliga och andra rättigheter.

På 1980-talet blev det allt vanligare att ett av de nordiska länderna talade på hela Nordens vägnar i större principiella frågor. 1981 var det exempelvis Finland som i 2:a utskottet tog upp temat med kvinnors medverkan i utvecklingsprocessen. 1983 var det Norges tur att fylla samma uppgift. Året därpå förde Finland på nytt Nordens talan i ämnet. Först 1986 blev det Sveriges tur att företräda kvinnornas sak i generalförsamlingens andra utskott, och ett år senare ägnades ett helt svenskt anförande år kvinnofrågan, varvid Norden bl. a. krävde att den s. k. Nairobirapportens rekommendationer skulle förverkligas. Härmed åsyftades det dokument, som blev resultatet av en stor FN-konferens i Nairobi 1985, då medlemsnationerna överblickade och värderade resultaten av kvinnornas årtionde 1975–1985.

Genom det nordiska samarbetsarrangemanget hördes just Sveriges röst i FN i kvinnofrågan inte fullt så flitigt som under årtiondet före. Men Sverige deltog givetvis i alla beslut i ämnet, som antogs, och medverkade i överläggningarna utanför möteslokalen om deras utformning.

I UNICEFs styrelse spelade mödrarnas roll i omsorgen om barnen en

central roll. Dessutom sökte UNICEF på sjuttiotalet få till stånd biståndsprojekt, som syftade till utbildning av kvinnor i annat än barnavård. Sådana insatser sökte engagera dem i ekonomiska aktiviteter ute i byarna i syfte att förstärka kvinnornas och barnens försörjningsläge. Då jag själv som UNDPs representant i Turkiet också fick i uppdrag att företräda UNICEF under några år, instruerades jag att söka åstadkomma ett utvecklingsprojekt av just denna karaktär, som skulle få ett betydande stöd av UNICEF. Att projektet sedan stupade på den turkiska regeringens tveksamhet är en annan historia.

Kvinnofrågan togs ofta upp i UNDPs styrelse, inte minst av Sverige, som redan framgått. Men det fanns, när det gällde UNDP – och finns väl fortfarande – en särskild aspekt, som intresserade Sverige, nämligen programmets egen praxis när det gällde att anställa och ge kvinnor handläggaransvar i sekretariatet. På chefsnivå hade UNDP en tid *en* kvinna. Men sedan dess har det varit synnerligen tunt med utnämningar av kvinnor på chefsnivå i UNDPs sekretariat i New York, liksom i fältorganisationen. Sverige har inte sällan uttryckt sin förvåning över förhållandet.

För min egen del minns jag med stor tydlighet en scen på UNDP-Administratorn Bradford Morses kontor, efter att det meddelats att vår enda kvinnliga kollega på en hög chefspost, Joan Anstee, skulle lämna oss för att bli biträdande generalsekreterare i FN. Som Assistant Administrator med ansvar för UNDPs förvaltning, inklusive personpolitiken, sade jag till Bradford Morse att det nu enligt min mening gällde att se sig om efter en kvinnlig kandidat till en post på samma nivå. Bradford Morse tittade upp från ett papper, som han just hade signerat, såg förvånat på mig och svarade kort, att han hade svårt att förstå mina skäl. Det slog mig då, att styrelsen trots allt inte drivit frågan med tillräckligt eftertryck. För sådant var Morse känslig.

Det kan tilläggas att kvinnor är sällsynta på chefsposter också i andra FN-organisationer, med undantag för UNFPA, som har en kvinna som direktör, och UNICEF, där det nästan alltid funnits en eller ett par kvinnor i kretsen närmast direktören ända sedan 1950-talets senare år. I fackorganen är kvinnor på högre nivåer fåtaliga.

Även i biståndsverksamheten ute på fältet gäller samma sak. Under mina år i Afghanistan på 1960-talet hade jag bland ett 150-tal experter och rådgivare från ett stort antal länder en enda kvinna. Hon var kanadensiska och hade till uppgift att organisera utbildning för kvinnlig kontorspersonal.

Under min fyraåriga tjänstgöring i Turkiet hade jag, såvitt jag kan minnas, inte en enda kvinnlig expert bland de många hundra, som genom åren tjänstgjorde där. Däremot hade jag en kvinnlig s.k. programme officer bland mina medarbetare på UNDP-kontoret.

10.3 Miljöfrågorna

Jag har påpekat, att befolkningsfrågan och kvinnans ställning och roll i u-länderna hängde samman. På samma sätt förhåller det sig med relationen mellan befolkningstillväxten och miljöförstöringen. I i-länderna vet vi av

dyrköpt erfarenhet att flera och tätare sammanboende människor leder till ökad biltrafik, större förbränning av fossila bränslen, allt flera oljetransporter på världshaven, snabbt växande sopberg, större användning av miljöfarliga kemikalier i jordbruket i syfte att öka produktionen av diverse grödor osv.

När det gäller u-länderna är sambandet lika klart. En snabb befolkningstillväxt leder exempelvis till att jordbruket söker sig ut till alltmer marginella områden. Skog – även regnskog – bränns ned för att skapa utrymme för nya odlingar. Markförstöringen genom erosion tilltar. De som inte kan få sysselsättning och försörjning i jordbruket söker sig till städerna, där slumområdena sväller över alla breddar. Vattentäkter förgiftas. Konstbevattningen tömmer stora områden på åtkomligt grundvatten. För övrigt skall man inte underskatta de skador, som åstadkoms av en på sina håll snabbt ökande användning av konstgödsel och pesticider. På många håll i u-ländernas storstäder utgör även luftföroreningar på grund av eldning med fossila bränslen i kombination med inversionseffekten en stor hälsofara.

I våra dagar spelar diskussionen om utvecklingens effekter på miljön och nödvändigheten att åstadkomma ett ekonomiskt och socialt framåtskridande utan miljöförstörelse och utan att förstöra icke förnybara resurser av vikt för människornas långsiktiga överlevnad en nära nog dominerande roll. Därtill har inte minst den s. k. Brundtlandsrapporten, som publicerades år 1987, bidragit. Den svenska titeln: *Vår gemensamma framtid.* Där lanserades uttrycket "sustainable development", som översatt betyder ungefär "hållbar utveckling", dvs. en utveckling utan en inbyggd självförstörelsemekanism i form av miljöskador.

Intresset för hithörande frågor är numera stort både i bilaterala och i multilaterala sammanhang. SIDA är ett exempel på det förra. För ett par år sedan öppnades i SIDAs sekretariat en särskild tjänst för en person med uppgift att tillvarata miljöns intressen i SIDAs verksamhet, om uttrycket tillåts. Motsvarande åtgärder har vidtagits i olika FN-organ. Man noterar att till och med Världsbanken numera inkluderar miljöaspekter i sin bedömning och planering av projekt, därtill livligt understödd av bl. a. Sverige.

Men viktigast är att u-länderna alltmer upptäcker att miljövårdsfrågorna måste tas på allvar. Dylika är inte bara, som en del u-länder på sin tid tycktes anse, ett problem för i-länderna eller ett alibi för deras bristande engagemang i utvecklingsbiståndet. Så förhöll det sig nämligen då miljöproblemen först dök upp på biståndets horisont. Många u-länder sade på sin tid att miljöhänsyn var något som var förbehållet välbärgade länder. Vad dem själva beträffade fick sådana bekymmer vänta tills de hade råd att ta itu med dem. Miljöskyddet sågs med andra ord som ett slags lyxproblem.

Det finns många medarbetare i biståndets tjänst av yngre årgång, som tror att miljöbekymren i biståndssammanhang tillhör 1980-talet. Så förhåller det sig inte. Redan då SIDA ersatte NIB år 1965 spelade miljöhänsynen en viktig roll både i styrelsens överläggningar och i sekretariatets interna diskussioner. Då riktlinjer utformades för hur biståndsprojekt

skulle förberedas och formuleras slog man fast, att det ålåg de inblandade att redovisa sin bedömning av projektens miljömässiga effekter, om sådana överhuvud taget kunde uppstå.

Jag tjänstgjorde på SIDA under några år från 1966 till 1970 och erinrar mig väl den vikt som lades vid saken. Därför förvånade det mig, då jag återkom till SIDA hösten 1979, att finna att denna gamla regel hade kommit ur bruk. Men det fanns en specifik miljöfråga som mycket sysselsatte SIDA även under dessa år, nämligen markförstöringens problem i vissa östafrikanska regioner.

Svenska inlägg i miljöfrågor i FNs generalförsamling och dess utskott tycks i stort sett ha lyst med sin frånvaro under 1950- och 60-talen fram till år 1969, då Sverige i ett inlägg gav sitt stöd till ett resolutionsförslag, som krävde samordnade FN-aktioner för att förhindra och kontrollera havsföroreningar. Samma år anförde Sverige att United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) enligt dess mening i sitt forskningsprogram borde inkludera ett projekt, som skulle behandla miljöproblemens internationella aspekter.

Under dessa år förde Sverige då och då också på tal nödvändigheten att hindra negativa effekter av industrialiseringen. Därmed avsågs inte bara vissa sociala problem utan också miljömässiga konsekvenser.

Det bör vidare nämnas att Sverige i sitt yttrande om strategin för det andra utvecklingsårtiondet avslutade listan över frågor och problem, som strategin måste angripa, med just miljöproblemen. De måste enligt yttrandet "beaktas".

1970 växte intresset för miljöfrågorna i Europa. I februari ägde en europeisk naturvårdskonferens rum i Strasbourg. I maj diskuterades miljöfrågorna i OECD. På hösten träffades Nordens utrikesministrar för att överlägga om samma problem.

1971 lyfte Inga Thorsson fram miljöfrågan på ett mera explicit sätt i en större deklaration i 2:a utskottets generaldebatt i FN. Sverige hade nu börjat bereda sig på uppgiften att stå värd för den stora FN-konferensen om miljön i Stockholm, som skulle äga rum i juni 1972.

Konferensen, som blev en stor framgång, antog en deklaration som för första gången erkände att nationernas samfund måste acceptera vissa principer och ett gemensamt ansvar när det gällde miljön. En aktionsplan antogs också.

Sverige hade hoppats att konferensen skulle leda till att ett internationellt system för registrering av luftförändringar och av havens förändringar skulle upprättas. En databank för miljön och dess växlingar borde också skapas. Konventioner om utsläppen av olja i haven, om den högsta tillåtna svavelhalten i eldningsolja, om utsläpp av vissa miljögifter, om transport och lagring av vissa giftiga ämnen borde ingås.

Det låter sig sägas, att konferensen inte nådde riktigt så långt, som Sverige önskade. Men ett resultat blev, att FNs generalförsamling samma år skapade ett särskilt miljövårdsorgan, UNEP, United Nations Environmental Programme, med säte i Nairobi, Kenya. De svenska synpunkterna och önskemålen inkorporerades i stort sett i UNEPs arbetsuppgifter. En fond upprättades också, ur vilken UNEP kunde ge stöd till en rad

miljövårdsprogram och -projekt, särskilt i u-länder. Sverige blev en av de större bidragsgivarna, ehuru inom en relativt blygsam totalram. Totalt bidrog ett antal länder en summa på i runt tal 150 milj. dollar för perioden 1978–1982. 1983 donerade 89 länder 29 milj. dollar till fonden. Det ger en föreställning om det blygsamma formatet på fondens operationer.

När detta skrives ser det ut som om UNEP skulle kunna räkna med en betydande expansion av sitt fältarbete. Det ligger i linje med det kraftigt ökade intresset för miljöproblemen i hela världen liksom en snabbt växande insikt om dessa problems internationella karaktär. På få områden får vi så konkreta, slagkraftiga och ständiga erinringar om nationernas ömsesidiga beroende och ansvar. Här blir det också särskilt tydligt att problemen kräver multilaterala lösningar.

Man behöver ingen magisk siarförmåga för att kunna förutsäga att FN och dess krets av organisationer kan förväntas göra sin väsentligaste insats – vid sidan av de fredsbevarande aktionerna – till mänsklighetens fromma just på miljöområdet.

Svenska stats-, utrikes-, bistånds- finans och handelsministrar sedan 1950-talets början; chefer för UDs u-avdelning sedan 1970; SIDA:s generaldirektörer sedan 1965; ständiga ombud hos FN i New York sedan 1947

Statsministrar:

Tage Erlander	1946–69
Olof Palme	1969–1976
Thorbjörn Fälldin	1976–78
Ola Ullsten	1978–79
Thorbjörn Fälldin	1979–82
Olof Palme	1982–86
Ingvar Carlsson	1986–

Utrikesministrar

Östen Undén	1946–62
Torsten Nilsson	1962–71
Krister Wickman	1971–73
Sven Andersson	1973–76
Karin Söder	1976–78
Hans Blix	1978–79
Ola Ullsten	1979–82
Lennart Bodström	1982–85
Sten Andersson	1985–

Biståndsministrar[1]

Ulla Lindström	1954–66
Gertrud Sigurdsen	1973–76
Ola Ullsten	1976–78
Lena Hjelm-Wallén	1985–

Statssekreterare och chefer för UDs U-avdelning:

Lennart Klackenberg	1970–76
Hans Blix	1976–78
Thord Palmlund	1978–79
Hans Blix	1979–81
Gösta Edgren	1982–85
Bengt Säve-Söderberg	1985–

Finansministrar

Gunnar Sträng	1955–76
Ingemar Mundebo	1976–81
Rolf Wirtén	1981–82
Kjell-Olof Feldt	1982–90
Allan Larsson	1990–

Anm. Under vissa år mellan 1976 och 1981 innehöll regeringen både en budget- och en ekonomiminister. Den senare posten innehades – då den fanns – av Gösta Bohman.

[1] Inte alla regeringar hade en särskild ministerpost för biståndsfrågor. Några utrikesministrar föredrog att själva ta hand om dessa ärenden.

Handelsministrar (från 1963 utrikeshandelsministrar)

Gunnar Lange	1955–70
Kjell-Olof Feldt	1970–75
Carl Lidbom	1975–76
Staffan Burenstam Linder	1976–78
Björn Molin	1981–82
Mats Hellström	1983–86
Anita Gradin	1986–

SIDA:s generaldirektörer

Ernst Michanek	1965–79
Anders Forsse	1979–85
Carl Tham	1985–

Ständiga ombud hos FN i New York

Gunnar Hägglöf	1947–48
Sven Grafström	1948–52
Oscar Thorsing	1952–56
Gunnar Jarring	1956–58
Agda Rössel	1958–64
Sverker Åström	1964–70
Olof Rydbeck	1970–76
Anders Thunborg	1977–83
Anders Ferm	1983–88
Jan Eliasson	1988–

Källor och litteratur

UDs arkiv, Otryckt material: korrespondens, promemorior o. dyl. rörande Sveriges agerande i FN i u-lands- och biståndsfrågor (1951–1975).
Utrikesfrågor 1950–1988. Offentliga dokument, anföranden m. m. rörande viktigare svenska utrikesfrågor.
Utrikespolitiska aktstycken n:ris 20–41 i urval.
Statsverkspropositionerna för åren 1951–1989, särskilt 5:e och 9:e huvudtitlarna.
Statsutskottets betänkanden 1952–1970 samt från 1971 *Utrikesutskottets betänkanden* fram till 1989.
UN Yearbook alltifrån 1950
Svenska Institutets årsberättelser alltifrån 1946
Basic Facts about the United Nations. New York 1987
Everyone's United Nations New York 1986
Årsberättelser från *UNDP* och *UNICEF*.
15 Years and 150.000 Skills. United Nations. New York 1965
Internationella organisationer. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm 1967.
Svenska Dagbladets årskrönika 1951–1989
Tidens kalender 1952–1990
OECD: *Development Cooperation in the 1990s*. Paris 1989
OECD: *Twenty-five years of Development Co-operation. A Review*. Paris 1985.
World Bank: *The Assault on World Poverty*. Baltimore 1975
Aspekter på utvecklingsbiståndet. SOU 1962:12 Stockholm 1962
Sveriges samarbete med u-länderna. SOU 1977:13 Stockholm 1977
Arnold, Guy, *The Third World Handbook*. London 1989
Arnold, H.J.P, *Aid for Development*. London 1966
Brandt, Willy m. fl., *North-South: A Programme for Survival*. London 1980
Brandt, Willy m. fl., *Common Crises. North-South. Co-operation for World Recovery*. London 1983
Brundtland, Gro Harlem m. fl., *Vår gemensamma framtid*. Stockholm 1988
Friedmann W. m. fl., *International Financial Aid*. New York 1966
Gardner R. – Millikan M., *The Global Partnership*. New York 1968
Heppling Sixten, *Kampen mot världsnöden*. Stockholm 1961
Heppling Sixten, *FN och de fattiga länderna*. Stockholm 1970
Heppling Sixten, *Det handlar om UNDP*. Stockholm 1983
Keenleyside, Hugh, *International Aid. A summary*. New York 1966
Kirdar, Üner, *The Structure of United Nations*. Economic Aid to Underdeveloped Countries. Haag 1966
Journal of Development Planning. No 17, 1987: *Multilateralism and the United Nations*, New York 1987.
Krassowski, A., *The Aid Relationship*. London 1968
Laszlo, Erwin m. fl., *The Objectives of the New International Economic Order*. New York 1978

Laszlo, Erwin m. fl., *Goals for Mankind. A Report to the Club of Rome.* New York 1977

Linnér, Sture, *Katastrofbistånd för utveckling.* UD. Stockholm 1986

Meadows, Donella m. fl., *The Limits of Growth.* Report to the Club of Rome. London 1972

Mesarovic, M-Pestel E., *Mankind at the Turning Point.* The Second Report to the Club of Rome. New York 1974

Ohlin Göran: *Foreign Aid Policies Reconsidered.* Paris 1966

O'Manique-Lerner, *World Leadership and International Development.* UNITAR. Dublin 1984

Pearson, Lester m. fl., *Partners in Development.* New York 1969

de Silva, L., *Development Aid.* A Guide to Facts and Issues. New York 1978

Staley, Eugene, *The Future of Underdeveloped Countries.* 1954

Stokke, Olav, *Sveriges utvecklingsbistånd och utvecklingspolitik.* Uppsala 1978

Thorp, Willard, *The Reality of Foreign Aid.* New York 1971

Wickbom, Ulla, *Sweden and UNICEF* 1955–1984

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp-välfärd-rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp-välfärd-rättvisa.[46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]