

FÖRENTA NATIONERNAS

GENERALFÖRSAMLINGS MÖTE HÖSTEN 1947

INTRYCK OCH ERFARENHETER

EFTER min hemkomst från Förenta Nationernas Generalförsamlings möte i höstas har jag många gånger blivit utfrågad om min uppfattning hur det egentligen står till med Förenta Nationerna, vad man kan vänta sig av den kommande utvecklingen och vilken roll på gott och ont som Generalförsamlingens senaste möte egentligen kan ha spelat i denna utveckling; vart det egentligen bär hän med hela institutionen. Kan den verkligen komma att få något inflytande på världspolitiken, särskilt i dessa oroliga tider, eller ha vi endast att vänta en upprepning av Nationernas Förbunds öde, en ny besvikelse till de många andra? Frågan är lika betydelsefull som den är svår att besvara. Att nöja sig med allmänna fraser om Förenta Nationernas nödvändighet för den moderna kulturens bestånd, om att det gäller för de olika medlemsstaterna att realisera de förhoppningar, som knutits vid förbundet, och om plikten att se optimistiskt på dess framtid må vara förbehållet förbundets koryféer och de professionella entusiaster som utgöra försångarna till alla internationella s. k. rörelser, strävanden och institutioner. Ett vederhäftigt och uttömmande svar på frågan skulle i själva verket innebära en analys av villkoren för folkens sammanlevnad och de grundläggande faktorerna för staternas, särskilt stormakternas, utrikespolitik, där Förenta Nationerna alltid, så länge institutionen existerar, måste inta en dominerande ställning, och av vilka dess verksamhet väsentligen blir en återspeglning liksom dess möjligheter att leva och spela en roll. Verksamheten inom Förenta Nationerna, som på sin tid inom Nationernas Förbund, är en viktig form för modern diplomati och internationell politik och kan därför endast bedömas från denna utgångspunkt. För min del måste ett svar begränsas till några allmänna intryck och erfarenheter från Generalförsamlingens senaste möte och till den belysning som dessa

till äventyrs kunna ge åt Förenta Nationernas nuvarande sätt att arbeta.

För dem av oss som tidigare varit ombud också vid Nationernas Förbunds generalförsamlings möten i Genève är nog det mest påfallande och varaktiga intrycket den stora skillnaden i atmosfär, arbetsmetoder och arbetsresultat mellan Nationernas Förbund i Genève och Förenta Nationerna i Flushing och Lake Success. Delvis kanske denna beror på att institutionerna i Genève under årens lopp mognat och därmed övervunnit svårigheter och brister, som man ännu inte lyckats få bukt med under de två år som Förenta Nationerna haft på sig. Dessutom får man ju komma ihåg, att även om Förenta Nationerna existerat i två år, så var 1947 organisationens första egentliga arbetsår. Under 1946 hade man fullt upp att göra med att organisera Förenta Nationernas yttre apparat. Delvis beror nog skillnaden emellertid på mera djupliggande förhållanden av både yttre och inre art.

Jag skall inte fördjupa mig i de understundom ganska allvarliga svårigheter som de för närvarande ytterligt otillfredsställande lokalförhållandena föra med sig. Detta får man ju hoppas hör till det snart övergående. 1949 väntar man att Förenta Nationernas väldiga byggnadskomplex mitt på Manhattan i New York skall stå färdigt, och då skall man sålunda åtminstone icke som nu under Generalförsamlingens möten behöva tillbringa timtal varje dag på bilfärder för att nå samlingslokalerna. 1948 återigen skall, väsentligen just på dessa grunder, Generalförsamlingens tredje ordinarie möte enligt redan fattat beslut förläggas till Europa. Vad man däremot aldrig kan ändra på, äro de väldiga avstånd vid minsta förflyttning, det besvärliga klimat och den allmänna atmosfär av jäkt och oro som förläggningen i den för flertalet långt bort belägna jättestaden New York för med sig. Men som sagt de värsta olägenheterna av de lokala förhållandena få väl liksom en del annat under dessa första mera provisoriska år räknas till barnsjukdomarna, innan institutionen nått mognad och stadga.

Vad som aldrig kan komma att försvinna helt och hållet och som utgör den kanske mest framträdande skillnaden mellan N.F. i Genève och F.N. i New York är emellertid det mekaniska och opersonliga som kännetecknar Förenta Nationernas organisation och arbetssätt i jämförelse med tillvaron och arbetsformerna i Genève. Detta beror nämligen till stor del på den nuvarande institutionens väldiga omfattning.

Vid Generalförsamlingens möten samlas i Flushing och Lake Success 4—5,000 människor från alla världens hörn, däribland delegationer från 57 suveräna stater, tidnings- och radiofolk m. m., vartill kommer Förenta Nationernas administration på ett par tusen personer. Redan omfattningen och sammansättningen av denna människomassa gör den personliga kontakten begränsad och försvårar de sammanträffanden, uppgörelser och kompromisser, som i hög grad präglade verksamheten i Genève och som äro särskilt nödvändiga i en internationell församling. De i och för sig föga tilltalande cock-tail-parties, som på amerikanskt maner utgjorde den väsentliga umgängesformen, växte ut till folkförsamlingar, där man ungefär lika gärna kunde försöka att träffa och samtala med personer, som på någon av New Yorks järnvägsstationer.

Det kan ju hända att detta åtminstone i en viss utsträckning kan bli bättre under årens lopp, om deltagarna i större utsträckning bli vana vid verksamhetens villkor och vid samvaron med varandra. Vad man väl aldrig kan komma ifrån är att den stora, heterogena och lösligt hopkomna massan deltagare i de olika förhandlingarna nödvändiggör en organisation, som lätt får en rutinmässig och mekanisk karaktär, om apparaten skall kunna fungera.

Som det är för närvarande har denna omständighet med fog kunnat av intresserade iakttagare framhållas som en ingalunda betydelselös skillnad mellan arbetsförhållandena i Förenta Nationerna och i Nationernas Förbund.

Förenta Nationerna har sålunda under Generalförsamlingens möten blivit en väldig resolutions- och voteringsmaskin, där resolutionsförslagen efter att ha passerat utskott — vartdera bestående av representanter för samma 57 delegationer, som utgöra Generalförsamlingen — med ty åtföljande debatter slutligen hamna på Generalförsamlingens bord för att, ofta efter ytterligare utdragna debatter, som sällan ge något nytt, undergå vederbörlig votering och antingen förkastas eller införlivas med den stora samlingen av Generalförsamlingens resolutioner. På denna väg fram till voteringsmålet består resolutionsförslagets behandling oftast i manövreringar utifrån från början offentligt intagna positioner, och härom röra sig också i stor utsträckning debatterna, vilka ej sällan i oändlighet upptagas av olika procedurfrågor, som flitigt begagnas i syfte att fördröja, hindra eller försvåra ärendenas gilla gång, om man ur taktiska eller andra synpunkter finner detta lämpligt. Och det gör man otvivelaktigt ofta. Denna

form av taktik befordras kraftigt av de svårtolkade procedur-reglerna och ett ytterst besynnerligt och svåröverskådligt vote-ringsförfarande, jämte i synnerhet utskottsordförandenas ofta bristande erfarenhet och auktoritet samt icke minst frånvaron av utskottssekretariat med den parlamentariska rutin, som exempel-vis vi i våra riksdagskamrar äro vana vid. Offentligheten, inte bara vid Generalförsamlingens möten utan även vid utskotts- och kommittéförhandlingar, där allmänheten släpps in och talarna yttra sig inför öppna ridåer, har i sin mån bidragit till förhand-lingarnas ej sällan föga matnyttiga karaktär.

Debatterna stå i regel icke på samma nivå som i Nationernas förbunds generalförsamling. De påminna ej sällan mera om tale-konsten vid Interparlamentariska unionens eller liknande inter-nationella resesällskaps överläggningar. Endast undantagsvis fingo de en mera dramatisk spänning. Vid höstens möte var det ju särskilt ryssarna och deras bundsförvanter, som bestodo knall-effekterna. Att de skulle ha bidragit till en skyndsam och effektiv behandling av ärendena eller till uppnäendet av verkliga resultat torde väl ingen kunna påstå.

Dessa inlägg inneburo i viss mån en ny teknik vid internatio-nella förhandlingar, den totalitära folkmötetekniken, som i icke ringa grad satte sin prägel på generalförsamlingens och utskot-tens sammanträden väsentligen däri, att talaren från mer eller mindre hållbara utgångspunkter, vilka återupprepas om och om igen, undan för undan eldar upp sig till en ilska — som till en början kan göra intryck, innan man kommit underfund med, att samma tillvägagångssätt och till och med samma gester upprepas vid olika tillfällen — en ilska vilken utmynnar i skymfande till-mälen och hotelser mot föremålet för utbrottet. Den ryske huvud-delegaten Vysjinskis första tal väckte till att börja med ett oerhört uppseende och utgjorde otvivelaktigt en sensationell överraskning. Nog hade man erfarenheter — bl. a. från utrikesministrarnas för-handlingar — av det förfall som den öppna, demokratiska diplo-matien lett till i fråga om den internationella samvarons former; men detta överskred dock det värsta man hittills hört eller läst och skedde samtidigt på ett kallblodigt och tydligen väl övervägt sätt. Allehanda gissningar gjordes om syftena med den sovjet-ryske huvuddelegatens anföranden och sätt att uppträda. Var det, som somliga trodde, avsett för »inre konsumtion» i Ryssland eller var det en propaganda, som man i obekantskap om förhål-landena i utlandet trodde skulle kunna verka nyttigt för den kom-

munistiska saken där; var det, som andra menade, ett led i den ytterligare aktivisering och expansion av den ryska utrikespolitiken, vilken fick sitt uttryck i »Kominform»s upprättande, eller ett led i en kommunistisk beredskap inför en »naturnödvändig» utveckling à la Lenin mot inbördes konflikter och katastrofer inom de »kapitalistiska» staterna, var det kanske början till en sprängning av Förenta Nationerna eller bara ett sätt att försöka skrämma, särskilt deltagarna i generalförsamlingen, där sovjetstaterna befunno sig i en besvärlig minoritetsställning? Om det sista var avsikten, bedrog man sig emellertid. När det som vanligt inte kom något svar på frågorna från den på den ryska gåtan vilande röda sfinxen — kanske helt enkelt därför att det inte fanns något svar hos sfinxen — blev inställningen närmast densamma som hos en av medlemmarna i Säkerhetsrådet, vilken, när vi talade om denna företeelse, anförtrodde mig, att han under ett års tid ständigt frågat sig, vad egentligen den sovjetryska delegaten där menade med sitt uppträdande, men att han nu hade tröttnat på att göra sig en så uppenbarligen meningslös fråga. Man lugnade sig alltså allmänt så småningom, när det befanns att åtminstone för tillfället ingenting annat kom ut av dessa mer eller mindre låtsade utbrott än den allmänna otrevnaden i atmosfären samt långdragenheten och intresselösheten i förhandlingarna.

Också i utskotten och i andra sammanhang förekommo liknande oerhört långdragna, och, när man en gång hört dem, ganska intresselösa anföranden. Den ryske huvuddelegaten följdes även i detta avseende troget av de mindre profeterna från de sovjetryska satellitstaterna. Icke sällan ställde de till bråk i Politiska kommittén, särskilt med ordföranden med en för den kommunistiske revolutionären typisk brist på känsla för »that manners are the making of man». Allt detta hindrade naturligtvis i sin mån förhandlingarna, och gjorde att de i onödan drogo ut på tiden. Ett dylikt inslag fanns ju inte i Genève och medförde att i sin mån göra kontrasten mellan förhandlingarna där och i Förenta Nationerna mycket påfallande.

Denna och all annan tidspillan samt förhandlingarnas långdragenhet överhuvud taget har haft med sig åtskilliga konsekvenser av föga önskvärd beskaffenhet. Bl. a. ha förgrundsfigurerna inom den internationella politiken, särskilt utrikespolitikens ledare inom olika stater, naturligen haft svårt att vara närvarande och deltaga i dylika tillställningar under månadtal, långt ifrån sina

hemstäder. Det var ju också påfallande, att under 1947 års ordinarie möte varken Molotov eller Bevin ansåg sig kunna offra den tid, som krävdes för att leda sina delegationers arbete. Men även den amerikanske utrikesministern, Marshall, syntes knappast alls till, sedan han en gång avlevererat sitt första stora tal, något som allmänt beklagades icke minst på amerikanskt håll, då han med sin auktoritet säkerligen skulle ha kunnat påverka utskottsarbetet och förhandlingarnas gång, icke minst genom personlig kontakt med andra ledare av de olika delegationerna.

Administrationens effektivitet och sätt att fungera måste alltid bli avgörande för en internationell institution sådan som Förenta Nationerna. Om administrationen är ryggraden inom en enskild stat, är detta ännu mycket mera fallet i en internationell organisation, som är uppbyggd på medlemskap av suveräna stater med skilda politiska strävanden, olika traditioner och olika kultur, vilka det gäller att samordna till så mycken gemensamhet som möjligt i fråga om mål och medel, så att inte verksamheten stannar av. Inom Förenta Nationerna ha vi dessutom inte bara Generalförsamlingen, närmast motsvarande ett slags parlament, utan även Säkerhetsrådet, som ej kan betraktas som en regering, och en rad samverkande, delvis självständiga organ, som Ekonomiska och sociala rådet, Trusteeship Council, Internationella Arbetsbyrån, Unesco och många andra »specialized agencies». Det sammanhållande och planerande arbetet måste i stor utsträckning vila på administrationen, i avsaknad av en institution motsvarande den enskilda statens regering, liksom det är administrationen, som måste se till att de program, varom man kunnat ena sig eller åtminstone fattat beslut, verkställas, oaktat alla de svårigheter som uppenbara sig i detta sammanhang. Det är utan vidare tydligt, att detta är en enastående krävande och ofantligt svår uppgift av i mycket annan natur än administrationen av en enskild stat. Den internationella administrationens, de internationella sekretariatens, problem äro därför icke blott ytterst betydelsefulla utan också mycket intressanta. Den internationella institutionens livskraft beror på hur de lösas. De kunde ganska väl studeras vid generalförsamlingens budgetarbete.

Det föreföll, åtminstone under Generalförsamlingens möte, som om den stora administrationen inom Förenta Nationerna egentligen såg sin uppgift vara att se till att ärendena i vederbörlig ordning matades fram inom mekanismen till den slutliga vote-

ringen, på sätt jag tidigare har beskrivit, under det att man omsorgsfullt undvek att på något sätt påverka utgången — vilket kanske kan vara förklarligt men knappast försvarligt — eller att hjälpa till med att åstadkomma lösningar.

Administrationen inom Nationernas Förbund stod ju på en hög nivå och fungerade, såvitt en iakttagare kunde förstå, på ett effektivt sätt, vilket onekligen hade ett synnerligen hälsosamt inflytande på organisationens verksamhet. Givetvis finns det också mycket framstående förmågor inom Förenta Nationernas administration, men i genomsnitt förefaller personalens kvalitet icke ligga på samma nivå som i Genève, och den administrativa maskinen arbetar ganska gnisslande och trögt. Detta kan ha flera orsaker men en av de väsentliga är nog, som också erkändes inom administrationen själv, att hela denna personal sammanförts på en orimligt kort tid, att man ännu inte hunnit göra ett effektivt urval över hela linjen och inte nått de mest praktiska formerna för arbetet. Vad man nog inte heller kunde undgå att märka var, att det dominerande inflytandet från amerikansk administrativ praxis ej alltid varit uteslutande välgörande. Hur som helst är det nog otvivelaktigt att Förenta Nationernas administration för närvarande arbetar tungt och i många fall ineffektivt. Pappersrasslet och den specifikt amerikanska byråkratien, som understöddes av en alltför långt gående differentiering av uppgifterna på olika, sins emellan inte alltid samarbetande kontor och avdelningar, kan lätt förkväva initiativandan och arbetsglädjen. Detta kan även medföra att apparaten på sina håll mal tomt, under det att den på andra håll överanstränges genom en väldig arbetsbörda. Löneskalan och andra standardiserade arbetsvillkor föreföllo ej sällan olämpliga ur rekryteringssynpunkt. Allt detta är som sagt endast ett allmänt intryck, och det skulle vara mycket otacksamt, om man inte erkände den goda och tillmötesgående hjälp delegaterna fingo från administrationen. Att problemet som sådant föreligger erkändes emellertid allmänt; och de administrativa frågorna liksom personalfrågorna utgjorde ett ständigt föremål för överläggningarna under utskottssammanträdena, särskilt i samband med budgetbehandlingen. Det kanske dock får observeras, att dessa diskussioner inte sällan hade till utgångspunkt andra syften än höjandet av administrationens effektivitet, nämligen främst nedbringandet av kostnaderna, som särskilt under nuvarande dollarbrist utgjorde ett allvarligt bekymmer för många medlemsstater, men också intresset för den s. k. geografiska för-

delningen. Den senare innebar väsentligen ett svartsjukt övervakande särskilt från latinamerikanska och asiatiska medlemsstater av den proportion i vilken deras landsmän skulle komma till användning inom Förenta Nationernas administration. Denna något naiva form av nationalism gör sig liksom beträffande språkfrågorna alltid mycket bred i en internationell organisation. Man kan knappast säga, att den egentligen bidrar till högre effektivitet hos administrationen. Själva förläggningen medför också särskilda svårigheter för rekryteringen. Det är inte alltid lätt att få en ung man med goda förutsättningar och därför vanligen goda framtidsutsikter inom det egna landets karriär att överge detta land med hela dess miljö och att låta sig själv och sin familj omplanteras i det oftast avlägset belägna New York. Detta var en svårighet som man ej hade att räkna med på samma sätt beträffande Nationernas Förbunds administration i Genève. Hur som helst borde väl ändock dessa administrativa svårigheter åtminstone i vissa och mycket viktiga avseenden kunna räknas till kategorien övergångssvårigheter, som med tiden, om organisationen får leva, bör kunna väsentligen övervinnas eller åtminstone minskas. Jag vill emellertid ännu en gång understryka, att de administrativa svårigheterna för närvarande i hög grad tynga och besvära Förenta Nationernas verksamhet, men att de med tiden borde kunna åtminstone delvis övervinnas.

Om rekryteringen och urvalet av personalen är en av förutsättningarna för en god internationell administration, är en självständig, auktoritativ och aktiv ledning en annan, icke mindre viktig. Förenta Nationernas grundstadga har här ett bestämt formellt företräde framför Nationernas Förbunds genom att den uttryckligen tillägger generalsekreteraren viktiga, såväl politiska som administrativa ledande uppgifter. I praktiken har emellertid hans ställning kringskurits; och genom resolutioner och på annat sätt har Generalförsamlingen också blandat sig i rent administrativa åtgöranden och därmed ställt till oredda inom organisationens verksamhet. Om dylikt »parlamentariskt» självsvåld kan vara betänkligt inom en stat är det, av anledningar som jag tidigare framhållit, dubbelt betänkligt inom en internationell institution. Från den svenska delegationen berördes vissa sidor av denna fråga redan i generaldebattens början, utan att spörsmålet dock synes ha väckt ett intresse motsvarande dess vikt, även om det svenska resolutionsförslaget godtogs. Den faktiska utvecklingen här, liksom i så många andra avseenden beträffande Förenta

Nationernas administration, ligger i gudarnas, d. v. s. stormakternas, knän. Och därmed är väl det mesta sagt om den saken, som kan sägas för närvarande.

Jag har i det föregående försökt att på vissa punkter göra en jämförelse av mina intryck från Genève och från Flushing och Lake Success, egentligen för att få en lämplig bakgrund för erfarenheterna från Generalförsamlingens möte i höstas rörande vissa hos den nuvarande organisationen för fred och säkerhet inneboende drag, för den prägel som dessa givit verksamheten och för de möjligheter till förändringar och förbättringar, som man kan våga att hoppas på i fråga om de onekligen mycket stora och besvärande svårigheter, vilka nu äro förknippade med själva apparaten och dess sätt att arbeta.

Generalförsamlingens höstsession utmärkte sig, som jag tidigare har sagt, för en tidsspillan och långdragenhet, som blev ytterst påfrestande och som kanske utgjorde det personligen mest intensiva intrycket för den enskilde delegaten. Det var väl knappast någon, som hade tänkt sig att också i höstas Generalförsamlingens möte skulle dra ut på tiden i sådan utsträckning som faktiskt blev förhållandet. När Förenta Nationernas andra ordinarie möte öppnades den 16 september, hade generalsekreteraren Trygve Lie med hjälp av sina tidsstudieexperter kommit till den bestämda uppfattningen, att denna gång skulle Generalförsamlingens möte icke under några förhållanden *kunna* överskrida sex veckor, det sannolika var att sessionen skulle bli kortare. I själva verket tog den nära 11 veckor; och då hade ändå icke behandlats de ämnen, som ansetts vara huvudpunkterna på den provisoriska föredragningslistan, nämligen frågan om vetorätten — som hänsköts till den senare nämnda Interimskommittén för vidare studium — kontrollen över tillverkningen av atombomben, nedrustningen, vilka inte alls kommo upp ens till diskussion, m. m. Men i stället hade det tillkommit ärenden och omständigheter, som icke alltid voro så lätta att förutse för Trygve Lie och hans experter.

Det var framför allt de former som den rysk-amerikanska spänningen tog sig under Generalförsamlingens andra ordinarie möte, som kommo att prägla hela denna session och kanske också att mer än de interna svårigheterna göra den så långrandig och besvärlig. Detta är också ett exempel på, att verksamheten inom Förenta Nationerna egentligen endast kan bli en återspeglning av

det utrikespolitiska läget ute i världen och framför allt av förhållandet mellan stormakterna. Upptakten gavs av två uppseendeväckande anföranden redan under sessionens första dagar. Den 17 september, dagen efter sessionens öppnande, kom den första stora överraskningen, nämligen den amerikanske utrikesministern Marshall's tal. Till sin form var detta lugnt och värdigt, sakligt och rakt på sak, kanske en smula militäriskt korthugget. Men innehållet var onekligen någonting av en krigsförklaring, åtminstone mot Sovjetrysslands metoder inom Förenta Nationerna och speciellt mot bruket och missbruket av vetorätten. Det amerikanska resolutionsförslaget gick ut på att upprätta ett nytt organ för Förenta Nationerna, den sedermera så mycket omdebatterade och omtalade Interimskommittén eller »Lilla Generalförsamlingen», vilken skulle fungera mellan Generalförsamlingens sammanträden 1947 och 1948 och vara sammansatt på samma sätt som denna, d. v. s. av representanter för samtliga medlemsstater, och äga dess befogenheter.

Vysjinski's stöt kom redan nästa dag i hans första 90-minuters-tal, där han introducerade ett resolutionsförslag, enligt vilket Förenta Nationerna skulle fördöma »warmongering», krigshetsen, och nämnde Förenta staterna, Grekland och Turkiet, som de nationer vilka framför andra ägnade sig åt denna krigshets. Den sovjetryske delegationschefen ville uppmana alla regeringar att »vidtaga mått och steg för att förebygga och undertrycka krigshets». Närmast gjorde hr Vysjinskis anförande intrycket av att vara en s. k. avledande offensiv mot den offensiv från amerikanskt håll, som förmodligen väntades i Moskva redan före mötets början.

Fortsättningen blev desso lik.

Vad de stora frågorna, »major topics», beträffar gick behandlingen av dem sin gilla gång och ungefär på enahanda sätt. Den ådagalade i långdragna förhandlingar, först inom den politiskt tongivande Politiska kommittén och sedan i Generalförsamlingen samma oöverkomliga spänning mellan de båda ledande stormaktsgrupperna. Förenta staterna föreslog en resolution, Sovjetryssland motsatte sig den utan att kunna hindra, att resultat, olika i olika fall, uppnåddes med den nödvändiga $\frac{2}{3}$ majoriteten, mot vilket i samtliga fall Sovjetryssland och dess satelliter avgåvo sina sex röster. Detta block som alltså bestod av Sovjetunionen, Ukraina, Vitryssland, Polen, Jugoslavien och Tjeckoslovakien var isolerat och kunde inte hindra generalförsamlingens beslut. Vysjinski klagade i upprörda ordalag ideligen över det »minoritets-

förtryck» som majoriteten på detta sätt utövade, utan att dock på något sätt försöka att finna någon framkomlig väg. Det hela slutade med, att de sex sovjetistiska staterna förklarade sig ämna bojkotta de organ, som generalförsamlingen beslutat tillsätta, och förklarade t. o. m., att deras medlemsavgifter icke skulle få användas för bestridande av de kostnader, som verkställigheten av ifrågavarande beslut kunde medföra.

I denna ständiga motsättning mellan Förenta staterna och Sovjetunionen kommo de andra medlemsstaterna, inbegripet till och med de övriga ständiga medlemmarna av Säkerhetsrådet, nödvändigtvis att spela en mera underordnad roll. Man önskade ofta sakliga förändringar i de framlagda förslagen utan att anse, att de borde direkt avslås; det kan också på sina håll ha förelegat en önskan att icke alltför prononcerat ta parti i en strid, som i alla fall ytterst var en återspeglning av den stora motsättningen och den måhända kommande konflikten mellan de båda väldiga kontinentala stormakterna. Till hela denna grupp av medlemsstater, som ehuru till sammansättning ofta varierande, faktiskt utgjorde majoriteten och som sökte sig fram efter »the Middle Way» hörde otvivelaktigt de nordiska staterna och sålunda också Sverige. De nordiska staterna voro ingalunda, såsom det understundom vid kritiska betraktelser i hemmapressen har framställts, några isolerade »teckenförbidande neutrer». I själva verket kan man nog säga, att de enda stater, som utom U. S. A. intogo en genomgående utpräglad och avgjord ställning, voro de sex sovjetstater, varom jag nyss talat. De latinamerikanska staterna utgjorde en svårberäknelig men understundom ganska avgörande faktor, som vederbörande måste räkna med. Särskilt gällde detta personval, där ett latinamerikanskt block lätt blev formerat och gav utslaget i latinamerikansk riktning. I övrigt kunde man ofta förvåna sig över sammansättningen av den grupp medlemsstater, som inte önskade utan vidare gå den ena eller den andra vägen. Den utgjordes i icke ringa utsträckning av länder, som stodo Förenta staterna i övrigt mycket nära, såsom Storbritannien och Frankrike samt medlemmarna av det brittiska samväldet, där framför allt Kanada, Sydafrika och Australien ej sällan spelade en avgörande roll. Uppträdandet av en dylik mellangrupp, med olika sammansättning i olika fall, kom att bli avgörande för ärendenas behandling och gång, framför allt på grund av bestämmelsen om $\frac{2}{3}$ majoritet. Frågan om hur många medlemsstater som skulle avhålla sig ifrån att rösta blev nämligen av stor betydelse,

då antalet dylika »abstentions» kunde bli avgörande för möjligheten att uppnå $\frac{2}{3}$ majoritet av det totala antalet röstande. Såväl vid Generalförsamlingens möte som vid kommittésammanträdena uppgavs också alltid vid tillkännagivandet av voteringsresultaten även antalet »abstentions», och de röstande kommo sålunda att bestå av tre grupper, de som röstat ja, de som röstat nej och de som förklarat, att de avhållit sig ifrån att rösta, av vilka den sista ofta var mycket talrik. På sistone förekom till och med en fjärde grupp, nämligen de som inte ville ha antecknat att de avstått från att rösta och som sålunda avstodo från att avstå. Till dessa senare hörde sådana delegater, som icke voro närvarande, vilket också förekom. Att den svenska delegationen i en del fall sällade sig till den grupp, som förklarade sig avstå från att rösta, var sålunda inte så ovanligt eller besynnerligt som man på sina håll velat göra gällande; men att alltför ofta begagna denna utväg har onekligen sina sidor.

Resultatet av det nu skildrade läget blev, att en hel del ändringar i de ursprungliga förslagen kommo att genomföres för att få med delegationer, vilka tillhörde »the Middle Way»-gruppen och ej sällan gick man ganska långt i uppmjukningen för att inte få för många »abstentions» eller till och med nejroster. Då de ursprungliga amerikanska förslagen i vissa fall till en början blevo ganska kärvt framförda, kom slutresultatet att framstå såsom en onödig prestigeförlust för en så dominerande stormakt som Förenta staterna. Terrängen hade inte heller alltid tillräckligt sonderats, inte ens beträffande Förenta staternas allierade och närmaste vänner. Man frågade sig nog emellanåt, också i den amerikanska pressen, om State Department i Washington alltid visat sig fullt berett på den roll, som Förenta staterna efter all isolering av olika slag från europeiska frågor, nu måste spela i världens affärer.

Hur som helst, slutresultatet av de utdragna förhandlingarna i kommittéer, särskilt då i Politiska kommittén, och Generalförsamlingen beträffande de mera viktiga ärendena blev som sagt ofta, att Förenta staterna icke fick obesekret igenom vad de från början tycktes sikta på.

Endast beträffande ett av dessa ärenden — jag förbigår till vidare Palestinafrågan — nåddes paradoxalt nog fullständig enighet efter allt hetsigt talande, och det var beträffande det ryska resolutionsförslaget rörande krigshetsen, som visserligen avslogs, men där man dock uppnådde en skälig intetsägande concordie-

formel till förmån för »peace-mongering», som en del tidningskorrespondenter uttryckte det, föreslagen av Australien, Kanada och Frankrike. Förenta staterna hade uppmanat Politiska kommittén att helt förkasta alla dylika förslag och framstod ingalunda som vidare belåtna med utgången, under det att Vysjinski skickligt försökte turnera saken därhän, att den sovjetryska delegationen fått igenom just vad den från början egentligen avsett!

Om vi alltjämt förbigå Palestinafrågan, var det egentligen två aktuella storpolitiska frågor som blevo föremål för generalförsamlingens förhandlingar, den grekiska och den koreanska. Båda behandlades på det moraliskt-politiska planet med de motiveringar och uttryckssätt, som äro säregna för Förenta Nationerna i dylika fall, liksom de på sin tid voro det för Nationernas förbund. Man talade mest om vikten av att säkerställa de små ländernas frihet och självständighet; men hur detta skulle gå till tedde sig diametralt olika från de båda maktgrupperingarnas intressesynpunkter. Härmed har jag naturligtvis ej velat förneka, att känslan för dylika värden även kan ha spelat en roll, men att tro att den varit avgörande är kanske icke fullt realistiskt. Om Grekland direkt eller indirekt skulle komma under ryskt herravälde, betyder detta ett världspolitiskt jordskred med verkningar långt över Europa och världen, och en liknande politiskt-geografisk ställning har på sitt håll Korea. Det är ju inte onaturligt, om de engagerade stormakterna fästa en viss vikt vid detta, även när de manövrera inom Förenta Nationerna.

I fråga om både Grekland och Korea fingo Förenta staterna igenom sina förslag om tillsättande av kommissioner från Generalförsamlingen, om också med vissa, ehuru ej vidare betydelsefulla uppmjukningar. Formellt skall Balkankommissionen ingripa i gränstvisterna mellan Grekland och dess tre nordliga grannar, och Koreakommissionen övervaka allmänna val som grundval för en regering i Korea.

Det kanske längst syftande av de amerikanska förslagen var det tidigare omnämnda, av Marshall vid sessionens början framlagda om upprättandet av en interimskommitté av Generalförsamlingen för att behandla frågor av vikt rörande freden och säkerheten. Det diskuterades under flera veckor av en subkommitté tillsatt av Politiska kommittén, bestående av ett begränsat antal delegater, där den svenska delegationen ej var representerad. Emot en bestämd opposition från U. S. A. beslöt en majoritet av dessa delegerade, ledd av Frankrike, att föreslå väsentliga be-

gränsningar i Interimskommitténs befogenheter. Subkommitténs förslag godtogs av Politiska kommittén och blev sedermera Generalförsamlingens beslut. Enligt detta finns det inte mycket kvar av möjligheter till självständig verksamhet vid sidan av Säkerhetsrådet. Hur dessa anordningar komma att te sig i praktiken är en fråga, som kanske inte är så lätt att besvara. De kunna komma att utgöra en utgångspunkt för medlemsstater, som önska aktioner utanför det av vetot bundna Säkerhetsrådet.

Vysjinski vidhöll i ett av sina tal att Interimskommittén var ett sätt att försöka komma förbi Säkerhetsrådet, som påminde honom om munken, som ville äta fläsk under fastan och därför kallade grisen för fisk. Detta är, utbrast herr Vysjinski, alls inte någon fisk utan ett stort fett svin. Vilken möjlighet griskultingen kan ha att växa till sig inom det trånga utrymmet, är som sagt ännu svårt att veta. Aktioner av Förenta Nationerna kunna endast igångsättas av Säkerhetsrådet. Vid ett väpnat angrepp mot en medlemsstat kan visserligen en grupp medlemsstater hjälpa den angripne, intill dess att Säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder. Att de av Förenta staterna genomförda anordningarna skulle medföra användningen av denna paragraf i grundstadgan förefaller dock mindre troligt. Däremot är det ej otänkbart att enskilda medlemsstater kunna hos dem få ett moraliskt stöd för eventuella åtgärder. Men här kan $\frac{2}{3}$ majoriteten, som vi sett vid senaste Generalförsamlingen, åstadkomma mycket bekymmer och många besvärligheter, så att Förenta Nationerna, för att tala med en amerikansk kolumnist, med stora och lilla generalförsamlingen fått stora och lilla huvudvärken.

Komma vi så till sist till den fråga, där 1947 års möte av Generalförsamlingen verkligen åstadkom ett uppseendeväckande och säkerligen för framtiden ödesdigert resultat, nämligen frågan om Palestinas delning och upprättandet av en judisk och en arabisk stat i Det Heliga Landet. Palestinafrågan var otvivelaktigt det ur såväl storpolitiska som andra synpunkter mest intressanta ärendet på föredragningslistan. Liksom beträffande de övriga ärendena skall jag emellertid inskränka mig till att erinra om själva behandlingen vid höstens generalförsamling. Till grund för denna låg en från alla håll uppskattad, förträfflig utredning av Förenta Nationernas Palestinakommitté, vars arbete som bekant letts av en svensk, justitierådet Sandström. Utgångsläget föreföll sålunda gynnsamt för en tekniskt tillfredsställande behandling av ärendet. Denna sköttes icke av Politiska kommittén utan av en

särskilt utsedd »ad hoc-kommitté», vars ledning dock knappast visade sig vuxen uppgiften. Behandlingen av Palestinafrågan under höstmötet måste nog också ge anledning till allvarliga tvivelsmål om institutionens förmåga att på ett effektivt sätt behandla ett så viktigt och komplicerat ärende som detta och på de ledande människors kapacitet att gå i land med de praktiska problem, som äro förknippade med världspolitikens stora och avgörande frågor.

Det stod från början klart att en ovillkorlig förutsättning för ett resultat var, att Förenta Staterna och Ryssland kunde enas. På denna avgörande punkt fick man emellertid intet besked, förrän en lång och dyrbar tid förflutit. Denna användes inte på något nyttigt sätt utan i ren passivitet. Det enda av betydelse som hände under dessa veckor var en förklaring den 26 september inför ad hoc-utskottet av den brittiske kolonialministern Creech Jones, att Storbritannien förbehöll sig rätt att nedlägga mandatet, att det ämnade draga tillbaka sina trupper från Palestina och att det icke var berett att aktivt medverka till genomdrivandet av en lösning, vilken ej gillades av båda parterna i målet. Denna utomordentligt viktiga deklaration borde givetvis omedelbart ha givit anledning till att ad hoc-kommittén framför allt inriktat sig på frågan om hur ett eventuellt principbeslut skulle kunna verkställas, »the implementation». Detta underströks också mycket klart redan från början i ad hoc-utskottet från den svenska delegationen.

När så de båda stora funno det lämpligt att bekänna kort, ryckte presidiet i ad hoc-kommittén upp sig och föreslog tillsättandet av ett antal underutskott, som till sist begränsades till två, och en »förlikningsgrupp». Subkommittéerna blevo av ordföranden mycket olämpligt sammansatta, den ena bestod helt av anhängarna till majoritetsförslaget inom utredningskommittén, den andra av anhängarna till reservationen, d. v. s. arabiskt orienterade delegater. De båda subkommittéerna hade helt olika uppgifter och arbetade alldeles oberoende av varandra, utan något som helst försök till samarbete, vilket väl även med den givna sammansättningen av underutskotten knappast skulle ha blivit vidare fruktbarande. Av »förlikningsgruppen» hörde man aldrig någonting.

När man sent omsider i sessionens tolfte timme kom fram till ett principbeslut, hade man alltså icke kommit mycket längre beträffande verkställigheten än när man fick reda på hur Förenta staterna och Sovjetunionen ställde sig i princip till det Sandströmska delningsförslaget.

I debatten den 26 november måste från svenskt håll konstateras, att den då föreliggande planen icke uppfyllde den nödvändiga förutsättningen av ett effektivt och praktiskt system för dess genomförande, och man kan nog ej annat än instämma i den franska representantens vid samma tillfälle framförda besvikelse över det sätt varpå ad hoc-utskottet handlagt hela frågan. Tillkomsten av två underutskott med motsatta uppgifter hade varit ägnad »par sa nature même, à accentuer l'écart des deux positions plusqu' à essayer de les rapprocher». Församlingen vore nu ställd inför valet att antaga en delningsplan, ägnad att medföra svårigheter, eller att icke fatta något beslut alls i frågan, vilket »kanhända innebure kaos». Tveksamheten inför avgörandet var mycket stor inom generalförsamlingen, och utan U. S. A:s energiska stöd hade erforderlig majoritet icke uppnåtts.

Jag har uppehållit mig så ingående med denna procedur, då den tyvärr är belysande för vad som kan förekomma på den »inre fronten» inom Förenta Nationerna. Denna under nära två månader i onödan utdragna och resultatlösa behandling av en så central sak som verkställigheten av Palestina-beslutet är ganska nedslående, i all synnerhet som man samtidigt måste konstatera att förutsättningarna för en samförstånds lösning genom sättet för ärendets handläggning sannerligen icke ökades, utan snarare än mer minskades — även om man villigt måste medge, att de icke voro särskilt stora från början. Varje försök att på ett tillfredsställande sätt lösa Palestina-problemet var förmodligen dömt att misslyckas, så som detta i realiteten hade utvecklats sig, men det går ej att förneka, att situationen i hög grad förvärrats, därigenom att verkställigheten av Förenta Nationernas beslut ej på något sätt säkerstälts. Man kommer nog därför inte ifrån, att behandlingen av Palestina-frågan i Förenta Nationerna utgjorde ett mycket tydligt tecken på brister och svagheter inom organisationen, främst kanske av personlig art, men även andra. Själva principbeslutet innebar däremot — vad man än kan ha för mening i själva sakfrågan — ett exempel på att Förenta Nationerna kan vara i stånd att »lösa» synnerligen komplicerade internationella problem, men endast under *en* förutsättning, nämligen att stormakterna uppnå enighet. Ur den synpunkten är Palestinabeslutet ett skolexempel på nödvändigheten av en sådan enighet som villkor för att Förenta Nationerna överhuvud taget skall kunna fungera. Utvecklingen i Palestina, sedan principbeslutet fattades, ger emellertid ej vid handen, att Förenta Nationerna med detta

principbeslut blivit befriat från problemet; snarare bekräftar den ordet, att våra synder följa oss efter.

Bokslutet för Förenta Nationernas Generalförsamlings andra ordinarie möte blir uppenbarligen något magert, och det är icke förvånande att de iakttagelser rörande Generalförsamlingens sätt att fungera, som gjorts under hösten 1947, medfört en ganska allmän besvikelse. Det kan emellertid ifrågasättas, om inte häri ligger en viss överdrift, kanske beroende på de överspända förhoppningar, som man tidigare gjort sig. Man kanske inte heller gjort klart för sig att Förenta Nationernas verksamhet ingalunda är begränsad till bara Generalförsamlingen och Säkerhetsrådet samt deras olika organ. Jag erinrar bl. a. om alla de områden, där olika kommissioner och »specialized agencies», varom jag tidigare talat, varit verksamma.

Givetvis kan inte Förenta Nationernas framtid bedömas uteslutande med utgångspunkt från misslyckanden och framgångar i dess dagliga arbete i Generalförsamlingen, Säkerhetsrådet och i institutionens centrala administration. Det samlade intrycket från Generalförsamlingens möte i höstas är emellertid att Förenta Nationerna och ej minst Generalförsamlingen funktionerar illa för närvarande; hela mekanismen är för stor och tung och verkar alldeles för långsamt och ineffektivt med oändlig tidsspillan och onödigt ianspråktagande av tid och arbetskraft samt utan tillräckligt stöd av en smidig och kraftig administration. Delvis beror detta, som jag förut framhållit, på omständigheter, vilka väl kunna tänkas vara av övergående natur och som kunna förändras med tiden. Vad man emellertid framför allt inte får förbise är att roten och upphovet till svårigheter och besvärligheter också i fråga om Förenta Nationernas interna arbete dock väsentligen ligga *utanför* organisationen och bero på hela det nuvarande, spända och oroliga internationella läget. Det är det paradoxala i alla dylika sammanslutningar av suveräna stater, vilken form de än få, att de endast kunna funktionera på ett tillfredsställande sätt under något så när normala internationella förhållanden men inte när man tycker att de borde som bäst behövas. Så var fallet med Nationernas förbund och så är fallet med Förenta Nationerna. Det är bristen på balans och därmed bristen på enighet mellan stormakterna, som omöjliggjort eller försvårat resultat inom Förenta Nationerna, liksom den utanför Förenta Nationerna omöjliggjort resultat vid de direkta freds-

förhandlingarna mellan stormakterna. Detta bestyrktes i stort och smått under höstens generalförsamling och ligger i sakens natur.

Förhandlingarna och verksamheten inom Förenta Nationerna utgjorde endast en avspegling av det internationella läget med dess motsättningar. De avspeglade de motsättningar, som fört till två fientliga läger i Balkan, som uppdelat Korea mellan Sovjetryssland och Förenta staterna, som delat upp Tyskland och Österrike mellan Ryssland och de tre västmakterna. Man kan ej komma förbi detta endast genom att samla delegater i en internationell organisation, den må vara av vad slag som helst. Man får inte glömma, att Förenta Nationerna, som består av suveräna medlemsstater, i grund och botten ej kan vara annat än ett forum för förhandlingar mellan dessa, en mer eller mindre lyckad form för modern diplomati, med egendomliga inslag av vår tids parlamentariska sedvänjor. Förenta Nationerna grundades på förutsättningen av enighet mellan de dåvarande stora fem och de nuvarande dominerande tre eller två stora nationerna, Förenta staterna och Sovjetryssland samt Storbritannien. Men enighet mellan stormakter kan inte föreligga, när någon eller några av dem sträva efter mål som icke äro förenliga med någon slags form av status quo eller maktbalans. Lika litet som en internationell organisation av vare sig Förenta Nationernas eller Nationernas Förbunds typ kan, hur den än må vara konstruerad, förhindra krig mellan stormakter, lika litet kan den i ett sådant läge som det nuvarande — närmast karakteriserat av att de olika stormakterna söka utröna hur långt motsidan tål kallt stål — åstadkomma resultat, vilka förutsätta en vilja och en förmåga till samgående och kompromiss som inte finns.

I Nationernas Förbund krävdes ju fullständig enighet i Generalförsamlingen, och varje medlemsstat, liten eller stor, hade sålunda vetorätt. Bakom detta låg nödvändigheten av att i en världsomfattande samling av suveräna stater åstadkomma resultat genom kompromisser och överenskommelser eller eljest konstatera att dylika resultat inte kunde uppnås. Detsamma gäller nu i fråga om Förenta Nationerna, där man inskränkt enhällighetskravet till medlemmarna av Säkerhetsrådet i och med att man lagt makten i händerna på stormakterna, under det att man i Generalförsamlingen i allmänhet nöjer sig med $\frac{2}{3}$ majoritet. Vetot i Säkerhetsrådet är sålunda en påminnelse om nödvändigheten för främst stormakterna att komma överens. När det begagnas på det sätt som

Sovjetryssland nu gjort och gör, betyder det att i nuvarande läge föreligger en sådan brist på möjlighet till samförstånd mellan stormakterna, att något resultat icke i regel kan uppnås. Tror man, att man skall kunna göra Förenta Nationerna mera handlingsdugligt och effektivt genom att avskaffa vetot, är detta en illusion; det betyder att man vänder sig mot ett symptom. Om det världspolitiska läget vore annorlunda beskaffat, skulle återigen frågan om vetot bli fullständigt betydelselös.

Man kan otvivelaktigt säga, att Ryssland i icke ringa utsträckning har missbrukat sin vetorätt, framför allt i fråga om det sätt varpå den använts även då det ej alls gällt sanktioner av något slag. Det är mycket möjligt att Ryssland inte önskar lösa några andra problem än sina egna, och likaså att det gärna begagnar varje tillgängligt medel, inklusive Förenta Nationerna, för att trassla till och göra alla andra problem än dem som Ryssland betraktar som sina egna svårare. Men detta är i så fall endast ett bevis på att Ryssland inte önskar ett samarbete utan föredrar en utveckling som vi andra måste betrakta som olycklig och ödesdiger. Detta hjälps ju inte genom att man tar bort vetorätten. Det är mycket sannolikt att Förenta Nationerna i nuvarande läge skulle ha mycket lättare att fatta beslut utan denna vetorätt, men det betyder också, att organisationen kommer att arbeta *utan* Sovjetrysslands medverkan, och att de problem som denna brist på samverkan framkallar alltjämt förbli olösta. Det vill m. a. o. säga, att Förenta Nationerna faktiskt skulle delas upp på ett sätt, som icke skulle öka enigheten utan leda till en organisation, som kanske lämpligen borde anta namnet Oförenta Nationerna.

Det mest markanta draget hos förhandlingarna inom generalförsamlingen hösten 1947 var ju Förenta staternas strävanden att i olika former — från förslaget om Interimskommittén, Balkan- och Koreakommissionerna till försöken att genom uttalanden från Generalförsamlingen förmå Säkerhetsrådet att ta upp till förnyad behandling sådana frågor vilka blockerats av veto i Säkerhetsrådet, som exempelvis frågan om inval av nya medlemmar o. s. v. — mobilisera Generalförsamlingen för att de facto utvidga dess formellt begränsade funktioner till att komplettera det vetobundna Säkerhetsrådet med Generalförsamlingens och dess organs verksamhet. Som vi sett lyckades dessa strävanden i viss utsträckning men åtföljdes omedelbart av vägran från Sovjetunionen och dess satelliter att medverka vid beslutens verkställighet. Detta är ju mycket betydande för situationens reella innebörd. Vad en dylik

eller kanske ännu mera utvidgad bojkott kommer att få för följer är väl för närvarande ganska svårt att förutsäga. Uppenbart är emellertid, att den offensiv och de ansträngningar som under 1947 års generalförsamling gjorts från amerikansk sida att med förbigående av Säkerhetsrådet åstadkomma ett större mått av effektivitet i Förenta Nationernas verksamhet samtidigt betytt att Sovjetryssland och dess satelliter i samma mån blivit utskilda från denna verksamhet. Detta behöver emellertid ej tyda på en förestående sprängning av Förenta Nationerna genom ett utträde av Sovjetblockets medlemsstater. Hittills förefaller det, som om ryssarna ej ville ta de risker, som ett dylikt utträde kunde medföra. Man får också räkna med den skrämseltaktik, som visat sig vara ett väsentligt inslag i Sovjetunionens nuvarande politik.

I så fall kommer väl Förenta Nationerna alltjämt på ena eller andra sättet att »muddle through». Vi få hoppas, att Förenta Nationerna på detta sätt skall överleva och få behövt andrum, till dess att någon sorts provisorisk och begränsad balans mellan stormakterna och deras strävanden skall kunna ge institutionen större möjligheter till ökad effektivitet i dess verksamhet.

Gösta Bagge.
