

Medlemskap och maktfördelning

Olika organisationsprinciper för en internationell myndighet

Hans F. Petersson

Inledning

PROBLEMATIK

Vanligen betraktas tre problem som särskilt viktiga vid en internationell organisations tillkomst; organisationens syften, dess medlemskap samt dess struktur och funktioner.¹ Dessa problem griper in i varandra under ömsesidig påverkan. Visserligen kan organisationens syften sägas i stor utsträckning bestämma både medlemskap och struktur; å andra sidan kan de icke undgå att influeras icke blott av vilka funktioner som realistiskt kan anförtros åt organisationen utan även av antalet medlemmar och dessas politiska karakteristika. Vissa strukturproblem, såsom representation och röstning, är i sin tur nära beroende av medlemskapets karaktär.

Den fråga som i det följande skall närmare undersökas, nämligen medlemskapet, bildar således en skärningspunkt, varifrån andra organisationella problem kan belysas. Dessutom är det en fråga som först ställer debattörer och planerare inför konkreta problem, rörande antingen enskilda länders eller kategorier av länders medlemskap. Av speciellt intresse är problemen om kärngrupp (nucleus) och initialmedlemskap, dvs. om en mindre, initierande grupp är nödvändig och hur denna i så fall bör vara beskaffad samt vilka stater som från början skall få tillträde till den planerade organisationen. De skiftande

1 Jfr Levi, *Fundamentals of World Organization*, s. 27; Jenks, "Some Constitutional Problems of International Organization", s. 22; *British Yearbook of International Law*, s. 18 ff; Schwarzenberger, *Power Politics*, s. 427. Termen "syften" motsvarar "ends" som de definierats i Ross, *Constitution of the United Nations*, s. 108 f, medan dennes "functions" här förs samman med struktur. Syftena kan emellertid, särskilt vid en organisations planering och bildande, vara av olika vidd; i det följande kommer så vitt möjligt omedelbara och långsiktiga syften att särskiljas. Organisationsbegreppet tas här i vidsträckt mening, omfattande både formella och informella organisationer.

svaren på dessa problemställningar ger en ganska väl fixerad bild av de politiska föreställningar och överväganden som låg bakom de olika förslagen.

Exemplifieringarna i detta avsnitt har i huvudsak hämtats från diskussionen under första världskriget. Denna uppvisade ett bredare spektrum av förslag än både tidigare och senare debatter om en organiserad världsordning.²

Begreppet universalitet är ett i diskussionen om internationella organisationer ofta brukat, och icke sällan missbrukat, begrepp. Därmed kan avses två ting. Antingen hänför det sig till organisationens kontrollområde, som då anses sträcka sig över hela världen; härvid står det i motsats till regionalism eller på annat sätt lokalt begränsade organisationer. Eller också syftar universalitet på organisationens medlemskap vilket betraktas som omfattande alla stater; motsatsen i detta fall blir olika former av begränsat, selektivt medlemskap.³ Men även i den senare betydelsen blir en diskussion av universalitetsbegreppet in vacuo föga givande, då, som ovan antytts medlemskapet är intimt förknippat med en rad andra problem. Ytterligare kriterier måste tillföras. Ett försök till systematisering härvidlag har gjorts av Schwarzenberg; resultatet framgår av följande översiktsbild:⁴

Kriterier	Typer av universalitet	
Organisationens struktur	Imperiell	Kooperativ
De individuella medlemmarnas struktur	Homogen	Heterogen
De individuella medlemmarnas signifikans	Absolut	Relativ
De individuella medlemmarnas attityd till organisationen	Formell	Materiell

Ett sådant schema gör det möjligt att placera in olika typer av organisationer i ett större, systematiskt ordnat sammanhang. Det kan bilda en utgångspunkt även för en undersökning av tillsvidare lägre abstraktionsgrad och med speciell inriktning på tillkomstprocessen. Det bör emellertid då vidareutvecklas och föras med ytterligare kriterier. Vidare distinktioner blir nämligen nödvändiga för att särskilja förslag som alla befinner sig nära mitten av de kontinua som kan dras mellan de i schemat angivna ytterpunkterna. Vissa, för en preliminärdebatt före en organisations grundande speciella faktorer bör också beaktas, såsom tidpunkten för dess bildande och den typ av fred som erfordrades.

I det följande kommer icke någon klassifikation att göras av framförda förslag utifrån dessas explicita bestämmelser rörande medlemskap. I många fall var dessa bestämmelser vagt formulerade – icke sällan fullt medvetet – i andra dolde sig bakom till synes precisa klausuler skiftande intentioner. I stället skall ett försök göras att visa att floran av förslag kan återföras på och analyseras

2 Vissa hänvisningar till medlemsfrågans behandling under andra världskriget kommer att ges i noterna.
3 Claude, *Swords Into Plowshares*, s. 78 f.
4 Schwarzenberger, s. 430–37.

utifrån ett begränsat antal allmänna organisationsprinciper. Dessa principer anger generella ramar för lösningen av sådana problem som medlemskap och organisationsstruktur. En organisationsprincip inspirerar alltså vanligen icke blott en typ av förslag; den tillåter viss experimentell inriktning och alternativa lösningar. I den följande analysen kommer en huvudvariant och ett skiftande antal undervarianter i vissa principer att urskiljas. Distinktionen mellan dessa kategorier har gjorts på principiella grunder, icke efter den roll den ena eller andra varianten spelar i debatten.

Antalet organisationsprinciper har inskränkts till fyra, (varav tre kommer att närmare behandlas i det följande) då förslag till en internationell organisation – termen här begagnad i gängse mening av en kollektiv, kooperativ institution – aldrig härrör från extrema politiska riktningar.⁵

Samfundsprincipen ligger bakom förslag som syftar till att innesluta världens stater i ett enda förbund. Medlemsfrågan måste här få en omedelbar eller snar lösning i universalitetens tecken. Nödvändigheten av allmän anslutning gör emellertid att syften och struktur hos det internationella organet måste avpassas efter vad man kan nå enighet om. De blir antingen vagt angivna eller uttryckligen begränsade. Tendensen hos denna princip pekar icke mot en organisation utrustad med tvångsmedel, snarare rör den en formalisering av ”normala” internationella relationer eller en koncentration av verksamheten till främst juridiska aspekter grundad på en tro på möjligheterna till juridiska lösningar av politiska konflikter.

Gemenskapsprincipen avser att skapa en organisation baserad på solidaritet, vilken naturligt resulterar från en grundläggande överensstämmelse mellan medlemmarna ifråga om åskådning, intressen och mål. Den allmänna uppslutningen kring gemensamma syften upphäver eller kompenserar till fullo skiljaktigheter mellan medlemmarna ifråga om makt och materiella resurser. Det internationella samarbetet tänks vara kontinuerligt och snabbt expanderande till att omfatta alla viktigare områden. Organisationen blir därmed i allt högre grad det egentliga maktcentrat i internationell politik. Medlemsfrågan blir utifrån gemenskapsståndpunkt en väsentlig fråga – väsensfrämmande enheter kan uppenbarligen icke beviljas inträde – men den troddes snabbt bli löst genom demokratins oemotståndliga segertåg.

Konsertprincipen verkar i projekt där utformningen av en internationell organisation överlåtes till stormakternas avgörande, antingen så att enbart dessa blir medlemmar eller att de utgör ett direktorium med praktiskt oinskränkta

5 För de bakom dessa principer liggande allmänpolitiska föreställningarna jfr förf:s *Power and International Order*, avsnitten om de moderata och radikala riktningarna.

befogenheter. Under alla förhållanden får organisationen en oligarkisk prägel med en explicit stratifiering efter makt och strategisk betydelse. Då staternas intresseinriktning är individualistisk uppfattas internationellt samarbete som i grunden temporärt eller provisoriskt; en institutionalisering är endast tänkbar på mycket lång sikt. Härav följer också att en organisation icke inom överskådlig framtid kan bli medelpunkten i internationell politik utan blott ett av flera fora.

Alliansprincipen slutligen återfinnes i förslag som vill bygga en internationell organisation på de fundament som lagts av en i krigstid prövad och samman-svetsad mindre grupp. Det kan förefalla som en motsägelse att vilja bygga en internationell organisation på en allians; begreppen ställs vanligen i motsats till varandra. Det är emellertid här fråga om en storallians – en 'Grand Alliance' – med förgivet federativa eller integrerande inslag. Därigenom har stratifieringsproblemet fått om icke en slutlig lösning så i varje fall en harmonisk utformning. Möjligheten av ett vidare internationellt samarbete erkännes men det inskräpes samtidigt vissa svåröverkomliga gränser härvidlag, bottnade i relativt konstanta maktkonstellationer och i den ofrånkomliga existensen av yttre hot, eller i grundläggande ideologiska skiljaktigheter.⁶

För att fullt ut kunna tillämpas var dessa principer beroende av olika slags fredsuppgörelser. Samfunds- och konsertprinciperna fordrade en förhandlingsfred, då endast en sådan kunde åstadkomma den utöver krigsallianserna gående anslutning som de båda, om än på olika nivåer, byggde på. De kunde nöjaktigt anpassas till en måttfull segerfred, om denna ställde i utsikt en relativt snar återgång till ett status quo som strukturellt liknade förkrigstidens. Däremot saknade de förutsättningar att förverkligas utifrån en deciderad segerfred.

Gemenskaps- och alliansprinciperna å andra sidan baserades på en oomtvistlig seger för den egna sidan; dock uppfattades essensen i och utsträckningen av denna seger på olika sätt. För gemenskapsprincipen skulle detta vara en demokratisk segerfred, där de materiella villkorens hårdhet fick avpassas så att de tjänade att överallt undanröja den egentliga krigsorsaken, en autokratisk politisk struktur, alltså även för fiendestaternas folk. För alliansprincipen behövdes en mer konkret bestämd seger vilken så fullständigt som möjligt avvärgde hotet från de stater som ingick i motståndarlägret; härtill kunde demokratiseringen vara ett medel, men långtifrån det mest effektiva. En förhandlingsfred, innebärande att båda parter bevarade det väsentliga i sina positioner, kunde däremot icke bilda en säker bas för en organisation byggd på gemenskaps- eller alliansprincipen; den skulle nämligen innehålla en fatal kompromiss på avgörande punkter.

6 Den sistnämnda punkten aktualiserades under andra världskriget, då Ryssland ideologiskt avvek från de västallierade mycket mer markant än under det första.

KORT HISTORIK

Tanken på en internationell organisation har en lång historia, dock rikare på doktrinplanet än på det praktiska.⁷ De första projekten var ett utflöde av planerna på en samfällid europeisk aktion mot de muhammedanska staterna och bar därmed en påtaglig prägelse av en kristen allians mot hednavärlden. Även senare bildade det västeuropeiska statssystemet det kärnområde kring vilket ett eventuellt vidareförbund kunde bildas; ofta ansågs detta kärnområde vara i behov av en enda front mot ett eller annat yttre hot. En teoretisk grundval för ett absolut universalitetsbegrepp hade utformats av naturrättsfilosofer för vilka världen var en enhet, men det var först under 1800-talet, med den tekniska utvecklingen och de framflytande demokratiska strömningarna, som detta begrepp gavs ett politiskt innehåll. Det uppfattades då icke som ett statiskt och evigt system utan som en följdföreteelse till framstegstanken. Idén om en fortlöpande sammanslutning av mänskligheten blev en vedertagen viktoriansk framtidsvy, apostroferad i Tennysons vision av "the Parliament of Man, the Federation of the World" men också av män av mer prosaisk läggning. Sålunda frammanade Woodrow Wilson "a tendency ... as yet dim but destined to prevail towards, first, the confederation of parts of empires like the British, and finally of the great states themselves ... a tendency towards the American type of governments joined with governments for the pursuit of common purposes in honorary equality and honorable subordination."⁸

Konkreta utslag av denna mot ökad organisering tenderande internationalism återfanns i de två Haagkonferenserna 1899 och 1907.⁹ Bortsett från deras praktiska resultat hade de en djupgående inverkan på opinionen världen över, främst genom att fastlägga den internationaliska åskådningens grundsatser: treenigheten universalitet, jämlikhet och nedrustning. Ett för framtiden betydelsefullt prejudikat till förmån för universalitet var representationen vid konferensen 1907 av icke mindre än 44 stater. Doktrinen om staternas jämlikhet erkändes formellt. Nedrustningsfrågan förklarades vara det främsta internationella problemet.¹⁰ I senare diskussion, speciellt under kriget, kom Haagkonferenserna att bilda en utgångspunkt både för kritiker och försvarare av deras verk.

7 För detaljerade översikter se t.ex. Meulen, *Die Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*; Lange-Schou, *Historie de l'internationalisme*, I-III. En kortfattad framställning, som emellertid täcker både teori och praktik, är Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*. Om det allmänna relationsproblemet mellan en internationell organisation och det internationella samhället jfr Lasswell, "World Organisation and Society", i Lerner-Lasswell, *The Policy Sciences*, s. 102–17.

8 Tennyson, *Locksley Hall* (1842); Baker-Dodd, *The Public Papers of Woodrow Wilson*, I, s. 157 f. Jfr Mangone, *The Idea and Practice of World Government*, s. 70–91.

9 För den första konferensen se Langer, *The Diplomacy of Imperialism*, II, s. 581–92; för den andra Lorents, *Första Katastrofen*, s. 290–98.

10 Scott, *Les Conférences de la Paix de la Haye de 1889 et 1907*, I, s. 145 ff om jämlikhetsfrågan, I, s. 88 ff, III, 29–35, om universaliteten och II, s. 559–73 om nedrustning.

Krigsutbrottet blev ett hårt slag för internationalistiska och pacifistiska strömningar.¹¹ Småningom blev kriget en mäktig drivkraft för nya ansträngningar att organisera det internationella systemet, men dessa kom i mycket att följa andra vägar. De äldre pacifistiska riktningarna kom i ett svårt läge, miss-tänkliggjorda som de var i den allmänna patriotiska tidsandan och oförmögna att komma förbi sitt gamla dilemma om maktanvändning. En annan strömning växte sig stark, på många håll på pacifismens bekostnad. Dess program innebar ett accepterande av tanken att använda tvångsmedel för att upprätthålla freden, men dessa skulle underordnas rättsliga regler. Det var utifrån dessa utgångspunkter som idén om ett nationernas förbund fördes fram som ett alternativ till vad man betraktade som förkrigstidens internationella anarki.¹²

Debatten om en internationell organisation utvecklades snabbt från ett blygsamt och oartikulerat begynnelsestadium. Under de första krigsmånaderna talade man i vaga och nostalgiska ordalag om en återupprättad europeisk konsert som visserligen kunde bli ett embryo till ett europeiskt statsförbund men vars omedelbara och konkreta uppgift var att bilägga den just utbrutna konflikten och att förmå stater att avge ömsesidiga garantier mot framtida krig. Dessa 'praktiska' förslag var dock ett led i en "stop the war"-rörelse snarare än i en mer långsiktig strävan. Sedan utsträcktes debatten dels geografiskt till att gälla även utomeuropiska områden, dels innehållsmässigt till att omfatta betydligt mer genomgripande reformförslag. Vissa av dessa var främst inriktade på metoder för medling och skiljedom, på vädjanden till förnuft, rättskänsla och den allmänna opinionen men var begränsad ifråga om organisationell struktur. Andra förslag åter syftade att upprätta en mer eller mindre fullständig internationell styrelse med organ för exekutiva, legislativa och medlande funktioner.

Ett stort antal föreningar och sällskap bildades för att propagera för olika förslag till en nydaning av det internationella systemet.¹³ Deras inflytande på åsiktsbildningen varierade avsevärt, men en växande folkopinion för någon form av internationell myndighet gjorde sig märkbar, främst på entente-sidan. Den påverkade i sin tur regeringarna som en efter en lät tillsätta kommissioner för att studera frågan och inkomma med förslag till dess lösning. President Wilson framstod snart som den ledande förespråkaren för en internationell organisation. Hans offentliga uttalanden präglades visserligen av propagandistisk kraft men var föga preciserande ifråga om organisationens sammansättning och närmare uppgifter. Då samtidigt de europeiska regeringskommissionernas

11 Beales, *The History of Peace*, s. 243–77. En stor pacifistkongress var utlyst att äga rum i Wien i augusti 1914, *Le Mouvement Pacifiste* 1914. På officiell nivå förberedde man en tredje Haagkonferens.

12 Någon tillfredsställande studie av folkförbundstanken under kriget finns icke. Jfr dock Walter, *A History of the League of Nations*, I samt Rappard, *The Quest for Peace during the World War*, kap. I.

13 Jfr Bartlett, *The League to Enforce Peace*; Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain*, 1914–1918; och för en kort allmän översikt Moe, *Det internasjonale arbeid for fred, 1914–1939*, s. 5–22.

arbete hemlighölls och någon samverkan dem emellan icke förekom skapades en klyfta mellan statsledningar och opinion. Frågan om ett nationernas förbund stod oundvikligen på dagordningen. Men den allmänna opinionen hade icke givits någon föreställning om vad som kunde vara praktiskt möjligt att uppnå. Statsmän och experter mötte upp vid fredskonferensen med i avskildhet färdigskrivna utkast som sedan oförmedlat konfronterades med varandra.¹⁴

Analys

SAMFUNDSPRINCIPEN

a) Huvudvariant: en allmän internationell organisation

Förslag byggda på samfundsprincipen bildade den konstruktiva delen av en generell och principiell kritik av förkrigstidens internationella system och detas viktigaste instrument, maktbalanspolitiken. Det explicit oftast återopade skälet för en organisation baserad på samfundsprincipen var att denna blott på så sätt kunde bli en myndighet som höjde sig över allianserna och därmed bröt maktbalansens onda cirkel.

No league can be real and effective unless it were of a general and all-embracing character. Exclusion or abstention of any leading power, or even any number of minor states, would be fatal to its utility since it would then inevitably lead to combinations and groupings similar to those leagues which in past history have proved to be the cause of war rather than the guarantee of peace.¹⁵

Bakom argument av samfundskaraktär låg föreställningen att om en internationell organisation skulle få världsomfattande uppgifter vore det naturligt att den finge stöd av så många stater som möjligt. Man uppfattade kontrollområde och medlemskapsområde som naturligen identiska. Härtil kom att man kunde falla tillbaka på universalitetsprejudikatet från andra Haagkonferenser. De 44 stater som då deltagit kunde icke gärna uteslutas från förslag av samfundsstyp som uttryckligen syftade att föra konferensernas verk vidare.

Uttalade krav på en absolut universalitet förekom mycket sällan. Vissa grundläggande inskränkningar gjordes av alla i debatten deltagande riktningar. Sålunda räknades som antagbara medlemmar blott "civiliserade" stater; därmed uteslöts, efter något skiftande kriterier en större eller mindre grupp. Attributet "oberoende" begagnades i samma syfte och sammanföll delvis i sin referens med civilisationskriterierna. Det värde, främst i fostrande och övervakande avseende,

14 För utarbetandet av förbundspakten se Miller, *The Drafting of the Covenant*, I-II, som på enskilda punkter kan suppleras av hans *My Diary at the Conference of Paris* (21 vol.)

15 *Statement by the British Branch of the inter-Parliamentary Union*, 22/7 1918, *International Conciliation*, Jan. 1919, s. 78.

som medlemskap för mindre civiliserade stater kunde innebära, ansågs ej upp-
väga de strukturella och politiska komplikationer det medförde.¹⁶

I allmänhet nöjde man sig med formuleringar sådana som att den kommande organisationen borde vara "non pas nécessairement universelle, mais générale".¹⁷ En oundgänglig förutsättning var emellertid att majoriteten av stormakterna, och däribland först och främst de ledande i båda de krigförande blocken, från början anslöt sig till organisationen. För att uppnå ett allmänt medlemskap användes i förslag av samfundskaraktär tre olika typer av bestämmelser. Den första och vanligaste föreskrev blott att medlemskap i princip borde stå öppet för alla civiliserade stater. Den universalitet man kunde uppnå måste vara permissiv. I det skandinaviska utkastet till en konvention rörande en mellanfolklig rättsordning, från hösten 1918, uttrycktes detta klart:

... inbjudningar böra utgå till alla de stater som voro inbjudna till andra Haagkonferenser. Skulle dessa alla stater icke vara villiga att deltaga i sådana överenskommelser, böra de likväl komma till stånd mellan dem som äro villiga att deltaga, under förutsättning att bland dessa befinna sig - - -

Därest efter avslutande av överenskommelserna andra stater vilja ansluta sig till densamma, står detta dem fritt såframt ej invändning däremot främställes av en i konventionen närmare bestämd minoritet av de stater som äro deltagare i konventionen.¹⁸

Det veto som här fanns – och som i första hand riktade sig mot mindre civiliserade stater – saknades i en annan formel, enligt vilken medlemskap kunde följa ur en unilateral akt av en enskild stat. Denna version begagnades framför allt av talesmän för stater som kände sig förfördelade eller hotade av utestängning; sålunda föreskrev Erzbergers utkast att "jeder souveräne Staat kann auf Grund des Beschlusses seiner gesetzgebenden Körperschaft dem Völkerbund beitreten."¹⁹ Förslag av denna typ utnyttjade föreställningen att varje stat genom sin på folkrättslig väg erkända existens hade en oavvislig rätt att tillhöra de organ som kunde upprättas i det internationella samhället.²⁰

16 För exempel på civilisationskriterier – antalet röstberättigade uppgå till 10–20 % av den totala bofasta befolkningen – jfr Avant-Projet dune Société des Nations (Genève), 7 f; om mindre civiliserade staters medlemskap, Lange-Marburg, 10/7 1918, Latané (ed), *Development of the League Idea*, II, s. 487 f.

17 Huber, *Problèmes relatifs à la Société des Nations*, s. 15 f. Detta var en promemoria utarbetad för den officiella schweiziska studiekommisionen.

18 K. Maj:ts Prop. nr 90 (1920), bilaga 9, s. 224, 214 f; program för League of Nations Society (London), § 1, Woolf, *The Framework of Lasting Peace*, s. 66; den holländska regeringskommissionens utkast, § 1, Latané, II, s. 834.

19 Erzberger, *Der Völkerbund*, s. 184, § 2. Denna klausul var förbunden med ett förbud mot utträde, i vilket fall sanktioner kunde tillgripas, ib. § 3.

20 Så menade den spanske regeringschefen Maura att ett förbund som utgav sig för att vara allmänt måste bevilja som inträde för alla folk "que pretendan formar parte de la misma". *El Imparcial*, 16/2 1919.

I ett mindre antal förslag slutligen förekom tanken på en tvångsmässig anslutning, Denna skulle förvisso icke gälla generellt utan tog sikte på de stater man starkast misstänkte för aggressiva intentioner. Det ansågs ytterst väsentligt att dessa stater skulle tvingas inträda i organisationen för att mer effektivt kunna hållas under kontroll. Man drog härvid en parallell med det inomstatliga samhället som inkluderande såväl "tjuvar och illgärningsmän som laglydiga medborgare".²¹

Dessa nyanser av ett allmänt medlemskap var nära relaterade till de syften organisationen tänktes tjäna och de funktioner den skulle utrustas med. Det permissiva medlemskapet var utmärkande för den riktning vars omedelbara strävan var att uppnå en förhandlingsfred och som från denna utgångspunkt ville bygga en organisation i allt väsentligt på Haagkonferenserna. I syfte att säkerställa en fredlig uppbyggnad av det internationella samhället skulle dessa "erhålla en fast organisation och sammanträda på regelbundet återkommande tider".²² Visserligen ville man förse Haagverket "with muscle and with bone" men utrustningens perfektionsgrad fick bero på vilket mått av enighet man lyckades uppnå i början. Trots ovissheten härom var ett allmänt medlemskap att föredra framför ett selektivt; världen ansågs bättre skyddad från krig genom "a universal league with a minimum of obligations than by the maximum obligations, enforced by a limited League of Powers".²³

De båda andra versionerna däremot förutsåg en vida mer omfattande organisation. Framför allt var detta fallet med de förslag som rekommenderade en tvångsmässig anslutning av de forna fienderna; en sådan klausul kunde vara meningsfull blott om organisationen förfogade över oemotståndliga tvångsmedel.²⁴ Den optionsbaserade varianten förutsåg en organisation vars huvudsyften låg på de rättsliga och ekonomiska planen snarare än på det politiska.²⁵ Den ingick i föreställningarna om en rättsfred – i kontrast till maktfred – som blev förhärskande i centralmakterna vid krigets slut.

Förslag byggda på samfundsprincipen härrörde från grupper som dels hade en förkrigstida internationalistisk tradition, dels var utestängda från eller blott i ringa grad deltog i den politiska processen. Denna kombination av oförmåga att i den existerande situationen påverka de enskilda staternas politik och strävan att även under kriget bibehålla ett samarbete över gränserna bidrog att ge deras program och förslag en ekumenisk och det kontroversiella undvikande prägel.

21 G.N. Barnes, *Times* 6/8 1918; jfr Keen, *Hammering Out the Details*, s. 31 f.

22 Lange, *Centralorganisationen för en varaktig fred*, s. 6 f; W. H. Dickinson, förord till Keen, *A League of Nations with Great Powers*, s. 5.

23 Catellani-Marburg, 16/2 1919, *Latané*, II, s. 613 f.

24 Parmoor, i överhuset, 19/3 1918, *Parliamentary Debates*, House of Lords XXIX, 483 f; jfr hans artikel, "Lord Lansdowne and the League of Nations", *Contemporary Review*, Jan. 1918, s. 10.

25 Jfr Erzbergers förslag § 1, Kap. III, V.

Det var främst tre rörelser som här var aktiva. Den första utgjordes av den traditionella pacifismen och andra med Haagandan identifierade grupper. En typisk exponent var Centralorganisationen för en varaktig fred, vilken räknade deltagare från de neutrala länderna men även, om än i mindre antal, från båda krigförande lägren.²⁶ Grundvalen för det praktiska arbetet inom denna grupp lades, karakteristiskt nog, i ett "minimiprogram"; detta vidrörde icke uttryckligen medlemskapsfrågan. Man väddade blott om stöd för sina strävanden från alla civiliserade stater.²⁷ I minimiprogrammet ingick visserligen också en rad punkter av annan karaktär – antiannekteringsprincipen, en upplyst kolonialpolitik, minoritetsskydd och en parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken – vilka antydde förhållanden av demokratiska strömningar. Dessa var emellertid i det praktiskt inriktade arbetet underordnade det omedelbara målet, en snar fred.

En annan rörelse av liknande internationalistisk inriktning var den socialistiska. I sin strävan att överbygga den klyfta mellan de olika nationella sektionerna som kriget skapat, arbetade den under samma svårigheter som pacifismen. De uttalanden som var avsedda att ge uttryck för en samlad socialistisk opinion var också försiktigt formulerade, icke minst när det gällde en framtida organiserad fred. Förutom nödvändigheten att icke stöta några nationella grupper, fanns ett ytterligare skäl för denna återhållsamhet. Man strävade nämligen efter att vidareutveckla programmet för en specifikt socialistisk fred, med utgångspunkt i resolutionerna från kongressen i Köpenhamn 1910, och man var tveksam om värdet av en mellanstatlig organisation. Det sista försöket från internationellt socialistiskt håll att formulera ett fullständigt fredsprogram, den internationella socialistiska byråns rapport till den föreslagna konferensen i Stockholm 1917, rekommenderade visserligen upprättandet av ett nationernas förbund men undvek att specificera dess medlemskap.²⁸

En tredje internationalistisk riktning och den enda officiella förespråkaren för en långtgående tillämpning av samfundsprincipen, var den katolska kyrkan. Den fullständiga opartiskhet som Påven kunde iaktta motvägdes emellertid av en lika enständig vägran att befatta sig med politiska spørsmål. När han övergick från allmänna talesätt till "åskådliga och genomförbara förslag", i sin fredsnot av augusti 1917, kom dessa också att stanna vid nedrustning och obligatorisk skiljedom. Den tänkbara organisationella strukturen var enkel.²⁹

26 Lange, a. a., s. 4 f, 17 ff. För dess arbete se ock dess *Recueil de rapports sur les différents points du programme minimum*.

27 Ib. s. 6 f; Munch, *Les Origines et l'Oeuvre de la Société des Nations*, I, s. 15–21.

28 van der Slice, *International Labor, Diplomacy And Peace, 1914–1918*, s. 38.

29 Scott, *Official Statements of War aims and Peace Proposals*. För en senare tolkning av de påvliga intentionerna, under kritik av NF:s komplicerade uppbyggnad, se *Osservatore Romano*, 11/3, 1919. För ett försök att framställa nationernas förbund som en från början katolsk tanke se biskopen av Arras, Julien, *La Société des Nations: une théorie catholique*.

En jämförlig roll på det mellanstatliga planet spelade de neutrala staterna. Om neutralitetspolitik utgjorde en negativ reaktion från deras sida till utestängningen från inflytande, var den positiva att finna i en praktiskt, men ibland även ideologiskt, motiverad strävan att främja internationell förståelse, på kort sikt genom medling i kriget, på längre sikt genom en utbyggnad av folkrätten.³⁰ Sitt största intresse i debatten om en internationell organisation kom de neutrala staterna emellertid att spela i ett läge då ett direkt förverkligande av samfundsprincipen icke tedde sig möjlig.

Det kanske vanligaste och i debatten farligaste argumentet mot en internationell ordning baserad på samfundsprincipen var att den, via en förhandlingsfred med anknytning till status quo ante, skulle återupprätta detta djup diskrediterade tillstånd.

Ty "the relations of nations to one another, as defined and regulated by the international law of the world as it stood on July 31, 1914, constituted a league of peace, neither more nor less, and it went to smash".³¹ Denna identifikation gjorde samfundsförslagen till ett anatema för alla dem som var övertygade om att en ny världsordning skulle uppstå genom kriget. Dessa skäl användes av Wilson för att tillbakavisa påvens fredsnot.³²

b) Undervarianter

Medan huvudversionen av samfundsförslagen avsåg en organisation skapad i anslutning till ett fredsslut, som gjorde ett inträde av samtliga stormakter möjligt, fanns det vissa varianter enligt vilka arbetet kunde starta tidigare. De kan också sägas ha tjänat som tillfälliga reträtspositioner i ett läge där någon möjlighet att skapa en genuin internationell organisation icke förelåg. Man lät här den universalistiska linjen företräddas av det normala internationella samhällets enda kvarvarande representanter, de neutrala staterna. Den kärngrupp det här var fråga om fick emellertid närmast karaktären av en förberedande arbetsgrupp; det ingick inte i deras uppgifter att vid en utvidgning pröva de inträdessökandes kvalifikationer.

Det fanns i princip två sätt att utforma ett förbund av neutrala. Den ena omfattade alla neutrala stater oavsett storlek och geografisk belägenhet. Det andra begränsades till en regional grupp av neutrala stater. En realpolitisk förutsättning i båda fallen var att förbundet var tillräckligt stort för att utöva inflytande. I praktiken innebar detta att det måste kristalliseras kring en stormakt.

30 Se t.ex. president Calonders tal, 24/11 1917, Munch, I, 386, och framför allt Wilsons tal på våren 1916, Public Papers, IV, 184 ff, för ideologin om en de neutralas mission.

31 F. K. Giddings, "The Bases of an Enduring Peace", *International Conciliation*, April 1917, s. 108 f.

32 Wilsons svarsnot, 27/8 1917, Public Papers, V, s. 93–96 – jfr ett tidigare än skarpare avståndstagande från status quo ante i hans budskap till det ryska folket, 26/5 1917, ib., s. 50; Baker, *Woodrow Wilson*, VII, s. 221 f.

1: En all-neutral konferens

På kort sikt fanns det otvivelaktigt trängande skäl för de neutrala att söka sluta sig närmare samman. Deras intressen hotades på ett likartat sätt av de krigförande; ett gemensamt uppträdande, framför allt i politiska och ekonomiska frågor, kunde mycket väl vara det enda sättet att effektivt skydda dem mot stormaktsblocken.³³ Men ett samarbete hade också mer långsiktiga och mer konstruktiva aspekter. Det framstod som ett gemensamt intresse för de neutrala att återföra de störda mellanfolkliga förbindelserna i normala banor och att gemensamt agera i denna fråga gentemot stormakterna. Härvid skulle deras funktion av på en gång medlare och opartisk jury vara det främsta instrumentet.³⁴ På så sätt skulle ett förbund av neutrala icke blott, och icke främst, tjäna tillfälliga syften utan också bli kärnan eller utgångspunkten för en kommande världsorganisation.

Redan i krigets första skede framfördes uppfattningen att en neutral gruppering vore den enda tänkbara kärnan för en framtida internationell rekonstruktion. Därav följde en rekommendation att skapa en neutral konferens som skulle förbli samlad så länge kriget varade och som skulle bemyndigas att "consider and promote the definition and defence of the rights of the non-belligerents and to consider and formulate the principles and policies which the neutral states should advocate for the reorganization of the world after the war is ended". På ett tidigt stadium tillkom även uppgiften för en neutral konferens att söka medla i den pågående konflikten.³⁵ Såsom varande den mäktigaste neutrala staten kom USA att framstå som den naturlige ledaren för dess bemödanden. Men den amerikanska politiken under neutralitetsperioden belyser väl den ambivalenta position vari en stormakt blir försatt genom strävanden efter neutral samling. Först i början på 1917 fick denna aktualitet för Wilsons politik. I övergångsperioden mellan neutralitet och krigsinträde fördes tanken på ett neutralt förbund fram som ett alternativ till dessa båda handlingslinjer. Det framhölls att "a league of neutrals is a better harbinger of future world solidarity than a league of belligerents" och mer specifikt, att det förstnämnda slagets förbund kunde göra USA till "the first and foremost of a group of neutrals rather than last and least of the belligerents in the day of judgment".³⁶ I sina 'Bases of Peace' av februari 1917 förberedde Wilson ett utspel efter dessa linjer. Ett antal av de punkter som senare kom att ingå i hans utkast till Nationernas Förbund – garantin för territoriell integritet och politiskt oberoende, rustningsbegränsning och förbud mot ekonomiska särgrupperingar

33 Jfr *Neue Zürcher Zeitung* 20/7 1916; *Journal de Genève* 27/7 1916.

34 *Nederlandse Anti-Orloog Raad*, *Der Beruf der Neutralen*, 14.

35 Levermore-Marburg, 10/6 1915, Latané, I, 42; uttalade av Ligue des pays neutres, 23/12 1916, *Holland News*, 73 f.

36 "Memorandum on Constructive Action if Confronted by Alternative of War" av R. G. Hayes, februari 1917, *Wilson Papers* (Library of Congress); H. A. Garfield-Wilson, 2/2 1917, ib.

– framfördes som underlag för diskussioner med andra neutrala stater, i första hand Schweiz. Svårigheterna doldes emellertid icke; troligen skulle det visa sig fysiskt omöjligt att hålla en konferens, dessutom tillkom den förlägenhet som många neutrala skulle känna över att sammanträda för att påverka krigets utgång. Planens hypotetiska karaktär framträdde dock klarast i den bestämmelse som gjorde ett förverkligande avhängigt av att de deltagande staterna ”may reasonably be regarded as representing the major force of mankind”.³⁷

USA:s politik under krigets tidigare skede hade emellertid varit den motsatta. Man hade konsekvent avböjt de ihärdiga försök som gjorts från neutralt småstatshåll att ta ledningen i en gemensam medlingsaktion. Än mindre kunde man då ansluta sig till ett mer vittsyftande samarbete, eftersom:

...on account of our geographical location our problems in regard to the subjects proposed for discussion (av en neutral konferens) are so different from those of countries contiguous to the belligerents that there would be no common ground for discussion; ... we are peculiarly related to the American Republics... and it has been our policy heretofore, and it seemed a wise one, to act independently of other countries although as far as possible identically with them.³⁸

Då någon stormakt icke var villig att spela en ledande roll eller då de neutralas led blott inrymde småstater var tanken på ett neutralt förbund som kärna för ett större förbund vida mindre realiserbar. Bristen på maktpolitisk tyngd i en neutral småstatsgruppering accentuerades ytterligare av medlemmarnas geografiska spridning och deras, delvis därav betingade, svårighet att enas om ett gemensamt uppträdande.

Icke minst från nordisk sida gjordes försök att samla övriga icke-krigförande stater i en neutral konferens; denna ansågs vara ”den lämpliga formen för upptagande av arbetet för förberedande av tillvaratagandet av de neutrala staternas intressen eller efter krigets slut”. Man mötte därvid en påtaglig obenägenhet att ta upp konkreta brännande frågor rörande efterkrigstidens förhållanden och nödgades begränsa sig till problem av allmän och principiell natur som icke hade direkt sammanhang med krigets avslutning.³⁹ En sådan gruppering tenderade emellertid att bli en, icke särskild effektiv, påtryckningsgrupp för att säkerställa egna särintressen, icke en brukbar kärna för en större sammanslutning.

37 *Papers Relating to the Foreign Relations of the US: The Lansing Papers*, I, s. 22 f; jfr Baker, VII, s. 465 ff; Lansing, *War Memoirs*, s. 199 ff. För svar från de neutrala: *US Foreign Relations, 1917, Supplement I*, 116–43, s. 225–43; det Svenska svaret i Gihl, *Den svenska utrikespolitikens historia*, IV, s. 254 f.

38 *Circular to all diplomatic mission*, 4/12 1916, *US Foreign Relations, 1916, Supplement*, s. 696 f. Om nordiska framstöten se Örvik, *The Decline of Neutrality*, s. 104 f.

39 Om dessa försök, se Gihl, passim; jfr den norska interparlamentariska gruppens skrivelse till norska regeringen 21/7 1917 (Norska UD:s arkiv.) Det kurialsvenska citatet är från Prop. Nr 90 (1920), s. 9.

2: En regional neutral gruppering

Det andra sättet att skapa en neutral kärngrupp var genom en regional gruppering. Denna variant baserades icke blott på de praktiska svårigheter som mötte att samla alla neutrala stater kring en gemensam aktion. Därutöver tyckte man sig finna en inneboende svaghet i en sådan politik; det vore "a fallacy that the cause of neutrals becomes stronger in proportion that it becomes universal".⁴⁰ De förslag som gjordes att organisera en regional sammanslutning är av principiellt intresse då de illustrerar både neutralitetspolitikens problem i en kontinental ram och den generella relationen mellan regionalism och universalitet.⁴¹ Då vid den tiden för första världskriget de regionala tankegångarna ännu var föga utbildade, framträdde det positiva sambandet med universaliteten tydligare än de negativa. Den regionala grupperingens funktion som kärngrupp var emellertid av en annan karaktär än den all-neutrala samlingens. Den hade att tjäna som föredöme, en modell; den kunde väl senare ingå i en större sammanslutning, men den kunde själv icke organiskt utvidgas till att omfatta stater som låg utanför regionen ifråga.

I sitt avståndstagande från ett allmänt neutralt samarbete hade USA:s regering framhävt sin speciella anknytning till övriga amerikanska stater. I själva verket hade under åren 1915–17 förhandlingar förts om pan-amerikansk pakt som skulle ge "mutual guarantees of territorial integrity and political independence under republican forms of government" och som vidare avsåg att stabilisera medlemsstaternas inre struktur genom kontroll över rustningsindustri och åtgärder mot revolutionär propaganda.⁴² Ehuru till slut resultatlösa, belyser dessa strävanden problemen vid skapandet av en regional gruppering; vidare blev de pan-amerikanska förhandlingarna ett slags experimentalfält för Wilsons tänkande rörande ett nationernas förbund.

Problemen om medlemskap och stratifiering uppträdde här i mindre skala. Liksom det tidigare existerande regionala organet, den pan-amerikanska unionen, var den nya sammanslutningen avsedd att omfatta alla de amerikanska republikerna. Men förhandlingarna fördes enbart mellan USA och de tre ABC-staterna. Det var visserligen underförstått att man skulle ta kontakt med de mindre staterna, men först när det var färdigt för undertecknande. Denna procedur ledde de små staterna att frukta att "the dangerous European

40 *New York Times*, cit. i *The Literary Digest*, 8/1 1916, s. 51. Jfr Alejandro Alvarez' förslag om kontinentala unioner med egna förlikningsråd, ett förslag som var utarbetat i explicit opposition till League to enforce peace. 2nd session of the American Institute of International Law (Havanna, 1917), Alvarez, *L'Organisation Internationale*.

41 Om detta problem under andra världskriget jfr förf:s uppsats i *Studier tilläggande Fredrik Lagerroth*. Se även Haas, "The Challenge of Regionalism", *International Organisation*, XII; 1958; Yalem, "Regionalism and World Order", *International Affairs* XXXVIII (1962), s. 460–71.

42 *Lansing Papers*, II, s. 472 f; Seymour, *The Intimate Papers of Colonel House*, I, s. 215 ff; någon samlad framställning av förhandlingarna finns icke i tryck; de får rekonstrueras från State Departments arkiv och Yale House Collection.

policies of privileged nations” höll på att införas i de inter-amerikanska förbindelserna.⁴³ I slutstadiet utelämnades flera stater – de flesta av dessa befann sig i tvist med USA. Å ena sidan tycktes denna begränsning beröva planen den ”kontinentala karaktär som var nödvändig för dess prestige”.⁴⁴ Å andra sidan påyrkades återhållsamhet ifråga om medlemsantalet i denna nya sammanslutning; dess utsikter ansågs bli allt ovissare ju längre dess medlemskap utvidgades och sfären för gemensam verksamhet utsträcktes. Den nya och större pan-amerikanska politiken var ”a matter of the joint purposes of the strong and orderly republics only”.⁴⁵

Ett sällsamt mellanspel förenade diskussionen om medlemskap med frågan om den pan-amerikanska grupperingens relationer till den övriga världen. Det gällde Canadas ställning. Detta land hade alltid stått utanför den pan-amerikanska sfären; nu framkastades tanken om man icke på något sätt skulle kunna associera det – och därmed indirekt det brittiska imperiet med den föreslagna pakt. Till några praktiska resultat ledde detta uppslag icke.⁴⁶

Om den föreslagna paktens vidare, internationella implikationer rädde olika uppfattningar. Vissa grupper betraktade den som rent regional, som ett instrument för en kontinental neutralitetspolitik. Andra, bland dem Wilson och hans närmaste rådgivare, såg den i ett längre perspektiv. Den skulle kunna tjäna som ”ett slags modell för andra staters handlande”, att ”visa de europeiska staterna ett sätt att garantera fred när kriget är över”. Kärnaspekten tenderade här att undantränga den regionala.⁴⁷

I förslagen av samfunds-karaktär täckte den planerade organisationens kontrollområde och dess medlemsområde varandra. Projekt byggda på övriga principer skilde däremot dessa från varandra; de behöll en global utsträckning på kontrollområdet men inskränkte på olika sätt medlemskapet. Gemensamt för dem var att deras förverkligande berodde på anslutningen av vissa nyckelstater – definierade som sådana efter skiftande kriterier. Så snart dessa anslutit sig kunde även en inskränkt kärngrupp börja utöva alla de funktioner som tillkom den kommande vidare sammanslutningen.

43 Calderón, boliviansk minister i USA, i *Washington Post*, 5/12 1915.

44 Castro Ruis, ”Wilson’s Latin-American Treaties”, *Chile: a monthly survey of Chilean affairs*, mars 1927, s. 77.

45 Boston Transcript, cit. *The Library Digest*, 8/1 1916, s. 52; jfr ib. 29/1 1916, s. 216.

46 Seymour, I, s. 227–30; *House Diary*, 22/2 1916 (Yale House Collection). För tidigare propaganda för att ansluta Storbritannien till det pan-amerikanska samarbetet, jfr L. Einstein, *National Review*, Nov. 1914, s. 357 ff.

47 För den förstnämnda åsikten se W. J. Bryan, Bemis, *The American Secretaries of State*, X, s. 28 f; senator Stone, intervju i *La Nacion*, 9/2 1916; för den senare Wilson-Lansing, 27/10 1915; *Lansing Papers*, II, s. 489, och 12/4 1917, *Lansing MSS* (Library of Congress); Seymour, I, s. 215.

KONSERTPRINCIPEN

a) Huvudvariant: ett förbund av stormakterna

Kännetecknande för de ur konsertprincipen härledda förslagen var den fundamentala vikt de lade vid en ofrånkomlig skiktning efter maktlinjer i det internationella systemet och till följd därav, den utslagsgivande roll de tillmätte stormakterna. Idén om en hierarkisk rangordning mellan staterna hade varit ett grundläggande element i klassisk europeisk diplomati; senare utveckling på de tekniska och ekonomiska områdena tycktes blott än starkare understryka dess konstanta natur. Skillnaden i makt mellan olika kategorier av stater framstod t.o.m. som alltmer accentuerad; de stora blev allt mäktigare, de mindre allt obetydligare.⁴⁸ Behovet av en reglerad internationell ordning erkändes, men med de postulat som konsertprincipen inrymde, kunde detta ske blott genom ett stormakternas kollektiva ledarskap, försiktigt eller provisoriskt instituerat så att icke den till sist nödvändiga handlingsfriheten för de enskilda makterna helt kringskars.

Det viktigaste skälet att upprätta ett fredsbevarande organ av denna typ var att det därigenom garanterades att kontinuerligt stå i full överensstämmelse med den verkliga maktfördelningen. Samtidigt som man undvek en diskrepans mellan realiteter och aspirationer, vann organisationen både en strukturell elasticitet och en optimal förmåga till ingripande; den bästa förutsättningen för kollektiv handling ansågs ligga i "the united but independent and masterful action of a few great states strong enough to preserve peace".⁴⁹

Trots alla meningsmotsättningar mellan stormakterna – och deras existens förnekades icke – fanns det, ansåg man, ett slags funktionell gemenskap mellan dem. Icke minst hade de det gemensamt att på grund av vidden i sina förpliktelser vara de enda helt ansvarsmedvetna medlemmarna i det internationella systemet.⁵⁰ Det ansågs därför naturligt att samhörigheten och kontaktmöjligheterna dem emellan vidareutvecklades i den takt och omfattning maktkonstellationerna medgav. Både i kriget och i de aktioner för ordningens upprätthållande som i framtiden kunde vidtas föll bördan och ansvaret nästan uteslutande på stormakterna. Detta låg i tingens natur; "it could not be altered by enactment".⁵¹ Även i detta avseendet skulle inrättandet av ett ändamålsenligt exekutivt organ innebära ett viktigt steg framåt.

48 Om det generella problemet stormakter, småstater och en internationell organisation, se Markus, *Grandes puissances, petits états et le problème de l'organisation internationale*; Kaeckenbeck, "The Function of Great and Small Powers in the International Organisation", *International Affairs*, april 1945, s. 308 ff.

49 T. Williams, "Entangling Alliances, Now and in Washington's Day", *Enforced Peace*, s. 77.

50 Taft, 30/12 1918, Marburg-Flack (eds), *Taft Papers on the League of Nations*, s. 192 f.

51 Williams-Marburg, 5/11 1917, *Latané*, I, s. 357. Om problemen vid ett stormaktsarbete under och efter andra världskriget se Fox, *The Super-Powers*, s. 12–26 och part IV.

För förslagen till en internationell organisation efter dessa linjer finns det en konkret historisk förebild, de europeiska makternas konsert, verksam från 1814 till 1856. Medan denna institution var ett stående angreppsmål för vänsteropinionen i krigstidens debatt, försvarades den av moderata element icke blott för sin historiska insats utan även i dess egenskap av en mer tidlös modell för en internationell organisation.⁵²

I sin mest typiska version fordrade konsertförslagen medlemskap för alla stormakterna men nämnde intet om övriga stater. Denna formel täckte en skala av rekommendationer som sträckte sig från ett explicit krav på ett till stormakterna inskränkt medlemskap till en preferer "not to be rigid in scrutinizing qualifications". Gemensamt för dessa attityder var emellertid övertygelsen att småstaterna under inga förhållanden skulle utöva något väsentligt inflytande.⁵³

Gemenskapen mellan stormakterna ansågs innebära en nära nog antagonistisk intressemotsättning mellan dem och de mindre nationerna tagna som kollektiv. Det fanns hos småstaterna en farlig benägenhet att föra en ansvarslös politik som ofta ledde till krig, vilka sedan stormakterna fick kämpa till slut.⁵⁴ Även inom en institutionaliserad ram bestod denna motsättning. Erfarenheter både från Haagkonferenserna och från den pan-amerikanska unionen anfördes som bevis för att det hos småstaterna fanns en tendens att gadda sig samman mot stormakterna och att obstruera dessas önskemål "for no purpose whatever except to show a power of combination". En sådan situation där en stormakt skulle kunna nedrustas av "en kombination av Liberia, Montenegro och Guatemala" framstod som absurd.⁵⁵ Det arrangemang som syntes rimligast var därefter att lämna småstaterna utanför men låta dem dra nytta av organisationens fredsbevarande verksamhet. Detta ansågs dessutom bäst överensstämma med önskemålen hos de mer högtstående småstaterna, som i det kollektiva ledarskapet utövat på detta sätt såg ett skydd mot individuell hegemoni.

En sådan bestämning av medlemskapet – rigorös på den väsentliga punkten, medvetet oprecis i övrigt – låg helt i linje med konsertprincipens pragmatiska rekommendationer beträffande organisationens struktur. Det besvärligaste problemet, relationen makt-ansvar, var emellertid löst, vare sig organisationen

52 En typisk sådan försvarsskrift var Phillips, *The Confederation of Europe*; jfr ock C. K. Websters studie över Wienkongressen i *Handbooks Prepared under the Direction of the Historical Section of the Foreign Office*, No. 153, och för dess inverkan, Nicolson, *Peacemaking* 1919, s. 115–17.

53 Cecils memorandum "League of Nations", 17/12 1918, Miller, *Drafting* II, s. 61, doc. 6; jfr Crowes försök att ur Cecils förslag från dec. 1916 få besked om vilka som tänktes bli medlemmar i en tänkt organisation, *Notes by Sir Eyre Crowe*, 1. För en explicit begränsning av medlemskapet: New York Bar Association, *Latané*, II, s. 729.

54 Ib., II, 726; "Official Study Group of the League to Enforce Peace: Record of discussion", 17/12 1917, Oscar S. Straus *Papers* (Library of Congress). Föreställningen om en oundviklig kollektiv antagonism mellan stora och små förnekades emfatiskt av många företrädare för de små staterna, Lange-Marburg 26/7 18, *Latané*, II, s. 492; Prop Nr. 90, s. 30.

55 Ib.; Amery-Reading, okt. 1917, Amery, *My Political Life*, II, s. 162.

sedan utformades löst eller fick en mer komplicerad uppbyggnad. Det fanns en påtaglig förkärlek bland konsertprincipens anhängare för en blygsam början utifrån diplomatiska kontakter: informella konsultationer mellan stormakterna eller mer regelbundna ambassadörskonferenser.⁵⁶ Men det var också möjligt att planera en fullt utbildad organisation med sekretariat, församling och domstol som i överste Houses utkast från juni 1918.⁵⁷

I den mån som stormakterna icke ansåg sig kunna acceptera helt universella förpliktelser framträdde ett slags stormaktsregionalt drag i förslagen.⁵⁸ Det innebar en uppdelning av världen i zoner – en upplyst, kooperativ form av inflytelsesfärer – där respektive stormakter skulle överta ansvaret för ordningens upprätthållande. Ett sådant arrangemang var vida överlägset en universell organisation som skulle "diffuse and disorganize rather than organize and make locally effective the power needful to peace".⁵⁹ I ett längre perspektiv som förutsåg en viss integration i dessa zoner skulle en sådan uppdelning i stora grupper – "sufficiently equal in power and in standard of civilisation to be able to deal with each other as equals" – skapa reella förutsättningar för ett nationernas förbund.⁶⁰

Konsertprincipens förslag ställdes emellertid inför vissa specifika medlemskapsproblem. De sammanhänge med de betingelser under vilka stormaktsförbundet skulle bildas, dvs. med krigets utgång och typen av fred, men också med den utvidgningsprocedur som var egen för konserten. Initiativet i medlemsfrågan låg hos företrädarna för stormaktsoligarkin. Utifrån deras synpunkt framstod det som relativt lätt att med ledning av kriterierna makt och strategisk betydelse avgöra vilka som kunde räknas dit; individuella staters anspråk på stormaktsställning var däremot ovidkommande. Utvidgningen av gruppen skedde genom ett slags kooptation.⁶¹ Vid de tillfällen då en förhandlingsfred med direkt anknytning till status quo ante syntes trolig var medlemsproblemet lättlost. Det förutsattes då att samtliga makter som tidigare räknats såsom tillhörande den europeiska stormaktsoligarkin skulle ingå i den nya konsertgrupperingen.⁶²

56 Så t.ex. den engelska Phillipmore-planen, Miller, *Drafting*, II, s. 4 ff.

57 Seymour, IV, s. 24–36. Enligt House var det dock skrivet "with a view of not hurting the sensibilities of any nation either in the Entente or the Central Powers", *House-Wilson*, 5/7 1918 (Yale House Collection).

58 För en liknande version av "constellar politics" under andra världskriget se Lipmann, *US Foreign Policy*, kap. X.

59 Taft, 23/1 1919, *Marburg-Flack*, s. 216. Citatet är från Huntington Wilson-Knox, 6/12 1918, *Knox Papers* (Library of Congress).

60 Amery, II, s. 163.

61 Om kooptationen av Frankrike 1814 se Hoffmann, *Organisations Internationales et pouvoirs politique des états*, s. 24 ff; Gulick, *Europe's Classical Balance of Power*, s. 269, 282. Spanien gjorde anspråk på stormaktsställning 1814 – Hoffmann, 25 – och 1918 – Beck-Friis-UD, 19/12 1918 (UD:s arkiv 23a25), båda gångerna helt utan resultat.

62 *Grey-House*, 16/4 1915, Yale House Collection; Lansdowne letter, *Daily Telegraph*, 29/11 1917. Bethmann-Hollweg tillkännagav 9/11 1916 Tysklands villighet att inträda i ett folkförbund, "ja sich an der Spitze eines Völkerbundes zu stellen", *Bethmann-Hollwegs Kriegsreden*, s. 192 ff.

Det stod emellertid tidigt klart att ytterligare en stormakt under alla förhållanden borde tillkomma, nämligen USA. För europeiska observatörer var detta en nödvändighet; först med USA:s inträde skulle ett organ få stabilitet och "be on a high plane that has never been attained by anything of the kind before".⁶³ För USA:s vidkommande däremot innebar varje engagemang i europeiska angelägenheter en brytning med den traditionella politik som undvek "entangling alliances". För vissa konservativa kretsar innebar emellertid just en gruppering av konserttyp en medelväg mellan en nationellt otillfredsställande isolationism och ett permanent samarbete med andra makter för att upprätthålla fred.⁶⁴

Vid en segerfred förändrades problematiken. Den mest svårlösta frågan ur principiell synpunkt blev då behandlingen av besegrade stormakter. Enligt den klassiska maktbalansteorin, på vilken konsertprincipen i mycket vilade, skulle ingen stormakt förlora sin ställning som sådan genom ett nederlag i ett krig.⁶⁵ Under nuvarande förhållanden var denna oskrivna regel i full utsträckning tillämplig, men innebörden i begreppet en måttfull segerfred antydde att det skulle röra sig om en tillfällig, icke en definitiv uteslutning. Villkor och tidpunkt för ett återinträde var visserligen icke närmare angivna, men ett par faktorer framhävdes dock. I motsats till förslag av gemenskapskaraktär lades här ingen synnerlig vikt vid inre, demokratiska garantier. Av större betydelse var ett mer allmänt resonemang. Liksom fredsvillkoren, enligt konsertprincipen, borde undvika att skapa revansch känslor hos de besegrade, måste emellertid dessas återinträde i systemet föregås av ett klart accepterande från deras sida av det nya status quo.

Dessa överväganden hänförde sig blott till sådana makter som hade en stabil inre struktur både i etniskt och politiskt avseende. Med stormakter som av inre orsaker föll samman, såsom Österrike-Ungern, ställde sig saken betydligt enklare. De bortföll automatiskt ur oligarkin utan möjlighet att återkomma.⁶⁶

Ett speciellt problem utgjorde det revolutionära Ryssland. Det inre kaos var i detta land befann sig kunde visserligen motivera dess uteslutning på grund av bristande stormaktsstatus, men konsertförslagens totala avvisande av sovjetryskt medlemskap hade andra grunder, belysande för gränserna i den "moral consensus" de implicerade. Medan ett tyskt återinträde i konsertgrupperingen betraktades som möjligt, ja önskvärt, räknades Ryssland "så länge bolsjevikerna blir vid makten" till gruppen definitivt fientliga stater, "vilka icke under några omständigheter kunde beviljas inträde". Sovjetrysslands fiendeskap riktade

63 Grey-Marburg, 19/2 1917, *Latané*, I, s. 271; Landsdowne i överhuset 19/3 1918, *Parliamentary Debates*, House of Lords, XXIX, s. 494.

64 Om denna riktning se Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relation*, Part I, Passim.

65 Phillips, s. 285; Rogge, *Kollektivsicherheit, Bündnispolitik. Völkerbund*, s. 268, 278.

66 Jfr Rose, *Daily Chronicle* 28/1 1918.

sig nämligen icke blott eller icke så mycket mot enskilda stater som mot det traditionella mellanstatliga systemet som sådant. För stater som hade en konsekvent subversiv verksamhet som sitt uttryckliga mål fanns ingen plats i den nya ordningen överhuvud; de hade ställt sig utanför medlemskapets rāmärken.⁶⁷

Den slutligen globala omfattningen av kriget och den disintegrationsprocess detta medförde gjorde det tveksamt om medlemmarna i stormaktsoligarkin i framtiden kunde betraktas som jämlika. Elimeringen av några stormakter uppfattades ibland som ett memento att förstärka den institutionella ramen:

”If this war should end today (April 1918) it would leave but three first-class powers in the world: Great Britain, Germany and the United States, and if any two of those should suddenly war with one another it would be practically impossible to stop them. Therefore, in working out a plan for a league to enforce peace, or a similar organization, it is necessary to take into consideration this possibility.”⁶⁸

Ändpunkten i denna differentieringsprocess var ett urskiljande av två världsmakter, USA och England i en klass över de vanliga stormakterna, varvid sjömakten framstod som det avgörande kriteriet.⁶⁹ Därmed hade i praktiken konsertprincipen nått gränsen för sin tillämplighet.

Vad som emellertid till slut mest bidrog till att göra denna princip och de typiska förslag den inspirerade mindre framgångsrika i debatten var invändningen att de var oförenliga med de ideal för vilka den segrande koalitionen kämpade. Å ena sidan stod de i strid mot strävanden efter en segerfred som skulle befria världen från faran av en tysk hegemoni, å den andra var de icke väl anpassade till det alltmer demokratiska politiska klimatet. Dessa invändningar kunde icke med samma fog och på samma gång riktas mot konsertprincipens andra varianter.

b) Undervarianter

1: Ett förbund av stormakter och progressiva andrarangsmakter

En signifikant utvidgning av medlemskapet förekom i de förslag som tog sikte på att skapa ett förbund av stormakterna samt vad som benämndes ”de progressiva andrarangsmakterna”; termen progressiv definierades med referens till ”the perfection of their laws and the degree in which law and order existed in them”.⁷⁰ Ett sådant förbund skulle innebära en medelväg mellan ett rent

67 Cecil, *The League of Nations*, Miller, *Drafting*, II, s. 61; Zimmern memorandum, nov. 1918, Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, s. 200 f.

68 *House Diary*, 11/4 1918.

69 *Ib.*, 19/1, 10/10 1917.

70 *Latané*, II, s. 703. Här återfinns de mest ingående diskussionerna om denna typ av förslag vilka fördes inom League to Enforce Peace tillsatta studiegruppen och ”Original dinner conferences”.

stormaktsförbund som betraktades som odemokratiskt och ett universellt förbund som ansågs ogenomförbart.

De specifika skäl som talade för att inbegripa dessa andrarangstater i ett internationellt förbund var i korthet följande. De skulle väsentligen bidra att skapa den överväldigande makt som var nödvändig för förbundet. Dessutom skulle deras närvaro göra slut på den begränsning, som ledde till egennyttans seger och som varit orsak till internationella sammanslutningars misslyckanden i det förgångna. Likaså skulle närvaron av vissa mindre stater bidra till rättvisa och stabilisering; de hade ju inga "störande ambitioner". Slutligen tillkom den eventualiteten att de, om de icke beviljades inträde, kunde tänkas sluta sig närmare en mot förbundet fientlig eller gensträvig stat.⁷¹

Två av de viktigaste agitationsgrupperna för ett nationernas förbund förordade en sådan sammanslutning. Det var the League to Enforce Peace i USA och the Council for the Study of International Relations – den s.k. Bryce-gruppen – i England. I den senares "Proposals for the Prevention of Future Wars" avhandlades medlemsfrågan utförligt:

It might be urged with a good deal of force that all the States represented at the First or Second Hague Conferences shall be admitted. But the admission, in the first instance, of so large a number of States (44) of which some (like those of Central and South America) are not intimately connected with European politics, might seriously hamper the earlier stages of the arrangement. On the other hand, any limitation must be arbitrary. The suggestion in Clause I of the present draft is for the inclusion, as of right, of the Great Powers, and of any other European State that may wish to adhere.

But this particular selection of States is not the essential of the scheme. What is important is that the membership should not be so narrow and exclusive that the Union shall appear to be a mere alliance directed against other States. For this reason it seems essential that at last all the Great Powers should be admissible as of right whether or no they all choose to come in at the beginning. And there are others of the lesser European States, such as Holland, Belgium, the Scandinavian countries well as some of chief South American States. Later on, if the arrangements were found to work well in practice it might be thrown open to all the States of the world.⁷²

I sin amerikanska version hade denna typ av förslag en starkt hierarkisk karaktär

71 Marburg-London, 16/2, 26/2 1918. *Latané*, I, s. 411, 413; Marburg-Lange, 6/8 1918, ib. II, s. 500.

72 Woolf, *The Framework of a Lasting Peace*, s. 69 f, 85.

som avspeglades i ett omsorgsfullt graderat medlemskap. Som utgångspunkt togs stormakternas absoluta supremati; de utgjorde den första kategorin medlemmar: de som deltog i sanktioner för att framtvunga efterlevnad av förbundets regler. Den andra kategorin bestod av de stater som samtyckt till att respektera dessa regler utan att delta i sanktionsåtgärder. Senare delades denna kategori i två undergrupper; de vanliga andrangsstaterna som ombads delta i åtgärder av icke-tvångsmässig art, vilket skilde dem från de permanent neutraliserade staterna som icke skulle delta i krig utom då de invaderades. Alla dessa stater skulle vara medlemmar i förbundet.⁷³ De som, i enlighet med definitionen av termen progressiv, ställdes utanför var de "efterblivna" (backward) staterna. Genom att utesluta dem försökte man hindra att organisationen översvämmades av ett stort antal stater som icke kunde upprätthålla ordning inom sina egna gränser, långt mindre uppfylla några internationella förpliktelser. Denna grupp omfattade det stora flertalet stater i Central- och Sydamerika men också i Asien, däribland Kina, samt i Europa, Balkanstaterna och Turkiet.⁷⁴

En så välutvecklad gradering invecklade emellertid förslagen i en rad konkreta svårigheter. Först och främst bortsåg de från de reella förbindelserna mellan efterblivna stater och civiliserade, då speciellt stormakterna. Tendensen hos de förstnämnda staterna att söka en nära, klientbetonad anknytning till de sistnämnda hade stärkts genom krigsförhållandena. Om sålunda en stat en gång beviljats inträde i förbundet skulle det vara nästan omöjligt att utesluta andra; t.o.m. en progressiv stats inträde skulle utlösa en kedjereaktion. Om t.ex. Spanien beviljades inträde kunde man frukta att det föreslå inval av alla de sydamerikanska republikerna och USA skulle, med tanke på sina speciella relationer till dessa, knappast vara i en position att gå emot det.⁷⁵

Applicerade på Europa stötte denna differentieringsmetod mot de krigstida grupperingslinjerna. Den ursprungliga ståndpunkten hade varit att undvika en utformning av organisationen där "någon av medlemmarna brådstörtat skulle kunna dra in förbundet i ett krig om Balkanstaterna var medlemmar däri".

Å andra sidan var det uppenbart att de allierade icke gärna kunde samtycka till att utesluta vissa stater, som Serbien och Rumänien, som, ehuru definitions-mässigt att betraktas som efterblivna, likväl kämpade på den allierade sidan.⁷⁶ Vidare blev det småningom tydligt att det vid krigets slut skulle upprättas en

73 Official Study Group of the League to Enforce Peace: Record of Discussion, 17/12, 1917, *Oscar S. Straus Papers*; *Latané*, II, s. 719 f. Förbundet skulle alltså bestå av de åtta stormakterna och tretton andrangsstater: Belgien, Danmark, Holland, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige och tydligen Rumänien samt Argentina, Brasilien och Chile, *Ib.*, II, s. 472 n21), s. 474 n33).

74 *Marburg-Clark*, 17/8 1915, *ib.*, I, s. 63 f; *Marburg-Gulick*, 20/6 1916, *ib.*, I, s. 127; *Marburg-Montluc*, 6/11 1918, *ib.*, II, s. 546.

75 *Ib.*, II, s. 725; om relationerna mellan små och stora stater jfr Münsterberg, *New York Times*, 30/7 1916.

76 *Marburg-Clark*, 17/8 1915, *ib.*, I, s. 64; *Clark-Marburg*, 4/8 1915, *ib.*, I, s. 56; jfr *ib.*, II, s. 725.

hel rad nya stater ur de sönderfallande stormakternas spillror. Om dessa nya stater skulle betraktas som civiliserade eller efterblivna var omöjligt att förutse.

2: *En stratifierad allmän organisation*

En annan variant av konsertförslag tycktes på ett både klarare och mer definitivt sätt ta hänsyn till den växande internationella opinion som angrep föreställningen om en naturlig hierarki bland staterna. Man tillmötesgick här kravet på ett allmänt medlemskap men förbehöll stormakterna det slutliga avgörandet i den planerade organisationen. Detta kunde ses som en senkommen eftergift åt demokratiska strömningar men låg i själva verket helt i linje med den ringa betydelse konsertprincipen tillmätte medlemskapet som sådant och den motsvarande vikt man fäste vid funktionsavvägningen och den organisationella maktfördelningen.

Det var framför allt från engelsk sida som dessa tankegångar fördes fram. De utvecklades i planeringsarbetet i Foreign Office; detta underströk den naturliga utvecklingen ur konsertprincipens grundpostulat som denna variant utgjorde. Men den på en gång mest stringenta och starkast opinionsbildande framställningen återfanns i Smuts broschyr "The League of Nations".⁷⁷ Denna var "ett praktiskt förslag" som utlovade en åtminstone formell sammanjämkning av insikten hos de få och aspirationerna hos de många.

Utgångspunkten för Smuts förslag var ett avvisande av ytterlighetsalternativen en internationell överstat och en ren debattförsamling. Men även för en organisation däremellan fanns ett fundamentalt problem:

The League will include a few Great Powers, a larger number of medium or intermediate States and a very large number of small States. If in the councils of the League they are all to count and vote as of equal value, the few Powers may be at the mercy of the great majority of small States. It is quite certain that no Great Power will willingly run such a risk by entering a League in which all have equal voting power. ... The League is therefore in this dilemma, that if its votes have to be unanimous, the League will be unworkable; and if they are decided by a majority the Great Powers will not enter it; and yet if they keep out of it they will wreck the whole scheme. Clearly neither unanimity nor mere majority will do. Neither will it do to assess and assign different values to the States who are members of the League. ... clearly there is not good reason to be assigned in favour of any basis of valuation, and the principle of values will not help us at all. We therefore proceed to look for some other solution of our difficulty.⁷⁸

77 För det intryck Wilson tog av Smuts förslag se Miller, *Drafting*, II, s. 67 ff; Seymour, IV, s. 286 f.

78 Smuts, *The League of Nations*, s. 33 f.

Denna lösning var att upprätta skilda organ med skilda funktioner. Det ena organet skulle vara universellt och egalitärt, dess funktioner begränsade till diskussion och rekommendationer; dess verkan på längre sikt huvudsakligen opinionsbildande. Det andra organet skulle vara begränsat i medlemskap men i gengäld stå för "det verkliga arbetet", de exekutiva funktionerna i organisationen. Det förslagna medlemskapet i detta senare organ visar den yttersta gräns till vilken konsertprincipen kunde gå. Det skulle omfatta stormakterna, här uppskattade till fem, samt ytterligare fyra medlemmar hämtade från två andra grupper av stater. Stormakterna skulle alltså få majoritet, om än en knapp sådan.⁷⁹

Bakom förslag av en sådan direktorialkaraktär låg ofta en förväntan att det universella organet skulle "sammanträda sällan och vara av ringa betydelse."⁸⁰ Den vikt det eventuellt kunde få låg i en för konsertprincipen karakteristisk riktning. I insikt om den allmänna opinionens växande makt framstod som viktigt att genom en välavvägd institutionalisering på detta område försöka förhindra att konkurrenser sådana som den socialistiska Internationalen med ett "vested interest in international public opinion" fick ett försteg här vilket ansågs skola leda till "otillfredställande resultat".⁸¹

I ett längre perspektiv hos dessa förslag skymtade ibland regionala tankegångar. Det rörde sig emellertid här, i motsats till i huvudvarianten, om en småstatsregionalism med federativa inslag. Den särställning som getts åt stormakterna skulle kunna tjäna som en stimulans för mindre stater, som de skandinaviska och de västslaviska, att sluta sig samman i unioner som kunde berättiga dem att uppträda som förstarangsmakter.⁸²

Den faktor som förslag av denna typ, med sin generella och relativt statiska uppfattning av förhållandet mellan stater av olika makt och resurser, förbisåg och som skulle förhindra deras förverkligande var de speciella relationer mellan stora och små stater som växte fram i en krigsförande storkoalition.

3: Ett förbund av de allierade och associerade stormakterna

Konsertprincipernas tillämpning i ett läge som starkt präglades av de kämpande blocken avslöjade en uppfattning som skilde både från alliansprincipens och gemenskapsprincipens. I motsats till den förra såg man icke ententen som ett sant vapenbrödraskap sammansvetsat genom ett gemensamt yttre hot; i kontrast till den senare betraktade man den icke som sammanfallande med en kärngrupp av demokratier. Den specifika konsertsynen kom fram i den

79 Ib., 34; För en analys av diskussionen vid fredskonferensen och under andra världskriget kring dessa problem se Kaufmann, "The Organization of Responsibility", *World Politics*, 1949, s. 510–532.

80 Cecil, *All the Way*, s. 147; *Zimmern memorandum*, Zimmern, s. 203 f; jfr hans artikel, "Some Principles and Problems of the Settlement", *Round Table*, dec. 1918, 101 f.

81 *Zimmern memorandum*, Zimmern, s. 207; och i *Round Table*, dec 1918, s. 111 f.

82 Ib., s. 204.

undervariant, propagerad framför allt i republikanska kretsar i USA, vilken innefattade de allierade och associerade stormakternas förbund, dvs. Ententens ledande stater samt USA.

För en sådan gruppering talade främst det enkla faktum att dessa stater var de enda kvarvarande stormakterna.⁸³ De bildade alltså ett självfallet ledarskikt. Om en framtida utvidgning till att omfatta även forna fiendemakter sades intet; överhuvud präglades denna variant av en stark triumfkänsla inför segern och av krav på stränga fredsvillkor. Men i den ampra kritik man riktade mot andra lösningsförslag, särskilt sådana av wilsonsk prägel, framträdde konsertprincipens grundsatser åter tydligt. En bannlysning av Tyskland skulle leda antingen till uppkomsten av två, rivaliserande förbund eller till utövandet av en "tyrannisk despoti" över centralmakterna.⁸⁴ Båda alternativen var lika avskräckande.

I sin uppfattning av vilka förpliktelser stormakterna kunde åta sig anknöt denna variant till de regionala eller zonala tankegångar som tidigare nämnts. Det fanns dock en starkare biton av traditionell intressesfärspolitik; speciellt kom detta fram i synen på Monroedoktrинens unilaterala natur. Den allmänna karaktären av det emotsedda stormaktssamarbetet kom tydligt fram i ett memorandum av senator Knox, skrivet strax efter den republikanska valsegern på hösten 1918:

... the United States and the great powers with which we are at present allied in all but name might agree, for example, to consult together upon matters arising out of the war; mutually to recognize the special interests of each other in various regions where these interests predominate (as, for example, in the case of the United States the regions affected by the Monroe Doctrine); to cooperate in diplomatic and economic matters in the spirit of the open door, each power, however, reserving freedom of legislation in matter of tariff, immigration etc insofar as necessary to prevent disturbance of the wage scale, standard of living and economic and social institutions within the territories of such power; consult together in order to devise means to contribute to the stabilization, welfare and development of the new national entities emerging from the war and for just conditions of peaceful developments to all well-behave nations; and to consult together whenever the interests of any of the allied powers are threatened; and also whenever the peace of the world is threatened, to confer together with a view to using their joint influence to avoid, if possible, the occurrence of war.⁸⁵

83 Taft, 9/12 1918, Marburg-Flack, s. 161; Knox i senaten, 1/3 1919, *Congressional Record*, 1919, 57: 4687 f.

84 Ib.

85 Knox, odaterat memorandum (troligen dec. 1919), *Knox Papers*. Om det icke önskvärda i åtagandet av universella förpliktelser jfr Knox-Marburg, 17/8 1915, *Latané*, I, s. 63.

Med undantag möjligen av den begagnade prioritetsordningen mellan områdena för samarbete var detta konsertprincipens grundsatser i full utsträckning. Som grundval för ett stormaktssamarbete skilde sig denna plan både från den ras- och övertygelsemässiga basen i gemenskapsprincipens stormaktsvariant och från de noggrant specificerade säkerhetspolitiska klausulerna i alliansprincipens version.

ALLIANSPRINCIPEN⁸⁶

De på alliansprincipen baserade förslagen skilde sig i ett avseende definitivt från övriga: de byggde uttryckligen på redan existerande allianser. Det ansågs ej blott praktiskt omöjligt att inom överskådlig framtid bilda ett universiellt förbund av stater; detta kunde blott ske "sous peine de stérilité complète." Men dessutom rymde själva den universalistiska tanken inneboende motsägelser. Man fick utgå från helt andra utgångspunkter. Alliansprincipens förespråkare ställde sig på vad de menade vara realistisk grund:

La civilisation a oréé dans l'ordre moral une certaine communauté de sentiments et d'aspirations; le progrès matériel, d'autre part, a renforcé. Pour le bien de tous, la liaison de certains intérêts vitaux; ce sont là les bases solides de toute vie internationale et il ne saurait y en avoir d'autres aussi longtemps que la nature humaine demeure ce qu'elle est.⁸⁷

Två stora allianser existerade redan och det var varken möjligt eller önskvärt att söka gå förbi detta faktum. Detta förhållandet att de för tillfället var invecklade i krig med varandra kunde lätt leda till slutsatsen att de till sin natur var krigsbefrämjande. Detta var emellertid en allvarlig missuppfattning. Dels var sådana defensiva sammanslutningar av stater i linje med hela den politiska utvecklingen, dels innebar de en konsoliderande tendens vars djupare verkan

86 Här kommer endast huvudvarianten – ett förbund av allierade – att analyseras. Det framfördes emellertid en undervariant: ett förbund av de allierade stormakterna. Denna variant skilde sig från huvudtypen genom att i inledningsstadiet begränsas till dessa makter – den fasta kärnan tänktes vara Frankrike och England med USA närmast därtill – och även därefter bevara starka drag av stratifiering. Stormaktsalliansen tänktes få en fast organisering och sträcka sig över ganska lång tidsrymd; det talades om femton år eller mer. Från övriga versioner av ett de allierade stormakternas förbund skilde sig denna genom frånvaron av ras- och åskådningsmässiga föreningsband – utmärkande för samfundsvarianten av ett stormaktsförbund –, genom sin basering i en specifik strategisk situation – hotet från Tyskland – och genom sin organisatoriska fasthet, skarpt kontrasterande mot konsertprincipens stormaktsentente. I det konkreta fallet kan denna version av allianstänkande spåras bakom de franska strävandena mot krigets slut och vid fredskonferensen att, vare sig ett nationernas förbund skapades eller ej, förankra sin militära säkerhet i en fastast möjliga allians med England, helst även med USA. Den råkade därvid delvis i motsättning till den ovan behandlade huvudvarianten, främst genom den olika betydelse som gavs åt de mindre staterna, Frankrikes kontinentala allierade. Se Tardie, *La paix*; Yates, *The US and French Security, 1917–1921*.

87 Lavergne, "Les conditions préalables d'une Société des Nations", *Revue de Paris*, 15/12 1918, s. 836. "La Société des Nations affranchise", *Temps*, 2/11 1917.

var fredsbevarande. De allianser det här gäller var både i styrka och inre samhörighetskänsla av helt andra dimensioner än tidigare temporära och lösa kombinationer.⁸⁸

Den allians som gick segrande ur kriget skulle ipso facto bli ett fredsförbund. Även om en sådan utveckling hindrade den omedelbara tillkomsten av en allomfattande internationell organisation skapade den å andra sidan ett tillstånd ur vilken en sådan senare kunde växa fram. Under tiden kunde segraralliansen, och endast den, effektivt bevara freden.

Propagandan för och försöken att realisera ett förbund byggt på alliansprincipen kom i huvudsak från franskt håll, men den teoretiska motiveringen var ett internationellt verk. Det franska intresset var förklarligt. Med tanke på landets utsatta läge som på en gång ledde till ett behov av omedelbar och garanterad säkerhet och ofrånkomligen placerade det i rollen som ordningens speciella övervakare på kontinenten, framstod alliansprincipen som det mest effektiva medlet att organisera den egna säkerheten.⁸⁹ Men i den mån som man även på andra håll uppfattade hotet mot freden som specifikt, som emanerande från en identifierbar naturlig angripare – i detta fall Tyskland – var alliansprincipen, som utifrån en sådan konkret bestämning bygger upp ett vidare system, den enda realistiska vägvisaren, även generellt sett, till en internationell organisation.

I sin krigstida uppenbarelse, framför allt efter 1917, syntes ententeförbundet ofta sammanfalla med den grupp av kämpande demokratier som var gemenskapsprincipens kärnelement. Men det var här fråga snarare om ett parallellt uppträdande än om ett sammanflöde av de båda principerna. På avgörande punkter skilde de sig klart från varandra.

Initialmedlemskapet i en organisation på alliansgrund var självfallet begränsat till medlemmarna i den egna koalitionen. Det viktigaste bakomliggande kriteriet utvecklades på följande sätt:

The gravest question presents itself is what states will be admitted to form part of the Society of Nations. The condition the life-blood, of such a union is good faith. The partners must have confidence in each other and enjoy a reputation for keeping their word. The act of association is a treaty; can we afford to ally ourselves with those who do not recognize the binding force of treaties? The experience of the past years offers a criterion in this respect of the moral plane of States. They fall into three categories:

88 J. B. Clark, "Existing Alliances and a League of Peace", *International Conciliation, Special Bulletin*, juli 1915, s. 3–11; "The European Nations and the League Program", *Enforced Peace*, s. 85–92.

89 För en analys av den franska opinionens fixering vid "sécurité" se Wolfers, *Britain and France between Two Wars*, kap. I.

The Central Powers who have violated the territory of Luxemburg and Belgium while declaring that treaties of neutrally were scraps of paper.

The Neutral Powers who, from various motives, have failed to protest against that violation of law.

The Allies and the Powers who are at war with Germany or who have broken relations with her.

Manifestly, it is among the third category alone that we can find Nations which offer sufficient guarantees to constitute a Society of Nations.⁹⁰

En sådan bestämning av medlemskapet överensstämde väl med organisationens omedelbara syfte, att "besegra Preussen och hindra det att åstadkomma skada i framtiden". Men även i ett längre perspektiv var det i första hand de allierade som skulle skapa institutioner och regler för ett kollektivt upprätthållande av freden. Inför denna uppgift kvarstod nödvändigheten av rigorösa villkor för andra staters inträde i organisationen. Framför allt måste de inträdessökande bevisa att de icke styrdes "on the Prussian system which may be defined in these terms: disregard of treaty obligations, secret diplomacy, resort to force, policy of conquest".⁹¹ Även om en demokratisk styrelseform nämndes som ett ytterligare villkor, låg tyngdpunkten på de yttre manifestationerna av en stats politik, icke på de inre orsakerna härtill.

Medlemskapet sammanhängde också med den struktur som enligt en effektiv fredsbevarande organisation måste ha och för vilken storalliansen utgjorde en modell. Den innehöll redan alla de element som måste bilda grundvalen för en institutionaliserad mellanfolklig ordning: solidaritet, vana vid samarbete och, icke minst, ett nästan fullt utvecklat maskineri härför som täckte de ekonomiska och militära fälten.⁹² I själva verket utbildades inom en storallians ansvarsmedvetna och samarbetsvilliga stater. Uppslutningen kring gemensamma mål och det reservationslösa vapenbrödrskapet ledde vidare till en spridning av funktionerna inom alliansen och därmed till en harmonisk

90 Jarousse de Sillac, memorandum "An Urgent Problem of the War: the Society of Nations formed by Allies", 20/7, *Oscar S. Straus Papers*; ett kort sammandrag i Marburg, *League of Nations*, II, s. 118–20. Detta kan sägas vara en prototyp för förslag efter alliansprincipen men även den franska ministeriella kommissionens utkast präglades av sådana tankegångar, Miller, *Drafting*, II, Annexe II, s. 404. En, aningen mildare, engelsk variation var C. A. McCurdys artikelserie "A League of Nations" i *Evening Standard*, nov. 1917–jan 1918.

91 Sillac memorandum, 20/7 1917; jfr också ett senare memorandum, 25/3 1918, *State Department Files*, 763, 721119/1723.

92 J. B. Clark "Entente Powers as Nucleus for 'Allies of the Future'", *New York Times*, 6/8 1916; Sillac memorandum, 25/3 1918.

samverkan mellan stora och små medlemmar. Här fanns erfarenheter som kunde komma en mer omfattande organisation till godo. I princip avvisades i alliansförslagen stratifiering efter maktlinjer. I förbundet skulle alla medlemmar vara jämställda; i de fall exekutiva organ uttryckligen förutsågs skulle val därtill ske av personer varvid dessas anseende och "moraliska auktoritet" skulle vara den avgörande kvalifikationen. Härigenom undgick man rivaliteten mellan stora och små stater.⁹³

Konstitueringen av kärngruppen ansågs som ett brådsåkande problem. Den skulle ge medlemmarna en dubbel fördel genom att dels förbättra villkoren för ett gemensamt uppträdande under kriget, dels ge den kommande, vidare organisationen en så solid bas som möjligt.⁹⁴ Den betydelse för utvecklingen och fördjupningen av solidaritet och samverkan som man i alliansförslagen tillmätte det yttre trycket framträdde här klart och ett sätt som motsade föreställningen, antydd ovan, om en inre grund för den ökade solidariteten. Under kriget var det nödvändigt att vidmakthålla största möjliga sammanhållning, särskilt som man uppfattade fiendekoalitionen som en monolitisk enhet. När det gällde bildandet av kärngruppen låg det stor fara i dröjsmål; "understanding will be easier now than hereafter; while the metal is hot we can stamp it with the desired image more readily than when the enthusiasm for a common cause has subsided."⁹⁵

Även vid fredskonferensen måste denna enighet bevaras. Efter kriget kunde man räkna med möjligheten att fiendegruppen, ehuru försvagad, skulle kunna finnas kvar. Häri sågs ett skäl för fortsatt sammanhållning; öppna meningsmotsättningar inom den segrande alliansen skulle få en paralyserande verkan och insikten häri uppfattades som en effektiv garanti mot sådana inre motsättningar.⁹⁶

Alla förslag byggda på alliansprincipen var "de tendance universielle"; de förutsåg en utvidgning av kärngruppen så att småningom en allmän organisation kom till stånd.⁹⁷ Men denna utveckling kunde blott ske gradvis; det var illusoriskt att tro att man kunde "passer sans transition, comme en le prétend parfois, de la politique d'équilibre basée sur une solide système détentées et d'alliances à une politique d'internationalisation générale".⁹⁸ Framför allt var det nödvändigt att bredda basen i sådan takt att icke den av alliansen präglade grundstrukturen förändrades. Därför stipulerades tre stadier i utvecklingen.⁹⁹

93 Bourgeois, ordförande i den franska ministeriella kommissionen, Ehrensvärd – UD, 6/11 1918 (UD:s arkiv 23A25).

94 McCurdy, "Work for the Diplomats", *Evening Standard*, 22/11 1917; Sillac memorandum, 20/7 1917.

95 "The League of Nations", *Evening Standard*, 26/11 1917.

96 J. B. Clark, "A Workable League", *New York Times*, 11/11 1918; i *Enforced Peace*, s. 88.

97 Den franska kommissionens utkast, Miller, *Drafting*, II, s. 404.

98 "La Société des Nations", *Temps*, 22/6 1918; *Observer* 1/12 1918.

99 Jfr Bourgeois, intervju i *Excelsior*, 12/1 1919; konversation med House, *House Diary* 5/12 1918.

Under kriget borde inga hänsyn tas till utomstående, varken till de neutrala eller till eventuella oppositionselement i fiendestaterna. Här skilde sig alliansförslagen från gemenskapsprincipen. I och för sig kunde det uppfattas som ett bevis för förbundets funktionsduglighet om det redan före fredsslutet kunde dra till sig de neutrala genom att erbjuda dem de fördelar som medlemskap innebar. En invit till staterna framstod dessutom som realpolitiskt motiverad i ett läge där motståndarsidan förblev stark. De neutrala staternas hållning under konflikten bedömdes emellertid icke uppfylla de krav på redlighet som man ställt som villkor för medlemskap i kärngruppen; en urtunning av samhörighetskänslan inom alliansen genom inträde av mindre ansvarskännande stater syntes olämplig.¹⁰⁰

De i gemenskapsförslagen vanliga försöken att begagna ett under kriget bildat förbund som ett medel att splittra fiendens inre front vann icke heller gehör bland allianstankens förespråkare. Visserligen förekom denna punkt bland de sekundära fördelar omedelbar organisering skulle medföra, men man föredrog i praktiken åter en yttre manifestation. Det egna förbundet påverkade fienden mest effektivt genom att ge intryck av en organiserad, överlägsen styrka.¹⁰¹

Det andra stadiet inträdde vid eller efter fredskonferensen. Då kunde ett visst antal nationer, neutrala och nybildade stater, få tillfälle att efter vederbörlig prövning ansluta sig till förbundet. Detta moment uppfattades som relativt enkelt. De neutrala, och i än högre grad de nya staterna, hade all anledning att söka sig till den segrande koalitionen, då förbundets principer lika väl som dess resurser skulle utgöra ett skydd för deras frihet. Vinsten för förbundet var att det därigenom skulle uppnå en klar sammanlagd maktövervikt gentemot utanförstående.¹⁰²

Det avgörande provet på alliansförbundets utvidgningsförmåga var emellertid möjligen av och omständigheterna kring de forna fiendernas anslutning. Det fanns i denna fråga vissa nyanser inom alliansopinionen. I vissa kretsar ansåg man en permanent uteslutning av dessa stater önskvärd emedan "det bestående faroelementet skulle ge förbundet ett skäl att hålla samman".¹⁰³ Vanligare var dock en bekännelse till ett slutligen allmänt medlemskap, varvid man dock med emfas underströk den rigorösa granskning de forna fienderna måste undergå.

Ifråga om villkoren för inträde överensstämde alliansförslagen på åtskilliga punkter, särskilt i de kortfristiga perspektiven, med projekt byggda på gemenskapsprincipen. Framför allt gällde detta de av båda proklamerade kravet på

100 *Temps*, 17/8, 20/8 1917.

101 Sillac, memoranda 20/7 1917, 25/3 1918.

102 McCurdy, "President Wilson's Ideas", *Evening Standard*, 26/11 1917; Sillac, April 1918, Holt Short, 27/4 1918, Oscar S. Straus Papers.

103 Clark, återgivet i Marburg-Garfield, 28/11 1916, *Latané*, I, 210 f.

en demokratisk styrelse som en nödvändig förutsättning för medlemskap i en internationell organisation. Men i alliansprincipen låg ytterligare ett moment som gick utöver demokrativillkoret och som tenderade att göra detta mindre betydande i verkligheten än på papperet. Fiendens aggressivitet sågs här som en produkt inte bara och inte så mycket av ett autokratiskt styrelseskick utan fastmer av ett speciellt nationellt själstillstånd – ”la mentalité allemande” – som ansågs outrotligt.¹⁰⁴ Särskilt i franska kretsar betraktades sålunda möjligheten av en genuint demokratisk revolution i Tyskland som ytterligt liten, närmast rent hypotetisk.¹⁰⁵ Men även i vidare ententeopinion fanns en ovilja att låta sig nöjas med blott en demokratisk och en försäkran att acceptera de nya grundsatserna för internationell politik som villkor för inträde i ett nationernas förbund. Man ryggade inför tanken att förbundet skulle öppnas för ”Teutons, Bulgarians, and Turks, provided they accept the principles of human brotherhood.”¹⁰⁶ Bakom den moraliska förtrytelsen fanns också känslan av en politisk fara, ett ytligt demokratiserat Tyskland skulle kunna ge sitt gamla styrelseskick skulden för hela sin aggressionspolitik och därefter kunna bli mottaget som ”den förlorade sonen” av vänsteropinionen världen över och speciellt av president Wilson.¹⁰⁷

Det vanligaste och viktigaste argumentet mot ett förbund organiserat efter alliansprincipen var dess exklusivitet. Framför allt i sitt kärngruppskede – och detta bestämde omvärldens inställning – utgjorde det intet annat än en grupp riktad mot en annan. Man kunde betvivla att det förfogade över, eller skulle kunna uppnå, den maktövertikt som var nödvändig för en genuin internationell organisation. En följd därav, inskräpft framför allt av anhängarna till ett allierat stormaktsförbund av lösare slag, var att man tvingades vädja till de neutrala och små staterna, vilket måste undergräva en stabil balans. Det ständiga framhävandet av allierad enighet och motsidans ingrodda aggressivitet gjorde försäkringarna om en framtida utvidgning föga trovärdiga. Framför allt måste de från början göra motparten ogynnsamt stämd mot varje form av internationell organisation.¹⁰⁸ Bildandet av ett motförbund måste bli den oundvikliga konsekvensen och därmed skulle man vara tillbaka till det läge som rådde

104 Ur den rikhaltiga floran av franska studier i detta ämne må blott nämnas Gaultier, *La mentalité allemande* (1916), bland politiska uttalanden, Painlevé, 18/9 1917, Scott, *Official Statements*, 136; Clemenceau, 20/11 1917; *Discours de guerre*, s. 170. Jfr Jordan, *Great Britain, France and the German Problem, 1918–1939*, s. 5 f.

105 Bourgeois, enligt Holt-Short, 27/4 1918, tal 15/11 1918, *New York Times* 16/11 1918. Belysande för den franska inställningen är svaren i ”En Allemagne une révolution est-elle possible?” (1917).

106 Barry, ”Mr Wilsons Monism”, *National Review*, maj 1919, s. 340.

107 Wiseman momerandum ”The Attitude of the United States and President Wilson towards the Peace Conference”, dec. 1918, *Wiseman Papers* (Yale House Collection).

108 Se House, *Diary* 10/1 1918. I vissa kretsar i Tyskland räknade man emellertid med att vid en seger kunna vända folkförbundsidén mot de allierade, Delbrück, ”Realpolitischer Pazifismus”, *Preussische Jahrbücher*, 1916, II, s. 77.

vid krigets början, blott med den skillnaden att det nu skulle vara omöjligt att upplösa de båda koalitioner. Alliansprincipens försvarare reducerade problemet till blott två alternativ: antingen lyckades man upprätta ett förbund på alliansgrund och då skulle fienden acceptera också denna form av organisation eller också misslyckades man därmed och då skulle man gentemot fienden behöva en defensiv allians.¹⁰⁹

Alliansförslagen åtnjöt otvivelaktigt en betydande popularitet genom sin anknytning till aktuella samhörighetskänslor. Därunder fanns emellertid reella faktorer av mer generell karaktär. Många föredrog även alternativet av en begränsad allians framför en vidare organiserad kollektiv säkerhet.¹¹⁰ Ehuru nationernas förbund utformades efter andra principer fortsatte debatten om alliansernas roll i den institutionaliserade ramen.

Sammanfattning och perspektiv

i sin syftning och utformning visar de undersökta förslagen en rad karakteristiska skiljaktigheter. I fråga om den planerade organisationens kontrollområde var de alla universella med undantag av förslagen för neutrala kärngrupper och, på sitt speciella sätt, tanken på ett de allierade och associerade makternas förbund. I begreppet universalitet låg dock en av alla riktningar delad, underförstådd föreställning att Europa utgjorde världspolitikens naturliga centrum. Beträffande medlemskapet rådde däremot påtagligt delade meningar. Blott samfundsprincipen innebar en nära nog absolut universalitet i detta avseende. De övriga stipulerade villkor, men med högst olika eftertryck och av olika slag. Generella kriterier tillämpades i förslag av gemenskaps- och konserttyp; de förra hänförde sig till staternas inre struktur och deras därav betingade utrikespolitiska attityder, de senare till staternas materiella maktställning och strategiska signifikans. Villkor som innefattade båda dessa typer men vilkas giltighet relaterades till en speciell konstellation i den internationella politiken var utmärkande för alliansprincipens förslag.

På en mer generell nivå kan två politiska huvudtendenser urskiljas i debatten, tendenser som avspeglades i förslagens tyngdpunktsfördelning mellan medlemsfrågan och problemet om organisationens struktur och funktioner. De kan ledas tillbaka på olika grundinställningar till maktutövning och institutionalisering på det internationella fältet. Gemenskapsprincipen var en

109 J. B. Clark, *New York Times* 6/8 1918; A. Bennet, *The Embargo And the Gun*, s. 2 f.

110 Beyens, *Revue des Deux Mondes*, 1/9 1918; d'Eichtal, *Revue de Science Politique*, 15/12 1918. T.o.m. Wilson syns under en viss period ha menat att "une pact de défense mutuelle serait beaucoup plus pratique qu'une Ligue des Nations", samtal med belgiske ministern Moncheur 13/8 1917, ej nämnd i Bakers biografi men delvis citerad i Hymans, *Mémoires*, I, s. 171. Jfr till detta Lippmanns erinring att Wilson blott "reluctantly and with misgivings" slog in på folkförbundslinjen, *New York Herald Tribune*, 15/1 1951.

uttrycksform för en åskådning som ville göra en internationell organisation till en med de enskilda staterna jämbördig, sedan alltmer överlägsen maktfaktor så att den småningom kom att utgöra en universell aktör.¹¹¹ Därför uppfattades tillträde till denna organisation som liktydigt med tillträde till makt, tillsyn över inträdesförfarandet måste framstå som ett effektivt kontrollmedel. Inom organisationen skulle sedan status och funktioner fördelas efter medlemmar-
nas del i värdegemenskapen och deras förmåga att förverkliga dess politiska syften. Konsertprincipen, å andra sidan, betraktade en internationell organisation som en tilläggsgaranti; denna kunde väl stödja och utfylla men i sista hand icke ersätta de traditionella kanalerna för samarbete och konfliktlösning i internationell politik. Den var en av flera maktarenor, och det krav man borde ställa på den var att dess struktur skulle avspegla maktfördelningen i världspolitiken för övrigt. Det relevanta kontrollmedlet låg därför icke i granskning av medlemskapet utan i fördelningen av status och funktioner i överensstämmelse med traditionella kriterier på makt och betydelse.¹¹²

Den debatt om en internationell organisations bildande som åter upptogs under andra världskriget visar en i många avseenden ändrad yttre bild. Den försiggick i ett kärvare politiskt klimat; det ideologiska momentet var både mer markant och djupare differentierat. Den fördes mot bakgrund av en konflikt av större dimensioner, efter vilka den planerade organisationens uppgifter måste anpassas; det var ett axiom att dess kontrollområde skulle vara absolut universiellt. Den hade som utgångspunkt det färiska intrycket av Nationernas Förbunds misslyckande. Likväl uppträdde samma organisationsprinciper, om än i delvis förändrad form.

Samfundsprincipens förslag hade denna gång samma syften som tidigare men präglades av än större resignation eller förnöjsamhet. Därtill bidrog såväl insikten om att en förhandlingsfred icke var att vänta som svårigheten att iaktta en ideologisk opartiskhet.

Gemenskapsprincipen hade även den mist något av sin optimism. Det framstod alltmer som en illusion att räkna med möjligheten av en snar och likväl tillräcklig demokratisering och därmed anslutning av fiendesidan. Behovet av fysiska tvångsmedel och av närvaron av materiell makt överhuvud, vilket tidigare i princip erkänts men med förtröstan att andra medel skulle göra dem onödiga fick långt större aktualitet. Allt detta bidrog att åter, och nu i än högre grad, närmare sammanföra och ibland identifiera gemenskapsförslagen med projekt byggda på alliansprincipen. Konsertprincipens grundförutsättning om en överbryggning av de krigförande allianserna på högre nivå hade helt bortfallit. Ett allmänt stormaktsförbund var orealiserbart, framför allt emedan insatserna i den pågående kampen var sådana att den förlorande parten helt

111 Kaplan, *System and Process in International Politics*, 45 ff.

112 Liska, *International Equilibrium*, kap. 1, s. 69 ff.

skulle förlora sin position. Idén om en löst organiserad stormaktsentente kunde förefalla attraktivt och mer praktiskt, främst om det baserades på fastare regional grund, men det kunde också dölja ett slags kontinental isolationism. Kvar stod tanken på en allmän, stratifierad organisation, men behovet av mer differentierade stratifikationskriterier gjorde sig alltmer märkbart.

Alliansprincipen framstod som det i flera hänseenden mest effektiva instrument vid planeringen av en ny världsorganisation. Dess gamla huvudvariant med sin harmoniseringstendens fick emellertid ge vika för den öppet erkända stratifiering som präglade andra världskrigets storkoalition. Det strategiska förbundsbandet mellan de allierade stormakterna var denna gång mer utpräglat; men, å andra sidan, framträdde markant en djup skiljaktighet dem emellan i politisk struktur och längre politiska syften.

Även om de ideologiska frontlinjerna tycktes löpa genom debatten framträdde också en annan aspekt, ett större intresse för den icke politiska, tekniska eller administrativa problemkretsen, avspeglad i en rad förslag av funktionalistisk karaktär.