

Max Kruse:

Begrebet "Den Ny Økonomiske Verdensorden"

1. Et begrebs fødsel

"... the sessions ultimate importance will lie in the realm of what the Germans describe as changes in the 'Zeitgeist' and historians like to call 'watersheds' - those particular moments in time when ideas, notions, concepts which earlier led an airy life on the sepculative periphery of the main scene suddenly coalesce into a hard core of systematic thought ... This new and systematic body of thought appears in the "Declaration of Principles" and "Programme of Action" on the establishment of a New International Economic Order." (FNS generalsekretær, Kurt Waldheim om FNS sjette ekstraordinære generalforsamling).¹

Det er altid vanskeligt, når man står midt i historien, at afgøre om en aktuel begivenhed udgør et historisk 'vandskel'. Men sjældent har samtiden været mere enig om at stå ved et vendepunkt end under oliekrisen i 1973-74, hvilket utvivlsomt var medvirkende til, at u-landenes krav om en ny økonomisk verdensorden kom til at fremstå med en næsten profetisk kraft.

På nogle års afstand tager begivenhederne sig knap så skelsættende ud, men mange samtidshistorikere og analytikere sætter alligevel et historisk skel ved 1973-74.²

Tankerne bag NØV opstod ikke pludseligt ud af den blå luft i foråret 1974, men var langsomt vokset frem i slutningen af tresserne og begyndelsen af halvfjerdserne.

Utilfredsheden med den hidtidige udviklingsstrategi var stadigt voksende i mange kredse.³ Resultaterne fra det første udviklings-

1) Kurt Waldheim, "Change for the Future", Development Forum, vol. 2, 1974, nr. 5, p. 1.

2) Helen O'Neills vurdering er karakteristisk for mange politiske analyser: "The twentieth century has experienced four major shocks to its international, political, and economic system ... the First World War, the Great Depression, the Second World War, and the Energy Crisis of 1973 ...", Helen O'Neill, A Common Interest in a Common Fund, U.N., New York, 1977, p. 1.

3) Se f.eks. for et meget bredt spektrum af kritiske røster: Robert McNamara, Address to UNCTAD III, World Bank, Washington 1972; Edwin Martin (DAC-formand), Udviklingskrisen, DANIDA, København, 1974; Mahbub Ul Haq, Fattigdomsridån, Stockholm, 1976, pp. 40 ff. og Cocoyoc deklARATIONEN U.N., A/C.2/292, 1974.

årti havde ikke stået mål med forventningerne,⁴ og flere og flere u-lande satte nu spørgsmålstegn ved den konventionelle udviklingsstrategi, som ved hjælp af kapitaloverførsler fra industrilandene skulle hjælpe u-landene til en hurtig industrialisering, mekanisering af landbruget og udvidelse af eksportsektoren.⁵

Samtidig med den voksende kritik af den hidtidige udviklingslinje skete der en øget fokusering på de økonomiske relationer mellem i- og u-lande. U-landene oplevede i begyndelsen af halvfjerdserne en hurtig forringelse af deres bytteforhold, en faldende andel af verdens handel og en række monetære forstyrrelser, som ofte efterlod u-landene som "sorteper".⁶ Efterhånden bredte den erkendelse sig blandt u-landene, at det er de internationale økonomiske spilleregler, som er hovedansvarlig for deres manglende udvikling.⁷ Men så længe u-landene ikke var i stand til at udmønte denne erkendelse i realistiske krav, forblev disse tanker "on the periphery of the main scene". U-landene savnede styrke at sætte bag deres krav. Som en delegat fra et u-land udtrykte det under UNCTAD III (1972), så er det "ikke muligt at tale om forhandlinger, når den ene part ligger ned".⁸

I perioden efter 1972 begyndte u-landene i stigende grad at drøfte, hvilke magtressourcer de kunne stille bag deres krav. Udviklingen i den internationale økonomi var for en gangs skyld med dem; højkonjunkturerne i industrilandene pressede råvarepriserne kraftigt i vejret i 1973⁹ og styrkede dermed deres forhandlingsposition.

Tonen i erklæringen fra de alliancefri landes topmøde i Algier i efteråret 1973 var således en ganske anden og mere selvbevidst

4) Økonomisk deklARATION afsnit II og III fra de alliancefri landes fjerde topmøde, 1973, UNITAR Document Service, vol. 1, New York, 1976, pp. 408-444.

5) Omo-Fakada (nigeriansk økonom), "Develop your own way", Development Forum, vol. 2, 1974, nr. 2, p. 9.

6) UNCTAD III Make or Break for Development, pjece udsendt af UNCTADs informationsafdeling, udgivet af World Development Movement, London, 1972.

7) Fremgår f.eks. klart af den økonomiske deklARATION fra de alliancefri landes fjerde topmøde, UNITAR, op.cit., pp. 408-444.

8) Citat fra Uffe Torm, der deltog i UNCTAD III som journalist.

9) U-landenes råvarer, taget under ét, steg i 1973 med 37 pct. målt i løbende dollar-priser. TD/184 supp. 1, Commodities, 1976, pp. 32-36.

end tonen i Lima-deklarationen fra 1971 (u-landenes UNCTAD III oplæg). I Lima appellerede man til verdensopinionens samvittighed: "Once again therefore, we confront the conscience of world opinion with facts, figures, arguments, and programmes" hedder der i indledningen til deklarationen.¹⁰ I Algier krævede man retfærdige internationale økonomiske strukturer.¹¹

Tiden var ved at være moden for NØV-kravets lancering, og det var med visionær præcision, den franske professor René Dumont i august 1973 kunne erklære:

"The moment has come for the Third World if it can unite, to take a position of strength ... If OPEC takes the lead in UNCTAD, the rich countries will finally have to deal with someone their own size."¹²

Resolutionerne fra FNs sjette ekstraordinære generalforsamling om etablering af en ny økonomisk verdensorden¹³ blev fra u-landene hilst som en radikal nyskabelse. Radikaliteten i NØV-resolutionerne ligger dog mere i den selvbevidste tone og resolutionens omfattende karakter end i det konkrete indhold i de enkelte punkter. Kun nogle få af NØV-kravene var nye, mens de fleste var gammelkendte UNCTAD-krav.

Principerklæringens 20 principper og handlingsprogrammets mere end 100 punkter kan næppe, som Waldheim gør det, betegnes som "en hård kerne af systematisk tænkning". Adskillelsen mellem principafsnittet og handlingsprogrammet er ikke særlig klar, flere af punkterne i de enkelte afsnit er overlappende og systematikken kan det være vanskeligt at få øje på, ligesom også den indbyrdes logik mellem nogle af punkterne synes at halte. Men lanceringen af dette produkt under overskriften "den ny økonomiske verdensorden" var en smart markedsføring af et i hovedsagen velkendt produkt. Navnet slog straks an og er siden blevet et begreb i u-landsdebatten.

10) Lima-deklarationen, 1977, UNITAR, op.cit., vol. 1, p. 276.

11) De alliancefrie landes fjerde topmøde, UNITAR, op.cit.

12) René Dumont, "Third World in Mortal Danger", Development Forum, vol. 1, 1973, nr. 6, p. 2.

13) Resolution 3201 og 3202, UNITAR, op.cit., vol. II, pp. 891-901.

Der hersker imidlertid betydelig uenighed om, hvad den ny økonomiske verdensorden egentlig står for, og jeg vil i det følgende forsøge med en præcisering og en karakteristik af begrebet. I afsnit 2 forsøger jeg ved hjælp af en kategorisering af de forskellige NØV-forståelser at nå frem til et mere præcist begreb. Derefter går jeg i næste afsnit over til at se på de konferencerammer, inden for hvilke begrebet har udviklet sig. I afsnit 4 ser jeg nærmere på indholdet i de oprindelige NØV-resolutioner og vanskelighederne ved at nå frem til en éntydig karakteristik af dette indhold. Disse vanskeligheder med at fastlægge NØV-begrebets indhold bliver ikke mindre, når man ser på NØV-debattens senere udvikling, og jeg vil i afsnit 5 pege på visse kamæleonagtige tilbøjeligheder hos NØV. Endelig vil jeg i det sidste afsnit ganske kort drøfte anvendeligheden af forskellige NØV-definitioner.

2. NØV-begrebet¹⁴

NØV-begrebet anvendes på mange forskellige måder, der spænder fra det meget brede og stærkt subjektive, hvor NØV opfattes som et abstrakt udtryk for en mere retfærdig verden, til det snævert afgrænsede, hvor resolutionerne fra FNs 6. ekstraordinære generalforsamling betragtes som enkonstituerende for NØV-begrebet.

Hverken blandt FN-diplomater, i akademiske kredse eller i presseverdenen kan der opnås enighed om den rette forståelse af NØV-begrebet, hvilket giver rig lejlighed for subjektive fortolkninger.¹⁵ Et forsøg på en kategorisering af de forskellige NØV-forståelser kan f.eks. tage sit udgangspunkt i de fora, hvor begrebet debatteres, og det indhold som lægges i begrebet.¹⁶

14) Dette afsnit handler om begrebet "den nye økonomiske verdensorden" og ikke om den faktiske verdensorden. Hvorvidt NØV er ved at blive etableret er et empirisk spørgsmål.

15) Blandt de mere tendentiøse fortolkninger af NØV kan nævnes den udlægning, som er foretaget i Industrirådets pjece "Industrien og u-landene", hvor det centrale indhold i NØV fremstilles som "et ønske om bistand fra den industrialiserede verden til etablering af en levedygtig industri i u-landene", Industrien og u-landene, København, 1977, p. 12.

16) En tredje variabel, som skærer på tværs af de to ovenstående, er "anvendelsesmåde". Her kan der skelnes mellem en normativ og en deskriptiv anvendelse af begrebet.

1. Uden for FN-diplomatiet

1. udefineret normativt begreb
2. selvstændig defineret verdensorden
3. FN-defineret forståelse

2. I en FN-sammenhæng

1. eksklusiv forståelse
 - a) resolution 3201 og 3202 (FNs 6. særlige samling)
 - b) resolution 3201, 3202 og 3281 (3281 = charteret om status økonomiske rettigheder og pligter)
2. inklusiv forståelse (relevante resolutioner siden 1974)
 - a) FN og CIEC resolutioner
 - b) FN og CIEC resolutioner + u-landenes egne deklara-tioner

Blandt politikere og repræsentanter for folkelige organisationer anvendes NØV ofte som et abstrakt, normativt begreb og fremstilles efter behov i retorisk øjemed.¹⁷ Også i akademiske kredse anvendes NØV på denne subjektive måde, som når f.eks. professor Dieter Senghaas skriver: "It is only through responding to this "imperative of dissociation" that developing countries can '... achieve a meaningful new international economic order".¹⁸

En række forskergrupper har forsøgt at give NØV et mere præcist indhold ved at opstille alternative eller supplerende NØV-udgaver. Dag Hammarskjöld Foundation organiserede en række møder, der i 1977 resulterede i rapporten Another Development - Approaches and Strategies.¹⁹ I 1976 barslede en forskergruppe under ledelse af den amerikanske økonom W. Leontieff med en rapport om The Future of World Economy baseret på en avanceret input-output model.²⁰ Det mest ambitiøse projekt på området er dog nok Rom-klubbens RIO-projekt: Reshaping International Order. En forskergruppe på 21 eksperter fra forskellige lande blev nedsat i 1974 under ledelse

17) Ofte kvalificeres NØV ved hjælp af adjektiver som 'sand', 'meningsfyldt', 'ægte', eller som hos Mellemlfolkeligt Samvirke 'en retfærdig økonomisk verdensorden'.

18) Dieter Senghaas, "If you can't keep up with the rich, keep away", Development Forum, vol. 5, 1977, nr. 4, p. 3.

19) Marc Nerfin (ed.), Another Development - Approaches and Strategies, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1977.

20) W. Leontieff, The Future of World Economy, U.N., New York, 1976.

af den hollandske økonom og nobelprisvinder Jan Tinbergen. Efter to års intens arbejde udkom RIO-rapporten,²¹ men en række af rapportens delkonklusioner var blevet offentliggjort forud for FNs 7. særlige samling og forud for UNCTAD IV. For tiden arbejder UNITAR i samarbejde med ILO, UNESCO og ECLA med et stort anlagt NØV-forskningsprojekt bygget op omkring en kompleks matematisk model.²²

En række mere eller mindre permanente grupper er blevet dannet med henblik på at levere input i den løbende udviklingsdebat og formulere alternative udviklingsstrategier. Blandt de mere prominente grupper kan nævnes: Third World Forum, der består af ca. 100 fremtrædende intellektuelle fra den tredje verden med Gamani Corea, Samir Amin og Mahbub Ul Haq i spidsen,²³ International Foundation for Development Alternatives, som ledes af Marc Nerfin, og som støtter forskning i alternative udviklingsstrategier,²⁴ Club of Dakar, som er en Afro-europæisk "think-tank",²⁵ og Brandtkommissionen,²⁶ der blev til på initiativ af Robert McNamara som et forsøg på at bryde dødvandet i Nord-Syd forhandlingerne.

Inden for FN-diplomatiet kan man skelne mellem den eksklusive NØV-forståelse, der begrænser NØV til at omfatte resolutionerne fra FNs 6. særlige samling, suppleret med charteret for staters økonomiske rettigheder og pligter, og den inklusive NØV-forståelse, der anvender NØV som et dynamisk begreb under stadig udvikling i takt med vedtagelserne på de forskellige konferencer.

Den sidstnævnte forståelse har længe været den dominerende i FN-kredse. I et interview i 1976 om NØV-begrebet udtalte den sudanesiske ambassadør Sahlool, som netop var afgået som formand for 77-landegruppen, at: "the New International Economic Order comprises a number of resolutions that have been adopted either with-

21) Jan Tinbergen, Reshaping the International Order, New York, 1976.

22) Phillippes de Seynes, "Read All About Tomorrow", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 2, p. 2.

23) Mahbub Ul Haq, Fattigdomsridån, Stockholm, 1976, pp. 89 ff.

24) Marc Nerfin, "The Possible Utopia", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 2, p. 5.

25) "Club of Dakar", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 3, p. 3.

26) "Brandt Commission - The Dialogue Continues", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 1, p. 1.

in the councils of the Third World - The Non-aligned countries, The group of 77 - or within the General Assembly during the 6th and 7th special session".²⁷ Denne NØV-forståelse medtager resolutioner fra interne u-landsmøder og indicerer dermed klart, at u-landene betragter NØV som deres krav om ændringer i de internationale økonomiske relationer.

For at bestemme det aktuelle indhold i u-landenes NØV-krav, må man derfor med udgangspunkt i resolutionerne fra FNs 6. særlige samling undersøge, hvilke punkter der fremsættes i uændret form, og hvilke punkter der på senere konferencer er blevet ændret. Ved hjælp af dette "lex posterior - princip"²⁸ er det muligt at nå frem til en aktuell og nogenlunde præcis definering af NØV-begrebet.

Også B-gruppe-landene (vestlige industrilande) anvender normalt NØV-begrebet i dets inklusive form, men da kun om resolutioner vedtaget i FN og under CIEC.

Enkelte u-lande har fremholdt faren ved, at det inklusive NØV-begreb fører til en udvanding af de oprindelige NØV-positioner, og foretrækker derfor at NØV-begrebet defineres snævert som resolutionerne 3201-2 og 3281. På FNs 32. generalforsamling syntes denne mere radikale gruppe af u-lande at have fået overtaget i 77-landegruppen.²⁹

Da kravet om en ny økonomisk verdensorden er kommet fra u-landene, vil det være hensigtsmæssigt at lade den NØV-forståelse, som 77-landegruppen selv lægger frem, være den autoritative. En sådan definition mindsker den ekstreme subjektivitet, hvor enhver efter forgodtbefindende kan lægge sit eget indhold i NØV-begrebet, men støder samtidig på det problem, at 77-landegruppen selv, som det er tilfældet i øjeblikket, kan være uenige om den korrekte NØV-udlægning.

Jeg vil i det følgende se lidt nærmere på indholdet i de oprindelige NØV-resolutioner - den eksklusive NØV-forståelse - og derefter komme ind på vanskelighederne ved at fastlægge NØV-begrebet efter den inklusive forståelse. Men først vil jeg kort præsentere NØV-debattens konferencerammer.

27) "More than a Slogan", Development Forum, 1976, vol. 4, nr. 9, p. 1.

28) Senere lov går forud for tidligere.

29) Den danske FN-missions ugeberetning, 27. dec. 1977, p. 20.

3. NØV-debattens konferencerammer

Det inklusive NØV-begreb er defineret ud fra indholdet i dokumenterne fra de løbende NØV-konferencer. Men ligesom punkterne i NØV-handlingsprogrammet ikke blev "opfundet" på FNs 6. ekstraordinære generalforsamling, således gælder det også for indholdet i de senere konferencedokumenter, at det ofte må ses mere som et resultat af sekretariatsrapporter og beslutninger truffet i et snævrere forum end af konferencedeltagernes overvejelser. Det integrerede råvareprogram, f.eks., blev ikke til på 77-landenes topmøde i Manila; der var her højest tale om en politisk afpudsning af det program, som UNCTAD-sekretariatet havde fremlagt forinden, og som de store råvareproducerende u-lande havde sanktioneret.

Ved kun at fokusere på konferencerammerne risikerer man derfor at få et skævt billede af den egentlige beslutningsproces omkring NØV. Når jeg alligevel i det følgende vil koncentrere mig om konferencerammerne, skyldes det, at det er NØV-begrebets indhold og udvikling, som er denne artikels fokus, og ikke beslutningsprocessen omkring NØV.

De alliancefri landes fjerde topmøde i Algier³⁰ efterår 1973 var en vigtig forløber for de egentlige NØV-konferencer. Mange af de senere punkter i NØV-resolutionerne stammer herfra, og det var fra dette møde initiativet til en særlig FN-samling i 1975 om "udvikling og international økonomisk samarbejde" udgik. Men oliekrisen ændrede situationen så hurtigt, at der blev brug for en særlig FN-samling allerede i foråret 1974. For at komme et amerikansk initiativ til en topkonference mellem de store olieproducerende og de store olieimporterende lande og et fransk initiativ til en særlig FN-samling om energi i forkøbet fik Algier på de alliancefri landes vegne indkaldt til en ekstraordinær generalforsamling om "råvarer og udvikling".³¹⁾

På konferencen formåede 77-landegruppen at optræde enigt, og den forventede splittelse mellem de olieeksporterende og de olieimporterende u-lande udeblev.³² Det blev 77-landegruppen, som i

30) UNITAR, vol. 1, op.cit., pp. 408-444.

31) UNITAR, vol. 2, op.cit., pp. 891-901.

32) Beretning til Folketinget fra FNs sjette særlige samling, Udenrigsministeriet, København, juni 1974, p. 9.

	<u>U-landskonferencer</u>	<u>Centrale NØV-dokumenter</u>	<u>FN og "Nord-Syd" konference</u>
	Alliancefri landes 4. topmøde, Algier		
1974		NØV-principerklæring og handlingsprogram	← FNs 6. særlige samling Havretskonference, Caracas Befolkningskonference Cocoyoc-mødet Fødevarerkonference, Rom
1975	U-landskonference om råvarer, Dakar	Charter for staters økonomiske rettigheder og pligter	← FNs 29. generalforsamling UNIDO II, Lima Lomé aftale Kvindekonference, Mexico
	Alliancefri udenrigsministermøde, Lima	Resolution om udvikling og internationalt økonomisk samarbejde	← FNs 7. særlige samling
1976	77-gruppemøde, Manila	Manila-deklarationen	CIEC møderne starter 1976
		UNCTAD-resolutioner	← UNCTAD IV. Nairobi Habitat-konference Beskæftigelseskonference
1977	Alliancefri landes 5. topmøde, Colombo U-landskonference om økonomisk samarbejde, Mexico		Konference om fælles råvarefond, Geneve
		Afsluttende communiqué	← CIEC-afslutning
1978			FNs 32. generalforsamling UNCTAD-ministermøde Teknisk samarbejde mellem u-landene, Argentina

kraft af sit initiativ, sin numeriske overlegenhed og gunstige forhandlingsposition kom til at præge FN-samlingen, og det var deres resolutionsudkast, som med få ændringer kom til at udgøre principerklæringen og handlingsprogrammet for en ny international økonomisk orden. De to resolutionstekster blev vedtaget med konsensus, men efterfølgende stemmeforklaringer³³ fra UK, Vesttyskland og især fra USA reducerede kraftigt betydningen af denne tilsyneladende enighed.

1974 blev et stort konferenceår med havretskonference i Caracas, befolkningskonference i Bukarest og fødevarekonference i Rom. Disse emneorienterede konferencer var karakteristiske udtryk for den traditionelle partikulære FN-tilgang til problemerne på det social-økonomiske område. Men den ny 'comprehensive' NØV-approach kom til at sætte sit præg på konferencerne.³⁴ Overalt presede 77-landene på for at få de enkelte sektor-problemer sat ind i en større sammenhæng.

På FNs 29. ordinære generalforsamling blev UNCTAD IIIs forslag om et "charter for staters økonomiske rettigheder og pligter" behandlet. Charteret havde været behandlet i en arbejdsgruppe siden 1973, men det var ikke lykkedes at nå til enighed mellem 77-gruppen og de vestlige lande. Efter NØV-resolutionernes vedtagelse i foråret 1974 havde 77-gruppen strammet kravene, så charteret ikke skulle være et tilbageskridt i forhold til NØV-principerklæringen men snarere en præcisering og en uddybning.³⁵ Denne gang lykkedes det ikke at nå frem til en konsensusvedtagelse og charteret blev vedtaget med 115 stemmer for 6 imod og 10 afståelser.³⁶

Konfrontationslinjen fra den 29. generalforsamling fortsatte på UNIDO II-konferencen i Lima. U-landene udviste en betydelig i-

33) Ibid., pp. 31-33.

34) Beretning fra den danske delegation til verdensbefolkningskonferencen, Udenrigsministeriet, København, 1974; Beretning fra den danske delegation til verdensfødevarekonferencen, Udenrigsministeriet, København, 1975. Vedrørende NØV-kravenes indflydelse på havretskonferencen har Friedheim og Durch skrevet en artikel herom "The International Seabed Resource Agency Negotiations and the New International Economic Order", International Organization, vol. 31, nr. 2.

35) Beretning til Folketinget fra FNs 29. generalforsamling, Udenrigsministeriet, København, 1975, bind 1, pp. 226-34.

36) Nej-stemmerne kom fra USA, UK, Vesttyskland, Belgien, Luxembourg og Danmark! Beretning fra FNs 29., op.cit., p. 231.

mødekommehed,³⁷ men den endelige resolutionstekst mødte dog modstand fra de fleste store vestlige lande³⁸ - blandt andet på grund af inkluderingen af det stærkt omdebatterede mål for u-landenes industriproduktion år 2000 på 25 pct. af verdens samlede industriproduktion.

På kvindekonferencen i Mexico blev NØV-problematikken også inddraget. Kvinderne fra u-landene så arbejdet for en ny økonomisk verdensorden som vigtigere for deres situation end en ændring mod større lighed mellem kønnene,³⁹ og den afsluttende Mexico-deklaration⁴⁰ kom til at bære præg af disse synspunkter.

FNs syvende ekstraordinære generalforsamling var omhyggelig planlagt.⁴¹ De forskellige landegrupper havde udarbejdet deres positioner i forvejen, så mødet straks kunne komme i gang med substansforhandlinger. Alle grupper udviste betydelig forhandlingsvilje, og det lykkedes her for første gang i NØV-forhandlingerne at opnå et egentligt konsensus-resultat, som alle parter gav fuld tilslutning. Den amerikanske ambassadør Moynihan's afsluttende udtalelser afspejler på udmærket vis den optimisme, som herskede efter vedtagelsen af resolutionen om "udvikling og international økonomisk samarbejde":⁴²

"Perhaps never in the history of the United Nations, has there been so intensive and so genuine a negotiation among so many nations on so profoundly important a range of issues. We have shown that we can negotiate in good faith and, in doing so, reach genuine accord. Not least, we have shown that this can be done in the unique and indispensable setting of the United Nations. The system works."⁴³

-
- 37) U-landene fjernede en række fy-ord som 'imperialisme' og 'udbytning' fra deres oprindelige oplæg samt visse af de mere kontroversielle forslag. U-landenes oplæg, se UNITAR, vol. II, op.cit., pp. 574-96 og UNIDO II slutdokumentet samme sted vol. II, pp. 631-651.
- 38) J. Gosovic og B. Ruggie, "On the Creation of a New International Economic Order", International Organization, vol. 30, nr. 2, p. 315.
- 39) Esther Boserup, "Equality vs. Development", Development Forum, 1975, vol. 3, nr. 6, p. 1.
- 40) UNITAR, op.cit., pp. 681-700.
- 41) "Re-creating a Climate of Negotiation", Development Forum, vol. 3, 1975, nr. 7, p. 1.
- 42) UNITAR, op.cit., vol. II, p. 923.
- 43) Seventh Special Session - Round Up and Resolutions, U.N., New York, 1975, p. 15.

Det forbedrede forhandlingsklima førte til, at CIEC-forhandlingerne (Conference on International Economic Cooperation) endelig kunne komme i gang. Giscard d'Estaing havde allerede i 1974 inviteret til en international energikonference i Paris, og i foråret 1975 havde et OPEC topmøde accepteret konferencen på betingelse af, at det blev en "bred" dagsorden, som skulle omfatte alle udviklings-spørgsmål. Denne brede dagsorden var industrilandene og især USA ikke umiddelbart tilbøjelige til at acceptere. Men efter den 7. ekstraordinære generalforsamling gav man efter for u-landenes krav, og i december 1975 indledtes CIEC-forhandlingerne i Paris.⁴⁴

Forhandlingerne foregik helt uden for FN-systemet og med en begrænset deltagerkreds: 8 repræsentanter fra de vestlige industri-lande og 19 repræsentanter fra u-landene, hvoraf 7 var OPEC lande.⁴⁵

CIEC-forhandlingerne gik dog meget trægt de første måneder, blandt andet fordi man afventede den fjerde UNCTAD-konference, der skulle afholdes i Nairobi i maj 1976. 77-landegruppen havde hele tiden understreget UNCTADs centrale placering i NØV-forhandlingerne, mens B-gruppen hurtigt kom til at foretrække de lukkede og mere "business-like" CIEC-forhandlinger. Konflikten mellem de to for-handlingsfora resulterede i et forhandlingsdødvande. Resultaterne fra UNCTAD IV⁴⁶ blev meget begrænsede, selv om en konsensusvedta-gelse af en resolution om "det integrerede råvareprogram" af nogle blev udlagt som et forhandlingsgennembrud.⁴⁷

ILOs beskæftigelseskonference⁴⁸ markerede sig med et gennem-brud for "basic need" strategien, men må sammen med habitatkonfe-rencen⁴⁹ betragtes som parenteser i den løbende NØV-debat.

"Collective self reliance" blev et nøglebegreb på u-landenes

44) Gosovic, op.cit., pp. 317-19.

45) J. Amuzegar, "A Requiem for the North South Conference", Foreign Affairs, October 1977, p. 143.

46) TD/217, UNCTAD, 12. july 1976.

47) Blandt andet af UNCTADs generalsekretær, Gamani Corea, i sin evaluerings-rapport TD/216, 14. september 1976.

48) Beretning fra den danske delegation til verdensbeskæftigelseskonferencen, Udenrigsministeriet, København, 1976.

49) Beretning fra den danske delegation til habitatkonferencen, Udenrigsmini-steriet, København, 1976.

egne konferencer i 1976. Både på 77-gruppemødet i Manila⁵⁰ og de alliancefrie landes møde i Columbo⁵¹ stod punktet højt på dagsordenen. Og om efteråret var der indkaldt til en særlig u-landskonference om indbyrdes økonomisk samarbejde.⁵²

CIEC-konferencen fandt sin afslutning i sommeren 1977. Resultaterne var få og begrænsede. U-landene havde håbet på et omfattende handlingsprogram, men i-landene var kun villige til at give nogle få spredte indrømmelser - tilsagn om øget bistand og forbedrede præferenceordninger for u-landenes industrivarer samt en meget nølende principtilslutning til en fælles råvarefond.⁵³ Konferencens afslutning var "ikke et gennembrud men en lettelse" skrev iranernes repræsentant Jahagir Amuzegar.⁵⁴

På FNs 32. generalforsamling i efteråret 1977 drøftedes Nord-Syd dialogens videre skæbne og spørgsmålet om en ny udviklingsstrategi for firserne. Der var enighed om at fortsætte dialogen, men denne gang inden for FN-systemet, og det besluttedes at oprette en stående komité, direkte under generalforsamlingen med den opgave at overvåge gennemførelsen af den ny økonomiske verdensorden. Med hensyn til en eventuel strategi for et tredje udviklingsårti var det u-landenes krav, at en sådan strategi skal underordnes punkterne i den ny økonomiske verdensorden. Samtidig betonedede en række lande fra 77-gruppen, at man ønsker en snæver definition af NØV-begrebet - nemlig som omfattende principerklæringen og handlingsprogrammet fra FNs 6. særlige samling og charteret for staters økonomiske rettigheder og pligter.⁵⁵

Den hektiske konferenceaktivitet fra 1974, der i en NØV-sammenhæng må betegnes som "the formative years", er efterhånden blevet afløst af et mere adstadigt tempo. De store konferencer kommer med større mellemrum, og positionerne synes mere fastlåste. "They all had different names", skriver Diogo de Gaspar, "but somehow

50) TD/195, UNCTAD, 12. feb. 1976.

51) "More Push from the Non-Aligned", Development Forum, vol. 4, 1976, nr. 7, p. 1.

52) TD/B/628 + add. 1, UNCTAD.

53) Amuzegar, op.cit., pp. 136-59.

54) Ibid., p. 140.

55) Den danske FN-missions ugeberetning, 27. dec. 1977, p. 20.

they have become increasingly alike. Whatever the subject, it is always the same conference. In my view ... this is a good thing."⁵⁶ Det store "opbrud" i positioner i 1973/74 er langsomt ved at falde til ro.

I 1978 er der ikke planlagt større NØV-konferencer, bortset fra UNCTAD ministermødet i foråret.⁵⁷ I 1979 skal der afholdes en stor konference om teknologi, og UNCTAD V skal finde sted i Manila. I 1980 er der planlagt en ekstraordinær FN generalforsamling, som skal evaluere gennemførelsen af den ny økonomiske verdensorden.

4. De oprindelige NØV-resolutioner

U-landenes eksklusive NØV-forståelse baserer sig på resolutionerne 3201-2 fra FNs 6. særlige samling og resolution 3281 fra FNs 29. generalforsamling. Men også den inklusive forståelse henter hovedindholdet fra disse 1974-resolutioner. Det vil ikke i denne artikel være muligt at give en tilbunds gående gennemgang af indholdet i disse resolutioner med deres tilsammen næsten 200 punkter. Jeg skal derfor nøjes med at trække nogle af de mere kontroversielle punkter frem og pege på forskellige karakteristiske træk og modstridende tendenser i resolutionerne.

Udgangspunktet for u-landenes NØV-krav er den opfattelse, at der eksisterer en række grundlæggende strukturelle skævheder i den nuværende verdensorden:

"It has proved impossible to achieve an even and balanced development of the international community under the existing economic order. The gap between the developed and the developing countries continues to widen in a system which was established at a time when most of the developing countries did not even exist as independent states and which perpetuates inequality."⁵⁸

56) Diogo de Gaspar, "Beyond Conference Ritual", Development Forum, vol. 4, 1976, nr. 6, p. 1. Diogo de Gaspar var ledende økonomisk rådgiver for den brasilianske regering indtil 1964; har siden blandt andet været ansat som økonomisk rådgiver i Verdensbanken.

57) UNCTAD Monthly Bulletin, nr. 138, marts 1978.

58) Resolution 3201 "Principerklæringen", pkt. 1.

Derfor kræver u-landene en ny økonomisk verdensorden baseret på "equity, sovereign equality, interdependence, common interest, and co-operation among all states".⁵⁹

Denne præambel voldte ikke de store problemer. Men en række af principperne i NØVs principerklæring og nogle af punkterne fra handlingsprogrammet stødte på betydelig modstand fra de vestlige industrilande. Uenigheden på FNs 6. særlige samling blev dog, som allerede nævnt, skjult bag en konsensus-vedtagelse.⁶⁰

Da charteret for staters økonomiske rettigheder og pligter på FNs 29. generalforsamling kom til afstemning, var det imidlertid slut med enigheden. Kun 18 af de 34 artikler kunne vedtages énstemmigt.⁶¹ De mest kontroversielle punkter i charteret drejede sig om nationalisering, karteldannelse og indeksering.⁶²

I artikel 2 om nationalisering hedder det, at "enhver stat skal have ret til at nationalisere, ekspropriere eller overføre ejendomsret til udenlandsk ejendom", og "i ethvert tilfælde, hvor spørgsmålet om kompensation giver anledning til uoverensstemmelser, skal denne afgøres i henhold til bestemmelserne i den nationaliserende stats love".⁶³ Især spørgsmålet om fastsættelse af kompensationens størrelse vakte stor modstand. Her anfægtede u-landene ikke alene den internationale økonomiske verdensorden men også den internationale rets-orden.⁶⁴

I artikel 5 om karteldannelse hedder det, at "Alle stater har ret til at slutte sig sammen i organisationer af råvareproducenter ..." og at "tilsvarende har alle stater pligt til at respektere denne ret ved at afholde sig fra at tage sådanne økonomiske og politiske forholdsregler i brug, som ville begrænse den". De

59) Ibid., præambel.

60) Denne konsensusvedtagelse var ifølge en senere beretning fra den danske FN-mission "ikke udtryk for nogen ægte enighed men snarere for den forhandlingsmæssige situation under 6. ekstraordinære generalforsamling", Beretning fra FNs 29. generalforsamling, op.cit., p. 227.

61) Beretning fra FNs 29. generalforsamling, op.cit., p. 231.

62) Disse punkter var alle med i NØV-principerklæringen fra FNs 6. særlige samling: Resolution 3201, pkt. 4e, 4t og 4j.

63) Den danske oversættelse fra 'Udvikling', 1975, nr. 3.

64) Beretning fra FNs 29. generalforsamling, op.cit.

vestlige lande fandt, at denne ret til at danne producentkarteller ville virke forvridende på de frie markeds kræfter, og at der i øvrigt var taget for lidt hensyn til forbrugernes interesse.

Endelig mødte artikel 28 om indeksering hård modstand - ligeledes på grund af påståede uheldige konsekvenser for markeds kræfternes virke - selv om formuleringen i charteret var blevet betydeligt afsvækket i forhold til formuleringen i NØV-handlingsprogrammet. I handlingsprogrammet tales der direkte om "a link" mellem udviklingslandenes eksportpriser og priserne på deres import fra industrilandene.⁶⁵ I charterets artikel 28 hedder det mere forsigtigt "en tilpasning af udviklingslandenes eksportpriser til priserne på deres importvarer".

Bortset fra disse centrale punkter var der vestlig modstand mod en række andre punkter: kontrollen med transnationale selskaber, fuld kompensation for udnyttelse eller udtømmning af ressourcer i forbindelse med aggression, nykolonialisme og apartheid, generel præferencebehandling af alle varer fra u-landene m.m.⁶⁶

En stor del af NØV-resolutionerne består dog af ukontroversielle grundsætninger for internationale økonomiske relationer og af allerede vedtagne punkter fra UNCTAD-samlinger eller fra FNs udviklingsstrategier. Men formuleringerne bærer præg af u-landenes styrkede forhandlingsposition. Når det f.eks. drejer sig om bistand fra industrilandene står u-landene ikke længere "med hatten i hånden", men præsenterer kravet som en international forpligtelse.⁶⁷

Formuleringerne bærer også præg af den aktuelle udviklingsdebat. Således kan man i en række formuleringer spore indflydelsen fra miljøkonferencen i Stockholm og "Grænser for vækst" debatten. Handlingsprogrammet indeholder f.eks. formuleringer som "... det legitime forbrug af naturressourcer og energiformer",⁶⁸ og i charteret omtales ressourcerne på havbunden som "menneskehedens fælles arv".⁶⁹

65) Resolution 3202, "Handlingsprogrammet", I, 1, d.

66) Beretning fra FNs 29. generalforsamling, op.cit., pp. 226-232.

67) Resolution 3201, pkt. 4k; Resolution 3202, II, 2 a+b; Resolution 3281, artikel 32; se i øvrigt Knud Erik Svendsen, "Det lyder som nye krav, men er et forsøg på at undgå yderligere forringelser", Liberal, 1976, nr. 5, pp. 34-40.

68) Resolution 3202, Iv. e.

69) Resolution 3281, artikel 29.

NØV-resolutionerne fremtræder som meget heterogene dokumenter. Der savnes fuldstændig en prioritering af de enkelte punkter, og en række modstridende tendenser gør sig gældende.

Det kommer således ikke til at fremgå klart om en ny økonomisk verdensorden skal lægge hovedvægten på en "self-reliance"-linje eller på en økonomisk interdependens-linje,⁷⁰ men sidstnævnte synes at have overtaget. I præambelen til såvel NØV-resolutioner 3201-2 som til charteret hedder det, at NØV er baseret på "indbyrdes afhængighed, interessefællesskab og samarbejde mellem alle stater". En række afsnit fra NØV-resolutionerne understreger denne interdependens-linje; i NØV-principerklæringens § 3 understreges det, at "der er en tæt sammenhæng mellem industrilandenes velstand og væksten og udviklingen i u-landene", i handlingsprogrammets afsnit II, punkt 2, ønskes der "fremme af udenlandske investeringer både statslige og private" og i III, c at "u-landene bør opmuntre investorer til at finansiere industrielle projekter - særligt inden for den eksportorienterede produktion i u-landene ..." I charteret fortsættes denne linje, og i artikel 14 hedder det: "Enhver stat har pligt til at deltage i et samarbejde til fremme af en støt og stigende udvidelse og liberalisering af verdenshandelen."

Men andre steder i resolutionen er der punkter, som peger mere i retning af en self reliance-linje. Under overskriften "fremme af samarbejde mellem u-landene" gives der i NØV-handlingsprogrammet tilslutning til "collective self reliance". Herunder nævnes blandt andet behovet for solidaritet mellem u-landene og øget indbyrdes samhandel, betydningen af fuld suverænitet over egne naturressourcer, muligheden for udvikling gennem regional og subregional økonomisk integration og behovet for at etablere effektive instrumenter til varetagelse af u-landenes samarbejde inden for

70) Jeg anvender "interdependenslinjen" som et udtryk for en strategi, der sigter mod tætte internationale relationer på det handelsmæssige, monetære, teknologiske og kommunikationsmæssige område. Johan Galtung har i et nyligt paper sammenstillet "self-reliance and global interdependence" som et alternativ til NØV. Galtung taler imidlertid ikke om en økonomisk interdependens, men om en politisk interdependens "brought about by global institutions". Se Johan Galtung, Self Reliance and Global Interdependence, Chair in Peace and Conflict-research, Oslo 1976.

industri, videnskab, transport og massekommunikation.⁷¹

Denne mangel på konsekvens i spørgsmålet om self reliance vs. interdependens findes også i spørgsmålet om øget liberalisering eller øget styring af verdensøkonomien. Mens de radikale u-lande presser på for at styrke kontrollen med markedskræfterne ved at regulere priserne og produktionens omfang, så er de mere konservative "industrialiserede" u-lande mere interesserede i en liberalisering af markedet. NØV-resolutionerne afslører dog en klar overvægt til "øget-styring"-fløjen, men med visse indrømmelser til de konservative u-lande.⁷²

Disse modstridende tendenser i NØV-resolutionerne afspejler vanskelighederne ved at nå frem til en klar linje, når mere end 100 u-lande først skal nå til enighed indbyrdes og derefter forsøge at nå frem til et kompromis med de vestlige industrilande.

NØV-resolutionerne er rummelige og har fundet plads for et bredt spektrum af de synspunkter, som findes i 77-landegruppen. Netop derfor kan det være interessant at lægge mærke til, hvad NØV-resolutionerne ikke indeholder.

I NØV-resolutionerne understreges behovet for en øget industrialisering i u-landene, men der siges meget lidt om hvilken type industrialisering.⁷³ Der kræves en ny arbejdsdeling, men arbejdsdelingens kvalitative aspekter berøres ikke. Der kræves en omfordeling af verdens goder, så kløften mellem rige og fattige lande indsnævres, men der siges intet om den interne fordeling i de enkelte lande. Disse "huller" i de oprindelige NØV-formuleringer har

71) Resolution 3202, VII.

72) De to konfliktdimensioner self reliance vs. interdependens og liberalisering vs. øget verdensmarkedsstyring er næppe uafhængige af hinanden. Det vil sandsynligvis ofte være de samme u-lande (de 'industrialiserede') som går ind for økonomisk interdependens og liberalisering. De to holdninger er f.eks. koblet sammen i den ovenfor citerede artikel 14 i charteret (... udvidelse og liberalisering af verdenshandelen). Det er næppe heller nogen tilfældighed, at denne formulering forekommer i charteret, hvor Mexico angav tonen, og ikke i resolutionerne fra den 6. særlige samling.

73) Præsident Boumedienne fra Algeriet kom i sin åbningstale på FN's 6. særlige samling ind på behovet for en koblingseffekt mellem industrisektoren og landbrugssektoren i u-landene, men dette afsnit fra hans tale materialiserede sig ikke i resolutionernes tekst.

givet anledning til megen kritik,⁷⁴ men det er ikke i den efterfølgende NØV-debat lykkedes at få dem "fyldt op".

5. NØVs kamæleonagtige tilbøjeligheder

Hvis det er vanskeligt at få fat i kernen på u-landenes oprindelige NØV-krav (det eksklusive NØV-begreb), så er det næsten umuligt at få rigtigt hold på det indklusive NØV-begreb på grund af NØVs kamæleonagtige tilbøjeligheder.⁷⁵ NØV synes at tage farve efter omgivelserne. De aktuelle internationale økonomiske problemer er med til at bestemme NØV-kravenes prioritering, den løbende udviklingsdebat påvirker indholdet i NØV-kravene og udviklingen internt i 77-landegruppen bestemmer NØV-kravenes tone og radikalitet.

5.1. Afsmitningen fra det internationale økonomiske system

Udviklingen i det internationale økonomiske system er med til at fastsætte NØV-forhandlingernes dagsorden og påvirker både kravenes indbyrdes prioritering og indhold.⁷⁶ Denne afsmitningsproces kan illustreres med en række eksempler.

Valutauroen i begyndelsen af halvfjerdserne kostede u-landene store summer,⁷⁷ og det var derfor ikke overraskende, at ændringer i det internationale monetære system kom til at stå øverst på dagsordenen på UNCTAD III. Endnu i 1974 i NØV-handlingsprogrammet indtager monetære reformer en meget fremtrædende plads, men ved de

74) Der kan i flæng nævnes navne som Johan Galtung, Samir Amin, Samuel Parmar, Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, Ul Haq med flere.

75) Der har været gjort mange forsøg på at opsummere NØV-kravene i nogle få hovedpunkter: Se Uffe Torm, "U-landenes krav om en ny økonomisk verdensorden", FN-orientering, Særnummer 1977, pp. 9-10; Helen O'Neill, "A Common Interest ...", op.cit., pp. 5-6; Dieter Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Frankfurt, 1977, pp. 217 f.; Kirsten Worm, "Claims for NIEO, the Conferences and Meetings in which they Were Discussed", Appendix i Kirsten Worm (ed.), Industrialization, Development and the Demands for a New International Economic Order, København, 1978. Disse opstillinger er alle vidt forskellige, selv om de alle er foretaget i 1977-78, og vidner om, hvor vanskeligt det er at uddrage essensen af NØV-kravene.

76) For en teoretisk beskrivelse af 'environment's' indflydelse på beslutningsprocessen i FN-systemet se Cox & Jacobsen, The Anatomy of Influence, London, 1974, pp. 25-34.

77) Uffe Torm anfører, med UNCTAD som kilde, at valutakrisen i efteråret 1971 kostede u-landene ca. 500 millioner dollars. Uffe Torm, Handel og Udvikling, København, 1973.

efterfølgende NØV-forhandlinger har spørgsmålet været skubbet meget i baggrunden.

Udover en række generelle referencer til fødevarerproblematikken findes der i NØV-handlingsprogrammet et selvstændigt afsnit om fødevarer. Denne store interesse for fødevarer spørgsmål afspejlede u-landenes aktuelle problemer på området. De to foregående år havde givet meget dårlige høstresultater i u-landene, og 1974 så ikke alt for lovende ud. Verdens kornreserver, målt i forhold til det årlige forbrug, var faldet fra 18 pct. i 1972 til 8 pct. i 1974,⁷⁸ og nogle udviklingsekspertter var begyndt at spekulere på, om USAs "wheat-power" ville overstige u-landenes "oil-power".⁷⁹ De følgende år gav imidlertid meget fine høstudbytter, og fødevarerproblematikken har ikke figureret centralt på NØV-forhandlingernes dagsorden siden FNs 7. særlige samling i 1975.⁸⁰

U-landenes krav om indeksering blev fremført med fuld styrke i 1974 på et tidspunkt, hvor inflationsraten i i-landene havde nået et foreløbigt højdepunkt.⁸¹ Allerede i 1975 var kravet tonet noget ned, og på UNCTAD IV kom indekseringskravet ikke til at spille nogen væsentlig rolle i forhandlingerne. På det tidspunkt var inflationsraten i OECD-landene langsomt begyndt at falde og kravet derfor mindre presserende.

I 1975 og 1976 kom råvareproblemerne til at indtage en ubestridt førsteplads på NØV-forhandlingernes dagsorden. Råvareprisstigningerne i 1972/73 afløstes af kraftige fald i 1974 og 1975,⁸² og gjorde behovet for en stabilisering af priserne meget akut. De spredte og halvhjertede kartelforsøg, som var blevet gjort i kølvandet på OPEC-landenes succes, var ikke rigtigt lykkedes,⁸³ og

78) Vagn Kjelberg (ed.), Landbrugsvarer, FN-forbundet, København, 1974, p. 11.

79) René Dumont, "Population and Cannibals", Development Forum, 1974, vol. 2, nr. 7, p. 1; se også Peter Wallenstein, "Scarce Goods as Political Weapons - the Case of Food", Journal of Peace Research, 1976, vol. 13, nr. 4.

80) Dagsordenspunktet "food and agriculture" blev taget med på den 7. særlige samling efter pres fra USA, skønt u-landene frygtede, at forhandlingerne omkring dette punkt skulle trække opmærksomheden bort fra andre emner. Se Gosovic, op.cit., p. 321.

81) TD/186, UNCTAD, 1976, pp. 2-3.

82) "The Common Fund on the Road to Reality", Development Forum, 1977, nr. 3, p. 4.

83) Mikdashi, The International Politics of Natural Resources, London, 1976, pp. 82-118.

behovet for internationale råvareordninger var derfor des større. På UNCTAD IV fremlagde u-landene et forslag til et "integreret råvareprogram",⁸⁴ der nok repræsenterer det mest gennemarbejdede og detaljerede indlæg i NØV-forhandlingerne.

Forhandlingerne om det integrerede råvareprogram kører nu efter sit eget tidsskema, og andre problemer er kommet frem på dagsordenen. Gældsproblemet er blevet mere og mere akut for mange u-lande på grund af de kraftigt forøgede priser på olie, kunstgødning, fødevarer og maskiner, og på grund af recessionen i industrilandene og den stagnerende bistand. U-landenes krav om et generelt gældsmoratorium har stået højt på dagsordenen under CIEC-forhandlingerne og på mødet i UNCTADs styrelsesråd i foråret 1978,⁸⁵ ligesom også de statslige bistandsoverførsler igen er kommet i fokus.

5.2. Den generelle udviklingsdebats indflydelse på NØV

"Development, or at least the international debate surrounding it, is subject to a succession of fashionable concepts ... The emergence of a new fashion has generally served only to mark the failure of the preceding one." (Marc Nerfin)⁸⁶

Også NØV-debatten har været udsat for modebegreber. Mellem 1972 og 1974 var udviklingsdebatten stærkt præget af "Grænser for vækst"-rapporten.⁸⁷ Som allerede nævnt kan man spore en del af den økologiske bekymring for klodens velbefindende i NØV-resolutionerne fra 1974. Men problematikken fik efterhånden en lidt anden drejning.

I sommeren 1974 mødtes en gruppe udviklingsekspertter til et UNCTAD/UNEP symposium i Mexico. Slutdokumentet fra dette møde, Cocoyoc-deklarationen,⁸⁸ er siden blevet et centralt referencepunkt i NØV-debatten. Heri tages nogle af de samme problemstillinger op som i "Grænser for vækst"-rapporten, men konklusionen af-

84) TD/184, UNCTAD, May 1976.

85) UNCTAD Monthly Bulletin, nr. 138, marts 1978.

86) Marc Nerfin, "The Possible Utopia", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 2, p. 5.

87) Ul Haq skriver således at rapporten "åstadkom ett smärre bombnedslag som fick följdverknningar över hela världen", Fattigdomsridån, op.cit., p. 85.

88) UNITAR, op.cit., vol. II, pp. 499-508.

viger betydeligt. Der skelnes mellem menneskehedens "inner limit", som går ud på at tilfredsstille alle menneskers grundlæggende behov, og menneskehedens "outer limit", som sættes af klodens fysiske integritet, og der konkluderes, at begge grænser er i fare på grund af markedskræfternes frie spil.

U-landenes entusiasme for den økologiske, globale synsvinkel fortog sig imidlertid hurtigt, og de senere NØV-resolutioner bærer kun få spor af denne tilgang. Til gengæld har en række industrilande videreført "Grænser for vækst" dimensionen i NØV-debat-⁸⁹ten.

Fra begyndelsen af halvfjerdserne har interdependens-forståelsen⁹⁰ præget de fleste samfundsøkonomiske analyser. Tingene hænger sammen både på tværs af de forskellige sektorer og på tværs af landegrænser. Den økonomiske aktivitet i et land påvirker, og påvirkes, af aktiviteten i andre lande. Denne forståelse ligger til grund for de oprindelige NØV-resolutioner, og interdependens-synsvinklen er blevet fastholdt på UNIDO II, FNs 7. særlige samling og UNCTAD IV.

Der er bred enighed i FN om en deskriptiv anvendelse af interdependensbegrebet til en beskrivelse af den faktiske verdensorden. Hvad der kan synes mere overraskende er, at der tilsyneladende er en lige så bred opbakning bag interdependens-begrebet som et normativt mål. Industrilandene har aldrig lagt skjul på deres interesse i en økonomisk interdependent verden, men også u-landene bækker denne linje op. Selv når de internt har drøftet "økonomisk samarbejde mellem u-landene" har de følt det påkrævet at bekræfte "the principle of interdependence and that the growth and development of the developing countries and the prosperity of the international community as a whole depends upon the prosperity of its constituent parts".⁹¹

Kun Kina, og til dels også D-gruppelandene (østeuropæerne),

89) I artiklen "A Requiem ...", op.cit., p. 147, anvender Amuzegar meget betegnende udtrykket "a global survival pact" om de moderate industrilandes syn på NØV.

90) For en oversigt over interdependens begrebets teoretiske baggrund og begrebsmæssige indhold se Hans-Henrik Holm: Interdependence, Security and Welfare, Institut for Statskundskab, Århus, 1978, kap. I.

91) TD/L95, Manila-deklarationen sektion 7.2., 1976.

synes at have problemer med interdependensbegrebet. På UNCTAD IV var Kina det eneste land, som tog forbehold over for begrebet: "In its view the word "interdependence" did not reflect the actual state of affairs in the world. It was not the developing countries which depend for their development on imperialism and super-powers".⁹² Uden for FN-diplomatiets rammer er der til gengæld en stærk kritik af interdependens-begrebet - især fra u-landene.⁹³

Den Rostowske "take off"-model⁹⁴ kom i miskredit allerede i begyndelsen af halvfjerdserne, delvis fordi modellens fordelingsmæssige konsekvenser blev uacceptable⁹⁵ - den forventede "trickle down" proces udeblev - delvis fordi den ensidige fokusering på økonomisk vækst som udviklingsmål kom under kritik.⁹⁶ Det tog nogle år før en ny udviklingsmodel kunne indtage samme prominente position, som Rostows model havde indtaget i 60'erne. Men efterhånden vandt "basic need" strategien⁹⁷ bred tilslutning, og siden ILOs beskæftigelseskonference i 1976 må denne strategi siges at være den dominerende.⁹⁸

92) TD/SR.145, referat af Kinas indlæg på det afsluttende plenummøde, p. 6.

93) Kritikken fra chilenserne Letelier og Mofitt er karakteristisk for meget af kritikken fra u-landenes udviklingsekspertter. De kalder interdependensbegrebet for "the new ideology of the development-establishment" og skriver "The term of 'interdependence' suggests some sort of mutuality or equality in the relationship between the advanced and the underdeveloped countries. This is precisely what makes the term so misleading." O. Letelier, M. Mofitt, The International Economic Order, New York, 1977, p. 30.

94) W.W. Rostow, Den økonomiske udviklings faser, København, 1963.

95) Se f.eks. Robert McNamara, Address to UNCTAD III, Washington 1972, og Henrik Hassenkam, Udviklingslandenes beskæftigelsesproblemer, FN-forbundet, København, 1976, pp. 27 ff.

96) Se f.eks. Ul Haq, Fattigdomsridån, op.cit., pp. 40-46. Herhjemme har Martin Paldam forsøgt sig med et forsvar for Rostow: Bliver verdens indkomstfordeling skævere - et neo-rostowiansk synspunkt, Økonomisk Institut, Memo, nr. 3, Århus, 1977.

97) For en kort beskrivelse af 'basic need' strategien se Beretning fra den danske delegation til verdensbeskæftigelseskonferencen, Udenrigsministeriet, København, 1976, pp. 7-8.

98) På ILOs verdensbeskæftigelseskonference blev 'basic need approachen' enstemmigt vedtaget som et ledende princip for fremtidig udviklingspolitik, se "Basic Need Triumphant", Development Forum, vol. 4, 1976, nr. 6. Denne strategi er nu efterhånden knæsat i alle FN-organisationer - Verdensbanken inklusive. I Verdensbankens rapport fra 1977 taler man om en ny stil og fortsætter "The Bank has found that the benefits of growth cannot be assumed to 'trickle down' automatically; to ensure that development benefit
(Noten forts.) ...

Basic need - strategien har været præsenteret som et alternativ til NØV, hvilket u-landene har reageret skarpt imod.⁹⁹ Ifølge deres opfattelse må "basic need" strategien opfattes som et supplement til NØV-strategien. Hvor NØV beskæftiger sig med de internationale relationer, drejer "basic need" sig primært om den nationale udviklingsstrategi. Men "basic need" strategien må samtidig få konsekvenser for udformningen af NØV-kravene (f.eks. i spørgsmålet om avanceret vs. "intermediate" teknologi). En række af de mere udviklede u-lande har udtrykt bekymring med hensyn til anvendelsen af "basic need" begrebet som ledetråd for udviklingsbistanden, idet de ser det som et forsøg på at "spise" udviklingsbistanden op i stedet for at lade den bidrage til en industrialisering i u-landene.¹⁰⁰

NØV-debatten har været udsat for en række mere perifere modebegreber som f.eks. "peoples participation", "consciousation", "small is beautiful", "women in development", "poor power", m.fl., som alle med vekslende held har smittet af på u-landenes NØV-krav.

Bag disse forskellige modebegreber dækker sig en række ideologiske konflikter. Begrebernes opdukken i udviklingsdebatten og til slutningen til dem må ses i sammenhæng med konkrete magtinteresser. Eksempelvis har i-landene let ved at få øje på den økonomiske interdependens på tværs af landegrænserne, hvorimod de har mere vanskeligt ved at få øje på interdependensen mellem de forskellige sektorer. Industrilandene foretrækker at forhandle "råvare for råvare" og "sag for sag", mens u-landene har indset, at de er den svage part i de fleste detailforhandlinger, og at deres eneste indflydelse ofte består i at "everything is related to everything else".¹⁰¹

... (Noten forts.)

the poorest it must deliberately be directed to the poorest", World Bank Report 1977, p. 8. Også i Danmark er 'basic need' strategien eksplicit blevet fastslået som ledetråd for udviklingspolitikken - men dog med betydelig modstand fra erhvervslivets repræsentanter i DANIDAS råd og styrelse, se Beretning fra u-landsrådets møde, nov. 1977, DANIDA, København.

99) Marc Nerfin, "The Possible Utopia", Development Forum, 1978, vol. 6, nr. 2, p. 5.

100) Den danske FN-missions ugeberetning, 27. dec. 1977, p. 20.

101) G.J. Helleiner, A World Divided, Cambridge, 1976, p. 14.

5.3. Tovtrækning mellem moderate og radikale medlemmer af 77-gruppen

77-landegruppens tætte sammenhold blev bygget op i begyndelsen af halvfjerdserne og har ikke alene overlevet oliekrisens potentielt splittende effekt og i-landenes forsøg på en "del og hersk" politik,¹⁰² men synes tværtimod at have vokset sig stærkere.¹⁰³

Kravet om en ny økonomisk verdensorden har utvivlsomt, ved at fungere som et fælles samlingspunkt, været med til at styrke dette sammenhold. 77-landegruppens sammenhold er ofte blevet fremhævet som et af u-landenes væsentligste magtressourcer, men det har dog også haft sine omkostninger. For det første har den fælles NØV-platform været nødt til at inkludere "alt godt fra havet" for at være acceptabel for alle. For det andet betyder det tætte sammenhold, at et skift i gruppens flertal fører til en ændret strategi i NØV-forhandlingerne, og for det tredje kommer 77-gruppens talsmand til i en betydelig grad at tegne gruppens synspunkter, hvilket har givet anledning til interne konflikter.

Hovedarkitekten bag de oprindelige NØV-krav var Algier.¹⁰⁴ Det var Algier, der stod som vært for de alliancefrie landes fjerde topmøde i september 1973, hvor mange af de senere NØV-formuleringer først så dagens lys. Og det var på Algiers initiativ, at FNs 6. særlige samling blev indkaldt i foråret 1974. Konferencens åbningstale blev holdt af præsident Boumedienne, Algier. I en lang programtale fremlagde han hovedparten af de synspunkter, som senere blev nedfældet i NØV-resolutionerne.¹⁰⁵

102) Eks. "We are trying to ... break up the tyranny of the majority" USA delegat på FNs 7. ekstraordinære generalforsamling til U.S. News and World Report; her citeret fra Letelier, op.cit., p. 37.

103) Friedheim og Durch har lavet en omfattende kvantitativ analyse af de forskellige regerings holdninger til en række centrale spørgsmål på havretskonferencerne. Undersøgelsen viser bl.a., at sammenholdet blandt u-landene er større end sammenholdet blandt i-landene, og at u-landenes sammenhold har været voksende fra perioden 1967-70 til 1971-73 og til 1974-75. Friedheim og Durch, op.cit., p. 373. Denne undersøgelse er nok den grundigste, der er foretaget, og der er grund til at antage, at den samme tendens gør sig gældende i de øvrige NØV-fora.

104) Kurt Waldheim skriver om NØV-resolutionerne, at "the role of the developing countries and the leadership of Algier were essential", Development Forum, 1974, vol. 2, nr. 5, p. 1. Se også den danske beretning fra FNs 6. særlige samling, op.cit., pp. 2-3.

105) Beretning fra den danske FN-mission ved FNs 6. særlige samling, op.cit., pp. 9-10.

Algier stod for en radikal linje og udnyttede sin position til det yderste for at få denne linje igennem i NØV-resolutionerne.¹⁰⁶ F.eks. lykkedes det at få alle u-lande, selv de lande som traditionelt var varme tilhængere af private kapitalinvesteringer, med bag kravet om nationaliseringsret uden erstatningspligt. Algiers centrale forhandlingsposition understreges yderligere af det forhold, at det i 1974 kunne besætte generalsekretær-posten i OPEC med en tidligere minister for offentlige arbejder, Abderrahmane Khene,¹⁰⁷ og om efteråret fik valgt deres udenrigsminister, Bouteflika, til præsident for FNs 29. generalforsamling.

Algiers lederposition forblev dog ikke utestet. I forbindelse med forhandlingerne omkring "charteret for staters økonomiske rettigheder og pligter" forsøgte Mexicos præsident, Echeverria, at fremstå som u-landenes lederskikkelse. Forhandlingerne omkring charteret blev ledet centralt af Mexico i en sådan grad, at da de vestlige industrilande i slutningen af generalforsamlingen forsøgte at få afgørelsen om charteret udskudt, foretog EF-landene og Canada demarcher i Mexico City.¹⁰⁸ Mexico forsøgte ikke at præsentere noget ideologisk alternativ til Algier, omend visse nuanceforskelle mellem forårets NØV-resolutioner og charteret vidner om ændrede prioriteringer. For Mexico blev det en kort gæsteoptræden i lederrollen for 77-landegruppen, og landet har ikke senere markeret sig særlig stærkt i NØV-forhandlingerne.

Endnu på UNIDO II dominerede den radikale fløj af u-landene - "Geneve-fraktionen" - men under forberedelserne til FNs 7. særlige samling vandt den moderate "New York-fraktion" terræn under indtryk af Kissingers nye "negotiation without confrontation"-strategi.¹⁰⁹ En række af de mere kontroversielle NØV-forslag blev udeladt. Det gælder således kravet om fuldstændig suverænitet over et lands naturressourcer, kravet om anerkendelse af producentkarteller og kravet om kontrol med de multinationale selskaber.

106) Der synes at være en vis sammenhæng mellem et lands indenrigspolitiske kurs og dets udenrigspolitiske linje; for en analyse heraf se Hans-Henrik Holms artikel i dette nummer.

107) "Oiling the Wheels of Development", Development Forum, 1974, vol. 2, nr. 1.

108) Beretning til Folketinget fra FNs 29. generalforsamling, op.cit., p. 229.

109) Gosovic, op.cit., p. 321.

FNs 7. særlige samling nåede frem til en konsensusbeslutning, som flertallet i 77-gruppen fandt tilfredsstillende, og den moderate fløj forblev i kontrol over gruppen.

Senere samme år startede CIEC møderne i Paris, og her havde "New York fraktionen" et solidt flertal blandt de 19 u-landsrepræsentanter.¹¹⁰

I januar 1976 mødtes 77-landene i Manila til et UNCTAD-forberedelsesmøde. Mødet resulterede i et blødt oplæg, Manila-deklarationen, der må betegnes som u-landenes minimumskrav.¹¹¹ Oplægget var på flere punkter betydelig mere moderat end UNCTAD-sekretariatets oplæg til UNCTAD IV.¹¹²

UNCTAD IV var de moderate u-landes forsøg på trin for trin at få dele af det oprindelige NØV-program gennemført.¹¹³ Hovedindlægget i generaldebatten for 77-gruppen blev holdt af præsident Marcos fra Philippinerne, og ambassadør Walker fra Jamaica optrådte som u-landenes talsmand under forhandlingerne. Begge lande har en central placering i "New York-fraktionen". 77-gruppen formåede at stå samlet under hele konferencen undtagen til allersidst, hvor den radikale fløj brød en underhåndsaftale¹¹⁴ om at afstå fra at stemme i spørgsmålet om Kissingers ressourcebank-forslag mod at få for-

110) U-landenes repræsentanter var Algier, Argentina, Brasilien, Cameroun, Indien, Indonesien, Iran, Iraq, Jamaica, Jugoslavien, Mexico, Nigeria, Pakistan, Peru, Saudi Arabien, Venezuela, Zaire, Zambia og Ægypten. (Se også Carsten Lehmann Sørensens artikel). En ofte anvendt, men noget grov skelnen mellem radikale og moderate u-lande kan foretages på grundlag af afstemningsmønstret på UNCTAD IV om Kissingers ressourcebank (se senere). Af de 19 CIEC-lande stemte kun 3 imod, nemlig Algier, Iraq og Nigeria, UNCTAD, TD/SR.145, p. 16.

Der kan bruges forskellige indeks til at skelne mellem de moderate og de radikale u-lande: indholdsanalyse af de enkelte landes indlæg på konferencerne, afstemningsmønstre eller interview med delegationerne om landenes selvforståelse i forhold til radikal-moderat dimensionen. Men alle sådanne klassificeringsforsøg må tages med stor forsigtighed, idet grænserne mellem en radikal og en moderat holdning er flydende.

111) Beretning fra den danske delegation til UNCTAD IV, København, 1976, p. 16.

112) F.eks. Manila-deklarationens råvareafsnit, TD/195.sek.1, sammenlignet med UNCTAD-sekretariatets oplæg, TD/184, op.cit. UNCTAD-sekretariatet bliver i øvrigt ofte betragtet som Geneve-fraktionens sekretariat.

113) De moderate u-landes dominans kan f.eks. illustreres ved at se på, hvilke u-lande der var med til de uformelle, men aldeles afgørende, slutforhandlinger i den såkaldte 'MT. Kenya-gruppe'. Her var u-landene repræsenteret med Jamaica, Brasilien, Indien, Philippinerne, Malaysia og Algier. Af disse lande kan kun Algier regnes som radikal.

114) Beretning fra den danske delegation til UNCTAD IV, op.cit., p. 20.

slaget om det integrerede råvareprogram vedtaget med konsensus. Ressourcebank-forslaget faldt med 31 stemmer for og 33 imod, mens 44 lande afstod.¹¹⁵

UNCTAD IV gav kun få konkrete resultater. U-landene havde ventet betydelig større imødekommenhed fra industrilandene i forhold til det moderate Manila-program. Men selv om konferencens resolutioner kun indeholdt få bindende beslutninger, så var der en række tilsagn om fortsatte forhandlinger både på gælds-, teknologi- og råvareområdet, som sikrede et fortsat flertal i 77-gruppen for en forhandlingslinje. Men der var mange advarende røster, som pegede på nødvendigheden af snart at se resultater. UNCTADs generalsekretær, Gamani Corea, erklærede efter konferencen, at "the forthcoming UNCTAD-negotiations can be regarded as a test - perhaps the decisive test - of the concept of consumer-producer co-operation."¹¹⁶

De alliancefri landes femte topmøde i Colombo, Sri Lanka, gav u-landenes NØV-krav noget af den skarphed tilbage, som de havde haft i 1974,¹¹⁷ hvilket dog mere hang sammen med det forhold, at de alliancefri lande traditionelt har ligget til venstre for 77-landegruppen¹¹⁸ end med nogen ændring i de enkelte landes holdninger. På alle væsentlige områder var der tilslutning til den linje, som var blevet ført inden for 77-gruppen,¹¹⁹ omend man udtrykte sig i skarpere vendinger.

I foråret 1977 var forhandlingerne om etableringen af en fælles råvarefond endt uden resultat.¹²⁰ Og i juli afsluttedes CIEC-forhandlingerne med et for u-landene ganske utilfredsstillende resultat. Ved forhandlingernes start havde Algier gjort u-landenes strategi klar:

"For the first time the Third World has a high card to play. That is the oil card that the producing countries are employing on behalf of the entire Third World. We will not be put off.

115) TD/SR.145, op.cit., p. 16.

116) TD/216, UNCTAD, 1976, p. 8.

117) "More Push from the Non-Aligned", Development Forum, 1976, vol. 4, nr. 7.

118) Letelier, op.cit., p. 27.

119) Ibid., p. 47.

120) TD/IPC/CF/CONF/8, "Report of the UN Negotiating Conference on a Common Fund", April 1977.

We have the card, and we are determined to play it now before there is a risk that it will lose its value."¹²¹

Nu måtte u-landene konkludere, at de havde spillet kortet for forsigtigt og havde ventet så længe, at det var faldet i værdi.

På FNs 32. generalforsamling fik en række af de u-lande, som ikke havde deltaget i CIEC-forhandlingerne, lejlighed til at give udtryk for deres utilfredshed - både med konferencens opbygning og resultat.¹²² Debatten på generalforsamlingen viste en betydelig utilfredshed blandt u-landene med den hidtidige moderate forhandlingsvilje, og en række beslutninger peger i retning mod en ny og mere radikal linje. Ganske vist fungerer Jamaica som formand for 77-gruppen, men samtidig er Algier kommet meget centralt tilbage i NØV-forhandlingerne, blandt andet med et formandskab i den af FNs generalforsamling nedsatte komité til overvågning af de videre Nord-Syd forhandlinger.¹²³ Ligeledes peger 77-gruppens forslag om at underordne den ny udviklingsstrategi for firserne, DD III, under NØV-kravene og forsøget på at få NØV defineret snævert som 1974 resolutionerne, i retning mod en ny radikal linje.

6. NØV-definitioner

Det vil næppe lykkes at nå til enighed om en entydig fastlæggelse af NØV-begrebet, dertil er interesserne for delte. B-landene foretrækker at bruge NØV-begrebet i den inklusive udgave, hvor kun CIEC og FN-resolutionerne tæller med, fordi denne udgave giver de mest moderate NØV-krav. De radikale u-lande foretrækker den snævre eksklusive udgave, fordi de føler NØV-begrebet er blevet udvandet. Og uden for FN-diplomatiets rækker vil interesseorganisationerne fortsætte med at kræve en "retfærdig" økonomisk verdensorden, fordi de så kan luge de dele af NØV-resolutionerne fra, som ikke passer ind i deres udviklingsforståelse og tilføjelse, hvad de savner.

Hvor et begreb bruges på så mange forskellige måder og i så mange forskellige betydninger, vil det være halsløs gerning at

121) Rothstein, "Inequality. Exploitation and Justice", International Studies Quarterly, vol. 21, nr. 2, 1977, pp. 319-59.

122) Den danske FN-missions ugeberetninger fra 3., 12. og 20. oktober, 1977.

123) Den danske FN-mission: Oversigt over vigtigere spørgsmål i januar-februar, 1978, p. 11.

postulere, at der findes en objektiv definition. Men man kan se på de forskellige definitioners analytiske værdi.

Den eksklusive NØV-forståelse har visse analytiske fordele. I modsætning til den inklusive NØV-forståelse åbner denne NØV-definition mulighed for en måling af NØV-forhandlingernes fremskridt. Det er i princippet muligt at måle, hvor langt man er kommet på kontinuet "økonomisk verdensorden anno 1974" - "ny økonomisk verdensorden". Både udgangspunktet og målet ligger fast. Det gør de ikke ved den inklusive forståelse. Her vil målet sandsynligvis hele tiden blive skubbet længere ud i takt med gennemførelsen af u-landenes tidligere NØV-krav.

Det inklusive NØV-begreb har den fordel, at det ved hjælp af "lex posterior" princippet til enhver tid udtrykker u-landenes aktuelle krav. Det vil desuden rumme mange flere detaljer end det eksklusive NØV-begreb, idet de oprindelige NØV-krav på en række områder er blevet konkretiseret i form af detaljerede og omfattende programmer (f.eks. det integrerede råvareprogram).

Men da NØV-begrebet er et levende begreb, som aktuelt anvendes af u-landene ved deres krav om ændringer i det økonomiske system, vil der være betydelige omkostninger forbundet med at lægge sig fast på enten det eksklusive eller det inklusive NØV-begreb. U-landene kan, som det synes at være tilfældet for øjeblikket, skifte fra den ene forståelse til den anden. For derfor at kunne anvende begrebet i en aktuel analyse af NØV-forhandlingerne vil det være nødvendigt at henholde sig til 77-landegruppens egen aktuelle forståelse af begrebet.

Afhængig af hvad man vil analysere, kan der være fordele ved at anvende forskellige af disse NØV-definitioner. Hvis man vil analysere de fremskridt, som er gjort i forhold til u-landenes oprindelige NØV-krav, må man have fat på det eksklusive begreb. Hvis man vil lave en oversigt over u-landenes aktuelle positioner på hele det internationale økonomiske område, vil det inklusive begreb være nyttigt. Men hvor det gælder en analyse af u-landenes aktuelle forhandlingskrav om en ny økonomisk verdensorden, må det være 77-landegruppens egen opfattelse af NØV-begrebet, som har størst analytisk værdi.