

Utveckling på en ändlig planet

Ett dilemma i svensk biståndshistoria

Björn Lundberg

Under 1960- och 1970-talen etablerades internationellt bistånds- och utvecklingsarbete som en ny och betydelsefull del av svensk utrikespolitik.¹ Sedan dess har Sverige förblivit en i internationell jämförelse betydande biståndsgivare, i synnerhet med hänsyn tagen till folkmängd och BNP.² Genom utvecklingsbiståndet etablerade Sverige bilaterala relationer med länder i andra världsdelar och intog en aktiv roll i internationella organisationer. Biståndspolitik blev på så sätt ett viktigt inslag i Sveriges ”småstatsidealistiska” utrikespolitik under kalla kriget, men biståndspolitik har också haft starkt genomslag bortom diplomatiska förbindelser.³ Även inom Sverige fick det internationella utvecklingsbiståndet stor uppmärksamhet, både som politisk debattfråga och vardaglig praktik. Privatpersoner och företag, skolklasser och idrottsföreningar, församlingar och föreningar i Sverige samlade in pengar och väckte opinion till förmån för humanitära insatser och andra biståndsprojekt.⁴

När grunden för den statliga svenska biståndspolitik lades under decennierna efter andra världskriget formulerades dess primära målsättning i termer av fattigdomsbekämpning genom ekonomisk utveckling. Att ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning för höjd levnadsstandard har sedan dess blivit en så allmänt vedertagen sanning att det kan förefalla förvånande för en nutida betraktare att själva begreppet ekonomisk tillväxt slog igenom först efter andra världskriget.⁵ Åren 1945–1960 fick tillväxtbegreppet emellertid stort genomslag och blev en hörnsten i efterkrigstidens utvecklingsparadigm. Det har därför

1 Den forskning som redovisas i denna artikel har finansierats med bidrag från Fahlbeckska stiftelsen samt Åke Wibergs stiftelse. Författaren önskar också rikta ett tack till Kristoffer Ekberg för värdefulla kommentarer.

2 Fröhling, 1986; Johansson & Norman, 1989; Odén, 2006.

3 Begreppet småstatsidealism diskuteras av Östling, 2012.

4 För en diskussion om biståndets betydelse i svenskt föreningsliv, se Lundberg, 2018, s. 203–210. Om utvecklingsbiståndets förment opolitiska laddning i Sverige, se Diurlin, 2019.

5 Friman, 2002; Macekura, 2017; Schmelzer, 2015.

hävdats att tillväxt kom att betraktas som ett självändamål och därmed, något tillspetsat, liktydigt med utveckling.⁶

Samtidigt som rika länder i det globala nord inledde mer omfattande program för att bidra till ekonomisk utveckling i det globala syd, kom utvecklingspolitiken under 1970-talet att präglas av krav på mer rättvis fördelning vilket bland annat märktes i förslaget på en ny ekonomisk världsordning (NIEO).⁷ Åren kring 1970 inleddes också en mer intensiv debatt om de ekologiska konsekvenserna av den rika världens industriella expansion.⁸ Därmed sattes tillväxtbegreppet under kritik, och under de närmare 50 år som följt sedan Romklubben publicerade sin uppmärksammade rapport *Tillväxtens gränser* (1972) har tillväxtkritiska perspektiv fått visst genomslag, inte minst med avseende på förhållandet mellan tillväxt och klimat- och miljömässig påverkan.⁹ Just *Tillväxtens gränser* nämns ofta som ett portalverk för efterkrigstidens tillväxtkritik, men historiskt inriktad forskning om miljöfrågornas genomslag under efterkrigstiden har visat att kunskapen om globala miljö- och hållbarhetsproblem växte fram under lång tid och har rotträdor som sträcker sig decennier eller sekler bakåt i tiden.¹⁰

Hittills förefaller tillväxtkritikerna i viss mån ha talat för döva öron. Under samma period har den globala ekonomins fortsatta expansion nämligen varit monumental. Med hänsyn tagen till inflation uppskattas den så kallade *bruttoglobalprodukten* ha ökat från ungefär 11 biljoner dollar år 1960 till över 80 biljoner dollar år 2018, enligt Världsbankens sammanställning. Under samma tid ökade jordens befolkning från knappt 2,5 miljarder till 7 miljarder, vilket innebär att produktionen per capita ökade omkring 2,5 gånger.¹¹ Den industriella produktivitetsökningen har utan tvekan lagt grund för förbättrade levnadsvillkor i både rika och fattiga länder och den extrema fattigdomen i världen har de senaste decennierna minskat kraftigt. Mellan 1990 och 2015 minskade enligt Världsbankens data andelen människor som lever i absolut fattigdom från 35,9 procent till 10 procent och i absoluta tal motsvarar det en minskning från 1,9 miljarder till 740 miljoner.¹² Men tillväxtens frukter har samtidigt fördelats mycket ojämnt, och skillnaderna i förmögenhet mellan

6 Friman, 2002; Se även Odén, 2006, s. 49.

7 Marklund, 2020.

8 Larsson Heidenblad, 2021; Radkau, 2014; Uekötter, 2010; Warde et al., 2018.

9 Meadows & Eklöf, 1972; Macekura, 2015; Borowy & Schmelzer, 2017.

10 Dale, 2017; Friman, 2002; Macekura, 2017; Warde, 2018.

11 *Bruttoglobalprodukt* ska här förstås som en sammanräkning av samtliga länders BNP. Bruttovärldsprodukt eller global BNP har också (i det senare fallet något oegentligt) använts för att beteckna detta värde. Data från Världsbanken: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>, hämtad 2020-06-18.

12 Världsbanken 2018, s. 2. Siffrorna avrundade till tiotal miljoner. Se även Goldin, 2018, s. 5–6.

världens rikaste och fattigaste har ökat stadigt.¹³ Dessutom har de ekologiska konsekvenserna av denna ”stora acceleration” beskrivits som monumentala.¹⁴

Om den ekonomiska utvecklingen under 1900-talets andra hälft vid första anblicken förefaller gränslös har det därmed blivit allt mer uppenbart att jordens begränsade resurser innebär en akut utmaning för detta tillväxtparadigm. Situationen påminner inte så lite om de villkor under vilka Pontus Fahlbeck i första världskrigets slutskede nedtecknade urkunden till Fahlbeckska stiftelsen, i vilken han mot bakgrund av den ”fruktansvärda kris, som den civiliserade världen genomgår” efterfrågade mer vetenskaplig forskning ”om folks, staters och kulturers förfall och undergång”.¹⁵ Ett sekel senare är terminologin annorlunda, men krismedvetandet åter påtagligt. Att i ljuset av klimatförändringar och ekologisk påverkan skapa förutsättningar för det som brukar kallas hållbar utveckling har kommit att ses som ett av samtidens mest angelägna globala åtaganden för att undvika ekologisk och samhällslig kollaps. Men även idén om grön eller hållbar tillväxt har kritiserats av forskare inom fältet nedväxstudier (*degrowth studies*) där ekonomer och samhällsvetare diskuterat möjligheterna att forma samhällen präglade av ekonomisk nedskalning snarare än tillväxt.¹⁶

Samtidigt bör det påpekas att dessa frågor givetvis äger stark politisk laddning. Eftersom tillväxtbegreppet fått en så dominerande ställning framstår tillväxtkritiska perspektiv närmast per definition som djupt samhällskritiska. Begrepp som grön tillväxt eller hållbar utveckling utmanar inte tillväxtens primat och har därför inte heller uppfattats som lika politiskt laddade, trots att implikationerna av en tillväxtfri ekonomi inte är mer politiska än en viss sorts tillväxt. Sålunda har till exempel Förenta Nationerna allt sedan den så kallade Brundtlandrapporten 1987 (*Vår gemensamma framtid*) haft begreppet hållbar utveckling som övergripande och vägledande princip.¹⁷

Förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk hållbarhet äger med andra ord både politisk och vetenskaplig laddning. Även om både ekonomi och ekologi beskriver konkreta och mätbara förhållanden i vår omvärld, från kapitalinvesteringar och produktionsförhållanden till koldioxidnivåer och pH-värden, är det viktigt att komma ihåg att begreppen som sådana är dynamiska och historiskt föränderliga. Historiska undersökningar kan därför bidra med fördjupad förståelse för hur innebörden av dessa begrepp formats och omförhandlats, och på så sätt ge viktiga perspektiv på dagsaktuella frågor.¹⁸

13 Zucman, 2019.

14 McNeill & Engelke, 2016.

15 Stiftelseurkunden publicerades i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol 24:4 (1918), s. 232–240.

16 D’Alisa et al., 2014; Hickel, 2020; Jackson, 2016; Macekura, 2020; Treu et al., 2020.

17 Brundtland & Hägerhäll, 1988; Begreppet tillskrivs ibland Barbara Ward: Ward et al., 1972.

18 Koselleck, 2002.

Bistånds- och utvecklingspolitik framstår som ett särskilt relevant område för den som vill få en djupare förståelse för spänningsfältet mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk hållbarhet.¹⁹ Skälen är huvudsakligen två. För det första har fattigdomsbekämpning genom industriell expansion medfört stora miljömässiga utmaningar som aktualiserat konkreta avvägningar mellan tillväxt och ekologisk hållbarhet. För det andra har negativ miljöpåverkan utgjort ett potentiellt hinder för ekonomisk utveckling, vilket indikerar att problemet varit viktigt att hantera för såväl kritiker som anhängare av tillväxtorienterad politik. Även om tillväxtparadigmets konturer på senare år beskrivits allt tydligare av idé- och ekonomihistoriker har tillväxtkritikens ställning i bistånds- och utvecklingspolitikens historia ännu inte kartlagts i detalj. En översiktlig beskrivning gör emellertid gällande att den svenska biståndspolitikens första decennium, 1960-talet, präglades av tillväxtorienterad utvecklingsoptimism, medan 1970-talet i betydligt större utsträckning kom att kännetecknas av utvecklingspessimism och tillväxtkritik.²⁰ Till detta bör nämnas att det vetenskapliga intresset för biståndets historia i Sverige länge varit begränsat, trots biståndspolitikens stora genomslag under efterkrigstiden.²¹ Det behövs med andra ord mer forskning på området, både i termer av internationella relationer och idéutveckling, eftersom sådan kunskap kan bidra till förståelsen av modern svensk historia.

I den här essän kommer jag att undersöka hur föreställningar om ekonomisk tillväxt och utveckling formulerades i svensk biståndspolitik under 1960- och 1970-talen, samt i vilken utsträckning tillväxtens ”gränser”, främst tillväxtens sociala och ekologiska konsekvenser, betraktades som hinder för global utveckling. Materialet utgörs för det första av regeringens biståndspropositioner från 1962, 1968 och 1978 – där de två första lades fram av socialdemokratiska regeringar (Erlander) medan den senare presenterades av en borgerlig koalition (Fälldin). Därtill undersöker jag två offentliga utredningar från denna period med bäring för svensk biståndspolitik: *Aspekter på utvecklingsbiståndet* (1962) samt *Sveriges samarbete med u-länderna* (1978), samt ett urval texter producerade inom ramen för SIDA:s verksamhet, däribland myndighetens eget organ *Rapport från Sida*.

19 Eva Friman har studerat föreställningar om tillväxt i tidig utvecklingsdiskurs, dock med tonvikten på en internationell kontext Friman, 2002; Förhållandet mellan begreppen tillväxt och utveckling har även diskuterats av Macekura, 2017; För en allmän diskussion om behovet av historiska perspektiv på globalt utvecklingsarbete, se Rao & Bayly, 2020.

20 Odén, 2006, s. 57–73.

21 Annika Berg, Urban Lundberg och Mattias Tydén nyttokomna monografi om svensk biståndshistoria, *En svindlande uppgift: Sverige och biståndet 1945–1975* (Ordfront förlag) tillkom efter att denna artikel färdigställdes. Historieskrivningen dominerades annars länge av personer med egna erfarenheter eller anknytning till svensk biståndspolitik, se exempelvis Frühling, 1986; *Och världen växte: biståndet som vi minns det*, 1999; Därtill finns en hel del forskning om biståndsgivning i nordiskt samt skandinaviskt perspektiv. Se exempelvis Borring Olesen et al., 2013; Elgström & Delputte, 2016; Fraser & Pharo, 2008.

Även om socialdemokratin var den mest tongivande partipolitiska kraften i Sverige under dessa decennier bör det framhållas att föreliggande studie inte är en studie av ett enskilt partis förhållningssätt till ekonomisk tillväxt. Det förekom visserligen skillnader mellan riksdagspartierna i synen på biståndet, men i förhållandet mellan tillväxt och hållbarhet bör skillnaderna heller inte överdrivas. Inte heller följde inställningen till biståndets storlek eller målsättning en tydlig höger-vänster-skala i svensk inrikespolitik. Under 1960-talet tenderade de borgerliga oppositionspartierna visserligen att kräva något större anslag till den statliga biståndsgivningen, men de största skillnaderna gällde istället valet av mottagarländer samt i vilken utsträckning näringsliv, fackföreningar, jordbruk samt föreningsliv skulle införlivas i den statliga biståndsverksamheten.²²

Den svenska biståndspolitikens framväxt

I översiktliga beskrivningar av den svenska biståndshistorien framhålls ofta dess rötter i 1800-talets missionsverksamhet. Organisationer som Evangeliska Fosterlandsstiftelsen och Svenska kyrkans mission etablerade kontakter i Afrika och Asien, och vid sidan av missionärernas kyrkliga verksamhet bedrev de också utbildning och sjukvård enligt en repertoar av insatser som återkommit i senare decenniers biståndsarbete.²³ En annan del av den svenska biståndspolitikens förhistoria är mer förbisedd och rör de kampanjer som organiserades till stöd för de nordiska grannländerna under andra världskriget. Med ekonomiskt stöd från staten organiserade de svenska folkrörelserna nationellt samordnade kampanjer där föreningsliv, församlingar, skolor, företag och fackföreningar samverkade.²⁴ Om samförstånd och samarbete blev beredskapsårens honnörsword hade insatserna till förmån för utlandet dessutom den uppenbara fördelen att de huvudsakligen kunde genomföras utan inrikespolitiska motsättningar eller ideologisk osämja. I det internationella hjälparbetet fick organisationer med annars frostiga relationer – såsom arbetsgivare och fackföreningar – möjlighet att göra gemensam sak och uppvisa nationell enighet.

I krigets slutskede inleddes förberedelserna för Europas återuppbyggnad. De svenska insatserna kan i flera avseenden ses som en direkt föregångare till senare årtiondens u-hjälp, och bar drag av korporatism med samverkan mellan stat, näringsliv och föreningsliv. I efterhand har de svenska insatserna på området helt kommit att överskuggas av den amerikanska Marshallplanen, där ekonomiskt bistånd motsvarande uppemot 2 procent av USA:s BNP gick till biståndsinsatser i Europa.²⁵ Även Sverige avsatte resurser till flyktinghjälp

22 För en genomgång av partiernas ståndpunkter under 1960-talet, se Andersson, 1986.

23 Engh, 2009.

24 Carlquist, 1971; Johansson, 1973; Lindner, 1988; Marklund, 2016.

25 SOU 1977:13, s. 111.

och återuppbyggnad, och stödet till Tyskland efter krigsslutet har beskrivits som Sveriges första erfarenhet av långsiktigt biståndsarbete på nationell nivå.²⁶

I USA blev erfarenheterna av Marshallhjälpen genomgående positiva: stödet betraktades som en framgång inte minst ur säkerhetspolitiskt hänseende, och låg till grund för slutsatsen att storskaligt ekonomiskt bistånd kunde komma både givar- och mottagarländer till gagn.²⁷ Samtidigt präglades åren efter krigsslutet av två nya, delvis sammanvävda, processer i internationell politik. För det första inleddes kalla kriget mellan supermakterna USA och Sovjetunionen, med djupgående politiska, ekonomiska och militära konsekvenser i alla världsdelar. För det andra tog den så kallade avkoloniseringen fart på allvar. I och med Indiens självständighet 1947, kommunisternas seger i Kina 1949 och Koreakrigets utbrott följande år riktades intresset i USA och Europa mer än tidigare mot andra världsdelar.

När forna kolonier skulle stå på egna ben blev det i omvärldens ögon tydligare än förut hur dessa områden exploaterats av europeiska intressen. Under 1950-talet sjönk dessutom världsmarknadspriserna på flera viktiga råvaror med följd att flera exportberoende länder i det globala syd såg sin handelsbalans försämras. De fattiga länder som skulle komma ikapp hamnade istället ytterligare på efterkälken. Eftersom dessa orättvisor inte längre var de gamla europeiska kolonialmakternas formella ansvar blev ekonomisk och social utveckling av den så kallade tredje världen, ett begrepp som lanserades av den franske antropologen och historikern Alfred Sauvy 1952, ett nytt mål för internationella politiska insatser, både för kalla krigets kombattanter och alliansfria stater som Sverige.²⁸

Tydligast kom sambandet mellan utvecklingsbistånd och säkerhetspolitiska intressen kanske till uttryck i Harry S Trumans presidentinstallationstal i januari 1949. Talet antog formen av ett utrikespolitiskt linjetal mot bakgrund av kalla krigets utbrott och den pågående Berlinblockaden. Truman gick till hårt angrepp mot kommunismen och beskrev tre centrala punkter i USA:s utrikespolitiska strategi: stöd till internationella institutioner som FN, ekonomiskt stöd för återuppbyggnad av krigshärjade länder, det vill säga Marshallhjälpen, samt ett internationellt säkerhetssamarbete (NATO) till stöd för "frihetsälskande länder". Ingen av dessa punkter innebar något radikalt nytt, men Truman väckte förvåning genom att även presentera en fjärde, dittills okänd punkt: vad han beskrev som "ett djärvt nytt program" med hjälp av vilket "våra vetenskapliga landvinningar och industriella framsteg" skulle bidra till "förbättring och tillväxt i underutvecklade länder".²⁹

26 Marklund, 2016, s. 8.

27 Lorenzini, 2019.

28 Escobar, 2011; Kalter, 2016.

29 Trumans tal har analyserats utförligt av Gilbert Rist, se Rist, 2019.

Utvecklingshistorikern Gilbert Rist har beskrivit Trumans tal som banbrytande för efterkrigstidens internationella relationer eftersom det introducerade begreppet *underutveckling* i ett globalt politiskt sammanhang.³⁰ Den gamla dikotomin kolonialmakt-koloni ersattes av en världsordning där alla länder på pappret var på väg att bli likställda i fråga om formell självständighet, men där de befann sig i olika faser av ett historiskt framåtskridande. Effekten kan, med ett uttryck hämtat från antropologen Johannes Fabian, beskrivas som ett förnekande av samtidighet där teknologi och industriell kapacitet bildade gränsdragningen mellan moderna samhällen och övriga världen.³¹ Lösningen på underutvecklingens problem, som Truman tecknade den, var att de rika länderna delade med sig av sina ”ouppskattbara tillgångar av teknisk kunskap” för att på så sätt skynda på en industriell moderniseringsprocess som gjorde det möjligt för dessa länder att producera ”mer mat, mer kläder, mer material till hus, och mer mekanisk kraft till att lätta deras bördor”.³²

Genom att presentera denna nya riktlinje i amerikansk utrikespolitik – efter talet känd som punkt fyra-programmet eller ”Point Four Program” – som en anti-imperialistisk strävan baserad på demokrati och rättvisa, skapade Truman också ett brett stöd för programmet i det internationella samfundet.³³ Härmed blev begreppet underutveckling centralt i efterkrigstidens internationella biståndspolitik, och med denna term kom länderna i det globala nord indirekt att beskriva sig själva som utvecklade – och därmed längre framåtskridna i en historisk civilisationsprocess. I en tid när före detta kolonier frigjorde sig från imperialismens bojor bidrog ekonomer och sociologer således med nya begrepp som ersatte den gamla världsordningens hierarkier.³⁴

Genom FN:s insatser för att koordinera tekniskt bistånd hamnade frågan om ett nationellt samordnat utvecklingsbistånd också på den svenska regeringens bord. 1952 inrättades *Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden*, en statlig kommitté som hade i uppgift att samordna de ideella organisationernas insatser på biståndets område samt sprida information om tillståndet i de fattiga länderna.³⁵ Två år senare utsågs Ulla Lindström till konsultativt statsråd med ansvar för biståndsfrågor.³⁶ 1 januari 1962 inrättades Nämnden för internationellt bistånd, NIB, för ett mer samlat grepp kring svenskt bistånd och senare samma år presenterade regeringen den första propositionen på biståndspolitikens område: Proposition 1962:100,

30 Rist, 2019, s. 72.

31 Fabian använder begreppet ”denial of coevalness”. Fabian, 2014.

32 ”Inaugural Address of Harry S Truman”, hämtat från https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp

33 Ett undantag var givetvis Sovjetunionen och dess allierade, se Winterhalt, 2018.

34 Rist, 2019.

35 Nilsson, 2004.

36 Karlsson, 2020.

mer känd som "Biståndsbibeln".³⁷ Därmed hade svenskt utvecklingsbistånd på mindre än 15 år utvecklats från en folkrörelse- och föreningsfråga till ett nytt område för svensk utrikespolitik.

I ekonomiska termer var det statliga biståndet vid denna tid mycket begränsat och ännu huvudsakligen av "teknisk" karaktär, det vill säga inriktat på utbildning och handhavande av teknisk utrustning. Under 1960-talet ökade dock det svenska utvecklingsbiståndet snabbt i omfattning och fler bilaterala samarbeten etablerades. 1965 ersattes NIB av det statliga verket Styrelsen för internationell utveckling, SIDA, under ledning av Ernst Michanek. 1968 fastslog regeringen det så kallade enprocentsmålet, att svenskt internationellt bistånd skulle uppgå till en procent av BNP (senare BNI), vilket uppnåddes under 1970-talet.³⁸

Vid denna period, omkring 1970, fick också miljöfrågorna sitt stora genombrott i svensk offentlighet.³⁹ 1972 hölls FN:s första internationella miljökonferens i Stockholm, där frågor som rörde utveckling och miljö hamnade högt på dagordningen. Frågorna som rörde internationell utveckling och dess miljömässiga konsekvenser skulle ha fortsatt aktualitet under de efterföljande årtiondena och kulminerade med Brundtlandrapporten 1987 samt Rio-konferensen 1992.⁴⁰

Tillväxt för utveckling

Inom biologin är begreppet tillväxt förvisso gammalt, men som ekonomisk term och politisk målsättning är begreppet i allt väsentligt en produkt av 1900-talet.⁴¹ Redan under forntiden och antiken sökte makthavare givetvis expandera sin maktbas, exempelvis genom att erövra nya territorier, och ekonomisk expansion kan ses som en integrerad del i den industriella revolutionens kapitalistiska samhällssystem, men det som kom att utmärka 1900-talets tillväxtparadigm, som etablerades på allvar efter andra världskriget, var att ekonomisk tillväxt sågs som mätbar, outtömlig, principiellt god och som lösningen (eller åtminstone en viktig del av lösningen) på åtskilliga betydande samhällsproblem.⁴² Begreppet bruttonationalprodukt, som hade utvecklats i kölvattnet av 1930-talets ekonomiska depression, blev ett viktigt redskap i denna tillväxtideologi.⁴³ I stället för att finansiera ekonomiska reformer genom

37 Odén, 2006, s. 65.

38 Odén, 2006.

39 Larsson Heidenblad, 2021.

40 Engfeldt, 2009; Macekura, 2015.

41 Friman, 2002.

42 Arndt, 1978; Dale, 2017; Friman, 2002; Schmelzer, 2016.

43 Schmelzer, 2015.

nedskärningar i andra sektorer föreföll den reformpolitiska kakan kunna svälla genom tillväxt, med mer resurser åt alla som följd. Till tillväxtbegreppets hegemoniska ställning bidrog att det anammades av internationella organisationer som OECD, Världsbanken, Världshandelsorganisationen, Internationella valutafonden och FN, vilket också fick till följd att tillväxtteorier fick en framskjuten plats i internationell biståndspolitik.⁴⁴ Tillväxt skrevs i dubbel bemärkelse in i biståndspolitikens program. För det första kom tillväxt att ses som nödvändig för att minska den globala fattigdomen och för det andra kom storleken på det internationella utvecklingsbiståndet på ett tidigt stadium att normeras utifrån givarländernas bruttonationalprodukt. Det innebar att storleken på biståndet, åtminstone i ideala fall, skulle följa den ekonomiska utvecklingen hos givarländerna, vilket illustreras av det svenska enprocentsmålet.⁴⁵

Genom att studera hur svenska och amerikanska ekonomer tog begreppet ekonomisk tillväxt i bruk har ekonomhistorikern Eva Friman visat att begreppet snabbt fick stort genomslag i efterkrigstidens utvecklingsdiskurs, bland annat i International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), ett av Världsbankens huvudorgan. I de nya modellerna för tillväxt och utveckling kom utveckling enligt Friman i princip att reduceras till ekonomisk utveckling, som i sin tur tolkades som liktydigt med tillväxt.⁴⁶ Samtidigt har historikern Jenny Andersson visat att spänningsfältet mellan tillväxt och trygghet spelade en viktig roll i svensk inrikespolitik, inte minst för utformningen av Socialdemokraternas sociala och ekonomiska politik. Enligt Andersson såg svensk socialdemokrati under de första efterkrigsdecennierna socialpolitiken som en i grunden produktiv kraft, och därmed en av hörnstenarna i den svenska modellen. I slutet av 1960-talet började dock tillväxtens sociala konsekvenser ifrågasättas, vilket fick till följd av socialpolitikens trygghetsskapande funktion betonades på bekostnad av tillväxten i socialdemokratisk retorik. Det föreföll inte längre lika självklart att det skulle gå att äta kakan och behålla den, vilket hade varit den ständiga tillväxtens mest tilldragande löfte. Detta skifte sammanföll också med 1970-talets oljekris och den första omfattande recessionen sedan andra världskrigets slut.⁴⁷ Även Eva Friman menar att kritiken mot tillväxten gjorde sig gällande på allvar under 1970-talet, och då med fokus på dess negativa konsekvenser för miljön.⁴⁸ Därför finns det skäl att också fråga hur tillväxtens hållbarhet begreppsliggjordes i svensk bistånds- och utrikespolitik under dessa decennier.

44 Friman, 2002; Purdey, 2010; Schmelzer, 2016.

45 Ekengren & Götz, 2013.

46 Friman, 2002, s. 197.

47 Andersson, 2003.

48 Friman, 2002.

1960-talets tillväxtoptimism

Den tidiga svenska biståndspolitikens begreppsapparat följde internationella strömningar, där utveckling och underutveckling blivit centrala begrepp. Begrepp som utveckling eller underutveckling återfanns redan i namnen på såväl Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden som Styrelsen för internationell utveckling. Genom att rikta blicken mot biståndspolitikens måldokument kan vi få en inblick i *hur* denna utveckling förväntades ske.

1962 års biståndsproposition stakade ut riktningen för en samlad svensk biståndspolitik under många år framöver.⁴⁹ När den antogs hade den så kallade moderniseringsteorin fått stort genomslag i internationell utvecklingsdebatt, inte minst i USA under John F Kennedys presidentskap.⁵⁰ Enligt moderniseringsteorin förespråkare, där den amerikanske sociologen Talcott Parsons (1902–1979) intog en betydande ställning, följde ekonomisk och social utveckling ett relativt enhetligt mönster från primitiva till mer avancerade samhällen. Utvecklingsprocessen innefattade kulturella, sociala och ekonomiska variabler, men ett grundläggande antagande var att denna utvecklingsprocess (i singular) blev självgenererande när den passerade ett visst stadium. Redan industrialiserade länder kunde hjälpa de så kallade underutvecklade länderna att sätta igång sin utvecklingsprocess genom riktade investeringar, utbildning, etablering av samhällseliga institutioner och – mer kontroversiellt – en särskild uppsättning kulturella värderingar förknippade med västerländsk modernitet. Störst genomslag i USA fick kanske ekonomen Walt Whitman Rostow med boken *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto* (1960), där han argumenterade för att utveckling följer fem givna stadier, från traditionellt samhälle till modernt konsumtionssamhälle. Det tredje stadiet beskrevs av Rostow som genombrottsstadiet ("take-off stage"), där tillväxten blir självbärande.⁵¹ Fram trädde bilden av en värld där ekonomer och administratörer kunde få länders ekonomier att omvandlas genom att reglera vissa nyckeltal – likt kemister i ett laboratorium som blandar preparat i provrör.

Vårt att notera är att moderniseringsteoretiker som Rostow ansåg att alla världens länder befann sig i olika stadier av *samma* utvecklingsprocess. Dessutom är Rostows moderniseringsteori intressant i sammanhanget eftersom den helt och hållet kretsar kring ekonomisk tillväxt. Tillväxt i denna modell är den variabel som definierar ekonomisk och social utveckling. Genom att blåsa liv i den ekonomiska tillväxtens ande skulle de underutvecklade länderna med tiden resa sig på egna ben och förmå hantera sina egna utmaningar. Genom internationellt utvecklingsarbete skulle USA och den så kallade fria världen

49 Ekengren, 2005, s. 160.

50 Gilman, 2003.

51 Bigsten, 1984, s. 26–36.

på så sätt bana väg för att världens fattiga länder omvandlades till moderna konsumtions samhällen, vilket också låg i västmakternas säkerhetspolitiska intresse i kampen mot Sovjetunionen och inflytande från kommunismen (ett syfte som speglades i undertiteln till Rostows bok).

Under hela 1950- och 1960-talen var moderniseringsteorin inflytelserik, men kom med tiden att mötas av kraftig kritik. Därtill skulle USA:s utrikespolitiska intressen från och med 1960-talets andra hälft fokusera på andra områden, i synnerhet Vietnamkriget och den så kallade dominoteorin.⁵²

Sverige hade visserligen andra säkerhetspolitiska intressen än USA, men tydliga spår av moderniseringsteori kan skönjas också i den första biståndspropositionen.⁵³ Även här betraktades utveckling som *en* enhetlig process. Propositionen talade till exempel om ”de centrala faktorerna i utvecklingsprocessen” (i singular),⁵⁴ vilket antydde en relativt enhetlig och förutbestämd process för stater att anamma, samt att det inte kunde vara i överensstämmelse med dess mål eller medel att ”konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur”.⁵⁵ Emellertid betonades behovet av kunskap om olika länders historiska och sociologiska bakgrund för att nå resultat: ”Västerländska värderingar och utvecklingsmönster kan inte utan vidare appliceras på u-länderna, som därtill inbördes uppvisar stora olikheter.”⁵⁶

I fråga om ekonomiska mål var propositionen tydlig. Syftet med svensk biståndspolitik kunde sammanfattas i en enda mening: ”Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå.” Även om detta mål i grunden kan beskrivas som humanitärt och socialt, framgick tydligt att det till stor del var en fråga om ekonomisk utveckling. För att uppnå denna målsättning talade propositionen om behovet att ”bryta den relativa ekonomiska stagnation, vari flertalet u-länder befinner sig” genom investeringar i människor (utbildning) och utrustning (kapitalbildning).⁵⁷ Likt en pendel som sätts i rörelse skulle biståndspolitikerna på så sätt kunna åstadkomma ”en kumulativ, självbärande utvecklingsprocess”.⁵⁸ Trots att begreppet tillväxt inte förekom i propositionens sammanställning av den svenska biståndspolitikens centrala mål och medel är det uppenbart att den ekonomiska politiken syftade till just detta. I den rapport rörande det svenska utvecklingsbiståndet som

52 Lorenzini, 2019.

53 I propositionen nämndes säkerhetspolitiska argument för biståndsgivning, även om man framhöll att den föreslagna politiken inte byggde på sådana ”egoistiska” skäl. Historisk forskning har också framhållit att det låg i de nordiska ländernas intresse att främja fred och demokrati på den internationella arenan. Se Engh, 2009.

54 Prop. 1962:100, s. 5.

55 Ibid.

56 Ibid.

57 Prop. 1962:100, s. 7.

58 Ibid.

bifogades propositionen talades mer uttryckligt om ekonomisk tillväxt och den ”multiplikatoreffekt”, enligt vilken investeringar i vissa samhällssektorer kunde orsaka en kedjereaktion ”tills utvecklingen småningom blir ’självgenererande’ och leder till ett mer automatiskt framåtskridande”.⁵⁹ Enligt gruppen var det inte självklart att u-ländernas utveckling skulle följa exakt samma mönster som den västerländska industrialiseringen, men med reservation för detta anslöt sig författarna till idén om en utvecklingströskel.

Samtidigt påpekade propositionen att frågan om utveckling inte endast kunde handla om ekonomisk expansion i absoluta termer. Den stora befolkningstillväxten pekades ut som ett hinder mot varaktig höjning av levnadsstandarden i fattiga länder. Således var det inte bara ökning av produktionen, utan produktiviteten, det vill säga produktion per capita, som eftersträvades.⁶⁰ Det innebar i förlängningen att en viktig del av den svenska biståndspolitikerna under 1960- och 1970-talen lyftes fram: familjeplanering och barnbegränsning. Värt att notera är dock att syftet med denna var att minska tillväxten (av människor) i syfte att uppnå ett jämviktsläge. Därmed skilde sig frågan om tillväxt i befolkningsfrågan helt från den om ekonomisk tillväxt, eftersom den senare saknade föreställningar om jämvikt.⁶¹

Det synsätt som präglade synen på utveckling i rapporten beskrev u-länderna som stationära, medan utveckling beskrevs som en process vilken vid ett visst tillfälle hade satts igång i industriländerna.⁶² Snarare än ”underutvecklade” behandlade rapporten alltså u-länderna som *outvecklade*. Detta synsätt, enligt vilket u-ländernas fattigdom kunde förklaras med att de var fastlåsta i en stationär tillvaro som måste brytas genom att passera ”utvecklingsvallen” återkom än tydligare i den statliga utredning, *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, som utgjorde underlag till propositionen. I en av beredningsgruppens promemorior författad av Anders Östlind, framkom att begreppet utveckling inte enbart var ekonomiskt, utan även kulturellt betingat: ”Endast en väg kan leda ut ur denna fruktansvärda kris. Arbetsformer, levnadsvanor, kanske också trossatser – hela livssynen måste ändras i grund för att massnöden skall kunna utrotas.”⁶³

Det var här uppenbart att olika former av irrationellt tänkande ansågs stå i vägen för utvecklingen i världens fattiga länder:

Vi kan göra u-människorna immuna mot smittosamma sjukdomar genom seruminjektioner. Men att spruta in västerländsk

59 Prop. 1962:100, s. 87–88.

60 Prop 1962:100, s. 7.

61 Befolkningsfrågan rönt stort nationellt och internationellt intresse vid denna tid och sågs av de s.k. nymalthusianerna som den främsta globala utmaningen. Linnér, 1998; Robertson, 2012; Se även Berg, 2009.

62 Prop.1962:100, bilag: ”Rapport rörande det svenska utvecklingsbiståndet”, s. 96.

63 SOU 1962:12 *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, Utrikesdepartementet, s. 215.

förnuftsmässighet i dem går inte. Den är produkten av en lång historisk process, av ett sekelgammalt giv-och-tag-förhållande mellan produktionsordning, vetenskaplig grund- och målforskning, socialbeteende, utbildning, uppfostran, trosformer och materiella livsbetingelser. U-folken har ett helt annat kulturarv, vilket de inte kan lägga av sig utan vidare. Den första förutsättningen för en djupare förståelse hos u-människorna för västerländska kulturvärden är att de lär sig läsa och skriva samt att de via tidningar, böcker, film, radio etc. får nya utblickar.⁶⁴

Även om dessa formuleringar inte letade sig in i 1962 års biståndsproposition speglar de den moderniseringsiver som präglade den statliga biståndspolitiken under dess första, formativa år. Parallellt med denna optimistiska syn på ekonomisk tillväxt och västerländsk modernisering som lösning på fattigdomens problem identifierades emellertid också ett antal globala, resursrelaterade hinder för framgångsrik utveckling. Det främsta var, som redan nämnts, frågan om överbefolkning, vilken under 1960-talet skulle få stor uppmärksamhet i internationell utvecklingsdebatt. Paul Ehrlich storsäljare *The Population Bomb* nämns ofta i sammanhanget, men även svensken Georg Borgström lyfte tidigt frågan om överbefolkningens konsekvenser.⁶⁵ Befolkningsfrågan fick också stort utrymme i svenskt biståndsarbete. I denna fråga sammanföll flera av de mål och verktyg som regering, myndigheter och folkrörelser identifierade som centrala för svenskt utvecklingsarbete. Enligt detta synsätt kunde de västerländska länderna ”lära” underutvecklade länder att begränsa familjestorlekarna och på så sätt minska fattigdom och svält. Familjeplanering framstod på så sätt som en fråga om fattigdomsbekämpning och global rättvisa, men samtidigt ett område där Sverige kunde utmärka sig genom en aktiv utrikespolitik. Sidas ordförande Ernst Michanek sa i ett anförande för RFSU 1966:

Sverige har efter många år av egen kamp och av andras motstånd, förakt, rädsla eller likgiltighet nu fått en ny roll att spela: att positivt verka för ett internationellt familjeplaneringsprogram och ett internationellt samordningsmaskineri.⁶⁶

I befolkningspolitiken kunde Sverige framställa sig som förnuftets, vetenskapens och den rationella planeringens röst – mot en fond av religiös inskränkthet och kortsiktigt politiskt tänkande. Enligt historikern Sunniva Engh kan de svenska och norska biståndsinsatserna på familjepolitikens område därför ses en fortsättning på den aktiva befolkningspolitik som bedrivits

64 SOU 1962:12, *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, Utrikesdepartementet, s. 215–216.

65 Engh, 2020; Linnér, 1998.

66 Michanek, 1970, s. 81.

i de framväxande nordiska välfärdsstaterna, där en aktiv politisk intervention på reproduktionens område redan hade etablerats, och där den socialpolitiska nyttan vägde tyngre än individens reproduktiva rättigheter.⁶⁷ Men frågan om familjeplanering formulerades också i termer av mänskliga rättigheter knutna till individen. Familjeplanering på upplysningens område var enligt Michanek ytterst en fråga om ett ”program för att förverkliga rätten till kunskap om den barnbegränsning som den enskilde önskar.”⁶⁸

Den snabba befolkningstillväxten i u-länderna identifierades inte bara som ett problem för dessa länder och deras befolkningar, utan i förlängningen som ett hot mot jordklotet och mänskligheten som sådan. Enligt Michanek krävdes omfattande insatser på detta område, och jämförelsen med kärnvapenhotet var knappast en slump:

Hotet mot freden – kärnvapenhotet – samlar FN till oavblåtliga ansträngningar att förebygga en världskatastrof. Ett gemensamt maskineri arbetar ständigt för att hålla nedrustningstanken vid liv och finna vägar att förverkliga den. Flera länder har avdelat några av sina bästa söner och döttrar att ständigt syssla endast med detta problem inom ett av Förenta Nationerna uppsatt organ. Hotet mot välfärden – och därmed mot freden – är kanske lika stort från den otyglade s.k. befolkningsexplosionen som från den inkapslade vätebomben. Här krävs också en samlad och samordnad insats, ett program att arbeta efter, redskap att arbeta med, en samordning av alla goda krafter.⁶⁹

Michanek framförde fyra huvudskäl till befolkningsfrågans betydelse: hunger, analfabetism, arbetslöshet, samt bostadsbrist.⁷⁰ Även om hungerfrågan ytterst handlade om globala resurser (tillgång på mat) framstod befolkningsökningen i detta sammanhang ytterst som ett socialt problem, snarare än ett hinder för ekologisk hållbarhet.

I jämförelse med 1962 års biståndspolitiska proposition framhöll Prop. 1968:101 än tydligare den globala folkökningen som ett av huvudskälen till den växande misären i världen. En aktiv befolkningspolitik, ”i vilken familjeplanering måste spela en huvudroll”, presenterades som ett av det svenska biståndsarbetets huvudmål.⁷¹ När 1960-tal övergick i 1970-tal intog de globala resursfrågorna således en viktig plats i Sidas arbete, även om överbefolkning – snarare än miljöförstöring – stod i centrum. Frågan om överbefolkning

67 Engh, 2009, s. 74–77.

68 Michanek, 1970, s. 81.

69 Michanek, 1970, s. 81.

70 Michanek, 1970, s. 70–71.

71 Prop. 1968 :101, s. 4.

omtalades då inte längre i första hand som ett socialt problem, relaterat till bostadsbrist och arbetslöshet, utan som ett existentiellt problem för mänskligheten. Ernst Michanek skrev vid övergången till 1970-talet:

Då årtiondet slutade med det triumfatoriska första steget till erövringen av rymden, fick människan samtidigt ett nytt perspektiv på jorden. Det var inte en vision av oändlighet och obegränsade möjligheter som framträdde. Tvärtom var det begränsningen och sårbarheten i vårt livsrum som blev tydligare än någonsin – och därmed allas beroende av varandra på vår förminskade planet.⁷²

Världen hade alltså blivit mindre, samtidigt som befolkningen växte explosionsartat. I detta globala problemkomplex vävdes även miljöproblem samman med överbefolkningen, på ett sådant sätt att det förra sågs som ett resultat av det senare:

Men samtidigt medförde 60-talet en miljöförstöring genom överutnyttjande av resurserna och en hänsynslös spridning av avfallsprodukter, som bragte i dagen nya hot mot människornas hälsa. Överbefolkning blev därmed en realitet – i den rika världen på dess teknologiska nivå liksom i den fattiga världen på dess. Stadssamhällellens elefantsjuka hotade följas av förlamning och förgiftning.⁷³

Om fattigdom kunde bekämpas med ekonomisk tillväxt är det alltså viktigt att notera att synen på tillväxt var en helt annan när det handlade om befolkningsfrågan. Här var det inte brist på tillväxt som utgjorde problemet, utan tvärtom överflödet av tillväxt som stod i vägen för ökat välstånd. Det var inte tillväxtens gränser, utan dess gränslöshet, som hotade att utarma planeten och vålla hungersnöd och svält.

Det vore alltså förenklat att påstå att tillväxt sågs som synonymt med ekonomisk tillväxt i denna biståndspolitiska diskurs. För att illustrera detta kan nämnas att olika sammansättningar av begreppet tillväxt förekom 16 gånger i Proposition 1968:101, men huvuddelen var i sammanhang som berörde andra frågor än ekonomisk tillväxt, såsom global befolkningstillväxt.⁷⁴

72 Michanek, 1970, s. 126.

73 Ibid.

74 Av de 16 instanser som jag funnit förekom begreppet 3 gånger i sammanhang som rörde länders ekonomi och handel (det vill säga ekonomisk tillväxt), 6 gånger rörande befolkningstillväxten i världen samt 7 gånger i sammanhang rörande det svenska biståndets och biståndsadministrationens tillväxt.

1970-talets tillväxtkritik

Redan i slutet av 1950-talet hade den amerikanske ekonomen John Kenneth Galbraith med boken *Överflödets samhälle* inlett en debatt om tillväxtsamhällets (o)hållbarhet. Galbraith kritiserade framför allt den bristande sociala balansen i det moderna industrisamhället, där den privata sektorns tillväxt enligt honom skedde på bekostnad av investeringar i offentlig sektor.⁷⁵ Även om Galbraith, i likhet med amerikanen Vance Packard, angrep konsumtions-samhällets resursutnyttjande och dess konsekvenser för naturen, skulle det dröja flera år innan miljöfrågorna fick sitt stora genombrott i samhällsdebatten.⁷⁶ Rachel Carsons bok om bekämpningsmedlet DDT, *Tyst vår* (1962; utgiven på svenska året därpå) ses ofta som ett portalverk, men i Sverige dröjde det ytterligare några år innan miljöfrågorna fick sitt slutgiltiga genomslag i samhällsdebatten och en miljörörelse började ta form.⁷⁷

Ur ett bistånds- och utvecklingsperspektiv blev frågorna särskilt aktuella år 1972, då Sverige och Stockholm stod värd för FN:s första internationella miljökonferens. Detta år publicerades också Romklubbens rapport *Tillväxtens gränser*, där befolkningsökning och jordens ändliga resurser tydligt ställdes i relation till den övergripande frågan om tillväxt. Olov Hedberg, professor i systematisk botanik vid Uppsala universitet, konstaterade i *Rapport från SIDA* 1971 att miljöfrågan vid denna tid fortfarande intog en underordnad roll i biståndssamarbetet.⁷⁸ FN-konferensen skulle emellertid bidra till att frågorna på allvar lyftes upp på agendan och fick större genomslag i utvecklingsdebatten, men det dröjde flera decennier innan planering övergick i koordinerad handling på internationell nivå.

En fråga gällde om den så kallade tredje världen hade råd att ta hänsyn till industrialiseringens ekologiska konsekvenser i sina strävanden efter höjd levnadsstandard. I tidskriften *Rapport från SIDA* frågade sig Göran Bäckstrand retoriskt om de fattiga länderna, som redan hade så många problem att hantera, verkligen hade råd att avdela finansiella resurser för att prioritera miljöproblemen.⁷⁹ Svaret, menade Bäckstrand, var tvärtom att länderna i själva verket inte hade råd att bortse från miljöproblemen. En liknande slutsats presenterades i *Rapport från SIDA*:s temanummer om ekologi följande år.⁸⁰ Även de deltagande länderna vid Stockholmskonferensen framhöll betydelsen av internationella

75 Lundberg, 2020.

76 Horowitz, 2004.

77 Larsson Heidenblad, 2021.

78 *Rapport från SIDA*, nr 5 1971.

79 *Rapport från SIDA*, nr 1 1972, s. 3.

80 "Ekologi – har det med u-länderna att göra", *Rapport från SIDA*, nr 3 1973, s. 6–7.

satsningar på miljövårdens område, men fastslog också att utveckling var nödvändig för att förbättra miljön.⁸¹

Under 1970-talet skedde en märkbar förändring avseende de internationella biståndsorganisationernas medvetenhet om hur utvecklingsarbete påverkade miljön. En rapport från tankesmedjan International Institute for Environment and Development konstaterade att vid årtiondets början ifrågasatte få biståndsgivare idén om att internationellt utvecklingsarbete skulle ske genom att förmå länder i tredje världen att så snabbt som möjligt kopiera och reproducera den väg till industriell utveckling som länder i det globala Nord hade följt. Frågan som diskuterades inom detta paradigm var huvudsakligen vilken eller vilka sektorer inom ekonomin som skulle prioriteras. Den västerländska utvecklingsstegen, med dess höga energianvändning, konsumtion av icke-förnybara råvaror, okontrollerade urbanisering med mera, kom under författarna att ifrågasättas på bred front under 1970-talet – i både rika och fattiga länder.⁸²

Förhållandet mellan tillväxt och miljö framstod under decenniet som en grundläggande motsättning också i det svenska utvecklingsarbetet, vilket framhölls i en särskild SIDA-rapport om globala utvecklingsstrategier. I 1970-talets bistånds- och utvecklingsdebatt kom frågan om ekonomisk tillväxt annars att präglas av två internationella strömningar: frågan om en ny ekonomisk världsordning (NIEO) och basbehovsstrategin.⁸³ Grunden för NIEO var de krav på rättvisare villkor för handel och investeringar som framfördes av de så kallade u-länderna och som vann bifall i FN:s extra generalförsamling 1974. Genom NIEO framfördes krav på att det internationella biståndets mottagarländer skulle få större möjlighet att påverka dess utformning, men också att de rika länderna måste vara beredda att stå tillbaka i fråga om tillväxt och resursutnyttjande. Spänningsfältet mellan tillväxt och utjämning blev därmed högaktuellt, och märktes påtagligt i biståndspolitiska utredningen och Regeringens proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete. Biståndspolitiska utredningen (BPU) ansåg att biståndets gamla huvudprincip – solidaritet med de fattiga folken – alltså utgjorde ett tillräckligt motiv för ett omfattande svenskt biståndsprogram. Mer konkret angavs fyra mål för biståndets inriktning och utformning, i form av resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling.⁸⁴ Frågan om tillväxt presenterades som av avgörande betydelse, ”därför att ökade resurser gör det lättare att nå andra mål” – ett argument som påminde om hur tillväxtens socialpolitiska nytta tidigare hade

81 *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, UN Doc.A/CONF.48/14, rev. 1 (1973).

82 Stein & Johnson, 1979, s. 3.

83 Se ex Prop 1977/78:135, s. 71-73 samt SOU 1977:13, s. 58-60. Se även Marklund, 2020.

84 Prop. 1977/78: 135, s. 10-11. Se även Ekengren, 2005, s. 161.

motiverats inrikespolitiskt.⁸⁵ Däremot ansåg BPU att i händelse av målkonflikt mellan utjämnings- och tillväxtmål skulle frågan om utjämning väga tyngre.⁸⁶ Arbetsgruppen bakom utredningen utgjordes av företrädare för flera partier och resultatet var i flera avseenden en kompromiss. Till exempel reserverade sig Sture Korpås och Anna-Lisa Nilsson från Centerpartiet mot de delar av betänkandet ”som förutsätter införande av modern storskalig produktionsteknik som ett primärt behov i fattiga länder” eftersom ”[m]ycket tyder på att den västerländska resurskrävande och miljöbelastande utvecklingen närmar sig en återvändspunkt.” De menade därför att den svenska biståndspolitiken inte borde ha till uppgift att försvåra ”alternativa utvecklingsvägar”.⁸⁷ Men de ideologiska motsättningarna i frågor som rörde tillväxtens betydelse ska heller inte överdrivas. Partierna, liksom en stor rad remissinstanser (däribland SIDA) kunde instämma i betänkandets formulering av biståndspolitikens syfte och mål. Ett par svenska universitet (Uppsala och Göteborg) föreslog att ekologisk balans borde utgöra ett femte huvudmål, medan SIDA, Umeå universitet och Svenska Nationalkommittén för Biologi också ansåg att begränsning av resursutnyttjande, det vill säga ett undvikande av överkonsumtion, var nödvändigt ur ekologisk synvinkel. Längst gick Chalmers Tekniska Högskola, som i sitt remissvar ansåg ”att den tillväxtfilosofi, som anses ligga bakom BPU:s förslag, är diskutabel.”⁸⁸ Likaledes menades Göteborgs universitet att frågan om resurstillväxt snarare borde handla om ändamålsenligt användning av de potentiellt tillgängliga resurserna ”utan att resursbasen föröds så att den framtida försörjningen hotas”.⁸⁹ SSU å sin sida menade att utjämnings- och oberoendemålen var att betrakta som överordnade medan Folkpartiets Ungdomsförbund menade att frågan om resurstillväxt måste betraktas som mindre viktig än utjämning, oberoende och demokratisering. Sida vände sig i viss mån mot dessa reservationer och menade tvärtom ”att tillväxt i så hög grad är en förutsättning för utjämning, att utveckling för de fattiga folkens del måste innefatta båda i förening.”⁹⁰

Under 1970-talet lanserades också begreppet hållbar utveckling, även om det var först under det efterföljande årtiondet som det fick sitt egentliga genomslag och blev ett riktmärke för internationell utvecklingspolitik. Det utgjorde en hörnsten i den så kallade Brundtlandrapporten, som lades fram 1987, men hade då redan figurerat i FN:s miljö- och utvecklingsarbete i omkring tio år.⁹¹

85 Andersson, 2003.

86 Prop. 1977/78: 135, s. 11

87 SOU 1977:13, s. 327.

88 Prop. 1977/78: 135, s. 14

89 Ibid.

90 Ibid.

91 Enligt Charles V. Kidd figurerade ordet ”sustainability” i ett FN-dokument för första gången 1978, sex år efter att det introducerats på engelska språket i skriften *A Blueprint for Survival*. Kidd, 1992.

Det förekom till exempel i World Conservation Strategy (WCS) som presenterades år 1980 av Internationella naturvårdsunionen (IUCN).⁹²

En anledning till att begreppet hållbar utveckling fick så stort genomslag var att det föreföll kunna lösa den gordiska knut som sedan 1970-talet präglade förhållandet mellan tillväxt och hållbarhet. Hållbar utveckling kunde innefatta i stort sett vad som helst, och även de länder som orsakade störst utsläpp kunde ställa sig bakom denna ambition. Däremot utmanade det inte utvecklingspolitikens tillväxtparadigm.⁹³

Slutsatser

Begreppen tillväxt och utveckling kan betraktas som politiska grundbegrepp i det moderna samhället, men tidigare forskning har visat att begreppen fick hegemonisk ställning i politisk och ekonomisk debatt först efter andra världskriget. När miljöfrågorna fick ett liknande genombrott några decennier senare, omkring 1970, framstod tillväxtens primat i ny dager. I historiska översikter över svensk och internationell biståndspolitik har åren omkring 1972, och FN:s första internationella miljökonferens i Stockholm, framhållits som en vattendelare då 1960-talets utvecklingsoptimism fick ge vika för mer tillväxtkritiska perspektiv, där social utjämning och ekologisk hållbarhet blev mer framträdande. I den här essän har jag presenterat en granskning av material från den svenska biståndspolitikens första decennier i ett försök att fördjupa och nyansera denna karaktäristik något.

Till att börja med finns det skäl att ifrågasätta att begreppet utveckling under 1960-talet likställdes med ekonomisk tillväxt. Möjligen är detta en adekvat beskrivning av amerikansk biståndsdiskurs under moderniserings-teorins glansdagar, men i den svenska biståndspolitikens programförklaringar lades förhållandevis liten tonvikt på ekonomisk tillväxt, och när så skedde betonades också andra faktorer, såsom social och ekonomisk utjämning och demokrati. Det är tydligt att 1962 års biståndsproposition influerades av moderniseringsteori, men decenniets biståndspolitiska programförklaringar ägnade relativt mycket utrymme åt andra frågor än ekonomisk tillväxt, såsom befolkningspolitik och familjeplanering. Detta kan kanske förklaras med att det svenska utvecklingsbiståndet vid denna tid fortfarande var relativt blygsamt i omfattning – och dessutom fördelades på förhållandevis många länder. Därför hade insatserna knappast förutsättningar att på kort sikt omstöpa staters ekonomier på ett sätt som kunde jämföras med exempelvis den amerikanska Marshallhjälpen. Mer avgränsade insatser, såsom utbildningsinsatser och

92 Lélé, 1991, s. 610.

93 Peder Anker härleder begreppet "hållbart samhälle" till FN:s befolkningskonferens i Bucharest 1974 och behovet av ett mer positivt, dynamiskt och "ekumeniskt" uttryck än "tillväxtens gränser". Anker, 2020, s. 159–166; se även Macekura, 2015, s. 11.

infrastrukturprojekt, har utvärderats på projektnivå. Även om exempelvis utbildning, infrastruktur och hälsa kan ses som viktiga faktorer för att åstadkomma ekonomisk tillväxt i ett samhälle, kan de också motiveras av andra skäl.

Det finns också skäl att framhålla att miljöfrågorna vann insteg i svensk biståndsdebatt som en del av ett större globalt problemkomplex rörande jordens ändliga resurser. Framför allt frågan om överbefolkning hade under 1960-talet fått stort utrymme och visat på problemen med oändlig tillväxt på en planet med ändliga resurser. Även överbefolkningen formulerades emellertid till en början huvudsakligen som ett socialt problem, med fokus på frågor om fattigdom och svält. Under kommande decennier skulle miljöfrågorna gradvis komma att ersätta befolkningsfrågan som det globala problemkomplexets huvudfråga, men omkring år 1970 var frågorna intimt sammanlänkade.

Avslutningsvis finns det anledning att betona att även under 1970-talet, då tillväxtkritiska perspektiv blev mer framträdande i svensk och internationell biståndsdebatt, förblev tillväxtens sociala gränser en viktig fråga. Den ekologiska tillväxtkritiken var på intet sätt allenarådande. Tillväxtens gränser fick stor uppmärksamhet, men när målen för svensk biståndspolitik diskuterades i slutet av decenniet betonades behovet av effektiv utjämning (inom och mellan länder) snarare än ekologisk hållbarhet.

Referenser

KÄLLOR

Proposition 1962:100.

Proposition 1968:101.

Proposition 1977/78: 135.

SOU 1962:12 *Aspekter på utvecklingsbiståndet*.

SOU 1977:13 *Sveriges samarbete med u-länderna*. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.

Michanek, E., 1970. *Vår insats för u-länderna: Tal, diskussionsinlägg, reflexioner 1964-70*. Prisma.

Rapport från SIDA, Styrelsen för internationell utveckling, årg. 1970–1980.

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc.A/CONF.48/14, rev. 1 (1973).

Brundtland, G. H. & Hägerhäll, B., 1988. *Vår gemensamma framtid: [Rapport från] Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland*. Prisma.

LITTERATUR

- Andersson, C., 1986. "Breaking through: Politics and public opinion in the period of rapid expansion", i Pierre Frühlings (red.), *Swedish development aid in perspective: Policies, problems & results since 1952*. Almqvist & Wiksell International.
- Andersson, J., 2003. *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Anker, 2020. *The Power of the Periphery: How Norway Became an Environmental Pioneer for the World*. Cambridge University Press.
- Arndt, H. W., 1978. *The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought*. Longman Cheshire.
- Berg, A., 2009. *Den gränslösa hälsan: Signe och Axel Höjer, folkhälsan och expertisen*. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Berg, A., Lundberg, U. & Tydén, M., 2021. *En svindlande uppgift: Sverige och biståndet 1945–1875*. Ordfront.
- Bigsten, A., 1984. Ekonomisk utveckling i fattiga länder. *Ekonomisk Debatt 1*.
- Borowy, I. & Schmelzer, M., 2017. *History of the Future of Economic Growth: Historical roots of current debates on sustainable degrowth*. Routledge.
- Borrning Olesen, T., Pharo, H. & Paaskesen, K. (red.), 2013. *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Akademika Pub.
- Carlquist, E., 1971. *Solidaritet på prov: Finlandshjälp under vinterkriget*. Allmänna förl.
- Dale, G., 2017. "Seventeenth-century Origins of the Growth Paradigm", i I. Borowy & M. Schmelzer (red.), *History of the Future of Economic Growth: Historical Roots of Current Debates on Sustainable Degrowth*. Routledge.
- D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G., 2014. *Degrowth: A Vocabulary for a New Era*. Routledge.
- Diurlin, L., 2019. "Att vidmakthålla och stärka allmänhetens intresse och stöd", SIDA:s attitydförändrande informationsstrategier, i F. Norén & E. Stjernholm (red.), *Efterkrigstidens samhällskontakter*. Mediehistoria, Lunds universitet.
- Ekengren, A.-M., 2005. *Olof Palme och utrikespolitiken: Europa och Tredje världen*. Boréa.
- Ekengren, A.-M. & Götz, N., 2013. "The One Per Cent Country: Sweden's Internalization of the Aid Norm", i T. Borrning Olesen, H. Pharo & K. Paaskesen (red.), *Saints and sinners: Official development aid and its dynamics in a historical and comparative perspective*. Akademika Pub.
- Elgström, O. & Delputte, S., 2016. "An end to Nordic exceptionalism? Europeanisation and Nordic development policies", *European Politics and Society*, 17(1), s. 28–41.
- Engfeldt, L.-G., 2009. *From Stockholm to Johannesburg and beyond: The evolution of the international system for sustainable development governance and its implications*. Government Offices of Sweden, Ministry of Foreign Affairs.
- Eng, S., 2009. "The Conscience of the World?: Swedish and Norwegian Provision of Development Aid", *Itinerario* 33(2), s. 65–82. Cambridge Core.
- Eng, S., 2020. "Georg Borgström and the Population-Food Dilemma: Reception and Consequences in Norwegian Public Debate in the 1950s and 1960s", i J. Östling, N. Olsen & D. Larsson Heidenblad (red.), *Histories of Knowledge in Postwar Scandinavia: Actors, Arenas, and Aspirations*. Routledge.

- Escobar, A., 2011. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Fabian, J., 2014. *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. Columbia University Press.
- Fraser, M. Pohle. & Pharo, H. Ø., 2008. *The aid rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*.
- Friman, E., 2002. *No Limits: The 20th century Discourse of Economic Growth*. Umeå universitet.
- Frühling, P., 1986. *Swedish development aid in perspective: Policies, problems & results since 1952*. Almqvist & Wiksell International.
- Gilman, N., 2003. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Johns Hopkins University Press.
- Goldin, I., 2018. *Development: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Hickel, J., 2020. *Less is More: How Degrowth Will Save the World*. Random House.
- Horowitz, D., 2004. *The Anxieties of Affluence: Critiques of American Consumer Culture, 1939-1979*. University of Massachusetts Press.
- Jackson, T., 2016. *Prosperity without growth: Foundations for the economy of tomorrow*. Taylor & Francis.
- Johansson, A. W., 1973. *Finlands sak: Svensk politik och opinion under vinterkriget 1939-1940*. Allmänna förl.
- Johansson, A. W. & Norman, T., 1989. "Sveriges säkerhet och världens fred: Socialdemokratin och utrikespolitiken", i K. Misgeld, K. Molin, & K. Åmark (red.), *Socialdemokratin samhälle: SAP och Sverige under 100 år*. Tiden.
- Kalter, C., 2016. *The Discovery of the Third World: Decolonization and the Rise of the New Left in France, c. 1950-1976*. Cambridge University Press.
- Karlsson, G., 2020. *En kvinna i regeringen: Statsrådet Ulla Lindströms liv och arbete*. Appell förlag.
- Kidd, C. V., 1992. "The evolution of sustainability", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 5(1), 1-26.
- Koselleck, R., 2002. *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford University Press.
- Larsson Heidenblad, D., 2021. *Den gröna vändningen: En ny kunskapshistoria om miljöfrågornas genombrott under efterkrigstiden*. Nordic Academic Press.
- Lélé, S. M., 1991. Sustainable development: A critical review. *World Development*, 19(6), 607-621.
- Lindner, J., 1988. *Den svenska Tysklands-hjälpen 1945-1954*. Umeå universitet.
- Linnér, B.-O., 1998. *The World Household: Georg Borgström and the Postwar Population-Resource Crisis*, diss. Linköpings universitet.
- Lorenzini, S., 2019. *Global Development: A Cold War History*. Princeton University Press.
- Lundberg, B., 2018. *Naturliga medborgare: Friluftsliv och medborgarfostran i scoutrörelsen och Unga Örnar 1925-1960*. Diss. Arkiv.
- Lundberg, B., 2020. "The Galbraithian Moment: Affluence and Critique of Growth in Scandinavia 1958-72", i D. Larsson Heidenblad, N. Olsen, & J. Östling (red.), *Histories of Knowledge in Postwar Scandinavia*. Routledge.

- Macekura, S., 2017. "Development and economic growth: An intellectual history", i I. Borowy & M. Schmelzer (red.), *History of the Future of Economic Growth: Historical Roots of Current Debates on Sustainable Degrowth* (pp. 110–128). Routledge.
- Macekura, S., 2015. *Of Limits and Growth: The Rise of Global Sustainable Development in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.
- Macekura, S., 2020. *The Mismeasure of Progress: Economic growth and its critics*. The University of Chicago Press.
- Marklund, C., 2016. *Neutrality and solidarity in Nordic Humanitarian Action*. Overseas Development Institute.
- Marklund, C., 2020. "Double loyalties? Small-state solidarity and the debates on new international economic order in Sweden during the long 1970s", *Scandinavian Journal of History* 45(3), s. 384–406.
- McNeill, J. R., & Engelke, P. O., 2016. *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene since 1945*. Harvard University Press.
- Meadows, D. L. & Eklöf, M., 1972. *Tillväxtens gränser: En rapport utarbetad för Romklubbens projekt "Mänsklighetens situation."* Bonnier.
- Nilsson, P. Å., 2004. *Svenskt bistånd till den tredje världen: Dess uppkomst under 1950-talet*. Hammerdal.
- Sida-seniorerna, 1999. *Och världen växte: Biståndet som vi minns det*.
- Odén, B., 2006. *Biståndets idéhistoria: Från Marshallhjälp till millenniemål*. Studentlitteratur.
- Purdey, S. J., 2010. *Economic Growth, The Environment and International Relations: The growth paradigm*. Routledge.
- Radkau, J., 2014. *The age of ecology: A global history*. Polity.
- Rao, V. & Bayly, C. A. (red.), 2020. *History, Historians and Development Policy: A Necessary Dialogue*. Manchester University Press.
- Rist, G., 2019. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed Books Ltd.
- Robertson, T., 2012. *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*. Rutgers University Press.
- Schmelzer, M., 2015. "The Growth Paradigm: History, Hegemony, and the Contested Making of Economic Growthmanship", *Ecological Economics* 118, s. 262–271.
- Schmelzer, M., 2016. *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge University Press.
- Stein, R. E. & Johnson, B., 1979. *Banking on the Biosphere?: Environmental Procedures and Practices of Nine Multilateral Development Agencies*. Lexington Books.
- Treu, N., Schmelzer, M. & Burkhart, C., 2020. *Degrowth in movement (s): Exploring pathways for transformation*. John Hunt Publishing.
- Uekötter, F., 2010. *The Turning Points of Environmental History*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Världsbanken, 2018. *Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle*. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018>.
- Ward, B., Dubos, R. J. & Brunius, G., 1972. *Den enda jord vi har: Vårda och värna en liten planet*. Forum.

- Warde, P., 2018. *The Invention of Sustainability: Nature and Destiny, c. 1500-1870*. Cambridge University Press.
- Warde, P., Robin, L. & Sörlin, S., 2018. *The Environment: A History of the Idea*. Johns Hopkins University Press.
- Winterhalt, K. R., 2018. Truman's New Deal: Point Four and the Genesis of Modern Global Development. *USURJ: University of Saskatchewan Undergraduate Research Journal*, 4(2).
- Zucman, G., 2019. "Global wealth inequality", *Annual Review of Economics* 11, s. 109-138.
- Östling, J., 2011. "The Rise and Fall of Small-State Realism" i H. Stenius, M. Österberg & J. Östling (red.), *Nordic Narratives of the Second World War: National Historiographies Revisited*. Nordic Academic Press.