

Hundra dagar i EU:s tjänst – Förväntningar på utrike tjänstens nya ledarskap

Anna Sundberg

Drygt 100 dagar har gått sedan Federica Mogherini tillträdde som EU:s höga representant och vice ordförande i kommissionen. Hon har under dessa första månader kastats in i säkerhetspolitisk turbulens med flera krävande kriser att hantera, från utbrottet av ebola i Västafrika till kriget i Ukraina. Kommer hon att leva upp till de förväntningar som finns på henne i Bryssel?

Federica Mogherini har inte utlovat några omvälvande förändringar under sin första tid som utrike tjänstens högsta chef. Istället har hon i samband med ett framträdande i Europaparlamentet under hösten gett sig själv 100 dagar för att bedöma utrike tjänstens verksamhet innan hon under 2015 förväntas staka ut vägen för organisationens framtid. Samtidigt har hon i Bryssel redan blivit en symbol för en nystart.

När Italiens utrikesminister Federica Mogherini sommaren 2014 skulle presenteras som kandidat till posten som EU:s nya höga representant hade EU:s medlemsstater svårt att enas om hennes kandidatur. Kritik framfördes från bl.a. Polen och de baltiska staterna som hävdade att hon var oerfaren och alltför undfallande mot Ryssland. Redan under hösten 2014 tystnade dock kritiken och förbyttes åtminstone i Bryssel i mer positiva tongångar. Det finns hos EU-institutionerna och många av EU-representationerna en påtaglig känsla av förväntan. Mogherini beskrivs som entusiastisk, samarbetsvillig och intresserad. Det uttrycks förhoppningar om att en positiv utveckling ska följa.

Vad handlar då förväntningarna i Bryssel om? De rör för det första de strukturella reformer som står för dörren, i form av exempelvis förändrade arbetsrutiner, nya ledningsstrukturer och en ökad samordning mellan kommissionen och utrike tjänsten. Efter fem verksamhetsår tampas utrike tjänsten fortfarande med en rad organisatoriska utmaningar och den utlovade översynen kan förhoppningsvis lösa några av dem. För det andra rör förväntningarna personbundna förändringar. Förutom tillsättandet av Mogherini har det redan genomförts eller kommer att genomföras skiften på en rad viktiga poster



Foto: Luca Bruno/AP/TT

i EU, såväl inom som utanför utrike tjänsten. Detta kan skapa förutsättningar för nya impulser och ny dynamik.

Till stor del är det fortfarande medlemsstaterna som avgör vilket manöverutrymme Mogherini och utrike tjänsten i realiteten får. Den höga representanten har i sitt ämbete att balansera en rad olika intressen och det är inte förvånande att det har beskrivits som ett av världens svåraste jobb. Även om tonläget i Bryssel förefaller optimistiskt finns det tendenser till en mer ifrågasättande hållning i huvudstäderna. Den har handlat om Mogherinis många och snabba uttalanden i utrikespolitiska spörsmål som enligt vissa medlemsstater kunde ha förankrats bättre i EU-kretsen. Framför allt är det hanteringen av kriget i Ukraina som framstår som eldprovet för Mogherini. Förutom de 28 medlemsstaternas intressen och bevekelsegrunder har hon att beakta ytterligare en aktör, nämligen Europeiska rådets ordförande, Donald Tusk, som

i enlighet med Lissabonfördraget också kan företräda EU i internationella sammanhang.

Mogherini har försökt att ge de som tvivlade på hennes hållning mot Ryssland svar på tal. Hon har understrukt att Ryssland inte längre är en strategisk partner till EU och att sanktionerna ska bestå. En tid tycks detta ha tystat kritikerna. Men tidigare i vinter fick hennes trovärdighet i detta avseende sig en törn efter att hon i mitten av januari velat diskutera en återgång till mer normala relationer med Ryssland. Som en direkt reaktion på det upptrappade våldet i Ukraina kom hon därefter dock att betona behovet av fortsatta och möjligen även hårdare sanktioner mot Ryssland.

Det är i dagsläget framför allt Tyskland och Frankrike som med sin gemensamma fredsplan kommit att hamna i blickfånget och inte Mogherini och utrikestjänsten. Men även Europeiska rådets ordförande Donald Tusk har tidvis kommit att agera mer offensivt. Det är förvisso ingen som förväntar sig att medlemsstaterna alltid ska agera via utrikestjänsten och enbart låta sig företrädas av Mogherini på den internationella scenen. Men en bakomliggande drivkraft till skapandet av utrikestjänsten var en önskan om en mer samlad europeisk röst i internationella sammanhang. Frågan är i vilken utsträckning Mogherini kommer att tillåtas bli en aktiv part i den fortsatta diplomatin eller endast informeras i efterhand? I nuläget framstår hon snarare som reaktiv än som en nyckelaktör. Hon har inte funnits vid François Hollandes och Angela Merkels sida under förhandlingarna med Petro Poroshenko respektive Vladimir Putin. Men det gjorde å andra sidan inte Tusk heller.

Polens före premiärminister Donald Tusk utsågs till ny ordförande för Europeiska rådet under 2014. Under sina första månader intog han en nedtonad roll i kulisserna, i linje med den tidigare ordföranden, Herman Van Rompuy. I och med att läget förvärrades i Ukraina klev Tusk fram och kritiserade öppet både Ryssland och alla förslag om en uppmjukad EU-linje. I praktiken är det inte oproblemiskt med ytterligare en EU-aktör som dessutom väljer sida bland de redan splittrade medlemsstaterna. För att undvika otydlighet och en konkurrenssituation mellan Mogherini och Tusk har det ibland förts resonemang om en ansvarsfördelning mellan Europeiska rådets ordförande och den höge representanten utifrån erfarenhet och personligt engagemang. Ett förslag har varit att Tusk skulle

hantera EU:s östra närområde och Mogherini det södra. En sådan uppdelning är dock inte trolig, inte minst eftersom den skulle rimma illa med den höge representantens övergripande ansvar. Det mesta talar för att det i det aktuella fallet varken är Tusk eller Mogherini som kommer att få en ledande roll, utan enskilda stater. Medlemsstaterna är inte beredda att underordna EU sina nationella intressen.

Hundra dagar är inte oväntat en alltför kort tid för att några långtgående slutsatser ska kunna dras om vad tillsättandet av Mogherini kommer att innebära. Förväntningarna finns där – svårigheterna likaså. Möjligheten finns fortfarande att hon lyckas effektivisera utrikestjänsten. Det är samtidigt uppenbart att Federica Mogherini trots allt verkar under samma förutsättningar och samma begränsningar som hennes företrädare gjorde – uppdraget är lika omfattande och många av de tunga utrikespolitiska instrumenten ligger inom kommissionen. Dessutom hänger inte allt på Mogherini. Hon representerar en union med 28 stater och det är i hög grad fortfarande EU:s medlemmar som sätter ramarna för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som Mogherini har att leda. Den klassiska frågan om vad som är en lagom stark utrikestjänst kvarstår – tillräckligt stark för att vara effektiv men inte så effektiv att medlemsstaterna känner sig hotade?

FOI har nyligen publicerat en rapport om vilka behov och utmaningar EU står inför som krishanteringaktör samt hur dessa utmaningar kan mötas. Detta har bäring på själva grunden för EU:s potentiella roll som krishanterare i framtida kriser. "EU:s utrikestjänst - en utrikespolitisk aktör i förändring? – Förväntningar och farhågor på det nya ledarskapet" av Anna Sundberg och Hannes Sonnsjö, FOI-R-4054--SE.