



TIMBRO

Demokratiernas förbund

– DE KOMMANDE HUNDRA ÅRENS VÄRLDSSAMFUND

Mathias Sundin

TIMBRO • December 2013

Om författaren

MATHIAS SUNDIN är oppositionsråd för Folkpartiet i Norrköping, driver bloggen amerikanskpolitik.se, har skrivit en politisk thriller och motionerade 2012 i Sveriges riksdag om införandet av ett Demokratiernas förbund.

© Författaren och Timbro 2013

ISBN: 978-91-7566-997-7

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

Sammanfattning • 4

Demokrati är en fantastisk uppfinning • 6

BYGGARKUNGEN • 6

KOMMUNDIREKTÖREN SOM BLEV MILJONÄR • 8

DEMOKRATI SKAPAR VÄLSTÅND • 10

En värld med enbart demokratier skulle vara en värld
utan krig, folkmord och svält • 12

DEMOKRATIER KRIGAR INTE MED VARANDRA • 13

SVÄLT FÖREKOMMER INTE I DEMOKRATIER • 15

DEMOKRATIN I VÄRLDEN BEHÖVER UTVECKLAS – OCH SPRIDAS • 17

Varför ett förbund för demokratier? • 18

RWANDA OCH SREBRENICA VÄCKTE VÄRLDSSAMFUNDET • 21

RESPONSIBILITY TO PROTECT • 24

SKA DEMOKRATIERNAS FÖRBUND STOPPA FOLKMORD? • 26

UTRIKESPOLITIKEN ÄR DEMOKRATIERNAS SVAGHET • 27

TUNGT STÖD FÖR ETT DEMOKRATIERNAS FÖRBUND • 28

LAGLIG RÄTT TILL DEMOKRATI • 29

Hur mycket demokrati ska krävas för medlemskap? • 32

INGEN RIKEMANSKLUBB • 34

Vilka ska få vara med? • 35

SKA DEMOKRATIERNAS FÖRBUND VARA ÖPPET FÖR NYA MEDLEMMAR? • 37

Hur ska Demokratiernas förbund vara organiserat? • 40

Vad ska Demokratiernas förbund göra? • 42

1. ÖKAT EKONOMISKT VÄLSTÅND • 42

2. SÄKERHETSPOLITISKT SAMARBETE • 44

3. GEMENSAMMA UTMANINGAR • 45

Räcker det inte med Community of Democracies? • 46

Kritik • 48

VI MÅSTE SAMARBETA MER MED DIKTATURERNA, INTE MINDRE • 48

DEMOKRATIER TYCKER INTE LIKA OM ALLTING • 51

DEMOKRATIERNAS FÖRBUND KLARAR SIG INTE UTAN RYSSLAND OCH KINA • 52

Förändra världen • 54

Källförteckning • 55

Sammanfattning

Världssamfundet som vi känner det i dag formades efter andra världskriget. Förenta Nationerna bildades med syftet att undvika ett tredje världskrig, och därför var det viktigt att alla länder fanns med, oavsett om de var demokratier eller diktaturer. Utmaningarna de kommande hundra åren är dock inte samma som de var 1945 och världssamfundet bör förändras därefter.

Vid FN:s bildande fanns det ett tjugotal välfungerande demokratier. I dag rankas ett nittiotal länder som fria. Världens demokratiska länder är nu planetens överlägset mäktigaste. Demokratierna är de mest ekonomiskt utvecklade länderna, de besitter en militär styrka som många gånger överstiger diktaturernas och det ger ett mycket stort politiskt inflytande. De har dessutom en gemensam värdegrund, baserad på folkstyre och med respekt för mänskliga rättigheter. Inte heller krigar demokratierna någonsin med varandra.

Trots denna gemenskap samarbetar demokratierna fortfarande mycket med diktaturerna. På det internationella planet är alla länder jämlika. Nationalstatens suveränitet innebär att stater inte har rätt att lägga sig i andra staters inre angelägenheter, oavsett om en stat baserar sitt styre på förtryck. Detta måste förändras.

För att accelerera den positiva utveckling som demokrati för med sig, och för att minska diktaturernas inflytande och skadeverkningar, måste världens demokratiska länder samarbeta i en helt egen organisation, ett Demokratiernas förbund.

Demokratiernas förbund ska vara en organisation för fullvärdiga demokratier med tre huvudsakliga syften:

- 1) Öka ekonomiskt välstånd, bland annat genom frihandel mellan medlemsländerna.
- 2) Möta gemensamma säkerhetspolitiska utmaningar.
- 3) Säkra och utveckla demokrati i de egna länderna och sprida demokrati till länder som ännu inte har det.

Förbundets organisation bör likna den som finns i många internationella organisationer. Ett sekretariat med en generalsekreterare, permanent representation från medlemsländerna och återkommande möten med regeringschefer, ministrar eller andra företrädare för medlemmarna.

En revision kommer att spela en viktig roll och vara världens ledande center för kunskap om demokrati. Den ska utvärdera demokratin i både medlemsländer och icke medlemsländer och peka på brister, utvecklingsmöjligheter och brott mot mänskliga rättigheter.

Förbundets militära roll ska i huvudsak vara att hindra folkmord, och förbundet kommer därför att självständigt kunna fatta beslut om

sådana ingripanden. FN:s säkerhetsråds agerande hindras ofta av diktaturens vetorätt.

En uppgift för förbundet kommer att vara att reformera FN och att få den organisationen att agera mer utifrån de överenskommelser om mänskliga rättigheter som medlemsländerna ingått, men syftet är inte att ersätta FN.

Om Demokratiernas förbund bildades i dag skulle organisationen ha ett sjuttio-tal medlemmar, men troligen kunna öka ganska snabbt och bli runt nittio stycken. Det skulle omfatta nästan hälften av jordens länder och cirka tre miljarder människor.

Ett sådant förbund skulle ha större påverkan på planetens framtid än någon annan organisation i världshistorien. Bekämpandet av fattigdom, förtryck och svält skulle bli kraftfullare än någonsin tidigare och kraften att verka för välstånd, ekonomisk tillväxt och mänskliga rättigheter oöverträffad.

Mathias Sundin

Norrköping i augusti 2013

Demokrati är en fantastisk uppfinning

Jag har aldrig gillat det Winston Churchill en gång sa om demokrati:

... it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried ...

Visserligen säger han att demokrati är bättre än alla andra styrelseskick vi har testat, men samtidigt har citatet en negativ klang: att demokrati egentligen är något ganska dåligt, bara lite mindre dåligt än auktoritärt styre. Världens demokratier är inte perfekta, men det demokratiska styrelseskicket är ändå en fantastisk uppfinning. En värld med enbart demokratier skulle vara en värld utan krig, folkmord och svält. Det är ingen dröm eller förhoppning, ett sådant tillstånd går att leda i bevis, det är fakta.

Anledningen är att de ledare som vill ha makt i en demokrati måste göra det bättre för stora, breda grupper. Folkmord och svält är inget de vill gå till val på. Därför ser de till att det inte händer. Demokratins mekanismer gör att de som bor i demokratier får det bättre och bättre. Maktkoncentration är något mycket, mycket farligt.

BYGGARKUNGEN

Byggarkungen kallas han, Leopold II av Belgien. Den magnifika parken Cinquantenaire, Antwerpens centralstation, det kungliga Afrika-museet, de kungliga glashusen vid sjön Laken, det japanska tornet och den närbelägna kinesiska paviljongen. För att nämna något av allt han lät bygga.

När Belgien råkade i ekonomisk kris 1873 drog han i gång ett flertal infrastrukturprojekt som höll nere arbetslösheten och samtidigt skapade en av grundpelarna i landets senare starka ekonomisk tillväxt.

Han var också med och byggde det moderna Belgien. Under hans år på tronen togs ett avgörande steg mot demokrati genom att belgiska män fick rösträtt. Grundskola blev obligatoriskt, flickor fick tillgång till högre utbildning och sekulära skolor, finansierade av staten, öppnades. Barnarbete förbjöds och arbetstiden begränsades till tolv timmar om dagen. Rätten att strejka infördes.

Genom frihandel och ekonomiska reformer skapades stark ekonomisk tillväxt. Kolproduktionen effektiviserades så mycket att lilla Belgien producerade nästan lika mycket kol som den stora grannen Frankrike.

Leopold II medverkade till att lägga grunden till dagens demokratiska Belgien vars huvudstad Bryssel är huvudstad inte bara i landet utan i hela den Europeiska Unionen.

Allt var inte Leopolds förtjänst, men han bidrog till utvecklingen av landet.

Att döma av hans insats i Belgien var han en god man, en bra ledare. Kung Leopold grundade också något som han kallade Internationella Afrikasällskapet. De anlät upptäcktsresande Henry Stanley (ni vet vem det är, förmodar jag) som tidigare hade försökt få britterna att satsa på det som i dag är Kongo-Kinshasa.

Stanley ledde arbetet med att bygga en väg från södra Kongo upp till Malebodammen, där han senare lade grunden till huvudstaden Leopoldville (numera Kinshasa). Under sina resor runt om i Kongo skrev Stanley avtal med lokalbefolkningen. I praktiken innebar dessa avtal att de skrev över rätten till sitt land till Afrikasällskapet, och därmed till Leopold.

Leopold inledde en kampanj där han bland annat uppmärksammade Portugals slavhandel och lovade att driva bort allt sådant från Kongo om landet tillföll Afrikasällskapet. På Berlinkonferensen 1884 övertalade den berömde Stanley Europas ledare att låta Afrikasällskapet äga och styra Kongo, eller Fristaten Kongo som det kom att heta från 1885. Belgien skulle inte ha någon äganderätt till Kongo, och det skulle inte heller något annat land ha.

Fristaten Kongo ställdes därmed under direkt kontroll av Afrikasällskapet. Eftersom sällskapet helt och fullt kontrollerades av kung Leopold kom ett land större än Västeuropa under personlig kontroll av en enda man.

Det var det filantropiska projektet som övertygande stormakterna att låta landet tillfalla Afrikasällskapet. Det skulle bli ett himmelrike för företagande, med frihandel som grundplåt.

Leopold började med att utvinna elfenben, men lade snart allt större fokus på gummi. Ansvariga för utvinningen var kung Leopolds polis, Force Publique. Själva arbetet tvingades lokalbefolkningen att utföra. Polisens löner var låga, men det fanns starka ekonomiska incitament i form av pengabonusar för de som nådde eller överträffa utvinningskvoterna. Uppnåddes inte kvoterna straffades även poliserna; deras befäl såg till att de misshandlades eller till och med dödades. Det gjorde att lokalbefolkningen drevs mycket hårt i arbetet. Poliserna kunde emellertid slippa straffom de visade att de tagit uti med den slöa lokalbefolkningen och straffat den rejält för latheten. Befälen nöjde sig dock inte med att poliserna bara sa att de hade straffat arbetarna, de ville ha bevis. Det var opraktiskt att visa upp alla dödade kroppar. Därför blev bevisföremålet en avhuggen hand.

Om tillräckligt många avhuggna händer visades upp tillät befälen lägre kvoter. Kvoterna var orealistiskt högt satta och därför blev avhuggna händer hårdvaluta för poliserna när de försökte undgå att själva bli dödade.

I stället för att skörda gummi, skördades händer. Hundratals, tusentals korgar fylldes med händer.

Det är svårt att göra en säker analys av hur många människor som dödades i Fristaten Kongo. Uppskattningarna varierar från 3–4 miljo-

ner till över 20 miljoner dödade. Adam Hochshilds uppskattning på 10 miljoner är den kanske mest trovärdiga.

Leopold II hamnar då på delad fjärdeplats bland världens värsta mördare, efter Josef Stalin (43 miljoner), Mao Zedong (38 miljoner), Adolf Hitler (21 miljoner) och Chiang Kai-shek (10 miljoner).

Byggarkungen Leopold II bidrog till att lägga grunden för den moderna demokratin Belgien. Samtidigt ledde han en av världshistoriens mest brutala regimer. Hur kan det komma sig?

Demokrati tvingar makthavare att bete sig bättre. I Belgien kunde Leopold inte bete sig hur som helst. Medier granskade honom, han behövde folkets stöd även om han var kung och hans sätt att behålla makten var att hålla folket nöjt. I Fristaten Kongo, däremot, styrde han helt själv.

KOMMUNDIREKTÖREN SOM BLEV MILJONÄR

Bruce Bueno de Mesquita, professor i statsvetenskap, delar i *The Dictator's Handbook* upp länder utifrån hur många som bestämmer vilka som styr landet. Ju fler, desto mer demokratiskt. Ju färre, desto mer diktatoriskt.

Bueno de Mesquita tar i boken upp ett mer närliggande exempel än Leopold II.

Robert Rizzo var fram till år 2010 motsvarande kommundirektör i Bell, en förort till Los Angeles. Där bor drygt 36 000 människor och det är en av de fattigaste förorterna i Los Angeles-området. En stor andel av befolkning har latinamerikanskt ursprung. Utbildningsnivån är låg och arbetslösheten hög.

Rizzo hade sitt sista år på jobbet en lön som motsvarade över 5 miljoner kronor. Med bonusar och andra ersättningar landade hans inkomst på sammantaget drygt 10 miljoner kronor. Kaliforniens guvernör har 1,3 miljoner kronor i årlig ersättning. USA:s president 2,6 miljoner kronor.

Hur är det möjligt att en kommundirektör i en stad med 36 000 invånare tjänar nästan åtta gånger så mycket som delstatens guvernör? Han måste väl ha varit korrupt? Det var han visserligen, men lönen var helt laglig och beslutad av stadens kommunstyrelse, City Council.

Svaret ligger i hur många som makten baseras på.

År 2005 hölls en folkomröstning i Bell. Från att ha varit en "general city" blev staden en "charter city". Argumentet för förändringen var att Bell skulle bli mindre centralstyrt och friare att bestämma själv. Utan centralstyrning skulle det heller inte finnas gränser för vilka löner de högsta tjänstemännen och politikerna kunde få. Men just det argumentet användes inte särskilt flitigt inför omröstningen.

Ärligt talat bedrevs det inte så mycket kampanj alls. Folkomröstningen hölls skild från andra valdagar och befolkningen gick inte man hur huse för att bestämma om man skulle bli en "charter city". Endast

390 väljare röstade, 336 för, 54 emot. Mindre än en procent av befolkningen beslutade alltså om ändringen.

Beslutet att höja Rizzos lön fattades av kommunstyrelsen, inte av honom själv. Varför gick den med på att betala en så hutlöst hög summa till honom? För att styrelseledamöterna själva också cashade in. För deltidsuppdraget att sitta i kommunstyrelsen fick de över 700 000 kronor per år. De flesta städer av motsvarande storlek betalade sina ledamöter 40 000–50 000 kronor per år, eller i vissa fall ingenting alls.

När detta avslöjades av Los Angeles Times kom det också fram att flera högt uppsatta tjänstemän hade lika astronomiska löner. Polischefen i Bell, med ansvar för 48 poliser, tjänade omkring 30 procent mer än chefen för Los Angeles poliskår med ansvar för 13 000 poliser. Andra cheftjänstemän i Bell hade över 2,5 miljoner i årslön.

Kommundirektören, kommunstyrelsen och de ledande tjänstemännen höll alla ihop och blev rika på kuppen. Då återstår frågan hur väljarna kunde godkänna denna ordning? För det var ju väljarna som hade valt, och omvalt, politikerna som satte lönerna. Några av landets fattigaste väljare tyckte att det var rimligt att deras politiker och tjänstemän tjänade mer än presidenten. Det låter märkligt.

Ju färre personer makten baseras på, desto mer diktatoriskt.

I Bell fanns 9 400 registrerade väljare. I valet 2009 deltog bara 2 285 av dem. Sex platser i kommunstyrelsen skulle tillsättas och varje väljare fick rösta på två kandidater. För att vinna en av platserna krävdes alltså att få minst en röst mer än trean. Den som kom trea fick 472 röster. Det hade alltså räckt med 473 röster av 2 285 röstande för att vinna en plats. Det motsvarar cirka fem procent av de röstberättigade och bara lite mer än en procent av stadens befolkning.

Det politikerna behövde göra för att bli valda var väldigt lite, väljare som gick att köpa med satsningar på deras favoritprojekt eller bostadsområden. När de fick vad de önskadesåg de mellan fingrarna med makthavarnas extravaganser.

Bueno de Mesquita beskriver fem regler för att ta och behålla makt.

1) *Ens närmaste krets ska bestå av så få personer som möjligt.*

För att utöva makt behöver man stöd från de som kontrollerar militären, polisen, eller andra inflytelserika grupper i samhället.

I Leopolds fall var det hans polis, Force Publique, och i staden Bell var det höga tjänstemän och en liten grupp väljare.

2) *Se till att det finns så många som möjligt som kan ersätta de i den närmaste kretsen.*

De viktiga personerna närmast en får inte bli för sturska utan ska hela tiden förstå att de kan ersättas av andra. Därmed baseras deras makt på ens makt.

Leopold belönade toppen i Force Publique men såg hela tiden

till att det fanns gott om potentiella ersättare att ta in om det skulle behövas.

I Bell var kommundirektören Rizzo beroende av politikerna i kommunstyrelsen. De var samtidigt beroende av honom, eftersom motståndare snabbt skulle poppa upp om de fick reda vilka enorma ersättningar som erbjöds.

3) *Beskatta befolkningen så mycket som möjligt.*

För att behålla makten behöver man pengar, som man kan köpa sin närmaste krets lojalitet för.

Leopold utvann skoningslöst allt som gick ur Kongo. I Bell hade man en mycket hög fastighetsskatt (50 procent högre än övriga kommuner i delstaten) och höga avgifter på bland annat avlopp.

4) *Betala minimalt, men tillräckligt, till innersta kretsen.*

Det gäller att hitta rätt balans. Betalar man för lite kommer de i den innersta kretsen att fundera på om någon annan kanske vore bättre på ens post. Betalar man för mycket vänjer sig de vid en dyr livsstil och blir svårare att köpa längre fram.

Både Leopold och Rizzo hittade rätt balans, så att pengarna räckte men det var samtidigt inte för lite så att de förlorade omgivningens stöd.

5) *Använd inte överblivna pengar på folket.*

Samla hellre på hög för sämre tider, annars kan snart lojaliteten från dem runtomkring försvinna.

Leopold lade inte ett öre på utveckling för att gynna befolkningen i Kongo. Allt som byggdes i form av vägar och annat handlade om utvinningen av gummi, elfenben och andra naturresurser.

DEMOKRATI SKAPAR VÄLSTÅND

I en fungerande demokrati är det många människor som bestämmer vem som sitter vid makten. Så många att det inte går att köpa dessa grupper på något annat sätt att försöka driva en politik som gör landet, staden eller kommunen bättre.

Visst ägnar sig även demokratiskt valda ledare åt röstfiske, men om reformer inte genomförs som gynnar breda väljargrupper och situationen för flertalet blir bättre är risken att förlora makten stor.

Att makthavare i demokratier måste förbättra för medborgarna syns tydligt.

Av de 47 länder som anses ha Very High Human Development enligt FN:s utvecklingsprogram, UNDP, är enbart fyra icke-demokratier. Ett av dem är Hongkong, som numera tillhör Kina men som var en demokrati i det brittiska imperiet fram till 1997. Hongkong hittas på trettionde plats på UNDP:s lista, före ligger enbart demokratier. Singa-

pore, nummer två bland de auktoritära länderna, finns på plats arton.

Demokratierna är också världens mest ekonomiskt utvecklade länder. Av världens tjugo största ekonomier är sutton demokratier.

I januari 2008 åkte jag till New Hampshire för att följa primärvalet inför presidentvalet. Det var min första resa då jag fick se själva kampanjerna. En tidig morgon styrde jag hyrbilen mot en skola där John McCain skulle hålla kampanjmöte. Förvånande nog, för mig själv i alla fall, hittade jag rätt direkt och kom därför i mycket god tid.

Inne på skolan följde jag en McCain-skylt och kom till ett litet skolbibliotek, med plats för max femtio personer. Här kan det inte vara, tänkte jag och vandrade vidare. Det måste ju vara i aulan, eller någon annan stor lokal. Inte kan John McCain, tippad att ta hem den republikanska nomineringen, som om ett år kan vara president, inte kan han prata inför femtio personer i ett skolbibliotek?

Jag frågade någon i personalen, som hänvisade mig tillbaka till biblioteket. Resignerat gick jag dit och slog mig ner på en av stolarna längst fram.

Tvivlet om att jag var på rätt plats avtog när lokalen fylldes med folk och medier, men jag kunde fortfarande inte förstå varför senator McCain skulle trängas i en så liten lokal.

Efter en stund dök kandidaten upp.

Plötsligt stod han inte mer än en meter ifrån mig. Han höll ett kort anförande och svarade sedan på frågor från publiken i en halvtimme. Efteråt gick jag fram och hälsade på honom och bytte ett par ord.

Nästa kampanjmöte var med Rudy Giuliani. Lokalen var aningen större, men upplägget ungefär detsamma. Jag fick en kortpratstund också med Giuliani.

Samma sak skedde med Hillary Clinton, Barack Obama, John Edwards och alla de andra.

Någon av dessa personer skulle bli USA:s president och världens mäktigaste person. Ändå fick de pallra sig ut i obygd, skaka händer och svara på frågor.

När jag kandiderade till kommunfullmäktige i Norrköping 2006 och till riksdagen 2010 skedde det på samma sätt.

Jag erkänner direkt, det finns skillnader mellan att kandidera till fullmäktige och till Vita huset. Jag hade ingen kampanjbuss, inte ett privatplan som tog mig mellan Ödeshög och Valdemarsvik, ingen kampanjbudget på en miljard dollar och folk stod inte i kö i flera timmar för att skaka min hand.

Men i grunden är det frågan om samma mekanismer. Vill man ha väljarnas förtroende måste man träffa dem. Man måste lyssna på deras frågor och komma med förslag på lösningar till de problem de upplever. Det måste man göra oavsett vad man kandiderar till.

En värld med enbart demokratier skulle vara en värld utan krig, folkmord och svält

Professor emeritus i statsvetenskap, Rudolph J Rummel vid University of Hawaii har ägnat en stor del av sitt forskarliv åt nationalstaters dödande av andras och sina egna befolkningar. Han har framför allt visat två saker som vi alltid bör ha i åtanke när vi analyserar historien och skapar framtiden: att demokratier inte krigar mot varandra, och att makt dödar.

Låt oss börja med att titta på regimers dödande av sin egen befolkning. Dödandet kan komma i många former.

- Folkmord (genocide): en regim dödar människor på basis av deras grupptillhörighet. Det kan vara ras, språk, religion, etnisk bakgrund och så vidare.
- Politiskt dödande (politicide): människor mördas utifrån deras politiska åsikt, eller av politiska skäl.
- Massmord: en regims urskiljningslösa mördande.

Flera begrepp används när vi försöker beskriva mördandet i Rwanda, Darfur eller Syrien, men de tre ovanstående är vanligast förekommande.

De täcker dock inte in allt.

Det Leopold ägnade sig åt i Fristaten Kongo, var det folkmord, politisk mördande eller massmord? Ingetdera, egentligen. Hans dödande var en del av processen att piska ur landet dess naturtillgångar för ekonomisk vinning.

Dödande och mördande förekommer ständigt i auktoritära regimer. Någon blir torterad till döds, en bonde svälter ihjäl eftersom leveranser av säd uteblir, en annan dödas för att utgöra ett avskräckande exempel. Anledningarna till att regimer dödar är tusentals men faller inte alltid in under de vanliga begreppen.

Professor Rummel har därför lanserat ett samlingsbegrepp, *demicide*, för att lättare kunna sammanställa och överblicka regimers mördande.

Demicide är en regims dödande av varje människa eller grupp av människor, varvid ingår folkmord, politisk mördande och massmord.

Rummel har försökt göra en så säker sammanställning som möjligt av hur många människor som under 1900-talet dödade i demicide. Uppgiften är svår eftersom det väldigt ofta handlar om totalitära eller auktoritära regimer utan insyn, med stark propaganda att man helt enkelt saknar kunskap om vad som har hänt.

Han har gått igenom 8 200 bedömningar om antalet dödade i olika massakrer, krig, folkmord, etcetera, och gjort uppskattningar om lägsta

och högsta tänkbara siffra. I största möjliga mån har han försökt kontrollera mot andra uppgifter, som befolkningens storlek, för att avgöra dess riktighet. Därefter har han landat i ett antagande för varje enskild händelse och sammanställt dessa.

Siffran har alltså en stor osäkerhetsmarginal, men sammantaget visar den ändå en tydlig bild.

Från år 1900 till 1988 dödades 169 miljoner människor i democide. 40 miljoner människor dödades under samma tidsperiod i krig.

Båda siffrorna är ofattbart stora, men slående är hur mycket större regimers dödande i form av democide är än i krig. Mer än fyra gånger så stor.

Och ju mer makten är koncentrerad, desto farligare är det att leva i landet. Av de 169 miljonerna dödades 138 miljoner av totalitära stater, 38 miljoner av auktoritära och cirka 2 miljoner av demokratier. Ungefär 99 procent av alla som dödats i democide hardödats av icke-demokratier.

Kan inte sambandet vara något annat än graden maktkoncentration och demokrati? Som ekonomisk tillväxt, utbildningsnivå, segregation, religion eller geografi? Professor Rummel har tittat även på dessa faktorer – och andra – men hittar inget starkare samband än just maktkoncentrationen.

Ju friare och mer demokratiskt land är, desto mindre dödande.

Ju mer totalitärt och odemokratiskt är, desto mer dödande.

DEMOKRATIER KRIGAR INTE MED VARANDRA

Professor Rummel har även forskat på krigföring mellan länder.

Det är han inte ensam om. Den forskare som först kom att utförligt beskriva fenomenet med en demokratisk fred var statsvetaren Quincy Wright år 1942 i *A Study of War*. I 116 krig mellan åren 1789 och 1942 deltog 438 nationer. Inte en enda gång krigade demokratier mot varandra.

Sociologen Dean Babst publicerade 1964 den första akademiska uppsatsen om vad som kallas *The Democratic Peace Theory*. Babst hade granskat de båda världskrigen och funnit att 25 demokratier deltagit. 24 av dessa stod på samma sida. Det tjugofemte, Finland, deltog på tyska sidan mot Sovjetunionen och var därmed formellt i krig med de allierade länderna, men några strider emellan pågick aldrig.

Professor Michael Doyle vid Columbia University studerade alla konflikter med fler än tusen dödade mellan 1816 och 1980 och fann inte något exempel där demokratier krigat med varandra.

Zeev Maoz, professor i statsvetenskap, och Nasrin Abdolali, också statsvetare, granskade 960 militära konflikter. Inte en enda ägde rum mellan demokratier.

Men kanske är definitionen av demokrati för snäv? Statsvetarprofessorn Bruce Russetts lättade på begreppet och frångick den gängse definitionen, men kunde ändå inte hitta något exempel på demokra-

tier som krigat med varandra. Det finns emellertid exempel på väpnade konflikter mellan demokratier, vilket Russetts redovisar i sin bok *Grasping the Democratic Peace*: en skärmytsling mellan Israel och Storbritannien i Suez-kriget och en annan mellan Storbritannien och Turkiet på Cypern i en fredsbevarande operation. Dessa konflikter kan dock inte räknas till kategorin krig.

Professor Rummel har i sin forskning hittat 353 krigförande par mellan åren 1816 och 1991. 198 av dessa var icke-demokrati mot icke-demokrati, 155 mellan demokrati och icke-demokrati och noll mellan demokrati och demokrati.

En mängd andra forskare har kommit till samma slutsats: demokratier krigar inte mot varandra.

Naturligtvis finns det också forskare som för fram kritik. De menar att det statistiska underlaget är för litet för att dra några säkra slutsatser. Andra pekar på vad de menar är krig mellan demokratier, men då räknar de in länder på väg att demokratiseras eller väldigt små konflikter. Ingen har dock lyckats peka på ett tydligt undantag där väletablerade demokratier går i större krig med varandra.

Kritikerna pekar också på en mängd andra möjliga förklaringar, som att demokratierna tvingades hålla ihop under kalla kriget och därför inte krigade med varandra. Det kan säkert vara en faktor, men något som ändå talar för demokratins betydelse är att efter kalla krigets slut så har andelen demokratiska länder ökat tämligen kraftigt, samtidigt som väpnade konflikter minskat. Och inga demokratier har ännu krigat mot varandra.

Även om kritikerna har rätt, även om det finns något undantag, så spelar det ingen större roll. Sambandet är tydligt: om länder är demokratier minskar risken avsevärt för att de ska kriga med varandra.

Vi kan också se att antalet våldsamma konflikter och antalet dödade i konflikter har minskat samtidigt som världen blivit mer demokratisk.

Enligt Freedom House, en organisation som bedömer friheten i världen, fanns det år 1990 bara 65 fria länder i världen, av totalt 165 länder. Året därpå, i samband med Sovjetunionens upplösning, ökade det totala antalet länder till 183, varav 76 räknades som fria. Procentuellt ökade de fria länderna från 40 procent till 42 procent. Demokratiseringen fortsatte fram till 2008, då det fanns 90 fria länder, motsvarande 47 procent av världen samtliga stater. Därefter föll antalet och andelen något men var 2012 tillbaka igen på 90 länder, men nu motsvarande 46 procent eftersom det totala antalet länder uppgick till 195 stycken.

Under samma tidsperiod har antalet väpnade konflikter i världen minskat kraftigt, enligt Center for Systematic Peace. 1991 pågick 180 väpnade konflikter, varav 20 var mellan länder och 160 inom länder. 2011 var det totala antalet nere i 70, varav 7 mellan länder och 63 inom länder.

CSP granskar även länders styrelseskick. Efter andra världskriget fanns cirka 20 demokratier. Fram till början av 1980-talet hade de ökat till cirka 40. Samtidigt hade diktaturerna haft en ännu starkare tillväxt, från 20 till nästan 90 i slutet på 1970-talet, då de började bli färre. 2012 är antalet diktaturer återigen nere på 20.

Samtidigt har en annan styrelseform, som CSP kallar anokrati, ökat. En anokrati är ett land med svag centralmakt där olika elitgrupper styr. Den placeras någonstans mellan diktatur och demokrati. Från andra världskrigets slut till senare delen av 1980-talet pendlade antalet anokratier mellan 20 och 30 stycken, men har sedan 1990 legat runt 50.

Även CSP ser en stark utveckling mot demokrati från slutet av 1980-talet och några år in på 1990-talet. Antalet demokratier ökade under den perioden från 45 till 85 och diktaturerna minskade från drygt 70 till under 30.

Mellan 1991 och 2012 ökade antalet demokratier med cirka 43 procent och antalet diktaturer minskade med cirka 56 procent. Samtidigt minskade väpnade konflikter med drygt 60 procent.

Sambandet blir uppställt på det här sättet förenklat men samtidigt tydligt. Vi kan med sunt förnuft och fakta förstå att demokratiseringen av världen har ett samband med ett minskat antal konflikter.

Andel dödade i konflikter har också minskat. Enligt Uppsala Conflict Data Program, UCDP, har antalet dödade i krig mellan stater minskat efter 1950-talet (Koreakriget), då runt 500 000 människor dödades per år till under 50 000 människor per år på 2000-talet.

Antalet dödade i krig där stater inte är inblandade (mellan olika grupperingar, krigsherrar, etcetera) har också minskat, men inte lika tydligt. I början av 1990-talet dog cirka 20 000 personer per år, med en kraftig topp 1993 då 50 000 människor dödades i bland annat Sudan och Kongo. På 2000-talet har antalet krupit ner mot 15 000 dödade per år.

SVÄLT FÖREKOMMER INTE I DEMOKRATIER

No famine has ever taken place in the history of the world in a functioning democracy.

Det skriver Nobelpristagaren Amartya Sen i sin bok *Development as Freedom*.

För mig är svält Etiopien. Bilderna på barnen med de uppsvällda magarna har etsat sig i mitt minne, från när jag själv var barn. Naturligtvis trodde jag det berodde på att vädret varit dåligt och skörden blivit därefter. Jag förstod att de var fattiga och inte några traktorer att harva, plöja och så med, som bönderna som var våra grannar hade. Var det dåligt väder kunde deras skörd bli dålig, och barnen utan mat.

Inte fattade jag då att orsaken egentligen var brist på demokrati.

Svält är kännetecknet för att en del människor inte har tillräckligt att äta. Det är inte kännetecknet för att det inte finns tillräckligt med mat att äta.

Detta är inledningen i en av Sens böcker, *Poverty and Famines*. Hans intresse för svält och sociala orättvisor kommer från hans barndom. Vid tio års ålder upplevde han en svältkatastrof i Bengalen, Indien, där han växte upp. Han svält inte själv, men plötsligt började människor i samhället runtomkring honom att göra det. Totalt svält 3 miljoner människor ihjäl.

Fundersam över faktumet att hans egen familj och många andra inte alls berördes av svälten började han senare i livet forska på katastrofen. Han kom fram till att 95 procent av befolkningen knappt hade berörts alls av svälten, en typisk siffra från svältkatastrofer. Inte heller hade skördarna varit sämre än vanligt i Bengalen. Det hade faktiskt inte rätt någon brist på mat.

Anledningen till svälten var i stället att inflationen sköt i höjden på grund av andra världskriget. De fattigaste hade inte råd att köpa mat. Eftersom demokrati inte rädde hade de styrande i landet inget incitament att se till så att de fattiga fick mat och följaktligen svält de ihjäl.

År 2012 besökte jag Nordkorea. Tillsammans med fyra andra riksdagsledamöter var jag inbjuden av det nordkoreanska arbetarpartiets internationella avdelning. Vi ville se denna brutala diktatur på nära håll. De ville visa upp sitt land och som de sa ”låta oss se med egna ögon och åka hem och berätta vad vi sett”. De visade upp tjogvis med pampiga byggnader, fabriker, fina mötesrum och inte minst välskötta växthus och en stor äppelodling. Den bredde ut sig kilometervis med gröna, fina äppelträd. Platsen hade valts av Kim Jong II, i sin stora vishet.

Vi var på restauranger, drack nordkoreanskt öl och på hotellet serverades vi alltid tre fyra rätter till både lunch och middag. En kväll bjöds vi på middag av partiets utrikesminister, också med namnet Kim Jong II. Den bestod av tretton rätter.

Maten stod mig upp i halsen, inte främst för att det var så mycket, utan för att jag visste att stora delar av befolkningen svält.

Sista dagen av vårt besök träffade vi platschefen för FN:s World Food Programme. Hon visade kartor över var läget var som svårast och berättade om landets nyckfulla ledning, som ibland gav till dem tillträde och möjlighet att transportera mat, och ibland inte.

I Nordkorea vet de hur man producerar mat, de vet hur man transporterar den dit den behövs, de vet hur man håller en befolkning mätt. Den miljon människor som bor i huvudstaden Pyongyang är de som ledningen anser vara mest lojala. De lever långtifrån ett lyxliv, men de har mat och husrum.

Att stora delar av landsbygdsbefolkningen svälter är alltså ett medvetet val av de nordkoreanska ledarna.

DEMOKRATIN I VÄRLDEN BEHÖVER UTVECKLAS – OCH SPRIDAS
Utvecklingen i världen mot mer demokrati är emellertid ingen självklarhet.

I och med Sovjetunionens fall tog demokratin ett stort steg framåt, men utvecklingen på senare år har bromsats. Antalet fria länder ligger på rekordnivå, men för sjunde året i rad har enligt Freedom House fler länder blivit mindre fria än länder som blivit mer fria. 27 länder blev under 2012 mindre fria, medan 16 länder blev mer fria.

Bland annat har läget försämrats i stora länder som Ryssland, Turkiet och Nigeria. Mali var ett av Afrikas friaste länder och hade statusen fritt hos Freedom House år 2011. Under 2012 genomfördes en statskupp och betyget för de politiska rättigheterna rasade från 2 (näst bäst) till 7 (sämst). Det är ett av de mest dramatiska frihetsfallen sedan Freedom House började göra sina undersökningar år 1972.

Ungern hade under några år ettor i betyg, men 2011 infördes nya, hårda, medielagar och landet har sedan dess tappat i ranking. Det rankas dock fortfarande som fritt.

Att ett mycket fattigt land som Mali, i ett oroligt område, lämnar demokratiernas skara är inte så svårt att föreställa sig. Men vi ser alltså att demokratin inte heller är säkrad i länder som gått igenom den rigorösa demokratiseringsprocessen som sker via ett EU-medlemskap. Den ekonomiska oron i Europa har skapat mycket turbulens och regeringar har fallit till höger och vänster. I Grekland valdes nazister in i parlamentet. Italien styrdes under ett par år av en teknokratregering som inte prövats i fria val.

För att bevara demokrati där den etablerat sig, för att utveckla de demokratier vi lever i, och framför allt för att bidra till att sprida demokrati dit den ännu inte nått, så behöver världens demokratiska stater samarbeta bättre. De behöver bli sina egna vakthundar och hålla varandra under uppsikt så att mänskliga rättigheter efterlevs och länder som är på glid bort från demokratin kan fångas upp.

Världens demokratier måste ta ett större ansvar för att forma jordens framtid. Potentialen är nästan obegränsad. Om dessa länder bestämmer sig för att utföra något är chansen mycket stor att de lyckas. Agerar vi gemensamt kan vi snabbare förändra världen och göra den bättre.

För att kunna uppnå den potentialen behövs ett närmare samarbete mellan världens demokratier – ett Demokratiernas förbund.

Varför ett förbund för demokratier?

Världen behöver en ändrad moral.

Sedan westfaliska freden i mitten av 1600-talet har nationalstatens suveränitet varit basen för världssamfundet. Det innebär att stater inte har rätt att lägga sig i andra staters inre angelägenheter.

Det är denna ordning som Förenta Nationerna vilar på. I FN-stadgans första kapitel, andra artikel, första punkt står:

Organisationen grundar sig på principen om samtliga medlemmars suveräna likställighet.

Kina och Indien, Nordkorea och Sydkorea, Sverige och Vitryssland. Diktaturer och demokratier. I FN är de likställda. Ett land som styrs av folkets vilja har samma legitimitet som ett land förtrycker sin befolkning.

Eftersom de är likställda följer den sjunde punkten naturligt:

Ingen bestämmelse i denna stadga berättigar Förenta Nationerna att ingripa i frågor, som väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet eller kräver att medlemmarna hänskjuta sådana frågor till lösning enligt denna stadga.

En demokrati har inte rätt att lägga sig i en diktators inre angelägenheter, trots att dessa inre angelägenheter alltid grundar sig på förtryck. Folket har inte fått välja sina ledare, kan inte välja bort dem och den som försöker göra det fängslas, torteras och dödas.

Demokratiernas förbund är inte tänkt att ersätta Förenta Nationerna. FN har klara fördelar, som att nästan alla världens länder finnas samlade där. Vår värld har många problem, nu och i framtiden, som kräver att demokratier och icke-demokratier samarbetar. Att försöka stoppa spridning av kärnvapen utan Ryssland är meningslöst. Att hantera klimatförändringar utan Kina blir ineffektivt. Virus tar inte hänsyn till om det råder demokrati eller diktatur i länderna den sprids i. Terrorister finns i alla sorters länder.

FN har dessutom en rad sidoorganisationer som gör ett värdefullt arbete. Livsmedelsprogrammet förser varje år upp till 90 miljoner människor med mat. Världshälsoorganisationen bekämpar hiv, tuberkulos och malaria och spelade en viktig roll i utrotandet av smittkoppor.

UNICEF jobbar med barns rättigheter och uppväxtvillkor.

Det är bara några exempel.

Att reformera det grundläggande problemet med att demokratier och icke-demokratier är likställda i FN kommer dock vara omöjligt. Icke-demokratiernaskulle aldrig acceptera det., eftersom det skulle det innebära att den grundläggande legitimiteten för deras existens undan-

röjs. Det är en av anledningarna till att vi behöver ett Demokratiernas förbund.

Utgångspunkten för moralen i världen kan inte vara ett geografiskt område som kallar sig en stat. En stats, en regerings, legitimitet, måste baseras på hur den behandlar sin medborgare, inte för att de lyckats ta makten i en statskupp och sedan dess hållit folket på mattan med hjälp av våld. Ledare som Muammar al-Gaddafi, Kim Jong-Un och Augusto Pinochet ska inte ha samma legitimitet i världssamfundet som Tony Blair, Nelson Mandela och Angela Merkel.

Icke-demokratiska ledare är med och beslutar när det är legitimt att stoppa ett folkmord. Diktaturen Kina har en permanent plats och vetorätt i det enda organ i världen, FN:s säkerhetsråd, som har rätt att auktorisera användande av våld. Icke-demokratin Ryssland har också en permanent plats och vetorätt.

I skrivande stund har uppskattningsvis 93 000 människor fått sätta livet till i Syrien, när du läser det här förmodligen många fler. Diktatorn Bashar al-Assad slår brutalt ner revolten som pågår mot honom. Stridsvagnar, flygplan, artilleri och till och med kemiska stridsvapen används mot civilbefolkningen.

Flera gånger har olika länder i säkerhetsrådet försökt få FN:s godkännande för hårda sanktioner. Ryssland har stoppat med sin vetorätt.

Om några länder, exempelvis NATO-länderna, beslutade sig för att införa en flygförbudszon över Syrien, för att hindra al-Assad från att bomba sin egen befolkning, och FN sa nej till detta (vilket man indirekt gjort genom att Ryssland stoppat mildare aktioner), skulle då detta vara illegitimt? Enligt internationell rätt, ja.

År 2011 nådde den arabiska våren till Libyen och dess diktator Muammar al-Gaddafi. Han reagerade på revolten på samma sätt som al-Assad. Stridsvagnar, bombningar med flygplan och militärhelikoptrar som öppnade eld mot civila i demonstrationer. Hundratals och förmodligen tusentals dödades. FN:s säkerhetsråd antog i februari en första resolution och införde flera sanktioner mot landet och dess ledning. Kriget fortsatte och i mars antogs en andra resolution, där man krävde ett omedelbart eld upphör och auktoriserade det internationella samfundet att införa en flygförbudszon över landet. Den militära insatsen leddes av NATO och flygförbudszonen upprättades inom kort. I september erkände Ryssland och Kina (som hade lagt ner sina röster i säkerhetsrådet när resolutionen om flygförbudszon klubbades) rebellerna som Libyens rättmätiga ledare.

Om Kina eller Ryssland hade använt sitt veto och stoppat flygförbudszonen, skulle det gjort insatsen (som sannolikt avgjorde kriget till rebellernas fördel) illegitim? Enligt internationell rätt, ja.

Nu lade de ner sina röster i stället och en diktator störtades. Annars hade risken funnits att Muammar al-Gaddafi fortfarande suttit vid

makten och att ett blodigt inbördeskrig fortfarande hade pågått, som i Syrien.

I det ena fallet (Syrien) sa en icke-demokrati nej. Då är det illegitimt för det internationella samfundet att stoppa en diktator som bombar sin egen befolkning.

I det andra fallet (Libyen) lade icke-demokratierna ner sina röster, och då blev det legitimt för det internationella samfundet att stoppa en diktator som bombar sin egen befolkning.

En sådan moral är en skruvad moral.

Jag menar inte att den rätta moralen alltid är att säga ja till militära interventioner. Däremot är det orätt att icke-demokratier har makten att avgöra vad som är rätt och fel för det internationella samfundet. Särskilt som de har ett intresse av att den nuvarande ordningen bevaras. Rubbas den ser de framför sig hur andra länder kommer att lägga sig i deras inre angelägenheter. Eftersom det därfinns ett långtgående förtryck vill de hålla det för sig själva. Godkänner de insatser i andra länder kan de själva drabbas när en konflikt blossar upp hemmavid. Icke-demokratierna säger aldrig ja till humanitära interventioner om inte det internationella trycket är hårt, eller om de någon anledning har ett annat intresse. Skulle de få bestämma själva, utan negativa konsekvenser, skulle de alltid säga nej till att intervensera i ett annat land.

År 1999 beslutade NATO att intervensera i inbördeskriget i forna Jugoslavien, i Kosovo. Listan över massakrer på civila i Kosovo är lång, koncentrationsläger hade upprättats och inget tydde på att Slobodan Miloševićs trupper tänkte lätta på trycket mot civilbefolkningen. NATO-länderna lyckades inte få interventionen godkänd av FN:s säkerhetsråd, där bland annat Kina och Ryssland sa nej. Trots det inleddes bombningar i mars 1999. De ledde till att Miloševićs trupper drog sig tillbaka och att inbördeskriget avslutades.

Det räcker med att titta på vilka länder som fördömde NATO-insatsen för att tydliggöra min uppfattning om vilka som vill försvara den nuvarande ordningen, där var och en sköter sitt: Ryssland, Kina, Irak, Syrien, Libyen och Algeriet.

Vi måste ha en världsordning där demokratier beslutar när det är legitimt med en humanitär militär intervention, och när det inte är det. Meningen är dock inte att alltid säga ja till militära insatser. Vad jag vill sätta fingret på är inte om insatserna var bra eller dåliga, utan vilka som avgjorde om de var legitima.

RWANDA OCH SREBRENICA VÄCKTE VÄRLDSSAMFUNDET

Enligt professor Barbara Harff uppgår antalet folkmord i världen mellan 1955 och 2001 till 37 stycken, men det var särskilt två som väckte världssamfundet. 1999 presenterades två FN-rapporter. Den ena om Srebrenica. Den andra om Rwanda.

1995, under kriget i Bosnien, slaktades cirka 8 000 människor i staden Srebrenica. Den 400 man starka FN-truppen försvarade inte staden och lyckades inte hindra folkmordet. Det var den värsta krigsförbrytelsen i Europa sedan andra världskriget. Den serbiske generalen som ledde attacken, Ratko Mladić, var länge på fri fot men greps år 2011 och står nu inför krigsförbrytartribunalen i Haag.

Det som hade skett i Rwanda året innan var ännu värre. Uppskattningsvis 800 000 människor dödades. Rapporten om det skrevs av Sveriges tidigare statsminister, Ingvar Carlsson, och är en svidande kritik av FN och hela världssamfundet.

Nationernas förbund gav på 1920-talet Belgien rätt till det landområde som i dag är Rwanda och Burundi. Belgarna styrde via tutsierna som var i minoritet mot hutuerna. Skillnaderna mellan hutuer och tutsier har orsakat mycket debatt, men de flesta forskare är överens om att dessa är mycket små. De delar språk, kultur, religion och bor på samma ställe. Enligt en uppgift delade koloniserarna upp folk i hutu eller tutsi beroende på hur många kor de ägde. Tio kor eller mer, tutsi. Färre än tio kor, hutu. Det förekom exempel på hutuer som blivit förmögna och därmed blivit tutsier.

Spänningen mellan de två grupperna byggdes upp under årtiondena. Rwandas och Burundis självständighet på 1960-talet ledde inte till någon förbättring. I Rwanda tog hutuerna makten i en statskupp och många tutsier flydde landet.

År 1972 utropade en liten hutugrupp i Burundi en självständig republik och dödade ett tusental tutsier. Burundis president, en tutsier, utfärdade undantagstillstånd och angrepp hutuer. Någonstans mellan 80 000 och 300 000 hutuer mördades.

Tutsierna i exil samlade sig 1987 i Rwandan Patrotic Front med det uttalade målet att låta flyktingar återvända till Rwanda och att införa demokrati, påstod man. RPF:s militära del bestod i huvudsak av andra generationens flyktingar, cirka 4 000 man, som tjänstgjort i Ugandas armé och som hade stridserfarenhet från ett inbördeskrig. 1990 gick trupperna in i Rwanda och var inledningsvis framgångsrika. Frankrike skickade trupper och stödde den sittande regeringen i Rwanda, hutuerna, och tutsierna drevs tillbaka. Efter några månaders omgruppering i bergen inledde tutsierna i stället ett gerillakrig. Det varade i över två år innan de stridande parterna kom överens om eldupphör och skrev under ett avtal som skulle lösa den politiska situationen i landet.

I avtalet ingick att en FN-trupp skulle finnas på plats och garantera övergången till den nya regeringen, som inte enbart skulle domineras av hutuer eller tutsier.

General Roméo Dallaire skickades till Rwanda för att rekognoscera och göra en bedömning av styrkans storlek. Han rekommenderade 5 000 man med mandat att skydda befolkningen och exempelvis beslagta vapen. En gemensam delegation från den rwandiska regeringen (hutuer) och från RPF (tutsier) besökte FN och uppmanade generalsekreteraren att skyndsamt få en trupp om minst 4 000 man på plats. Samtidigt presenterades en rapport från en FN-observatör i Rwanda som talade om massmord på tutsier. Observatören sa sig inte kunna avgöra om det rörde sig om folkmord, men att det kunde vara så.

Trots det förhöll sig FN:s säkerhetsråd passivt. Först ett par månader efter avtalet fattade man beslut om FN-truppen, som blev en bantad sådan på 2 500 man. Hälften av det rekommenderade antalet. Dessutom med svagare mandat.

General Dallaire fick i början av 1994 information om det planerade folkmordet. En milis på 1 700 man tränades och planer för att mörda utvalda moderata hutuer och inflytelserika tutsier hade gjorts upp. 1 000 personer skulle kunna dödas på tjugo minuter. Efter den inledande fasen skulle tutsier i allmänhet dödas. För detta fanns vapen i olika lager runt om i landet. Informatören, den person som var tänkt att bli premiärminister i den nya rwandiska regeringen, sa att han kunde berätta var vapengömmorna fanns. Han berättade också om en plan att provocera fram eldgivning från de belgiska FN-soldaterna och att en del av dessa sedan skulle dödas. Detta hoppades man skulle leda till att Belgien drog tillbaka sina trupper, vilka utgjorde den viktigaste delen av FN-truppen.

Dallaire förberedde att erövra de vapenlager han fått information om och därmed försvåra folkmordet. Han informerade FN-högkvarteret, begärde stöd för aktionen och uppmanade till handling.

Dagen därpå fick han nej, med hänvisning till att det låg utanför det mandat som fanns i FN-resolutionen. Dallaire stod på sig och upprepade sin begäran under de kommande månaderna, men fick alltid samma svar.

Den 6 april 1994 sköts Rwandas presidents flygplan ner. Både hutu-extremister, som ville provocera fram en konflikt, och tutsier har anklagats för attacken. I Rwanda anklagades omedelbart tutsier för nedskjutningen på de radiokanaler som ständigt hetsade mot tutsierna. FN-truppen försökte skydda landets premiärminister, som var en moderat hutu, och hade planerat ett radiotal där hon skulle försöka lugna befolkningen. På morgonen efter nedskjutningen anlände hutusoldater till hennes bostad, där ett femtontal FN-soldater var stationerade. Hon lyckades fly över muren och tog skydd i en FN-byggnad. Efter en

stunds letande fann soldaterna henne och sköt henne på bakgården. FN-soldaterna i hennes hus gav upp och överlämnade sig i hutusoldaternas våld. De släppte snabbt fem FN-soldater från Ghana, men torterade ihjäl de tio belgiska.

Under de kommande dagarna dödades ett stort antal moderata hutuer och högre uppsatta tutsier.

Reaktionen från världssamfundet och FN blev absurt nog att minska FN-truppen. Belgarna fattade ett eget beslut om att ta hem sina soldater och till slut fanns bara ungefär 500 man kvar i landet. Trots att flera rapporter gjorde gällande att ett folkmord nu pågick.

I maj, efter påtryckningar från generalsekreteraren, general Dallaire och andra, ändrade sig säkerhetsrådet återigen och beslutade om att öka antalet trupper. Men några sådana utstationerades aldrig och i slutet av juli fanns fortfarande bara drygt 500 soldater på plats.

En FN-rapportör meddelade säkerhetsrådet i slutet av maj att minst 200 000 människor dödats och rådet fick sedan löpande rapporter om hur dödstalen ökade. I juni ville flera medlemmar kalla det som pågick för folkmord, men Kina vägrade och kompromissen blev i stället "acts of genocide".

Den 18 juli, ungefär hundra dagar efter att slakten inleddes, hade tutsiearmén RPF, under ledning av Paul Kagame, lyckats ta kontroll över landet och installerade en ny regering. Kagame utsågs till vicepresident, och från år 2000 är han president och diktator.

Under de hundra dagarna dödades ungefär 800 000 människor.

Ingvar Carlssons rapport från 1999 är en enda lång sågning. Säkerhetsrådet, generalsekreteraren och de runt honom, FN-truppen på plats, FN:s medlemsländer – alla får de mycket hård kritik. Inte bara för att de inte stoppade folkmordet när det väl inleddes, utan minst lika mycket förderas passivitet. Ett snabbt, kraftfullt agerande från världssamfundet efter avtalet hösten 1993 hade med all säkerhet kunnat avstyra det som skedde. Hade FN-truppen snabbt kommit på plats, hade den fått starkt mandat, hade general Dallaire fått ingripa, hade informationen varit bättre, hade kommunikationen varit bättre – om allt detta fungerat så skulle 800 000 människors liv ha räddats.

I samband med de båda rapporterna om Srebrenica och Rwanda ställde FN:s dåvarande generalsekreterare, Kofi Annan, frågan:

... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?

RESPONSIBILITY TO PROTECT

Redan tre år tidigare, 1996, hade Francis Deng svarat på Kofi Annans fråga. Deng är numera Sydsudans förste FN-ambassadör. Då var han på Brookings Institution. I boken *Sovereignty as Responsibility* skriver han att det också följer ett ansvar med nationell suveränitet, både internt i landet och mot omvärlden. Om staten inte lever upp till detta har världssamfundet ett krav på sig att ingripa. Länder som inte tar det ansvaret säger upp sin rätt till nationell suveränitet.

År 2001 gav the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) också ett svar på Annans fråga i form av en rapport, *The Responsibility to Protect*. Kommissionen resonerade på ett liknande sätt som Francis Deng. Rapportens namn har blivit ett begrepp, som förkortas R2P eller RtoP. Kommissionen bildades på grund av de misslyckade och lyckade humanitära interventioner under 1990-talet, där ingen logik tycktes råda när världssamfundet sa ja eller nej.

The experience and aftermath of Somalia, Rwanda, Srebrenica and Kosovo, as well as interventions and non-interventions in a number of other places, have provided a clear indication that the tools, devices and thinking of international relations need now to be comprehensively reassessed, in order to meet the foreseeable needs of the 21st century.

I rapporten skriver man att vi måste utvidga synen på nationell suveränitet till ansvaret att skydda befolkningen. Med tanke på alla avtal, deklARATIONER, konventioner och traktat har en norm bildats för hur en suverän stat får bete sig. Vi har FN:s deklARATION om mänskliga rättigheter, FN:s konvention om civila och politiska rättigheter, folkmordskonventionen, Genèvekonventionen, Romstadgan – och så vidare.

På senare år, skriver man vidare, har det internationella samfundet, regionala organisationer och regeringar vid ett antal tillfällen lagt sig i det som är inre angelägenheter. Och så skriver man något mycket viktigt:

Debatten om interventioner för att skydda människoliv borde inte fokusera på 'rätten att intervensera', utan på 'ansvaret att skydda'.

Detta är vad frågan handlar om. Skyldigheten, ansvaret, att skydda människor vars liv är i fara. Ansvaret att skydda ska analyseras utifrån de som söker eller behöver skydd, inte de som överväger en intervention. Det är inte FN, NATO, Afrikanska Unionen eller någon annan organisations synvinkel som är det intressanta, det är människorna vars liv är i fara. Om invånarna i ett land utsätts för denna fara ankommer det på den nationen att hindra det. Det är statens ansvar att skydda medborgarna. Men som vi vet är det i icke-demokratier ofta den egna staten som hotar medborgarna. När den egna staten inte tar sitt ansvar,

för att den inte kan eller vill, faller det på det internationella samfundet att agera i dess ställe, konstaterar man i rapporten.

ICISS kopplar inte bara ansvaret att skydda till militära interventioner, de menar att det är sista utvägen. I stället ligger tonvikten på det förebyggande arbetet. Det måste finnas en kunskap om vad situationen grundar sig i och utifrån den förstå vilka preventiva åtgärder som kan ha mest effekt.

ICISS:s rapport och debatten kring den nådde även FN. År 2005 antog generalförsamlingen en överenskommelse där begreppet ”responsibility to protect” finns med.

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Året därpå bekräftades beslutet av säkerhetsrådet och följdes upp 2009 i en rapport från generalsekreteraren. På hemsidan för Special Adviser on the Prevention of Genocide står att följande gäller för FN:

- *The State carries the primary responsibility for protecting populations from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing, and their incitement;*
- *The international community has a responsibility to encourage and assist States in fulfilling this responsibility;*
- *The international community has a responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other means to protect populations from these crimes. If a State is manifestly failing to protect its populations, the international community must be prepared to take collective action to protect populations, in accordance with the Charter of the United Nations.*

Sommaren 2013 skrev tidigare amerikanska utrikesministern, Madeleine Albright, tillsammans med Richard Williamsson, president George W Bushs sändebud till Sudan, tillsammans en rapport åt United States Institute of Peace, *The United States and R2P – From Words to Action*.

In less than a decade, the Responsibility to Protect (R2P) has emerged as a widely shared doctrine of international relations, an amazingly rapid development for a concept that did not exist at the time of the Rwandan genocide or Balkan wars of the 1990s. Every nation in the world, including the United States, has recognized a responsibility to protect civilians anywhere from genocide, war crimes, crimes against humanity, or ethnic cleansing, and — at least in theory — has pledged to act accordingly.

Och det är just det där sista – ”at least in theory” – som är haken. Det är positivt att R2P har gjort framsteg, och gjort det så snabbt, men det är bara i teorin. Bashar al-Assad fortsätter att bomba sin egen befolkning och trots löften om beskydd händer inget. Omvärlden protesterar, vrider och vänder på problemet, men en icke-demokrati, Ryssland, sätter klackarna i marken och det enda organ som kan godkänna en militär intervention som stoppar dödandet lamslås.

Vårt att påpeka ännu en gång är att det mest effektiva sättet att stoppa folkmord och annat mördande av stater – democide – är spridandet av demokrati. Demokratier dödar inte sina egna medborgare, det blir så svårt att bli omvald då.

SKA DEMOKRATIERNAS FÖRBUND STOPPA FOLKMORD?

Ett Demokratiernas förbund bör ha inskrivet i sina stadgar, som alla medlemsländer måste ställa upp på ett ansvar att skydda, ett ”responsibility to protect”. Skrivningen måste vara tydligare formulerad än den något luddiga text som antogs i FN, och koppla ansvaret till att skydda mot folkmord, krigsbrott, brott mot mänskligheten och etnisk rensning.

Den bör också gå längre än att bara gälla dessa ovanstående brott. En stats ansvar kan inte bara vara att låta bli att bestialiskt mörda sina invånare. Grundläggande mänskliga rättigheter – demokrati. Om inte dessa krav uppfylls så uppfylls inte kraven för nationell suveränitet.

Att hindra folkmord och brott mot mänskliga rättigheter ska framför allt göras genom förebyggande arbete. Att ta till militärt våld är en sista utväg.

En viktig del av Demokratiernas förbund blir ett fristående sekretariat, eller kanske revision är en mer passande benämning. Denna del ska vara världens ledande kunskapscenter för demokrati och demokratiutveckling i världen. Årliga utvärderingar ska göras av alla länders utveckling när det gäller civila och medborgerliga rättigheter, i stil med det jobb som i dag görs av Freedom House, Economist Intelligence Unit, Polity IV och andra, men med långt större kapacitet.

Revisionen, bör också göra bedömningar av folkmord, brott mot mänskligheten, krigsbrott och etnisk rensning. Dessa bedömningar utgör sedan faktaunderlag till medlemsländerna när de beslutar vilka åtgärder som ska vidtas. För att konsekvenserna av ett folkmord ska bli tydliga, bör revisionens bedömning i vissa fall vara bindande för Demokratiernas förbund. Slår revisionen fast att ett folkmord pågår så måste förbundet ingripa för att stoppa det.

Redan i dag finns skrivningar om ett sådant ansvar i form av FN:s folkmordskonvention från 1948, där det står att folkmord är ett brott, enligt internationell rätt, och att länderna som skrivit under konventionen har skyldighet att förhindra och bestraffa det. Men som vi såg

i fallet Rwanda var det upp till länderna själva att avgöra om ett folkmord pågick. När säkerhetsrådet övervägde att kalla det folkmord protesterade Kina och man skrev i stället ”acts of genocide”. Vilket bland annat ledde till den berömda, eller ökända, frågan från en reporter till en tjänsteman på amerikanska UD:

How many 'acts of genocide' does it take to make genocide?

UTRIKESPOLITIKEN ÄR DEMOKRATIERNAS SVAGHET

Vad vi också såg i fallet Rwanda är att demokratier inte alltid agerar moraliskt försvarbart i utrikespolitiken. Jag tror att grundförklaringen är att utrikespolitiken befinner sig på längre avstånd från väljarna än inrikespolitiken och att många väljare dessutom gillar att deras förtroendevalda jobbar utomlands i nationens intresse. Men verksamheten kan också leda till kraftigt negativa reaktioner. Även där spelar förbundets revision en viktig roll. Om väljare och medborgare runt om i världen ser revisionen som stark, oberoende och kunnig så kommer dess åsikter att bli betydelsefulla. Medierna kommer att uppmärksamma revisionens kritik, vilket i sin tur leder till att väljarna uppmärksammas. Det blir då svårare för politikerna att sitta med armarna i kors, eller medverka till att hjälpa diktatorer att förtrycka sina befolkningar.

Jag är inte naiv och tror inte att detta kommer ändras över en natt, eller att vi kommer landa i något perfekt tillstånd där demokratier beter sig moraliskt korrekt hela tiden. Men med en stark revision ökar insynen i demokratiernas dåliga beteende; mediegranskningen och väljarnas intresse lär förbättra situationen.

Att demokratierna inte agerar moraliskt rättmätigt i utrikespolitiken kan också spåras till Westfaliska freden och nationalstatens suveränitet. Det mänskliga perspektivet har hamnat bakom det nationella intresset.

Professor Bruce Bueno de Mesquita, som nämndes tidigare, har bland annat studerat demokratiska länders utrikespolitik och hur de använder biståndet som ett medel att köpa stöd, främst från icke-demokratier. I ett mejl till mig svarar han följande på frågan vad han tycker om ett Demokratiernas förbund och hur man får till stånd ett sådant:

There should be no difficulty in getting governments to subscribe in a superficial way to the sort of organization you propose. The difficulty lies in getting them to alter their behavior toward other governments. Until the citizens in a democracy value democracy ahead of their narrow policy or private interests, their governments, being democratic, will need to continue to do what the voters want and that too often means opposing (though not openly) democracy abroad.

TUNGT STÖD FÖR ETT DEMOKRATIERNAS FÖRBUND

Ett förbund för demokratier har diskuterats flitigast i USA, och trots att så många politiska frågor i det landet hamnar i skyttegravar mellan demokrater och republikaner så har denna fråga inte gjort det. Debatten var som hetast inför och efter presidentvalet 2008, men stöd för idén fanns i båda lägren.

1994 var Antony Lake nationell säkerhetsrådgivare åt president Bill Clinton. Det är en mycket tung position i en amerikansk administration och Lake hade följaktligen stor möjlighet att påverka USA:s agerande vid folkmordet i Rwanda. Jag vet inte vilket direkt ansvar Lake hade, men USA tittade i huvudsak passivt på medan människor hackades ihjäl.

Kanske var det detta misslyckande som ledde fram till att han i dag stödjer tanken på ett Demokratiernas förbund. Lake delade år 2004 ordförandeskapet med George P. Schultz, tidigare amerikansk utrikesminister, i The Princeton Project on National Security.

Det leddes av dekanen vid Woodrow Wilson School of Public and International Affairs vid Princeton-universitet, Anne-Marie Slaughter. Hon gick sedan vidare och blev Director for Policy Planning, ansvarig för idé- och policyutveckling, på amerikanska utrikesdepartementet, under Hillary Clintons tid som utrikesminister.

Princetonprojektet rullade under flera år och samlade flera av de ledande forskarna, diplomaterna och tänkarna inom området. Målet var att formulera en amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik för 2000-talet. Bland deltagarna fanns Henry Kissinger, Zbigniew Brezinski, Madeleine Albright, Francis Fukuyama, Ivo Daalder, Timothy Garton Ash, Charles Krauthammer, Paul Krugman, James Lindsay, Fareed Zakaria och många fler. Princeton samarbetade med flera andra välrenommerade institutioner, som Brookings Institution, Council on Foreign Relations, Stanford, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs med flera.

Bland förslagen som projektet lanserat finns inrättandet av ett Demokratiernas förbund, eller Concert of Democracies som de kallar det.

I slutrapporten om Princetonprojektet, när de beskriver Demokratiernas förbund, skriver de om ansvaret att skydda, "responsibility to protect", som medlemmarna skulle förbinda sig till. I en bilaga till rapporten finns förslag på stadgar.

4. The parties recognize that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberative starvation and exposure to disease – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the international community.

Mycket tonvikt läggs på behovet av att reformera FN, och framför allt säkerhetsrådet. Om inte denna reformering blir lyckad, tycker de att Demokratiernas förbund ska kunna besluta om militära interventioner. Detta föreslås i två extra punkter i stadgarna.

7. Action pursuant to article four and consistent with the purposes of the United Nations, including the use of military force, may be approved by a two-thirds majority of the parties.

8. Action to enforce the purposes of the United Nations in the wake of a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, may be approved by a two-thirds majority of the Parties.

Det är mycket positivt att Princetonprojektet och alla dessa experter inom området kommit fram till att ett förbund för demokratier behövs. Deras grundtankar om förbundets funktion delar jag i mångt och mycket. Min uppfattning är emellertid att vi visst ska försöka reformera FN, men alldeles oavsett om det lyckas eller inte så bör ett Demokratiernas förbund med starkt mandat skapas.

Fallet Rwanda visade att vi inte kan vänta på FN-systemet. Om Demokratiernas förbund hade funnits som en parallell organisation till FN i enlighet med Princetonprojektets tanke, när skulle Demokratier- nas förbund då ha ingripit? När fredsavtalet slöts på hösten var det ju tänkt att FN skulle agera, men inte mycket hände. När varningen om att ett folkmord planerades kom reagerade inte FN. Skulle förbundet ha klivit in då? Eller skulle DF ha väntat till själva folkmordet inletts i april 1994?

Alldeles oavsett behovet av ett reformerat säkerhetsrådet – med utökande av antalet medlemmar, förändringar av vetorätten och så vidare – så kvarstår grundproblemet: diktaturer och icke-demokratier sitter med som likställda medlemmar och har samma inflytande som demokratierna. Vi kan inte ha diktaturer som moraliskt rättesnöre när vi ska avgöra om folkmord begås och när vi ska ingripa i ett lands inre angelägenheter. De kommer alltid vara motståndare och bromsa en utveckling där vi lägger större fokus på människorna och mindre fokus på nationalstaterna.

LAGLIG RÄTT TILL DEMOKRATI

År 1992 skrev juridikprofessorn Thomas M. Franck en mycket inflytelserik artikel i *American Journal of International Law*, *The Emerging Right to Democratic Governance*. Francks artikel är vida citerad och debatterad och många har antingen inspirerats eller provocerats av den.

Han menar att det under 1900-talet har växt fram en rätt till ett demokratiskt styrelseskick. "We are not quite there yet", skriver han, men pekar på två då aktuella händelser som tecken på att demokrati

börjar bli ett *sine qua non* – ett ofrånkomligt villkor – för att legitimeras en regering. Den ena händelsen var det stoppade kuppöversöket mot Sovjetunionens ledare Michael Gorbatsjov, då man försökte hindra upplösningen av unionen och att göra landet till en demokrati. Den andra var kuppen på Haiti där den demokratiskt valda presidenten Jean-Bertrand Aristide tvingades bort från makten. I båda fallen var omvärldens reaktion kraftig, emot kuppaktarna och för demokrati. Detta var två exempel på den bekräftelse som sker av demokrati som grunden för en legitim regering, menade professor Franck. Demokrati började bli praxis i internationell rätt.

... we can see the outlines of this new world in which the citizens of each state will look to international law and organization to guarantee their democratic entitlement.

Den stora förvandlingen var att internationell rätt förr inte hade tagit hänsyn till vilken form av styrelseskick ett land hade.

Franck identifierade tre byggklossar som utgjorde denna nya tolkning av lagen.

Det ena var framväxten av självbestämmande, inte minst i forna kolonier, som blev fria och självständiga.

Det andra var motreaktionen mot 1930-talets fascistiska och totalitära ideologier, som andra världskriget utkämpades om och som etablerades som en avgörande del av demokrati efter kriget.

Den tredje byggklossen var fria, rättvisa och regelbundna val, som nu hålls så många länder – inte minst de nya länderna Östeuropa – och som han kallade ”a customary legal norm applicable to all”.

På papperet finns ju redan rätten till självbestämmande och demokrati i många internationella konventioner, stadgar och dokument. I FN stipuleras den bland annat i form av konvention om civila och politiska rättigheter:

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Och:

To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.

Hos OAS, Organization of American States, står det att medlemmarna måste stå för ”the effective exercise of representative democracy”. I Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna måste de länderna

som skrivit under den ”undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot”.

Det finns fler exempel, men en vidare uppräknning är onödig. Det finns i både lagtext och i praktiskt agerande en rättslig grund för ett Demokratiernas förbund. Juristen Alexander Bernard skrev år 2009:

International law has come to recognize the right to democratic governance and the supreme legitimacy of the democratic political system.

Men, menar Bernard, nuvarande institutioner i världen har inte hängt med i den utvecklingen och fortsätter att ge samma inflytande till nationer som bryter mot de konventioner de skrivit under.

A Concert of Democracies, then, would constitute a institutional culmination of the right to democratic governance.

Hur mycket demokrati ska krävas för medlemskap?

Hur framgångsrikt Demokratiernas förbund blir beror till stor del på vilka som blir medlemmar. Blir det för få finns risken att organisationen uppfattas som en rikemansklubb för västländer. Blir det för många kommer en del länder med som inte är tillräckligt väl fungerande demokratier.

Det avgörande kriteriet för medlemskap måste vara att landet är en demokrati. Det är lättare sagt än gjort. Statsvetare och andra forskare skulle evigt kunna diskutera exakt var gränsen går för vad som är en demokrati.

I grunden handlar det om fria och rättvisa val, men det räcker naturligtvis inte för en fullvärdig demokrati. Även om valet på valdagen går rätt till, så är det svårt att kalla det fritt och rättvist om det inte finns fria medier och respekt för yttrandefriheten. En fullvärdig demokrati kräver mer än så. Åsiktsfrihet, yttrandefrihet, tankefrihet, religionsfrihet, äganderätt, rätten till sitt liv, frihet och personlig säkerhet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Dessa rättigheter måste upprätthållas av staten och oberoende domstolar. Det måste också vara möjligt att inte bara rösta utan att själv delta och ställa upp i val. Om valet leder till ett maktskifte ska detta också genomföras i praktiken. Politiska beslut som fattas ska genomföras. Även den politiska kulturen är viktig. Är det få väljare som deltar i valen, och som engagerar sig i debatten, är det i praktiken bara en liten elit som styr och då kan det knappast kallas en fullvärdig demokrati. Demokrati är majoritetsstyre, men en avgörande del är respekt för minoriteter. Majoritetsstyre betyder inte majoritetens tyranni.

Economist Intelligence Unit har sedan några år tillbaka ett demokratiindex. Man delar in världens länder i fyra kategorier:

Fullvärdiga demokratier, full democracies:

Countries in which not only basic political freedoms and civil liberties are respected, but these will also tend to be underpinned by a political culture conducive to the flourishing of democracy. The functioning of government is satisfactory. Media are independent and diverse. There is an effective system of checks and balances. The judiciary is independent and judicial decisions are enforced. There are only limited problems in the functioning of democracies.

Bristfälliga demokratier, flawed democracies:

These countries also have free and fair elections and even if there are problems (such as infringements on media freedom), basic civil liberties will be respected. However, there are significant weaknesses in other

aspects of democracy, including problems in governance, an underdeveloped political culture and low levels of political participation.

Hybridregimer, hybrid regimes:

Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies--in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent.

Auktoritära regimer, authoritarian regimes:

In these states state political pluralism is absent or heavily circumscribed. Many countries in this category are outright dictatorships. Some formal institutions of democracy may exist, but these have little substance. Elections, if they do occur, are not free and fair. There is disregard for abuses and infringements of civil liberties. Media are typically state-owned or controlled by groups connected to the ruling regime. There is repression of criticism of the government and pervasive censorship. There is no independent judiciary.

Denna uppdelning ger en ungefärlig förståelse för vad som är demokrati och inte, och för svårigheten att dra någon exakt gräns. Skulle vi hålla oss till det Economist Intelligence Unit kallar fullvärdig demokrati skulle bara två länder utanför Europa och den anglosaxiska världen kvala in, Costa Rica och Mauritius, och Demokratiernas förbund skulle enbart bestå av 25 länder. Länder som Brasilien, Indien, Polen, Portugal och Taiwan skulle inte få vara med.

Inför Europeiska Unionens större utvidgning efter Sovjetunionens fall antogs Köpenhamnskriterierna för medlemskap:

- Stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter.
- En fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom EU.
- Förmåga att uppfylla de skyldigheter som medlemskapet medför, vilket också innebär att landet ska stödja EU:s mål. Den offentliga förvaltningen måste kunna tillämpa och hantera EU:s lagstiftning i praktiken.

Enligt dessa kriterier krävs att landet är en etablerad demokrati som fungerar i praktiken. En sak är att inrätta institutioner, att klubba lagar, att ha regler som möjliggör marknadsekonomi. Det är något annat att dessa institutioner är ”stabila” och att marknadsekonomin är ”funge-

rande”, som det står i kriterierna. Det räcker inte att landet är en demokrati på papperet, det måste vara så i verkligheten också, vilket EU:s medlemskriterier gör gällande.

Liknande kriterier för medlemskap i Demokratiernas förbund är rimligt.

INGEN RIKEMANSKLUBB

Men, som sagt, Demokratiernas förbund ska inte vara en liten rikemansklubb för länder som varit demokratier i många decennier. Ghana är ett bra exempel på ett land som bör kunna bli medlem, och som är en ganska ny demokrati.

År 1957 blev landet självständigt från Storbritannien men styrdes därefter av en diktator och härjades av flera statskupper fram till 1992. Då godkändes en ny konstitution som tillät flera partier, och i slutet av året hölls parlaments- och presidentval, som dock vare sig var särskilt fria eller rättvisa.

Till president valdes den tidigare diktatorn, Jerry Rawlings, som tagit makten genom ett par statskupper i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. 1996 var det dags för nya val och nu fanns en fullfjädrad opposition, valen bedömdes som fria och rättvisa av internationella observatörer. Rawlings vann återigen presidentvalet.

År 2000 blev en avgörande tidpunkt i Ghanas demokratiska utveckling. Enligt grundlagen fick presidenten inte sitta mer än två mandatperioder, och Rawlings skulle därför tvingas avgå. Det gjorde han och fria val hölls återigen. Oppositionens presidentkandidat vann dessutom valet och makten lämnades fridfullt över. Ghana hade klarat det kanske svåraste provet för en ny demokrati: maktskifte.

Den positiva utvecklingen för demokrati och mänskliga rättigheter fortsatte och efter valet 2008 flyttades makten återigen, tillbaka till förlorarna åtta år tidigare.

Landet har problem med korruption och bristande jämställdhet, men mänskliga rättigheter i form av yttrandefrihet, tryckfrihet, demonstrationsrätt, rätt att bilda fackförening, äganderätt och så vidare finns inskrivna i grundlagen och fungerar också i praktiken, även om det inte är prickfritt. Ghana får inte perfekta ettor i betyg från Freedom House men räknas som ett fritt land och är, efter två maktskiften, att anse som en etablerad demokrati. Economist Intelligence Unit ger landet bra betyg för valprocessen och pluralismen i valen och ganska bra betyg för civila rättigheter, men sämre för hur det offentliga fungerar det politiska deltagandet från befolkningen.

Det är inte glasklart, men länder som Ghana bör kvalificera sig till medlemskap i Demokratiernas förbund.

Vilka ska få vara med?

Jag tänker inte göra någon lista över exakt vilka länder som ska vara med och inte, men det kan ändå vara bra att få en ungefärlig uppfattning om vilka som skulle kunna vara med.

Ivo Daalder, fram till nyligen president Obamas NATO-ambassadör, numera ordförande i The Chicago Club, och James Lindsay, i dag på Council on Foreign Relations, CFR, skrev 2007 en artikel om ett Demokratiernas förbund – Concert of Democracies – där de menade att ungefär sextio medlemsländer skulle vara rimligt när förbundet bildades.

I mars besökte jag Lindsay på hans arbetsplats i Washington D.C. Han har en gedigen bakgrund inom utrikes- och säkerhetspolitik. Innan han blev vicepresident för CFR var han direktör i det nystartade Robert S. Strauss-centret vid University of Texas i Austin. Han har gett ut flera böcker, bland annat *America Unbound*, tillsammans med Daalder. I mitten av 1990-talet jobbade han som chef för Global Issues and Multilateral Affairs i USA:s nationella säkerhetsråd.

Artikeln han och Daalder skrev är sex år gammal, jag frågar därför om han fortfarande menar att det handlar om ett sextiotal länder? Det gör han och menar att siffran har att göra med de grundkriterier som de ställer upp: fria, rättvisa och regelbundna val samt grundläggande politiska och civila rättigheter. Konstitutionella demokratier. Då blir det ungefär sextio länder.

Som jag och Daalder resonerar är för det första demokrati i praktiken ett kontinuum snarare än ett antingen eller läge. För det andra tänker vi på demokrati som något mer än bara val, det handlar också om rättsäkerhet, skydd av minoriteters rättigheter, en konstitutionell demokrati. Öppnar man dörren på vid gavel och släpper in alla, som Community of Democracies, får man in länder som är demokratiska bara till namnet.

I sin artikel skriver de att dessa rättigheter ska vara så djupt rotade i samhället att en övergång till ett auktoritärt styre är i det närmaste otänkbar.

Bland de länder som kvalificerar sig finns de uppenbara, som de trettiofyra OECD-länderna, däribland USA, Kanada, Australien, Chile, Frankrike, Storbritannien, Sydkorea, Japan, Turkiet, Schweiz och de nordiska länderna. Men även Botswana, Brasilien, Costa Rica, Indien, Israel, Mauritius, Peru, Filippinerna och Sydafrika. Alltså inte bara traditionella västländer, utan stora och små, rika och fattiga, starka och svaga, från norr till söder och från öst till väst.

Med Daalders och Lindsays definition kan man resa frågetecken kring en del afrikanska länder, som Ghana. Economist Intelligence Unit rankar landet på plats 78 i sitt demokratiindex, i kategorin Flawed Democracy. Bara ett par placeringar högre än Singapore, som visser-

ligen hamnar i kategorin Hybrid Regime, men som inte haft ett maktskifte sedan landet blev självständigt år 1959. Freedom House, som rankar landet som Partly Free, skriver i rapporten om landet för 2012:

Singapore is not an electoral democracy. Elections are free from irregularities and vote rigging, but the ruling PAP dominates the political process.

Detta visar bland annat svårigheten med olika index. Hos Economist Intelligence Unit får Singapore mycket dåliga betyg för områden som medborgarnas medverkan i det politiska livet och valprocessen, men högt betyg för hur väl staten fungerar. Det senare drar upp snittet, trots att landets regering och ledare inte utses i fria val.

Ett av Lindsays argument mot att från början släppa in för många länder är att vissa är på väg i fel riktning. Thailand, Ungern, länder som inte bara tappat fart i rörelsen mot demokrati utan rör sig åt andra hållet, med sämre och sämre demokratiska villkor.

James Lindsay:

Har man försvagade demokratier med så kommer organisationen att få ägna mycket kraft och tid åt att hantera medlemmarna som inte lever upp till kraven.

Innan ett Demokratiernas förbund bildas behöver stor kunskap och praxis byggas upp kring vilka kriterier som ska gälla och vilka länder som når upp till dem. Det är denna del som senare, när förbundet är bildat, kommer att utgöra den fristående, oberoende revisionen. Att avgöra att Singapore inte ska vara med är tämligen enkelt, eftersom det så uppenbart är ett land dominerat av ett enda parti. Men att bestämma om Ghana ska vara med är inte lika enkelt. Landet har problem, som tidigare beskrivits, med korruption och en stat som inte fungerar tillräckligt effektivt. Samtidigt har man hållit flera fria val, har en acceptabel nivå av pluralism inom den politiska delen och har inte minst klarat av maktskiften.

Om vi skulle utgå från Economist Intelligence Units demokratiindex och ta med alla länder i de första två kategorierna – Full Democracy och Flawed Democracy – blir det 78 länder. 25 fullvärdiga demokratier och 53 bristfälliga demokratier.

Freedom House räknar 90 länder som fria. Alla dessa länder är både representativa demokratier samt så kallade liberala demokratier, som har civila och politiska rättigheter.

Daalder och Lindsay har en poäng. För att snabbt och effektivt komma igång får inte medlemskretsen från början vara för bred. Legitimiteten för förbundet vilar på att det just är ett förbund för *demokratier*. Skulle

det inledningsvis uppstå diskussion om detta villkor verkligen är uppfyllt kan förbundet skadas för alltid.

Om DF ska kunna hävda en annan moralisk ståndpunkt än nationalstatens suveränitet oavsett hur staten behandlar sina medborgare, kan förbundet inte välkomna stater som missbrukar sin ställning gentemot medborgarna. Om en nationalstats legitimitet ska grundas i efterlevnad av mänskliga rättigheter, inte bara en statsapparat och säkrade gränser, så kan förbundet som driver denna ståndpunkt inte själv ha problem med efterlevnaden av dessa krav.

Och, som Lindsay påpekar, förbundet skulle få ägna mycket tid åt dessa medlemmar när det skulle behöva ägna tiden åt annat.

Samtidigt är risken med en för liten grupp medlemmar att inga nyare demokratier släpps in. Väl fungerande demokratier stängs ute bara för att de inte varit demokratiska tillräckligt länge. Det kan också skada förbundet och väcka en fientlighet mot det.

Det blir med andra ord en delikat uppgift att sätta upp kriterierna och avgöra vilka som klarar dessa. Som nämnts ovan bör ett första steg i bildandet av Demokratiernas förbund vara att inrätta den oberoende revisionen och under några år etablera ett sätt att jobba, samla, bygga upp och utveckla kunskaperna om demokrati. Då finns det tid att komma fram till kriterier, utan att man genast måste avgöra precis vilka som kvalificerar sig. När förbundet bildas kommer det inte som en nyhet vilka länder som kvalificerar sig eller inte, och många kan vara med och diskutera kriterierna.

Att skapa ett Demokratiernas förbund kommer sannolikt att ta många år. Att bilda en revision kan starta den processen. Det gäller att både bygga upp kunskap och låta länder, forskare och väljare vänja sig vid tankesättet och idén.

SKA DEMOKRATIERNAS FÖRBUND VARA ÖPPET FÖR NYA MEDLEMMAR?

Ett nystartat Demokratiernas förbund lär gissningsvis, med nuvarande läge som utgångspunkt, att inleda sin verksamhet med uppemot ett sjuttio-tal medlemmar. Då kommer förbundet att innehålla världens etablerade och stabila demokratier. Det blir världens tyngsta maktfaktor, med överlägsen ekonomisk och militär styrka. Institutionerna inom förbundet kan snabbt komma på fötter tack vare all gemensam kunskap och erfarenhet. Förutom att snabbt bli en kraft i världspolitiken kan även Demokratiernas förbund på kort tid bli redo att ta in nya medlemmar. De länder som är nära men inte riktigt kvalificerar sig vid bildandet får snabbt en chans att ansluta sig.

Europeiska Unionens process för nya medlemsländer är en förebild när det gäller att ta in nya medlemmar. Att bli medlem går i flera steg: associationsavtal, kandidatland och sedan fullvärdig medlem.

Innan formella förhandlingar om medlemskap inleds så görs en genomgripande utvärdering av det ansökande landet. Den rapporten, som presenteras för EU-kommissionen, blir utgångspunkten, en benchmarking, för det fortsatta arbetet. Rekommendationen kan vara att inte låta landet bli kandidatland och inleda förhandlingar, men om läget i landet är tillräckligt bra inleds processen för landet att implementera de lagar och regler som krävs. Exempelvis är det inte tillåtet med dödsstraff inom EU, och ska man bli medlem krävs en anpassning till det. Brister som framkommit i rapporten måste också rättas till. Målsättningar och krav sätts upp inom de flesta områden som kandidatlandet måste uppnå innan medlemskap blir möjligt.

Alla steg i processen tar flera år att genomföra, och arbetet som utförs blir i en nyare demokrati en del i att etablera demokratin i landet. Förutom den grundläggande genomlysningen där brister upptäcks, blir institutionerna effektivare och stabilare. Mycket hjälp fås från EU-institutionerna, vilket bidrar till en avsevärd kunskapsöverföring. Samtidigt blir EU som institution duktigare på att hjälpa nya demokratier. Den kunskapen kan användas vid framtida medlemsförhandlingar.

Allt arbete syftar till att de grundläggande kraven för medlemskap, Köpenhamnskriterierna, ska uppnås.

Även om EU-processen är ett föredöme är den inte utan brister. Inte minst vid utvidgningen 2004, då tio länder blev medlemmar, visade det sig att en del av länderna inte riktigt uppfyllde alla krav. Exempelvis är behandlingen av romer inom vissa länder under all kritik.

Demokratiernas förbund bör ha en liknande process för medlemskap, men också lära av EU:s misstag. Den oberoende revisionen spelar då en avgörande roll. Inom EU slutar processen i en politisk förhandling. Då kommer andra faktorer in än bara om landet lever upp till kraven. Vid den stora utvidgningen mot länder i forna östblocket fanns starka maktpolitiska skäl att omfamna dessa i familjen i väst och rycka bort dem från den ryska intressesfären. EU:s storlek skulle bli mycket större, vilket också är en maktfaktor i världspolitiken. Andra ville undvika risken att EU blev en klubb för den rika eliten i väst om inte nya länder fick ansluta sig. Allt detta kan ha bidragit till att man såg mellan fingrarna med vissa av kraven.

Har Demokratiernas förbund en oberoende revision kommer färre misstag att begås av den typen vi sett inom EU. För det är väldigt viktigt att Demokratiernas förbund är och förblir en organisation för demokratier.

Fördelen med en oberoende revision är också att man tydliggör vad som krävs för att bli medlem: vilka kriterierna är och var man själv står i relation till dessa. Är det korruption inom staten som är problemet? Är det för hårda medielagar? Vad som behöver ändras för ett medlemskap ska tydligt framgå, vilket gör det lättare att driva igenom förändringar i landet.

Demokratiernas förbund borde tämligen snabbt efter bildandet

kunna ingå någon form av associationsavtal med länder som vill bli medlemmar men som inte nådde dit från början. Dessa länder skulle då få en viss tillgång till förbundet som institution, möjlighet att medverka på möten och sammankomster och bli hörda inför viktiga beslut. Förbundet och länderna kan då gemensamt jobba med att rätta till de problem som gjort att medlemskap inte varit möjligt från början.

Vilket land som helst ska inte kunna ingå ett associationsavtal. Det måste ha inlett sin demokratisering och kommit en bit på väg. För att ta exemplet Singapore igen, så skulle man först behöva hålla fria val under vilka opposition och medier inte förföljs. Först därefter skulle ett associationsavtal bli tänkbart.

Hur ska Demokratiernas förbund vara organiserat?

Organisationen för Demokratiernas förbund bör likna den som finns i många internationella organisationer. Ett sekretariat med en generalsekreterare, permanent representation för medlemsländerna och återkommande möten med regeringschefer, ministrar eller andra företrädare för medlemmarna.

Som tidigare nämnts så kommer en revision att spela en viktig roll. Revisionen ska vara världens ledande center för kunskap om demokrati. Den ska utvärdera demokratin i både medlemsländer och icke medlemsländer och peka på brister, utvecklingsmöjligheter och brott mot mänskliga rättigheter. Genom sin stora auktoritet på området bör granskningen komma att få stor betydelse för ländernas demokratiarbete. Det ska svida rejält för ett lands ledare att få kritik, men också vara väldigt positivt att få beröm. Revisionsrapporterna ska vara så utförliga att de går att använda i det praktiska arbetet med att rätta till fel och brister och utveckla det som redan är bra.

Revisionen får en avgörande roll i arbetet för att förhindra folkmord, brott mot mänskligheten, etnisk rensning och krigsbrott. Om vi återigen tar Rwanda som exempel så skulle Demokratiernas förbund ha fått huvuddelen av sin information från revisionens granskningar av situationen i landet. Revisionen skulle hösten 1993, vid vapenvilan och fredsavtalet, ha varit den som lämnat en rekommendation av läget och om hur man bäst skulle undvika en upptrappning av konflikten. Revisionen skulle ha analyserat rapporterna om planerna på ett folkmord och återigen rekommenderat åtgärder till världssamfundet och förbundet. När folkmordet hade inletts skulle revisionens roll ha varit att granska vad som pågick på fältet och rapportera om utvecklingen och åtgärder för att stoppa mördandet.

Revisionens auktoritet är viktig för att få länderna att agera. För deras rapporter ett stort genomslag och har hög trovärdighet och status blir det svårare för demokratierna att se åt ett annat håll. En demokrati kan inte kalla genocide, folkmord, för acts of genocide, om revisionen har slagit fast att vad som faktiskt pågår är genocide.

När ett medlemsland rör sig i fel riktning ska revisionen kräva åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Det är detta som vi ser att EU har svårigheter med när ett land som Ungern införa tuffa medielagar och blir mindre demokratiskt. EU-kommissionen är ansvarig, men när väl medlemsländerna ska besluta om krav eller någon form av bestraffning kommer andra hänsyn in. Därför bör förbundets revision få hårda nypor att klämma till med som revisionen beslutar över själva.

Ett sådant exempel är uteslutning. Om ett land inte lever upp till kraven för medlemskap och inte heller vidtar tillräckliga åtgärder för

att nå upp till kraven så ska det uteslutas, och beslutet fattas av revisionen. En uteslutning ska naturligtvis inte komma som en överraskning. Revisionens arbete ska leda till att länderna vet vad som förväntas av dem. Deras demokratiutveckling och revisionens åsikt om denna kommer vara välkänd. En förändring från demokrati till icke-demokrati sker normalt över flera års tid och länderna kommer att ha chansen att rätta till utvecklingen.

Vad ska Demokratiernas förbund göra?

Min övertygelse är att alla världens folk vill leva i frihet och demokrati bara de ges möjligheten. Det är inte ett västerländskt levnadssätt som vi måste tvinga på resten av världen, det är ett grundläggande mänskligt behov att få bo i ett sådant samhälle.

Därmed inte sagt att dessa länder, de nya demokratierna, måste vara som de västerländska. De ska forma sina egna demokratier, utifrån sina traditioner och kulturer. Om man vill ge största delen av den offentliga makten till kommuner, regioner eller staten, om det ska finnas statlig sjukförsäkring eller inte, om skolan ska vara privat, kommunal eller statlig, om det ska råda skolplikt eller inte, om man ska ha låga eller höga skatter – allt sådant bestämmer varje land för sig. Att sprida demokrati handlar inte om att tvinga på västerländska värderingar. De mänskliga rättigheterna är universella och tillhör ingen särskild världsdel: Att få välja sina makthavare i fria och rättvisa val, att själv få ställa upp i val. Säg sin mening, kritisera, håna och förlöjliga. Ha rätt till sin egendom, till sin egen kropp och sina egna tankar. Välj religion, eller välj bort religion. Jag behöver inte räkna upp allting. Det som är mänskliga rättigheter – där demokratin är en självklar del och förutsättning – är det som ska bevaras, utvecklas och spridas.

Förbundet ska bedriva ett aktivt demokratiarbete världen över.

Demokrati är ett hårt arbete, även när det sker på rutin. Att hjälpa nya demokratier i en sådan process borde Demokratiernas förbund bli bäst i världen på.

Förbundets främsta sätt att sprida demokrati kommer emellertid att vara en attraktiv organisation för nya demokratier att bli medlem i. Likt de länder i forna Östeuropa som drygt tio år efter att Berlinmurens fall och Sovjetunionen kollapsade blev fullvärdiga medlemmar i Europeiska Unionen. De blev det eftersom de fanns klara fördelar med ett medlemskap.

Inledningsvis bör samarbetet vara tämligen begränsat. Tar förbundet på sig för många arbetsuppgifter direkt är det lätt att stanna i utvecklingen, eller dö byråkratidöden redan i början. Det blir svårt nog att passa in den nya organisationen i världssamfundet. Därför ska man ha fokus på några få områden, och så får samarbetet utvecklas efterhand.

Här är de kärnområdena förbundet bör koncentrera sig på i början.

1. ÖKAT EKONOMISKT VÄLSTÅND

Mellan medlemsländerna bör frihandel råda. Det kommer att vara ett av de allra starkaste argumenten för många länder att bli medlemmar: att få tillgång till den jättelika inre marknaden inom förbundet.

största i världshistorien, om det blir verklighet och omfatta över 800 miljoner människor. Tillsammans står de för 50 procent av världsekonomin och 30 procent av världshandeln. Flera institut och forskare har räknat på möjliga effekter. Enligt en tysk studie skulle ett avtal kunna innebära en BNP-ökning, justerad för inflation, per person på 13,4 procent i USA och 5 procent i EU. 1,1 miljoner nya jobb skulle skapas i USA och 1,3 miljoner inom EU.

1994 trädde frihandelsavtalet mellan USA, Mexiko och Kanada, NAFTA i kraft. Sedan dess har exporten från USA till Kanada ökat med 191 procent och importen med 192 procent. Till Mexiko har exporten ökat med 420 procent och importen med 596 procent, vilket är avsevärt mer än ökningen av export och importfrån och till andra länder.

Utgångspunkten är i dessa fall två världsdelar och tre länder som redan innan har haft ett stort ekonomiskt utbyte. Mellan EU och USA råder innan ett eventuellt avtal tämligen låga tullar och andra handels hinder. Innan NAFTA trädde i kraft handlade USA och Kanada med varandra i stor utsträckning och var två välintegrerade länder. Trots det har frihandeln som följde avtalet haft en starkt positiv effekt.

I ett frihandelsområde inom Demokratiernas förbund med inledningsvis cirka två miljarder människor, några år senare tre miljarder människor, där utgångsläget är mindre handelsutbyte och större handelshinder än mellan EU och USA och mellan USA–Mexico–Kanada, skulle de positiva effekterna bli ännu större.

Särskilt för ett mindre land, 10–20 miljoner invånare, på väg mot demokrati, exempelvis i Afrika, skulle tillgången till en marknad med 2–3 miljarder människor vara oerhört lockande. De företag som tidigare fått nöja sig med en liten egen marknad och svårigheter att ta sig in på nya marknader skulle få fantastiska expansionsmöjligheter. Världens demokratier som ett frihandelsområde skulle, förutom att vara attraktivt för nya medlemmar, också bidra till att bevara och utveckla demokratin samt stärka demokratiernas inflytande i världen. När fler människor har jobb finns möjlighet att hantera problem och utmaningar som i ekonomiskt hårda tider nästan kan anses vara lyxproblem. Det ökade välståndet som tillväxten ger är i sig också lockande för nya medlemmar.

Den ökade handeln mellan demokratierna är också en faktor för att säkra freden mellan länderna. Enkelt uttryckt, man skjuter inte sina kunder. Finns det ett stort handelsutbyte, vilket är grunden för många jobb i respektive land, så blir konsekvenserna av en konflikt stora.

Handeln bidrar också till ett större utbyte mellan länderna. När varor säljs och köps måste det finnas en köpare och en säljare. Människor träffas, utbyter erfarenheter, flyttar till varandras länder, lär känna och förstår varandras kulturer. Och det är ju inte bara varor som säljs, utan även tjänster. Det kräver i ännu större utsträckning utbyte mellan människor. Idéer, innovationer och forskning rör sig över gränserna. Entreprenörer inom alla områden får en större marknad att röra sig på.

2. SÄKERHETSPOLITISKT SAMARBETE

Vare sig Ivo Daalder och James Lindsay eller Princetonprojektet ser Demokratiernas förbund som en ersättning för FN, NATO eller någon annan internationell organisation. Trots det anser de att förbundet ska ha en säkerhetspolitisk roll.

I Princetonprojektets slutrapport skriver de att ett beslut om väpnad insats ska kräva en supermajoritet (minst två tredjedelar) och ingen vetorätt för någon medlem. Dock måste förbundet först försöka lösa frågan och få tillstånd via FN, men förbundet ska för medlemmarna vara ett lika legitimt och acceptabelt alternativ.

Daalder och Lindsay skissar på ett närmare militärt samarbete, där länderna efter ett tag utvecklar gemensamma militära doktriner, genomför gemensamma militärövningar och ökar samarbetet mellan underrättelsetjänster och polisväsende. De menar att ett sådant samarbete ökar möjligheten att bekämpa terrorism, hindrar spridningen av massförstörelsevapen, räddar sönderfallande stater och i allmänhet bidrar till att bygga internationell fred och säkerhet.

Min uppfattning är att förbundets militära roll i huvudsak ska vara att hindra folkmord. Detta ska, som beskrivits tidigare, kunna ske utan att först invänta FN:s agerande. Demokratiernas förbund fattar egna beslut som man sedan kan driva i FN, men man måste inte vänta in säkerhetsrådets agerande först innan man själv agerar. Poängen med förbundet är ju att inte behöva vara beroende av diktaturers godkännande. En egen process inom förbundet kommer vara en stark påtryckande faktor på FN och säkerhetsrådet.

Det finns inte någon anledning att beslut rörande folkmord ska kräva supermajoritet. En enkel majoritet räcker. I praktiken kommer de flesta beslut troligen att fattas i konsensus, eller nära konsensus, eftersom man vid sådana svåra beslut vill ha stark uppbackning. Men ifall det någon gång råder stor oenighet ska ett majoritetsbeslut kunna fattas.

Förbundet ska dock inte kunna tvinga något land att skicka en militär trupp eller på annat sätt förbinda sig militärt. Självklart kommer det att råda en stark press att medverka när ett beslut om militärt ingripande vid ett folkmord fattats, men något tvång bör inte finnas i dessa frågor.

Det militära samarbetet NATO tvingar inte sina medlemmar att agera offensivt trots beslut inom organisationen. NATO-medlemmen Turkiet upplät inte ens baser åt andra NATO-länder under invasionen av Irak 2003. Den typen av självständighet ska finnas även inom Demokratiernas förbund.

Hur nära det militära samarbetet behöver vara får utvisa sig efter hand, men Demokratiernas förbund ska inte ersätta NATO eller andra militärsamarbeten.

3. GEMENSAMMA UTMANINGAR

Klimatförändringar, pandemier, terrorism, svält, naturkatastrofer, spridning av massförstörelsevapen – listan på gemensamma utmaningar för vår värld kan göras mycket längre än så, och dess innehåll kommer att förändras under åren. Förbundets roll bör därför inte vara låst till ett visst antal uppgifter, eller från början vara bestämt precis hur stor eller liten roll förbundet ska spela.

En stor del av världens internationella institutioner bildades efter andra världskriget. FN, Internationella valutafonden, Världsbanken, NATO, Internationella domstolen i Haag, Världshälsoorganisationen är några av dem. Att vi just har dessa institutioner och att de är organiserade som de är har sin grund i hur världen såg ut på 1940-talet. Demokratiernas förbund bör vara en central aktören – *den* centrala aktören – när man funderar på hur dessa institutioner och världssamfundet bör vara organiserat under 2000-talet.

Räcker det inte med *Community of Democracies?*

Community of Democracies bildades år 2000 i Polen. Initiativet kom från Polens dåvarande utrikesminister Bronisław Geremek och USA:s dito Madeleine Albright. Geremek var historieforskare och en av ledarna i Polens demokratiska opposition under Sovjettiden, och under 1990-talet ledde han ett liberalt politiskt parti. I juni år 2000 samlades 106 länder i Warszawa och bildade CoD.

Organisationens syfte är:

- Hjälpa samhällen att utvecklas demokratiskt och stärka demokratiska institutioner och värderingar.
- Identifiera hot mot demokratin.
- Stödja och utveckla civilsamhället i alla länder.
- Öka deltagandet i demokratiska styrelseskick.
- Ge en röst till de som arbetar fredligt för demokrati i alla länder.

I slutet av mötet skrev de 106 länderna under Warszawadeklarationen, i vilken man slår fast FN:s deklaration om mänskliga rättigheter men också tämligen utförligt beskriver vilka demokratiska värderingar och praktiska arbetsätt som man accepterar. Man är mot diskriminering, för fria och rättvisa val med flera partier, yttrandefrihet, tryckfrihet, tillgång till utbildning, demonstrationsrätt, rätt till sin kropp och frihet från tortyr och annan grym och inhuman bestraffning – och så vidare. Det är den mest omfattande internationella deklarationen av demokratiska värderingar någonsin, skriver organisationen själv på sin hemsida.

Det kan mycket väl stämma och att 106 länder skriver under en sådan deklaration är positivt. Tyvärr lever inte alla dessa 106 länder efter den. Bland de som skrev under finns Egypten, Bangladesh, Jordanien, Kenya, Kuwait, Marocco och ytterligare ett antal länder som då definitivt inte kunde räknas som demokratier och som inte heller har upprätthållit principerna i det fina dokument de skrev under.

Detta är svagheten med CoD: en organisation som låter icke-demokratier skriva under en deklaration om demokratiska värderingar och sedan låter det passera utan repressalier när de inte upprätthåller dem försvagas i legitimitet.

Community of Democracies är trots det en intressant organisation och i grunden något positivt, även om det inte är ett Demokratiernas förbund i den tappning jag förespråkar. Sedan 2007 finns ett permanent sekretariat i Warszawa, numera under ledning av den svenska generalsekreteraren Maria Leissner.

CoD handlar bara till hälften om medlemsländer och nationalsta-

ter. Den andra hälften berör civilsamhället, och ett hundratal organisationer får möjlighet till stöd och hjälp och utbyte och samarbete med andra organisationer i sitt arbete för att utveckla demokrati runt om i världen. Freedom House är till exempel mycket aktivt i CoD. En kunskapsbas och ett kontaktnät runt om i världen byggs upp för CoD och dess medlemmar och det råder ingen tvekan om att kärnan i CoD är demokratisk och jobbar för demokratiska värderingar.

Community of Democracies skulle kunna utvecklas till ett framtida Demokratiernas förbund av den modell jag förespråkar, men man måste då dra en tydlig gräns mellan demokratier och icke-demokratier.

Kritik

Det finns självklart kritik mot bildandet av ett förbund för demokratier. Två av de främsta kritikerna är Charles Kupchan, professor with Georgetown University och expert hos Council of Foreign Relations, och Thomas Carothers, vicepresident på Carneige Endowment for International Peace. Under 2008 var de aktiva i debatten om ett Demokratiernas förbund främst genom två artiklar som fick stort genomslag. Carothers skrev *Is a League of Democracies a Good Idea?* och Kupchan *Minor League, Major Problems – The Case Against a League of Democracies*.

Dessa två artiklar sammanfattar på ett bra och välformulerat sätt kritiken. Jag har delat in den under några rubriker.

VI MÅSTE SAMARBETA MER MED DIKTATURERNA, INTE MINDRE

Democratic teamwork will not be enough to meet today's challenges, skriver Charles Kupchan.

Kärnvapen i Iran och Nordkorea, klimatförändringar, terrorism, energiförsörjning, pandemier – allt detta kräver samarbete mellan demokratier och diktaturer. Det är inget som demokratierna kan lösa på egen hand. Demokratier samarbetar redan väl i organisationer som OECD och NATO. I stället för ökat samarbete mellan demokratier bör demokratierna satsa på ökat samarbete med diktaturerna.

Kupchan oroar sig också för att samarbetet försämras om ett Demokratiernas förbund bildas. Ryssland och Kina kommer att reagera kraftigt, menar han. Exempel på detta är bland annat den ryska reaktionen på utvidgningen av NATO efter Sovjetunionens fall.

Russia's blustery reaction to the enlargement of NATO and Kosovo's independence from Serbia, it's forceful intervention in Georgia this past summer, and it's teamwork with China to form the Shanghai Cooperation Organization are a hint of what might lie in store.

Kupchan framhåller president Roosevelts vision om ”The Four Policemen”, som ett exempel på samarbete mellan demokrati och diktatur. De fyra poliserna var USA, Storbritannien, Sovjetunionen och Kina, de starkaste allierade länderna under andra världskriget. Han såg framför sig en värld efter kriget där dessa länder ansvarade för var sin del av världen och samarbetade för att behålla freden. Så blev det ju som bekant inte, men FN:s säkerhetsråd med vetorätt för fem medlemmar – de fyra poliserna plus Frankrike – utgår från den världsbilden.

Roosevelts idé var baserad på realism, inte naivitet, skriver Kup-

chan och menar att vi också måste utgå från realism i vårt tänkande. Då behöver vi alltså mer samarbete med diktaturerna, inte mindre.

Det märkliga med Kupchans åsikt är att han argumenterar mot något som ingen har föreslagit. När han skriver att det inte räcker med samarbete mellan demokratier för att lösa världens problem har han helt rätt, och ingen har heller föreslagit att demokratierna ska bilda ett förbund och i fortsättningen bara prata med varandra. Det vore både absurt och omöjligt.

Att stärka samarbetet mellan demokratierna i världen innebär inte att vi måste minska samarbetet med diktaturerna. Det finns mycket riktigt gemensamma utmaningar i världen, där vi inte kommer långt utan Kina, Ryssland och andra icke-demokratier. Ska koldioxidutsläppen minska är Kina en jättelik faktor i sammanhanget. Pandemier uppstår och sprids både i demokrati och diktatur. Internationell terrorism hittar ofta ett hem i diktaturer eller stater utan ordnat styrelseskick.

Så vi behöver fortsätta samarbete, och säkert också stärka samarbetet mellan demokratier och diktaturer på flera områden. Men vi behöver samtidigt minska det genom att sluta hålla brutala diktaturer bakom ryggen bara för att de stödjer oss i en viss politisk fråga, eller sitter på en råvara vi vill åt.

Ingen argumenterar alltså för att i allmänhet sluta samarbete med diktaturer, men skulle bildandet av ett Demokratiernas förbund ändå leda till mindre och sämre samarbete?

Sannolikt inte. Helt enkelt eftersom demokratiernas utmaningar – terrorism, spridande av kärnvapen, klimatförändringar, energiförsörjning – också är diktaturernas utmaningar. Om vi bildar ett förbund för demokratier och en pandemi uppstår, skulle då diktaturerna vägra samarbeta?

Man måste komma ihåg att diktaturer inte har någon hemmaopinion att tänka på som påverkar om de styrande blir omvalda och får behålla makten, därför agerar de redan i dag utifrån sina egna intressen. Om det inte ligger i deras intresse att samarbeta med demokratierna, så gör de inte det. Utan ett Demokratiernas förbund kommer diktaturer att samarbeta när det är i deras intresse, med ett Demokratiernas förbund kommer diktaturer att samarbeta när det är i deras intresse.

Genom förbundet kommer demokratierna att blir mer och mer samspelta, uppträdda med mer enad front och följaktligen få större tyngd och kraft. Samarbetet mellan demokrati och diktatur kommer inte att försämrats, däremot kommer demokratierna att få ett större inflytande, vilket är bra.

Kupchan pekar också på att demokratierna inte blir legitima som aktör i världssamfundet utan diktaturer. Han tar Mellanöstern som exempel:

Consider [the Concert of Democracies] potential engagement in the Middle East, a region that would probably have two member in the global body – Israel and Turkey Arab representatives. Were the [Concert of Democracies] to carry out a military intervention in the region, the Arab world would see it as the West against the rest – and react with even more hostility than it did to the 2003 invasion of Iraq.

Detta är en rimlig oro, skriver juristen Alexander Bernard i *Banding With Brothers: Autorizing Force Trough a Concert of Democracies*, men mest i teorin och inte i verkligheten.

Jag instämmer med Bernard. Om Demokratiernas förbund skulle engagera sig i Israel-Palestinakonflikten skulle de naturligtvis samtidigt föra en intensiv dialog med grannländerna och med Arabförbundet (och andra länder i världen), trots att dessa inte var medlemmar i förbundet. Speciellt om det var frågan om någon form av militär insats i området.

FN:s säkerhetsråd har inte någon permanent medlem från Mellanöstern eller från arabländerna. Bernard påpekar att vid den av FN:s säkerhetsråd sanktionerade militärinsatsen i Irak 1990, efter Saddam Husseins invasion av Kuwait, var inte en enda av rådets medlemmar ett arabland. Inte heller senare när tuffa sanktioner och en flygförbudszon infördes.

När FN sanktionerade en flygförbudszon över Libyen 2011 fanns inte heller några arabländer som medlemmar i säkerhetsrådet.

Trots det hade självfallet säkerhetsrådet kontakter och utförlig dialog med exempelvis Arabförbundet.

Demokratiernas förbund kommer inte att uppfattas som en mindre legitim organisation för att icke-demokratier inte är medlemmar. Förbundet kommer att bedömas utifrån hur det agerar, om besluten som fattas är rättmätiga eller felaktiga.

Vi ska inte heller utesluta – som Kupchan gör – att något eller flera arabländer blir medlemmar. Demokratiernas förbund kommer inte att bildas i morgon, den arabiska våren har drabbats av aprilväder, men om några år kan Libyen, Egypten, Tunisien vara demokratiska länder.

Världens diktaturer och icke-demokratier skulle inte reagera positivt på bildandet av ett Demokratiernas förbund. De skulle protestera, sannolikt ganska vilt, för att hindra planerna från att bli verkligheten. Det i sig är en fingervisning om att det är ett moraliskt riktigt val.

Men då måste vi komma ihåg sakerna till deras reaktion: att deras makt i världen kommer att minska, att den rättsliga grund – den nationella suveräniteten – de står på kommer att undermineras, att spridandet av demokrati kommer att öka, och därmed blir odemokratiska styrelseskick färre.

De kommer som sagt att kämpa emot, men när de står inför fullbor-

dat faktum återstår inte så mycket att göra. Diktatorerna kommer att tvingas till att gilla läget.

DEMOKRATIER TYCKER INTE LIKA OM ALLTING

Charles Kupchan och Thomas Carothers säger båda två att ett Demokratiernas förbund inte kommer att fungera eftersom demokratier inte tycker lika om allting, inte är överens bara för att de är demokratier. Carothers skriver:

The core flaw in the thinking behind a League of Democracies is the notion that democracies all around the world, by virtue of being democracies, substantially share interests on multiple fronts and can work effectively together in a large group on that basis.

Han menar visserligen att USA överlag kommer bättre överens med demokratier än med icke-demokratier, men just bara överlag:

The United States gets along rather poorly with some democracies. Argentina is one current example – relations between the Kirchner government and Washington are close to poisonous. [...] Moreover, the United States gets along reasonably well and in some cases quite well with many autocracies, including, for example, Azerbaijan, Egypt, Ethiopia, Jordan, Kazakhstan, Morocco, Tunisia, Uganda, the United Arab Emirates, and Vietnam. Such relationships may not be held together by common democratic values, but they rest on enough other shared interests to be close and in some cases quite long lasting.

Carothers har naturligtvis helt rätt i att demokratier inte per automatik, bara för att de är demokratier, kommer överens. Kupchan framhåller det infekterade läget i världen mellan olika demokratier inför invasionen av Irak 2003. Återigen, helt rätt. Demokratier bråkar med varandra ibland, emellanåt väldigt mycket till och med. Demokratier bråkar eftersom de inte alltid har samma intressen.

Men det argumentet gäller ju samtliga internationella organisationer. Speciellt FN där nästan samtliga världens länder samlas, alla med olika intressen. Trots att säkerhetsrådet bara har 15 medlemmarhyser även den församlingen väldigt olika intressen. NATO, OECD, Afrikanska Unionen, Arabförbundet, Nordiska rådet, OSSE, OAS, ASEAN – listan kan göras nästan hur lång som helst. I samtliga dessa organisationer har länderna alltid olika intressen, men i varierande grad. Varför har trots det dessa organisationer bildats? För att de också har gemensamma intressen.

Låt oss ta en organisation som jag utelämnade i min uppräkningslista, den Europeiska Unionen med sina 28 medlemsländer. Länder som alltså inför invasionen av Irak 2003 hade vitt skilda åsikter: Frankrike som

nästan vildsint motståndare till en invasion, Storbritannien som ivrig påhejare och deltagare. Länderna har olika åsikter om krig och fred, om utrikespolitik, terroristbekämpning, handelspolitik, euron, jordbrukspolitik, budget, fiske, klimatpolitik – återigen kan listan göras nästan hur lång som helst. Ändå har de gått samman i en organisation där de försöker hitta gemensamma ståndpunkter i alla dessa frågor. Varför? För att de blir starkare tillsammans, för att de ville komma bort från historien, där krig efter krig utkämpats på den europeiska kontinenten. Genom att samarbete skapar de gemensamma intressen och gemensamma åsikter. Det är ett givande och tagande, aldrig är alla helt nöjda, men det rullar på år efter och år och länderna har lyckats samla sig till en del tunga beslut, som den stora utvidgningen österut eller införandet av en gemensam valuta.

Varför bildades FN? För att försöka få världens länder – främst dess supermakter – att prata med varandra i stället och försöka lösa *olikheter* på det sättet, i stället för att starta krig.

Världens demokratier har mängder av olika intressen, men de har också gemensamma intressen. De har ett gemensamt intresse av att bevara och sprida demokrati, av att de demokratiska länderna får ett större inflytande i världen. Demokratier delar också en värdegrund, om just demokrati och mänskliga rättigheter. När väl demokratierna är medlemmar i Demokratiernas förbund kommer de i högre grad än i dag att få gemensamma mål, åsikter och intressen. Demokratier har färre intressen gemensamma med icke-demokratierna. Därför är det ologiskt att mena att vi inte ska bilda ett Demokratiernas förbund för att vi inte tycker lika hela tiden och samtidigt mena att vi ska samarbete mer med länder vi har ännu mindre gemensamt med.

DEMOKRATIERNAS FÖRBUND KLARAR SIG INTE UTAN RYSSLAND OCH KINA

Charles Kapuchan menar att en stark organisation måste inbegripa Ryssland och Kina. Han föreslår ett ändrat G8, som ska bli G6 med EU, USA, Japan, Ryssland, Kina och Indien, en uppdaterad version av Roosevelts fyra polismän.

A Concert of Great Powers, building consensus and facilitating cooperation between democracies and autocracies.

Varför detta skulle gå så bra trots sinsemellan olika intressen, enligt tidigare resonemang, lämnar vi därhän och koncentrerar oss på Ryssland och Kina. Kan ett Demokratiernas förbund fungera utan Ryssland och Kina?

James Lindsay svarar på den frågan i en artikel från 2009:

Of course it could. Many successful international organizations do not count China and Russia as members. Neither country belongs to NATO, the European Union, or the Organization for Economic Co-Operation and Development. China does not belong to the G-8, and Russia stands (at least for now) outside the World Trade Organization.

I detta fall baseras framgången för ett Demokratiernas förbund just på att det bara är demokratier som får bli medlemmar. Skulle icke-demokratier få vara med faller självfallet hela idén med organisationen.

Det vore underbart och en mycket stor framgång för mänskligheten om Ryssland och Kina blev medlemmar i Demokratiernas förbund, eftersom de då vore demokratier. Detta är också förbundets långsiktiga mål, att världens alla länder blir medlemmar.

Samarbetet med icke-demokratier ska inte upphöra. Men demokratierna ska vara mer samspelta för att öka sitt inflytande över världens utveckling. Skulle man emellertid ta Kupchans vision om ett Roosevelt-inspirerat G6 – Six Policemen – där världens supermakter ska sitta och göra upp kommer vi aldrig komma tillrätta med den största orättvisan i vår värld: att en del människor får leva i frihet och andra i ofrihet.

Förändra världen

Om Demokratiernas förbund bildades i dag med sjuttio medlemmar, ägnade några år åt intern utvärdering och genomlysning, och sedan började vidga medlemskretsen skulle det inom kanske tio femton år kunna ha ett åttio- nittotal medlemmar. Ungefär hälften av alla jordens länder. Kanske tre miljarder människor.

Ett sådant förbund skulle, om det agerade samfällt, ha större påverkan på världens framtid och utveckling än någon annan organisation i världshistorien.

Den samlade kraften skulle vara omöjlig att stå emot och få en enormt positiv påverkan på mänskligheten.

Bekämpandet av fattigdom, förtryck och svält skulle bli kraftfullare än någonsin tidigare och kraften att verka för välstånd, ekonomisk tillväxt och mänskliga rättigheter skulle vara oöverträffad i världshistorien.

Den dag alla jordens länder är medlemmar i Demokratiernas förbund kommer vara den dag svält är utrotat, folkmord enbart är något för historieböckerna och krig beskådas på museerna.

Källförteckning

- Ahlmark, Per (1997), *Det öppna såret*, Stockholm: Timbro.
- Ahlmark, Per (2004), *Det är demokratin, dumbom*, Stockholm: Timbro.
- Albright, Madeleine och Williamsson, Richard (2013), *The United States and R2P, From Words to Action*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Archbugi, Daniele (2008), *The Global Commonwealth of Citizens – Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Babst, Dean (1964), *The Democratic Peace Theory*, Wisconsin Sociologist.
- Bernard, Alexander (2009), *Banding With Brothers: Autorizing Force Trough a Concert of Democracies*, New York: Pace International Law Review.
- Bueno de Mesquita, Bruce och Smith, Alastair (2012), *The Dictator's Handbook: Why bad behaviour is almost always good politics*, New York: Public Affairs U.S.
- Bueno de Mesquita, Bruce (2010), *The Predictioneer's Game*, New York: Random House.
- Carlsson, Ingvar och Sung-Joo, Han (1999) *The Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, New York: Förenta Nationerna.
- Carothers, Thomas (2008), *Is a League of Democracies a Good Idea?*, New York: Carnegie Endowment.
- Deng, Francis (1996), *Sovereignty as Responsibility*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Franck, Thomas M. (1992), *The Emerging Right to Democratic Governance*, Washington D.C.: The American Society of International Law.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Kupchan, Charles (2008), *Minor league, major problems : the case against a league of democracies*, New York: Council on Foreign Relations.
- Lindsay, James och Daalder, Ivo (2007) *Democracies of the World, Unite, The American Interest* <<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=220>>.
- Slaughter, Anne-Marie och Ikenberry, John (2006), *The Princeton project on national security*, Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. <<http://www.princeton.edu/~ppns/report.html>>.
- FN-rapport (1999), *The Fall of Srebrenica*, New York: Förenta Nationerna. <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549>.
- Rummel, Rudolph J. (1997), *Power kills : democracy as a method of nonviolence*, Piscataway: Transaction Publishers.
- Russetts, Bruce (1994), *Grasping the democratic peace*, Princeton: Princeton University Press.
- Schleisinger, Stephen C. (2004), *Act of creation : the founding of the United Nations*, New York: Westview Press.
- Sen, Amartya (1982), *Poverty and famines*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2001), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Freedom in the World* (2013), New York: Freedom House.
- Wright, Quincy (1983), *A study of war*, Chicago: University of Chicago Press.