



Svante Cornell HUR DEMOKRATIER BÖR HANTERA ICKE-DEMOKRATIER

Efter Berlinmurens fall 1989 gick världspolitiken in i ett nytt, optimistiskt skede. Efter att ha besegrat fascismen och nazismen under andra världskriget besegrade nu de västerländska liberala demokratierna även kommunismen, som i ett halvt sekel utgjort en allvarlig utmaning i både ideologiska och militära termer. En ny världsordning byggd på fred, globalisering och demokratins utbredning skulle nu byggas. Detta paradigm blev dominerande i amerikansk, europeisk och definitivt i svensk utrikespolitik.

Problemet är att historien tog en annan vändning. Sedan ungefär 2007 är demokratin på global reträtt, något som först påverkade länder längre bort, men nu kommit att bli en faktor även inom EU-kretsen. Auktoritära idéer skäms inte längre för sig, utan vädrar snarare morgonluft. De interna problem som de västerländska demokratierna haft sedan 2008 gör att de politiska och ekonomiska modeller som Ryssland och Kina propagerar framstår alltmer attraktiva för betydande grupper i både utvecklingsländer och, dessvärre, inom demokratiska stater.

Bakslagen mot demokratiseringsprocessen på ett globalt plan framstår inte som omedelbart övergående. Därför uppstår frågan om utrikespolitiken måste kalibreras om till en värld där det existerar, och fortsatt kommer att existera, flera

olika typer av stater. Om de inte förändras bara för att vi säger att de ska förändras, vilket tycks ha varit ett underliggande antagande för många, så uppstår frågan hur dessa stater ska hanteras.

Utrikespolitik är alltid en balans mellan idealism och realism. Normativa inslag kan bara vara en del av utrikespolitiken; alla stater måste ta hänsyn till andra frågor, inte minst sina nationella intressen, som berör allt från säkerhetsfrågor till handelsrelationer. Det är exempelvis inte realistiskt att sluta handla med Kina även om landet blir allt mer auktoritärt. Ej heller är det realistiskt att basera utrikespolitik enbart på avståndstagande från icke-demokratiska stater, om samarbete med sådana stater är nödvändigt för att förebygga terrorattentat inom våra gränser eller hantera konflikter som i sin tur skapar stora flyktingströmmar. Turkiets

Svante Cornell är medgrundare av Institutet för säkerhets- och utvecklingspolitik (ISDP) och leder dess program för sidenvägsstudier. Han är även Senior Fellow vid the American Foreign Policy Council och ansvarig utgivare för The Turkey Analyst, som har publicerat analyser av turkisk politik och utrikespolitik sedan 2007.





framgångsrika manipulation av flyktingkrisen 2015 är ett utmärkt exempel.

Detta betyder självfallet inte att alla normativa inslag ska avskaffas och demokratibistånd läggas ned. Däremot betyder det att utrikespolitik inte kan baseras enbart på idealistiska principer. Icke-demokratiska stater kommer i många varianter: de fungerar på olika sätt, betar sig annorlunda i världspolitiken och deras regimer motiveras av olika drivkrafter. I praktiken krävs att man kan skilja mellan olika icke-demokratiska stater, samt utveckla principer för hur man bör agera gentemot dem, och på vilka grunder. Annars blir alternativet att man i utrikespolitisk retorik säger en sak, men i praktiken nödgas göra en annan. Det riskerar i sin tur att underminera förtroendet för ett lands utrikespolitik både inom och utanför landets gränser.

Demokratiseringen som kom av sig

Efter Sovjetunionens fall framstod den liberala demokratis attraktionskraft som oslagbar. Folkmassor världen över krävde inflytande över politiken, och även icke-demokratiska ledare tvingades praktisera läpparnas bekännelse till demokratiska processer. De modellerade sina politiska system att på ytan replikera flerpartisystem och hålla allmänna val. Tidsandan fångades bäst av den amerikanske statsvetaren Francis Fukuyamas tes att historien, i alla fall idémässigt, tagit slut: som princip saknade den liberala demokratin nu utmanare. Den slutgiltiga regeringsformen för alla nationer hade hittats.¹

Visserligen fanns problematiska tecken. Redan Gulfkriget 1990 visade att en ny världsordning som inte grundades på kalla krigets bipolära maktbalans kunde leda till viss oreda. Ledande tänkare uttalade också skepticism: den ansedde statsvetaren Samuel Huntington lanserade 1993 sin tes om civilisationernas kamp och författaren Robert Kaplan förutspådde 1994 en ”kommande anarki”, något han kompletterade tre år senare med att ifrågasätta huruvida demokratin

över huvud taget skulle fortsätta att vara förhärskande på lång sikt, ens i västerlandet.² Men dessa röster dränktes i alla fall kortsiktigt av demokratins fenomenala frammarsch.

1989 var inte startskottet, utan en fortsättning på den våg av demokratisering som svepte genom södra Europa, Latinamerika och Asien på slutet av 1970-talet och 1980-talet, som Huntington hade döpt till den ”tredje vågen” av demokratisering.³ Internationella index som Freedom Houses ”Freedom in the World” visar tydligt hur andelen ”ofria stater” sedan fortsatte att störttycka fram till 2007, samtidigt som ”fria stater” ökade markant.

Demokratistöd blev därför inte bara en självklar del av utrikespolitiken, utan ett ledmotiv. Icke-demokratiska stater framstod som anakronistiska, närmast ett utdöende släkte, och för många i både Europa och USA var utrikespolitikens högsta syfte att underlätta och påskynda denna oundvikliga utveckling. Detta tanksätt förstärktes drastiskt efter terrorattentaten den 11 september 2001. Ledande tänkare i George W Bushs administration, många tillhörande den neokonservativa utrikespolitiska skolan, drog slutsatsen att terrorismens orsaker låg i den muslimska världens starkt repressiva politiska system och därtill kopplade vidsträckt fattigdom. Att denna slutsats saknar stöd i forskning kring radikaliserings och terrorism spelade ingen roll: lösningen på terrorismens underliggande orsaker låg i radikal samhällsomvälvning. Mellanösterns länder måste drivas i riktning mot demokrati och marknadsekonomi, och det snabbt.

Detta sätt att tänka var en bidragande orsak till invasionen av Irak 2003, som alltså inte enbart kan härledas till familjen Bushs hämndlystnad mot Saddam Hussein eller till krassa ekonomiska egenintressen. Efter Bushs återval 2004 blev denna ”frihetsagenda” en ledande målsättning i amerikansk utrikespolitik särskilt gentemot Mellanöstern och det postsovetiska området. Bushs politik i Irak misslyckades visserligen, men övertygelsen om nödvändigheten av

² Huntington, S. P., 1993; Kaplan, R. D., 1994; Kaplan, R. D., 1997.

³ Huntington, S. P., 1991.

¹ Fukuyama, F., 1989.



demokratisering som central utrikespolitisk målsättning levde kvar under Obama. Pressen på icke-demokratiska ledare att reformera sina stater ökade. Liksom Bush gjorde Obama det tydligt att han inte hade något emot regiskiften, alltså revolutionära förändringar av länders ledarskap, så länge amerikanska soldater inte genomförde dem. Detta gällde även för länder med nära band till USA, vilket skulle visa sig i Egypten.

Samtidigt vände den globala trenden. Från 2007 började antalet ”fria stater” i Freedom Houses årliga index sjunka, samtidigt som antalet ”ofria stater” ökade. 2019 års utgåva, med titeln ”Democracy in Retreat,” talar för sig själv: på det globala planet har demokratin nu backat oavbrutet i tretton år. Bakslagen finns i alla världsdelar, och har som sagt inte skonat etablerade demokratier.⁴

Denna text syftar inte till att analysera orsakerna bakom demokratin bakslag. Dock är ett fåtal observationer relevanta för formuleringen av utrikespolitik gentemot icke-demokratiska stater. Det är tydligt att demokratiseringens tillbakagång började parallellt dels med finanskrisen 2008, och dels med Rysslands och Kinas alltmer resoluta utmaning mot den västliga dominansen i världspolitiken.

Finanskrisen 2008 benämns ofta som en global kris, men i själva verket var den i huvudsak en västerländsk sådan. För de flesta utvecklingsländer var krisen kortvarig, och västerländska centralbankers långvariga stimulanspolitik säkerställde tillgången på billiga pengar som kunde injiceras i deras växande ekonomier. USA och EU har däremot stagnerat och sedan 2008 gått från kris till kris. Vad värre är har västliga ledares brist på handlingskraft kunnat beskådas inför öppen ridå, med spektaklet kring Brexit som ett slags grädde på moset. Den globala maktbalansen har alltså förändrats, och västvärldens attraktionskraft har lidit betydande skada. För både ledare och befolkning i utvecklingsländer är det inte alls längre självklart att EU eller USA framstår som en eftersträvnsvärd modell, särskilt jämfört

⁴ Freedom House, 2019.

med ett allt starkare Kina, vars betydande interna svagheter maskeras av avsaknaden av yttrandefrihet.

Ryssland och Kina har länge varit geopolitiska rivaler till USA och Europa. Men innan 2000-talets början var denna rivalitet inte normativ till sin karaktär: Moskva och Beijing ifrågasatte västerlandets inflytande, men inte nödvändigtvis det amerikanska eller europeiska politiska systemet. I takt med att västlig utrikespolitik alltmer fokuserade på demokratin spridning förändrades dock detta. Makthavare i Beijing och Moskva drog slutsatsen att väst inte bara utgjorde ett hot mot deras intressen, utan också mot deras regimers säkerhet. I detta sammanhang utgjorde kullkastandet av auktoritära regimer både ett hot och en möjlighet. Sättet på vilket Saddam Hussein, Eduard Sjevardnadze, Leonid Kutjma eller Moammar Qaddafi förlorade makten var distinkt olika. Vladimir Putin såg dock en amerikansk (och ibland europeisk) hand bakom samtliga – och enligt trovärdiga källor lär han upprepat och nästan maniskt ha beskådat videoklippen på Qaddafis död.

Men samtidigt mobiliserade dessa händelser både Moskva och Beijing till att i ökad grad, både på hemmaplan och internationellt, försvara sina politiska system samtidigt som man ökade sin kritik av de skadeskjutna västerländska demokratierna. Inte minst kunde man utnyttja den panik som spreds bland icke-demokratiska ledare i andra länder, som på mer eller mindre goda grunder befarade att de kunde mista makten (eller livet) på grund av västligt stöd för deras motståndare. På så sätt skapades ett informellt nätverk bland icke-demokratiska ledare. Detta är förklaringen till att Turkiets alltmer auktoritära president Erdoğan idag närmat sig Moskva och Beijing, samt understödjer Nicolas Maduros regim i Venezuela med mat, pengar och politiskt kapital. Och propagandan är i full gång, inte minst tack vare den ryska statliga mediekoncernen RT:s budget på över två miljarder kronor.

Frågan hur stater egentligen blir hållbara demokratier är inte heller fokus för denna text. Däremot är det relevant



att dra vissa slutsatser av både de framsteg och de tillbakagångar vi kunnat bevittna under senare år. En sådan slutsats är att demokratin har haft mycket lättare att konsolideras i samhällen där inhemska demokratiska traditioner har varit starka. Demokratiseringen i länder som Spanien och Portugal på 1970-talet och stora delar av Latinamerika vilade på befintliga demokratiska traditioner – och så var fallet även i Central- och Östeuropa på 1990-talet. Där sådana traditioner saknas, som i Mellanöstern och Centralasien, har utvecklingen varit mycket svårare. Som Japan och Indien visar betyder detta inte att demokrati bara kan uppstå och överleva i välmående länder med europeiska traditioner. Däremot är det tydligt att starka statliga institutioner är en förutsättning för demokratins utveckling och överlevnad. Sydkorea och andra länder i Sydostasien visar att en viss nivå av ekonomisk utveckling underlättar demokratins utveckling och fortlevnad. Däremot är exemplen många på länder som genomdrivit politisk demokratisering i avsaknad av ekonomisk utveckling, och där demokratin sedan med lätthet kunnat nedmonteras av populistiska ledare. Ryssland och Venezuela är praktexempel på detta, Kenya möjligen ett annat.

På samma sätt står det klart att demokratisering med vapenmakt inte fungerar. USA:s försök att framtvunga demokrati i Afghanistan och Irak kan knappast kallas lyckosamma, och även interventionen i Libyen slutade i katastrof. Fredliga folkliga revolutioner är en blandad kompot. Georgiens utveckling under Saakasjvili efter 2003 visar att revolutionär förändring kan göra underverk, men den georgiska berättelsen handlar i huvudsak om hur man bygger en mer fungerande och transparent stat, snarare än en friare sådan. Utvecklingen i Kirgizistan och Ukraina visar däremot på risken för bakslag när revolutionär förändring inte förmår bygga stabila institutioner eller reformera korrupta vanor. I Egypten 2011 kunde man skönja faran att folkliga revolutioner bara byter ut en form av icke-demokratiskt styre mot ett annat – Mubaraks mot Muslimska brödraskapets.

Trots detta har västliga demokratiförespråkare alltför ofta fortsatt att sätta starkt fokus på att stödja civilsamhället, och inte på att bygga upp de rättsstatliga regelverk och institutioner som krävs för att demokratin ska kunna utvecklas och överleva. När de har fokuserat på staten, har de tenderat att först och främst kräva förändring i de mest politiskt känsliga områdena såsom fria val och förutsättningarna för politisk opposition. Med andra ord tycks man så att säga se demokrati som en metod för att uppnå demokrati, med ett antagande att omedelbar och total liberalisering per automatik leder till fungerande demokratier. Men detta antagande har visat sig sakna grund.

Ofta har demokratibiståndet helt enkelt haft för bråttom: i alldeles för liten utsträckning har fokus legat på att bygga långsiktiga reformer som skulle kunna underlätta förändring på längre sikt. Detta innefattar institutionell uppbyggnad såsom korruptionsbekämpning, rättsstatsutveckling och maktindelning, liksom transparenta och välfungerande statsapparater som levererar tjänster till befolkningen. Den internationella forskningen har i allt högre grad visat betydelsen av detta. Harvardekonomen och Latinamerikaexperthen Merilee Grindle menar exempelvis att förutsättningen för hållbar demokrati är ”good enough governance,” bestående av grundläggande säkerhet, utveckling av rudimentära statliga tjänster och ekonomisk tillväxt.⁵

Både Grindle och Stanfordprofessorn Stephen Krasner menar att demokratins utveckling och överlevnad i avsaknad av dessa grundläggande kriterier är orealistisk. Krasner menar också att demokratibiståndet tenderar att ignorera behovet av inhemska politiska elits stöd för processen: “Without such support, external actors will fail in their efforts to improve local governance [...] they must therefore focus on modest objectives that include the preferences of the national elites.”⁶ Krasners medicin är måhända besk, men utvecklingen de senaste tjugo åren ger honom rätt. Ett

5 Grindle, M., 2004.

6 Krasner, S. D., 2016, s. III.



antagonistiskt demokratibistånd som utmålar staten och de politiska eliterna som en fiende snarare än en allierad är dömt att misslyckas. Till syvende och sist kan stöd utifrån endast utgöra en begränsad del av lyckosam demokratisk utveckling. Externa aktörer kan bistå med stöd, påföra kostnader mot autokrati och själva statuera goda exempel. De kan inte genomdriva demokratiska förändringar utifrån.

Mot denna bakgrund uppstår ett flertal frågor. Hur bör demokratiska stater förhålla sig till icke-demokratiska stater? När och hur bör man samarbeta med dem? Hur ska balansen mellan realism och idealism se ut? Bör man hantera alla icke-demokratiska stater på samma sätt, eller göra skillnad på dem? I så fall, utifrån vilka kriterier?

En typologi för icke-demokratiska stater

Frågan om hur demokratiska stater bör förhålla sig till icke-demokratiska länder är djupt förknippad med hur just dessa stater skiljer sig från varandra. Statsvetare har infört användbara begrepp som "semi-auktoritära" stater och "hybridregimer", illiberala demokratier och liberala autokratier, vilka samtliga visar på den stora gråzonen mellan demokratiska och icke-demokratiska stater.⁷ De har även gjort skillnad på icke-demokratiska stater beroende på deras regimtyp – huruvida de styrs av en oligarki, ett parti, eller en dominant ledare. Men för praktiker som har till uppgift att utveckla konkreta utrikespolitiska förhållningssätt är dessa skillnader mer intressanta än relevanta.

För fyrtio år sedan skrev en då relativt okänd statsvetare, Jeane Kirkpatrick, en artikel i tidskriften *Commentary* med titeln "Dictatorships and Double Standards."⁸ Artikeln fick enormt genomslag efter att Ronald Reagan läste den och sedermera utnämnde Kirkpatrick till sin FN-ambassadör. Kirkpatricks artikel var en bredsida mot Jimmy Carters utrikespolitik. Hennes huvudsakliga kritik var att Carter var för hård mot (höger)auktoritära regimer som var vänligt

inställda till USA, samtidigt som han var för eftergiven mot vänsterinriktade regimer eller revolutionära rörelser. Detta, menade Kirkpatrick, var helt bakvänt. Hon applicerade ett policyperspektiv på den distinktion vissa statsvetare (kanske främst Juan Linz) gjort mellan auktoritära och totalitära stater, som hon menade att USA:s utrikespolitik borde beakta. Visserligen bröt regimerna hon kallade "auktoritära" mot mänskliga rättigheter och gjorde allt för att behålla makten. Men de lät människor fortsätta leva sina liv som vanligt, och spred inte anti-amerikansk propaganda genom sina medier eller utbildningssystem. Totalitära regimer – främst stater baserade på kommunistisk ideologi och allierade med Sovjetunionen – blandade sig däremot i medborgarnas privatliv och sökte indoktrinera dem med en fundamentalt anti-demokratisk och anti-västlig ideologi.

Kirkpatrick menade att denna skillnad var avgörande: inte bara därför att auktoritära stater var vänligt sinnade medan de totalitära var västerlandets fiender, utan därför att auktoritära stater, med sin öppenhet mot väst, på längre sikt hade goda förutsättningar att utvecklas i demokratisk riktning. De totalitära staternas sociala ingenjörskap och ideologiska propaganda skulle däremot försvåra deras framtida utveckling och göra demokratisering mindre sannolikt. Därför förespråkade Kirkpatrick att USA skulle engagera auktoritära stater men konfrontera de totalitära. Detta förhållningssätt har kommit att kallas Kirkpatrickdoktrinen.

Hennes tankar är snart ett halvsekel gamla, Sovjetunionen finns inte längre, och kommunismen har förpassats till historiens skräp hög. Dessutom har Kirkpatrick med visst fog kritiserats för att legitimera amerikansk politik, särskilt i Centralamerika, som undergrävde demokratiseringsprocesser och skyddade auktoritära och våldsamma högerregimer. Men hon tycks ha fått rätt i sin spådom: auktoritära stater med nära band till USA som Sydkorea, Taiwan och Chile utvecklades över tid till att bli stabila demokratier. De stater som Kirkpatrick definierade som totalitära har däremot haft märkbart svårt att utvecklas i demokratisk riktning: se utvecklingen i Ryssland, forna Sovjetstater och Kina eller

⁷ Se exempelvis Linz, J., 2000.

⁸ Kirkpatrick, J. J., 1979.



deras allierade i utvecklingsländer som Angola, Etiopien och Kuba.

Kirkpatrick's grundläggande insikt var att skillnaderna mellan icke-demokratiska regimer har betydelse för demokratiens utrikespolitik. Detta rör inte bara den mest uppenbara och mätbara skillnaden, nämligen graden av frihet respektive repression i ett samhälle. Denna är definitivt av utrikespolitisk relevans, men kan knappast användas som enda kriterium för hur man förhåller sig till icke-demokratiska stater. I så fall borde världssamfundet hantera Turkmenistan och Nordkorea på samma sätt, eftersom båda ligger i botten på internationella frihetsindex. Detta faller på sin egen orimlighet. Freedom House rankar därtill Iran och Venezuela som friare än länder som Förenade Arabemiraten, Kazakstan och Azerbajdzjan. Huruvida detta är med verkligheten överensstämmande kan lämnas därhän. Men anta att så är fallet: borde demokratier ha närmare band till regimerna i Teheran och Caracas, som har samröre med terrororganisationer och bedriver narkotikasmuggling samtidigt som de undergräver sina grannländers stabilitet? Bör de ta till hårdare tag mot regimerna i Abu Dhabi, Astana⁹ och Baku, som har starka kopplingar till västliga institutioner, deltar i Nato-ledda militära insatser, och försöker motverka extremistiska Islamistiska krafter? För de flesta torde det framstå som absurt.

Därför bör demokratiska staters utrikespolitik ta tre huvudsakliga faktorer i beaktande i sin politik mot auktoritära stater. Den första är nivån av repression i en stat. Den andra är den världsbild eller ideologi som ligger till grund för en regim. Den tredje är statens roll inom det internationella samfundet.

Frihet och repression

I icke-demokratiska stater gäller inte samma regler för alla. Vissa styr, andra blir styrda. Få, om några icke-demokratiska

⁹ Den kazakiska huvudstaden heter sedan den 20 mars 2019 Nursultan, namngett efter Nursultan Nazarbayev som var landets president 1990–2019.

stater är fullt meritokratiska, och alla har inskränkningar i yttrandefrihet och politisk aktivitet. Men därutöver finns stora skillnader i hur regimen förhåller sig till befolkningen. Spannet mellan brutala rövarregimer och mer godartade former av auktoritärt styre är stort.

Mediabilden av "diktaturer" leder tankarna till de mest brutala formerna av auktoritärt styre. Regimer som saknar folklig legitimitet, och som därför måste utöva omfattande repression för att behålla makten. Detta innebär att gå långt längre än att bara kontrollera meningsmotståndare, och istället ingjuta rädsla i stora delar av befolkningen. Opposition eller fri media tolereras inte, hotet om våld är ständigt närvarande, och olikänkande försvinner plötsligt eller mördas. När denna typ av regimer konfronteras med allvarliga utmaningar tvekar de inte att döda tusentals av sina medborgare, eller att rikta sina vapen mot medborgare utomlands. Saddam Husseins Irak och Kimdynastin i Nordkorea är typiska exempel. Även stater som Iran och Ryssland passar in i denna kategori: båda har blodigt slagit ner protester och uppror (den gröna revolutionen 2009 och Tjetjenien mellan 1994 och 2003) och tagit livet av otalet olikänkande i exil.

På andra sidan spektrumet finns vad som kallas för "mjuka" eller "liberala" autokratier. Dessa är stater som inte tillåter medborgarna att fritt bestämma vilka som styr dem, men där visst skydd för rättsstatliga principer och individuell frihet finns. På tidigt 1990-tal identifierade forskare konceptet "mjuka autokratier" med Singapore som främsta exempel och på 2000-talet noterade Fareed Zakaria att liberala autokratier uppvisade vissa fördelar gentemot vad han kallade "illiberala demokratier."¹⁰ De senare är stater där ledaren väljs genom val men där rättsstatsprinciper som likaberättigande och minoritetsskydd inskränks, ofta av populistiska ledare som riggar systemet för att tillse att de blir återvalda. Zakarias insikt var att stater som genomgår snabba demokratiska transitioner och inför fria val utan starka

¹⁰ Zakaria, F., 2003.



underliggande rättsstatliga institutioner påfallande ofta faller tillbaka i populistiska, nationalistiska regimer som starkt och ofta medvetet splittrar sin befolkning – ofta med nedmontering av demokratin som resultat. Däremot, menade Zakaria, utvecklas liberala autokratier som de sydostasiatiska över tid till hållbara demokratier.

Liberala autokratier vilar på en betydande grad av samhällslegitimitet. Olikt demokratier kommer dock denna legitimitet inte från fria val. Istället kan den vara betingad av dynastiska traditioner eller en ledares personliga karisma. Den kan även vara ett resultat av statens finansiella resurser – vilket förklarar varför så få oljeproducerande stater genomgår revolutioner. Många auktoritära regimer lägger ned betydande resurser på att se till att de har stark folklig förankring, vilket minskar behovet av repression. Liberala autokratier tillåter ofta visst folkligt politiskt deltagande, viss opposition och viss fri media. De begränsar samtidigt påfallande ofta utrymmet för extrema nationalistiska eller religiösa fanatiker, representanter för söndrande och våldsamma ideologier som de ser som ett hot mot både statens och regimens stabilitet. Detta medför för övrigt att de minoritetsgrupper som extremisterna målar upp som fiender ofta ger sitt stöd till regimen.

Självfallet använder även den mest liberala autokrat påtryckningsmetoder mot politiska utmanare om och när dessa utvecklas till en fara för regimen. Både medias och civilsamhällets frihet är begränsad. Men liberala autokratier tillåter i allmänhet ett civilsamhälle utanför statens kontroll, även om dess politiska yttrandefrihet är kringskuren. Politiska utmanare kan även i liberala autokratier utsättas för förföljelser, beläggas med munkavel eller hamna i fängelse. Men de försvinner eller dödas sällan eller aldrig. Vanliga, opolitiska medborgare lever inte under ständig rädsla för statligt våld.

Liberala autokratier söker folklig legitimitet genom att vinna folkets stöd istället för att enbart luta sig mot förtryck. Därför försöker de se till att staten levererar tjänster

till befolkningen. Många liberala autokratier har med goda resultat bekämpat fattigdom. Däremot har självfallet de som står makten nära ett fördelaktigt ekonomiskt läge även i liberala autokratier. Politisk och ekonomisk makt är ofta sammanblandade, och kan ibland vara närmast omöjliga att skilja åt. Men eftersom liberala autokratier har ett intresse i att bibehålla sin legitimitet försöker de trots detta etablera ett ekonomiskt klimat som attraherar utländska investeringar och tillse att korruptionen – särskilt den som påverkar vanligt folk – inte går för långt. Deras statsapparater kännetecknas ofta av en salig blandning krafter, där korrupta maktintressen samexisterar med mer progressiva liberala grupperingar.

Några exempel på länder som faller in i denna kategori är Marocko, Jordanien, Förenade Arabemiraten, Azerbajdzjan och Kazakstan. Kina gick i denna riktning från 1980-talet tills nyligen, varmed man lyckades bygga en någorlunda meritokratisk byråkrati samtidigt som ekonomisk utveckling och politisk stabilitet hjälpte hundratals miljoner invånare att lämna fattigdomen bakom sig. Under Xi Jinping har däremot landet gått tillbaka till ett hårdare auktoritärt system med ökad social kontroll och stark fokus på ledarens personlighet.

Regimens ideologi

Både Linz och Kirkpatrick drog en skarp skiljelinje mellan "auktoritära" och "totalitära" stater. Skillnaden är inte bara teoretisk, och påverkar inte bara hur repressiva regimer är. Det som kännetecknar totalitära regimer är att de är organiserade på basis av en stark ideologi som söker omfamna hela samhället, och därför konstant söker mobilisera sin befolkning i syfte att understödja denna ideologi – och mot dess påstådda fiender, som påfallande ofta är någon kombination av amerikaner, européer och judar.

Kirkpatrick motiverades av Carteradministrationens tendens att som hon uttryckte det "svälja med hull och hår revolutionära grupper påståande att de representerar 'folklig' strävan och 'progressiva' krafter." När de väl är vid



makten drivs dock totalitära regimer av en allomfattande ideologi som kränker samhällets internaliserade värderingar och beteenden. Därtill är revolutionära regimer, när de väl konsoliderat makten, ofta minst lika repressiva som regimerna de kullkastat, samtidigt som de är fientligt inställda mot väst.

Kirkpatrick's observation är lika relevant idag som den var för 40 år sedan. Demokratiförespråkare har visat en tendens att anta att en auktoritär regims motståndare per definition representerar något demokratiskt, utan att närmare studera dessa motståndares underliggande ideologi. Istället har konsekvenser av denna ideologi visat sig först när den gamla auktoritära regimen är kullkastad.

Under Kirkpatrick's tid, på 1970- och 1980-talet, utgjorde den totalitära kommunistiska ideologin det största hotet mot västliga demokratiers säkerhet och nationella intressen. Idag har en annan totalitär ideologi iklätt sig den rollen. Den radikala islamismen har liknande allomfattande ambitioner, men olikt kommunismen backas den inte upp av en islamistisk supermakt med kärnvapen. (Iran har visserligen anspråk på den rollen, men dess Shiitiska styre har begränsad attraktionskraft bland sunnimuslimerna som utgör 85 procent av alla muslimer.) USA och Europa har som svar sökt skilja på "moderata" och "radikala" islamister, i syfte att understödja moderata krafter mot extremisterna. Problemet är att många krafter vi identifierat som "moderata" inte visat sig vara det när de väl kommer till makten, och själva inte skiljer mellan moderata och radikala islamister.

I Turkiet understödde både USA och Europa Erdoğan och AKP:s strävan att nedmontera den semi-auktoritära stat som byggts upp under årtionden. Denna ambition var lovvärd i teorin. Men samtidigt ignorerades tydliga tecken på att Erdoğan och hans parti motiverades av islamistiska och auktoritära drivkrafter. Så fort han konsoliderat makten blev den egentliga förändringen att Turkiet fick en ny auktoritär regim, som är minst lika repressiv som den tidigare

och därtill är motiverad av en ideologi som ser väst som en motståndare och ett hot snarare än som en allierad.

Kontrasten mellan oroligheterna i Iran 2009 och Egypten två år senare är också högst relevant. När den "gröna revolutionen" bröt ut i Iran var både Obamaadministrationen och europeiska stater mycket försiktiga i sin kritik av Irans brutala repression mot demonstranterna. Ingen regering i väst tog öppet parti för den teokratiska regimens motståndare, eller krävde att ayatollorna skulle avgå. När protesterna mot Hosni Mubarak tog fart i Egypten 2011 var tonläget ett annat: amerikaner och européer omfamnade snabbt de unga demonstranter som utmanade regimen på Tahrirtorget. Återigen, i teorin var det inget fel med ambitionen att genomföra radikala förändringar i Egypten, där Mubaraks regim var både repressiv, inkompetent och korrupt. Men givet maktförhållanden i samhället torde det varit uppenbart att Egyptens notoriskt splittrade liberala krafter inte skulle kunna mobilisera tillräckligt många anhängare för att vinna något val. De i särklass mest organiserade och motiverade krafterna i samhället var islamisterna, och i synnerhet Muslimska brödrskapet.

Sedan många år hade Muslimska brödrskapet i alla fall utåt försökt framstå som en demokratisk kraft, vilket lett både amerikaner och européer att bagatellisera brödrskapets djupt antidemokratiska och antisemitiska läggning. Istället sökte man kontakt med brödrskapet på samma sätt som man kultiverat turkiska AKP som en potentiell demokratisk kraft. Detta började under Bushadministrationen, men Obamaadministrationen gick längre: James Clapper, dåvarande chef för USA:s underrättelsetjänster, kallade brödrskapet "en huvudsakligen sekulär organisation" under ett kongressförhör.

Men brödrskapets odemokratiska egenskaper och våldsbejakande historia var välkända. Organisationen hymlar inte med att den eftersträvar en global islamisk stat byggd på sharialagstiftning. En underavdelning till Muslimska brödrskapet, Hamas, hade kommit till makten tidigare efter



att ha vunnit valet i Gazaremsan 2006. Med vapenmakt gjorde Hamas därefter processen kort med den Palestinska myndighetens representanter i Gaza. Mot denna bakgrund var det därför knappast förvånande att brödraskapets Mohammed Morsi, när han väl vunnit presidentvalet, sökte ta kontroll över hela den egyptiska staten med alla medel som stod i hans makt, och samtidigt under kuppstartade former försökte skriva om landets konstitution.

Dessa exempel visar att en konsekvensneutral syn på demokrati som enbart fokuserar på att ledare kommit till makten genom val inte duger. Att enbart genomföra demokratiska val skapar inte nödvändigtvis hållbara demokratier. I Europa på 1930-talet kunde ideologiskt motiverade totalitära krafter utnyttja svaga demokratiska system för att ta makten, utan avsikt att släppa den ifrån sig i framtida val. Precis samma sak hände i Egypten 2011. I Libyen och Syrien blev det inbördeskrig istället för demokratiska val, i vilka radikala islamistiska krafter blev allt starkare. Bland den arabiska vårens länder var det enda undantaget Tunisien, där civilsamhället var långt starkare och betydligt mer sekulariserat än i Egypten – och troligen främst därför att det islamistiska partiet an-Nahda aldrig lyckades vinna egen kontroll över statsmakten, utan tvingades regera i koalition med sekulära krafter.

Aggressiv nationalism utgör en snarlik utmaning, men skiljer sig något från totalitära ideologier som fascism, kommunism eller radikal islamism. Med de senare är utrymmet för dialog eller kompromiss obefintligt, eftersom de strävar efter att bekämpa och förgöra den liberala demokratin som sådan. Regimer baserade på sådana ideologier är därför i grunden inte kompatibla med den liberala världsordningen, utan måste motarbetas och på lång sikt bekämpas. ”Vanliga” nationalisterna kan ofta vara både våldsbenägna och starkt anti-västliga, men grundas oftast på mindre verklighetsfrämmande föreställningar. Traditionella kalkyler av nationellt intresse är mer inflytelserika, vilket gör att ett större utrymme för dialog och kompromiss kan finnas. Gränsen kan dock vara härfin: i Turkiet har Erdoğan sedan 2015

tvingats regera i en informell koalition med nationalistiska krafter, vilket ideologiskt gjort den turkiska regimen till en slags hybrid. Putinregimen i Ryssland drivs av en kombination av elitens rena egenintresse och revanschistisk rysk nationalism. Samtidigt spelar fiendlighet mot Europa och USA en betydande roll i dagens ryska nationalism, i alla fall såsom den definieras av Kreml. Likaså har Putins regim upphöjt strävan att underminera demokratiska staters interna stabilitet till en viktig del av sin utrikespolitik, vilket gör det svårt för demokratiska stater att hitta vägar till konstruktiv dialog med Moskva. Med detta sagt är dock rysk nationalism inte ett hot i samma kategori som mer apokalyptiska ideologier och i konkreta sakfrågor går det fortfarande att resonera med makthavarna i Kreml, särskilt om det är tydligt för dem att de inte är i överläge.

Jämfört med Ryssland har Kina länge framstått som en mer konstruktiv kraft i det internationella samfundet. Båda ämnar öka sitt internationella inflytande på västliga staters bekostnad, vilket är klassisk realpolitik, men Kinas maktspråk är grundade främst i långsiktig ekonomisk expansion. Detta gör landet beroende av sina handelspartners och skapar ett starkt intresse för vissa grundläggande gemensamma regler, så länge Kina har inflytande över hur dessa regler skapas. Medan Ryssland under Putin systematiskt underminerar alla internationella normer, har Kina visat ett intresse för att i alla fall selektivt upprätthålla dem. Den alltmer omfattande och systematiska stölden av företagshemligheter är dock en försvarande omständighet. På senare tid är det dessutom uppenbart att den kinesiska ledningen slagit in på en allt mer nationalistisk väg i sina relationer med omvärlden, i sin propaganda samt även inrikespolitiskt: den aggressiva assimilationen av minoriteter inklusive storskaliga omskolningsläger i Xinjiang är det senaste exemplet. Det gör Beijing till en allt svårare samtalspartner både för sina grannländer och för västliga demokratier.

Så kallade ”traditionella autokratier” utgör inte alls samma utmaning. Dessa stater drivs inte av en ideologi som kräver en fiende i väst (eller Israel) och därför skapar deras



skolböcker och media inte grogrund till hat mot väst (eller judar). De motarbetar och bekämpar tvärtom extrema islamistiska eller nationalistiska yttringar, och är öppna för samarbete med Europa. Centralasiatiska regimer är dessutom bland de få i den muslimska världen som framhåller vikten av sekulära stater, lagar och utbildningssystem, och länder som Marocko och Jordanien spelar en viktig roll i att ideologiskt motverka extremism. Detta gör att deras medborgare formas till att interagera på ett positivt sätt med resten av världen, vilket i sin tur bör hjälpa dessa länder att på längre sikt utveckla demokratiska institutioner.

För demokratiska staters utrikespolitik är lärdomen att regimers ideologiska bevekelsegrunder inte är irrelevanta. Tvärtom bör dessa utgöra en viktig del av hur demokratier utvecklar politik gentemot icke-demokratiska stater.

Regimens internationella relationer

Den ”demokratiska freden” är en av statsvetenskapens viktigaste upptäckter: demokratier bedriver sällan krig mot varandra. Därav har ofta motsatsen hävdats, nämligen att icke-demokratiska stater utgör ett större hot mot freden. Detta är en sanning med modifikation: nyligen har forskare som Jack Snyder funnit att den största konfliktrisen varken finns i stabila demokratier eller autokratier, utan i stater mitt i demokratiseringsprocessen.¹¹ Det är dock uppenbart att de stater som utgör ett hot mot den internationella ordningen i praktiken alltid är icke-demokratiska. Samtidigt finns både icke-demokratiska stater som bara vill bli lämnade ifred och sådana som bidrar positivt till internationell politik. Hur stater beter sig i världen måste vara en viktig aspekt i demokratiers bemötande av icke-demokratiska stater.

Många icke-demokratiska stater är revisionistiska och expansionistiska. De accepterar inte *status quo* i världspolitiken utan försöker öka sin egen makt och sitt eget territorium på andras bekostnad. Men sådana ambitioner är inte

nödvärdigtvis kopplade till hur repressiva stater är. I själva verket spelar staters storlek ofta en viktigare roll.

Vissa större icke-demokratiska makter är problematiska därför att deras utrikespolitik destabiliserar internationell säkerhet i allmänhet och deras grannländer i synnerhet. I sitt nya verk *The Return of Marco Polo's World* menar Robert Kaplan att länder som Ryssland, Kina, Iran och Turkiet i allt högre grad har börjat bete sig som forntidens imperier snarare än som nationalstater i en internationell ordning byggd på gemensamma normer och regler.¹² Iran har i över ett årtionde arbetat hårt för att bygga en intressesfär från Jemen i öster till Medelhavet i väster. Irans ambitioner och metoder, såsom stöd till terrororganisationer, har genererat stor oro bland dess grannländer, som i vissa fall – tänk Saudiarabien – har reagerat genom att stödja sina egna väpnade grupper i konflikter som i Jemen där Iran är inblandat. På samma sätt har Ryssland drivit en agenda som söker befästa eller åter skapa en intressesfär över forna Sovjetområdet, samtidigt som man utmanar västliga demokratier med hybridkrigföring och militära hot.

Kina har börjat agera alltmer självsäkert, på gränsen till aggressivt, i sitt närområde. Den militära expansionen i Syd kinesiska sjön är det mest uppenbara exemplet, men på senare tid har länder i Kinas periferi från Filippinerna och Indonesien till Australien och Japan blivit alltmer bekymrade över Kinas beteende. Även i Europa har Beijing börjar göra sig gällande på ett sätt som tycks syfta till att splittra EU och Nato. Slutligen har Turkiet, traditionellt sett en stabil europeisk partner, börjat ägna sig alltmer åt äventyrligheter under Erdoğan's styre. Bland annat har man gett stöd till islamistiska miliser i det syrisk inbördeskriget, underminerat Israels säkerhet och försökt skapa en intressesfär runt östra Medelhavet byggd på det Muslimska brödraskapets maktställning. Det återstår att se om Turkiet kan återvända till sin traditionellt mer stabiliserande roll i regionen. Kontentan är dock att i en värld där normer och

¹¹ Snyder, J., 2000.

¹² Kaplan, R. D., 2018.



regler för internationellt uppförande inte upprätthålls kommer större icke-demokratiska makter att göra vad de tror de kan komma undan med.

Detta sagt finns andra auktoritära stater som etablerat sig själva som konstruktiva aktörer i internationell politik. Ett par goda exempel i Mellanöstern är Marocko, Jordanien och Förenade Arabemiraten, samt längre norrut Azerbajdzjan, Kazakstan och Uzbekistan. Samtliga stater kan betecknas som traditionella auktoritära stater, som söker goda relationer med sina grannar och med Europa. Samtliga har försökt begränsa utrymmet för extremistiska ideologier, och de flesta har bidragit till Nato-ledda militära insatser i konfliktråden som Kosovo, Afghanistan eller Libyen.

Förenade Arabemiraten är tillsammans med Jordanien det enda arabisktalande land som bidragit med militär trupp till den internationella närvaron i Afghanistan, och emiraten, som har Mellanösterns viktigaste finansiella centrum i Dubai, har genomfört betydande reformer för att förhindra att dess territorium används för terroristfinansiering. Internt har emiraten genomdrivit betydande utbildningsreformer som gett kvinnor rättigheter och möjligheter som saknas i de flesta av regionens länder. Jordanien och Marocko är på liknande sätt stater som sökt motverka extremism och istället stöder traditionella och måttfulla tolkningar av Islam. Jordanien har bidragit till underrättelsesamarbete med Natoländer i Afghanistan och Marocko är en central partner för EU i Medelhavsregionen.

Kazakstan valde att ge upp sin kärnvapenarsenal vid självständigheten från Sovjetunionen, och har tagit en aktiv roll i internationell politik, bland annat genom att skapa mekanismer som CICA (Conference on Interaction and Confidence-Building in Asia), stå värd för IAEA:s internationella uraniumbank och har tagit initiativ till fredssamtal kring Syrien. Grannlandet Uzbekistan, som sedan 2016 genomgått omfattande politiska och ekonomiska reformer, arbetar aktivt för att understödja en fredlig lösning på konflikten i Afghanistan, samtidigt som man har lanserat konceptet

”upplyst islam” för att på det idémässiga planet motverka radikala ideologier. På andra sidan Kaspiska havet spelar Azerbajdzjan, inklämt mellan Ryssland och Iran, en nyckelroll för västländers åtkomst till Centralasien, samtidigt som Azerbajdzjan är det muslimska land som har de närmaste relationerna till Israel. Samtliga tre är sekulära länder som infört omfattande inskränkningar i religionsfriheten för att motverka religiös extremism. Å andra sidan skyddar de både religiösa minoriteter och kvinnor mot det religiöst baserade förtryck som drabbar många länder i Mellanöstern och södra Asien.

I detta perspektiv bör även Egypten nämnas. Efter general Abdel Fattah al-Sisis maktövertagande 2013 har Egypten inte nödvändigtvis blivit friare än det var under Mohammed Morsi och Muslimska brödraskapets styre. På vissa sätt är det till och med mer repressivt. Men al-Sisi har försökt slå ned det jihadistiska upproret i Sinai, åter normaliserat relationerna till Israel, försvarat och sökt skydda den koptiska minoriteten, och spelat en konstruktiv roll i Libyen. Därtill har al-Sisi aktivt tagit sig an den grannliga uppgiften att angripa extremismen genom att kräva förändringar i utbildningen i Al Azhar-universitetet, den muslimska världens kanske viktigaste lärosäte, som under flera årtionden alltmer kommit under extremistiska ideologiers inflytande. Medan al-Sisis Egypten knappast är en särskilt liberal autokrati, är det en mer trovärdig och förutsägbar internationell aktör, och därtill en som söker samarbete med Europa snarare än att se Europa som en fiende. Detta betyder inte att demokratier ska strunta i Egyptens tillkortakommanden, men ej heller bör man ignorera de områden där al-Sisiregimen utgör en förbättring gentemot Morsiregimen.

Utrikespolitiska konsekvenser

Denna rapport har föreslagit en typologi för hur icke-demokratiska stater kan analyseras ur ett policyperspektiv. Hur kan dessa skillnader konkret inverka i utrikespolitikens formulering?



Enkelt uttryckt bör regimer som tenderar åt det liberala autokratiska hållet, inte sprider söndrande ideologier och spelar en positiv roll i världspolitiken ses som presumtiva partners för demokratiska stater. I den utsträckning som dessa regimer söker samarbete med väst, bör demokratier driva en engagemangspolitik som inkluderar allt från säkerhetssamarbete till handel och ekonomisk utveckling, samt dialog kring mänskliga rättigheter och politiska reformer. Mer specifikt bör strategierna för demokratibistånd i sådana stater inte vara antagonistiska. I grunden bör demokratier inte göra stöd till aktörer utanför staten till sitt huvudsakliga fokus i länder man samarbetar med. Istället bör fokus läggas på att utveckla samarbete i syfte att reformera och förbättra statliga institutioner som stärker rättsstat, transparens och långsiktig liberalisering inifrån. Detta bör ske, så långt som möjligt, i partnerskap med staten och i syfte att understödja lokala eliter "buy-in" för reformer som Krasner beskriver. Enkelt uttryckt bör man i sådana stater arbeta med staten och inte mot den.

Ett sådant tillvägagångssätt är varken önskvärt eller genomförbart i de fall där regimer är våldsamt repressiva, drivs av extrema ideologier eller spelar en negativ och destabiliserande roll i världspolitiken. Även här bör man dock vara väldigt försiktig med aktiva försök att kullkasta regimer, inte minst därför att varken USA eller Europa har visat sig särskilt bra på att hantera konsekvenserna av detta. Däremot kan mer antagonistiska strategier vara nödvändiga mot sådana regimer – strategier som under kalla kriget gick under namn som "containment" (att hindra totalitära ideologiers spridning) och "rollback" (att tvinga tillbaka fientligt inställda regimers inflytande). Stöd för regimens utmanare och vissa former av sanktioner bör därför komma ifråga. I fall som Venezuela, där regimens repression i kombination med rövarbeteende och total inkompetens skapar fallerande eller kriminaliserade stater, kan i slutändan regimförändring vara en sista utväg, om alla andra alternativ är sämre.

Regimtyperna som diskuterats är förstås idealtyper, och i verkligheten kommer få regimer att nätt falla i den ena eller

andra kategorin. Många kommer att ha vissa goda egenskaper, samtidigt som de har sämre sidor. Från fall till fall måste därför regimens karaktär bedömas och beaktas mot bakgrund av de nationella intressen demokratiska stater har i sina relationer med dem.

Händer då inte detta redan i utrikespolitiken idag? Självfallet påverkas utrikespolitikens formulering av den typ av resonemang som förts i denna text. Men detta sker alltför ofta implicit istället för explicit, kanske till och med undermedvetet snarare än medvetet. Det sker inte heller systematiskt, utan på *ad hoc*-basis. Det är inte uppenbart vare sig inåt eller utåt hur sådana bedömningar tagits i beaktande i utrikespolitiken.

Det gör i sin tur att utrikespolitiken brister i transparens. Och i förlängningen betyder det att olika länder behandlas med olika måttstockar. I praktiken kommer större och mäktigare länder som kan utöva påtryckningar på demokratier undan med beteenden som mindre stater inte gör. Istället tenderar demokratier att ha högre svansföring i normativa frågor gentemot länder där det kostar mindre att göra så – vilket paradoxalt nog ofta är just de länder som är mer liberala, mindre ideologiska och bättre medlemmar i världssamfundet. Avsaknaden av tydliga principer gör i sin tur att olika lobbykrafter kan ha oanad inverkan på utrikespolitiken. För att undvika dessa fallgropar och skapa mer konsistens och förutsägbarhet i utrikespolitiken behövs därför en viss rudimentär typologi av både icke-demokratiska stater och demokratiers intressen i dem.

Kalla krigets slut ledde till stark optimism att världen nu skulle gå mot en snabb demokratisering. Dessvärre blev det inte så, icke-demokratisk statsbildning förblir normen i stora delar av världen och kommer så att förbli under över-skådlig tid. Ju fortare demokratiska stater förlikar sig med denna verklighet och formulerar ett konstruktivt förhållningssätt till den, desto bättre.



Referensförteckning

- Freedom House, 2019, "Democracy in Retreat: Freedom in the World 2019".
- Fukuyama, F., 1989, "The End of History?," *The National Interest*, sommarupplaga.
- Grindle, M., 2004, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance*, vol. 17 no. 4, oktoberupplaga.
- Krasner, S. D., 2016, "Autocracies Failed and Unfailed: Limited Strategies for State Building", Atlantic Council Strategy Paper.
- Huntington, S. P., 1991, "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, vårupplaga.
- Huntington, S. P., 1993, "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, sommarupplaga.
- Kaplan, R. D., 1994, "The Coming Anarchy", *Atlantic*, februariupplaga.
- Kaplan, R. D., 1997, "Was Democracy Just a Moment?" *Atlantic*, decemberupplaga.
- Kaplan, R. D., 2018, *The Return of Marco Polo's World*, Penguin Random House.
- Kirkpatrick, J. J., 1979, "Dictatorships and Double Standards," *Commentary*, novemberupplaga.
- Linz, J., 2000, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner.
- Snyder, J., 2000, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W. W. Norton.
- Zakaria, F., 2003, *The Future of Freedom*, W.W. Norton.