

Internationell nivå

Global, regional eller mellanstatlig?

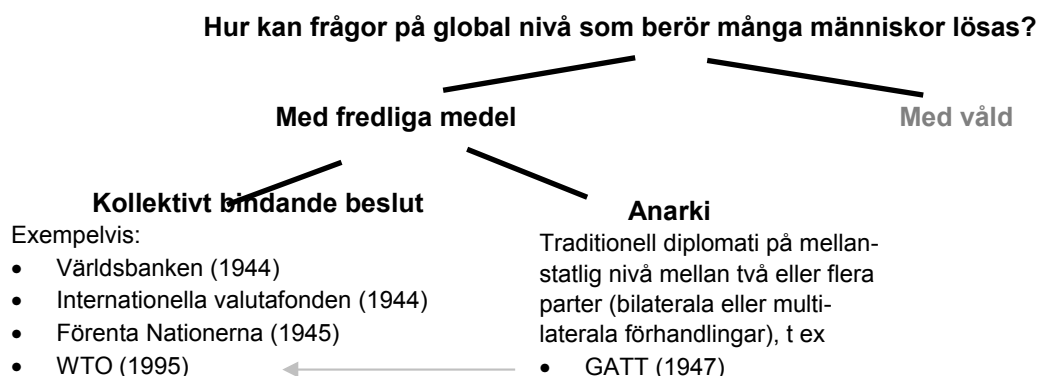
Allt fler viktiga politiska frågor går inte längre att lösa på nationell nivå. Folk över hela världen berörs exempelvis av växthuseffekten. Vad finns det för internationella sammanslutningar som kan tackla den typen av gränsöverskridande frågor? Här ska vi:

- med hjälp av schemat över alternativa styrformer (se *Demokratins ABC*) undersöka några mellanstatliga och globala organisationer som bildats i det syftet
- ta upp EU-länderna som exempel på blandade styren där vissa beslut fattas på nationell nivå medan andra hänskjuts till regional nivå
- undersöka hur några globala organisationer inom FN-familjen uppfyller demokratikriterierna

Kollektivt bindande styre på global nivå

Den fortgående globaliseringen sätter sina spår överallt. Den som t ex i december 2007 googlade på ordet ”global” fick 79 miljoner träffar. Men den rådande världsordningen är fortfarande främst ett internationellt system av mer eller mindre oberoende länder som försöker lösa sina gemensamma angelägenheter på diplomatisk väg genom frivilliga förhandlingar. Detta politiska system har i århundraden dominerats av de rika och mäktiga länderna i Nord och Väst. Vid två tillfällen under 1900-talet misslyckades de att lösa sina motsättningar, vilket drog in hela världen i krig. Det saknades en legitim och på förhand bindande procedur att lösa tvistefrågor som kunde dyka upp.

Mot slutet av andra världskriget tog segermakterna initiativet till Världsbanken (IBRD), Internationella Valutafonden (IMF) och Förenta Nationerna (FN). Syftet var att komplettera den traditionella diplomatin länderna emellan med ett system för bindande beslut i frågor som gällde ekonomisk återuppbyggnad och utveckling, fred och säkerhet samt mänskliga rättigheter. FN-stadgan antogs 1945. Några år senare enades medlemmarna om en gemensam, detaljerad avsiktsförklaring: FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt slöt ett tjugotal FN-stater ett frihandelsavtal (GATT) utan sanktionsmöjligheter. Det har numera utvecklats till Världshandelsorganisationen (WTO) med en mer ambitiös dagordning, där medlemmarna också överfört makt till organisationen att vidta sanktioner i händelse av brott mot dess regler och beslut. För att illustrera med schemat över alternativa styrformer:



Det anarkiska alternativet innebär att länderna utgår från rådande maktförhållanden i sina förhandlingar. Säger något av dem nej blir det ingen lösning. En marknadsekonomi fungerar på liknande sätt – förhandlingar mellan de som bjuder ut och de som efterfrågar

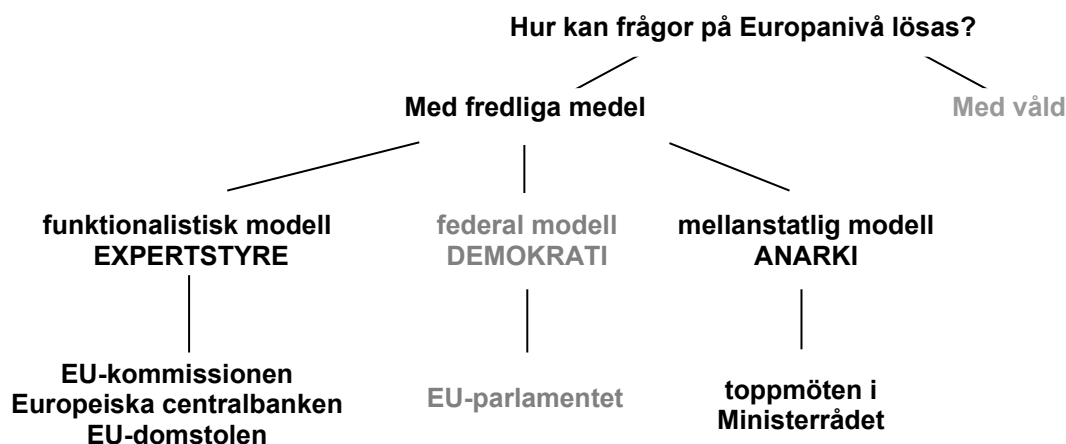
varor och tjänster – med den skillnaden att parternas makt mäts i pengar och att våldet inte ligger lika nära till hands ifall det inte blir någon affär av.

Det kollektiva alternativet innebär att länderna på förhand söker försäkra sig om en lösning genom att överföra beslutsmyndighet i vissa frågor – exempelvis sanktionsmöjligheter – till en regional eller global sammanslutning. Man tummar då på sin suveränitet. Vill man dessutom att sammanslutningen skall styras demokratiskt, krävs det en omfördelning av makt länderna emellan. Därför ser ett litet land som Sverige gärna ett starkare och mer demokratiskt FN: det skulle öka Sveriges inflytande på global nivå. Ett ekonomiskt och militärt dominerande land som USA bedömer sina intressen på motsatt vis. Stormakterna vill behålla de relativt svaga och odemokratiska FN-institutionerna och hellre agera på den mellanstatliga arenan som ger dem störst handlingsfrihet att utnyttja sina resurser så som det passar dem själva bäst.

Detta visade sig bara några år efter FN:s grundande. 1949 hade relationerna mellan öst- och västblocket försämrats kraftigt. När det stod klart att Sovjetunionen snart skulle bryta USAs kärnvapenmonopol och provspränga sin första atombomb bildade USA, Kanada och tio västeuropeiska länder en mellanstatlig försvarsallians, NATO. I det kalla kriget mellan öst och väst sköts sedan FN åt sidan, i stället höll ledarna för de två stormaktsblocken varandra i schack genom kärnvapenkapprustning. Den globala freden i FN:s regi förvandlades till terrorbalans – ett domedagshot som en hel generation fick lära sig att leva med.

EU – ett blandstyre på regional och statlig nivå

Europeiska ekonomiska gemenskapen, som med tiden utvecklades till Europeiska Unionen (EU), bildades 1957 utan genomarbetade stadgar eller någon detaljerad avsiktsförklaring. Det var en mellanstatlig förhandlingsarena mellan en handfull västeuropeiska statschefer och utrikesministrar i syfte att på sikt integrera ländernas ekonomier. Våren 2007 omfattade EU 27 stater, varav 10 från det forna östblocket. EU:s dagordning har under årens lopp utökats kraftigt och omfattar numera bl.a. säkerhetsfrågor och regionalpolitik. För att kunna lösa sina uppgifter har unionen under resans gång kommit att skaffa sig en rad olika styrorgan: en icke-vald kommission med tjänstemän som utfärdar bindande direktiv till medlemsländernas myndigheter, ett ministerråd som samlas på toppmöten och förhandlar om övergripande frågor, en centralbank, en domstol och ett parlament med begränsade befogenheter som med jämna mellanrum flyttar mellan Strasbourg och Bryssel. Det handlar om en oplanerad, praktiskt betingad och svåröverskådlig blandning av styrformer där makten ligger hos Ministerrådet och EU-kommissionen:



För att göra unionen möjlig att styra även med de många nya medlemmarna från det forna östblocket, godkände Ministerrådet ett konstitutionsfördrag i Rom år 2004. Den kanske viktigaste reformen var att införa ett begränsat system för majoritetsbeslut i Ministerrådet. Men när fördraget skickades ut för att godkännas bland medlemsländerna, fick det i land efter land oväntat låga siffror i opinionsmätningarna. I Frankrike och Nederländerna hölls folkomröstningar där nej-sidan segrade. I andra länder gick EU-fientliga partier kraftigt framåt och deltagandet i valen till EU-parlamentet samma år sjönk ner till 30-40 % jämfört med uppåt 70 % i de nationella valen. I detta läge gick det inte längre att bortse ifrån att EU ända från starten främst varit en angelägenhet för de europeiska eliterna. Försöket att ge EU en folkligt förankrad författning fick läggas ned.

Tre år senare enades Ministerrådet om ett nytt förslag att reformera EU:s styrformer. Kanske godkänns det den här gången av medlemsländernas parlament. Men det återstår att skapa förståelse bland allmänheten för den unika EU-blandningen: en kombination av expertstyre, anarki och demokrati på regional nivå som verkställs av nationella myndigheter.

Även NATO började som en mellanstatlig allians mellan ett mindre antal länder, som på bara några år omformades till en ganska fast sammanslutning under USA:s ledning. Efter Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens upplösning några år senare utvidgades organisationen med länder från det forna östblocket. Nato kan bäst beskrivas som en internationell intresseorganisation för länder som allierar sig med Förenta Staterna och accepterar USA:s ledarskap i säkerhetsfrågor. NATO har skickat styrkor till oroshärdar på olika håll i världen vid sidan av FN men gick inte med i Irakkriget 2003, som USA inledde med bara några få allierade vid sin sida.

Världshandelsorganisationen (WTO)

WTO har till uppgift att slopa hindren för världshandeln och är ett exempel på en global sammanslutning: organisationen är i princip öppen för alla länder även om inträdeskraven är hårda. Den har en lika lång historia som NATO men inte alls lika framgångsrik. Inom WTO har alla lika rösträtt men reglerna är utformade så att varje land kan lägga in sitt veto mot förslag som går emot dess intressen. I praktiken utsätts fattiga länder för starka påtryckningar att inte blockera de rika ländernas förslag.

WTOs kollektiva förhandlingsrundor gränsar alltså mot anarki, en styresform som inte på förhand garanterar några lösningar. Deltagarna är också så många att beslutsprocessen blir tungrodd. EU och USA väljer därför att förhandla bilateralt med vissa fattiga länder vid sidan av WTO. Villkoren blir då ofta hårdare för de fattiga länderna än vid de kollektiva rundorna.

Som framgår av nedanstående figur har även de ursprungliga organisationerna inom FN-familjen sina demokratiska svagheter. Deras institutioner är alla från början konstruerade så att grundarna, segermakterna från andra världskriget med USA i spetsen, skall kunna behålla greppet om dem genom att kontrollen över dagordningen ligger i deras händer eller genom att deras röster väger tyngre. Sovjetunionen valde att hålla sig utanför alla utom FN.

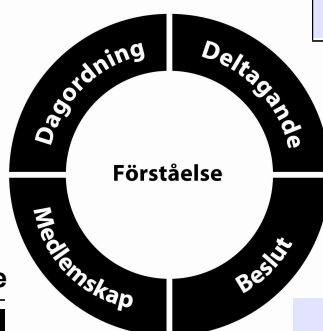
Några globala organisationer och demokratikriterierna

Kontroll över dagordningen

	Är kravet uppfyllt?
FN	Nej. De 5 permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet har vetorätt över ändringar av FN-stadgan.
Världsbanken	Nej i kraft av sin röststyrka kan USA ensamt blockera alla förslag till stadgeändringar.
IMF	Nej i kraft av sin röststyrka kan USA ensamt blockera alla förslag till stadgeändringar.
WTO	Nej. I praktiken sätter en liten grupp länder med USA, EU, Kanada och Japan i spetsen dagordningen inför en ny förhandlingsrunda.

Effektivt deltagande

	Är kravet uppfyllt?
FN	Kanske i vissa frågor bland FN:s rådgivande fackorgan. I säkerhetsrådet har endast 5 medlemmar en permanent plats.
Världsbanken	Kanske i vissa frågor, men villkoren för lån och skuldsanering bestäms i Washington.
IMF	Kanske i vissa frågor, men villkoren för lån och skuldsanering bestäms i Washington.
WTO	Nej. Sämre möjligheter för fattiga länder än rika att göra sin röst hörd.



Alla är inkluderade

	Är kravet uppfyllt?
FN	Nja. Varje land kan bli medlem i FN, men inte i det inflytelserika säkerhetsrådet.
Världsbanken	Ja, om landet bidrar till IBRD:s kapital i förhållande till sin ekonomi.
IMF	Ja, om landet bidrar till IMF:s kapital i förhållande till sin ekonomi.
WTO	Ja, varje land kan ansöka om medlemskap.

Lika rösträtt

	Är kravet uppfyllt?
FN	Nej. De permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet har vetorätt i alla frågor.
Världsbanken	Nej. Ett land har röststyrka i förhållande till sitt insatta kapital.
IMF	Nej. Ett land har röststyrka i förhållande till sitt insatta kapital.
WTO	Ja. Men konsensusbesluten gör det svårt för ett fattigt land med små resurser att stå emot de rika

Lägg märke till att de nedre kriterierna ställer formella krav, medan de övre handlar om innehåll: dagordningen har med sakfrågor att göra och lika möjligheter när det gäller deltagande och förståelse förutsätter något så när adekvata och likvärda resurser.

Det pågår en livlig debatt om hur FN skulle kunna reformeras. När det gäller output-sidan – effektivisera förvaltningen för att bättre kunna genomföra fattade beslut – har det gjorts en del framsteg. En demokratisering av input-sidan – beslutsprocessen i säkerhetsrådet och generalförsamlingen – förutsätter att även de mäktigaste staterna har intresse av att både avstå makt till FN och acceptera en omfördelning av makten inom organisationen. Men även om demokratikriterierna vore aldrig så väl uppfyllda skulle FN ändå i första hand förbli en intresseorganisation för världens *stater*, inte dess folk. Det finns ännu så

länge inget inslag av representativt styre på global nivå. I Generalförsamlingen har varje land en plats oavsett folkmängd.

I grunden gäller frågan på vilken nivå det skall fattas kollektivt bindande beslut när allt fler avgörande frågor inte går att lösa inom ramen för en nationell dagordning. Inget land råder över de globala informations- och kapitalflödena; varje land får allt svårare att kontrollera de växande människoströmmarna som söker sig över gränserna; länderna kan inte var för sig bekämpa kriminalitet, sjukdomsepidemier, miljöförstörelse eller klimatförändringar. Dessa frågor kan bara lösas på regional eller global nivå. Och för säkerhetsfrågorna finns det bara en global lösning.