

## 2 EU som global aktör post Lissabonfördraget – mot framtiden på parlåga?

Eva Hagström Frisell, Madelene Lindström

Efter den brokiga ratificeringen av Lissabonfördraget får president Obama höra att Europa nu har utsett en permanent ordförande och givit honom en dygnet runt-telefonlinje. Obama beslutar sig för att prova Europas telefonnummer. Men presidenten glömmer tidsskillnaden och når istället telefonsvararen. Meddelandet lyder "*God afton, du har nått Europeiska unionen, detta är Herman Van Rompuy som talar. Vi har stängt för ikväll men du kan välja bland följande alternativ: Tryck ett för den franska ståndpunkten, två för den tyska, tre för den brittiska, fyra för den polska, fem för den italienska, sex för den rumänska...*".<sup>1</sup>

Lissabonfördraget syftar till att skapa ett mer samordnat agerande inom EU och större synlighet i politiken gentemot omvärlden. Det skapar en ny institutionell struktur på det utrikes- och säkerhetspolitiska området under ledning av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Catherine Ashton. Till stöd för Ashton inrättas dessutom en europeisk utrikestjänst. Frågan är emellertid om dessa nya beslutsstrukturer kan stärka EU:s röst i omvärlden?

På kort sikt är detta tveksamt. Till en början har istället uppbyggnaden av de nya institutionerna hamnat i fokus. Detta har lett till en maktkamp dels mellan medlemsstaterna om att få tillsätta de nya posterna, dels mellan de aktörer som har en roll att spela i EU:s yttre förbindelser. Utöver posten som unionens höga representant har EU fått en permanent ordförande för Europeiska rådet, Herman Van Rompuy, som "på sin nivå" ska representera unionen utåt. Dessutom har Kommissionens ordförande, José Manuel Barroso, ett intresse av att säkerställa sitt inflytande i de utrikespolitiska relationerna. Därtill har det land som är ordförande i EU, Spanien under våren 2010, försökt att hitta sin roll i utrikespolitiken.

---

<sup>1</sup> Denna självkritiska historia återgavs av Finlands utrikesminister Alexander Stubb vid ett NATO-seminarium i Helsingfors den 4 mars 2010.

Kampen om inflytande har i omvärlden snarare skapat förvirring än tydlighet och det är uppenbart att Lissabonfördraget inte är svaret på Henry Kissingers berömda fråga: ”Vem ska jag ringa om jag vill tala med Europa?”. När USA:s president Barack Obama i februari 2010 ställde in ett regelbundet återkommande toppmöte med EU antydde från amerikanskt håll att man inte visste vem som skulle stå värd för mötet.

På längre sikt framstår avsaknaden av en utrikespolitisk samsyn och bristen på visioner och ledarskap som det största hindret för att EU ska kunna bli en tung global aktör. De nya institutionerna kan visserligen skapa nya samarbetsformer som främjar ett gemensamt agerande men för att på allvar kunna stärka EU som utrikespolitisk aktör krävs medlemsstaternas vilja att fördjupa samarbetet.

### **Nationella intressen går före gemensamma strategier**

Lissabonfördraget fokuserar på att bygga en gemensam politik genom institutioner, medan enhällighet behålls som beslutsprincip inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Detta gör att fördraget inte nödvändigtvis behöver leda till någon större förändring jämfört med dagens situation. När alla medlemsstater måste enas är det ofta svårt för EU att ta på sig ledarrollen och agera snabbt. Istället tenderar EU att hamna i långdragna förhandlingar vilka ofta resulterar i en politik byggd på den minsta gemensamma nämnaren.

Bristen på samsyn i utrikespolitiken och avsaknaden av gemensamma politiska strategier är inte minst tydlig när det gäller EU:s relationer med stormakter utanför unionen. I dessa relationer sätter i synnerhet EU:s större medlemsländer de nationella intressena framför en gemensam EU-politik. Ett exempel är att EU under de senaste tio åren endast antagit tre gemensamma strategier: en för Afrika, en för Medelhavet samt en för Ryssland – varav den sistnämnda inte efterföljs.

På ett sätt kan den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) därmed sägas ha varit mer framgångsrik än GUSP. EU har lyckats fatta beslut om att sända militär och civil personal till oroshärdar trots att EU saknat en medveten politisk strategi för dessa områden. Till exempel har EU:s medlemsstater beslutat om en GSFP-insats i Kosovo trots att man inte har kunnat enas om ett gemensamt förhållningssätt när det gäller Kosovos status.<sup>2</sup> Problemet ligger alltså mer i GUSP än i GSFP.

---

<sup>2</sup> Fem av EU:s medlemsstater har inte erkänt Kosovos självständiga status: Slovakien, Rumänien, Spanien, Cypern och Grekland.

### **Visionerna och ledarskapet saknas inom GSFP**

GSFP:s styrka är utan tvekan de 23 insatser som EU har genomfört runt om i världen. Trots att dessa i många fall har varit begränsade i tid och omfång har EU successivt utvecklats och tagit på sig allt större och mer krävande uppgifter. På senare tid har EU påbörjat sin hittills största civila insats i Kosovo, snabbt kommit på plats med en övervakningsmission i Georgien samt inlett sin första maritima insats utanför Somalias kust.

Trots de många och ibland framgångsrika insatserna har emellertid även GSFP flera brister. Framförallt saknas visioner och resurser. Ett centralt problem att medlemsstaterna inte ställer upp med de resurser som behövs för en insats. Det är inte ovanligt att det krävs flera styrkegenereringskonferenser före en insats kan påbörjas. Problemet handlar inte alltid om resursbrist utan bottnar många gånger i avsaknaden av politisk vilja och pengar. EU saknar också en permanent planerings- och ledningsfunktion på den militära sidan och har endast en blygsam civil ledningskompetens. Detta försvårar bland annat en snabb planering av insatser och samordning med andra aktörer. EU dras därtill med brist på civil personal, brister i logistik och materiel samt långsamma upphandlingsprocedurer.

EU känner dock till sina svagheter. Det faktum att det inte åtgärdas bottnar i bristen på gemensamma visioner. Några nya stora projekt sjösätts inte och de tre stora medlemsstaterna – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – som av naturliga skäl har ett dominerande inflytande över GSFP, driver inte utvecklingen framåt. Frankrike – EU-samarbetets traditionella ”första motor” – kan inte ensamt driva på utan fler medlemsstater på sin sida. Frankrikes återintegrering i Natos militära kommandostrukturer löser visserligen upp många knutar i EU-Nato-relationen, men binder samtidigt upp politiskt engagemang, pengar och personal vilket skulle kunna hämma utvecklingen av GSFP.

Storbritannien, som sedan sitt inträde i EU gjort sig känt som en allmänt krånglig medlemsstat, ser i sin tur Nato som den främsta tillhandahållaren av säkerhet i Europa. GSFP är endast ett komplement och i första hand en civil eller civil-militär aktör. Ett ökat försvarssamarbete inom ramen för EU utgör i brittiska ögon en duplicering och onödig konkurrens med Nato. Denna grundläggande preferens för Nato menar många kan stärkas ytterligare när Gordon Brown och Labour nu lämnat över till David Camerons mer EU-kritiska Tories i koalition med Nick Cleggs Liberaldemokrater. Det bör dock påpekas att det finns anledning att tro att Cameron kommer att bli minst lika pragmatisk som sina konservativa föregångare Margaret Thatcher och John Major, eftersom Tories historiskt har accepterat att EU-samarbetet fördjupas inom alla områden – så länge Storbritannien självt inte behöver delta. Brittisk Europapolitik kommer också att påverkas av de mer EU-vänliga Liberaldemokraterna som nu sitter i regeringen. Den brittiska EU-skepsisen har dessutom noterats med begränsad uppskattning i

USA. Obama-administrationen har klargjort att ett Storbritannien som är irrelevant i Europa innebär ett Storbritannien som är irrelevant också i USA.<sup>3</sup> Den amerikanska pekpinnen kan mycket väl hålla tillbaka en del anti-europeiska tendenser.

Inte heller Tyskland förmår i dag axla ledarrollen inom GSFP. Tyskland står visserligen för en stor del av den ekonomiska bördan kopplat till GSFP-insatser men har länge gått en balansgång mellan en transatlantisk och en eurocentrisk ansats i säkerhetspolitiken. Tyskland har dessutom historiskt rotade principer och konstitutionella begränsningar som hämmar användningen av militära resurser i insatser.

Den senaste tidens modesta utveckling på GSFP-området kan vara ett tecken på att GSFP har nått den utvecklingsnivå den kan – att man helt enkelt inte kommer så mycket längre eller att det är svårt att tänka nytt och visionärt kring säkerhet och försvar. Då man inte längre förmår lansera några nydanande idéer verkar fokus istället ha växlat till att utveckla politiken gradvis baserat på erfarenheter från genomförda insatser.

Ett sätt att komma vidare inom GSFP skulle kunna vara att inrätta ett så kallat permanent strukturerat samarbete (PSS) mellan ett urval av medlemsstater som föreskrivs i Lissabonfördraget. I det europeiska konventet som 2002-2003 utarbetade grunderna för Lissabonfördraget ansåg många att detta kunde ha stor betydelse för att stärka EU:s krishanteringsförmåga. Tanken var att en kärna av stater med stor militär förmåga skulle gå före och fördjupa samarbetet på försvarsområdet, vilket i sin tur skulle sätta press på övriga medlemsstater att satsa mer på försvaret. I dagsläget förefaller emellertid inte denna idé vara lika angelägen utan det betonas ofta att även mindre medlemsstater har bidragit substantiellt till EU:s insatser och att en inre kärna inom GSFP skulle äventyra den samsyn som trots allt uppnåtts och därigenom samarbetets legitimitet.

En annan nyhet som skulle kunna påverka samarbetets inriktning är att ömsesidiga försvarsgarantier och solidaritet i samband med naturkatastrofer och kriser fördragsfästs genom Lissabonfördraget. Andemeningen i dessa är att medlemsstaterna ska stå upp för varandra i krig och kristid. Detta är ett uttryck för en politisk solidaritet som naturligt finns mellan EU:s medlemsstater men det finns i dagsläget inget som tyder på att EU skulle få en roll att spela i ett gemensamt

---

<sup>3</sup> USA:s ambassadör i Storbritannien, Louis Susman, uppges i ett tal om de brittiska förbindelserna med EU ha utfärdat en mild varning till både Labour och Tories om att man inte ska räkna med öppna armar i Washington om man motverkar utvecklingen av EU-samarbetet. Financial Times, 22 september 2009.

försvar. Tvärtom är de flesta medlemsstater tydliga med att ett kollektivt försvar även i framtiden blir Natos uppgift.

### **Mot en europeisk diplomatkår och ökad samsyn?**

Den reform som har störst potential att förändra EU:s roll som utrikespolitisk aktör i framtiden är att EU genom Lissabonfördraget samlar alla utrikespolitiska instrument i en funktion. Catherine Ashton får överta både den tidigare höge representanten Javier Solanas och kommissionären för utrikes förbindelser Benita Ferrero-Waldners uppgifter, liksom ordföranderollen för utrikes- och försvarsministrarnas möten. Dessutom blir hon vice ordförande i kommissionen och kan därmed samordna utrikespolitiken med EU:s bistånds- och handelspolitik. Detta medför att EU kan dra nytta av fler instrument i utrikespolitiken och utveckla sin styrka som civil-militär aktör.

Till stöd för Catherine Ashton kommer en ny europeisk utrikestjänst att skapas. Denna ska bestå av de befintliga funktionella och geografiska enheterna i Kommissionen och Rådssekretariatet, EU:s krishanteringsstrukturer samt EU:s delegationer i tredje land och vid internationella organisationer. En nyhet är att en integrerad civil-militär planeringsfunktion för insatser skapas i utrikestjänsten. Därutöver kommer medlemsstaterna att få ökat inflytande i utrikestjänsten genom att de ska bidra med ca en tredjedel av utrikestjänstens personal. Tanken är att detta ska forma en europeisk diplomatkår som växlar mellan tjänstgöring i det egna landets utrikesförvaltning och inom EU. På längre sikt kan detta underifrån skapa en större europeisk samsyn kring utrikespolitiken och leda till ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande. De nya EU-delegationerna som inkorporerar alla olika aspekter av EU:s verksamhet ökar dessutom tydligheten gentemot länder och organisationer utanför unionen.

### **EU:s framtid som utrikespolitisk aktör**

Det är lätt att peka på EU:s brister och det poängteras ofta att EU inte är en tung utrikespolitisk aktör som väcker respekt bland stormakterna. En del har redan dömt ut EU:s möjligheter att bli en inflytelserik aktör när det gäller säkerhet och försvar. Det gäller dock att inte ha orimliga förväntningar. EU är ingen nationalstat och har inte ambitionen att vara en stormakt i traditionell bemärkelse. Istället ligger fokus på att utveckla en utrikespolitik byggd på normer och värderingar. EU är dessutom en ung organisation när det gäller krishantering (GSFP har lite drygt tio år på nacken, en kort tid jämfört med organisationer som FN och Nato). Att skapa en gemensam politik tar tid. Detta till trots har samarbetet utvecklats mycket sedan EU stod handfallet vid kriget på Balkan under 1990-talet.

Trots detta kvarstår det faktum att samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området gått på sparlåga i snart två års tid. Nationella intressens företräde och bristen på visioner och ledarskap är två starkt bidragande orsaker till detta. EU:s medlemsstater har visserligen gett sitt fulla stöd till utrikestjänsten och till

att Ashton som första innehavaren av befattningen som unionens höga representant ska få en ”stark, effektiv och synlig roll”. De stora medlemsländerna verkar dock ovilliga att driva utvecklingen framåt och det är osäkert om bildandet av en europeisk utrikes tjänst förmår ge samarbetet förnyad kraft och energi. Samtidigt har historien visat att EU kan ta nya steg och utvecklas i kristider. Den ekonomiska krisen och den långa väntan på att få Lissabonfördraget på plats kan således utgöra en språngbräda för nya initiativ.

Sverige har alltsedan EU-inträdet haft ett intresse av att utveckla det utrikespolitiska samarbetet och EU:s insatser. På senare tid har vi dock kunnat bevittna hur utvecklingen stagnerat och hur stormakterna låtit nationella intressen prägla sitt agerande inom EU. Ur ett svenskt perspektiv ställs därmed frågan: Motsvarar EU-samarbetet våra förväntningar? Om inte, hur ska vi påverka samarbetet i en för oss gynnsam riktning? Det självklara är att stödja de nya institutionella strukturerna som bildats inom EU för att främja ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande. Om det inte räcker kanske nästa steg är att verka för att EU fokuserar och snävar in sin utrikespolitiska ambition till områden där en strategisk samsyn kan uppnås. Man måste samtidigt inse att EU när det gäller säkerhet och försvar handlar om krishantering, inte ett gemensamt försvar. Detta innebär att EU inte kan ses som en garant för militärt bistånd till Sverige, en förväntan som uttalas genom den svenska ensidiga solidaritetsförklaringen.

### **För vidare läsning**

Lindström, M. (2010) ”Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare” i Bengtsson *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. (2010) SNS Förlag.

Utterström, A. och Hagström Frisell E. (2008) *Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget*, FOI-R--2588--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.