LUND UNIVERSITY

Två fallstudier: USA lämnar ILO och Unesco

Ringmar, Erik; Bartelson, Jens

Published in:
FN vid fyrtio: internationellt samarbete i kris

1985

Link to publication

Citation for published version (APA):
Ringmar, E., & Bartelson, J. (1985). Två fallstudier: USA lämnar ILO och Unesco. I H. Bo, & F. Maria (Red.), *FN vid fyrtio: internationellt samarbete i kris* (s. 51-82). Utrikespolitiska Institutet, Stockholm.

Total number of authors:
2

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Jens Bartelson och Erik Ringmar

Två fallstudier: USA lämnar ILO och UNESCO

De senaste åren har man kunnat skönja en tilltagande enighet bland olika bedömare: multilateralt samarbete inom internationella organisationer är inte längre vad det avsågs vara när det inleddes för fyrtio år sedan. Världen har förändrats, organisationerna likaså. Sakområden som tidigare betraktades som immuna mot politiska och ideologiska kontroverser har fått alltmer explosivt innehåll. Engagemanget har falnat, många stater har varit benägna att välja regionala och bilaterala samarbetskanaler före de multilaterala. Problemens karaktär, och i än högre grad deras lösning, är ingalunda självklarheter. I en stundtals mycket hätsk debatt i många internationella organ diskuteras nu frågan om vari själva problemet består, och hur det skall lösas.

Vi kommer här att fokusera på två specifika fall, vilka båda har dramatiserat utvecklingen inom FN-systemet under senare år: USAs utträde ur Internationella arbetsorganisationen, ILO, 1977 och ur FNs organisation för utbildning, vetenskap, och kultur, UNESCO, 1984.

Fackorganen är internationella organisationer knutna till FN utan att vara direkt underställda generalförsamlingen. FN är deras moderorganisation, men de har egna budgetar, egna beslutsmekanismer och egna konstitutioner. Vissa av dem är faktiskt också äldre än FN-systemet (bl a ILO). Fackorganen bedriver sin verksamhet i det tysta. Förmodligen skulle vi notera frånvaron av deras arbete i högre grad än vad vi idag noterar dess närvaro. Mycket av fackorganens arbete resulterar i vardagliga självklarheter. Vi kan skicka julkort till Timbuktu och vara tämligen säkra på att nå adressaten, tack vare Världs-

postunionen (UPU). Tullar stoppar oss inte från att njuta av en italiensk melon eller köpa en japansk kamera. Detta är till viss del GATTs (Allmänna tull- och handelsavtalet) förtjänst.

Men bakom bildandet av fackorganen fanns en mer sublim strävan: den överordnande målsättningen var att bevara freden. Genom internationellt samarbete hoppades man vaccinera världen mot framtida våldsepidemier.

Kriget hade haft en obönhörlig konsekvens: befintliga nätverk för samarbete och kommunikation länder emellan hade brutits sönder eller förtvinat. Världen hade under fem år inte förändrats i den riktning som den teknologiska utvecklingen påbjudit. Nu – vid krigsslutet – såg man möjligheter till "effektivitetsvinster" på olika sakområden genom internationellt samarbete. Dessa effektivitetsvinster överskuggade också den förlust av nationellt oberoende som samarbetet kunde tänkas medföra. Tullar, etermedia, postväsende, sjukdomsbekämpning, vetenskapligt utbyte och valutor var några av de frågor som efterkrigstiden hade att brottas med.[1]

Samtidigt hade samarbetet ett intellektuellt fundament. Universella fora skulle successivt ta över många av nationalstatens funktioner. Själva existensen av staterna som politiska enheter i ett internationellt system utan central auktoritet sågs som ett hot mot freden. Men genom att överföra nationalstatens funktioner till den högre internationella sfären skulle den suveräna statens makt och auktoritet successivt vittra bort. Ju fler sakfrågor som kunde lösas genom internationella organ, desto starkare skulle fredsordningen bli. En följd av detta var att samarbetet i fackorganen kom att betraktas som en fråga om rena teknikaliteter, någonting höjt över politiska tvister och ideologiska klyftor. Frågornas karaktär sågs som en säker garant för ett friktionsfritt samarbete.[2]

I efterhand kan samarbetets grunder förefalla mindre stabila. Man lät frågornas *innehåll* tjäna som samarbetets bevekelsegrund, men bortsåg från att en frågas innehåll inte är något en gång för alla givet utan kan ändras över tiden. En fråga kan vara "teknisk" under en viss period, för att senare bli politiskt kontroversiell. Kärnkraftsfrågans utveckling på det nationella planet är ett exempel. På den internationella arenan var petroleumhandeln länge en fråga om oljeborrningsteknik, tankerkapacitet och raffineringsmöjligheter. Men under några dramatiska veckor år 1973, blev olja plötsligt en fråga om pengar och makt.

Inte heller var samarbetets relation till freden entydig. Ett internationellt samarbete för att mer effektivt åstadkomma nyttigheter avgör inte frågan om hur dessa nyttigheter skall fördelas nationerna emellan, och just fördelningsfrågan är en potentiell konfliktorsak.

Globala frågor

I stället för att låta verksamhetens *funktion* avgöra vilka frågor som skall behandlas i internationella fora, menar vi att en frågas *art* bör vara det avgörande. Vissa frågor kan behandlas på flera nivåer, alltifrån nationella till internationella, medan andra kräver universella lösningar. De senare kallar vi globala frågor. För att de globala frågorna skall få sin lösning fordras att alla berörda stater är intresserade av att samarbeta.

Staternas gemensamma ansträngningar mynnar ut i en produkt som varje deltagande stat kan ta för sig av utan att därmed inskränka de övriga staternas andelar i motsvarande grad. Denna situation eliminerar fördelningstvister – därför kan vi förvänta oss att graden av intressekonflikt är låg. Men även om alla medlemmar får del av resultatet kan värdet av en frågas lösning vara olika för olika stater. Att den enskilda staten tillmäter en fråga ett högre eller lägre värde påverkar dess intresse för samarbete.[3] Låt oss belysa detta med två exempel.

Inom UNESCO vann oceanografin tidigt stor uppslutning. En globalt täckande insamling av oceanografiska data förutsatte ett universellt samarbete, eftersom territorialvattengränserna förhindrade unilaterala initiativ. Dessutom var oceanografiska expeditioner en ekonomisk omöjlighet för de flesta stater. När väl samarbetet inletts, resulterade det i en datamängd, vilken som helhet tillföll samtliga medlemsnationer. Denna datamängds värde för den enskilda nationen varierade liksom samarbetsmotiven. Tredje världens länder fick en uppfattning om vilka resurser som doldes i havsdjupen. För supermakterna hade oceanografiska data både vetenskapligt och

militärt värde.

Det oceanografiska samarbetet var en nödvändig förutsättning för att, som man hoppades, i framtiden kunna exploatera världshavens rikedomar. Men hur dessa rikedomar skulle fördelas sedan en eventuell exploatering inletts, var en fråga som på intet sätt var löst i och med att man klarat av datainsamlingen.

Också ILOs verksamhet kan tjäna som exempel. Här har standardiseringen av arbetsrättslagstiftningen i olika länder varit en fråga som krävt universellt samarbete. Om inte åtminstone de ledande industristaterna deltagit hade verksamheten varit förgäves. Varje stat har kunnat dra fördel av den internationella standardiseringen utan att andra staters möjligheter därtill har begränsats. Att verksamheten på detta sätt både krävt ett universellt samarbete, och kunnat utnyttjas lika av alla deltagande stater, har gjort den okontroversiell och "teknisk".

Men samtidigt har det värde staterna tillmätt arbetsrättslagstiftningen varierat. För USA och andra högutvecklade industriländer var den länge ett sätt att se till att länder i tredje världen inte till fullo utnyttjade sina komparativa fördelar. Men snart skulle detta ekonomiskt motiverade intresse komma i skymundan – den ekonomiska teori det vilade på kom i onåd. Att USA mer och mer tappade intresset öppnade vägen för kontroverser, och hela verksamheten äventyrades. Samtidigt sjönk ILO-medlemskapets värde.

USA som aktör i multilateralt samarbete

Mycket tyder på att USA är speciell som aktör i de multilaterala organisationerna, inte bara beroende på storlek och maktposition.

Ett första problem gäller den konstitutionellt betingade osäkerheten om vem som är bäst skickad att föra USAs talan i multilaterala organ. Presidenten kan ingå fördrag som kongressen sedan kan upphäva. Kongressen beslutar också om budgetanslag till internationella organisationer. Ur politisk-filosofisk synvinkel kan den maktfördelningstanke som finns förkroppsligad i den amerikanska konstitutionen synas tilltalande. I ett multilateralt-legalistiskt perspektiv är den en källa till opålitlighet.[4]

En annan väsentlig faktor i amerikansk politik är det stora antalet underaktörer med potentiellt inflytande över utrikespolitiken. Deras antal har vuxit stadigt under efterkrigstiden och förutsättningarna för deras inflytande har förändrats, liksom styrkeförhållandena dem emellan. Intressegrupper träder in i rampljuset under en viss period för att sedan försvinna och ersättas av nya.[5]

Utrikespolitiken har setts som ett privilegium för statsmän och utrikesförvaltning. Men i allt högre grad har detta monopol vittrat sönder. En stat talar inte längre med bara *en* röst i sina relationer med omvärlden. Multinationella företag, fackföreningar, bönder, religiösa och kulturella organisationer sysslar idag med vad som med en generös definition skulle kunna kallas för utrikespolitik.

Det här är en utveckling med många rötter. En av de viktigaste orsakerna är expansionen av de internationella transaktionerna. Pengar, varor, tjänster och information flyter idag omkring i en värld där nationsgränser tenderar att luckras upp. Staterna är allt mer ömsesidigt beroende av varandra och kan penetreras på en lång rad nivåer i och med att nya koalitioner och intressegrupper växer upp över nationsgränserna. Utrikesdepartementen kan inte längre styra och koordinera utvecklingen. Det föregivet entydiga "nationella intresset" är inte alls så entydigt: vems intresse?

En ytterligare faktor som spelat stor roll för USAs utrikespolitiska handlande är fragmenteringen av den verkställande och lagstiftande makten. Lagar som antagits i kongressen har fått en alltmer allmän och oprecis utformning. Den verkställande makten fyller dem sedan med innehåll. Samtidigt har byråkratin splittrats. En lång rad kommittéer, råd och byråer har övertagit mycket av det ansvar som förr vilade på departementen. Men dessa nya organ har inte så mycket sysslat med myndighetsutövning som med att förhandla med olika intresseorganisationer. En ofta motsägelsefull utrikespolitik har blivit följden när varje liten enhet söker driva sina klienters särintressen ut över USAs gränser.

Men också det utrikespolitiska spelet har påverkat USAs beteende på den multilaterala arenan. Under det kalla krigets dagar upptog det antikommunistiska korståget helt alla amerikanska utrikespolitiska organ. Avspänningspolitiken förlöste nya ambitioner och verkade ge utrymme för alla som hade en åsikt att komma med och ett eget intresse att försvara. När det kalla kriget inte längre höll emot "svämmade utrikespolitiken över". Under Reaganadministrationen och efter avspänningspolitikens slut har utrikespolitiken stramats upp, samtidigt som den inrikespolitiskt är mer omstridd. Till detta skall vi återkomma.

USA och fackorganen

Vi har valt att behandla fackorganens utveckling parallellt med en diskussion om de utrikespolitiska mål som väglett det amerikanska deltagandet i organisationerna genom åren. Detta perspektiv är nödvändigt för att förstå USAs agerande, men här finns också en uppenbar fara. Genom att alltför mycket placera in USAs handlande i de internationella organisationerna i det allmänna utrikespolitiska mönstret kan man lätt i efterhand läsa in en rationalitet och konsekvens i det amerikanska agerandet, som vid en närmare granskning kan visa sig ohållbar.

Under de första efterkrigsåren tillkom FN-organens ofta storstilade konstitutioner och långtgående program. Dessa var resultat av internationella kompromisser. Många strävanden och intressen skulle sammanjämkas i en och samma organisation. Ofta saknades en klar prioriteringsordning bland den mångfald problem organisationerna var avsedda att lösa. Än mindre antyddes några svar på frågan om problemens inbördes relationer.

Konstitutionsdokumenten avspeglar också världen som den såg ut för fyrtio år sedan. FN var väsentligen västs organisation. Kriget hade givit USA en unik position – hur skulle man nu "regera" världen? FN och dess fackorgan blev en viktig del av lösningen på problemet. Ett universellt medlemskap och ett brett ansvarsområde var två väsentliga förutsättningar för att

organisationen skulle kunna tjäna amerikanska intressen.[6] Samtidigt sökte stormakterna befästa sina maktpositioner genom att bygga in veton m m, i konstitutionerna.

Även om röstandelarna fördelades efter principen en nation = en röst, kom budgetansvaret att bäras ojämlikt av staterna. Att det rådde en motsättning mellan dessa båda principer skulle bli alltmer tydligt under årens lopp.

Hela denna institutionaliseringsprocess fortgick utan Sovjetunionens och östblockets aktiva medverkan. Organisationerna och deras konstitutioner kom därför att präglas av en liberal anda. Under det kalla kriget däremot blev de internationella organisationerna antingen partsorgan i tjänst hos den ena supermakten eller, om tonvikten låg på globala frågor, tekniska och okontroversiella byråer.

För Sovjetunionen och östblocket var många av de ideal som tidigare väglett organisationernas arbete främmande. Tanken på ett sekretariat, där tjänstemännen uppbar lojalitet mot organisationen som helhet och inte mot sina respektive hemländer vann aldrig gehör i öst. Var den enskilde sovjetiske tjänstemannen hade sin lojalitet var en självklarhet. Utvecklingen mot en politisering av sekretariaten underblåstes också av USA under McCarthy-perioden, då man utförde lojalitetskontroller av de egna sekretariatstjänstemännen. Tillsättandet av tjänstemän skulle komma att förbli en het politisk fråga. Geografisk representativitet blev allt mer liktydlig med politisk representativitet.[7]

Tillskottet av nya medlemmar sammanföll med det kalla kriget. Avkoloniseringen hade stötts av såväl USA som Sovjetunionen, men USA sökte också främja en pluralistisk och provästlig utveckling. "Utveckling genom bistånd" blev den devis under vilken insatserna samlades.[8] Utvecklingstanken fyllde två funktioner. Dels betraktades utvecklingsbiståndet till de nya FN-medlemmarna som ett medel att styra deras utveckling i "rätt riktning". Dels erbjöd utvecklingstanken det centrala tema som länge saknats för arbetet inom många av fackorganen.

Att utvecklingsbistånd medför den form av utveckling hos mottagarlandet, som givarlandet tänkt sig, började ifrågasät-

tas i USA under sextiotalets senare hälft. Under lång tid hade USA utnyttjat fackorganen för sina strategiskt motiverade utvecklingssträvanden, men nu kom det amerikanska engagemanget att präglas av allt större osäkerhet. Det amerikanska intresset hade dock svalnat även av andra orsaker. [9]

Avspänningspolitiken var ett nytt spel med nya insatser. FNs roll i det nya politiska klimatet var oklar. De FN-organ som tidigare med lätthet infogats i det storpolitiska maktspelet, var de som kom att känna tomheten mest.

Samtidigt hade de nya staterna i tredje världen förvärvat diplomatisk vana och blivit politiskt mer utåtriktade. De politiska, etniska och kulturella skillnaderna mellan länderna i syd kunde inte längre överskugga deras gemensamma intresse: att bryta den strukturellt betingade orättvisan i det internationella systemet.

Öststaternas attityd till de internationella organisationerna hade genomgått en förvandling. Under lång tid var deras förhållningssätt till de västdominerade FN-organen uteslutande defensivt. Men de krav som från och med 1950-talets slut alltmer tydligt artikulerades från syd innebar en möjlighet att bygga allianser för en mer offensiv politik. De f d koloniernas krav hade ideologiska undertoner, som stod i samklang med östs synsätt.

Tredje världens länder kastade sig in i kampen om sekretariatsposterna efter att under en lång tid varit kraftigt underrepresenterade. I vissa specialorgan hade satsningen på utveckling lett till att makten centraliserats inom organisationerna. Generalsekreteraren kunde räkna med att åtnjuta en betydande handlingsfrihet gentemot medlemsnationer och underorgan.

Under 1970-talets senare hälft introducerades allt oftare frågor med stort symbol- och prestigevärde på fackorganens dagordningar. Tämligen okontroversiella frågor sammanlänkades med de svårlösta politiska problemen i Södra Afrika och Mellanöstern. Resultatet blev ofta ofördelaktigt för USA, och amerikansk kritik tog fasta på den "politisering" av fackorganens arbete som ägt rum. [10]

Vi har tidigare låtit begreppet "politisering" referera till den

strukturförändring i organisationen som ägde rum i och med lojalitetskantringen inom sekreteriaten, men i den amerikanska debatten har termen använts för att beteckna ett överskridande av organisationernas mandat. När FN-systemet skapades var tanken den att generalförsamlingen skulle bära ansvaret för *politiken*, medan de *tekniska* detaljerna skulle tas om hand av fackorganen. När denna gränsdragning inte längre upprätthölls upplevde man utvecklingen som inkonstitutionell. Men fackorganens stadgor är vittomfattande och öppna för en rad tolkningsmöjligheter. Detta gör det svårt att hitta en fråga som inte kan vinklas så att den faller under något eller några av de olika organens jurisdiktion.

"Politisering" kan också förstås som en strategi: tredje världen väljer att skapa konfrontation för att övertyga industriländerna om att deras problem förtjänar högre prioritet på den internationella dagordning, som hitintills dominerats av supermaktspolitik. [11]

Vad kunde USA göra? Budgetdominansen var det medel som stod till buds för att bromsa strömkantringen. Budgetvapnet var föga subtilt, men USA lyckades avvärja att Israel stöttes ut. Men skulle ett hot om innefrusna bidrag vara trovärdigt även i självförsvarssyfte?

Nationell självhävdelse

Med 1980-talet kom ett definitivt skifte i det amerikanska förhållningssättet. Avspänningen led mot sitt slut – det fanns inte längre några motiv för att undvika ideologiska nervtrådar i den internationella debatten. De konservativa intressegrupper inom USA som gått i spetsen för kritiken mot FN-organen fick vind i seglen i och med Reaganadministrationens tillträde. Dessa grupper hade också potentiellt stort inflytande över den inhemska opinionen. Konservativa kretsar sökte framtvinga ett ställningstagande från administrationen när det gällde FN-systemet. Synbarligen harmlösa frågor på organisationernas dagordningar försågs med ideologiska övertolkningar i den inhemska debatten. Förmodligen hoppades man från konservativt håll därigenom flytta upp dessa frågor till politisk nivå in-

om administrationen, där man hade säkert gehör för sina värderingar. FN-frågorna kom att spela en framträdande roll i den debatt som föregick 1984 års presidentval.

Resultatet har år 1985 blivit en nationell självhävdelsepolitik.[12] USA kräver att fackorganen skall uppvisa noll-tillväxt. Kampen om sekretariatsposter har intensifierats, storleken på delegationerna har reducerats. Allt detta ses som medel att återupprätta det amerikanska ledarskapet. Under tiden har man låtit de globala frågorna, som alltjämt finns på organens dagordningar, falla i glömska. USAs inställning idag är en utmaning: behöver FN USA mer än vad USA behöver FN?

*Fallet ILO**

I november 1977 tillkännagav president Carter att USA skulle lämna FNs Internationella arbetsorganisation, ILO. Men redan 1980 – fortfarande under Carter – ändrade man uppfattning och återansökte om medlemskap. ILO var det första av FNs fackorgan som drabbades av ett amerikanskt utträde. Men varför lämnade USA organisationen, och varför kom man tillbaka? Med utgångspunkt i dessa två frågor skall vi i det följande ge ett första konkret exempel på multilateralt samarbete i kris.

Vad är ILO?

ILO grundades 1919 som det enda av Nationernas Förbunds (NF) fackorgan.[13] Arbetet inriktades från början på reglering av medlemsstaternas arbetsrättslagstiftning. Detta skedde genom att man på årliga konferenser antog rekommendationer och konventioner, som skapade norm för den nationella lagstiftningen. Det gällde allt från nattarbete för kvinnor till hanteringen av vit fosfor inom industrin.

* Avsnittet om ILO har skrivits av Erik Ringmar, Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Efter kriget återupptogs arbetet med standardiseringen av lagstiftningen. Därutöver gavs ILO en roll i den internationella ekonomiska planeringen och ett ansvar för de mänskliga rättigheterna inom arbetslivsområdet.

Vad som gör organet unikt inom FN-systemet är inte bara att det har överlevt associationen med NF, utan också den speciella organisationsstrukturen – trepartsdelegationerna. Till ILOs konferenser sänder varje medlemsland två regeringsrepresentanter och en representant för arbetsgivar- resp arbetstagarorganisationerna. Varje delegat röstar oberoende av sin regering. Under konferenserna bildar de tre typerna av delegater tre löst sammanhållna grupper som koordinerar arbetet och utarbetar gemensamma förslag. Arbetsgivargrupperna leds av International Organization of Employers och arbetstagargrupperna av FFI, den fria Fackföreningsinternationalen.

I botten på ILOs organisationspyramid finns generalkonferensen som varje sommar samlas i Genève under några veckor. Huvuddelen av ILOs arbete sker dock i styrelsen. Arbetsbyrån är organisationens sekretariat som leds av generaldirektören. Varje medlemsland måste skicka in rapporter för att visa vilka steg man tagit för att harmoniera lagstiftningen med vad ILO bestämt. Vid generalkonferensen presenteras resultaten och den så kallade speciella listan, som upptar de länder som förbrutit sig mot ILOs regler. Enskilda medlemsstater och grupper av arbetstagar- och arbetsgivardelegater kan rikta klagomål mot stater som man anser inte följer organisationens bud.

Att USA beslöt att lämna just ILO som det första av FNs fackorgan kan tyckas märkligt eftersom ILO jämte IMF och Världsbanken är de FN-organisationer där västs potentiella inflytande är störst.[14] Väst har en stark position i ILOs styrelse, som har ett mycket brett beslutsmandat. Stater av "stor industriell betydelse" garanteras permanenta platser och sju av dessa tio platser har tillfallit väst. Vid de viktigaste frågorna inom ILO kan en grupp av fem permanenta medlemmar blockera ett beslut. Dessutom kan de väststyrda grupperna av arbetstagar- och arbetsgivardelegater direkt nominera personer till styrelsen.

Amerikanskt missnöje

Under hela efterkrigstiden har det i USA funnits en viss misstro mot ILO, som man blev medlem i 1934. Det är främst kongressen som varit rädd att förlora lagstiftande makt till ett internationellt organ – av detta skäl har USA endast ratificerat en handfull av ILOs många konventioner. Också på arbetsgivarhåll har det funnits en tveksamhet mot organisationen – man har klagat på ILOs "krypande socialism".

Redan 1966 kom den första krisen. Då bojkottade de amerikanska fackföreningsrepresentanterna, landsorganisationen AFL-CIO, den årliga konferensen i protest mot att en polack valts som konferensordförande. 1970 frös USA betalningen av sitt bidrag till organisationen sedan en ryss tillsatts på en av de fyra posterna som assisterande generaldirektör.[15]

Den verkliga krisen lät vänta på sig till 1975.[16] Vid det årets generalkonferens gällde ett av de första besluten möjligheten för befrielserörelser att delta som observatörer. När sedan den palestinska befrielseorganisationen PLO omgående fick observatörsstatus vid konferensen tågade det amerikanska facket ut i protest. Det följdes av representanterna för regeringen och arbetsgivarna. I november 1975 skrev utrikesminister Kissinger till ILOs generalsekreterare att USA skulle lämna organisationen om den inte bättrade sig.

Kissingers brev[17]

Den kritik som Henry Kissinger framförde kan sammanföras under fyra punkter. Den första gällde *trepartsstrukturens urholkning*. Kissinger hävdade att skillnaderna mellan regerings-, arbetsgivar- och fackföreningsdelegaterna allt mer hade kommit att upphävas. Utan att nämna några namn lät han förstå att det var kommunistländerna som åsyftades. Representanterna för arbetsgivarna och arbetstagarna sades bara vara förklädda regeringsdelegater. Denna fråga hade diskuterats tidigare, bl a under 1930-talet då det gällde Nazi-Tyskland men också efter kriget. Vid dessa tillfällen konstaterades att ILOs stadga inte diskvalificerade delegater från totalitära stater eller länder utan privat företagsamhet. Enligt stadgan krävs bara att "arbetsgivar- och fackföreningsdelegater väljs av regeringen i samförstånd med de industriorganisationer, om sådana finns, som är mest representativa för arbetare och arbetsgivare."[18] Flera amerikanska utredningar har kommit till samma slutsats, och det kan därför inte hävdas att USA tagits på sängen i denna fråga. Snarare skulle man kunna påstå att USA efter kriget aktivt arbetade för den utveckling som man sedan kritiserade, t ex att FN-organen skulle ha breda ansvarsområden och universella medlemsskap. Om inte ILOs universalism satts före dess trepartsprincip, hade organisationen aldrig kunnat bli mer än en klubb för ett fåtal intresserade västländer. Även för USA var en kraftfull organisation med en global anslutning viktig, därför fick en strikt definition av trepartsprincipen vika.

Eftersom de mänskliga rättigheterna måste efterlevas lika av alla stater, måste överträdelser också bedömas lika och kritiseras lika varhelst de begås. Detta har inte ILO lyckats leva upp till, menade Henry Kissinger i sin andra punkt, och anklagar organisationen för *dubbel bokföring*.

För att kunna mäta i vilken utsträckning denna kritik är befogad måste man kunna jämföra situationerna i alla länder och inte bara titta på dem som dyker upp på ILOs "speciella lista". Vi kan konstatera två saker. När det gäller själva begreppet "mänskliga rättigheter" tas detta i amerikansk debatt ofta som något universellt givet. Men för en amerikan kan privat äganderätt vara en rättighet och för en ryss kan rätten till arbete vara lika "objektivt given". Att resultaten av ILOs arbete ofta ger upphov till motstridiga tolkningar är därför inget att förundra sig över.

När det gäller ILOs möjligheter att bedöma överträdelser finns uppenbara begränsningar. För att kunna utreda en fråga är ILOs kommittéer alltför ofta hänvisade till tolkningar av grundlagar och andra legala dokument. Om öppna källor saknas, är det inte mycket man kan göra. Det har exempelvis inte varit något problem för Sovjetunionen att bevisa att både strejkrätt och föreningsfrihet garanteras i landet. För oss förefaller detta säga mer om förutsättningarna för en objektiv ILO-undersökning, än om förutsättningarna för de mänskliga

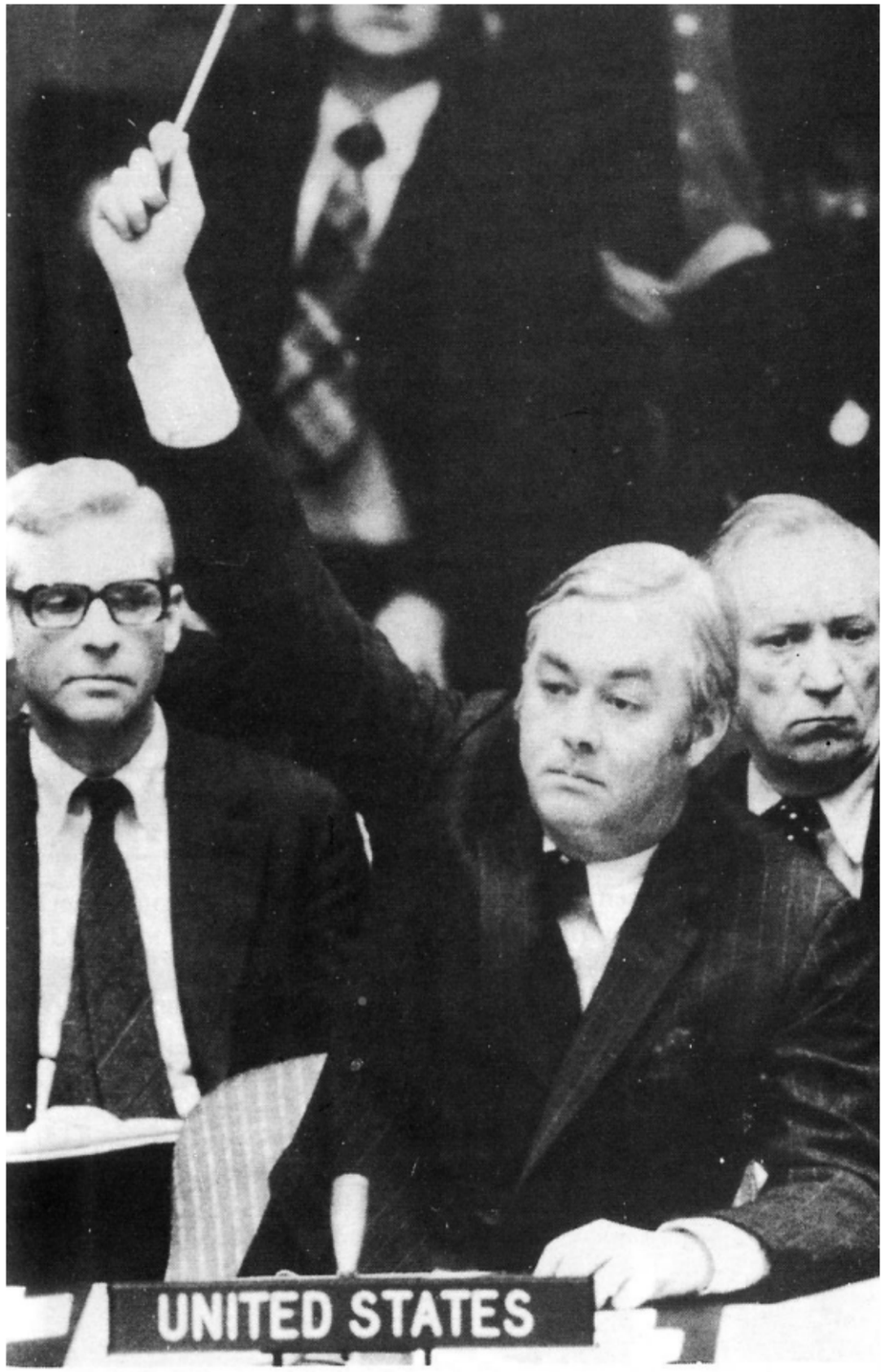
rättigheterna i Sovjetunionen. Problemen i sammanhanget måste ha stått klara för USA sedan 1950-talet.

Den tredje punkten på Kissingers lista gällde att ILOs eget maskineri för bedömning och kritik av medlemsländer inte tillåtits fungera i vissa fall. Man hade, menade USAs talesman, alltför mycket stirrat sig blind på tillfälliga politiska måltavlor, riktat anklagelser innan en riktig utredning kunnat genomföras och således använt *olaga metoder*.

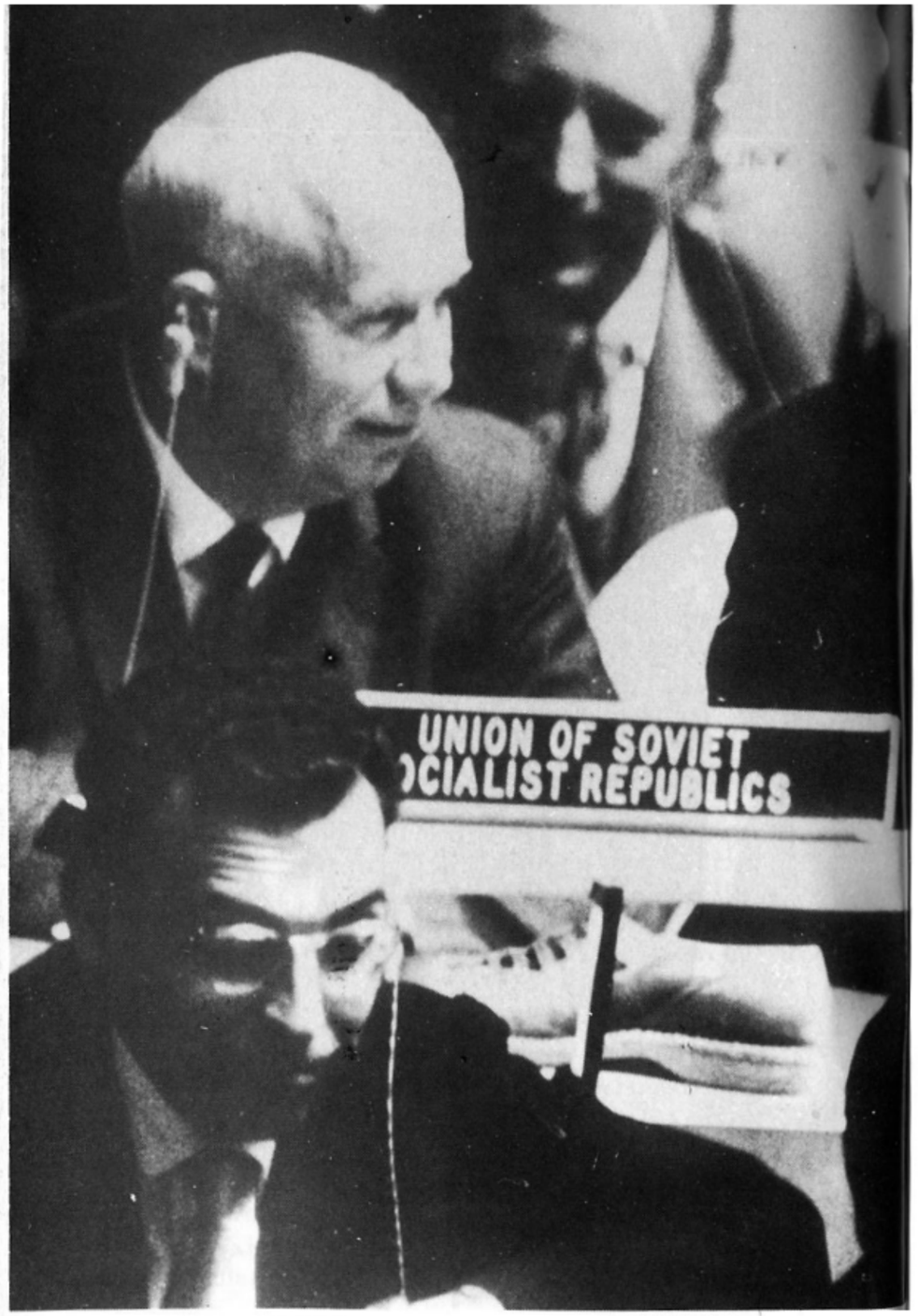
Det finns fall som stöder denna kritik, men bara en handfull. Det är i samtliga fall ILOs konferens som har förlupit sig. När frågorna sedan kommit upp på styrelsens eller någon av kommittéernas dagordningar har de snabbt slussats in i det lagstadgade maskineriet. Alla frågor USA påtalat, inklusive frågan om Israels behandling av palestinska arbetare på Västbanken, hade fångats upp av det etablerade ILO-maskineriet vid tiden för USAs utträde.

Det amerikanska slagträ som benämnts *politisering* kom fram också i debatten om ILO. På senare tid har ILO blivit alltmer inblandat i politiska frågor som ligger långt utanför organisationens mandat, menade den amerikanske utrikesministern. Visst har ILOs arbete politiska efterverkningar, erkände Kissinger, men internationell politik i vid mening är inte vad man skall syssla med.

"Politisering" i Kissingers användning av begreppet åsyftar inte strukturen, som exempelvis sekretariaten, utan processerna inom organisationen. Med tanke på den bredd som ILOs ansvarsområde fick vid tiden efter kriget är det svårt att rikta en hållbar kritik mot ILO på den här punkten.[19] Efter kriget fylldes organisationen med en mängd arbetsuppgifter; att kalla dessa "tekniska" var aldrig mer än att uttrycka en förhoppning. Till skillnad från de "globala" frågorna fanns det inte några förutsättningar för en låg konfliktnivå inom ILOs verksamhetsområde. När kontroverserna började infinna sig var det lika följdriktigt som oväntat för de mäktiga västländerna. I stället för att tala om "politisering" kan man konstatera att organisationen inte har kunnat uppvisa någon särskild hög grad av enighet i behandlingen av flertalet frågor.



Den amerikanske FN-ambassadören Daniel P Moynihan i säkerhetsrådet 1975, när han lägger in USAs veto mot en resolution som fördömde Israel. (Foto: Pressens Bild)



Nikita Chrustjev i FN 1960, med sko. Bilden är troligen arrangerad, men Chrustjev bankade verkligen i bordet med sin sko under Kongodebatten. (Foto: Pressens Bild)

Ursprungstanken

ILO skapades för att lösa en rad problem som hade blivit uppenbara i efterdyningarna av den ryska revolutionen. Arbetare över hela Europa krävde bättre villkor, och kraven riktades mot både arbetsgivare och regeringar. Men arbetsgivarna var inte villiga att göra några eftergifter med hänvisning till att detta skulle gynna konkurrenterna i andra länder. ILOs standardiseringsarbete kunde garantera arbetsgivarnas konkurrenspositioner. De officiella delegaterna som representerade både fack- och arbetsgivarföreningar förde upp reformarbetet med förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på ett internationellt plan.

På sakområdet "arbete" hade ett ömsesidigt beroende mellan stater tidigt vuxit fram. Koalitioner över gränserna fanns både i form av transnationella företag och fackföreningar. När rösträtten utvidgades och reformistiska partier kom till makten i många länder förbättrades också statsmaktens relationer till arbetsmarknadens parter.

I USA grundades ett Department of Commerce och ett Department of Labor – det första för att tjäna arbetsgivarnas intressen och det andra för att förbättra förhållandena för fackföreningarna. Dessa två departements vilja att tillfredsställa sina klienters intressen sträckte sig över en mängd olika frågor.[20] De anammade också fackets och arbetsgivarnas syn på hur ILO-arbetet skulle bedrivas. Medan administrationer kom och gick var det fackets och arbetsgivarnas ILO-delegater som stod för kontinuiteten i arbetet.

Nya frågor på agendan

ILOs nya och väsentligt utvidgade stadga kom till som en del av försöken att skapa en ny världsordning efter kriget. Organisationen fick mandat att sköta den internationella ekonomiska och industriella planeringen. Tron på världsplanering krossades dock snart av den allt starkare rivaliteten mellan stormakterna. Men även i detta nya internationella klimat fanns det en plats för ILO. Det var nu frågorna om de mänskliga rättigheterna kom upp på dagordningen. De drevs av USA som propa-

gandafrågor för att misstänkliggöra det kommunistiska systemet inför ögonen på världens församlade fackföreningar.

Samtidigt sjönk det traditionella motivet bakom USAs ILO-medlemskap alltmer i bakgrunden. Det var inte längre möjligt att hänvisa till ekonomiska argument för en internationell standardisering av arbetsrättslagstiftningen. Frågan var helt enkelt inte så viktig för landets konkurrensposition som man tidigare antagit.[21] Redan här kom den första omläggningen av USAs medlemskap.

Den hotande identitetskris som det amerikanska medlemskapet stod inför räddades av 1950-talets utvecklingssatsningar. I detta arbete spelade ILO en viktig roll. Organisationen kunde ge direktkontakt med den sociala strukturen i tredje världen. Ett arbete på att stärka fria fackföreningar, arbetsgivarföreningar och på att inrätta fungerande arbetsmarknader etc inleddes. När utvecklingstanken minskade i intresse för ledande amerikanska politiker falnade också intresset för ILO.

Vid slutet av 1960-talet förmådde inte den amerikanska administrationen formulera nya mål för sitt deltagande i ILO. Delegationerna till ILO-konferenserna var underbemannade och dåligt förberedda.[22] Någon långsiktig strategi fanns inte längre. Planering och koordinering av arbetsmarknadsfrågor kunde skötas bättre bilateralt eller genom regionala organ som OECD. Dessa kanaler fungerade effektivare eftersom man fick arbeta ihop med likasinnade stater.[23] Till slut föreföll ingen inom administrationen kunna motivera varför man alls skickade delgater till Genève.

I det vakuum som bildades, och som indirekt var en konsekvens av avspänningspolitiken, trädde den amerikanska fackföreningsrörelsen allt mer i förgrunden. För AFL-CIOs medlemmar hade ILO ingen direkt relevans. De krav som ställdes av den amerikanska arbetsrättslagstiftningen var så hårda att det verkade otroligt att ILO skulle kunna bidra med ytterligare skärpningar. Dessutom var det osannolikt att ett förslag som inte fick en vanlig enkel majoritet i kongressen i USA skulle vinna något på att ta en internationell omväg över Genève för att sedan hamna på senatens bord och kräva en tvåtredjedelsmajoritet för ratificering. I stället för en direkt relevans för den

enskilde AFL-CIO-medlemmen hade ILO indirekt betydelse, bl a för landsorganisationens ledning.

AFL-CIOs politik har allt sedan andra världskriget varit starkt antikommunistisk. Under slutet av 1960-talet vägrade man att acceptera någon form av avspänning österut. Även sedan ILO för länge sedan upphört att vara ett instrument för officiell propaganda fortsatte AFL-CIO att föra kampen mot kommunismen. Men eftersom de europeiska fackföreningarna och regeringarna satte allt större förhoppningar till en avspänning österut blev AFL-CIOs situation alltmer ohållbar. Den amerikanska landsorganisationen blev internationellt isolerad och lämnade bl a FFI, den fria fackföreningsinternationalen. Inom ILO kunde man inte längre automatiskt mobilisera en majoritet i styrelsen. När PLO fick en observatörsplats vid 1975 års ILO-konferens var det AFL-CIO som ledde det amerikanska uttåget från konferensen. Och det var AFL-CIO som i USA arbetade hårdast för utträdet ur ILO.[24] Den amerikanska arbetsgivarföreningen hade hela tiden intagit en låg profil. Man hade sett sig mer som potentiella obstruenter inom ILO än som aktiva och konstruktiva förslagsläggare. Det är emellertid uppenbart att arbetsgivarna i sak delade fackets uppfattning.

Under två år diskuterades frågan inom USA. För fortsatt deltagande var 1977 bland annat den amerikanske assisterande generaldirektören för ILO, ledande liberala demokrater inom kongressen och fackförbund som inte tillhörde AFL-CIO.[25] Utifrån vädjade påven och EG om ett fortsatt amerikanskt deltagande.

Inom administrationen förespråkade Department of Commerce och Department of Labor ett utträde medan utrikesdepartementet var för att stanna kvar. Bara två år tidigare hade utrikesministeriet tillhört ILOs argaste kritiker.

Att steget ut från ILO togs under den demokratiske presidenten Carters tid vid makten kan verka märkligt, eftersom han hade satt upp FN och försvaret av mänskliga rättigheter som viktiga punkter i sin utrikespolitik. Men när till och med facket förespråkade ett utträde fanns det inga tillräckligt starka inrikespolitiska krafter som kunde hålla emot. Det hade

krävts ett frenetiskt lobbyarbete av president Carter för att få kongressen att släppa till pengar igen. Den politiska avkastningen var emellertid för låg och för oviss för att motivera en sådan ansträngning.

Medlem igen

ILO drabbades hårt av det amerikanska utträdet. USAs bidrag till budgeten uppgick till 25 % och när detta föll bort, tvingades ILO till neddragningar både i programmen för tekniskt bistånd och i administrationen i Genève. Problemen förvärrades också av att ILO inte i förväg anpassat sig till ett eventuellt amerikanskt utträde, trots att sannolikheten för ett sådant varit ganska stor.

När det gäller eftergifter på de fyra punkter som Kissinger tagit upp i sitt brev från 1975 skedde inte mycket. Det berodde främst på att man inte *kunde* göra särskilt mycket. Hur skulle ILO kunna blåsa liv i trepartsdelegationerna utan att samtidigt utesluta majoriteten av sina medlemmar? Hur skulle man kunna förändra villkoren för utredningsmaskineriet? Hur skulle man kunna förhindra länder med andra åsikter än USA att "politisera" verksamheten? Vad gällde bristen på respekt för det egna utredningsarbetet fanns det dock plats för förbättringar. En sådan kom också i form av ett speciellt "gallringsförfarande" för alla resolutioner eller uttalanden som uttryckte kritik av förhållanden i medlemsländerna. Enligt de nya reglerna måste dessa hänvisas till en kommitté för särskild utredning. En annan förändring som skedde under USAs bortovaro var att man introducerade ett system med hemliga omröstningar. Tanken var att man inte skulle kunna hålla reda på om arbetsgivar- och arbetstagardelegaterna röstade med sin regering eller inte. Det är dock tveksamt om detta system innebär någon avgörande skillnad.

AFL-CIOs president George Meany avgick 1979 och lämnade plats åt en mindre dominerande person med en mindre skarp utrikespolitisk profil. Som ett resultat skruvade man ner den antikommunistiska retoriken och gick också med i FFI igen. Men den viktigaste förändringen inträffade i relationerna

mellan USA och Västeuropa. Det sena 1970-talets försämrade klimat mellan stormakterna bidrog till ett närmande över Atlanten. Om det återigen bara fanns två stolar att sitta på i den internationella politiken var det aldrig någon diskussion om vilken stol européerna skulle välja. Under perioden 1977 till 1980 var europeiska regeringar och fackföreningsrörelser mycket mer vänligt sinnade till amerikanska synpunkter än de hade varit när USA var medlem i ILO.[26] År 1981 var amerikanerna åter med i leken. Att USA inte längre stod ensamt i ILO gjorde att organisationen åter blev användbar som ett internationellt forum och ett utrikespolitiskt instrument för USA.[27]

Den framtida utvecklingen blir beroende av om amerikanerna lyckas definiera en klar politik för sitt medlemskap, och om denna politik kan samordnas och koordineras trots mångfalden av inhemska aktörer med intresse av och inflytande över ILOs affärer.

*Fallet UNESCO**

Under det gångna året har analyser av varierande trovärdighet försökt klarlägga varför USA lämnade UNESCO. En del har tagit sin utgångspunkt i den officiella amerikanska kritiken av organisationen, men denna typ av förklaring är inte helt oproblematisk. Även om kritiken skulle vara berättigad, så följer inte nödvändigtvis att *skälen* för USAs agerande sammanfaller med de *faktiska orsakerna*. Tanken med denna framställning är att försöka belysa samspelet mellan olika faktorer som har bidragit till USAs utträde.[28]

Vad är UNESCO?

Under andra världskriget hade de allierades utbildningsministrar samlats till regelbundna överläggningar i London. Efter

* Avsnittet om UNESCO har skrivits av Jens Bartelson, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

kriget institutionaliserades samarbetet genom bildandet av UNESCO. Det överskuggande motivet var önskan att denazifiera Europa. Man ville en gång för alla vederlägga de nazistiska idéerna och eliminera den intellektuella och emotionella grogrunden för dem.

Men de visioner som vägledde UNESCOs arbete stannade knappast vid tanken på denazifiering. Under de första åren efter bildandet svällde UNESCOs kompetensområde avsevärt och frågor av de mest skilda slag kom att infogas i organisationens mandat.

UNESCO har väsentliga strukturella likheter med de övriga FN-organen: de övergripande besluten fattas av generalkonferensen, som även beslutar om budget och medlemskap. Konferensen samlas vartannat år, oftast i Paris. Huvuddelen av organisationens arbete sköts emellertid av styrelsen, som också bereder och verkställer konferensens beslut. Styrelsen är sammansatt av delegater från medlemsstaterna, men antalet platser är begränsat och staterna avlöser varandra. Praxis är dock att de mäktigaste länderna ständigt är representerade. Vetorätt förekommer emellertid ej. Det löpande administrativa arbetet ombesörjs av sekretariatet, som också sköter all dokumentation och rapportering, samt administrerar UNESCOs omfattande programverksamhet.

Vad som däremot är specifikt för UNESCO är organisationens relation till medlemsstaterna. Förutom att staterna är representerade i organisationen är organisationen i viss mån representerad i respektive medlemsstat av det nationella UNESCO-rådet, som förutsättes ha en oberoende ställning gentemot landets regering. Tanken är att UNESCO-råden skall skapa ömsesidighet i relationen mellan den enskilda staten och organisationen.

En annan omständighet som gör UNESCO unikt i FN-systemet är det stora antal icke-statliga internationella organisationer som är associerade med UNESCO.

USA och UNESCO – från propaganda till utveckling

Från amerikansk sida sökte man redan från starten 1946 att säkra sina intressen i UNESCO. Denazifieringen hade en ekonomisk aspekt: England och USA ville bryta Tysklands vetenskapliga och tekniska dominans på kontinenten för att därigenom öppna en ny marknad för sina industriprodukter. Denna strävan blev för USAs del en förelöpare till en mer storslagen politik i unilateral skepnad – Marshallplanen.

Vid 1950-talets början ändrade det amerikanska engagemanget karaktär i och med att landet gjorde UNESCO till slagfält i det kalla kriget. UNESCO lämpade sig väl för propaganda, eftersom frågorna om utbildning och kultur också rymde ideologisk substans som kunde utnyttjas i den verbala duellen mellan supermakterna. Koreakrigets utbrott kom att markera en kantring i den amerikanska UNESCO-politiken. När USA sökte legitimitet inom UNESCO för sitt agerande i Korea, möttes man nämligen av skepsis. Den amerikanska regeringens intresse för organisationen svalnade – man ansåg att UNESCO inte lyckats anpassa sig till världspolitikens realiteter.

Satsningen på "utveckling", som skulle bli organisationens ledmotiv i nära två decennier, hade sin upprinnelse i FNs generalförsamling. Till en början kunde man skönja en viss motsrävighet i ledande kretsar i UNESCO mot den nya tonvikten på utveckling och programverksamhet, men snart fick man ge efter för de nya medlemmarnas krav på bistånd. Vetenskap och kultur hade tidigare setts som självändamål. Nu trädde de praktiska tillämpningarna i förgrunden.

Den skepnad utvecklingssatsningen antog i UNESCO hade ur amerikanskt perspektiv ett långsiktigt politiskt värde. UNESCOs insatser inom utbildningsområdet förväntades bidra till att skola tredje världens befolkning i liberal anda, något som skulle förhindra att oönskade ideologier slog rot. På kulturområdet var betoningen av informationsfrihet inte bara uttryck för liberala värderingar utan också ett medel för att överföra väsentliga synsätt. Men UNESCOs arbete hade även ekonomiskt värde för USA. Tredje världen erbjöd en enorm marknadspotential för den amerikanska industrin. UNESCO kunde utgöra nyckeln till dessa marknader genom att sprida ameri-

kansk vetenskaplig utrustning och konsumtionsmönster.

Utvecklingssatsningen hade stort värde för de grupper vars intressen det amerikanska UNESCO-rådet hade att bevaka. Den massiva satsningen på tillämpad vetenskap inbjöd till internationellt utbyte. Vetenskapliga samfund inom USA hade många beröringspunkter med de organisationer som var knutna till UNESCO, och de förfogade därigenom över ett stort antal interaktionskanaler utöver de formella. Kulturella organisationer, författare och förläggare gynnades av informationsfriheten och copyrightlagstiftningen.

Med tiden började emellertid utvecklingstanken ifrågasättas från mer än ett håll. Inom USA förlorade biståndet sin trovärdighet som metod att vinna inflytande, och i tredje världen artikulerades krav på mer långtgående reformer. Länder i tredje världen angrep vissa av UNESCOs utbildningsprogram, som man ansåg tjänade till att permanenta underutvecklingen snarare än att häva den. Konfliktdimensionen "nord-syd" började framträda.

1974 kom ett första varsel om det strategiska grepp som en ny koalitionsbildning inom UNESCO skulle komma att koppla på den västliga minoriteten: en majoritet av tredje världens länder, anförda av arabstaterna, drev igenom en rad resolutioner med udden riktad mot Israel. Den gången ryckte State Department, det amerikanska utrikesdepartementet, ut till Israels undsättning. USA inledde en omfattande diplomatisk offensiv i UNESCO samtidigt som man temporärt frös inne sin andel av budgeten. Det gav resultat – tumultet avklingade och Israel besparades fortsatta förödmjukelser.

Information – frihet eller jämlikhet

Kraven på en ny ekonomisk världsordning fick en parallell inom UNESCO med kravet på en ny informationsordning. Från länder i tredje världen påpekades att de industrialiserade länderna har ett de facto monopol på massmedia och information. Flödet av information från nord till syd är enormt, medan den lilla rännil som flyter i motsatt riktning mest handlar om naturkatastrofer och militärkupper. Informationsdebatten fick en

ny nyans: informations*frihet* blev en fråga om informations*jämlikhet*.

Samtidigt infördes ett nytt element i debatten. Journalistorganisationer världen över hade länge sökt introducera frågan om skydd av journalister på de internationella organens agendor. Denna fråga möttes med stort bifall från många av UNESCOs medlemsstater, östblocket inräknat. Men det stod snart klart att de flesta strävade efter att skydda sina respektive stater mot journalister, snarare än det omvända. På så sätt fick informationsfrågan dubbel ideologisk sprängkraft.

Informationsfrågan hotade att utmynna i en global inskränkning av pressens frihet, samtidigt som de underliggande jämlikhetskraven på sikt kunde äventyra den amerikanska pressens ställning. Detta föranledde bildandet av World Press Freedom Committee, WPFC, en sammanslutning av framför allt amerikanska nyhetsbyråer och tidningar.

Ytterligare en konfliktpotential hade vunnit insteg i UNESCO, nämligen en nedrustningsdebatt som allt oftare slutade till USAs nackdel. Men det fanns även inhemska orsaker till att USA agerade alltmer spasmodiskt i UNESCO. Carteradministrationen hade inrättat en ny politisk enhet inom State Department, tänkt att ansvara för mänskliga rättigheter. Denna modifiering av byråkratin motverkade dock sitt syfte och framkallade i stället en kompetenstvist inom departementet.

1981 anmodade State Department UNESCO att överge sina försök att reglera nyhetsinnehåll och formulera regler för pressen. USA förklarade sig redo att avbryta sina finansiella åtaganden gentemot UNESCO om ingen bättring kom till stånd. Detta hot kombinerades med ett löfte: man ökade stödet till ett av UNESCOs program för utbyggnad av tredje världens kommunikationsresurser.

Men det som skulle få State Department att dra öronen åt sig på allvar väntade ännu: 1982 antog generalkonferensen ett budgetförslag som innebar en anslagsökning. USA var det enda land som röstade emot. State Department hade anbefallt noll-tillväxt.

Beslutet om utträde

Reaganadministrationens tillträde förändrade både villkoren för och innehållet i den amerikanska UNESCO-politiken. Heritage Foundation, en konservativ idébank och tillika en av UNESCOs fränaste kritiker, kom i och med presidentskiftet närmare maktens boningar. Samtidigt undergrävdes förutsättningarna för UNESCO-rådets inflytande; State Department inkluderade inte rådet i sina anslagsäskanden till kongressen. Följden blev att UNESCO-rådet fick förlita sig på privata resurser för sin verksamhet.

Slutet på avspänningen omkullkastade också alla motiv för försiktighet i retoriken mellan supermakterna. USA tyckte sig plötsligt se mäktigare krafter bakom tredje världens krav. Man dammade nu av den gamla öst-västliga konfliktdimensionen i UNESCO.

Den officiella amerikanska kritiken av UNESCO hade tidigare skjutit in sig på företeelser som politisering och administrativ ineffektivitet, men nu levererades kritiken i mer abstrakta termer. Man anklagade organisationen som helhet för att företräda ett statscentrerat frihetsbegrepp, där individens frihet antogs vara underordnad kollektivets rättigheter. Från amerikanskt håll betraktades detta som konstitutionsvidrigt. Problemet med denna typ av kritik är att den varken går att verifiera eller falsifiera, eftersom konstitutionsdokumenten är ytterst mångtydigt hållna.

Det inhemska debattklimatet förvärrades ytterligare av att den amerikanska pressen genomfört en konsekvent snedrapportering från 1980 och 1982 års generalkonferenser. Pressen intresserade sig så gott som uteslutande för informationsfrågan och målade inte sällan upp hotbilder, där en inskränkning av pressfriheten sades vara en oundviklig konsekvens av UNESCOs arbete. Pressen gick också till häftiga angrepp mot organisationens generaldirektör, Amadou Mathar M'Bow.

Det rådde bred enighet inom USA att UNESCO var en problemhärd, men längre än så sträckte sig inte enigheten. Heritage Foundation, som under lång tid anslagit stora resurser för att utreda UNESCO-frågan, förordade ett villkorslöst utträde och hade stöd bland många konservativa kongressmän. UNESCO-rådet förespråkade en mjukare linje: man ville vara kvar i organisationen och råda bot på olägenheterna inifrån. Rådet efterlyste en konstruktiv strategi och stöddes av ett stort antal intresseorganisationer och liberala kongressmän. Man inväntade nu med spänning ett ställningstagande från State Department och presidenten.

I mitten av december 1983 utgick en rekommendation från statssekreteraren Gregory Newell till utrikesminister George Schulz, om amerikanskt utträde. Som beslutsunderlag bifogades en balansräkning över UNESCOs värde för USA, vilken var odelat negativ. En vecka senare var beslutet fattat. USA skulle lämna UNESCO vid årsskiftet 1984/85 om inga förbättringar kom till stånd. Vari dessa förbättringar skulle bestå specificerades däremot inte.

... dess genomförande

Under 1984 nagelfor det amerikanska riksrevisionsverket UNESCOs aktiviteter, vilket utmynnade i en diger rapport. Under tiden hade också State Department färdigställt en rapport. Gemensamt för dessa båda rapporter var att ingen av dem var tillnärmelsevis lika negativ mot UNESCO som det beslutsunderlag utrikesministern hade i sin hand vid tidpunkten för beslutet.

1984 ägde också en generalkonferens rum. Den amerikanska delegationen begav sig till UNESCO i Paris, där man förväntade sig att möta skarp kritik av det amerikanska beslutet. Vid hemkomsten var intrycken blandade, men grundtonen var genomgående positiv: den förväntade kritiken hade i stort sett uteblivit och debatten om den amerikanska invasionen av Grenada hade slutat till USAs fördel. Vidare hade den amerikanska UNESCO-ambassadören, Jean Gerard, valts till vice ordförande i styrelsen. Man fann att de flesta kontroversiella frågor hade avförts från UNESCOs agenda.

I USA pågick under hela 1984 kongressförhör med representanter för båda sidor i den inhemska debatten. Generalkonferensen hade givit en antydan om bättring i UNESCO, och under kongressförhören påtalades allt oftare det värde UNESCO hade för amerikansk vetenskap och ekonomi. Offi-

ciella rapporter var visserligen kritiska mot UNESCO, men slutsatserna i dessa motiverade knappast ett avhopp. Mot bakgrund av detta kan det synas märkligt att USA trots allt lämnade organisationen vid årsskiftet.

... och dess konsekvenser

När beslutet om utträde fattats, hade man inte uttryckligen manat övriga västländer att följa efter. Men USA hade inte varit ensamt om att kritisera UNESCO: England och Nederländerna kunde också betraktas som arga opponenter. Övriga västländer kritiserade visserligen UNESCO, men i mildare tonläge. Sverige hade tillsammans med övriga nordiska länder agerat medlare vid 1982 års budgettvist. Frankrike hade en ytterst ambivalent hållning till organisationen under den tid då kritiken rasade som värst, men kom till undsättning när USA hade lämnat UNESCO och därmed reducerat dess budget med 25 %. Den franska hjälpen retade USA. I samband med avhoppet uppstod också en rad juridiska kontroverser. Skulle USA tvingas betala ytterligare en årsbudget? Skall USA få inneha observatörsposter i organisationen? Skall amerikanska tjänstemän avskedas?

Även om USA inte sköt UNESCO i sank i och med avhoppet, så har budgetbortfallet fått svåra konsekvenser, vilket givit övriga västländer en något förbättrad förhandlingsposition. De kan kräva förändringar av organisationen i utbyte mot ekonomiskt stöd. Huruvida denna situation kommer att utnyttjas till fullo får framtiden utvisa.

För USAs del blir de kortsiktiga effekterna av utträdet högst marginella. Vad som inträffar på lång sikt är föremål för spekulation: UNESCOs förmåga att penetrera nya marknader står inte längre till USAs förfogande. Detta kan på sikt bli kännbart för kommunikationsindustrin. En skara som definitivt sörjer avhoppet är de många vetenskapsmän i USA som är engagerade i UNESCOs program. (Det är t ex ovisst vad som nu kommer att ske med projekt sådana som "Man and Biosphere".)

Slutsatser

Vi har kunnat se hur det amerikanska engagemanget har varierat över tiden. De första tio åren i organisationens historia kom att präglas av stark amerikansk dominans. Ett intressant undantag utgör den korta period under Koreakriget, då USA plötsligt mötte motstånd från oväntat håll. Denna episod har många likheter med det som skedde före beslutet om utträde 1983/84. Även då rasade en häftig intern debatt, och politiken var till följd av spänningen mellan supermakterna mer rigid och säkerhetsorienterad.

Under de följande tjugo åren var det amerikanska engagemanget i UNESCO stabilt. En lång rad underaktörer drog nytta av den officiella politiken, och intressekonflikter dem emellan lyste med sin frånvaro. Det var först mot sjuttiotalets mitt som allvarlig kritik började riktas mot UNESCO. Under hela denna period höll sig fördelningen av inflytanderesurser underaktörerna emellan jämförelsevis konstant. Vad som däremot inte längre var givet var USAs starka position i organisationen. Först mot sjuttiotalets slut dök det upp nya underaktörer, för vilka UNESCO var av ringa värde. Samtidigt ändrades förutsättningarna för dessa gruppers inflytande drastiskt.

En möjlig förklaring till det synbarligen irrationella handlande, som blev följden av detta, bygger på att avhoppet var inrikespolitiskt motiverat. Två av UNESCOs ivrigaste belackare, Heritage Foundation och World Press Freedom Committee, hade tillsammans en oöverträffad kompetens som opinionsbildare, och 1984 var ett valår. Heritage Foundation hade också under året piskat upp stämningen i de nykonservativa kretsar som ville se Reaganadministrationens utrikespolitiska löften realiserade. I och med att man inte specificerat villkoren för att kvarstå i organisationen kunde man nu kosta på sig en valstrategiskt motiverad eftergift till dessa grupper. Och UNESCO kunde offras.

Men man kan också se själva beslutet att dra sig ur som en produkt av en störd beslutsprocess. Vid tidpunkten för beslutet var underlaget både magert och partiskt. Gregory Newell och Jean Gerard hade föga erfarenhet av internationella organisationer. Vid tidpunkten för beslutet förelåg ännu inte några

aktuella offentliga utredningar av situationen i UNESCO. Däremot hade Heritage Foundation anslagit stora forskningsresurser för att demonstrera UNESCOs brister, och organisationens verksamhet hade också tidigare varit föremål för snedrapportering från pressens sida. Den ymniga tillgången på partiska analyser kan ha bidragit till att skapa ett skevt informationsunderlag, vilket i sin tur påverkat både utrikesdepartementets och presidentens ställningstaganden.

Noter

1 Allmänt om internationella organisationers funktion och arbetssätt, se bl a Clive Archer, *International Organisations* (London: Allen & Unwin 1984); Ernst B Haas, *The Web of Interdependence: The United States and International Organization* (Englewood Cliffs: Prentice Hall 1970); Evan Luard, *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence* (London: Macmillan 1977).
2 Om funktionalismen, se David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute for International Affairs 1943); James P Sewell, *Functionalism and World Politics* (Princeton: Princeton University Press 1966).
3 För ett mer utförligt resonemang om globala frågor, se Erik Ringmar, "Varför gick USA ut ur ILO?" (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen 1984) och Jens Bartelson, "Varför gick USA ut ur UNESCO?" (Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen 1985).
4 Se John W Holmes, "A Non-American Perspective" (David Kay, ed, *The Changing United Nations and United States Foreign Policy: Options for the United States*. Proceedings of the Academy of Political Science, 32:4, New York 1977).
5 För teorier om utrikespolitiska aktörer och deras villkor, se Robert O Keohane & Joseph S Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown Co 1977); Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* (New York: Norton 1979); Stanley Hoffman, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War* (New York: Mc Graw Hill Book Company 1978) s 70 f.
6 Se Inis L Claude, *Swords into Plowshares* (New York: Random House 1971) s 98.
7 Thomas G Weiss, "International Bureaucrazy: Myth and Reality" (*International Affairs* 1982:2).
8 Robert W Cox & Harold K Jacobson, "The Anatomy of Influence" (Cox & Jacobson, eds, *The Anatomy of Influence*. New Haven: Yale University Press 1973) s 403 f.
9 Om USAs falnande biståndsvilja, se David H Blake & Robert S Walters, *The Politics of Global Economic Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall 1976) s 128 f.
10 Se bl a Robert W Gregg, "The Apportioning of Political Power" (*The Changing United Nations* ...); John Gerard Ruggie, "The United States and the United Nations: Toward a New Realism" (*International Organization* 1985:2); Edward C Luck, "The UN at 40: A Supporter's Lament" (*Foreign Policy* 1984:57).
11 David A Baldwin et al, "The Politicization Issue in the UN Specialized Agencies" (*The Changing United Nations* ...).

12 Om budgetvapnet och den nya politiken, se t ex US Congress, *Congressional Records*: Statement of Senator Joshua Eilberg, 94/2, July 11, 1976, s 17827. Ett problem som den nationella självhävdelsepolitiken aktualiserar gäller (det inte längre alltid självklara) samarbetet mellan västländerna; se Barbara B Crane, "Policy Coordination Among Major Western Powers In Bargaining with the Third World" (*International Organization* 1984:3).

13 ILOs historia och struktur behandlas bland annat i följande arbeten: Antony Alcock, *History of the International Labour Organization* (London: Macmillan 1971); Robert W Cox, "The ILO – Limited Monarchy" (*The Anatomy of Influence*); Ernst B Haas, *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford Univ Press 1964); Torsten Landelius, *Partner och politik i ILO* (Stockholm: Norstedt 1968); David Morse, *The Origins and Evolution of the International Labor Organization and Its Role in the World Community* (New York: Cornell Univ Press 1969).

14 Se t ex Cox, "The ILO ...", "The Anatomy of Influence" (*The Anatomy of Influence*); Ringmar, "Varför gick USA ut ur ILO?".

15 Se exempelvis Théodore Kruglak, *The Politics of United States Decision Making in the United Nations' Specialized Agencies* (University Press of America 1980).

16 Se exempelvis *Monthly Labor Review* (augusti 1975) s 48.

17 Brevet återfinns som appendix i Kruglak, *The Politics of United States Decision Making* ...

18 *Constitution of the International Labour Organization* (Genève: International Labour Office 1973), artikel 3, sektion 5.

19 Se exempelvis *Keesing's Contemporary Archives*, "International Labour Organization" (12-19 augusti 1944) s 6625.

20 Se Lowi, *The End of Liberalism*, s 79 f.

21 Randall Commission, *Report to the Commission of Foreign Economic Policy to the President and Congress* (Washington: Government Printing Office 1954) s 62.

22 Se t ex United States General Accounting Office, *US Participation in the International Labor Organization Not Effectively Managed* (Washington: Government Printing Office 1970); United States Comptroller General, *Need for US Objectives in the International Labor Organization. A Report to the Senate Committee on Governmental Affairs* (Washington: Government Printing Office 1977).

23 OECDs fackföreningsråd, Trade Union Advisory Council, har många fördelar jämfört med ILO, enligt AFL-CIOs ordförande: "... it is an interesting place to talk, without the enemy sitting there with you pretending to be workers".

24 "The ILO has to decide whether the ILO will resume its proper role as a practical instrument for the improvement of conditions of life and labor for working people, or will continue to degenerate as an arena for empty rethorical and ideological warfare". Pressrelease från AFL-CIO Department of Public Relations, 6 november 1975.

25 Democratic Committee, "The Future of American Membership in the ILO", daterad 5 september 1975 (Citerad i US Congress, *Congressional Records*, 95/1, 30 september 1977, US Government Printing Office 1978. s 31722).

26 Om relationerna mellan USA och européerna i ILO före USAs utträde, se Walter Galenson, *The ILO – Mirroring the UN's Problems* (Washington: The Heritage Foundation 1982).

27 Man kan se det amerikanska utträdet 1977 såsom en symbolhandling med syften vilka sträckte sig långt utanför ILO. Genom att överdramatisera problemen, och sedan visa upp sin egen handlingskraft, skulle man kunna skicka en chockvåg genom FN-systemet. Ett exempel skulle statueras som skulle kunna hålla tillbaka liknande problem på andra håll. "The State Department ... finds the probability of administering a beneficial shock of value to the rest of the UN system a reason for supporting withdrawal from the ILO" enligt "Memorandum" från State Department, 28 juli 1975, citerad i Walter Galenson, *The ILO – An American View* (Madison, Wisc: University of Wisconsin Press 1981) s 127.

28 För "Fallet UNESCO" hänvisas till följande litteratur, hearings och särskilda rapporter:

Litteratur

Baldwin, "The Politicization Issue in the UN Specialized Agencies" (*The Changing United Nations* ...).
Gordon Crovitz, *The Decline & Fall of UNESCO*; a report from Paris.
Dana D Fischer, "The International Protection of Human Rights" (*The Changing United Nations* ...).
Richard Hoggart, *An Idea and its Servants: UNESCO from within* (London: Chatto & Windus 1978).
Michael Massing, "UNESCO Under Fire" (*The Atlantic Monthly* July 1984).
James P Sewell, *UNESCO and World Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press 1975).
James P Sewell, "UNESCO Pluralism Rampant" (*The Anatomy of Influence* ...).
John W Sewell et al, *US Foreign Policy and the Third World: Agenda 1985-86* (Overseas Development Council 1985).
George N Shuster, *UNESCO: Assessment and Promise* (New York: Harper & Row 1963).
Jean Thomas, *UNESCO* (Paris: Gallimard 1962).

Nathan Weber, "UNESCO: Who Needs It?" (*Across the Board* Vol XXI 1984:9).

Hearings

Activities and Procedure of UNESCO: Hearing before the Subcommitte on International Organization Affairs of the Committee of Foreign Relations. US Senate, 88th Congress, 1st Session, March 4, 1963.
UNESCO: Challenges and Opportunities for the US: Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations. House of Representatives, 94th Congress, 2nd Session, June 14, 1976.
UNESCO and Freedom of Information: Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives, 96th Congress, 1st Session, July 19, 1979.
Review of US Preparation for the 1980 UNESCO General Conference: Hearing before the Subcommittee on International Operations of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives, 96th Congress, 2nd Session, September 17, 1980.
US Withdrawal from UNESCO: Hearing before the Subcommittee on Human Rigths and International Organization of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session, March-May 1984.

Rapporter:

US/UNESCO Policy Review: Department of State, February 27, 1984.
Executive Summary of US/UNESCO Policy Review, December 16, 1983.
Issue For Decision: Department of State, December 16, 1983.
What Are the Issues Concerning the Decision of the US To Withdraw from UNESCO? National Commission, 1984.
General Accounting Office: Report to the Committe on Foreign Affairs, November 30, 1984.