

REGIONALISM OCH UNIVERSALISM I INTERNATIONELL POLITIK

Göran von Bonsdorff

Uttrycket »universalism» i politisk mening kan sägas utgöra en sammanfattande benämning för internationellt samarbete mellan åtminstone principiellt samtliga suveräna stater i världen. Med »regionalism» förstås i motsats här till internationellt samarbete inom ett geografiskt begränsat område, som dock omfattar minst tre stater.¹ I det följande skall några synpunkter anläggas på förhållandet mellan dessa två former för samverkan, med särskilt beaktande av strävandena att skapa ett enhetligt världssystem och samtidigt i mån av möjlighet reducera intensiteten i existerande internationella spänningstillstånd.

Situationen under Nationernas förbunds tid

Frågan om universalism i förhållande till regionalism daterar sig som egentligt mellanfolkligt problem från tiden efter första världskriget. Vid denna tidpunkt gjordes för första gången i världshistorien ett konkret försök att skapa ett organ som skulle vara gemensamt för alla stater utan hänsyn till geografiskt läge eller storlek. Utgångspunkten var härvid en allmän strävan i riktning mot universalism, som bland annat företräddes av NF-tankens energiske förespråkare, Förenade staternas dåvarande president Woodrow Wilson. Man ansåg, att första världskriget som hade berört stora delar av mänskligheten även utanför den traditionellt dominerande europeiska regionen, borde efterföljas av en allmän världsfred, för vars upprätthållande alla stater solidariskt skulle vara ansvariga utan att hindras av inbördes militära allianser eller andra vänskapsfördrag. Wilsons uttalande, att det inte kan förekomma »några förbund eller speciella överenskommelser inom Nationernas förbunds allmänna krets» har också betecknats som en förkastelse över regionalismens principer.²

Trots denna universella utgångspunkt var man dock i NF:s grundläggningsskede medveten om existensen av regionalism som en livskraftig form för internationellt samarbete, som inte utan vidare kunde skjutas åt sidan till förmån för ett globalt system. Med Monroedoktrinen som grundval hade på det västra halvklotet 1889 bildats ett regionalt panamerikanskt organ, som introducerade nya principer i de mellanfolkliga relationerna. De häri deltagande staterna kunde inte utan vidare förutsättas avstå från sina under cirka tre årtionden inarbetade verksamhetsformer till förmån för någonting helt nytt och oprövat som NF. Därför intogs i artikel 21 av förbundsakten en klausul, enligt vilken »internationella fördrag sådana som skiljedomsavtal och regionala överenskommelser såsom Monroedoktrinen» inte ansågs oförenliga med stadgan. Monroedoktrinen förenlighet med stadgan kan emellertid på goda grunder betvivlas, då ju NF hade rätt att ingripa även i en tvist mellan två amerikanska medlemsstater, en fråga som enligt Monroedoktrinen måste betraktas som en »inre» amerikansk angelägenhet.

Regionalism i begränsade former blev sålunda tillåten, man kunde säga tolererad inom ramen för NF-systemet, men däremot blev denna samarbetsform inte inordnad som en bärande princip för världsorganisationens uppbyggnad och verksamhet. Det kunde inte heller undvikas, att spänningen mellan universalism och regionalism skulle få vittgående verkningar med hänsyn till folkförbundets möjligheter att fullfölja sin uppgift. Så var benägenheten att begränsa Förenta staternas internationella insats till regional politik — ett mera adekvat uttryck än den något missvisande termen »isolationism» — en av huvudorsakerna till att världens starkaste industrimakt inte inträdde i NF. Därmed hade världsorganisationen reducerats till ett förbund med i huvudsak europeisk anknytning i en situation, då internationell politik och europeisk politik inte längre var ens närmelsevis identiska begrepp. Det är också symptomatiskt, att alla de problem, till vilkas lösning NF under 1920-talet kunde bidra, var europeiska, medan organisationen under det följande decenniet misslyckades i sina försök att pacificera utomeuropeiska krisområden som Mandsjuriet och Etiopien. Mandsjuriet berörde visserligen amerikanska regionala intressen i vidare bemärkelse — läget i Stilla havsområdet — och en viss benägenhet att medverka till krisens avvecklande kunde även förmärkas från Förenta staternas sida, men landets ställning utanför NF var dock ett hinder för genomförandet av den verkligt universella aktion som här hade varit av nöden.

Folkförbundets bristande universalitet hade emellertid inte uteslutit möjligheten av att organisationen gjort en betydande insats för fredens befästande även som en i det väsentliga europeisk regional institution, särskilt med beaktande av den centrala nyckelposition i världspolitiken Europa ännu vid denna tid intog. En förutsättning för en dylik insats hade dock varit större intereuropeisk enighet och speciellt fransk-tysk avspänning i samförstånd

med Storbritannien. Det ter sig därför helt följdriktigt, att ledande NF-politiker i 1920-talets Europa såsom Aristide Briand och Gustav Stresemann, samtidigt också intog en förståelsefull hållning till paneuropeiska tankegångar. Det var i NF Briand 1930 framlade sin stora plan på ett europeiskt förbund, vars förverkligande hade inneburit att man definitivt hade tagit avstånd från arvet från Versailles och skapat en ny utgångspunkt för hela det internationella samarbetet.³

Briandplanen kunde dock inte genomföras, främst på grund av de växande ultranationella strömningarna i Tyskland, men också till följd av motstånd från brittisk sida. De europeiska fastlandsstaterna förfogade ännu vid denna tid över betydande koloniala områden och ett europeiskt förbund hade medfört uppkomsten av en jämbördig konkurrent till Brittiska samväldet. Samväldet kunde visserligen endast med vissa reservationer betraktas som ett regionalt organ, men dess politik och intressen var ofta av regional art i asiatiska och afrikanska områden, där även de europeiska fastlandsstaterna utövade stort inflytande. Först i och med att kolonierna blivit självständiga har denna konkurrensfaktor bortfallit, varigenom förutsättningar skapats för ett närmare samarbete på regional bas mellan Storbritannien och andra europeiska stater.

I förhållande till omvärlden framstod Briandplanen närmast som ett separat initiativ utan samband med genomförandet av en regional struktur för mänskligheten som helhet. Den paneuropeiska rörelsens ledande ideolog R. N. Coudenhove-Kalergi utgick emellertid i sitt utkast till ett förenat Europa från en mera universell organisationsform. Hela jordklotet skulle enligt honom uppdelas i fem huvudregioner: Europa jämte kolonier, Brittiska samväldet, Amerika, Sovjetunionen och Östasien. Dessa huvudregioner skulle i stället för de enskilda staterna bilda ett hela mänskligheten omfattande förbund. Regionalismen skulle alltså inte framträda som någotslags konkurrent till universalismen, utan som en naturlig och nödvändig utbyggnad av det politiska världssystemet. Fördelen härav bleve, att det universella förbundet inte skulle befatta sig med inre europeiska, amerikanska eller andra regionala problem. Å andra sidan skulle inte heller en i det väsentliga europeisk organisation framträda som representant för hela mänskligheten.⁴

Det utmärkande för Coudenhove-Kalergi var, att han strävade efter att förena regionalism och universalism i ett gemensamt system, baserat på en internationell rättsordning, som inte hade stått i strid med t.ex. Monroedoktrinen. Tanken på flera stora förbund var inte i och för sig ny. Redan cirka tvåhundra år tidigare hade abbé de St Pierre i samband med sin plan rörande världens omorganisation framhållit, att det vid sidan av en europeisk union även borde upprättas en asiatisk. Det nya var tanken på att dessa förbund, supermakter, tillsammans lättare skulle kunna ansvara för fredens upp-

rätthållande i världen än ett stort antal både med hänsyn till storlek och aktuella maktresurser högst heterogena statsbildningar. Delvis på grund av att NF' aldrig utvecklade sig till en verkligt universell organisation fanns det inte förutsättningar att föreverkliga idén under tiden intill andra världskrigets utbrott.

Regionalismen kan ännu under NF:s tid knappast betecknas som en världspolitisk faktor av första rangen, låt vara att det i Amerika existerade ett regionalt organ som omfattade största delen av kontinenten och att det i Europa uppstått en tidvis rätt inflytelserik paneuropeisk rörelse. Å andra sidan kan man inte heller säga, att universalismen i detta skede hade förverkligats annat än i högst rudimentär form. Trots att både regionalismen och universalismen befann sig i sitt begynnelsestadium som former för internationellt samarbete, kunde en viss spänning observeras mellan dem. Med tanke på utvecklingen under den epok i de internationella relationerna, som inleddes 1945, lämnar detta inledningsskede en del värdefulla erfarenheter, även om de grundläggande problemställningarna i viss utsträckning förändrats.

Regionalismens plats i FN-systemet

NF:s definitiva misslyckande i och med andra världskrigets utbrott i förening med det planeringsarbete för en ny världsorganisation som utfördes under krigets förlopp, skapade tillsammans en ny grund för bedömningen av förhållandet mellan regionalism och universalism i internationell politik. Utgångspunkten var härvid uppfattningen att universalismen under alla omständigheter måste förverkligas. Det ansågs från början självklart, att de ledande makterna i de krigstida Förenta nationerna, dvs. Förenta staterna, Sovjetunionen, Storbritannien och Kina, skulle bilda den nya organisationens ryggrad. Däremot rådde delade meningar om huruvida och i jakande fall i vilken form universalismen skulle förenas med regionala principer. Skulle regionalismen inbyggas som ett organiskt mellanled mellan den enskilda staten och hela världsorganisationen eller skulle den liksom i NF närmast betraktas som en tillåten, men icke nödvändig form för internationell samverkan?

Bland dem, som under kriget förordade en starkare tonvikt på regionalt samarbete, befann sig den brittiske premiärministern Winton Churchill, en av de få representanter för sitt land, vilka redan på 1930-talet uttryckt sin sympati för den paneuropeiska rörelsen. I tvenne programtal våren 1943 framlade han tanken på ett världsråd, ansvarigt för freden, bestående av de fyra ledande stormakterna jämte valda representanter för tre regionala råd, ett för Europa, ett för Asien och ett för Stilla havets område. Härigenom skulle enligt Churchill även småstaternas intressen kunna tillgodoses, särskilt

om de skulle sammansluta sig till mindre — enligt nutida terminologi sub-regionala — blockbildningar i Skandinavien, Donauområdet och Balkan. Churchill fick i Förenta staterna stöd av bl.a. vicepresidenten Henry Wallace, som företrädde uppfattningen, att man borde överlåta rent regionala problem åt regionala organ och åt den federativa världsorganisationen spara de stora principfrågorna och de konkreta spörsmål som angick länder i olika regioner eller världen i dess helhet.⁵ På basen av dessa principer framlades i mars 1943 ett utkast till en internationell organisation, vilket i huvudsak anses vara ett verk av understatssekretären Sumner Welles.

I de avgörande diskussionerna sköts dock regionalismen åt sidan till förmån för en mera konsekvent genomförd universell organisationsform. Orsaken härtill låg delvis i en fruktan för att regionalismen skulle medverka till att fjärma olika världsdelar från varandra och sålunda befordra inter-regionala motsättningar, en uppfattning, som särskilt företrädde av den amerikanske utrikesministern Cordell Hull.⁶ Även Sovjetunionen, som inte vid denna tidpunkt intog en ledande ställning inom någon politisk region, uppträdde kraftigt till förmån för universalprincipen. Följden var, att regionala organ inte infördes som ett integrerande mellanled i FN-systemet. FN utformades som ett organ för enskilda länder, inte för grupper av länder.

Helt blev de regionala synpunkterna dock inte förbisedda i FN-stadgan. Så heter det t.ex. i artikel 23, att vid val av icke ständiga medlemmar av säkerhetsrådet särskild hänsyn skall tagas även till en »skäligen geografisk fördelning». Denna bestämmelse kan sägas innehålla en indirekt uppmaning till regionalt samarbete inom ramen för FN. I samband med valet av de första icke ständiga medlemmarna till säkerhetsrådet fastställdes en inofficiell fördelningsgrund, enligt vilken till innehavare av platserna borde utses två latinamerikanska stater, en västeuropeisk, en östeuropeisk och en stat från Mellersta östern samt en stat tillhörande Brittiska samväldet.⁷ Under årens lopp har delvis på basen härav inom FN bildats en rad informella grupper av stater, vilka sammanträtt till gemensam rådplägning. Det viktigaste ärendet har därvid i många fall bestått i att föreslå medlemmar till säkerhetsrådet eller andra organ, i vilka en eller flera platser anses tillkomma stater från ett bestämt geografiskt område.

Man kan därför hävda, att de icke ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet liksom även medlemmar av andra organ med begränsat antal platser *de facto* representerar en region eller i varje fall en grupp av länder. Samtidigt bör dock understrykas, att regionen eller gruppen inte i stadgan tilldelats någon befogenhet att utse sin företrädare och att någon rättsligt fastslagen representation alltså inte föreligger. Detta kom särskilt fram vid valet av östeuropeisk medlemsstat i säkerhetsrådet år 1949. Från östblockets sida gjorde man härvid gällande, att medlemmen måste godkännas av majoriteten av områdets länder. Majoriteten i FN accepterade dock inte denna

utpräglat regionalistiska tolkning och resultatet blev därför, att Jugoslavien i stället för östblockets kandidat Tjeckoslovakien invaldes i säkerhetsrådet.

Trots att liknande situationer även senare förekommit måste det ovan nämnda förfaringsättet dock betecknas som en undantagsföreteelse. Även om FN som helhet utser medlemmar av olika organ, är det naturligtast, att man väljer den stat, som föreslås av den regionala gruppbyggnad, till vilken den närmast kan räknas. En annan sak är, att den i början av FN:s existens fastslagna geografiska fördelningen genom organisationens växande medlemsantal blivit föråldrad och därför vore i behov av en revision särskilt med hänsyn till den afroasiatiska representationen.

Utöver bestämmelsen om geografisk fördelning vid val av medlemmar i säkerhetsrådet intogs även i FN-stadgan ett särskilt kapitel (VII) rörande regionala avtal. Det är dock inte härvid fråga om en regionalism, som bör beaktas inom ramen för FN, utan om regional samverkan, som tillåtes, ifall staterna själva så önskar. Man kan betrakta detta kapitel som ett slags utvidgning och förtydligande av den punkt angående regionala överenskommelser, som ingick i NF:s förbundsakt. Bakgrunden till FN-stadgans bestämmelser är det intresse för regionalism, som vissa statsmän från mindre länder i organisationens grundläggningsskede ådagalade. Bland dem märktes Alberto Lleras Camargo från Colombia, Carlos Romulo från Filippinerna, Jan Christian Smuts från Sydafrikanska unionen samt representanter för arabstaterna och Grekland.⁸ Dessa kretsars önskemål var stormakterna villiga att tillgodose i den formen, att regionalt samarbete uttryckligen skulle tillåtas utan att direkt betecknas som nödvändigt eller ens önskvärt.

I enlighet härmed säges det i artikel 52 av FN-stadgan, att »ingen bestämmelse i denna stadga utesluter regionala avtal eller organ för behandling av sådana angelägenheter för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, som lämpar sig för regionala åtgärder, under förutsättning att dessa avtal eller organ och deras verksamhet är förenliga med Förenta nationernas ändamål och grundsatser». I följande artikel framhålls ytterligare, att säkerhetsrådet när så är lämpligt skall använda sådana regionala avtal eller organ för tvångsåtgärder, men att samtidigt inga tvångsåtgärder enligt regionala avtal får tillgripas utan säkerhetsrådets bemyndigande med undantag av vissa åtgärder mot fiendestater i andra världskriget.

FN-stadgan ger sålunda vissa anvisningar beträffande upprättandet av regionala organ och formerna för världsorganisationens samarbete med dem. Utan tvivel intar FN en mera positiv attityd till regionalismen än dess föregångare NF. Samtidigt begränsas omnämmandet av de regionala organens uppgifter till frågor rörande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Ingenting säges om regionala uppgifter på det ekonomiska, sociala och kulturella området. Ett av Egypten vid konferensen i San Francisco 1945 framfört förslag, att ett omnämmande av dylika uppgifter skulle intagas

i stadgan avvisades under motiveringen att förslaget inte inneslöt alla de frågor som kunde behandlas med tillhjälp av regionala arrangemang.⁹ Kanske kunde man tillägga, att en bestämmelse av denna art i FN:s grundläggnings-skede tedde sig mindre väsentlig i jämförelse med organisationens centrala uppgift att verka för befästandet av fred och säkerhet i världen.

Den utveckling som ägt rum efter FN:s tillkomst har emellertid visat, att regionalismen inom själva världsorganisationen trots avsaknaden av bestämmelser i stadgan just på det ekonomiska, sociala och kulturella området fått allt större betydelse. Redan 1947 upprättades enligt beslut av Ekonomiska och sociala rådet de första regionala FN-organen Ekonomiska kommissionen för Europa (ECE) och Ekonomiska kommissionen för Asien och Fjärran östern (ECAFE). Följande år grundades Ekonomiska kommissionen för Latinamerika (ECLA) på initiativ av de latinamerikanska staterna, men med endast ljust understöd från Förenta staternas sida. Slutligen tillkom Ekonomiska kommissionen för Afrika (ECA) år 1957. Därmed hade regionalismen över praktiskt taget hela jordklotet accepterats som ett slags arbetsprincip för genomförandet av FN:s praktiska uppgifter. Dess användning inskränker sig emellertid inte till de ekonomiska kommissionerna, utan berör också i alltmera ökad utsträckning den verksamhet vilken bedrivs av de till FN anslutna fackorganen såsom världshälsoorganisationen (WHO), livsmedels- och jordbruksorganisationen (FAO), Unesco m.fl.¹⁰

I jämförelse med NF är regionalismen i FN starkare både teoretiskt och i praktiken. Regionala förbund inrangeras som ett slags auxiliära organ för säkerhetsrådet, vid val fästes uppmärksamhet vid regionala synpunkter och i det arbete som underlyder ekonomiska och sociala rådet vinner regionala principer ökad terräng. Även världsorganisationens informationsverksamhet bedrivs på regional bas. FN-systemet kan därför till sin natur betecknas som *både universellt och regionalt*, om ock med tonvikt på det universella. Tendensen har gått mot en förstärkning av regionalismen, men steget är ännu långt till en fullt utbyggd världsordning, där gränsen mellan universella och regionala uppgifter definierats på basen av allmänt accepterade principer.

Regionalism utanför FN: militära regionalpakter

Med regionalism utanför FN avses här förekomsten av sådana regionala organ, som inte tillkommit genom direkt beslut av världsorganisationen. Antalet dylika organ har befunnit sig i stark tillväxt. År 1945 existerade endast tre mera betydande sammanslutningar av denna art: panamerikanska unionen, det samma år grundade arabförbundet och Brittiska samväldet, som

endast med en viss tvekan kan hänföras till denna grupp, även om det tagit initiativ till klart regionala projekt såsom t.ex. Colomboplanen. Under de senaste aderton åren har det emellertid uppstått över ett halvt dussin regionala säkerhetspakter och ännu flere regionala organ med tonvikt på politiskt och ekonomiskt, men även socialt, administrativt och kulturellt samarbete. Även i sådana delar av världen, där egentliga regionala organ utanför FN inte upprättats, främst i vissa delar av Asien och Afrika, har diskussioner förts om utvecklandet av denna form av internationell samverkan, fastän de på grund av de rådande politiska förhållandena inte lett till konkreta resultat.

De regionala organen utanför FN skall här granskas med utgångspunkt från spänningen mellan regionalism och universalism och strävandena att få till stånd en konsekvent genomförd global arbetsfördelning mellan dem. Det kan då i fråga om de militära regionalpakterna konstateras, att de flesta av dem som åtminstone en medlem har en stormakt, vilken tillhör antingen väst- eller östblocket. Detta gäller Atlantpakten, Västunionen, Warschaupakten, Cento, Seato och Riopakten. Utanför de stora blockbildningarna står egentligen blott de av enbart mindre stater bestående Arabförbundet, som är en även militär allians, och Balkanpakten, vars uppkomst dock sammanhänger med strävanden att stärka Nato i Medelhavet. De två sistnämndas faktiska militära betydelse torde emellertid kunna anses vara jämförelsevis liten.¹¹

I stort sett är således de militära regionalpakterna nära anknutna till de dominerande politiska allianssystemen, vilka enligt allmänt vedertaget språkbruk delar världen i en öst- och en västorienterad statsgrupp med en rad neutrala länder utanför blockpolitiken. Nu är emellertid att märka, att dessa blockbildningar inte handhar i egentlig mening regionala uppgifter, utan är invecklade i en global kraftmätning om politiskt inflytande inom mänskligheten som helhet. Då de militära regionala organen är aktivt invecklade i denna maktkamp, framstår deras huvudsyftemål inte såsom upprätthållandet av freden inom en bestämd region utan som försvaret av den egna regionen gentemot andra regioner.

Det är därför uppenbart, att de militära regionalpakterna, även om de upprättats med hänvisningen till FN-stadgan, lätt kan råka i konflikt med världsorganisationens ledande principer. I artikel 52 av stadgan framhålles, att de regionala organen skall behandla *lokala* tvister mellan medlemmarna, inte frågor hänförande sig till fredens bevarande i hela världen. Militärpakter anknutna till maktblocken framstår därför inte som regionala organ av den art stadgan föreskriver, utan snarare som ett slags militära allianser av hävdvunnen typ, som man avsåg att eliminera genom FN:s system för kollektiv säkerhet.

De militära regionalpakternas faktiska oförenlighet med FN-systemet framgår också av bestämmelsen i stadgan, att tvångsåtgärder inte kan tillgripas

utan säkerhetsrådet bemyndigande. Då man kan förutsätta, att säkerhetsrådet ifall östblocket skulle inleda militära operationer mot västblocket eller tvärtom omedelbart skulle förklaras genom brist på enighet mellan stormakterna, är det svårt att förstå, att någotdera av dem verkligen skulle fungera i harmoni med FN. I så fall borde redan under normala förhållanden ett visst praktiskt samarbete förekomma mellan säkerhetsrådet och pakternas ledande organ, t.ex. i form av utbyte av informationer, erfarenheter och observatörer i olika sammanhang. Säkerhetsrådet blev inte tillfrågat om sin åsikt av ledningen för Warschaupakten under Ungernkrisen 1956. Nato har inte vänt sig till FN med anhållan om ett utlåtande beträffande dess förvandling till självständig atommakt.

I den nu rådande situationen är det knappast för mycket att säga, att de militära regionalpakterna utgör ett latent hot mot hela FN-systemet. Detta är i och för sig ingenting att förvåna sig över, eftersom de bildades under hänvisning till att FN inte förmådde fylla sin uppgift som garant för fred och säkerhet i världen. Dessa militära organ kan visserligen ha bidragit till en konsolidering av medlemsstaterna, men inte inom ramen för regionpolitiken, utan mot bakgrunden av det globala läget. Detta bekräftas av pakternas krissituationer. Då regeringen Nagy anmälde om Ungerns utträde ur Warschaupakten 1956, då revolutionen i Irak ledde till Bagdadpaktens sprängning 1958 eller då Kuba uteslöts ur OAS och därmed även Riopakten 1962, var det i samtliga fall fråga om händelseförlopp av utpräglat allmänt världspolitisk, ej »internt regional» karaktär.

Det är också naturligt, att militärpakterna är ett led i ett hela världen berörande allianssystem och inte sköter egentliga regionala uppgifter. Frågan om användningen av vapenmakt i internationella sammanhang är nämligen i det nuvarande läget inte längre en uppgift för regional politik. Varje orolighet i världen är en universell angelägenhet, som sätter den globala maktbalansen i fara. Dessutom sammanhänger oroligheterna nästan alltid i högre eller lägre grad med motsättningar mellan de ledande stormaktsblocken. Vidmakthållandet av freden är oberoende av de närmare sammanhangen en universell uppgift, något som man kanske inte på alla håll insåg i FN:s grundläggningsskede. Inte minst utvecklingen av vapentekniken har emellertid gjort detta sakförhållande alltmera uppenbart för varje år som förflutit.

Betydelsen av den globala maktkampen för regionalpakternas uppkomst framgår också av att de neutrala staterna inte grundat några organ baserade på art. 52 i FN-stadgan för att reglera sina inre tvister. Militärt samarbete utanför de stora blockbildningarna har i stort sett varit dömt att misslyckas. Arabförbundet har spelat en ytterst obetydlig roll, Balkanpakten existerar närmast blott nominellt och de nordiska försvarsförhandlingarna före Natos

tillkomst strandade. Småstater förfogar inte över sådana resurser, att ett militärt samarbete mellan dem numera skulle kunna få en verklig betydelse. Vill småstaterna göra en militär insats måste det ske antingen inom maktblocken eller inom FN. Suez- och Kongokriserna har visat, att det senare inte blott är teoretiskt möjligt utan även i praktiken fullt genomförbart.

Icke-militär regional samverkan utanför FN

Om man kan säga, att de militära regionalpakterna trots att de upprättats under hänvisning till FN-stadgan såtillvida misslyckats, att deras existens, fastän den inte rättsligt är oförenlig med FN, dock medför en viss spänning i förhållande till världsorganisationen, så förefaller den icke-militära typen av regionalism att i detta avseende ha en gynnsammare utgångspunkt. Samarbete t.ex. på det sociala eller kulturella området inverkar ju inte omedelbart på maktbalansen i världen. När FN bildades fanns endast två mera betydande organ för sådan samverkan, OAS och arabförbundet, vilka vardera samtidigt även bedrev samarbete i militärt hänseende. De viktigaste nya organen är alla europeiska: Benelux, Europarådet, Nordiska rådet, Comecon, EEC med därmed sammanhängande institutioner och Efta.¹² Trots att Amerika varit ett föregångsområde i fråga om det regionala samarbetet har Europa under tiden efter andra världskriget tagit ledningen, när det gällt dess utvecklande i nya former. Detta får väl i hög grad anses sammanhänga med Europas förändrade politiska ställning, som innebär att världsdelen förvandlats från globalt maktcentrum till internationell region.

Vid bedömningen av den icke-militära regionalismens förhållande till de universella strävandena är det en omständighet, som särskilt måste beaktas. Det är, i vilken mån de regionala sammanslutningarna är lierade med de militära blockbildningarna och alltså kunde betraktas som ett slags auxiliära organ i den globala maktkampen. En ledtråd för en bedömning härav finner man genom att konstatera, att OAS, EEC, Comecon och Benelux omfattar endast medlemmar, som samtliga antingen tillhör öst- eller västblocket. I arabförbundet, Europarådet, Efta och Nordiska rådet ingår både länder från västblocket och neutrala, medan intet organ innehåller väststater eller neutrala tillsammans med öststater. Ytterligare bör observeras, att t.ex. Europarådet ideologiskt intagit en utpräglad antikommunistisk attityd, medan Nordiska rådet, i vilket också kommunister ingått som representanter för sina respektive länder, i detta hänseende är klart neutralt. Vissa västorienterade stater (Danmark, Norge, Island) tillhör sålunda ett rent neutralt regionalt organ, medan vissa neutrala (Sverige, Österrike, Irland) anslutit sig till ett mera västorienterat.

Enbart medlemsstaternas ställning i förhållande till blockpolitiken säger inte allt beträffande organets relationer till den globala strategin. Benelux har knappast någon större betydelse ur Natos synvinkel, även om Natos utgångspunkt, Brysselpakten, i vissa avseenden tedde sig om ett utvidgat Benelux. I fråga om OAS är dess västliga engagemang inte alltid helt övertygande. Kuba uteslöts visserligen 1962 ur organisationen på grund av dess östorientering, men samtidigt undvek man att skrida till sanktioner som hade varit möjliga, om en längre gående politisk enighet förefunnits.¹³ En del OAS-länder, t.ex. Brasilien, har i vissa situationer intagit en påfallande ljumt västorienterad, mot en neutral hållning gränsande attityd.

En viktig synpunkt blir därför, om det regionala organets verksamhet bedrivs i medveten avsikt att stärka den ena maktgruppens militära potential. Med hänsyn härtill framstår den europeiska sexstatsgruppen som kanske mest betydelsefull för västsidan och Comecon för östsidan. En av motiveringarna för kol- och stålunionen var, att den skulle för framtiden omöjliggöra ett krig mellan Frankrike och Tyskland och motsvarande resultat i Östeuropa befordras av den ekonomiskt-industriella arbetsfördelningen inom ramen för Comecon. En dylik konsolideringsverksamhet kan dock äga rum oberoende av den globala maktkampen och behöver inte nödvändigtvis vara ägnad att öka spänningen mellan universalism och regionalism i världspolitiken.

Det finns emellertid ytterligare ett spänningstillstånd som i detta sammanhang måste observeras, nämligen motsättningen mellan regionala och *subregionala* intressen. Av de organ som omnämnts representerar endast OAS i det närmaste en hel region, om med region närmast avses en världsdel. De europeiska sammanslutningarna utanför FN är alla subregionala inom ramen för alleuropeisk samverkan liksom arabförbundet är subregionalt i förhållande till afroasiatisk regionalism i vidare mening. I det senare fallet sprängs visserligen gränserna mellan världsdelarna liksom när Sovjetunionen och Turkiet medverkar i europeiska organ, men någon »storregion» företräder arabstaterna under inga förhållanden.

De subregionala organens ställning måste ses mot bakgrunden av storregionens helhetsintressen. En spänning mellan regionala och subregionala strävanden eller mellan subregioner i förhållande till varandra försvårar också genomförandet av ett universellt system. Ju lättare det är för regionens inre beståndsdelar att samarbeta, desto mera underlättas en samverkan mellan regionerna som sådana.

I praktiken kan konstateras, att det överhuvudtaget dock föga livaktiga arabförbundet inte står i någon motsättning till panasiatiskt eller panafrikanskt samarbete — huru det går om de regionala strävandena utvecklas i högre grad är givetvis svårt att förutspå. Europarådet jämte EEC och

därmed sammanhängande organ å ena sidan och Comecon å andra sidan står däremot som representanter för var sitt område i en delad alleuropeisk region. Efta är på grund av sin struktur och sitt jämförelsevis starka inslag av neutrala inte på samma sätt en isolerande faktor, medan Nordiska rådet och Benelux knappast kan sägas intaga en egentlig motsatsställning till något annat europeiskt organ.¹⁴ Det är av intresse att konstatera, att de mest utpräglade subregionala, av enbart småstater bestående sammanslutningarna samtidigt är de minst kontroversiella.

Man kunde därför våga påståendet, att ju klarare subregionalt ett regionalt organ är, i desto högre grad sköter det utpräglade regionala uppgifter och desto lättare går det därför att infoga i ett universellt system. Stormaktsdominans eller samtliga medlemsstaters anknytning till ett visst militärpolitiskt block är faktorer, ägnade att befordra spänning mellan universalism och regionalism. Allt detta sammanhänger dock med det aktuella världsläget och en internationell avspänning kan tänkas medföra en ny situation även i detta hänseende.

Förhållandet mellan regionalism inom och utanför FN

Huvudprincipen för FN:s regionala verksamhet på det ekonomiska och sociala området kan väl sägas bestå i att regionalismen skall komplettera och stöda universalismen. Regionerna bör inte isolera sig från varandra, utan endast sköta sina inre frågor och i övrigt samarbeta. Så strävar t.ex. ECE inte att exklusivt befordra europeiska intressen utan behandlar problem berörande Europa inom ramen för hela världsorganisationen.

En dylik inställning synes även ha kännetecknat en del förespråkare för Europarörelsen, åtminstone i ett tidigare skede. Så t.ex. tänkte sig sålunda Churchill i sitt i tal i underhuset i mars 1943, att ett kommande enat Europa skulle arbeta i samförstånd med Storbritannien, Ryssland och Amerika, något som ger en klar antydning om interregional samverkan.¹⁵ I sitt tal i Zürich 1946 framhöll Churchill åter, att regionala organisationer inom ramen för FN borde skapas, bl.a. i Europa.¹⁶ Vi kan också konstatera, att det i praktiken funnits ett visst samarbete mellan regionala organ inom och utanför FN, t.ex. i Europa i form av utbyte av observatörer och erfarenheter. Även andra regionala organ utom FN såsom Karibiska kommissionen och Södra Stilla havets kommission (South Pacific commission) har samverkat med världsorganisationen.

Å andra sidan förefaller denna kontakt att i många fall ha tagit rätt ytliga former, som står långt från verkligt aktivt och fruktbringande samarbete. Inom de västeuropeiska organen har man alltsedan det kalla krigets utbrott

betonat nödvändigheten av att ena sig gentemot Sovjetunionen och att göra området starkare för att det skall kunna hävda sig mot yttrevärlden. Den västeuropeiska regionalismen har inte kännetecknats av någon klar vilja att utveckla kontakten österut i positiv anda, något som också försvårar samverkan med FN. Om en samarbetsform som den gemensamma marknaden kan sägas, att den utan tvivel står i en viss motsättning till universalismen, ifall den är ägnad att i större utsträckning minska handelsutbytet mellan Västeuropa och andra regioner i världen. Ur FN:s synpunkt måste målet vara, att befordra handel på bred bas, inte att skapa slutna regioner som tenderar mot större kommersiell isolering.

Man kan utan tvivel spåra en viss konkurrens mellan subregionala europeiska organ och ECE, varvid det sistnämnda i allmänhet dragit det kortare strået. En liknande konkurrens har gjort sig gällande även mellan OAS och ECLA, men i detta fall är FN-organets ställning starkare på grund av att de latinamerikanska staterna i ECLA sett ett medel att neutralisera Förenta staternas dominerande inflytande i OAS. FN framträder därmed som en motvikt mot stormaktsdominans inom ett regionalt organ. I Asien och Afrika åter har de regionala strävandena utom FN av allt att döma inte råkat i konflikt med FN-organen.

Det kan måhända inte undvikas, att FN och regionala sammanslutningar utanför FN sköter likartade uppgifter och att en viss konkurrens därvid uppstår. Det har också med rätta påpekats, att t.ex. OAS till sin struktur i hög grad påminner om FN: det är en organisation för regeringarna under bibehållandet av obeskuren statlig suveränitet, det intresserar sig såväl för upprätthållandet av freden som för ekonomiskt och kulturellt samarbete och det har ytterligare upprättat ett gemensamt sekretariat för hela förbundet. OAS-organen på hälsovårdens, jordbrukets och kulturens områden påminner i många avseenden om respektive fackorgan inom FN. Ett nära samarbete mellan FN och OAS, ett slags koordinering av deras verksamhet ter sig därför nödvändig, ifall kompetenskonflikter i längden skall kunna undvikas.

Samtidigt är det emellertid uppenbart, att regionala organ utanför FN kan utveckla det internationella samarbetet i nya former, som inte inkräktar på FN:s verksamhet utan i stället kompletterar organisationen på ett för båda parterna nyttigt sätt. Både i Europarådet och Nordiska rådet ligger tyngdpunkten i parlamentens, inte regeringarnas insats. Samarbetet med respektive regeringar har lösts enligt olika principer — med hänsyn till de praktiska resultaten kanske lyckligare i Nordiska rådet, där regeringsdelegater utan rösträtt deltar också i den parlamentariska församlingen — men i varje händelse har folkets valda representanter fått ett större inflytande än i FN. Med tanke på strävandena att småningom skapa ett världsparlament med representanter för alla nationer eller för mänskligheten som en

enhet, kan dessa parlamentariska församlingar ge värdefulla erfarenheter, vilka inte kan vinnas inom ramen för FN:s verksamhet.

Också andra »nyheter» i det internationella samarbetet har introducerats av de utanför FN stående regionala organen. Intressant är sålunda den rättsliga inskränkning av suveräniteten i vissa hänseenden, som har genomförts inom EEC-gruppen. Härmed har det framgått, att ett slags »integration» är möjligt utan att man bildar ett statsförbund i traditionell mening eller en förbundsstat. Resultatet har varit en ny och särpräglad form av internationell gemenskap.¹⁷

I organisationstekniskt avseende har de regionala organen utanför FN kunnat experimentera sig fram med nya principer. Så har Nordiska rådet upprättat ett sekretariat för varje medlemsstat i stället för ett gemensamt sekretariat för hela organisationen, något som varit ägnat att understryka de deltagande ländernas jämlikhet. Både Europarådet och Efta har liksom åtminstone temporärt även EEC accepterat idén om associerat medlemskap, vilket ger möjlighet till en gradering av samarbetet med organisationen.

Det ekonomiska samarbetet kan utanför FN utvecklas i nya former t.ex. i form av tullunioner (Benelux), gemensamma marknader (EEC), samordning av produktionsgrenar (kol- och stålunionen) samt koordinering av långtidsplaner för den ekonomiska utvecklingen (Comecon). Detsamma gäller undervisningen (nordiska journalistkursen i Århus), samordandet av lagstiftningen på ett visst område i en grupp länder o.s.v. Överhuvudtaget är det ofta möjligt att lättare förverkliga nya och djärva initiativ utanför FN än inom världsorganisationen, där det regionala samarbetet i skilda delar av världen i stort sett måste följa samma allmänna principer utan att på samma sätt beakta olikartad utvecklingsnivå och lokala synpunkter på internationell samverkan.

Ur FN:s synvinkel kan det därför i många fall betraktas som lyckligt, att regionala organ sprungit fram utanför organisationens direkta verkningsfär. Det är samtidigt dock klart, att de utanför FN stående regionala organen inte bör intaga en fientlig hållning till världsorganisationen som sådan utan helst så nära som möjligt samarbeta med denna och dess olika underorgan. Vidare borde de regionala sammanslutningarna utanför FN lägga huvudvikten vid frågor, som FN inte har möjlighet att befatta sig med. Stormaktsdominans i regionala sammanhang skapar lätt ett motsatsförhållande till universalismen genom att befordra uppkomsten av med FN konkurrerande internationella maktcentra. Slutligen måste ett regionalt organ för att kunna infogas i FN-systemet vara i princip positivt inställd till samarbete med alla andra regionala organ inom eller utom FN, vilka handhar likartade uppgifter.

För närvarande kan man säga, att ur universell synpunkt såväl positiva som negativa drag framträtt i de utanför FN stående regionala organens verk-

samet. Villkendera gruppen som överväger blir beroende av subjektiv bedömning. Tydlig är dock, att en ökad styrka för FN jämsides med ett fastare utbyggt samarbete mellan regionala organ inom och utom FN bidrar till en försvagning av internationella spänningsmoment.

Mot ett universellt-regionalt världssystem?

Vilka är då förutsättningarna för ett världssystem, inom vilket regionala och universella tendenser förenas utan att förorsaka inre motsättningar? Frågan är invecklad att besvara, men några sammanfattande synpunkter må här framhållas på basen av den föregående framställningen.

För det främsta är det nödvändigt, att självbestänningsprincipen förverkligats i global omfattning sålunda, att både kolonialismen och andra former av interstatligt beroende definitivt avvecklats. I det ögonblick alla folk kan anse sig vara företrädare i FN är universalismen genomförd och en ändamålsenlig bas har skapats för utveckling av regionala strävanden.

Vidare bör regionalismen utbyggas inom ramen för FN på ett sådant sätt, att den i lika utsträckning täcker alla delar av jordklotet. Även FN kan givetvis i mån av behov bilda både regionala och subregionala organ. Då FN:s uppgifter i princip är desamma inom hela mänskligheten, får dessa organ i stort sett en likartad struktur, låt vara att intensiteten i deras verksamhet kan variera med hänsyn till lokala förhållanden.

De regionala organen utanför FN blir redan av den orsaken mera olikartade, att de grundats för att tillfredsställa behov, som fallit utom ramen för världsorganisationens verksamhet. Oberoende härav bör dessa organ medvetet och aktivt sträva till ett nära samarbete med FN. Därigenom har de möjligheter att framstå som ett komplement, inte som ett alternativ till den universella institutionen.

Ytterligare måste regionalismen oberoende av i vilken form den framträder bygga på jämlikhet mellan de i respektive organ medverkande parterna. En regional gruppering kring en stormakt som ledande och dominerande stat är ägnad att skapa spänning. Den regionala principen består inte i ledarskap eller »hegemoni» utan i samarbete på jämnställd bas.

Slutligen är det viktigt, att man strävar efter att förverkliga en ändamålsenlig arbetsfördelning. De regionala organen bör inte påtaga sig uppgifter, som i grund och botten är universella. Detta gäller framför allt fredens bevarande i världen. Även regleringen av världshandeln är ett universellt problem, som med hänsyn till sina allmänna principer måste lösas på global bas. Andra former av ekonomisk och tekniskt-industriell samverkan kan ha en mera regional karaktär. Detsamma gäller administrativa, sociala

och kulturella frågor, i fråga om vilka en strikt arbetsfördelning dock är svår att förverkliga. Gränsen mellan regionalism och universalism måste redan på grund av den snabba såväl tekniska som politiska utvecklingen i världen bli flytande.

Slutord

Av det föregående har framgått, att regionalt samarbete kan bedrivas i en mera universalistisk eller en mera antiuniversalistisk anda. Då stormakterna framträder som ledande element i blockpolitiken, blir det i främsta rummet småstaterna, vilka framstått som företrädare för den universalistiska regionalismen. Detta är dock en följd av den rådande politiska situationen och knappast någonting en gång för alla fastslaget.

Samordnandet av regionala strävanden med universella kommer under alla förhållanden för en oöverskådlig tid framåt att vara en av de viktigaste frågorna inom den internationella politiken. Även om det är statsmännen som i praktiken verkställer denna samordning, ter det sig som en betydelsefull uppgift för samhällsvetenskapen att närmare undersöka grunderna för dess genomförande. Utgångspunkten måste vara, huru koordineringen skall kunna ske under minsta möjliga internationella spänning, men samtidigt med beaktande av enskilda staters och statsgruppers konkreta intressen. Vi har här att göra med ett fält för forskningen, vars betydelse redan märkbart ökat och som av allt att döma i fortsättningen kommer att tilldraga sig stort intresse.

KÄLLHÄNVISNINGAR

¹ Norman D. Palmer—Howard C. Perkins: *International Relations* (London 1954), s. 764.

² H. F. Petersson: *Regionalismen och Förenta Nationernas tillkomst*, Skrifter utg. av Fahlbeckska stiftelsen XXXVI (Lund 1950), s. 219.

³ Se härom F. P. Walters: *A History of the League of Nations I* (London 1952), s. 430 ff.

⁴ Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Paneurooppa* (Porvoo 1930), s. 17—20.

⁵ Petersson, a.a., s. 223 ff.

⁶ Cordell Hull: *Minnen* (Stockholm 1949), ss. 1057 ff.

⁷ Leland M. Goodrich: *The United Nations* (New York 1959), s. 115.

⁸ Jfr Alberto Lleras Camargo: *Regionalism and the International Community, Perspectives on Peace 1910—1960* (London 1960), ss. 107—119. Se även Romain Yakemtchouk: *L'O.N.U., la sécurité régionale et le problème du régionalisme* (Paris 1955).

⁹ Walter R. Sharp: *Field Administration in the United Nations System* (London 1961), s. 47.

¹⁰ Sharp, a.a., s. 45 f.

¹¹ Det finns också vissa andra militära regionala arrangemang, vilka dock inte kan klassificeras som regionalpakter i egentlig mening. Jfr Norman J. Padelford: *Recent Development in Regional Organizations*, Proceedings of the American Society of International Law (Washington 1955), s. 26.

¹² För en närmare beskrivning av dessa och andra europeiska organ, se t.ex. A. H. Robertson: *European Institutions* (London 1959).

¹³ Jfr Lennart Ljunglöf: *Castros Kuba, Latinamerika och USA, Utrikespolitik 1962*, s. 59.

¹⁴ Nordiska rådet hör även till de regionala organ, gentemot vilka Sovjetunionen intagit en relativt välvillig hållning. Jfr Klaus Törnudd: *Soviet Attitudes towards Non-military Regional Co-operation* (Helsingfors 1961), s. 258.

¹⁵ Richard Coudenhove-Kalergi: *Kampf um Europa* (Zürich 1949), s. 238.

¹⁶ *Ibid.*, s. 261.

¹⁷ Jfr Franz C. Heidelberg: *Das europäische Parlament* (Baden-Baden 1959), s. 9 f.