BETÄNKANDE AV SYDAFRIKAUTREDNINGEN

SOU 1978:53

FÖRBUD

NVESTERINGAR I SYDAFRIKA

BETÄNKANDE AV SYDAFRIKAUTREDNINGEN

SOU 1978:53

FÖRBUD MOT INVESTERINGAR I SYDAFRIKA

Statens offentliga utredningar
1978:53
Handesdepartementet

Förbud mot investeringar i Sydafrika

Betänkande av sydafrikautredningen

Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN ~~91-38-0481-9~~ 91-38-04281-9 (F)
ISSN 0375-250X
Göteborgs Offsettryckeri AB, Kungälv 1978

Till Statsrådet och chefen för handelsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 7 juli 1977 chefen för handelsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda frågan om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska investeringar där (ang. direktiven, se bilaga 1).

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 15 juli 1977 en kommitté bestående av ledamöterna regeringsrådet Eskil Hellner, tillika ordförande, landshövdingen Astrid Kristensson samt riksdagsledamöterna Carl Lidbom, David Wirmark och Rolf Örjes.

Som sakkunniga kallade departementschefen den 9 september 1977 direktören Helge Berg, Sveriges industriförbund, direktören Carl-Johan Bouveng, Svenska bankföreningen, ombudsmannen Sigvard Ländin, TCO, numera kanslichefen Bengt Säwe-Söderbergh, LO, samt litteratursekreteraren Lester Wikström, Svenska ekumeniska nämnden.

I september 1977 kallades som experter numera ministern hos svenska ambassaden i Paris Örjan Berner, numera teknisk attachén Bo Leander, avdelningsdirektören Lars Nyström, hovrättsrådet Lars Persson, departementsrådet Bo Svensson samt kanslirådet Jan Ölander. Den 18 november 1977 entledigades Leander på egen begäran från sitt uppdrag och ersattes av departementssekreteraren Peter Sandén.

Till sekreterare i utredningen förordnade departementschefen den 15 juli 1977 forskningssekreteraren Åke Magnusson. Som biträdande sekreterare har tjänstgjort Gudrun Malmborg (22.8.1977–15.1.1978), utredningssekreteraren Anita Normark (14.11.1977–15.3.1978) och intendenten Eva Bernbro (10.4.1978–31.7.1978). Vidare har sekretariatet biträtts av fru Inga Harald (30.1.1978–21.6.1978).

Kommittén har antagit namnet Sydafrikautredningen.

Kommittén har haft 15 sammanträden. Till det sammanträde som hölls den 3 mars 1978 hade inbjudits samtliga de företag som har dotterföretag i Sydafrika. Vid sammanträdet inhämtade kommittén främst företagens bedömningar av en förbudslagstiftnings konsekvenser med avseende på svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

För beaktande har departementschefen den 16 december 1977 till kommittén överlämnat en till honom ställd skrivelse från LO och TCO vari underströks vikten av att utredningen om förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika snabbt färdigsställs mot bakgrunden av att den sydafrikanska regeringen beslutat om förfogandelagstiftning som kunde tillämpas på svensk-

dominerade företag i landet.

Från den sydafrikanska organisationen African National Congress har kommittén den 30 november 1977 mottagit en skrivelse vari organisationen redovisar sin syn på den roll som utländska investeringar i Sydafrika har för apartheidsystemets fortbestånd. Skrivelsen fogas som bilaga 3 till betänkandet.

På kommitténs uppdrag har docenten Peter Wallensteen gjort en specialutredning rörande vissa ekonomiska sanktioner under 1900-talet. Utredningen bifogas betänkandet som bilaga 2.

Reservationer har avgivits av Hellner och Astrid Kristensson.

Särskilda yttrande har avgivits av Berg, Bouveng och Hellner.

Med detta betänkande har Sydafrikautredningen fullgjort sitt uppdrag.

Stockholm i augusti 1978

Eskil Hellner

Astrid Kristiansson *Carl Lidbom* *David Wirmark*
Rolf Örjes

Åke Magnusson

Innehåll

Reservationer och särskilda yttranden

Bilagor

Lagförslag

Förslag till
lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs följande

1 § Svensk juridisk person får inte

1) mot vederlag förvärva rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia eller del av sådan rörelse,

2) mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller obligation eller annan för den allmänna rörelsen avsedd skuldförbindelse som sådant företag har utfärdat,

ge sådant företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet, eller

ställa säkerhet för sådant företags skulder med en löptid över fem år,

3) genom handling eller underlåtenhet medverka till att åtgärd som anges i 1 eller 2 vidtages av utländsk juridisk person över vilken den svenska juridiska personen på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande och en betydande andel i resultat av dess verksamhet (dotterföretag),

4) genom handling eller underlåtenhet medverka till beslut i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag om att anskaffa anläggningstillgångar.

2 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen upprätta investeringsplan för dotterföretaget eller rörelsen med angivande av finansieringsmetoder.

3 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas med avseende på produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av denna lag.

4 § Den som är ansvarig för brott mot 1 § dömes, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar. För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 § 3 eller 4 dömes ej till ansvar.

Den som är ansvarig för underlåtelse att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 § dömes till böter.

5 § Egendom som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

6 § Svensk medborgare som utom riket brutit mot 1 § dömes efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ej är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena nämnda balk.

7 § Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

2. Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag vid ikraftträdandet av denna lag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia kan få dispens från 1 §.

3. Dispens får meddelas för viss investering eller för investeringar i visst företag under ett år. Dispens får inte avse så stort belopp att den gör det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Beslut om dispens får återkallas eller ändras om de uppgifter på vilka beslutet har grundats visar sig ha varit oriktiga.

4. Fråga om dispens prövas av regeringen.

Förslag till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom föreskrivs att i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall införas en ny paragraf, 20 c §, av nedan angivna lydelse.

20 c § Redovisning som avses i 3 § lagen (1979:000) om förbud mot investering i Sydafrika eller Namibia eller handling i ärende enligt punkten 2 av övergångsbestämmelserna till samma lag får, om den lämnar upplysning om enskilt företags eller sammanslutnings affärs- eller driftförhållanden, ej utan samtycke av den vars förhållanden avses i handlingen lämnas ut tidigare än tjugo år från handlingens datum, om utlämnandet kan leda till men för företaget eller sammanslutningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Situationen i Sydafrika är i flera avseenden unik. Inte någonstans i världen drivs en så långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg. Raspolitiken har inskrivits i lag och den utgör ett rättesnöre för förvaltningen, samhällets uppbyggnad och medborgarnas inbördes relationer. Regimen ifråga har därtill inte i något enda väsentligt hänseende visat att den är beredd att ompröva sin raspolitik. Man kan vidare konstatera att utvecklingen i Sydafrika under lång tid och särskilt under de senaste åren gått mot en försämring av folkflertalets politiska och ekonomiska förhållanden. Den förda politiken framstår allt tydligare som stridande mot folkmajoritetens vilja och intressen.

Situationen i Sydafrika är också unik i den meningen att den enligt FN:s generalförsamling utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. En överväldigande majoritet av världens länder, däribland vårt land, har därför krävt att FN vidtar till buds stående tvångsåtgärder gentemot Sydafrika. Kravet på införandet av ekonomiska sanktioner stöds av ett stort antal länder – också detta är unikt. Det finns i själva verket inte något annat existerande fall där det internationellt föreligger en så stark politisk anslutning till kravet på tvångsåtgärder. Än så länge utgör emellertid stormakternas vetorätt i FN:s säkerhetsråd ett hinder för kollektiva sanktioner.

Från omvärldens sida har man under avsevärd tid sökt påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Den vita befolkningsminoriteten har dock hitintills inte i något väsentligt hänseende tillmötesgått det sydafrikanska folkflertalets och omvärldens krav på en demokratisering. Tvärtom har det politiska och ekonomiska förtrycket gentemot det svarta folkflertalet skärpts. Motståndet mot rasåtskillnadspolitiken i Sydafrika har därför under senare år blivit allt kraftfullare. Såväl inne i landet som utanför dess gränser krävs nu grundläggande förändringar i samhällsordningen. De svartas motstånd mot raspolitiken är idag mer militant än kanske någonsin tidigare. Utvecklingen i Sydafrika och förändringarna i landets närmaste omgivning har lett till att de vita makthavarna snabbt ökat den militära och polisiära upprustningen. Tydligare än någonsin framstår situationen i Sydafrika som ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Rasmotsättningarna i landet har kraftigt skärpts.

På skilda håll i omvärlden finns idag en växande beredvillighet att utöva påtryckningar på den sydafrikanska regimen. Också i länder i västvärlden som tidigare varit negativa till tvångsåtgärder kan i flera fall en förändrad

hållning inregistreras. Enskilda stater såsom Norge, Kanada och Nigeria har nyligen utan att avvakta ett sanktionsbeslut i FN:s säkerhetsråd vidtagit åtgärder för att minska det ekonomiska samröret med Sydafrika. I andra länder övervägs för närvarande liknande mått och steg. I november 1977 beslöt FN:s säkerhetsråd om ett bindande vapenembargo mot Sydafrika. Den formella grunden för beslutet var att vapenexport till Sydafrika ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Den internationella debatten har alltmer koncentrerat sig på ekonomiska sanktioner enligt FN-stadgan som det främsta medlet genom vilket man utifrån kan medverka till en *fredlig* förändring av den djupt orättfärdiga samhällsordningen i Sydafrika.

Från svensk sida har man under de senaste 10 åren gång efter annan framhållit att ekonomiska sanktioner, stadgeenligt beslutade inom FN:s ram, måste genomföras för att framtvinga nödvändiga förändringar i det sydafrikanska samhället. Med beklagande har den svenska regeringen vid åtskilliga tillfällen tvingats konstatera att FN:s säkerhetsråd inte kunnat enas om sådana sanktioner. I FN:s generalförsamling har emellertid majoriteten för en anslutning till bojkottpolitiken hela tiden vuxit.

På försommaren 1977 hemställde en enhällig svensk riksdag om att regeringen utarbetar ett förslag som innebär att i svensk lagstiftning i särskild ordning införs förbud mot kapitalexport till Sydafrika, liksom till det av Sydafrika alltjämt ockuperade Namibia, i samband med företagsinvesteringar där. Vidare förutsatte man att regeringen skulle låta ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt.

Riksdagsbeslutet innebar således att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika och Namibia bör komma till stånd genom två samtidiga åtgärder, nämligen dels förbud mot kapitalexport, dels en överenskommelse mellan statsmakterna och de berörda företagen som går ut på att företagen åtminstone inte motverkar syftet med ett kapitalexportförbud genom att finansiera investeringar i Sydafrika och Namibia med andra medel än kapital från Sverige. Den specielle utredningsmannens, Valter Åman, överläggningar liksom våra egna sonderingar hos svenska företag med verksamhet i Sydafrika har givit vid handen att den kombination av kapitalexportförbud och frivilliga begränsningar som sålunda förutsattes inte är möjlig att uppnå, därför att svensk industri inte synes vara beredd att medverka till inskränkningar i den svenska näringsverksamheten i Sydafrika.

Mot denna bakgrund har kommittén sett sig nödsakad att söka andra lagtekniska lösningar än ett kapitalexportförbud för att uppnå den av riksdagen efterlysta begränsningen av de svenska företagens verksamhet i området till vad som under rådande omständigheter synes vara lämpligt.

Ett rent kapitalexportförbud utan begränsningsåtaganden av förut berört slag skulle nämligen bli ett slag i luften.

Den nu aktuella lagstiftningen bör primärt syfta till att stoppa investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett totalförbud för alla investeringar skulle emellertid slå orimligt hårt mot de redan etablerade svenska företagen i området. Kommittén förutser ett behov av undantag från ett principiellt investeringsförbud främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige

vid företag med verksamhet i dessa länder. Denna tanke har också stöd i den debatt som föregick riksdagens beslut.

Lagtekniskt anser kommittén det bästa vara att utforma investeringskontrollen som ett principiellt förbud för företag med säte i Sverige att företa eller medverka till vissa transaktioner med avseende på ekonomisk verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Förbudet kan i vårt förslag förenas med vissa dispensmöjligheter när det gäller företag som redan är etablerade på den sydafrikanska marknaden.

1.2 Sydafrikanska Republiken

I *kapitel 2* lämnas en kortfattad orientering om Sydafrika. I förgrunden står härvid rasåtskillnadspolitiken och dess ekonomiska och politiska konsekvenser för folkflertalet. Det betonas särskilt att motsättningarna i det sydafrikanska samhället under senare år kraftigt skärpts. Den viktigaste orsaken till skärpningen stod att finna i det förhållandet att de svarta kraftfullare än på länge och på bred front avvisar regimens rasåtskillnadspolitik.

De vita makthavarna insåg tidigt att den svarta medvetenhetsrörelsen – konkretiserad genom olika öppet verksamma sammanslutningar – potentiellt utgjorde ett allvarligt hot mot den bestående samhällsordningen. Myndigheterna ingrep därför på skilda sätt mot organisationerna ifråga, t. ex. genom att bannlysa deras svarta ledare. I juni 1976 kom det till en urladdning mellan svarta ungdomar och de vita makthavarna. Skolungdomar i Soweto, den afrikanska stadsdelen i anslutning till Johannesburg, protesterade mot utbildningssystemets utformning. Demonstrationen utvecklades på kort tid till en våldsam konfrontation och myndigheterna sökte med brutala medel kväsa den. Trots regimens hårda ingripande spred sig de svartas revolt till flera andra ställen i landet. Allt som allt torde ett tusental människor ha mist sitt liv till följd av den våldsamma konfrontationen mellan styrande och styrda som ägde rum vid denna tid.

Den sydafrikanska regimen har på skilda sätt sökt bemästra de svartas allt kraftigare motstånd mot rasåtskillnadspolitiken under sjuttiotalet. Myndigheterna ingrep med långtgående åtgärder mot enskilda och organisationer. I oktober 1977 förbjöds exempelvis en rad sammanslutningar för svarta. På samma gång tvingades det Kristna Institutet att upphöra med sin verksamhet. Radikala svarta och vita bannlystes.

Mellan åren 1972–1977 mer än tredubblades försvarsanslagen i fast penningvärde. Regimen förklarade att landet befann sig i ett tillstånd nästintill öppet krig. Till följd av de ökade spänningarna i landet påskyndades också genomförandet av den s. k. hemlandspolitiken.

Bilden av den samhälleliga utvecklingen är emellertid inte entydig. Sålunda påbörjade regimen i mitten av sjuttiotalet en del liberaliseringar, vilket skall ses som motåtgärder mot de förut beskrivna allt tydligare motsättningarna i samhället. Genomförda eller föreslagna åtgärder innebär onekligen vissa smärre lättnader i de många regler som styr de svartas tillvaro. Förändringarna har emellertid en ringa praktisk innebörd. Inte i något hänseende tillmötesgås genom dessa liberaliseringar de mer grundläggande krav som de svarta framställt.

1.3 Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv

I *kapitel 3* analyseras sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv. Kring sextiotalets början hårdnade på flera håll i världen hållningen gentemot den sydafrikanska raspolitiken. Man krävde handfasta aktioner mot landet. Nu inleddes en påtaglig "internationalisering" av frågan om apartheidpolitiken. Fortsättningsvis skildras i detta kapitel de åtgärder som på internationellt plan föreslagits och tidvis förverkligats i syfte att påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Vidare berörs några orsaker till att blockadtanken inte vann nämnvärd *praktisk* anslutning. Slutligen redovisas sydafrikafrågans internationella läge under sjuttiotalet.

Omvärldens strävan att påverka Sydafrikas samhällsordning intensifierades vid mitten av sjuttiotalet. Skarpare än någonsin fördömdes nu raspolitiken och kraven på internationella aktioner vann vidgad anslutning. Bakgrunden härtill kunde i hög grad sökas i de scenväxlingar som ägde rum i Södra Afrika kring mitten av årtiondet. En följd av dessa blev att Sydafrikas säkerhetspolitiska situation förändrades. På samma gång ökade utomstående staters engagemang i regionen.

1.4 Utländska investeringar i Sydafrika

Kapitel 4 ägnas åt de utländska investeringarna i Sydafrika och deras roll.

Sedan lång tid tillbaka är Sydafrikas ekonomiska liv länkat till västvärldens. I själva verket har landets ekonomiska utveckling under de senaste 100 åren varit starkt beroende av ett fåtal stater i Västeuropa, främst Storbritannien. Handels- och invandringsstatistiken, uppgifter om turism och utländska investeringar visar att detta beroendeförhållande gör sig gällande också idag. Huvudskälet till att utländskt kapital dras till Sydafrika är landets enastående råvarurikedom och sjudande industriella verksamhet.

Utländska företag som bedriver verksamhet i Sydafrika ingår vanligtvis i koncerner vilka äger företag i många länder och som eftersträvar en internationell expansion. Här finns en av drivkrafterna till etableringen i Sydafrika.

Den sydafrikanska regeringen visar såväl i ord som i handling en välvillig inställning till utländska företag. Löneläget är gynnsamt för företagen. Vidare utmärks Sydafrikas arbetsmarknad av stabilitet.

Genom importrestriktioner och andra ekonomisk-politiska åtgärder har regeringen i Sydafrika ofta tvingat det utländska företaget att engagera sig i en tillverkning på platsen.

Ur de styrandes, alltså ur den vita minoritetens, synvinkel är de utländska investeringarna i landet viktiga. Sydafrikas ekonomiska framåtskridande kräver stora investeringar, vilka till en del måste finansieras med riskvilligt utländskt kapital. Företag som etablerar sig i Sydafrika tillför vidare landet teknologiskt kunnande. Utländska investeringar är också politiskt betydelsefulla då de kan ses som ett uttryck för att omvärlden hyser tilltro till Sydafrika.

Det torde knappast finnas något entydigt och på en gång för alla givet

svar på frågan om det utländska kapitalets politiska och ekonomiska roll i Sydafrika. Utanför Sydafrika, liksom på mer radikalt politiskt håll i Sydafrika, betraktas emellertid i tilltagande utsträckning de utländska investeringarna som en bidragande orsak till den sydafrikanska regimens fortbestånd.

Inflödet av utländskt kapital för investeringar är alltsedan mitten av sextiotalet av stor betydelse för Sydafrikas ekonomiska liv. Under åren 1976 och 1977 kunde man emellertid notera ökade svårigheter att dra till sig sådant kapital. År 1975 uppgick nettoinflödet till 1 774 miljoner rand, vilket betydde det största årliga nettoinflöde som överhuvud förekommit. Nästföljande år halverades detta belopp och för år 1977 beräknade man att i bästa fall kunna bibehålla samma nivå.

De privata direktinvesterarna, främst företag, har visat allt mindre benägenhet att göra långsiktiga satsningar i det sydafrikanska näringslivet. Konkret betyder detta att man inte i samma höga takt som hittills vågat eller velat nyetablera eller utöka redan befintliga dotterföretag i landet. Samtidigt har statens och enskilda bankers upplåning utomlands ökat. I huvudsak har sådana utlandskrediter kännetecknats av att de har haft en kort löptid, ofta 12 månader och därunder. Lånen har därtill ställt sig jämförelsevis dyra genom att de löpt med hög ränta. Sydafrikas inlåning av *långsiktigt* kapital minskade under åren 1976 och 1977 på ett för landets kapitalförsörjning i det närmaste katastrofalt sätt.

Utöver återhållande faktorer av rent ekonomiskt slag förelåg för presumtiva kapitalplacerare i Sydafrika alltmer negativa politiska omständigheter. Dessa hänförde sig till olika plan. Den politiska händelsutvecklingen i Södra Afrika ingav hos många investerare en allmän oro för framtiden i denna del av världen. En väpnad konfrontation mellan och inom regionens länder kunde inte uteslutas. I Sydafrika förekom våldsamma urladdningar vid mitten av år 1976 och därefter, vilket visade att landets dittillsvarande politiska stabilitet i viss utsträckning rubbats.

Vidare tilltog vid denna tid de internationella ansträngningarna i syfte att få till stånd ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika. I några länder, inklusive USA, vidtogs eller förespråkades från inflytelserikt håll åtgärder för att strypa det ekonomiska utbytet med Sydafrika.

Mycket talar för att investerarna börjat bli medvetna om att Sydafrika är ett land kännetecknat av att innehavarna av den politiska makten tar stora risker, vilka kan äventyra gjorda investeringar och begränsa vinstmöjligheterna. Detta är givetvis inte liktydigt med att utländska investerare kommer att förlora sitt intresse för den sydafrikanska marknaden. En alltmer kännbar brist i världens försörjning av sådana mineraler som landet besitter ger en grund för fortsatta investeringar från utlandets sida. Däremot finns anledning förmoda att den tid är förbi då utländska investerare bedömde landet som i politiskt hänseende stabilt.

1.5 Förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika

I *kapitel 5* skildras översiktligt några viktiga slag av förbindelser mellan Sverige och Sydafrika.

Ända in på 1950-talet förhärskade i Sverige en positiv bild av Sydafrika. Till stor del bottnade detta i att Sydafrika under det kalla krigets dagar uppfattades som en med västvärlden lierad stat.

På det ekonomiska området utvecklades tidigt ett samarbete mellan de två länderna i fråga. En grund härför var de invandrade skandinaver som mot slutet av 1800-talet lyckats skapa sig förmögenheter och inflytande i det sydafrikanska samhället. Under 1890-talet sköt den svenska exporten till Sydafrika fart.

Under perioden 1920–1948 vidgades handelsutbytet steg för steg. År 1948 destinerades nära 2,3 procent (till ett värde av 91 miljoner kronor) av Sveriges totalexport till denna marknad. Endast Argentina och USA var vid samma tid viktigare som utomeuropeiska mottagare av svensktillverkade produkter.

I den ökade handelns kölvatten följde företagsetableringar i Sydafrika. På 1920-talet startade svenska bolag verksamhet där. Genom produktion och försäljningsorganisation på platsen tillförsäkrade sig svenskt näringsliv utrymme på den allt expansivare sydafrikanska marknaden.

Inställningen på officiellt svenskt håll till Sydafrika ändrades på väsentliga punkter under sextiotalets första hälft. Förskjutningen betingades av flera omständigheter:

- Opinionstrycket hade kraftigt vuxit i sydafrikafrågan.
- I FN och i andra internationella sammanhang drev en stor grupp länder allt hårdare sydafrikafrågan, särskilt märktes kravet på sanktioner.
- Utvecklingen i Sydafrika utvisade allt tydligare regimens brutalitet och dess kallsinnighet mot omvärldens vädjanden om liberaliseringar.

Den svenska regeringens inställning till Sydafrika skärptes med tiden även i fråga om kravet på FN-sanktioner såsom en följd av att situationen i Sydafrika ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Sydafrikafrågan fick däremot under återstoden av sextiotalet en mer undanskymd plats än tidigare i den allmänna utrikesdebatten. Till stor del hörde detta samman med att Mellanöstern och, i synnerhet, Vietnam starkt engagerade den svenska opinionen. Därtill kom att händelseutvecklingen i de portugisiska afrikakolonierna och i Rhodesia både här hemma och internationellt vid denna tid tilldrog sig ett mer omedelbart intresse.

Ekonomiska relationer mellan Sverige och Sydafrika förekommer idag på ett flertal områden, men förbindelserna har inte någon framträdande plats för någotdera landet. Sveriges varuutbyte med Sydafrika uppgick år 1977 till 479 miljoner kronor. Exporten till Sydafrika utgjorde 356 miljoner och importen därifrån 123 miljoner. Ett exportöverskott om nära en kvarts miljard kronor kunde således för svenskt vidkommande bokföras detta år. Vårt land kan sedan lång tid tillbaka uppvisa en sådan positiv balans i varuhandeln med Sydafrika.

Varuutbytet mellan Sverige och Sydafrika expanderade under tidsskedet i något lägre takt än vad som var fallet för vårt lands totala utrikeshandel.

För svensk utrikeshandel i stort intar Sydafrika en blygsam plats. År 1961 destinerades strax under en procent av totalexporten till detta land. Motsvarande andel uppgick till 0,79 procent år 1975 och två år senare till 0,42 procent. Sydafrikas roll som köpare av svenska produkter blev alltså under denna period mer underordnad än tidigare.

Mellan Sverige och Sydafrika förekommer utöver varuhandeln ett kommersiellt utbyte på transportområdet, vilket främst rör rederinäringen och den trafikflygning SAS upprätthåller på Sydafrika.

Mot slutet av 1800-talet blev Sydafrika ett viktigt fält för svensk missionsverksamhet. Därigenom grundlades kontakter mellan kristna i de två länderna och under lång tid förblev missionen den främsta källan i vårt land för information om Sydafrika.

Också idag utgör missionen en inte oväsentlig länk mellan Sverige och Sydafrika. Genom att svenska missionssammanslutningar och deras närstående hjälporgan ekonomiskt understödjer verksamhet i landet bidrar de i viss mån till att skapa en självtillit och på längre sikt också politisk medvetenhet hos de svarta som kommit i kontakt med berörda kyrkor.

Allmänt gäller att de svenska missionsorganisationerna sedan en tid tillbaka avvecklat sin direkta ledning av verksamheten i Sydafrika. I stället har denna överförts på inhemska kyrkor, vilka leds av svarta. Missionsinsatsen anses på svenskt håll numera främst böra inriktas på att ge stöd till dessa inhemska kyrkor så att de på egen hand och av egen kraft kan utvecklas.

1.6 Svenska investeringar i Sydafrika

Kapitel 6 behandlar de hel- eller delägda svenska företagens verksamhet i Sydafrika.

Bolag i Sydafrika med svenskt ägarinslag är med få undantag dotterföretag till något storföretag i vårt land. En etablering i Sydafrika utgör enligt dessa koncerner ett led i deras strävan att befästa och helst ytterligare stärka sin ställning på världsmarknaden.

Ett 20-tal svenska företag redovisar ägarintressen i bolag som är inregistrerade i Sydafrika. Det närmare motivet för etableringen skiftar beroende på företag och tidpunkt. Generellt gäller att producerande bolag bedömt en etablering med tillverkning också i Sydafrika som nödvändigt för att vinna insteg på den expansiva sydafrikanska marknaden.

Under mellankrigstiden började en del svenska företag söka sig till den sydafrikanska marknaden. Alfa Laval och Electrolux startade här egen tillverkning på tjugotalet. Tre svenska försäljningsbolag tillkom likaså före andra världskrigets utbrott, av vilka rederiaktiebolaget Transatlantic – som namnet anger – sysslade med tjänster snarare än med varuförsäljning.

Med avseende på tiden efter andra världskriget kan två distinkta nyetableringsperioder urskiljas. Åren 1946–1955 skaffade sig åtta svenska koncerner dotterbolag eller delägarskap på annat sätt i företag i Sydafrika.

Nästa distinkta period för etablering av svensk näringsverksamhet i Sydafrika hänför sig till sjuttiotalet. Sju sydafrikaföretag tillkom enligt riksbanken under perioden. Detta stämmer med utvecklingen av de svenska koncernernas totala engagemang i utlandet, vilket under innevarande årtionde ökat i en omfattning utan motstycke.

Alltsedan början av sjuttiotalet avråder den svenska regeringen svenska företag från nyetableringar i Sydafrika. Sådana politiska viljedeklarationer har inte förhindrat att flera bolag under samma tid skaffat sig förgreningar till Sydafrika.

Tillverkningsbolagen

Vid utgången av år 1976 fanns i Sydafrika omkring 5 100 anställda i de nio tillverkande företag där svenska ägarintressen i skiftande utsträckning kunde inregistreras. De svenska koncerner som på tillverkningsområdet har dotter- eller intressebolag i Sydafrika år 1976 är: *Alfa Laval AB, ASEA AB, Atlas Copco AB, AB Electrolux, ESAB AB, Fagersta AB, J. Johnson & Co. H. A. B., Sandvik AB* och *AB SKF*. Under år 1977 avvecklade Electrolux alla sina engagemang i Sydafrika. Johnson-gruppens ägarintressen i den sydafrikanska tillverkningsindustrin är obetydliga (en liten minoritetspost i ett sydafrikanskt företag).

Lejonparten av bolagen tillhör verkstadssektorn, dvs. de bedriver sådan produktion som länge dominerat såväl svensk export som utlandsetablering.

Försäljningsbolagen

Ett dussintal svenska företag har etablerat sig i Sydafrika med hel- eller delägda försäljningsbolag. Drivkraften härför är att man bedömt sedvanlig representation genom agent som otillräcklig, vilket vanligtvis beror på att exporten fått sådan omfattning att ett eget försäljningsbolag framstått som lönsamt. Ett annat skäl hör mer samman med verksamhetens karaktär. Detta gäller för *SAS* och *Transatlantic*, där båda producerar sådana tjänster som ställer krav på egen representation.

Före andra världskriget innehade endast *SKF* och *AGA* egna försäljningsbolag i Sydafrika. Merparten av importen från Sverige sköttes istället av lokala agenturfirmor, vilka till stor del drevs av svenskar eller svenskättlingar bosatta i landet. *Alfa Laval* och *Electrolux* svarade dock genom sina sydafrikanska tillverkningsbolag själva för viss import till landet från övriga fabriker inom koncernen.

Åtskilliga svenska försäljningsbolag har tillkommit i Sydafrika efter andra världskriget. Tio företag, inklusive SAS, upprättades under detta tidsskede och ett tidigare grundat bolag avvecklades (AGA år 1975): *AB Alvenius Industrier, ASEA AB, A. Johnson & Co. H. A. B., Nordfor AB, SAAB-Scania AB, Sala International AB, Skega AB, Tetra Pak AB, SAS* och *Uddeholm AB*. Nyetableringen är koncentrerad till sjuttiotalet.

Svensk näringsverksamhet under 70-talet

Verksamheten i de hel- eller delägda svenska företagen i Sydafrika expanderade kraftigt under sjuttiotalet. Nya anläggningar togs i bruk och kapaciteten vid redan befintliga byggdes ut. Mellan åren 1970 och 1976 ökade omsättningen vid åtta svenskdominerande tillverkningsföretag från 48 till 146 miljoner rand. Under samma period växte antalet anställda med omkring 1 200 personer, eller från 3 600 till 4 800 personer.

Den tredubblade omsättningen i de berörda företagen måste delvis ses i belysning av den snabba inflationen i Sydafrika under tidsperioden ifråga. Även om så görs kan man konstatera att omsättningsökningen vida översteg personalökningen, vilket torde peka på en väsentlig produktivitetshöjning.

De hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i Sydafrika uppvisade likaså en betydande verksamhetsökning under sjuttiotalets första hälft. Från 1970 till år 1976 växte personalstyrkan i de tolv svenska försäljningsbolagen ifråga från 610 till 765 personer samtidigt som den tillsammantagna omsättningen ökade från 14 till 49 miljoner rand. Merparten av expansionen berodde på den nya verksamhet som blev resultatet av att fyra svenska hel- eller delägda försäljningsföretag etablerades under perioden.

Svenska hel- eller delägda industriföretag i Sydafrika gjorde under sjuttiotalets första hälft en rad investeringar. Syftet härmed var bl. a. att ersätta förslitna maskiner och lokaler. I flera fall rörde det sig också om att öka produktionskapaciteten. Insamlade uppgifter ger vid handen att sju svenska hel- eller delägda företag investerade tillsammantaget 189,5 miljoner kronor under åren 1970–1976. ASEA Electric svarade för drygt 43 procent, eller 82,2 miljoner kronor, av detta belopp.

Uppskattningsvis hälften av den totala investeringssumman (om 189,5 miljoner kronor) användes för att ersätta försliten produktionsutrustning. Återstoden torde i huvudsak ha utgjorts av investeringar i syfte att expandera verksamheten.

De under åren 1970–76 gjorda investeringarna finansierades väsentligen genom det överskott som rörelsen lämnat i Sydafrika. 49 procent av de tillsammantagna investeringarna vid sju företag kunde således bestridas med driftöverskotten (före avskrivningar) i Sydafrika. Lokal upplåning svarade för 27 procent av finansieringen och internationell upplåning för nära 9 procent. Från moderbolagen i Sverige överfördes investeringsmedel motsvarande drygt 9 procent av den angivna totala investeringsvolymen.

De svenska koncerner som bedriver verksamhet i Sydafrika är till sin karaktär multinationella, dvs. man är genom dotterbolag etablerad i en lång rad länder. Sydafrika intar sett som helhet en underordnad roll i den totala utlandsverksamheten. År 1976 återfanns omkring 4 procent av sju svenska industrikoncerners samtliga utlandsanställda i detta land och drygt 2 procent av den samlade utlandsomsättningen hänförde sig vid samma tidpunkt dit. För vissa enskilda koncerner (främst Atlas Copco och Fagersta) svarade emellertid verksamheten i Sydafrika för en inte obetydlig del av utlandsaktiviteten.

En nära samverkan föreligger mellan den svenska koncernen och dess förgrening i Sydafrika. Kunskaper och färdigheter utgör härvid de svenska moderföretagens främsta tillgång. Härpå vilar i hög grad inflytandet över och styrningen av utlandsfilialerna i Sydafrika. Det sydafrikanska bolagets existens är starkt beroende av de samlade produktionsfärdigheter och de marknadsföringserfarenheter som koncernen i sin helhet förfogar över.

Från Sverige till Sydafrika förekommer internleveranser i betydande utsträckning. Däremot äger praktiskt taget ingen import rum till vårt land från den sydafrikanska förgreningen.

Sverige exporterade under perioden 1974–1976 varor för sammanlagt 1 583 miljoner kronor till Sydafrika. Omkring 37 procent av detta exportvärde

hänförde sig till sju svenska produktionsföretags internleveranser till egna hel- eller delägda sydafrikanska försäljnings- och tillverkningsbolag. Till bilden måste även fogas flera andra svenska företag som likaledes "internlevererat" varor till sina förgreningar på den sydafrikanska marknaden. Om så sker växer betydelsen av dylika leveranser ytterligare. År 1976 torde sålunda uppskattningsvis 50–60 procent av den svenska totalexporten till Sydafrika haft denna karaktär.

Internleveranserna till de sydafrikanska filialerna bidrar i likhet med annan utlandsförsäljning ytterst till att skapa arbetstillfällen i vårt land. Sju svenska producerande företag uppger att koncernleveranserna under åren 1974–1976 motsvarade mellan 1 000 och 1 100 årsarbetstillfällen i Sverige. ASEA och Sandvik dominerade här med sina 450 respektive 230 arbetstillfällen per år. Ekonomiskt bättre år än 1974–1976 medför, återigen enligt koncernledningarna, än större internleveranser till Sydafrika och därmed också fler arbetstillfällen inom svensk industri. för SKF:s vidkommande skulle således enligt företagets beräkningar sydafrikaexporten ett "normalår" betyda 200–300 arbetstillfällen mot 130 under lågkonjunkturen under perioden 1974–1976.

1.7 Sverige och Sydafrika under sjuttiotalet

I *kapitel 7* redovisas den svenska hållningen i sydafrikafrågan under sjuttiotalet.

Några år in på sjuttiotalet fick sydafrikafrågan återigen en framträdande plats i svensk utrikesdebatt. Den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken och omvärldens ansvar för utvecklingen i Sydafrika tilldrog sig från och med mitten av årtiondet en uppmärksamhet som överträffar den i början av sextiotalet. I kapitlet beskrivs de viktigare inslagen i opinionsbildningen i sydafrikafrågan under sjuttiotalet, t. ex. inom kyrkorna och samfunden, fackföreningsrörelsen och idrottsvärlden. Vidare presenteras statsmakternas inställning och agerande på detta område. Slutligen redovisas riksdagspartiernas hållning till Sydafrika. Härvid uppmärksammas särskilt riksdagens beslut våren 1977 om en viss omprövning av Sveriges ekonomiska förbindelser med Sydafrika.

Tre skilda riksdagsmotioner i fråga om svensk näringsverksamhet i Sydafrika väcktes under våren 1977 och i samtliga dessa påyrkades åtgärder för att i varierande utsträckning begränsa de svenska ekonomiska intressena i Sydafrika. Utrikesutskottets betänkande (UU 1976/77:22) med anledning av motionerna ifråga och den överläggning i riksdagen detta gav upphov till, utvisade att man nu från svensk sida var beredd att överväga vissa unilaterala åtgärder på det ekonomiska området gentemot Sydafrika.

En grundläggande bedömning var att situationen i Sydafrika under de senare åren hade skärpts. Rasmotsättningarna hade kraftigt ökat och regimen framstod som brutalare än någonsin. Mot den bakgrunden tedde sig internationella sanktioner mot Sydafrika som än angelägnare. I FN:s säkerhetsråd fanns visserligen vilande förslag om tvångsåtgärder, men – hette det i utrikesutskottets betänkande – det kunde inte uteslutas att ett positivt sä-

kerhetsrådsbeslut i denna riktning ännu länge fördröjs eller under överskådlig tid helt uteblir. I detta läge fanns det anledning att på svensk sida – trots de betänkligheter som anförts mot ett sådant ensidigt förfarande – nu gå vidare och överväga att i svensk lagstiftning i särskild ordning införa förbud mot vidare kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Också andra liknande lämpliga åtgärder borde undersökas. Samtidigt skulle Sverige fullfölja ansträngningarna att genom FN:s säkerhetsråd nå ett internationellt omfattat sanktionsförfarande gentemot Sydafrika, eller om detta skulle utebli, få så många industristater som möjligt att för egen del vidta motsvarande åtgärd.

Frågan om en begränsning av de svenska intressena i Sydafrika betraktades inte bara som en politisk fråga om vad som kunde tänkas utgöra effektiva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen. I såväl utrikesutskottets betänkande som vid riksdagens överläggning med anledning av detta tillmättes moraliska argument stor betydelse: "Det är också en fråga om huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft."

Riksdagen beslöt enhälligt att hemställa att regeringen tillsätter en utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska företagsinvesteringar där. Utgångspunkten för utredningsarbetet borde därvid vara att Sverige skall bidra till att öka trycket på Sydafrika. Vidare förutsatte riksdagen att regeringen låter ombesörja överläggningar med närmast berörda företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt. Slutligen uttalade riksdagen att den fortlöpande borde få information om hur de svenska företagens verksamhet i Sydafrika utvecklas.

1.8 Folkrättsliga överväganden

I *kapitel 8* belyser kommittén de folkrättsliga förutsättningarna för det slag av ensidigt vidtagna svenska åtgärder som 1977 års riksdagsbeslut aktualiserar.

Efter genomgång av bl. a. FN-stadgan konstaterar kommittén att folkrätten inte ger några klara riktlinjer i fråga om staternas rätt att vidtaga unilaterala ekonomiska påtryckningsåtgärder men att något allmänt förbud ej kan anses föreligga. Härav följer att folkrätten tillåter en åtgärd av typen nyinvesteringsförbud som ej på något sätt kan karaktäriseras som ett tvångsvis ingripande mot en annan stats suveränitet.

Genom att Sverige är anslutet till *GATT-avtalet* har vi gentemot Sydafrika åtagit oss samma förpliktelser vad beträffar *handeln* som gentemot övriga GATT-länder. Ensidigt avbrytande av handeln torde t. ex. strida mot detta internationella åtagande.

Mest väsentligt i detta sammanhang är dock att GATT-stadgan ej är tillämplig beträffande internationella investeringar och sålunda ej lägger hinder i vägen för ett förbud mot kapitalexport för investeringar.

Sveriges förpliktelser enligt *OECD:s kapitalliberaliseringsstadga* gäller gentemot OECD:s medlemsstater. Förpliktelserna äger även tillämpning gentemot s. k. översjöiska områden. Stadgan innehåller dessutom en rekommendation, men ej något bindande åtagande, att utsträcka liberaliseringsåtgärderna till alla länder som tillhör Internationella valutafonden IMF (Sydafrika är medlem av IMF men ej av OECD).

Valutafondens stadga innehåller inga förpliktelser för medlemsländerna att medge kapitaltransaktioner. Medlemmarna är sålunda fria att begränsa internationella kapitalöverföringar under förutsättning att detta ej medför orimliga dröjsmål eller andra hinder för betalningar i samband med löpande transaktioner (Art VI sektion 3).

1.9 Överväganden och förslag

I *kapitel 9* redovisar kommittén sina överväganden och förslag. Inledningsvis anges skälen och tillvägagångssättet för att begränsa svenska företags verksamhet i Sydafrika. Därefter inventeras och diskuteras de konsekvenser som kan vara förenade med den förbudslagstiftning kommittén föreslår.

Situationen i Sydafrika är – som inledningsvis betonats och som Sverige vid upprepade tillfällen framhållit i FN – i flera avseenden unik. Inte nå gonstans i världen drivs en så långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg. Raspolitiken har inskrivits i lag och den utgör ett rättesnöre för förvaltningen, samhällets uppbyggnad och medborgarnas inbördes relationer. Situationen i Sydafrika är också unik i den meningen att den enligt FN:s generalförsamling utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Denna uppfattning har Sverige anslutit sig till. En överväldigande majoritet av världens länder, däribland vårt land, har därför krävt att FN vidtar till buds stående tvångsåtgärder gentemot Sydafrika. Det finns inte något annat existerande fall där det internationellt föreligger en så stark politisk anslutning till kravet på tvångsåtgärder.

Flera motiv finns för vidtagandet av ensidiga åtgärder från vårt lands sida i syfte att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika.

Svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika innebär förvisso ett avsteg från den eljest av Sverige tillämpade politiken. Avsteget måste emellertid ses som en extraordinär åtgärd, motiverad av den unika situationen i Sydafrika. Denna bedömning var också utgångspunkten för 1977 års riksdagsbeslut i sydafrikafrågan.

Att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika kan betraktas som ett led i arbetet på att skapa ett människovärdigt samhälle i detta land. Åtgärden är avsedd att öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen. Ett sådant tryck kan på sikt bli ett bidrag för att få till stånd en genomgripande samhällsförändring i Sydafrika.

Ett ensidigt svenskt agerande på investeringsområdet kan sägas ha sin betydelse i ytterligare ett hänseende. I enskilda stater i västvärlden liksom i FN:s säkerhetsråd uppmärksammas idag frågan om ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika mer än någonsin tidigare. Flera i sammahanget viktiga

länder, såväl i säkerhetsrådet som på andra håll, intar härvid en tveksam eller negativ hållning till sådana internationella aktioner. I detta läge har ett ensidigt svenskt agerande sin psykologiska och politiska betydelse. Vårt land kan genom unilaterala åtgärder i sydafrikafrågan medverka till att andra nationer och slutligen även säkerhetsrådet tar ställning för en ekonomisk isolering av Sydafrika.

Ett annat starkt skäl finns för en inskränkning av vårt lands ekonomiska engagemang i Sydafrika. Allteftersom det politiska och ekonomiska förtrycket tilltagit i det sydafrikanska samhället har framträdande svarta organisationer vädjat till omvärlden om stöd för sin sak. Den viktigaste åtgärden i dagsläget, framhåller de, är att internationellt isolera Sydafrika. Unilaterala svenska begränsningar i det ekonomiska utbytet med Sydafrika kan mot denna bakgrund ses som ett uttryck för solidaritet med dem som arbetar för en samhällsordning byggd på demokrati och lika rättigheter för alla medborgare i Sydafrika oberoende av ras.

Ytterligare ett skäl som talar för en begränsning av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika har moralisk karaktär. Hel- eller delägda svenska företag tvingas genom sin närvaro i Sydafrika att delta i rasdiskrimineringen eftersom de måste tillämpa sydafrikansk lag.

För många människor i vårt land framstår det som anstötligt att det svenska samhället drar ekonomisk vinning av de usla förhållanden för folkflertalet i Sydafrika som skapats och vidmakthålls genom den där förda raspolitiken. En stor vikt måste fästas vid sådana moraliska överväganden mot bakgrunden av att den vita regimen – trots de tillfällen som getts – visat sig helt ovillig att ändra sin raspolitik och inte heller på någon väsentlig punkt förklarat sig beredd att framgent verka för en demokratisering.

1.9.1 *Politiska effekter i Sydafrika*

Den sydafrikanska regeringen är mycket mån om landets förbindelser med omvärlden. Man söker på skilda sätt motverka strävanden att internationellt isolera Sydafrika. Varje åtgärd som bidrar till en ökning av Sydafrikas isolering inverkar på regimens inhemska likaväl som internationella anseende. Otvivelaktigt medför isoleringsåtgärder att landets ekonomiska utveckling påverkas.

I vårt land liksom annorstädes har man inte någonsin föreställt sig att ensidiga åtgärder på investeringsområdet skulle, sedda som isolerade företeelser, utöva ett omedelbart inflytande på den sydafrikanska regeringen. Ett hinder för expansion av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika måste placeras in i ett vidare sammanhang, nämligen strävandena att ekonomiskt och politiskt isolera Sydafrika.

Kommittén finner att en svensk förbudslagstiftning medverkar till att i olika hänseenden öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen.

Inom den mer radikala delen av Sydafrikas inhemska opposition torde den svenska förbudslagstiftningen komma att mottas positivt. På detta håll har man under avsevärd tid krävt en internationell isolering av Sydafrika. Mot denna bakgrund ter det sig uppenbart att den svenska åtgärden bidrar till att åtminstone psykologiskt stärka den opposition i Sydafrika som verkar

för djupgående förändringar i samhället. Ett stärkande av den inhemska oppositionen i Sydafrika utgör, enligt kommitténs uppfattning, en av de viktigaste förutsättningarna för att få till stånd djupgående förändringar i den sydafrikanska samhällsordningen. Självfallet kan det inte uteslutas att den sydafrikanska regimen till följd av ett ökat internationellt tryck – där den svenska åtgärden utgör ett inslag – brutalare än tidigare söker slå ned den radikala oppositionen i landet.

Kommittén konstaterar emellertid att stora delar av den sydafrikanska svarta oppositionen kräver internationell isolering av Sydafrika. Man har därvid uppenbarligen dragit slutsatsen att en internationell isolering av landet är ett godtagbart medel för att uppnå det politiska målet – ett rättvist samhälle – även om isoleringen medför temporära umbäranden också för den svarta befolkningen.

1.9.2 *Svenska näringsintressen i Sydafrika*

De företag vi haft kontakt med har genomgående framhållit att ett svenskt investeringsförbud skulle få en rad negativa konsekvenser för deras verksamhet: bortfall av arbetstillfällen, förlust av marknadsdelar, etc. (Jfr också vad som anförs i Valter Åmans betänkande, Ds H 1978:3).

Den negativa helhetsbild företagen lämnat är enligt vår uppfattning överdriven. Beträffande konsekvenserna för enskilda företag råder stor osäkerhet. Verksamheten i Sydafrika utgör inte någon stor del av berörda företags totala verksamhet. Inte någon koncern är i det läget att dess fortbestånd och utvecklingsmöjligheter är helt beroende av den.

Vid en helhetsbedömning måste man också hålla i minnet att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få positiva effekter för svenska företags möjligheter på andra marknader, främst i Afrika.

Berörda koncernledningar i Sverige har anfört att ett investeringsförbud får konsekvenser långt utöver den av statsmakterna åsyftade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Man hävdar att om dotterbolagen inte medges utrymme för expansion och förnyelse på den snabbt föränderliga och krävande sydafrikanska marknaden, kommer svensk näringsverksamhet i Sydafrika på kort tid att tvingas upphöra, likaså att de svenska dotterföretagen snabbt skulle erfara ett sydafrikanskt köpmotstånd.

Syftet med kommitténs förslag till lagstiftning är inte att åstadkomma en avveckling av de svenskdominerade företagen i Sydafrika. Det kan emellertid inte uteslutas att kapitalförluster kan uppstå om svenska dotterföretag till följd av ett investeringsförbud tvingas att snabbt avveckla sin verksamhet i Sydafrika. År 1978 uppskattade elva berörda företag sina sammanlagda tillgångar i Sydafrika till 600 miljoner kronor.

Enligt kommitténs uppfattning är det i dagsläget omöjligt att säkert bedöma om investeringsförbudet i något eller några fall får som följd att svenska dotterbolag i Sydafrika avvecklas. Flera omständigheter – om vilka man i dagsläget har ringa kunskap – torde påverka den framtida utvecklingen i detta hänseende. Investeringsförbudet torde knappast allvarligt direkt påverka de hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i landet. Det kan inte uteslutas att ett köpmotstånd mot svenska produkter uppstår på den

sydafrikanska marknaden. Därest så sker påverkas naturligtvis de hel- eller delägda svenska bolagens verksamhet i landet. De problem som kan uppstå torde dock bli marginella för svensk exportindustri.

1.9.3 *De anställda i Sydafrika*

I hel- eller delägda svenska företag i Sydafrika finns idag sammanlagt omkring 5 550 anställda, varav ungefär hälften utgörs av indier, färgade och afrikaner. En stagnerande eller t. o. m. minskande produktion torde betyda att personalinskränkningar blir aktuella. Att ett investeringsförbud kan leda till sådana konsekvenser är emellertid enligt kommitténs förmenande oundvikligt.

1.9.4 *Effekter på moderföretagen*

De svenska moderföretagen internlevererar i stor omfattning färdigvaror och komponenter till sina hel- eller delägda dotterbolag i Sydafrika. Under senare år har, enligt sju av de berörda tillverkningsföretagen, värdet av dylika interntransaktioner uppgått till 200 miljoner kronor årligen. Enligt företagens uppskattningar har åtminstone 1 000–1 100 årsarbetare i vårt land varit sysselsatta p. g. a denna "internexport" av komponenter och färdigvaror.

Från de berörda koncernernas sida framhålls att en neddragning av verksamheten i Sydafrika skulle leda till bortfall av arbetstillfällen vid de egna fabrikerna i vårt land.

I hur hög grad enskilda arbetsplatser i Sverige skulle komma att drabbas är osäkert och ytterst beroende på utvecklingen på andra marknader. Ev. förluster i Sydafrika skulle kunna uppvägas av ett förbättrat läge för svensk industri på andra marknader.

Det är inte osannolikt att berörda koncerner till följd av investeringsförbudet på kort sikt kan komma att förlora marknadsandelar. Vanligtvis torde dock härigenom de berörda koncernernas ställning i världen på ett mer direkt sätt endast marginellt påverkas. Vi är medvetna om att man inom gruvutrustningssektorn kan drabbas hårdare i detta hänseende än inom andra sektorer.

Sysselsättningseffekterna i Sverige av kommitténs förslag är svåra att överblicka. Skulle arbetstillfällen på någon ort hotas som en direkt följd av den föreslagna lagstiftningen är det ytterst samhällets ansvar att tillse att ersättningsarbete tillskapas.

Särskilda åtgärder bör enligt vår mening kunna vidtagas så att enskilda arbetstagare i Sverige inte med sin arbetslöshet ska behöva bära bördan av en utrikespolitiskt betingad solidaritetsaktion.

1.9.5 *Politiska effekter i tredje land*

Ett väsentligt syfte bakom det svenska investeringsförbudet är att påverka andra stater att isolera Sydafrika. Ytterst gäller det härvid att genom enskilda staters anslutning till isoleringslinjen få till stånd bindande ekonomiska sank-

tioner inom ramen för FN.

I flera länder i västvärlden diskuteras idag vad som kan och bör företas i sydafrikafrågan. Till stor del rör sig diskussionen om vilka slag av åtgärder som kan användas för att isolera Sydafrika och effekterna därav. I några länder i västvärlden har regeringarna också vidtagit åtgärder för att reducera det ekonomiska samröret med Sydafrika. Enskilda storföretag främst i USA har i några fall på egen hand beslutat minska sin verksamhet i Sydafrika.

Mot denna bakgrund kan ett svenskt investeringsförbud få en viss politisk och psykologisk betydelse och bidra till att en del andra länder i västvärlden likaså omprövar sina förbindelser med Sydafrika. Det förhållandet att vårt land utan att avvakta ett beslut i FN:s säkerhetsråd inför ett investeringsförbud kan således medföra att man intensivare än tidigare överväger och omprövar sin hållning i sydafrikafrågan. Däremot skall man självfallet inte förvänta sig någon automatisk eller omedelbar effekt i tredje land av det svenska initiativet.

1.9.6 *FN-sanktioner*

Kraftfullare än någonsin driver idag medlemsmajoriteten i FN frågan om internationell isolering av Sydafrika. I november 1977 fattade säkerhetsrådet beslut om ett för medlemsstaterna tvingande vapenembargo gentemot Sydafrika. Vid samma tillfälle framlagda förslag om ekonomiska sanktioner (enligt kapitel VII i FN-stadgan) vann å andra sidan inte rådets anslutning. Tre västmakter inlade sitt veto mot förslagen. Likväl betraktade isoleringsstrategins förespråkare det införda vapenembargot som ett inte obetydligt etappmål i sin strävan att få till stånd ekonomiska sanktioner. Under våren 1978 framlades i säkerhetsrådet ånyo förslag om bindande ekonomiska sanktioner. Rådet har ännu inte slutligt behandlat och tagit ställning till dessa förslag.

Det är kommitténs uppfattning att Sverige genom det nu föreslagna investeringsförbudet medverkar till att ytterligare öka trycket på medlemmarna i säkerhetsrådet vad gäller sydafrikafrågan. När vårt land utan att avvakta beslut om ekonomiska sanktioner i FN:s säkerhetsråd inför restriktioner beträffande de svenska hel- eller delägda bolagens expansionsmöjligheter i Sydafrika bör detta bidra till att skapa ett sådant ökat tryck. USA, Storbritannien och Västtyskland har väsentligt större tillgångar än Sverige i Sydafrika. Dessa länder har alltså mer att förlora på sanktionsåtgärder. Man skall därför inte räkna med att dessa länder, liksom andra i sammanhanget viktiga, omgående påverkas av Sveriges agerande.

Att Sverige vidtar åtgärder i syfte att begränsa de svenska investeringarna i Sydafrika utgör ett stöd i FN för isoleringsstrategins förespråkare. För anhängarna av isoleringsstrategin torde detta te sig som en politisk framgång.

1.9.7 *FN:s prestige*

Sveriges hållning till och inom FN grundas på uppfattningen att internationella mellanhavanden kan och bör styras av ett gemensamt regelsystem. FN-stadgan anger väsentliga hållpunkter i ett sådant system. Huvudregeln i detta system är att FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för upp-

rätthållandet av internationell fred och säkerhet. Mot denna bakgrund skulle, har det hävdats, Sverige genom sitt ensidiga agerande i sydafrikafrågan inte följa den av bl. a. vårt land under lång tid starkt framhävda ordningen för att slita tvister och för att vidtaga internationella tvångsåtgärder, t. ex. ekonomiska sanktioner. Detta, menar man, skulle inge principiella betänkligheter, kunna skada FN:s prestige och ytterst kunna undergräva tilltron till det kollektiva säkerhetssystem som världsorganisationen representerar.

Kan FN:s prestige skadas genom att enskilda länder utanför organisationens ram vidtar folkrättsligt i och för sig icke förbjudna åtgärder i sydafrikafrågan? Åtminstone vad beträffar åtgärder av nu aktuellt slag måste enligt kommitténs uppfattning denna fråga besvaras nekande. Under avsevärd tid har en överväldigande majoritet av FN:s medlemsstater i generalförsamlingen och genom initiativ i säkerhetsrådet krävt att Sydafrika militärt, politiskt och ekonomiskt isoleras. I denna belysning framstår det svenska investeringsförbudet inte som särskilt långtgående. Under alla omständigheter torde det i FN finnas ett mycket starkt politiskt stöd för ensidiga åtgärder av det slag som Sverige överväger.

Kommittén har svårt att föreställa sig hur den nu aktuella förbudslagstiftningen mot angiven bakgrund kan skada FN:s prestige. Däremot är kommittén övertygad om att säkerhetsrådets oförmåga att vidta tillräckliga åtgärder i sydafrikafrågan bidrar till att på flera håll, inte minst i tredje världen, minska tilltron till FN.

1.9.8 *Prejudikatverkan*

Det ställs från tid till annan i Sverige krav på att något främmande land som flagrant åsidosätter mänskliga rättigheter skall bojkottas med avseende på t. ex. turism och handel. Man brukar då kräva att medborgarna i vårt land frivilligt skall tillämpa sådana bojkottåtgärder. Vanligtvis påyrkas också att statsmakterna på ett eller annat sätt skall stödja eller aktivt medverka i detta slag av aktioner.

Sådana anspråk har i allmänhet avvisats med hänvisning till att Sverige som nation endast ansluter sig till sådana bojkotter som är internationellt förankrade och stadgeenligt beslutade av FN:s säkerhetsråd.

Det nu aktuella investeringsförbudet innebär ett avsteg från denna grundregel för svenskt deltagande i ekonomiska sanktionsåtgärder. Detta avsteg avser emellertid, som vi tidigare framhållit, en alldeles unik situation. Vi kan inte se någon situation i något annat land i världen vilken skulle motivera sådana åtgärder som vi föreslår i fråga om Sydafrika och Namibia. Vi utgår ifrån att denna uppfattning delas av en överväldigande majoritet i Sveriges riksdag. Mot den bakgrunden bör den lagstiftning vi föreslår inte få någon prejudikatverkan.

1.10 Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

Kapitel 10 innehåller dels kommitténs förslag till lag om förbud mot investering i Sydafrika och Namibia jämte motiveringar, dels förslag till övergångsbestämmelser jämte motiveringar.

Enligt kommitténs uppfattning är det beklagligt att den av riksdag och regering önskade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika inte f. n. visat sig kunna åstadkommas genom ett kapitalexportförbud i kombination med överenskommelser med de berörda företagen. Kommittén hade föredragit en sådan lösning. I detta läge anser vi det emellertid nödvändigt att föreslå ett investeringsförbud. Ett kapitalexportförbud utan kompletterande överenskommelser skulle bli ett slag i luften.

Den nu aktuella lagstiftningen skall primärt syfta till att stoppa investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett totalförbud för alla investeringar skulle emellertid slå orimligt hårt mot de redan etablerade svenska företagen i området. Vi förutser ett behov av undantag från ett principiellt investeringsförbud främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige vid företag med verksamhet i dessa länder. Denna tanke har också stöd i den debatt som föregick riksdagens beslut. I enlighet härmed föreslår vi en ny lag om förbud mot investering i Sydafrika eller Namibia.

1.10.1 *Mot vilka skall förbudet riktas?*

Lagen gäller i första hand för svenska företag, dvs. aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag etc. som är registrerade i Sverige och med styrelsens säte här i landet. Något praktiskt behov att rikta förbudet också gentemot enskilda fysiska personer anser vi inte föreligga.

Svenska kyrkans och övriga svenska trossamfunds jämte respektive missioners verksamhet i Sydafrika omfattas inte av den föreslagna lagen.

Svenska företag utövar vanligtvis verksamhet i Sydafrika och Namibia genom dotterföretag som bildas och drivs enligt den inhemska lagstiftningen. Ofta ingår i koncernen också dotterföretag i ytterligare andra länder. Begränsas investeringsförbudet till svenska företag finns risk att förbudet kringgås genom att andra företag i koncernen företar de förbjudna transaktionerna till förmån för dotter- eller systerföretagen i Sydafrika eller Namibia.

I det internationella umgänget mellan stater är det i allmänhet inte lämpligt att en stat försöker styra sina egna företag eller medborgares uppträdande i andra länder på ett sätt som kan komma i konflikt med lagstiftningen i dessa länder eller inte stämmer med vederbörande lands politik. Relationerna till Sydafrika är emellertid ett särfall. Därför kan man i detta fall tänka sig en lagstiftning av ett slag som vi i andra sammanhang inte skulle vilja godta, om den inte möter bestämt hinder i folkrätten. Något sådant hinder föreligger inte enligt vår mening. I enlighet härmed föreslår vi att den svenska koncernledningen åläggs ett straffsanktionerat ansvar för att koncernens dotterföretag i Sydafrika eller Namibia eller i annat främmande land inte företar investeringar i strid mot den svenska sydafrikalagstiftningen.

Det koncernbegrepp vi utgår från bygger på 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Koncernförhållande föreligger när det svenska företaget på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande över en annan juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet. Grundläggande för koncernförhållandet är sålunda att koncernledningen kan utöva ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Med undantag för eventuellt förekommande fall där utländsk lagstiftning eller utländska myndigheters åtgärder gör det omöjligt för koncernledningen att påverka dotterföretagets handlande och det nu osannolika fallet att dotterföretagets ledning handlar i strid mot koncernledningens vilja, kan koncernledningen därför hindra förbjudna investeringsåtgärder. Underlåter den att göra det inträder straffansvar enligt vårt förslag.

Den skyldighet som sålunda bör åvila ledningen för en svensk koncern med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att aktivt övervaka investeringsverksamheten i dessa dotterföretag bör komma till uttryck i lagtexten. Vi föreslår en bestämmelse som innebär att man i svenskstyrda koncerner med företag i Sydafrika eller Namibia årligen skall upprätta investeringsplaner för dessa företag med angivande av finansieringsmetoder. Den svenska koncernledningen kan därigenom enkelt hålla sig underrättad om planer som strider mot lagstiftningen.

1.10.2 *Vilka åtgärder bör omfattas av förbudet?*

Vi har i det föregående talat om investeringar utan att närmare ange vilka transaktioner som avses. Först och främst vill vi förbjuda svenskstyrda koncerner som idag inte driver rörelse i Sydafrika eller Namibia att genom investeringar etablera sig på denna marknad. Sådana nyetableringar kan ske genom köp antingen av aktier eller andelar i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller av rörelse eller delar av rörelse som ett sådant företag driver.

I syfte att kontrollera och begränsa kapitaltillförseln till sydafrikanska och namibiska företag föreslår vi att förbudet mot förvärv av aktier eller andelar görs generellt. Förvärv av obligation eller liknande värdepapper som utfärdats av sydafrikanskt eller namibiskt företag bör inte heller vara tillåtet. Förbudet bör också omfatta tillskott till sådant företag av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet. En ytterligare typ av transaktioner som enligt vår mening bör förbjudas är ställande av säkerhet (pant, borgen e. dyl.) för sydafrikanskt eller namibiskt företags långfristiga skulder, dvs. skulder med en löptid över fem år.

Slutligen föreslår vi att kontrollen över investeringsverksamheten i sydafrikanska eller namibiska dotterföretag säkras genom ett direkt förbud mot anskaffning av anläggningstillgångar till sådana företag. Med anläggningstillgång menas tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen.

1.10.3 *Dispens*

Det principiella förbudet mot de nu angivna investeringsåtgärderna måste som tidigare nämnts kompletteras med vissa dispensmöjligheter. Utgångs-

punkten bör vara att dispens över huvud taget inte bör komma i fråga för den som inte – själv eller genom utländskt dotterföretag – vid ikraftträdandet av lagen var etablerad i området.

En annan utgångspunkt bör vara att dispenserna inte skall ge utrymme för expansion på den sydafrikanska marknaden. Dispens bör därför inte få avse så stora belopp att det blir möjligt för sökanden att utvidga sin rörelse i området. Vi är beredda att acceptera en ordning som innebär att den svenska företagsamheten kan leva kvar i Sydafrika eller Namibia till dess apartheidsystemet har avvecklats. Det kan vara värdefullt att svensk industri på detta sätt har kvar ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden när den tiden kommer då den svarta majoriteten får makten i landet. Av det skälet kan vi i princip godta att företagen får fortsätta att investera i sådan utsträckning som är absolut nödvändig för att de efter hand skall kunna ersätta försliten utrustning. En expansion av verksamheten bör det emellertid inte bli fråga om.

Även om vi således vill ge företagen möjligheter att behålla fotfästet på den sydafrikanska marknaden är vi inte beredda att ställa ut några garantier härför t. ex. på det sättet att företagen uttryckligen tillförsäkras rätt till ersättningsinvesteringar. Vår grundläggande inställning är som tidigare nämnts att investeringar i Sydafrika och Namibia i dagens läge inte är önskvärda.

Ett företag som hindras expandera, vilket är syftet med lagstiftningen, kan vara dödsdömt på längre sikt. Vi är medvetna om detta. Vi menar emellertid att i de fall då en avveckling blir nödvändig, den svenska koncernen med de regler vi föreslår kan ges tid att omorientera verksamheten mot nya marknader och finna ny sysselsättning åt anställda som tidigare sysslat med koncernens sydafrikaverksamhet.

Vi har övervägt en dispensordning som skulle ge de svenska företagen i området frihet att inom vissa i lagen angivna ramar på eget ansvar företa ersättningsinvesteringar i Sydafrika eller Namibia. Kriterier som skulle passa för ett företag passar emellertid inte för ett annat. Det är därför knappast möjligt att utforma generella regler på ett tillfredsställande sätt. De företag det här gäller är emellertid inte fler än ett tjugotal. Det bör därför inte möta några oöverstigliga svårigheter att fastställa en investeringsram för ettvart av dem. Vi föreslår en sådan ordning.

Den dispensprövning som vi föreslår bygger på tanken att företagen varje år ansöker om tillstånd till de investeringar som enligt deras mening måste företas under närmast följande räkenskapsår. Man kan emellertid också tänka sig situationer där en nedsliten anläggning i Sydafrika eller Namibia behöver ersättas med en ny som skall byggas under en längre period än ett år. I sådant fall bör dispens kunna gälla hela investeringsprojektet. Det ankommer på sökanden att visa att investeringen inte öppnar möjligheter för företaget att expandera i området.

En dispensprövning av nu angivet slag får i någon mån karaktären av förhandling mellan myndigheten och företaget. De synpunkter som måste hävdas från statsmakternas sida har sin grund främst i utrikespolitiska överväganden. Dispensprövningen bör därför ligga på regeringen. Regeringen bör inhämta yttranden från berörda myndigheter före sitt ställningstagande. I ärende av principiell betydelse förefaller det oss lämpligt att utrikesnämn-

den hörs innan regeringen fattar sitt beslut.

Vi förutsätter en tillämpning av dispensmöjligheterna som är restriktiv men som tar hänsyn till de enskilda företagens situation. Dispensreglerna öppnar möjligheter att påverka företagen så att de, där det är möjligt att finna ersättningsmarknader, drar sig bort från den sydafrikanska marknaden och istället investerar på annat håll.

1.10.4 *Informationsskyldighet*

Den svenska företagsamheten i Sydafrika och Namibia är i dag föremål för stort intresse i den offentliga debatten. Det är angeläget att ge garantier för ett så bra sakunderlag som möjligt för en debatt här i landet om sydafrikafrågan. Från den synpunkten bör man sträva efter en så öppen redovisning som möjligt av vad som förekommer i dispensärenden. Mot detta står emellertid näringslivets krav på skydd mot att deras investeringsplaner m. m. kommer till konkurrenternas kännedom. Avvägningen mellan dessa motstående intressen får ske inom ramen för sekretesslagstiftningen. Även om det sålunda inte är möjligt att ha en ordning med absolut offentlighet beträffande innehållet i dispensansökningarna och regeringens behandling av dessa, bör det inte möta några betänkligheter mot att regeringen årligen låter publicera uppgifter som ger en tillförlitlig bild av utvecklingen i väsentliga hänseenden inom varje enskilt företag. Detta bör lämpligen ske i den formen att regeringen varje år till riksdagen lämnar en redogörelse på motsvarande sätt som i dag sker t. ex. beträffande tillämpningen av 20 § utlänningslagen. Redogörelsen bör kunna grundas på innehållet i dispensansökningarna samt på uppgifter som företag med verksamhet i området årligen skall lämna till regeringen. Dessa uppgifter skall avse produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana faktorer som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av lagen.

1.10.5 *Ersättning*

Frågan i vad mån ersättning bör utgå av allmänna medel till enskild som lider ekonomisk skada till följd av att förbud meddelas med stöd av ny lagstiftning har ventilerats i samband med bl. a. Rhodesialagens och FN-lagens tillkomst. Enligt vår mening bör den princip som statsmakterna då anslöt sig till gälla även i detta fall. Vi inskränker oss här till att erinra om att föredraganden i prop. 1971:77 med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m. m. (s. 64) stannade för att inte föreslå någon lagfäst ersättningsrätt för förluster med anledning av ingripanden enligt den nya lagen.

Någon lagfäst rätt till ersättning för förluster vill följaktligen inte heller vi föreslå i det nu aktuella ärendet. Skadelidande kan dock vända sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. I vissa fall då företag p. g. a. lagen tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika (eller Namibia) bör man kunna tänka sig en diskretionär ersättning efter beslut av riksdagen.

1.10.6 *Ikraftträdande*

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är emellertid inte realistiskt att räkna med en tidigare tidpunkt än den 1 juli 1979. Vi förutsätter därvid att en proposition i ämnet föreläggs riksdagen i så god tid att den hinner behandlas under våren 1979.

1.11 Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer har avgivits av Hellner och Astrid Kristensson.

Särskilda yttranden har avgivits av Berg, Bouveng och Hellner.

2 Sydafrikanska republiken

Sydafrika utmärks av att den politiska och ekonomiska makten i allt väsentligt är förbehållen den vita befolkningsminoriteten. Maktstrukturen avsätter omedelbara resultat på de sociala och ekonomiska levnadsbetingelserna för landets invånare. Samhällsbilden präglas av förhållanden som efter våra värderingar måste betraktas som skriande orättvisor.

I detta kapitel lämnas en kortfattad orientering om Sydafrika.

2.1 Rasåtskillnadspolitiken

Samhällsordningen i Sydafrika genomsyras av ett långtgående rastänkande. I många länder förekommer förvisso diskriminering grundad på etniska särdrag, men inte någonstans har som i Sydafrika rasfrågan kommit att bestämma samhällets utformning och sätt att fungera. De olika befolkningsgruppernas eller rasgruppernas ställning och inbördes relationer regleras i detalj genom en omfattande lagstiftning, vilken utformats och antagits av den vita minoriteten.

Redan när de första européerna – främst holländare – i mitten av 1600-talet begynte kolonisera Kapområdet lades grunden till den intressekonflikt som i så hög grad gör sig gällande i dagens Sydafrika. De vita kolonisatörerna och deras ättlingar formade steg för steg ett samhälle där icke-vita folkslag gavs tjänarens underordnade ställning. Hungern efter mer jord medförde att européerna successivt lade under sig nya landområden och då man mötte motstånd från ursprungsbefolkningens sida underkuvades denna. Kring 1800-talets början övergick Kapkolonin från holländsk till brittisk ägo, i samband med att Storbritannien framträdde som världsmakt. Den nya kolonialförvaltningen sökte i olika hänseenden göra den självvägande och mot centrala myndigheter avogt inställda vita jordbruksklassen brittiskorienterad. Britterna avskaffade under 1830-talet slaveriet i imperiet.

På samma gång sökte man förhindra att de vita bönderna lade under sig ytterligare jordområden. En expansion medförde nämligen ökade utgifter för den brittiska kronan, främst p. g. a. att den framkallade behov av militära operationer mot afrikanska stammar. Deras existens hotades av det vita bondesamhällets omätliga begär efter jord och billig arbetskraft. Några årtionden in på 1800-talet bröt sig stora grupper av självvägande bönder med holländskt ursprung loss från den brittiska överhögheten genom att med

familj och bohag under strapatsrika förhållanden bege sig till nuvarande provinsen Natal och sedermera också till Transvaal. Drivkraften härbakom var i första hand önskan att undslippa den brittiska myndighetsutövningen och dess "liberala" hållning till afrikanerna manifesterad bl. a. genom slaveriets avskaffande. Först genom det s. k. boerkriget kring sekelskiftet fick Storbritannien fullständig makt över denna del av Afrika, som nu utöver Kapkolonin omfattade provinserna Natal, Oranjefristaten och Transvaal, alltså nuvarande Republiken Sydafrika. År 1910 erhöll Sydafrika oberoende men landet ingick ända till år 1961 i det brittiska samväldet.

Under senare delen av 1800-talet inträffade avgörande förändringar i Sydafrika. Upptäckten av diamanter och guld lade grunden till en omvandling av samhällsekonomin. Gruvproduktionen medförde att samhällsekonomin stegvis blev allt mindre jordbruksdominerad. Förvandlingen från bondesamhälle till modern industrination fick flera konsekvenser. Vita invandrare från Europa strömmade till och landets egna vita drogs i växande utsträckning till de expanderande näringarna, t. ex. industri, handel, förvaltning och transportväsende. Under innevarande århundrade fick tillverkningsindustrin en allt viktigare ställning. Tillverkningssektorn, som år 1912 svarade för sju procent av nettonationalprodukten, hade således ett halvsekel senare en andel om 28 procent därav (se tabell 2.1). Ett villkor för omdaningen var tillgången på arbetskraft. Här fanns en praktiskt taget outtömlig reserv, den svarta befolkningen. I gruvor, fabriker och i servicesektorn ökade snabbt inslaget av svarta. Den "vita" produktionens ökade beroende av svarta arbetare kan tydligt avläsas. År 1904 bodde drygt var tionde afrikan i tätort, vilket väsentligen betyder i "vita" områden av landet. Ett halvsekel senare registrerades omkring var tredje afrikan som tätortsboende, allt enligt de officiella uppgifter som redovisas i tabell 2.2.

Ett ökat beroende av den svarta arbetskraften skapade politiska problem för landets vita makthavare. I den politiska utvecklingen utgjorde 1948 års parlamentsval något av ett vägskäl. Frågan vilken metod de vita skulle använda för att också fortsättningsvis bevara sin maktställning präglade valrörelsen. United Party, det regerande partiet, angreps hätskt av det ex-

Tabell 2.1 Nettonationalproduktens relativa sammansättning 1912–1964
I procent

År	Jordbruk[a]	Gruvnäring	Tillverkningsindustri (privat)[b]	Handel	Övrigt	Totalt	
						%	Milj. rand[c]
1912	17	27	7	14	35	100	266
1930	14	17	15	15	39	100	506
1940	12	23	18	14	34	101	863
1950	13	14	22	15	35	99	2 042
1964	9	13	28	13	38	101	6 095

[a] Inklusive fiske och skogsbruk
[b] Statliga företag ingår här i posten "övrigt"
[c] 1 rand = 5 sv. kr (1977)

Källa: D. Hobart Houghton: The South African Economy, s. 243.

Tabell 2.2 Tätortsbefolkningen 1904–1960
Procentandel i respektive grupp boende i tätort

	1904	1921	1946	1960
Vita	53	56	75	84
Afrikaner	13	13	24	32
Färgade }	46	46	61	68
Indier }		31	71	83
Hela befolkningen	25	25	38	47

Källa: David Welsh: The Growth of Towns, s. 173. I Monica Wilson och Leonard Thompson: The Oxford History of South Africa. II. South Africa 1870–1966.

tremt högerorienterade National Party. Regeringen beskylldes för slapphet i detta hänseende. Från nationalisthåll hävdades att de vitas ställning äventyrades ifall ett skifte vid makten inte kom till stånd. Som en skugga över valet vilade de vitas rädsla inför de svartas allt större närvaro i arbetslivet och i städerna. Under det andra världskriget hade icke-vita snabbare än på länge infogats i de "moderna" näringarna. Samtidigt hade detta i hög grad gett upphov till att dessa grupper börjat organisera sig och ställa krav på ett rättvisare samhälle. Nationalistpartiet anvisade nu en väg som man menade skulle förhindra all icke önskvärd integration mellan vita och svarta. Under beteckningen apartheid, åtskillnad, förde man sin "lösning" till torgs. I praktiken var det svårt att se någon avgörande skillnad mellan den sittande regeringens *faktiska* raspolitik och den som nationalisterna förespråkade. Skillnaden var framför allt ideologisk och gällde målet *på längre sikt*. Valet resulterade i en framgång för National Party, som bildade regering.

Det viktigaste elementet i apartheidpolitikens ideologi är uppfattningen att de olika folkgrupperna i Sydafrika har grundläggande särdrag, vilka kan föras tillbaka på historiska, kulturella och också biologiska omständigheter. Folkgrupperna är olika, men därför är inte nödvändigtvis den ena gruppen bättre eller sämre än den andra. Enligt apartheids arkitekter skall varje distinkt folkgrupp eller ras ha rätt till sin egen identitet och utveckling. Därigenom skall ingen behöva underordna sig något främmande livsmönster. Genom en politisk, social och boendemässig (geografisk) åtskillnad skall man försäkra sig mot att en folkgrupp inte förlorar sin identitet genom att utplånas av en annan. Mot tanken på ett enat, integrerat samhälle ställs alltså apartheid.

Det är enligt apartheidideologin i första hand den "vita nationen" som bär ansvaret för utvecklingen. I kraft av sin mer framskridna och civiliserade ställning skall de vita tillse att åtgärder genomförs som i varje fall på längre sikt leder till rasernas separata utveckling. Apartheidideologin får inte, fortfarande enligt dess förespråkare, uppfattas som en överlägsenhetsfilosofi. Inte heller rör det sig om att definitivt bryta alla kontakter mellan landets folkgrupper. Tvärtom föreligger ett ömsesidigt beroendeförhållande av största vikt:

"Det kommer alltid att existera ett stort mått av förbindelser mellan folkgrupperna vilket är till gagn för alla. I själva verket kan vårt handlingsprogram bäst beskrivas som politiskt oberoende (för folkgrupperna) parat med ekonomiskt samspel."[1]

Bakom talet om ekonomiskt samspel döljer sig apartheidpolitikens ideologiska ihålighet och dubbelmoral. Medan idén om att erkänna och respektera olika folkgruppers identitet och särprägel har motsvarigheter på åtskilliga andra håll och kan förenas med idén om jämlikhet, är det ekonomiska samspelet av speciell natur: det skall ske på de vitas villkor. I sin praktiska tillämpning representerar apartheidideologin knappast något egentligt nytänkande i det sydafrikanska samhällslivet. Den syftar till att fullfölja en gammal överhöghetspolitik, nämligen att bevara en privilegierad folkminoritets fullständiga kontroll över landet. Att apartheid antogs som uttalad ledstjärna för den vita politiken hörde samman med olika omständigheter. De svartas närvaro i de "vita" områdena och i arbetslivet ökade, som nämnts, efter hand märkbart. Den demografiska statistiken utvisade att den vita befolkningsandelen i landet successivt sjönk. I början av århundradet bestod befolkningen till en dryg femtedel av vita, medan prognoserna angav att 100 år senare endast var tionde människa skulle komma att ha denna hudfärg De vita började fråga sig vart en sådan utveckling ytterst skulle leda. En långsiktig politisk lösning framstod som nödvändig. Apartheid och därmed sammanhörande social och politisk boskillnad mellan raserna samt deras strikta territoriella segregering anvisade här vad ett flertal vita i allt högre grad såg som en framkomlig väg.

Vidare kunde, trodde man, en växande kritik i omvärlden tillbakavisas genom en hänvisning till doktrinen om likvärdiga villkor och förutsättningar för varje folkgrupps utveckling i en framtid. Man trodde sig, åtminstone på längre sikt, också kunna övertyga sina vita motståndare inom den engelsktalande oppositionen i landet om att apartheidideologin var en utväg ur Sydafrikas dilemma.

2.2 Sydafrikas befolkning

Sydafrikas drygt fyra miljoner vita invånare rymmer två undergrupper. De *afrikaanstalande,* boerna, utgör en majoritet (ca 60 procent) av de vita i landet och det är här som det regerande nationalistpartiet framför allt hämtar sina väljare. I synnerhet under 1900-talets första hälft genomförde denna grupp av boerättlingar en politisk och ekonomisk mobilisering syftande till att stärka sitt samhällsinflytande. Då nationalistpartiet år 1948 övertog regeringsmakten kan man se detta som ett yttre tecken på den framgångsrika mobiliseringen mot den *engelsktalande* vita befolkningen. I detta senare läger återfinns främst ättlingar till de vita som efter den brittiska annekteringen i början av 1800-talet sökt sin bärgning i Sydafrika. Människorna i denna grupp har p. g. a. sin sysselsättning i stadsnäringarna under lång tid haft ett ekonomiskt och socialt försprång i jämförelse med boerna. De har traditionellt intagit och gör delvis så fortfarande en något "liberalare" hållning till landets icke-vita, vilket delvis förklaras av att de relativt välutbildade

[1] Källa: Hilgard Muller: Why Apartheid, Pretoria, u.å., s. 14.

Tabell 2.3 Sydafrikas befolkning år 1976 och 2000[a]

	1976		2000[b]	
	Milj.	Andel (%)	Milj.	Andel (%)
Vita	4,3	16,5	5,9	12,0
Färgade	2,4	9,2	4,9	9,9
Asiater	0,7	2,7	1,2	2,4
Afrikaner	18,6	71,5	37,3	75,7
	26,0	100	49,3	100

[a] Till Sydafrikas befolkning räknas här också invånarna i de två "hemländerna" Transkei och Bophutatswana.

[b] Prognosen för år 2000 inbegriper inte här den vita invandringen. Om denna faktor tas med beräknas de vita uppgå till totalt 7,1 istället för 5,9 miljoner, vilket ökar den vita andelen till omkring 14 procent.

Källa: A Survey of Race Relations in South Africa 1977, s. 49 ff.

engelsktalande vita inte på samma sätt som de afrikaanstalande i industri och andra stadsnäringar sett sina utkomstmöjligheter hotade av de svarta.

Majoriteten av Sydafrikas invånare betecknas *afrikaner*. Omkring 18,5 av landets 26 miljoner (år 1976) medborgare hänförs hit. I sin tur kan afrikanerna sägas bestå av ett tiotal historiskt, kulturellt och också språkligt relativt distinkta undergrupper. De makthavandes strävan är i full överensstämmelse med apartheidideologien att på allt sätt framhäva och betona de "stammässiga" skiljaktigheterna. Därigenom hoppas man kunna fortsätta att härska. Åtminstone bland de stadsboende afrikanerna och de som arbetar på vita jordbruk – omkring hälften av alla afrikaner – har emellertid de egentliga särdragen kraftigt minskat, vilket ytterst hör samman med de nya betingelser som den ekonomiska utvecklingen skapat. Men också det politiska förtrycket av afrikanerna får till följd att deras levnadsförhållanden i allt större utsträckning blir likartade och de upplever en ökad gemenskap. De är utsatta för ett och samma förtryck oavsett vilken afrikansk undergrupp de tillhör.

Den afrikanska befolkningen växer snabbt. Befolkningsprognoser ger vid handen att vid sekelskiftet kommer tre av fyra invånare i landet att vara afrikaner. Samtidigt minskar efter hand andelen vita sydafrikaner (tabell 2.3).

Landets *asiatiska* befolkning om 0,7 milj. människor har sitt ursprung i de invandrare som under senare delen av 1800-talet kom från nuvarande Indien, Bangladesh och Pakistan. Främsta drivkraften till invandringen var behovet av "pålitlig" arbetskraft vid sockerodlingarna i Natal. Det är fortfarande i denna del av landet man återfinner den asiatiska (eller indiska) befolkningen.

Färgade, eller coloureds, är liksom asiaterna i huvudsak lokaliserade till en bestämd del av Sydafrika. Flertalet av de två och en halv miljoner människor som räknas till denna grupp återfinns i Kapprovinsen. De färgade utgör en befolkningsgrupp som leder sitt ursprung till rasblandningen mellan vita och icke-vita i ett tidigt kolonisationsskede. På en del håll bland de

afrikaanstalande vita finns en önskan om att i framtiden tilldela de färgade en samhällsställning som i vissa avseenden kan jämföras med de vitas.

2.3 Politisk struktur

All väsentlig beslutande politisk makt i Sydafrika utövas av parlamentet, regionala provinsförsamlingar och lokala fullmäktigeinstitutioner. Unikt för landet är härvid att rätten att välja och bli vald är exklusivt förbehållen vita invånare, dvs. en knapp femtedel av befolkningen. I viss utsträckning har icke-vita medborgare tidigare haft en formell anknytning till den politiska beslutsprocess som numera helt är reserverad för vita. Det fanns således rösträtt i Natal och i Kapprovinsen för det fåtal afrikaner som uppfyllde stränga rösträttskvalifikationer (inkomst- och/eller förmögenhetsspärr). Denna rösträtt avskaffades emellertid år 1936 genom Representation of Natives Act. Mellan åren 1936 och 1959 fick de afrikaner som upptagits på en särskild röstlängd i val utse fyra *vita* ledamöter i parlamentets senat samt tre *vita* representanter i underhuset. Sistnämnda år fråntogs afrikanerna också denna rättighet, vilken liksom de tidigare hela tiden haft mycket ringa politisk betydelse.

Också Kapprovinsens färgade fick särskilt efter nationalistregeringens tillträde år 1948 erfara att tilldelade – om än obetydliga – politiska rättigheter starkt urholkades och slutligen eliminerades. Vid mitten av sextiotalet fråntogs de färgade, som genom att upptagas i särskild röstlängd haft rätt att utse *vita* representanter till parlamentet, denna möjlighet till politiskt inflytande. Under hänvisning till apartheidideologins grundtankar att landets olika rasgrupper skulle ha sina egna politiska institutioner, kunde nationalistregeringen således på kort tid genomföra att all offentlig politisk maktutövning i landet fullt ut monopoliserades av de vita.

Nationalistpartiet, Nasionale Party, intar en dominerande ställning i Sydafrikas offentliga politiska liv alltsedan valsegern vid slutet av fyrtiotalet. Partiet har under lång tid kunnat inregistrera ett betryggande stöd hos den vita väljarkåren, vilket i hög grad beror på att man i sin politik stärkt de vita arbetarnas och medelklassens privilegier. Valsystemets utformning (majoritetsval i enmansvalkretsar) bidrar till att ge regeringspartiet en stark ställning i parlamentet.

En annan förklaring till nationalistpartiets styrka är att man har ett välutbyggt, delvis hemligt, nät av stödorganisationer runt om i det sydafrikanska samhället. Dessa stödorganisationer, som återfinns inom samhällets olika sektorer, bildades i flertalet fall redan under tjugo- och trettiotalen som kamporganisationer för boerna – afrikaanerna. Partiet, stödorganisationerna och regeringsinnehavet som sådant ger möjlighet att i stor utsträckning kontrollera skeendet i landet, t. ex. beträffande rekrytering av statstjänstemän, undervisningsväsendet och offentligägda massmedier. Ytterst bottnar givetvis nationalistpartiets mäktiga ställning i att det tillvaratar det *vita* privilegiesamhällets intressen.

Den vita parlamentariska oppositionen framstår i långa stycken som kraftlös. Under efterkrigstiden har den parlamentariska oppositionen främst ut-

gjorts av United Party. Detta parti har traditionellt hämtat sina väljare från den engelskspråkiga delen av den vita befolkningen. Inre motsättningar i partiet har alltsomoftast lett till handlingsförlamning och i praktiken har man i avgörande frågor stött regeringens linje även om man hela tiden tagit avstånd från hemlandspolitiken (se s. 40). Utbrytningar ur United Party och skapandet av nya oppositionsgrupperingar under senare år medförde att partiet i samband med valet år 1977 fick se sin politiska betydelse nästan helt eliminerad.

Progressive Federal Party utgör numera det största oppositionspartiet i parlamentet. Partiet är en sammansättning av det tidigare "progressiva partiet" (bildat i slutet av femtiotalet) och en falang som nyligen bröt sig ur United Party. Fullvärdigt medborgarskap för alla sydafrikaner oavsett ras samt politiska rättigheter för alla medborgare utan att någon ras dominerar den andra är partiets centrala politiska budskap. Hur man praktiskt skall förverkliga dessa två i och för sig oförenliga mål med rådande förhållanden i Sydafrika är dock mindre klart. (Man tänker sig bl. a. en federativ statsbildning, där de olika folkgrupperna hör hemma i sina respektive "stater" och samtidigt har vissa gemensamma politiska institutioner.)

I november 1977 hölls val till parlamentet, vilket var 18 månader tidigare än vad författningen föreskrev som senaste tidpunkt. Flera omständigheter medverkade till att premiärminister Vorster utlyste nyval just vid denna tidpunkt. En av de viktigaste var att nationalistregeringen till sin fördel önskade utnyttja de orosstämningar bland de vita som härskade till följd av växande internationella påtryckningar på landet. Vidare ville regeringen genom valet få ett klart mandat att fullfölja de förändringar i raspolitiken och i den utrikespolitik som tidigare inletts, men som stött på patrull inom nationalisternas högerflygel.

Valresultatet innebar en stor framgång för nationalistpartiet medan oppositionen i samma mån försvagades. 82 procent av ledamöterna i underhuset tillhör nu regeringspartiet, vilket skall jämföras med 71 procent under den föregående mandatperioden (1974–77).

Färgade och asiater är liksom Sydafrikas afrikaner, som tidigare framgått, utestängda från deltagande i den egentliga politiska beslutsprocessen. I enlighet med apartheidpolitikens ideologi har separata politiska strukturer upprättats för dessa folkgrupper. För den färgade respektive asiatiska befolkningen finns således "rådsförsamlingar", vars medlemmar endast till del utses genom ett valförfarande. I synnerhet inom de färgades rådsförsamling har under senare år kritiken mot apartheidsystemet blivit allt hårdare och här är det det färgade arbetarpartiet som varit mest pådrivande. Man har vunnit de färgades stöd för att rådsförsamlingen skall upplösas och att de färgade istället skall erhålla direkt representation i det "vita" parlamentet.

Nationalistregeringen föreslog år 1976 att de färgades och asiaternas framtida politiska ställning skall regleras genom en författningsändring. Planen, som tillbakavisats av flertalet företrädare för de två folkgrupperna, innebär att tre parlament skall existera i en framtid, nämligen vardera ett för den vita, färgade och asiatiska befolkningen. Varje parlament skall utses i allmänna val hållna inom respektive folkgrupp. En regering utses av respektive parlament och denna sköter de frågor som specifikt gäller den berörda folkgruppen. För grupperna gemensamma ärenden skall handhas av ett Council

of Cabinets där alla tre rasgrupperna är företrädda proportionellt, vilket betyder att den vita innehar en egen majoritet. Landets president får enligt den framlagda planen ett avgörande politiskt inflytande och innehavare av ämbetet tillsätts av ett valkollegium där återigen de vita representanterna innehar flertalet platser.

Planerna på att upprätta tre parlament för de vitas, färgades och asiaternas politiska beslutsfattande visar tydligt att nationalistregeringen inte har för avsikt att överge grundvalen för apartheidpolitiken. De vita skall också framgent inneha den avgörande politiska makten i landet och all betydelsefull politisk verksamhet skall utövas i institutioner för respektive rasgrupp.

Den afrikanska folkgruppen, som omfattar sju av tio sydafrikaner, berörs överhuvud taget inte av de planer som ovan redovisats. Denna folkgrupps framtid i Sydafrika blev under slutet av femtiotalet och början av sextiotalet i allt högre grad föremål för nationalistregeringens uppmärksamhet. Tanken på mer eller mindre självständiga statsbildningar för dessa s. k. hemländer, vann snart terräng och regeringen såg hemlandspolitiken som ett sätt att ge afrikanerna inflytande över sina egna angelägenheter utan att de vita skulle nödgas göra avkall på några av sina privilegier.

2.4 Hemlandspolitiken

Delar av Sydafrika avsattes av de vita makthavarna redan under 1800-talet som reservat för den afrikanska ursprungsbefolkningen, där i princip inga vita, färgade eller asiater skulle få bosätta sig för framtiden. I början av 1900-talet beslöt de vita att reservaten tillsammantagna skulle omfatta ca 13 procent av Sydafrikas landareal.

Flera omständigheter bidrog till att den sydafrikanska regeringen under sextiotalet kom att betrakta dessa reservat som grunden för framtida självständiga stater eller åtminstone områden med ett visst självstyre inom landets gränser. Kraven på medborgerliga fri- och rättigheter för afrikanerna kunde uppenbarligen inte för all framtid avvisas. På något sätt måste möjligheter att delta i det politiska livet erbjudas folkmajoriteten. Genom att upprätta självstyrande och också ekonomiskt avskilda afrikanska områden dit de svarta skulle koncentreras, kunde de vita vidare till stor del undvika en framtida kostsam utbyggnad av de "vita" tätorternas samhällsservice för de svartas behov. Om självstyre infördes kunde man nämligen hävda, att de svarta som fick sin utkomst i det "vita" Sydafrika, var att betrakta som gästarbetare. Sådan tillfällig arbetskraft skulle inte äga rätt att medföra familj och efter avslutad arbetsperiod skulle den tvingas återvända till sitt hemland. De vitas kostnader för exempelvis de svartas skolor och ålderspension skulle därigenom kunna hållas nere utan att den "vita" produktionen frånhändes en helt nödvändig arbetskraft.

Slutligen, upprättandet av formellt självstyrande hemländer skulle kunna vara ett svar på den växande internationella kritik som riktades mot Sydafrika och dess raspolitik. De vita skulle genom hänvisning till hemländerna kunna avfärda allt tal om att afrikanerna saknade politiska rättigheter och möjligheter att forma ett socialt rättfärdigt samhälle. Mycket talar för att den

internationella kritiken av Sydafrika i varje fall i ett inledande skede spelade stor roll för regeringens beslut att satsa på hemlandspolitiken, vilket år 1961 avspeglade sig i dåvarande premiärminister Verwoerds exposé över den dittillsvarande raspolitiken:

"Detta är inte vad vi skulle ha föredragit. Detta är en form av splittring som vi helst inte skulle fått om det hade legat i vår makt att undvika det... Med hänsyn till de påtryckningar som Sydafrika utsätts för råder det emellertid inget tvivel om vad som med tiden måste göras."[1]

I oktober 1976 tillerkändes Transkei ställningen som oberoende nation. Ett drygt år därefter blev också Bophutatswana en formellt självständig statsbildning.

Därmed togs praktiskt ett viktigt steg i förverkligandet av nationalistregeringens planer på att upprätta afrikanska ministater och på så sätt utan att på något avgörande sätt ge avkall på de vitas ekonomiska och politiska privilegier, tillmötesgå kraven på demokratiska rättigheter för det afrikanska folkflertalet. Den väg man slagit in på tycks oundvikligen leda till en balkanisering av Sydafrika. Slutmålet är härvidlag att ett tiotal formellt självständiga stater under afrikanskt styre tillskapas. Tabell 2.4 ger en översikt över den tilltänkta utvecklingen.

Såväl i som utom Sydafrika höjs röster som i skarpa ordalag fördömer idén om suveräna hemländer. Av de politiskt mer framträdande ledarna i Sydafrika ställer sig endast ett fåtal bakom denna politik. Endast Transkeis

[1] Källa: Förenta Nationerna: Det Sydafrikanska Bantustanprogrammet. Dess inhemska och internationella följder, s. 7.

Tabell 2.4 Sydafrikas hemländer år 1976

Hemland	Yta (1000 ha)	Antal separata landområden[a]		Befolkning (1000 inv.)[b]		Ledare
		F. n.	Förslag	Faktisk	Formell[c]	
Transkei	3 672	2	2	1 734	3 005	Kaiser Matanzima
Ciskei	919	19	3	524	924	Lennox Sebe
KwaZulu	3 144	29	10	2 097	4 026	Gatsha Buthelezi
Lebowa	2 214	3	6	1 083	2 019	C.N. Phatudi
Vendaland	604	3	2	264	358	P.R. Mphephu
Gazankulu	667	4	4	267	649	H.W.A. Ntsanwisi
Bophutatswana	3 754	19	6	884	1 658	Lucas Mangope
Qwaqwa	46	1	1	24	1 254	K. Mopeli
Swazi Territory	212	2	2	118	460	D.J. Dlamini

[a] *Hemländerna är således splittrade på olika jordområden. Enligt förslag, antaget av parlamentet i maj 1975, skall antalet jordområden minskas till enligt högra komumnens antal.*

[b] Sedan 1970 är alla afrikaner "medborgare" i sitt respektive hemland. Uppgiften om "faktisk" befolkning anger hur många människor som vid och en samma tidpunkt i verkligheten bor i området. Den "formella" befolkningen innesluter också de afrikaner som mer eller mindre permanent vistas i det "vita" Sydafrika.

[c] Avser år 1974.

Källa: South Africa: The "Bantu Homelands", London 1972, s. 15 samt A Survey of Race Relations 1976, s. 247.

och Bophutatswanas ledarskikt har hittills anammat den oreserverat, i varje fall officiellt. Flertalet hemlandsledare liksom den afrikanska oppositionen i de två nämnda hemländerna tar avstånd från den inledda balkaniseringen av Sydafrika. I FN fördömer en praktiskt taget enhällig generalförsamling hemlandspolitiken och betraktar den som en skenlösning. Inte någon nation utöver Sydafrika erkänner idag Transkei och Bophutatswana som statsbildningar.

Avståndstagandet från hemlandspolitiken utgår från flera förhållanden och bedömningar. Den viktigaste kritiken menar att det "vita" Sydafrika saknar varje rätt att splittra landet på tänkt sätt. Sydafrika är och måste förbli en enda och odelad stat. Den vita minoriteten får inte för att rädda sina egna privilegier stycka upp en historiskt och ekonomiskt sammanhängande nation. Oberoende av etnisk tillhörighet har alla folkgrupper Sydafrika med dess rikedomar som sitt gemensamma arv och framtida egendom. Ett folkflertal kan ingalunda bli tillfredsställt genom att drygt en tiondel av landarealen avstyckas för dess räkning samtidigt som en minoritet behåller lejonparten av de bästa delarna av landet för eget bruk.

Åtminstone hälften av alla afrikaner vistas vid varje tidpunkt utanför sina upprättade eller tillämnade hemländer. En stor del av dessa bor permanent i "vita" områden. De har här under lång tid haft sin utkomst och det är här de socialt rotat sig. Genom lagstiftning från år 1970 och 1974 har de utan att de tillfrågats tilldelats medborgarskap i en konstlad stat omfattande ett avgränsat område, som de i allmänhet inte haft någon närmare anknytning till. De känner knappast någon samhörighet med det avlägsna hemlandet. Främlingskapet inför detta är påtagligt i synnerhet bland ungdomar. Men det är i detta hemland och ingen annanstans i Sydafrika de skall få utöva politiska rättigheter. Detta förefaller absurt för flertalet afrikaner i "vita" områden och särskilt bland dem som bor i storstäderna.

Hemlandspolitiken innebär att de vita egenmäktigt undantränger folkmajoriteten till en del av Sydafrika, som arealmässigt är långt mindre än den del som de vita förbehåller sig själva. Samtidigt utgör områdena de ekonomiskt sämst utvecklade. De jordbruksmässigt, industriellt och på andra sätt bästa delarna av landet återfinns utanför hemländerna, som i själva verket alls inte kan ge en tillfredsställande bärgning åt sina inbyggare. Inte heller kan det förväntas att bantustanområdena inom en överskådlig framtid kommer att kunna bjuda en tillräcklig försörjning. Just detta förhållande är ytterst väsentligt ur den "vita" ekonomins synvinkel. Afrikanerna tvingas nämligen härigenom liksom tidigare att i framtiden för sin utkomst arbeta i den "moderna sektorn", alltså åt vita arbetsgivare. Detta betyder att den självständighet som ges hemländerna i stora stycken är skenbar. Bl. a. det ekonomiska beroendet av det "vita" Sydafrika kan förutses förbli minst lika påtagligt som idag.

En ytterligare kritik mot hemlandssystemet bottnar i den politiska struktur som etablerats i hemländerna. Genom att det "traditionella stamledarskapet" redan på ett tidigt stadium fått en framträdande roll har det politiska livet i dessa områden för det mesta fått en starkt konservativ struktur. De vita myndigheterna har således genom lagstiftning och på annat sätt sörjt för att hövdingsystemet och andra traditionsbundna maktstrukturer skall utgöra grunden för det politiska livet. Följden härav är att framväxten av

demokratiskt verkande och på förnyelse av samhällslivet inriktade partier försvåras. På denna punkt är kritiken hård från mer militanta svarta grupper. Man pekar bl. a. på det faktum att de nuvarande hemlandsledarna i betydande mån bygger sin makt på stamlojaliteter och på att förbjuda och krossa opposition. Ledarna i fråga drar sig inte för att tillgripa samma metoder som använts av den vita överhögheten, vilket inte utesluter att några hemlandsledare skarpt kritiserar rasåtskillnadspolitiken.

2.5 Ekonomisk struktur

Ytligt sett kan Sydafrika sägas bestå av två separata "ekonomiska sektorer". Den moderna sektorn utmärks av ett väl utvecklat jordbruk, en expansiv tillverkningsindustri och en omfattande mineralutvinning samt en utbyggd samhällsservice. Detta slag av ekonomiska aktiviteter ägs och styrs praktiskt taget helt av landets vita befolkningsminoritet. Vid sidan av den moderna sektorn existerar en primitiv "självhushållningsekonomi", vilken är förhärskande i de s. k. hemländerna där omkring hälften av Sydafrikas afrikanska befolkning mer stadigvarande återfinns. (Se s. 44). Utmärkande är här ett ur försörjningssynvinkel otillräckligt och dåligt utvecklat jordbruk. Hemländerna importerar livsmedel, som till stor del betalas med gästarbetarnas förtjänster.

I grunden föreligger ett nära samband mellan de två ekonomiska sfärerna. Detta visar sig på flera sätt och främst däri att det är de vita makthavarna som bestämmer de ekonomiska förhållandena också i hemländerna. Invånarna i de senare tvingas i stor utsträckning söka sin utkomst i den "vita" delen av Sydafrika. I allt större omfattning infogas afrikanerna i ett gästarbetssystem, som förser de "vita" näringarna med nödvändig arbetskraft. Den svarta arbetaren tvingas under en begränsad kontraktstid lämna sitt hemland för att tjäna sitt och sin familjs uppehälle i de "vita" tätortsnäringarna eller inom det "vita" jordbruket.

Sydafrikas ekonomi vilar i hög grad på tillverkningsindustrin, jordbruket och gruvnäringen. Tillsammans svarade år 1974 dessa tre sektorer för 46 procent av bruttonationalprodukten (se tabell 2.5). Mineralutvinningen har

Tabell 2.5 Bruttonationalproduktens relativa sammansättning år 1974
Sydafrika och Namibia

Ekonomisk aktivitet	Andel (%)
Jordbruk, skog, fiske	8,9
Gruvnäring	15,0
Tillverkningsindustri	22,1
Kraft- och vattenproduktion	2,6
Byggnadsverksamhet	4,4
Handel, transporter	22,0
Offentlig verksamhet	11,5
Övrigt	13,5
Miljoner rand 21 249	100 %

Källa: 1977 Report by Industrial Development Corporation s. 68.

Tabell 2.6 Sydafrikas mineraltillgångar
Uppgifterna avser tidpunkten 1973–76

	Andel av kända reserver i världen (%)	Sydafrikas rangplats bland världens nationer
Antimon	7	3
Asbest	10	5
Diamanter	7	2
Fluorspat	45	1
Guld	60	1
Järnmalm	5	6
Kol	2	6
Koppar	2	10
Krom	80	1
Mangan	50	1
Vanadin	50	1
Uran	15	2

Källa: Financial Mail 14 februari 1975, s. 379 och 11 februari 1977, s. 27.

i detta sammanhang en framträdande roll då den bl. a. skapar förutsättningar för en växande industriproduktion. Den omfattande mineralbrytningen ger en viktig bas för industriell aktivitet samtidigt som en stor export av mineraler möjliggör en betydande import av maskiner och andra i sammanhanget viktiga varor.

Mineraltillgångarna i Sydafrika spänner över ett brett register och fyndigheterna är i flertalet fall mycket brytningsvärda p. g. a. den stora efterfrågan i omvärlden. Uppgifterna i tabell 2.6 om landets andel av kända reserver i världen av vissa mineraler ger vid handen att Sydafrika i detta hänseende har en nära nog unik ställning.

Tillväxten i den sydafrikanska ekonomin har under efterkrigstiden varit snabb. Bruttonationalprodukten per capita växte under perioden 1960–1974 med omkring 2,5–3 procent per år, vilket motsvarar siffrorna för USA. I förhållande till andra afrikanska stater utgör Sydafrika en ekonomisk stormakt, även om oljerikedomen i Nigeria och Nordafrika i viss mån håller på att förändra denna bild.

2.6 Samhällslivet

För flertalet invånare är Sydafrika ett ofritt samhälle. Ekonomiskt, socialt och politiskt är sålunda den enskildes rörelseutrymme mestadels mycket snävt. Denna ofrihet för folkflertalet går långt tillbaka i tiden. I takt med den ökade industrialiseringen och den tilltagande sysselsättningen av svart arbetskraft har tvångsinslaget blivit allt markantare.

Förutsättningarna för en sydafrikans samhälleliga ställning är i olika hänseenden givna redan vid födseln. Lagar och sedvänjor är sådana att rastillhörighet från en början utövar ett bestämmande inflytande över den enskildes liv. I en rad avseenden har efter hand vattentäta skott byggts upp mellan de olika rasgrupperna. Det är således sedan lång tid tillbaka förbjudet att gifta sig och att ha sexuella kontakter med individer tillhörande

en annan rasgrupp. Rasåtskillnader föreligger på område efter område, t. ex. undervisning, sjukvård, boende och transportväsendet.

Den sydafrikanska regimens maktutövning grundas på att all viktig politisk aktivitet i landet är förbehållen den vita folkminoriteten. Politisk verksamhet bland icke-vita medborgare är starkt kringskuren och kontrolleras ingående av myndigheterna. Direkta ingrepp mot såväl svarta organisationer som enskilda är vanligt förekommande och sker under hänvisning till nationens säkerhet och kommunistfaran. I början av sextiotalet förbjöds flera av de svarta organisationer som i breda folklager ägde en fast förankring. Med samma metoder har sedan dess rörelsefriheten för politiska motståndare begränsats och åtskilligt av det politiskt radikala motståndet därmed effektivt lamslagits.

Det är inte enbart de svartas politiska verksamhet som de vita makthavarna förbjuder eller på annat sätt söker omöjliggöra. Regimen ingriper i praktiskt taget varje sammanhang där svarta eftersträvar att *organisera* sig. Exempel härpå är den fackliga situationen på arbetsmarknaden. Vita, färgade och asiater har rätt att bilda fackföreningar, vilka kan driva (för västvärlden) sedvanliga centrala och lokala förhandlingar samt då så påkallas tillgripa stridsåtgärder. Motsvarande rättigheter finns inte för afrikanerna som utgör majoriteten av landets löntagare. En särskild lagstiftning reglerar hur denna folkgrupps intressen skall tillvaratas i arbetslivet, och där är huvudinnebörden att dessa arbetare får göra sin röst hörd endast på den egna arbetsplatsen. De tillåts delta i rådgivande kommittéer bundna till det enskilda företaget. Däremot får de inte driva lokala löneförhandlingar, o. liknande.

All opinionsbildning i Sydafrika är starkt dominerad av den vita befolkningsminoriteten. Radio och TV kontrolleras noga. I praktiken utgör dessa medier lydiga språkrör för den nuvarande regeringen. Pressen ägs uteslutande av enskilda eller bolag inom den vita kretsen av landets invånare. Bland tidningarna återfinns flera som har en kritisk inställning till nationalistregeringens hårda rasåtskillnadspolitik, vilket inte utesluter att man delar uppfattningen att de vita inte heller framgent bör förverkliga principen om *majoritetsval* i ett *odelat* Sydafrika.

En fri boende- och vistelserätt för invånarna existerar inte i Sydafrika. Varje afrikan anges numera som hemmahörande i ett s. k. hemland. När afrikanerna mer eller mindre permanent vistas i "vita" områden av landet fordras tillstånd härför och man hänvisas då till särskilt upprättade svarta stadsdelar. I samband med konsolideringen av hemlandspolitiken har mellan 2 och 3 miljoner afrikaner tvångsförflyttas från "vita" områden till hemlandsområden, med vilka de knappast alls känner någon historisk, kulturell och nationell samhörighet.

Genom ett vidsträckt och byråkratiskt system av lagar och förordningar regleras afrikanernas boende- och vistelserätt i Sydafrika och särskilt i dess "vita" delar. Varje afrikan är från 16 års ålder försedd med en s. k. referensbok, "passbok", en identitetshandling men samtidigt också ett dokument, som möjliggör en snabb kontroll av att bäraren inte bryter mot någon av de regler i fråga om vistelseort, arbete etc. som gäller för honom. De krångliga och restriktiva reglerna i "passlagsystemet" leder till många överträdelser. Ca 10,5 miljoner afrikaner arresterades och dömdes för brott

mot dessa lagar under åren 1948–1973.

Den materiella välfärden fördelas mycket ojämnt bland Sydafrikas invånare, vilket är ett resultat av samhällsordningen. Varje tillgängligt fördelningsmått ger vid handen att de vita är starkt privilegierade medan afrikanerna bildar samhällets nedersta skikt. Färgade och asiater innehar ur välfärdssynvinkel en mellanposition, som dock ligger närmare afrikanernas än de vitas ställning.

2.7 Ett skärpt läge

Under senare år har motsättningarna i det sydafrikanska samhället kraftigt skärpts. Detta manifesterades på flera olika sätt. Den viktigaste orsaken till skärpningen stod att finna i det förhållande att de svarta kraftfullare än på länge och på bred front avvisade regimens rasåtskillnadspolitik.

Ett flertal nya svarta organisationer tillkom under sjuttiotalets början. Gemensamt för dessa var att de krävde radikala förändringar i samhället. Målet var att avskaffa det existerande vita överhöghetssamhället. Bland i huvudsak stadsboende svarta studenter, arbetare och ungdom vann de nytillkomna organisationerna på kort tid starkt fotfäste. Bakom organisationerna låg en framväxande svart medvetenhetsrörelse, vars kärna utgjordes av insikten om att de svarta måste genomföra sitt befrielsearbete på egen hand och utifrån ett klart ideologiskt synsätt.

De vita makthavarna insåg tidigt att den svarta medvetenhetsrörelsen – konkretiserad genom olika öppet verksamma sammanslutningar – potentiellt utgjorde ett allvarligt hot mot den bestående samhällsordningen. Myndigheterna ingrep därför på skilda sätt mot organisationerna ifråga, t. ex. genom att bannlysa deras svarta ledare. (Genom en bannlysning kan myndigheterna i administrativ ordning inskränka en enskilds eller organisations möjligheter att verka utan att rättslig överprövning av ingripandet kan ske.) I juni 1976 kom det till en urladdning mellan svarta ungdomar och de vita makthavarna. Skolungdomar i Soweto, den afrikanska stadsdelen i anslutning till Johannesburg, protesterade mot utbildningssystemets utformning. Demonstrationen utvecklades på kort tid till en våldsam konfrontation och myndigheterna sökte med brutala medel kväsa den. Trots regimens hårda ingripande spred sig de svartas revolt till flera andra ställen i landet. Allt som allt torde ett tusental människor ha mist sitt liv till följd av den våldsamma konfrontationen mellan styrande och styrda som ägde rum vid denna tid.

De svartas mer artikulerade och militanta motstånd mot regimen förekom inte endast inom den s. k. svarta medvetenhetsrörelsen. Också svarta ledare kända för en mer moderat hållning i regimen uttryckte i allt hårdare ordalag sitt avståndstagande från den förda rasåtskillnadspolitiken. Till kraven på grundläggande reformer anslöt sig ävenledes en del vita främst verksamma inom det ekumeniska Kristna Institutet.

Den sydafrikanska regimen har på skilda sätt sökt bemästra de svartas allt kraftigare motstånd mot rasåtskillnadspolitiken under sjuttiotalet. Myndigheterna ingrep med långtgående åtgärder mot enskilda och organisationer.

I oktober 1977 förbjöds exempelvis en rad sammanslutningar för svarta. På samma gång tvingades Kristna Institutet att upphöra med sin verksamhet. Radikala svarta och vita bannlystes.

Det skärpta läget såväl inom landet som i dess närmaste omgivning föranledde de vita makthavarna att intensivare än någonsin rusta på det militära och polisiära området. Mellan åren 1972 och 1977 mer än tredubblades försvarsanslagen i fast penningvärde. Regimen förklarade att landet befann sig i ett tillstånd nästintill öppet krig.

Till följd av de ökade spänningarna i landet påskyndades också genomförandet av den s. k. hemlandspolitiken.

Bilden av den samhälleliga utvecklingen är emellertid inte entydig. Sålunda påbörjade regimen i mitten av sjuttiotalet en del liberaliseringar, vilka delvis skall ses som motåtgärder mot de förut beskrivna allt tydligare motsättningarna i samhället. Genomförda eller föreslagna åtgärder innebär onekligen vissa smärre lättnader i de många regler som styr de svartas tillvaro. Samtidigt kan det konstateras att förändringarna har en ringa praktisk innebörd. Inte i något hänseende tillmötesgås sålunda genom dessa liberaliseringar de mer grundläggande krav som de svarta framställt.

3 Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv

Kring sextiotalets början hårdnade på flera håll i världen hållningen gentemot den sydafrikanska raspolitiken. Man krävde handfasta aktioner mot landet. Nu inleddes en påtaglig "internationalisering" av frågan om apartheidpolitiken. Fortsättningsvis skildras i detta kapitel de åtgärder som på internationellt plan föreslagits och tidvis förverkligats i syfte att påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Vidare berörs några orsaker till att blockadtanken inte vann nämnvärd *praktisk* anslutning. Slutligen redovisas sydafrikafrågans internationella läge under sjuttiotalet.

3.1 Sydafrikafrågan och FN

Redan vid FN:s första generalförsamling riktades uppmärksamhet mot Sydafrikas raspolitik. Indien begärde vid detta tillfälle att den nya världsorganisationen skulle medverka till att den asiatiska befolkningen i Sydafrika erhöll en anständigare behandling. Från sydafrikansk sida hänvisade man till de åtgärder som vidtagits i landet för att främja indiernas ställning samt för att allmänt öka harmonin mellan de olika rasgrupperna. Under påföljande femton år återkom vid varje session en dagordningspunkt rörande indiernas behandling i Sydafrika. Genom FN:s försorg upprättades under denna tid flera tillfälliga kommittéer som skulle medverka till att överläggningar i ämnet kom till stånd mellan främst Sydafrika och Indien. Alla praktiska resultat uteblev emellertid. Huvudförklaringen härtill var att Sydafrika inte ansåg sig kunna ge avkall på någon av grundprinciperna för sin raspolitik. I det läget fanns det givetvis inte mycket att förhandla om. Med tiden kom Sydafrika att allt flitigare hänvisa till att raspolitiken betraktades som en inre angelägenhet och som sådan, enligt FN-stadgan, inte kunde göras till föremål för sakbehandling i världsorganisationen.

Mot slutet av femtiotalet och särskilt i början av sextiotalet skärptes hållningen gentemot Sydafrika i FN. Krav på långtgående åtgärder framfördes i flera resolutionsförslag. Pådrivande var här nyblivna självständiga afrikanska stater samt i ett inledande skede även ett par länder i Asien. Förslagen innebar att samfällda internationella aktioner skulle tillgripas för att påverka den allt eftertryckligare rasåtskillnadspolitiken i Sydafrika. Genom att avbryta alla ekonomiska, militära, politiska och diplomatiska förbindelser med detta land antogs omvärlden kunna medverka till nödvändiga samhälls-

förändringar. Denna isoleringsstrategi hämtade sitt stöd i FN-stadgans bestämmelser om tvångsåtgärder mot nationer som äventyrar internationell fred och säkerhet. Enligt kapitel VII i stadgan kan ekonomiska och militära sanktionsåtgärder komma ifråga vid sådana tillfällen.

Flera omständigheter förklarade den hårdnande attityden och de växande kraven på aktioner gentemot Sydafrika. En snabb avkolonisering i Afrika medförde att nya självständiga nationer fick säte och stämma i de internationella sammanhangen. Härigenom vann det svarta Afrika på kort tid ett betydande politiskt inflytande. I FN var år 1958 endast en av tio medlemmar från Afrika. Motsvarande andel vid mitten av efterföljande årtionde uppgick till en tredjedel. De nytillkomna svarta staterna hyste en djup avsky för den sydafrikanska raspolitiken. Man förklarade sålunda att Afrika inte kunde betraktas som verkligt befriat från främmande förtryck förrän den dag då minoritetsstyret i Södra Afrika hade undanröjts. Vid tillkomsten av den afrikanska enhetsorganisationen OAU år 1963 manifesterades tydligt det svarta Afrikas ambition att störta den sydafrikanska regimen.

Utöver framväxten i FN och annorstädes av en aktiv och bred afrikansk front i sydafrikafrågan förelåg i början av sextiotalet också andra omständigheter som bidrog till frågans internationalisering. Hit hörde att frågan om mänskliga rättigheter runt om i världen började spela en allmänt ökad roll. Sydafrika kom härvid att allt flitigare nämnas som ett av de mest extrema exemplen på rasförtryck.

Man kunde vid denna tid också inregistrera att det "kalla kriget" mellan stormakterna inte längre var lika dominerande. Ansträngningar att nå en avspänning hade avlöst femtiotalets ideologiska konfrontationspolitik. Detta medförde bl. a. att Sovjetunionen och dess lierade i Östeuropa i viss mån gjorde avkall på sin negativa inställning till att FN befattade sig med staters inre angelägenheter. Snart kom i själva verket östblocket att utåt inta en lika radikal hållning i sydafrikafrågan som det svarta Afrika. På så sätt kunde man demonstrera sin solidaritet med den tredje världen och samtidigt söka motverka västvärldens politiska inflytande på detta håll.

Slutligen bidrog i hög grad den inhemska utvecklingen i Sydafrika till att fästa omvärldens uppmärksamhet på raspolitiken. Det svarta folkflertalet genomförde vid denna tid förhållandevis massiva "fredliga" demonstrationer mot den vita undertryckningspolitiken. Myndigheterna svarade i sin tur med brutalt våld. Man förbjöd år 1960 de två viktigaste nationalisträrelserna. Framstående ledare för de svarta fängslades. Andra åter tvingades i exil. En inte åsyftad effekt härav blev att svarta politiker utomlands kunde vittna om regimens hårdhet samt att de aktivt kunde verka för en effektiv blockadpolitik riktad mot Sydafrika.

3.2 Isoleringsstrategin vinner fotfäste

År 1962 antog en majoritet av staterna i FN:s generalförsamling en resolution vari medlemmarna för första gången skarpt uppmanades att i en rad hänseenden avveckla sina förbindelser med Sydafrika. Samtidigt anmodades säkerhetsrådet att vidta lämpliga åtgärder, däribland sanktioner, för att sä-

kerställa Sydafrikas åtlydnad av FN:s olika tidigare beslut. Om nödvändigt skulle rådet, enligt den antagna resolutionen, därutöver överväga en uteslutning av Sydafrika ur världsorganisationen.

Generalförsamlingens beslut bildade upptakten till ett långvarigt och mer kraftfullt FN-engagemang i sydafrikafrågan. En genomgående linje blev härvid kravet på en total isolering av den sydafrikanska regimen. Uppslutningen bakom den valda strategin har emellertid ingalunda varit fullständig. (Se s. 53.)

Särskilt på västmaktshåll fortlevde uppfattningen att Sydafrika kunde och borde förändras genom inre samverkan mellan rasgrupperna. Detta förutsatte att regimen insåg det orimliga och på längre sikt ohållbara i den förda raspolitiken. De negativa ekonomiska följderna för landet av en rigid rasåtskillnad tillsammans med politiska yttre påtryckningar skulle kunna leda till att den vita minoriteten steg för steg ändrade sin politik.

Varför förespråkades tidigt isoleringsstrategin och ingen annan påtryckningsform av en klar majoritet i de internationella sammanhangen? En viktig förklaring härtill var att länderna i tredje världen, enkannerligen i Afrika, utgjorde de mest pådrivande i sydafrikafrågan. På detta håll fanns stor lyhördhet för kraven från de ideologiskt ofta besläktade militanta svarta nationalströrelserna i Sydafrika. Då ANC[1] och PAC[2] förespråkade en internationell blockadpolitik var det naturligt för afrikanska stater att i sin tur påyrka en sådan. De afrikanska staternas syn på mål och medel ifråga om problemen på deras egna kontinent godtogs av naturliga skäl av flertalet andra länder i tredje världen.

Ett väsentligt skäl till nationalströrelsernas valda isoleringslinje var deras uppfattning att uppvaktningar, icke-våldsbetonade demonstrationer och andra former av vädjanden till regimen inte som hittills kunde ses som en framkomlig väg. Erfarenheterna från en långvarig verksamhet utvisade att det "vita" Sydafrika kunde påverkas endast genom långtgående tvångsåtgärder. Hit hörde en effektiv internationell blockad.

Grundläggande var också att den internationella folkrätten rörande konfliktlösning överhuvud inte bjöd särskilt många fredliga alternativ vid sidan av förhandlingar, skiljedomsförfarande och liknande. I själva verket framstod FN:s ekonomiska sanktioner som det viktigaste till buds stående icke-militära *tvångsmedlet* för att påverka en nations inrikesförhållanden. Mot den bakgrunden existerade knappast något egentligt val för tredje världen vid dess ansträngningar att få till stånd effektiva aktioner. Förhandlingar med och vädjanden till den sydafrikanska regimen bedömdes som gagnlösa, vilket för övrigt bekräftades av FN:s många försök i denna riktning alltsedan år 1946. Militära åtgärder från omvärldens sida fanns det inte politiskt underlag för att iscensätta. I det läget återstod i praktiken bara ett alternativ, nämligen ekonomiska sanktioner.

I en lång räcka resolutioner har generalförsamlingen alltsedan den sjuttonde sessionen, alltså den år 1962, anvisat isoleringsstrategin som en väg för att utöva påtryckningar på Sydafrika. Ett betydande antal medlemmar har vid omröstningarna understött tanken på en blockadpolitik och allteftersom tiden gått har det stödet blivit större.

Säkerhetsrådet, alltså inte generalförsamlingen, bär det fulla ansvaret för det internationella kollektiva säkerhetssystem som FN-organisationen re-

[1] African National Congress.

[2] Pan Africanist Congress.

presenterar. Därest brott eller hot mot internationell fred och säkerhet föreligger är det rådet som skall ingripa och ytterst tillgripa de tvångsåtgärder i form av ekonomiska eller militära sanktioner som stadgan anvisar. Sydafrikafrågan i FN har från början befunnit sig i ett politiskt spänningsfält där polerna, förenklat uttryckt, utgjorts av ett stormaktsdominerat och passivt säkerhetsråd och en aktiv generalförsamling vars handlande influerats eller bestämts mer och mer av den tredje världen. Trots upprepade framstötar från församlingen tog rådet under sextiotalet inte några väsentliga steg i syfte att införa ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.

Vid enstaka tillfällen under sextiotalet fördes sydafrikafrågan upp på säkerhetsrådets dagordning. Så skedde första gången år 1960 i anslutning till de våldsamma urladdningarna i Sydafrika, vilka främst manifesterade sig i dödsskjutningarna i Sharpeville i mars detta år. Rådet beklagade de sydafrikanska myndigheternas sätt att handla samt uppmanade den sydafrikanska regeringen att "vidta åtgärder i syfte att frammana harmoniska relationer mellan raserna grundade på jämlikhet". FN:s generalsekreterare fick därutöver i uppdrag att genom konsultationer med den sydafrikanska regeringen söka medverka till ett förverkligande av stadgans mål och principer.

År 1963 aktualiserades åter sydafrikafrågan i säkerhetsrådet av ett yrkande från 32 afrikanska stater om ett möte. Rådet beslöt i enighet att uppmana Sydafrika att överge sin rasåtskillnadspolitik. Ett förslag om en bojkott av sydafrikanska varor vann däremot inte tillräckligt stöd. En rekommendation antogs dock om att stater skulle sluta exportera vapen och annan militär materiel till Sydafrika, vilket skedde utan att kapitel VII i stadgan åberopades.

Ett halvår senare fanns frågan om Sydafrika ånyo på säkerhetsrådets dagordning. I den resolution, föreslagen av Norge, som säkerhetsrådet slutligt antog, fördömdes Sydafrikas ohörsamhet gentemot FN:s anmaningar om att övergiva apartheidpolitiken och frigiva politiska fångar. Samtidigt skärptes något det tidigare rekommenderade vapenembargot. En expertgrupp tillsattes med uppgift att undersöka tillvägagångsätt för att medelst fredliga metoder säkra de mänskliga rättigheterna i Sydafrika.

Expertgruppen, vilken under Alva Myrdals ordförandeskap lämnade sitt betänkande i april 1964, rekommenderade att ett nationalkonvent skulle sammankallas i Sydafrika. Vid detta skulle landets olika folkgrupper vara representerade på ett likaberättigat sätt. En övergång till ett demokratiskt styre angavs vara den centrala frågan på dagordningen. I fråga om ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika anfördes i rapporten, att sådana för att bli framgångsrika erfordrade full uppslutning från de stora handelsnationernas sida. I avvaktan på Sydafrikas reaktion på förslaget om ett nationalkonvent borde, enligt expertgruppen, frågan om de tekniska och strategiska förutsättningarna för sanktioner ytterligare utredas. I expertgruppen visade man sig inte främmande för en användning av sanktionsinstrumentet: "Om inget tillfredsställande svar (på gruppens förslag) inom angiven tid erhålles från den sydafrikanska regeringen, har säkerhetsrådet till sitt förfogande inget annat användbart fredligt medel för att medverka till en lösning, än att införa ekonomiska sanktioner."

Rapportens olika rekommendationer behandlades av säkerhetsrådet i juni 1964. Vid dessa överläggningar antogs i huvudsak expertgruppens förslag.

Sovjetunionen, Tjeckoslovakien och Frankrike förklarade emellertid att de av skilda orsaker inte kunde lämna förslagen sitt aktiva stöd. Förstnämnda två länder ansåg att det föreliggande resolutionsutkastet var mycket otillfredsställande, då frågan om sanktioner återigen ställdes i skymundan. Frankrike å den andra sidan hävdade att resolutionen innebar en olämplig FN-inblandning i en medlemsstats inre angelägenheter.

Den beslutade utredningen om förutsättningarna för att införa sanktioner gentemot Sydafrika kom visserligen till stånd och avgav också en rapport, men säkerhetsrådet befattade sig först år 1970 ånyo med apartheidfrågan och inte heller då tog man ställning i sanktionsärendet. Förslaget om ett nationalkonvent förklingade ohört och rekommendationen om vapenembargo – som dock med tiden följdes av flera västmakter – förhindrade ingalunda en fortsatt kraftig sydafrikansk militär upprustning.

I centrum för rådsöverläggningarna i juli 1970 stod den snabba utbyggnaden av den sydafrikanska krigsmakten. Härvid konstaterades att rekommendationen om vapenembargo inte fått avsedd verkan. Flera länder, i synnerhet Frankrike, hade sålt militär utrustning till Sydafrika i en utsträckning som saknade tidigare motstycke. Rådets slutligt antagna resolution resulterade i att embargopolitiken beträffande krigsmateriel skärptes. För första gången fastlades vid samma tillfälle genom ett säkerhetsrådsbeslut rätten för Sydafrikas folk att bjuda apartheidpolitiken motstånd: "Recognizing the legitimacy of the struggle of the oppressed people of South Africa" hette det i resolutionen.

Även om säkerhetsrådet under sextiotalet inte ställde sig bakom några åtgärder av nämndvärd praktisk betydelse, kan det konstateras att tonen gentemot Sydafrika efter hand hårdnade. Också på västmaktshållökade den kritiska hållningen. Tidvis avslöjade tonläget en stark irritation över att Sydafrika förhöll sig helt omedgörligt. Rådet fastställde dock aldrig att Sydafrika utgjorde ett "hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling". Därigenom saknades den avgörande stadgemässiga förutsättningen för FN-sanktioner. Under årtiondet ifråga förändrades likväl bedömningen av Sydafrika också i detta avseende. År 1960 hette det att situationen i Sydafrika var sådan att den förorsakat internationella slitningar och om den finge bestå kunde internationell fred och säkerhet äventyras. Tio år senare ansåg säkerhetsrådet att läget i landet verkligen utgjorde ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet. Förändringen i uttryckssättet röjde utan tvivel förskjutningar också i västvärldens bedömning av Sydafrika.

3.3 Varför har sanktioner uteblivit?

Med ett visst mått av förenkling kan man säga, att de länder som aktivt understödde isoleringsstrategin också var sådana som för egen del inte hade något att rent materiellt förlora på saken. Ett överväldigande flertal av dessa stater hade sålunda inget nämnvärt ekonomiskt, teknologiskt eller militärt utbyte med Sydafrika. Däremot hade stora delar av västvärlden ett dylikt utbyte. Det var ävenledes här som motståndet mot tanken på en internationell avspärrning kunde inregistreras. Storbritannien, USA och Frank-

rike var dessutom medlemmar med vetorätt i säkerhetsrådet. Dessa länder använde under sextiotalet de facto sin maktposition för att förhindra att isoleringsstrategin genom rådsbeslut omsattes i praktisk handling.

Västvärldens negativa inställning till ekonomisk krigföring gentemot Sydafrika under sextiotalet förklarades av flera omständigheter. Naturligtvis fanns skiljaktigheter mellan staterna ifråga likaväl som det skedde förskjutningar över tiden. Vidare låg förklaringarna på olika plan och endast undantagsvis fördes de öppet fram. Följande motiv och motiveringar kan här särskiljas:

(1) *Frihandelsdoktrinen.* Västvärldens ekonomiska förbindelser med utlandet styrdes av ett utpräglat frihandelstänkande samt av synsättet att kapitalrörelser över gränser i möjligaste mån skulle vara fria. Varuhandel likaväl som utlandsetablering av företag försiggick under minimal formell reglering från regeringens sida. Oberoende av de politiska förhållandena i Sydafrika och hemmaregeringarnas uppfattning om dessa, kunde således enskilda företag vidga sina kontakter med detta land. De politiska beslutsfattarna var obenägna att i enskilda fall göra avsteg från frihandelsdoktrinen, ty denna utgjorde en av grundvalarna för staternas ekonomiska system och välståndstillväxt.

(2) *Sydafrika ekonomiskt viktigt.* Många länder i västvärlden ägde betydande ekonomiska intressen i Sydafrika. Tidigt hade man där skaffat sig olika slags tillgångar, t. ex. gjort investeringar i gruvnäringen och i tillverkningsindustrin. Sydafrika framstod vidare som viktigt ur handelssynvinkel. Landet hade mycket vitala råvaror, t. ex. guld och strategiska mineraler. Ekonomiska överväganden på västmaktshåll talade alltså starkt emot att sätta in sanktioner.

(3) *Den strategiska faktorn.* Det internationella läget i början av sextiotalet, alltså vid den tid då en ekonomisk krigföring mot Sydafrika började föras på tal, utmärktes av osäkerhet. Sedd ur västvärldens synvinkel framstod utvecklingen i det svarta Afrika som ett frågetecken. En snabb avkolonisering skapade ovisshet om den framtida stabiliteten i denna världsdel. På samma gång fanns på många håll farhågor för att Afrika skulle utvecklas till en arena där femtiotalets stormaktsmotsättningar skulle göra sig gällande. Ett sådant perspektiv medförde att Sydafrika med bevarade stabila samhällsförhållanden åtminstone kortsiktigt sågs som en strategisk tillgång. Landets uttalade västvärldsanknytning och antikommunism samt regimens relativa stabilitet utgjorde en garanti för inte alltför omvälvande förändringar i denna del av Afrika. Ett direkt säkerhetspolitiskt samarbete förekom vidare mellan Storbritannien och Sydafrika. De två länderna hade påtagit sig ett gemensamt ansvar för försvaret av Kaprutten, som bl. a. hade stor betydelse för västs oljeförsörjning.

(4) *Tvång ingen lämplig väg.* Staterna i väst har hävdat att internationella likaväl som nationella konflikter borde lösas på annat sätt än genom tvång i form av militär och ekonomisk krigföring. Denna syn på internationell konfliktlösning medverkade allmänt till att minska de berörda regeringarnas

vilja att inom världsorganisationens ram tillgripa kollektiva tvångsåtgärder. I det konkreta fallet skulle vidare mycket omfattande internationella arrangemang erfordras för att praktiskt organisera en effektiv blockadpolitik. Slutligen frågade man sig om tvångsåtgärder av det slag som föreslagits i sydafrikafrågan överhuvudtaget skulle kunna leda till önskade förändringar i rasåtskillnadspolitiken.

(5) *Nedslående erfarenheter.* Vid sidan av en i grunden negativ principinställning till tvångsåtgärder i FN:s regi fanns tämligen nedslående erfarenheter av ekonomisk krigföring. I början av sextiotalet hade många västländer kunnat slutsummera sina erfarenheter från den främst av USA uppburna embargopolitiken gentemot Sovjetunionen. Den under drygt 10 år förda avspärrningspolitiken hade inte varit framgångsrik. FN:s omdiskuterade insats i f. d. Belgiska Kongo ägde vidare rum under sextiotalets första hälft. Denna aktion som tillhörde kategorin "fredsbevarande aktioner" ledde till djupgående meningsskiljaktigheter bland medlemmarna, vilket knappast fick annat än ett negativt inflytande på viljan att ånyo låta FN spela en mer aktiv och direkt roll i Afrika. Mot slutet av årtiondet hade man därtill färska erfarenheter av ekonomiska sanktioner som säkerhetsrådet beslutat, nämligen mot Rhodesia efter dess självständighetsförklaring år 1965. Också här framstod resultatet av FN:s insatser som allt annat än uppmuntrande. Den rhodesiska utbrytarstaten påverkades inte nämnvärt av de internationella sanktioner som påbjudits. Alla föreliggande erfarenheter av ekonomiska sanktioner tydde sålunda på att denna väg var vansklig och i praktiken knappast framkomlig.

(6) *Sydafrika i stadgans mening inget hot.* En nödvändig förutsättning för införandet av FN-sanktioner var, enligt stadgan, att säkerhetsrådet fastslog att ett hot eller brott mot internationell fred och säkerhet förelåg. De stater som i generalförsamlingen stödde isoleringsstrategin uttalade år 1965 liksom vid efterföljande sessioner att Sydafrika utgjorde ett sådant hot. Säkerhetsrådet kom dock att inta en annan ståndpunkt. Här skärptes visserligen kritiken av Sydafrika under årtiondet, men man gick aldrig så långt som i generalförsamlingen. Västvärldens företrädare i generalförsamlingen och i säkerhetsrådet hyste i huvudsak den uppfattningen, att Sydafrika i stadgans mening ingalunda kunde betraktas som ett faktiskt hot mot *internationell* fred. Åtgärder enligt kapitel VII i stadgan skulle, enligt dessa stater, tas i bruk endast då krigsrisk förelåg eller krig utbrutit mellan två eller flera stater. De anammade således inte den vidgade tolkning av stadgan som tredje världen successivt drev fram i generalförsamlingen.

Flera förklaringar till västvärldens negativa inställning till sanktioner mot Sydafrika kunde alltså konstateras. Tonvikten låg vad beträffar de större nationerna ytterst på det ekonomiska och strategiska området, alltså främst faktorerna 1–3 enligt ovan. Ekonomisk krigföring skulle medföra alltför betydande materiella och politiska kostnader, vilka skulle drabba västvärlden och praktiskt taget inga andra grupperingar i världen.

Mellan de faktorer som här redovisats föreligger ibland motsättningar eller i varje fall bristande konsistens. Detta beror dels på att "listan" söker

täcka en rad skilda staters ståndpunkter i frågan. Samtidigt kan man, självfallet, inte bortse ifrån att en och samma stat mycket väl kunde avge offentliga redovisningar av sina bevekelsegrunder utan att för den skull anföra alla verkliga skäl för sin negativa hållning till sanktioner.

3.4 Sydafrikas omvärldsförbindelser

Även om internationella sanktioner inom FN:s ram inte kom till stånd, saknades långt ifrån viktiga följder av den intensifierade diskussionen om hur Sydafrika utifrån skulle påverkas. Utan tvivel tog allt fler stater alltmer tydligt avstånd från den förda rasåtskillnadspolitiken. Sydafrika blev med tiden alltmer *ideologiskt* isolerat. Inte något land bortsett från Rhodesia visade i varje fall utåt någon förståelse för apartheidpolitiken. Än mindre framträdde man och försvarade Sydafrika vid de allt flera tillfällen då dess samhällsordning angreps.

I viss utsträckning iscensattes utanför FN:s ram konkreta aktioner riktade mot Sydafrika. Dessa innebar i flera fall bojkottåtgärder på politiskt och ekonomiskt plan. Redan år 1944 fattade den indiska regeringen ett principbeslut, som genomfördes två år senare, om att bojkotta all handel med Sydafrika. Bevekelsegrunden var det vita Sydafrikas behandling av människor med asiatiskt ursprung. Aktionen misslyckades dock med att nå några praktiska resultat. Exporten av jutevävnad avbröts visserligen, men Pakistan övertog strax Indiens tidigare roll. Indiska produkter såldes i viss omfattning också fortsättningsvis till Sydafrika, fast då i hemlighet via Australien. Krigsslutet medförde vidare att Sydafrika fick tillgång till andra importalternativ för jute.

Under åren 1958 till 1960 initierades flera bojkottaktioner mot Sydafrika. All-Africa Trade Union Federation vädjade sålunda i november 1959 till Afrikas folk, Internationella fria fackföreningsrörelsen och alla demokratiska regeringar om en blockad av sydafrikanska varor. Sjömän och hamnarbetare uppmanades att sluta arbeta i företag som idkade handel med Sydafrika. Påföljande år krävdes vid all-afrikanska möten på såväl statlig som icke-statlig nivå att förbindelserna skulle avskäras mellan Sydafrika och dess omvärld.

Flera afrikanska regeringar, några i Latinamerika och ett fåtal i Asien vidtog år 1960 bojkottåtgärder riktade i första hand mot import av sydafrikanska varor. Kretsen av länder som vart och ett för sig infört sanktioner omfattande år 1963 46 stater, väl att märka stater som aldrig haft annat än ett helt obetydligt utbyte med Sydafrika. Vid denna tid gällde diskussionen i FN inte främst enskilda länders "frivilliga" bojkotter. I centrum stod i stället bindande stadgeenliga sanktioner. Säkerhetsrådet rekommenderade således år 1963 vapenembargo. Året dessförinnan hade generalförsamlingen, som också tidigare framgått, för första gången antagit mer långtgående förslag om en rad isoleringsåtgärder, vilka dock inte vann tillräckligt gehör i rådet.

Också på det icke-statliga området diskuterades och genomfördes bojkottaktioner i början av sextiotalet. Fackföreningsrörelsen och nybildade

antiapartheidgrupper i Västeuropa var här de mest aktiva. På våren 1960 iscensattes i exempelvis Sverige och Storbritannien en av den fackliga rörelsen driven varubojkott som pågick under ett par månader. I huvudsak fick de enskilda aktionerna en begränsad anslutning och de varade följaktligen endast en kort tid. Motivet för dessa aktioner hörde främst samman med en önskvärd opinionsbildning i sydafrikafrågan.

Vilka egentliga ekonomiska effekter uppnåddes då med de inledda statliga och icke-statliga bojkotterna? Det är lätt att konstatera att aktionerna fick blygsamma följder för Sydafrikas ekonomiska läge, även om återverkningar ingalunda helt uteblev. Förklaringen till de uteblivna resultaten var i första hand att Sydafrikas viktigaste utbytesländer inte deltog i den på sina håll påbörjade ekonomiska krigföringen. Endast några procent av den sydafrikanska utrikeshandeln ägde rum med stater som officiellt förklarat sig medverka i bojkotten. Flertalet länder, enligt uppgift också Folkrepubliken Kina och östeuropeiska kommuniststater, fortsatte obehindrat sitt utbyte med Sydafrika.

Vissa problem uppstod inte desto mindre för en del enskilda sydafrikanska exportörer, men alternativa marknader kunde efter en tid utvecklas. Mer kännbar för landet blev den vidsträckta aktion som innebar att sydafrikanska flygplan och fartyg inte fick landa på eller ens passera afrikanska staters territorium. Denna bojkott fick emellertid på lite sikt endast begränsade följder. Kommunikationerna mellan Sydafrika och omvärldens viktiga centra stryptes ingalunda under sextiotalet.

Några av de afrikanska länder som inte bara i ord utan också i praktisk handling motarbetade Sydafrika, fick betala ett kännbart pris härför. Tanzania och Ghana tillhörde denna krets. Tidigare uppvisade dessa stater en positiv handelsbalans i sitt utbyte med Sydafrika. Dessa nationer liksom en del andra i Afrika har på grund av sin strävan att avbryta, eller i varje fall minska, sitt utbyte med Sydafrika, gått miste om ett ekonomiskt fördelaktigt samarbete. I så måtto har vissa fattiga stater gjort uppoffringar i sydafrikafrågan överstigande dem som skett på andra håll i världen.

De enskilda ländernas aktioner utövade inget nämnvärt inflytande över Sydafrikas *ekonomiska* ställning i världen. Fram till våra dagar har Sydafrika tvärtom kunnat öka sitt ekonomiska utbyte med omvärlden. Vad gäller t. ex. handel och investeringar, turism och invandring fördjupades sålunda kontakterna med yttervärlden. Huvudsakligen var det stater i västvärlden som på dessa och närliggande områden stärkte sina förbindelser med Sydafrika.

3.5 Sydafrikafrågan och omvärlden under 1970-talet

Omvärldens strävan att påverka Sydafrikas samhällsordning intensifierades under sjuttiotalet. Skarpare än någonsin fördömdes nu raspolitiken och kraven på internationella aktioner vann vidgad anslutning. Bakgrunden härtill kunde i hög grad sökas i de scenväxlingar som ägde rum i Södra Afrika kring mitten av årtiondet. En följd av dessa blev att Sydafrikas säkerhetspolitiska situation förändrades. På samma gång ökade utomstående staters engagemang i regionen.

3.5.1 *Södra Afrika*

Alltsedan sextiotalets mitt förvärrades tillståndet för de härskande vita regimerna i Sydafrikas grannländer. De svarta motståndsrörelsernas politiska och militära verksamhet blev med tiden ett påtagligt hot mot det bestående fåtalsstyret. Fram till mitten av sjuttiotalet bildade likväl de omgivande staterna Namibia, Rhodesia, Angola och Moçambique något av en buffertzon för Sydafrika. På sydafrikanskt håll ansågs existensen av detta bälte av vita stater ha ett betydande säkerhetspolitiskt värde, vilket bl. a. visade sig i att man ekonomiskt, politiskt och militärt understödde regimerna ifråga.

År 1975 blev de portugisiska kolonierna i Afrika självständiga. Angola och Moçambique med sitt revolutionärt inriktade ledarskap kom framgent att i flera avseenden utöva inflytande på Sydafrika. Ur säkerhetspolitisk synvinkel skapades ett nytt läge i området. Den regionala maktbalansen försköts till de kvardröjande vita regimernas nackdel. Befrielserörelser i främst Rhodesia men också i Namibia trappade upp sin verksamhet. Detta blev möjligt p. g. a. de nya politiska och geografiska förutsättningar för kampen som skapats genom tillkomsten av revolutionära regeringar i Luanda och Maputo.

För Sydafrika framstod det vid mitten av sjuttiotalet som helt oundvikligt att svart majoritetsstyre på ett eller annat sätt skulle komma att införas i Rhodesia inom överskådlig framtid. Vid denna tid växte likaså insikten om att Namibia tämligen snart måste ges självständighet. De internationella påtryckningarna i denna riktning hade vuxit mycket kraftigt. Händelseutvecklingen i övriga delar av regionen pekade på att enda alternativ till självständighet var en upptrappad gerillaverksamhet.

Utvecklingen mot självständighet i Södra Afrika fick väsentliga psykologiska följdverkningar i Sydafrika. Skeendet i grannländerna, och då i första hand i Moçambique, blev en stimulans för de sydafrikanska svarta som sedan början av sjuttiotalet kraftfullare än på länge krävt genomgripande förändringar i samhället. Utvecklingen visade att en till synes oövervinnelig vit överhöghet inte på längre sikt kunde stå emot det svarta folkflertalets målmedvetna och samfällda strävan.

För Sydafrikas vidkommande fick skeendet i angränsande länder betydelse också ett vidare internationellt sammanhang. Uppmärksamheten kom mer påtagligt än tidigare att riktas mot denna del av världen. Detta medförde bl. a. att Sydafrikas roll i regionen aktualiserades. Tecken tydde samtidigt på att efter Rhodesia och Namibia skulle Sydafrika och dess raspolitik stå i tur och med all sannolikhet bli förmål för mer långtgående och samordnade internationella aktioner än hittills.

Utomstående staters tilltagande intresse för, och i en del fall också direkta engagemang i, Södra Afrikas förhållanden kunde tidigt märkas av Sydafrika. I än mer påfallande grad gällde detta vid mitten av sjuttiotalet. Supermakternas agerande dikterades här liksom annorstädes av en önskan att förhindra en för respektive sidas del ogynnsam utveckling. Sovjetunionen likaväl som USA sökte genom bistånd och förhandlingsinitiativ vinna inflytande i regionen och påverka händelseutvecklingen. Situationen i Södra Afrika uppmärksammades på så sätt vid denna tid mer omedelbart än tidigare av stormakterna. Västmakter framlade förslag till och medverkade till förhand-

lingar om lösningar på problemen i Namibia och Rhodesia. Sovjetunionen och dess lierade gav samtidigt ett vidgat stöd till befrielserörelser liksom till Angola och Moçambique.

Södra Afrika framstod i korthet som ett område med ökad betydelse för stormakterna. Ur Sydafrikas synvinkel innebar stormakternas intresse för utvecklingen ökade risker för skärpta motsättningar i regionen. Sydafrikas möjligheter att påverka utvecklingen på kort och lång sikt i området minskade i samma mån som stormakternas inblandning ökade.

Förändringen i omvärldens attityd och intresse kom knappast oväntat för Sydafrika. Däremot torde intensiteten i intresset och dettas inriktning överraskat. Den nya situationen möttes på olika sätt. Tre huvudsakliga bevekelsegrunder styrde regimens åtgärder för att bemästra inträffade och väntade förändringar.

En viktig linje innebar att man sökte vinna tid för att kunna genomföra nödvändiga långsiktiga förändringar i Sydafrika i syfte att tysta den internationella och inhemska kritiken mot apartheidpolitiken.

Ett annat genomgående inslag var Sydafrikas ambition att söka påverka skeendet i regionen i övrigt. Avsikten därmed var att man ville tillse att utvecklingen i grannstaterna gick i en för landet förmånlig riktning för att förhindra att dessa skulle komma att utöva tryck på Sydafrika i framtiden. Ett led i denna strävan var att medverka till "förhandlingslösningar" beträffande Rhodesias och Namibias framtida ställning. I dessa båda fall kom Sydafrika mer eller mindre direkt att samarbeta med västmakter, främst USA och Storbritannien. Hittills har dock förhandlingarna rörande dessa två konflikter inte gett några slutliga resultat (augusti 1978). I januari 1978 förklarade t. ex. Sydafrika att man avsåg att lösa frågan om Namibias status före årets utgång på sydafrikanska villkor. Några månader senare sade sig Sydafrika acceptera västmaktsplanen för Namibia. Samtidigt stod det klart att Sydafrika på olika sätt aktivt verkade för att hindra att befrielserörelsen SWAPO vann ytterligare fotfäste i Namibia.

Gentemot det självständiga Moçambique valde Sydafrika redan från början en föga utmanande hållning, man undvek att officiellt kritisera den nytillkomna revolutionära regeringen. Sydafrika förklarade sig önska vilja ha ekonomiskt samarbete med landet. Från sydafrikanskt håll förklarades också att det var fullt möjligt att de två vitt skilda samhällssystemen existerade sida vid sida under förutsättning att de på ömse håll avhöll sig från inblandning i den andras inre angelägenheter.

Däremot visade Sydafrika i Angola snart prov på att tanken på en direkt inblandning i grannländers interna angelägenheter ingalunda var främmande när det gällde att tjäna Sydafrikas intressen. Mot slutet av oktober 1975 intervenerade på bred front Sydafrika militärt i Angola i syfte att stödja en av fraktionerna i det pågående inbördeskriget. Åtgärden utgjorde en klar påminnelse om att Sydafrika hade ett vitalt intresse i den politiska utvecklingen i landets närmaste omgivning. Åtminstone i ett inledande skede visade man sig i Angola politiskt beredd likaväl som militärt rustad för att stödja sådana grupperingar som i regionen motarbetade tillkomsten av revolutionära regeringar.

En tredje handlingslinje kan skönjas i Sydafrikas agerande och åtgärder särskilt under senare år. Genom mycket omfattande militära rustningar och

en starkt ökad samhällskontroll har regimen börjat förbereda sig på att möta såväl inre som yttre fiender med våld. (Se kapitel 2, s. 46.) Detta visar med all tydlighet att den vita minoriteten i Sydafrika inte utesluter att framtiden kan medföra en våldsam konfrontation i denna del av världen.

3.5.2 *Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv*

Flera omständigheter medförde att en lösning på sydafrikaproblemet i ett internationellt perspektiv kring mitten av sjuttiotalet framstod som nödvändigare än någonsin tidigare. Det kunde vid denna tid konstateras att den *sydafrikanska regimen inte på någon enda väsentlig punkt efterkommit de i skilda världsfora gång efter annan under hela efterkrigstiden, och särskilt sedan sextiotalets början, framförda kraven på en grundläggande revidering av raspolitiken.* Utvecklingen i Sydafrika utvisade i stället allt tydligare att en vit minoritet inte hade för avsikt att ge avkall på sina privilegier. Under åren 1976 och 1977 gavs trots starka internationella avståndstaganden självständighet åt två s. k. bantustanområden, vilket åskådliggjorde regimens avsikt att fullfölja sina planer på en uppsplittring av landet i syfte att på längre sikt säkerställa den "vita nationens" fortbestånd (se kapitel 2, s. 40). Brutalare än på länge ingrep samtidigt regimen mot all inhemsk opposition vid denna tid. Detta sågs som ytterligare ett utslag av regimens omedgörlighet och totala brist på lyhördhet för omvärldens vädjanden och påtryckningar.

Några år in på sjuttiotalet var det påtagligt att *situationen i Södra Afrika alltmer präglades av användning av våld, militärt organiserad eller i form av gerillakrig.* Sydafrika genomförde för sin del en militär rustning helt utan motstycke i fredstid. Hotet om en framtida militär urladdning i Södra Afrika, och på längre sikt särskilt i Sydafrika, tycktes alltmer uppenbart.

Intresset för och engagemanget i samhällsförhållandena i detta hörn av Afrika tilltog snabbt hos stormakterna och de andra staterna i stormaktsblocken, vilket tog sig flera uttryck. Sovjetunionen och Kuba lämnade t. ex. militär hjälp åt befrielserörelser och åt Angolas regering. USA och andra västmakter – alla med stora ekonomiska intressen i främst Sydafrika – skaffade sig likaså ett växande inflytande på utvecklingen i området. Genom förhandlingsinitiativ och liknande åtgärder satte ledande nationer i västvärlden Sydafrika och de s. k. frontstaterna (Angola, Mocambique, Zambia, Tanzania och Botswana) under tryck i syfte att framtvinga en uppgörelse i första hand om Namibias och Rhodesias framtid. Nationer utanför kontinenten etablerade på detta sätt på kort tid direkt engagemang i händelsutvecklingen i regionen. Som en följd härav aktualiserades flera utomstående staters hållning till Sydafrika. Västmakterna tvingades efter hand att inta en allt hårdare attityd till Sydafrika för att inte äventyra det stöd som de hade hos det svarta Afrika och som var nödvändigt då det gällde att förhandlingsvägen nå resultat.

En fjärde omständighet var Afrikas under sjuttiotalet växande allmänna politiska och ekonomiska betydelse i världen. *Allt tydligare stod det klart för västvärlden att dess stora ekonomiska intressen i Sydafrika åtminstone i ett längre perspektiv utgjorde ett hinder för fördjupade kontakter mellan västvärlden och det övriga Afrika.* Ur marknads- och råvarusynvinkel tedde sig Afrika mer och

mer väsentligt för västvärlden. Tillsammans med mer kortsiktiga politiska överväganden började vid denna tid sådana faktorer att påverka västvärldens agerande i sydafrikafrågan. Man såg den dag snart randas då ett val måste göras mellan samarbete med Sydafrika *eller* med det övriga Afrika.

3.5.3 *Internationella påtryckningar i sydafrikafrågan*

Internationellt omfattade sanktioner förordades tidigt i generalförsamlingen, som förut sagts, av en majoritet av FN-medlemmarna som ett verkningsfullt medel för att utifrån påverka den sydafrikanska samhällsordningen (se s. 50). Med ökad skärpa krävdes i olika världsfora under sjuttiotalet att Sydafrika skulle isoleras från allt politiskt, ekonomiskt och militärt utbyte med omvärlden. På detta sätt skulle man medverka till att regimen tvingades på knä.

Sjuttiotalets internationella ansträngningar att påverka Sydafrika dominerades, liksom under det föregående årtiondet, av isoleringsstrategin. I likhet med tidigare anammade emellertid inte de i sammanhanget betydelsefulla länderna i västvärlden denna strategi. Mot slutet av år 1977 togs med västvärldens samtycke emellertid ett principiellt inte oväsentligt steg i denna riktning, vilket berörs nedan.

Isoleringsstrategin manifesterades tydligt i de allt talrikare resolutioner som FN:s generalförsamling vid varje session antog i sydafrikafrågan. En överväldigande medlemsmajoritet ställde sig bakom den mångfald isoleringsaktioner som föreslogs. Tonvikten i åtgärdsbatteriet låg på det ekonomiska utbytet. Uppmärksamheten riktades härvid särskilt mot handelsutbyte och företagsinvesteringar. Enskilda länder uppmanades avbryta alla ekonomiska kontakter med Sydafrika. Sådana förbindelser ansågs stärka den sydafrikanska regimen och möjliggöra dess undertryckningspolitik. Generalförsamlingen förespråkade också att åtgärder skulle vidtas i syfte att förhindra allt samarbete beträffande sjö-, land- och lufttransporter. Säkerhetsrådet uppmanades lika enträget som tidigare att föreskriva bindande ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.

Frågan om väpnad kamp som metod för att bringa sydafrikaproblemet till en lösning ägnades under sjuttiotalet successivt ökat utrymme i FN:s arbete. Allmänt sett gällde här att de sydafrikanska befrielserörelserna och deras inriktning på väpnad kamp vann ett växande stöd. I olika församlingsresolutioner gavs legitimitet åt rörelser som med ökad skärpa uttalade att användningen av våldsmedel var nödvändig om man i Sydafrika ville få till stånd betydelsefulla förändringar. Generalförsamlingen uppmanade vidare regeringar och icke-statliga organisationer världen över att lämna materiellt och politiskt stöd åt befrielserörelserna ifråga. Allt oftare återgav också FN-rapporterna rörande Sydafrika de lägesbeskrivningar och ståndpunkter som härrörde från dessa rörelser.

Att man i FN och på andra håll visade allt större förståelse för väpnad kamp för att lösa problemen i Sydafrika innebar ingalunda att isoleringsstrategin övergavs. Däremot visade besluten i generalförsamlingen att en viss förskjutning ägde rum i riktning mot mer militanta åtgärder i sydafrikafrågan. Enbart fredliga medel – t. ex. isoleringsaktioner – bedömdes

inte längre som tillräckliga för att påverka regimen i Sydafrika. De länder som var betydelsefulla för Sydafrikas ekonomi hade inte heller annat än undantagsvis anslutit sig till tanken på ekonomisk krigföring. I detta läge vann allt radikalare förslag gehör i FN:s generalförsamling. Många tycktes inte längre tro att någon annan än befrielserörelserna kunde få till stånd en omdaning av det sydafrikanska samhället.

Sydafrikafrågan blev under sjuttiotalet föremål för ett påtagligt intresse i internationella sammanslutningar på den icke-statliga sidan. Här liksom i FN var det vanligtvis enskilda medlemmar från tredje världen, enkannerligen Afrika, som aktualiserade frågan och utgjorde den pådrivande kraften. På t. ex. det idrottsliga området kom Sydafrika att alltmer isoleras. I flera internationella idrottsorganisationer avstängdes landet således från allt deltagande. (Tabell 3.1.) Av avgörande betydelse i detta sammanhang var att Olympiska kommittén redan under sextiotalet ägnat Sydafrika stor uppmärksamhet. På grund av landets rasdiskriminering i idrottsutövning hade det suspenderats från deltagande i olympiska tävlingar från och med år 1964. År 1970 uteslöts Sydafrika definitivt från olympiska spel.

Tabell 3.1 Sydafrikas medlemskap i internationella sportfederationer år 1976
Olympiska idrottsgrenar

Idrottsgren		Ställning
Basketboll	(FIBA)	Medlem
Bob/rodel	(FIBT)	Medlem
Boxning	(AIBA)	Uteslutet 1968
Brottning	(FILA)	Uteslutet 1970
Budo	(IJF)	Vägrad medlemskap 1969
Bågskytte	(FITA)	Medlem
Cykel	(FIC)	Uteslutet 1970
Fotboll	(FIFA)[a]	Uteslutet 1976
Friidrott	(IAAF)[b]	Uteslutet 1976
Fäktning	(FIE)	Medlem
Gymnastik	(FIG)	Medlem
Handboll	(IHF)	Medlem
Ishockey	(FIHG)	Medlem
Kanot	(ICF)	Medlem
Ridsport	(FEI)	Medlem
Rodd	(FISA)	Uteslutet
Segling	(IYRU)	Medlem
Simning	(FINA)	Uteslutet 1973
Skidor	(FIS)	Sökt medlemskap
Skridsko/ Konståkning	(ISU)	Medlem
Sportskytte	(FIT)	Medlem
Tyngdlyftning	(IWF)	Uteslutet 1969
Volleyboll	(FIVB)	Suspenderat 1970
Modern femkamp	(UIPM-B)	Medlem

[a] Suspenderat sedan år 1964
[b] Suspenderat sedan år 1979
Källa: Sveriges Riksidrottsförbund

Den internationella fackföreningsrörelsen har likaledes i ökad omfattning engagerat sig i sydafrikafrågan. Av speciellt intresse är den Fria fackföreningsinternationalens, FFI, ställningstagande då det är här som en be-

tydande del av löntagarna i västvärlden är organiserade. FFI har ställt mer och mer långtgående krav på att Sydafrika internationellt skall isoleras. Vidare har man stött sådana fackföreningar för de svarta, som öppet söker organisera arbetare i det sydafrikanska arbetslivet. Sedan mitten av sjuttiotalet fyller Fria fackföreningsinternationalen en allt viktigare samordnande och pådrivande uppgift för det intresse i sydafrikafrågan som i växande utsträckning engagerar västvärldens löntagare.

En ökad aktivitet i sydafrikafrågan utmärker med början vid denna tid även en rad andra internationella och regionala fackliga sammanslutningar. Hit hör inte minst Nordens fackliga samorganisation, NFS. Under år 1977 utarbetades där ett handlingsprogram i sydafrikafrågan. I fjorton punkter sammanfattas ett vittomspännande aktionsprogram där betoningen ligger på olika slag av åtgärder för att internationellt isolera Sydafrika.

Kyrkornas världsråd lämnar ett tredje exempel på hur internationella icke-statliga organisationer uppmärksammade sydafrikafrågan under sjuttiotalet. Mot slutet av sextiotalet hade världsrådets allmänna engagemang i rasfrågor och behandlingen av folkminoriteter ökat, vilket efter en tid medförde att sydafrikafrågan ställdes i centrum för världsrådets intresse. År 1972 beslöt rådet rekommendera medlemskyrkorna att överväga att sälja sitt aktieinnehav i sådana bolag som bedrev verksamhet i Sydafrika. Detta medförde att förbindelserna överhuvudtaget mellan rådsmedlemmarnas hemländer och Sydafrika kom att uppmärksammas av stora befolkningsgrupper, vilkas intresse eljest främst var förknippade med de kyrkliga angelägenheterna. Världsrådets förslag om en avyttring av aktier innebar att isoleringsstrategin fick ett stöd. På några håll i Nordamerika och i Europa genomfördes också de rekommenderade aktieförsäljningarna.

Sydafrikafrågans iögonfallande internationalisering på sjuttiotalet avtecknade sig sålunda tydligt i flera icke-statliga organisationers verksamhet. Bland de sammanslutningar som klart tog ställning i frågan blev isoleringsstrategin ofta den handlingslinje som man anslöt sig till. Men det förekom också att man bedömde andra metoder som mera verkningsfulla eller av andra skäl bättre anpassade till situationen och de uppställda målen. Arbetsgivarnas internationella organisation, International Organisation of Employers, IOE, tog år 1973 upp sydafrikafrågan på sin dagordning och förklarade sig ta avstånd från all diskriminering i det sydafrikanska arbetslivet. Organisationen understödde också de svarta arbetarnas anspråk på rätt att organisera sig. Däremot bejakades inte tanken att en internationell isolering kunde vara ett lämpligt medel att påverka de otillfredsställande förhållandena i Sydafrika.

I synnerhet under år 1977 började regeringar i för Sydafrika viktiga handelsländer inta en hårdnande inställning till apartheidpolitiken. Uppfattningen att något konkret måste göras i sydafrikafrågan gjorde sig alltmer gällande. I anföranden och resolutioner vid den s. k. Lagos-konferensen i FN-regi i augusti samma år underströks åter att stora förväntningar ställdes på västvärldens beredvillighet att inte endast i ord utan också i praktisk handling motarbeta den sydafrikanska undertryckningspolitiken.

I några enstaka länder vidtogs eller började man vid denna tid att på allvar överväga åtgärder i avsikt att begränsa de ekonomiska förbindelserna med Sydafrika (se vidare s. 155). Inom EG utarbetades samtidigt en "upp-

förandekod" med rekommendationer för hur företag inom EG och deras dotterföretag i Sydafrika skulle uppträda i detta land. Tillkomsten av dessa uppföranderegler visade EG-organens insikt om behovet av att agera i sydafrikafrågan dock utan att fördenskull sträcka sig så långt som till ekonomiska sanktioner.

FN:s säkerhetsråd diskuterade under år 1976 och 1977 situationen i Sydafrika. I november 1977 skred för första gången rådet till handling i form av bindande beslut om sanktioner mot Sydafrika enligt kapital VII i stadgan. Genom västmaktveton avvisade emellertid rådet afrikanska förslag om ekonomiska sanktioner. Detta skedde bl. a. med hänvisning till att läget i Sydafrika inte kunde betecknas som ett hot mot internationell fred och säkerhet.

En kompromiss uppnåddes slutligen i säkerhetsrådet. Den innebar att den tidigare rekommendationen om ett vapenembargo fick form av ett bindande beslut. Att ställa vapen och annan militär teknisk utrustning till Sydafrikas förfogande angavs vara ett brott mot upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Tillhandahållandet av vapen men inte den förhandenvarande politiska situationen i Sydafrika fick utgöra den omständighet på vilken säkerhetsrådet ansåg sig kunna grunda ett bindande beslut om sanktioner.

Trots de beslutade sanktionernas sakligt begränsade omfattning fick säkerhetsrådets beslut en stor politisk betydelse. Aldrig tidigare har den samlade världsopinionens avsky för det sydafrikanska samhällssystemet åskådliggjorts så pass tydligt. Det var nu inte längre bara tredje världens länder och de kommunistiska staterna som i faktisk handling anslöt sig till tanken på kraftåtgärder mot Sydafrika. Isoleringsstrategins berättigande fick genom säkerhetsrådets beslut ett visst erkännande också från västvärldens mäktigaste nationer. För Sydafrika utgjorde givetvis detta ett tecken på landets allt större isolering.

4 Utländska investeringar i Sydafrika

Vilken politisk och ekonomisk roll spelar det utlandsägda kapitalet i Sydafrika och i Namibia? Vilket ursprung har de utländska investeringarna och vilka förändringar kan registreras i investeringsbilden? Dessa frågor står i förgrunden i föreliggande kapitel.

4.1 Investeringarnas övergripande roll

Liksom i Afrika i stort är utvecklingen i Sydafrika under det senaste seklet nära förbunden med europeisk politik på den internationella arenan. På det ekonomiska området kan för Sydafrikas vidkommande ett tydligt sådant samband likaså utläsas och det visar sig i rapporter om befolkningsrörelser, investeringar och utrikeshandel.

Sydafrika blev redan tidigt en marknad där europeiskt, främst brittiskt, kapital placerades. Drivfjädern bakom detta var de rika guldfyndigheter som alltsedan 1800-talets senare del bildat en hörnsten i den sydafrikanska ekonomin. Kapitalbrist och brist på yrkesskolad arbetskraft öppnade porten för utländska intressen. Utvinningen av guld och övriga mineraler blev i själva verket möjlig endast därför att främmande kapital och invandrare sökte sig till landet. Ett påtagligt beroendeförhållande mellan Sydafrika och vissa länder i omvärlden växte bland annat mot den bakgrunden tidigt fram på det ekonomiska området. En anvisning härom är att styvt 82 procent av de samlade vinsterna i gruvnäringen år 1918 hamnade utanför landets gränser. Motsvarande andel uppgick år 1965 till strax under 27 procent.

Vilken ekonomisk och politisk betydelse har då det utländska kapitalet i Sydafrika i vår tid? Denna fråga belyses i detta kapitel från några olika utgångspunkter. Först skall emellertid här föras ett mer generellt resonemang om det utländska kapitalets roll.

Ur de styrandes, alltså ur den vita minoritetens, synvinkel är de utländska investeringarna i landet viktiga. Man kan sammanfatta detta förhållande i några allmänna punkter:

- Den sydafrikanska ekonomin – och då främst industrisektorn – befinner sig i stark utveckling särskilt sedan andra världskrigets slut. Härför behövs *mycket riskvilligt utlandsägt kapital,* annars försvåras uppfyllandet av ambitionerna i utvecklingsplanerna.
- Företag som etablerar sig i Sydafrika tillför landet *teknologiskt kunnande.*

Moderna tillverkningsprocesser blir härigenom snabbt tillgängliga för det sydafrikanska näringslivet, vilket i sin tur bl. a. är en av förutsättningarna för att kunna locka vita invandrare till Sydafrika.

- Sydafrika har sedan lång tid tillbaka ett underskott i sin handelsbalans. Man importerar alltså mer varor än man säljer utomlands. Denna brist kompenseras till stor del genom försäljning av guld samt av utländskt kapital som tillförs landet. Det främmande kapitalet har följaktligen bidragit till att förbättra *betalningsbalansen.*
- Många av de utländska företagen är filialer till världsomspännande multinationella koncerner, vilket illustreras i diagram 4.1. På så sätt får landet kontakter med andra marknader. De utländska investeringarna medverkar till att stimulera Sydafrikas *handelsutbyte med omvärlden.*
- Utländska investeringar är *politiskt betydelsefulla* för Sydafrika. Att utlandet placerar kapitel i landet – trots FN:s generalförsamlings bojkottrekommendationer – tolkas som ett uttryck för omvärldens tilltro till Sydafrika. På längre sikt binds också politiskt investerarnas hemländer då få regeringar kan eller vill äventyra sitt näringslivs utlandsetableringar. En följd härav kan bli en tveksamhet till att vidta sanktioner riktade mot Sydafrika.

Utländska företag etablerar sig självfallet inte i Sydafrika i syfte att stärka dess rasåtskillnadspolitik. Motiven ligger här som i andra fall inom ramen för det ändamål för vilket företagen bildas och hålls samman, nämligen att i vinstsyfte framställa varor och tillhandahålla tjänster som det finns behov av.

För Sydafrikas oppositionella svarta och vita framstår utan tvivel de utländska investeringarnas stabiliserande effekter på ekonomin (och som en följd härav regimens ökade förmåga att driva sin apartheidpolitik) som något negativt. Man ser på detta håll ofta det utländska kapitalet som ett stöd för den förhärskande orättvisa samhällsordningen. Investerarna betraktas därför i växande utsträckning som medansvariga i undertryckningspolitiken.

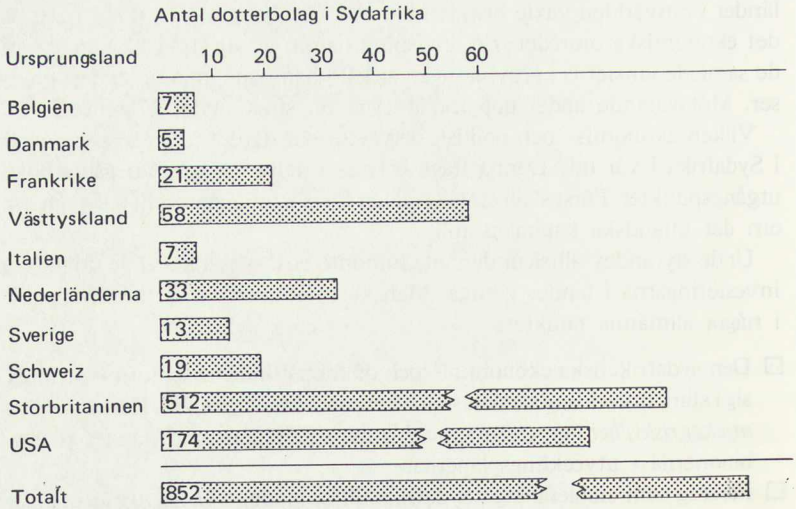


Diagram 4.1 Ursprungsland för multinationella företag verksamma i Sydafrika år 1970.

Anm: Med multinationella företag avses här koncern som har tillverkande dotterbolag i minst fem länder.

Hänsyn tas därvid knappast till att den utländska kapitalplaceraren helt säger sig sakna politiska avsikter.

På en del håll, t. ex. inom stora delar av den vita oppositionen, ses de utländska investeringarna i landet som värdefulla också för den svarta befolkningen. Det utländska kapitalet bidrar till att skapa sysselsättning, vilket ger utkomstmöjligheter för en stor grupp icke-vita arbetare. Deltagandet i det moderna produktionslivet medför att svarta människor tillgodogör sig en dynamisk samhällssyn, att "stamlojaliteter" bryts ner och att grunden för en politisk medvetenhet efter hand läggs. Det kan med andra ord hävdas att det utländska kapitalet indirekt bidrar till att hos de svarta frambringa en för den ekonomiska och politiska demokratin nödvändig förutsättning, nämligen en hög medvetenhet.

De utländska investeringarna utgör en viktig länk mellan Sydafrika och omvärlden. Genom dessa investeringars betydelse för den sydafrikanska ekonomin erbjuder sig en möjlighet för t. ex. västvärlden att konkret påverka den vita befolkningen och dess regering i synnerhet. Den sydafrikanska regimens maktutövning skulle inte, menar en åsiktsriktning, vara mindre brutal ifall utländskt kapital i landet saknades. Tvärtom, hävdar man, bidrar de utlandsägda företagen i själva verket direkt och indirekt, bl. a. genom den hänsyn den sydafrikanska regimen måste ålägga sig, till vissa liberaliseringar.

Det torde knappast finnas något entydigt och på en gång för alla givet svar på frågan om det utländska kapitalets politiska och ekonomiska roll i Sydafrika. Utanför Sydafrika, liksom på mer radikalt politiskt håll i Sydafrika, betraktas emellertid i tilltagande utsträckning de utländska investeringarna som en bidragande orsak till den sydafrikanska regimens fortbestånd.

4.2 Motiv för att investera i Sydafrika

Huvudskälet till att utländskt kapital dras till Sydafrika är landets enastående råvarurikedom och sjudande industriella verksamhet. Sydafrika erbjuder stora vinstmöjligheter. Industrietableringar motiveras av att Sydafrika generellt sett har en expanderande ekonomi. I en del fall har Sydafrika också blivit en språngbräda till andra marknader i Afrika, främst till dem i närliggande stater.

Utlandsägda företag som bedriver verksamhet i Sydafrika ingår vanligtvis i koncerner som har verksamhet i många länder och som eftersträvar en internationell expansion i sin bransch. Här finns alltså en av drivkrafterna till etableringen i Sydafrika. Verksamheten i detta land måste i sådana fall ses i sitt vidare sammanhang, nämligen koncernledningens strävan att i nuet och för en framtid i möjligaste mån förekomma eller tränga ut konkurrenter från den sydafrikanska och närliggande marknader. Oberoende av den kortsiktiga lönsamheten i det sydafrikanska dotterbolaget, finns således allmänna företagsstrategiska skäl som talar för en etablering i Sydafrika.

Regeringen i Sydafrika visar såväl i ord som i handling en välvillig inställning till utländska företag. De villkor man uppställt för utlandsägda

företags verksamhet i Sydafrika uppfattas på näringslivshåll som gynnsamma. Risken för nationaliseringar bedöms som liten och beskattningen av företagen är förhållandevis lindrig.

På företagssidan ses dock med ogillande på en del av följderna av den förda rasåtskillnadspolitiken. Den långt drivna regleringen ersätter eller begränsar marknadskrafterna vad rör exempelvis arbetskraftsförsörjning och lönebildning. Till bilden hör å andra sidan att företagen i varje fall hittills haft god tillgång till svart arbetskraft, medan en brist föreligger på vita yrkesarbetare. Vidare utmärks den sydafrikanska arbetsmarknaden av stabilitet, vilket konkret t. ex. betyder få fall av arbetsnedläggelser. Regimens hårda grepp innebär att svarta arbetare inte fritt kan organisera sig och på för västvärlden sedvanligt sätt driva sina krav på bättre villkor. Onekligen drar företagen åtminstone på kort sikt stor nytta av detta förhållande.

Ett motiv för att etablera och inneha i synnerhet tillverkande dotterbolag i Sydafrika kan därför sökas i det för företagen gynnsamma klimat som myndigheternas politik medför.

Genom importrestriktioner och andra åtgärder har regimen inom flera sektorer framtvingat en tillverkning på platsen för att det utlandsägda företaget överhuvud skall kunna arbeta på denna marknad.

Skilda förklaringar finns alltså till att utländska bolag etablerar sig och bedriver verksamhet i Sydafrika. Bakom en bestämd investering döljer sig flera olika överväganden från koncernledningens sida. Som helhet har Sydafrika i varje fall hittills i huvudsak bjudit en rad fördelar för det utlandsägda kapitalet.

4.3 Inflödet av kapital

Historiskt har det utländska kapitalet spelat en väsentlig roll i den ekonomiska utvecklingen i Sydafrika, vilket antyddes tidigare (se s. 65). Också i modern tid utgör utlandets investeringar och andra kapitaltransaktioner från omvärlden ett viktigt inslag i landets ekonomi, även om det inhemska sparandet successivt vuxit. Under de senaste femton åren, alltså under den period då bojkottkraven vunnit fotfäste på många håll i världen, ökade kraftigt de utlandsägda tillgångarna i och fordringarna på Sydafrika. År 1960 uppgick de till strax över 3 miljarder rand medan de tio år senare uppgick till nära det dubbla, eller 5,8 miljarder rand. Mellan åren 1970 och 1974 fördubblades än en gång värdet av de samlade utlandsägda tillgångarna och fordringarna. I slutet av år 1974 hade dessa ett sammanlagt värde om nära 13 miljarder rand.

Denna ökning visar med all tydlighet att kapitalägare i omvärlden hyste förtroende för den sydafrikanska ekonomin och dess stabilitet. De var förvissade om att investeringar i liksom lån till Sydafrika skulle ge en säker och tillfredsställande avkastning. Ökningens mera direkta orsaker kan allmänt sett sökas främst på tre håll.

Utlandsägda företag som redan är verksamma i Sydafrika investerar i stor omfattning sina överskott på platsen. Det beräknas således att omkring 70 procent av de amerikanska företagens investeringar i Sydafrika under

perioden 1960–1968 finansierades med vinster, som bolagen gjort i landet. År 1973 lämnade de direktägda brittiska bolagen i Sydafrika ett överskott om 163 miljoner pund, varav 106 miljoner, eller 65 procent, tillfördes bolagens rörelser som nyinvesteringar.

En annan orsak till de utlandsägda tillgångarnas och fordringarnas tillväxt hör samman med långivningen till landet. Privata och kanske särskilt statliga företag i Sydafrika har utomlands lyckats ta upp mycket stora lån. Särskilt under sjuttiotalet har Sydafrika anlitat den internationella kapitalmarknaden. De stora lån som där tagits upp har använts till att finansiera bl. a. de betydande infrastrukturella (t. ex. hamnprojekt) och industriella projekt som påbörjats.

En tredje förklaring står att söka i inflödet av utländskt kapital avsett för företagsinvesteringar i främst den privata sektorn. Hit har en betydande ström av utlandsägt kapital gått under särskilt de senaste tio åren.

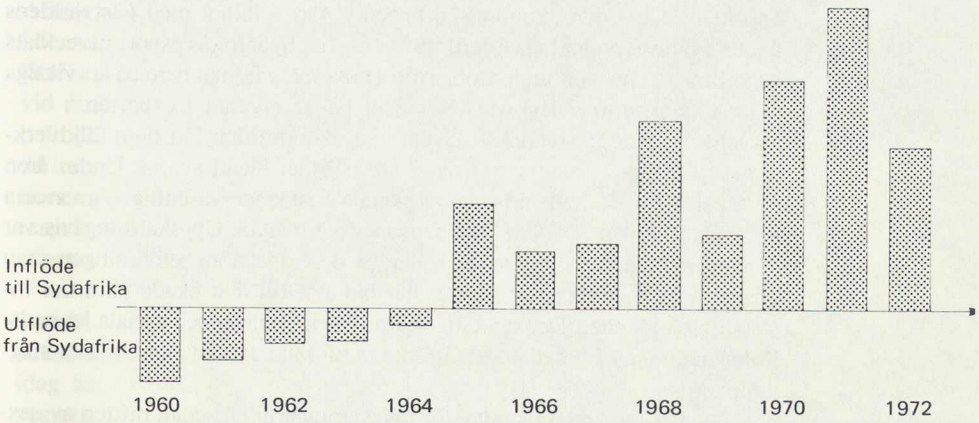
Ett grovt mått på Sydafrikas ekonomiska omvärldsrelationer under åren 1960–1972 redovisas i diagram 4.2. Här visas för en rad år nettoutflödet respektive nettoinflödet av utlandsägt kapital, vilket innesluter både lån och investeringar i företag. Under första hälften av sextiotalet förekom som framgår ett nettoutflöde. Landet förlorade alltså mer utlandskapital än som sökte sig dit. Denna avtappning hade till stor del en politisk bakgrund.

I början av sextiotalet var förhållandena på inrikesscenen oroliga. De svartas protester mot det vita styret gav upphov till våldsamma urladdningar. Vidare uteslöts Sydafrika vid denna tid från samväldet, vilket medförde att landet i omvärlden förlorade ytterligare goodwill. Utträdet hade även direkta återverkningar på de ekonomiska kontakterna med yttervärlden. Exempel härpå utgjorde att det nära organisatoriska samarbetet mellan aktiebörserna i Johannesburg och London upphörde, vilket bidrog till en ökad osäkerhet i utländska affärskretsar.

Tveksamheten bland de utländska kapitalägarna var vid denna tid, alltså i början av sextiotalet, också ett resultat av de sanktionsdiskussioner som under början av sextiotalet fördes i FN och annorstädes. Man förespråkade på flera håll införandet av bojkotter och först vid mitten av årtiondet stod det klart att i varje fall säkerhetsrådet inte avsåg att vidtaga åtgärder av detta slag (se kapitel 3, s. 53).

Diagram 4.2 Nettokapitalrörelser mellan Sydafrika och omvärlden år 1960 till 1972

Källa: Åke Magnusson: Sydafrika i Världen. Apartheidpolitiken i ett internationellt perspektiv. Uppsala 1978, s. 246.



För Sydafrika innebar nettoutflödet av kapital vid denna tid såväl politiskt som ekonomiskt något mycket allvarligt. Åtgärder vidtogs därför för att hindra avtappningen. Man ingrep hårdhänt mot den svarta oppositionen. Därigenom återställdes i hög grad intrycket av Sydafrika som ett stabilt land. På det ekonomiska området vidtogs likaså skilda mått och steg. Kontrollen över kapitalrörelserna över gränserna stärktes, vilket ledde till ett minskat utflöde av kapital. Genom importrestriktioner framtvingades samtidigt en ökad etablering av företag i Sydafrika. Detta bidrog på lite sikt till att minska det redan tidigare kroniska underskottet i handelsbalansen. På samma gång medförde den ökade etableringen i landet också att ökad inhemsk sysselsättning skapades. I en del fall kunde Sydafrika vidare ha direkt strategisk nytta av att utländska företag igångsatte tillverkning på platsen. Man fick sådan inhemsk produktion som vid en eventuell avspärrning skulle vara absolut nödvändig.

Vid mitten av sextiotalet kunde Sydafrika åter inregistrera ett nettoinflöde av kapital. Detta var en följd av vidtagna åtgärder samt av ett allmänt ökat förtroende hos de utländska kapitalägarna för landets ekonomi. Åren framöver förekom ett nettoinflöde som med avseende på de flesta åren var långt större än någonsin tidigare.

Alltsedan år 1975 upplever Sydafrika påtagliga ekonomiska problem. Bruttonationalproduktens ökning började sakta av och blev det året 2,3 procent för att året därefter sjunka till en procent.

År 1977 uppgick den samlade varu- och tjänsteproduktionens tillväxt likaså till endast omkring en procent. Dessa siffror skall jämföras med den årliga ökning på omkring sex procent, som ägde rum under sextiotalet och sjuttiotalets början. Regeringen mötte den ekonomiska stagnationen med en rad långtgående åtgärder, däribland en kraftig nedskrivning av randen.

I stor utsträckning speglade den sydafrikanska ekonomiska krisen den allmänna konjunkturnedgång som ungefär samtidigt utmärkte hela västvärlden. Sjunkande efterfrågan på varor och minskande industriinvesteringar påverkade starkt Sydafrika, vilket åskådliggör det nära beroendet mellan den sydafrikanska ekonomin och den nordamerikanska/västeuropeiska. Det sydafrikanska beroendet av världsekonomin är mycket stort och detta visar sig i att landet räknas bland de 15–20 viktigaste handelsnationerna i världen. Trots den ekonomiska krisen – som i likhet med västvärldens är den svåraste under hela efterkrigstiden – har Sydafrikas export utvecklats någorlunda gynnsamt under senare år. Detta torde främst bero på att viktiga råvaror (t. ex. mineraler) och livsmedel bildar ryggrad i exporten.

Det krisartade tillståndet för Sydafrikas ekonomi har fått flera följdverkningar. En sådan är en starkt ökad arbetslöshet bland svarta. Under åren 1976 och 1977 växte de arbetslösas skara – bestående väsentligen av svarta människor – med 10 000–15 000 personer per månad. Uppskattningsvis var 15 procent, eller 1,5 miljoner personer, av den arbetsföra befolkningen utan arbete år 1977. Detta förhållande har bidragit till den ökade politiska instabiliteten i landet. Det svarta folkflertalets materiella och sociala levnadsförhållanden har i flertalet fall försämrats till följd av den ekonomiska stagnationen.

Inflödet av utländskt kapital för investeringar är alltsedan mitten av sextiotalet av stor betydelse för Sydafrikas ekonomiska liv. Under åren 1976

och 1977 kunde man emellertid notera ökade svårigheter att dra till sig sådant kapital. År 1975 uppgick nettoinflödet till 1 774 miljoner rand, vilket betydde det största årliga nettoinflödet som överhuvud förekommit. Nästföljande år halverades detta belopp och för år 1977 beräknade man att i bästa fall kunna bibehålla samma nivå (trots ett inte obetydligt nettoutflöde under årets första hälft).

En sinande tillförsel av utländskt investeringskapital utgjorde en stor olägenhet i Sydafrika, även om guldprisets höjning under år 1977 bidrog till att lindra de värsta återverkningarna. Växande problem med utrikesbalansen blev än mer märkbara p. g. a. det minskade nettoinflödet. Vid denna tid ökade också statsutgifterna för militära ändamål mycket kraftigt (se kapitel 2, s. 47). Denna börda hade varit lättare att bära om den förutvarande stora nettoinflödet bestått.

Åtskilliga uppgifter tyder på att de privata direktinvesterarna, främst företag, har visat allt mindre benägenhet att göra långsiktiga satsningar i det sydafrikanska näringslivet. Konkret betyder detta att man inte i samma höga takt som hittills vågat eller velat nyetablera eller utöka redan befintliga dotterföretag i landet. Samtidigt har statens och enskilda bankers upplåning utomlands ökat. I huvudsak har sådana utlandskrediter kännetecknats av att de har haft en kort löptid, ofta 12 månader och därunder. Lånen har därtill ställt sig jämförelsevis dyra genom att de löpt med hög ränta. Sydafrikas inlåning av *långsiktigt* kapital minskade i själva verket under åren 1976 och 1977 på ett för landets kapitalförsörjning i det närmaste katastrofalt sätt.

Sydafrikas internationellt sjunkande kreditvärdighet och den i omvärlden minskande benägenheten att investera privatkapital i landet har både en ekonomisk och politisk bakgrund. Konjunkturnedgången i västvärlden medförde allmänt att investeringsviljan kraftigt avtog. Privata och andra slag av kapitalägare torde generellt ha ställt sig långt mer tveksamma än tidigare till utlandsinvesteringar p. g. a. dåliga vinstutsikter. Denna återhållsamhet i västvärlden kunde bl. a. avläsas i inflödet av kapital till Sydafrika.

Utöver återhållande faktorer av rent ekonomiskt slag förelåg för presumtiva kapitalplacerare i Sydafrika alltmer negativa politiska omständigheter. Dessa hänförde sig till olika plan. Den politiska händelseutvecklingen i Södra Afrika från år 1975 ingav hos många investerare en allmän oro för framtiden i denna del av världen. En väpnad konfrontation mellan och inom regionens länder kunde inte uteslutas. I Sydafrika förekom våldsamma urladdningar vid mitten av år 1976 och därefter, vilket visade att landets dittillsvarande politiska stabilitet i viss utsträckning rubbats. Vidare tilltog vid denna tid de internationella ansträngningarna i syfte att få till stånd ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika. I några länder, inklusive USA, vidtogs eller förespråkades från inflyteserikt håll åtgärder för att minska det ekonomiska utbytet med Sydafrika.

Av politiska skäl framstod sålunda inte längre Sydafrika för investerarna som lika attraktivt som tidigare. I vad mån sådana politiska omständigheter också framgent kommer att spela en avgörande roll, är däremot svårt att idag ha en bestämd uppfattning om. Mycket talar emellertid för att investerarna allmänt sett börjat bli medvetna om att Sydafrika är ett land kännetecknat av att innehavarna av den politiska makten tar stora risker,

vilket kan äventyra det ekonomiska livet och därmed begränsa vinstmöjligheterna. Detta är givetvis inte liktydigt med att de utländska investerarna helt kommer att förlora sitt intresse för det sydafrikanska näringslivet. En alltmer kännbar brist i världens försörjning av sådana mineraler som landet besitter ger en grund för fortsatta investeringar från utlandets sida. Däremot finns anledning att förmoda att den tid är förbi då utländska investerare bedömde landet som i politiskt hänseende stabilt.

4.4 De utländska investeringarnas branschfördelning

I Sydafrika dominerade under lång tid gruvnäringen som mottagare av utländskt kapital. År 1936 kanaliserades sålunda hela 66 procent av det privata kapitalinflödet till denna sektor. Kring år 1960 hade motsvarande andel minskat till lite drygt 30 procent. Denna förändring röjer en viktig underliggande förskjutning. I takt med den fortgående industrialiseringen fick tillverkningssektorn en ökad betydelse för samhällsekonomin (se kapitel 2, s. 34) och övertog en större andel av de utländska företagens investeringar i Sydafrika.

Direktinvesteringar i tillverkningssektorn, dvs. nyetableringar eller uppköp av redan befintliga företag i syfte att bedriva rörelse, framträdde under efterkrigstiden som relativt sett viktigare än investeringar i rent kapitalplaceringssyfte i gruvnäringen.

Vida mer än tidigare utmärks idag den "moderna delen" av Sydafrikas ekonomiska liv av en sammanflätning med västvärldens. Förbindelsegången utgörs i hög grad av tillverkande multinationella företag. Genom dessas närvaro får Sydafrika bl. a. tillgång till teknologi, avsättningsmarknader och komponenter nödvändiga för ett modernt industrisamhälle (se s. 65).

Utländskt kapital på den privata sidan söker sig, som sagt, i stor utsträckning till den sydafrikanska *tillverkningsindustrin*. Omkring 45 procent av alla privata utlandsinvesteringar torde återfinnas inom denna näringslivssektor år 1973, vilket är senaste året för vilket uppgifter finns tillgängliga. I västvärlden välbekanta företag bedriver också i Sydafrika tillverkning på en rad områden t. ex. läkemedel, transportmedel, maskiner, gruvutrustning och petroleum- och kemiska produkter.

Även *bank- och försäkringsväsendet* väcker i hög grad det utländska privatkapitalets intresse. Styvt en fjärdedel av alla utlandsinvesteringar återfinns enligt tabell 4.1 i denna sektor, vilken med sina förgreningar runt om i samhällsekonomin äger en vital betydelse. I första hand är det brittiskt kapital som finns nedlagt här sedan lång tid tillbaka. Barclays National Bank och Standard Bank, båda i huvudsak brittiskägda, dominerar kraftigt bland de sydafrikanska affärsbankerna. Hälften av Sydafrikas 100 största företag är sålunda kunder hos Barclays, där styvt 60 procent av aktierna innehas av finansvärlden i Storbritannien. Under sjuttiotalet har dock det utländska inflytandet i de två nämnda bankerna minskat något till följd av de sydafrikanska myndigheternas strävan att få en vidgad nationell kontroll över penninginstituten.

Omkring 15 procent av de utländska direktinvesteringarna hänför sig till

Tabell 4.1 Privata investeringar i Sydafrikas näringsliv år 1973
I miljoner rand

Ursprung	Totalt antal rand	Andel av utländska investeringar (%)	Jordbruk o. fiske	Gruvnäring	Tillverkningsindustri	Byggnadsverksamhet	Gross- och detaljhandel	Transportväsendet	Bank- och försäkringsväsendet	Övrigt
EG-länder	3 685	67,6	25	256	1 590	48	477	75	1 173	41
Övriga Europa	357	6,5	2	6	213	11	68	–	51	6
Nord- och Sydamerika	1 205	22,1	6	157	608	1	234	27	154	18
Afrika	114	2,1	7	1	11	–	17	6	68	4
Asien	28	0,5	2	–	3	1	1	1	17	3
Australien o. Nya Zeeland	60	1,1	–	–	31	–	1	–	26	2
	5 449 (100 %)	100	42 (0,8 %)	420 (7,7 %)	2 456 (45,1 %)	61 (1,1 %)	798 (14,7 %)	109 (2,0 %)	1 489 (27,3 %)	74 (1,4 %)

Källa: Activities of Transnational Corporations in Southern Africa and the extent of their collaboration with the illegal regimes in the area. United Nations Economic and Social Council 1977, s. 13.

gross- och detaljhandeln. Av de samlade direktinvesteringarna återfanns vid samma tid knappt 8 procent i *gruvnäringen.* Här skall dock påpekas att de utländska investeringarna på detta område väsentligen utgörs av portföljinvesteringar. Om det senare slaget av placeringar tas med i bilden, torde i gruvnäringen återfinnas omkring 15 procent av samtliga utlandsinvesteringar (dvs. direkta investeringar och portföljinvesteringar).

Vilken betydelse har då det utlandsägda kapitalet för respektive sektor? Endast ett allmänt hållet svar kan ges. Frågan är nämligen svårbesvarad då tillgängligt underlag för en sådan bedömning är starkt begränsat. Generellt gäller för övrigt att uppgifter om ägandeandelar och liknande endast är ett grovt mått. Styrning och inflytande i ett industrisamhälle sker som bekant inte bara genom formellt ägandeskap utan i hög grad också genom licensavtal m. m.

På bank- och försäkringssektorn har det utländska kapitalet en stark ställning, vilket redan nämnts ovan. Landets affärsbanksverksamhet kontrolleras i särskilt hög grad av utlandsägda banker. Detta medför bl. a. att det sydafrikanska näringslivet och staten får en inkörsport till lånemarknader utanför landets gränser. Många av de internationella krediter som landet erhållit inte minst under senare år, har således förmedlats av sådana banker i västvärlden som har filialer också i Sydafrika. Moderna affärsbanker bedriver inte endast in- och utlåningsverksamhet. Man bistår i stor utsträckning även sina kunder i en rad andra avseenden, t. ex. vid internationella affärsuppgörelser och genom aktiva marknadskontakter i omvärlden. De utlandsägda bankerna i Sydafrika medverkar alltså i flera hänseenden till att slå en brygga mellan detta land och ekonomiskt viktiga centra i yttervärlden.

Mellan 40 och 50 procent av *tillverkningsindustrin* i Sydafrika är, om än i varierande omfattning, kontrollerad från utlandet. Här är således det utländska kapitalets betydelse iögonfallande. Inom bilindustrin, petroleum- och kemisk industri samt gummitillverkningen är utlandsbolagen nästintill helt förhärskande.

4.5 Det utlandsägda kapitalets ursprung

Ägarna till det utländska kapitalet i Sydafrika återfinns i allt väsentligt i Västeuropa och Nordamerika, vilket indirekt redan berörts på flera ställen. Detta förhållande är knappast förvånande då det är i den industrialiserade västvärlden som kapital frambringats och fortfarande frambringas för detta slag av utlandsinvesteringar. Regeringar i denna del av världen har vidare sedan lång tid tillbaka intagit en välvillig hållning till att det egna landets företag söker sig utomlands.

Den allmänna orsaken till att Sydafrika och dess ekonomi kommit att bli så pass västdominerad kan till stor del sökas i landets historiskt nära samband med Europa. Kolonisationen av denna del av Afrika genomfördes av européer och ända fram till år 1910 var landet statsrättsligt inlemmat i det holländska och därefter i det brittiska imperiet (se kapitel 2, s. 33). Också efter självständigheten uppvisade Sydafrika en påtaglig ekonomisk och politisk västmaktsorientering. I själva verket stärktes detta beroende

allteftersom den ekonomiska utvecklingen fortskred.

De utländska investeringarna och deras ursprung speglar idag ett allmänt starkt ekonomiskt beroendeförhållande till västvärlden. På en rad områden föreligger sålunda nära förbindelser mellan Sydafrika och enskilda stater i Europa och Nordamerika. Den sydafrikanska utrikeshandeln äger till helt övervägande delen rum med denna del av världen. Samma sak gäller den sedan sextiotalets början allt viktigare invandringen, vilken helt domineras av några europeiska länder.

Tabell 4.2 De utländska investeringarnas ursprung år 1956, 1960, 1970 och 1976
Direkta och indirekta investeringar i milj. rand

	1956		1960		1970		1976	
	Milj. R	Andel (%)	Milj. R	Andel (%)	Milj. R	Andel (%)	Milj. R	Andel (%)
Storbritannien	1 731	62	1 815	60	3 202	55	7 470	37
USA	342	12	347	11	812	14	4 200	21
Frankrike	147	5	168	6	442	8	795	4
Schweiz	88	3	97	3	337	6	1 080	5
Västtyskland	–	–	–	–	339	6	1 887	9
Intern. institutioner	134	5	203	7	123	2	307	2
Övriga	348	13	394	13	563	9	4 200	22
Totalt	2 790	100	3 024	100	5 818	100	19 939	100

Källa: Arnt Spandau: Aussenhandelsboykott gegen Südafrika? I Wirtschaftsdienst 1978/II, s. 100.

Storbritannien svarade år 1976 ensamt för 37 procent, eller 7 470 miljoner rand, av samtliga investeringar i och lån till Sydafrika. Vid denna tidpunkt liksom tidigare intog detta land en särställning i sammanhanget, vilket framgår av tabell 4.2. Mellan år 1956 och 1976 mer än fyrdubblades värdet (räknat i löpande priser) av de brittiska tillgångarna i Sydafrika. Samtidigt minskade Storbritanniens relativa andel av de totala utlandstillgångarna från 62 till 37 procent. Den utveckling som ägde rum särskilt under sextiotalets senare del och under början av sjuttiotalet innebar att den traditionella brittiska dominansen på investeringsområdet minskade.

USA, Västtyskland, Frankrike och Schweiz trädde successivt fram, och tillsammantaget ökade dessa fyra länders investeringar i och lån till Sydafrika från omkring 600 miljoner till nära 8 000 miljoner rand under nämnda 20-års-period. USA:s och Västtysklands växande intressen i den sydafrikanska ekonomin framstod som särskilt iögonfallande. Företaget och kreditinstitutioneri förstnämnda land satsade betydande kapital i Sydafrika under sextio- och sjuttiotalet. Härvid utgjorde en stor del återinvesteringar av vinstmedel uppkomna i amerikanska företag redan etablerade i landet (se s 68). År 1976 ägde amerikanska intressen drygt en femtedel av alla utlandstillgångar i Sydafrika medan motsvarande andel år 1960 endast var 11 procent.

Västtyska företag och kreditinstitutioner har på ett liknande sätt fått en mer framskjuten ställning i sammanhanget än tidigare. År 1976 svarade således Västtyskland för 9 procent av alla utlandstillgångar. Femton år tidigare kunde de västtyska ekonomiska intressena i Sydafrika betecknas som obetydliga.

Ungefär 3,5 procent av de utländska investeringarna och tillgodohavandena i Sydafrika ägdes vid mitten av sjuttiotalet av institutioner och personer i andra afrikanska stater. Här rörde det sig främst om rhodesiska ägarintressen, men till en del också om f. d. sydafrikaner som bosatt sig i något grannland och samtidigt behållit kapital i Sydafrika.

Ägarbilden med avseende på det utländska kapitalet i Sydafrika är, sammanfattningsvis, entydig. Den domineras liksom övriga ekonomiska omvärldsförbindelser av västvärlden och där närmare bestämt av sådana länder som också i övrigt har en ekonomiskt och politiskt stark ställning i de internationella sammanhangen.

4.6 Det utlandsägda kapitalet

Utlandsägda investeringar i liksom omvärldens långivning till Sydafrika bidrar allmänt till att stärka landets ekonomi och skapa förutsättningar för dennas tillväxt. Alltsedan slutet av 1800-talet har det utländska kapitalet sålunda möjliggjort en finansiering av betydelsefulla projekt, vilket under sjuttiotalet illustreras av den stora utbyggnaden av hamnar och satsningen på tung industri. Utlandets investeringar medför inte endast att riskvilligt kapital ställs till förfogande. Omvärldens ekonomiska satsningar får därutöver till följd att Sydafrika fortlöpande tillförs västvärldens avancerade teknologi, vilket i sin tur är en grund för landets fortsatta ekonomiska framåtskridande. I detta sammanhang är det väsentligt att framhålla att de enskilda utländska investeringarnas storlek i sig inte alltid är avgörande. Mätt i antal kronor eller rand kan således en satsning te sig måttlig, men dess "strategiska vikt" för Sydafrika kan likväl vara högst betydande. Kärnkraftsområdet bjuder ett exempel härpå. De direkta ekonomiska åtagandena från utlandets sida är jämförelsevis oansenliga i den expanderande sydafrikanska kärnkraftsindustrin. Samtidigt utgör här landets samarbete med t. ex. Västtyskland en avgörande faktor för industrigrenens fortsatta utveckling. Sydafrika erhåller genom denna samverkan nödvändig teknologi.

Kapitalinflödet till Sydafrika under åren 1970–1976 innebar att omkring 13,5 procent av landets bruttoinvesteringar finansierades på denna väg. Variationerna mellan de olika åren var, som framgår av tabell 4.3, stora. Jämfört med tidigare har i detta hänseende betydelsen av kapitalinflödet minskat, dvs. det inhemska sparandet har vuxit.

Tabell 4.3 Bruttoinvesteringarnas finansiering i Sydafrika åren 1970–1976

År	Bruttoinvesteringar i milj. rand	Hushållssparande (%)	Företagssparande (%)	Avskrivningar (%)	Kapitalinflöde fr. utlandet (%)	Offentligt o. övrigt sparande (%)
1970	3 730	23,9	10,5	29,8	15,6	20,2
1971	4 257	27,6	10,5	29,7	19,2	13,0
1972	4 048	37,1	15,6	34,8	11,1	1,4
1973	5 065	20,0	28,9	31,1	–1,0	21,0
1974	7 064	19,9	22,9	25,3	12,9	19,0
1975	8 397	25,5	17,5	24,7	23,2	9,1
1976	8 296	26,1	19,7	29,3	12,0	12,9

Källa: Arnt Spandau: Aussenhandelsboykott gegen Südafrika? I Wirtschaftsdienst 1978/II, s. 100.

De utländska kapitalägarna har under senare år visat ett minskat intresse för satsningar i Sydafrika. Till stor del beror detta på den allmänna konjunkturnedgången i västvärlden. Politiska omständigheter torde emellertid också göra sig gällande. Sydafrika bedöms i allt vidare kretsar som ett instabilt land där de kommersiella framtidsutsikterna långt ifrån är lika ljusa som hittills. Vidare tas i växande utsträckning hänsyn till att ekonomiska förbindelser med Sydafrika framgent kan utgöra ett allvarligt hinder då man söker vidareutveckla eller bryta nya marknader i andra delar av Afrika.

5 Förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika

Sydafrika och dess rasåtskillnadspolitik tilldrog sig i och med sextiotalets inträde ökad uppmärksamhet i vårt land. På kort tid skärptes hållningen till apartheidpolitiken. Krav på en omprövning av de ekonomiska relationerna mellan de två staterna vann efter hand terräng.

I föreliggande kapitel skildras översiktligt några viktiga slag av förbindelser mellan Sverige och Sydafrika. En granskning av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika företas i nästföljande kapitel.

5.1 Tiden före 1960

Under 1600- och 1700-talen försökte man från svenskt håll vid olika tillfällen – hela tiden dock utan större framgång – att vinna ett fotfäste i Afrika. Intresset inriktades i första hand på Västafrika.

Linné-lärjungarna Anders Sparrman och Carl Petter Thunberg kom på 1770-talet att vistas i Kapområdet och de tillhörde på så sätt de svenskar som tidigast kunde rapportera om situationen i denna del av den svarta kontinenten. Sparrman beskrev med avsmak de ohyggliga bestraffningar som "infödingar" som inte fogade sig efter de vita herrarnas vilja utsattes för.

Ett drygt århundrade senare kulminerade motsättningarna mellan boer och engelskspråkiga vita, alltså mellan Sydafrikas två vita fraktioner, och krig utbröt. (Se s. 34). I Johannesburg – "guldstaden" i boerrepubliken Transvaal – fanns vid denna tid en rätt betydande skandinavisk befolkning, omkring 3 000 personer. Vid krigsutbrottet år 1899 organiserade denna koloni en frivilligkår med uppgift att bistå boerna i deras kamp mot den engelska imperialismen. Av kårens 117 medlemmar var 45 av svensk nationalitet eller svenskt ursprung. I Sverige väckte boernas kamp mot det brittiska imperiets övermäktiga arméer sympatier på många håll.

Ända in på 1950-talet förhärskade i Sverige en positiv bild av Sydafrika. Till stor del bottnade detta i att Sydafrika under det kalla krigets dagar uppfattades som en med västvärlden lierad stat. Sydafrika hade aktivt deltagit på de allierades sida i andra världskriget och man medverkade på FN-sidan med en mindre trupp i Koreakriget. I skilda sammanhang kunde man redan dessförinnan i vårt land finna uppskattande beskrivningar av landet. I Arthur Lundkvists "Negerkust" från år 1933 karaktäriseras sålunda Sydafrika som en rasernas smältdegel. Utvecklingen visade vid denna tid,

enligt denne iakttagare, att harmoni på lite sikt kunde uppnås mellan vita och svarta.

Flera orsaker till den positiva Sydafrika-bilden var för handen. I Sverige liksom annorstädes var de kunskaper som fanns om det sydafrikanska folkflertalets levnadsvillkor bristfälliga. Till den positiva bilden bidrog också att man i vida kretsar såg ned på de svartas kultur och levnadssätt, vilket bottnade i nämnda kunskapsbrist men också i att svenskarna i gemen delade den gängse synen på de icke-vita som varande hedningar. En följd härav blev att man ställde sig på det "vita" Sydafrikas sida. Till detta bidrog, om än kanske mer indirekt, den påbörjade svenska missionen, dess årsböcker och skildringar av landet. Också svenska affärsmän i Sydafrika förmedlade positiva intryck av landet till en hemmapublik.

En växande boernationalism hämtade under trettiotalet i viss mån "kulturell näring" från Sverige. Folkdanslag och folkvisor bildade här en brygga mellan de båda länderna. Åtskilligt av detta kulturella utbyte – som dock förblev begränsat – kan för övrigt fortfarande spåras i afrikaanernas, dvs. boer-ättlingarnas, kulturliv. Dessa tidiga kontakter på "folkviseområdet" torde ha medverkat till att befästa den positiva bilden av Sydafrika i vårt land.

På det ekonomiska området utvecklades tidigt ett samarbete mellan de två länderna i fråga. En grund härför var de invandrade skandinavier som mot slutet av 1800-talet lyckats skapa sig förmögenheter och inflytande i det sydafrikanska samhället. Under 1890-talet sköt den svenska exporten till Sydafrika fart. Dit skeppades år 1895 varor för 3,9 miljoner kronor, vilket innebar att Sydafrika bokfördes som Sveriges värdemässigt elfte viktigaste utlandskund och den största köparen överhuvud utanför Europa. Under perioden 1920–1948 vidgades handelsutbytet steg för steg. År 1948 destinerades nära 2,3 procent (till ett värde av 91 miljoner kronor) av Sveriges totalexport till denna marknad. Endast Argentina och USA var vid samma tid viktigare som utomeuropeiska mottagare av svensktillverkade produkter.

Trävarornas relativa betydelse i den svenska sydafrikaexporten minskade efterhand och i stället fick papper/massa större vikt.

Även inom andra fält utvecklades de ekonomiska förbindelserna. År 1904 öppnade sålunda ett svenskt rederi reguljär linjesjöfart mellan Skandinavien och Sydafrika, vilket påtaligt stimulerade handelsutbytet. En under 1920-talet igångsatt fruktimport från Sydafrika möjliggjordes genom denna direktförbindelse. Sverige blev under trettio- och fyrtiotalet Sydafrikas näst efter Storbritannien största utlandsmarknad för frukt.

I den ökade handelns kölvatten följde företagsetableringar i Sydafrika. På 1920-talet startade svenska bolag verksamheter där. Genom produktion och försäljningsorganisation på platsen tillförsäkrade sig svenskt näringsliv utrymme på den allt expansivare sydafrikanska marknaden (se vidare kapitel 6, s. 100).

5.2 Sydafrikafrågan under sextiotalet

Sydafrikas raspolitik blev först i början av sextiotalet någorlunda brett förankrad i det svenska folkmedvetandet. Särskilt genom händelserna i Sharpeville i mars år 1960 fick den svenska opinionen på allvar upp ögonen för förhållandena i Sydafrika. Det saknades emellertid inte kritiska röster i sydafrikafrågan redan mot slutet av fyrtiotalet och under femtiotalet. Denna tidiga opinionsbildning kan i hög grad tillskrivas en handfull journalister och författare. Ivar Harrie, Expressens dåvarande huvudredaktör, rapporterade sålunda år 1949 i en serie artiklar om egna iakttagelser från ett besök i Sydafrika. Hans berättelser handlade till stor del om rassamhällets vardag och hur tillvaron för folkflertalet syntes allt svårare efter nationalistpartiets makttillträde år 1948.

Några år därefter besökte Dagens Nyheters chefredaktör, Herbert Tingsten, Sydafrika och också han förmedlade i en rad artiklar starkt kritiska omdömen, vilka år 1954 sammanfattades i boken "Problemet Sydafrika". Till kritikerskaran sällade sig också sydafrikamissionärern Gunnar Helander, som genom sina artiklar och uttalanden från mitten av femtiotalet och framöver framstod som den förste inom kyrkan att kritiskt granska och öppet ta avstånd från den sydafrikanska samhällsordningen.

Mot slutet av femtiotalet kunde man notera att såväl den allmänna opinionen likaväl som regeringen i Sverige skärpte sin hållning gentemot Sydafrika. Under Östen Undéns tid som utrikesminister ökade Sverige i FN stegvis sin kritik av apartheidpolitiken, vilket bl. a. tog sig uttryck i att man skarpt tillbakavisade den sydafrikanska ståndpunkten att världsorganisationen saknade behörighet att överhuvudtaget befatta sig med landets inre angelägenheter.

En tidigare allmänt utbredd positiv bild av Sydafrika började sakteligen ersättas med en mera skeptisk och kritisk hållning. Till detta bidrog i vårt land på ett avgörande sätt författaren Per Wästberg. År 1959 reste han runt i Södra Afrika och intrycken från denna del av världen befordrades till en vid krets genom Dagens Nyheter. I en efterföljande bok, "På svarta listan", återfanns den för svensk publik hittills skarpaste vidräkningen med apartheidregimen. På ett inträngande sätt analyserades här följderna av och innebörden i den förda sydafrikanska raspolitiken.

Kring skiftet mellan femtio- och sextiotalet hade den förhärskande massmediabilden i Sverige av Sydafrika tämligen radikalt förändrats. Utifrån det vita Sydafrikas horisont sågs nu Sverige som en av de hårdaste kritikerna av landet och regimen uttalade sig bl. a. om pressens roll:

"Med ett eller två undantag har pressen i dessa två länder, speciellt i Sverige, förutom att delta i attackerna på Sydafrika i FN, genomfört en oförsonlig och illvillig kampanj mot mitt land. Jag skulle vilja säga att den presskampanj som förs där är en av de värsta i något land i världen."[1]

Förändringen stannade inte enbart på ett attitydplan. Snart började man att på sina håll kräva konkreta åtgärder. Frågan om en bojkott riktad mot Sydafrika ställdes i centrum och denna fråga präglade i stor utsträckning

[1] Källa: Anförande i FN år 1960 av Sydafrikas utrikesminister E. Louw.

sydafrikadebatten i vårt land under sextiotalets första hälft. Här fanns en tydlig förbindelse till den internationella debatten, som i hög grad var inriktad på blockadåtgärder (se kapitel 3, s. 50).

Bojkottkraven härrörde i främsta rum från skilda ungdomssammanslutningar och särskilt från de nybildade Sydafrikakommittéerna. Av vikt var att Sveriges Ungdomsorganisationers Landsråd, som indirekt företrädde 1,4 miljoner medlemmar i ett 50-tal riksorganisationer, starkt engagerade sig i frågan, t. ex. genom kampanjer av olika slag. Man krävde i uttalanden att Sverige i FN skulle verka för en internationell blockad av Sydafrika. Samtidigt uttalades att vårt land borde besluta om ensidiga statliga sanktioner i avvaktan på en internationell uppslutning bakom sådana. Den bärande tanken var att Sverige på så sätt skulle påverka västvärlden genom att på egen hand ta ett första steg i riktning mot en effektiv internationell isolering av Sydafrika.

Åtskillig publicitet gavs vid denna tid åt sydafrikafrågan i svensk press. Många delade här bojkottanhängarnas inställning till Sydafrika, men kravet att Sverige skulle agera ensamt på embargoområdet mötte knappast något allmänt gehör.

Tillskyndarna av en svensk bojkott inriktade i hög grad sina ansträngningar på att få till stånd olika frivilligbojkotter. Två omständigheter förklarade detta. Sådana bojkotter framstod för det första som det bästa sättet att propagandamässigt aktualisera och förankra sydafrikafrågan på bred front i Sverige. För det andra skulle en folklig uppslutning bakom en frivilligbojkott tjäna som en påtryckning på statsmakterna att besluta om ensidiga statliga sanktioner och också driva på regeringens handlande i FN-sammanhanget.

Strävan att få till stånd frivilligbojkotter ledde några år in på sextiotalet till en del praktiska resultat. Kooperativa Förbundet och delar av privathandeln slutade således år 1963 att saluföra sydafrikanska varor. Redan tidigare hade man vidtagit en liknande, om än tidsbegränsad, åtgärd, nämligen år 1960 på uppmaning av LO. Nu skulle aktionen däremot bli varaktig. Landets omkring 600 konsumentföreningar slöt upp bakom KF:s importstopp.

KF-ledningen hyste emellertid redan från början en skeptisk inställning till en permanent bojkott då en sådan antogs få ringa praktiska konsekvenser. Man uttalade också farhågor om att den privata handeln åtminstone efter en tid skulle komma att ställa sig utanför aktionen och därigenom vinna marknadsandelar från kooperationen.

Införseln av färsk frukt från Sydafrika minskade kraftigt under frivilligbojkottens första år. Också under några påföljande år kunde man notera en jämfört med tidigare blygsam import, vilket kan utläsas i tabell 5.1. Nedgången i fruktimporten berodde i hög grad på bojkotten. Samtidigt medverkade också andra omständigheter, främst en tillfällig brist på frukt i Sydafrika.

När KF år 1969 slutligen hävde bojkotten skedde det mot bakgrunden av att privathandeln långt tidigare avbrutit sin medverkan i den, vilket resulterat i att införseln av färsk frukt från Sydafrika under åren 1968 och 1969 hamnat i nivå med den i början av årtiondet. Man ansåg vidare att det ursprungliga syftet med bojkotten – att utöva påtryckningar på stats-

makterna att besluta om statliga åtgärder – inte hade förverkligats. Vid denna tid stod det även klart att medlemmarna i konsumentrörelsen inte längre helhjärtat stödde aktionen.

Tabell 5.1 Svensk import av färsk frukt från Sydafrika

År	Importvärde (milj. kr)
1960	15,5
1961	24,2
1962	25,8
1963	15,0
1964	14,1
1965	12,6
1966	14,0
1967	17,6
1968	19,7
1969	18,6
1970	20,8

Källa: Åke Magnusson: Konsumentbojkott – ett användbart vapen? Kooperativ Information 5/74, s. 13.

Också andra svenska organisationer genomförde liknande frivilligbojkotter. Hälften av alla landsting och kommuner upphörde att köpa sydafrikanska varor till sina inrättningar. Vin- & Spritcentralen beslöt för sin del om en inköpsblockad år 1965. Åtgärden genomfördes efter det att utrikesministern offentligt uttalat att han fann en dylik inköpsblockad välmotiverad. En representant för Vin- & Spritcentralen förklarade sedermera att importen skulle återupptas först då ett regimskifte kommit till stånd i Sydafrika.

År 1972 avbröt Vin- & Spritcentralen sin bojkott. Som skäl härför angavs att aktionen inte längre tycktes befogad, då såväl privata importörer som KF nu upphört med sin frivilligbojkott. Importen från Sydafrika nådde dock under efterföljande år aldrig på långt när upp till samma nivå som under sextiotalets första hälft, vilket visas i diagram 5.1.

Inställningen på officiellt svenskt håll i sydafrikafrågan ändrades på väsentliga punkter under sextiotalets första hälft. Förskjutningen betingades av flera omständigheter:

- Opinionstrycket hade kraftigt vuxit i sydafrikafrågan. Det krävdes att vårt land skulle medverka till långtgående åtgärder mot rasåtskillnadspolitiken.
- I FN och i andra internationella sammanhang drev en stor grupp länder allt hårdare sydafrikafrågan, särskilt märktes kravet på sanktioner.
- Utvecklingen i Sydafrika utvisade allt tydligare regimens brutalitet och dess kallsinnighet mot omvärldens vädjanden om liberaliseringar.

Den svenska regeringens inställning till Sydafrika skärptes med tiden även ifråga om kravet på FN-sanktioner såsom en följd av att situationen där ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

År 1960, alltså vid den 15:e generalförsamlingen, biträdde inte Sverige uppfattningen att Sydafrikas raspolitik utgjorde någon direkt fara för världsfreden. Fem år senare delade däremot regeringen bedömningen att situa-

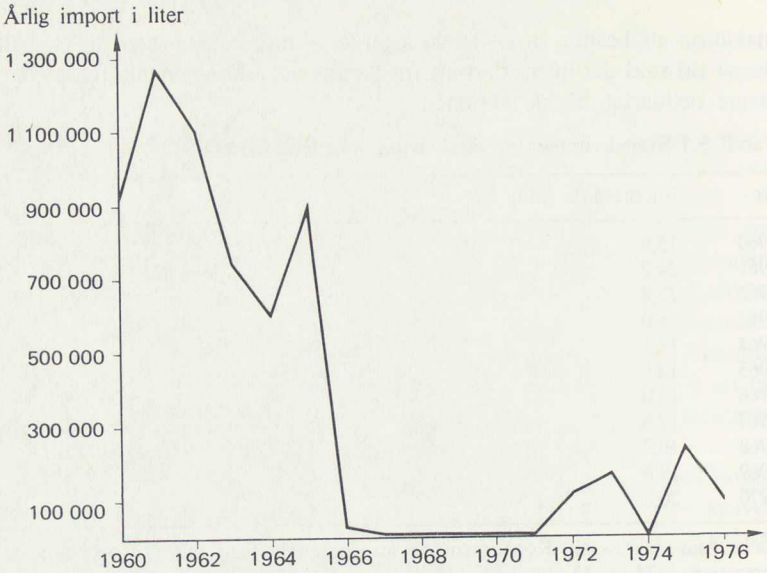


Diagram 5.1 Sveriges import av alkoholhaltiga drycker från Sydafrika 1960–1976.

Källa: AB Vin- & Spritcentralen

Källa: AB Vin- & Spritcentralen

tionen i Sydafrika kunde betraktas som ett hot mot internationell fred och säkerhet.

I konsekvens med den svenska uppfattningen att situationen i Sydafrika inte utgjorde något hot mot världsfreden var man vid den 15:e generalförsamlingen på svensk sida negativ till FN-sanktioner gentemot Sydafrika.

År 1965 förelåg en i sak mer sanktionsvänlig svensk linje. Man underströk emellertid alltjämt att det enligt FN-stadgan var säkerhetsrådet och inte generalförsamlingen som ägde fastställa förutsättningarna för och tillämpningen av tvångsåtgärder av åsyftat slag. Det betonades också att säkerhetsrådet vid ett eventuellt beslut måste tillse att sanktionerna blev universella och i praktisk handling omfattades av alla stater.

I december 1965 debatterades sydafrikafrågan utförligt i den svenska riksdagen. Regeringen avvisade då varje tanke på ensidiga statliga bojkottåtgärder och hänvisade till att ekonomiska sanktioner stadgeenligt måste beslutas av FN:s säkerhetsråd. Utan ett sådant beslut skulle all ekonomisk blockadpolitik mot Sydafrika bli ineffektiv och praktiskt verkningslös. Utrikesministern deklarerade att erfarenheterna av enskilda staters sanktioner dittills var nedslående:

"Sedan 1962 har det blivit alltmer klart, att sanktioner av enstaka stater mot Sydafrika inte kan väntas ge någon väsentlig effekt utan tvärtom kan utlösa besvikelse, när de önskade verkningarna uteblir. Uppmärksamheten har alltmer inriktats på samordnade, universellt tillämpade aktioner. Splittrade och osystematiska initiativ av olika stater kan inte gagna en önskvärd samordning. Ett isolerat avbrytande av de diplomatiska förbindelserna skulle knappast tjäna sitt syfte. Det skulle kunna framstå som en demonstration och beröva oss möjligheten att med de sydafrikanska myndigheterna ha sådana kontakter som kan behövas, inte minst i humanitära sammanhang och för tillvaratagande av svenska medborgarnas intressen".

Källa: Ur Utrikesminister Torsten Nilssons anförande i riksdagen 9 december 1965.

I mitten av sextiotalet stod det således klart att Sverige uteslöt ett isolerat svenskt genomförande av ekonomiska sanktioner mot Sydafrika. Denna ståndpunkt framfördes i olika nationella och internationella sammanhang under kommande år då sanktionsfrågan aktualiserades. Först under senvåren 1977 övergavs i vissa stycken denna hållning. (Se kapitel 7, s. 147).

En opinionsundersökning på sommaren år 1965 visade att 34 procent av den svenska befolkningen var *för* ett avbrytande av handelsförbindelserna med Sydafrika. 39 procent var *negativa* till en sådan åtgärd, medan 27 procent var *tveksamma* (eller tillhörde kategorien "vet ej").

Av särskilt intresse är här hur inställningen i bojkottfrågan skiftade beroende på de tillfrågades ålder. Yngre personer tog, som framgår av tabell 5.2, i högre grad ställning i sakfrågan än äldre. I gruppen 15–29 år tog 82 procent entydigt ställning (för eller emot avbrytandet av handelsförbindelser) medan endast 71 procent av åldersgruppen 50–66 år tog klar ställning i sakfrågan.

I åldersgruppen 15–29 år fanns, enligt undersökningen, en relativ majoritet *för* avbrytandet av de svenska handelsförbindelserna. Motståndarna till detta övervägde däremot i de övriga åldersgrupperna. Motståndet ökade med högre ålder och i de högre åldersklasserna ville allt färre tillstyrka ett avbrytande.

Enligt SIFO-undersökningen uppvisade inställningen till Sydafrika endast ett mycket svagt samband med partisympatier. Inställningen i bojkottfrågan var alltså inte alls entydigt korrelerad med hur de tillfrågade röstade i allmänna val.

Tabell 5.2 Bör handelsförbindelserna med Sydafrika avbrytas?
Procentfördelning

	De tillfrågades ålder			
	15–29	30–49	50–66	67–
Bör avbrytas	43	37	28	19
Bör ej avbrytas	39	40	43	26
Tveksam och ej svar	18	24	29	56
	100	101	100	101

Anm. På grund av avrundningar i ursprungstabellen är inte alltid kolumnsumman 100 %.

Källa: SIFO, 1965. Återgiven efter Åke Magnusson: Sverige–Sydafrika. En studie av en ekonomisk relation, s. 32.

Statsmakternas avvisande hållning till isolerade statliga bojkottaktioner var emellertid inte liktydig med att man undvek att verka i sydafrikafrågan. Tvärtom ökade i det politiska livet vid denna tid påtagligt intresset för Södra Afrika. I FN fördömde Sverige i skarpare ordalag än någonsin tidigare rasåtskillnadspolitiken och man började likaså uppmärksamma Portugals koloniala förehavanden i denna del av världen.

Anslag började också givas till de särskilda fonder som upprättades inom världsorganisationen för att bistå offren för och motståndarna till apartheidpolitiken. Man började samtidigt lämna ekonomiska bidrag direkt till afrikanska befrielserörelser som verkade i Södra Afrika och i första hand till rörelser som arbetade för de portugisiska koloniernas frigörelse.

Sydafrikafrågan fick däremot under återstoden av sextiotalet en mer undanskymd plats än tidigare i den allmänna utrikesdebatten och i det folkligt förankrade internationella solidaritetsarbetet. Till stor del hörde detta samman med att Mellanöstern och, i synnerhet, Vietnam starkt engagerade den svenska opinionen. Därtill kom att händelseutvecklingen i de portugisiska afrikakolonierna och i Rhodesia både här hemma och internationellt vid denna tid tilldrog sig ett mer omedelbart intresse än sydafrikafrågan.

5.3 Ekonomiska förbindelser mellan Sverige och Sydafrika

Ekonomiska relationer mellan Sverige och Sydafrika förekommer idag på ett flertal områden, men förbindelserna har inte någon framträdande plats för någotdera landet. Fortsättningsvis redovisas främst varuhandel och transporter mellan vårt land och Sydafrika. De svenska investeringarna utgör en tredje huvudaspekt på de ekonomiska förbindelserna, vilket behandlas i nästföljande kapitel.

5.3.1 *Varuutbytet*

Sveriges varuutbyte med Sydafrika uppgick år 1977 till 479 miljoner kronor. Exporten till Sydafrika utgjorde 356 miljoner och importen därifrån 123 miljoner. Ett exportöverskott om nära en kvarts miljard kronor kunde således för svenskt vidkommande bokföras detta år. Vårt land kan sedan lång tid tillbaka uppvisa en sådan positiv balans i varuhandeln med Sydafrika, vilket åskådliggörs i tabell 5.3. År 1975 uppgick handelsöverskottet till hela 419 miljoner kronor. Tabellen ger också vid handen att varuutbytet mellan de två länderna har vuxit genom åren, även om 1976 och 1977 innebar en väsentlig nedgång i jämförelse med år 1975.

Tabell 5.3 Sveriges handel med Sydafrika 1961–1977
Miljoner kronor

	1961	1965	1970	1975	1976	1977
Import	53	60	78	151	171	123
Export	135	200	320	570	421	356
Balans	+82	+140	+242	+419	+250	+233

Källa: Sveriges Officiella Statistik.
Utrikeshandel del 1 1961–1977.

Under perioden 1961 till 1975 ökade handelsutbytet räknat i löpande priser, från 188 till 721 miljoner kronor. Någon helt motsvarande volymökning beroende på prisinflationen uppträdde ej.

Varuutbytet mellan Sverige och Sydafrika expanderade under tidsskedet i något lägre takt än vad som var fallet för vårt lands totala utrikeshandel.

För svensk utrikeshandel i stort intar Sydafrika en blygsam plats. År 1961 destinerades strax under en procent av totalexporten till detta land. Motsvarande andel uppgick till 0,79 procent år 1975 och två år senare till 0,42 procent (tabell 5.4). Sydafrikas roll som köpare av svenska produkter

blev alltså under denna period mer underordnad än tidigare. Ett liknande förhållande föreligger på importsidan. Där svarade de sydafrikanska varorna för 0,35 procent av den totala svenska importen i början av sextiotalet och för 0,23 procent femton år senare, för att år 1977 uppgå till endast 0,14 procent.

Tabell 5.4 Sydafrika i svensk utrikeshandel 1961, 1975 och 1977

	1961		1975		1977	
	Totalt värde (milj. kr)	Därav Sydafrikas andel %	Totalt värde (milj. kr)	Därav Sydafrikas andel %	Totalt värde (milj. kr)	Därav Sydafrikas andel %
Svensk export	14 198	0,95	72 012	0,79	84 400	0,42
Svensk import	15 151	0,35	74 865	0,23	89 700	0,14

Källa: Sveriges Officiella Statistik. Utrikeshandel del 1. 1961–1977.

Också för Sydafrikas del måste varuutbytet mellan de två länderna betecknas som ganska obetydligt. Detta lands utlandsförsäljning till Sverige uppgick år 1976 således till 0,6 procent av totalexporten, vilket placerade Sverige på nittonde plats i listan över mottagarländer. Sedan mitten av sextiotalet har den svenska marknadens relativa vikt för Sydafrika gått något tillbaka. På importsidan är bilden i viss mån en annan. Under de senaste tio åren har varor med svenskt ursprung årligen haft ett värde motsvarande 1,5 procent av den totala importen. Sverige har där också bibehållit sin plats som nummer tio bland Sydafrikas leverantörsländer.

Svensk export till Sydafrika uppvisade under sextiotalet, på några undantag när, varje år en ökning. Under 1971 och 1972 bröts trenden och en nedgång av exporten registrerades. För tiden 1973–1975 bokfördes emellertid åter stora exportökningar. Åren 1976 och 1977 ägde en kraftig minskning ånyo rum. Försäljningen sjönk förstnämnda år med nära 150 miljoner kronor och stannade vid 421 miljoner. År 1977 fortsatte nedgången och totalförsäljningen var nu 65 miljoner kronor mindre än föregående år.

Till helt övervägande del utgörs den svenska exporten under perioden av hel- och halvfabrikat (cirka 95 procent) där icke elektriska maskiner jämte papper och papp, handelsfärdigt järn och stål samt arbeten av metaller är de viktigaste inslagen. Leveranserna av varor inom livsmedelssektorn är traditionellt obetydliga medan exporten inom råvarusektorn har haft en något större omfattning (3–5 procent).

Av den nämnda exportuppgången under åren 1973–1975 noterades större ökningar för pappersmassa, kemiska produkter, papper och papp, handelsfärdigt järn och stål, arbeten av metall samt såväl icke elektriska maskiner och apparater (särskilt lantbruksmaskiner inklusive traktorer, maskiner och apparater för jord- eller bergarbeten samt maskiner och apparater för lastning och lyftning) som elektriska maskiner och apparater.

Importen från Sydafrika företedde under perioden 1961–1968 – med undantag av en märkbar nedgång åren 1963 och 1964 – endast måttliga förändringar. Från och med 1969 förekom dock större ökningar, särskilt för åren 1975

Tabell 5.5 Sammansättning av svenska varuexporten till Sydafrika 1961, 1975 och 1977

	1961		1975		1977	
	Värde (milj. kr)	Andel %	Värde (milj. kr)	Andel %	Värde (milj. kr)	Andel %
Livsmedel	0,5	0,4	3,5	0,6	2,6	0,7
Råvaror och bränslen	6,4	4,8	24,6	4,3	7,8	2,2
Kemiska produkter	5,0	3,7	32,1	5,6	19,8	5,6
Papper och pappersvaror	26,7	19,8	64,9	11,4	48,7	13,7
Garn, vävnader m. m.	0,9	0,7	4,1	0,7	2,9	0,8
Järn, stål och metaller	12,2	9,1	52,4	9,2	25,0	7,0
Verkstadsprodukter och transportmedel	79,5	59,0	367,2	64,5	234,0	65,8
Övrigt	3,6	2,8	20,8	3,7	15,1	4,2
	134,8	100	569,6	100	355,9	100

Källa: Sveriges Officiella Statistik. Utrikeshandel del 1. 1961–1977.

och 1976. För de två senare åren steg importen med 37 respektive 20 mkr till 151 respektive 171 mkr. Året därefter noterades en tillbakagång och totalimporten uppgick detta år till 123 miljoner kronor.

Under de första fyra åren av den angivna perioden svarade livsmedelssektorn för den största importandelen (cirka 50 procent), följd av råvarusektorn (cirka 30 procent), varefter fram till och med år 1968 nämnda sektorer jämte hel- och halvfabrikatsektorn var andelsmässigt praktiskt taget jämbördiga. Under återstoden av perioden hade hel- och halvfabrikatsektorn en något större andel av importen än livsmedelssektorn, medan råvarusektorns andel har minskat successivt under sjuttiotalet. År 1976 svarade sålunda hel- och halvfabrikatsektorn för 49 och livsmedelssektorn för 42 procent medan råvarusektorns andel endast utgjorde 8 procent av importen.

Importbilden domineras under perioden helt av två enskilda varugrupper. Dessa är frukter (och köksväxter), som år 1976 utgjorde cirka 41 procent av den totala importen samt ferrokrom och nickel (och nickellegeringar). Den senare gruppen uppgick år 1976 till cirka 43 procent av totalinförseln.

Nämnda två varugrupper ökade också under perioden ifråga. I övrigt förekom någon mer nämnvärd import endast av oberedda get- och fårskinn samt fram till år 1974 även av malmer, skrot och metaller, främst manganmalm. Från år 1973 har vidare vissa ökningar av importen förekommit beträffande verkstadsprodukter, inklusive transportmedel, kemiska produkter samt sedan år 1974 även för obearbetade mineraliska ämnen (naturgödselmedel m. m.)

Sådan *import* som kan vara av betydelse från svensk försörjningssynpunkt finns anledning att särskilt uppmärksamma. Här rör det sig i första hand om krommalm, ferrokrom, ferromangan samt nickel och nickellegeringar.

Svensk utvinning av *krommalm* saknas helt. Sveriges årsbehov av krommalm, som normalt uppgår till 300 000 á 400 000 ton, täcks alltså genom import. Största delen härav kommer från Finland och Sovjetunionen. En del av importen sker också från Filippinerna och USA (reexport), vilka båda

uppträtt som nytillkommande exportländer sedan år 1975, samt Turkiet. Importen av krommalm från Sydafrika har sjunkit kraftigt sedan år 1975 och uppgick under år 1976 till endast 318 ton jämfört med en total införsel om 377 000 ton. År 1977 ökade emellertid importen från Sydafrika till omkring 7 000 ton. Importen går i första hand till två ferrolergeringsverk, AB Ferroleringar och Airco Alloys AB (se nedan).

Svensk tillförsel av *ferrokrom* uppgår normalt till cirka 125 000 ton per år. Härav svarar egen produktion, helt baserad på importerad malm, för cirka 80 000 ton och importen för resterande 40 à 50 000 ton. Den totala svenska produktionen av ferrokrom uppgick emellertid år 1977 till cirka 150 000 ton, varav cirka 70 000 ton exporterades och återstoden, 80 000 ton, avsattes i Sverige.

För den svenska produktionen av ferrokrom svarar två företag, AB Ferrolegeringar, cirka 100 000 ton, varav för legotillverkning Avesta Jernverks AB, cirka 20 000 ton, och Airco Alloys AB (cirka 50 000 ton). Sydafrika är vår främsta leverantör av ferrokrom. År 1976 kom drygt 21 000 ton från detta håll av en totalimport om ungefär 48 000 ton. Även Finland täcker här en betydande del av vårt importbehov (cirka 12 000 ton år 1976). Merparten av ferrokromimporten förbrukas av de åtta företag som producerar kromstål, dvs. Avesta Jernverks AB, AB Bofors, Fagersta AB, Gränges Nyby AB, Uddeholms AB, Sandvik AB, Bulten-Kanthal AB och SKF Stål.

Krom är ett viktigt legeringsämne som ingår i ett flertal specialstål såsom rostfritt stål, verktygsstål och kullagerstål. Enbart rostfritt stål – som alltid innehåller krom – svarar för cirka hälften av produktionsvärdet inom den samlade svenska specialstålindustrin.

Beträffande *ferromangan* täcks Sveriges behov numera helt genom import. Norge är på detta område den dominerande leverantören alltsedan år 1973. (Cirka en tredjedel av den norska importen av manganmalm kommer i sin tur från Sydafrika.) År 1976 uppgick den svenska importen från Norge till cirka 36 000 ton av en totalimport om drygt 50 000 ton. Sydafrikas andel av importen under redovisad tidsperiod har varit blygsam och leveranserna uppgick år 1976 till cirka 1 700 ton. Import av likartad storleksordning skedde även från Sovjetunionen, Västtyskland och Frankrike, medan Spanien och Portugal under senare år svarat för något större kvantiteter. Ferromangan producerades tidigare i Sverige av Airco Alloys AB, men denna tillverkning är idag p. g. a. miljöskäl nedlagd. Behovet av mangan täcks numera genom import av ferromangan.

Även vad gäller *nickel* täcks Sveriges behov helt genom import då svensk tillgång på malmer med utvinnbart nickelinnehåll saknas. Ett relativt stort antal fyndigheter är dock kända, varav flera tidigare har bearbetats. Av importen av nickel och obearbetade nickellegeringar kommer lejonparten från Storbritannien. Också Norge, Australien och Kanada svarar för icke obetydliga leveranser samtidigt som Sydafrika under de senare åren fått en allt mindre andel – cirka 450 ton år 1976 av en totalimport om drygt 11 200 ton ren nickel. Därutöver kommer en import av ferronickel på cirka 30 000 ton, varav ingen införsel sker från Sydafrika. Nickel används i Sverige huvudsakligen som legeringsämne vid framställning av rostfritt stål. Importen går främst till ovannämnda åtta järnverk.

Vissa möjligheter till substitution föreligger beträffande ovan berörda pro-

dukter. Krom kan således i en del fall, dock aldrig i rostfritt stål, ersättas med mangan. Nickel kan som legeringsämne för stålindustrin i viss utsträckning ersättas med kobolt, molybden och mangan. Man får dock vid sådan substitution räkna med att de legerade produkternas egenskaper i viss mån försämras.

5.3.2 *Transportområdet*

Mellan Sverige och Sydafrika förekommer utöver varuhandeln ett kommersiellt utbyte på transportområdet, vilket främst rör rederinäringen och den trafikflygning SAS upprätthåller på Sydafrika.

Handelsflottan bidrar på samma sätt som utrikeshandeln till att stärka svensk ekonomi. Sjöfartsnäringen skapar sysselsättning för svenskar och den införtjänar årligen betydande belopp. Drygt 80 procent av näringens intäkter intjänas i trafik mellan utländska hamnar. Sjöfarten är därför en "exportindustri" som har stor betydelse och är av internationell karaktär.

Sydafrika och Namibia ingår som ett led i denna närings totala utlandsverksamhet. Varutransporterna mellan vårt land och Sydafrika/Namibia går i stor omfattning på svenska kölar. Svenska rederier bedriver också en omfattande trafik mellan övriga europeiska länder och Sydafrika. Ett samband finns mellan omfånget av svensk sydafrikahandel (och då också svensk tillverkningsindustris omfattning i Sydafrika) och storleken av svenska rederiers fraktfart på denna del av världen.

År 1975 redovisade handelsflottan bruttofraktinkomster om sammanlagt 4 816 miljoner kronor, varav 100 miljoner – eller 2,1 procent – direkt hänförde sig till verksamhet på Sydafrika/Namibia. Tjugo år tidigare uppgick motsvarande belopp för denna del av världen till 18 miljoner kronor, eller 1,4 procent av de totala intäkterna. Betydelsen av Sydafrika/Namibia för svensk sjöfartsnäring har således ökat.

Sydafrika/Namibia kan vid en första anblick tyckas spela en blygsam roll för den svenska sjöfartsnäringen. Endast en 1/50 av alla bruttointäkter uppkommer sålunda idag genom trafik på detta område, vilket framgår av tabell 5.6. Här är det emellertid viktigt att beakta att näringen i hög grad karaktäriseras av en stark "länderspridning", dvs. befraktning sker på ett stort antal länder. I en sådan belysning har Sydafrika/Namibia en central ställning. År 1975 härrörde en tredjedel av den svenska handelsflottans bruttointäkter på världsdelen Afrika från trafiken på Sydafrika/Namibia, vilket för svenska rederiers vidkommande innebar att rutten framstod som den viktigaste enskilda i världsdelen.

Svenska rederiers trafik på Sydafrika/Namibia kan vidare inte ses helt skild från världsdelen i övrigt. På en given tur lossar och lastar fartyget i olika länder, t. ex. Mocambique, Angola och Sydafrika/Namibia och betjänar dessutom flera landbundna länder: Lesotho, Botswana, Swaziland, Zambia och Malawi. Lönsamheten är ytterst beroende av att flera länder på detta sätt kan inneslutas i trafiknätet. Om man av ett eller annat skäl framgent inte kan anlöpa Sydafrika/Namibia, så blir trafiken på angränsande stater av ekonomiska skäl inte möjlig att längre upprätthålla. Omvänt gäller att trafiken på Sydafrika/Namibia blir omöjlig att bedriva ifall svarta stater framgent skulle förhindra fartyg att på en och samma tur anlöpa också

sydafrikanska hamnar. Dessa faktorer har alla betydelse då man diskuterar det bilaterala sjöfartssamarbetet mellan Sverige och Sydafrika.

Drygt var tredje dag anlöpte under åren 1975/76 ett svenskt fartyg någon av de fyra huvudhamnarna i Sydafrika. Vanligt är att ett fartyg anlöper fler än en sydafrikansk hamn på en och samma resa. Svenska fartygsanlöp i Sydafrika uppvisar en påtaglig minskning under de senaste tio åren, vilket framkommer i tabell 5.7. Detta beror i huvudsak på den pågående rationaliseringen inom transportväsendet. Godshanteringen containeriseras i snabb takt, vilket t. ex. får till följd att landbundna transporter ersätter kostnads- och tidskrävande angöringar i mindre betydelsefulla hamnar.

Fartyg från alla större svenska rederier anlöper sydafrikanska/namibiska hamnar: Broströms, Johnson, Saléns och Transatlantic. Reguljär trafik på denna linje bedrivs emellertid endast av det sistnämnda, vilket sker genom samsegling med ett norskt rederi, Wilhelm Wilhelmsen i Oslo. Transatlantic – som totalt omsätter en dryg halv miljard kronor – genomför för närvarande en grundlig modernisering av sitt tonnage. Äldre styckegodsfartyg tas efter hand ur drift och nya anskaffas. På Sydafrika/Namibia sätts under 1978/79 in två ro/ro-fartyg, vilka beställts utomlands till en kostnad om 250 miljoner kronor.

Tabell 5.6 Svensk rederinäring och Sydafrika/Namibia 1955–1975
Handelsflottans bruttofraktinkomster; uppgifterna avser rederiernas eget samt förhyrt tonnage.

År	Totala bruttofraktinkomster i utrikes fart Milj. kr	Därav från Sydafrika och Namibia	
		Milj. kr	Andel av totala bruttointäkter (%)
1955	1 318	18	1,4
1960	1 678	23	1,4
1965	2 578	26	1,0
1970	3 676	43	1,2
1975	4 816	100	2,1

Källa: Sveriges officiella statistik: sjöfart 1955–1975.

Tabell 5.7 Svenska fartygsanlöp i sydafrikanska hamnar 1967–1977
Antal fartygsanlöp i angivna hamnar under respektive tvåårsperioder.

År	Kapstaden	Durban	Port Elizabeth/ East London	Totalt
1967–68	174	198	162	534
1969–70	186	215	156	557
1971–72	156	154	130	440
1973–74	99	152	113	364
1975–76	110	62	93	265

Källa: Underlaget insamlat av svenska legationen i Pretoria.

Linjesjöfarten på Sydafrika/Namibia har ända sedan Transatlantics tillkomst år 1904 utgjort en av hörnpelarna i verksamheten och betraktas som en ytterst viktig del av bolagets totala linjenät.

Transatlantics trafik på Sydafrika/Namibia medför, enligt rederiet, att år

1977 omkring 300 (varav 200 svenskar) ombord- och ilandanställda personer hölls sysselsatta. Tre år dessförinnan uppgick motsvarande antal till 400 personer. I Kapstaden finns sedan 1920-talet ett eget platskontor, som är organiserat som ett särskilt dotterbolag.

Vid sidan av Transatlantics linjetrafik har Saleń-rederierna sedan början av sextiotalet transporterat frukt från Sydafrika till Nordeuropa, Nordamerika, Mellan Östern och Fjärran Östern. År 1977 uppgick, enligt rederiets ledning, bruttovärdet av denna skeppning till 123,3 miljoner kronor, vilket svarade mot 10 procent av koncernens totala omsättning på kylfraktsidan. Salén-rederiernas andel av frukttransporterna från Sydafrika till köpare runt om i världen har under senare år kraftigt ökat. År 1977 innebar att sammanlagt ett fyrtiotal fartygslaster på rederiets kölar gick från Sydafrika till olika destinationer i omvärlden. Salénrederierna genomför f. n. en modernisering av sitt kyltonnage bl. a. med sikte på att erbjuda kunderna i Sydafrika en bättre och rationellare service. Man framhåller också att Sydafrika – utöver nämnda direkttrafik – har betydelse för företagets verksamhet därigenom att landet erbjuder goda hamnar för fartyg på resa till eller från Mellan Östern, Fjärran Östern och Australien/Nya Zeeland. Betydande problem (bl. a. kostnadsmässiga) skulle uppstå om man inte framgent skulle kunna byta personal, ordna förnödenheter, leverera besättningspost och reparera fartyg i sydafrikanska hamnar.

Många svenska fartyg rundar Godahoppsudden utan att anlöpa sydafrikanska hamnar för lastning eller lossning. Mellan mars och september 1977 passerade således ett 70-tal svenskregistrerade tank- och styckegodsfartyg på så sätt Sydafrika. En tredjedel av dessa erhöll service från något av de i Kapstaden baserade företag som specialiserat sig på sådant arbete. Vanligast är att post och proviant flygs till fartyget med helikopter. Det förekommer här också att svenska fartyg, som framgått, växlar delar av sin besättning, dvs. Sydafrika tjänar i viss mån som transitland för sjöfolk på väg till fartyget från Sverige eller vice versa. Enligt uppgifter omfattar denna utväxling flera hundra svenska sjömän årligen.

Vid femtiotalets början inledde SAS en stark expansion med avseende på sitt internationella linjenät, bl. a. öppnades en förbindelse med Sydafrika år 1953. Idag flyger man en gång per vecka sträckan Köpenhamn–Wien–Nairobi–Johannesburg. Under trafikåret 1974/75 befordrade SAS sammanlagt 7 500 passagerare till och från Johannesburg och år 1976/77 var motsvarande antal 6 850.

SAS har i Sydafrika ett helägt dotterbolag med ett försäljningskontor i Johannesburg samt representanter i Kapstaden och Durban. Antalet anställda uppgick år 1976 till 14 personer, alla utom en lokalanställda.

Under sjuttiotalet har SAS årliga omsättning (i löpande priser) i Sydafrika nära nog fördubblats, från 6 milj. kr år 1970/71 till 11 milj. kr år 1975/76. Några nämnvärda direktinvesteringar har inte gjorts. Överskottet från den sydafrikanska verksamheten överförs till moderbolaget. Enligt företagets egna uppgifter är trafiken på Johannesburg av utomordentlig betydelse för ifrågavarande linjes företagsekonomiska berättigande eftersom Sydafrika ensamt utgör närmare 50 procent av linjens passagerarunderlag. Här bör anmärkas att resandet mellan länder i övriga Södra Afrika och Europa ofta sker via Johannesburg.

Gällande luftfartsavtal mellan de skandinaviska länderna och Sydafrika ingicks år 1958 och det har efterhand kompletterats. Luftfartsrättigheterna för linjen Nairobi-Sydafrika baserades under perioden 1972–77 för östafrikanskt vidkommande på ett avtal med den Östafrikanska ekonomiska gemenskapen. Efter den Östafrikanska gemenskapens kollaps år 1977 bedrivs trafiken på grundval av ett temporärt kenyanskt trafiktillstånd. Förhandlingar om ett nytt luftfartsavtal, då med Kenya enbart, beräknas äga rum i juni 1978. Kenya Airways kommer enligt uppgift därvid inte att lägga hinder i vägen för SAS:s trafik på Sydafrika. Vid de i januari 1978 genomförda förhandlingarna om ett nytt avtal med Tanzania meddelade på ett tidigt stadium den tanzaniska förhandlingsdelegationen att man inte skulle komma att bevilja tillstånd för flygningar mellan Tanzania och Sydafrika om detta skulle begäras från skandinavisk sida. Någon avsikt att begära sådant tillstånd förelåg dock inte.

5.4 Turisttrafik och migration

Turisttrafiken mellan Sverige och Sydafrika är starkt begränsad. År 1976 besöktes, enligt officiell sydafrikansk statistik, Sydafrika av sammanlagt 3 450 svenska medborgare. Denna siffra skall jämföras med omkring 300 personer i början av sextiotalet. Ökningen har flera orsaker. Svenskar begav sig i växande utsträckning till Sydafrika på semester. Affärsmän i vårt land besökte likaså i ökad omfattning landet, vilket hörde samman med det ökade kommersiella utbytet. Slutligen kan det konstateras att strax under en tredjedel av de svenskar som år 1976 tillfälligt vistades i Sydafrika hade sin mer stadigvarande uppehållsort i angränsande länder, t. ex. Zambia, Botswana, Rhodesia och Lesotho. En väsentlig del av "svenskbesöken" i Sydafrika torde således utgöras av sådana personer som arbetar för SIDA, UD, privata företag eller missionen på annat håll i Södra Afrika. Ur sydafrikansk synvinkel är antalet besökare från Sverige mycket blygsamt. Av de 638 500 utlänningar som år 1976 gästade landet härrörde endast omkring 0,5 procent från Sverige.

Under tidsperioden 1960 t. o. m. 1976 utvandrade 1 038 personer från Sverige till Sydafrika, medan 1 089 människor förflyttade sig i motsatt riktning. Sverige kunde således under dessa 17 år redovisa ett smärre invandringsöverskott. Med avseende på utvandring till Sydafrika inbegriper statistiken de svenskar eller i vårt land boende människor med annan nationalitet som uppger sig ha för avsikt att under minst ett år bosätta sig i Sydafrika. En inte oväsentlig del av utvandringen till Sydafrika torde i själva verket utgöras av svenskar verksamma i svenskdominerade företag i detta land.

En närmare granskning av migrationsstatistiken ger vid handen att under åren 1968 till 1976 invandrade till Sverige 155 personer med sydafrikanskt medborgarskap. Motsvarande utvandring till Sydafrika uppgick till 55 personer. Detta invandringsöverskott förklaras sannolikt i hög grad av sådana sydafrikaner som av politiska skäl lämnade sitt hemland.

5.5 Svensk mission i Sydafrika

Mot slutet av 1800-talet blev Sydafrika ett viktigt fält för svensk missionsverksamhet. Därigenom grundlades kontakter mellan kristna i de två länderna och under lång tid förblev missionen den främsta källan i vårt land för information om Sydafrika. Bilden som förmedlades var oftast patriarkaliskt präglad; afrikanerna skulle civiliseras.

Också idag utgör missionen en inte oväsentlig länk mellan Sverige och Sydafrika. Genom att svenska missionssammanslutningar och deras närstående hjälporgan ekonomiskt understödjer verksamhet i landet, bidrar de i viss mån till att skapa en självtillit och på längre sikt också politisk medvetenhet hos de svarta som kommit i kontakt med berörda kyrkor. Svensk mission fyller genom sitt väl förgrenade samarbete med svarta inhemska kyrkor också en solidaritetsfunktion. Kristna i vårt land har i praktisk gärning alltmer kommit att ställa sig på de svartas sida.

Ur psykologisk och politisk synvinkel framstår missionens verksamhet bitvis som alltmer besvärande för den sydafrikanska regimen. De svenska missionsorganisationerna har blivit lyhörda för de svartas krav och de har på flera sätt visat att de står på de undertrycktas sida. På såväl det nationella som det internationella planet fördömer således missionsorganisationerna numera i hårda ordalag den förhärskande apartheidpolitiken.

Förbindelserna på missionsområdet kan mot denna bakgrund tänkas bli föremål för åtgärder från den sydafrikanska regimens sida. Härtill bidrar givetvis också den i Sverige alltmer hårdnande attityden till rasåtskillnadspolitiken. Regimen i Sydafrika kan således genom olika motåtgärder på missionsområdet demonstrera sitt ogillande av vårt lands utrikespolitiska agerande i sydafrikafrågan.

För berörda kyrkor i Sydafrika är de svenska missionsinsatserna av stor vikt. I några fall finansieras upp till 40 procent av budgeten med pengar från utlandet. Åtminstone på kort sikt skulle därför betydande svårigheter uppstå ifall den sydafrikanska regimen förbjöd dylika överföringar.

Tabell 5.8 Fyra svenska missionsorganisationers sydafrikaverksamhet år 1976

Missionsorganisation	Totalmissionsbudget (kronor)	Totalt antal utsända missionärer	Begynnelseår	Överförda medel (kronor) Sydafrikaverksamhet	Antal utsända missionärer
Svenska kyrkans mission	34 500 645	123	1876	3 654 533	21
Helgelseförbundet	3 825 223	66	1891	673 503	33
Fribaptistsamfundet	665 965	33	1892	250 000[a]	14[a]
Svenska alliansmissionen	4 829 182	115	1901	783 123	48
Totalt	43 821 015	337		5 361 159	116

[a]Inkluderar smärre aktivitet i Mocambique.

Källa: Insamlade uppgifter från berörda missionsorganisationer.

Betydande ekonomiska belopp utföres årligen från Sverige till Sydafrika för missionsändamål. År 1967 sände de i sammanhanget fyra största missionsorganisationerna tillsammans 4,7 miljoner kronor till kyrkoverksamhet i Sydafrika. Motsvarande belopp uppgick år 1976 till 5,4 miljoner, vilket omräknat i fast penningvärde innebär att missionen under perioden något minskade sina ekonomiska insatser i Sydafrika. Utöver angivna belopp tillkommer de insatser som gjorts av de missionen närstående hjälporganen i syfte att bl. a. bistå offren för apartheid: Lutherhjälpen (1973–77: 3,2 milj. kr till Sydafrika och 4,2 milj. till Namibia) och Frikyrkan Hjälper (1971–77: cirka 175 000 kr till Sydafrika).

Allmänt gäller att de svenska missionsorganisationerna sedan en tid tillbaka avvecklat sin direkta ledning av verksamheten i Sydafrika. Istället har denna överförts på inhemska kyrkor, vilka leds av svarta. Missionsinsatsen anses på svenskt håll numera främst böra inriktas på att ge stöd till dessa inhemska kyrkor så att de på egen hand och av egen kraft kan utvecklas.

5.6 Sydafrika i Sverige

Ekonomiska förbindelser mellan Sydafrika och Sverige förekommer, som visats, på olika områden. I det föregående skildrades handelsförbindelserna mellan de två länderna och i det efterföljande kapitlet (kapitel 6) analyseras de svenska investeringarna i Sydafrika. Mindre uppmärksammat i sammanhanget är att sydafrikanska bolag i några fall har ett mer eller mindre direkt inflytande i företag verksamma i Sverige.

Under avsevärd tid har Sydafrika mottagit ett betydande nettokapitaltillskott från omvärlden, vilket berörts i det föregående (se kapitel 4, s. 68). Detta utesluter inte att en del sydafrikanska företag fått en multinationell karaktär och särskilt under femtio- och sextiotalet skaffat sig förgreningar runt om i världen. En viktig grundval härför har varit landets växande industriella kapacitet och stora råvarurikedomar, t. ex. guld och diamanter.

En kartläggning av de sydafrikanska ekonomiska intressena i Sverige är svårgenomförbar. Skälet härtill är främst att sådana intressen i vårt land liksom på andra håll ofta kan uppträda på ett mer indirekt sätt, t. ex. i form av tredje eller t. o. m. fjärde led i ett bolags ägarkedja.

Tillgänglig information ger vid handen att de sydafrikanska ägarintressena i svenska företag är begränsade. Utöver de två fall som redovisas nedan torde sålunda sådana vara sällsynta.

Svenska Bromsbandsfabriken AB tillverkar friktionsmateriel för fordons- och industriändamål. Företaget har genomgått en stark expansion. Omsättningen redovisades år 1975 till omkring 6 miljoner kronor och beräknas år 1978 ha vuxit till 20 miljoner. Produktionen äger rum i nyuppförd anläggning i Långsele, medan försäljningsorganisationen är förlagd till den gamla fabriken i Mölnlycke utanför Göteborg. För närvarande sysselsätter Svenska Bromsbandsfabriken ett 100-tal personer. Planerad ökning av tillverkningen beräknas inom de närmaste åren resultera i ett 40-tal ytterligare arbetstillfällen. Statliga medel har på regional- och arbetsmarknadspolitiska grun-

der utgått till företaget i samband med uppförandet av den nya fabriken i Långsele.

I oktober år 1972 köpte Svetab AB, dvs. Statsföretagsgruppens särskilda utvecklingsbolag för satsningar på expansiva framtidsföretag, aktiemajoriteten i Bromsbandsfabriken.

År 1974 inträdde Cape Industries som delägare i Svenska Bromsbandsfabriken genom att det brittiska företaget köpte 49 procent av aktierna. Skälet var att Svetab på så sätt ville försäkra sig om att det svenska bolaget inför sin planerade stora expansion fick tillgång till en internationell marknad och inte minst till det brittiska företagets betydande forsknings- och utvecklingsresurser. Den dåvarande svenska regeringen beslutade samtidigt om undantag från aktiebolagsordningens förbehåll om rätten för utländskt företag att förvärva fast egendom i Sverige. Beslutet innebar också att Svetab fick tillåtelsen att utan regeringens hörande överföra ytterligare aktier till Cape Industries.

På hösten 1977 ökade Cape Industries sitt engagemang i Bromsbandsfabriken ytterligare. Omkring 90 procent av företagets aktier ägdes från och med då av det brittiska företaget och återstoden innehades av Svetab. Bakgrunden till avyttringen var liksom tidigare att Svetab bedömde ett sådant förfarande som helt nödvändigt för Bromsbandsfabrikens framtid som ett livskraftigt företag. Cape Industries hade förklarat sig berett att satsa på en ökad tillverkning i Långsele, vilket hade visat sig vara en förutsättning för Bromsbandsfabrikens fortbestånd. Långselefabriken hade nämligen uppvisat högst betydande inkörningsförluster, vilka kraftigt översteg de projekterade. I samband med den erforderliga rekonstruktionen av företaget hade ett vidgat samarbete med Cape Industries alltmer framstått som det enda realistiska alternativet.

Svenska Bromsbandsfabrikens nya majoritetsägare Cape Industries är ett börsintroducerat brittiskt företag, som bl. a. bedriver asbestbrytning i Sydafrika vid tre olika gruvor med tillsammans omkring 9 500 anställda. Moderbolag till Cape Industries är det likaså brittiskregistrerade finans- och investmentföretaget Charter Consolidated Corporation. Det senare har ekonomiska intressen runt om i världen, t. ex. i Sydafrika, Kanada, Frankrike, Malaysia och i Zambia. Största enskilda verksamhetsland för Charter Consolidated är Sydafrika från vilket omkring 40 procent av företagets årliga avkastningar på alla gjorda investeringar härrör.

Största enskilda aktieägare i Charter Consolidated är det sydafrikanska företaget Anglo-American Corporation, som utgör en av de tre hörnstenarna i det företagsimperium i Sydafrika som Harry Oppenheimer kontrollerar. Av Charter Consolidateds aktier ägs 36 procent av Anglo-American och 5 procent direkt av finansmannen Oppenheimer.

I det brittiskregistrerade Charter Consolidated torde, enligt tillgängliga uppgifter, sydafrikanska ekonomiska intressen inneha det bestämmande inflytandet över verksamheten. Genom att äga åtminstone 40 procent av aktierna i Charter Consolidated har sydafrikanska näringslivsintressen skaffat sig en utlandsbas för sina verksamheter i en rad främmande stater. Ibland beskrivs Charter Consolidated som det nämnda sydafrikanska finansimperiets främsta internationella förgrening.

Svenska Bromsbandsfabriken ägs alltså numera genom moderbolaget Cape

Industries av ett bolag där ytterst det bestämmande inflytandet är sydafrikanskt. Detta torde inte betyda att sydafrikanska kapitalintressen direkt påverkar Bromsbandsfabrikens verksamhet då Cape Industries uppges vara mycket självständigt gentemot ägaren Charter Consolidated. Det faktum att Långseleföretaget såväl ägs av som tekniskt är samordnat med ett, om än endast indirekt, sydafrikakontrollerat (brittiskt) bolag innebär likväl att ett här i landet verksamt företag under sjuttiotalet sammanlänkas med sydafrikanska näringslivsintressen.

Scandiamant AB i Robertsfors sysselsatte år 1976 110 personer och två år senare uppgick antalet anställda till 140 arbetare och tjänstemän. Budgeterad omsättning för år 1978 var 60 miljoner kronor, vilket är en fördubbling mot två år dessförinnan. Det starkt expansiva företaget – som utgör en av ortens två mer betydande industrier – räknar med att under våren 1978 och 1979 investera 20–30 miljoner kronor i maskiner och byggnader. Enligt planerna skall på så sätt tillverkningskapaciteten fördubblas. Tillverkningen består idag i att man framställer syntetisk diamant. Därutöver bedrivs ett väsentligt forsknings- och utvecklingsarbete på området ifråga. I dagsläget exporteras hela produktionen av syntetisk diamant.

ASEA startade år 1963 tillverkning av syntetiska diamanter i Robertsfors och därmed lades grunden till det nuvarande företaget. År 1967 bildades Scandiamant AB med ASEA och ett irländskt företag som hälftendelägare. Scandiamant övertog nu ASEA:s tillverkning av syntetiska diamanter, som dittills varit blygsam och de diamanter som hade producerats gick i stor utsträckning in i lager eftersom man ej lyckats med marknadsföringen. Genom det irländska företaget löstes många av de akuta marknadsföringsproblemen och diamanterna kunde fortsättningsvis säljas under sydafrikabolaget De Beers välkända varumärke. Dessutom fick Scandiamant nu tillgång till den väsentligt mer utvecklade teknologi på området som De Beers framtagit vid sitt laboratorium i Sydafrika.

Under år 1975 omorganiserades Scandiamant åter en gång. ASEA övertog verktygstillverkningen och också den med denna sammanhörande personalstyrkan om 90 personer, medan det irländska bolaget förvärvade (av ASEA) samtliga återstående aktier i Scandiamant och dess diamanttillverkning.

Scandiamant är numera ett helägt dotterbolag till Ultra High Pressures Units Ireland Ltd. Bakom detta irländska företag återfinns vardera som hälftendelägare dels belgiska SIBEKA, dels De Beers Industrial Diamond Division. Det senare bolaget är sydafrikanskt och ingår i den stora företagsgrupp i detta land som kontrolleras av finansmannen Oppenheimer (se ovan).

6 Svenska investeringar i Sydafrika

I Sydafrika finns flera försäljnings- och tillverkningsbolag som helt eller delvis ägs av svenska företag. I vad mån har de svenskägda företagen i Sydafrika under senare år expanderat och hur har en sådan utvidgning i så fall finansierats? Tillsammans med en kartläggning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika är det denna fråga som bildar ledmotiv i föreliggande kapitel. Därutöver belyses förhållandena i några viktiga hänseenden för de anställda vid ifrågavarande bolag.

6.1 Svenska företag i Sydafrika

Bolag i Sydafrika med svenskt ägarinslag är med få undantag dotterföretag till något storföretag i vårt land. En etablering i Sydafrika utgör enligt dessa koncerner ett led i deras strävan att befästa och helst ytterligare stärka sin ställning på världsmarknaden.

Ett 20-tal svenska företag redovisar ägarintressen i bolag som är inregistrerat i Sydafrika. Det närmare motivet för etableringen skiftar beroende på företag och tidpunkt. Generellt gäller att producerande bolag bedömt en etablering med tillverkning också i Sydafrika som nödvändig för att vinna insteg på den expansiva sydafrikanska marknaden. Export från Sverige av färdiga produkter har av avstånds-, tull-eller serviceskäl inte ansetts tillfyllest. För försäljningsbolagen är situationen ofta likartad den för tillverkningsföretagen. En aktiv försäljning och bearbetning av marknaden förutsätter en egen filial. Representation genom agent motsvarar av skilda skäl inte den svenska koncernledningens krav.

I allt väsentligt gäller givetvis att drivkrafterna bakom svenska företagsetableringar i Sydafrika överensstämmer med dem som gäller för andra utländska bolag i landet, dvs. de för näringsverksamhet i allmänt gällande. (Se kapitel 4, s. 67). Att märka är att de svenskägda företagen avsätter sin produktion så gott som uteslutande i Sydafrika och dess grannländer. (Se s. 107).

I det efterföljande presenteras den svenska näringsverksamhetens omfattning och utveckling i Sydafrika fram till och med år 1976. Underlaget för framställningen har framförallt ställts till förfogande av berörda koncernledningar samt av Sveriges Riksbank. Den fortsatta framställningen innefattar på ett undantag när inte sådana fall då svenskdominerat företag i Sydafrika i sin tur har skaffat sig dotterbolag eller inflytande av annat slag i näringsdrivande rörelser i landet.

Under mellankrigstiden började en del svenska företag söka sig till den sydafrikanska marknaden. Alfa Laval och Electrolux startade här egen tillverkning på tjugotalet. Tre svenska försäljningsbolag tillkom likaså före andra världskrigets utbrott, av vilka rederiaktiebolaget Transatlantic – som namnet anger – sysslade med tjänster snarare än med varuförmedling.

Med avseende på tiden efter andra världskriget kan två distinkta nyetableringsperioder urskiljas, vilket visas i diagram 6.1. Åren 1946–1955 skaffade sig åtta svenska koncerner dotterbolag eller delägarskap på annat sätt i företag i Sydafrika. Detta skall ses i belysning av att vårt lands storföretag vid denna tid allmänt expanderade på utlandssidan.

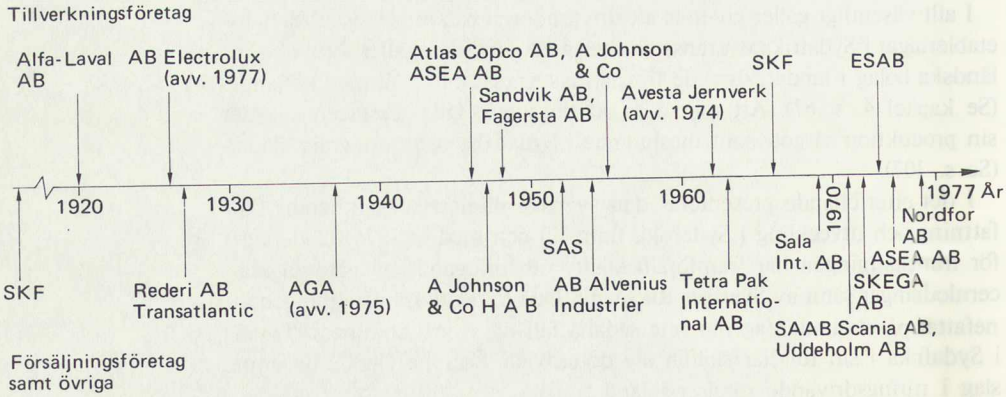
Nästa distinkta period för etablering av svensk näringsverksamhet i Sydafrika hänför sig till sjuttiotalet. Sju svenska sydafrikaföretag tillkom enligt riksbanken under perioden år 1969 och framöver. Återigen stämmer detta med utvecklingen av de svenska koncernernas totala engagemang i utlandet, vilket under innevarande årtionde ökat i en omfattning utan motstycke. (Se s. 117.)

Alltsedan början av sjuttiotalet avråder regeringen svenska företag från nyetableringar i Sydafrika. Sådana politiska viljedeklarationer har, som framgått ovan, inte förhindrat att flera bolag under samma tid skaffat sig förgreningar till Sydafrika. Det kan dock självfallet inte uteslutas att ännu fler svenska företag skulle ha investerat i Sydafrika om regeringen inte markerat sin negativa inställning till sådana nyetableringar.

6.1.1 *Tillverkningsbolagen*

Vid utgången av år 1976 fanns i Sydafrika omkring 5 100 anställda i de nio tillverkade företag där svenska ägarintressen i skiftande utsträckning kunde inregistreras. Lejonparten av bolagen tillhörde verkstadssektorn, dvs. de bedrev sådan produktion som länge dominerat såväl svensk export som utlandsetablering. Verksamheten var geografiskt lokaliserad främst till Sydafrikas mest framträdande industriregion, alltså området i och omkring Johannesburg – Pretoria. I Uitenhage (strax norr om Port Elizabeth) och i Durban återfanns likaså svenskägda företag, nämligen SKF respektive Alfa Laval.

Diagram 6.1 Svensk företagsetablering i Sydafrika 1914–1977



Störst bland de hel- eller delägda svenska företagen i Sydafrika är *ASEA* med sina drygt 1 400 anställda vid tillverkningsanläggningar i Pretoria samt i Rosslyn strax utanför huvudstaden. Vid sekelskiftet började ASEA i Sverige exportera sina produkter också till Sydafrika. Marknadsföringen sköttes under lång tid av en inhemsk ingenjörsfirma på agenturbasis. På trettiotalet erhöll den svenska koncernen stora beställningar i samband med den snabba industriella utbyggnaden i Sydafrika. Genom krigsutbrottet år 1939 omöjliggjordes fortsatta leveranser från Sverige, varför Reunert & Lenz, agenturfirma, träffade avtal med ett verkstadsföretag om viss lokal tillverkning. ASEA sände för sin del tekniker till Sydafrika för att på platsen leda den igångsatta produktionen.

År 1946 etablerade sig ASEA-gruppen mer direkt i Sydafrika genom att övertaga det nämnda verkstadsföretaget. Tillverkningen byggdes ut och allt modernare produktionsmetoder kom till användning. En ny fabrik för kabeltillverkning anlades några år in på sjuttiotalet och den ersatte den ursprungliga fabriken från 1948, som bedömdes vara nedsliten. Genom en målmedveten satsning har ASEA på 30 år blivit ett av de ledande och mest framgångsrika företagen på starkströmsområdet i Sydafrika.

ASEA Electric SA Ltd ägs till 45 procent av det svenska moderbolaget. Sedan år 1967 är företaget ett "Public Company" och företagets aktier är introducerade på börsen i Johannesburg. Sex procent av aktiestocken innehas av ASEA:s tidigare agent i Sydafrika, Reunert & Lenz Ltd. Den svenska koncernen rubricerar inte ASEA Electric som ett dotterbolag. Man anser sig nämligen inte äga ett bestämmande inflytande över detta bolag.

Kring sekelskiftet påbörjade *Alfa Laval* försäljning på den sydafrikanska marknaden. Under lång tid sköttes den lokala marknadsföringen av en agent men år 1920 grundade det svenska moderföretaget ett eget bolag på platsen. Sedan dess har detta helägda dotterföretag fungerat som både tillverknings- och försäljningsbolag. Under sjuttiotalet har i genomsnitt 200 personer varit anställda och omkring hälften av dessa återfanns i fabriken i Durban. Återstoden sysslade med planering och försäljningsarbete vid huvudkontoret i Johannesburg. En femtedel av Alfa Lavals årsförsäljning på marknaden ifråga utgörs av lokalt tillverkade produkter, medan resten hänför sig till importvaror från koncernens anläggningar i främst Sverige. En viktig del av dotterföretagets verksamhet består av tillsynsservice till de fartyg (från hela världen) med maskininstallationer från Alfa Laval som anlöper Kapstaden.

Fram till mitten av sextiotalet försåg *SKF* den sydafrikanska marknaden med produkter från sin anläggning i Göteborg och från sina dotterbolag i andra länder. Omständigheterna medförde emellertid att man år 1966 igångsatte lokal tillverkning, vilket skedde genom ett helägt dotterbolag med anläggningar i Uitenhage (centrum för landets bilindustri). I hög grad var det myndigheternas restriktiva importpolitik och i viss mån även den sydafrikanska regeringens försvarsstrategiska överväganden som tvingade företaget till denna etablering.

Idag sysselsätter dotterföretaget i Uitenhage 550 personer och strax under fem miljoner lager av två huvudslag produceras årligen. Av den totala SKF-försäljningen på ifrågavarande marknad utgörs endast en mindre del av lokaltillverkade lager. Importerade lager dominerar och dessa saluförs i hård konkurrens från västtyskt, japanskt, amerikanskt och engelskt håll.

Tabell 6.1 Svenska tillverkningsföretag i Sydafrika år 1976

Företag/Lokalt bolag	Etableringsår	Tillverkningsort	Antal anställda	Omsättning (Milj. rand)	Svensk andel av aktiestocken (%)
Alfa Laval AB					
Stal-Astra SA (Pty) Ltd	1920	Mobeni	180	7,5	100
ASEA AB					
Asea Electric SA Ltd	1946	Pretoria och Rosslyn	1 432	50,2	45
Atlas Copco AB					
Delfos & Atlas Copco (Pty) Ltd[a]	1946	Benoni	847	39,1	22
AB Electrolux					
Electrolux (Pty) Ltd	(under avveckl.) 1926	Johannesburg	502		
Elektriska Svetsnings AB	1973	Johannesburg	131	3,9	49
Protea Esab Holdings (Pty) Ltd		och Benoni	(1977)		
Fagersta AB					
Fagersta Steels (Pty) Ltd	1948	Springs	255	9,5	100
A Johnson & Co H.A.B.					
Electrolytic Metal Corp.	1955		325	9,6	10
Sandvik AB					
Sandvik (Pty) Ltd	1948	Benoni m. fl.	879	23,8	100[b]
AB SKF					
SKF Bearing Manufacturers (Pty) Ltd	1966	Uitenhage	556	6,1	100

[a] Försäljning och serviceverksamhet är dominerande, se vidare framställningen i texten.

[b] Genom Sandvik Schweiz AG.

Källa: Uppgifter från berörda företag.

I företaget Delfos & Atlas Copco, beläget i Benoni utanför Johannesburg, innehar *Atlas Copco* alltsedan år 1946 drygt 20 procent av samtliga aktier. Detta aktieinnehav överfördes i januari 1977 till koncernens brittiska holdingbolag. 850 personer, varav flertalet (ca 70 procent) återfinns på försäljnings- och servicesidan, arbetar inom bolaget i Sydafrika. Tillverkningen omfattar i första hand tryckluftsapparatur för gruvindustrin och på det området torde man idag ha omkring 30 procent av den totala marknaden i landet.

År 1948 startade *Sandvik* tillverkning av gruvutrustning i Sydafrika. För närvarande sysselsätts 880 anställda vid de sex skilda anläggningarna i landet. Utöver lokal tillverkning ombesörjer – liksom fallet är för flera andra svensk-företag i landet – det sydafrikanska dotterbolaget en inte obetydlig import av moderbolagets produkter. På så sätt försäljs också på den sydafrikanska marknaden svenska Sandviks sortiment på stål- och stålmanufaktursidan. Främst genom förvärv av nya företag år 1969 och 1973 (köp av brittiska Wickman-gruppen och dess utlandsbolag) har Sandvik expanderat kraftigt i Sydafrika. På försäljningssidan sker ett samarbete med det likaså gruvinriktade Delfos & Atlas Copco. Företaget i Sydafrika ägs till 100 procent av det svenska bolaget genom ett likaledes helägt dotterbolag i Schweiz.

De sydafrikanska myndigheternas krav på lokal tillverkning var den främsta orsaken till att *Fagersta* år 1948 startade viss produktion av bergborrutrustning i landet. Det helägda dotterföretaget sysselsätter idag omkring

250 personer. Utöver tillverkning av bergborrar och skärande verktyg bedrivs viss grosshandel i importerat rostfritt stål.

Sedan år 1973 bedriver det ASEA närstående *ESAB* tillverkning i Sydafrika. Dessförinnan bearbetades marknaden genom en agent, som emellertid i början av sjuttiotalet uppköptes av en konkurrent till ESAB. I det läget beslöt det svenska bolaget at etablera sig med ett tillverkningsbolag i landet och på så sätt tillförsäkra sig ett fotfäste på marknaden. Det svenska moderbolaget innehar idag 49 procent av aktierna i ESAB Holdings (Pty) Ltd, som i sin tur har tre helägda dotterbolag varav två är försäljningsföretag. Ett tredje sysslar med tillverkning av svetselektroder, svetstråd och enklare svetsmaskiner. Genom importförsäljningen och den lokala produktionen har ESAB ca 10 procent av svetsmarknaden i Sydafrika. I de tre bolagen finns sammanlagt 130 anställda.

Det sydafrikanska företaget Electrolytic Metal Corporation ägs till en tiondel av det svenska handelsbolaget *A. Johnson & Co H. A. B.* Tillverkningen består av elektrolytisk manganmetall huvudsakligen för stål- och aluminiumindustrin. Företaget sysselsätter 325 personer. Till skillnad mot tidigare redovisade svenska intressen i sydafrikansk tillverkningsindustri, kan Johnsonkoncernens betecknas som obetydligt. Det svenska företaget saknar sålunda allt nämnvärt direkt inflytande över bolaget ifråga.

Defibrator AB äger 1 131 aktier till ett uppgivet sammanlagt värde av 20 000 kronor i ett sydafrikanskt bolag på tillverkningssidan. Dessa aktier erhölls, enligt företaget, i samband med en varuleverans år 1952. Aktieinnehavet synes inte vara förenat med något inflytande över företagets verksamhet.

Det kan inte uteslutas att något eller några ytterligare företag i vårt land äger aktieposter i sydafrikanska bolag. Därest så är fallet rör det sig emellertid om obetydliga poster, vilka troligtvis skaffats vid en tidpunkt före år 1949.

Det förekommer också att svenska tillverkningsföretag *avvecklat* sitt direkta ekonomiska engagemang i Sydafrika. Främst märks här *Electrolux*, som redan år 1926 startade tillverkning och försäljning i landet. På grund av dålig lönsamhet beslöt man under år 1976 att verksamheten skulle upphöra och året därpå försåldes företaget. Samtidigt inleddes avyttring av Electrolux stora städbolag i Sydafrika (se s 111).

År 1974 avvecklade *Avesta Jernverks AB* en minoritetspost på tio procent i Transalloys Ltd, som framställer bl. a. ferromangan och kiselkrom. På motsvarande sätt har *Lesjöfors AB* tidigare avslutat ett engagemang inom den sydafrikanska järn- och metallsektorn.

6.1.2 *Försäljningsbolagen*

Ett dussintal svenska företag har etablerat sig i Sydafrika med hel- eller delägda försäljningsbolag. Drivkraften härför är, som framgått, att man bedömt sedvanlig representation genom agent som otillräcklig, vilket vanligtvis berott på att exporten fått sådan omfattning att ett eget försäljningsbolag framstått som lönsamt. Ett annat skäl hör mer samman med verksamhetens karaktär. Detta gäller för *SAS* och *Transatlantic,* där båda producerar sådana tjänster som ställer krav på egen representation.

Före andra världskriget innehade endast *SKF* och *AGA* egna försäljningsbolag i Sydafrika. Merparten av importen från Sverige sköttes istället av lokala agenturfirmor, vilka i många fall drevs av svenskar eller svenskättlingar bosatta i landet. *Alfa Laval* och *Electrolux* svarade dock genom sina sydafrikanska tillverkningsbolag själva för viss import till landet från övriga fabriker inom koncernen.

Åtskilliga svenska försäljningsbolag har tillkommit i Sydafrika efter andra världskriget, vilket framgår av diagram 6.1 (s. 100 och tabell 6.2. Detta är knappast anmärkningsvärt, då det är under denna period som svenska koncerner i gemen söker erövra nya marknader i världen. Tio företag, inklusive SAS (se kapitel 5 s. 92), upprättades under detta tidsskede och ett tidigare grundat bolag avvecklades (AGA år 1975). Nyetableringen är koncentrerad till sjuttiotalet. Ytterligare ett svenskt företag erhöll under tidsperioden riksbankens tillstånd att öppna försäljningsbolag i Sydafrika, men företaget genomförde aldrig sin planerade satsning på den sydafrikanska marknaden.

SKF:s försäljningsbolag för den sydafrikanska marknaden bildades år 1914. Bolaget, som är beläget i Johannesburg och idag har 375 anställda, sköter importen av lager från koncernens övriga fabriker. Vidare marknadsför man

Tabell 6.2 Svenska försäljningsbolag i Sydafrika år 1976

Företag/Lokalt bolag	Etableringsår	Verksamhetsort	Antal anställda	Omsättning (milj. rand)	Svensk andel av aktiestocken (%)
AB Alvenius Industrier					
Lightweight Piping (Pty) Ltd	1954	Benoni	5	0,8	100
ASEA AB					
Asea Reunert (Pty) Ltd	1974	Germiston	136	17,4	40
A. Johnson & Co H. A. B.					
Avesta SA (Pty) Ltd	1947		57	4,5	100
Nordfor AB					
Nordfor Africa (Pty) Ltd	1976	Pietermaritzburg	5	0,2	40
SAAB-Scania AB					
Malcomess Scania (Pty) Ltd	1971		84	4,7	40
Sala International AB					
Sala Equipment (Pty) Ltd	1969	Johannesburg	10	1,9	60
Skega AB					
Skega Benoni (Pty) Ltd	1972	Benoni	23	1,6	100
AB SKF					
The SKF Ball Bearing Company (Pty) Ltd	1914	Johannesburg	375	12,3	100
Tetra Pak International AB					
Tetra Pak SA (Pty) Ltd	1963		12	0,6	100
Rederi AB Transatlantic					
The Transatlantic Shipping Agency (Pty) Ltd	1927	Cape Town	14	0,3	100
SAS	1952	Johannesburg,	14	2,2	100
Scandinavian Airlines System SA (Pty) Ltd		Durban, Cape Town			
Uddeholm AB					
Dryden Steel Company Ltd	1971	Johannesburg	30	2,1	26

Källa: Uppgifter från berörda företag.

hela årsproduktionen vid SKF:s lokala tillverkningsföretag i Uitenhage som tillverkar två huvudtyper av kullager. Försäljningsbolaget anlade under andra världskriget en verkstad i Johannesburg och där tillverkas numera främst kringutrustning till de lager som levereras till gruvindustrin. Därutöver åtar man sig också uppdrag från andra branscher och företag. Genom sådan legotillverkning eftersträvas främst en jämn sysselsättning vid verkstaden.

Strax efter krigsslutet skaffade sig handelsbolaget *A. Johnson & Co H.A.B.* en filial i Sydafrika. År 1976 hade detta dotterbolag, Avesta SA, omkring 60 anställda. Verksamheten drivs på agenturbasis (marknadsföring och försäljning) och man representerar svenska bolag såväl inom som utom Johnson-gruppen.

AB Alvenius Industrier etablerade ett eget dotterbolag år 1954 i Sydafrika. Lightweight Piping Ltd med säte i Benoni marknadsför produkter tillverkade i Sverige och av underleverantörer i Sydafrika. I det senare fallet ställs den svenska koncernens know-how till förfogande. Etableringen nödvändiggjordes på grund av de sydafrikanska myndigheternas importpolitik. Fem anställda återfanns år 1976 i dotterbolaget, som på marknadsföringssidan nära samarbetar med Delfos & Atlas Copco.

I början av sextiotalet startade *Tetra Pak International AB* ett dotterbolag för att på den sydafrikanska marknaden saluföra svensktillverkade förpackningsmaskiner och förpackningsmaterial. År 1976 sysselsatte denna filial 12 anställda.

Sala International AB:s dotterbolag i Sydafrika ägs till 60 procent av moderföretaget och återstoden av den lokala företagsledningen. Tillkomsten av bolaget daterar sig till år 1969, då den tidigare agenten och moderbolaget bildade ett gemensamt försäljningsföretag för den sydafrikanska marknaden. Verksamheten bedrivs idag med ett tiotal anställda och den innefattar försäljning av utrustning till gruvor och smältverk. När import inte kan ske från Sverige läggs tillverkningen ut på lokala legoverkstäder och Sala-koncernen erhåller vid sådana tillfällen licensavgifter.

År 1971 köpte *Uddeholms AB* in sig i Johannesburg-företaget Dryden Steel Co Ltd, som är ett rent försäljningsbolag. Den svenska koncernen äger idag 26 procent av det sydafrikanska företagets aktier. Satsningen skedde på grund av att ett delägarskap av detta slag ansågs förbättra möjligheterna att saluföra Uddeholms produkter på den sydafrikanska marknaden.

Under år 1972 inrättade *Skega AB* ett försäljningsbolag i Sydafrika för att marknadsföra gummivaror avsedda för gruv- och cementindustrin samt väg- och idrottsplatsbeläggningar. De produkter som försäljs kommer antingen från Sverige eller från en lokal tillverkare. Dotterbolaget, som sysselsätter ett drygt tjugotal personer, har under senare år haft svårigheter på grund av Sydafrikas tillfälligt höjda tullar och andra avgifter på importvaror.

År 1971 beslöt *SAAB-Scania* att börja marknadsföra sina lastbilar och bussar i Sydafrika, vilket kom att ske genom en generalagent. Två år senare konstaterades att agenten ifråga saknade tillfredsställande branschkännedom och finansiell styrka. Ett bolag bildades därför år 1973 genom samgående med ett finansiellt starkt sydafrikanskt företag. I Malcomess Scania Ltd innehas 40 procent av aktierna av det svenska bilföretaget och resterande 60 procent av sydafrikanska intressenter, främst Malcomess Ltd. Företaget

har drygt 80 anställda. Ett hundratal lastvagnar av svenskt ursprung försåldes i genomsnitt under senare år.

Fram till år 1974 representerades *ASEA-gruppen* på den sydafrikanska marknaden av Reunert & Lenz Ltd. (Se s. 101). Vid denna tidpunkt ansåg det svenska företaget att det behövde ha ett mer direkt inflytande på försäljningen. Agenturfirman och ASEA bildade därför ett särskilt bolag. De två företagen innehar alltsedan år 1975 vartdera 40 procent av aktiekapitalet i detta och övriga 20 procent ägs av det tidigare nämnda tillverkningsbolaget i Pretoria som ASEA-gruppen har intressen i. Försäljningsbolaget har drygt 130 anställda. Man marknadsför delar av det lokala tillverkningsbolagets produktion samt svarar för all import från ASEA-företag i utlandet. En fjärdedel av bolagets fakturering år 1976 hänförde sig till försäljning av i Sydafrika lokalt tillverkade produkter.

Under åren 1975 och 1976 bedrev det svenska *Nordfor AB* på entreprenad utbildningsverksamhet på skogsområdet i Sydafrika. Fem svenska instruktörer fanns vid denna tid på platsen. När uppdraget hade slutförts visade det sig att andra sydafrikanska företag önskade ta i anspråk det svenska bolagets tjänster. I det läget bildade man tillsammans med lokala intressenter ett särskilt bolag, vilket till 40 procent ägs av Nordfor. Vid sidan av utbildningsverksamhet bedriver det lokala företaget numera även viss försäljning av framförallt skogstillbehör, som importeras från Sverige.

6.1.3 *Andra former för etablering i Sydafrika*

Ekonomiskt samarbete på företagsområdet mellan Sverige och Sydafrika försiggår inte endast på det *direkta* sätt som här framställts. Andra och samtidigt mer svåröverskådliga former existerar likaså. Exempel härpå är då sydafrikanska företag har indirekta ägarintressen i svenska bolag (se kapitel 5, s. 95).

En annan form är då svenska företag har ägarintressen att tillvarata i Sydafrika via bolag i tredje land. Till det senare fallet hörde under lång tid *Svenska Tändsticksaktiebolaget*. Fram till och med 1977 innehade STAB en tredjedel av aktiestocken i British Match Corporation och två svenskar satt också med i detta brittiska företags ledning. British Match ägde i sin tur Sydafrikas ledande tändstickstillverkare.

Bilföretaget *Volvo* kan illustrera en annan form av indirekt industriellt samarbete mellan de två länderna. År 1962 startade den sydafrikanska generalagenten Lawson Motors Ltd lokal sammansättning av Volvos person- och lastvagnar. Sedan år 1952 hade Volvo haft försäljning av reservdelar till Lawson Motors. Bakgrunden till att lokal sammansättning fick ersätta tidigare import av bilar var i första hand myndigheternas krav på en ökad andel inhemska komponenter i motorfordon som försåldes på marknaden.

Vid sjuttiotalets början monterades årligen omkring 2 000 Volvo-bilar i Sydafrika, varav några hundra utgjordes av lastvagnar. Sammansättningen skedde vid Volkswagens sydafrikanska fabrik. Från svenska Volvos sida övervakades produktionen på olika sätt, och detta företag levererade också omkring 40 procent av bildelarna. Representanter för Lawson Motors Ltd deltog regelbundet i Volvokoncernens utbildningsverksamhet på service- och verkstadssidan.

Vid mitten av sjuttiotalet uppstod akuta svårigheter inom det sydafrikanska företaget. Från Volvos sida medverkade man till en rekonstruktion av generalagenten Lawson Motors, men två års ansträngningar gav inte tillfredsställande resultat. Det svenska bolaget beslöt år 1977 att avveckla allt engagemang i den sydafrikanska bilindustrin.

Under femton år hade då Volvo-bilar tillverkats i Sydafrika utan att det svenska företaget vid något tillfälle hade någon investering i landet. Istället hade det nära samarbetet grundats uteslutande på avtal mellan ett lokalt bolag och bilföretaget i Sverige.

Samarbetsavtal och licenstillverkning t. ex. av det slag som Volvo under lång tid arbetat med, blir allt vanligare inom den internationella industrivärlden. Det finns sannolikt några svenska företag som genom sådana arrangemang idag säljer ett industriellt-teknologiskt kunnande till sydafrikanska bolag.

En annan form för indirekt ekonomisk samverkan mellan de två länderna består i att helägda dotterbolag i tredje land till ett svenskt moderbolag i sin tur äger dotterbolag i Sydafrika. Sandvik, Electrolux och Atlas Copco tillhandahåller under sjuttiotalet exempel härpå. Sådan ägarkonstruktion innebär att det sydafrikanska bolaget formellt styrs av företag utanför vårt land.

Den svenska ekonomins internationalisering får ävenledes till följd att utländska koncerner i växande omfattning etablerar företag i vårt land. I sakens natur ligger att många sådana icke-svenska multinationella företag på samma gång har filialer i Sydafrika. Internationella industrikoncerner kan följaktligen sägas indirekt medverka till integration mellan svensk och sydafrikansk ekonomi.

6.1.4 *Avsättningsmarknader*

Tillverknings- och försäljningsbolag med svenskt ägarinslag i Sydafrika är väsentligen inriktade på den lokala marknaden. Flertalet företag avsätter hela sin årsproduktion och försäljning i Sydafrika. *Atlas Copco* uppger emellertid att ca åtta procent av tillverkningen/försäljningen går till Namibia samt två procent till Malawi och Botswana. Av *ESAB:s* årsproduktion avsätts nio tiondelar på den sydafrikanska marknaden och återstoden i Namibia och andra angränsande länder. Mellan två och fem procent av *Sandviks* tillverkning i Sydafrika exporteras enligt uppgift till Fjärran Östern. För *SKF* gäller slutligen att en halv procent av den årliga produktionen försäljs i Namibia.

Företagens lokala inriktning framgår på ytterligare ett sätt. Endast *Atlas Copco* och *SKF* har en egen marknadsföringsorganisation utanför Sydafrika för sina sydafrikanska dotterbolag. I båda fallen rör det sig om Namibia, där Atlas Copco har ett försäljningskontor i Windhoek. På samma plats innehar SKF ett minoritetsintresse i ett distributionsbolag.

Utlandsförsäljningen från de svenska sydafrikaföretagen kan naturligtvis ske på annat sätt än genom egna bolag. Agenturfirmor kan köpa varor från svenskföretagen och i sin tur exportera dessa till främmande marknader.

6.2 De svenskägda företagens verksamhet i Sydafrika under 70-talet

De svenskägda företagens verksamhet i Sydafrika uppvisade under sjuttiotalets första hälft en påtaglig expansion. Tillverknings- och försäljningsbolag med svenskt ägarinslag ökade kraftigt sin sammantagna omsättning mellan åren 1970 och 1976. Antalet anställda vid svenskföretagen växte likaså markant. I det följande beskrivs de svenska företagens utveckling i Sydafrika främst med utgångspunkt i dessa båda mått.

6.2.1 *Tillverkningsföretagen*

De tillverkande företagen expanderade dels genom nyetablering av ett företag (ESAB) och genom att nya och utvidgade anläggningar togs i bruk av redan förefintliga bolag (ASEA:s kabelfabrik i Rosslyn och Sandviks övertagande av Wickmans fabriker). Dels utbyggdes kapaciteten vid redan existerande produktionsanläggningar.

I tabell 6.3 redovisas två tillväxtmått med avseende på respektive företag. På så sätt kan utvecklingen vid och skiljaktigheterna mellan de åtta tillverkningsföretagen inregistreras. Sammanställningen innefattar inte det sydafrikanska bolag där A. Johnson & Co har ett jämförelsevis blygsamt minoritetsintresse. Däremot medtas i detta sammanhang Electrolux, då det är först under slutet av år 1976 och första delen av år 1977 som det tillverkande sydafrikanska dotterbolaget avyttrats.

Åren 1970–1976 ökade personalstyrkan markant vid fem av de berörda företagen. ASEA och Sandvik fick under tidsskedet drygt 50 procent fler anställda. Tillsammans svarade de två bolagen för nära 800 av de svenska del- eller helägda tillverkningsföretagens totala nettotillskott i Sydafrika om ca 1 200 anställda under perioden. I båda fallen föranleddes ökningen främst av att nya produktionsanläggningar togs i bruk. Ett tredje svenskt bolag, ESAB, igångsatte vidare tillverkning i landet under tidsskedet och nye-

Tabell 6.3 Svenska hel- eller delägda tillverkningsföretag i Sydafrika 1970–1976: Anställda och omsättning

Företag	Antal anställda			Omsättning (milj. rand)		
	1970	1976	Förändring 70–76 (%)	1970	1976	Förändring 70–76 (%)
Alfa Laval	243	180	–26	2,6	7,5	189
ASEA Electric	945	1 432	52	13,9	50,2	261
Atlas Copco	844	847	±0	16,0	39,1	144
Electrolux	387	502	30	2,4	6,2	158
ESAB	0	131	–	0	3,9	–
Fagersta	178	255	43	4,4	9,5	116
Sandvik	569	879	55	6,8	23,8	250
SKF	400	556	39	2,1	6,1	191
	3 566	4 782	34	48,2	146,3	204

Källa: Uppgifter från berörda företag.

tableringen ledde till att 130 ytterligare arbetstillfällen hade tillkommit år 1976.

Alfa Lavals dotterföretag minskade mellan de två åren ifråga sin personal med 25 procent. En orsak härtill var att man under en längre tid haft betydande lönsamhetsproblem, vilka för en stor del av rörelsens verksamhet ökat och gjort läget kritiskt i samband med den allmänna lågkonjunkturen i Sydafrika under senare år. I flera fall torde för övrigt gälla att arbetsstyrkan vid svenska sydafrikaföretag ökat mellan 1970 och 1973 varefter den uppåtgående trenden bröts år 1975. Sandvik redovisade exempelvis i början av år 1975 drygt 1 100 anställda medan motsvarande siffra två år senare var 879. En femtedel av personalen försvann alltså på några få år. Detta berodde på allmänna rationaliseringar bl. a. som ett led i sammanslagningen av befintliga anläggningar med dem som tillkommit genom förvärvet av Wickman-gruppen. Den ekonomiska krissituationen i Sydafrika medverkade emellertid vid denna tid också till personalinskränkningar såväl vid Sandvik som inom andra svenskföretag.

De åtta tillverkningsbolagens totala omsättning ökade kraftigt mellan åren 1970 och 1976, vilket framgår av tabell 6.3. Totalomsättningen uppgick år 1970 till knappt 50 miljoner rand. Sex år därefter var den sammantagna omsättningen 146 miljoner rand, vilket betyder en tredubbling.

En del av denna omsättningstillväxt förklaras emellertid av inflationen. Under tidsperioden ifråga steg det sydafrikanska konsumentprisindexet snabbt. En vara som år 1970 kostade 100 rand betingade sju år senare ett pris av nära 180 rand. Den ackumulerade effekten av inflationen skulle alltså under tidsskedet vara av storleksordningen 80 procent.

Vid en helt oförändrad tillverkningsvolym och konstanta produktionsförhållanden i övrigt skulle företagen ha behövt öka sin totala omsättning med omkring 80 procent för att kompensera sig för prisstegringarna mellan åren 1970 och 1976. En sådan slutsats är emellertid inte invändningsfri då konsumentprisindex inte helt torde avspegla prisutvecklingen på berörda företags produkter. I brist på bättre beräkningsmetoder kan icke desto mindre den här tillämpade användas för att ge en grov anvisning om inflationens inverkan i sammanhanget.

Sex tillverkande hel- eller delägda svenska företag i Sydafrika redovisade år 1970 en sammanlagd omsättning på 32,2 miljoner rand. Motsvarande siffra för år 1976 var 99,3 miljoner rand, dvs. en ökning med drygt 67 miljoner rand i löpande priser. Vid ovan angivna förutsättningar skulle omkring 26 miljoner av denna tillväxt kunna hänföras till inflationen. Återstående 41 miljoner utgör följaktligen ett mått på de berörda sex företagens tillväxt under tidsperioden.

Bland enskilda företag var omsättningsökningen i ASEA Electric åren 1970 och 1976 den mest iögonfallande. Årlig total fakturering långt mer än tredubblades (i löpande priser) under perioden. Electrolux utgjorde den andra ytterligheten bland svenska producerande sydafrikaföretag. Mellan 1970 och 1976 förekom här en i fast penningvärde jämförelsevis stor omsättningsökning och personalstyrkan utökades under samma tid relativt kraftigt. Men företagens lönsamhet var inte tillfredsställande. Bolaget fick i början av sjuttiotalet en ny ledning som ett led i försöken att ekonomiskt rekonstruera verksamheten och på så sätt åter skapa lönsamhet i företaget.

Framgången uteblev emellertid och mot den bakgrunden försåldes slutligen företaget år 1977. Electrolux' dotterföretag illustrera det i och för sig självklara att det är svårt att enbart utifrån antalet anställda och uppgifter om omsättningen dra slutsatser om rörelsens lönsamhet.

Alfa Laval minskade antalet anställda under sjuttiotalets första hälft samtidigt som omsättningen närapå tredubblades. Vid sidan av Electrolux var det detta företag som bland de hel- eller delägda svenska företagen i Sydafrika uppvisade de mest påtagliga lönsamhetsproblemen.

De två sätt som här använts för att beskriva företagens tillväxt pekar båda åt samma håll, nämligen på en kraftig expansion. Samtidigt ger de två måtten grund för iakttagelsen att ökningen av omsättningen vida översteg ökningen av antalet anställda. I sex svenska dotterföretag ökade sålunda den sammantagna omsättningen i fast penningvärde med 71 procent mellan åren 1970 och 1976, medan personaltillväxten under samma tid stannade vid strax under 40 procent.

Produktiviteten i de tillverkande dotterföretagen ökade alltså markant under ifrågavarande tidsskede. Det redovisade siffermaterialet ger tydligt detta vid handen. En kombination av olika omständigheter förklarar den växande produktionen per anställd. Bättre maskinutrustning och effektivare produktionsplanering är faktorer i denna bild. Marknadspriserna för företagens produkter kan också i en del fall ha genomgått en avsevärd förbättring, men härom vet vi inget bestämt. Vidare kan en under tidsperioden ändrad produktionsinriktning ha inverkat. Tänkbart är även att dotterföretagen i ökad omfattning utnyttjat underleverantörer.

Högst troligt är att man inom flera företag i växande utsträckning ägnat sig åt försäljningsverksamhet (försäljning av varor som importerats från t. ex. ett svenskt moderföretag), vilket vanligtvis kräver mindre personal än tillverkning av produkter för motsvarande värde.

Oavsett vilka skälen må ha varit kvarstår det faktum att de tillverkande hel- eller delägda bolagen i påtaglig grad ökade sin produktivitet under sjuttiotalets första hälft. Ur lönsamhetssynvinkel torde detta generellt ha varit positivt för bolagen ifråga.

6.2.2 *Försäljningsbolagen*

De hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i Sydafrika ökade likaså sin verksamhet under sjuttiotalets första hälft. Uppgifter finns tillgängliga om tolv bolag av detta slag, vilket närmare redovisas i tabell 6.4.

Totalt uppgick antalet anställda vid hel- eller delägda svenska försäljningsföretag i Sydafrika till 609 personer år 1970. Sex år senare hade personalstyrkan vuxit till 765 anställda, dvs. en ökning med en fjärdedel. Vid båda tillfällena dominerade SKF med 82 respektive 49 procent av all personal. År 1974 avyttrade företaget sina 15 särskilda distributionskontor i Sydafrika, vilket fick till följd att antalet anställda i SKF:s försäljningsorganisation minskade från 500 till 375 personer.

ASEA och SAAB-Scania inträdde båda under sjuttiotalets första hälft som minoritetsdelägare i försäljningsbolag i Sydafrika. Av den sammantagna personal- och omsättningsökningen vid svenska hel- eller delägda sydaf-

Tabell 6.4 Svenska hel- eller delägda försäljningsföretag i Sydafrika 1970–1976: Anställda och omsättning

Företag	Antal anställda		Omsättning (milj.rand)	
	1970	1976	1970	1976
AB Alvenius Industrier	3	5	0,5	0,8
ASEA Reunert	0	136	0	17,4
A. Johnson & Co H.A.B.	36	57	2,3	4,5
SAAB-Scania AB	0	84	0	4,7
Skega AB	6[a]	23	0,5[a]	1,6
AB SKF	500	375	8,4	12,3
Tetra Pak International AB	0	12	0,02	0,6
Rederi AB Transatlantic	13	14	0,1	0,3
SAS	14	14	0,8	2,2
Sala International AB	7[a]	10	0,5[a]	1,9
Nordfor AB	0	5	0	0,2
Uddeholms AB	30[b]	30	0,8[b]	2,1
	609	765 (+26 %)	13,92	48,6 (+249 %)

[a] Avser år 1973

[b] Avser år 1971.

Källa: Uppgifter från berörda företag.

rikaföretag faller lejonparten på dessa två nytillkomna försäljningsbolag. I båda fallen motiverades etableringen av en förväntad marknadsexpansion. Egen, om än inte nödvändigtvis helägd, representation bedömdes som en förutsättning för en långsiktig framgång på försäljningssidan.

De nämnda liksom övriga nyetableringar medförde att svenskt näringsliv under ifrågavarande tidsperiod stärkte sin marknadsföringsorganisation i Sydafrika. Härbakom låg att landet började tillmätas en allt större betydelse för svensk export.

Till kategorin svenska försäljningsbolag i Sydafrika kan utöver i tabell 6.4 angivna också räknas det städföretag som Electrolux ägde under ifrågavarande tidsperiod. Supervision Cleaning Services Pty Ltd startades år 1959 i form av ett dotterbolag till det Electrolux-ägda tillverkningsföretaget i Sydafrika. Under sjuttiotalets första hälft utvidgades verksamheten i detta dotterdotterbolag mycket snabbt. Mellan år 1970 och 1976 ökade således antalet anställda från 850 till 1 961 personer. Omsättningen växte under samma tid från 0,6 miljoner rand till 2,2 miljoner. År 1975 försåldes tillverkningsbolaget och därmed också städföretaget till Electrolux brittiska dotterbolag. Under år 1977 avyttrades, som framgått tidigare, tillverkningsbolaget. Supervision Cleaning Services försåldes samtidigt, men alltjämt har Electrolux' brittiska dotterföretag kvar ett minoritetsintresse om 19 procent av aktiestocken i det sydafrikanska städbolaget.

6.3 Företagens investeringar åren 1970–1976

6.3.1 *Investeringar 1970–1976*

De hel- eller delägda svenskbolagen i Sydafrika gjorde under sjuttiotalets första hälft en rad investeringar i syfte att bl. a. ersätta försliten utrustning. I flera fall motiverades investeringen emellertid också av en önskan att öka produktionskapaciteten, vilket delvis framgått av det föregående (se s. 108). I det följande redovisas översiktligt bolagens investeringar under åren 1970–1976 samt hur dessa har finansierats. Produktionsbolagen står härvid i förgrunden då det är här som investeringar i mer nämnvärd omfattning förekommer.

Under perioden 1970–1976 investerades tillsammantaget omkring 189,5 miljoner kronor vid sju svenska hel- eller delägda tillverkande företag i Sydafrika, vilket framgår av tabell 6.5. ASEA Electric dominerade starkt i detta hänseende. Styvt 40 procent av alla uppgivna investeringar vid ifrågavarande hel- eller delägda bolag ägde således rum vid detta enda företag.

Tabell 6.5 Svenska hel- eller delägda lokala bolags investeringar i Sydafrika 1970–1976

Företag	Investeringsbelopp (milj. kronor)	Andel av totala (%)
Alfa-Laval[a]	7,3	3,9
Atlas Copco	18,2	9,6
ASEA Electric	82,2	43,4
ESAB	22,0	11,6
Fagersta	8,8	4,6
Sandvik	24,1	12,7
SKF[b]	26,9	14,2
	189,5	100 %

[a] Avser 1965–1976.
[b] Tillverkningsbolaget och försäljningsbolaget.
Källa: Uppgifter från berörda företag.

Bakgrunden till en investering skiftar. Starkt förenklat kan två väsentliga drivkrafter inregistreras, nämligen strävan att ersätta försliten produktionsutrustning respektive att öka tillverkningskapaciteten. Dessutom förekommer investeringar i syfte att förbättra miljö- och arbetsförhållandena samt för att mer allmänt upprusta de anställdas lokaliteter.

Mellan de två huvudslagen av investeringar går i praktiken ingen klar gräns. "Ersättningsinvesteringar" får sålunda ofta till följd att tillverkningskapaciteten per anställd höjs då moderna maskiner är effektivare än sådana som ersätts genom investeringar. Trots den svåra gränsdragningen äger distinktionen mellan de två huvudslagen av investeringar ett visst intresse. Förekomsten av "nyinvesteringar", dvs. expansionssyftande investeringar, utgör en anvisning om de hel- eller delägda svenska bolagens bedömningar av och ambitioner på den sydafrikanska marknaden.

En betydande del av de sju tillverkningsföretagens *tillsammantagna* in-

vesteringar under åren 1970–1976 hänförde sig till kategorin "nyinvesteringar". För ASEA Electrics vidkommande torde sålunda sådana investeringar dominerat under tidsperioden ifråga, även om den svenska minoritetsintressenten inte anser sig på ett meningsfullt sätt kunna redovisa fördelningen på de två huvudslagen av investeringar. Av Fagerstas sydafrikanska dotterbolags totala investeringar om 8,8 miljoner kronor under tidsperioden, rubricerades 2,6 miljoner som "ersättningsinvesteringar", 4,7 som expansionsinvesteringar och återstoden som miljöförbättrande investeringar. Bilden var annorlunda med avseende på Atlas Copco i Sydafrika. Här utgjorde "nyinvesteringarna" 6,1 miljoner kronor av de samlade investeringarna om 18,2 miljoner.

Några helt bestämda slutsatser rörande fördelningen på olika slags investeringar under tidsskedet ifråga går knappast att dra utifrån de uppgifter som står till buds. En grov uppskattning är att omkring hälften av de svenska hel- eller delägda tillverkande bolagens *tillsammantagna* investeringar i Sydafrika under åren 1970–1976 direkt syftade till en expansion av verksamheten.

Finansieringen av investeringarna i de berörda sju bolagen skedde under åren 1970–1976 på flera olika sätt. I tabell 6.6 redovisas hur bolagen – enligt uppgift från de svenska koncernledningarna – anskaffade kapital till sina investeringar. (Beträffande kolumnsiffrorna i tabell 6.6 och 6.5 föreligger en avvikelse, vilken i sammanhanget dock saknar praktisk betydelse.)

Tabell 6.6 Finansiering av investeringar i sju svenska hel- eller delägda företag i Sydafrika åren 1970–1976

Finansieringssätt	Belopp (milj. kr)	Andel av totala investeringar (%)
Överföring från moderbolag	17,4	9,3
Överföring från koncernenhet i tredje land	0,3	0,2
Lokal upplåning	51,1	27,2
Internationell upplåning	16,4	8,7
Ianspråktagande av driftöverskott[a]	92,7	49,3
Annat sätt	10,2	5,4
	188,1	100 %

[a] Före avskrivningar.
Källa: Uppgifter från berörda företag.

Nära hälften av alla tillsammantagna investeringar i de sju tillverkande bolagen ifråga finansierades under angivna tidsperiod med kapital som genererades i företagen. Sedvanliga avskrivningsmedel bildade här en viktig stomme. Under berörd tidsperiod kunde SKF:s och Fagerstas dotterbolag i Sydafrika till fullo finansiera sina investeringar genom att ta i anspråk eget driftöverskott, dvs. avskrivningsmedel och nedplöjda vinstmedel.

Lokal upplåning utgjorde en annan viktig källa för kapitalanskaffningen. Tillsammantaget 27 procent av investeringarna finansierades således genom lån upptagna på den sydafrikanska kreditmarknaden. ASEA Electric, Atlas Copco, ESAB och Sandvik kunde på så sätt anskaffa tillhopa omkring 51 miljoner kronor. Internationell upplåning svarade däremot för endast knappt

nio procent av de sju hel- eller delägda svenska bolagens sammantagna kapitalanskaffning. ASEA Electric (9,9 miljoner) och ESAB (6,5 miljoner) var de två delvis svenskägda bolag i Sydafrika som sökte sig ut på den internationella kapitalmarknaden under berört tidsskede.

Överföringar från Sverige – t. ex. vid nyemissioner – spelade en relativt blygsam roll i sammanhanget. Nio procent, eller 17,4 miljoner kronor, av investeringarna finansierades på denna väg. ASEA Electric, ESAB och Alfa Laval är de tre företag som redovisar att kapital erhölls från koncernbolaget i Sverige.

Kapitalförsörjningen med avseende på investeringar vid bolagen i Sydafrika skedde, sammanfattningsvis, till övervägande del lokalt. Tre fjärdedelar av de sju bolagens tillsammantagna investeringar finansierades som framgått med eget driftöverskott (före avskrivningar) eller genom upplåning på den lokala kapitalmarknaden. Direkta överföringar från moderbolaget hade en i sammanhanget underordnad roll. Detta senare förhållande torde för övrigt generellt gälla för svenska utlandsföretag.

6.3.2 *Investeringsplaner och framtidsbedömningar*

Företagens bedömningar av den framtida sydafrikanska marknaden och de möjligheter denna erbjuder för den egna verksamheten, påverkar givetvis deras investeringsplaner. Allmänt sett är koncernledningar, vare sig det gäller Sydafrika eller något annat land, mindre benägna att delge utomstående sina avsikter. På grundval av de upplysningar som koncernledningarna vid direkt tillfrågan lämnat, kan ändock några allmänna konturer i framtidsbilden tecknas.

Det egna företagets framtidsutsikter bedöms generellt som goda eller mycket goda på den sydafrikanska marknaden. Denna uppfattning är starkt dominerande hos ledningarna för de mer eller mindre svenskägda företag som bedriver tillverkning i Sydafrika. En tilltro förhärskar således till det egna företagets kommersiella framtidsmöjligheter i detta land.

De svenska hel- eller delägda företagens lokala investeringar för de närmaste åren i Sydafrika är avhängiga av den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet. Även om det egna företagets framtid på marknaden, som sagt, bedöms som ljus utesluter inte detta att man beroende på den rådande lågkonjunkturen i Sydafrika i nuläget är återhållsam på investeringssidan. Företagen uppger sålunda att planerana f. n. främst rymmer sådana investeringar som syftar till att ersätta försliten utrustning. Sandvik, ESAB, Atlas Copco och Alfa Laval uppger f. n. sakna tanke på ytterligare "expansionsinvesteringar" i Sydafrika.

ASEA Electric däremot avser att under innevarande år (1977/78) påbörja uppförandet av en ny byggnad för tillverkning av distributionstransformatorer. Kostnaden härför är beräknad till 2,25 miljoner rand (ca 11,2 miljoner kronor). Investeringen är en ersättning för befintlig byggnad från år 1942, vilken nu är nedsliten. Fagersta uppger att investeringarna under år 1978 till övervägande del kommer att bestå av "ersättnings- och miljöinvesteringar". Därest importen av skarvborrutrustning ytterligare försvåras, är det sannolikt att företaget tvingas investera i ökad lokal maskinbearbetningskapacitet. SKF slutligen avser att år 1978 investera omkring sex miljoner kronor främst i syfte att modernisera sina anläggningar i Uitenhage.

6.4 Koncernen och dess förgrening i Sydafrika

En nära samverkan föreligger mellan det svenska företaget och dess hel- eller delägda bolag i Sydafrika. Detta beroendeförhållande är uppenbart beträffande de sydafrikanska försäljningsbolagen, som primärt etablerats för att på just denna marknad saluföra koncernens produkter.

På tillverkningssidan föreligger också en sådan samverkan, vilket framgått bl. a. av den föregående analysen rörande sydafrikabolagens investeringar under sjuttiotalet. Det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan företaget i Sverige och dess sydafrikanska förgrening skall här något ytterligare belysas. Framställningen grundas liksom tidigare väsentligen på de upplysningar och bedömningar som respektive koncernledning lämnat.

Kunskaper och färdigheter utgör de svenska moderföretagens främsta tillgång. Härpå vilar i hög grad inflytandet över och styrningen av utlandsfilialerna i Sydafrika. Det sydafrikanska bolagets existens är starkt beroende av de samlade produktionsfärdigheter och de marknadsföringserfarenheter som koncernen i sin helhet förfogar över. Konkret betyder detta bl. a. att bolaget i Sydafrika moderföretaget förutan i varje fall på lång sikt inte kan producera sådana varor som ett snabbt föränderligt industrisamhälle efterfrågar. Tillgång till koncernens samlade och successivt förnyade kunskaper och färdigheter är med andra ord ett livsvillkor för det hel- eller delägda sydafrikanska bolaget.

Den nära relationen mellan företaget i Sverige och dess sydafrikanska förgrening kan också inregistreras på ett mera konkret plan, nämligen beträffande leveranser inom koncernens ram. Från Sverige till Sydafrika förekommer sådana internleveranser av komponenter och färdigvaror i betydande utsträckning. Däremot äger praktiskt taget ingen import rum till vårt land från den sydafrikanska förgreningen.

Sverige exporterade under perioden 1974–1976 varor för sammanlagt 1 583 miljoner kronor till Sydafrika. Omkring 37 procent av detta exportvärde hänförde sig till sju svenska produktionsföretags internleveranser till egna hel- eller delägda sydafrikanska försäljnings- eller tillverkningsbolag, vilket visas i diagram 6.2. Till bilden måste även fogas flera andra svenska företag som likaledes "internlevererat" till sina förgreningar på den sydafrikanska marknaden. Om så sker växer betydelsen av dylika leveranser ytterligare. År 1976 torde sålunda uppskattningsvis 50–60 procent av den svenska totalexporten till Sydafrika haft denna karaktär.

I varuutbytet med Sydafrika spelar interna koncerntransaktioner en väsentligt större roll än vad fallet är för svensk export i dess helhet. Strax under 29 procent av det totala svenska exportvärdet räknades, enligt koncentrationsutredningen, år 1973 till denna kategori. Härav svarade försäljningsföretag för lite drygt 18 procentenheter och tillverkningsföretag för 10,5 procentenheter. När det gäller sydafrikaexporten utgjorde de senare bolagens interntransaktioner under åren 1974–1976, som ovan framgått, hela 37 procent av den totala utförseln till detta land.

För koncernföretaget betyder utlandsetableringar liksom interntransaktioner till hel- eller delägda utlandsbolag generellt att de stora och också successivt växande kostnaderna för forsknings- och utvecklingsarbete, kan slås ut på en ökad produktion. Också i en sådan belysning har de syd-

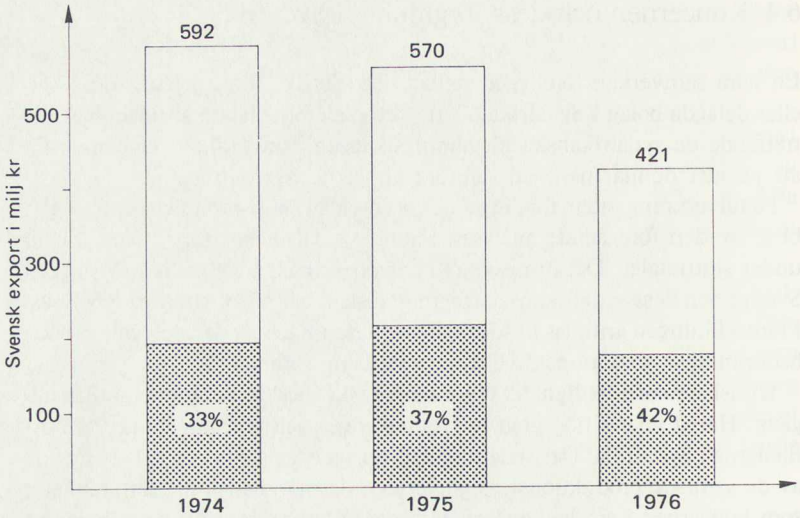


Diagram 6.2 Sju svenska tillverkningsföretags intern-export till Sydafrika åren 1974–76

Fylld del av stapel: Totala värdet av interna koncern-transaktioner

afrikanska filialerna, enligt berörda koncernledningar, en långt ifrån oväsentlig funktion för koncernens samlade resultat och utveckling.

Internleveranserna till de sydafrikanska filialerna bidrar i likhet med annan utlandsförsäljning ytterst till att skapa arbetstillfällen i vårt land. Sju svenska producerande företag uppger att koncernleveranserna under åren 1974–1976 motsvarade omkring 1 050 årsarbetstillfällen i Sverige. ASEA-gruppen och Sandvik dominerade här med sina 450 respektive 230 arbetstillfällen per år, som framgår av tabell 6.7. Ekonomiskt bättre år än 1974–1976 medför, återigen enligt koncernledningarna, än större internleveranser till Sydafrika och därmed också fler arbetstillfällen inom svensk industri. För SKF:s vidkommande skulle således enligt företagets beräkningar sydafrikaexporten ett "normalår" betyda 200–300 arbetstillfällen mot 130 under lågkonjunkturen under perioden 1974–1976.

De hel- eller delägda svenskföretagen ingår, som visats, i ett större koncernsammanhang. Betydelsen av de sydafrikanska förgreningarna kan be-

Tabell 6.7 Internleveranser till Sydafrika och deras sysselsättningsskapande effekt på svenska tillverkningsföretag åren 1974–1976

	Genomsnittligt antal årsarbetstillfällen i moderbolaget 1974–1976
Alfa Laval	40
Atlas Copco	150
Asea-gruppen	450
ESAB	25
Fagersta	32
Sandvik	230
SKF	130
Totalt	1 057

Källa: Uppgifter från berörda företag.

lysas på ytterligare ett sätt och detta innebär att näringsverksamheten i Sydafrika ställs i relation till hela den utlandsverksamhet som respektive koncern bedriver. Nu liksom i det föregående används "antalet anställda" och "omsättning" som grova mått för att belysa den aktuella aspekten på svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

Sju svenska industrikoncerner redovisar sydafrikanska förgreningar, vilka betraktas som koncernbolag. Vanligtvis betyder detta att bolaget ifråga är majoritetsägt. I fortsättningen tas inte hänsyn till de fall där den svenska koncernens engagemang i Sydafrika utgörs av annat än koncernbolag. Detta betyder t. ex. att ASEA-gruppen i detta sammanhang lämnas åt sidan.

Tillsammantaget hade ifrågavarande sju koncerner år 1970 en omsättning på 12,7 miljarder kronor som sex år senare har ökat till 28,5 miljarder (i löpande priser). Av denna totala fakturering hänförde sig en helt övervägande del, eller drygt 80 procent, till koncernernas utländska dotterbolag. Under sjuttiotalet ökade allmänt de berörda koncernernas "internationaliseringsgrad", vilket framgår av uppgifterna i tabell 6.8. Utlandsverksamhetens relativa betydelse och tillväxt skiftar i viss mån från koncern till koncern. Av de sju aktuella koncernerna uppvisade år 1976 Fagersta den lägsta utlandsandelen (67 procent) av omsättningen och SKF den högsta (92 procent). Gemensamt för alla sju företagen ifråga var att utlandsverksamheten växte under åren 1970–1976.

Tabell 6.8 Sju svenska industrikoncerners utlandsverksamhet år 1970 och 1976

	1970	1976
Total omsättning (milj. kr)	12 684	28 534
varav i utlandet (%)	81	83
Totalt antal anställda	161 407	206 542
varav i utlandet (%)	63	66
Antal koncernbolag utanför Sverige	318	535

Källa: Uppgifter från berörda företag.

Sydafrika innehar allmänt sett en relativt blygsam roll i svenskt näringslivs totala utlandsengagemang. Uppgifter om antalet anställda och omsättning med avseende på svenska hel- eller delägda företag i Sydafrika och i utlandsverksamheten i stort visar att så är fallet. År 1970 och 1976 återfanns sålunda mellan 3 och 4 procent av de sju koncernernas all utlandsanställd personal i de sydafrikanska dotterbolagen samtidigt som 3,1 respektive 2,3 procent av omsättningen härrörde från detta håll. Electrolux avvecklade år 1977 sitt engagemang i Sydafrika och därigenom minskade ytterligare den ovan redovisade relativa betydelsen av denna marknad för svenskt näringsliv.

Verksamheten i Sydafrika har således en tämligen undanskymd plats i berörda koncerners totala utlandsengagemang. Det bör likväl här framhållas att inte obetydliga skillnader föreligger i det enskilda fallet. För Atlas Copco och Fagersta gällde år 1976 att nära 6 procent av omsättningen i koncernbolagen utanför Sverige härrörde från Sydafrika. Motsvarande andel för Alfa Laval och SKF var vid samma tidpunkt endast lite drygt en procent.

Tabell 6.9 "Sydafrikaverksamhetens" relativa betydelse för sju svenska industrikoncerners totala utlandsengagemang år 1970 och 1976
Anställda och omsättning vid koncernbolag i Sydafrika i procent av respektive koncerners totala personal och omsättning utanför Sverige.

Koncern	Anställda		Omsättning	
	1970	1976	1970	1976
Alfa Laval	2,5	1,6	1,5	1,2
Atlas Copco	9,2	6,9	8,5	5,7
Electrolux[a]	6,6	5,3	1,8	0,8
ESAB	–	3,2	–	2,1
Fagersta	6,7	14,4	6,8	5,6
Sandvik	8,9	6,2	3,6	3,5
SKF[b]	1,7	2,0	1,8	1,4
Totalt	3,9	4,2	3,1	2,3

[a] Inklusive städbolaget
[b] Inklusive försäljningsbolaget.
Källa: Uppgifter från berörda företag.

6.5 Företagens bedömningar av konsekvenserna av ett kapitalexportförbud respektive ett investeringsförbud[1]

I vad mån kommer ett svenskt kapitalexportförbud respektive ett investeringsförbud avseende investeringar i Sydafrika att få några återverkningar på svensk näringsverksamhet i detta land? Svaret på denna fråga skiftar i viss utsträckning beroende på företag och verksamhetens närmare karaktär. Fortsättningsvis redovisas de uppfattningar och bedömningar som företagen på en mer allmän förfrågan här gett tillkänna.

6.5.1 *Kapitalexportförbud*

För *Alfa Lavals* vidkommande skulle, enligt koncernledningen, ett rent kapitalexportförbud på kort sikt få ringa återverkningar. Därest ett förbud också skulle innefatta leveranser och kreditgivning till dotterföretag i Sydafrika, så anser man att aktiviteten på den sydafrikanska marknaden snabbt kommer att upphöra med avskedande av hela personalen i Sydafrika som följd. En neddragning av verksamheten i Sydafrika medför också att sysselsättningen i företagets svenska verkstäder avtar i proportion till den uppkomna exportminskningen. Moderföretaget framhåller vidare att om ett kapitalexportförbud leder till att man fråntas möjligheten att ge service åt de Alfa Laval-installationer som finns på alla de fartyg som anlöper Kapstaden, så blir

[1] Företagen har vid sin bedömning av konsekvenserna av ett kapitalexport- resp. investeringsförbud inte haft kännedom om det närmare innehållet i den lagstiftning som föreslås i detta betänkande. Utformningen av investeringsförbudet och av dispensmöjligheterna var ej klar vid den tidpunkt då kommittén inhämtade företagens mer allmänna synpunkter och bedömningar i frågan.

verkningarna härav betydande. Detta skulle nämligen påverka försäljningen av koncernens fartygsutrustning på hela världsmarknaden (se s. 00).

För *ASEA-gruppen* skulle ett svenskt kapitalexportförbud "vara skadligt på grund av en sannolikt dramatiskt minskad export till Sydafrika". I den utsträckning de svenska åtgärderna inte vinner efterföljd i länder såsom Västtyskland, Schweiz, Storbritannien och USA kommer konsekvenserna även att bli en generell försvagning av ASEA:s internationella konkurrensposition. I detta sammanhang finns, fortfarande enligt ASEA-gruppens ledning, anledning att erinra om följderna av de ensidiga svenska åtgärderna i anslutning till FN:s sanktioner mot Rhodesia, vilka ledde till att ASEA med negativa effekter in i framtiden år 1969 nödgades avstå från all medverkan i Cabora Bassa-projektet i Moçambique. För närvarande bedöms det sydafrikanska tillverkningsbolagets framtid som ljus, men om ensidiga svenska sanktioner kommer till stånd förändras denna optimistiska framtidsbedömning: "En realistisk bedömning blir då att ASEA Pretorias kommersiella position samt dess tekniska och sociala framsteg äventyras. Detta kommer självklart att ogynnsamt återverka på anställningstrygghet och allmänna anställningsvillkor för de anställda vid ASEA Pretoria."

ESAB anser för sin del att konsekvenserna av ett ensidigt kapitalexportförbud, och därmed också ett förbud mot att lämna banklånegarantier till dotterföretaget, med största sannolikhet innebär att verksamheten i Sydafrika måste läggas ner och samtliga anställda avskedas. Detta skulle bl. a. medföra en stor ekonomisk förlust för ESAB då man investerat betydande belopp samt också ställt sig som garant för dotterföretagets stora banklån.

Ett kapitalexportförbud får enligt *Fagersta-koncernens* ledning inga omedelbara konsekvenser för dotterbolaget i Sydafrika. Visar det sig att resultatutvecklingen för dotterbolaget blir otillfredsställande, uppstår så småningom svårigheter att där upprätthålla sysselsättningen. Omöjliggörs investeringar på miljöområdet och förhindras för driften nödvändiga ersättningsinvesteringar blir dotterbolagets utveckling svagare och därmed, om än i blygsam skala, även moderbolagets.

Sandvik framhåller att det sydafrikanska dotterbolaget har ett ambitiöst program för att förbättra arbetssituationen för icke-vita anställda. Man planerar förutom lönehöjningar och förbättringar av övriga anställningsvillkor också att höja standarden på personalutrymmen samt att kraftigt satsa på utbildning för mer ansvarskrävande befattningar för icke-vita. Om knapphet på kapital skulle uppstå på grund av ett förbud mot svensk kapitalexport kan följden bli att planerade förbättringar för de icke-vita anställda måste genomföras i ett långsammare tempo än avsett. Enligt koncernledningen kan vidare ett ensidigt svenskt förbud mot kapitalexport till Sydafrika minska Sandviks good-will i Sydafrika och i andra länder. Därigenom skulle försäljningen påverkas negativt på skilda marknader, vilket i sin tur skulle ge upphov till färre arbetstillfällen i såväl Sydafrika som vid moderbolaget i Sverige.

Hitintills har inte *SKF:s* tillverkande dotterbolag i Sydafrika varit beroende av medel från moderbolaget för sin finansiering. Skulle detta förhållande i en framtid ändras och samtidigt ett svenskt kapitalexportförbud införas, blir – enligt koncernledningen – produktionsutrustningen i brist på underhåll snart nedsliten. Detta kommer negativt att påverka produktkvalitén och därmed försämra bolagets förmåga att konkurrera på marknaden. En följd

av det senare blir att anställningstryggheten försvagas för de anställda i Sydafrika. Indirekt skulle också sysselsättningen vid de svenska anläggningarna minska på grund av bortfall av "stödleveranser" till det sydafrikanska bolaget. Redan i rådande dagsläge säger sig SKF i Sydafrika ha inregistrerat en osäkerhet hos kundkretsen beroende på att en ensidig svensk lagstiftning övervägs.

Ledningen för *Atlas Cpoco-koncernen,* slutligen har den uppfattningen att inga nämnvärda konsekvenser för det egna dotterbolaget i Sydafrika torde åtminstone på kort sikt bli följden av ett ensidigt svenskt kapitalexportförbud.

Gemensamt för de svenska koncernledningarna på tillverkningssidan är att man betraktar ett kapitalexportförbud som ett hot mot företagens möjligheter att bevara en redan uppnådd position. Grunden för denna inställning skiftar något, vilket hör samman med dotterbolagens karaktär, produktionsinriktning och ekonomiska ställning. Ovissheten om den närmare innebörden av ett kapitalexportförbud och därmed också svårigheterna att ingående överblicka de praktiska konsekvenserna av ett eventuellt förbud med avseende på det egna dotterbolaget, inverkar naturligtvis på koncernledningarnas bedömningar. Om ett förbud förhindrar endast fysiska kapitalrörelser mellan Sverige och Sydafrika i samband med investeringar, så förefaller man åtminstone på kort sikt enbart måttligt oroad då följderna bedöms som blygsamma. På längre sikt kan, framhålls det, dock också ett sådant begränsat förbud få starkt negativa konsekvenser för verksamheten i Sydafrika.

De omedelbara konsekvenserna av ett kapitalexportförbud riktat mot Sydafrika med avseende på hel- eller delägda svenska dotterbolag på försäljningssidan blir jämförelsevis ringa. Detta ligger i sakens natur då sådana dotterföretag i huvudsak inte kräver några större anläggningstillgångar och därmed knappast kräver några mer betydande kapitalinvesteringar utöver rörelsekapital. Icke desto mindre hyser moderföretagens ledningar åtskilliga farhågor för återverkningarna av ett sådant förbud. Man förefaller främst oroas av de *psykologiska* effekter som en ytterligare skärpning av den svenska officiella hållningen i Sydafrika ger upphov till. Svårigheterna att på den sydafrikanska marknaden saluföra svensktillverkade produkter skulle, anser man, komma att påtagligt öka.

Också andra betänkligheter mot ett kapitalexportförbud kan noteras inom berörda koncernledningar. Dotterföretagen i Sydafrika verkar på en expansiv marknad, och ett kapitalexportförbud kan hämma de svenska företagens nödvändiga anpassning och tillväxt. Exempel på en sådan situation är då likviditetsbrist uppkommer som en följd av bolagets snabba expansion.

6.5.2 *Investeringsförbud*

Ett svenskt investeringsförbud skulle allmänt sett komma att betyda att kapitalförsörjningen i de berörda hel- eller delägda svenska bolagen i Sydafrika regleras i högre grad än vad som är fallet vid ett förbud mot kapitalexport. (Investeringsförbudet och dess innebörd behandlas utförligt i kapitel 9 samt i kapitel 10.) Vilka närmare återverkningar skulle då enligt

koncernledningarna ett investeringsförbud få med avseende på svensk näringsverksamhet i Sydafrika?

De tillfrågade företagsledningarna anser att ett investeringsförbud i flertalet avseenden får liknande – fast då starkare – negativa konsekvenser för verksamheten som nämnts i det föregående. I själva verket skulle, menar man, ett investeringsförbud "bli en så stark broms på företagen att det knappast vore möjligt bedriva verksamhet överhuvudtaget, i synnerhet i det psykologiska klimat som ett ensidigt svenskt ingripande skulle skapa. Svenska företag skulle med andra ord inte kunna "övervintra" tills förhållandena ändrats. Att försöka återetablera en verksamhet, sedan kunder och anställda en gång lämnats i sticket, är näst intill omöjligt. När det sydafrikanska samhället förändras så att det åter är godtagbart för svenska politiker skulle alltså svensk industri vara utspelad". (Källa: Ur ett gemensamt uttalande av de svenska sydafrikaföretagen den 3 mars 1978).

Denna inställning grundas till stor del på bedömningen att företag i en konkurrenssituation för att fortbestå, åtminstone på sikt, måste expandera och ha möjligheter till en kontinuerlig anpassning till marknaden. Om kapitalförsörjningen starkt inskränks, t. ex. genom det nu aktuella investeringsförbudet, är detta liktydigt, enligt koncernledningarna, med att verksamheten i Sydafrika måste avvecklas. Vissa skillnader beroende på företagens karaktär och inriktning föreligger dock beträffande hur lång tid man räknar med att kunna "leva med ett investeringsförbud".

Om ett svenskt investeringsförbud införs ökar, enligt företagen, riskerna starkt för att de sydafrikanska myndigheterna tillgriper motåtgärder. Dessa skulle mycket hårt drabba svensk näringsverksamhet i landet. Det anförs att sådana åtgärder också skulle komma att allvarligt påverka svenska sjöfartsintressen (se kapitel 5, s. 90).

6.6 Anställningsvillkor vid svenska företag i Sydafrika

Den skeva välfärdsfördelningen i Sydafrika avtecknar sig tydligt även inom svenska företag verksamma i detta land. I det följande analyseras i första hand löneutvecklingen under åren 1974–1976 vid sex hel- eller delägda svenska tillverkningsföretag i Sydafrika. Framställningen grundas på en undersökning som Svenska ekumeniska nämnden låtit genomföra.[1]

6.6.1 *Personalen vid sex svenska sydafrikaföretag*

Nästföljande delavsnitt inriktas i hög grad på anställningsvillkoren för personalen i sex enskilda svenska sydafrikabolag. Därvid skärskådas i främsta rummet löneförhållandena för vita respektive afrikanska arbetare. I det följande berörs några förutsättningar för den analys som sedan följer.

Jämförelserna mellan olika kategorier av anställda grundas på de löneuppgifter, m. m. som respektive företagsledning ställt till förfogande vad gäller den kollektivanställda personalen, dvs. arbetarna. Mellan en fjärdedel och en tredjedel av alla anställda vid de sex företagen utgörs emellertid av tjänstemän. Anledningen till att denna kategori av anställda fortsättningsvis ute-

[1] Åke Magnusson: Svenska företag i Sydafrika 1974–1976. En preliminär version av en rapport utarbetad på uppdrag av Svenska ekumeniska nämnden. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Göteborg 1977.

sluts är att endast ett fåtal svarta återfinns i sådana befattningar. Avsikten med analysen är att belysa sambandet mellan lön och hudfärg. Syftet givet vore det orimligt att i undersökningen inkludera alltför skilda befattningsnivåer. Om man medtar de i huvudsak vita tjänstemännen i analysen skulle lönedifferenserna inom ett och samma företag bli betydligt större än de som senare påvisas. Skälet härtill är att tjänstemän i regel har högre löner än arbetarna.

Analysen omspänner en starkt begränsad tidsperiod, nämligen åren 1974–1976. Till följd härav går man miste om de mer långsiktiga förändringar som kan ha ägt rum beträffande de anställdas situation. De svarta arbetarnas förhållanden sägs t. ex. ha förbättrats i avsevärd utsträckning sedan slutet av sextiotalet. Man kan inte få riktigheten i detta påstående fullt ut prövad genom att som här sker betrakta enbart en kort tidsperiod. Framställningens syfte är istället att söka spegla *huvuddragen* i de villkor som gällt för anställda vid svenskdominerade företag i Sydafrika under senare år.

En granskning av tabell 6.10 ger vid handen att ungefär hälften av arbetskraften i de sex hel- eller delägda svenskföretagen i fråga utgörs av svarta, dvs. afrikaner, färgade och indier. Bland icke-vita arbetare dominerar den afrikanska gruppen. Med undantag av Atlas Copco utgjorde de svarta en knapp majoritet av alla anställda både år 1974 (52 procent av all personal) och år 1976 (51 procent).

Mellan åren 1974 och 1976 växte antalet vita anställda av alla kategorier i de sex berörda företagen med 14 procent. Motsvarande siffra för de svarta var 6 procent. Detta förhållande strider vid en första anblick mot den gängse utvecklingen på den sydafrikanska arbetsmarknaden. Generellt gäller nämligen att andelen svarta särskilt inom tillverkningsindustrin snabbt ökar och denna ökning överstiger den för vit arbetskraft.

Tre omständigheter tycks förklara varför de sex företagen ifråga under åren 1974–1976 avviker från den redovisade allmänna bilden. Svensk industri är jämförelsevis kapitalintensiv och den kräver i första hand välutbildad arbetskraft. Den senare återfinns p. g. a. samhällets rasåtskillnadspolitik främst bland vita invånare. För det andra, en ansenlig del av den totala personalökningen faller under tidsskedet på tjänstemannasidan. Man bygger primärt ut försäljnings- och marknadsorganisationen. Här är det i allt väsentligt vit arbetskraft som kommer ifråga. En tredje omständighet torde höra samman med den ekonomiska lågkonjunktur som särskilt under år 1976 och därefter hemsökt också Sydafrika. De svarta arbetarna är dåligt organiserade och de har sämst utbildning, vilket får till följd att de i synnerhet vid en lågkonjunktur har en starkt försämrad anställningstrygghet. När ett företag i dåliga tider tvingas avskeda folk blir det således de svarta som jämförelsevis mest drabbas.

6.6.2 *Löneutvecklingen*

Vid de hel- eller delägda svenska bolagen i Sydafrika ökade under åren 1974–1976 den afrikanska arbetarens lön procentuellt snabbare än den för den vite kollektivanställde arbetaren.[1] Detta överensstämmer med den allmänna bilden av löneutvecklingen inom sydafrikansk tillverkningsindustri

[1] I pengar räknat har emellertid – som belyses senare – löneklyftan mellan vita och svarta arbetare ökat betydligt.

Tabell 6.10 Personal i svenska sydafrikaföretag 1974 och 1976
Antal anställda; uppgifterna avser totala personalstyrkan

	1974					1976				
	Totalt	Vita	Afrikaner	Färgade/ Indier	Andel icke-vita (%)[a]	Totalt	Vita	Afrikaner	Färgade/ Indier	Andel icke-vita (%)[a]
Alfa Laval	221	104	65	52	53	180	101	46	33	44
ASEA Electric[b]	1 328	593	735		55	1 432	682	– 750 –		52
Atlas Copco	901	616	– 285 –		32	847	590	– 257 –		31
Fagersta	189	82	107		57	244	101	143		59
Sandvik	614	230	368	16	63	879	388	473	18	56
SKF Uitenhage	527	178	199	150	66	556	182	191	183	67
SKF Johannesburg	323	152	149	22	53	375	184	170	21	51
Totalt	4 103	1 955	– 2 148 –		52	4 513	2 228	– 2 285 –		51

[a] Afrikaner och färgade/indier i procent av samtliga anställda.

[b] Avser enbart tillverkningsföretaget.

Källa: Åke Magnusson: Svenska företag i Sydafrika 1974–1976, s. 18.

under senare år. Flera samverkande omständigheter antas ligga bakom denna utveckling:

- ☐ På arbetsgivarsidan finns en ökande medvetenhet om vikten av att tillförsäkra de sämst betalda arbetarna, alltså afrikanerna, drägligare villkor. Bakom detta finns bl. a. en strävan att höja produktiviteten.
- ☐ Inflationen har sedan år 1974 varit betydande. De negativa effekterna av en snabb prisutveckling drabbar i första hand de sämst lottade. Som en följd härav har arbetsgivarna kompenserat denna grupp av anställda relativt sett mest.
- ☐ Behovet av utbildad arbetskraft är stort inom industrin och de utbildningsinsatser som gjorts har i många fall medfört bättre betalda jobb för afrikanerna.
- ☐ Många utländska företag har utsatts för påtryckningar hemifrån och som ett resultat härav har lönerna för afrikaner uppjusterats, vilket i sin tur påverkat lönenivån också i andra industriföretag.

I tabell 6.11 åskådliggörs löneutvecklingen för perioden 1974–1976 i de sex företag som står i förgrunden. Underlaget för tabellen utgörs som sagt av företagens lämnade uppgifter om månadsbruttolöner (inkl. skatt), dvs. grundlön, övertidsersättning, skifttillägg och andra faktiskt utbetalade kontantersättningar. Tabellen redovisar följaktligen utgående *genomsnittliga* bruttolöner för en vit respektive afrikansk arbetare vid de två tidpunkterna ifråga.

En anställd afrikan i ASEA fick under perioden 1974–1976 lönen höjd från R 156 till R 295 per månad. Detta betydde att den utgående bruttolönen ökade med 139 rand, eller 89 procent. Också i Atlas Copco, Fagersta och Sandvik är ökningen iögonenfallande. Alfa Laval och SKF (Uitenhage) uppvisade däremot en mer dämpad löneutveckling.

Under samma tidsperiod fick vita kollektivanställda se sina löner växa i lägre takt än afrikanernas. Undantag härifrån utgjorde SKF, där de vita erhöll 48 procent mer betalt i månaden år 1976 än 1974. Motsvarande siffra för afrikanerna var 33 procent.

Tabell 6.11 Månadsbruttolöner i sex svenska sydafrikaföretag år 1974 och 1976

	Afrikaner				Vita			
	Månadslön		Ökning 1974–76		Månadslön		Ökning 1974–76	
	1974	1976	Antal rand	Relativ (%)	1974	1976	Antal rand	Relativ (%)
Alfa Laval	134	188	54	40	467[a]	567[a]	100[a]	21[a]
ASEA Electric	156	295	139	89	500	743	243	49
Atlas Copco	155	223	68	44	468	544	76	16
Fagersta	133	213	80	60	476	730	254	53
Sandvik	116	185	69	60	343	492	149	43
SKF[b]	177	236	59	33	392	580	188	48

[a] Grundas på endast tre vita kollektivanställda.

[b] SKF Uitenhage.

Källa: Åke Magnusson: Svenska företag i Sydafrika 1974–1976, s. 23.

De skilda relativa lönehöjningarna har flera orsaker varav några antytts ovan. Givetvis spelar regionala variationer en viss roll då en bestämd del av landet har en högre prisnivå än en annan. Vidare måste man ta stor hänsyn till utgångslönerna, dvs. till läget år 1974. Om så sker kommer t. ex. SKF i annan dager än vad fallet var ovan. År 1974 betalade detta företag – i genomsnitt – de jämförelsevis högsta lönerna till afrikanerna. Två år senare är SKF trots det jämförelsevis ringa procentuella påslaget fortfarande, vid sidan av ASEA, löneledande inom svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

Vid jämförelse mellan de två punkterna i tid måste hänsyn också tas till att år 1976 kännetecknades av en stark lågkonjunktur i Sydafrika. Detta betyder bl. a. att löneutvecklingen som beskrivits grundas på tre år vilka sinsemellan är olikartade.

Bilden av löneutvecklingen under ifrågavarande tidsskede blir annorlunda om den beskrivs i absoluta tal (dvs. i rand) i stället för i relativa termer (i procent). Också på denna punkt ger siffermaterialet i tabell 6.11 en anvisning. Där framgår att de vita arbetarna i rand räknat fått en väsentligt större påfyllning i lönekuvertet än afrikanerna. I t. ex. ASEA erhöll vita arbetare i medeltal R 104 *mer* i månadsbruttolön än afrikaner under perioden. I Fagersta var motsvarande belopp R 174. Bortsett från Atlas Copco finner man en liknande bild i övriga företag, även om skillnaderna inte är lika framträdande. Atlas Copco, där de svenska ägarintressena uppgår till drygt 20 procent av det totala aktiekapitalet, avviker från den bild som här beskrivits. Under den tidrymd som är föremål för analys fick den vita arbetaren i genomsnitt R 76 mer betalt i månaden, medan den svarta erhöll R 68. Företaget uppger att avvikelsen från den gängse bilden beror på att de vita arbetarna under år 1976 utförde väsentligt mindre övertidsarbete än tidigare. Detta hörde i sin tur samman med företagets kraftigt minskade orderingång under lågkonjunkturåret 1976. Förklaringen till afrikanernas och de vitas nästan likvärdiga absoluta löneökning under tidsskedet skall med andra ord inte primärt sökas i en medveten lönepolitisk satsning.

Man måste vid resonemang av det slag som här förts ta hänsyn till skatteeffekter. Det sydafrikanska progressiva skattesystemet reducerar tvivelsutan den reala innebörden av de vitas högre lönepåslag i rand. I samband med en diskussion om lönegapets förändring görs nedan ett försök att föra in beskattningseffekten i bilden.

Hur förhåller sig lönerna i svenska sydafrikabolag till den allmänna nivån inom landets tillverkningsindustri? Vilka förändringar kan i detta hänseende inregistreras under tidsperioden? Svaren på dessa frågor ger ytterligare en allmän anvisning om hur svenskägda företag förhåller sig i Sydafrika. Alla jämförelser av detta slag är svåra att genomföra på ett helt tillförlitligt sätt. Skälet härtill är att helt tillfredsställande statistiska uppgifter som tillåter en närmare analys saknas. Icke desto mindre görs ett försök att besvara de ställda frågorna.

I tabell 6.12 redovisas råmaterialet för den fortsatta framställningen. Där återfinns uppgifter om löneutvecklingen under åren 1975 och 1976 för den sydafrikanska tillverkningsindustrin som helhet. Vidare lämnas motsvarande upplysningar om förhållandena i två svenska företag, nämligen för det som år 1976 betalade afrikanerna de lägsta lönerna (Sandvik) och för det

Tabell 6.12 Svenska företag och den allmänna lönenivån i sydafrikansk tillverkningsindustri 1975 och 1976
Månadsbruttolöner

	1975		1976		Ökning 1975–1976 i rand	
	Vita	Afrikaner	Vita	Afrikaner	Vita	Afrikaner
Tillverkningsindustri; genomsnitt[a]	488	101	549	117	61	16
ASEA Electric	624	181	743	295	119	114
Sandvik	430	152	492	185	62	33

[a] Uppgifterna avser 2:a kvartalet resp. år.

Källa: Åke Magnusson: Svenska företag i Sydafrika 1974–1976, s. 25.

med de högsta lönerna (ASEA). En analys av det slag som här företas är, som framhållits, förenad med betydande felkällor. Dessa tål att återupprepas:

(1) En jämförelse mellan ett enskilt företag och den genomsnittliga lönesiffran för hela tillverkningsindustrin kan vara vilseledande. Branschmässiga och regionala avvikelser torde således kunna förklara en del av registrerade avvikelser.
(2) ASEA:s och Sandviks lönestatistik avser december månad respektive år, medan den för tillverkningsindustrin i stort gäller andra kvartalet motsvarande år. Sannolikt innebär detta att de två företagens löneuppgifter skall reduceras med omkring fem procent för att jämförbarhet skall råda.
(3) Samtliga uppgifter representerar medeltalsvärden, vilket betyder att hänsyn inte tagits till lönespridningen *inom* respektive etnisk grupp.

Dessa och andra analyssvårigheter till trots torde man ändock av uppgifterna i tabell 6.12 kunna dra den slutsatsen att svenska industriföretag betalar sina svarta anställda bättre månadslöner än vad som är sedvanligt inom tillverkningsindustrin i Sydafrika. Detta påstående torde vara odiskutabelt och det gäller för såväl ASEA och Sandvik som för de återstående fyra bolagen. Skillnaden mellan de sex svenskföretagen och den sydafrikanska tillverkningsindustrin kan till del bero på regionala och branschmässiga variationer samt på de något skilda mätpunkterna i tiden. Att märka är vidare att utländska företag i allmänhet är engagerade i tekniskt mer avancerade branscher där löneläget är jämförelsevis högt. De svenska företagen har därutöver under senare år gjort en medveten satsning för att förbättra de svartas anställningsvillkor.

Förändringen mellan åren 1975 och 1976 visar också på ett annat intressant inslag i bilden. För tillverkningsindustrin i allmänhet ökade lönerna för afrikanerna under denna tid med i genomsnitt R 16, vilket kan utläsas i tabell 6.12. Motsvarande ökning uppgick till R 114 i ASEA och till R 33 i Sandvik. En för afrikanerna liknande fördelaktig skillnad framträder också när de övriga fyra företagen granskas.

6.6.3 *Lönegapet*

Löneskillnaden mellan afrikaner och vita i Sydafrika är som framkommit betydande. Detta förhållande riktar uppmärksamheten mot lönegapet, alltså mot den löneklyfta som finns mellan vita och afrikaner också i svensk-dominerad industri. Generellt för hela den sydafrikanska arbetsmarknaden gäller att denna klyfta ökar, vilket bl. a. hör samman med att den vita arbetskraften är bäst utbildad och att det är på vita arbetare som det råder en skriande brist i sydafrikansk industri. Ytterst är dock denna uppdelning efter etniska linjer ett resultat av i samhället rådande politiska förhållanden.

Lönegapet brukar beskrivas på två olika sätt och dessa leder till olika resultat rörande klyftans förändring. Med utgångspunkt i tabell 6.13 skall utvecklingen belysas utifrån båda betraktelsesätten.

Löneskillnaderna mellan vita och afrikaner kan illustreras genom att beräkna afrikanens lön i procent av den vite arbetarens lön. Om man går tillväga på detta sätt, så blir läget för afrikanerna i de sex företagen ifråga det som redovisas i de två vänstra kolumnerna i tabell 6.13.

Tabell 6.13 Lönegapet i svenska sydafrikaföretag år 1974 och 1976
Beräknat utifrån utgående månadsbruttolön

	Afrikanens lön i procent av vit arbetares		Lönegapet uttryckt i rand		
	1974	1976	1974	1976	Förändring 1974–76
Alfa Laval	29	33	333	379	+ 46
ASEA Electric	31	40	344	448	+104
Atlas Copco	33	41	313	321	+ 8
Fagersta	28	29	343	517	+174
Sandvik	34	38	227	307	+ 80
SKF	45	41	215	344	+129

Källa: Åke Magnusson: Svenska företag i Sydafrika 1974–1976, s. 28.

År 1974 uppgick en afrikans månadsbruttolön till mellan 45 procent (SKF) och 28 procent (Fagersta) av den vites lön. Variationen mellan de sex företagen var betydande, vilket också framgår av nämnda tabell. Två år senare hade i fyra företag afrikanens lön betraktad på detta sätt ökat. I ASEA uppgick skillnaden till +9 procentenheter, eller 40 istället för som tidigare 31 procent. En förändring av samma storleksordning förekom även i Atlas Copco (8 procentenheter). I Alfa Laval och Sandvik var ökningen mer blygsam, eller 4 procentenheter. I nämnda fyra bolag medförde löneutvecklingen att afrikanens lön sedd som andel av den vites växte. Klyftan minskade alltså.

I de två återstående företagen är bilden annorlunda. För Fagerstas vidkommande kvarstod praktiskt taget samma lönerelation under tidsperioden. I SKF växte däremot klyftan. År 1974 hade här en afrikan i genomsnitt 45 procent av den vites ersättning, medan andelen år 1976 hade sjunkit till 41 procent. Vid den förstnämnda tidpunkten framstod SKF som något av ett mönsterföretag vad gäller lönepolitiken med avseende på den afrikanska arbetskraften. Två år senare är bilden alltså något avvikande. Man

uppvisar då en lönerelation liknande den i ASEA och i Atlas Copco, vilket inte utesluter att man fortfarande var löneledande i sin region och bransch.

Lönegapet kan belysas på ytterligare ett sätt. Om man utgår från de absoluta skillnaderna i rand, så avviker lägesbeskrivningen från den som grundas på "andelsresonemang". I samtliga företag ökar nämligen då lönegapet, även om Atlas Copco endast uppvisar en svag vidgning av klyftan. Störst tillväxt i det redan tidigare betydande gapet skedde i Fagersta. Där fick en vit arbetare under perioden uppleva att hans försprång beträffande månadsbruttolönen starkt ökade. Lönegapet växte här med R 174 (eller ca 860 kronor per månad). En liknande utveckling ägde rum i SKF, ASEA, Sandvik och Alfa Laval, vilket likaså visas i tabell 6.13.

I synnerhet från sydafrikanskt håll hävdas tid efter annan att beskattningssystemet till stor del utjämnar den verkliga innebörden av bruttolönegapet i sydafrikansk industri. Därför är det viktigt, framhåller man, att ta hänsyn till detta förhållande vid jämförelser av det slag som ovan skett. En beräkning av sådana "skatteeffekter" är emellertid svår att genomföra då vita och afrikaner i flera avseenden har helt skilda utgångspunkter i det sydafrikanska samhället. Det existerande skattesystemet diskriminerar afrikanerna i bl. a. följande avseenden år 1976:

- ☐ Afrikaner är skyldiga att betala inkomstskatt då de tjänar R 360 eller därutöver per år. Motsvarande gräns för vita, färgade och indier är R 700.
- ☐ Afrikanerna, och endast dessa, saknar vid beskattningen avdragsrätt för barn och andra anhöriga, sjukvårdskostnader och livförsäkringsavgifter.
- ☐ Afrikanska hushåll i "vita" tätortsområden är ålagda en månatlig specialskatt, som används för att finansiera byggandet av afrikanska skolor.
- ☐ De vita invånarna erhåller en samhällsservice som i en rad avseenden är väl utbyggd och kostnadsfri. Detsamma gäller inte i samma utsträckning för afrikaner.

Mot denna bakgrund är det här närapå ogörligt att till fullo beräkna den verkliga innebörden av det progressiva beskattningssystemets eventuella utjämnande effekter vid skilda månadsbruttolöner. Ett exempel kan likväl illustrera att i varje fall de direkta statliga skatterna har en tämligen obetydlig roll i sammanhanget. Enligt SKF i Uitenhage är bilden den följande om man utgår från en vit respektive afrikansk gift arbetare med tre barn år 1975. Månadsbruttolönen uppgår här för den vite inkomsttagaren till R 463 och för afrikanske till R 237. Den statliga inkomstskatten uppges samtidigt vara R 20,5 respektive R 5. Löneklyftan skulle då bli R 210,5 i stället för R 226.

Endast obetydligt torde således den statliga progressiva skatten påverka lönegapet mellan afrikaner och vita arbetare i de sex undersökta företagen. Beaktas skattesystemet i sin helhet torde det i själva verket förhålla sig på de sättet att vita arbetare är starkt gynnade. Också vid en jämförbar lönenivå torde de vita ha en bättre ställning än afrikanska arbetare.

Lönegapets absoluta storlek har, som framgått, kraftigt ökat under åren 1974–1976 i de undersökta svenska sydafrikaföretagen (med undantag för Atlas Copco). Detta bör emellertid ställas i relation till prisutvecklingen för att den *reala* innebörden skall bli tydlig. Ett enkelt räkneexempel kan

tas som utgångspunkt för att belysa inflationens inverkan på löneklyftorna. I SKF existerade år 1974 ett lönegap mellan vita och afrikaner om R 215 och år 1976 hade detta vuxit till R 344, alltså nominellt med R 129 (se tabell 6.13). Antag att inflationen under år 1975 och år 1976 uppgick till 14 respektive 11 procent (vilket torde vara något i underkant). Frågan är då hur mycket lönegapet under tidsskedet måste öka för att *reala* värdet av 1974 års gap skall bestå?

Med angiven penningvärdeförsämring skulle 1974 års lönegap om R 215 två år senare behöva vara omkring R 272 ifall det *reala* värdet av skillnaden mellan vit och afrikan skulle vara ett och detsamma. Detta betyder att en väsentlig del, kanske omkring hälften, av det *ökade* lönegapet äts upp av inflationen. Fortfarande kvarstår givetvis att de verkliga löneklyftorna i detta liksom i andra svenskföretag växte under perioden. Värdet av de vitas ökade försprång är dock mindre än vad siffermaterialet vid ett första påseende antyder.

6.6.4 *Facklig verksamhet, m. m.*

De svenska företagens personalpolitik måste självfallet bedömas utifrån fler aspekter än enbart den lönepolitiska. Skälet härför är bl. a. att tidsperioden 1974–1976 är i kortaste laget för en utvärdering av bolagens lönepolitik. Andra aspekter på företagens personalpolitik skall därför här kortfattat beröras och därvid står de afrikanska arbetarnas förhållanden i förgrunden.

Vid de svenska företagen i Sydafrika existerar vanligtvis erkända fackliga organisationer för vita, färgade och indier. Däremot saknas sådana sammanslutningar för den afrikanska arbetskraften, vilket överensstämmer med det gängse i det sydafrikanska arbetslivet. Afrikanerna äger enligt gällande lagstiftning inte rätt att bilda sådana fackliga organisationer som har tillträde till förhandlingsbordet. Man har inte heller rätten att tillgripa sedvanliga stridsmedel och den grundläggande fria föreningsrätten är varken lagstiftningsvägen eller i praxis fastlagd. Förhållandet mellan arbetsgivare och afrikaner regleras genom särskild lagstiftning, vars främsta innebörd är att kommittéer på det enskilda företaget (alltså utan nationell eller regional samordning) skall tjäna som forum för anställda afrikaner. Särskilt under senare år har de svartas organisationssträvanden och strejkaktioner i Sydafrika med all tydlighet visat att den nuvarande ordningen är allt annat än tillfredsställande.

Myndigheterna ingrep under denna tid vid flera tillfällen brutalt mot sådana enskilda personer och sammanslutningar som sökte tillvarata de svarta arbetarnas intressen. Liksom tidigare innebar dessa aktioner ett allvarligt avbräck i de svartas fackliga strävanden. Ökade oroligheter på arbetsmarknaden i kombination med reformkrav från landets näringsliv och från omvärlden ledde till att den sydafrikanska regeringen år 1977 påbörjade en översyn av den lagstiftning som reglerar afrikanernas ställning i arbetslivet.

År 1975 uttalade sex svenska koncernledningar att man inte hade något att invända mot att de anställda afrikanerna organiserade sig i fackliga sammanslutningar. Även om de senare i lagens mening inte kunde erkännas, sades det att man beredvilligt skulle överlägga med dem om förhållandena, inklusive löner, på arbetsplatsen. Det mer eller mindre uttalade förbehållet

var dock att dylika afrikanska sammanslutningar måste vara representativa, dvs. ha ett brett stöd från afrikanernas sida.

I praktiken har under åren 1975–1977 mycket litet skett beträffande afrikanernas fackliga strävanden på de sex företagen. Ledningarna för SKF, Atlas Copco och Sandvik har vid flera tillfällen haft kontakt med utomstående afrikanska fackliga sammanslutningar eller med dessa närstående utbildningscentra. Det tycks som om bolagen ifråga till följd av direktiv från moderföretagen i Sverige är beredda att tillåta och delvis också praktiskt medverka till att de anställda afrikanerna organiseras.

Att bara ett begränsat organisationsarbete bland afrikaner kommit till stånd vid de sex företagen torde i svenskföretagen inte främst bero på bolagsledningen som sådan. Förklaringen måste istället primärt sökas på annat håll, nämligen utanför fabriksportarna. Myndigheternas avoga inställning till afrikanernas fackliga strävanden är den grundläggande orsaken till de blygsamma framgångarna. På olika sätt har de vita makthavarna sökt förhindra fackliga strävanden från afrikanernas sida, och spirande organisationer har ofta mycket brutalt krossats.

Vid de sex svenskägda företag som här står i förgrunden har under perioden 1974–1977 utbildningen för afrikaner förbättrats. I huvudsak rörde det sig om yrkesinriktad skolningsverksamhet, som till del betingas av bristen på skickliga arbetare. Några företag satsade dessutom på en mer allmän utbildning och då i första hand på språksidan.

Alfa Laval startade år 1974 läskunnighetskurser i zulu, afrikaans och engelska. Under år 1977 avbröts detta program då, enligt företagsledningen, något intresse från afrikanernas sida inte längre fanns för saken. Inom Sandvik kom en liknande verksamhet till stånd, men också här sades intresset från afrikanskt håll efter en tid vara mycket begränsat. Stöd lämnades av detta senare företag även till ett par svarta anställda som per korrespondens bedrev högskolestudier i ekonomiska ämnen. Fagersta startade år 1977 en satsning på skriv- och läsutbildning. Atlas Copco har för sin del kommit igång med sådan verksamhet och man har idag lärare och nyutrustade lokaler till förfogande.

Vid SKF i Uitenhage ansågs emellertid samtliga anställda vara läs- och skrivkunniga, varför detta slag av utbildningsaktiviteter inte var aktuella. I stället satsade företaget på yrkesutbildning, men också, enligt ledningen, på "diskussionsmöten under arbetstid kring aktuella verkstadsfrågor". SKF i Johannesburg (verkstad och försäljningskontor) startade samtidigt kurser för att höja läskunnigheten hos äldre svarta anställda. Enligt företagsledningen har resultaten hittills inte varit särskilt uppmuntrande. I Uitenhage har SKF nyligen gett de vita anställda möjlighet att lära sig xhosa, det språk som flertalet svarta i fabriken har som sitt modersmål. Intresset härför uppges vara mycket stort bland de vita. Kurserna övertecknades snabbt.

Inom ASEA Electric tillmättes utbildning av afrikaner ett betydande intresse. Ett yrkesutbildningsprogram har utarbetats och idag finns en särskild verkstadsskola där f. n. 10 afrikaner genomgår en åtta månader lång utbildning. På den allmänna utbildningens område har likaså skett en kraftig satsning. Ett åttiotal afrikaner erhöll år 1977 "språk- och räkneutbildning". Men har nyligen även tagit initiativ till att förbättra de svartas boendeförhållanden.

7 Sverige och Sydafrika under sjuttiotalet

Några år in på sjuttiotalet fick sydafrikafrågan återigen en framträdande plats i svensk utrikesdebatt. Den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken och omvärldens ansvar för utvecklingen i Sydafrika tilldrog sig från och med mitten av årtiondet en uppmärksamhet som överträffar den i början av sextiotalet. I det följande beskrivs de viktigare inslagen i opinionsbildningen i sydafrikafrågan under sjuttiotalet. Därefter presenteras statsmakternas inställning och agerande på detta område. Slutligen redovisas riksdagspartiernas hållning till Sydafrika och härvid uppmärksammas särskilt att riksdagen under våren 1977 beslöt om en viss omprövning beträffande vårt lands ekonomiska förbindelser med Sydafrika.

7.1 Svensk fackföreningsrörelse

Landsorganisationen och Tjänstemännens Centralorganisation har under avsevärd tid uppmärksammat sydafrikafrågan. År 1960 uppmanade t. ex. LO den svenska allmänheten att avstå från att köpa sydafrikanska varor. Kampanjen tidsbegränsades till perioden april–augusti detta år. Denna solidaritetsaktion – som initierats året dessförinnan av Fria Fackföreningsinternationalen, FFI, bidrog tidigt till att i vårt land sprida insikten om det politiska förtrycket och de sociala skevheterna i Sydafrika.

I början av sextiotalet likaväl som senare är fackföreningsrörelsens ställningstagande och aktioner i sydafrikafrågan förknippade med dess omfattande internationella förbindelser. När LO coh TCO i mitten av sjuttiotalet mer påtagligt börjar engagera sig i frågan om den sydafrikanska raspolitiken, är det ett utslag av en allmänt ökad aktivitet inom FFI och inom vissa yrkessekretariat eller "internationella förbundssammanslutningar".

Två enskilda händelser förklarar i främsta rummet LO:s och TCO:s ökade engagemang i sydafrikafrågan vid denna tidpunkt. Brittiska LO genomförde under 1973 en studieresa till Sydafrika. En följd härav blev att FFI beslöt att söka samordna medlemsorganisationernas spirande verksamhet på detta område. En särskild Sydafrikagrupp tillsattes och här ingick LO coh TCO, vilket i sin tur stimulerade organisationernas aktivitet på hemmaplan.

En andra omständighet i sammanhanget utgjorde den fackliga världskonferens mot apartheid som avhölls i Genève år 1973. Vid denna diskuterade 380 delegater från styvt 200 fackliga sammanslutningar vad som kunde

och borde göras i sydafrikafrågan. De närvarande företrädde vitt skilda fackliga och politiska läger. I den antagna handlingsresolutionen uttalade sig konferensen för en rad åtgärder. Ekonomiskt, moraliskt och materiellt stöd borde lämnas till arbetarna och påtryckningar borde framgent utövas på de utländska företag som verkade i Sydafrika. Vidare uppmanades regeringar att avbryta sina politiska, kulturella, handelsmässiga och diplomatiska förbindelser med den sydafrikanska regeringen. Genève-konferensen, där LO/TCO deltog, medförde indirekt att svensk fackföreningsrörelse liksom FFI band sig för ett vidgat engagemang syftande till en politisk omvandling av Sydafrika. Även om man från svensk sida inte utan reservationer anammade det antagna handlingsprogrammet, så utgjorde ändock deltagandet i Genève-konferensen en förpliktande manifestation.

I början av år 1975 skickade LO och TCO en gemensam studiedelegation till Sydafrika. Bakgrunden var en önskan att bl. a. därigenom fördjupa kunskaperna om det sydafrikanska samhället. Särskilt ville man granska förhållandena vid svenskägda företag i detta land. Studiebesöket resulterade i en rapport, vari de anställdas löner och allmänna anställningsvillkor ingående skildrades. Studiedelegationen avslutade sin reserapport med att föreslå ett fackligt aktionsprogram, vilket i 14 punkter angav önskvärda åtgärder. De viktigaste kraven innebar att LO och TCO framgent skulle eftersträva att påverka de framtida förbindelserna mellan länderna ifråga samt att fackföreningsrörelsen skulle lämna bistånd till de svartas fackliga strävanden.

Ett annat område i rapporten rörde de svenskägda bolagens uppträdande i Sydafrika. Här riktades två uppmaningar. Företagen borde göra vad som på dem ankom för att underlätta tillkomsten av representativa svarta fackföreningar, t. ex. tillåta facklig upplysningsverksamhet på arbetsplatsen och visa beredvillighet att förhandla och också slut avtal med dylika fackliga sammanslutningar. För det andra skulle företagen förmås att "skyndsamt och i väsentliga avseenden förbättra den icke-vita arbetskraftens löner och andra anställningsvillkor" samt också betydligt öka anställningstryggheten för de svarta arbetarna.

Handlingsprogrammet, vilket sedermera antogs av berörda styrelser och kongresser, bildade grundvalen för fackföreningsrörelsens påföljande aktivitet i sydafrikafrågan. På en punkt preciserades redan tidigt den fackliga rörelsens uppfattning om Sveriges förbindelser med Sydafrika. Man uttalade att inga som helst valutaöverföringar avseende investeringar borde tilllåtas från Sverige till Sydafrika "så länge de svenska företagen genom diskriminerande arbetsvillkor fortsätter att profitera på den svarta och färgade arbetskraften". Denna inställning från fackföreningsrörelsens sida klargjordes också vid en efterföljande regeringsuppvaktning.

LO:s och TCO:s aktivitet i sydafrikafrågan bedrivs både med avseende på utformningen av handlingsprogram och praktiskt i stor utsträckning gemensamt. En nära samordning underlättas av att organisationerna på det internationella området sedan lång tid har ett vidsträckt samarbete, vilket också föranlett inrättandet av en fast gemensam kommitté för internationella frågor.

Verksamheten i sydafrikafrågan hänför sig på den fackliga sidan till fyra delområden. Man söker medverka till att *öka det politiska trycket på regimen*

i Sydafrika. Så sker genom att fackföreningsrörelsen på olika vägar för fram krav på att landet skall isoleras från t. ex. ekonomisk samverkan med omvärlden. LO och TCO har i detta syfte krävt att Sverige i FN skall stödja förslag om ett bindande vapenembargo, nyinvesteringsförbud och förslag om andra ekonomiska sanktioner som kan bedömas bli effektiva. I avvaktan på FN-besluten anser man att den svenska regeringen bör vidta nationella åtgärder av samma innebörd.

Genom *påtryckningar på svenska företag* söker LO och TCO uppnå bättre villkor för den svarta arbetskraften. Överläggningar med koncernledningarna i Sverige syftar således till att undanröja de tydliga missförhållandena inom de sydafrikanska dotterbolagen. Så länge dessa företag finns verksamma i detta land måste de, enligt fackföreningsrörelsens uppfattning, hållas fria från all diskriminering grundad på hudfärg.

Stöd till facklig verksamhet bland svarta arbetare är med början år 1977 ett av inslagen i LO:s och TCO:s engagemang i sydafrikafrågan. Medel kanaliseras både till facklig utbildningsverksamhet i Sydafrika och till rent organisationsarbete. På det senare området understödjer man i första hand försöken att organisera svarta anställda vid svenska företag.

En ytterligare uppgift som fackföreningsrörelsen ägnar sig åt i sydafrikafrågan är *informationsspridning* och då främst till de omkring tre miljoner arbetare och tjänstemän som organisationerna ifråga företräder. Ett studiematerial är utarbetat inom Brevskolan och detta används på skilda håll inom fackföreningsrörelsen.

Sydafrikafrågan har erhållit ett allmänt ökat utrymme i LO:s och TCO:s upplysningsarbete på det internationella området. Härvid har kravet på en begränsning och ytterst också en avveckling av svenska företags verksamhet i Sydafrika alltmer kommit att föras fram jämsides med informationen om förhållandena på den sydafrikanska arbetsmarknaden. LO och TCO samarbetar i sydafrikafrågan inom ramen för Nordens Fackliga Samorganisation, NFS, med löntagarorganisationer i våra grannländer. NFS antog år 1977 ett fjorton-punkts-program rörande Sydafrika. Häri krävs att förbindelserna på en rad områden mellan Sydafrika och de nordiska länderna begränsas eller helt avbryts.

7.2 Svenska kyrkor och samfund

På den kyrkliga sidan blev sydafrikafrågan några år in på sjuttiotalet högaktuell. En orsak härtill var förekomsten av nära kontakter sedan lång tid tillbaka mellan kyrkor/samfund i vårt land och kristna sammanslutningar i Sydafrika (se kapitel 5, s. 94). Pådrivande bakom den nu ökade uppmärksamheten på sydafrikafrågan blev det arbete och de ställningstaganden som utförts på internationellt håll, enkannerligen inom ramen för Kyrkornas Världsråd.

Vid världsrådets möte i Uppsala år 1968 uppdrogs åt styrelsen att utarbeta ett praktiskt handlingsprogram för bekämpande av rasismen i världen. Beslutet, som kan föras tillbaka på ett allmänt hållet uttalande från mitten av femtiotalet om att segregation grundad på ras och hudfärg strider mot

evangeliet, resulterade år 1970 i tillkomsten av "Program to Combat Rasism". Med stöd av det senare började världsrådet ekonomiskt understödja organisationer som aktivt verkade mot rasism. Av de 19 sammanslutningar som vid första utanordningstillfället år 1970 erhöll bidrag återfanns ett flertal i Södra Afrika.

När Kyrkornas Världsråds centralkommitté sammanträdde år 1972 i Utrecht, Holland, stod sydafrikafrågan i centrum. Kärnfrågan gällde hur man skulle förhålla sig till kravet om en total isolering av Sydafrika, vilket var något som bl. a. de sydafrikanska befrielserörelserna fört fram. Man beslöt slutligen att världsrådet skulle avyttra alla aktier i och sluta samarbeta på annat sätt med bolag som ägde ekonomiska intressen i de minoritetsstyrda staterna i Södra Afrika. Samtidigt uppmanades såväl medlemskyrkor som enskilda kristna att "använda hela sitt inflytande (p. g. a. aktieägande) i dylika bolag i syfte att få dessa att dra sig tillbaka från södra Afrika."

I Sverige blev ärendet väsentligen handlagt inom ett gemensamt organ för kyrkor och samfund, nämligen i Svenska ekumeniska nämnden. Här gjordes en översiktlig kartläggning av de svenska företagsintressena i Sydafrika och man överlade med berörda koncernföretag. Frågan om en utförsäljning av aktieinnehavet visade sig vara kontroversiell bland nämndens medlemmar. En intern kompromiss uppnåddes på våren 1974 i frågan. Ett handlingsprogram kunde därefter antagas, och i detta riktades till berörda företag några rekommendationer:

- ☐ Under perioden 1974–76 bör de ålägga sig att väsentligt reducera löneskillnaderna mellan vita och svarta arbetare
- ☐ De bör vidtaga snabba åtgärder för att stärka det sociala ansvarstagandet för de svarta arbetarna
- ☐ De bör utarbeta en codex ethicus för företagens agerande i linje med vad som föreslagits av den brittiska parlamentskommittén.

I det antagna handlingsprogrammet förklarades vidare att man avsåg att ingående följa utvecklingen och därtill utnyttja rätten att på bolagsstämmor ställa frågor om verksamheten i Sydafrika. Därest nämndens rekommendationer inte förverkligades under tidsskedet 1974–76 avsåg man att "kräva sådan svensk lagstiftning och handläggningspraxis, som reglerar företagsamhet i Södra Afrika". Slutligen uppmanades kyrkor, samfund, missionsorganisationer och enskilda vilka förfogade över aktier i bolag med investeringar i Sydafrika, att "noga överväga sitt aktieinnehav".

På senvåren 1977 lät nämnden utarbeta en rapport om företagens verksamhet i Sydafrika under "försöksperioden" 1974–76. I denna konstaterades att bolagen i en del hänseenden ökat sitt sociala ansvarstagande, men att helhetsbilden icke desto mindre måste karaktäriseras som relativt nedslående. Påtryckningar och god vilja till trots hade företagen inte i nämnvärd mån kunnat överbrygga de stora löneskillnaderna mellan svarta och vita anställda under angiven tid.

Vid sitt sammanträde i maj 1977 beslutade nämnden att på grundval av föreliggande erfarenheter och kunskaper förorda att de svenska ekonomiska förbindelserna med Sydafrika i möjligaste mån reducerades. Svenska ekumeniska nämndens överväganden och slutsatser spände över ett brett fält. Nämnden beslöt bl. a.:

"att uttala sitt stöd för att Sverige i FN verkar för att få till stånd ett vapenembargo mot Sydafrika

att uttala sitt stöd för ansträngningarna att genom FN nå enighet om förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika

att uttala sig för att det svenska offentliga biståndet till organisationer som i Södra Afrika bistår apartheidpolitikens offer och som verkar för apartheidspolitikens avskaffande vidgas väsentligt

att uttala sitt stöd för att en utredning tillsättes med uppgift att undersöka

a) möjligheterna att förändra den svenska valutalagstiftningen så att nyinvesteringar i Sydafrika kan stoppas genom att kapitalexport i detta syfte förbjuds och

b) förutsättningarna för att successivt avveckla Sveriges ekonomiska relationer till Sydafrika.

att uppmana de svenska företagen att inte utvidga sitt ekonomiska engagemang i Sydafrika vare sig det gäller investeringar eller handel

att uppmana enskilda, kyrkor, samfund, församlingar och missionsorganisationer, som innehar aktier i företag med verksamhet i Sydafrika att ompröva sitt aktieinnehav inklusive möjligheten att avveckla detta."

För enskilda kyrkor och samfund aktualiserade nämndens beslut frågan om försäljning av vissa aktieinnehav i sydafrikaföretag. Under hösten 1977 avyttrade Svenska Missionsförbundet sina aktier i Alfa-Laval, Atlas Copco, SKF, Sandvik och ASEA. Försäljningen omfattade värdepapper för tillsammans omkring 0,5 miljoner kronor.

Svenska Kyrkans missionsstyrelse fattade emellertid ett annat beslut i frågan. Där ansågs en avyttring inte aktuell för närvarande. Samtal med sydafrikaner hade enligt missionsstyrelsen nämligen gett vid handen, att en dylik demonstrationsåtgärd inte hade någon större effekt. Styrelsen beslöt vidare "att fortsätta att utreda frågan om svenska företags investeringar i Sydafrika och bevaka hur företagen arbetar för att förbättra villkoren för de anställda".

7.3 Industrin och sydafrikafrågan

Det är relativt sällan företrädare för svenskt näringsliv framträtt med ställningstaganden i sydafrikafrågan. Mestadels har man med hänvisning till vad som är företagens uppgifter begränsat sig till att besvara organisationers och andras förfrågningar om verksamheten i Sydafrika. Då tillfälle givits har man dock sökt tillbakavisa beskyllningar om bolagens påstådda utsugning av den svarta arbetskraften. Näringslivets attityd i sydafrikafrågan har med andra ord haft en i stort sett defensiv prägel.

På våren 1974 publicerade Sveriges Industriförbund en codex ethicus för svenska företags verksamhet i Sydafrika. Tillkomsten av dessa etiska handlingsregler måste betraktas som ett resultat av de krav som främst Svenska ekumeniska nämnden kort dessförinnan ställt. Grundsynen i den upprättade regelsamlingen kan sammanfattas som att företagsamheten i Sydafrika både kan och bör medverka i strävan att ge de svarta anställda en drägligare tillvaro. Man säger sig sålunda vara förvissad om att "det finns möjligheter till påtagliga ekonomiska förbättringar för de svarta i Sydafrika och att konkreta resultat kan och måste uppnås inom ramen för gällande

lagstiftning och politik". Visserligen har, fortsätter man, svensk industri endast ett mycket begränsat inflytande över förhållandena i Sydafrika, likväl är svensk företagsledning 'beredd att göra kraftfulla ansträngningar för att förbättra situationen inom det område där den har inflytande". Industrin tar i handlingsprogrammet fasta på att företagens internationella erfarenheter bör tas tillvara särskilt när det gäller förhållandena mellan anställda och ledning. Fackföreningar betraktas som naturliga i industriell verksamhet och i brist på sådana för svart arbetskraft skall företagen tillskapa och vidmakthålla andra effektiva "kontaktkanaler". Beträffande lönepolitiken, slutligen, skall denna "vara inriktad på att eliminera de ekonomiska klyftor som för närvarande råder mellan svarta och vita".

På samma gång betonas i handlingsprogrammet att åsyftade ekonomiska förbättringar kan och måste uppnås inom ramen för gällande lagstiftning i Sydafrika. Denna referens, som sammanhänger med företagens synsätt att de också utomlands har att verka enligt de förutsättningar som samhällsstrukturen och dess institutioner ger, medförde att industrin utsattes för hård kritik från flera håll. De förändringar som företagen kunde tänkas acceptera och aktivt verka för kunde, enligt kritikerna, aldrig sträcka sig utanför det etablerade vita samhällsskickets ramar.

7.4 Svensk idrottsrörelse och Sydafrika

Svensk idrottsrörelses kontakter med och inställningen till sin motsvarighet i Sydafrika lämnar en anvisning om hur man i ett folkrörelsesammanhang ser på förbindelserna i allmänhet mellan de två staterna. Frågeställningen är därutöver av intresse mot bakgrund av att det internationellt, t. ex. inom FN, rests krav på en idrottsblockad riktad mot Sydafrika. Från den nordiska fackföreningsrörelsens sida har man sålunda år 1977 anslutit sig till tanken på att en sådan åtgärd bör vidtas. En blockad ses här liksom på en del andra håll som ett led i strävan att avskärma Sydafrika från allt ekonomiskt, politiskt, militärt och kulturellt utbyte med omvärlden.

Frågan om en isolering av Sydafrika står i själva verket sedan länge på nationell och internationell idrottsrörelses dagordning. Internationella bordtennisfederationen, ITTF, uteslöt redan år 1956 den vita sydafrikanska bordtennisorganisationen. Anledningen var att där tillämpades rasåtskillnad. I stället erhöll en annan sydafrikansk sammanslutning medlemskap och denna bestod till övervägande del av svarta utövare. Under de följande två årtiondena har på liknande sätt Sydafrika uteslutits från flera internationella specialfederationer. (Se kapitel 3, s. 62).

I början av sextiotalet togs frågan om Sydafrikas anslutning upp till behandling i den internationella olympiska kommittén, vilket var en följd av påtryckningar från svarta sportorganisationer i Sydafrika och från afrikanska stater som nyss vunnit självständighet. Från kommitténs sida krävdes att de lokala uttagningarna inför OS år 1964 skulle vara helt fria från diskriminering. Vidare uppmanades den nationella kommittén i Sydafrika utverka av landets regering att all segregering inom sportutövning framgent upphörde. I avvaktan på att detta förverkligas beslöt Internationella olym-

piska kommittén återta inbjudningen till Sydafrika att delta i Tokyospelen.

Inför OS i Mexico fyra år senare, dvs. år 1968, fördes en intensiv diskussion angående Sydafrikas deltagande. Slutligen fattades ett beslut om att inbjuda landet. Detta gav upphov till skarpa protester från skilda läger, inklusive världlandet. Många hotade med att dra sig ur tävlingarna, vilket ledde till att inbjudan till Sydafrika drogs tillbaka. År 1970 ledde strävandena att i detta idrottssammanhang isolera Sydafrika till att landet uteslöts från alla framtida OS så länge diskrimineringen lever kvar inom idrottsutövningen.

År 1968 knäsatte Sveriges Riksidrottsförbund tre viktiga principer för idrottsutbyte med politiskt känsliga länder. Förbundet beslöt:

"att idrottsutbyte i form av tävling eller uppvisning ej bör förekomma med annat land i följande fall:

1. om landet i idrottsligt sammanhang gör sig skyldigt till diskriminering mot någon på grund av ras, religion eller politisk anslutning;
2. om landet är föremål för bindande sanktion enligt Förenta Nationernas stadga; eller
3. om den svenska regeringen avbrutit de diplomatiska förbindelserna med landet."

Fyra år senare gjordes ett förtydligande av de allmänna riktlinjerna och deras tillämplighet. Utbytet med just Sydafrika stod vid detta tillfälle i centrum och bakgrunden härtill var att ett stort antal enskilda idrottsutövare fått inbjudningar till ett stort evenemang i Pretoria. Detta ingick som led i de sydafrikanska strävandena att motverka en ökad isolering på det idrottsliga området. Riksidrottsförbundet bestämde sig i detta läge för att med all kraft avråda från varje form av direkt idrottsutbyte med Sydafrika. Härigenom anslöt sig svensk idrottsrörelses topporganisation till blockadtanken. En i praktiken viktig reservation gjordes emellertid vid tillfället ifråga. Vid tävlingar på internationell nivå, t. ex. VM, EM och Davis Cup, bör som regel gälla "att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden oavsett internationella konflikter och komplikationer i världen". Detta betyder att Riksidrottsförbundets rekommendationer om att avstå från utbyte med Sydafrika strikt sett äger relevans endast för det bilaterla idrottsliga umgänget.

Vilket idrottsutbyte förekommer då mellan de två nationerna ifråga? Uppgifter i pressen visar att idrottsutbyte existerar såtillvida att enskilda svenska idrottsmän deltagit i evenemang i Sydafrika.

Uppgifter inhämtade från de drygt 55 specialförbunden för svensk idrott visar att det *bilaterala* sportutbytet med Sydafrika är sparsamt och i själva verket nästintill obefintligt. Detta torde bero på Riksidrottsförbundets starka avrådande från idrottsligt utbyte med Sydafrika och på att vårt land överhuvud taget har ett mycket begränsat bilateralt idrottsligt umgänge med länder som ligger geografiskt så avlägset som Sydafrika.

Av specialförbunden är det enbart de för tennis och bilsport som öppet godtar att enskilda medlemmar har idrottsligt umgänge med Sydafrika. Tennisförbundet framhåller dock samtidigt att man inom sin internationella federation understött tanken på en uteslutning av den sydafrikanska medlemsorganisationen.

Svensk idrottsrörelse uppvisar på specialförbundsplanet en splittrad inställning till frågan om en idrottsblockad, som alltså skulle innebära ett

stopp för *allt* tävlande med Sydafrika. Flertalet specialförbund tar på en direkt förfrågan om lämpligheten av en dylik "totalbojkott" inte klar ställning. Man väljer i stället oftast att hänvisa till Riksidrottsförbundets rekommendationer. För många av förbunden har sydafrikafrågan aldrig varit aktuell och något utbyte mellan länderna har ej förekommit.

Ett tiotal förbund är *positiva* till en idrottslig isolering av Sydafrika. Ungefär lika många specialförbund *avvisar* däremot varje tanke på en idrottsblockad. Svenska Tennisförbundet anser t. ex. att en sådan åtgärd inte skulle gagna de färgades sak utan tvärtom få en motsatt effekt. Till samma linje ansluter sig i princip Svenska Dragkampförbundet som också understryker att idrott och politik inte bör blandas ihop.

Några förbund uttalar *tveksamhet* inför frågan om en idrottsblockad. Till denna krets hör Svenska Korporationsidrottsförbundet, som bl. a. motiverar sin inställning med nedslående erfarenheter från andra liknande aktioner:

"Allmänt sett tar vi avstånd från de samhällsförhållanden som råder i rasfrågan i Sydafrika. När det gäller en idrottsblockad kan man däremot hysa tveksamhet av två skäl.

Dels visar tidigare erfarenheter att sådana aktioner är svåra att samordna och få ut någon effekt av. Dels finns alltid en stor grupp idrottsfolk i berörda länder, som hävdar att en bojkott eller liknande i stället försvårar insynen och möjligheterna att påverka förhållandena i önskad riktning."

Helhetsbilden ger vid handen att svensk idrottsrörelse har ett mycket ringa idrottsligt direkt utbyte med Sydafrika. En orsak härtill är att Riksidrottsförbundet bestämt avråder från allt sådant umgänge såvida det inte gäller internationella evenemang. Tanken på en total idrottsblockad gentemot Sydafrika vinner anslutning från endast ett tiotal specialförbunds sida. Flertalet är av skilda skäl direkt negativa till en dylik åtgärd eller också, vilket torde vara vanligast, har man inte tagit ställning i frågan inom förbundet.

7.5 Massmedia och "aktionsgrupper"

Svensk dagspress, radio/TV och enskilda publicister har alltsedan sextiotalets början ägnat Södra Afrika en betydande uppmärksamhet. Under sjuttiotalet har rapporteringen mer och mer kommit att behandla Sydafrika, dess raspolitik samt landets förehavanden i regionen i stort. Massmediernas breda täckning av skeendet i denna del av världen har i hög grad medverkat till att väcka och underhålla den svenska allmänhetens intresse för sydafrikafrågan.

I en rad sammanhang – t. ex. i ungdomsorganisationer och studiesammanslutningar – ges idag ett betydande utrymme åt sydafrikafrågan. Generellt torde det förhålla sig på det sättet att Sydafrika och dess raspolitik alltmer framstår som den viktigaste enskilda utrikesfrågan i de politiska och ideella organisationernas verksamhet i vårt land.

Afrikagrupperna – som f. n. återfinns på tretton orter i vårt land – bedriver en aktiv opinionsbildning bl. a. i sydafrikafrågan. Grunden för dessa grupper är de sydafrikakommittéer som växte fram i början av sextiotalet. En viktig del i Afrikagruppernas verksamhet är att såväl praktiskt som politiskt, såsom

det uttrycks i deras program, "stödja anti-imperialistiska befrielserörelser i Afrika" samt "att bekämpa apartheid". För närvarande (1978) genomförs en kampanj som syftar till att få till stånd en svensk ekonomisk, politisk och kulturell isolering av Sydafrika.

7.6 Sveriges internationella uppträdande i sydafrikafrågan

Förhållandena i Södra Afrika tilldrar sig alltsedan sextiotalet ett framträdande intresse i svensk utrikespolitik. Grunden härför är att de vita fåtalsväldena och den förhärskande rasismen i denna del av världen ses som flagranta brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna. Särskilt vedervärdig är situationen i Sydafrika genom att samhället helt präglas av en rasistisk politik.

Principen om folkens självbestämningsrätt samt principen om grundläggande friheter för alla människor utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion bildar en viktig grundval för svensk utrikespolitik. I Södra Afrika har under lång tid det vita minoritetsstyret inneburit ett grovt åsidosättande av dessa principer, vilka bl. a. genom FN-stadgan och i skilda deklarationer angetts som överordnade normer. Svenskt engagemang i Södra Afrika bottnar i stor utsträckning i att situationen här framstår som särskilt uppseendeväckande brott mot nämnda grundsatser.

I och med sextiotalets inträde utmärks läget i Södra Afrika av ett ökat inslag av våld. Parterna tillgriper här efter hand väpnat våld som ett sätt att göra sin mening gällande. En genomgående linje i svensk utrikespolitisk tradition är att konflikter bör lösas på fredlig väg. Närhelst möjligt har vårt land internationellt förespråkat ickevåldsmetoder för att bilägga inom- eller mellanstatliga tvister. Det faktum att det militära våldet växte i Södra Afrika under sextiotalet kom att bli pådrivande för det svenska engagemanget. Man såg det som sin skyldighet att i görligaste mån bidra till att konflikterna bilades så snabbt och med så begränsad våldsanvändning som möjligt.

Hotet om ett framtida utbrett regionalt krig – med åtföljande sannolik stormaktsinblandning – bidrog också till att förhållandena i Södra Afrika blev ett viktigt intresseområde för svensk utrikespolitik.

Härtill har också bidragit att de vita regimerna genom ett långvarigt och fullständigt trotsande av FN:s rekommendationer och beslut ansågs medverka till att undergräva världsorganisationens auktoritet. I ett vidare perspektiv kunde således de makthavandes attityd i Södra Afrika betraktas som ett hot mot den kollektiva säkerhetens idé, vilken utgjorde en ryggrad i FN:s hela existens.

Under senare år har Sydafrika ägnats en starkt vidgad uppmärksamhet i vårt land. Befrielsekrigen mot portugisernas välde i Angola, Guinea-Bissau och Mocambique avslutades år 1974 och därefter överflyttades i hög grad det svenska intresset för Södra Afrika till regionens hjärtpunkt, dvs. Sydafrika. Härtill bidrog också att man från flera håll i vårt land börjat uppmärksamma de ekonomiska förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika (se s. 132). Det pekades på att den svenska handeln med Sydafrika kraftigt ökade och att svensk näringsverksamhet i Sydafrika medverkade till att stärka den sydafrikanska regimen.

Händelseutvecklingen i Sydafrika bidrog starkt till att alltfler svenskar fäste avseende vid vad som försiggick i detta land. Massakern i Soweto på svarta skolungdomar i juni 1976 och den efterföljande tidens ökade brutalitet från den sydafrikanska regimens sida spelade härvid en avgörande roll. Vid Broderskapsrörelsens kongress i augusti uttalade den dåvarande statsministern Olof Palme bl. a. att Sverige "på allvar (måste) studera frågan om företagsetableringar och nyinvesteringar i Sydafrika och diskutera den attityd som vi skall inta till dessa". Han beskrev situationen i Sydafrika på följande sätt:

"Den sydafrikanska apartheidregimens fortsatta förtryck av den afrikanska befolkningsmajoriteten och den illegala ockupationen av Namibia utgör redan i dag en potentiell fara för världsfreden. Dess vita välde hotas visserligen under trycket från nationaliströrelsernas framgångar i de före detta portugisiska kolonierna och utvidgningen av kampen i Zimbabwe och Namibia. Men samtidigt stärker regimen sin förtryckarapparat, bygger upp sitt försvar och söker vinna försäkringar om utvidgat utländskt stöd. Att den vita minoriteten inte tvekar ta till brutalt våld fick vi bevittna i Soweto-massakern denna sommar, då nära 200 människor dödades, 1200 sårades och 1300 arresterades enligt polisens egna uppgifter.

Har dessa människor ingenting lärt? Av Vietnam, Mocambique, Angola? Apartheid är av naturen ett våldssystem som bara kan upprätthållas av aktivt våld och förtryck mot den svarta majoriteten. Det är också ett system för socialt och ekonomiskt utnyttjande av de icke vita arbetarna samtidigt som snart 2 miljoner svarta går arbetslösa. Ett samhälle som möter krav på mänsklig värdighet med urskillningslöst dödande är inte bara förkastligt, det är dömt till bestående splittring och konflikter".

Svensk utrikespolitik i sydafrikafrågan bygger i hög grad på aktiviteter i FN och på vår syn på hur den kollektiva säkerheten skall förverkligas. Åtgärder mot annat land bör enligt denna syn vila på en vedertagen internationell rättsordning för att bli effektiva. Sålunda skall beslut om sanktioner enligt FN-stadgan fattas av säkerhetsrådet och ej av generalförsamlingen och endast av rådet fattade beslut antas vara *effektiva*.

I generalförsamlingen liksom i andra FN-fora har Sverige regelbundet framfört sin kritik av apartheidpolitiken och här brännmärks den sydafrikanska regeringens behandling av landets folkflertal. Ton och innehåll i kritiken har blivit allt skarpare. Vid 1977 års generaldebatt i FN formulerade utrikesminister Karin Söder sålunda den svenska ståndpunkten på följande sätt:

"Apartheid är unik. Det är en politik som skiljer sig från de många andra uttryck för ondska och orättvisa vi finner runtom i världen. I Sydafrika är nämligen förtrycket legaliserat, inskrivet i landets konstitution och genomsyrar hela detta samhälle. En minoritet har skapat ett system för att med utgångspunkt från föreställningar om den egna rasens överlägsenhet undertrycka majoriteten. Vi får inte glömma att FN uppstod ur kampen mot ett system som var besatt av en liknande tanke. Det måste vara en central uppgift för världssamfundet att se till att apartheid avskaffas. Att passivt följa utvecklingen där är att göra sig delaktig i förtryckarregimens nuvarande politik.

I Sydafrika, Namibia och Rhodesia har varje form av protest från de svartas sida mötts med brutalt förtryck. Majoriteten av folket förvägras varje möjlighet att göra sin röst hörd och deltaga i den politiska processen. Det är förståeligt att motståndsrörelserna i södra Afrika i sin förtvivlan till sist ej sett någon annan möjlighet att nå sin frihet än genom väpnad kamp."

Sedan mitten av sextiotalet ansluter sig vårt land till uppfattningen att situationen i Sydafrika utgör ett faktiskt hot mot internationell fred och säkerhet. I regeringsuttalanden har den bedömningen kommit till uttryck att effektiva ekonomiska påtryckningar från omvärldens sida är det slag av åtgärder som är av nöden ifall raskonflikten skall kunna biläggas på fredlig väg.

Däremot har Sverige ställt sig avvisande till att generalförsamlingen tillägger sig befogenheter som stadgeenligt tillkommer säkerhetsrådet. Hit hör frågan om bruket av åtgärder enligt kapital VII i stadgan. Vid generalförsamlingens omröstningar om resolutioner i sydafrikafrågan vari krävs dylika åtgärder, har vårt land traditionellt varit försiktigt. Sverige har i allmänhet inte stött förslag som kan uppfattas som att kompetensfördelningen mellan församlingen och rådet beträffande beslut om tvångsåtgärder förändras.

Sverige var medlem i FN:s säkerhetsråd under 1975 och 1976. Vid denna tid ökade de svenska ansträngningarna att få till stånd ett samfällt internationellt agerande gentemot Sydafrika. I säkerhetsrådet drev Sverige kravet på att rådets rekommendationer från år 1963 om ett vapenembargo mot Sydafrika skulle skärpas och få en bindande karaktär.

Vid den 31:a generalförsamlingen, som ägde rum år 1976, tog Sverige initiativ till en resolution rörande utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Förslaget – vilket sedermera vann en bred majoritets bifall – innebar att församlingen riktade säkerhetsrådets uppmärksamhet på betydelsen av åtgärder mot nyinvesteringar i Sydafrika. Sådana investeringar utgör, enligt resolutionen ett stöd för landets apartheidpolitik. Ett nyinvesteringsstopp angavs mot den bakgrunden vara ett viktigt led i kampen mot rasåtskillnadspolitiken. Generalförsamlingen uppmanade säkerhetsrådet att överväga mått och steg för att få slut på utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Ett i sak identiskt initiativ togs under 1977 års församlingsmöte. Rådet har för sin del hitintills inte visat någon benägenhet att handla i överensstämmelse med dessa förslag (se kapitel 3, s. 64).

I sak anslöt sig Sverige genom förslaget mer aktivt än tidigare till uppfattningen att ekonomiska påtryckningsåtgärder bör vidtas, vilket varit en dominerande åsikt i generalförsamlingen under de senaste femton åren. På samma gång är det materiella innehållet i förslaget inte särskilt långtgående. Man inriktar sig på nyinvesteringar i stället för att som exempelvis den afrikanska gruppen syfta till en total ekonomisk avspärrning.

Härigenom söker Sverige åvägabringa åtgärder av ett slag och en omfattning som är realistisk med avseende på vad som under gynnsamma omständigheter och på kort sikt kan uppnås i frågan. Slutligen ger det svenska initiativets utformning tydligt vid handen att Sverige hävdar ståndpunkten att det är säkerhetsrådet och inte generalförsamlingen som skall bära huvudansvaret för det aktuella slaget av tvångsåtgärder. Därigenom bekräftas åter en sedan lång tid tillbaka fastlagd svensk inställning i sydafrikafrågan.

Sverige har sedan mitten av sextiotalet i anslutning till Södra Afrika lämnat statligt bistånd till nationella befrielserörelser och flyktingutbildning. Man har vidare på olika sätt givit ekonomiskt stöd till offren för rasåtskillnadspolitiken i denna del av världen.

Det statliga stödet till befrielserörelserna i Södra Afrika har redan från början lämnats på sådant sätt att det ej tillåts komma i direkt konflikt med

den folkrättsliga regeln att ingen stat har rätt att ingripa i en annan stats inre angelägenheter. Biståndsgivningen grundas mot den bakgrunden på de starka FN-rekommendationer som antagits rörande stöd till offren för och motståndarna mot apartheidpolitiken i Sydafrika och Namibia.

År 1972 började bistånd givas till befrielserörelser i Sydafrika (ANC) och Namibia (SWAPO), vilket framgår av tabell 7.1. Därefter har stödet till de två rörelserna kraftigt ökat. Grunden för biståndsgivningen är humanitär, men det förhållandet att stöd lämnas betyder givitvis samtidigt att ifrågavarande befrielserörelser politiskt erkänns, t. ex. vad gäller deras representativitet.

ANC och SWAPO erhåller i dag liksom tidigare biståndsmedel till främst flyktingverksamhet, förnödenheter (t. ex. medicin och livsmedel), utbildningsaktiviteter och till hälso- och sjukvårdsarbete.

Tabell 7.1 Svenskt statligt bistånd till nationella befrielserörelser, flyktingutbildning och stöd till offer för rasåtskillnadspolitik i södra Afrika, 1964/65–1976/77.
(Rambelopp eller motsvarande, 1 000-tal kronor)

Mottagare	1964/65–1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79[b]
FRELIMO	1 720[a]	75[a]		750	2 000	5 000	15 000	–	–	–	–
MPLA				500	2 000	3 500	4 000	–	–	–	–
PAIGC		1 000	1 750	4 500	10 000	15 000	22 000	–	–	–	–
ZANU		50	70			300	860	–	2 500	5 000	ca 8 000
ZAPU					50		50		2 500	5 000	ca 8 000
ANC (SA)					135	215	250	1 330	5 500	8 000	12 000
SWAPO			30	100		500	1 200	3 000	5 900	14 500	20 000
UNESCO-/OAU				40							
Befrielserörelser totalt	1 720	1 125	1 850	5 890	14 185	24 515	43 360	4 330	16 400	32 500	48 000

[a] Avser bidrag till Mozambique Institute
[b] Planeringsram
Källa: Utrikesdepartementet

7.7 Riksdagen och de politiska partierna

7.7.1 *Tiden före 1977*

I mitten av sextiotalet diskuterade riksdagen vårt lands förbindelser med Sydafrika (se s. 84). Riksdagen tog vid detta tillfälle avstånd från tanken att Sverige på egen hand, alltså utan stöd i ett sanktionsbeslut i FN:s säkerhetsråd, skulle införa en statlig bojkott gentemot Sydafrika.

En undersökning[1] rörande de politiska partierna och sydafrikafrågan visade att fyra av fem riksdagspartier också tio år senare, år 1974, företrädde uppfattningen att Sverige inte borde agera ensidigt på området för ekonomiska sanktioner. Endast vänsterpartiet kommunisterna menade att de svenska ekonomiska förbindelserna med Sydafrika borde avbrytas.

I samma undersökning framkom att alla riksdagspartier utom moderata samlingspartiet ansåg att svensk handel med och svenska investeringar i Sydafrika utgjorde ett stöd för den sydafrikanska samhällsordningens fortbestånd. Svenska investeringar utgjorde enligt socialdemokraterna "dock ett synnerligen begränsat stöd till samhällsordningen. . . Ett bortfall av svenska investeringar i Sydafrika skulle delvis kompenseras av investeringar från andra håll." Folkpartiet underströk för sin del att svenska investeringar i och handel med Sydafrika utgjorde endast ett indirekt stöd för den sydafrikanska regimen.

De politiska ungdomsförbunden betraktade vid samma tid de svenska ekonomiska förbindelserna med Sydafrika utan undantag som ett stöd för den i detta land rådande samhällsordningen. Till skillnad mot riksdagspartierna ansåg de fem ungdomsförbunden odelat att Sverige borde avbryta all handel med Sydafrika och att svenska företags verksamhet i Sydafrika borde minskas eller helt förbjudas.

De politiska ungdomsförbunden hyste således i jämförelse med sina respektive "moderpartier" en mer positiv inställning till ensidiga svenska åtgärder mot Sydafrika på det ekonomiska området (undantag utgjorde här kommunistisk ungdom och vänsterpartiet kommunisterna, som båda önskade få sanktioner till stånd). Generellt torde det vidare ha förhållit sig på det sättet att ungdomsförbunden i sin verksamhet i större utsträckning än riksdagspartierna ägnade sydafrikafrågan uppmärksamhet. Detta gällde t. ex. moderata ungdomsförbundet, som år 1975 antog ett handlingsprogram rörande Södra Afrika. Häri krävdes bl. a. att "Sverige arbetar för att internationella blockadåtgärder av total natur sätts in mot Sydafrika". Vidare ansågs "att svenska fackföreningar bör uppmana sina medlemmar att inte handha varor som är avsedda för Sydafrika". Enligt programmet borde inte framgent svenska företag få nyetablera sig i Sydafrika. Krav ställdes också på att i Sydafrika redan verksamma svenska dotterbolag skulle verka för bl. a. att strejkrätt och normal facklig aktivitet bland de svarta kom till stånd.

I riksdagen aktualiserades år 1975 ånyo frågan om Sveriges ekonomiska förbindelser med Sydafrika. Motionsvägen väcktes från två håll förslag om att man skulle ompröva dessa förbindelser. I vpk-motionen (1975:1152) föreslogs att riksdagen hos regeringen hemställer om lagförslag innebärande förbud mot svenska investeringar i Sydafrika så länge rasförtrycket bestod. Vidare yrkades att riksdagen skulle skarpt fördöma svenska företags investeringar och förbindelser med Sydafrika och kräva att de skyndsamt avvecklade dessa. En andra motion (1975:331) i frågan härrörde från de båda folkpartisterna Billy Olsson och Per Ahlmark. Här föreslogs att "riksdagen som sin uppfattning uttalar att svenska ekonomiska förbindelser med Sydafrika utgör ett stöd till det orättfärdiga sydafrikanska samhällssystemet och att riksdagen därför uppmanar svenska företag att avveckla sina intressen i och förbindelser med Sydafrika".

[1] Åke Magnusson: Sverige-Sydafrika. En studie av en ekonomisk relation. Uppsala 1974.

Utrikesutskottet (UU 1975:9) och sedermera också riksdagen uttryckte att man "delar den negativa synen på svenska investeringar i Sydafrika som kan uppfattas som ett stöd till landets rasåtskillnadspolitik". Förslaget om lagstiftning rörande förbud mot svenska investeringar avvisades av riksdagen med hänvisning till "att ett sanktionsbeslut i FN:s säkerhetsråd är en förutsättning för att verksamma internationella påtryckningar mot Sydafrika skall komma till stånd. Ett sådant beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet krävs också för att den svenska sanktionslagstiftningen skall kunna träda i kraft i fråga om Sydafrika." Vidare anfördes i sammanhanget att "Från svensk sida har understrukits behovet av en samfälld världsomfattande aktion i detta syfte. Försök att insätta sanktioner som saknar stöd av en eller flera av Sydafrikas huvudsakliga handelspartners skulle bli ineffektiva. De skulle kunna leda Sydafrika i tron att landet utan påföljd kan fortsätta sin raspolitik. FN:s prestige skulle i så fall kunna ta allvarlig skada.

Av dessa synpunkter, som utskottet delar, följer bl. a. att ensidiga svenska åtgärder mot Sydafrika skulle vara verkningslösa. Dessutom kan ensidiga sanktioner mot en annan stat, utan stöd i ett sanktionsbeslut av FN:s säkerhetsråd, vara oförenliga med internationella överenskommelser, t. ex. GATT-avtalet, varav Sverige är bundet."

I januari 1976 framförde vänsterpartiet kommunisterna åter genom en motion (1975/76:1134) samma förslag som tidigare till riksdagen om åtgärder med anledning av de svenska förbindelserna med Sydafrika. I utrikesutskottets betänkande (UU 1976/77:10), som avgavs först hösten 1976, anfördes att såväl den nuvarande som den tidigare regeringen intagit en negativ hållning till investeringar i Sydafrika och bl. a. uppmanat svenska företag att avstå från sådana. Utskottet, vars utlåtande godkändes av riksdagen, förutsatte att regeringen noga skulle följa den fortsatta utvecklingen i Sydafrika och såväl internationellt som på det nationella planet vidta lämpliga åtgärder bl. a. för att motarbeta en utbyggnad av de utländska företagsengagemangen där. Ensidiga svenska aktioner på sanktionsområdet avvisades däremot med bl. a. den motiveringen att det är en allmänt omfattad mening att de internationella påtryckningarna på Sydafrika att ändra sin raspolitik kan bli verkligt effektiva först om FN:s säkerhetsråd tar ställning för världsomfattande sanktionsåtgärder i någon form. Isolerade svenska åtgärder skulle bli verkningslösa med avseende på den sydafrikanska raspolitiken.

Vid sidan av nämnda motioner under år 1975 och 1976 hade riksdagen i annat sammanhang vid åtskilliga tillfällen haft anledning att ta ställning till liknande förslag om att förbjuda svenska investeringar i sådana stater som har fascistisk eller rasistisk regim. Riksdagen hade därvid avvisat tanken på att i valutalagstiftningen inrymma stadganden om prövning av så allmän innebörd som föreslagits.

7.7.2 *År 1977*

På våren 1977 intensifierades den politiska debatten rörande Sveriges ekonomiska förbindelser med Sydafrika. Oppositionsledaren Olof Palme deltog på särskild inbjudan den 25 mars i en av FN:s säkerhetsråds överläggningar i sydafrikafrågan. Han berörde i sitt anförande bl. a. betydelsen av inter-

nationella sanktioner mot Sydafrika. Samtidigt redovisades att man i Sverige nu aktualiserat frågan om att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika och Olof Palme utvecklade bakgrunden härtill:

"Anledningen till detta ökade tryck till förmån för en ensidig aktion är inte svår att urskilja. Vi känner alla att en dramatisk förändring har ägt rum beträffande Sydafrikas politiska situation efter upploppen i Soweto förra sommaren. Risken för raskrig har ryckt närmare. Frågan om att begränsa eller dra tillbaka utländska ekonomiska intressen i Sydafrika blir således inte endast en fråga om vad som politiskt är möjligt att göra för att utsätta den sydafrikanska regeringen för ett kännbart tryck. Det blir också en fråga om moral för varje regering huruvida våra företag – i våra egna länder – skall tillåtas ta del i exploateringen av den svarta arbetskraften. Enligt sydafrikanska lagar måste de utländska företagen tillämpa apartheids regler på sina arbetsplatser. Därigenom är de tvingade att ställa sig på förtryckarnas sida i den strid som nu är på väg in i en ny och allvarlig fas. Enligt min mening har därför situationen i Sydafrika framskridit till en sådan punkt att varje land måste överväga unilaterala förbudsåtgärder."

Någon viljeyttring från säkerhetsrådets sida i fråga om ensidiga förbudsåtgärder föreligger ännu inte (augusti 1978).

I riksdagens utrikesdebatt den 30 mars berörde biståndsminister Ola Ullsten vikten av internationella påtryckningsåtgärder för att åstadkomma förändringar i det sydafrikanska rassamhället och uttalade i det sammanhanget bl. a. att: "Det är därför som vi i FN:s säkerhetsråd... vill få till stånd en resolution för att hejda utländska nyinvesteringar i Sydafrika... Det är därför slutligen som vi uppmanar våra egna företag att avstå från att göra nyinvesteringar i Sydafrika och inte utesluter möjligheten av lagstiftning mot kapitalexport till Sydafrika."

I sitt anförande vid Sveriges Industriförbunds årsmöte i början på maj samma år berörde utrikesminister Karin Söder också frågan om Sveriges ekonomiska förbindelser med Sydafrika, varvid den tidigare och nuvarande regeringens avrådanden från ytterligare svenska investeringar i Sydafrika och Namibia särskilt uppmärksammades. Skulle det visa sig, anförde utrikesministern, att ett sådant avrådande i det aktuella fallet inte har den effekt som eftersträvas, vore det rimligt att överväga att vidta förbud eller andra ytterligare åtgärder. Utrikesministern fortsatte: "Vår önskan är självfallet att svenska företag väljer att själva avstå från möjliga vinster förtjänade på ett omänskligt system. Verksamheten i Sydafrika innebär ju att man tvingas tillämpa apartheidlagarna och på det sättet medverkar i rasförtrycket. Ett upplyst egenintresse hos företagen borde också tala i samma riktning. .... Både moraliska skäl och företagens egenintresse talar sålunda emot att investera i Sydafrika eller Namibia så länge apartheidspolitiken fortsatt råder där."

Tre skilda riksdagsmotioner i frågan om svensk näringsverksamhet i Sydafrika väcktes under våren 1977 och i samtliga dessa påyrkades åtgärder för att i varierande utsträckning begränsa de svenska ekonomiska intressena i Sydafrika. Yrkandena i vänsterpartiet kommunisternas motion (1976/77:56) var identiska med dem som framställts vid de två föregående riksmötena, dvs. dels att riksdagen hos regeringen hemställer om lagförslag innebärande förbud mot svenska investeringar i Sydafrika så länge rasförtrycket består,

dels att riksdagen skarpt fördömer svenska företags investeringar i och förbindelser med Sydafrika och kräver att de skyndsamt avvecklar dessa.

Fem folkpartister yrkade i sin motion (1976/77:676) "att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam utredning om hur svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika skall kunna genomföras". Bland skälen för förslaget anfördes att "de svenska företagens lyhördhet (i sydafrikafrågan) för klara politiska riktlinjer och för den svenska opinionen tycks . . . vara begränsad. Det är därför nödvändigt att allvarligt aktualisera frågan om svenska isolerade ekonomiska sanktioner mot Sydafrika".

En tredje motion (1976/77:1054) angående Sydafrika framlades av de socialdemokratiska ledamöterna i utrikesutskottet. Också här föreslogs åtgärder i syfte att inskränka svenska företags förbindelser med och verksamhet i Sydafrika. Man hemställde "att riksdagen begär att regeringen snarast lägger fram förslag om de ändringar i valutalagstiftningen som behövs för att kapitalexport till Sydafrika och Namibia skall kunna förbjudas". Vidare yrkades att riksdagen beslutar uttala att regeringen bör inleda överläggningar med berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en nedtrappning av de svenska ekonomiska intressena i Sydafrika och Namibia samt att nå överenskommelser om hur begränsningarna av de svenska aktiviteterna i dessa länder skall genomföras. I en tredje punkt i motionen föreslogs "att riksdagen hos regeringen begär en fortlöpande information om hur de svenska företagen utvecklas (i Sydafrika och Namibia) samt om resultatet av överläggningarna med berörda svenska företag".

Utrikesutskottets betänkande (UU 1976/77:22) med anledning av motionerna ifråga och den överläggning i riksdagen detta gav upphov till, utvisade att man nu från svensk sida var beredd att överväga vissa begränsade unilaterala åtgärder på det ekonomiska området gentemot Sydafrika. Flera omständigheter anfördes för ett sådant unilateralt agerande och dessa sades tillsammans motivera ett avsteg från huvudprincipen att svensk medverkan i internationella sanktioner förutsätter en rekommendation eller bindande beslut i FN:s säkerhetsråd.

En grundläggande bedömning var att situationen i Sydafrika under de senare åren hade skärpts. Rasmotsättningarna hade kraftigt ökat och regimen framstod som brutalare än någonsin. Mot den bakgrunden tedde sig internationella sanktioner mot Sydafrika som än angelägnare. I FN:s säkerhetsråd fanns visserligen vilande förslag om tvångsåtgärder, men – hette det i utrikesutskottets betänkande – det kunde inte uteslutas att ett positivt säkerhetsrådsbeslut i denna riktning ännu länge fördröjs eller under överskådlig tid helt uteblir. I detta läge fanns det anledning att på svensk sida – trots de betänkligheter som anförts mot ett sådant ensidigt förfarande –nu gå vidare och överväga att i svensk lagstiftning i särskild ordning införa förbud mot vidare kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Också andra liknande lämpliga åtgärder borde undersökas. Samtidigt skulle Sverige fullfölja ansträngningarna att genom FN:s säkerhetsråd nå ett internationellt omfattat sanktionsförfarande gentemot Sydafrika, eller, om dettta skulle utebli, få så många industristater som möjligt att för egen del vidta motsvarande åtgärd.

Frågan om en begränsning av de svenska intressena i Sydafrika betraktades inte bara som en politisk fråga om vad som kunde tänkas utgöra effektiva

påtryckningar på den sydafrikanska regeringen. I såväl utrikesutskottets betänkande som vid riksdagens överläggning med anledning av detta tillmättes moraliska argument stor betydelse: "Det är också en fråga om huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft."

I juni 1977 beslöt riksdagen enhälligt att hemställa att regeringen tillsätter en utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska företagsinvesteringar där. Utgångspunkten för utredningsarbetet borde därvid vara att Sverige skall bidra till att öka trycket på Sydafrika. Vidare förutsatte riksdagen att regeringen låter ombesörja överläggningar med närmast berörda företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt. Slutligen uttalade riksdagen att den fortlöpande borde få information om hur de svenska företagens verksamhet i Sydafrika utvecklas.

Riksdagsledamöterna Allan Hernelius och Ingrid Sundberg – moderata samlingspartiets företrädare i utrikesutskottet – avgav med anledning av beslutet i sydafrikafrågan ett särskilt yttrande. Häri anfördes bl. a. att isolerade svenska sanktioner eller sanktionsliknande åtgärder, riktade mot visst land, utan att något beslut av FN:s säkerhetsråd föreligger, är ägnade att inge starka principiella betänkligheter. Särskilt allvarligt är att ensidiga åtgärder kan uppfattas som en strävan att agera vid sidan av FN-stadgan. Sådana åtgärder kan också, hette det vidare, innebära vissa risker för framtiden och för den svenska neutralitetspolitiken.

8 Folkrättsliga överväganden[1]

I det följande redovisar kommittén den folkrättsliga förutsättningarna för det slag av ensidigt vidtagna svenska åtgärder som genom riksdagens beslut har aktualiserats.

8.1 Unilaterala åtgärder

Krig och väpnad intervention ansågs tidigare i allmän folkrätt som tillåtliga sanktionsmedel. Enligt FN-stadgan som uttryck för nu gällande folkrätt, får hot om eller användning av våld inte användas av enskilda stater annat än i självförsvar. Däremot har enskilda stater rätt och möjlighet att använda sig av mindre långtgående åtgärder gentemot andra stater, vilket fortsättningsvis skall belysas.

Frågan om ett lands rätt att tillgripa ekonomiska påtryckningsåtgärder gentemot annan nation diskuteras ingående i folkrättslitteraturen utan att någon enighet råder. Sålunda har framhållits att ekonomisk blockad mot ett land torde vara att betrakta som en otillåten åtgärd. (Eek: Folkrätt, sid. 312). Härvid torde emellertid vederbörande författare främst åsyfta sådana fall där försök görs att tvångsvis begränsa en annan stats frihet. Flertalet författare framhåller att folkrätten inte ger staterna någon rätt till handel eller annat ekonomiskt samarbete med annan stat (t. ex. Oppenheim/Lauterpacht: International law, Vol. I, sid. 321 f). Av bl. a. detta skäl har vissa stater slutit avtal om dylikt samarbete. Exempel härpå utgör GATT, där man i syfte att främja internationell handel ålagt sig bestämda restriktioner på sin handlingsfrihet gentemot övriga fördragsparter. Frågan om svenska internationella åtaganden av detta slag behandlas nedan (se s. 153).

FN-stadgan innehåller en del regler som äger betydelse för medlemsstaternas rätt att vidta unilaterala sanktioner mot en annan medlemsstat. (Framställningen rörande stadgans föreskrifter grundas på Goodrich/Hambro/Simons: The charter of the United Nations).

Artikel 2:3 i stadgan föreskriver att "alla medlemmar skall lösa sina internationella tvister med fredliga medel så att internationell fred och säkerhet och rättvisa inte äventyras". Denna skyldighet att lösa internationella tvister på fredlig väg innebär inte någon skyldighet att lösa särskilda typer av konflikter på särskilt angivna sätt eller följa någon särskild prioritetsordning vid valet av metoder.

[1] Detta avsnitt grundar sig i huvudsak på en promemoria som utarbetats av en av utredningens experter, dåvarande departementsrådet Örjan Berner, utrikesdepartementet.

I artikel 2:4 förklaras att alla medlemmar skall i sina internationella relationer avstå från hot om eller bruk av våld vare sig riktat mot andra staters territoriella integritet eller politiska självständighet eller på annat sätt oförenligt med FN:s ändamål. Man har länge diskuterat definitionen av uttrycket "hot om eller bruk av våld". Den numera mest omfattade meningen torde vara att uttrycket ifråga endast inbegriper väpnat våld och alltså inte avser politiska eller ekonomiska påtryckningar. En sådan tolkning får stöd i förarbeten till FN-stadgan. I sammanhanget har dock också uttryckts, särskilt på u-landshåll, att stadgan måste tolkas mot bakgrund av aktuella förhållanden och den faktiska politiska utvecklingen. Användningen av politiska och ekonomiska påtryckningar kan nämligen vid ett givet tillfälle vara ett lika stort hot mot staternas politiska självständighet som militärt våld.

Generalförsamlingen har antagit ett antal resolutioner där den allmänt uppmanat staterna att avstå från olika former av politiska och ekonomiska tvångsåtgärder. Dessa förslag har drivits främst av u-länder och riktats mot stormaktsinflytande. Inget FN-organ har dock ansett att sådana åtgärder faller under artikel 2:4 (se ovan).

I flera konkreta fall har ekonomiska påtryckningsåtgärder föranlett uppmärksamhet i FN. Egyptiska restriktioner i fråga om Israels användning av Suez-kanalen framställdes t. ex. som ett brott mot stilleståndsavtalet och mot principen om sjöfartens frihet. Ett annat exempel är Kuba som år 1960 i FN framlade klagomål mot USA med hänvisning till att "ekonomisk aggression" företogs mot Kuba genom att USA reducerat sin sockerkvot och vägrade att raffinera kubansk råolja. Praxis visar att artikel 2:4 ej aktualiserats i dylika fall utan att man i stället hänvisar till FN:s allmänna målsättningar och principer eller till överenskommelser som slutits mellan parterna.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att användning av våld i vissa fall legitimeras i FN-stadgan under förutsättning att den beslutas av ett behörigt FN-organ. Säkerhetsrådet har enligt svensk uppfattning monopol på bindande beslut om våldsanvändning.

I artikel 2:7 stadgas att inget i FN-stadgan ger rätt åt FN att intervenera i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet. Under 1940- och 50-talen åberopade ett antal stater denna artikel vid behandlingen av sydafrikafrågan. Sydafrika hänvisar för sin del alltjämt till denna artikel då man avvisar världsorganisationens engagemang i landets förhållanden. Denna artikel som grund för invändning mot FN:s aktivitet i sydafrikafrågan behandlades under 1950-talet av bl. a. utrikesminister Östen Undén i svenska inlägg där det påpekades att bestämmelsen ej kunde ges en så vidsträckt tolkning att församlingen kunde förhindras diskutera Sydafrika. Vidare framhölls att FN, enligt svensk uppfattning, icke blott hade rätt utan även skyldighet att diskutera frågan. Enligt stadgans artikel (1:3) var det sålunda ett av FN:s ändamål att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras. Enligt artikel (55 c) skulle FN främja allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad, och i artikel 56 hade alla medlemsstater förbundit sig att såväl samfällt

som var för sig vidtaga åtgärder i samarbete med FN för att uppnå detta ändamål. Vidare har ECOSOC enligt stadgan rätt att göra rekommendationer för att främja aktning för de mänskliga rättigheterna. I så fall måste även generalförsamlingen, FN:s huvudorgan, anses ha samma rätt.

Artikel 56 åberopas, som ovan framgår av Undéns m. fl. argumentering, vad avser både medlemsregeringarnas politik i det egna landet och deras åtgärder riktade mot andra medlemsländers brott mot de mänskliga rättigheterna. Generalförsamlingen har också i flera resolutioner avseende Sydafrika gjort klart sin åsikt att artikel 56 ålägger medlemsstaterna skyldighet att följa vissa bestämda riktlinjer i fråga om mänskliga rättigheter och uppmanat andra medlemsstater att vidtaga åtgärder för att ändra en politik som bryter mot dessa riktlinjer.

I stadgans *artikel 41* förklaras att säkerhetsrådet äger besluta vilka åtgärder icke innebärande bruk av vapenmakt som skall användas för att ge verkan åt dess beslut och äger uppfordra FN:s medlemsstater att vidtaga sådana åtgärder. Dessa kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna. Rådet har vid några tillfällen uppmanat till användning av den typ av åtgärder som förtecknas i artikel 41 dock utan att denna artikel explicit åberopades och utan att man fastslog att tvångsåtgärder enligt kapitel 7 överhuvud borde tillgripas.

I fråga om situationen i Sydafrika uppmanade rådet t. ex. den 7 augusti 1963 alla stater att upphöra med försäljning och leveranser av vapen, ammunition och alla typer av militärfordon till detta land. I dessa och liknande fall har medlemmarna av säkerhetsrådet gjort klart sin tolkning att rådets beslut fattats under FN-stadgans kapitel 6 och att medlemsstaterna därför ej var *bundna* till de åtgärder som beslutats. Den 4 november 1977 antog säkerhetsrådet beslut enligt kapitel 7 om förbud mot vapenexport till Sydafrika (se kapitel 3, s. 64).

Sovjetunionen och vissa andra stater har tidvis hävdat att säkerhetsrådet har monopol på tillämpningen av tvångsåtgärder och att därför åtgärder av den typ som uppräknas i artikel 41 bara kan vidtas i enlighet med beslut av detta organ. Till svar på detta har, framför allt på västmaktshåll, framhållits att stater kan på eget initiativ vidtaga åtgärder såsom avbrytande av diplomatiska, ekonomiska och finansiella relationer med en annan stat och att ingenting i stadgan heller hindrar dem från att vidtaga sådana åtgärder kollektivt som svar på en resolution av generalförsamlingen eller ett regionalt organ. Detta är den grundläggande tanken bakom "uniting-for-peace"-resolutionen, från år 1950, som stadgar om användning av kollektiva, politiska och ekonomiska åtgärder efter rekommendation av generalförsamlingen, dock endast sedan säkerhetsrådet i berörd fråga blockerats genom veto.

För svensk del (jfr. Hans Blix' PM 1962-09-07, UD:s blåbok "Förenta Nationerna och problemen i södra Afrika" 1970 samt UD:s redogörelse för generalförsamlingens möten 1970–76) kan noteras att den officiella synen på FN-stadgan tidigt slog fast att säkerhetsrådet innehar exklusiv kompetens att befatta sig med tvångsåtgärder enligt kapitel 7. Man har i fråga om Sydafrika visserligen från svenskt håll hävdat att endast säkerhetsrådet har rätt att befatta sig med ekonomiska sanktioner men ändå har anförts att

möjligheter finns för generalförsamlingen att rekommendera vissa mindre långtgående åtgärder såsom avrådande från nyinvesteringar.

På svensk sida har man inte tagit uttrycklig ställning till huruvida artikel 41 med dess regler om säkerhetsrådets kompetens att besluta om ekonomiska tvångsåtgärder, inskränker staternas frihet att unilateralt bestämma om dylika.

Förutom FN-stadgan, som har bindande kraft för medlemmarna, återfinns principer för mellanstatliga relationer nedlagda i ett antal *resolutioner av generalförsamlingen* vilka utgör rekommendationer till medlemsstaterna. I detta sammanhang viktigast torde vara "Deklarationen om internationella rättsprinciper rörande vänskapliga relationer och samarbete mellan stater i enlighet med FN-stadgan". Här erinras om principen om icke-inblandning i staternas inre angelägenheter samt om nödvändigheten av att staterna i sina internationella relationer avstår från militär, politisk, ekonomisk eller varje annan form av tvång som riktas mot en annan stats politiska självständighet eller territoriella integritet. Denna princip lyder som följer:

"Principen rörande skyldigheten, i enlighet med stadgan, att inte ingripa i angelägenheter som faller inom annan stats egen behörighet.

Ingen stat eller grupp av stater har rätt att direkt eller indirekt av vad skäl det vara må ingripa i annan stats inre eller yttre angelägenheter. Följaktligen är väpnat ingripande och alla andra former av inblandning eller försök till hot mot staten som sådan eller mot staten i politiskt, ekonomiskt eller kulturellt hänseende en kränkning av folkrätten.

Ingen stat bör bruka eller uppmuntra bruket av ekonomiska, politiska eller andra tvångsåtgärder mot annan stat i syfte att förmå denna stat att avstå från att utöva sina suveräna rättigheter eller för att skaffa sig några som helst fördelar från staten i fråga. Ingen stat får heller organisera, bistå, underblåsa, finansiera, anstifta eller tolerera samhällsfientlig, terroristisk eller väpnad verksamhet, som syftar till att med våld störta annan stats styrelse, ej heller ingripa i en annan stats inbördes stridigheter. Bruk av våld för att beröva ett folk dess nationella identitet utgör en kränkning av folkets oförytterliga rättigheter och av principen om icke-inblandning.

Varje stat har oförytterlig rätt att välja politiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt system utan inblandning i någon form från annan stat.

Vad i de föregående styckena sagts skall ej förstås såsom inverkande på de tillämpliga bestämmelser i stadgan som hänför sig till upprätthållandet av internationell fred och säkerhet."

Dessa uttryckssätt i deklarationen måste dock läsas i sammanhang med andra delar av deklarationen. Där förklaras sålunda också att varje stat har skyldighet att genom enskilda åtgärder eller genom gemensam aktion främja den allmänna respekten för och iakttagandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i enlighet med FN-stadgan.

Av ovanstående trode framgå att folkrätten inte ger några klara riktlinjer i fråga om staternas rätt att vidtaga unilaterala ekonomiska påtryckningsåtgärder men att något allmänt förbud ej kan anses föreligga. Härav följer att folkrätten tillåter en åtgärd av typen nyinvesteringsförbud som ej på något sätt kan karakteriseras som ett tvångsvis ingripande mot en annan stats suveränitet. Den ovan anförda tendensen framför allt på u-landshåll att vilja förbjuda ekonomiska påtryckningar är knappast uttryck för en folkrättslig princip, i vart fall så länge inte påtryckningarna är så starka att de hotar en annan stats oberoende. I de fall då ekonomiska eller handels-

politiska åtgärder vidtas mot en stat på grund av där förekommande politiskt förtryck eller brott mot mänskliga rättigheter kan det dessutom med visst fog göras gällande att syftet inte enbart är att skapa ekonomiska svårigheter för landet i fråga utan att åtgärderna är ett uttryck för en moraliskt betingad önskan att begränsa förbindelserna med landet i fråga och att undvika att stärka regimens ställning.

Ett förbud mot kapitalexport för investeringar torde enligt ovanstående inte möta några folkrättsliga hinder. Vid övervägandet av andra åtgärder mot investeringar i Sydafrika bör man hålla fast vid principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion. Man bör därför undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder. På motsvarande sätt har man från svensk sida anledning att opponera sig om en främmande stat inför lagstiftning om hur dess dotterbolag i Sverige skall bete sig.

Däremot bör i princip kunna lagstiftas om hur svenska medborgare skall bete sig och detta även om det gäller deras beteende i utlandet. Svenska medborgare bör kunna åläggas vissa förpliktelser också när det gäller deras agerande som styrelseledamöter eller dylikt i ett dotterbolag i utlandet. Därvid bör man emellertid respektera principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens lag och att de svenska medborgarna inte åläggs förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet.

Internationella åtaganden

Genom att Sverige är anslutet till *GATT-avtalet* har vi gentemot Sydafrika åtagit oss samma förpliktelser vad beträffar *handeln* som gentemot övriga GATT-länder. Ensidigt avbrytande av handeln torde t. ex. strida mot detta internationella åtagande. GATT medger undantag (art XXI c) för "åtgärder i överensstämmelse med dess (landets) förpliktelser (obligations) enligt FN:s stadga i syfte att upprätthålla fred och säkerhet", vilket får anses avse åtgärder enligt tvingande beslut av säkerhetsrådet.

Sådana åtgärder kan formellt göras till föremål för konsultationskrav och eventuellt motåtgärder enligt art XXIII. Det är tveksamt om uttrycket "förpliktelser" (obligations) även skall täcka rekommendationer av säkerhetsrådet och knappast sannolikt att det skall avse rekommendationer av generalförsamlingen.

Mest väsentligt i detta sammanhang är dock att GATT-stadgan ej är tillämplig beträffande internationella investeringar och sålunda ej lägger hinder i vägen för ett förbud mot kapitalexport för investeringar.

Sveriges förpliktelser enligt OECD:s kapitalliberaliseringsstadga gäller gentemot OECD:s medlemsstater. Förpliktelserna äger även tillämpning gentemot s. k. översjöiska områden. Stadgan innehåller dessutom en rekommendation, men ej något bindande åtagande, att utsträcka liberaliseringsåtgärderna till alla länder som tillhör internationella valutafonden IMF. (Sydafrika är medlem av IMF men ej av OECD). Detta är emellertid endast en rekommendation och inte någon förpliktelse. Den aktuella artikeln (1 d) har följande lydelse: "Members shall endeavour to extend the measures

of liberalisation to all members of the International Monetary Fund".

I *Internationella valutafondens* stadga artikel VIII sektion 2 a åtar sig medlemmarna att inte införa restriktioner på betalningar eller överföringar för löpande internationella transaktioner.

Valutafondens stadga innehåller däremot inga förpliktelser för medlemsländerna att medge kapitaltransaktioner. Medlemmarna är sålunda fria att begränsa internationella kapitalöverföringar under förutsättning att detta ej medför orimliga dröjsmål eller andra hinder för betalningar i samband med löpande transaktioner (Art VI sektion 3).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte föreligger några bindande svenska internationella åtaganden som hindrar ett förbud mot kapitalutförsel till Sydafrika och Namibia.

Restriktioner avseende kapitalutförsel och liknande för investeringar finns redan i flertalet länders lagstiftning. I vissa stater såsom Norge och Japan har restriktioner också grundats på rent utrikespolitiska överväganden, nämligen vad avser Sydafrika. Allmänna folkrättsliga principer eller dessa länders internationella åtaganden har veterligen inte åberopats mot dessa länders unilaterala åtgärder i sydafrikafrågan.

9 Överväganden och förslag

9.1 Bakgrunden

Från omvärldens sida har man under avsevärd tid sökt påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Den vita befolkningsminoriteten har dock hitintills inte i något väsentligt hänseende tillmötesgått det sydafrikanska folkflertalets och omvärldens krav på en demokratisering. Tvärtom har det politiska och ekonomiska förtrycket gentemot det svarta folkflertalet skärpts.

De vita har vidare inlett en uppdelning av Sydafrika, vilken syftar till att på en åttondel av landets yta tillskapa ett tiotal formellt oberoende afrikanska ministater. Avsikten är att den afrikanska folkgruppen i dessa ekonomiskt underutvecklade hemländer eller s. k. bantustans självständigt skall sköta sina angelägenheter samtidigt som de vita för egen del behåller återstoden av Sydafrika med sitt utvecklade jordbruk, sina rika gruvor och i övrigt väl differentierade näringsliv. De svarta tänkes av de vita framgent utnyttjas som migrantarbetare, vilka kommer att sakna politiska rättigheter och stadigvarande uppehållsrätt i det "vita" Sydafrika. En sådan lösning på Sydafrikas politiska problem är både orimlig och orättfärdig. Den saknar stöd hos det svarta folkflertalet. Den fördjupar och permanentar rasförtrycket.

Motståndet mot rasåtskillnadspolitiken i Sydafrika har under senare år vuxit sig allt starkare. Såväl inne i landet som utanför dess gränser krävs nu grundläggande förändringar i samhällsordningen. De svartas motstånd mot raspolitiken är idag mer militant än kanske någonsin tidigare. Utvecklingen i Sydafrika och förändringarna i landets närmaste omgivning har lett till att de vita makthavarna snabbt ökat den militära och polisiära upprustningen. Tydligare än någonsin framstår situationen i Sydafrika som ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Rasmotsättningarna i landet har kraftigt skärpts.

På skilda håll i omvärlden finns idag en växande beredvillighet att utöva påtryckningar på den sydafrikanska regimen. Också i länder i västvärlden som tidigare varit negativa till tvångsåtgärder kan i flera fall en förändrad hållning inregistreras. Enskilda stater såsom Norge, Kanada och Nigeria har nyligen utan att avvakta ett sanktionsbeslut i FN:s säkerhetsråd vidtagit åtgärder syftande till att minska det ekonomiska samröret med Sydafrika. I andra länder övervägs för närvarande liknande mått och steg. I november 1977 beslöt FN:s säkerhetsråd om ett bindande vapenembargo mot Sydafrika. Den formella grunden för beslutet var att vapenexport till Sydafrika ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Detta var första

gången rådet kunde enas om en mer långtgående tvångsåtgärd mot detta land.

Den internationella debatten har alltmer koncentrerat sig på ekonomiska sanktioner enligt FN-stadgan som det främsta medlet genom vilket man utifrån kan medverka till en *fredlig* förändring av den djupt orättfärdiga samhällsordningen i Sydafrika.

Från svensk sida har man under de senaste 10 åren gång efter annan framhållit att ekonomiska sanktioner, stadgeenligt beslutade inom FN:s ram, måste genomföras för att framtvinga nödvändiga förändringar i det sydafrikanska samhället. Med beklagande har den svenska regeringen vid åtskilliga tillfällen tvingats konstatera att FN:s säkerhetsråd inte kunnat enas om sådana sanktioner. I FN:s generalförsamling har emellertid majoriteten för en anslutning till bojkottpolitiken hela tiden vuxit.

På försommaren 1977 hemställde en enhällig svensk riksdag om att regeringen utarbetar ett förslag som innebär att i svensk lagstiftning i särskild ordning införs förbud mot kapitalexport till Sydafrika, liksom till det av Sydafrika alltjämt ockuperade Namibia, i samband med företagsinvesteringar där. Vidare förutsatte man att regeringen skulle låta ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter syntes lämpligt (se kapitel 7, s. 147).

Situationen i Sydafrika är – vilket Sverige vid upprepade tillfällen framhållits i FN – i flera avseenden unik. Inte någonstans i världen drivs en så långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg. Raspolitiken har inskrivits i lag och den utgör ett rättesnöre för förvaltningen, samhällets uppbyggnad och medborgarnas inbördes relationer. Regimen ifråga har därtill inte i något enda väsentligt hänseende visat att den är beredd att ompröva sin raspolitik. Man kan vidare konstatera att utvecklingen i Sydafrika under lång tid och särskilt under de senaste åren gått mot en försämring av folkflertalets politiska och ekonomiska förhållanden. Den förda politiken framstår allt tydligare som stridande mot folkmajoritetens vilja och intressen.

Situationen i Sydafrika är unik också i den meningen att den enligt FN:s generalförsamling utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Denna uppfattning har Sverige anslutit sig till. En överväldigande majoritet av världens länder, däribland vårt land, har därför krävt att FN vidtar till buds stående tvångsåtgärder gentemot Sydafrika. Kravet på införandet av ekonomiska sanktioner stöds, som redan framgått, av ett stort antal länder – också detta är unikt. Det finns i själva verket inte något annat existerande fall där det internationellt föreligger en så stark politisk anslutning till kravet på tvångsåtgärder.

En rad samverkande omständigheter bidrar således till att Sydafrika och dess raspolitik måste betraktas som ett absolut särfall.

Svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika innebär att avsteg från den eljest av Sverige tillämpade politiken. Avsteget måste emellertid ses som en extraordinär åtgärd, motiverad av den unika situationen i Sydafrika. Denna bedömning var också utgångspunkten för riksdagens beslut i sydafrikafrågan under år 1977. Att begränsa den svenska näringsverksamheten

i Sydafrika kan betraktas som ett led i arbetet på att skapa ett människovärdigt samhälle i detta lag. Åtgärden är avsedd att öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen. Ett sådant tryck kan på sikt bli ett bidrag till att få till stånd en genomgripande samhällsförändring i Sydafrika.

Ett ensidigt svenskt agerande på investeringsområdet kan sägas ha sin betydelse i ytterligare ett hänseende. I enskilda stater i västvärlden liksom i FN:s säkerhetsråd uppmärksammas idag frågan om ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika mer än någonsin tidigare. Flera i sammanhanget viktiga länder såväl i säkerhetsrådet som på andra håll intar härvid en tveksam eller negativ hållning till sådana internationella aktioner. I detta läge har ett ensidigt svenskt agerande sin psykologiska och politiska betydelse. Vårt land kan genom unilaterala åtgärder i sydafrikafrågan medverka till att andra nationer och slutligen även säkerhetsrådet tar ställning för en ekonomisk isolering av Sydafrika.

Ett annat starkt skäl finns för en inskränkning av vårt lands ekonomiska engagemang i Sydafrika. Allteftersom det politiska och ekonomiska förtrycket tilltagit i det sydafrikanska samhället har framträdande svarta organisationer vädjat till omvärlden om stöd för sin sak. Den viktigaste åtgärden i dagsläget, framhåller de, är att internationellt isolera Sydafrika (se bl. a. bilaga 3). Unilaterala svenska begränsningar i det ekonomiska utbytet med Sydafrika kan mot denna bakgrund ses som ett uttryck för solidaritet med dem som arbetar för en samhällsordning byggd på demokrati och lika rättigheter för alla medborgare i Sydafrika oberoende av ras.

Ytterligare ett skäl som talar för en begränsning av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika har moralisk karaktär. Hel- eller delägda svenska företag tvingas genom sin närvaro i Sydafrika att delta i rasdiskrimineringen eftersom de måste tillämpa sydafrikansk lag.

För många människor i vårt land framstår det som anstötligt att det svenska samhället drar ekonomisk vinning av de usla förhållanden för folkflertalet i Sydafrika som skapats och vidmakthålls genom den där förda raspolitiken. En stor vikt måste, enligt vår uppfattning, fästas vid sådana moraliska överväganden mot bakgrunden av att den vita regimen – trots de tillfällen som getts – visat sig helt ovillig att ändra sin raspolitik och inte heller på någon väsentlig punkt förklarat sig beredd att framgent verka för en demokratisering.

9.2 Kapitalexportförbud eller investeringsförbud?

Den svenska regeringen har under sjuttiotalet vid flera tillfällen uttalat att man ser med ogillande att företag i vårt land etablerar sig i och utvidgar redan befintlig verksamhet i Sydafrika. Detta till trots har svensk näringsverksamhet i Sydafrika kraftigt expanderat under innevarande årtionde (se kapitel 6, s. 108).

En begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika förutsattes i 1977 års riksdagsbeslut böra komma till stånd genom två samtidiga åtgärder, nämligen dels genom förbud mot kapitalexport, dels genom överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning

av dessas verksamhet till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt. Förre landshövdingen Valter Åman erhöll regeringens uppdrag att överlägga med de berörda företagen, medan frågan om ett kapitalexportförbud hänsköts till oss.

I maj 1978 presenterade utredaren Valter Åman sitt betänkande (Ds H 1978:3). Av detta framgår med all tydlighet att de svenska koncernledningarna ifråga inte synes vara villiga att genom åsyftade överenskommelser medverka till inskränkningar i den svenska näringsverksamheten i Sydafrika. Denna slutsats stämmer också med den uppfattning kommittén bibragts vid sina egna kontakter med berörda företag.

Enligt vår uppfattning är det beklagligt att den av riksdag och regering önskade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika inte f. n. visat sig kunna åstadkommas genom ett kapitalexportförbud i kombination med överenskommelser med de berörda företagen. Vi hade föredragit en sådan lösning. I detta läge anser vi det emellertid nödvändigt att föreslå ett investeringsförbud. Ett kapitalexportförbud utan kompletterande överenskommelser skulle inte uppfylla målsättningen att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

Den redovisning som lämnats i det föregående avseende kapitalförsörjningen i vissa hel- och delägda svenska sydafrikaföretag ger anledning att antaga att högst 10 procent av de i Sydafrika befintliga företagens kapitalbehov för investeringar under åren 1970–76 täckts med kapital som emanerar från Sverige. Hur stor del därav som använts för nyinvesteringar, dvs. för ökning av det i företagen nedlagda kapitalet, har inte närmare kunnat utredas. Det står dock under alla omständigheter klart att endast en liten del av företagens kapitalbehov för expansion täckts med kapital från Sverige.

Ett bortfall genom ett kapitalexportförbud av denna tillförsel bör, om det inte är fråga om kapital för extremt riskfyllda satsningar, ganska lätt kunna kompenseras på den sydafrikanska eller internationella kapitalmarknaden. Att enbart förhindra kapitalexporten från Sverige till sydafrikanska företag skulle mot bakgrunden härav knappast te sig som en tjänlig åtgärd. En så begränsad åtgärd, som kanske skulle lämna 90 procent av kapitaltillförseln för investeringar fri, skulle inte vara trovärdig.

Vi menar att det angivna syftet knappast kan fullgöras om inte restriktionerna sätts in mot investeringar överhuvudtaget i Sydafrika, oavsett varifrån det för expansionen behövliga kapitalet härrör.

Med sådana restriktioner kan förhindras att nyetablering äger rum eller att redan etablerade företag expanderar med kapital som anskaffats på den sydafrikanska kapitalmarknaden eller som införs till Sydafrika från Sverige eller annat land eller med ackumulerade vinstmedel hos företagen i Sydafrika.

Den begränsning som kommer att gälla i restriktionerna hänför sig till att svensk jurisdiktion har begränsad räckvidd. Förbudet mot investeringar i Sydafrika bör gälla endast för sådana rättssubjekt som har den anknytningen till Sverige att de kan nås av de sanktioner, med vilka förbudet måste förenas. Till denna fråga återkommer vi i kapitalet om lagförslaget men vill här förutskicka att vi anser den personkrets, mot vilken förbudet kan göras gällande, tillräckligt vid för att förbudet skall nå avsedd effekt. De restriktioner som är aktuella inom ramen för vårt uppdrag avser att undandraga

det sydafrikanska näringslivet tillskott av kapital från svenska intressenter. Detta syfte är det av riksdagen uttalade och våra direktiv hänför sig därtill.

9.3 Effekter av en svensk förbudslagstiftning

Den förbudslagstiftning som vi föreslår innebär långtgående inskränkningar för svenska företag att bedriva näringsverksamhet i Sydafrika och Namibia. Därutöver kan förbudslagstiftningen ge upphov till mer eller mindre förutsebara effekter på andra områden.

9.3.1 *Effekter i Sydafrika*

Huvudsyftet med en förbudslagstiftning är att söka påverka den sydafrikanska raspolitiken och samhällsordningen i stort. Detta skall ske genom att svensk näringsverksamhet i landet begränsas. De svenska hel- eller delägda företagen i Sydafrika och deras anställda kommer härvid att i skilda hänseenden drabbas.

Allmänna politiska effekter

Den sydafrikanska regeringen är mycket mån om landets förbindelser med omvärlden. Man söker på skilda sätt motverka strävanden att internationellt isolera Sydafrika. Varje åtgärd som bidrar till en ökning av Sydafrikas isolering inverkar på regimens inhemska likaväl som internationella anseende. Otvivelaktigt medför isoleringsåtgärder att landets ekonomiska utveckling påverkas.

Det allmänna politiska klimatet i Sydafrika präglas av en växande insikt hos de vita om att starka krafter verkar för att de svarta ekonomiskt och politiskt skall få det inflytande som deras numerär berättigar dem till i ett demokratiskt samhälle. De vita som motsätter sig förändringarna intar i detta läge en försvarsattityd som verksamt bidrar till att mot Sydafrika riktade åtgärder blir uppmärksammade.

I vårt land liksom annorstädes har man inte någonsin föreställt sig att ensidiga åtgärder på investeringsområdet skulle, sedda som isolerad företeelse, utöva ett omedelbart inflytande på den sydafrikanska regeringen. Ett hinder för expansion av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika måste placeras in i ett vidare sammanhang, nämligen strävandena att ekonomiskt och politiskt isolera Sydafrika.

Vi finner att en svensk förbudslagstiftning medverkar till att i olika hänseenden öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen.

Inom den mer radikala delen av Sydafrikas inhemska opposition torde den svenska förbudslagstiftningen komma att mottas positivt. På detta håll har man under avsevärd tid krävt en internationell isolering av Sydafrika. Mot denna bakgrund ter det sig uppenbart att den svenska åtgärden bidrar till att åtminstone psykologiskt stärka den opposition i Sydafrika som verkar för djupgående förändringar i samhället. Ett stärkande av den inhemska

oppositionen i Sydafrika utgör, enligt vår uppfattning, en av de viktigaste förutsättningarna för att få till stånd djupgående förändringar i den sydafrikanska samhällsordningen.

Självfallet kan det inte uteslutas att den sydafrikanska regimen till följd av ett ökat internationellt tryck – där den svenska åtgärden utgör ett inslag – brutalare än tidigare söker slå ned den radikala oppositionen i landet. De svenska åtgärderna skulle därmed indirekt kunna bidra till en hårdare attityd gentemot oppositionen.

Vi kan emellertid konstatera att stora delar av den sydafrikanska svarta oppositionen kräver internationell isolering av Sydafrika. Självfallet har man inom motståndsgrupperna ifråga vid utformningen av sina krav övervägt också dessa oönskade konsekvenser. Man har därvid uppenbarligen dragit slutsatsen att en internationell isolering av landet är ett godtagbart medel för att uppnå det politiska målet – ett rättvist samhälle – även om isoleringen medför temporära umbäranden också för den svarta befolkningen.

Vi är medvetna om att det i Sydafrika också existerar sådana svarta meningsriktningar och organisationer som inte önskar att utländska företag på politiska grunder drar sig ur landet eller där minskar sin verksamhet. Enligt dessa organisationers synsätt bör företagen ifråga istället aktivt medverka till att skapa sysselsättning för de svarta och bidra till liberaliseringar inom arbetslivet. Av olika skäl torde det bland de anställda vid svensk-dominerade företag finnas åtskilliga svarta som inte är införstådda med att den svenska näringsverksamheten i Sydafrika begränsas.

Riksdagen har genom sitt beslut sanktionerat den uppfattning i isoleringsfrågan som representeras av bl. a. befrielserörelserna ANC och PAC samt FN:s generalförsamling.

Svenska näringslivsintressen

De företag vi haft kontakt med har genomgående framhållit att ett svenskt investeringsförbud skulle få en rad negativa konsekvenser för deras verksamhet: bortfall av arbetstillfällen, förlust av marknadsdelar, etc (se s. 118). Jfr. också vad som anförs i Valter Åmans betänkande, Ds H 1978:3).

Den negativa helhetsbild som företagen lämnar är enligt vår uppfattning överdriven. Beträffande konsekvenserna för enskilda företag råder stor osäkerhet. Verksamheten i Sydafrika utgör inte någon stor del av berörda företags totala verksamhet. Inte någon koncern är i det läget att dess fortbestånd och utvecklingsmöjligheter är helt beroende av den.

Vid en helhetsbedömning måste man också hålla i minnet att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få positiva effekter för svenska företags möjligheter på andra marknader, främst i Afrika.

Fortsättningsvis – i detta avsnitt och i 9.3.2 – redovisar och kommenterar vi mer i detalj en del av de invändningar som de svenska koncernledningarna framfört.

Ett investeringsförbud kommer att drabba svensk näringsverksamhet i Sydafrika eftersom en begränsning av svenskföretagens verksamhet är just det medel som Sverige väljer för att påverka Sydafrikas politiska förhållanden. I förbudet skall inte inläsas någon önskan att brännmärka svensk

företagsamhet i Sydafrika.

Berörda koncernledningar i Sverige har i olika sammanhang anfört att ett investeringsförbud får konsekvenser långt utöver den av statsmakterna åsyftade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Ett förbud mot nyinvesteringar skulle enligt denna argumentation i själva verket bli en så pass stark broms på företagen ifråga att det knappast vore möjligt för dem att längre bedriva någon verksamhet i Sydafrika. Man hävdar att om dotterbolaget inte medges utrymme för expansion och förnyelse på den snabbt föränderliga och krävande sydafrikanska marknaden, kommer svensk näringsverksamhet i Sydafrika på kort tid att tvingas upphöra, likaså att de svenska dotterföretagen snabbt skulle erfara ett sydafrikanskt köpmotstånd.

Syftet med vårt förslag till lagstiftning är inte att åstadkomma en avveckling av de svenskdominerade företagen i Sydafrika. Det kan emellertid inte uteslutas att kapitalförluster kan uppstå om svenska dotterföretag till följd av ett investeringsförbud tvingas att snabbt avveckla sin verksamhet i Sydafrika. År 1978 uppskattade elva berörda företag sina sammanlagda tillgångar i Sydafrika till 600 miljoner kronor.

Enligt vår uppfattning är det i dagsläget omöjligt att säkert bedöma ifall investeringsförbudet i något eller i några fall får som följd att svenska dotterbolag i Sydafrika avvecklas. Flera omständigheter – om vilka man i dagsläget har ringa kunskap – torde påverka den framtida utvecklingen i detta hänseende. Investeringsförbudet torde knappast allvarligt direkt påverka de hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i landet. Det kan inte uteslutas att ett köpmotstånd mot svenska produkter uppstår på den sydafrikanska marknaden. Därest så sker påverkas naturligtvis de hel- eller delägda svenska bolagens verksamhet i landet. De problem som kan uppstå torde dock bli marginella för svensk exportindustri.

De anställda i Sydafrika

I hel- eller delägda svenska företag i Sydafrika finns idag sammanlagt omkring 5 500 anställda, varav ungefär hälften utgörs av indier, färgade och afrikaner. En stagnerande eller t. o. m. minskande produktion torde betyda att personalinskränkningar blir aktuella. Att ett investeringsförbud kan leda till sådana konsekvenser är emellertid enligt vårt förmenande oundvikligt.

Företagens personalpolitik

Ett investeringsförbud leder till att de svenska hel- eller delägda dotterbolagen i Sydafrika får mer begränsade resurser än hittills till sin disposition. Detta kan betyda att man framgent finner sig sakna ekonomiskt utrymme för att fullfölja den förbättring av anställningsförhållandena för särskilt den svarta arbetskraften som på flera håll påbörjats under sjuttiotalet.

Det tycks oss svårt att för svenskt vidkommande på en och samma gång ställa kravet att svenska dotterföretag i Sydafrika skall vara föregångare i fråga om personalpolitik och samtidigt genom ett investeringsförbud begränsa företagens möjligheter att skapa rörelseöverskott som möjliggör bättre arbetsförhållanden.

Detta konstaterande får dock ej tas som en ursäkt för företagen att ställa sig kallsinniga till alla krav på förbättringar. Så t. ex. anser vi att företagen på olika sätt bör underlätta för de anställda att slå sig samman i fackliga organisationer. I detta och i många andra hänseenden är kraven på ändrade arbetsvillkor inte förenade med investeringskostnader. Ofta är det den sydafrikanska lagstiftningen som är det största hindret för förbättringar.

9.3.2 *Effekter i Sverige*

Effekter på moderföretagen

De svenska moderföretagen internlevererar i stor omfattning färdigvaror och komponenter till sina hel- eller delägda dotterbolag i Sydafrika. Under senare år har, enligt sju av de berörda företagen, värdet av dylika interntransaktioner uppgått till 200 miljoner kronor årligen. Enligt företagens uppskattningar har 1 000–1 100 årsarbetare i vårt land varit sysselsatta p. g. a. denna "internexport" av komponenter och färdigvaror. Vid ekonomiskt gynnsammare år än de som rått sedan mitten av sjuttiotalet uppger företagen, att värdet av internleveranserna är betydligt högre än vad som här återgivits.

Från de berörda koncernernas sida framhålls att en neddragning av verksamheten i Sydafrika skulle leda till bortfall av arbetstillfällen vid de svenska fabrikerna. En minskad "internexport" till Sydafrika skulle utgöra en belastning.

Ett par av företagen har därutöver framhållit att den sydafrikanska marknaden av forsknings- och utvecklingsskäl utgör en viktig del av koncernens totala verksamhet.

Berörda koncerner har vidare pekat på att en begränsning av verksamheten i Sydafrika medför att man i ett allt kärvare läge på världsmarknaden tvingas avstå marknadsandelar till sina respektive konkurrenter, vilket kan få till följd att moderföretaget i Sverige försvagas. Vissa företag har också framhållit att de kan fortsätta sin förlustbringande produktion i Sverige enbart tack vare de vinster de gör utomlands.

Det kan inte uteslutas att ett investeringsförbud kan leda till att vissa svenska koncerners "internexport" till Sydafrika stagnerar eller minskar, vilket i sin tur skulle innebära att sysselsättningen vid de svenska moderföretagen och deras underleverantörer i motsvarande mån kan komma att påverkas.

Sysselsättningseffekterna i Sverige av utredningens förslag är emellertid svåra att överblicka. Skulle arbetstillfällen på någon ort hotas som en direkt följd av den föreslagna lagstiftningen är det ytterst samhällets ansvar att tillse att ersättningsarbete tillskapas. Särskilda åtgärder bör enligt vår mening kunna vidtagas så att enskilda arbetstagare i Sverige inte med sin arbetslöshet ska behöva bära bördan av en utrikespolitiskt betingad solidaritetsaktion.

I hur hög grad enskilda arbetsplatser i Sverige skulle komma att drabbas är osäkert och ytterst beroende på utvecklingen på andra marknader. Ev. förluster i Sydafrika skulle kunna uppvägas av ett förbättrat läge för svensk industri på andra marknader.

Inte i något fall torde verksamheten i Sydafrika utgöra en helt avgörande förutsättning för en svensk koncerns fortbestånd och utveckling. Det är emellertid inte osannolikt att berörda koncerner till följd av investerings-

förbudet på kort sikt kan komma att förlora marknadsandelar. Vanligtvis torde dock härigenom de berörda koncernernas ställning i världen på ett mer direkt sätt endast marginellt påverkas. Vi är medvetna om att man inom gruvutrustningssektorn kan drabbas hårdare i detta hänseende än inom andra sektorer.

Svensk export

En sannolik konsekvens av ett investeringsförbud är att handelsutbytet mellan Sverige och Sydafrika på sikt minskar.

I åtminstone ett avseende finns, som ovan antytts, ett uppenbart samband mellan svensk export till och företagsetablering i Sydafrika. Detta gäller den betydande del av svensk sydafrikaexport som utgörs av internleveranser inom respektive koncern. En begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika torde kunna resultera i en stagnation eller nedgång med avseende på omfattningen av dylika internleveranser.

Det kan inte heller uteslutas att investeringsförbudet i fråga har konsekvenser också beträffande övrig svensk export till Sydafrika. Främsta orsak härtill skulle vara att ett köpmotstånd mot svenska produkter uppstår på den sydafrikanska marknaden.

Från svenskt näringslivs sida har hävdats att investeringsförbudet också skulle få konsekvenser för annan svensk export och företagsetablering. I länder där vidsträckt politiskt förtryck råder, skulle ett köpmotstånd mot våra varor och tjänster kunna växa fram och leda till förlust av leveranser och kontrakt. Orsaken skulle vara farhågor om att Sverige skulle tillgripa liknande åtgärder i en framtid mot dessa länder.

Det är svårt att bedöma huruvida ett köpmotstånd mot svenska varor skulle växa fram i Sydafrika. Vi håller det emellertid inte för uteslutet att svenska produkter i viss omfattning kan bli föremål för dylika bojkottaktioner. Däremot kan vi inte se någon rimlig anledning varför åtgärder mot Sydafrika skulle resultera i köpmotstånd mot svenska varor i andra länder.

9.3.3 *Effekter i tredje land*

I vad mån kan den nu aktuella svenska förbudslagstiftningen medverka till att utlösa åtgärder från andra länders sida? Vilka mer allmänna positiva respektive negativa politiska effekter är tänkbara i tredje land? Dessa båda frågor riktar uppmärksamheten mot följdverkningar som i dagsläget är än mer svåröverskådliga än de som tidigare berörts.

Ett väsentligt syfte bakom det svenska investeringsförbudet är att påverka andra stater att isolera Sydafrika. Ytterst gäller det härvid att genom enskilda staters anslutning till isoleringslinjen få till stånd bindande ekonomiska sanktioner inom ramen för FN. (Frågan om FN-sanktioner behandlas nedan, se 9.3.4.)

I flera länder i västvärlden diskuteras idag vad som kan och bör företas i sydafrikafrågan. Till stor del rör sig diskussionen om vilka slag av åtgärder som kan användas för att isolera Sydafrika och effekterna därav. I några länder i västvärlden har regeringarna också vidtagit åtgärder för att reducera det ekonomiska samröret med Sydafrika. Enskilda storföretag främst i USA har i några fall på egen hand beslutat minska sin verksamhet i Sydafrika.

Mot denna bakgrund kan ett svenskt investeringsförbud få en viss politisk och psykologisk betydelse och bidra till att en del andra länder i västvärlden likaså omprövar sina förbindelser med Sydafrika. Det förhållandet att vårt land utan att avvakta ett beslut i FN:s säkerhetsråd inför ett investeringsförbud kan således medföra att man intensivare än tidigare överväger och omprövar sin hållning i sydafrikafrågan. Däremot skall man självfallet inte förvänta sig någon automatisk eller omedelbar effekt i tredje land av det svenska initiativet.

Politiska reaktioner

En svensk åtgärd av nu aktuellt slag kan i tredje land föranleda såväl positiva som negativa politiska reaktioner. I de länder i tredje världen som i sydafrikafrågan krävt långtgående åtgärder, t. ex. sanktioner, kan den svenska förbudslagstiftningen förväntas få ett positivt mottagande. Detta är fallet för exempelvis Indien och flertalet av de afrikanska staterna vilka under de senaste femton åren i FN och andra internationella fora kraftfullt drivit kraven på en internationell isolering av Sydafrika.

På andra håll kan det svenska investeringsförbudet tänkas föranleda negativa reaktioner, t. ex. i väststater som har omfattande ekonomiska förbindelser med Sydafrika och där tongivande kretsar saknar intresse för påtryckningar mot Sydafrika. I sådana länder finns emellertid också intressegrupper som kommer att uppfatta det svenska initiativet som ett stöd för sina krav på att det egna landet skall avbryta eller i varje fall minska de ekonomiska förbindelserna med Sydafrika.

Den politiska reaktionen i tredje land till följd av den svenska lagstiftningen är naturligtvis inte lätt att idag bedöma. Av betydelse är i detta sammanhang att övriga nordiska länder i princip står bakom ensidigt vidtagna åtgärder gentemot Sydafrika ifråga om restriktioner på kapitalförsörjningen, låt vara att deras ekonomiska intressen i Sydafrika är mera begränsade. I stora delar av tredje världen kommer vidare det svenska initiativet att uppfattas som ett uttryck för att Sverige också i handling önskar föra en kraftfull politik i sydafrikafrågan.

9.3.4 *Effekter i FN*

Ett av syftena med det svenska initiativet är att detta kan påskynda ett FN-beslut om ekonomiska sanktioner. I det följande diskuterar vi också huruvida en svensk förbudslagstiftning av aktuellt slag skulle skada FN:s prestige.

FN-sanktioner

Kraftfullare än någonsin driver idag medlemsmajoriteten i FN frågan om internationell isolering av Sydafrika. I november 1977 fattade säkerhetsrådet beslut om ett för medlemsstaterna tvingande vapenembargo gentemot Sydafrika. Vid samma tillfälle framlagda förslag om ekonomiska sanktioner (enligt kapitel VII i FN-stadgan) vann å andra sidan inte rådets anslutning.

Tre västmakter inlade sitt veto mot förslagen. Likväl betraktade isoleringsstrategins förespråkare det införda vapenembargot som ett inte obetydligt etappmål i sin strävan att få till stånd ekonomiska sanktioner. Under våren 1978 framlades i säkerhetsrådet ånyo förslag om bindande ekonomiska sanktioner. Rådet har ännu inte slutligt behandlat och tagit ställning till dessa förslag (augusti 1978).

Det är vår uppfattning att Sverige genom det nu föreslagna investeringsförbudet medverkar till att ytterligare öka trycket på medlemmarna i säkerhetsrådet vad gäller sydafrikafrågan. När vårt land utan att avvakta beslut om ekonomiska sanktioner i FN:s säkerhetsråd inför restriktioner beträffande de svenska hel- eller delägda bolagens expansionsmöjligheter i Sydafrika bör detta bidra till att skapa ett sådant ökat tryck.

Vi är givetvis medvetna om att de svenska intressena i Sydafrika är jämförelsevis blygsamma. USA, Storbritannien och Västtyskland har väsentligt större tillgångar i Sydafrika. Dessa länder har alltså mer att förlora på sanktionsåtgärder. Man skall därför inte räkna med att dessa länder, liksom andra i sammanhanget viktiga, omgående påverkas av Sveriges agerande. På kort sikt torde den svenska åtgärden ha en mer indirekt effekt i FN. Att Sverige vidtar åtgärder i syfte att begränsa de svenska investeringarna i Sydafrika utgör ett stöd i FN för isoleringsstrategins förespråkare. För anhängarna av isoleringsstrategin torde detta te sig som en politisk framgång.

I den allmänna debatten har ifrågasatts att ett investeringsförbud skulle strida mot ILO:s principdeklaration rörande multinationella företag. Det är emellertid att märka att i ingressen till denna deklaration erinras om staternas skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrunden av denna erinran och med hänsyn till vad som är känt om inställningen till apartheid bland FN:s medlemsstater kan man ta för givet att avsikten med deklarationen inte kan vara att försvåra ekonomiska åtgärder mot Sydafrika, ens i sådana fall då åtgärderna eventuellt skulle formellt strida mot rekommendationerna i deklarationen.

FN:s prestige

Det har hävdats att ett av ett land ensidigt beslutat investeringsförbud skulle kunna uppfattas som en strävan att agera vid sidan av FN-stadgan. Detta, menar man, skulle inge principiella betänkligheter, kunna skada FN:s prestige och ytterst kunna undergräva tilltron till det kollektiva säkerhetssystem som världsorganisationen representerar.

Sveriges hållning till och inom FN grundas på uppfattningen att internationella mellanhavanden kan och bör styras av ett gemensamt regelsystem. FN-stadgan anger väsentliga hållpunkter i ett sådant system. Här föreskrivs bl. a. under vilka förutsättningar och i vilken ordning tvångsåtgärder mot en nation kan och bör vidtas. Huvudregeln i detta system är att FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Mot denna bakgrund skulle, har det hävdats, Sverige genom sitt ensidiga agerande i sydafrikafrågan inte följa den av bl. a. vårt land under lång tid starkt framhävda proceduren för att slita tvister och för att vidtaga internationella tvångsåtgärder, t. ex. ekonomiska sanktioner.

Kan FN:s prestige skadas genom att enskilda länder utanför organisationens ram vidtar folkrättsligt i och för sig icke förbjudna åtgärder i sydafrikafrågan? Åtminstone vad beträffar åtgärder av nu aktuellt slag måste enligt vår uppfattning denna fråga besvaras nekande. Under avsevärd tid har en överväldigande majoritet av FN:s medlemsstater i generalförsamlingen och genom initiativ i säkerhetsrådet krävt att Sydafrika militärt, politiskt och ekonomiskt isoleras. I denna belysning framstår det svenska investeringsförbudet inte som särskilt långtgående. Under alla omständigheter torde det i FN finnas ett mycket starkt politiskt stöd för ensidiga åtgärder av det slag som Sverige överväger.

Vi har svårt att föreställa oss hur den nu aktuella förbudslagstiftningen mot angiven bakgrund kan skada FN:s prestige. Däremot är vi för vår del övertygade om att säkerhetsrådets oförmåga att vidta tillräckliga åtgärder i sydafrikafrågan bidrar till att på flera håll, inte minst i tredje världen, minska tilltron till FN.

9.3.5 *Prejudikatverkan*

Ett förbud av det slag som föreslås kan, har det hävdats, tänkas begränsa Sveriges handlingsfrihet i FN. Vårt land skulle i en framtid enligt detta synsätt inte kunna avvisa anspråk på liknande åtgärder i andra fall där församlingsmajoriteten krävt sådana åtgärder och säkerhetsrådet ännu inte fattat beslut härom. Det skäl vi hittills haft för att avvisa sådana krav – att tvångsåtgärder förutsätter ett beslut i stadgeenlig ordning inom FN:s säkerhetsråd – skulle inte längre vara för handen.

Farhågor för en sådan situation är enligt vår mening ogrundade. Sverige kan givetvis inte av en församlingsmajoritet utan beslut i säkerhetsrådet tvingas till dylika åtgärder i andra fall. Vidare är situationen i Sydafrika – och den orättfärdiga raspolitik det sydafrikanska samhällssystemet bygger på – i flera avseenden unik. Det är således mot en alldeles speciell bakgrund som Sverige vidtar ensidiga åtgärder i detta fall.

Om de prejudicerande verkningarna med avseende på vårt handlande i FN kan negligeras enligt det förut sagda, återstår frågan om prejudicerande verkningar på det inrikespolitiska planet. Det ställs från tid och till annan i Sverige krav på att något främmande land som flagrant åsidosätter mänskliga rättigheter skall bojkottas med avseende på t. ex. turism och handel. Man brukar då kräva att medborgarna i vårt land frivilligt skall tillämpa sådana bojkottåtgärder. Vanligtvis påyrkas också att statsmakterna på ett eller annat sätt skall stödja eller aktivt medverka i detta slag av aktioner.

Sådana anspråk har i allmänhet avvisats med hänvisning till att Sverige som nation endast ansluter sig till sådana bojkotter som är internationellt förankrade och stadgeenligt beslutade av FN:s säkerhetsråd.

Det nu aktuella investeringsförbudet innebär ett avsteg från denna grundregel för svenskt deltagande i ekonomiska sanktionsgåtgärder. Detta avsteg avser emellertid, som vi tidigare framhållit, en alldeles unik situation. Vi kan inte se någon situation i något annat land i världen vilken skulle motivera sådana åtgärder som vi föreslår i fråga om Sydafrika (och Namibia). Vi utgår ifrån att denna uppfattning delas av en överväldigande majoritet i

Sveriges riksdag. Mot denna bakgrund bör den lagstiftning vi föreslår inte få någon prejudikatverkan.

9.3.6 *Sydafrikanska motåtgärder*

Det kan inte hållas för uteslutet att den svenska förbudslagstiftningen föranleder skilda slag av sydafrikanska motåtgärder. I det föregående har vi pekat på möjligheten av sådana åtgärder på missionsområdet (se kapitel 5, s. 94) och på de marknadsbetonade rekationer som ev. kan inträda och drabba svensk näringsverksamhet i landet och som inte i och för sig kräver att den sydafrikanska regeringen ingriper (se s. 161).

Återigen framstår det för oss som svårt att förutse de ev. motåtgärder från de sydafrikanska myndigheternas sida som skulle kunna vara aktuella.

I ett kortare tidsperspektiv förefaller oss motåtgärder av mer nämnvärd betydelse som mindre sannolika. Däremot är det möjligt att regimen i Pretoria i ett väsentligt skärpt internationellt eller inrikespolitiskt läge, skulle kunna vidta för svenska intressen kännbara åtgärder. Exempel härpå är att man i ett för Sydafrika kritiskt läge genom särskild lagstiftning eller administrativa beslut kan tvinga svenska hel- eller delägda bolag i landet att upprätthålla eller ändra sin produktion. Sådana konsekvenser får man ytterst vara beredd att ta.

9.3.7 *Sammanfattning*

Ett ensidigt svenskt förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia får som sin viktigaste politiska och psykologiska följd att trycket på den sydafrikanska regimen ökar. Genom den aktuella åtgärden kan Sverige bidra till att internationellt isolera Sydafrika och därigenom på längre sikt förhoppningsvis medverka till en fredlig lösning på de djupgående motsättningarna mellan rasgrupperna i detta land.

Det föreligger inte några folkrättsliga hinder för en förbudslagstiftning av det slag vi föreslår. Det finns inte heller några internationella åtaganden genom det svenska medlemskapet i FN eller några förpliktelser i andra sammanhang som kan anföras mot den föreslagna ensidiga åtgärden. Den utveckling som ägt rum i Sydafrika under senare år motiverar att Sverige nu, utan att avvakta ett beslut i FN:s säkerhetsråd, vidtar denna åtgärd.

Sydafrika utgör genom sin extrema raspolitik och sitt klara åsidosättande av de mänskliga rättigheterna ett unikt fall i världen. Diskrimineringen av de icke-vita folkgrupperna har hårdnat och motsättningarna mellan regimen och de svarta har på senare år tagit sig allt våldsammare uttryck. Dessa omständigheter motiverar att Sverige utan att avvakta ett beslut om ekonomiska sanktioner i FN:s säkerhetsråd vidtar ensidiga åtgärder. Att Sverige på detta sätt självständigt agerar i sydafrikafrågan får inte medföra att vårt land vidtar sådana åtgärder mot andra länder om inte FN:s säkerhetsråd så beslutar.

Det kan inte uteslutas att det nu aktuella förbudet får vissa negativa ekonomiska konsekvenser för vårt land. Detta måste bedömas som en oundviklig följd av ett förbud som just syftar till att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Minskad sysselsättning i Sverige till följd av förbudet måste motverkas genom samhällets aktiva arbetsmarknadspolitik.

10 Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

10.1 Inledning

I avsnitt 7.7 har redovisats riksdagens år 1977 enhälligt fattade beslut om en utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska företagsinvesteringar där. Riksdagen förutsatte därvid "att regeringen låter ombesörja överläggningar med närmast berörda företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes vara lämpligt".

Som angivits i avsnitt 9.2 innebär riksdagsbeslutet att en begränsning av svensk näringsverksamhet bör komma till stånd genom två samtidiga åtgärder, nämligen dels förbud mot kapitalexport, dels en överenskommelse mellan statsmakterna och de berörda företagen som går ut på att företagen åtminstone inte motverkar syftet med ett kapitalexportförbud genom att finansiera investeringar i Sydafrika med andra medel än kapital från Sverige. Som framgått har Valter Åmans överläggningar liksom våra egna sonderingar hos svenska företag med verksamhet i Sydafrika givit vid handen att den kombination av kapitalexportförbud och frivilliga begränsningar som sålunda förutsattes inte är möjlig att uppnå, därför att svensk industri inte synes vara beredd att medverka till inskränkningar i den svenska näringsverksamhet i Sydafrika (se s. 158).

Mot denna bakgrund har vi sett oss nödsakade att söka andra lagtekniska lösningar än ett kapitalexportförbud för att uppnå den av riksdagen efterlysta begränsningen av de svenska företagens verksamhet i området till vad som under rådande omständigheter synes vara lämpligt. Som nämnts i avsnitt 9.2 skulle nämligen ett rent kapitalexportförbud utan begränsningsåtaganden av förut berörd art bli ett slag i luften.

Den nu aktuella lagstiftningen bör primärt syfta till att stoppa investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett totalförbud för alla investeringar skulle emellertid slå orimligt hårt mot de redan etablerade svenska företagen i området. Vi förutser ett behov av undantag från ett principiellt investeringsförbud främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige vid företag med verksamhet i dessa länder. Denna tanke har också stöd i den debatt som föregick riksdagens beslut.

Lagtekniskt anser vi det bästa vara att utforma investeringskontrollen som ett principiellt förbud för företag med säte i Sverige att företa eller medverka till vissa transaktioner med avseende på ekonomisk verksamhet

i Sydafrika eller Namibia.

Lagstiftningen bör givetvis utformas under hänsyn till den i 2 kap. 7 § brottsbalken uttryckta principen att svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet inte bör utsträckas utöver vad som kan anses förenligt med allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

Vi är medvetna om att det i det internationella umgänget mellan stater i allmänhet inte är lämpligt att en stat försöker styra sina egna företags eller medborgares uppträdande i andra länder på ett sätt som kan komma i konflikt med lagstiftningen i dessa länder eller inte stämmer med vederbörande lands politik. Relationerna till Sydafrika är emellertid ett särfall. Detta har varit utgångspunkten för riksdagens beslut i detta ärende. Därför kan man i detta fall tänka sig en lagstiftning av ett slag som vi i andra sammanhang inte skulle vilja godta, om den inte möter bestämt hinder i folkrätten.

Någon *allmänt erkänd* folkrättslig princip som förbjuder den typ av kontroll som vi här är ute efter finns emellertid inte (jfr t. ex. USA:s antitrustlagstiftning). Folkrättsligt skulle vi inte ens vara förhindrade att vidta betydligt kraftigare åtgärder mot Sydafrika och Namibia än ett investeringsstopp. Om vi inte tillhörde GATT skulle det enligt folkrätten inte finnas någonting som hindrade oss att t. ex. etablera en handelsblockad mot dessa länder.

10.2 Mot vilka skall förbudet riktas?

Förbudets adressater bör naturligtvis i första hand vara svenska företag, dvs. aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag etc. som är registrerade i Sverige och med styrelsens säte här i landet. Praktiskt torde det inte finnas något behov av att rikta förbudet också gentemot enskilda, fysiska personer.

En reglering som inte sträcker sig längre än till ett förbud för de angivna svenska rättssubjekten att själva direkt köpa aktier eller företa andra liknande transaktioner får emellertid ingen effekt. Situationen är ju den att svenska företag vanligen utövar verksamhet i Sydafrika eller Namibia genom dotterföretag som bildas och drivs enligt den inhemska lagstiftningen. Ofta ingår i koncernen också dotterföretag i ytterligare andra länder. Ett förbud som enbart avser svenska direktinvesteringar kan därför enkelt kringgås genom att andra företag i koncernen företar de förbjudna transaktionerna till förmån för dotter- eller systerföretaget i Sydafrika. Lagstiftningen måste därför utformas så att den säkerställer en svensk kontroll över svenska dotterföretags agerande utanför våra gränser i vad gäller förhållandet till Sydafrika och Namibia. Vi menar därför att man måste ålägga den svenska koncernledningen ett straffsanktionerat ansvar för att koncernens dotterföretag i Sydafrika eller Namibia eller i annat främmande land inte företar investeringar i strid mot den svenska sydafrikalagstiftningen.

Det koncernbegrepp som vi utgår från vid våra nu berörda överväganden bygger på 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385). Där föreskrivs att om aktiebolag äger så många aktier eller andelar i svensk eller utländsk juridisk person att det har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, är aktiebolaget moderbolag och den andra juridiska personen dotterföretag.

Äger dotterföretag eller äger moderbolag och dotterföretag eller flera dotterföretag tillsammans aktier eller andelar i juridisk person i den angivna omfattningen, är också den sistnämnda juridiska personen dotterföretag till moderbolaget. Om ett aktiebolag i annat fall – det kan bero på aktie- eller andelsinnehav eller på avtal – har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och dessutom en betydande andel i resultatet av dess verksamhet, är enligt paragrafen aktiebolaget moderbolag och den andra juridiska personen dotterföretag. Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

Vi menar att den nu angivna koncerndefinitionen i detta sammanhang bör vidgas på så sätt att förbudet kommer att omfatta inte endast koncerner där moderbolaget är ett svenskt aktiebolag utan även koncerner där modern är en svensk juridisk person över huvud taget t. ex. en ekonomisk förening, handelsbolag eller stiftelse.

Grundläggande för ett koncernförhållande är att koncernledningen kan utöva ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Detta inflytande kan utövas inte bara genom beslut på dotterföretagets stämmor utan också genom särskilda underhandsdirektiv till dotterföretagets ledning. Koncernledningen kan bl. a. utforma dotterföretagets investeringsplaner och besluta om mer betydande investeringar för dess del. Dotterföretaget kan av koncernledningen åläggas att köpa aktier eller vidta annan liknande transaktion som omfattas av förbudet. Vidtas sådan åtgärd på order av koncernledningen är det självklart att denna kan hållas straffrättsligt ansvarig för åtgärden. Detsamma gäller om koncernledningen på annat sätt aktivt verkar för investeringar i Sydafrika eller Namibia, t. ex. genom deltagande i förhandlingar, upprättande av investeringsplaner etc. Men även passivitet från koncernledningens sida bör kunna grunda straffansvar. Med undantag för eventuellt förekommande fall där utländsk lagstiftning eller utländska myndigheters åtgärder gör det omöjligt för koncernledningen att påverka dotterföretagets handlande och det nu osannolika fallet att dotterföretagets ledning handlar i strid mot koncernledningens vilja, kan koncernledningen hindra förbjudna investeringsåtgärder. Underlåter den att göra det bör straffansvar inträda. Skulle man i en svenskstyrd koncern ha tillsatt en styrelse i dotterföretaget som inte känner sig bunden av den svenska sydafrikalagstiftningen, bör koncernledningen aktivt verka för att styrelsen får en annan sammansättning. Försummar man det och leder förhållandet till att dotterföretaget vidtar förbjudna investeringsåtgärder, får koncernledningen anses ha medverkat till åtgärderna och straffansvar för ledningen kan inträda.

Den skyldighet som sålunda bör åvila ledningen för en svensk koncern med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att aktivt övervaka investeringsverksamheten i dessa dotterföretag bör komma till uttryck i lagtexten. Vi föreslår en bestämmelse som innebär att man i svenskstyrda koncerner med företag i Sydafrika eller Namibia årligen skall upprätta investeringsplaner för dessa företag med angivande av finansieringsmetoder. Den svenska koncernledningen kan därigenom enkelt hålla sig underrättad om planer som strider mot lagstiftningen.

10.3 Vilka åtgärder bör omfattas av förbudet?

Vi har i det föregående talat om investeringar utan att närmare ange vilka transaktioner som avses. Först och främst vill vi förbjuda svenska företag som idag inte driver rörelse i Sydafrika eller Namibia att genom investeringar etablera sig på denna marknad. Sådana nyetableringar kan ske genom köp antingen av aktier eller andelar i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller av rörelse eller delar av rörelse som ett sådant företag driver.

Förbudet mot förvärv av aktier eller andelar i företag bör vara generellt och sålunda omfatta även begränsade aktieposter som inte innebär att ett koncernförhållande etableras. I den mån aktierna eller andelarna förvärvas direkt från företaget i samband med nyemssion råder ju ingen tvekan om att företaget tillförs medel som skapar möjligheter till expansion. Men även sådana förvärv som sker i andra hand, t. ex. på börsen, skapar utrymme för framtida nyemissioner som tillför företagen kapital och därmed ökar deras expansionsmöjligheter. Av nu anförda skäl bör även förvärv av obligation eller liknande värdepapper som utfärdats av sydafrikanskt eller namibiskt företag omfattas av förbudet. Alla förvärv av aktier, andelar samt obligationer och liknande värdepapper bör således förbjudas.

Men vi anser inte att man kan stanna vid detta. Det bör över huvud inte vara tillåtet att ge sydafrikanskt eller namibiskt företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet. Och tillskott skall därvid fattas i vidsträckt mening. Förfaranden som går ut på att ett företag i koncernen säljer till underpris eller köper till överpris från ett sydafrikanskt dotter- eller systerföretag omfattas av uttrycket. Kapitalförsörjning av dotterföretaget genom koncernbidrag bör självklart inte heller vara tillåten. Däremot avses inte betalning på grund av vanliga handelstransaktioner eller fordringsförhållanden falla under förbudet.

En tredje typ av transaktioner som bör regleras är ställande av säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företags långfristiga skulder, förslagsvis skulder med en löptid över fem år. Som säkerhet bör räknas bl. a. pant och borgen.

Som tidigare nämnts eftersträvar vi en ordning som innebär att investeringsverksamheten i sydafrikanska och namibiska dotterföretag kontrolleras. För detta syfte är det inte tillräckligt att kontrollera kapitaltillförseln från övriga koncernföretag utan det är nödvändigt att styra även investeringsbesluten i de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen. Det bästa måste vara att direkt inrikta förbudet mot anskaffning av anläggningstillgångar.

Med anläggningstillgångar förstås enligt 13 § bokföringslagen (1976:125) tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen. Med omsättningstillgång förstås annan tillgång. Inventarier är i princip anläggningstillgångar. Inventarier som underkastas hastig förbrukning brukar dock lämnas utanför balansräkningen och bokföras som kostnad under inköpsåret.

Under begreppet anskaffa anläggningstillgång faller i första hand att förvärva en färdig maskin eller liknande. Men även tillverkning av anläggningstillgång inryms. Förbudet kan därför inte kringgås genom inköp av komponenter som företaget självt sätter ihop till en anläggningstillgång.

10.4 Dispenser

Som framgått av det föregående menar vi att även om ett totalt investeringsförbud är den principiellt riktiga åtgärden så kan det i dag inte lämpligen vidtas med hänsyn till riskerna för att de sedan länge i Sydafrika och Namibia etablerade företagen därigenom åsamkas stora förluster och kan tvingas att friställa ett väsentligt antal anställda i Sverige. Det principiella förbudet måste därför kompletteras med vissa dispensmöjligheter.

En utgångspunkt bör vara att dispens överhuvud taget inte bör komma i fråga för den som inte – själv eller genom utländskt dotterföretag – redan vid tiden för ikraftträdandet av lagen var etablerad i området. Reglerna om dispens bör upptagas i övergångsbestämmelserna till lagen.

En annan utgångspunkt bör vara att dispenserna inte skall ge utrymme för expansion på den sydafrikanska marknaden. Dispens bör därför inte få avse så stora belopp att det blir möjligt för sökanden att utvidga sin rörelse i området. Vi är beredda att acceptera en ordning som innebär att den svenska företagsamheten kan leva kvar i Sydafrika eller Namibia till dess apartheidsystemet har avvecklats. Det kan vara värdefullt att svensk industri på detta sätt har kvar ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden när den tiden kommer då den svarta majoriteten får makten i landet. Av det skälet kan vi i princip godta att företagen får fortsätta att investera i sådan utsträckning som är absolut nödvändig för att de efter hand skall kunna ersätta försliten utrustning. En expansion av verksamheten bör det emellertid inte bli fråga om.

Även om vi således vill ge företagen möjligheter att behålla fotfästet på den sydafrikanska marknaden är vi inte beredda att ställa ut några garantier härför t. ex. på det sättet att företagen uttryckligen tillförsäkras rätt till ersättningsinvesteringar. En garanterad rätt till ersättningsinvesteringar skulle ofrånkomligen skapa utrymme för viss expansion. Så skulle t. ex. vara fallet om ett företag hade en ovillkorlig rätt att ersätta en föråldrad maskinpark med en ny som har betydligt större produktionskapacitet.

Ett företag som hindras expandera, vilket är syftet med lagstiftningen, kan vara dödsdömt på sikt. Vi är medvetna om detta. Vi menar emellertid att i de fall då en avveckling blir nödvändig, den svenska koncernen med de regler vi föreslår i praktiken kommer att kunna ges rimlig tid att omorientera verksamheten mot nya marknader och finna ny sysselsättning åt anställda som tidigare sysslat med koncernens sydafrikaverksamhet.

Vi har övervägt en dispensordning som skulle ge de svenska företagen i området frihet att inom vissa i lagen angivna ramar på eget ansvar företa ersättningsinvesteringar i Sydafrika eller Namibia. Syftet med detta skulle vara att begränsa den byråkratiska apparat som följer med en obligatorisk dispensprövning. Svårigheterna att i lag bestämma rambelopp som visserligen räcker för de investeringar av ersättningskaraktär som behövs för att bevara företagets verksamhet vid högst nuvarande omfattning men å andra sidan inte medger investeringar av expansionskaraktär är emellertid uppenbara. Kriterier som skulle passa för ett företag passar inte för ett annat. Det är därför knappast möjligt att utforma generella regler på ett tillfredsställande sätt. De företag det här gäller är emellertid inte fler än ett tjugotal. Det bör därför inte möta några oöverstigliga svårigheter att fastställa en

investeringsram för ettvart av dem. Vi föreslår en sådan ordning.

Som tidigare har nämnts förordar vi en skyldighet för den svenska koncernledningen att årligen upprätta en investeringsplan för varje sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag.

Planen skall självfallet ges in till dispensmyndigheten i samband med ansökan om dispens för närmast följande räkenskapsår. Man kan emellertid också tänka sig situationer där en sliten anläggning i Sydafrika eller Namibia behöver ersättas med en ny som skall byggas under en längre period än ett år. I sådant fall bör dispens kunna gälla hela investeringsprojektet.

Självfallet måste man räkna med att förhållandena kan förändras under det år dispensen gäller. En brand kan t. ex. nödvändiggöra vissa ersättningsinvesteringar. Det bör då stå dispensmyndigheterna fritt att öka den medgivna investeringsramen.

Visar det sig å andra sidan att företaget försummat att i sin ansökan uppge omständigheter om sin verksamhet som om de varit kända när ansökningen prövades skulle ha lett till avslag, bör dispensen kunna återkallas eller det medgivna investeringsbeloppet reduceras.

10.5 Dispensmyndighet

Den dispensprövning som har förordats i avsnitt 10.4 bygger på tanken att det tjugotal företag, som lagstiftningen i praktiken gäller, varje år ansöker om tillstånd till de investeringar som enligt deras mening måste företas. Det ankommer på dem att visa att investeringarna inte öppnar möjligheter för företaget att expandera i området.

En sådan prövning får i någon mån karaktären av förhandling mellan myndigheten och företaget. De synpunkter som måste hävdas från statsmakternas sida har sin grund främst i utrikespolitiska överväganden. Dispensprövningen bör därför ligga på regeringen. Regeringen bör inhämta yttranden från berörda myndigheter före sitt ställningstagande. I ärenden av principiell betydelse förefaller det oss lämpligt att utrikesnämnden hörs före regeringen fattar sitt beslut.

10.6 Informationsskyldighet för företagen

Idag gäller att svenska aktiebolag med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia i sin koncernredovisning skall ange löner och ersättningar som utbetalats i dessa länder jämte uppgift om medeltalet anställda i resp. land (11 kap. 11 § fjärde stycket aktiebolagslagen jämfört med 11 kap. 9 § andra stycket samma lag). Vi menar att denna uppgiftsskyldighet bör byggas ut väsentligt när det gäller dotterföretag i Sydafrika eller Namibia.

Den svenska företagsamheten i Sydafrika och Namibia är i dag föremål för stort intresse i den offentliga debatten. Det är angeläget att ge garantier för ett så bra sakunderlag som möjligt för en debatt här i landet om sydafrikafrågan. Från den synpunkten bör man sträva efter en så öppen re-

dovisning som möjligt av vad som förekommer i dispensärendena. Mot detta står emellertid näringslivets krav på skydd mot att deras investeringsplaner m. m. kommer till konkurrenternas kännedom. Avvägningen mellan dessa motstående intressen får ske inom ramen för sekretesslagstiftningen. Till denna fråga återkommer vi i avsnitt 10.7. Även om det sålunda inte är möjligt att ha en ordning med absolut offentlighet beträffande innehållet i dispensansökningarna och regeringens behandling av dessa, bör det inte möta några betänkligheter mot att regeringen årligen låter publicera uppgifter som ger en tillförlitlig bild av utvecklingen i väsentliga hänseenden inom varje enskilt företag. Detta bör lämpligen ske i den formen att regeringen varje åt till riksdagen lämnar en redogörelse på motsvarande sätt som i dag sker t. ex. beträffande tillämpningen av 20 § utlänningslagen.

Den redogörelse som vi sålunda förordar bör emellertid inte begränsas till dispensärendena. Åtminstone teoretiskt kan man tänka sig att företag helt avstår från investeringar.

Den information som är av intresse i detta sammanhang är främst sådan som ger besked om hur verksamheten i resp. företag i området utvecklas med avseende på produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana faktorer, som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av lagen. Vi föreslår att företagen åläggs att årligen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter i nu berörda hänseenden. En sammanställning av dessa uppgifter bör ingå i den redogörelse av regeringen som nyss förordats.

10.7 Sekretess

Vi har i det föregående förordat en lagfäst skyldighet för ledningen i varje svenskstyrd koncern med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att årligen upprätta en investeringsplan för varje dotterföretag med angivande av finansieringsmetoder. Skyldigheten tjänar två syften. Dels syftar den till att inskärpa vikten av att koncernledningen aktivt verkar för att statsmakternas intentioner med sydafrikalagstiftningen inte omintetgörs. Dels tjänar den som plattform för den straffrättsliga regleringen. Det är emellertid inte nödvändigt att föreskriva en formell skyldighet för företagen att inge sina investeringsplaner till någon myndighet. Planerna kan i vissa fall komma att förbli företagets interna material på samma sätt som bokföringen. Som regel kommer emellertid investeringsplanen att ges in till regeringen i samband med dispensansökan. Om annat inte föreskrivs, blir planen därmed offentlig handling. En sådan ordning är enligt vår mening inte lämplig. Vi föreslår därför att i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) införs en ny paragraf, betecknad 20c §, som innebär att handling i dispensärende enligt lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika eller Namibia som lämnar upplysning om enskilt företags eller sammanslutnings affärs- eller driftförhållanden inte får utan samtycke av den vars förhållanden avses i handlingen lämnas ut tidigare än 20 år från handlingens datum, om utlämnandet kan leda till men för den berörde. Motsvarande bör gälla för den allmänna information

om verksamheten i Sydafrika eller Namibia som företagen årligen skall lämna enligt vårt förslag.

10.8 Ersättning

Frågan i vad mån ersättning bör utgå av allmänna medel till enskild som lider ekonomisk skada till följd av att förbud meddelas med stöd av ny lagstiftning har ventilerats i samband med bl. a. rhodesialagens och FN-lagens tillkomst. Enligt vår mening bör den princip som statsmakterna då anslöt sig till gälla även i detta fall. Vi inskränker oss här till att erinra om att föredraganden i prop. 1971:77 med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m. m. (s. 64) stannade för att inte föreslå någon lagfäst ersättningsrätt för förluster med anledning av ingripanden enligt den nya lagen.

Någon lagfäst rätt till ersättning för förluster vill följaktligen inte heller vi föreslå i det nu aktuella ärendet. Skadelidande kan dock vända sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. I vissa fall då företag p. g. a. lagen tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika (eller Namibia) bör man kunna tänka sig en diskretionär ersättning efter beslut av riksdagen.

10.9 Administration

Vi beräknar att för behandling av dispensärenden, granskning av företagens årliga information om sin verksamhet i Sydafrika och Namibia och annan kontroll av att lagen efterlevs samt sammanställning av företagens lämnade uppgifter torde erfordras ett arbetskraftstillskott motsvarande en departementssekreterartjänst.

10.10 Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är emellertid inte realistiskt att räkna med en tidigare tidpunkt än den 1 juli 1979. Vi förutsätter därvid att en proposition i ämnet kan ligga på riksdagens bord i så god tid att den hinner behandlas av vårriksdagen 1979.

10.11 Specialmotivering

10.11.1 *Förslaget till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia*

Det principiella förbudet mot investeringar i Sydafrika eller Namibia har ansetts böra anges redan i lagens rubrik för att markera Sveriges grundläggande inställning till Sydafrika och dess apartheidpolitik.

1 §

Paragrafen innehåller det principiella investeringsförbudet.

Som angetts i avsnitt 10.2 riktar sig förbudet endast till svensk juridisk person. Därmed förstås aktiebolag, handelsbolag, stiftelse etc. som är bildad och i förekommande fall registrerad enligt svensk lag. Att ett utländskt företag helt ägs av svenska intressen gör det däremot inte till svensk juridisk person i paragrafens mening.

I paragrafen regleras *dels* vissa transaktioner som företas direkt av de nyssnämnda svenska rättssubjekten (punkterna 1 och 2) *dels* transaktioner av nyss nämnt slag som företas indirekt via utländska dotterföretag (punkt 3) *och dels* vissa beslut som fattas av det berörda sydafrikanska eller namibiska företaget självt (punkt 4).

Punkt 1

I avsnitt 10.3 har angetts att svenska företag skall förhindras att genom investeringar etablera sig på den sydafrikanska marknaden. I enlighet härmed föreskrivs ett förbud mot förvärv av rörelse eller del därav som drivs i Sydafrika eller Namibia. Rörelsebegreppet är väl känt i svensk rätt och torde inte behöva utvecklas närmare. Ett motsvarande förbud finns i 5a § lagen (1916:307) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. Vi hänvisar till vad som anfördes i det sammanhanget. Här skall endast nämnas att utanför rörelsebegreppet, liksom företagsbegreppet i punkten 2, faller sådan humanitär verksamhet som bedrivs av kyrkliga och andra ideella organisationer liksom andra kulturella och vetenskapliga insatser som varken direkt eller indirekt syftar till att ge ekonomisk vinst.

Punkt 2

Enligt denna punkt får svensk juridisk person inte mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag. Svenskt företag får inte heller mot vederlag förvärva obligation eller annan skuldförbindelse, som är avsedd för den allmänna rörelsen och har utfärdats av sådant företag.

Genom förbudet att förvärva aktie eller andel förhindras etablering i form av övertagande av befintligt företag. Även övertagande genom fusion omöjliggörs.

Kravet på vederlag innebär att gåva, arv, bodelning etc. faller utanför förbudet. Utanför förbudet faller även förvärv av aktier på grund av fondemission. En fondemission är ju i själva verket endast en uppdelning av befintliga aktier och tillför inte företaget något ytterligare kapital. Att teckna aktier i samband med nyemission är däremot inte tillåtet och aktieägaren hänvisas i stället att i förekommande fall försöka sälja sin teckningsrätt, om han inte kan få dispens enligt övergångsbestämmelserna.

Förbudet omfattar inte endast aktier utan också andelar i t. ex. handelsbolag och ekonomiska föreningar.

Som skuldförbindelser som är avsedda för den allmänna rörelsen räknas främst obligationer och förlagsbevis dvs. förbindelser som ger rätt till betalning först efter utfärdarens övriga borgenärer. Förbudet mot förvärv av här avsedda skuldförbindelser riktar sig närmast mot förvärv från annan

än det utfärdande företaget självt. Skulle företaget självt ta emot vederlag innebär det tillskott av medel till företaget och är särskilt reglerat.

I punkten 2 förbjuds nämligen också tillskott från svenskt rättssubjekt till sydafrikanskt eller namibiskt företag av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i sådant företags verksamhet. Som angetts under punkten 1 används uttrycket företag i meningen juridisk person som driver en kommersiellt inriktad verksamhet. Svenska kyrkans och övriga svenska trossamfunds jämte respektive missioners verksamhet i Sydafrika omfattas sålunda inte av bestämmelsen.

I avsnitt 10.3 har anförts att tillskott av pengar eller egendom har en vidsträckt mening. Det inkluderar även förfaranden som går ut på att det svenska rättssubjektet företar en kapitalöverföring genom att sälja till underpris till eller köpa till överpris från sitt sydafrikanska dotterföretag.

Kapitalförsörjning av dotterföretaget genom koncernbidrag är självklart inte heller tillåten. Syftet med transaktionen skall vara att medlen skall användas i företagets verksamhet. Förbudet omfattar därför inte betalning eller kredit på grund av vanliga handelstransaktioner eller fordringsförhållanden.

Sist i punkten 2 föreskrivs ett förbud för svenska företag att ställa säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företags långfristiga skulder, varmed här förstås skulder med en löptid av mer än fem år. Utanför förbudet torde därmed falla t. ex. remburser och krediter i samband med den löpande handeln.

Som säkerhet räknas pant och borgen men även andra ansvarsförbindelser av den typ som enligt god redovisningssed skall tas upp i balansräkningen under punkterna C och D i det balansräkningsschema som föreskrivs i 19 § bokföringslagen.

Punkt 3

Enligt denna punkt får svenskt företag inte medverka till att dess dotterföretag i utlandet köper sydafrikansk eller namibisk rörelse eller köper andelar eller obligationer i, tillskjuter medel till eller ställer säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företag.

Punkten 3 innehåller en koncerndefinition som anknyter till 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Koncernbegreppet har utvecklats i avsnitt 10.2. Här kan tilläggas att man i svensk redovisningspraxis i allmänhet torde anse koncernförhållande föreligga endast i den mån moderföretag har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i dotterföretaget. Man bortser därvid från att lagstiftaren uttryckligen förutsatt att koncernförhållande kan föreligga vid betydligt mindre aktie- eller andelsinnehav. I ett börsnoterat företag kan man ha ett bestämmande inflytande redan vid ett 10 %-igt aktieinnehav, om nämligen övriga aktier är splittrade på många händer. En annan situation är att moderföretaget visserligen har nöjt sig med en minoritetsandel men kompletterat denna med ett avtal om att ledningen av dotterföretaget skall exklusivt utövas av moderföretaget mot särskild ersättning som ställs i relation till resultatet av verksamheten. Utanför koncernbegreppet faller däremot den situationen att en bank i samband med lån till företaget genom särskilt avtal tillförsäkrat sig ett bestämmande in-

flytande över detta i syfte att bevaka sin fordran.

Det har inte ansetts behöva sägas särskilt att även indirekt aktieinnehav konstituerar koncernförhållande. Äger dotterföretag eller äger moderföretag och dotterföretag eller flera dotterföretag tillsammans aktier eller andelar i utländsk juridisk person i nyss angiven omfattning är även sistnämnda juridiska person dotterföretag till moderbolaget.

Punkten 3 tar som tidigare antytts sikte på den situationen att man i en svenskstyrd koncern vill hjälpa upp situationen i ett sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag genom att låta ett annat dotterföretag i Sydafrika, Namibia eller annat främmande land företa sådana transaktioner som ett svenskt rättssubjekt enligt punkten 1 eller 2 är förbjudet att företa.

Den förbjudna gärningen beskrivs som medverkan genom handling eller underlåtenhet. Innebörden härav har utvecklats i avsnitt 10.2. Här skall endast poängteras att med medverkan avses i detta sammanhang en självständig gärning och alltså inte medverkan i strikt straffrättslig mening. Det straffrättsliga begreppet medverkan, som anges i 23 kap. 4 § brottsbalken som främjande av straffbar gärning "med råd eller dåd" och vars närmare innebörd har utvecklats i rättstillämpningen, saknar relevans för tolkningen av punkterna 3 och 4 i förevarande paragraf. Den närmare innebörden av begreppet medverkan i denna paragraf får klarläggas i tillämpningen.

Punkt 4

Som tidigare har nämnts eftersträvar vi en ordning som innebär att investeringsverksamheten i sydafrikanska och namibiska dotterföretag kontrolleras. För detta syfte är det inte tillräckligt att kontrollera kapitaltillförseln m. m. från övriga koncernföretag (punkterna 1–3) utan det är nödvändigt att reglera även investeringsbesluten i de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen. I enlighet härmed föreskrivs ett förbud för svenskt företag att genom handling eller underlåtenhet medverka till beslut i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag om att anskaffa anläggningstillgångar.

Medverkansbegreppet har utvecklats i avsnitt 10.2 och ovan under punkten 3.

Vad som förstås med anläggningstillgångar har utvecklats i avsnitt 10.3. Definitionen anknyter till 13 § bokföringslagen.

2 §

I paragrafen föreskrivs skyldighet för moderföretaget i svenskstyrd koncern med egen rörelse eller dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att årligen upprätta investeringsplan för rörelsen eller dotterföretaget med angivande av finansieringsmetoder.

De moderföretag det i praktiken gäller är aktiebolag och de är således enligt 11 kap. 10 § aktiebolagslagen skyldiga att upprätta koncernredovisning. Koncernen har i allmänhet också en sådan storlek att moderbolaget enligt 11 kap. 11 § sjätte stycket samma lag är skyldigt att avge finansieringsanalys för koncernen. Ändamålet med en sådan finansieringsanalys är att ge en översikt över koncernens finansierings- och investeringsförhållanden. I analysen skall visas dels hur koncernen tillförts medel, dels hur medlen använts och dels hur förändringar av rörelsekapitalet under räkenskapsåret

har uppstått. Finansieringsanalysen skall fogas till koncernförvaltningsberättelsen (jfr 11 kap. 9 § fjärde stycket aktiebolagslagen). Analysen blir offentlig handling i samband med att årsredovisningen ges in till patentverket (11 kap. 3 § andra stycket aktiebolagslagen).

Koncernredovisning skall fastställas på moderbolagets bolagsstämma senast sex månader efter utgången av moderbolagets räkenskapsår. Alla koncernföretagen, även de utländska, skall ha samma räkenskapsår, om inte riksskatteverket medgivit undantag härifrån (12 § femte stycket bokföringslagen).

Som framgått av avsnitt 10.7 tjänar paragrafen till att förtydliga medverkansbegreppet i 1 § 3 och 4 samt att inskärpa vikten av att koncernledningen särskilt övervakar dotterföretagen i Sydafrika och Namibia.

Investeringsplanen skall innehålla uppgifter om investeringar i såväl anläggnings- som omsättningstillgångar. Av 1 § följer att investeringarna i anläggningstillgångar i princip skall vara noll. I övergångsbestämmelserna finns emellertid vissa dispensmöjligheter som kan föranleda att även investeringar i anläggningstillgångar tas upp.

Investeringsplanen är i motsats till finansieringsanalysen en intern handling för bolaget. I den mån planen emellertid anger investeringar i anläggningstillgångar till vilkas genomförande moderbolaget avser medverka, måste moderföretaget söka dispens och planen bifogas då ansökningshandlingen. Som nämnts i avsnitt 10.7 bör det finnas möjlighet att undanta ansökningshandlingarna inkl. investeringsplanen från den annars gällande offentlighetsprincipen. En bestämmelse härom har upptagits i 20c § sekretesslagen.

Skyldigheten att upprätta investeringsplan är straffsanktionerad i 4 § andra stycket.

3 §

I paragrafen ges bestämmelser som skall möjliggöra för regeringen att kontrollera hur lagen efterlevs. I enlighet härmed föreskrivs en skyldighet för moderföretaget i en svenskstyrd koncern med verksamhet i Sydafrika eller Namibia att varje år till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas.

I paragrafen anges särskilt att redovisningen skall innehålla uppgifter om produktion, omsättning, antal anställda och företagna investeringar. Som nämnts under 2 § har vi i praktiken att göra med koncerner på vilka aktiebolagslagen är tillämplig. Uppgifter av nämnt slag ingår regelmässigt i koncernens årsredovisning. Sålunda skall i förvaltningsberättelsen lämnas upplysning om sådana för bedömningen av moderbolagets resp. koncernens verksamhetsresultat och ställning viktiga förhållanden, för vilka redovisning inte skall lämnas i resultaträkning eller balansräkning. Dessutom skall upplysning lämnas om händelser av väsentlig betydelse för bolaget, som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dettas slut. Har bolaget eller koncernen anställda i flera länder skall löner och ersättningar anges särskilt för varje land jämte uppgift om medelantalet anställda i resp. land (11 kap. 9 § aktiebolagslagen). Tilläggas kan att moderbolagets resp. koncernens bruttoomsättningssumma i princip skall offentliggöras (11 kap. 6 § aktiebolagslagen).

De uppgifter som nu föreskrivs i 3 § är mer specifika än vad som gäller enligt aktiebolagslagen. Regeringen kan vidare föreskriva att ytterligare omständigheter skall redovisas, om de har betydelse för att kontrollera lagens efterlevnad. Med hänsyn till att uppgifterna sålunda kan innehålla affärshemligheter måste man räkna med att de behöver underkastas sekretess; jfr förslaget till ny 20c § sekretesslagen. Att en sammanställning av uppgifterna årligen skall lämnas till riksdagen har förordats i avsnitt 10.6.

4 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. I *första stycket* föreskrivs straff för den som är ansvarig för brott mot 1 §. Rättssubjekt i 1 § är en juridisk person. Av allmänna regler följer emellertid att straffanspråket skall riktas mot den eller de fysiska personer som företagit den förbjudna gärningen.

När det därvid gäller brott mot 1 § 1 eller 2, som ju avser handlingar som företas av den svenska juridiska personen själv. möter inga särskilda svårigheter att fastställa vem som har ansvaret. Det får överlämnas till rättstillämpningen att på vanligt sätt bestämma med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet vem som kan hållas ansvarig för brottet, vem som anstiftat eller medverkat till detta osv. Vi vill här endast anmärka att vi finner det naturligt med hänsyn till den debatt om Sydafrika som förs, att företagsledningen aktivt övervakar företagets policy i hithörande frågor.

I någon mån annorlunda ställer det sig vid brott mot 1 § 3 eller 4. Vi har i avsnitt 10.2 och i specialmotiveringen till 1 § 3 utvecklat vad vi menar med medverkan. För tydlighetens skull anges i lagtexten att koncernledningen kan medverka genom handling eller underlåtenhet. Om moderbolagets styrelse exempelvis ålägger ett dotterföretag i tredje land att köpa företag i Sydafrika eller deltar i förhandlingar om ett sådant köp inträder straffansvar för styrelseledamöterna. Men också underlåtenhet att reagera på en inkommen investeringsplan från ett sydafrikanskt dotterföretag som visar att man avser att anskaffa anläggningstillgångar till dotterföretaget grundar straffansvar. Även underlåtenhet att över huvud taget skaffa in underlag för en investeringsplan för det sydafrikanska dotterföretaget faller under 4 § om det visar sig att dotterföretaget anskaffat anläggningstillgångar. I sammanhanget kan anmärkas att om ansvar enligt 4 § första stycket utdöms, ansvar enligt andra stycket samma paragraf för underlåtenhet att upprätta investeringsplan inte bör ifrågakomma.

Som framgått av det anförda bör ansvarstalan i nu berörda fall som regel riktas mot ledamöterna i koncernens styrelse. Endast i exceptionella fall kan styrelsen med befriande verkan delegera skyldigheten att övervaka investeringsverksamheten i de sydafrikanska eller namibiska företagen. Ställföreträdare för dessa dotterföretag kan inte hållas straffrättsligt ansvariga för investeringsbeslut som de fattar i strid mot denna lag, inte ens om de är svenska medborgare med hemvist här i landet.

I detta sammanhang bör påpekas att det är åklagaren som har bevisbördan för att ett koncernförhållande föreligger. Gör styrelseledamöterna i den svenska juridiska personen gällande att företaget inte har ett bestämmande inflytande över det ifrågavarande sydafrikanska eller namibiska företaget och kan påståendet härom inte vederläggas kan straffansvar inte ifrågakomma.

I övergångsbestämmelserna ges möjlighet till dispens från förbudet i 1 §. Ansvar enligt 4 § första stycket kan därför inträda när man genomfört eller medverkat till en investering utan att över huvud taget söka dispens. Ansvar kan också inträda om investeringen genomförs trots vägrat tillstånd. Ett tredje fall är när företaget genomför en investering i strid mot regeringens villkor för investeringen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Som framgått av det föregående måste höga krav ställas på koncernledningen. Den har en skyldighet att årligen upprätta investeringsplaner för de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen. Försummar den det och sker otillåten investering i dotterföretaget får det anses konstitutera grov oaktsamhet.

Med hänsyn till det närmast strikta ansvar som läggs på koncernledningen finns det inte skäl att kriminalisera anstiftan av eller medverkan till brott mot 1 § 3 eller 4. En bestämmelse härom upptas i sista meningen. Inte heller bör straffansvar utkrävas i ringa fall.

Brott mot 1 § kan begås såväl här i landet som utomlands. En särskild regel om domstols kompetens i mål om sådana brott upptas därför i 6 §.

Straffskalan för uppsåtligt brott inrymmer böter eller fängelse i högst två år. Det innebär att brottet preskriberas efter fem år. Vid grov vårdslöshet är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Preskriptionstiden är därmed två år. Med hänsyn till att fängelse sålunda ingår i straffskalan kan bl. a. husrannsakan företas i samband med utredning av brott mot 1 §.

I *andra stycket* föreskrivs böter för den som är ansvarig för underlåtelse att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 §.

5 §

I paragrafen föreskrivs att egendom som har varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av sådan egendom samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat om det inte är uppenbart obilligt. De allmänna bestämmelserna i 36 kap. 3–11 §§ brottsbalken om förverkande är direkt tillämpliga i specialstraffrätten.

6 §

Som anförts under 4 § kan brott mot 1 § begås även utomlands t. ex. aktieköp på Londonbörsen för medel som lagligen finns i England. I sistnämnda fall torde svensk domstol sakna kompetens att tillämpa 4 §, om annat inte föreskrivs särskilt. Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken är svensk lag nämligen inte tillämplig om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten, vilket får förutsättas vara fallet i de flesta länder vid den tidpunkt då investeringsförbudet träder i kraft. Och de undantag från kravet på dubbel straffbarhet som görs i 2 kap. 3 § brottsbalken torde inte vara tillämpliga med hänsyn bl. a. till att lagen snarast får anses ha de svarta i Sydafrika som skyddsobjekt. Brott mot bestämmelserna kan till följd härav knappast uppfattas som förövade mot Sverige.

Med hänsyn härtill ges i paragrafen – efter mönster av 11 § lagen om vissa internationella sanktioner – en regel som ger svensk domstol kompetens att döma svenska medborgare som utomlands har begått brott mot 1 §. Även om det torde sakna praktisk betydelse under överskådlig tid fö-

reskrivs dessutom undantag från bestämmelserna i 2 kap. 5a § första och andra styckena brottsbalken.

7 §

Åtal för brott mot lagen bör ske endast efter särskild prövning. I paragrafen föreskrivs därför generellt att åtal för brott mot lagen – vare sig det har begåtts utom eller inom landet – får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar därtill.

Övergångsbestämmelser

1. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979 (jfr avsnitt 10.10).
2. Som utvecklas i avsnitt 10.4 måste det principiella förbudet i 1 § kompletteras med vissa dispensmöjligheter. I enlighet härmed föreskrivs att svensk juridisk person som vid ikraftträdandet av lagen själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia kan få dispens från 1 §.

   Bestämmelsen innebär att regeringen alltid kan säga nej till en dispens. Några garantier för dispens för t. ex. ersättningsinvesteringar ges inte. Inom den ram som dispensreglerna fastställer har regeringen full frihet. Den enda begränsningen är kvantitativ: enligt punkten 3 av övergångsbestämmelserna får dispens inte avse så stort belopp att den gör det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Vi förutsätter en tillämpning av dispensmöjligheterna som är restriktiv, men som tar hänsyn till de enskilda företagens situation. Dispensreglerna öppnar möjligheter att påverka företagen så att de, där det är möjligt att finna ersättningsmarknader, drar sig bort från den sydafrikanska marknaden och istället investerar på annat håll.
3. Som anförts i avsnitt 10.4 kan dispens ges för helt år eller för visst investeringsprojekt. Ett sådant projekt kan då ta flera år att genomföra.

   I specialmotiveringen till 2 och 3 §§ har redovisats rutinen för upprättandet av investeringsplan och koncernredovisning. Det är naturligt att det svenska moderbolaget i samband med att koncernredovisning för räkenskapsår 1 upprättas också färdigställer en investeringsplan för räkenskapsår 3 beträffande de sydafrikanska eller namibiska företagen och ger in den vid tiden för bolagsstämman under räkenskapsår 2. Då har regeringen och bolaget drygt sex månader på sig att diskutera och pröva ärendet.

   I avsnitt 10.4 har pekats på behovet av att kunna justera rambeloppen m. m. under löpande dispensperiod. I enlighet härmed föreskrivs att beslut om dispens får återkallas eller ändras om de uppgifter som beslutet grundats på visar ha varit oriktiga. Som anförts under 4 § kan straffansvar dessutom ifrågakomma för den som utnyttjar beviljad dispens för annat ändamål än det avsedda.
4. Frågan om dispens prövas av regeringen. Skälen härför har utvecklats i avsnitt 10.5.

10.11.2 *Förslaget till lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*

Bestämmelsen ansluter sig till motsvarande regler för sekretess vid statlig kontroll av näringslivet.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av Eskil Hellner

Om restriktioner på de svenska moderföretagens engagemang i sydafrikanska eller namibiska dotterföretags investeringsverksamhet skall genomföras anser jag i likhet med kommittémajoriteten att de måste ha den omfattning som lagförslagets 1 § ger vid handen. Ett till kapitalexport begränsat förbud skulle nämligen i praktiken vara verkningslöst som hinder mot såväl nyetablering som expansion av redan befintliga företag. Restriktioner av föreslagen art finner jag heller inte kollidera med några allmänt erkända folkrättsliga principer. Möjligen kan de betecknas som folkrättsligt tveksamma, i vart fall om i praxis en långtgående skyldighet skulle anses åvila moderföretagen att ingripa i de sydafrikanska dotterföretagens handlande när detta förestavas av förpliktelser enligt sydafrikansk lag.

Vad som skall förhindras med lagstiftning är inte mer än nyetablering och expansion enligt min tolkning av direktiven och den bakomliggande riksdagsbeställningen av ett lagförslag. En begränsning av företagens verksamhet i förhållande till nuvarande omfattning faller alltså utanför lagstiftningens uppgift, låt vara att ett hinder mot expansion i en eljest expanderande ekonomi med till visshet gränsande sannolikhet på sikt medför en tillbakagång. Med den räckvidd investeringsförbudet givits i lagförslaget hindras dock inte bara nyinvesteringar hos dotterbolag utan också, i den mån moderbolagen kontrollerar investeringarna, sådana ersättningsinvesteringar som krävs enbart för att behålla verksamheten på oförändrad nivå. Effekten av restriktioner, utformade enligt 1 §, blir därför att så fort en anläggningstillgång, t. ex. en maskin eller en byggnad, tas ur produktionen till följd av förslitning, haveri, realisation etc. måste verksamheten begränsas eller upphöra. Det är därför – såsom också majoriteten funnit – nödvändigt att förena restriktionerna med undantag för att inte orimliga skadeeffekter skall inträffa mer eller mindre slumpmässigt.

Jag är ense med majoriteten också däri att de nödvändiga undantagen från det vittgående förbudet enligt 1 § bör få formen av dispens med dispensprövningen lagd hos regeringen. Genom den handlingsfrihet som dispensmöjligheterna ger kan undantagen anpassas efter behoven i det enskilda fallet, vägda mot de intressen restriktionerna avser att tillgodose.

Majoritetsförslagets dispenssystem inrymmer endast *en* begränsning i regeringens handlingsfrihet i dispensärenden, nämligen den att dispens inte får avse så stort belopp att expansion blir möjlig. Däremot kan regeringen

alltid vägra att ge dispens. Eftersom en utebliven ersättningsanskaffning av anläggningstillgång praktiskt sett alltid direkt påverkar produktionen ger lagförslaget regeringen möjlighet att vid prövning från fall till fall efter vad regeringen finner politiskt lämpligt vid tidpunkten för prövningen minska eller ibland rentav stoppa företagens verksamhet i Sydafrika. De möjligheter en lagstiftning enligt förslaget öppnar går i denna del vida utöver vad som är lagens syfte. De skapar en situation, där företagen blir helt utlämnade till regeringens politiska bedömningar. En sådan ordning åsidosätter enligt min mening i alltför hög grad det intresse, som företagen och alla de som är beroende av dem har av att kunna arbeta under något så när säkra förhållanden. All planering av verksamheten omöjliggörs, om driftsledningen inte kan förutse om den kommer att få ersätta exempelvis en försliten maskin, en utrangerad byggnad, en förolyckad bil eller annan anläggningstillgång som måste tagas ur produktionen. Jag finner det därför nödvändigt att tillförsäkra företagen en rätt till dispens, när fråga är om ersättningsinvesteringar. En ansökan om dispens för ersättningsanskaffning skall därför enligt min mening alltid bifallas. Dispensprövningen tjänar i sådant fall endast syftet att kontrollera att en expansion inte döljer sig bakom investeringen.

Det är ett känt faktum att på grund av den teknologiska utvecklingen en utrangerad äldre maskin i allmänhet inte kan ersättas med en ny utan att bytet medför en större kapacitet än den gamla maskinen hade. En expansion är så att säga inbyggd i ersättningsanskaffningen. I viss utsträckning bör en expansion i sådant fall kunna motverkas genom att villkor bör kunna fogas vid dispensen för ersättningsinvesteringen. I den mån så inte låter sig göra och fråga är om en nödvändig ersättningsanskaffning – alltså ej till följd av en frivillig avyttring eller förtida utrangering – bör dispens meddelas, innefattande också medgivande till den kapacitetsökning som är oupplösligt förenad med nyanskaffningen.

I enlighet med det sagda anser jag att punkt 3. av övergångsbestämmelserna bör ha följande lydelse:

3. Dispens får meddelas för viss investering eller för investeringar i visst företag under ett år. Avser dispensansökan endast ersättning för utrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång skall dispens meddelas.

Dispens får inte avse så stort belopp att den gör det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Vid nödvändig ersättningsinvestering får dock dispens meddelas för belopp som hänför sig till oundviklig kapacitetsökning.

Beslut om dispens får återkallas eller ändras om de uppgifter, på vilka beslutet grundats, visar sig ha varit oriktiga.

2. *Ersättning för förlust eller skada*

Restriktionerna på de svenskdominerade Sydafrikaföretagens kapitaltillförsel kan leda till förluster för ägarna. En nedskärning eller avveckling av verksamheten i Sydafrika kan vidare medföra att arbetstillfällen försvinner i Sverige. Härmed aktualiseras frågan om förluster och skador skall stanna inom företagen, dvs. bäras av de enskilda som i företagets form på olika sätt samverkar i produktion av varor och tjänster, eller om de uppoffringar

som påtryckningarna på Sydafrika för med sig skall bäras av alla i det svenska samhället, dvs. om de skadelidande skall få kompensation av allmänna medel.

Att sydafrikanska delägare eller andra sydafrikanska intressen som drabbas av förluster till följd av restriktionerna för svenskdominerande sydafrikaföretag inte kan komma ifråga för kompensation ligger i sakens natur – åtgärdens syfte är ju just att verka negativt på det sydafrikanska samhället. Såtillvida ligger också negativa effekter för den sydafrikanska arbetsmarknaden i linje med åtgärdens allmänna ändamål, men det bör kraftigt understrykas att det inte är de sydafrikanska arbetstagarna – i vart fall inte de svarta – som är målet för påtryckningarna. Kompensation till de anställda i Sydafrika som kan drabbas av arbetslöshet till följd av avveckling av verksamheten i svenskdominerade företag måste emellertid bedömas som orealistisk redan av praktiska skäl.

De förluster och skador som kan tänkas ha den betydelse att kompensationsfrågan bör närmare övervägas är sådana som drabbar svenska fysiska eller juridiska personer eller utlänningar som är bosatta i Sverige.

Arten av de förluster och skador som kan inträffa till följd av restriktioner på kapitalförsörjningen är självfallet skiftande i hög grad såsom torde ha framgått av den i betänkandet lämnade översikten över följdverkningar av kapitalrestriktioner. Från kompensationssynpunkt blir problemet om samband föreligger mellan restriktion och skada en avgörande fråga. Sambandet kan bara sällan antagas vara helt klart såsom exempelvis när restriktionen direkt förhindrar fullföljandet av ett avtal och utlöser skadestånd. I allmänhet kan det förutsättas ligga flera led mellan restriktionen och skadan. Varje tillkommande led ökar svårigheterna att fastställa sambandet i det enskilda fallet. Omständigheter som är fristående från restriktioner kan utgöra den direkta orsaken till skadan, dvs. skadan skulle ha inträffat även om restriktionen inte varit för handen.

Om sambandet mellan en liden skada och restriktion fastställts kan ofta svårigheter möta att beräkna omfattningen av den lidna skadan. Skadan kan exempelvis bestå däri att kostnader som före restriktionen nedlagts på upparbetning av en marknad blir delvis onyttiga. Kompenserande fördelar – exempelvis i form av nyvynna marknader på grund av att den sydafrikanska marknaden övergivits – kan behöva avräknas innan nettoskadan kommer fram. Vidare kan det komma ifråga att låta den skadelidande få vidkännas effekter av att han underlåtit att i möjlig utsträckning begränsa en förutsebar skada eller för att han medvetet tagit risker.

I förevarande fall är frågan huruvida ersättning skall utgå till den som lider skada till följd av ett intrång i näringsverksamheten genom generellt verkande föreskrifter. Fråga är alltså inte om ett ingrepp som genom en särskild förvaltningsakt i ett enskilt fall destineras till ett visst rättssubjekt.

För det sistnämnda slaget av ingrepp uppvisar den svenska rättsordningen ett flertal exempel på att ersättningsrätt tillskapats. Vid ingrepp genom generella föreskrifter har däremot i regel ersättningsrätt inte införts. Endast när intrånget i den enskildes näringsverksamhet skett för att ge staten monopol på verksamheten har den enskilde tillerkänts rätt till kompensation. Med detta fall företer det nu aktuella inga likheter. Utgångspunkten för övervägandena i frågan är alltså att det inte finns någon rättsgrundsats som

föreskriver rätt till ersättning. Å andra sidan begränsas inte handlingsfriheten av den praxis som utbildat sig i fall av generella ingrepp i näringsverksamhet. Ställningstagandet i frågan kan därmed grundas på vad som vid en sammanvägning av de olika intressena framstår som skäligt och lämpligt. Härvid är inte bara rättviseskäl intressanta utan också ingreppets allmänna karaktär och syfte. Frågan måste ställas om åtgärdens syfte främjas eller motverkas av den ena eller andra lösningen av ersättningsfrågan. Avsevärd hänsyn måste uppenbarligen också tas till vad som kan antas vara en praktiskt genomförbar ordning och till den prejudicerande verkan som en ersättningsrätt faktiskt kan medföra.

Av de intressen som möts i denna fråga är självfallet den skadelidandes anspråk på kompensation för skadan ett tungt vägande intresse. I de flesta fall är det frågan om företag som under lång tid varit verksamma i Sydafrika utan några av de svenska statsmakternas uppställda hinder och som etablerats med kapital som utförts i överensstämmelse med gällande föreskrifter, dvs. verksamheten har ansetts förenlig med svenska intressen. Förutsatt att sambandet mellan skadan och det statliga ingreppet i förvärvsverksamheten är klarlagt är det svårt att på någon materiell grund avvisa kompensationsanspråk. Någon mot den enskildes uppoffring svarande förmån för honom kan knappast påvisas. Tillfredsställelsen över att ha medverkat i det svenska bidraget att öka trycket på den sydafrikanska rasistregimen torde sällan, om ens någonsin, uppväga skadan vare sig hos den aktieägare som gjort en kapitalförlust eller den arbetstagare som förlorat sin anställning. Det är knappast realistiskt att anta att han lättare förlikar sig med uppoffringen genom att se den som en insats för den svenska utrikespolitiken i allmänhet. I ett längre perspektiv kan utebliven kompensation, när sådan framstår som rättvis och skälig, väcka stämningar som hämmar ett fortsatt aktivt arbete för sydafrikasaken. Denna effekt inträder självfallet endast i den mån okompenserade skador och förluster inträffar i sådan utsträckning eller blir av sådan art att de tilldrar sig mera allmän uppmärksamhet. Enstaka fall kan från denna synpunkt försummas. Men utlämnandet av den enskilde att själv bära sin skada bli självfallet desto mera stötande ju färre de drabbade är.

Ett intresse som i sammanhanget inte kan tilläggas någon väsentlig betydelse är det statsfinansiella intresset. Visserligen är de värden som kan gå till spillo genom den valda formen för påtryckningarna på Sydafrika i och för sig inte obetydliga men det ter sig utmanande att av statsfinansiella skäl låta några få enskilda bära bördan av en viss utrikespolitisk aktion, särskilt när denna har ett så starkt inslag av solidaritet och moral som här är fallet. Rår statsfinanserna inte med kompensation i fall då anspråken i och för sig erkänns som berättigade, bör lösningen vara att man avstår från aktionen.

De förhållanden som nämnts i det föregående talar för att kompensation utgår till skadelidande såväl av rättviseskäl som med hänsyn till intresset av att sydafrikasaken också fortsättningsvis kan mötas med en odelat positiv attityd.

Av intresse i sammanhanget är att se hur ersättningsfrågan bedömdes vid tillkomsten av lagen om vissa internationella sanktioner. Denna lag innehåller inga ersättningsbestämmelser. I propositionen om lagförslaget ut-

talade föredragande departementschefen – efter upplysningen att det inte finns någon allmän rättsgrundsats om ersättning vid intrång i den enskildes näringsutövning genom generellt verkande föreskrifter av krisregleringskaraktär eller liknande – att det enligt hans mening inte fanns någon anledning att intaga en annan ståndpunkt när det gällde de ekonomiska följderna av ingripanden med stöd av en sanktionslagstiftning av det då aktuella slaget. Om ingripandet grundade sig på internationellrättsliga åtaganden eller på rent internrättslig reglering som betingades enbart av hänsyn till nationella intressen borde således inte inverka på ersättningsfrågans bedömning. Föredraganden fann också praktiska skäl tala emot en rätt till ersättning för förluster till följd av sanktionslagstiftningens tillämpning.

Vissa likheter föreligger uppenbarligen mellan ersättningssituationer vid tillämpning av FN-sanktioner och den ersättningssituation som kan uppkomma till följd av påtryckningar mot Sydafrika. I båda fallen är det fråga om led i svensk utrikespolitik med syfte att förmå en annan stat till ett visst handlings- eller förhållningssätt. Den skillnaden är emellertid framträdande att i sanktionsfallet är fråga om att delta i avvärjandet av en situation som hotar freden enligt säkerhetsrådets bedömning. Vid bindande rådsbeslut är alla FN-stater förpliktade att delta. Vid rekommendation av rådet föreligger visserligen inte tvånget men väl en stark moralisk press med internationell förankring. Här däremot är fråga om en ensidig svensk aktion som inte har ett av säkerhetsrådet fastslaget hot mot freden som bakgrund. Denna skillnad i styrkan av de bakomliggande intressena gör lösningen av ersättningsfrågan i sanktionssammanhang mindre vägledande. Inte heller ger lösningen vid krisregleringar, som ju företas i folkhushållets lätt konstaterade intresse, någon direkt anvisning om hur ersättningsfrågan bör lösas i nu förevarande fall.

Vad som nu anförts utgör skäl för att tillskapa *en rätt* till ersättning. En rättslig reglering med sådant innehåll skulle emellertid möta utomordentliga svårigheter när den skulle omsättas i praktiken. Främst är det här frågan om *orsakssammanhanget* mellan det statliga ingripandet och skadan som erbjuder vanskligheter. Vad som ter sig som en rätt till ersättning skulle sannolikt i praktiken visa sig innehålla så stora inslag av skönsmässig bedömning att konstruktionen med en rätt skulle visa sig vara bara en konstruktion. Som exempel kan anföras det fallet att ett svenskt dotterbolag av kapitalrestriktionerna tvingas lägga ner den tillverkning som sker i Sydafrika och därmed förlorar den sydafrikanska marknaden också för sitt sortiment i övrigt, som produceras i Sverige. Det totala bortfallet av den sydafrikanska marknaden leder till undersysselsättning på flera linjer i den svenska fabriken. I anslutning till att efterfrågan på företagets produkter minskar även på någon annan marknad omorganiseras produktionen så att undersysselsättningen omvandlas till ett bortfall av ett antal arbetsplatser. Det är uppenbarligen i en sådan situation knappast möjligt att utpeka just vilka arbetsplatser som bortfallit till följd av sydafrikaingripandet och därmed är det heller inte möjligt att med allmänna medel kompensera vissa av de friställda arbetarna även om det står helt klart att bortfallet av marknaden i Sydafrika orsakat nedgång i sysselsättningen. Med ersättningsmöjligheter efter prövning i det enskilda fallet kan kompensationen utgå efter en friare skälighetsbedömning, varvid också de friställda arbetstagarnas behov kan vägas in.

Som exempel på svårigheterna att bestämma *omfattningen* av en skada kan anföras det fallet att nedläggningen av en till sydafrikaföretaget förlagd produktutveckling inte kan ersättas med etablering av motsvarande verksamhet på annat håll, till följd varav moderföretagets produktutveckling avstannar och det faller tillbaka på världsmarknaden överhuvudtaget.

De anförda exemplen må vara tillräckliga för att belysa svårigheterna att utforma ett ersättningssystem med rättsregler, som på ett skäligt och rättvist sätt ger skadelidande rätt till kompensation. Svårigheterna leder enligt min mening till att man får överge tanken på att tillskapa ett sådant system. Härav följer emellertid inte att ersättning för liden skada därför inte skall utgå. De sakliga skäl som redovisas i det föregående för att bördan av de svenska påtryckningarna på Sydafrika skall fördelas mellan alla kvarstår och bör leda till att ersättning utgår efter prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Härigenom kan under alla förhållanden de mest obilliga effekterna undvikas. Det skall inte bestridas att ordningen med diskretionär prövning innebär risker för ojämnhet i tillämpningen. Å andra sidan har ordningen den fördelen att ersättningsfrågan kan fritt bedömas under hänsynstagande till samtliga på frågan inverkande omständigheter.

I och för sig kan det övervägas att i den lag som reglerar kapitalrestriktionerna ta in en erinran om att ersättning kan utgå för skada som orsakas av restriktion. En sådan erinran har emellertid ingen rättsverkan. Det stora flertalet av dem som kan vållas skada eller förlust till följd av restriktionerna kan antagas vara medvetna om vilka möjligheter till ersättning som finns utan att lagen innehåller något därom. En erinran i lagen kan därför undvaras.

Frågan huruvida ersättning skall kunna utgå bör prövas i samband med att beslut fattas om att införa de kapitalrestriktioner som kan leda till förlusterna och skadorna. Även om möjlighet alltid finns att i efterhand fatta beslut i riksdagen om kompensation i visst skadefall visar erfarenheten att det då blir fråga om stor restriktivitet och många långdragna och omständliga turer innan kompensationen blir utbetald. Det är också först om ersättningsfrågan aktualiseras i sitt naturliga sammanhang – i samband med beslut om de skadeframkallande åtgärderna – som den vägs in vid ställningstagandet. Jag anser därför att riksdagen bör i anslutning till prövningen av lagförslag i ämnet pröva ersättningsfrågan och, om lagstiftning sker, anvisa medel för kompensation av skadelidande enligt riktlinjer som riksdagen kan antaga såsom anslagsvillkor.

Reservation av Astrid Kristensson

Apartheidpolitiken i Sydafrika väcker berättigad avsky världen över. Denna politik utgör ett klart brott mot mänskliga rättigheter. Om detta råder inga delade meningar i vårt land. Därför bör Sverige också i fortsättningen efter förmåga söka bidra till att detta omänskliga, och på längre sikt ohållbara, system avskaffas. Vårt land bör därvid främst verka i och via FN. På så sätt kan engagemanget bli konstruktivt och få största möjliga anslutning.

I en programskrift rörande Södra Afrika utgiven av Moderata Ungdoms-

förbundet år 1975 angavs en målsättning för utvecklingen i denna del av världen, vilken jag till fullo delar: "Målet för befrielsen av Södra Afrika är upprättandet av självständiga demokratier med majoritetsstyre, grundat på principen en man-en röst i fria val".

Sydafrika är inget särfall i världen. I en rad andra länder i vår omvärld existerar likaså för människor outhärdliga förhållanden. Det är förvånande att många av dem som ivrigast förfäktar att Sverige skall vidta åtgärder mot Sydafrika praktiskt taget aldrig föreslår åtgärder mot de uppenbara orättvisorna i andra länder.

Lika betänksam blir man då det visar sig att många av de stater i FN, som flitigast förespråkar långtgående åtgärder mot Sydafrika, bevisligen är stater vars förhållanden liknar eller t. o. m. överträffar det politiska förtrycket i Sydafrika.

Kommitténs uppdrag och utredningsarbetet

Kommittémajoriteten gör gällande att regering och riksdag redan har fattat ett principbeslut om att en förbudslagstiftning avseende svenska investeringar i Sydafrika skall införas. Riksdagens beslut den 4 juni 1977, som återspeglas i regeringens direktiv till kommittén, innebär – vilket dokumenterats i riksdagsprotokoll och i direktivtext – emellertid att Sydafrikautredningen skulle utarbeta ett lagförslag samt granska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett ensidigt svenskt *kapitalexportförbud* med avseende på investeringar i Sydafrika och Namibia. Genom ett förutsättningslöst utredningsarbete önskade regering och riksdag införskaffa ett utförligt beslutsunderlag i en ytterligt komplicerad fråga av betydelse för den framtida svenska utrikespolitiken.

Det är förståeligt att regering och riksdag nalkas frågan om ensidiga svenska sanktioner med försiktighet. Detta så mycket mer som riksdagen tidigare år konsekvent avvisat varje tanke på ensidiga sanktionsåtgärder.

Bakom riksdagsbeslutet i juni 1977 låg en stark önskan att företa sig något konkret i sydafrikafrågan. Samtidigt insåg riksdagen betydelsen av att noga överväga vad som från svensk sida kunde och borde göras i syfte att begränsa de ekonomiska förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika. En tänkt kursändring i sanktionsfrågan krävde att statsmakterna fick tillgång till ett allsidigt beslutsunderlag. Det är detta som Sydafrikautredningen enligt riksdagens beslut och givna direktiv borde ha tagit fram. Så har emellertid inte skett.

Istället har kommittémajoriteten med sitt lagförslag gått vida utöver riksdagens beställning och givna direktiv, som alltså endast innebar att utarbeta förslag till lag om *kapitalexportförbud*. Här bör nämnas att ett förslag till lag om kapitalexportförbud på mitt yrkande har utarbetats inom kommitténs sekretariat.

Kommittémajoriteten synes redan i ett tidigt skede av utredningsarbetet ha bestämt sig för att föreslå en långtgående, ensidig förbudslagstiftning. Utifrån detta har sedan utredningsarbetets uppläggning och inriktning bestämts för att på så sätt passa det avsedda slutresultatet. Detta förhållande har givetvis varit till starkt förfång för den allsidiga belysningen av de problem som är förenade med ensidiga svenska sanktionsåtgärder.

Tre exempel kan inledningsvis åskådliggöra det allt annat än förutsättningslöst bedrivna utredningsarbetet. I kapitel 2 skildras Sydafrika och dess inrikespolitik. Därvid undviker man att annat än helt marginellt återge den *förändring* som sker också i det sydafrikanska samhället. I den mån som förändringsaspekten överhuvudtaget finns med i bilden, så berörs praktiskt taget enbart sådana förändringar som kan betecknas som negativa för det svarta folkflertalet. Vissa liberaliseringar i raspolitiken har som bekant inträtt under senare år och ytterligare lättnader övervägs. Som exempel kan nämnas de reformer som äger rum och planeras inom arbetslivet med avseende bl. a. på de svartas organisationsrätt. Man skall dock inte i ett kortsiktigt perspektiv övervärdera dessa liberaliseringar. Likväl bör man vid en allsidig belysning av Sydafrikas samhällsliv också beröra och söka värdera ev. positiva inslag i utvecklingen.

Docenten Peter Wallensteen har på kommitténs uppdrag gjort en specialutredning om ekonomiska sanktioner. I denna visas att ekonomiska sanktioner i modern tid blivit verkningslösa redskap för politiska påtryckningar. Denna specialutredning har fogats som bilaga till betänkandet. Egendomligt nog berör inte kommittémajoriteten med ett enda ord de slutsatser som återfinns i specialutredningen. Kan detta bero på att Wallensteens undersökningsresultat utgör ett mycket starkt skäl *mot* ekonomiska sanktioner som internationellt påtryckningsmedel?

Ett tredje exempel på kommittémajoritetens styrning av utredningsarbetet aktualiseras av den skrivelse från den sydafrikanska exilorganisationen ANC som bilagts betänkandet. ANC verkar aktivt för att stoppa utländska investeringar i Sydafrika. Det finns emellertid bland de svarta invånarna ett flertal sammanslutningar och meningsriktningar som tvärtemot ANC hävdar att svenska och andra utländska företag skall stanna i Sydafrika och inifrån bidra till att positivt påverka samhället. Kommittémajoriteten underlåter märkligt nog att analysera detta förhållande. Genom att till betänkandet foga skrivelsen från ANC söker man ge intrycket av att alla svarta invånare i Sydafrika är negativa till att utländska företag etableras och driver verksamhet i landet. Så är inte fallet.

Tvångsåtgärder

Betänkandet saknar i allt väsentligt en analys av de konsekvenser som ensidiga sanktionsåtgärder kan tänkas få för vår framtida utrikespolitik. Detta är enligt min uppfattning en avgörande svaghet i betänkandet. Som särskilt besvärande måste detta te sig, då de åtgärder som kommittémajoriteten föreslår utgår ett väsentligt avsteg från Sveriges hittillsvarande hållning i sanktionsfrågan. Att det verkligen rör sig om ett avsteg från den hittills förda politiken anser också kommittémajoriteten.

Umgänget mellan stater bör präglas av samarbete och ömsesidig respekt. Varje form av konfrontationspolitik utgör i grunden ett hot mot internationell fred. En sådan syn på de mellanstatliga relationerna ligger bakom FN:s tillkomst och utgör det yttersta motivet för denna och andra internationella organisationers verksamhet.

Sedan mitten av sjuttiotalet har *samarbetstanken* blivit ett allt viktigare inslag i många staters utrikespolitik. Man söker undvika konfrontation för

att istället utifrån ett gemensamt intresse för fred och utveckling skapa en ny grundval för de mellanstatliga förbindelserna. Det s. k. Helsingforsavtalet är ett tecken härpå. Tanken är att öppenhet, samarbete och ett fritt utbyte över gränserna skall tjäna som ledstjärna för förhållandet mellan nationerna. Ytterst kan fredens och utvecklingens sak bäst gagnas på det sättet.

Allt fler inser att ett ökat och samtidigt friare utbyte mellan världens nationer och folk kan och kommer att positivt påverka utvecklingen och förbättra människors levnadsförhållanden.

Vidtagandet av tvångsåtgärder kan dessvärre ibland vara oundvikligt, nämligen i lägen då den internationella freden och säkerheten äventyras. Om sådana tvångsåtgärder behöver tillgripas skall dessa vara grundade på och beslutade i enlighet med den ordning som finns nedlagd i det kollektiva säkerhetssystem som utgör ryggraden i FN.

Inget enskilt land bör på egen hand vidta tvångsåtgärder mot ett annat land. Istället skall FN svara för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Om den rättsordning som i FN är nedlagd sätts ur spel genom staters ensidiga handlande, ökar påtagligt riskerna för internationella konflikter. Samtidigt försvagas i motsvarande mån världsorganisationens prestige och möjligheter att verkningsfullt bidra till att upprätthålla fred och säkerhet i världen.

Ekonomiska sanktioner mot ett visst land måste vara internationellt förankrade och vinna en bred praktisk anslutning för att få någon som helst betydelse. Om endast ett eller ett fåtal länder deltar i sanktionerna är risken stor att det bojkottade landet psykologiskt och politiskt kan dra nytta av aktionens ringa anslutning. Man kan peka på att sanktionerna saknar verkligt stöd och att flertalet länder obehindrat fortsätter och expanderar sitt ekonomiska utbyte med landet.

Sverige har som liten nation ett alldeles särskilt intresse av att det internationella säkerhetssystemet fungerar i enlighet med FN-stadgan. Detta har också sedan lång tid tillbaka varit en framträdande linje i svensk utrikespolitik. Därigenom har de mindre staternas ställning i världen successivt kunnat förbättrats.

Vårt land bör enligt min uppfattning inte vidta sådana åtgärder som kan tolkas som ett avsteg från den internationella rättsordning som FN-stadgan representerar.

Sydafrika – ett särfall?

Gång efter annan framhåller kommittémajoriteten att Sydafrika är ett absolut särfall i världen. Denna bedömning sägs vara grunden och den avgörande förutsättningen för att man kan tänka sig ett avsteg från huvudregeln att Sverige bör delta endast i sådana internationella sanktioner som stadgeenligt beslutats av FN:s säkerhetsråd.

Jag delar inte kommittémajoritetens uppfattning att Sydafrika utgör ett helt unikt fall. Majoriteten anser att den sydafrikanska inrikespolitiken innebär ett ojämförligt hårt underkuvande av folkflertalet. I en lång rad länder existerar, som jag inledningsvis nämnt, förhållanden som ur de enskilda

människornas synvinkel är lika outhärdliga och orättfärdiga som de i Sydafrika.

Man kan naturligtvis, i likhet med vad kommittémajoriteten gör, helt enkelt bestämma sig för att Sydafrika genom sin raspolitik är unikt och därefter söka finna ut skilda skäl för ett sådant ställningstagande. Med ett sådant tillvägagångssätt torde man utan svårighet kunna definiera situationen i åtskilliga andra länder som i någon mening unik.

Betänkandets folkrättsliga överväganden

Kommittémajoriteten konstaterar att folkrätten inte lägger några direkta hinder i vägen för ett ensidigt svenskt investeringsförbud av nu aktuellt slag. Denna slutsats grundas på framställningen i betänkandets kapitel 8.

I allmän folkrätt torde man knappast kunna finna någon erkänd princip som skulle utgöra ett alldeles bestämt hinder för ett ensidigt sanktionsbeslut. Lika klart är emellertid att vi rör oss inom folkrättens "grå zon", dvs. ett område som inte regleras av uttryckliga bestämmelser. Sverige liksom många andra nationer har emellertid för sitt vidkommande hävdat att ensidiga sanktionsåtgärder är olämpliga och stridande mot praxis.

Att en viss handling inte formellt strider mot vad som kan betecknas som gällande folkrätt är inte detsamma som att handlingen ifråga skulle vara invändningsfri eller överensstämma med den praxis som utvecklats. I själva verket ger inte den allmänna folkrätten någon grund alls för att inta den ståndpunkten att ensidiga sanktioner av nu aktuellt slag skulle vara godtagbara. Internationell praxis liksom svensk traditionell utrikespolitisk hållning ger för vårt vidkommande istället vid handen att ensidiga sanktionsåtgärder skall avvisas.

Om Sverige i ord och handling tolkar den allmänna folkrätten på sådant sätt att ensidiga sanktioner skulle anses godtagbara kommer detta att skapa problem. Vi bidrar härigenom till att folkrätten i detta hänseende ges en ny innebörd. Vårt handlande skulle bidra till en ny prejudikatbildning och skapa legitimitet åt de stater som av ett eller annat skäl vill införa ensidiga sanktioner eller vidta andra och långt allvarligare tvångsåtgärder mot annat land. Om Sverige vidtar ensidiga åtgärder i det nu aktuella fallet, tycks det mig i konsekvensens namn svårt att som hittills starkt fördöma den blockad- och interventionspolitik som främst stormakterna från tid till annan hemfaller åt. Ytterst kan alltså ett svenskt ensidigt handlande i sydafrikafrågan bidra till att grundtanken bakom FN försvagas genom att de enskilda staterna anses äga rätt att på egen hand vidta långtgående åtgärder mot andra stater.

Utlandsägda dotterbolag styrs enligt vedertagen praxis av värdlandets lagar och förordningar. Med sitt förslag till kontroll över svenska investeringar i Sydafrika gör kommittémajoriteten *teoretiskt sett* inget avsteg från denna viktiga princip. I *praktiken* leder emellertid förslaget till att svenska dotterbolag i Sydafrika och Namibia tvingas rätta sig efter svensk lagstiftning. Dotterbolagen ifråga kommer också i praktiken att omfattas av den diskretionära dispensprövning som svensk myndighet och ytterst regeringen avses utöva.

Om Sverige ingriper och på föreslaget sätt i detalj indirekt reglerar verk-

samheten i de svenska dotterbolagen i Sydafrika och också i svenska dotterbolag i andra länder som kan tänkas ha förbindelser med Sydafrika, med vilken rätt och trovärdighet kan vi då fullfölja vår traditionella linje att bestämt avvisa försöken att låta t. ex. amerikansk lagstiftning i viktiga hänseenden styra företag i Sverige? Det svenska handlandet i sydafrikafrågan kan med andra ord komma att få högst betydande följder för våra möjligheter att som hittills hävda att bolag i vårt land skall styras efter svenska lagar och förordningar och inte enligt ursprungslandets.

En förbudslagstiftning av nu aktuellt slag får därutöver en prejudikatverkan i andra hänseenden. Krav i vårt land eller i FN:s generalförsamling om att Sverige skall delta i bojkottaktioner har av statsmakterna konsekvent avvisats med hänvisning till att man endast kan medverka i sådana sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd. Om kommittémajoritetens förslag skulle genomföras blir följden att statsmakterna får svårt att med en sådan motivering framgent avvisa svenskt deltagande i liknande sammanhang. Istället måste man i varje enskilt fall föra en ingående sakdiskussion och statsmakterna måste vara beredda på att kunna visa att förtrycket i Sydafrika är så mycket större och mer avskyvärt än i andra länder. Med stor säkerhet accepterar inte bojkottförespråkarna den uppfattningen att Sydafrika skulle utgöra ett särfall.

"Övervintring" eller ej?

En såväl principiellt som praktiskt viktig fråga gäller synen på den framtida svenska näringsverksamheten i Sydafrika. Här finns i betänkandet oklara och delvis motsägelsefulla uttalanden från kommittémajoritetens sida. På ett ställe sägs (s. 173): "Vi är beredda att acceptera en ordning som innebär att den svenska företagsamheten kan leva kvar i Sydafrika eller Namibia till dess att apartheidsystemet har avvecklats. Det kan vara värdefullt att svensk industri på detta sätt har kvar ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden när den tiden kommer då den svarta majoriteten får makten i landet. Av det skälet kan vi i princip godta att företagen får fortsätta att investera i sådan utsträckning som är absolut nödvändig för att de efter hand skall kunna ersätta försliten utrustning." Samma inställning ges uttryck åt på annat håll i betänkandet: (s. 161): "Syftet med vårt förslag till lagstiftning är inte att åstadkomma en avveckling av de svenskdominerade företagen i Sydafrika."

Är kommittémajoriteten i realiteten positiv till att svenska företag skall få möjlighet att behålla ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden? Det lagförslag och de restriktiva anvisningar beträffande dispensgivningen som man framlägger torde knappast ge möjlighet för företagen att på längre sikt fortsätta sin nuvarande verksamhet i Sydafrika.

En förbudslagstiftning med den utformning kommittémajoriteten föreslår kan få till följd att vissa svenskdominerade företag i Sydafrika på några års sikt tvingas avveckla sin verksamhet. Om enbart vissa ersättningsinvesteringar blir tillåtna har ifrågavarande företag ingen reell möjlighet att bibehålla ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden, då detta kräver att man anpassar och förnyar produktionen i enlighet med kundernas krav

och önskemål. En volymmässig expansion är vanligtvis också nödvändig för att ett företags marknadsposition inte skall gå förlorad. De svenska företagen i Sydafrika måste i ett konkurrensmässigt allt kärvare klimat ständigt befinna sig på offensiven och utveckla sig om man skall överleva. Ett investeringsförbud kan därför i praktiken betyda att de svenskdominerade företagen i Sydafrika tvingas avveckla sin verksamhet.

Även en del uttalanden i betänkandet röjer att kommittémajoriteten i grunden inte alls har en otvetydligt positiv inställning till "övervintringstanken". På sidan 183 sägs t. ex.: "Dispensreglerna öppnar möjligheter att påverka företagen så att de, där det är möjligt att finna ersättningsmarknader, drar sig bort från den sydafrikanska marknaden och istället investerar på annat håll." Kommittémajoritetens grundställning tycks vara att statsmakterna i vårt land vid den förutsedda dispensprövningen skall söka påverka företagen att frivilligt avstå från allt engagemang i Sydafrika.

När det gäller dispensgivningen är det oklart på vilka grunder den dispensgivande myndigheten egentligen skall bedöma företagens ansökningar. Den enda anvisningen är att dispensen inte får avse investeringar i "expansionssyfte". Men vilka "ersättningsinvesteringar" blir då tillåtna och bör beviljas? Svaret härpå beror givetvis ytterst på om företagen skall tillåtas att behålla ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden eller ej. I denna viktiga fråga har kommittémajoriteten uppenbarligen två oförenliga ståndpunkter.

Förbudslagstiftningens effekter

Kommittémajoriteten finner att en svensk förbudslagstiftning medverkar till att i olika hänseenden öka det politiska trycket på den sydafrikanska regeringen. Ingenstans i betänkandet kan man emellertid finna ett sakligt underlag som stödjer en sådan slutsats.

Tesen om att ensidiga svenska sanktionsåtgärder skulle bidra till en positiv utveckling i Sydafrika är i själva verket mycket dåligt underbyggd. Kommittémajoritetens uppfattning att sanktionsåtgärder gentemot Sydafrika kan ha en positiv inverkan på samhällsutvecklingen saknar därtill allt erfarenhetsmässigt stöd. Sedan början av sextiotalet har flera länder genomfört ensidiga sanktionsåtgärder mot Sydafrika utan att detta avsatt några gynnsamma resultat. I modern tid har – som Sydafrikautredningen själv visar i sin specialrapport om ekonomiska sanktioner – internationella sanktioner överhuvudtaget inte lett till åsyftat resultat. Så mycket mindre kan det göras gällande att ensidiga svenska sanktioner i fallet Sydafrika kan förväntas ge några positiva resultat med avseende på samhällsutvecklingen i detta land.

När kommittémajoriteten inte heller tillnärmelsevis kan göra troligt att svenska ensidiga sanktionsåtgärder skulle öka det politiska trycket på och medverka till att framtvinga förändringar i Sydafrika, blir de förslag som framläggs i betänkandet än mer verklighetsfrämmande och än mindre ägnade att bistå det svarta folkflertalet.

Min uppfattning är att den sydafrikanska samhällsordningen utifrån bäst kan påverkas genom positiva åtgärder. Hit hör de målmedvetna satsningar

de svenskdominerade företagen i Sydafrika under senare år gjort för att höja de anställdas utbildningsnivå, de har också praktiskt medverkat till att de svarta nu organiserar sig i fackliga sammanslutningar. Det är synnerligen angeläget att denna positiva påverkan får fortsätta, vilket är en uppfattning som ett flertal svenska sammanslutningar i Sydafrika delar. Samma inställning återfinns inom Internationella Metallarbetarfederationen, som är metallarbetarnas internationella "yrkessekretariat" till vilket också svenska fackförbund är anslutna. I en utförlig rapport föreslog nyligen denna organisation olika insatser från bl. a. de utlandsägda företagens sida som verkningsfullt skulle bidra till att förändra förhållandena i det sydafrikanska arbetslivet. I sak samma inställning har EG, som under hösten 1977 antog en uppförandekod avseende sina medlemsländers företag i Sydafrika. I denna kod anges ett flertal positiva åtgärder som kan och bör vidtas av de berörda företagen verksamma på den sydafrikanska marknaden.

Ensidiga svenska sanktioner gentemot Sydafrika kommer att påverka svenska näringslivsintressen och ytterst svensk samhällsekonomi. Från de berörda företagens sida har detta omvittnats. Utan att ange ett enda egentligt skäl härför avfärdar kommittémajoriteten företagens bedömningar och farhågor.

En begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika leder till sysselsättningsbortfall i vårt eget land på grund av minskande internleveranser från moderbolag till dotterbolag. Enligt vissa bedömare får man räkna med att 2 000–3 000 arbetstillfällen i vår industri direkt kommer att beröras. Man får också räkna med att svenska sanktionsåtgärder kan föranleda olika motreaktioner i Sydafrika, vilka bl. a. skulle kunna drabba svensk export av färdigvaror.

Med hänsyn till de negativa verkningar som en förbudslagstiftning kan förväntas få för sysselsättningen vid berörda företag i Sverige, bör rimligtvis de anställdas uppfattning om den aktuella åtgärden efterhöras.

Det är emellertid inte enbart förhållandet mellan Sverige och Sydafrika som i detta sammanhang är av intresse. Ensidiga svenska sanktioner kan leda till att förtroendet för svenskt näringsliv på den internationella marknaden rubbas. Svensktillverkade produkter säljs som bekant även till en rad länder vars politiska förhållanden ur svensk synvinkel knappast kan betraktas som godtagbara. Potentiella köpare av våra exportvaror i sådana länder kan komma att frukta att liknande åtgärder som i fallet Sydafrika kan bli aktuella mot det egna landet. Därigenom skulle tilltron till svenska leverantörers pålitlighet minska och ökade svårigheter uppstå att i ett allt mer trängt läge på världsmarknaden finna avsättning för svenska produkter. Ytterst blir följden härav att svensk sysselsättning än mer hotas och att konkurrenter till svenska företag vinner terräng.

Kommittémajoriteten tycks tro att marknadsförluster för svenska företag i Sydafrika kan uppvägas av att svenskt näringsliv kan finna "ersättningsmarknader" på annat håll i världen, främst Afrika. Denna fromma förhoppning har ringa förankring i den hårda verklighet som svensk exportindustri möter. För vissa företag, enkannerligen inom gruvutrustningssektorn, torde Sydafrika utgöra en nästintill oersättlig marknad. Det är här man kan pröva och vidareutveckla sin avancerade teknologi då den sydafrikanska gruvnäringen tillhör världens mest utvecklade. Också för

svensk rederinäring måste Sydafrika betraktas som viktigt. Främst Saléns och Transatlantic är starkt beroende av att driva verksamhet på denna fraktmarknad. Vidare är dessa och andra svenska rederier mycket beroende av att i sydafrikanska hamnar kunna få service, byta besättningar och liknande.

Det är att märka att en begränsning eller avveckling av svenska företagsintressen i Sydafrika med stor sannolikhet inte leder till det av kommittémajoriteten underförstått antagna nettobortfallet i den sydafrikanska produktionen. Svenska företags hittillsvarande marknadsandelar och tillverkningsanläggningar skulle nämligen med stor säkerhet tas över av inhemska eller utländska företag. Till följd härav skulle alltså de ekonomiska och ytterst de politiska effekterna av den svenska åtgärden komma att lysa med sin frånvaro. Däremot skulle en påtvingad försäljning av svenska dotterbolag troligtvis leda till att de svarta anställda fick uppleva en sämre anställnings- och personalpolitik än vad som var fallet under den tid då företagen ifråga ägdes och styrdes av svenska intressen.

En begränsning och ty följande sannolik avveckling av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan på några års sikt få till följd att cirka 2 500 svarta anställda vid svenskdominerade företag får en klart försämrad anställningstrygghet. Därtill kommer givetvis effekterna på underleverantörssidan. Risken för avskedanden måste bedömas som betydande. Företagen kan vidare vid ett investeringsförbud av nu aktuellt slag få stora svårigheter att fullfölja strävan att föra en progressiv personalpolitik. Konsekvenserna av kommittémajoritetens förslag går sålunda stick i stäv mot ansträngningarna att förbättra förhållandena för främst den svarta arbetskraften.

Ersättningsfrågan

Kommittémajoriteten visar en synnerligen återhållsam inställning i frågan om ersättning åt de svenska företag som på grund av ett investeringsförbud måste avveckla eller starkt begränsa sin verksamhet i Sydafrika och Namibia. Man avvisar i princip all sådan rätt till ersättning. Detta får till följd att ett fåtal enskilda företag och deras anställda i praktiken ensamma skall betala för den utrikespolitik statsmakterna beslutar sig för att följa.

För den händelse kommittémajoritetens lagförslag förverkligas är det min uppfattning att ifrågavarande företag i princip skall tillerkännas rätt till ekonomisk ersättning i de fall det kan visas att förluster uppkommit till följd av förbudslagsstiftningen.

Avslutning

Enligt internationell praxis liksom enligt svensk traditionell utrikespolitik skall ensidiga sanktionsåtgärder avvisas. Denna praxis bör ej frångås.

Kommittémajoriteten har ej kunnat göra troligt att ett ensidigt svenskt investeringsförbud gentemot Sydafrika kommer att få någon som helst positiv effekt för det svarta folkflertalet.

Företagen kommer vid ett investeringsförbud att få stora svårigheter att fullfölja strävan att föra en progressiv personalpolitik. En begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få till följd att ett stort antal

svarta anställda vid svenskdominerade företag får en försämrad anställningstrygghet.

Därtill kommer att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan leda till ett betydande sysselsättningsbortfall i vårt eget land.

Det finns sammanfattningsvis en betydande risk för att majoritetsförslaget kommer att uppfattas enbart som en demonstrationspolitik.

Särskilt yttrande av Helge Berg

Utredningens majoritet framlägger ett förslag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Detta förslag innebär, såvitt jag kan förstå, *dels* förbud mot kapitalexport till Sydafrika, *dels* åläggande för koncernledningen i det svenska moderbolaget att söka hindra ledningen i det sydafrikanska bolaget från att anskaffa anläggningstillgångar, *dels* också åläggande för den svenska koncernledningen att hindra dotterbolag i andra länder från kapitalexport till det sydafrikanska bolaget respektive förmå ledningen i sådana dotterbolag att i sin tur hindra det sydafrikanska bolaget från anskaffning av anläggningstillgångar.

Jag delar utredningens uppfattning att vi i Sverige så kraftfullt som möjligt bör verka för att apartheidsystemet avskaffas. Ändå måste jag bestämt ta avstånd från utredningsmajoritetens förslag. Detta utgör enligt min mening ett dåligt och olämpligt sätt att bekämpa apartheid på. För denna ståndpunkt vill jag sammanfattningsvis anföra följande skäl:

- Sverige bör enligt min mening hålla fast vid sin hittillsvarande politik att endast vidta sanktionsåtgärder mot andra stater efter bindande beslut i FN:s säkerhetsråd. Ett isolerat svenskt investeringsförbud mot Sydafrika kommer att öppna dörren för krav på nya svenska sanktioner mot andra länder från krafter både inom och utom landet. Detta medför betydande risker för bl. a. vår framtida ekonomiska utveckling.
- Utredningens uppdrag var att studera frågan om ett svenskt kapitalexportförbud. Detta uppdrag borde utredningen ha hållit fast vid. De skäl som utredningsmajoriteten anför för att kraftigt gå utöver direktiven är enligt min mening inte hållbara. Ett investeringsförbud medför ingen ytterligare förstärkning av den effekt på den sydafrikanska regeringen som varit målet för utredningens uppdrag.
- Förslaget om investeringsförbud synes inte stå i överensstämmelse med av Sverige hittills respekterade principer på den internationella rättens område. Det kan också komma att försvåra våra möjligheter att värja oss mot försök av andra länder att utsträcka sin jurisdiktion till svenskt territorium.
- Utredningsmajoriteten har genom sitt förslag tagit ställning för den s. k. isoleringsstrategin. Denna inrymmer emellertid stora risker för en skärpning av förhållandet mellan raserna i Sydafrika. Enligt min uppfattning vore det naturligare för Sverige att i stället stödja de reformsträvanden i Sydafrika som tar sikte på att minska motsättningarna mellan rasgrupperna.

- Ett svenskt investeringsförbud kommer att kraftigt försämra situationen för de anställda vid de svenskägda företagen i Sydafrika, särskilt de svarta.
- Betydelsefulla svenska intressen kommer också att skadas såsom export, sysselsättning och de svenska företagens möjligheter att bevara och stärka sitt tekniska kunnande inom viktiga områden. Ett totalt bortfall av den svenska exporten till Sydafrika skulle betyda att ca 3 000 arbetstillfällen i Sverige direkt försvinner. För den svenska sjöfarten kan ett investeringsförbud få ödesdigra följder.
- Förtroendet för de svenska företagens pålitlighet som leverantörer och samarbetspartners kommer att minska även i tredje länder.
- Den part som man genom förbudet vill utöva ett tryck på, nämligen på sydafrikanska regeringen, kommer däremot knappast att påverkas. I den mån ett svenskt investeringsförbud överhuvudtaget får någon effekt på Sydafrika, vilket inte förefaller troligt, har den sydafrikanska regeringen goda möjligheter att se till att dessa effekter neutraliseras. Det finns en klar risk att ett förbud härigenom snarast kommer att skada den sak som förslagsställarna vill gagna.
- Utredningen har otillräckligt eller inte alls analyserat flera i sammanhanget väsentliga frågeställningar som borde belysas om regering och riksdag sakligt skall kunna pröva frågan om svenska sanktionsåtgärder mot Sydafrika.

Jag utvecklar i det följande dessa synpunkter mer ingående.

1. Förslaget om investeringsförbud innebär att Sverige överger den hittills konsekvent tillämpade principen att endast tillgripa ekonomiska sanktioner mot annat land under förutsättning av *bindande beslut i FN:s säkerhetsråd.*

Detta kan få icke önskade följdverkningar. Den svenska regeringen kommer att utsättas för påtryckningar att tillgripa sanktionsåtgärder mot andra länder. Sådana påtryckningar kan komma från olika politiska grupper inom Sverige eller från andra länder. Det blir nu svårare att avböja sådana åtgärder.

Visserligen hävdas av kommitténs majoritet att Sydafrika är ett specialfall, som på inget sätt kan tillåtas påverka Sveriges ställningstaganden i eventuella liknande situationer i framtiden. Denna uppfattningen synes dock knappast hållbar. Vissa grupper börjar redan nu tala om Sydafrika som ett första steg. I riksdagen har framlagts en motion om liknande åtgärder mot Chile.

Politiskt förtryck förekommer dessvärre i en majoritet av världens länder. Detta förtryck varierar avsevärt ifråga om former, hårdhetsgrad och syften. Det förefaller ohållbart att, som majoriteten gör, plocka ut *en* speciell form av politiskt förtryck och säga, att just den här formen av förtryck är exceptionellt motbjudande och bör bli föremål för svenska åtgärder medan inget behov förutses för framtida svenska ingripanden i andra fall av förtryck. En sådan värdering eller gradering av förtryck förefaller principiellt betänklig. Men i det konkreta fallet kan det bli fråga om ytterst vanskliga eller godtyckliga avgöranden.

Hittills har krav på svenska ekonomiska sanktioner mot olika länder alltid kunnat avvisas under hänvisning till den grundläggande principen att Sverige tillgriper sanktioner uteslutande i sådana fall där bindande beslut i säkerhetsrådet föreligger. I fortsättningen kommer man inte längre att kunna bemöta krav på förbudsåtgärder med detta argument. Man blir tvungen

att i varje aktuell situation på ett övertygande sätt förklara varför förtrycket i det land, mot vilket nya sanktioner krävs, måste bedömas så mycket mildare än i Sydafrika att inga svenska åtgärder är befogade. Det är uppenbart att detta i vissa fall kan bli en närmast omöjlig uppgift. Resultatet kan bli en utveckling som får allvarliga konsekvenser för vår export, betalningsbalans, sysselsättning och internationella anseende.

2. I utredningens direktiv liksom i riksdagens beslut i fjol fastslås klart och tydligt att utredningen skall utarbeta ett lagförslag avseende *förbud mot kapitalexport*. Det är det uppdrag som utredningen haft och som den borde ha fullföljt. I stället har utredningsmajoriteten bestämt sig för att utreda och föreslå ett alternativ som går avsevärt längre, nämligen ett *investeringsförbud*.

Majoritetens motivering för beslutet att bortse från riksdagens beslut och direktiven går i huvudsak ut på att endast en mindre del av företagens investeringar i Sydafrika finansieras med från Sverige överfört kapital. Ett kapitalexportförbud skulle därför, säger man, inte hindra företagen att finansiera investeringar med medel som upplånas i Sydafrika eller i tredje land. Investeringar skulle också kunna finansieras medelst i de sydafrikanska dotterföretagen uppsamlade vinstmedel.

Syftet med de svenska förbudsåtgärderna bör enligt riksdagens uttalande vara att öka trycket på Sydafrika. Enligt min mening är ett kapitalexportförbud från denna synpunkt lika verksamt som ett investeringsförbud. Man måste vara på det klara med att Sverige ensamt inte har några möjligheter att påverka den sydafrikanska regeringen eller ekonomin, vare sig genom ett kapitalexportförbud eller ett investeringsförbud. Enligt betänkandet "De svenska företagens verksamhet i Sydafrika" (DsH 1978:3) framlagt av utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika, svarade företag med svensk anknytning för mindre än en procent av den totala produktion som bedrivs av *utländska* företag i Sydafrika.

Om Sverige däremot kan förmå andra länder att följa vårt exempel, kan den kumulativa ekonomiska effekten tänkas bli så kännbar att den kan påverka den sydafrikanska regeringen. Om ett svenskt kapitalexportförbud kunde leda till att andra länder också införde ett dylikt förbud – vilket i och för sig är osäkert – skulle tillförseln av utländskt kapital till Sydafrika minska.

Förmodligen är möjligheterna att påverka andra länder större vid ett kapitalexportförbud än vid ett investeringsförbud. Det förefaller nämligen inte orimligt att anta, att andra länder kommer att anse ett investeringsförbud dels alltför långtgående, dels stridande mot allmänt omfattade principer för det internationella umgänget. Ett svenskt sådant förbud kommer i så fall inte att leda till någon nämnvärd efterföljd. Däremot kan utsikterna vara större att ett svenskt kapitalexportförbud påverkar andra länder att också införa ett sådant. Det syfte man vill uppnå gagnas därför troligen mera av ett kapitalexportförbud än av ett investeringsförbud.

3. I utredningens uppdrag har ingått att utreda de *folkrättsliga* aspekterna av en svensk aktion mot Sydafrika. Utredningen har behandlat denna fråga på ett otillräckligt sätt. Kapitel 8 avhandlar i allt väsentligt endast frågan om kapitalexportförbud. De folkrättsliga konsekvenserna av ett investeringsförbud är emellertid annorlunda och väsentligt mer långtgående än kon-

sekvenserna av ett kapitalexportförbud. Utredningen säger sig vad gäller investeringsförbud hålla fast vid principen att ett svenskt dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion och att man därför bör undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder. Inte desto mindre föreslås en ordning enligt vilken den svenska regeringen genom ett dispensförfarande i Sverige skall reglera omfattningen av det sydafrikanska bolagets investeringar, dvs. anskaffning av anläggningstillgångar i Sydafrika för bolagets egna medel.

Till fullföljande av denna myndighetsutövning avseende förhållanden i annat land åläggs den svenska koncernledningen att aktivt i Sydafrika ingripa i dotterbolagets verksamhet för att förhindra av den svenska regeringen icke tillåtna investeringar. Koncernledningen åläggs också att införskaffa uppgifter från Sydafrika för att ge den svenska regeringen möjlighet att närmare kontrollera och styra verksamheten i dotterbolaget i Sydafrika. Utredningen har inte förklarat hur förslaget i denna utformning kan förenas med de folkrättsliga förutsättningar som tagits till utgångspunkt för bedömningen.

Det är alltså helt klart, och det sägs också i motiven, att förslaget åsyftar att låta den svenska regeringen genom ett dispensförfarande i Sverige reglera sydafrikanska företags investeringar. Redan sunt förnuft säger att något dylikt måste väcka betänkligheter både ur praktisk och principiell synpunkt. Det är uppenbart att vi i Sverige inte skulle kunna godta att en utländsk regering – av vilken anledning det vara må – tog på sig att pröva vilka investeringar som lämpligen borde göras av ett utlandsägt svenskt bolag, och allra minst om syftet var att utöva tryck på den svenska regeringen genom att skada företaget i dess utveckling.

Även om de folkrättsliga reglerna om begränsningar i statens jurisdiktion på många punkter är oklara eller vaga, har jag inte kunnat finna belägg för att det skulle vara tillåtet för en stat att – såsom förslaget avser – under straffhot tvinga personer i det egna landet att så ingripa i ett företag i det andra landet att detta hämmas och skadas i sin utveckling. Om det, såsom majoriteten förmenar, inte skulle vara en "allmänt" erkänd folkrättslig grundsats, går det i vart fall stick i stäv med FN:s strävanden till kontroll över och "depolitisering" av multinationella företags verksamhet i värdländerna. I detta arbete har Sverige som bekant tilldelats en ledande ställning.

Sverige är, bl. a. i egenskap av ett litet land med omfattande ekonomiska förbindelser med omvärlden, i hög grad beroende av att folkrättens regelsystem bevaras och stärks. Att Sverige genom en åtgärd som den nu föreslagna skulle bidra till att undergräva denna rätts grundvalar förefaller i hög grad olyckligt. Det skulle göra det svårare för oss att i framtiden värja oss mot andra länders försök att utsträcka sin jurisdiktion till svenskt territorium.

Inte heller har utredningen undersökt hur de föreslagna åtgärderna kan förenas med den lagstiftning som gäller för ett utländskt dotterbolags verksamhet i Sydafrika. Jag återkommer till denna fråga i punkt 9 nedan. Jag vill dock redan här notera att förslaget såvitt jag kan förstå även är oförenligt med den angivna utgångspunkten att den svenska lagstiftningen inte skall få innefatta krav på handlingar i Sydafrika som strider mot lagstiftningen i det land där de skall komma till utförande.

4. Om Sverige skulle införa ett förbud mot investeringar i Sydafrika, innebär detta ett klart ställningstagande till förmån för den s. k. *isoleringsstrategin*. Denna strategi inrymmer emellertid uppenbara risker. Den kan leda till en radikal skärpning av förhållandet mellan raserna i Sydafrika. Som den svarte journalisten Percy Qoboza formulerade saken i ett intervjuuttalande nyligen efter frigivning från en fem månaders fängelsevistelse: "To impose economic sanctions on South Africa would be to acknowledge total abandonment of a peaceful and negotiated settlement. What is more, the creation of economic chaos here would expedite the very thing we are all trying desperately to avoid: a bloody racial confrontation."

Det kan inte vara ett svenskt intresse att uppmuntra en sådan utveckling. Det förefaller då förnuftigare – och mera i överensstämmelse med svenska traditioner – att i stället satsa på en förbättring av de svartas villkor. Syftet bör vara att gradvis övervinna motsättningarna och klyftorna mellan raserna. I denna s. k. *reformstrategi* kan de utländska företagen spela en betydelsefull roll. Det är ingen överdrift att säga att de svenska dotterföretagen i Sydafrika sökt delta i denna process efter måttet av sina krafter. De betalar klart högre löner till de svarta anställda än de på arbetsmarknaden gängse, de skapar utbildnings- och befordringsmöjligheter, söker motverka segregationen inom företagen, investerar i förbättrad arbets- och socialmiljö för de anställda, uppmuntrar de svartas fackföreningar etc.

Det finns ingen anledning anta att inte de svenska företagen i Sydafrika även i fortsättningen skulle vara beredda att helhjärtat anstränga sig för att förbättra förhållandena för de svarta. Detta kan t. ex. ske genom en vidareutveckling – bl. a. med hänsyn till den utveckling som ägt rum på den sydafrikanska arbetsmarknaden – av de normer för företagens beteende i Sydafrika som fastslagits i den år 1974 av berörda företag antagna "Codex Ethicus". Också fackklubbarna vid flera av de berörda svenska företagen har helhjärtat slutit upp kring tanken att Sverige kan göra sin största insats i Sydafrika genom att våra där verksamma företag i möjligaste mån försöker förbättra förhållandena för sina svarta anställda. Detta överensstämmer för övrigt med huvudtankarna i Internationella Metallarbetarefederationens uttalande nyligen efter dess inträngande studiebesök i Sydafrika.

Det bör i detta sammanhang noteras att även de inhemska företagen i Sydafrika på det hela taget är positivt inställda till en förbättring av de svartas möjligheter genom utbildning, avskaffande av diskriminering på arbetsplatsen, utjämning av löner och befordringsmöjligheter etc. Samtliga de starka näringslivsorganisationerna i Sydafrika har uttalat sig för en sådan politik, men också flera av de tongivande sydafrikanska företagen och deras ledare har i ord och handling anslutit sig till denna. Den sydafrikanska Association of Chambers of Commerce har nyligen i en framställning till en pågående utredning om arbetsmarknaden ("Wiehahn Labour Commission") rekommenderat att all rasdiskriminering i arbetsmarknadslagstiftningen avskaffas.

I ett i maj 1978 träffat avtal mellan arbetsgivare och fackföreningar inom stål- och verkstadsindustrin, vilket sanktionerats av de sydafrikanska arbetsmarknadsmyndigheterna, avskaffas också alla rasskrankor. Denna betydelsefulla händelse tycks egendomligt nog inte alls ha observerats i Sverige. Avtalet påverkar en halv miljon människor varav 80 procent svarta. Nästan

alla de i Sydafrika verksamma svenskägda företagen omfattas av avtalet. Från företagens sida, inte minst de utländska, har man länge tryckt på för att få till stånd ett sådant avtal, och de vita fackföreningarna har nu alltså givit upp sitt motstånd. Genom att diskriminationen nu försvinner får principen om lika lön för lika arbete full tillämpning. Utbildningssituationen för de svarta förändras också radikalt. Det lönar sig nu för de svarta att skaffa sig utbildning, och företagen får också större incitament att utbilda de svarta.

Utredningsmajoriteten ansluter sig okritiskt till isoleringsstrategin utan att ens ange de skäl som kunde tala för en annan väg. Detta är enligt min mening en stor brist i utredningen. Den borde ha närmare analyserat reformstrategin och sökt väga dess för- och nackdelar mot isoleringsstrategins. Därigenom skulle den ha tillhandahållit riksdagen ett bättre beslutsunderlag än vad som nu är fallet.

5. Ett investeringsförbud kan inte undgå att få allvarliga återverkningar för de *svenska företagens anställda i Sydafrika.*

Om företagen skall kunna fortsätta att förbättra förhållandena på arbetsplatsen för de anställda, kräver det betydande insatser – bättre lokaler, matsalar, omklädningsrum, utbildningsfaciliteter etc. En förbättrad arbetsmiljö kräver mekanisering av tunga eller svåra arbetsmoment, ventilation, ljuddämpning, dammavskiljning etc. Allt detta förutsätter investeringar, vilka alltså kan komma att omöjliggöras enligt den av majoriteten föreslagna lagstiftningen.

Möjligheterna att expandera försvinner för företagen, vilket kan bli liktydigt med en både relativ och absolut tillbakagång – med andra ord, försämrad anställningstrygghet. En minskad efterfrågan på de svenska företagens produkter – som resultat dels av en ogynnsam reaktion bland allmänhet och företag i Sydafrika på de svenska åtgärderna, dels av tänkbara motåtgärder från de sydafrikanska myndigheternas sida – leder till att produktionen måste skäras ned med avskedanden som följd. Eftersom de vita har mycket lätt att få nya anställningar, kommer sådana åtgärder tyvärr i första hand att drabba de svarta, bland vilka det råder stor arbetslöshet.

Om de svarta inte finner nytt arbete inom tre månader, riskerar de att skickas tillbaka till sina s. k. homelands. Men även om de skulle få nya anställningar, får de sannolikt räkna med sämre villkor än i de svenskägda företagen: lägre löner, sämre arbetsmiljö, minskade utbildnings- och befordringsmöjligheter etc.

Det föreligger en märklig motsättning mellan den betydelse som vi här i Sverige numera tillmäter de anställdas intressen och uppfattningar i allt fler sammanhang, och den likgiltighet med vilken man från utredningsmajoritetens sida betraktar situationen för de anställda vid de svenska företagen i Sydafrika. Enligt min mening bör vi inte här i Sverige sitta och fatta beslut över huvudena på de anställda i Sydafrika – beslut som t. o. m. riskerar att ställa dessa personer på bar backe. Det är ett naturligt krav att man från svensk sida ger de anställda vid de svenska dotterföretagen i Sydafrika tillfälle att uttrycka sina uppfattningar innan några åtgärder vidtas mot dessa företag – och att man tar hänsyn till dessa uppfattningar.

Utredningsmajoriteten anför som stöd för sitt förslag om investeringsförbud att "stora delar av den sydafrikanska svarta oppositionen kräver

internationell isolering av Sydafrika... även om isoleringen medför temporära umbäranden också för den svarta befolkningen".

Denna uppfattning synes framför allt ha sina förespråkare inom exilorganisationerna ANC och PAC. Entusiasmen för att de utländska företagen skall lämna Sydafrika är av allt att döma mycket mindre bland den svarta befolkningen inom landet – dvs. de människor som skulle få bära bördan av ett sådant uttåg. Så har exempelvis Gatsha Buthelezi, ledare för fem miljoner svarta tillhörande kwazulufolket och en skarp kritiker av apartheid, många gånger i bestämda ordalag uttalat sig för att de utländska företagen skall stanna i Sydafrika. Han har liksom andra svarta ledare också sagt att det är de människor som skulle drabbas av ett tillbakadragande av de utländska investeringarna som bör få avgöra frågan, och att dessa människor uppenbarligen vill ha kvar de utländska företagen.

6. Väsentliga *svenska intressen* kommer också med säkerhet att skadas av ett investeringsförbud. Först och främst får man räkna med ett *exportbortfall* av troligen betydande omfattning. En väsentlig del av den svenska exporten till Sydafrika har formen av internleveranser från moderföretagen i Sverige till respektive dotterbolag i Sydafrika. En minskning av verksamheten i dotterföretagen – som följd av minskad efterfrågan, sydafrikanska motåtgärder etc. – kommer därför att slå direkt på den svenska exporten. Men även den export som inte är knuten till förhållandet moderföretag-dotterbolag kommer sannolikt att drabbas av en minskad efterfrågan. Om den svenska exporten till Sydafrika helt skulle försvinna, kan det bli frågan om ett direkt *sysselsättningsbortfall* i Sverige på ca 3 000 personer. Med hänsyn till att produktionen för Sydafrika är koncentrerad till ett begränsat antal företag, kan de lokala effekterna i vissa fall bli svårartade.

Såsom närmare utretts i det ovannämnda betänkandet "De svenska företagens verksamhet i Sydafrika" kommer också de berörda företagen att drabbas på flera andra sätt. Det *tekniska kunnande,* som företagen hittills kunnat hålla inom sin egen krets, kommer att överföras till konkurrenterna. Detta försämrar de svenska företagens konkurrenssituation också på världsmarknaden. De företag som är inriktade på den sydafrikanska *gruvindustrin* använder landets gruvor för att bl. a. testa nya produkter och system som sedan kommer till användning också på andra marknader. En förlust av denna möjlighet skulle allvarligt försämra de svenska företagens internationella konkurrenskraft.

På något längre sikt kommer de svenska dotterbolagen i Sydafrika med säkerhet att drabbas hårt av ett investeringsförbud. Även om syftet med förbudet inte är att tvinga företagen att upphöra med sin verksamhet, kommer detta att bli en så stark broms på företagen att det knappast blir möjligt att bedriva verksamhet överhuvud taget – i synnerhet i det psykologiska klimat som ett ensidigt svenskt ingripande skulle skapa. De svenska dotterföretagen kommer med andra ord inte att kunna "övervintra" tills förhållandena förbättrats. Att försöka återetablera en verksamhet, sedan kunder och anställda en gång lämnats i sticket, är näst intill omöjligt. När det sydafrikanska samhället förändrats så att det åter är godtagbart från svensk synpunkt, skulle alltså den svenska industrin vara utspelad. Dess plats kommer att ha tagits av utländska eller inhemska konkurrenter.

För den svenska *sjöfarten* kan ett svenskt investeringsförbud lätt få ödes-

digra följder. Bland annat är de berörda svenska rederierna beroende av tillgång till hamnar i Sydafrika för fartyg på resa till och från Mellanöstern, Fjärran Östern och Australien. Betydande problem skulle uppstå om man inte som nu skulle kunna byta personal, ordna leveranser av bunkers och andra förnödenheter, leverera besättningspost, reparera och torrdocka fartyg i hamnar i Sydafrika. Därtill kommer den direkttrafik på södra Afrika som numera uppnått en betydande omfattning. Ett bortfall av denna trafik skulle innebära avsevärda förluster för rederierna ifråga ävensom för den svenska betalningsbalansen.

7. Som också framhålls i utredningen DsH 1978:3 kommer en minskning eller nedläggning av verksamheten i Sydafrika att negativt påverka förtroendet för de svenska företagen *i tredje länder*. Deras pålitlighet som leverantör och samarbetspartner kommer att ifrågasättas, givetvis under energisk medverkan från våra konkurrentföretag. Inte ens de mest kraftfulla uttalanden från regering och riksdag om att Sydafrika är eller skall betraktas som ett specialfall, ett unikum, kommer att hjälpa. Man kommer i många länder, särskilt de länder som har från svensk synpunkt diskutabla politiska system, att misstänka att svenska restriktioner när som helst kan riktas även mot dem. Sverige kommer att ses som ett land där politiska eller emotionella faktorer tillåts påverka de ekonomiska relationerna med andra länder i alltför stor utsträckning. Vi riskerar att få anseende för bristande tillförlitlighet. Självfallet kommer detta att drabba vår export och därmed också sysselsättning och betalningsbalans. I själva verket har företagen redan börjat möta reaktioner av detta slag.

8. Utredningsmajoriteten förklarar att den negativa helhetsbild rörande effekterna av ett investeringsförbud som företagen lämnat är överdriven. Någon närmare motivering ges inte varför man på detta enkla sätt anser sig kunna avfärda företagens oro. Inte heller klargör majoriteten på vilka faktorer, undersökningar eller bedömningar den grundar sina mer optimistiska uppfattningar.

För min del vill jag bestämt vända mig mot utredningsmajoritetens lättvindiga sätt att vifta bort företagens farhågor. Jag är i likhet med utredningens ordförande förvissad om att företagens bedömningar av konsekvenserna av ett svenskt investeringsförbud är ärligt menade och inte utgör något slags taktiskt schackdrag. Ingen torde heller ha bättre möjligheter än de i Sydafrika verksamma företagen att realistiskt bedöma de risker som det föreslagna investeringsförbudet skulle föra med sig. Företagen förtjänar därför att bli tagna på allvar. Den som påstår att företagens bedömningar är felaktiga borde kunna prestera ett mer tillfredsställande material till stöd för sin uppfattning än som skett här.

Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till betänkandet "De svenska företagens verksamhet i Sydafrika", i vilket verkningarna av en begränsning eller avveckling av de svenska företagens verksamhet i Sydafrika närmare kartlagts. Detta betänkande ger enligt min mening en riktig bild av konsekvenserna av ett investeringsförbud. Sydafrikautredningen har inte gjort något försök att vederlägga slutsatserna i "De svenska företagens verksamhet i Sydafrika" utan förbigår dem med tystnad. Det måste anses som ännu en svaghet i utredningen.

9. Ett svenskt investeringsförbud kommer uppenbarligen inte att förorsaka

den *sydafrikanska* regeringen några nämnvärda svårigheter. Som tidigare nämnts svarar svenskägda företag bara för ca en procent av de utländska företagens totala produktion i Sydafrika. Den nedgång i verksamheten som blir resultatet i de svenskägda företagen kommer i de flesta fall att kompenseras av en motsvarande ökning i andra företag i landet, antingen inhemska eller andra utländska. Alternativt kommer de svenska dotterföretagen att övertas av andra företag. Som ovan berörts kan en nedläggning av de svenska företagen snarast vara till fördel för andra företag som då också kan ta hand om de svenska företagens marknader, teknologi etc.

Skulle trots allt några ogynnsamma konsekvenser uppstå från sydafrikansk synpunkt, har regeringen där givetvis alla möjligheter att ingripa på lämpligt sätt. En sådan möjlighet skulle vara att ställa det svenskägda företaget eller aktieinnehavet under tvångsförvaltning.

I slutet av maj 1978 framlade den sydafrikanska regeringen ett *lagförslag* ("Protection of Businesses Act") i parlamentet i syfte att hindra i Sydafrika verksamma företag från att efterkomma order från utländska regeringar eller domstolar. Lagförslaget stadgar att inga av utländsk regering eller domstol utfärdade order, direktiv, domslut etc. får genomföras i Sydafrika utan ekonomiministerns medgivande. Inte heller får någon i Sydafrika bosatt person utan sådant medgivande lämna uppgift om affärsförhållanden vare sig inom eller utom landet.

Lagförslaget utgör en kombination av två tidigare lagar och synes inte innebära någon ny princip i skyddet av sydafrikanska bolag. Det anses emellertid att den nya lagens räckvidd blir betydligt mer omfattande än tidigare.

Sedan 1974 har det i Sydafrika funnits en lag som förbjuder överlämnandet till utlandet av informationer rörande företag och affärsförhållanden utan ekonomiministerns tillstånd. Hittills har dock undantag medgivits relativt generöst. Det har då varit fråga om ett frivilligt informationsflöde på kommersiell bas, byggt på intressegemenskap mellan företag i Sydafrika och i utlandet.

I den av utredningsmajoriteten föreslagna lagtexten föreskrivs att företagen under straffansvar årligen skall lämna information till regeringen om hur verksamheten i Sydafrika utvecklar sig. Sådana uppgifter måste givetvis också lämnas i samband med dispensansökningar. Informationer från dotterföretagen i Sydafrika är också en förutsättning för att moderföretagen skall kunna upprätta de investeringsplaner som de föreslås bli skyldiga att uppgöra varje år.

Uppenbarligen kommer härmed möjligheterna att lämna information från de sydafrikanska dotterföretagen till Sverige i ett helt annat läge. Det kan nu bli svårt redan för det sydafrikanska dotterbolagets ledning och styrelse att medverka till att sådana informationer ställs till den svenska koncernledningens förfogande, eftersom dessa kan komma att vidarebefordras till den svenska regeringen och därigenom användas på ett för företaget skadligt sätt, nämligen till att hindra dettas utveckling. Överlämnandet skulle därmed troligen strida mot de skyldigheter att värna företagets intressen som även enligt sydafrikansk lag åvilar ledning och styrelse. Därtill kommer nödvändigheten att söka tillstånd från de sydafrikanska myndigheterna för informationens överlämnande. Sådant tillstånd kan under dessa omständigheter knappast påräknas.

Att såsom utredningen antyder byta ut styrelseledamöter eller personal i det sydafrikanska dotterbolaget därför att dessa följer landets lagar och har bolagets bästa för ögonen är inte praktiskt möjligt. Skulle de svenska moderbolagen försöka gå fram på sådant sätt, torde följden bli att de sydafrikanska bolagen eller det svenska aktieinnehavet däri ställs under tvångsförvaltning. En lagstiftning som den föreslagna kan alltså leda till att den svenska koncernledningens inflytande över bolagets verksamhet blir mindre än tidigare eller att, när samarbetet mellan företagen inte längre kan fortgå på en förtroendefull basis med bolagets och de anställdas bästa för ögonen, de svenska moderbolagen tvingas att avveckla verksamheten och lämna den i andra händer.

Allt detta borde utredningen i enlighet med sitt uppdrag givetvis ha undersökt och övervägt. Det är märkligt att så inte skett, och denna brist måste kraftigt reducera utredningens användbarhet som beslutsunderlag för regering och riksdag.

Såvitt jag kan förstå, förfogar den sydafrikanska regeringen sålunda över effektiva medel att förhindra att ett svenskt investeringsförbud får några större effekter i Sydafrika. Sannolikt kommer ett sådant därför bara att bli ett slag i luften. Eller det kan rentav skada den sak man vill gagna. Som också utredningens ordförande framhåller, kan misslyckade försök att tillämpa sanktioner inleda Sydafrika i tron att landet utan påföljd kan fortsätta sin raspolitik.

Såsom framgår av den till utredningen fogade bilagan, "Ekonomiska sanktioner: En studie av tio fall i modern tid" av Peter Wallensteen, är det snarare regel än undantag att försök att med ekonomiska sanktioner uppnå vissa syften misslyckats. Det gäller även sanktioner som tillämpats i större skala och med bättre utgångschanser till framgång än de nu föreslagna svenska sanktionsåtgärderna. Slutsatsen kan inte bli annan än att utredningsmajoritetens förhoppningar om att genom ett investeringsförbud utöva ett ökat tryck på den sydafrikanska regeringen är synnerligen löst grundade.

10. Frågan om *ersättning för de förluster* som ett investeringsförbud skulle förorsaka de berörda företagen behandlas mycket knapphändigt av utredningsmajoriteten. Sådana förluster kan uppstå på flera sätt. Först och främst kommer värdet av de svenskägda företagens tillgångar i Sydafrika att minska till större eller mindre del, beroende på hur företaget påverkas av den svenska lagstiftningen. I betänkandet DsH 1978:3 uppskattas värdet av elva svenska företags tillgångar i Sydafrika till ca 600 miljoner kronor vid årskiftet 1977/78. Men svenska företag kan genom ett investeringsförbud förorsakas förluster på flera andra sätt. Exporten till Sydafrika kommer att sjunka. En förutsedd eller planerad expansion av verksamheten i Sydafrika eller av exporten dit kan inte längre äga rum, vilket kan betyda inkomstbortfall för företaget. Det finns, som ovan framhållits, också risk för minskad export eller minskade expansionsmöjligheter på andra marknader till följd av ett reducerat förtroende för svenska företag. Sådana förluster kan också drabba företag som inte är verksamma i Sydafrika.

Ersättningsfrågan är främst aktuell när det gäller en minskning av värdet av tillgångarna i de sydafrikanska bolagen. Utredningsmajoriteten intar en njugg hållning till sådan ersättning. Den vill att Sverige skall bekämpa apartheid, men de kostnader och uppoffringar detta för med sig vill man inte

vara med och dela. Dem föredrar man att skjuta över på de drabbade företagen. Någon lagfäst rätt till ersättning vill majoriteten sålunda inte föreslå. Endast i de fall då företag på grund av lagen helt tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika, bör man enligt majoritetens uppfattning kunna tänka sig en diskretionär ersättning efter särskilt beslut av statsmakterna.

Enligt min mening borde det klart fastslås, att full ersättning skall utgå för varje förlust till följd av den nya lagen som kan beläggas på ett tillfredsställande sätt. Om statsmakterna beslutar att införa ett investeringsförbud, gör man det obestridligen i hela det svenska folkets intresse, sådant som man nu uppfattar detta. Det kan då inte vara rimligt att de förluster, som blir en följd av denna politik, skall bäras endast av ett fåtal företag eller individer. Dessa förluster bör bäras av alla. Det är ett från solidaritets- och rättvisesynpunkt självklart krav – eller borde vara det.

Särskilt yttrande av C-J Bouveng

Majoriteten av utredningens ledamöter föreslår att ett förbud för svenska investeringar i Sydafrika införs. Som sakkunnig i utredningen vill jag särskilt kommentera utredningens betänkande med avseende på den föreslagna lagstiftningens effektivitet, Sveriges internationella roll och de ekonomiska konsekvenserna.

1 Förbud mot investeringar i stället för kapitalexport

Formellt går utredningen utöver givna direktiv genom att utforma ett förbud mot investeringar i stället för det begärda förbudet mot kapitalexport. Å andra sidan säger utredningsdirektiven också att utredningen bör beakta "på annat sätt åstadkomna begränsningar av företagens verksamhet". Utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika ("De svenska företagens verksamhet i Sydafrika", Ds H 1978:3) har inte resulterat i någon överenskommelse om dylika begränsningar. Eftersom de svenska företagens investeringar i Sydafrika blott till en mindre del finansieras genom kapitalexport från Sverige, kan det därför hävdas att enbart ett kapitalexportförbud skulle få begränsade verkningar på dessa investeringar. Detta gäller speciellt om inte även andra länder inför ett likadant förbud.

Emellertid kan det diskuteras om det föreslagna investeringsförbudet verkligen ökar sannolikheten att nå det uppställda målet, nämligen att åstadkomma "ett ökat tryck på Sydafrika". Företag med svensk anknytning svarar för mindre än en procent av den samlade produktionen i *utländska* företag i Sydafrika. Det ekonomiska – och därigenom det antagna politiska – trycket till följd av svenska åtgärder blir därför begränsat. Endast om andra länder följer det svenska initiativet, skulle trycket kunna tänkas bli effektivt.

Det kan inte uteslutas att andra länder blir mindre benägna att följa det svenska initiativet vid ett investeringsförbud än vid ett förbud mot kapitalexport. En sådan slutsats stöds av att dels länder av betydelse, dvs.

med betydligt större investeringar i Sydafrika än Sverige, också måste räkna med att åsamkas betydligt större kostnader, dels att investeringsförbud i motsats till kapitalexportförbud riskerar att visa sig icke överensstämma med allmänt omfattande principer för det internationella umgänget (punkt 3 nedan).

Man kan därför på lika goda grunder som utredningen antar motsatsen hävda att den samlade effekten för att nå syftet, dvs. ett ökat tryck på Sydafrika, skulle kunna bli större med ett kapitalexportförbud.

2 Reformstrategi eller isoleringsstrategi

Utredningens förslag borde av ovannämnda skäl ha baserats på en analys av skillnaden mellan ett kapitalexportförbud och ett investeringsförbud i fråga om sannolika såväl effekter inom Sydafrika som möjligheter att influera andra länders åtgärder och politik samt FN:s behandling av frågan.

Utredningen hade då i enlighet med direktiven kunnat redovisa möjligheten att "effektivt tillgodose" syftet och därvid även beakta för- och nackdelar vid den s k reformstrategin – dvs. tillåta företagen att genom föredömligt agerande påverka utvecklingen i positiv riktning – respektive den s. k. isoleringsstrategin som investeringsförbudet representerar. Valet mellan de två strategierna är varken enkelt eller självklart, och utredningen borde genom en analys ha tillfört regering och riksdag något underlag för det beslut om en ändrad svensk politik som föreslås.

3 Folkrättsliga överväganden

Utredningen har otillräckligt såväl klarlagt sambanden mellan det föreslagna investeringsförbudet och reglerna för det internationella umgänget mellan stater som övervägt prejudikatverkan och folkrättsliga konsekvenser för Sverige.

Investeringsförbudet står sannolikt i konflikt med vissa väsentliga, allmänt omfattande principer för det internationella umgänget mellan stater. En sådan allmänt erkänd princip innebär att man icke bör ålägga medborgare i verksamhetslandet förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet. Den föreslagna lagen om investeringsförbud synes komma i konflikt med denna princip om det i Sydafrika framlagda förslaget till lag benämnt "Protection of Businesses Act" genomförs. Denna sydafrikanska lag liksom innehållet av den sydafrikanska bolagslagstiftningen med vilken också konflikter kan tänkas uppstå bör granskas ur synvinkeln av möjliga sådana konflikter, innan den av utredningen föreslagna lagen beslutas.

Det torde vidare inte råda något tvivel om att det föreslagna investeringsförbudet inte överensstämmer med de principer och den praxis som hittills legat till grund för svensk politik på detta område. Detta åsidosättande av rådande principer motiveras med att Sydafrika utgör ett särfall, varför det av utredningen föreslagna avsteget från principerna inte har någon prejudikatverkan (sid 167). Detta låter sig förvisso sägas. Det är emellertid mycket osäkert om man i utlandet på samma sätt uppfattar åtgärden som unik och den svenska politiken som i princip orubbad.

Likaså bör man vid ett slutligt beslut ta hänsyn till hur det föreslagna investeringsförbudet kan undergräva Sveriges trovärdighet och möjligheter att i framtiden invända mot andra länders åtgärder – av handelspolitisk eller utrikespolitisk natur – som anses innebära oacceptabla försök från dessa länders sida att utsträcka sitt myndighetsområde.

Det synes speciellt angeläget att ett litet land som Sverige – som dessutom är starkt ekonomiskt beroende av sina internationella förbindelser – ej bidrar till en uppluckring av de regler som accepterats för det internationella umgänget mellan stater och som för mindre stater av Sveriges typ är av speciellt värde.

4 Ny svensk sanktionspolitilk?

Förslaget innebär vidare att Sverige överger den hittills tillämpade ordningen att endast tillgripa ekonomiska sanktioner mot annat land efter beslut i FN:s säkerhetsråd. Även detta avsteg motiveras med Sydafrikas särart, och det påpekas att åtgärden är ett undantag, att den svenska politiken består orubbad. Samma risker för Sveriges internationella roll och trovärdighet uppstår som under föregående punkt.

De möjliga konsekvenserna av detta avsteg från traditionella principer har otillräckligt beaktats i utredningen. Den borde ha värderat de svårigheter som följer av att framtida påtryckningar om svenska sanktionsåtgärder inte kan bemötas principiellt med hänvisning till FN:s ståndpunkt utan måste diskuteras i sak, varvid fråga kan bli om att värdera och gradera politiska system i andra länder.

Man bör vid det slutliga ställningstagandet också överväga de risker en isolerad svensk åtgärd av föreslaget slag kan innebära för Sveriges och svenska företags trovärdighet i andra länder vilkas ekonomiska, sociala och politiska system debatteras av svensk eller internationell opinion.

5 Ekonomiska sanktioners effektivitet

Det är anmärkningsvärt att utredningen trots direktivens formulering inte i betänkandet kommenterar och värderar "de erfarenheter som finns av ekonomiska sanktioner mot länder i andra fall" utan inskränker sig till att i en bilaga återge Peter Wallensteens utredning "Ekonomiska sanktioner: En studie av tio fall i modern tid". Även försiktiga slutsatser på basis av denna utredning antyder att mycket betydande svårigheter visat sig föreligga också för väsentligt större länder än Sverige att vid ekonomiska sanktioner såväl uppnå någon form av anslutning från andra stater som åstadkomma de eftersträvade politiska effekterna i det land man vill påverka.

Med beaktande av dessa erfarenheter och de svenska investeringarnas förhållandevis ringa omfattning i Sydafrika ter sig utredningens bedömning av hur ett svenskt investeringsförbud kan bidra till att nå det önskade syftet – ett ökat tryck – inte helt realistisk. Bedömningen synes mera grundad på en förhoppning än på en egentlig analys. En sådan analys hade dock säkerligen pekat i samma riktning som Wallensteens studie.

6 Ekonomiska effekter i Sverige

Utredningen redovisar de negativa konsekvenser av ett investeringsförbud som företagen angivit och hänvisar även till det betänkande som avgivits av utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika. Utredningen avvisar därefter bedömningarna: "Den negativa helhetsbild företagen lämnat är enligt vår uppfattning överdriven" . . . "beträffande konsekvenserna för enskilda företag råder stor osäkerhet" (sid 160). Läsaren uppmanas "hålla i minnet att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få positiva effekter på svenska företags möjligheter på andra marknader" (sid 160).

Det är givetvis mycket svårt att bedöma konsekvenserna av en lagstiftning som denna av för Sverige ny och säregen karaktär.

Den tidigare refererade utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika har haft till uppdrag att kartlägga och bedöma effekterna på de svenska företagen. Slutsatsen, som väsentligen synes innebära ett accepterande av företagens bedömningar och avser såväl omedelbara sysselsättnings- och exporteffekter som medelfristiga verkningar på konkurrenskraften, är att konsekvenserna kan bli ytterst besvärande för berörda företag och även mer generellt försämra svenska företags trovärdighet. På basis av allmänna erfarenheter av hur internationellt affärsliv fungerar är detta enligt min uppfattning inte en orimlig slutsats.

Slutsatsen borde ej kunna förkastas av här föreliggande utredning utan att en fullständigare och mer detaljerad analys gjordes av hur ett investeringsförbud kan påverka dels möjligheterna att på sikt driva svenska företag i Sydafrika, dels expansionen av svensk export till Sydafrika och tredje länder, dels utvecklingen på sikt av berörda företags knowhow och konkurrenskraft. En sådan analys skulle säkerligen inte ha givit ett från företagens uppfattning avvikande resultat. Det är en svaghet att utredningen bara ger regering och riksdag sin uppfattning i stället för att genom analys och fakta söka vederlägga av företagen framförda synpunkter.

7 Sydafrikanska motåtgärder

Utredningen bedömer "motåtgärder av mer nämnvärd betydelse som mindre sannolika" (sid 167). Detta är ett anmärkningsvärt sätt att avfärda en risk som är betydande. Utredningens formulering i specialmotiveringen till § 1 punkt 4 exempelvis torde ur sydafrikansk synvinkel te sig direkt provocerande:" . . . det är nödvändigt att reglera även investeringsbesluten i de sydafrikanska dotterföretagen" (sid 179).

Skulle ogynnsamma konsekvenser uppstå ur sydafrikansk synvinkel, finns många möjligheter att med synliga och osynliga medel – allt eftersom man vill statuera ett exempel eller undvika internationell uppmärksamhet – ingripa på effektivt sätt mot den svenska företagsamheten i och handeln med Sydafrika. Man bör vid en bedömning av sannolikheten för sådana sydafrikanska motåtgärder beakta att de direkta ekonomiska kostnaderna för Sydafrika av vedergällning är små på grund av de svenska investeringarnas obetydliga omfattning.

8 Ersättning till svenska företag

Utredningen avslutar avsnittet om sydafrikanska motåtgärder med slutsatsen att Sydafrika i ett skärpt internationellt och handelspolitiskt läge "kan tänkas vidta för svenska intressen kännbara åtgärder . . . . Sådana effekter får man ytterst vara beredd att ta" (sid 167). De kännbara åtgärder, som här avses, kan givetvis komma att drabba inte minst de svenska dotterbolagen och innebära att de tillfogas betydande skada. Sådan skada måste också befaras i den mån förbudet mot nyinvesteringar efter hand hindrar dessa företag att bedriva en konkurrenskraftig rörelse.

Det vore den bakgrunden naturligt att utredningen föreslog en rätt till ersättning för svenska företag som drabbas av förluster till följd av investeringsförbudet. Det är i sak och i princip olyckligt att utredningen i stället intar en mycket snäv ståndpunkt i kompensationsfrågan och inte ens utsträcker rätten till ersättning så långt som föreslås i 1970 års betänkande från FN-lagkommittén, dvs. att skadelidande skall ha ersättning efter en billighetsprincip. Utredningen föreslår blott att "i vissa fall då företag på grund av lagen tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika, bör man kunna tänka sig en diskretionär ersättning" (sid 176). Det är ur flera synvinklar otillfredsställande om kostnaden för en av Sverige genomförd sanktion på detta sätt skulle få bäras av ett fåtal företag.

Särskilt yttrande av Eskil Hellner

1. Innebörden av riksdagens beslut våren 1977

Ramen för utredningsarbetet och utgångspunkterna för bedömningen av utredningsmaterialet bestäms på ett avgörande sätt av vilken innebörd som skall tilläggas riksdagens enhälliga beslut på grundval av utrikesutskottets betänkande (UU 1976/77:22) våren 1977. Beslutet utgör bakgrunden till kommitténs uppdrag liksom till det uppdrag som f. d. landshövdingen Valter Åman redovisat i betänkandet "De svenska företagens verksamhet i Sydafrika".

I riksdagsbeslutet innefattas en hemställan till regeringen om ett förslag till lag om förbud mot kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Denna lag skall vara det instrument, varmed Sverige skall bidraga till att öka trycket på Sydafrika. I samma beslut har riksdagen begärt en utredning som bör omfatta *dels* de juridiska, folkrättsliga och utrikespolitiska aspekterna på ett ensidigt svenskt åtagande i fråga om restriktioner på kapitaltillförsel för investeringar i Sydafrika och Namibia, *dels* en bedömning av de politiska, ekonomiska och psykologiska effekterna av en dylik åtgärd.

Vad riksdagen sålunda beslutat är uppenbarligen – mot bakgrunden av att riksdagen tidigare avvisat tanken att Sverige ensamt skulle utöva ekonomiska påtryckningar – ett uttryck för en ny beredvillighet att övergå från ord till handling i sydafrikafrågan. Det är emellertid svårt att av beslutet

utläsa annat än att frågan huruvida handling skall tillgripas, dvs. om det begärda lagförslaget skall leda till lagstiftning, lämnats öppen av riksdagen. för att prövas på grundval av resultatet av den begärda utredningen och de synpunkter som den kan föranleda, däri inbegripet "regeringens slutsatser och förslag i ärendet" såsom det uttryckts i utskottets betänkande.

Det lagförslag, som riksdagsbeslutet nämner, rör kapitalexportförbud. Syftet med lagen skall vara att förhindra svensk etablering av företag i Sydafrika och Namibia och, i fråga om redan etablerade företag, expansion av dessa företag. I likhet med kommittémajoriteten finner jag det klarlagt att detta syfte förfelas, om restriktionerna för de svenska moderföretagen begränsas till förbud mot kapitalexport, dvs. mot överföring av kapital från Sverige till Sydafrika. För att syftet skall kunna nås och den svenska åtgärden framstå som allvarligt menad och inte bara som en tom gest krävs ett mera vittgående förbud, som förhindrar – i görligaste mån – också att kapital från annat håll än Sverige tillskjuts till de svenskdominerade sydafrikanska företagen för att finansiera expansion, respektive tillskjuts för att etablera svenskdominerade företag. Det lagförslag som krävs och som utredningen lägger fram upptager följaktligen inte restriktioner på kapitalexporten i och för sig utan på investeringsverksamheten i den mån den styrs eller kan styras av de svenska moderföretagen. Detta är otvivelaktigt en inte oväsentlig utvidgning i förhållande till de restriktioner som riksdagsbeslutet enligt sin ordalydelse handlar om.

Riksdagens ställningstagande våren 1977 får enligt min mening visserligen antagas åsyfta investeringsrestriktioner av vidare slag än enbart ett kapitalexportförbud. Det är emellertid för mig uppenbart att det i vart fall inte kan tolkas som att ett i riksdagen förankrat beslut föreligger om att restriktioner skall införas av den vittgående karaktär som lagstiftning enligt kommittémajoritetens förslag medför.

Jag uppfattar med andra ord situationen så att riksdagen velat höja beredskapen för övergång från ord till handling, men om övergången skall ske eller ej är alltjämt en öppen fråga.

Därmed faller inom utredningsarbetets ram, efter klargörande av det eller de mål som de tänkta åtgärderna skall syfta till, ge en belysning av åtgärdernas ändamålsenlighet och eventuella bieffekter av såväl positivt som negativt slag.

2. *Mål och medel*

Vid en diskussion av målen för åtgärderna kan man utgå från att samstämmigheten är total i vårt land i fördömandet av de principer som ligger till grund för samhällsstrukturen i Sydafrika när det gäller de roller som den tilldelar de olika rasgrupperna inom snart sagt alla områden av samhällslivet. Fördömandet är entydigt: det är fråga om flagranta brott mot de mänskliga rättigheter och friheter som världens stater med FN som instrument kodifierat i Den universella förklaringen om de mänskliga rättigheterna och friheterna.

Enigheten torde i vårt land vara lika total i fråga om det mål som, allmänt sett, bör gälla vårt handlande i förhållande till Sydafrika. Detta mål kan anges vara att bidra till en omdaning av det sydafrikanska samhället till

ett samhälle, där tillhörigheten till ras eller annan etnisk grupp inte berättigar till eller utestänger från någon rättighet eller frihet som tillkommer medborgare i en demokratisk stat och där alla som har landet som sitt land tillerkänns medborgarskap däri.

Frågan om de påverkningsåtgärder som nu är aktuella stämmer med den allmänna inriktningen av den svenska utrikespolitiken gentemot Sydafrika har inte ställts. Såtillvida behöver den heller inte ställas som det är helt klart att åtgärdernas syfte står i samklang med de mål, för vilka den svenska utrikespolitiken i sydafrikafrågan arbetar. Men som fråga om valet av medel skulle den väl kunna ställas. Den utrikespolitiska bilden visar en lucka om den inte kompletteras med uppgiften att också en annan väg för påverkan än isoleringens har åtskilliga förespråkare och också praktiseras, fast det inte sker i den svenska utrikespolitiken. Metoden går ut på att på olika samhällsområden "närvara" i Sydafrika och inifrån, i det sydafrikanska samhällets egna institutioner och vardagsliv verka för omdaningen, dvs. förenklat uttryckt infiltration i stället för konfrontation.

Syftet med de nu aktualiserade åtgärderna skall enligt den ståndpunkt som riksdagen givit uttryck åt i beslutet våren 1977 vara att Sverige skall bidra till att öka trycket på Sydafrika. Kommitténs överväganden och förslag har därför kunnat utgå från att det är en angelägenhet för vårt land att rasåtskillnadspolitiken i Sydafrika bringas att upphöra och att Sverige i detta syfte skall utöva ett tryck på Sydafrika. Detta av Sverige utövade tryck förutsätts i riksdagsbetänkandet utgöra ett bidrag till ökningen av det tryck som Sydafrika är utsatt för. Även om vårt land är ensamt om den form av påtryckning som nu aktualiserats förutsätts att åtgärden ansluter till ett tryck som utövas från annat håll och som är ökande. De angivna förutsättningarna påkallar en kontroll av att den svenska påtryckningsåtgärden blir samstämd med det från annat håll utövade trycket. Svensk konfrontation på ett område, där trycket i övrigt utövas via infiltration, kan knappast sägas bidra till att öka något tryck.

Det eftersträvade målet – ett i sann mening demokratiskt sydafrikanskt samhälle – kan knappast, ens vid en optimistisk bedömning, antagas ligga nära om man beaktar den stabilitet som det sydafrikanska samhällets maktstruktur uppvisar och som dess kontroll- och repressionsapparat synbarligen har stora resurser att upprätthålla. Som riksdagsuttalandet förutsätter kan emellertid de här aktualiserade svenska åtgärderna verka som bidrag till en ökning av trycket på den sydafrikanska regimen. Eftersom en ökning av trycket – utan att regimen i Sydafrika genomför några positiva förändringar – knappast kan tänkas som något självständigt mål, kan som etappmål för det svenska engagemanget uppställas att det skall utlösa likartade aktioner av andra stater. Härigenom skulle kunna åstadkommas att det samlade trycket på Sydafrika så småningom växer till den styrka som behövs för att regimen där skall lägga om sin politik i rasfrågan.

För att de svenska åtgärderna skall kunna tänkas ha en initierande effekt måste antagas att de framstår som rationella med hänsyn till det mål som ytterst skall uppnås.

I själva verket torde delmålsaspekten skärpa kraven på att påtryckningsåtgärderna skall vara förenade med en ganska stor sannolikhet för resultat utan att den påtryckande statens uppoffringar blir oproportionerligt kännbara.

Efterföljaren befinner ju sig i den situationen att han har ett åskådningsexempel, vars effekter han kan vilja avläsa innan han bestämmer sig för att själv handla.

Med det sagda har jag velat framhålla att vare sig man ser till det eftersträvade slutmålet eller ställer upp ett mera begränsat etappmål de anspråken måste ställas på påtryckningsåtgärderna att de vid en kritisk granskning måste framstå som rationella. Sådana anspråk måste upprätthållas även om sydafrikafrågan i grunden är en fråga om rättfärdighet, humanitet och moral. Det förtjänar understrykas i denna fråga, där de sydafrikanska makthavarnas brutalitet mot de svartas frigörelsevilja naturligt nog väcker starkt känsloengagemang, att de förtrycktas sak inte är betjänt av att man ger efter på kraven på objektivitet i bedömningarna och på rationalitet i handlandet.

Från rationella utgångspunkter synes som första krav på påtryckningsåtgärderna kunna anges att de skall leda till resultat som i vart fall inte värderas lägre än de uppoffringar åtgärderna kostar det svenska samhället eller intressen som den svenska staten har att tillvarataga. Det kan förefalla krasst – och från känslomässiga utgångspunkter kan det inte betecknas som annat än krasst – att ställa anspråket att varje uppoffring av svenska resurser eller intressen skall föra ett steg närmare det uppsatta målet. Men utgångspunkten är här inte känslomässighet utan rationalitet. Att stora svårigheter här som alltid föreligger att bestämma och mot varandra väga de resultat som kan uppnås och de uppoffringar som måste göras berättigar inte till att förbigå problemställningen.

I linje med det sagda ligger att man måste eftersträva största möjliga säkerhet för att oavsedda negativa effekter inte uppkommer när åtgärderna sätts in. Även i detta hänseende är det uppenbart att stora svårigheter infinner sig att kalkylera bieffekterna. Åtgärderna är sålunda avsedda att insättas på det ekonomiska området men de eftersträvade resultaten skall avsätta sig på det politiska, inte i Sverige utan i Sydafrika eller i tredje land eller i internationella organisationer. Det är uppenbart att situationens komplexitet rymmer ganska stora risker för att någon faktor lämnas obeaktad eller att dess betydelse för händelseutvecklingen felbedöms. Men inte heller de nu antydda svårigheterna ger grund till att förbigå problemet lika litet som de rättfärdigar någon total passivitet.

3. *Särskilda effekter*

I det följande berör jag några punkter, där jag finner den redovisning eller bedömning av föreliggande problem som kommittémajoriteten enat sig om oklar eller ofullständig.

3.1 Prejudicerande verkningar

En väsentlig fråga vid ställningstagandet om påtryckningsåtgärderna mot Sydafrika skall tillgripas eller ej är frågan i vad mån situationen i Sydafrika är unik. I flera sammanhang betonar kommittémajoriteten en samstämmig uppfattning om att sydafrikafrågan är unik. Om så är fallet undgår man – och detta synes vara politiskt angeläget – att ett ensidigt svenskt tillgripande av påtryckningsåtgärder mot Sydafrika genom sin prejudikatverkan kommer

att begränsa den framtida handlingsfriheten och förplikta till liknande åtgärder mot andra länder, där makthavarna kränker de mänskliga rättigheterna.

Det låter sig säga att situationen i Sydafrika är unik, i varje fall i nuet och om man bryter ner situationen i tillräckligt små element. Ser man däremot till de grundläggande kännetecknen på situationen – de som utgör grunden för kraven på ingripande, nämligen kränkningen av de mänskliga rättigheterna, det implicerade hotet mot internationell fred och säkerhet och de små utsikterna till en spontan fredlig lösning – är det mera tveksamt om beteckningen unik är riktig. Och för man samtidigt in tidsperspektivet, vilket nog bör ske när man skall överväga prejudikatverkan, förefaller det djärvt att använda beteckningen unik för sydafrikasituationen. Jag kan för egen del inte mobilisera denna djärvhet.

Även om man efter åtgärder mot Sydafrika med hänvisning till det unika i sydafrikasituationen anser sig kunna avvisa framtida krav på ensidiga svenska aktioner i andra fall av samtidig kränkning av mänskliga rättigheter, hot mot internationell fred och säkerhet och små utsikter till självläkning är det dock klart att argumentet att Sverige av princip inte går vid sidan om det kollektiva säkerhetssystemet är förbrukat. Om inte något annat formellt skäl erbjuder sig måste diskussionen föras hur den situation, vari en ensidig svensk aktion krävs, skiljer sig från sydafrikasituationen, om den aktuella regimens kränkningar av de mänskliga rättigheterna är mer tolerabla och liknande. I nu angivet hänseende kan framtida effekter av ett aktionsbeslut inte undvikas.

3.2 Effekter i Sydafrika

De svenskstyrda sydafrikaföretagens andel i det sydafrikanska näringslivet är enligt vad utredningen visar så liten att ett stopp för nyetablering och expansion måste antagas lämna den sydafrikanska samhällsekonomin oberörd. Inte heller kan en tillbakagång av den svenskstyrda sektorn – vare sig relativt, vilket är en given effekt av expansionshinder, eller absolut, vilket på sikt är en sannolik effekt därav – antagas ha någon nämnvärt besvärande inverkan på det sydafrikanska näringslivet. Alla svenskägda företag har konkurrenter på marknaden. Så länge dessas verksamhet kan fortgå utan motsvarande restriktioner kan det tagas för givet att de svenskägda företagens tillbakagång kommer att motvägas av en frammarsch för konkurrenterna. Det är svårt att föreställa sig att en utveckling efter ett sådant mönster skulle av makthavarna i Sydafrika uppfattas som politiskt besvärande effekter av en svensk påtryckning. Såsom återges i utrikesutskottets betänkande 1975:9 kan däremot ineffektiva försök att sätta in sanktioner inleda Sydafrika i tron att landet utan påföljd kan fortsätta sin raspolitik.

Mot bakgrunden av den nu antydda utvecklingen är det föga sannolikt att den sydafrikanska regimen vidtar några radikalare åtgärder mot de svenskstyrda företagen eller svenska intressen. Men sannolikheten är stor för att inom ramen för den valutareglering, som Sydafrika redan tillämpar, restriktioner kommer att gälla för de svenska moderföretagens hemtagning av vinster och reservationer, som tidigare avsatts för självfinansiering av företagens utveckling och utbyggnad. Om medlen inte får tagas hem till

Sverige och inte heller får användas till företagens investeringar i Sydafrika – enligt majoritetsförslaget ej ens till ersättningsinvesteringar, om inte regeringen diskretionärt medger det – kommer de att stå till den sydafrikanska kapitalmarknadens förfogande. Att de där kommer till användning för andra företags nyinvesteringar är inte osannolikt.

De svenskstyrda företagens personalpolitik i Sydafrika har generellt sett medfört att de hos dessa företag anställda svarta har bättre förmåner och en mera respekterad ställning överhuvudtaget än på andra håll i det sydafrikanska näringslivet. Personalinskränkningar hos de svenskstyrda företagen och den förutsebara expansionen av konkurrentföretagen innebär därför en förskjutning till det sämre sett ur arbetskraftens synvinkel. Denna vidare effekt förtjänar att observeras, när personalinskränkningar som följd av stagnerande eller minskande produktion vid de svenskägda företagen nämns.

3.3 Återverkningar för moderföretagen

Bedömningen av effekterna för de svenska moderföretagen av investeringsrestriktioner är otvivelaktigt vansklig att göra. Den sönderfaller i två frågor. Den ena är frågan vilka effekter som överhuvudtaget är tänkbara, den andra frågan om sannolikheten för att de i och för sig tänkbara effekterna inträder. Som en ytterligare fråga kan införas frågan om kompenserande förhållanden i form av förbättrade möjligheter att vinna inträde eller expandera på andra marknader eller i form av ersättning av statsmedel.

Företagen har vid kommitténs kontakter med dem inte haft anledning att belysa annat än de tänkbara negativa effekterna av restriktioner som begränsar deras ekonomiska verksamhet. Det är ju bara de negativa effekterna som skapar problem såväl för företagen som för dem som skall väga dessa effekter mot andra intressen. Det är självklart att en uppräkning av enbart negativa effekter ger en negativ helhetsbild. Jag kan dock inte förstå annat än att en företagsledning som, direkt tillfrågad, underlåter att fullständigt redovisa tänkbara följder av de aktuella restriktionerna, sviker sitt ansvar mot alla dem som för sin utkomst eller på annat sätt är beroende av företagets bestånd och utveckling. Själva uppräkningen av tänkbara negativa följder berättigar enligt min mening inte till någon kritik av helhetsbilden. Inget motsäger att de uppgivna negativa effekterna i och för sig *kan* inträffa.

Frågan om alla effekterna också kommer att inträffa eller vilka av dem som är mer sannolika än andra och frågan vilken betydelse en inträffad negativ effekt skall tilläggas är andra frågor; i dem finns förvisso utrymme för såväl över- som underskattningar. Med bara ytliga kunskaper om de villkor som gäller för de berörda företagens arbete på hemmaplan och på världsmarknaden tvingas jag lämna öppet om den hlehetsbild som företagen givit är – såsom kommittémajoriteten uttalat – överdrivet negativ eller ej. Jag kan bara redovisa att jag övertygats om att flera företagsledningar hyser en allvarlig oro för återverkningarna på företagens position på världsmarknaden över huvud taget av en stagnation, tillbakagång eller avveckling i Sydafrika.

4. En solidaritetshandling

Vad beträffar bedömningen i övrigt av den komplicerade avvägningssituation som föreligger delar jag uppfattningen att en påtryckningsåtgärd, även om den företages av Sverige ensamt, i sin egenskap av solidaritetshandling innebär ett psykologiskt stöd för dem i Sydafrika som mot en välrustad övermakt kämpar för de svartas frigörelse. Det kan också hos dem väcka hoppet om att andra länder, som i kraft av sin politiska och ekonomiska makt verkligen har ett inflytande på utvecklingen i Sydafrika, skall ta intryck av den svenska åtgärden. Men dessa positiva effekter förutsätter att den svenska åtgärden inte stannar vid en snart genomskådad tom demonstration. Jag antar också att den psykologiska effekten skulle bli starkare om den svenska påtryckningen finge framstå som en hela det svenska samhällets angelägenhet genom att bördan av den fördelades på alla och inte – som enligt majoritetens förslag – tänkts få stanna på de berörda företagen med säkerligen mycket sällsynta undantag.

5. Avslutande synpunkter

Avslutningsvis har jag ett behov av att erinra om att inga sådana förändringar inträffat i sydafrikafrågan som undanröjt grunden för de betänkligheter som tidigare föranlett riksdagen att avstå från ensidiga svenska påtryckningsåtgärder. De förändringar som skett består i en upptrappning av våldsutövningen och en oförsonligare hållning gentemot dem som i Sydafrika arbetar för frigörelsen. Om dessa förändringar skall leda till att alla betänkligheter får vika är en värderingsfråga som ingen utredning i världen kan ge "det rätta" svaret på. I bästa fall kan en utredning ge en allsidig och vederhäftig redovisning av de förhållanden som skall vägas in vid värderingen och beslutet.

I värderingsfrågan leder mig känslan till ett ja, eftertanken till ett nej. Sammanvägningen till ett entydigt svar är politisk. Jag är inte politiker.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska investeringar där

Departementschefen statsrådet Burenstam Linder anför.

Sydafrikas apartheidpolitik innebär en systematisk kränkning av mänskliga rättigheter. Det är därför en viktig uppgift för Sverige att föra en utrikespolitik som innebär att man så effektivt som möjligt stöder kampen för frigörelse och ökar trycket på den sydafrikanska regeringen.

Rasförtrycket i Sydafrika och de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som den sydafrikanska raséskillnadspolitiken innebär, har engagerat den svenska opinionen sedan länge. Sverige har i FN karaktäriserat situationen i Södra Afrika som ett hot mot freden. I kraft därav har den svenska regeringen sökt motverka att nyinvesteringar i Sydafrika kommer till stånd. Riksdagen har ansett att Sverige bör agera inom ramen för FN i samverkan med andra länder i denna fråga. Utrikesutskottet har tidigare (UU 1975:9) framhållit följande:

"Försök att insätta sanktioner som saknar stöd av en eller flera av Sydafrikas huvudsakliga handelspartners skulle bli ineffektiva. De skulle kunna inleda Sydafrika i tron att landet utan påföljd kan fortsätta sin politik. FN:s prestige skulle i så fall kunna ta allvarlig skada".

Sverige har i FN förordat olika internationella ingripanden mot Sydafrika med anledning av den sydafrikanska raséskillnadspolitiken. Vi stöder sålunda FN-rekommendationen om förbud mot krigsmateriel i Sydafrika. Sverige tillämpar exportförbud mot krigsmateriel till Sydafrika. Vi har vidare föreslagit, att nämnda rekommendation skall omvandlas till ett för alla FN-länder bindande beslut. Tillsammans med bl. a. övriga nordiska länder har vi också lagt fram ett resolutionsförslag, som uppmanar FN:s säkerhetsråd att överväga åtgärder mot utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Förslaget har antagits av generalförsamlingen. Säkerhetsrådet har ännu inte slutgiltigt behandlat frågan.

Riksdagens utrikesutskott har i sitt senaste betänkande i frågan (1976/77:22) anfört:

"Då det emellertid inte kan uteslutas att ett positivt säkerhetsrådsbeslut i denna riktning ännu länge fördröjs eller under överskådlig tid helt uteblir, finns det enligt utskottets mening anledning att på svensk sida – trots de betänkligheter som anförts

mot ett sådant ensidigt förfarande – nu gå vidare och överväga att i svensk lagstiftning i särskild ordning införa förbud mot vidare kapitalexport till Sydafrika, liksom till det av Sydafrika alltjämt ockuperade Namibia, i samband med företagsinvesteringar där".

Utskottet noterade också:

"att de båda befrielseorganisationerna ANC och SWAPO enträget vädjat till omvärlden att försöka stoppa fortsatta utländska investeringar i Sydafrika och Namibia samt att de fått stöd för denna vädjan från en stor majoritet av FN:s medlemsstater".

Härutöver anförde riksdagen:

"Moraliska argument bör... tillmätas en avsevärd vikt i den situation som nu råder i Sydafrika. Frågan om en begränsning av de svenska intressena i Sydafrika är inte bara en politisk fråga om vad som kan tänkas utgöra effektiva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen. Det är också en fråga om huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system, som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft."

Riksdagen har således gjort en ändrad bedömning av hur ett ökat tryck på Sydafrika skall kunna åstadkommas och har nu hemställt att regeringen bl. a. tillsätter en utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där (UU 1976/77:22 rskr 1976/77:350). I utrikesutskottets nämnda betänkande, vilket riksdagen har antagit som sin mening, anförs bl. a. följande om utredningens uppgifter:

"Utgångspunkten för utredningsarbetet bör vara att Sverige skall bidra till att öka trycket på Sydafrika. Utredningen bör omfatta de juridiska, folkrättsliga och utrikespolitiska aspekterna på ett sådant ensidigt åtagande samt en bedömning av de politiska, ekonomiska och psykologiska effekterna av en dylik åtgärd. Mot denna bakgrund bör utredningen utarbeta lagförslag avseende förbud mot kapitalexport. Utredningen bör givetvis även noga följa motsvarande frågas fortsatta behandling i FN senare i år. Den bör arbeta skyndsamt. Resultaten bör redovisas för riksdagen jämte regeringens egna slutsatser och förslag i ärendet."

Vidare förutsatte utskottet även att regeringen lät ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt. Därvid borde även beaktas de synpunkter som anförts från fackligt och kyrkligt håll.

Jag förordar med anledning av riksdagens hemställan, att en kommitté tillkallas för att utarbeta lagförslag avseende förbud mot kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Kommittén bör undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av ett sådant förbud bl. a. ur juridisk, folkrättslig och psykologisk synpunkt samt även i övrigt belysa de frågor som har tagits upp av riksdagen. Särskilt skall utredas, hur ensidiga svenska åtgärder bör utformas för att effektivt tillgodose det av riksdagen angivna syftet, nämligen ett ökat tryck på Sydafrika.

Kommittén bör kartlägga de svenska investeringarna i Sydafrika, ävensom företagens framtidsbedömningar, när det gäller deras investeringar. De ekonomiska konsekvenserna av olika förbudsåtgärder för berörda svenska företag inkl. för de anställda i Sydafrika resp. för Sydafrikas ekonomi bör granskas.

Kommittén bör även granska hur på annat sätt åstadkomna begränsningar av företagens verksamhet utfaller. Kommittén bör i sitt arbete ta kontakt med berörda företag. Kommittén skall särskilt uppmärksamma eventuella problem, som kan vara förknippade med svenska åtaganden i internationella sammanhang.

Kommittén bör ange vilka ändringar i gällande författningar som ett förbud mot kapitalexport till Sydafrika i samband med investeringar kommer att erfordra.

Kommittén bör vidare studera åtgärder, som har vidtagits eller kan komma att vidtagas i andra länder, när det gäller investeringar i Sydafrika. Uppmärksamhet bör ägnas det sätt på vilket sådana åtgärder i praktiken tillämpas. Det pågående utredningsarbetet i Norge i denna fråga bör noga följas.

Kommittén bör även redovisa de erfarenheter som finns av ekonomiska sanktioner mot länder i andra fall.

Utredningsarbetet bör i enlighet med riksdagens intentioner bedrivas skyndsamt. Resultatet kan, om det visar sig ändamålsenligt, redovisas successivt.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst 5 ledamöter med uppdrag att utreda frågan om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska investeringar där,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till ledamot, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives, samt

att kostnaderna för kommittén skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Bilaga 2 Ekonomiska sanktioner: En studie av tio fall i modern tid

Av Peter Wallensteen

1 Inledning

1.1 *Handel som utrikespolitiskt medel*

Möjligheten att använda ekonomiska relationer för politiska syften har länge varit känd i det internationella systemet. Olika typer av ekonomisk utpressning har förekommit som en etablerad del av krigföring, t. ex. belägring av städer, blockader av hamnar eller "den brända jordens taktik". I modern, s. k. total krigföring betraktas ekonomiska medel som komplement till de militära (jfr Napoleons kontinentalblockad mot England och de allierades blockader mot Tyskland under världskrigen).

Både Nationernas Förbund och Förenta Nationerna har i sina stadgar infört möjligheten av ekonomiska sanktioner mot medlemstater. Resonemanget har emellertid varit ett annat än det som skildrats ovan. Med hjälp av ekonomiska medel skulle man tvinga stater som inlett krigsanledningar att upphöra med dessa. Utan tvekan spelade här erfarenheterna av det första världskrigets blockad mot Tyskland en mycket stor roll. De ekonomiska effekterna av denna ansågs så betydande att blotta hotet om ekonomiska repressalier mot potentiella agressorer skulle avskräcka från fullföljd aggression. Tankegången tillämpades gentemot Italien för att stoppa detta lands anfall på Etiopien 1935–1936, utan att det eftersträvade målet uppnåddes.

NF:s erfarenheter har medfört att FN varit mycket restriktiv med att använda sanktioner. Endast vid ett tillfälle har en sanktion liknande Italienfallet inletts, nämligen mot Kina och Nordkorea 1950, för att hindra dessa staters "aggression" mot Sydkorea. Varken NF:s eller FN:s praktiska erfarenheter har varit uppmuntrande och detta utgör förmodligen en tungt vägande anledning till att sanktioner inte vidare använts i just detta syfte.

Under perioden efter 1945 har emellertid ett nytt användningsområde tillkommit för internationella ekonomiska sanktioner: som ett medel att demonstrera mot och öva inflytande på stater som för en misshaglig in- eller utrikespolitik, även om den inte innebär militärt angrepp på andra stater. Förvisso har sådana tankegångar funnits även tidigare, men sedan 1945 har världen bevittnat ett särskilt stort antal sanktioner av denna typ och de har varit centrala i den internationella debatten om Sydafrika, och Rhodesia, liksom tidigare om Portugal, Grekland och Spanien. Det är emel-

lertid värt att påpeka att dessa fem stater, som alla har eller haft regimer av fascistisk eller rasistisk anstrykning då bojkottkravet rests, inte är de enda som utpekats som tänkbara mål för sanktioner. Således har även regimer av kommunistisk, "revisionistisk" eller annan karaktär utsatts för sanktionshot eller verkställda sanktioner (t. ex. Kuba, Jugoslavien).

Bojkotter är intressanta ur fredssynpunkt eftersom de utgör ett ickemilitärt medel för konfliktbeteende och kan användas av något fler stater än de militära medel som dominerar den internationella scenen. Att närmare utvärdera sanktioner innebär därmed inte endast att avgöra om de kan nå framgång, utan också precisera villkoren för framgång.

1.2 *Ekonomiska sanktioner*

Begreppet sanktion har använts flitigt främst inom statskunskap, juridik och sociologi. Vanligen menas med *sanktion* en *handling som utförs för att vidmakthålla eller uppnå efterlevnad av vissa lager eller normer.*[1] Eftersom det internationella systemet består av en mängd suveräna stater föreligger en högst påtaglig pluralism av normer eller lager. Sanktioner kommer därför, i det internationella systemet, att kunna riktas mot varje stat som bryter mot en norm eller lag som en annan stat upplever som väsentlig. Ytterst behöver ju en handling endast motiveras med att den tillfredsställer just denna stats krav på normer. Handlingens överensstämmelse med sådana, accepterade normer, utgör handlingens *legitimitet.* I praktiken är det emellertid sällan tillräckligt att kunna motivera en handling endast med de normer som gäller för en nation. Vanligen eftersträvas en vidare tillämpning av normerna. Stater synes därför föredra att införa sanktioner inom internationella sammanslutningar av regional eller global typ. Detta har betydelse eftersom det dels ökar giltigheten av de normer man själv tillämpar, dels ökar det politisk-psykologiska trycket på den som bryter mot normerna.

Sanktioner kan vara *positiva* eller *negativa,* dvs. bestraffande eller belönande. I sanktionsdebatten betonas oftast de negativa åtgärderna, alltså avbrytande av relationer, utövande av "tryck" mot avvikande nationer, isolering, etc. Emellertid finns ett minst lika stort fält av belönande åtgärder, såsom att påverka andra genom att öka relationerna, minska trycket, utdela belöningar (t. ex. u-hjälp), integrering, etc. Studier av smågrupper visar att sådana åtgärder kan vara mycket effektiva i att splittra annars sammanhållna grupperingar.[2] Det är emellertid ett markant drag i många debatter om efterlevnad av normer att diskussionen koncentreras kring lämpliga bestraffningar. Detta synes gälla såväl inom-nationell som internationell kriminalpolitik.

Sanktioner kan utföras med en rad olika medel, bland vilka de ekonomiska är ett. Därutöver finns diplomatiska och militära medel likaväl som mindre konventionella metoder, t. ex. folkliga demonstrationer och brevkampanjer. Inte ens kategorin ekonomiska sanktioner är särskilt entydig. Den kan avse export eller import, eller vissa grupper av utbyten, t. ex. varor (vapen, råvaror, livsmedel, reservdelar), kapital (in- och utförselförbud, beslagtagande av tillgångar), kapital (in- och utförselförbud, beslagtagande av tillgångar), personer (turism, migration) eller kommunikationer (flyg- och båtförbindelser, landtransporter). Begreppet ekonomisk sanktion är ofta oprecist, eftersom de

ekonomiska förbindelserna mellan stater är mycket skiftande och sammansatta. Ett krav på sanktioner kan därför av somliga, som närmast tänker på totala blockader, uppfattas som mycket dramatiska, och av andra, som endast åsyftar vissa begränsade åtgärder, som nålstick.[3] Vanligen synes debatten emellertid koncentrera sig kring generella åtgärder, avseende nästan alla former av ekonomiskt utbyte mellan stater (de flesta är dock villiga att göra undantag för t. ex. leveranser av medicin och tidningar samt korrespondens). Det antas ofta att ju mer omfattande en åtgärd är desto större känning kommer den utsatta staten att ha av den.

I det följande koncentreras framställningen på *negativa allomfattande ekonomiska sanktioner*. Det innebär att situationer av handelsembargon, totalbojkotter och fullständig isolering undersöks. Den som inför en sådan åtgärd betecknas som *sändare* (S), den som utsätts för den som *mottagare* (M). En genomgång av internationella arkiv och internationell litteratur resulterar för perioden efter den stora depressionen i de i tabell 1 återgivna sanktionsfallen.[4]

De sanktioner som återges i tabell 1 omfattar merparten av allt handelsutbyte mellan sändare och mottagare. De ligger därmed närmast de åtgärder som efterfrågas i sanktionsdebatten. Det innebär att vi har tagit bort sådana sanktioner som endast omfattar *en* vara, även om denna kan vara mycket viktig. Det mest intressanta exempel som därmed inte behandlas är de arabiska oljeproducerande staternas partiella embargo mot USA och andra väststater 1973.[5] Den s. k. oljekrisen bestod av flera olika åtgärder beslutade av olika stater eller grupperingar. Således beslutade OPEC om en oljeprishöjning medan OAPEC företog en generell produktionssänkning och proklamerade ett försäljningsförbud till vissa stater. Betydelsefulla politiska förändringar följde på dessa aktioner, främst fick Förenta Staterna en ökad förståelse för arabländernas syn på den palestinska konflikten. Det är emellertid svårt att tillskriva detta enbart oljeembargot eftersom andra åtgärder vidtogs samtidigt. Oktoberkrigets utgång kan i sig själv vara en tillräcklig förklarande faktor.

I själva verket är en-varu-sanktionerna kanske den mest ofta återkommande handling som vidtas av andra än stater. En vanlig tillämpning gäller råvaruhandeln. 1938 förstatligade Mexico de amerikanska oljebolagens tillgångar i landet. Mexico utsattes därefter för en blockad som hindrade fortsatt export av olja från landet. Oljetillgångarna behölls emellertid i statlig ägo. Liknande åtgärder riktades mot Iran 1951–1953, då brittisk-ägda anläggningar i Iran nationaliserades, och mot Iran 1972, då landets regering tog kontroll över oljeproduktionen i landet. I det senare fallet upphörde oljebolagens åtgärder efter några månader, i det förra fallet vidmakthölls de under två år, i praktiken under ledning av den brittiska regeringen. Köpbojkotten hävdes först sedan den iranska regeringen störtats genom en militärkupp. Liknande fall återfinns inom t. ex. kopparhandeln (amerikanska kopparbolag försöke förhindra försäljning från Chile sedan den socialistiska regeringen förstatligat koppartillgångarna), inom livsmedelshandel och turism, ofta iscensatta av folkliga rörelser. I denna framställning är det emellertid statligt initierade sanktioner som behandlas.

Tabell 1 Ekonomiska sanktioner sedan 1932

Tidpunkt	Sändare	Mottagare
1933	Storbritannien	Sovjetunionen
1935–1936	NF	Italien
1941	*Förenta Staterna*	*Japan*
1945–	Arabförbundet	Israel
1948–1955	Sovjetunionen	Jugoslavien
1948–1967	*Förenta Staterna*	*Sovjetunionen*
1951–1972	*FN*	*Kina/Nordkorea*
1960–	Afrikanska stater	Sydafrika
1960–1962	Förenta Staterna	Dominikanska republiken
1960–	Förenta Staterna	Kuba
1960–	*Sovjetunionen*	*Kina*
1961–	Sovjetunionen	Albanien
1963–1975	Afrikanska stater	Portugal
1965–	Storbritannien	Rhodesia

En grundläggande tanke i sanktionsdebatten är att de ekonomiska medlen ska vara de huvudsakliga i försöken att utöva inflytande på andra stater. Det är också nödvändigt att koncentrera en undersökning om ekonomiska sanktioners effektivitet till sådana "rena" fall om det ska vara möjligt att med någon grad av bestämdhet nå en allmängiltig slutsats. Tabell 1 innehåller några fall som inte motsvarar detta krav (kursiverade i tabellen). I dessa har istället militära medel kommit att överväga som konfliktbeteende. Det gäller relationerna mellan USA och Japan, där den amerikanska embargopolitiken mot Japan besvarades med ett massivt militärt angrepp (Pearl Harbour 1941) och FN:s sanktioner mot Kina och Nordkorea som var av klart mindre betydelse än FN:s, dvs. USA:s, militära insats i Korea. Konflikten mellan USA och Sovjet har huvudsakligen utkämpats med hjälp av militära rustningar och diplomatiska schackdrag, snarare än med ekonomiska påtryckningar. Samma sak gäller konflikten mellan Sovjet och Kina. Detta är inte det samma som att förneka att handelsblockaderna inte haft visst inflytande, men de har varit så uppblandade med andra typer av agerande, att en närmare analys av just sanktionernas effekter är ogörlig. Även i en del andra konflikter har militära medel tillgripits, främst då i de arabisk-israeliska relationerna. Ur arabsidans synpunkt är emellertid bojkottaktionen den främsta och mest kontinuerliga formen av påtryckning mot Israel.

Mot denna bakgrund är det rimligt att endast uppmärksamma tio av fallen i tabell 1. De fall som kursiverats i tabellen undantas från den följande diskussionen. Det är naturligtvis möjligt att avföra eller tillföra ytterligare något fall. Det urval som gjorts anknyter emellertid nära till de förutsättningar och målsättningar som den internationella sanktionsdebatten angivit. Urvalet är också gjort just så att det möjliggör en vetenskaplig granskning av relevanta frågor om sanktioners effekter.

2. De tio fallen av ekonomiska sanktioner

De presentationer av de tio utvalda fallen av ekonomiska sanktioner som ges här är bara skisser av historiska förlopp huvudsakligen avsedda att återuppliva läsarens kunskaper. Händelserna skildras ur en diplomatisk-historisk synvinkel och utgör en sammanfattning av vad som redan tidigare skrivits om dem.[1] Lägg i det följande märke till att de olika fallen benämns efter mottagaren eftersom aldrig någon nation utsatts för ekonomiska sanktioner två gånger och eftersom det är nödvändigt att kunna namnge varje enskilt fall.

2.1 *Sovjetunionen 1933*

Efter revolutionen 1917 och efter slutet av första världskriget var relationerna mellan Sovjetunionen och Storbritannien ansträngda. Den engelska interventionen i inbördeskriget på de bolsjevikfientliga gruppernas sida bidrog till detta. Det handelsavtal som ingicks i början av 1920-talet medförde inte någon mer omfattande ökning av handeln mellan de båda länderna. De brittiska relationerna med Sovjetunionen var föremål för stor debatt i Storbritannien och de konservativa var synnerligen fientligt inställda till den radikala regimen i östra Europa. Inte förrän 1924 erkändes Sovjetunionen de jure, och erkännandet gjordes då av en arbetarregering. Under en konservativ regering 1927 avbröts de diplomatiska förbindelserna men de återupptogs igen i december samma år.[2]

1930 undertecknades ett nytt handelsavtal. Redan under 1920-talet hade handeln mellan de båda länderna varit till Sovjetunionens fördel. Sovjetunionens export till Storbritannien var konstant högre än importen. Så motsvarade t. ex. den sovjetiska exporten till Storbritannien 1929 ett belopp av 26,5 miljoner pund medan storleken på importen var 6,5 miljoner pund.

Situationen föranledde kritiska röster i det engelska parlamentet under början av 1930-talet eftersom det nya handelsavtalet inte förmådde ändra den uppkomna situationen. Vid samma tidpunkt skapade den stora ekonomiska krisen arbetslöshetsproblem. Sedan Storbritannien undertecknat Ottawaöverenskommelsen, vilken innebar fördelar på den engelska marknaden för de andra samväldesländerna, uppsades handelsavtalet med Sovjetunionen ensidigt av den brittiska regeringen i oktober 1932.

Enligt vad som överenskommits när avtalet slöts skulle det upphöra i april 1933.[3] Den officiella förklaringen till att avtalet ensidigt upphävdes var att Ottawa-överenskommelsen inte tillät Storbritannien att ha ett så fördelaktigt handelsavtal med Sovjetunionen som det då gällande. Denna förklaring accepterades emellertid inte av Sovjetunionen. I januari 1933 rapporterade Vjatjeslav Molotov inför centralkommitténs verkställande utskott att "det återstår ännu att ta reda på de verkliga motiven bakom (den brittiska) aktionen", och Molotov försäkrade vidare att Sovjetunionen varken var skrämt eller skakat.[4] Trots att många brittiska tidningar och medborgare hellre ville försöka åstadkomma en ytterligare minskning av handeln med Sovjetunionen påbörjades förhandlingar för att söka uppnå en ny överenskommelse. Denna bakgrund är viktig när vi nu behandlar den konflikt som ledde till de brittiska sanktionerna gentemot Sovjetunionen.

Den 6 mars 1933, då de sovjetisk-engelska handelsförhandlingarna fortfarande pågick, arresterades sex brittiska medborgare i Moskva och Leningrad, anklagade för spioneri och sabotage. Den engelska reaktionen var omedelbar och mycket skarp. I ett meddelande till ambassaden i Moskva den 13 mars instruerade det engelska utrikesministeriet sin ambassadör att klargöra för Sovjetunionen att händelsen inte kunde "undgå att få negativ verkan på handelsförhandlingarna om den inte omedelbart klarades upp".[5] Den brittiska regeringen intog redan från början den hållningen att anklagelserna saknade all grund och att de arresterade personerna genast skulle frisläppas. Denna inställning vidhölls sedan under de följande månaderna. Regeringen såg ett direkt samband mellan arresteringarna, vilka även inberäknade ett antal sovjetiska medborgare, och handelsrelationerna mellan de båda länderna. Detta grundade sig på det faktum att de som arresterats var anställda hos Metropolitan-Vickers Company, som bedrev handel med Sovjetunionen. Enligt den engelska regeringen kunde handeln mellan de båda länderna inte längre fortsätta eftersom brittiska affärsmän ständigt skulle löpa risken att bli arresterade i Sovjetunionen.

Den sovjetiska regeringen bemötte de brittiska påståendena med att hävda att de krav som den engelska regeringen ställde gick så långt att man i praktiken fordrade att brittiska medborgare skulle "hållas utanför Sovjetunionens jurisdiktion och garanteras immunitet för vilken förseelse och vilka brott som helst". De engelska kraven sågs i korthet som en intervention i sovjetiska angelägenheter och var som sådana omöjliga att acceptera för den sovjetiska regeringen.

Händelsen utvecklade sig mycket snabbt till en stor internationell dispyt. Den 20 mars 1933 meddelade Anthony Eden i underhuset att den engelska regeringen beslutat avbryta alla handelsförbindelser med Sovjetunionen. Den 3 april förklarade premiärminister Ramsay MacDonald att regeringen skulle presentera ett lagförslag som skulle ge den makt att lägga ett embargo på den sovjetiska exporten till England. Syftet med detta var att hjälpa fångarna och ingenting annat, förklarade regeringens talesman. Det är emellertid värt att lägga märke till att lagförslaget skulle träda i kraft dagen efter att handelsavtalet upphörde i mitten av april 1933.

Alla dessa åtgärder vilka sades genomföras för att hjälpa de arresterade brittiska medborgarna fick ingen omedelbar effekt. En rättegång hölls i Sovjetunionen och två av de arresterade dömdes till två respektive tre års fängelse. Tre utvisades omedelbart och en frikändes. Samtidigt dömdes tio ryssar till fängelsestraff varierande från ett och ett halvt till tio år. Den brittiska regeringen var dock inte nöjd med resultatet. Utrikesminister John Simon meddelade den sovjetiske ambassadören i London att regeringen var beredd att göra vad som helst för att säkra fångarnas "liv och frihet". Omedelbart därefter fattades beslutet om ett embargo på sovjetiska produkter. Detta följdes av ett sovjetiskt embargo på all import av brittiska varor som skulle vara i kraft så länge som det brittiska embargot pågick. Under återstoden av april och maj 1933 ägde sporadiska kontakter rum mellan Sovjetunionen och representanter för den brittiska regeringen. En attityd av "låt oss vänta och se" dominerade på båda sidor och inga allvarliga försök att åstadkomma en lösning gjordes.

I juni 1933 anordnades en stor ekonomisk konferens i London. Då kon-

flikten inte tillspetsats ytterligare deltog den sovjetiske utrikesministern Maksim Litvinov. Detta tillfälle användes för kontakter mellan de båda ländernas utrikesministrar och efter några dagars diskussion nåddes en slutlig uppgörelse. Den 1 juli offentliggjordes att de två återstående fångarna frisläppts och att sanktionerna upphört.

Allt som allt varade de ekonomiska sanktionerna under 65 dagar. Anledningen till att de infördes var utan tvivel arresteringen av de brittiska medborgarna. Det är emellertid antagligen korrekt att dessutom anta att aktionerna vara relaterade till handelsförhandlingarna. I deklarationen av den 1 juli fastslogs nämligen att förhandlingarna omgående skulle återupptas. Ett nytt handelsavtal slöts sedan i februari 1934. I detta infördes flera klausuler som gynnade den brittiska handeln. Dessutom fastslogs att varutransporten mellan länderna i större utsträckning skulle ske på brittiska fartyg och att en bättre balans i handeln skulle ha uppnåtts inom fem år. Den sovjetiska regeringen gav uppenbarligen efter i båda de omtvistade frågorna.

2.2 *Italien 1935–1936*

Precis som i fallet Sovjetunionen hade den konflikt som föranledde ekonomiska sanktioner mot Italien en längre förhistoria. En del av konflikten utspeglades mellan Italien och Etiopien och den hade sina rötter åtminstone så långt tillbaka som till det italienska nederlaget i Adowa 1896 då Etiopien ensamt bland de afrikanska staterna lyckades behålla sin självständighet. Italien erövrade dock de områden som omgav Etiopien och gränsproblem uppstod med jämna mellanrum.

Den händelse som ledde till krisen 1935 var den så kallade Wal Wal-incidenten i december 1934 när italienska och etiopiska trupper råkade i strid. Händelsen ledde till förhandlingar mellan Etiopien och Italien. Även de stormakter som hade intressen i området, Frankrike och Storbritannien, tog kontakt med de båda parterna i konflikten.[6] Konflikten komplicerades av åtskilliga andra faktorer. Under våren 1935 började det upprustande Tyskland kräva ökad uppmärksamhet från omvärlden. Eftersom Storbritannien och Frankrike ansåg Tyskland vara det farligaste hotet mot den existerande europeiska situationen så var de angelägna att hindra närmare kontakt mellan detta land och Italien. En sådan allians skulle kunna ändra den europeiska bilden avsevärt och denna fruktan medförde att det brittiska och franska engagemanget i den italiensk-etiopiska konflikten blev relativt svagt.

Så länge som konflikten huvudsakligen endast berörde Italien och Etiopien kom den att gälla territoriella frågor. Den etiopiska regeringen krävde i telegram till Nationernas Förbund (NF) att landet skulle skyddas från italiensk aggression och att självständigheten skulle bevaras. Italien däremot hävdade att det behövde försvar för sina kolonier vilka hotades av attacker från Etiopien. Tillgängliga data klargör att detta bara var en italiensk förevändning. Uppenbarligen önskade Italien lägga under sig vissa delar av Etiopien eller möjligen erövra och ockupera hela landet.

Gradvis engagerades NF på den etiopiska sidan i konflikten. I juni 1935 var NF och Italien de huvudsakliga motståndarna, enligt NF:s historiograf

F.P. Walters.[7] Vid samma tidpunkt framstod Storbritannien som den enda verkliga motståndaren till Italien bland stormakterna. Allmänna opinionen i Storbritannien var kritiskt inställd till Italien och positiv till NF. Samtidigt ansågs de brittiska intressena i Afrika kräva att man ingående studerade de italienska kraven.[8] Förändringarna inom den brittiska regeringen i juni 1935 vilka medförde att Samuel Hoare och Anthony Eden fick ansvaret för utrikespolitiken tolkades i vida kretsar som ett ökat stöd för försvaret av NF.

Under sommaren 1935 hölls förnyade diskussioner och förslag utbyttes utan att man lyckades uppnå samförstånd. I september möttes NF:s förbundsförsamling och under denna skedde en förändring. Dittills hade Italien genomgående hävdat att kärnan i konflikten var Wal Wal-incidenten och behovet av ett försvar för de italienska kolonierna. Nu talade man i stället om Etiopien som ett feodalt land med slaveri, orättvisor och grymheter, vilket borde förlora sin rätt att vara medlem av NF. Ett annat betydelsefullt drag i denna debatt var att en stor grupp medlemsstater med Storbritannien som ledare försvarade NF:s stadgar. Enligt artikel 16 i denna förpliktigades alla medlemmar i NF att använda ekonomiska sanktioner mot varje nation som deltog i ett krig och som kunde bevisas vara angripare. Den massiva anslutningen till denna fundamentala del av det freds- och säkerhetssystem som institutionaliserats i NF gav en tydlig vink till den italienska regeringen om att den inte kunde angripa Etiopien utan att vänta sig en kraftig internationell reaktion.

Den 3 oktober informerades NF från Rom att den etiopiska regeringens hotande hållning hade tvingat Italien att vidta vissa försvarsåtgärder, dvs. att invadera Etiopien. Några dagar senare fastställde NF:s råd att Italien brutit mot NF:s stadga och att landet därför skulle utsättas för ekonomiska sanktioner. Sanktionerna beslutades och infördes helt i linje med 1930-talets dominerande tänkesätt. Blotta hotet om sanktioner skulle hindra en nation från att gå till militärt anfall och om detta inte lyckades skulle de användas för att få slut på kriget. I själva verket fanns det ytterligare en argumentationslinje. För att vidmakthålla tron på det s. k. kollektiva säkerhetssystemet som detta kommit till uttryck i NF:s stadga måste det användas i alla situationer. Varje undantag tänktes hota systemets grundval. Betydelsen av detta tredje, legalistiska argument underströks i de flesta tal i NF-debatten och har senare dokumenterats i historikernas redogörelser.[9] Införandet av sanktioner gick alltså snarare i linje med teoretiskt tänkande än i linje med den föreliggande empiriska situationen. Diskussionen om sanktionernas potentiella effekter var liten, men tanken att sanktionerna skulle bidra till lösningen av den italiensk-etiopiska konflikten existerade. Många talare i förbundsförsamlingen betonade att sanktionerna skulle genomföras i en vänskaplig anda för att underlätta samförstånd.

Sedan kriget börjat och sanktionerna införts upprätthölls täta kontakter mellan stormakterna. I november 1935 framfördes en plan av Samuel Hoare och den franske premiärministern Pierre Laval. Planen föreslog att Italien antingen skulle behålla en stor del av det etiopiska territoriet eller åtminstone erhålla ekonomiskt och politiskt inflytande i landet. Förslaget väckte avsevärt motstånd inom NF och förkastades därför. Trots att diplomatiska förbindelser upprätthölls med Italien under de följande månaderna så fram-

fördes inte några nya förslag av betydelse. I maj 1936 var den italienska segern fullständig och Etiopiens motstånd upphörde helt. Den italienske kungen utropades till kejsare av Etiopien medan etiopernas kejsare Haile Selassie måste fly. NF förändrade inte omedelbart sin hållning utan sanktionerna fortgick. I juni stod det emellertid alltmer klart att den brittiska regeringen inte önskade fullfölja sanktionspolitiken och vid ett möte med förbundsförsamlingen den 4 juli 1936 beslöt NF att upphöra med sanktionerna. De hade då pågått i omkring nio månader.

2.3 *Israel 1945–*

Palestinafrågan har utgjort en av de svåraste och mest utdragna konflikterna under detta århundrade. Alltsedan staten Israel grundades 1948 har fyra större krig utspelats mellan Israel och arabstaterna och ett stort antal andra militära operationer har ägt rum. De arabiska sanktionerna mot Israel utgör en del i konflikten. De har utgjort ett huvudinstrument för arabländernas aktioner mot Israel. Dessa sanktioner är också ett av de mest långdragna fallen. De måste därför inkluderas här.

Den arabisk-israeliska konfliktens händelseförlopp är så välkänt att det inte behöver upprepas annat än i några korta rader. Den ökande judiska immigrationen till Palestina under 1920- och 1930-talen ledde till sammandrabbningar mellan judar och de araber som fanns i området. Vissa samförståndstrevare förekom utan att någon varaktig överenskommelse kunde nås. En komplicerad konflikt kom i stället att utspelas mellan den brittiska kolonialmakten, araber och judar. Vid slutet av andra världskriget började de omgivande arabiska staternas sanktioner mot den judiska delen av befolkningen i Palestina. Endast varor producerade av judar berördes. Det är något oklart när sanktionerna påbörjades och vissa författare anger februari 1945, medan andra nämner december samma år. Det råder också delade meningar bland forskare om i vilken utsträckning bojkotten verkligen utfördes. B. Rosenne, en före detta medlem av israeliska regeringen, hävdar att det var hart när omöjligt att skilja på judiska och arabiska varor producerade i Palestina, medan W. Eytan, som är positivt inställd till Israel, har en helt annan uppfattning: "Beslutet efterlevdes lojalt även om vissa affärsmän fann kryphål i lokala förordningar och handeln fortsatte i begränsad skala."

R.W. Macdonald, Arabförbundets historiograf, anser att man bör se bojkotten som "en enkel operation för att förhindra smuggling".[10] Det är således mycket svårt att göra en någorlunda korrekt uppskattning av omfattningen av bojkotten. Den var emellertid ett faktum efter 1945 och har därefter pågått i varierande intensitet. Sedan judarna i Palestina 1948 utropat staten Israel och de flesta arabiska palestinierna därefter lämnat landet har bojkottens utförande underlättats. Det är naturligtvis lättare att identifiera israeliska produkter än att utpeka produkter från judiska leverantörer i Palestina.

Det är svårt att göra beräkningar av handeln mellan judar och araber före 1948. För det första låg hela det palestinska området under samma administration och i den officiella statistiken finns inga mått på kontakter mellan folken i Palestina. För det andra ger handeln mellan Palestina och

den omgivande världen inte någon riktig bild av enbart den judiska handeln. För det tredje har den kaotiska inre situationen i Palestina utgjort hinder för alla försök att samla information om kontakterna. Statistiskt material om de judiska immigranter som kom till Palestina under 1930-talet visar att omkring 50 procent hade sin bakgrund inom handel. Många av dessa tvingades nu finna sin utkomst inom andra yrken.[11] Trots att vi alltså inte har någon klar bild av judarnas beroende av handel kan vi dock med ganska stor säkerhet fastställa att den inom-palestinska handeln troligen aldrig blev särskilt omfattande, eftersom de judisk-arabiska relationerna var ansträngda redan från början. Samma sak gäller troligen den judiska handeln med de övriga arabstaterna.

Beslutet 1945 att påbörja ett embargo fattades i Arabförbundet och det har sedan dess administrerats av speciella organ inom förbundet. 1951 påbörjades en koordinerad politik under ledning av det centrala bojkottkontoret i Damaskus och med nationella bojkottkontor i de olika arabländerna.

Enligt de få forskare som skrivit om detta embargo är målet att förgöra Israel med ekonomiska medel (enligt W. Eytan), eller att "förhindra att Israel utvecklades" (enligt R.W. Macdonal). Det existerar inga explicita klargöranden av bojkottens mål men det kan antas att man haft för avsikt att uppnå någon form av ekonomisk och politisk kollaps i Israel. De åtgärder som Arabförbundet vidtagit har inte bara sökt att reducera arabisk handel med Israel. Vissa aktioner har också avsett förmå länder utanför arabvärlden att minska handeln med Israel. Västtyskland utsattes för påtryckningar att inte genomföra ett skadeståndsavtal med Israel. Större västeuropeiska och amerikanska företag med försäljning till Israel har hindrats från att handla med arabiska stater, etc. Den teknik som arabstaterna använt mot Israel för att genomföra bojkotten är densamma som utnyttjats i andra situationer då man eftersträvat en global anslutning.

De arabiska argumenten för att införa bojkotten gick helt i linje med hela den arabiska hållningen i Palestinafrågan. Det klargjordes tydligt 1945 och har upprepats många gånger sedan dess att Israel utgör ett hot mot arabvärlden, emedan landet har koloniserat arabiskt territorium och eftersträvar en fortsatt expansion. Embargot anses sålunda som en helt legitim skydds- och försvarshandling.[12]

Under de mer än trettio år som embargot pågått har det ibland utvecklats till fullständiga blockader. Redan i slutet av 1949 lyckades Egypten blockera Akabaviken och dessutom tilläts inte israeliska fartyg att trafikera Suezkanalen. Denna del av embargopolitiken hade betydelse för krigsutbrottet 1956, då Israel lyckades bryta igenom blockaden av Akabaviken, vilken därefter hölls öppen av FN-trupper. Då FN-trupperna drogs tillbaka 1967 blev möjligheten av en förnyad blockad den omedelbara anledningen till ett nytt krig. Den nedskärning av oljeleveranser till några väststater, främst USA, som vidtogs av Saudi-Arabien och andra arabiska oljeproducenter efter oktoberkriget 1973 kan likaledes betraktas som en utvidgning av bojkottaktionen.

Sanktionerna har uppenbarligen inte nått avsett resultat vare sig det gällt att bringa Israel till kollaps eller tjäna som försvar gentemot detta land. I denna speciella konflikt är sanktionerna bara en del, men en betydelsefull sådan, eftersom alla åtgärder som vidtas av den ena eller andra parten bara

tycks förvärra situationen och utveckla den i riktning mot fler krig och än mer låsta positioner.

2.4 *Jugoslavien 1948–1955*

Efter den jugoslaviska befrielsen från tysk kontroll vid slutet av andra världskriget var landet nära knutet till Sovjetunionen. Det jugoslaviska kommunistpartiets ledare Josip Tito hade inte bara en stark position som partiledare utan även som nationell hjälte. Jugoslavien följde under åren närmast efter världskrigets slut noggrant Josef Stalins tolkning av marxismen och omsatte teorierna inom alla områden av jugoslaviskt liv. Inga avgörande klyftor tycks ha existerat mellan de båda nationerna förrän vid slutet av 1947 eller början av 1948. Uppenbarligen föranleddes motsättningarna av att Jugoslavien då sökte förverkliga idén om en federation av balkanstater i samarbete med andra kommunistkontrollerade länder.[13] Tidigt 1948 i utvecklade sig kontroversen med Sovjetunionen snabbt till en avgörande konflikt. I februari 1948 offentliggjorde den sovjetiska regeringen att den inte avsåg att avsluta en ny handelsöverenskommelse med Jugoslavien.[14]

Från och med mars ägde en dialog rum mellan de båda regeringarna och partierna. Denna korrespondens är det enda källmaterial som finns till händelseförloppet.[15] Om denna brevsamling är komplett är inte känt och man måste alltså ställa sig frågan vad det är som kan ha utelämnats och hur betydelsefullt det materialet är. Den bild som skapas av den föreliggande korrespondensen ger vid handen att den sovjetiska regeringen ansåg att Jugoslavien bedrev en mot Sovjetunionen fientligt inriktad politik. Regeringen beklagade sig över den behandling sovjetisk militär och civil personal i Jugoslavien utsattes för och anmärkte även att den jugoslaviska tolkningen av marxismen och landets jordbrukspolitik var "felaktig". Viss kritik riktades även mot Tito personligen och mot den grupp som omgav denne.[16] Jugoslaverna svarade, enligt korrespondensen, att kritiken var missriktad och obefogad och gick till motanklagelser om sovjetisk spionageverksamhet i Jugoslavien. Enligt en källa uppfattade Tito så tidigt som i mars 1948 konflikten som ett hot mot Jugoslaviens frihet, men denna punkt behandlas inte i korrespondensen.

De skriftliga förhandlingarna fortsatte fram till slutet av juni 1948 då Kominform hade att möte vid vilket jugoslaverna inte var närvarande. Mötet enades om en resolution som innebar att Jugoslavien uteslöts ur organisationen. Anklagelserna mot Jugoslavien summerades i en lång deklaration. Tito-regimen hade "följt en oriktig väg i de viktigaste interna- och utrikespolitiska frågorna". Den ställning som den jugoslaviska regeringen och det jugoslaviska partiet hade intagit innebar en "avvikelse från marxismen-leninismen". Denna avvikelse innebar en fientlig hållning gentemot Sovjetunionen, en brytning med den marxistiska teorin om klasskampen, alltför liten kollektivisering av jordbruket, alltför stor betoning på bondeklassen och alltför liten betoning på landets kommunistiska parti. Anklagelserna innehöll också ett utfall mot "byråkratiseringen" i Jugoslavien. Till listan lades också jugoslavernas ovilja att låta sig tillrättavisas av kritiken och missnöje med att de inte deltog i Kominforms möte. Syftet med uteslutningen var enligt resolutionen att "aktivera hälsosamma element, lojala

mot marxismen-leninismen" som fanns inom Jugoslaviens kommunistiska parti och att "tvinga deras nuvarande ledare att öppet erkänna sina misstag". Om detta inte var möjligt skulle lojala personer "ersätta dem (de nuvarande ledarna) och föra fram ett nytt internationalistiskt ledarskap inom partiet".

Uteslutningen ur Kominform följdes av en serie andra åtgärder från de övriga kommunistländerna mot Jugoslavien. Redan den 1 juli 1948 uppsade Albanien alla sina ekonomiska avtal med landet, andra länder började avskeda jugoslavisk arbetskraft och i augusti upphörde Rumänien med sina leveranser av olja. Dessa mindre omfattande sanktioner följdes av ett meddelande i Pravda den 31 december 1948 i vilket tillkännagavs att den sovjetiska-jugoslaviska handeln under 1949 bara skulle utgöra en åttondel av handeln 1948. Skälet för detta uppgav man vara den jugoslaviska regeringens fientliga politik. Under 1949 slöt de övriga kommunistländerna upp bakom handelsrestriktionerna och sade upp sina handelsavtal med Jugoslavien. Handeln mellan Jugoslavien och den övriga kommunistvärlden avstannade härigenom så gott som fullständigt. Under 1950 började Jugoslavien att lägga om sitt handelsnät och USA påbörjade samma år ett hjälpprogram.[17]

Under 1953 började Sovjetunionen att ändra sin attityd mot Jugoslavien. De diplomatiska förbindelserna återupptogs och i ett tal i augusti detta år underströk Georgij Malenkov Sovjetunionens önskan om förnyade kontakter med Jugoslavien.[18] Kommissioner bildades med representanter för såväl Jugoslavien som dess östra grannländer för att lösa de ofta förekommande gränstvisterna. Tito uttryckte önskemål om förhandlingar för att lösa alla problem mellan Jugoslavien och dess grannländer och en överenskommelse uppnåddes i handels- och kommunikationsfrågor.

I ett tal i oktober 1954 deklarerade Tito att han ansåg spänningen och konflikttillståndet mellan kommunistländerna tillhöra det förflutna och han sade sig tro att det var möjligt att uppnå ett fredligt samarbete. Handeln mellan Sovjetunionen och Jugoslavien återupptogs därefter i allt mer ökande utsträckning och genom ett besök av en delegation med sovjetiska ledare i Belgrad i maj 1955 markerade man klart att konflikten hade nått sitt slut.

Konflikten mellan Jugoslavien och Sovjetunionen varade under nästan exakt sju år om man anger juni 1948 som dess början och maj 1955 som dess slut. En ny konflikt utbröt senare under 1950-talet och även om den troligen hade sitt ursprung i den konflikt som här relaterats så avslutades själva sanktionsoperationen 1954/55 då handeln mellan de båda länderna återupptogs.

Som redan tidigare påpekats har det huvudsakliga materialet om denna konflikt kommit från jugoslaviska källor. Detta är naturligtvis högst otillfredsställande och en djupare kunskap om de sovjetiska reaktionerna behövs innan en definitiv historieskrivning över hela detta händelseförlopp kan göras.

2.5 *Sydafrika 1960–*

Under 1950-talet har ökad uppmärksamhet visats Sydafrika med dess rasdiskriminering, och apartheidsystemet har starkt kritiserats över hela världen. Mycket litet har gjorts för att förändra situationen i landet, vilket gav upphov till en intensiv sanktionsdebatt i början av 1960-talet. I enlighet

med några av de teorier som framkommit under denna införde ett antal nationer ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.

På sätt och vis har dock sanktionsoperationen mot Sydafrika en längre bakgrundshistoria. Redan 1946 fastställde Indien, då ännu under engelsk överhöghet, ett förbud mot all export till och import från Sydafrika då den indiska befolkningen i landet utsattes för rasdiskriminering. Aktionen blev nästan helt utan effekt eftersom handeln mellan de båda länderna lades om så att alla varor i stället utväxlades indirekt via Australien.[19]

De indiska aktionerna var isolerade åtgärder och det var den afrikanska befolkningens allt svårare situation i Sydafrika som senare ledde till allvarliga försök att införa ekonomiska sanktioner. Under 1950-talet sattes apartheidpolitiken i system vilket kom att innebära en hård kontroll över afrikanerna och ett klart bibehållande av den vita minoritetens privilegier. Utvecklingen ledde till att många stater och organisationer över hela världen häftigt kritiserade och fördömde landet. De första nationer som förutom Indien planerade starkare aktioner mot Sydafrika var de nyligen fria afrikanska staterna. Alltsedan All African People's Conference i Accra i december 1958 hade frågan debatterats på panafrikanska möten. Under konferensen i Ghana framfördes tanken på ett handelsembargo vilken därefter ständigt vunnit ökat stöd. Speciellt viktig för denna utveckling var massakern i Sharpeville 1960, vilken kom att följas av ekonomiska sanktioner från många afrikanska stater. 1960 kan alltså ses som det egentliga begynnelseåret för ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.

Det sydafrikanska problemet har behandlats inom ett flertal internationella organisationer och har varit en ständig debattfråga inom den afrikanska enhetsorganisationen, OAU, samt i FN:s generalförsamling och säkerhetsråd.[20] I november 1962 anmodade FN:s generalförsamling medlemsstaterna att vidta åtgärder mot Sydafrika och bl. a. genomföra en bojkott av sydafrikanska varor. 1963 rekommenderade säkerhetsrådet ett vapenembargo mot Sydafrika och i november samma år rekommenderade generalförsamlingen ett förbud mot tillförsel av olja och oljeprodukter till Sydafrika.

1963 hade enligt vissa beräkningar 46 nationer hörsammat generalförsamlingens första rekommendation.[21] Det var alltså inte enbart afrikanska stater som engagerade sig i den sydafrikanska frågan. 1964 omfattades vapenembargot av 64 nationer, däribland vissa europeiska länder och USA.[22]

De olika ekonomiska aktionerna mot Sydafrika är de hittills mest betydelsefulla instrumenten som använts mot landet. Dessutom har de olika afrikanska staterna, FN och andra organ beslutat om bl. a. en nedkylning av de diplomatiska förbindelserna med landet, hjälp till flyktingar därifrån och en uteslutning av Sydafrika från ett antal internationella organisationer, konferenser m. m.

För att uppnå målet att ramponera den sydafrikanska ekonomin har man givetvis försökt att få stöd från så många länder som möjligt. Bojkotten har hittills stötts av de flesta afrikanska och asiatiska staterna, men de återstående och kanske viktigaste länderna, dvs. de på norra halvklotet, har inte varit lika villiga att förena sig i ansträngningarna. USA och dess allierade har fortsatt med sin handel liksom ett flertal av Europas smånationer, trots att en stor mängd privata bojkottförsök förekommit. Även Östeuropa och Kina har fortsatt handeln med Sydafrika, om än i ganska ringa omfattning.[23]

De enda beslut som fattats i FN:s säkerhetsråd rörande sanktioner mot Sydafrika avser vapenembargo. 1963 infördes ett frivilligt embargo, som inte i någon större utsträckning respekterats av de stora väsentliga vapenproducenterna. 1977 beslutade säkerhetsrådet om ett omedelbart, obligatoriskt förbud mot vapenförsäljning till Sydafrika. Denna gång syns en mera strikt tillämpning även av ledande västmakter möjlig. Samtidigt har emellertid Sydafrika under en lång tid kunnat bygga upp en egen vapenproduktion och vapenlager av betydande omfattning.

Vapenembargots främsta målsättning är att markera ett avståndstagande från apartheidregimens maktutövning och att söka hindra att denna förstärks med vapen utifrån. Det är emellertid knappast en åtgärd som är ägnad att allvarligt påverka regimens interna ställning.

Den inre oppositionen har under senare år vuxit betydligt i styrka, demonstrerat genom upprepade, omfattande strejkaktioner och bildande av betydelsefulla politiska organisationer.

2.6 *Dominikanska republiken 1960–1962*

Från 1930-talet och framåt styrdes Dominikanska republiken av Rafael Trujillo och hans familj. De införde en diktatur och höll landet under sin kontroll fram till år 1960. Vissa mordförsök genomfördes mot diktatorn under dessa trettio år, men Trujillo undkom dem. All opposition slogs skoningslöst ned av Trujillos polisstyrkor och diktaturen väckte kritik både i de latinamerikanska länderna och i USA.[24]

1960 genomfördes en komlott mot den venezueliske presidenten Rómulo Betancourt och han undkom med knapp nöd ett mordattentat. Venezuela anklagade Dominikanska republiken för att ha legat bakom attentatet och för att ha blandat sig i Venezuelas inre angelägenheter. Ärendet diskuterades vid ett möte mellan utrikesministrarna inom medlemsstaterna i de amerikanska staternas organisation, OAS, vilket ägde rum i augusti 1960. Man antog härvid en resolution som fördömde Dominikanska republiken för dess "aggressionshandlingar mot och intervention i Venezuela".

Alla medlemsstaterna i OAS uppmanades att bryta de diplomatiska förbindelserna med Dominikanska republiken och inleda ekonomiska sanktioner mot landet. Syftet var inte bara att bestraffa Dominikanska republiken för dess aggression utan även att försöka undergräva Trujillos regim. Detta framgår klart av resolutionens text. Sanktionerna skulle pågå tills Dominikanska republiken upphörde att "utgöra en fara för freden och säkerheten i hemisfären". Hur detta skulle genomföras klargjordes inte, men den amerikanske utrikesministern Christian Herter summerade sitt lands inställning när han deklarerade: "På grund av det intima samband som föreligger mellan undertryckandet av de mänskliga rättigheterna och bristen på representativ demokrati i Dominikanska republiken och de internationella spänningar som har kulminerat i interventions- och aggressionshandlingarna mot Venezuelas regering anser vi att alla typer av åtgärder... kunde och borde vidtas mot detta grundläggande förhållande."[25]

De första aktionerna inkluderade ett vapenembargo men mycket snart skar USA även ned sin andel av den dominikanska exporten. I januari 1961 utvidgades sanktionerna till att omfatta även petroleumprodukter, last-

bilar och reservdelar, vilket USA tidigare exporterat.[26]

Den 30 maj 1961 mördades Rafael Trujillo utanför den dominikanska huvudstaden. Hans son Ramfis övertog kontrollen, mördarna infångades av den dominikanska polisen och ett stort antal andra personer arresterades samtidigt. Den nye Trujillo tillät vissa oppositionspartier och dessa genomförde demonstrationer mot regeringen. Under denna period fortgick alltjämt de ekonomiska sanktionerna mot landet. I slutet av oktober 1961 uppnåddes en överenskommelse mellan Trujillo, oppositionen och OAS sedan en generalstrejk hade genomförts och Trujillo samtyckt till att två av hans inflytelserika farbröder skulle landsförvisas. När detta verkställts skulle sanktionerna upphöra. Trujillos farbröder stannade emellertid kvar i sina maktpositioner och i november gjordes ett militärt kuppförsök samtidigt som en stor amerikansk flottdemonstration ägde rum i farvatten utanför landets huvudstad. Familjen Trujillo tvingades lämna landet, men presidenten Joaquin Balaguer, som erhållit sin post av Rafael Trujillo och som allmänt betraktades som en Trujillo-marionett, stannade kvar i landet och kom att spela en viktig roll i de efterföljande händelserna. I december tvingades Balaguer att dela med sig makten och fria val utlystes till hösten 1962. Den amerikanska presidenten John Kennedy uttalade sin tillfredsställelse över dessa åtgärder och den 4 januari 1962 beslöt OAS att upphöra med sanktionerna.

Sanktionerna varade i omkring 16 månader. Deras inflytande över det som skedde under denna tid är svårt att uppskatta. Det är t. ex. inte klarlagt om mordet på Trujillo hade något samband med de ekonomiska sanktionerna. Mot bakgrund av den serie av attentat som tidigare riktats mot Trujillos liv kan man anta att mordet skulle ha ägt rum även om inte landet utsatts för sanktioner. Det kaos i form av demonstrationer och kuppförsök som uppstod efter Trujillos fall kan vara en följd både av sanktionerna och av den maktkamp som följde då den trettioåriga diktaturen kollapsade. Intressant är dock att märka att sanktionerna under månaderna efter Rafael Trujillos fall användes av USA som ett påtryckningsmedel på Dominikanska republiken för att dess regering skulle ge efter för de amerikanska kraven.

2.7 *Kuba 1960–*

Kuba kvarstod under spansk dominans även sedan övriga delar av Latinamerika frigjort sig i början av 1800-talet. Efter den kubanska resningen under 1890-talet och på grund av det efterföljande spansk-amerikanska kriget kom landet under kraftig amerikansk dominans.[27] Upprepade gånger utsattes det för amerikansk militärockupation, samtidigt som amerikanskägda företag dominerade öns ekonomiska liv. Inga kubanska regeringar ifrågasatte på allvar det amerikanska inflytandet. I mitten av 1950-talet var det därför möjligt för Fidel Castro att samla stora grupper som var missnöja med den amerikanska dominansen och med de amerikanska företagens sätt att sköta landets ekonomi. Efter tre år av inbördeskrig lyckades Castro överta makten i landet på nyåret 1959. Flera av Castroregeringens första åtgärder skapade konflikt med de amerikanska jordägarna och relationerna med USA försämrades snabbt.[28]

I februari 1960 gjorde den sovjetiske ledaren Anastas Mikojan ett besök på Kuba och ett handelsavtal med Sovjetunionen undertecknades. Avtalet omfattade bl. a. ökad kubansk import av rysk olja, vilken skulle raffineras på ön. Detta väckte protester från de amerikanskägda oljebolag som skulle sköta förädlingen. De amerikanska ledarna var väl införstådda med de amerikanskägda bolagens vägran att befatta sig med oljan.[29] Raffinaderiernas motstånd följdes av ett kubanskt dekret om att oljeföretagen skulle nationaliseras. Många hotelser och anklagelser utväxlades mellan de amerikanska och kubanska regeringarna. I juli 1960 bestämde president Dwight Eisenhower att som motåtgärd skära ned den amerikanska importen av kubanskt socker. Enligt Eisenhower "var det dumt... att fortsätta att ge Kuba ett förmånligt avtal".[30] I en deklaration framhöll den amerikanska regeringen att Kuba följde "en kurs som väcker den allvarliga frågan om USA i det långa loppet kan fortsätta att sätta sin lit till det landet när det gäller så stora kvantiteter av socker". Det skulle också vara ett svek mot folket om den amerikanska regeringen inte vidtog åtgärder för att minska beroendet av en så viktig vara när huvudproducenten "slagit in på en medvetet fientlig politik". Man borde, kort sagt, inte handla med en s. k. ovänligt sinnad nation. Vidare skulle den kubanska importen från Sovjetunionen betalas med socker, vilket skulle kunna äventyra Kubas möjligheter att tillgodose USA:s behov. Detta ansågs skapa en för USA mycket osäker situation. Slutligen framfördes att det amerikanska folket såg fram emot "den dag då den kubanska regeringen åter igen skulle låta (folkens) vänskap helt och fullt komma till uttryck genom goda relationer mellan de båda länderna".[31] Hur reduktionen av sockerimporten skulle kunna medverka till detta klargjordes inte och den företagna aktionen kan sägas vara en ren bestraffning.

Nedskärningen av sockerimporten blev bara en i en hel serie av eskalerade aktioner under 1960. Sedan sockerimporten reducerats ökades takten i den kubanska nationaliseringen av amerikansk egendom på ön. I oktober vidtogs ytterligare drastiska amerikanska åtgärder mot handeln mellan de båda länderna, då ett så gott som fullständigt embargo på all export till Kuba infördes. I den deklaration som följde på detta gavs en utförlig lista med anklagelser mot den kubanska hållningen gentemot USA. Aktionerna nödvändiggjordes för att försvara USA:s legitima ekonomiska intresse "mot den diskriminerande, aggressiva och orättvisa politik som Castro-regimen genomför". Återigen misslyckades de officiella deklarationerna att klargöra vad man egentligen åsyftade med sina handlingar förutom att bestraffa den kubanska regeringen för händelser som redan ägt rum. I ett tal vid denna tidpunkt sade vice president Richard Nixon att "perioden av fördragsamhet" var slut och att det var dags att "gå framåt med stor kraft" för att "utrota denna kräftsvulst" och "förhindra vidare sovjetisk penetration". Nixons tal hänvisade till de "starkast tänkbara ekonomiska åtgärder", vilka planerades av regeringen, och han tänkte utan tvivel på exportembargot.

Införandet av sockerblockaden i juli och exportembargot i oktober 1960 innebar att handeln mellan USA och Kuba reducerades till ett minimum. I det följande kommer oktoberdeklarationen att betraktas som den egentliga startpunkten för sanktionerna mot Kuba. Man måste lägga märke till att sanktionerna mot Kuba primärt var en angelägenhet mellan Kuba och USA.

De inkluderade aldrig USA:s allierade inom NATO. Från amerikanskt håll försökte man emellertid tidvis att erhålla stöd från de latinamerikanska staterna, vilka dock ställde sig ovilliga ett samarbete. Eisenhower skriver i sina memoarer att sanktionerna mot Dominikanska republiken huvudsakligen tillkom som ett försök att få stöd från de latinamerikanska staterna för aktionen mot Kuba.[32]

I början av 1961 avbröts de diplomatiska relationerna mellan Kuba och USA. Under Kennedyadministrationens första tid vidtogs intensiva förberedelser för att invadera Kuba och i april 1961 gjordes ett misslyckat invasionsförsök i Grisbukten. Detta finansierades av USA genom CIA, men trupperna bestod i huvudsak av kubaner som lämnat landet efter Castros maktövertagande. Det uppenbara bakslag som invasionsförsöket innebar för USA bidrog så småningom till att förhållandet mellan de båda länderna stabiliserades. USA har sedan dess gjort allt färre försök att direkt påverka Castros regering, vilken har kunnat befästa sin ställning på ön. I januari 1962 gjorde USA ett nytt försök att uppnå enighet om sanktionerna bland medlemsstaterna i OAS, men även denna gång misslyckades man att uppnå den nödvändiga två tredjedels majoriteten.

Sommaren 1962 utökade Sovjetunionen sitt stöd till Kuba genom att medverka vid upprättandet av robotbaser på ön. Enligt både kubansk och sovjetisk utsago placerades robotarna där för att skydda Kuba mot förnyade amerikanska invasionsförsök. President Kennedy uppfattade emellertid robotarna som en strävan att rubba maktbalansen mellan de båda stormakterna och Kuba sattes i "karantän", vilket innebar att amerikanska styrkor kontrollerade alla sovjetiska fartyg destinerade till ön. Endast de som var lastade med robotar skulle stoppas medan andra varutransporter obehindrat skulle få fortsätta. "Karantänen', uppnådde den av USA avsedda effekten. De sovjetiska robotarna monterades ned mot ett underförstått amerikanskt löfte om att inte invadera ön. Denna s. k. robotkris i oktober 1962 innebar knappast mer än en temporär förstärkning av sanktionerna mot Kuba, men de amerikanska förberedelserna för att invadera ön var långt framskridna.

I juli 1964 lyckades USA erhålla den nödvändiga majoriteten i OAS och ett handelsembargo mot Kuba beslutades. Embargots reella innebörd var emellertid begränsad, då flertalet latinamerikanska stater aldrig hade haft någon handel av större omfattning med Kuba.

Kontakterna mellan USA och Kuba har sedan dess varit ytterst sporadiska. I december 1962 slöts ett avtal mellan Castroregeringen och en privat amerikansk medborgare om utväxling av fångarna efter den misslyckade invasionen 1961, varvid Kuba i utbyte erhöll medicin och livsmedel för drygt 50 miljoner dollar. I november 1965 överenskom de två regeringarna om en luftbro från Kuba till USA vilken skulle föra ut de kubaner som önskade lämna landet. I februari 1969 bestämde de att amerikanska plan som kidnappats och flugits till Havanna skulle återlämnas till USA med sina ursprungliga passagerare. Båda dessa överenskommelser ingicks genom förmedling av den schweiziska ambassaden i Havanna. Avtalet löpte ut 1977 utan att förnyas.

I början av 1970-talet upprättade ett antal latinamerikanska stater diplomatiska förbindelser med Kuba, t. ex. Chile, Peru och Argentina. Ett försök gjorde 1974 att häva OAS-sanktionerna, men det erhöll inte den nödvändiga

2/3-majoriteten. 1975 fattade OAS ett beslut som gav OAS-medlemmarna frihet att ha förbindelser med Kuba utan att sanktionerna hävdes. Samma år lättade USA en rad av sina handelsrestriktioner, och i september 1977 etablerades indirekta diplomatiska förbindelser mellan de två staterna. Något fullständigt upphävande av embargot har emellertid inte skett. President Carter har ställt som villkor att kubanska aktiviteter i Afrika och Latinamerika ska upphöra, vilket Kuba vägrat acceptera. I ett tal i juni 1977 spådde emellertid Castro att fullständiga förbindelser mellan de två staterna skulle nås under Carters andra presidentperiod.

2.8 *Albanien 1961–*

Konflikten mellan Albanien och Sovjetunionen har kommit att i hög grad uppfattas som en del av den sovjetisk-kinesiska dispyten, men är i stor utsträckning en helt självständig konflikt. Enligt tillgängligt material har konflikten sin upprinnelse i antagonismen mellan Albanien och Jugoslavien. Som redan påpekats i avsnitt 2.4 var Albanien först att upphöra med all handel med Jugoslavien sedan detta land uteslutits ur Kominform. Albanien motsatte sig även alla försök till närmanden mellan Jugoslavien och Sovjetunionen som ägde rum i mitten av 1950-talet. Omedelbart efter andra världskriget hade Albanien dominerats av det jugoslaviska kommunistiska partiet och man fruktade att en förnyad allians mellan Jugoslavien och Sovjetunionen skulle medföra en återgång till den situationen. Under dessa förhållanden vidgade Albanien sina relationer med Kina och mottog även ekonomisk hjälp därifrån.[33]

Under 1960 framgick klyftan mellan Sovjetunionen och Kina klart och vid ett flertal konferenser stödde Albanien den kinesiska positionen. Detta skedde t. ex. vid ett möte i Peking våren 1960 och i Bukarest i juni 1960. Redan under sommaren 1960 hade de albansk-sovjetiska relationerna försämrats så till den grad att Sovjetunionen var berett att avsätta de albanska ledarna, bland dem framför allt Enver Hoxha, partiets sekreterare. Ett kuppförsök misslyckades dock och i stället skars den sovjetiska hjälpen ned under hösten 1960.

På en kongress i Hanoi i september 1960 slöt albanerna starkare än tidigare upp bakom Kina och i ett betydelsefullt tal i november 1960 föredrog Hoxha en lång lista med anklagelser mot Sovjetunionen. Den inkluderade de ideologiska frågor om fredlig samexistens och övergång till socialism, frågor i vilka det albanska kommunistpartiet hade en annan uppfattning än det sovjetiska. Hoxha motsatte sig även närmandena till Jugoslavien och den sovjetiska inblandningen i albanska inre angelägenheter. Enligt Hoxha hade Chrusjtjov hotat Albanien med uteslutning ur det kommunistiska lägret och även uttalat hotelser liknande dem som riktades mot Jugoslavien under 1940-talet.

Inte någon av de åtgärder som vidtogs av Albanien eller Sovjetunionen bidrog till att lösa konflikten och i april 1961 beslöt de sovjetiska ledarna att upphöra med all ekonomisk hjälp till Albanien. I ett brev summerade den sovjetiske vice premiärministern Alexej Kosygin den sovjetiska synen på tvistefrågorna. Man kunde inte längre ge Albanien ekonomisk hjälp eftersom dess ledare hade "ringaktat elementära normer" i relationerna med

Sovjetunionen. Endast "uppriktiga vänner och bröder hade rätt att dra fördelar" av den sovjetiska hjälpen. Det var nödvändigt för den sovjetiska regeringen att förändra sina relationer till Albanien eftersom detta land hade slagit in på en "fientlig politik". Framtida hjälp från Sovjetunionen var helt och hållet beroende av den albanska regeringens attityder. Denna aktion följdes av andra. Stipendier till albanska specialister hemkallades, träningen av albansk personal upphörde, sovjetiska ubåtar lämnade baserna i Albanien osv.[34]

Anklagelser och motanklagelser restes från bägge sidor. Hoxha försvarade i september 1961 den albanska positionen och uppmanade det albanska folket att stå emot Sovjetunionen i konflikten. "Fienderna" som trodde att de skulle kunna "med lätthet utplåna Albanien" hade tagit miste "emedan de stött emot. . . ett bergfast ointagligt fort, heroiskt och tappert försvarat av ett modigt folk och parti". Vid kommunistpartiets tjugoandra kongress i oktober 1961 sammanfattade Nikita Chrustjov de sovjetiska anklagelserna mot Albanien och krävde att ledarna skulle "erkänna sitt misstag och återgå till enhetens och det nära samarbetets väg i den broderliga familjen inom det kommunistiska samväldet". Så skedde dock inte och i december 1961 hemkallade Sovjetunionen sina tjänstemän från ambassaden i Tirana. Detta exempel följdes av de övriga östeuropeiska staterna.

April 1961 ses i det följande som den månad då de ekonomiska sanktionerna mot Albanien startades, då det inte är möjligt att klargöra i vilken grad den sovjetiska handeln med Albanien var att betrakta som ren handel eller ekonomisk hjälp. Enligt officiell handelsstatistik, publicerad av FN, ägde en stark minskning av albansk import från Sovjetunionen rum under 1961. Handeln minskades till hälften av volymen under 1960. Under 1962 importerades knappt någonting från Sovjetunionen. Vad gäller exporten så var minskningen av denna under 1961 liten, ungefär 10 procent, men under 1962 återstod nästan inget. Aktionerna under 1961 ledde alltså till ett totalt stopp för all handel. Det enda existerande dokument i vilket en handelsminskning tillkännages är brevet från Kosygin i april 1961. Andra händelser eller dokument som haft samband med denna handelsomläggning har inte offentliggjorts av någon av parterna i konflikten.

Man bör notera att minskningen i Albaniens handel enbart gällde handeln med Sovjetunionen. 1964 undertecknades nya handelsavtal mellan Albanien och de övriga östeuropeiska länderna och denna handel hade fram till 1964 endast minskat obetydligt. Relationerna med Kina intensifierades genomgående och manifesterades i början av 1964 med den kinesiske statsministerns Chou En-lai och utrikesministerns Ch'en Yi besök. Även om Albanien spelade en stor roll i början av 1960-talet i den sovjetisk-kinesiska konflikten så är det alltså en egen konflikt. Successivt har emellertid Albanien, som tidvis användes som "slagpåse" för vad som i själva verket var sovjetiska angrepp på Kina, kommit att spela en alltmer underordnad roll. I februari 1966 inleddes en albansk kulturrevolution, röda garden skapades och en minskning av antalet anställda och av lönerna i den statliga byråkratin genomfördes. Olika sovjetiska försök till förhandlingar eller närmanden har avvisats och betraktas från albanskt håll som försök att splittra den antisovjetiska och antirevisionistiska alliansen mellan Albanien och Kina.

Den politiska kursförändring som inträffar i Kina efter Mao Tse-tungs död och utrensningen av "de fyras gäng" 1976 har föranlett Albanien att distansera sig från Kina på det ideologiska planet. De ekonomiska förbindelserna minskade drastiskt i juli 1978. Albaniens relationer med Sovjetunionen fortsätter att vara frusna.

2.9 *Portugal 1963–1975*

Det portugisiska kolonialimperiet var det mest seglivade av alla. Den auktoritära regim som styrde Portugal sedan 1930-talet, först under ledning av Antonio Salazar och efter 1968 under Marcel Caetano, vägrade att acceptera de afrikanska anspråken på självständighet.

1961 inleddes ett uppror mot det portugisiska herraväldet och de följande åren startades gerillakrig också i Mocambique och Guinea-Bissau. Detta fäste världens uppmärksamhet på förhållandena och frågan om Portugals kolonialism kom att debatteras i en rad internationella fora. Den första kollektiva aktionen är förmodligen den som beslöts vid det första all-afrikanska toppmötet i Addis Abeba i maj 1963. I en resolution fastslogs att det "var alla fria afrikanska staters plikt att stödja underkuvade folk i Afrika i deras kamp för frihet och oberoende". Man uppmärksammade även "med djup oro att de flesta av de återstående undertryckta områdena i Afrika dominerades av utländska kolonisatörer"[35]. Resolutionen var således inte enbart riktad emot Portugal, men Portugal nämndes speciellt i ett avsnitt som behandlar de åtgärder som måste vidtas mot de koloniala resterna i Afrika. Bland de angivna åtgärderna fanns t. ex. att avbryta de diplomatiska och konsulära relationerna och att införa en handelsbojkott. I det sistnämnda sammanhanget nämndes dock bara importen. Vissa afrikanska stater hade redan företagit åtgärder liknande dem som föreslagits i Addis Abeba. Detta gällde främst Ghana och Uganda. Under sommaren 1963 förenade sig ytterligare sjutton afrikanska stater i denna aktion och genomförde, i varierande grad, de åtgärder som föreslagits i resolutionen[36].

Frågan behandlas också i FN och i december 1965 antog generalförsamlingen en resolution som krävde en fullständig bojkott av all handel med Portugal. Sextiosex nationer röstade för och tjugofem röstade emot resolutionen. Några tillförlitliga uppgifter om hur många nationer som verkligen upphört med sin handel med Portugal föreligger inte.

De afrikanska staternas agerande kom efterhand att mer inriktas på att stödja befrielserörelserna. Redan vid OAU-mötet i Accra 1965 uppmanades alla länder som gränsade till de berörda territorierna att främja befrielseorganisationernas rörelsefrihet.

Trots olika försök att utvidga kriget till grannländer och genom mord av ledare inom gerillarörelserna var det uppenbart att den portugiska krigföringen i början av 70-talet stod inför ett misslyckande. Genom den s. k. kaptensrörelsens militärkupp i april 1974 störtades Caetano. En snabb avkolonisering inleddes och under 1975 hade samtliga portugisiska territorier i Afrika blivit självständiga stater. Redan efter kuppen i april 1974 upprättades diplomatiska förbindelser mellan Portugal och olika afrikanska stater. I februari 1975 beslöt OAU i en kort deklaration att upphäva sanktionerna mot Portugal.

2.10 *Rhodesia 1965–*

Sanktionsdebatterna under 1960-talet har kommit att koncentreras kring Rhodesia-problematiken. Sanktionerna mot Rhodesia har kommit att betraktas som det avgörande provet på sanktionernas effektivitet i allmänhet. Även om detta är ett förenklat sätt att analysera den generella sanktionsfrågan så är fallet Rhodesia viktigt.[37].

En kort repetition av Rhodesias historia kan börja med den europeiska kolonisationen av de afrikanska territorierna norr om Sydafrika. Detta skedde på 1890-talet under ledning av finansmannen Cecil Rhodes, en av de ledande brittiska imperialisterna, vars namn alltså fortfarande lever kvar i namnet Rhodesia. De afrikanska nationalisterna förkastar följaktligen detta namn och kallar i stället landet Zimbabwe. Till en början styrdes landet helt av Cecil Rhodes och hans bolag. Formellt kom Rhodesia att tillhöra det brittiska imperiet men redan 1923 hade de europeiska invånarna i landet, enligt en antagen konstitution, det avgörande inflytandet över landets inre förhållanden. Enligt uppskattningar som gjorts hade Rhodesia vid denna tid drygt 33 000 vita medborgare och 865 000 afrikanska. Den vita minoriteten dominerade klart och trots olika försök har de svarta inte erhållit något större politiskt inflytande. I början av 1950-talet sammanfördes Rhodesia med Nordrhodesia (nuvarande Zambia) och Nyasaland (nuvarande Malawi) i Centralafrikanska federationen. Tanken var att Nordrhodesias råvarufyndigheter och Nyasalands arbetskraft tillsammans med Rhodesias kapital och företagsledning skulle medföra en ekonomisk utveckling av hela det centralafrikanska området. I praktiken kom Rhodesia att dra de största fördelarna av samarbetet och de vita gynnades på de svartas bekostnad. I Nordrhodesia och Nyasaland var emellertid de vitas kontroll svagare och succesivt fick de afrikanska nationalisträrelserna allt större inflytande. Den brittiska regeringen sökte främja en liknande utveckling i Rhodesia, och det främsta resultatet av denna politik blev en kompromiss som 1961 gav afrikanerna vissa platser i det rhodesiska parlamentet. Majoriteten av platserna kontrollerades emellertid av de vita partierna.

I valet 1962, som bojkottades av afrikanerna, segrade det högerextremistiska partiet Rhodesian Front, vilket bildade regering och har suttit vid makten sedan dess. Parallellt med denna händelseutveckling avvecklades Centralafrikanska federationen och 1964 erhöll både Nordrhodesia och Nyasaland självständighet. I Rhodesia hade Rhodesian Front vunnit sina valframgångar på krav om rhodesisk självständighet, och den brittiska regeringen var beredd att bevilja detta sedan afrikanerna givits ett ökat inflytande. De förhandlingar som fördes ledde emellertid inte till något resultat och otåligheten ökade bland de vita rhodesierna. I början av 1964 framstod tanken på en ensidig rhodesisk självständighetsförklaring (unilateral declaration of independence, UDI) som alltmer tilltalande för många vita. Genom en intern kupp inom Rhodesian Front i april 1964 kom Ian Smith, en förespråkare för UDI, till makten. Nya och resultatlösa förhandlingar följde. Ian Smith utlyste en folkomröstning, naturligtvis i huvudsak bara för vita, och utlovade självständighet för Rhodesia "före jul 1964". I det läget övertog labourpartiet makten i England. Under intryck av en omedelbart förestående självständighetsförklaring framförde Harold Wilson ett hot om massiva ekonomiska

sanktioner mot Rhodesia, och trots en stor seger i "folkomröstningen" tog Smith tillbaka löftet om självständighet innan jul.

Nya förhandlingar tog i stället vid. Den brittiska regeringen förde fram vissa principer för hur en överenskommelse skulle se ut, de s. k. fem principerna, vilka 1966 utökades till sex. Under sommaren 1965 förekom intensiva förhandlingar som rörde olika konstitutionella lösningar för att tillgodose afrikanernas krav på inflytande. I oktober 1965 for Smith till London för överläggningar och i slutet av månaden besökte Wilson Salisbury. En oklar överenskommelse nåddes, men redan efter några dagar drog sig Smiths regering ur denna och den 11 november förklarade sig Rhodesia självständigt. Den brittiska regeringen fördömde självständighetsförklaringen och beskrev den som illegal och som ett uppror och införde en rad ekonomiska åtgärder mot Rhodesia. FN:s säkerhetsråd stödde Storbritannien och rekommenderade internationella sanktioner mot landet.

Det förefaller som om Wilson-regeringen räknat med relativt snara följder av de åtgärder som vidtagits. I ett uttalande förklarade Wilson i början av 1966 att det bara var frågan om "veckor" innan Smith-regimen skulle kapitulera. Så skedde nu inte, utan i stället inleddes "samtal" mellan de båda regeringarna om en överenskommelse. I ett dramatiskt möte mellan Smith och Wilson ombord på den brittiska kryssaren "Tiger" utanför Gibraltar i december 1966 krävde Wilson ett ja eller nej från Smith på ett framlagt förslag. Efter viss betänketid blev svaret nej. Liksom tidigare avsåg förhandlingarna antalet afrikanska platser i parlamentet samt bestämmelser om övergång från illegalt till legalt styre. I detta läge krävde Storbritannien ovillkorliga ekonomiska sanktioner mot vissa varor och FN:s säkerhetsråd biträdde de engelska förslagen. I mars 1968 förstärktes dessa sanktioner ytterligare genom förbud mot i stort sett alla typer av förbindelser med Rhodesia. Inte desto mindre fortsatte de engelska och rhodesiska underhandskontakterna och i oktober 1968 resulterade dessa i ytterligare ett sammanträffande mellan Wilson och Smith, denna gång på krigsfartyget "Fearless" i Gibraltars hamn. Inte heller dessa förhandlingar resulterade i någon uppgörelse. I stället infördes 1969 ny författning i Rhodesia och 1970 förklarades landet för republik. I samband med denna utveckling stängde ett antal västländer sina konsulat i Rhodesia.

1971 presenterades en överenskommelse mellan den nya konservativa brittiska regeringen och Ian Smith. Avtalet förkastades av den afrikanska opinionen. 1973 stängdes järnvägstransporterna mellan Rhodesia och Zambia, en åtgärd som ursprungligen var avsedd som repressalie från Rhodesias sida mot Zambias stöd åt de alltmer aktiva gerillarörelserna.

Militärkuppen i Portugal 1974 förändrade situationen högst påtagligt för Rhodesia. Mocambique blev 1975 självständigt och den gerilla som redan tidigare kunde operera från landet fick ännu större rörelsefrihet. 1976 stängdes också gränsen mellan Mocambique och Rhodesia. Rhodesia är därför nu mer än någonsin beroende av transporter genom Sydafrika. Sedan 1975 har gerillarörelserna vunnit ökade framsteg, särskilt sedan de förenats i en gemensam politisk organisation, Patriotiska Fronten. MPLA:s seger i det angolanska inbördeskriget med hjälp av kubanska trupper 1976 fick USA att engagera sig i den rhodesiska frågan. Amerikanska påtryckningar direkt på Rhodesia och via Sydafrika har blivit ett nytt påtagligt element i kon-

flikten. Samtidigt har också de s. k. frontstaterna, de av afrikaner styrda större grannstaterna till Rhodesia, tagits viktiga initiativ för att driva fram förhandlingar. Detta ökade militära och diplomatiska tryck samt de ekonomiska svårigheterna i Rhodesia, huvudsakligen relaterade till den internationella lågkonjunkturen, har resulterat i vissa väsentliga eftergifter från den vita regeringens sida.

I början av 1978 slöts ett avtal mellan Smith och tre afrikanska ledare, den s. k. inre lösningen. Rhodesia styrs därmed av en interimsregering fram till årsskiftet 1978/79. Ett parlament med afrikansk majoritet men med stort inflytande för de vita ska inrättas. Denna lösning har inte accepterats av Patriotiska Fronten och inte heller fått internationell anslutning. Varken FN, OAU, USA eller Storbritannien har godkänt den. De ekonomiska sanktionerna mot Rhodesia fortsätter därför.

3 Ekonomiska sanktioner: Framgång eller misslyckande?

3.1 *Framgång*

Debatten om sanktioner rör sig vanligen med begreppet "effektivitet". "Effektivitet" kan emellertid betyda en rad olika saker. Ibland avser det närmast att den internationella uppslutningen blivit den förväntade, ibland att man uppnått de ekonomiska effekter som avsetts och åter ibland att de resulterat i de eftersträvade politiska effekterna. För att bringa lite reda i denna begreppsförvirring kommer i det följande ordet "framgång" att användas som beteckning för att sanktionerna uppnår eftersträvade politiska effekter.

När någon stat eller organisation inför ekonomiska sanktioner mot ett land, är syftet, får man anta, att uppnå framgång: sändaren förväntar sig att mottagaren ska göra de eftergifter som sändaren önskar.

Har sändaren uppnått det önskade resultatet måste sanktionerna rimligen upphävas, annars blir sändarens beteende helt obegripligt. Bland de föreliggande tio fallen har sanktionerna upphävts i fem fall, medan de fortfarande pågår i resterande fem fallen. I de senare fallen, Israel, Sydafrika, Kuba, Albanien och Rhodesia, är det uppenbart att sändaren inte anser sig ha uppnått de förändringar som eftersträvas. Dessa fall, som samtliga pågått mer än 12 år, får alltså betraktas som misslyckade.

Det ger fem fall att diskutera närmare. I två fall, Italien och Jugoslavien, deklarerade sändaren själv klart att sanktionerna misslyckats. NF upphävde sanktionerna mot Italien sedan Etiopien helt ockuperats. Den främsta målsättningen var att hindra en sådan ockupation. NF:s misslyckande fick viktiga återverkningar på sanktionsdebatten, världsorganisationens auktoritet och den politiska utvecklingen före det andra världskriget. Sanktionerna mot Jugoslavien infördes 1948 till följd av landets påstådda avsteg från marxismen-leninismen. Flera försök gjordes från sovjetiskt eller Sovjet-troget håll att störta Tito, utan framgång. Efter Stalins död upphörde kritiken mot

Jugoslavien. En försoning åstadkoms 1955 då Nikita Chrustjtjov besökte landet och förklarade att anklagelserna mot Jugoslavien baserades på material som "tillverkats av fiender till folket, imperialismens föraktliga agenter. . ."! Chrusjtjov menade med andra ord att sanktionerna mot Jugoslavien aldrig skulle ha införts. Han ville nu närmast glömma denna period av de sovjetisk-jugoslaviska förbindelserna. Inte nog med, att sanktionerna var misslyckade, det var också felaktigt att införa dem.

I tre fall har sanktionerna hävts och sändaren har uttalat tillfredsställelse med den nya situation som uppstått omedelbart före upphävandet – fallen Sovjetunionen, Dominikanska republiken och Portugal. I det senare fallet hävdade emellertid inte sändaren att detta berodde på sanktionernas effekter. Att Portugal ändrade politik berodde direkt på april-kuppen 1974, vilket i sin tur närmast inspirerades av den misslyckade portugisiska krigföringen i Afrika.

Fallen Sovjetunionen och Dominikanska republiken är mer komplicerade. I båda situationerna sade sig sändaren vara nöjd med de eftergifter som gjorts. Storbritannien hade krävt ett omedelbart frigivande av de arresterade brittiska köpmännen. Sovjetunionen gick med på detta, men först sedan man tillgripit ett domstolsförfarande, dömt fångarna, samt låtit dem avtjäna några månader av sina straff. Sovjet ville således inte helt kapitulera inför de brittiska kraven. Det hade varit ett alltför uppenbart nederlag. Genom att upprätthålla vissa formella procedurer gav man konflikten en utgång som mer liknade kompromiss än underkastelse.

I fallet Dominikanska republiken var utvecklingen likartad. Vid sanktionernas införande hävdade den amerikanske utrikesministern att de riktades mot "undertryckandet av de mänskliga rättigheterna och bristen på representativ demokrati" i landet.[2] När sanktionerna efter drygt ett års verkan hävdes hade en ny politisk situation uppstått, med betydande förbättringar för de demokratiska rättigheterna. Någon representativ regim hade emellertid inte skapats. Förmodligen var USA emellertid nöjd med att fria val utlovats.

I fallet Portugal har ovan hävdats att sanktionerna knappast kan ha haft någon större betydelse för att påverka händelseutvecklingen. Är det då möjligt att hävda att de haft större betydelse i de två andra fallen? Denna fråga ställer ett mycket stort vetenskapligt problem. Hur ska orsak – verkan någonsin kunna fastställas? Trots att vi i denna framställning sökt efter så "rena" fall som möjligt, för att därmed kunna säga något om sanktionernas effekter, föreligger ständigt en rad faktorer som kan påverka skeendet. Antingen kan dessa faktorer, var för sig eller i kombination, förklara en viss verkan bättre än sanktionerna, eller också kan de bidra till att ge sanktionerna effekt genom att förstärka verkan. I fallen Sovjetunionen och Dominikanska republiken är sanktionerna de främsta yttre åtgärder som riktas mot mottagaren. Tidsrymden mellan sanktionernas införande och avläsningen av effekten är relativt kort. Detta gör antalet tilläggsfaktorer mer begränsat. I fallet Portugal föreligger en stor uppsättning yttre och inre faktorer, som verkar över en lång tid och som därför kan antas ha ett avsevärt större förklaringsvärde. Är det i några situationer som sanktionernas effekter kan antas bidra till framgång så är det alltså i fallen Sovjetunionen och Dominikanska republiken. Detta ger också en metod för att undersöka de

tio fallen. Genom att jämföra de två framgångsrika fallen med de åtta misslyckade bör det vara möjligt att fastställa några av de väsentliga variabler som föreligger för att sanktioner ska nå framgång.

Två framgångsrika fall av tio är inte en särskilt hög grad av framgång. Kan det vara så att de tillämpade urvalsreglerna uteslutit mer framgångsrika situationer? I tabell 1 nämns fyra fall som undantogs därför att sanktionerna inte var det främsta medlet för påverkan. I två fall fördes krig, varav det ena slutade med sändarens seger (USA besegrade Japan 1945), det andra med ett stillestånd (FN och Nordkorea 1953). I två fall har konflikten drivits till krigets brant utan att någondera parten gjort någon eftergift. De kalla krigen mellan USA och Sovjet respektive Sovjet och Kina har frusit konflikterna på hög nivå. Hur man än vänder och vrider på dessa fall är de svårt att hävda att något av fallen demonstrera sanktionernas framgång. Användandet av våld eller hot om våld visar snarare att sändaren själv inte haft tilltro till de vidtagna sanktionernas tillräcklighet.

I anslutning till tabell 1 diskuterades ett osystematiskt urval av sanktioner som endast avsåg en enda vara. De flesta fallen hänförde sig till oljehandeln. Här finns ett fall som närmast skulle kunna betraktas som framgångsrikt, nämligen de brittiska sanktionerna mot Iran 1951–1953. Den iranska ekonomin råkade i olag till följd av oförmågan att sälja olja. Den mer urbaniserade delen av ekonomin utsattes för stora påfrestningar och de politiska motsättningarna inom landet skärptes. Genom en militärkupp fälldes slutligen premiärministern, M Mossadeq. Kuppen var organiserad av den brittiska underrättelsetjänsten, men kunde otvivelakligen dra fördel av Irans politiska och ekonomiska upplösning. Emellertid föreligger också en rad fall då liknande oljeblockader inte givit upphov till regimförändringar, än mindre politisk desintegration, t. ex. Mexico 1938 och Irak 1972. Fallet Iran skulle närmast vinna på att analyseras i jämförelse med sådana fall, än att jämföras med de mer eller mindre totala handelsembargon som utgör föremålet för denna analys. Fallet Iran ger emellertid en rad intressanta uppslag som i det följande kommer att utnyttjas.

3.2 *Teorier om sanktioners framgång*

I sin grundform innehåller de flesta fall av sanktioner en konflikt mellan två parter, de två som här betecknas som sändare och mottagare. Detta ger oss två huvudtyper av förklaringar till sanktionernas framgång och misslyckande: orsakerna står att finna hos den ena eller den andra av de två. Emellertid kan förklaringar också inriktas på förbindelserna mellan de två eller på omgivningens, alla andra aktörers, hållning till konflikten. Därmed kan sanktionernas resultat i grova drag förklaras med fyra olika typer av teorier. Den internationella sanktionsdebatten innehåller en rad förslag till förbättringar av sanktioners effektivitet baserat på en eller flera av dessa teorier:

a) *sändar-orienterade teorier:* Dessa teorier lägger tonvikten vid sändarens agerande eller brist på agerande: En vanlig teori är att sändaren har varit upptagen av andra konflikter vilket medför att sanktionerna försummats och därmed misslyckats.

b) *mottagar-orienterade teorier:* Dessa teorier förklarar i stället sanktionernas resultat med mottagarens agerande eller brist på agerande, genom att t. ex. betona mottagarlandets förmåga till anpassning och motåtgärder.
c) *relations-orienterade teorier* inriktas på förbindelserna mellan parterna, t. ex. deras beroende av varandra, deras komparativa fördelar och nackdelar eller perceptionen av varandra.
d) *omgivnings-orienterade teorier,* slutligen, fäster uppmärksamheten på andra länders och aktörers ställningstagande, t. ex. sändarens eller mottagarens "vänner", möjligheten att finna alternativa marknader eller leverantörer.

Antalet förklaringar till olika sanktioners resultat är mycket omfattande. Det är utan större ansträngning möjligt att ange åtminstone ett femtiotal förekommande förklaringar. Inom den föreliggande ramen är det knappast möjligt att systematiskt diskutera alla dessa. I stället koncentreras framställningen på några av de vanligaste förklaringarna samt på de förklaringar som befunnits ha en generell giltighet.[3] Inte heller är det av intresse att här närmare utreda vem eller vilka som givit olika typer av förklaringar. Frågeställningen är inriktad på att finna allmängiltiga förklaringar till sanktioners framgång och misslyckande.

3.3 *Förklaringar som betonar sändarens agerande*

Många av de vanligast förekommande förklaringarna till en given sanktions resultat är de som betonar sändaren. I fall av misslyckanden kan detta ske i form av förebråelser: sändaren har inte använt sig av alla tillgängliga medel eller inte varit särskilt intresserad av förloppet. Framgång blir därmed närmast av självklarhet: det är klart att en stormakt uppnår det den vill.

Sändarens maktposition

Bland de tio fallen utgjorde sändaren i sju fall stormakter. Storbritannien svarade i praktiken för tre fall (Sovjetunionen, Italien och Rhodesia, där de två senare fallen fick kraftig anslutning av NF och FN), USA var sändare i två fall (Kuba och Dominikanska republiken) och Sovjetunionen också i två fall (Jugoslavien och Albanien). Samtliga dessa tre stater utgjorde militärt och ekonomiskt dominerande stater vid sanktionstillfället. Deras överlägsenhet vis-á-vis mottagaren behöver inte dokumenteras. Ändå har alla tre fått uppleva att deras aktioner misslyckats vid flera tillfällen. Det är uppenbart att en dominant position av detta slag inte är en tillräcklig förutsättning för att nå framgång med ekonomiska sanktioner.

I de tre återstående fallen utgörs sändaren av småstatsgrupperingar. Inte något av dessa fall har varit framgångsrikt. Sändarens maktposition ger oss mycket lite information om en sanktions utgång. Däremot kan det säga oss lite mer om varför sanktioner tillgrips. Det är slående att sju sändare av tio är stormakter. De ekonomiska sanktionerna utgör alltså ett av många medel som dessa makter kan tillgripa. Därmed innebär det att de har större valfrihet än flertalet andra stater. De ekonomiska sanktionerna skiljer sig inte markant från andra medel i det internationella systemet: det är de som har resurser som kan utnyttja dem.

Sändarens motiv

En annan vanlig förklaring är att sändaren inte varit närmare intresserad av sanktionen och därför inte velat utnyttja de maktmedel som stått till buds. På grund av detta ointresse har sanktionerna inte blivit så verkningsfulla som de skulle kunnat vara, hävdas det. Att fastställa det "verkliga" intresset hos en stat är inte särskilt lätt. En möjlighet är att skilja på två typer av motiv för de agerande. Handlingar kan vara *instrumentella* eller *expressiva*[4].

Instrumentella handlingar är i detta sammanhang handlingar som inriktas på att undanröja konfliktanledningarna mellan sändaren och mottagaren. En expressiv handling är mer inställd på demonstration och protest. Sanktionernas målsättningar kan klarast avläsas i de deklarationer som förklarar deras införande. NF talade 1935 om att sanktionerna skulle uppnå "snabb försoning och fred" och skapa en "anda av samarbete"[5]. Detta kan jämföras med OAS-resolutionen om Dominikanska republiken 1960 som "kraftigt fördömer Dominikanska republikens regerings deltagande i aggressionshandlingar mot och intervention i Venezuela." Sanktionerna skulle inte hävas förrän Dominikanska republiken "upphört att vara en fara för freden och säkerheten i hemisfären" hette det vidare[6].

En genomgång av de tio fallen visar att de första deklarationerna vanligen ligger närmare den fördömande och protesterande inställning som exemplifierats med Dominikanska republiken, än den attityd av samarbete och konfliktlösning som dominerar i fallet Italien. Den klart mest instrumentella attityden återfinns i fallen Sovjetunionen och Italien. Fallen Dominikanska republiken, Israel, Sydafrika och Portugal är tydligt expressiva, men även de tre återstående, Albanien, Kuba och Rhodesia ligger närmare denna pol[7].

Återigen säger oss detta inte mycket om sanktionernas resultat. De extremt olika fallen Dominikanska republiken och Sovjetunionen var de framgångsrika, och bland de misslyckade återfinns både instrumentella och expressiva fall. I stället hjälper det oss att något förstå de drivkrafter som medför att sanktioner införs. Sanktionerna motsvarar vanligen ett starkt behov hos sändaren av protest. Demonstrationen får en starkare moralisk valör genom att den fördömande sändaren söker avbryta all kontakt med den fördömde. Det finns alltså ett antal självförstärkande kopplingar mellan demonstration och avbrytande av förbindelser vilket ger sanktionskravet en stark tyngd i opinionsbildningen. Detta gäller inte endast internationella konflikter utan kan spåras även i en rad inom-nationella motsättningar, inte minst rörande kriminalpolitik.

I ett flertal fall tycks de ekonomiska sanktionerna ha sitt ursprung i motsättningar inom sändaren. Detta är mycket tydligt i fallet Rhodesia, där den brittiska arbetarregeringen endast regerade med hjälp av en obetydlig övervikt i parlamentet. Motsättningar inom Labourpartiet kunde därför mycket väl stjälpa regeringen. Genom att införa ekonomiska sanktioner, vilket föreföll vissa grupper som den "tuffa" åtgärd man eftersträvat och andra en lagom moderat hållning, upprätthölls enigheten inom partiet. Kort därefter kunde Labour utlysa nyval, som resulterade i en mycket stor seger[8]. Motsättningar av likartat slag har kunnat spåras i Sovjetunionens agerande såväl 1948 som 1961. I de två sanktioner som initierades av USA 1960

tycks den mycket intensiva valkampanjen mellan presidentkandidaterna Nixon och Kennedy ha spelat en stor roll. Ett dominerande tema var Kennedys krav på fasthet gentemot kommunismen och särskilt mot Castro. Genom sanktionerna sökte Eisenhower understödja Nixon, samtidigt som man inte kunde gå för hårt fram mot en regim som var allierad med Sovjetunionen.[9]

Sanktioner tycks alltså tillgripas av stormakter främst i lägen av interna motsättningar. Detta borgar å ena sidan för att sanktionerna uppmärksammas i den interna debatten, å andra sidan för att stormakten inte är helt övertygad om värdet av sina egna åtgärder. Inte i något fall har sanktioner som tillkommit på detta sätt varit framgångsrika. Fallet Dominikanska republiken uppmärksammades inte särskilt mycket. Sanktionernas tillkomst i detta fall var närmast en reflex av sanktionerna mot Kuba.

De återstående fallen synes ha införts under betydande enighet inom sändaren. Detta gäller inte minst de sanktioner som genomförts av kollektiv av stater, fallen Israel, Sydafrika och Portugal. Här utgör sanktioner ett viktigt sammanfogande kitt mellan stater som annars har mycket divergerande uppfattningar om ut- och inrikespolitik. Sanktionerna får emellertid närmast ses som ett resultat av en konflikt mellan staternas faktiska möjligheter till agerande och deras önskade agerande: sanktionerna utgör en av de få åtgärder som fattiga stater kan ha råd med.

I samtliga ovan diskuterade fall finner vi att de stater som utsatts för sanktioner uppfattats ha brutit mot mycket fundamentala värden och att någon form av bestraffning varit påkallad. Sanktioner väljs därför att de tillfredsställer det expressiva behovet och hjälper till att överbygga inre konflikter. I ett fall var sanktionerna framgångsrika, i resterande fall misslyckade.

De två återstående fallen, Sovjet och Italien, visar en något annorlunda bild. Konflikten var inte av fundamental betydelse för sändaren. Det expressiva behovet var mindre och konflikten var inte knuten till motsättningar inom sändaren. Ett instrumentellt agerande främst med inriktning på kompromiss eller konfliktlösning blev förhärskande. Ett sådant fall var framgångsrikt, ett var misslyckat.

Sammanfattningsvis finner vi alltså att sändarens makt och motiv inte har stort förklaringsvärde för att förstå varför sanktioner når framgång eller ej. Dessa variabler ger dock en bild av varför sanktioner införs.

3.4 *Förklaringar som betonar mottagarens agerande*

Handelsberoende

Mottagarens beroende av sändaren utgör vanligen ett väsentligt skäl för att välja ekonomiska sanktioner som medel. Att avbryta handel innebär då att mottagaren utsätts för betydelsefulla ekonomiska svårigheter. Om sändaren i sin tur inte är beroende av mottagaren, blir sanktionerna billiga för sändaren.

I genomsnitt hade de tio mottagarna riktat 29 procent av sin handel till sändaren. Den starkaste beroenderelationen var Kubas förhållande till USA. Under 1950-talet utväxlades cirka 60–70 procent av Kubas hela import och export med USA. Dominikanska republiken hade ett liknande beroende

av USA liksom Albanien av Sovjet. Det finns emellertid inte något klart samband mellan högt beroende och framgångsrika sanktioner.[10]

Av de nämnda fallen med mycket högt beroende var endast ett framgångsrikt. I några fall var mottagarna obetydligt beroende av sändarna. Det gäller främst de kollektiva aktionerna mot Sydafrika och Portugal, som inte hade mer än några få procent av sin handel med de afrikanska sändarna.

Sanktionernas verkan tänkes vanligen uppstå genom att all handel mellan sändare och mottagare elimineras. Tabell 2 visar minskningen av de tio mottagarnas totala handel under det första sanktionsåret:[11]

Tabell 2 Faktisk minskning av mottagarens totala handel
Det första sanktionsåret. Total handel i procent av handeln året före sanktionernas införande.

Sovjetunionen	7
Italien	32
Israel	inga data
Jugoslavien	13
Kuba	5
Dominikanska republiken	21
Sydafrika	0
Albanien	7
Portugal	+2
Rhodesia	35

I genomsnitt har mottagarna förlorat omkring 13 procent av sin tidigare utrikeshandel på mycket kort tid. Sanktionerna har därmed alltså haft en högst kännbar inverkan i flertalet fall. Endast i fallen Sydafrika och Portugal kan vi säga att de varit helt utan ekonomisk effekt. Portugal befann sig i själva verket i en period av växande handel och de afrikanska staternas handelsembargo gick förmodligen helt spårlöst förbi.

I två av de mest uppmärksammade fallen, Italien och Rhodesia, har sanktionerna haft ett högst avsevärt inflytande på ekonomin. I bägge fallen har inom loppet av några få månader handelsutbytet minskat med omkring en tredjedel. Det är således i dessa fall som vi borde söka efter de ekonomiska sanktionernas största framgångar. Men i stället framstår de som fullständiga misslyckanden. De framgångsrika fallen finns i stället i en mellankategori.

Sovjetunionens handel reducerades 1933 med omkring 7 procent. Denna siffra är emellertid beräknad på ett årsmedeltal. I själva verket torde handelsminskningen ha varit något högre, närmare de 14 procent som Storbritanniens andel utgjorde av den totala sovjetiska handeln. Dominikanska republiken förlorade omkring 21 procent av sin handel. I denna mellankategori återfinns även Jugoslavien.

Det är mot denna bakgrund svårt att förklara sanktioners framgång med deras förmåga att tvinga fram stora ekonomiska omställningar. De ekonomiska problemen har vanligen varit betydande i alla stater som utsatts för sanktioner. Det är emellertid inte i sig tillräckligt för ge framgång. Den vanligaste tanken i sanktionsdebatten är just att ju mer omfattande handelsnedskärningarna kan göras, desto troligare är framgång. Det teoretiska idealet tycks vara en så gott som fullständig isolering av mottagaren. Något fall som tillnärmelsevis liknar detta står inte att finna. I det internationella

systemet finns förmodligen endast ett fåtal, relativt små nationer som är i så hög grad avhängiga av andra att en sådan isolering skulle kunna åstadkommas.

Sanktionerna leder vanligen till viss handelsreduktion, samtidigt som minskningen tenderar vara betydligt lägre än initiativtagaren väntat. Endast i två fall har reduktionen varit kraftigare än sändarens egen andel, nämligen Italien och Rhodesia. Storbritanniens andel av totala handeln utgjorde i dessa fall 11 resp. 29 procent. Den faktiska handelsminskningen uppgick till 32 resp. 35 procent. Den internationella uppslutningen lämnade alltså i dessa två fall ett betydelsefullt bidrag till mottagarens isolering.

Huvudorsaken till att handelsreduktionen inte blir den förväntade beror på mottagarens förmåga att finna nya handelspartner, som i mycket hög utsträckning kunnat ersätta det varuutbyte som förlorats. Så skedde i fallen Jugoslavien, Kuba och Albanien, där västmakterna, Sovjetunionen respektive Kina ersatte det handelsbortfall som sändaren orsakat. Trots denna omläggning innebar sanktioner ändå ekonomiska problem, genom att handeln inte kunde ersättas helt, och genom att medföra helt nya typer av handelsutbyten.

I flera fall var det svårare för mottagarna att finna villiga och omedelbara ersättare. Italien syns i stor utsträckning ha nöjt sig med att fortsätta sin handel med icke-sändande stater i 'normal' utsträckning.[12] Minskningen av handeln blev också högst avsevärd i detta fall. Inte heller Sovjetunionen eller Dominikanska republiken kunde finna någon omedelbar ersättning för förlorad handel. Rhodesia är kanske det mest intressanta fallet i detta sammanhang, eftersom landet utsatts för den kraftigaste handelsminskningen av alla. Tabell 3 baserar sig på de beräkningar som FN:s sanktionskommitté gjort över Rhodesias handel sedan 1965.

Tabell 3 Rhodesias handel milj. dollar, 1965–1975

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Total export (exkl. guld)	399	238	238	234	297	346	379	474	625	600	640
Total import	334	236	262	290	278	329	395	404	480	515	588

Källa: SCOR S/12265 Vol III, Table 2, Table 4.

Sanktionerna reducerade omedelbart mycket kraftigt Rhodesias handel, särskilt landets export. Det första sanktionsåret 1966 var det verkliga bottenläget. 1969 började exporten åter öka och var 1971 uppe i ungefär samma siffror som före sanktionerna. Importen sköt fart redan under det andra sanktionsåret och var uppe på 1965 års nivå redan efter ett år för exporten. De första åren av 1970-talet kan närmast liknas vid en högkonjunktur i Rhodesia. Sedan 1974 har emellertid den allmänna depressionen i västekonomin också drabbat Rhodesia, i och för sig ett tydligt tecken på landets integration i den internationella ekonomin. För Rhodesia har det varit avsevärt mycket svårare att anpassa sig till sanktionssituationen än t. ex. för Italien. Få nationer har ställt sig neutrala och än färre har öppet framträtt som sanktionsbrytare. 1973 återfanns endast 93 milj. dollar av Rhodesias

hela export i offentlig statistik och av importen endast 18 milj. dollar. USA uppgav 1975 en import från Rhodesia på 60 milj. dollar närmast följt av Malawi med 29 milj. och Schweiz 7 milj. De främsta, officiellt medgivna, exportörerna var Malawi med 8 milj. dollar och Schweiz med 3 milj. dollar.

Rhodesia har alltså i en helt annan utsträckning än andra mottagare måst tillgripa hemliga transaktioner med förfalskade handlingar. Enligt de beräkningar som gjorts av FN:s sanktionskommitté har därmed Sydafrika blivit den främsta handelspartnern och det land genom vilket affärer görs med resten av världen. Rhodesias förmåga att bedriva handel underlättas förmodligen av det faktum att dess import är mycket liten sett i ett världsperspektiv, samtidigt som landet exporterar vissa begärliga exportvaror främst tobak och mineraler.

En vanlig tanke i sanktionsdebatten har varit att sanktionerna behöver tid för att verka. Enligt de erfarenheter som föreligger, exemplifierade av Rhodesiafallet, är att detta är en fullständig felsyn. Snarare är det så att de får allt mindre ekonomisk effekt ju längre de pågår. FN har fattat flera beslut för att förstärka sanktionerna, efter det ursprungliga beslutet 1965. Viktigast var besluten i december 1966 och maj 1968. De senare hade ingen märkbar inverkan på Rhodesias handel. Beslutet om selektiva frivilliga sanktioner 1965 hade den klart mest dramatiska effekten. Därefter kunde Rhodesia anpassa sig till den nya situationen med hjälp av produktionsomläggning och nya handelsmetoder.

Slutsatsen måste därför bli att det är under det första året som sanktionerna har starkast effekt. De ekonomiska problemen är då väldiga för mottagarens regering. Denna genomgång visar att det inte finns något direkt samband mellan de ekonomiska sanktionernas handelseffekter och framgång. Även i situationer av mycket omfattande handelsnedskärningar har stater kunnat överleva sanktionerna utan att ge efter för sändaren.

Regeringens politiska stöd

Sanktionernas syfte är att åstadkomma politiska förändringar. Förhoppningen är att dessa ska tvingas fram genom de ekonomiska problem som sanktionerna förorsakar. Enkelt uttryckt hoppas sändaren att en minskad handel också minskar mottagarens produktion, åstadkommer arbetslöshet, missnöje och upplösning av mottagarregeringens stöd hos befolkningen. Regeringen tvingas därmed underkasta sig sändaren eller riskera att avsättas.

Hur en nation reagerar på en yttre kris avgörs emellertid av några andra faktorer. En av de mest centrala är *regeringens stöd innan sanktionerna* sätts igång. Har regeringen en fast förankring i ledande politiska grupper, kontroll över den statliga tvångsapparaten och i övrigt inte utmanas av en stark opposition kan den mycket väl klara de ekonomiska problem som sanktioner onekligen utgör. Är regeringen däremot omstridd, befinner sig i konfrontation med en stark opposition och inte har polis och militär under kontroll kan de ekonomiska sanktionerna mycket väl bli utslagsgivande och bidra till att regeringen fälls.

En genomgång visar att regeringens ställning var så gott som helt oomstridd i åtta fall. Någon kraftfull opposition mot Mussolini existerade inte

i Italien, och än mindre någon utbredd kritik av fälttåget mot Etiopien. Snarare synes den internationella opinionen mot Italiens erövringsplaner ha gett ökat stöd för dessa inom landet. Den allmänna judiska uppslutningen kring den israeliska statsbildningen efter andra världskriget behöver inte heller betvivlas. I fallen Jugoslavien och Albanien fanns mer aktiva oppositionsgrupper och försök att störta den sittande regeringen förekom månaderna innan sanktionerna infördes. Dessa försök misslyckades och resulterade i stället i att pro-sovjetiska grupper rensades ut ur landets ledning. Revolutionärernas seger i det kubanska inbördeskriget 1959 resulterade i en mycket stark folklig uppslutning kring Castro som person. Den ökade konflikten med USA synes ytterligare ha befäst Castros ställning, samtidigt som anhängare av Batistaregimen föredrog att lämna landet. I fallen Portugal, Sydafrika och Rhodesia var de härskande minoritetsregimerna relativt väl förankrade i så motto att de hade stöd av en lojal statsapparat och militärledning när sanktionerna infördes. I Sydafrika och Rhodesia var även uppslutningen bland de vita kring regeringen högst påtaglig. Nationalistpartiet var det helt dominerande i Sydafrika. Vid valen, med huvudsakligen endast europeiskt deltagande, sommaren 1965 erhöll Ian Smiths parti samtliga mandat som reserverats för de vita. Samtidigt var de afrikanska organisationerna inbördes splittrade och utgjorde inte något egentligt hot mot regeringen.

I de två återstående fallen, Sovjetunionen och Dominikanska republiken, var regeringens ställning betydligt mer osäker vid sanktionernas ikraftträdande. Stalin hade förvisso en stark kontroll över det kommunistiska partiet våren 1933, men många av hans opponenter innehade fortfarande ledande poster. Tvångskollektivisering av jordbruket hade emellertid skapat betydande ekonomiska problem som förstärktes av hungersnöd under vintern 1932–1933. Även om någon aktiv opposition inte förelåg, hade regimen överhängande problem i det ögonblick sanktionerna från Storbritannien inleddes.

Trujillos maktställning i Dominikanska republiken grundades på kontrollen över polisen. Oppositionen var dock mycket starkt inte minst illustrerad av en serie mordattentat mot Trujillo t. ex. åren 1947, 1949, 1956, 1959 och 1960. I januari 1960 ändrade också den katolska kyrkan sin tidigare positiva hållning och tog i stället avstånd från diktatorn. Trujillo-regimen var alltså i gungning redan innan sanktionerna infördes.

Sammanfattar vi detta finner vi att i de åtta fall där sanktionerna inte hade framgång var regeringens ställning bland ledande politiska grupper stark eller mycket stark. Inte i något av dessa fall existerade en opposition som verksamt kunde eller skulle vilja understödja sändarens avsikter. I de två framgångsrika fallen var mottagarregeringens ställning och särskilt i Dominikanska republiken mer eller mindre underminerad redan innan sanktionerna satt in. Detta tyder alltså på att regeringens ställning är en mycket väsentlig faktor och att sanktionernas effekter i viss mån kan bedömas redan innan de sätts i verket.

När väl en yttre kris är ett faktum kan den mycket väl leda till *ökad sammanhållning,* snarare än till den splittring som sändaren vanligen förväntar sig. Även det faktum att ekonomiska svårigheter uppstår t. ex. reducerad inkomst eller brist på vissa varor kan vändas till en fördel och

uppfattas som en nödvändigt offer.

Att en ökad uppslutning ägt rum kan dokumenteras från flertalet fall och exemplen på iögonenfallande uppoffringar är många. I Italien gav ungefär tio miljoner italienare sina vigselringar som gåvor till staten, det förklarades var oitalienskt att dricka te osv. Denna typ av aktioner har obetydlig ekonomisk effekt men utgör förmodligen viktiga psykologiska medel för att stärka självkänslan och den nationella solidariteten.

Med ökad sammanhållning och stärkt vilja att genomlida de ekonomiska påfrestningarna ökar också *regeringens manöverutrymme*. Det blir möjligt att genomföra omfattande förändringar i produktionen för att så snabbt som möjligt komma över sanktionernas ekonomiska effekter och att se till att de viktigaste politiska grupperingarna skonas från ekonomiska förluster.

En genomgående effekt av sanktionerna tycks vara att stimulera en ekonomisk industrialiseringsprocess. Eftersom tillgången på varor utifrån minskas samtidigt som det blir svårare att exportera föreligger samtidigt en outnyttjad produktionskapacitet och interna behov. Sanktionerna har därmed gynnat framväxten av en intern ersättningsindustri. Detta kan studeras i fallen Jugoslavien och Rhodesia, som förefaller vara bland de mest framgångsrika i detta avseende. Även Kuba och Albanien inledde satsningar på industrialisering under de första åren av sanktioner, med mindre framgång.

I Rhodesia minskade jordbruket sin andel i nationalprodukten under åren 1966–1968 och även gruvdriften gick något tillbaka. De verksamhetsgrenar som i stället expanderade var manufakturindustrin, byggnads- och konstruktionssektorerna. Dessa sektorer var förhållandevis oberoende av den internationella marknaden för tillförsel och avsättning.[13]

Ökad industrialisering är ett mer långsiktigt resultat av sanktionerna, men den grundläggs vanligen under de första åren. I de fall där sanktionerna varit mer kortvariga är det svårt att finna någon påtaglig effekt av denna typ. Det kan emellertid konstateras att den fascistiska regimen i Italien redan tidigt betraktat nationellt oberoende som ett mål för sin inrikespolitik. Sanktionerna bemöttes därför med intensiva slagord om att ” köpa italienskt”.

Oppositionens öde är viktigt. Det är genom att oppositionen stärks psykologiskt av sanktionerna som förändring ska åstadkommas i mottagarlandet. En genomgång av de tio fallen visar emellertid att detta inte tycks ha inträffat i något annat fall än Dominikanska republiken. Vanligen hamnar oppositionen i en mycket besvärlig situation, eftersom den lätt kan stämplas som ”opatriotisk” om den inte deltar i den allmänna uppslutningen kring regeringen.

Det krisläge som sanktionerna innebär medför också att regeringen får extra befogenheter till vilka även kan höra olika metoder för att oskadliggöra opponenter. Massarresteringar förekom i Jugoslavien, Kuba, Dominikanska republiken, Rhodesia, Portugal och Sydafrika. Emigration uppmuntrades i flera fall, t. ex. Kuba. Rhodesia och Sydafrika har uppvisat en utvandring av vita liberaler.

Mot denna bakgrund förefaller alltså en av de mest avgörande variablerna för att förstå sanktionernas resultat vara oppositionens förmåga att dra nytta

av de ekonomiska problem som uppkommer. Är oppositionen stark redan innan sanktionerna sätts in, har den större chans att utnyttja det uppkomna läget till sin fördel. Är oppositionen däremot svag förefaller dessa möjligheter att påverka regeringen minska sedan sanktionerna trätt ikraft.

3.5 *Förklaringar som betonar relationerna mellan sändare och mottagare*

Banden mellan sändare och mottagare har uppmärksammats av många som sökt förklara sanktionernas resultat. Grovt sett består de tio fallen ur denna synpunkt av tre typer.

Den första kategorin utgörs av sändare och mottagare med liten eller ingen interaktion alls och där bägge utgörs av småstater. Tre fall med många likheter återfinns här, nämligen Israel, Sydafrika och Portugal. Sändarnas handlingar utgör i dessa fall ett försök att påverka regimerna i dessa stater samtidigt som man markerar sin solidaritet med vissa förtryckta grupper. Kontakterna har därmed varit obetydliga mellan ledningarna i sändar- och mottagarländer. Sanktionerna har förmodligen också bidragit till att försvåra kontakterna mellan sändaren och de grupper man önskat stödja inom mottagaren. I samtliga dessa tre fall har det militära våldet efterhand fått ökad betydelse både för relationerna inom mottagaren och relationer mellan vissa sändare och mottagare.

I den andra kategorin återfinns de sanktioner som utväxlats mellan stormakter med viss interaktion men utan ömsesidigt beroende. Fallen Sovjetunionen och Italien tillhör denna gruppering. I bägge fallen var Storbritannien den ledande sändaren. Sanktionerna utfördes på ett mycket instrumentellt sätt och sändaren försökte upprätthålla en dialog med mottagaren om konflikten. Sändaren räknade förmodligen i bägge fallen med en lösning genom förhandlingar. Kompromissförslag utväxlades och ledde alltså till framgång i det första fallet. Misslyckandet i det andra fallet resulterade i att sanktionerna upphävdes.

I den tredje grupperingen finner vi slutligen fem fall där mottagaren varit starkt beroende av sändaren. Den kan närmast beskrivas som dominansförhållanden där sändaren mer eller mindre fullständigt kontrollerat mottagaren. Sanktionerna infördes som ett medel för att tvinga tillbaka en motvillig småstat i det beroende som den sakta lösgjort sig ur. Jugoslavien och Albanien hade snarlika typer av beroende i förhållande till Sovjetunionen. Kuba och Dominikanska republiken var på samma sätt underordnade USA. Denna beskrivning ger också en bild av Rhodesias beroende av Storbritannien, i detta fall symboliserat av Rhodesias kolonistatus. I samtliga dessa fem fall hade förbindelserna mellan sändaren och mottagaren länge varit intensiva. De ekonomiska relationerna var därmed betydelsefulla och klara ideologiska band existerade också mellan olika grupper i sändaren och mottagaren. Grupper inom mottagaren kunde därför räkna med stöd från motsvarande grupperingar inom sändaren. Vi har redan konstaterat att sändaren var internt splittrad i dessa fall. Där återfanns förespråkare av militärt våld samtidigt som andra var mindre upprörda över mottagarens beteende. Sanktionerna har i dessa fem fall inneburit att banden brutits av. Endast i fallet Dominikanska republiken ledde detta till underkastelse.

I de andra fyra fallen har resultatet i stället blivit ökad självständighet för mottagaren. Inte nog med att handelsförbindelserna reducerats, mottagaren har också tvingats utforma en egen politik och därmed utvecklat delvis nya samhällsmodeller. Ett led i denna utveckling har varit att de sändarvänliga grupperna i stor utsträckning eliminerats och kvardröjande opponenter blivit desillusionerade över sändarens oförmåga att ingripa i situationen. Sändarna har i dessa fall vanligen varit ovillig att tillgripa militärt våld. Sanktionernas misslyckande har inte följts av militära insatser. Detta kan förklaras av de interna motsättningar som lett fram till valet av sanktioner som medel.

3.6 *Förklaringar som betonar omgivningens reaktion på konflikten*

I åtta fall av tio har sändaren sökt internationellt stöd för sina aktioner mot mottagaren. Endast två, Sovjetunionen och Albanien, har hållits på en bilateral nivå. I de andra åtta fallen har internationella organisationer varit direkt inblandade genom att regionala organ beslutat om sanktioner (OAS, OAU, Arabförbundet, Cominform) eller genom att frågan behandlats i globala organ och ibland resulterat i beslut (NF och FN). Detta är en naturlig utveckling eftersom sanktionerna faller tillbaka på normer som anses ha internationell räckvidd, och kräver bred uppslutning för att få ekonomisk effekt.

I tabell 2 redovisades resultatet av den internationella uppslutningen i ekonomiska termer. När de globala organen NF och FN stått som väsentlig part har också de ekonomiska konsekvenserna blivit de mest förödande för mottagaren (Italien och Rhodesia), även om de knappast motsvarar sändarens förhoppningar. Samtidigt är det emellertid uppenbart att ett mönster ständigt upprepar sig: det finns alltid stater som är villiga att bryta mot sanktionerna. Detta kan ibland ha en rimlig ekonomisk motivering. Det skulle förmodligen varit mycket förödande för vissa staters ekonomi att delta i sanktionerna. Detta utgjorde Albaniens och Österikes argument mot att delta i sanktionerna mot Italien. I fallet Rhodesia resonerade t. ex. Malawi på likartat sätt. Inte desto mindre fanns i bägge dessa situationer exempel på stater som varit beredda att ta på sig betydelsefulla ekonomiska uppoffringar för att göra sanktionerna mer omfattande (Jugoslavien resp. Zambia).

Det finns emellertid också helt andra typer av överväganden som gör att stater inte följer sanktionsbesluten. Vissa stater var principiella motståndare mot sanktioner (Portugals och Sydafrikas attityd till Rhodesiafallet baseras inte minst på rädslan att själv drabbas av sanktioner om dessa gjorts framgångsrika i ett fall). Ett annat argument är ovilja att acceptera den internationella organisationens auktoritet (Tyskland 1935 och Västtyskland 1965 intog samma hållning. Man var inte medlem av NF resp. FN och behövde alltså inte följa sanktionsbesluten. Schweiz har också haft denna inställning). Ett tredje förhållande som spelar in är politisk frändskap med mottagaren (Tysklands attityd till Italien och Sydafrikas till Rhodesia), ett fjärde förhoppningen om att kunna dra vinster på att motarbeta sändaren genom stöd till mottagaren (denna typ av maktpolitiska överväganden var

central för Västs stöd till Jugoslavien 1948 likaväl som Sovjets stöd till Kuba 1960 eller Kinas till Albanien 1961). Slutligen kan det också förhålla sig så att mottagaren är viktig leverantör av begärliga varor eller utgör en betydelsefull avsättningsmarknad.

Argumenten för att vägra delta i eller aktivt motarbeta internationellt beslutade sanktioner är alltså många. I vissa sanktioner kan flera eller t. o. m. samtliga argument sammanfalla och göra "sanktionsbrytarens" beslut mycket starkt, i andra fall finns möjlighet till förändrad attityd genom påtryckningar. Sydafrikas fortsatta förbindelser med Rhodesia kan förmodligen ses som ett resultat av samtliga ovan angivna argument.

Studerar vi de tio fallen mer i detalj så finner vi att stater ställt sig neutrala eller aktivt motarbetat sanktionerna i åtta fall. Endast i två fall saknas några rapporter om denna typ av brott mot sanktionerna: fallen Sovjetunionen och Dominikanska republiken. Dessa två fall var samtidigt de framgångsrika. Det finns här ett betydelsefullt samband som kan bidra till att förklara sanktionernas resultat. Inte i något av de två fallen ledde sanktionerna till fullständig handelsisolering. Tabell 2 visar i stället att de kom i en mellankategori av minskad handel. Slutsatsen är därför inte att sanktioner blir mer framgångsrika ju mer handeln minskar. I stället verkar det avgörande vara risken för politisk isolering. I det ögonblick en mottagare uppfattar sig sakna stöd av andra stater blir det svårare att stå emot det internationella trycket.

Sovjetunionen utgjorde 1933 det enda kommunistiska landet i världen. Landet hade instabila förbindelser med flertalet omgivande stater. I Tyskland hade Hitler just kommit till makten, i Japan och Italien styrde starkt antikommunistiska regimer, USA hade inte erkänt Sovjet. Det enda land av betydelse med vilket Sovjet hade mer "normala" förbindelser var Storbritannien. En allvarlig konflikt med detta land skulle förmodligen riskera att isolera Sovjet ännu mer. Det var därför rimligt att ge efter för de brittiska kraven, även om de innebar en inskränkning i den egna suveräniteten.

Dominikanska republiken var 1960 isolerad i Latinamerika. Trujillos välde skapade inte några politiska sympatier i andra delar av världen. Landet försåg inte världsmarknaden med betydelsefulla råvaror och saknade på det hela taget intresse för andra än för USA. Den amerikanska aktionen kunde alltså inte bemötas med att relationer till andra stater utvecklades. Landets isolering var fullständig även om handeln inte reducerades till noll. Den amerikanska attityden var tydlig och kunde utnyttjas av den inhemska oppositionen.

I de resterande åtta fallen har mottagaren inte saknat vänner. Vanligen har de stått att finna i Väst (detta gäller fallen Israel, Portugal, Sydafrika men även Jugoslavien, där de anti-sovjetiska argumenten säkerligen övervägde i Västs ställningstagande, och Rhodesia, där ideologiska vänner och ekonomiska intressenter stått att finna inom hela västvärlden). Sovjet och Kina trädde in och räddade var sin mottagare (Kuba och Albanien). I fallet Italien, slutligen, motarbetades sanktionerna aktivt av Tyskland, medan USA ställde sig neutralt. Italien riskerade alltså inte att isoleras. Tvärtom bidrog sanktionerna till att skapa ett intimare samarbete mellan detta land och de två andra fascistiska staterna, Tyskland och Japan.

I flera fall valdes förmodligen sanktionerna som medel därför att sändaren

förutsåg att mottagaren kunde få stöd från andra stater. En sovjetisk militär invasion i Jugoslavien sommaren 1948, mitt under Berlinkrisen, kunde mycket väl utlöst ett nytt storkrig. På samma sätt måste USA 1960 avstå från att intervenera på Kuba, eftersom Sovjet skulle kunna svara med repressalier. Storbritannien vägrade att ingripa militärt mot Rhodesia 1965 eftersom detta ansågs kunna leda till ett raskrig, eventuellt mellan sändaren och Rhodesia understött av Sydafrika. Liknande övervägande låg bakom valet av sanktioner mot Italien: det var viktigt att vidta någon åtgärd, men fullständigt militärt stöd till Etiopien eller ett militärt ingripande direkt mot Italiens försörjningsleder skulle snabbt driva fram en allians mellan Italien och Tyskland.

Sändaren undvek i dessa fall en militärintervention därför att det skulle stärka begynnande allianser. Valet av sanktioner eliminerade emellertid inte den risken. I stället visar det sig vara ännu lättare för andra att stödja ett land i en ekonomisk krissituation än i en militär konfrontation.

4 Slutord

Denna genomgång visar att sanktionerna, såsom de hittills använts, vanligen är misslyckade. De orsaker som ständigt återkommer hjälper oss emellertid att förstå under vilka förhållanden de skulle kunna vara framgångsrika. Två förhållanden synes särskilt väsentliga: mottagarens politiska isolering och regeringens ställning inom mottagaren. I de två framgångsrika fallen, Sovjetunionen och Dominikanska republiken, uppfylldes båda dessa villkor. De två staterna var påtagligt isolerade i det internationella systemet och regeringen var skakad eller stod inför mycket svåra problem. Tillsammans ledde detta till sändarens framgång. I de övriga åtta fallen kan konstateras att mottagarens regering redan haft eller snabbt utvecklat, nya allianser, att den kontrollerat den nationella maktapparaten och att den kunnat räkna med stöd från väsentliga politiska grupperingar inom landet.

Det ska vidare framhållas att det inte nödvändigtvis innebär att all handel med mottagaren måste avbrytas. Så skedde inte i något av de framgångsrika fallen. De fall med de största ekonomiska effekterna framstår inte som de mest framgångsrika. Snarare förefaller den psykologiska effekten av frånvaron av vänner att vara mer betydelsefull. Denna effekt blir emellertid inte verkningsfull om regeringen samtidigt kan påräkna starkt stöd från den inhemska opinionen. Sanktionerna är således endast framgångsrika i ett läge som innebär en isolering av en regim både internationellt och inomnationellt.

I sanktionsdebatten räknar man vanligen med att den internationella isoleringen ensam ska ge effekt. Detta förefaller knappast vara en realistisk kalkyl. Snarare behövs ett mycket intimt samspel mellan sändaren och den opposition inom mottagaren som arbetar för samma syften som sändaren.

Referenser

1 *Inledning*

1. Jfr Mitschell, G.D., *A Dictionary of Sociology,* London: Routledge & Kegan, 1968, s. 156.
2. Jfr Coser, L., *The Functions of Social Conflict,* Glencoe: Free Press, 1956, 87 ff och Berelson, B., – Steinar, G.A., *Human Behavior. An Inventory of Scientific Findings,* New York: Harcourt, Brace & World, 1964, s. 613 ff.
3. Hoffmann, F., The Funcions of Economic Sanctions, *Journal of Peace Research,* 1967, s. 140–160.
4. Framställningen ansluter till Wallensteen, P., *Ekonomiska sanktioner,* Stockholm: Prisma 1971. Fallen har främst tagits fram genom en systematisk genomgång av Keesing's Contemporary Archives. Den stora depressionen framstår som en vattendelare i ekonomisk politik eftersom regeringarna därefter fått helt andra möjligheter att dirigera ekonomin även i marknadsekonomier.
   Generella framställningar som utnyttjar, historiskt material över ekonomiska sanktioner är få. Förutom min egen undersökning är de mer omfattande Doxey, M.P., *Economic Sanctions and International Enforcement,* London: Oxford University Press, 1971, Brown-John, C.L., *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Analysis,* New York: Praeger, 1975 och Hasse, R., *Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Aussenpolitik,* Berlin: Duncker & Humblot, 1977.
5. Hettne, B., Karlsson, S., Tompuri, G., OPEC och IEA i internationellt konfliktperspektiv, *Aktuellt och historiskt,* 1976 ger en intressant analys av detta fall.

2 *De tio fallen av ekonomiska sanktioner*

1. För ytterligare dokumentation hänvisas i det följande till vissa speciella verk, samt till Wallensteen, P., *Ekonomiska sanktioner,* Stockholm: Prisma, 1971, kap. 2.
2. De tidiga relationerna mellan Sovjetunionen och Storbritannien har beskrivits i Reynolds, P.A., *British Foreign Policy in the Inter-War Years,* London 1954, s. 63 f och i Foot, M.R.D., *British Foreign Policy since 1888,* London 1956, s 93 ff.
3. Se Coates, W.P. – Coates, Z.K., *A History of Anglo-Soviet Relations,* 1944, s. 437 ff, 441.
4. *Soviet Documents on Foreign Policy,* utg av J. Degras, Vol. III, 1933–1941, London 1953, s. 2.
5. *Documents on British Foreign Policy, 1919–1939,* Second Series, Vol. VII, 1929–1934, London 1958.
6. Bakgrunden till den italiensk-etiopiska konflikten, Wal-Wal-incidenten och den följande utvecklingen finns redovisad i Baer, G.W., *The Coming of the Italian-Ethiopian War,* Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967. Taubenfeld, H.J., *Economic Sanctions: An Appraisal and Case Study,* New York: Colombia University, 1958, s. 15 ff analyserar sanktionerna mot landet. Walters, F.P., *A History of the League of Nations,* London, 1965, s. 625 ff beskriver utvecklingen från NF-perspektivet.
7. Walters, a.a., s. 636.

8. Reynolds, a.a., s. 110 ff och Mowat, C.L., *Britain between the Wars, 1918–1940,* London: Methuen, 1956, s. 422.
9. Hoffman, F., The Functions of Economic Sanctions, *Journal of Peace Research,* 1967, s. 142 f påpekar att systemet hade satts upp av första världskrigets segrarmakter för att kontrollera Tyskland. Endast i teorin motsvarade 1935 års situation den modell man föreställt sig 1920. Nödvändigheten av att använda sanktioner för att upprätthålla hela det kollektiva säkerhetssystemet underströks av såväl Litvinov som Hoare, se Baer, a.a., s. 316 f, 327 ff.
10. Rosenne, B., The Arab Boycott on Israel's Economy, *International Problems,* Vol. III (december 1965). Macdonald, R.W., *The League of Arab States. A Study in the Dynamics of Regional Organization,* Princeton, 1965 och Eytan, W., *The First Ten Years. A Diplomatic History of Israel,* London, 1958 beskriver bojkotten. Rosenne anger februari 1945 som inledningsdatum, de andra två december 1945.
11. Horowitz, D., *The Economics of Israel,* Oxford: Pergamon, 1967, s. 14 ff.
12. Macdonald, a.a., s. 122 f och *Egypt and the United Nations,* New York: Manhattan, 1957, resolutionerna 16 och 70 från Arabförbundet.
13. Ulam, A.B., *Titoism and the Cominform,* Cambridge, Mass, 1952, s. 69 f.
14. Wolff, R.L., *The Balkans in Our Time,* Cambridge, Mass, 1956, s. 335 f.
15. Farrell, R.B., *Jugoslavia and the Soviet Union, 1948–1956. An Analysis with Documents,* 1956 och *The Soviet-Yugoslavia Dispute,* London, 1948.
16. Farrell, a.a., s. 69 f, Ulam, a.a., s. 117 samt Hoffman, G.–Neal, F.W., *Yugoslavia and the New Communism,* New York, 1962, s. 128 ff.
17. Neal, F.W., *Titoism in Action. Reforms in Yugoslavia after 1948,* University of California Press, 1958, s. 6.
18. *Documents on International Affairs, 1953,* London, 1956, s. 22 ff.
19. Indiens aktion nämns av Hance, W.A., Efforts to Alter the Future: Economic Action i Leiss, A.C. (utg), *Apartheid and the United Nations Collective Measures,* New York, 1965, s. 99 och de ekonomiska transaktionerna analyseras av Ray, K.N., Sanctions and the Indian Experience i Segal, R. (utg), *Sanctions against South Africa,* London, 1964, s. 197 ff.
20. Sanktionsbeslutet beskrivs i van den Berghe, P., *South Africa. A Study in Conflict,* Middletown, Conn, 1965, Spence, J.E., *Republic under Pressure. A Study of South African Foreign Policy,* London 1965. För dokument se *Documents on International Affairs, 1960,* London 1964, s. 364 ff.
21. Hance, a.a., s. 99 f. Sydafrikanska uppskattningar avviker. *The South African Financial Mail,* Johannesburg, Oct 25, 1963 ansåg att vid denna tid endast 25 nationer infört "officiella handelsbojkotter" och att ytterligare tio gjort "antydningar" i denna riktning.
22. Hance, a.a., s. 99 f. Keesing's Contemporary Archives, s 22116 har en intressant översikt över deltagande i vapenembargot.
23. Legum, C.–Legum, M., *Sydafrika,* Stockholm: Prisma, 1965 och nyhetsartiklar från denna tid, t. ex. *Blick durch die Wirtschaft,* Frankfurt am Main, den 27 maj 1963 ('Südafrika intensiviert den Osthandel'), *Vorwärts,* Bonn, den 17 juni 1964 ('Handel stink nicht. Peking ignoriert die Apartheid') och *The Times,* London, den 3 mars 1965 ('OAU States Blame Communists').
24. Om Dominikanska republikens historia se t. ex. Fagg, J.E., *Cuba, Haiti and the Dominican Republic,* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965, s. 139 ff, Lieuwen, E., *Arms and Politics in Latin America,* New York, 1961, s. 181 ff, s. 159, Kurzman, D., *Santo Domingo, Revolt of the Damned,* New York, 1965, s. 47. Sanktionernas beskrivs också i Brown-John,

C.L., *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Analysis,* New York: Praeger, 1975, kap. 4.

25. Clark, G., *Latinamerika på revolutionens rand,* Stockholm: Prisma, 1965, s. 175, Rodman, S., *Quisqueya. A History of the Dominican Republic,* Seattle: University of Washington Press, 1964, s. 155, Kurzman, a.a., s. 46. Dokument återfinns i *Documents on American Foreign Relations, 1960,* New York: Haper & Bros, 1961, s. 490 ff.
26. Eisenhower, D.D., *The White House Years, Waging Peace 1956–1961,* London, 1966, s. 538, Bosch, J., *The Unfinished Experiment. Democracy in the Dominican Republic,* New York, 1965, s. 8 samt Clark, a.a., s. 175 och *Documents on American Foreign Relations, 1961,* s. 461.
27. För översikt över de tidiga USA-Kubarelationerna se t. ex. Williams, W.A., *The United States, Cuba and Castro,* New York 1962, Huberman, L.,–Sweezy, P.M., *Cuba, Anatomy of a Revolution,* New York: Monthly Review Press, 1961 samt Lieuwen, a.a.
28. Händelseutvecklingen 1959–1960 beskrivs även i Goldberg, B., *The Cuban Revolution and Latin America,* London 1965 och *Development of Cuba's International Trade,* Cuba.
29. Bonsal, P.W., Cuba, Castro and the United States, *Foreign Affairs,* Vol. 45, No 2 (Jan. 1967), s. 260 ff.
30. Eisenhower, a.a., s. 535.
31. *Documents on American Foreign Relations, 1960,* s. 475.
32. Eisenhower, a.a., s. 534 f.
33. Inträngande analyser av Albanien är få. Här har främst använts Griffith, W.E., *Albania and the Sino-Soviet Rift,* Cambridge, Mass, 1963., Hamm, H., *Albania – China's Beachhead in Europe,* London 1963, Pano, N.C., *The People's Republic of Albania,* Baltimore 1968 samt Kessle, G.,–Myrdal, J., *Albansk utmaning,* Stockholm: Pan 1970.
34. Griffith, a.a., s. 77 f. Detta är den version som publicerades i Albanien, 1962. Inga sovjetiska dokument är kända. Om stipendier och militär utbildning se Hamm, a.a., s. 33, s. 28, om specialister och u-båtar Griffith, a.a., s. 77, s. 81.
35. Se t. ex. Chilcote, R.H., *Portuguese Africa,* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1967, *Organization for African Unity.* Resolutions adopted by the First Conference of Independent African Heads of State and Government, 1963 samt Mondlane, E., *Kampen för Mocambique,* Stockholm: Tema, 1969.
36. Ghana tillkännagav sitt bojkottbeslut i december 1961 och var uppenbarligen först med denna åtgärd, Keesing's s. 18484. Det panafrikanska mötet i Lagos 1962 antog en resolution och Uganda inledde därefter ett embargo, Keesing's s. 19077. Andra staters reaktioner och åtgärder presenteras i Keesing's s. 19699.
37. Litteraturen kring Rhodesia är omfattande. För historia och den inledande sanktionsperioden se Leys, C., *European Politics in Southern Rhodesia,* Oxford 1959, Mason, P., *The Birth of a Dilemma,* London, 1958 Mtshali, B.V., *Rhodesia; Background to Conflict,* New York 1966, Young, K., *Rhodesia and Independence, A Study in British Colonial Policy,* London: Eyre & Spottiswoode, 1967 och Kapungu, L.T., *The United Nations and Economic Sanctions Against Rhodesia,* Lexington, Mass: Heath, 1973.

3 *Ekonomiska sanktioner: Framgång eller misslyckande?*

1. *Documents on International Affairs,* 1955, s. 265 f.
2. *Documents on American Foreign Relations, 1960,* s. 490 ff.
3. Wallensteen, P., *Ekonomiska sanktioner,* Stockholm: Prisma, 1971.
4. Distinktionen är ofta förekommande i sociologisk litteratur, t. ex. Galtung, J., Pacifism from a Sociological Point of View, *Journal of Conflict Resolution,* Vol. III, no 1, Himmelstrand, U., *Social Pressure, Attitudes and Democratic Processes,* Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1960.
5. *Documents on International Affairs, 1935,* Vol. II, s. 191.
6. *Documents on American Foreign Relations, 1960,* s. 490 ff.
7. Wallensteen, a.a., s. 62–67, 193–194.
8. Hoffmann, F., The Functions of Economic Sanctions, *Journal of Peace Research,* 1967, s. 140 ff.
9. Wallensteen, a.a., s. 71–74.
10. ibid., s. 91–93.
11. ibid., s. 102 samt Hasse, R., *Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Aussenpolitik. Das Rhodesien-Embargo,* Berlin: Duncker & Humblot, 1977, s. 212 f.
12. Taubenfeld, H.J., *Economic Sanctions: An Appraisal and Case Study,* New York: Colombia University, 1958, s. 91 ff.
13. Rasmussen, J., Economic Impact of the Rhodesia Sanctions, *Studies in Progress,* Köpenhamn, 1969, Curtin, T.,–Murray, D., *Economic Sanctions and Rhodesia,* London, 1967. Vid Africán Studies Association möte, Los Angeles, 1968 presenterades två papper som analysera utveckling: McKinnell, R.T., *Sanctions and the Economy of Rhodesia,* samt Engberg, H.L., *Financial Aspects of Sanctions against Rhodesia.*

Bilaga 3 African National Congress (Sydafrika)

Skrivelse till Sydafrikautredningen angående utländska investeringar i Sydafrika[1]

African National Congress (Sydafrika) hälsar med tillfredsställelse det svenska initiativet att tillsätta denna utredning angående möjligheterna att genom lagstiftning och andra åtgärder förhindra kapitalexport till Sydafrika. Vi vill utnyttja detta tillfälle att lägga fram den förtryckta sydafrikanska folkmajoritetens synpunkter i frågan om utländska investeringar inom apartheidsekonomi, ett ämne som står i centrum för den internationella uppmärksamheten.

African National Congress har alltid erkänt och accepterat att huvudbördan och det huvudsakliga ansvaret för befrielsekampen vilar på det sydafrikanska folket. Vi tror dock att internationella aktioner kan spela en betydelsefull roll och att vi, i egenskap av det sydafrikanska folkets befrielserörelse, har en plikt och en rättighet att ange vilka aktioner utanför vårt lands gränser som främjar befrielsekampen och vilka metoder som kan hindra den.

Sveriges regering och folk har spelat en framstående roll när det gällt att stödja frihetskampen i södra Afrika och vi inom ANC har speciellt uppskattat den förståelse vi mött för vår kamps krav samt det politiska stöd och det materiella bistånd vi fått.

Upptrappningen av folkmotståndet inom Sydafrika och de alltmer hårdhänta motåtgärderna från regimens sida har gjort att det nu är ännu mer nödvändigt och viktigt att förhindra fortsatt utländskt stöd åt apartheidsystemet. Sedan juni 1976 har en ständig upprorssituation rått bland den svarta befolkningen. Regimens reaktion har varit ökad brutalitet: massmord på barn, arbetare och oskyldiga åskådare; massarresteringar och förlängt kvarhållande i häkte utan åtal eller rättegång; tortyr och dödsfall i polisarrester; och en oändlig rad rättegångar.

Helt nyligen har det förekommit nya angrepp på de svartas organisationer och tidningar. Dessa bannlysningar, häktningar och rättegångar är bara det senaste uttrycket för en genomgående strategi som under årtionden har försökt utplåna befrielserörelsen genom att förbjuda alla organisationer som har velat vara språkrör för folkets strävanden. De ständiga tecknen på omfattningen och styrkan av ANC:s motståndsrörelse, 17 år efter det att vår organisation bannlysts, antyder att Pretorias strategi har misslyckats.

Det betydelsefulla i den senaste raden av bannlysningar (som omfattar student- och ungdomsrörelser; socialvårdsorganisationer, stiftelser för välgörenhet och kyrkliga grupper, sammanslutningar för författare, journalister och kvinnor; organisationer för kulturella ändamål och för svart medve-

[1] Översättning från engelska av fil. kand. Jaak Talvend.

tenhet) ligger i att Pretoria-regimen här har bekräftat att den inte är beredd att tolerera någon meningsfull form av opposition mot apartheid, även om denna ägnar sig åt ickevåldsbetonad, fredlig verksamhet. Detta bör slutgiltigt ha skingrat all tvekan angående möjligheten att åstadkomma en förändring genom övertalning och dialog med Vorster.

Det internationella stödet åt apartheidsystemet – i militär, ekonomisk och politisk form – är avsevärt. Om detta stöd urholkas och dras tillbaka kan och kommer vår kamp att förkortas och priset för friheten i form av vårt folks lidande kommer att minska. Det finns en motsägelse mellan det föregivna och ofta hörda fördömandet av apartheid och de påtagliga förbindelser som upprätthålls med och som upprätthåller apartheid. Sydafrikas folk väntar sig och begär att åtminstone dessa förbindelser nu bryts.

African National Congress har därför förnyat sin uppmaning om total isolering av apartheid och speciellt att upphöra med de förbindelser som befäster och stärker apartheidsystemet. Aktioner bör i första hand sättas in för att förhindra vidare kapitalexport till Sydafrika. Apartheids ekonomi är nu mer än någonsin tidigare beroende av inflödet av utländskt kapital. Utländska investeringar behövs i ökande omfattning för att finansiera underskott i betalningsbalansen, för att uppfylla den planerade kapitaltillväxten och för att uppväga den ökande skulden utomlands. Under de närmaste tio åren efter 1966 ökade det utländska kapitalets andel (nettoinflödet) av de fasta inhemska bruttoinvesteringarna från 7,1 % till över 25 %; och under samma period mer än fördubblades de direkta och indirekta utländska investeringarna i Sydafrika för att vid slutet av 1973 uppgå till över 10,3 miljarder Rand.

Utländska investeringar stärker apartheidsystemet

De utländska investeringarna har *alltid* varit väsentliga för Sydafrikas ekonomiska tillväxt: från 1800-talets slut inom gruvindustrin, senare inom tillverkningssektorn (speciellt under 1960- och 1970-talen) och nu i ökande grad även på det militära området med dess ökande lokala licenstillverkning. Den moderna sydafrikanska ekonomins utveckling under de senaste 100 åren har varit beroende av ett inflöde av utländska investeringar, och utländskt kapital har sökt sig till Sydafrika i ökad omfattning. Det är under samma period som rasismen och utsugningen har befäst sin ställning i Sydafrika:

Ekonomi

Förvisningen av den afrikanska befolkningen från 87 % av landets yta; förbehållet av mineral och andra tillgångar åt den vita minoriteten och förhindrandet av mer betydande kapitalägande bland svarta; förhindrandet av uppkomsten av en svart klass av affärsledare och yrkesutbildade människor; den totala kontrollen över den svarte arbetaren genom kontroll av inflyttning och passlagar, vägran att erkänna rörelsefrihet, rätt att söka arbete och få anställning, att organisera sig och förhandla om löner; utestängandet av svarta från befattningar som kräver utbildad arbetskraft och ekonomiska

framsteg som åtföljs av väldiga och ökande skillnader i löner mellan svarta och vita arbetare.

Socialt

Den rasmässiga klassificeringen och uppdelningen av landet och varje verksamhetsfält efter ras; vägran att tillerkänna folkflertalet en sydafrikansk identitet; segregationen i boende, skolor, sjukhus, kommunikationer, etc åtföljd av en diskriminerande anslagsfördelning mellan svarta och vita som resulterar i en skev fördelning av tillgångar där de svarta ofta inte får något alls.

Politiskt

Borttagandet av den patetiskt lilla möjlighet till inflytande som de svarta hade 1909; tillväxten av polisstaten som hänsynslöst slår ner all verksamhet bland den svarta befolkningen för att återfå sina rättigheter; vägran att ge befolkningsmajoriteten sydafrikanskt medborgarskap och det tvångsmässiga införandet bland denna av stam- och bantustanstrukturerna.

I den process där rasismen och exploateringen befäste sin ställning i Sydafrika, var de utländska investerarna inte neutrala. Det utländska kapitalet har tvärtom varit ansvarigt, och detta medvetet, för införandet av många av de unika dragen i det sydafrikanska ekonomiska systemet – såsom systemet med "compound labour" inom gruvindustrin, systemet med arbetskraftsvandring, införandet av lagstiftning som på grundval av hudfärg reglerar möjligheterna att få befattningar som kräver skolad arbetskraft, differentieringen av löner på grundval av ras och vägran att erkänna fackföreningar för svarta arbetare. Utländska investerare och företag har alltså spelat en framstående roll för att skapa den ekonomiska grundvalen för apartheidsystemet och utforma dess institutioner. Under årens lopp har de bidragit till att anpassa segregation, apartheid och åtskild utveckling för att uppnå maximal exploatering och vinst.

Utländska investeringar tjänar, bevarar och stärker rasism och apartheid

1 De utländska investeringarna påskyndar höjningen av de vitas levnadsstandard

Sedan mitten av 1960-talet har de vita sydafrikanernas reella levnadsstandard höjts i en takt som överträffar nästan alla staters i västerlandet. Eftersom de vita i hög utsträckning kan förlita sig till en tillströmning av utländskt kapital (i genomsnitt ca 1 miljard Rand under de senaste åren), har de inte behövt vänta med sin konsumtionsökning för att höja investeringsnivån och härigenom uppnå en hög ekonomisk tillväxt. Den ökande vita levnadsstandarden har stärkt de vitas stöd åt Vorster-regimen och Nationalistpartiet. De svarta däremot har uppnått endast små fördelar och den absoluta inkomstklyftan mellan svarta och vita har fortsatt växa för varje år.

2 De utländska investeringarna ökar antalet vita i Sydafrika och stärker rasismen

De utländska investerarna uppmuntar vit immigration genom att anställa sina egna landsmän i sina sydafrikanska företag. De sex svenska företagen som har relativt små sydafrikanska investeringar har t. ex. 100 svenskar i viktiga befattningar inom ledningen och den skolade arbetskraften. Den största effekten av de utländska investeringarna när det gäller invandring har emellertid varit indirekt: allt eftersom de utländska investeringarna har höjt den ekonomiska tillväxttakten har de gjort det möjligt för ekonomin att absorbera ca 35 000–50 000 vita immigranter varje år, eftersom de jobb som skapats genom nyinvesteringarna och de möjligheter till befordran som uppstått inte har kommit de svarta arbetarna till del.

Uppmuntrandet av vit invandring är en medveten politik som bedrivits särskilt markant sedan 1960, eftersom vita immigranter antas stärka de vitas politiska och militära styrka. South African Council of Churches har rapporterat att strömmen av vita invandrare som de utländska investeringarna har bidragit till har inneburit ökat stöd åt rasism och har "hjälpt till att upprätthålla det vita herraväldet". Man kommenterar: "Politiken för import av arbetskraft liknade inte alls den som införs i utvecklingsländer där man säljer arbetskraft, men den var bl. a. politiskt fördelaktig för den sydafrikanska regeringen för att förbättra den vita minoritetens ställning".

3 De utländska investeringarna drar ny teknologi till Sydafrika

Den sydafrikanska vita befolkningen är för liten i antal; för överansträngd på grund av sin rasistiska vägran att ta bort de ekonomiska skrankorna som grundar sig på hudfärg; för plågad av allt längre perioder i militärtjänst; och (under det senaste året) för åderlåten genom utvandringen av vita yrkesutbildade som är rädda för den kommande befrielsekampen – för att klara av mer än en liten del av den forskning och utveckling som krävs för fortsatt expansion av tillverkningsindustrins och militärens sektorer av ekonomin. Mellan 1971 och 1973 lades i genomsnitt 500 miljoner Rand per år på patent, copyright, licenser och konsulttjänster. Teknologi är den enda helt oersättliga post som de sydafrikanska rasisterna får tillgodosedd genom de utländska investeringarna. Varje ny teknologisk landvinning har en potential som kan tillämpas för att förtrycka och manipulera – allt ifrån datoriserat verkställande av passlagarna (den största enskilda bördan för de svarta sydafrikanerna) till kommunikationsteknologi som sprider propaganda för apartheid bland de svarta. Utländsk teknologi har ökat effektiviteten hos den politiska polisen (Special Branch och BOSS) i övervakningen av folkets organisationer.

Den har gjort det möjligt för apartheidregimen att bygga upp en väldig lokal vapenindustri för att föregripa ett eventuellt vapenembargo, där flygplan, robotar, fartyg och fordon såväl som vapen tillverkas på licens i Sydafrika. Den utländska teknologin har gjort Sydafrika till en kärnvapenmakt och givit Vorster kapacitet att hota och skrämma grannländerna. Interventionen i Zimbabwe, den fortsatta illegala ockupationen av Namibia och invasionen i Angola visar att Pretoria-regimen nu utgör ett hot för fred och

säkerhet. Den är i stånd att vidmakthålla detta hot på grund av tillgången på teknologi från utlandet.

4 De utländska investeringarna underlättar vapenköp

Sydafrikas handelsbalans visar ständigt ett väldigt underskott. Det är bara guldprisets höjning för några år sedan, som på ett år tredubblade Sydafrikas exportinkomster från denna källa från 800 miljoner till 2,5 miljarder Rand per år, och det omfattande inflödet av utländska investeringar som har fått över betalningsbalansen på plussidan. Regimen har kunnat utnyttja detta överskott både för att lagra viktiga förnödenheter (fr. a. olja) för den händelse världsomfattande sanktioner skulle genomföras mot landet; samt, vilket är ännu mer betydelsefullt, att påbörja den snabbaste och mest omfattande rustningen på den afrikanska kontinenten. Idag anslår apartheidregimen över 2 miljarder dollar årligen till sina "säkerhetsstyrkor". De nödvändiga massiva militära inköpen utomlands har delvis möjliggjorts av den positiva handelsbalansen med utlandet som uppkommit genom inflödet av utländskt kapital.

5 De utländska investeringarna ger utländska regeringar ett bestående intresse av status quo och skapar en pro-apartheidgrupp

Regimen ser de utländska investeringarna inte bara som ett medel för att stärka ekonomin, utan också som ett medel att etablera ett ömsesidigt beroende mellan västerlandets och apartheids ekonomier – så att varje förändring i Sydafrika skall förefalla få negativa följder för ekonomin i investerarnas länder. På detta sätt tecknar de investerande länderna en andel i apartheidsystemets fortlevnad. Det är inte överraskande eller en slump att de investerande företagen är de främsta i pro-apartheidgruppen bland de västerländska staterna. De samarbetar med apartheidsamhällets informationsdepartement, South Africa Foundation och andra propagandaorgan i påkostade annons- och propagandakampanjer som är avsedda att framställa apartheid som i själva verket fördelaktigt för den svarta befolkningen samt Sydafrika som frihetens bastion på den afrikanska kontinenten. Företagen fungerar också som en påtryckningsgrupp genom att sluta sig samman mot varje aktion för att isolera Sydafrika i avsikt att utöva påtryckningar mot Vorster-regimen eller att stödja befrielsekampen.

På dessa sätt handlar de investerande företagen direkt och medvetet mot det sydafrikanska folkets intressen.

6 De utländska investeringarna ökar regimens självtillit

De utländska investeringarna ses som ett uttryck för tilltro till apartheidsystemets överlevnad. På detta sätt och många andra som de utländska investeringarna fungerar på när det gäller att stärka apartheidinstitutionerna, uppmuntrar de regimen att stå emot varje förändring av betydelse i maktfördelningen.

1 Det är omöjligt att göra slut på de utländska investeringarna i Sydafrika

De sätt genom vilka de utländska investeringarna stöder apartheidsystemet förbigås givetvis med tystnad av dem som försvarar den nuvarande propagandakampanjen mot bortdragande av investeringar från Sydafrika. De argument som framförs till förmån för fortsatta förbindelser med apartheid är skenbara och kan lätt tillbakavisas.

Dessa argument, som framförallt framförs av ekonomer, inriktar sig på de praktiska svårigheterna att lösgöra sig från apartheidekonomin. African National Congress undervärderar inte de praktiska svårigheterna, inte heller vägrar vi erkänna de problem som troligen kan bli följden i vissa länders ekonomi av att bryta förbindelserna med apartheid. Enligt vår uppfattning måste emellertid dessa ses i relation till den icke planerade brytning som nödvändigtvis måste följa på en utdragen väpnad konflikt i Sydafrika.

Det största hindret idag för ett avbrytande är inte av praktisk natur, utan ligger snarare i bristande vilja att dra sig tillbaka – i den kortsiktiga uppfattning som bara tar hänsyn till den jämförelsevis höga avkastningen på investeringar i apartheid. Det faktum att denna utredning har tillsatts visar att där viljan existerar kan åtgärder vidtas som leder till ett totalt avbrytande.

Tiden är inne sedan länge för regeringar och företag att göra en omvärdering av var deras långsiktiga intressen egentligen ligger. Det råder inget tvivel om till vilken grad de utländska investeringarna stöder den sydafrikanska ekonomin och gör det möjligt för förtryckarregimen att hålla folkflertalet i ett brutalt och obarmhärtigt grepp. Kan det verkligen ligga i företagens intresse att fortsätta investera i apartheid och i regeringarnas intresse att tillåta de växande förbindelserna mellan sin egen och apartheids ekonomi?

Apartheid erkänns som ett brott mot mänskligheten. Den internationella konventionen om undertryckande och bestraffning av brottet apartheid har nu trätt i kraft, och allt fler länder undertecknar den. De som fortsätter att ta del i apartheidsystemet gör sig skyldiga till hjälp och understöd åt Vorster-regimen och till medbrottslighet i det brott som apartheid utgör.

2 Utländska investeringar kan förbättra villkoren för svarta arbetare och befrämja fredliga förändringar i systemet

Detta är ett skenargument. Det som majoriteten av Sydafrikas folk strävar efter omfattar inte bara högre löner och bättre arbetsförhållanden. Detta innebär inte att vi inte vill ha högre löner och bättre förhållanden. Arbetarna vill och kommer att vilja uppnå detta, men deras kamp styrs inte av om arbetsgivarna är utländska eller inhemska. Förbättring av arbetsförhållandena kan emellertid aldrig accepteras som ersättning för friheten. Slaveri har aldrig varit och kan aldrig bli acceptabelt även om slavarna erbjuds god mat och bekväma slavbaracker.

Som vi redan har visat, har de utländska investerarna spelat en framstående roll när det gäller att skapa och upprätta apartheids institutioner

och strukturer inom ekonomin, och de har fortsatt att stärka rasismen i landet. Det finns inget på listan över deras handlingar inom Sydafrika (väl att skilja från deras retorik) som stöder antagandet att de nu kommer att göra en helomvändning och börja avveckla det rasistiska utsugarsystem som de har hjälpt till att upprätta.

Utländska företag har investerat i Sydafrika för att det har varit lönsamt att göra det. Deras investeringar har varit extra lönande på grund av systemet med den vandrande arbetskraften, inflyttningskontrollen, passlagarna, vägran att erkänna fackföreningar och det repressiva polisväsendet som ständigt använts för att skrämma och angripa arbetarna. Ingen protest mot detta har hörts från de utländska företagen, och inte heller har de gjort något ens inom den begränsade ram som lagen anger för att hjälpa sina arbetare inom dessa områden. Under de rådande förhållandena är lagen och regimens attityd sådan att även om de utländska företagen ville genomföra radikala förändringar skulle de inte kunna göra detta i någon större omfattning, inte ens inom ett så begränsat område som anställningarna. Utanför detta område har företagen ingen makt att förändra några viktigare dimensioner inom rasismen och apartheidsystemet.

De kan inte demokratisera det politiska systemet. De kan inte hindra polisen från att plåga, tortera, mörda och skjuta ner vårt folk. De kan inte få slut på passlagarna, det segregerade boendet, bantuutbildningsystemet. De kan inte omfördela till den svarta befolkningen de 87 % av landet som lagstiftningsvägen tagits om hand av de vita. Till och med inom de egna fabrikerna är det bara i begränsad omfattning de kan vidta åtgärder som varken deras vita anställda eller regimen gör invändningar mot.

Befrielse nödvändiggör ett överflyttande av makten till folkmajoriteten på grundval av en person, en röst; land åt alla; nationell kontroll över ekonomins högsta höjder; och ett slut på utsugning.

Det sydafrikanska folket vet att dessa strävanden aldrig kommer att uppfyllas av de utländska investerarna utan måste uppnås genom kamp. Därför har de inlett en väpnad kamp om makten.

3 Ökade utländska investeringar hjälper till att lösa de svarta arbetarnas arbetslöshetsproblem

Arbetslösheten i Sydafrika ökar hastigt och orsakar omätligt lidande bland vårt folk. Men att hävda att ytterligare utländska investeringar kommer att lösa problemet är vilseledande:

i) Den största orsaken till arbetslöshet i Sydafrika är inte bristen på utländska investeringar. I själva verket har utländskt kapital strömmat in i landet till ett belopp av upp till 1 miljard Rand per år sedan mitten av 1960-talet; ändå har arbetslösheten bland de svarta ökat *pari passu*. Orsakerna står helt klara: de utländska investeringarna i Sydafrika tenderar att hamna inom tillverkningsindustrin och är oftast baserade på kapitalintensiv teknik som därför har föga positiv effekt på graden av arbetslöshet bland de sämre utbildade svarta arbetarna. Orsakerna till de svartas arbetslöshet står att söka på andra håll. Sydafrika följer med i den världsomfattande nedgången, men i en form som förvärras av

apartheidpolitiken och folkets motstånd. Existensen av en reserv av arbetslösa afrikaner är en nödvändig beståndsdel i apartheidpolitiken som genomförs på ett sätt som skall se till att det finns billig arbetskraft tillgänglig vid behov. Den medvetna inriktningen emot landägande, frånvaron av teknisk utbildning och tillräckliga möjligheter till yrkesutbildning, spärrarna för olika hudfärg i olika jobb, importen av icke utbildad arbetskraft från grannländer och av utbildad arbetskraft från Europa är bara fasetter av detta syfte. Genomdrivandet av den åtskilda utvecklingens politik har medfört stora icke-produktiva anslag för att bekosta tvångsförflyttningar och omflyttningar, utbyggnad av åtskilda serviceinrättningar, fördubbling eller snarare fyrdubbling av det byråkratiska maskineriet för varje rasgrupp och i ännu större omfattning för varje bantustan. Folkets fortsatta motstånd har nödvändiggjort ständigt ökade anslag till polis och militär, vilket alltså ökar andelen icke-produktiva anslag som anslås varje år.

ii) Att se utländska investeringar som en lösning på arbetslösheten är inte bara felaktigt, utan har dessutom djupgående politiska följder. I själva verket innebär det att man säger till Sydafrikas arbetare: "Utländska företag är nödvändiga för att ni ska överleva. Gör därför inget som kan reta sådana företag. Strejka inte, kräv inte riktiga löner; skynda inte på befrielsekampen eftersom regimens vägran att gå med på folkets rättmätiga krav kommer att framkalla (och håller oundvikligen på att framkalla) en konfrontation och en kris som skrämmer bort utländska investerare." Kort sagt, de som vill ha en lösning av arbetslösheten bland de svarta genom att uppmuntra de utländska investeringarna motsätter sig befrielsekampen under sken av att försvara folkets intressen. Men Sydafrikas folk vill inte längre ha smulorna från den vite mannens bord; vad vi vill ha är befrielse.

iii) Det finns bara en grundläggande lösning av arbetslösheten och det är att makten överförs till Sydafrikas folk i sin helhet och att det utövar kontroll över jorden, gruvorna och fabrikerna i landet, och att en ny ekonomi byggs upp där expansionen är planerad efter folkets behov och all utsugning är avskaffad.

4 De utländska investeringarna kan spela en positiv roll i bantustans

Att se utländska investeringar i bantustans som på något sätt skilda från investeringar i Sydafrika är att erkänna bantustans och att skänka trovärdighet åt apartheid. De så kallade bantustans ingår i Sydafrika och utgör en del av alla sydafrikaners arv, inte något som tillhör någon speciell etnisk grupp.

Att investera i bantustans i avsikt att stärka dessa är att stödja den politik som syftar till att splittra vårt folk och land genom att betona och förvärra skillnader. De som investerar i bantustans stöder denna plan och deltar i uppsplittringen av vårt land.

Befrielserörelsens syn på utländska investeringar

Det bör noteras att kravet på internationell isolering av Sydafrika ursprungligen har kommit från det sydafrikanska folket. *Ingen organisation utom de som accepterar apartheid och arbetar inom det systemet har stött fortsatta utländska investeringar i apartheidekonomin.*

African National Congress ger här uttryck åt den överväldigande massan av det förtryckta folket när vi kräver:

1. *Ett omedelbart förbud mot alla vidare utländska investeringar* i Sydafrika som skall utfärdas av alla regeringar inklusive Sverige utan att vänta på överenskommelse om samfällda internationella aktioner.
2. *Ett tillbakadragande av alla existerande investeringar i Sydafrika.* Detta bör inte vara en symbolisk gest samtidigt som man i verkligheten fortsätter de utländska investeringarna genom att sälja till ett sydafrikaägt bolag och tillåta det att på licens använda sig av de aktuella processerna och produkterna.

   Vi har alla sett de olika tekniker som använts av företag för att undgå sitt ansvar. I Zimbabwe efter självständighetsförklaringen har t. ex. bolag hävdat att deras dotterbolag är självstyrande och inte kan kontrolleras av moderbolaget och den överordnade styrelsen. Ett annat knep har använts av den svenska Electroluxgruppen som 1976 sålde sitt sydafrikanska bolag till sitt eget brittiska dotterbolag.

   Sådana knep är genomskinliga försök att påskina att företagen gör uppriktiga ansträngningar att bryta med apartheidekonomin. Det är tydligt att åtgärder för att få till stånd ett tillbakadragande av investeringar i Sydafrika måste utformas på så sätt att de förhindrar sådana lister och ser till att brytningen är äkta och meningsfull.
3. *En total vägran att förse den sydafrikanska ekonomin med modern teknologi.* Inga nya licenser bör ges de företag som bedriver verksamhet i Sydafrika och existerande licenser, patent och besläktade överenskommelser bör återkallas.

   Dessa tre ståndpunkter utgör givetvis inte totalsumman av ANC:s syn på internationella påtryckningar på den sydafrikanska regimen. Vi tror emellertid att genomförandet av dessa åtgärder i fråga om utländska investeringar skulle utgöra ett betydelsefullt bidrag till utrotande av rasism i Sydafrika och ett steg mot vårt lands befrielse.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12.
Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.