

ANNA SUNDBERG, ANNA UTTERSTRÖM



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Anna Sundberg
Anna Utterström

Polen, Spanien och ESFP –

Inflytelserika aktörer i unionens utkant

Omslagsbild: Scanpix, Marcelo Del Pozo

Titel	Polen, Spanien och ESFP
Title	Poland, Spain and ESDP
Rapportnr/Report no	FOI-R--2733--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	Mars/March
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	89 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A12003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

I en union bestående av 27 medlemsstater har antalet aktörer med vilja och förmåga att påverka den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens framtid ökat. Frankrike, Storbritannien och Tyskland som hittills i flera avseenden varit de drivande krafterna bakom samarbetet har därmed tvingats förflytta blicken bortom det egna samarbetet. Successivt har den informella "ledargruppen" utvidgats till att inkludera även Polen Spanien och Italien. Detta medför nya förutsättningar för det framtida samarbetet och frågan är vilka intressen de nya medlemmarna företräder? I detta sammanhang framträder Polen och Spanien, två unga demokratier i unionens utkant som både till ytan och befolkningsmässigt tillhör de största medlemsstaterna och därtill representerar skilda geografiska dimensioner inom EU som särskilt intressanta. Hur ser dessa länder på utvecklingen inom EU och ESFP och vilka konsekvenser kan deras hållning få?

För Sverige är Polen och Spanien även särskilt intressanta att analysera med anledning av deras kommande ordförandeskap i EU 2010 (Spanien) och 2011 (Polen). Spanien övertar ordförandeskapet från Sverige och kommer därmed direkt att förvalta de svenska prioriteringarna. Polen blir å andra sidan första Östersjöländ att ta över ordföranderollen efter Sverige och kan därmed förväntas driva flera frågor i vilka svenska och polska intressen sammanfaller. I rapporten konstateras att båda dessa länder kan få stor betydelse för vilket genomslag de svenska prioriteringarna under ordförandeskapet hösten 2009 i slutändan får.

Nyckelord: EU, GUSP, ESFP, Polen, Spanien, EU-ordförandeskap, Europeiska säkerhetsstrategin, Battlegroups, Förmågeutveckling, Permanent högkvarter, Athenamekanismen, Permanent strukturerat samarbete

Summary

In a European Union of 27 Member States, the number of actors with ability and commitment to influence the European Security and Defence Policy (ESDP) has increased considerably. Hence, France, the United Kingdom and Germany – i.e. the countries that until now have been the driving forces behind the ESDP project – need to cooperate more closely with other large Member States, most notably Poland, Spain and Italy. This has changed the very basis for cooperation within the ESDP in that there is now a broader spectrum of positions that have to be taken into consideration. In this context Poland and Spain, two young democracies which in terms of geographical size and population are among the largest Member States, stand out as particularly interesting to focus on. How do they view the EU's role within security and defence and what might be the effects of their respective positions and priorities?

Furthermore, Poland and Spain are of particular interest to Sweden because of their upcoming EU Presidencies 2010 (Spain) and 2011 (Poland). Spain will succeed Sweden's Presidency and will therefore have an immediate influence on the impact of Swedish priorities. Poland will be the first country in the Baltic Sea region to hold the EU Presidency after Sweden and will most likely have several priorities in line with Sweden's due to a common geographical interest. This report aims to provide an overview of the different views and priorities which Poland and Spain represent in view of the upcoming Swedish EU Presidency.

Keywords: EU, CFSP, ESDP, Poland, Spain, EU Presidency, European Security Strategy, Battlegroups, Capability Development, Permanent Headquarters, ATHENA mechanism, Permanent Structured Cooperation

Innehållsförteckning

Förord	6
Förkortningar	7
Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning.....	12
1.1 Bakgrund	12
1.2 Syfte och genomförande	14
1.3 Material.....	16
1.4 Disposition och läsanvisningar	17
2 Polen och Spanien i EU – klivet in i Europa	18
2.1 En tillbakablick.....	18
2.2 EU:s roll	25
2.3 Ländernas roll i EU	37
3 Polen, Spanien och ESFP – aktiv ansats med eller utan förbehåll	47
3.1 Utvecklingen inom ESFP under 2008	47
3.2 Ländernas syn på ESFP	48
3.3 Ländernas ståndpunkt i specifika sakfrågor inom ESFP	56
4 Slutsatser	69
4.1 Polen och Spanien – en jämförelse	69
4.2 Framtida samarbetspartners för Sverige?.....	74
Bilaga – Landfakta	80
Källförteckning.....	81

Förord

I ljuset av det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 finns det all anledning att analysera andra medlemsstaters syn på utvecklingen inom EU och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Inte minst för att undersöka vilket gehör svenska prioriteringar kan tänkas få under efterföljande ordförandeskap.

I detta perspektiv framträder Polen och Spanien som två inflytelserika aktörer av särskilt intresse, bland annat mot bakgrund av deras kommande ordförandeskap i EU, 2010 (Spanien) och 2011 (Polen). Därutöver har dessa båda länders syn på utvecklingen sällan analyserats utifrån svenska intressen. Vilka linjer och ståndpunkter de står för framstår i flera avseenden som oklart. Detta bland annat med anledning av att Polen och Spanien först efter en längre period av utanförskap blev medlemmar i EU och inte förrän under senare tid etablerat sig inom gruppen av drivande medlemsstater.

Förhoppningen med denna rapport är att den ska ge en överblick av de prioriteringar som görs i Polen och Spanien gällande aktuella frågor inom EU och ESFP samt deras eventuella konsekvenser. Rapporten har skrivits inom ramen för FOI-projektet ASEK (Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering) som finansieras av Försvarsdepartementet. De forskningsområden som står i fokus inom detta projekt är EU och ESFP, Nato samt USA:s utrikes- och försvarspolitik. Målet är att genom kvalificerade underlag stödja Försvarsdepartementets processer.

Författarna vill tacka de praktiker och forskare i Stockholm, Warszawa och Madrid som bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sin kunskap i samband med möten, intervjuer och rapportgranskning.

Fredrik Lindvall

Projektledare

Förkortningar

BG	Battlegroups
BNP	Bruttonationalprodukt
BP	Barcelonaprocessen
EDA	Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency)
ENP	EU:s grannskapspolitik (European Neighbourhood Policy)
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitik
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
PiS	Lag och Rättvisa
PO	Medborgarplattformen
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSS	Permanent strukturerat samarbete
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OHQ	Operation Headquarters
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe

Rapporten i sammandrag

Bakgrund och syfte

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) har framförallt drivits framåt via formella och informella initiativ mellan de stora medlemsstaterna i EU – ”the Big Three” – Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Allt eftersom medlemskretsen har utökats, har dock tanken etablerats att dessa tre länder inte längre kan fortsätta att spela samma roll som tidigare. En utvidgning av den informella ledargruppen ”the Big Three” till ”the Big Six”, där även Polen, Spanien och Italien ingår har därför kunnat skönjas under senare år i olika sammanhang.

Medan Italien var ett av EU:s grundarländer och idag är en etablerad samarbetspartner med en relativt känd agenda förefaller Polen och Spanien av flera skäl vara värda en närmare genomlysning. De är båda unga demokratier i unionens utkant som såväl till ytan som befolkningsmässigt tillhör de största medlemsstaterna och därtill representerar skilda geografiska dimensioner inom EU. Varken Polen eller Spanien hörde till grundarländerna i EU utan har efter en period av utanförskap i Europa först senare blivit medlemmar och efterhand fått allt större inflytande inom EU och ESFP. Länderna är även av intresse till följd av deras kommande ordförandeskap i EU. Spanien, som 2010 tar över ordförandeskapet efter Sverige, blir den medlemsstat som kommer att få i uppgift att förvalta svenska ordförandeskapsprioriteringar. Polen blir när landet 2011 intar ordföranderollen å sin sida nästa Östersjöländ på ordförandeposten efter Sverige.

Syftet med rapporten är att mot denna bakgrund ge en överblick av de prioriteringar som görs i Polen och Spanien gällande EU och ESFP samt att diskutera konsekvenserna av deras respektive förhållningssätt. I rapporten förs även en komparativ diskussion om likheter och skillnader mellan länderna.

Polen, Spanien och EU/ESFP

Såväl Polen som Spanien ser sig idag som en naturlig del av EU:s ”ledargrupp”. Även om de intar ett flexibelt förhållningssätt, och snarare fokuserar på att bygga koalitioner kring sakfrågor än låser sig vid fasta grupperingar, anser de att ”the Big Six” kan fylla en funktion genom att fungera som arena för att driva EU framåt och få gehör för egna prioriteringar.

När det gäller ländernas prioriteringar i EU kan det konstateras att medan Polen tydligt betonar den östliga dimensionen lägger Spanien fokus på sydligare regioner i sin omedelbara närhet. Ländernas fokus på öst respektive syd får i sin tur genomslag när det gäller såväl deras syn på EU:s utvidgning som deras roll och prioriteringar i EU.

I rapporten konstateras att Polen och Spanien är två medlemsstater som båda är uttalat positiva till ESFP och därtill har en stark folklig opinion bakom denna hållning. Genom sitt engagemang inom ESFP önskar de båda länderna utöka sitt inflytande inom EU. Nämnvärt i sammanhanget är att det hos Polen finns förväntningar om reciprocitet från EU:s sida. Efter att ha bidragit till insatser i bland annat Afrika är det ur ett polskt perspektiv av central betydelse att EU visar beredvillighet att vid behov lägga tydligare fokus även på den östliga dimensionen. Den spanska ståndpunkten är i detta avseende mer nyanserad. Spanien pekar istället på vikten av EU-engagemang i Afrika och att Spanien i detta sammanhang har en viktig roll att spela.

När det gäller framtida utmaningar är förmågeutvecklingen och energisäkerhet prioriterade frågor för båda länderna. Polen lägger emellertid större tonvikt vid traditionella hot kopplade till den östliga dimensionen, medan Spanien förefaller fokusera på ”nya” hot.

Polen, Spanien och Sverige?

För Polen framträder särskilt Sverige och de baltiska staterna som viktiga samarbetspartners. Dessa länder har inte sällan större betydelse för Polen än landets övriga koalitionspartners genom sina likartade intressen i för Polen centrala frågor. Från spansk håll ligger fokus ofta på länderna i närområdet men det bör framhållas att intresset för Sverige i nuläget framstår som något större än vad som annars är fallet eftersom man vill säkra ett smidigt skifte på ordförandeposten och bädda för kontinuitet.

I rapporten konstateras att det förvisso är viktigt för Sverige att beakta att det trots samsyn inom enskilda sakfrågor finns en risk för att de svenska intressena inte till fullo överensstämmer med polska eller spanska intressen i ett längre perspektiv. De båda ländernas syn på EU som säkerhetspolitisk aktör går exempelvis isär. Spanien ser framför sig en självständig aktör medan Polens utgångspunkt är att EU:s förmåga i detta sammanhang framförallt bör betraktas som ett komplement till Natos och USA:s. Detta kan vara viktigt för Sverige att ha i åtanke vid framtida samarbeten.

När det gäller gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska intressen inom EU kan konstateras att Sverige i likhet med Polen och Spanien betraktar utvidgningen som en viktig fråga och att alla tre är positivt inställda till ett framtida turkiskt EU-medlemskap. Att det i synnerhet finns många beröringspunkter mellan polska och svenska intressen förefaller tydligt, inte minst mot bakgrund av förslaget ”Eastern Partnership”, en fråga som kommer att vara i fokus under såväl det svenska som det polska ordförandeskapet. Att detta initiativ nått gehör inom EU kan för övrigt betraktas som centralt i ljuset av Polens villkorade engagemang inom ESFP. Ökat polskt inflytande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan även

leda till ökat, eller åtminstone inte minskat, polskt engagemang inom ESFP och detta borde vara av stor betydelse för såväl Sverige som andra aktiva ESFP-förespråkare. Polens inflytande och engagemang inom "the Big Six" inverkar sannolikt även positivt på svenska möjligheter att driva framtida initiativ inom den östliga dimensionen och Östersjöregionen. I detta sammanhang kan t.ex. gemensamma prioriteringar inom ramen för områden som energi och klimat nämnas.

I rapporten görs bedömningen att det utifrån ett svenskt perspektiv på ESFP främst är Polens och Spaniens syn på den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS), Battle-groupkonceptet (BG), Permanent strukturerat samarbete (PSS) och relationen EU-Nato som förtjänar större uppmärksamhet. Detta framför allt eftersom ländernas ståndpunkter i dessa frågor förefaller kunna inverka på Sveriges handlingsutrymme och valmöjligheter under ordförandeskapet.

När det gäller ESS visar rapporten att man från polsk och spansk sida i nuläget ställer sig tveksamma till en större revidering av dokumentet. Samtidigt finns vissa tecken som tyder på att viljan till att göra en översyn kan öka framöver och de båda länderna håller inte för osannolikt att denna uppgift kan falla på det svenska ordförandeskapet. En annan potentiell fråga för det svenska ordförandeskapet skulle kunna vara en revidering av BG-konceptet. Även om det utifrån Polens och Spaniens perspektiv inte verkar finnas utrymme för någon omfattande översyn bör det framhållas att Polen, till skillnad från Spanien, öppnar upp för en viss breddning av tolkningsutrymmet och ett ökat mått av flexibilitet vid tillämpningen. För Sverige finns det därför anledning att analysera huruvida nyanser och en viss breddning av konceptet skulle kunna möta behovsbilden bättre och därigenom komplettera eller underlätta politiska bedömningar.

När det gäller PSS kan det, om Sverige skulle vilja driva denna fråga vidare under sitt ordförandeskap, finnas utrymme för att få stöd av Spanien. Detta eftersom det där finns viss flexibilitet i synen på PSS och en öppenhet för att tona ned den direkta kopplingen till Lissabonfördraget. Både Polen och Spanien företräder i likhet med Sverige en inklusiv ansats i frågan. När det gäller EDA:s roll inom ramen för PSS och i förhållande till övriga aktörer förefaller Polen och Spanien emellertid inte kunna bidra med nya ingångsvärden till det svenska ordförandeskapet, åtminstone inte i dagsläget. Inget av länderna förespråkar någon kraftigt utökad roll för EDA utan tillskriver byrån främst en samordnande funktion, även inom ramen för PSS. Likväl förefaller man i Polen mer öppen för en diskussion kring mandatet då det från polsk sida inte upplevs fungera tillräckligt väl i dagsläget.

Slutligen, EU-Nato-relationen. Medan ländernas syn på behovet av en revidering av Berlin plus skiljer sig ser både Polen och Spanien positivt på det franska ordförandeskapets förslag under sommaren/hösten 2008 som syftar till att förbättra relationen och dialogen mellan de båda organisationerna. Även om medvetenheten är stor om att det är en svårlost problematik som lett till den politiska låsningen i

samarbetet mellan organisationerna har Spanien uttalat en ambition att ta tag i denna fråga under sitt ordförandeskap. Om Sverige skulle vilja plocka upp och implementera de franska förslagen under hösten finns det således goda möjligheter att arbetet drivs vidare av det efterföljande spanska ordförandeskapet. Gemensamt svenskt-spanskt agerande skulle i detta sammanhang kunna nå större effekt.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken inom ramen för EU:s andra pelare har sedan 1990-talets slut utvecklats till ett komplext område både i termer av policy, resurser och geografisk räckvidd. Att ESFP av idag engagerar såväl stora som små medlemsstater är en viktig förutsättning för policyområdets legitimitet och därmed även den framtida utvecklingen. Likväl är det framförallt de stora medlemsstaterna – ”the Big Three” – Frankrike, Tyskland och Storbritannien – som sedan ESFP-projektet inleddes har drivit det framåt via formella och informella initiativ och diskussioner. Flera exempel kan i detta sammanhang nämnas. Det första och kanske mest centrala är den fransk-brittiska överenskommelsen i St Malo 1998 som blev startskottet för utvecklingen av en självständig krishanteringsförmåga i EU. Ett annat exempel är det fransk-brittiska toppmötet i Le Touquet 2003 som utmynnade i en deklaration om förstärkt samarbete på försvarsområdet. Enighet nåddes där bland annat kring ett EU-övertagande av insatserna på Balkan samt behovet av en solidaritetsklausul och åtgärder för att öka den militära kapaciteten.¹ Slutligen kan nämnas diskussionerna mellan Storbritannien, Tyskland och Frankrike under 2003 som utgjorde en av utgångspunkterna för hur EU:s förmåga att planera och leda insatser sedermera utvecklades. I sistnämnda fall kom slutresultatet bland annat att bli inrättandet av en civil-militär planeringscell i EU:s militära stab.²

Det är dock inte självklart att dessa tre länder kommer att vara de mest drivande och inflytelserika även i en union bestående av 27 medlemsstater. Redan i juni 2004, kort efter att EU:s östutvidgning var ett faktum, konstaterade Frankrikes nuvarande president Nicolas Sarkozy, då fransk finansminister, att Frankrike inte längre kunde begränsa sig till att föra en exklusiv dialog med Tyskland utan även borde samarbeta mer aktivt med Storbritannien, Spanien, Italien och Polen.³ Några år senare talade han i anslutning till sin presidentvalskampanj om att ett direktorat bestående av Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Italien, Spanien och Polen borde ersätta den traditionella fransk-tyska axeln i EU.⁴

¹ Sundberg, Anna, 2003, s. 75.

² Presidency Note, European Council den 12/13 december 2003 [SN 307/03], European defence: NATO/EU consultation, planning and operations, den 11 december 2003 samt Hagström Frisell, Eva, 2007, s. 7.

³ FT den 22 juni 2004. Se även Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 55.

⁴ Timesonline den 14 april 2007. Se även Holm, Ulla, 2006, s. 120 och Aggestam, Lisbeth, 2006, s. 35. För exempel på fransk debatt se Le Figaro.fr den 31 januari 2008.

Successivt har tanken etablerats att "the Big Three" i en union bestående av alltför medlemsstater inte längre kan fortsätta att spela samma roll som tidigare. Inte minst eftersom gruppen knappast kan sägas representera dagens EU, vilket torde vara en förutsättning för att den ska kunna ha den dragningskraft på övriga medlemsstater som krävs för att driva samarbetet framåt. En utvidgning av den informella ledargruppen "the Big Three" till "the Big Six", där även Polen, Spanien och Italien ingår har därför kunnat skönjas under senare år i olika sammanhang.⁵ Detta blev tydligt bland annat i samband med diskussionerna om EU:s nya fördrag, då det från både franskt och spanskt håll föreslogs att dessa sex stater skulle etablera ett s.k. permanent strukturerat samarbete inom ramen för de nya fördragsbestämmelserna.⁶

Vilka är då de nya medlemmarna i den informella ledargruppen? Italien i egenskap av ett av de länder som lade grunden till dagens EU, och därmed är en etablerad samarbetspartner i en EU-kontext, borde ha en relativt känd agenda för övriga medlemsstater i dagens läge. Men hur ligger det till med Spanien och Polen, två unga demokratier i unionens utkant som både till ytan och befolkningsmässigt tillhör de största medlemsstaterna och därtill representerar skilda geografiska dimensioner inom EU? Vilka linjer kommer dessa länder att driva? Hur ser de på EU och ESFP? I vilka informella konstellationer kommer de att ingå och vilka intressen kommer där att stå i fokus?

Helt uppenbart finns det såväl tydliga likheter som skillnader mellan dessa båda länder som gör dem intressanta att jämföra. Ett sådant fokus är förvisso inte heller nytt inom forskningen. Redan på 1800-talet pekade den polske historikern Joachim Lelewel ut likheter mellan de två ländernas respektive historia. Därefter har ett flertal demokratiseringsstudier genomförts under 1900-talet med fokus på skiftet från totalitär/auktoritär styre till självständiga stater med fria, allmänna val.⁷

Polen och Spanien har även under senare tid varit föremål för jämförande analyser, bland annat med fokus på migration, ett av de områden där en alltmer uttalad och inflytelserik EU-policy vuxit fram i de båda länderna. Polens och Spaniens ökande inflytande inom unionen har också tagit sig uttryck i en koalition mellan de båda länderna i anslutning till förhandlingarna om röstningsreglerna i EU:s nya fördrag.⁸ Att de båda ländernas politik kommer att bli än synligare framöver förefaller sannolikt, då Spanien 2010 och därefter Polen 2011, tar över ordförandeskapet i EU.

⁵ Se t.ex. Brummer, Klaus, 2007, *Dossier Security and Defence: Europe's defence leadership: Why the Big Three won't be enough*. Det bör vidare noteras att det även inom andra politikområden finns gruppbildningar, såsom Eurogruppen som samlar finansministrarna i euroländerna och G6 där inrikesministrarna från de sex stora medlemsstaterna träffas.

⁶ Biscop, Sven, 2008, s. 6 och Brummer, Klaus, 2007, s. 5 och 9-10.

⁷ Wojna, Beata, 2008, s. 533-534.

⁸ Se t.ex. Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 38 och 78.

Slutligen är en likhet som gör en jämförande ansats i ett nutidsperspektiv intressant att Polen och Spanien tillhörde den grupp av länder som efter terrorattentaten i USA 2001 anslöt sig till "Coalition of the Willing" och gav sitt stöd till den amerikanska invasionen av Irak 2003. Därefter slets de båda ländernas regeringar under en tid med allt sämre opinionssiffror och slutligen, 2004 (Spanien) och 2007 (Polen), genomfördes regeringsskiften som åtminstone utåt sett förefaller markanta och bland annat resulterat i en alltmer uttalad EU-orientering för de båda länderna.

1.2 Syfte och genomförande

Syftet med rapporten är att mot denna bakgrund ge en överblick av de prioriteringar som görs i Polen och Spanien gällande EU och ESFP samt att diskutera konsekvenserna av deras respektive förhållningssätt. I rapporten förs även en diskussion om likheter och skillnader mellan länderna givet deras respektive ingångsvärden.

Motiven bakom valet av just Polen och Spanien är, vilket ovan framgått, deras ökande betydelse och inflytande inom EU och ESFP, deras respektive positioner inom olika geografiska dimensioner, deras kommande ordförandeskap i EU 2010 och 2011 samt inte minst det faktum att båda länderna under senare år förefaller ha genomgått ett tydligt skifte ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv. En jämförelse av de båda länderna har också i tidigare forskning visat sig kunna förmedla en djupare förståelse för den politik de båda länderna för idag. Ur säkerhetspolitisk synvinkel torde det inte heller finnas någon nutidsanalys av de båda länderna och deras betydelse för EU och ESFP och härigenom kan rapporten även fylla en viktig kunskapslucka.

Frågeställningar som belyses i rapporten är:

- Hur ser de två länderna på utvecklingen inom EU och ESFP samt sin egen roll inom ramen för denna?
- Vilka konsekvenser kan deras respektive hållning få för EU och ESFP:s fortsatta utveckling?
- Vilka kan konsekvenserna i förlängningen bli för svenska ambitioner på området?

De sakfrågor som diskuteras i rapporten har valts ut med utgångspunkt i deras aktualitet respektive framträdande betydelse inom ESFP och/eller på grund av att de är knutna till områden som är särskilt prioriterade för Sverige. Det handlar här om:

Europeiska säkerhetsstrategin (ESS);

- Battlegroups (BG);
- Förmågeutveckling, styrkegenerering och Europeiska försvarsmaterielbyrån (EDA);
- Permanent högkvarter (OHQ);
- Gemensam finansiering och Athenamekanismen;
- Permanent strukturerat samarbete (PSS).

För att rapporten inte snabbt ska bli inaktuell har den även fått en bredare ESFP-ram och fokuserar inte enbart på dessa sakfrågor utan analyserar i mer övergripande termer ländernas relation till och roll inom EU och ESFP. Rapporten kan på detta sätt fungera som ingångsvärde till policypapper och rapporter framöver. I förlängningen kan rapporten dessutom vara ett underlag för svenska prioriteringar och handlingslinjer, t.ex. under det svenska ordförandeskapet i EU. Detta inte minst eftersom Spanien, som tar över ordförandeskapet efter Sverige, blir den medlemsstat som kommer att få i uppgift att förvalta svenska ordförandeskaps-prioriteringar. Polen blir när landet intar ordföranderollen å sin sida nästa Östersjöland på ordförandeposten efter Sverige.

För att göra dokumentet mer överskådligt för läsaren och öppna upp för möjligheten att enbart koncentrera sig på ett av de båda länderna behandlas de i separata avsnitt i de två analyskapitlen. Landavsnitten har likartat upplägg och innehåll men vissa variationer förekommer till följd av skillnader i underlaget. I slutsatserna förs sedan mot denna bakgrund en fördjupad komparativ diskussion.

Rapportens tidsmässiga fokus ligger i huvudsak på den nuvarande regeringsperioden. Polen fick i november 2007 en ny regering under premiärminister Donald Tusk, partiordförande för den liberala Medborgarplattformen (PO). I Spanien omvaldes i mars 2008 den sittande socialistregeringen och premiärminister José Luis Rodríguez Zapatero inledde därmed sin andra mandatperiod, dock med en regering med delvis ny sammansättning. Rapporten rymmer emellertid även bakåtblickande resonemang som syftar till att ge en bild av vilka traditionella värderingar och utgångspunkter som påverkar de båda ländernas ståndpunkter samt i vilken mån kontinuitet karakteriserat deras linjer inom EU och vilka eventuella förändringar ländernas politik genomgått under senare år.

Till sist bör nämnas att rapporten inte syftar till att förmedla en heltäckande analys av Polens och Spaniens EU/ESFP-politik. Tanken är istället närmast att den ska kunna utgöra ett underlag för vidare analys genom att bidra med en genomlysning av ett område som kan förväntas öka i aktualitet under kommande år.

1.3 Material

Underlaget utgörs av skriftliga och muntliga källor. De skriftliga källorna består av officiella deklARATIONER, forskningsrapporter och artiklar samt i någon mån även nyhetsrapportering som finns tillgänglig på Internet. När det gäller de officiella dokumenten har fokus lagts på det material som bedömts ge en bild av nationella prioriteringar i de för rapporten aktuella frågorna. Det handlar om deklARATIONER och linjetal av president/premiärminister, försvars- och utrikesministrar i de respektive länderna samt andra officiella dokument som exempelvis nationella säkerhetsdirektiv.

De muntliga källorna utgörs av sammanlagt 14 intervjuer med 21 tjänstemän och forskare. Intervjuer har genomförts i Warszawa och Madrid med personer verksamma vid forskningsinstitut⁹, försvarsministerier och utrikesministerier. Därutöver har intervjuer genomförts med tjänstemän vid såväl svenska ambassaden i Polen respektive Spanien som spanska respektive polska ambassaden i Sverige. Av praktiska skäl har tre intervjuer genomförts per telefon respektive via e-post. Samtliga intervjuer har utgått från samma uppsättning frågor. Urvalet av intervjupersoner har gjorts mot bakgrund av personernas position och placering i respektive organisation i kombination med deras sakkunskap och kännedom om studieområdet ifråga.

I de fall intervjuer använts som källor i rapporten framgår av noterna i allmänna termer personens lokalisering och tjänstetillhörighet. I enlighet med vad som avtalats med de intervjuade, som inte har haft möjlighet att ta del av rapporten, förekommer däremot inga direkta referenser till enskilda, namngivna personer. Ett sådant angreppssätt kan visserligen försvåra källkritik men detta har fått vägas mot möjligheten att genom anonymitet öppna upp för fylligare och intressantare diskussioner.

Till sist bör nämnas att bristen på kunskaper i polska och spanska skulle ha kunnat utgöra ett potentiellt hinder för denna rapport. Tillgången på underlag på svenska, engelska, tyska och franska har dock ansetts vara fullt tillräcklig för att kunna genomföra studien. Intervjuerna, med undantag för intervjuerna vid de svenska ambassaderna, har genomförts på engelska. Detta torde inte ha inneburit någon begränsning då samtliga respondenter har haft mycket goda språkkunskaper.

⁹ Forskningsinstituten finns angivna i noterna och i källförteckningen.

1.4 Disposition och läsanvisningar

I kapitel 2 förs en diskussion i mer allmänna termer om Polens och Spaniens relation till EU. I det inledande avsnittet, 2.1, görs en tillbakablick på de två länderna och deras integration i EU samt deras respektive prioriteringar fram till de nuvarande administrationerna. Därefter analyseras i avsnitt 2.2 ländernas aktuella syn på EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska roll och den fortsatta utvecklingen. Här diskuteras bl.a. synen på utvidgningen, ordförandeskapet och Lissabonfördraget. Den tredje underrubriken fokuserar på ländernas roll i EU och deras tillhörighet i aktuella gruppbildningar.

Kapitel 3 har ett mer konkret ESFP-fokus än kapitel 2. Det inleds med ett avsnitt som syftar till att ge en kort översikt av den nuvarande utvecklingen inom ESFP och några av de frågor som finns på den politiska dagordningen. Därefter följer i avsnitt 3.2 en analys av hur de två länderna ser på ESFP som instrument. Aspekter som lyfts fram är bl.a. samarbetets syfte, dess geografiska räckvidd, relationen EU-Nato, aktuell hotbild och ESFP:s framtida utmaningar. I det efterföljande avsnittet snävas fokus in ytterligare. Avsnitt 3.3 behandlar ländernas inställning i ett antal specifika sakfrågor.

Det avslutande kapitlet är uppdelat i två separata rubriker. Det första avsnittet ägnas åt en utvecklad, jämförande diskussion om Polen och Spanien. I det andra avsnittet förs resonemang kring vilka konsekvenser de två ländernas prioriteringar kan få för EU, för ESFP och för Sverige, på kortare och längre sikt.

2 Polen och Spanien i EU – klivet in i Europa

2.1 En tillbakablick

Kapitlet inleds med en kortfattad tillbakablick med fokus på de båda ländernas moderna historia, fram till dagens ledning. Bland de ämnen som berörs är bl.a. Polens och Spaniens integration i EU och Nato, deras traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringar samt deras nuvarande inrikespolitiska situation.

2.1.1 Polen

Polen är utan tvekan ett land med en dramatisk och komplex historia kännetecknad av att landet i tur och ordning, uppstått, upphört och återuppstått. Av detta skäl talas det ofta om tre polska republiker. Den första åsyftar den senare delen av perioden av polsk-litauiskt samvälde under 1700-talet¹⁰, den andra perioden av självständighet mellan de båda världskrigen och den tredje Polen av idag, d.v.s. tiden efter kalla krigets slut.¹¹ I och med det stora skifte i landets politiska värdegrund som inträdde mellan 2005-2007 och innebar att idéströmningar kopplade till konservatism, patriotism och katolicism fick stor genomslagskraft i landet inställde sig på sina håll frågan om Polen ur ett policyperspektiv till och med var på väg mot en fjärde republik.¹²

Den dramatiska historien och de politiska skiftena har givetvis också färgat polsk säkerhetspolitisk kultur. Ett mycket tydligt inslag har kommit att bli bevarandet av den nationella säkerheten och suveräniteten, där säkerheten är starkt förknippad med den militära dimensionen och landets geopolitiska läge.¹³

Särskilt erfarenheterna från andra världskriget som för Polens del inleddes med att först Tyskland och kort därefter Sovjetunionen 1939 invaderade landet har haft stor inverkan på Polens säkerhets- och försvarspolitiska orientering efter kalla krigets slut. Bakgrunden till den tyska respektive ryska invasionen var den s.k. Molotov-

¹⁰ Under denna period styrdes landet som till ytan bestod av större delen av vad som idag är Polen, stora delar av Ukraina, Litauen, Vitryssland och t.o.m. delar av dagens Ryssland av en adelselit som valde en kung utan nedärvda privilegier och med begränsade befogenheter.

¹¹ Det bör i detta sammanhang nämnas att den polska kampen för frigörelse från sovjetiskt inflytande leddes av fackföreningsrörelsen Solidaritet som bildades 1980 av bland andra Lech Walesa som sedermera blev Polens president. Efter flera års kamp vann Solidaritet 1989 de första fria valen i landet och Polen blev därmed det första landet i det forna östblocket med en icke-kommunistisk regering. För ytterligare information om övergången från den andra till den tredje polska republiken se Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007.

¹² Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 1-21.

¹³ Frank, Cornelia, 2008, s. 105.

Ribbentrop-pakten mellan Tyskland och Sovjetunionen som innebar att de båda länderna delade upp Polen mellan sig. Trots en allians med västmakterna Frankrike och Storbritannien stod Polen vid krigsutbrottet ur ett operativt perspektiv ensamt att försvara de egna gränserna.¹⁴ Slutresultatet av andra världskriget kan inte beskrivas som något mindre än en katastrof för Polen som utöver förlusten av östra Polen och en femtedel av sin befolkning även fick sin suveränitet kraftigt beskuren som en följd av att landet hamnade inom den sovjetiska intressesfären.¹⁵

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv raserade erfarenheterna från andra världskriget bilden av de västeuropeiska stormakterna Frankrike och Storbritannien som trovärdiga allierade samt inte minst tron på den egna försvarsförmågan. Även om Polen efter självständigheten 1989/90 månade om principen "Returning to Europe" och betraktade EU som ett viktigt forum för att nå inflytande var det uteslutande Nato och USA som betraktades som trovärdiga garantier för den nationella säkerheten.¹⁶

Det var emellertid inte förrän upplösningen av hela östblocket var ett faktum som Polen med större tydlighet började orientera sig i atlantisk riktning och betrakta USA:s engagemang som helt avgörande för stabiliteten i Europa.¹⁷ Från polsk sida kom "mer USA" att betraktas som synonymt med "mer säkerhet" och "America first" blev parollen under vilken polsk politik inordnades. Ur ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv etablerade sig därmed successivt bilden av Polen som en "instinktiv atlanticist".¹⁸

I mars 1999 blev Polen tillsammans med Tjeckien och Ungern medlem i Nato. Kort dessförinnan hade också förhandlingar inletts om medlemskap i EU. I dessa förhandlingar stötte Polen emellertid inledningsvis på motstånd. Ett viktigt skäl till den på sina håll skeptiska hållningen till ett polskt medlemskap torde ha varit den tyngd Polen genom sin folkmängd i kombination med landets tydliga atlantiska orientering kunde förväntas få inom unionen. Denna orientering hade bl.a. tagit sig uttryck i landets starkt positiva inställning till engagemanget i Kosovokriget under slutet av nittioalet. Den föreföll vidare förstärkas av att Polen i olika sammanhang prioriterade mänskliga rättigheter framför internationell rätt, en ståndpunkt som inte sällan låg väl i linje med den amerikanska. Inom Europa kom detta till och med att leda till att man talade om Polen som "USA:s trojanska häst" och denna syn på Polens säkerhets- och försvarspolitiska orientering kom senare att förstärkas av det polska stödet till det amerikanska ingripandet i Irak 2003.¹⁹

¹⁴ Osica, Olaf, 2004, s. 303.

¹⁵ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 11. Se även Drulák, Peter; Koran, Michal och Ruzicka, Jan, 2008, s. 142-146.

¹⁶ Ibid, s. 16-18.

¹⁷ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 28.

¹⁸ Dylla, Daria W., 2008, s. 63 samt Drulák, Peter; Koran, Michal och Ruzicka, Jan, 2008, s. 142.

¹⁹ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 35.

Känslan av utanförskap och avsaknad av möjlighet att påverka den nya utrikes- och säkerhetspolitiska pelaren inom EU, inklusive ESFP, kom att ha stor inverkan på Polens syn på det nya politikområdets framväxt under åren innan EU-inträdet 2004.²⁰ Polen intog en restriktiv hållning i förhållande till ESFP och i synnerhet dess förvarspolitiska ben. Risken för duplicering i förhållande till Nato betraktades som överhängande.

Under de första åren som medlemsstat i EU förändrades emellertid synen på ESFP successivt till att bli alltmer positiv. Omsvängningen sammanföll med den polska atlanticismens lågvattenmärke i anslutning till landets engagemang i kriget i Irak. Det polska stödet till kriget kom dels att ifrågasättas av allmänheten, dels att visa sig vara kontraproduktivt då det vare sig föreföll stärka den transatlantiska länken eller Polens inflytande. Den förändrade synen på ESFP sammanföll därtill med att området fick ett konkret innehåll genom sjösättandet av de tre första ESFP-insatserna i FYROM (Makedonien), Bosnien och Hercegovina och Demokratiska republiken Kongo²¹. Polen kom att delta i samtliga. Någonstans under denna period insåg man från polsk sida att det var lättare att nå inflytande genom aktivt deltagande och engagemang än genom att inta en defensiv hållning.²² Fram till regeringsskiftet 2005 kom denna försiktigt positiva hållning i förhållande till EU och ESFP att prägla den polska linjen.²³

Förändringen blev därför påtaglig när den nya regeringen, med sin bas i det konservativa och populistiska partiet Lag och Rättvisa (PiS) betonade de nationella intressena i utrikespolitiken samt intog ett kritiskt förhållningssätt till EU inklusive ESFP och en till synes okritisk hållning i förhållande till USA. Den polska regeringens hårda och onyanserade retorik under perioden 2006-2007 då tvillingarna Jaroslaw och Lech Kaczynski, i egenskap av premiärminister respektive president, gemensamt styrde landet förstärkte därtill intrycket av ett markant skifte i politiken. I praktiken resulterade emellertid den av Kaczynskiregeringen förda utrikes- och säkerhetspolitiken framförallt i ansträngda diplomatiska förbindelser med de stora grannarna Ryssland och Tyskland samt en bild av Polen som en besvärlig och oförutsägbart förhandlingspartner inom EU.²⁴ Polens före detta utrikesminister, Wladyslaw Bartoszewski, gick till och med så långt som att beskriva Kaczynskiregeringens nederlag i diplomatin med liknelsen *"if the bride is poor and ugly, the least she can do is to be gracious"*.²⁵ Åtminstone utåt sett föreföll Kaczynskiregeringen inte heller att åstadkomma någon förbättring i den transatlantiska relationen. Utbytet från stödet till USA, bland annat i samband med

²⁰ Intervju vid Natolin European Centre i december 2008 samt Longhurst, Kerry, 2008b), s.65-66.

²¹ I Demokratiska Republiken Kongo bidrog Polen med den tredje största kontingenten.

²² Intervju vid Natolin European Centre samt vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008.

²³ Se t.ex. Zaborowski, Marcin, 2004, s. 17-27.

²⁴ Longhurst, Kerry, 2008a), s. 137 samt Longhurst, Kerry, 2008c), s. 2-5.

²⁵ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2008.

Irakkriget, upplevdes på många håll som närmast obefintligt.²⁶ Efterhand växte sig kritiken inom Polen allt starkare och sammantaget resulterade missnöjet med Kaczynskiregeringens politik slutligen i ett regeringsskifte vid valet 2007.

Polens traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringar har, trots att metoderna för att driva igenom dem har skiftat, alltsedan medlemskapet i EU varit i stort sett desamma. Polen har bland annat drivit frågor med koppling till fred och stabilitet inom den östliga dimensionen²⁷, relationen till Ryssland, utvidgningen med särskilt fokus på Ukraina, energisäkerhet samt inte minst den transatlantiska länken och relationen till USA. Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 framträdde därtill bekämpning av den internationella terrorismen som en prioriterad fråga på Polens utrikespolitiska agenda.²⁸

Likaså synes Polens bidrag inom ramen för ESFP och engagemang för den militära dimensionens utveckling under perioden 2005-2007 visa ett större mått av kontinuitet i förhållande till tidigare polska regeringar än en första anblick ger vid handen. Att premiärminister Donald Tusk, partiledare för det liberala partiet ”Medborgarplattformen” (PO), som tillträdde i november 2007 jämfört med sin företrädare har en mer positiv och nyanserad framtoning i relation till EU och grannländerna samt en mer självmedveten ton i förhållande till USA är tydligt.²⁹ Likväl har han uttryckt att han inte önskar ”inflate anyones expectations that Poland suddenly will become a problem-free member”.³⁰

I vilken utsträckning det går att tala om en ”ny” polsk utrikes- och säkerhetspolitik förefaller osäkert. Att den förra premiärministerns, Jaroslaw Kaczynski, tvillingbror och partivän Lech Kaczynski sedan 2005 alltså innehar posten som president och därmed delar ansvaret för utrikespolitiken med Donald Tusk är utan tvekan en komplicerande faktor. Frågan är om Polen härigenom i vissa avseenden inte har två ansikten utåt snarare än ett. Till denna problematik bidrar att båda visat sig angelägna om att forma den polska utrikespolitiken och ogärna släpper ifrån sig vad som uppfattas som det egna ansvarsområdet. Det har därtill visat sig svårt att ta vägledning av den polska konstitutionen som i denna fråga på avgörande punkter är öppen för tolkning. Vilket genomslag Tuskregeringens ambitioner får inom

²⁶ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 48-50. Polen anslöt sig till ”Coalition of the Willing” som understödde USA:s angrepp mot Irak 2003.

²⁷ I rapporten åsyftas med ”östliga dimensionen” regionen i allmänna termer, inte en specifik policy.

²⁸ Intervju vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008 samt Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 58-72.

²⁹ Den positivare tonen till EU tydliggjordes bland annat i Tusks regeringsförklaring i november 2007 och den mer kritiska tonen till USA tonade bland annat fram i de fortsatta förhandlingarna om utplaceringen av den amerikanska missilförsvarsbasen i Polen. Se även Le Monde den 7 december 2007. Det bör slutligen även i detta sammanhang noteras att PO ingår i en koalitionsregering tillsammans med det betydligt mindre bondepartiet (PSL).

³⁰ Longhurst, Kerry, 2008c, s. 7. Citerat från intervju med Donald Tusk i Financial Times i oktober 2007.

utrikespolitiken torde således i viss utsträckning även påverkas av hur praxis utvecklas i detta avseende.³¹

2.1.2 Spanien

På 1930-talet utbröt ett blodigt inbördeskrig i Spanien som kom att vara fram till 1939 då general Francisco Franco blev landets nye statschef och diktator. Under Francos regim, fram till mitten av 1970-talet, var Spanien isolerat i Europa. Säkerhetspolitiskt hade man ögonen i mångt och mycket riktade mot syd vilket innebar att Spanien inte hade samma fokus på hotet från öst som de europeiska grannarna. Spanien utvecklade däremot en nära relation till USA som bl.a. formaliserades i bilaterala militära avtal.³²

Efter Francos död 1975 inleddes en process för att närma landet till Europa och i enlighet med en medveten strategi demokratisera, modernisera och konsolidera samhället. Utrikespolitiskt innebar detta en strävan efter att integreras i strukturer som Nato och EU.³³

Spanien blev medlem i Nato 1982. Nämnvärt är att medlemskapet inte var en okontroversiell fråga i Spanien och att stödet inte var lika starkt som för ett EU-inträde. Förenklat handlade argumenten å ena sidan om att ett Nato-inträde kunde bidra till att stärka relationen till den traditionella partnern USA, å andra sidan om att landet borde öka distansen till USA, ett land som kritikerna menade hade stött Francoregimen. Mellan åren 1982 till 1997 stod Spanien utanför Natos militära kommandostrukturer och fick på grund av detta ibland stämpel som *"a reluctant partner"*, *"a free rider"*, *"semi-aligned"* och *"a security consumer"*. Sedan 1997 är Spanien fullt integrerad medlem i Nato och har verkat för att förbättra bilden av landet som en lojal allierad.³⁴

Efter långa förhandlingar blev Spanien 1986 medlem i EU. Landets isolering upplevdes därmed äntligen vara över och landet var nu europeiskt på riktigt.³⁵ Spanien intog i början av 1990-talet en särskilt aktiv roll och tryckte tillsammans med Frankrike och Tyskland på för ett fördjupat EU-samarbete och mer av gemensam politik. Efterhand har landet intagit en mer pragmatisk hållning och inte uttryckt lika långtgående mål.³⁶ Inom EU har Spanien bl.a. drivit frågor som rör social-

³¹ Vid de intervjuer som gjorts i Warszawa framgick att en offentlig utredning pågår rörande vilken roll president respektive premiärminister bör ha i utrikespolitiken.

³² Wojna, Beata, 2008, s. 533-534, Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 50.

³³ Houben, Marc, 2005, s. 164-165.

³⁴ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 4 samt Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 50-51, s. 55-56.

Nämnvärt är att ett spanskt Nato-medlemskap diskuterades vid Nato-toppmötet 1975 men att flera länder, däribland Norge och Danmark, motsatte sig ett spanskt inträde med hänvisning till landets auktoritära styre, se Wojna, Beata, 2008, s. 534, s. 538.

³⁵ Bremberg Heijl, Niklas, 2004, s. 11-12.

³⁶ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 1 samt Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 53-54.

politik, rättsligt samarbete, utveckling och institutionalisering av relationerna mellan EU och Latinamerika samt stabilitet, fred och utveckling i Medelhavsområdet.³⁷ Kontraterroism är vidare en fråga som Spanien länge verkat för att den ska europeiseras. Efter attentaten som drabbat USA och Europa upplever Spanien att man fått större gehör för att driva denna fråga på Europainivå och man har intagit något av en ledarroll, bl.a. var landet en av initiativtagarna till den nya Handlingsplan för kampen mot terrorism som antogs redan i september 2001 av EU.³⁸

När det gäller försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete inom EU kom Spanien att förespråka ett förstärkt ESFP och en utökad civil och militär krishanteringsförmåga i spåren av svårigheterna att hantera konflikterna på Balkan under 1990-talet.³⁹ En annan förklaring som ges i forskningen till spanskt stöd till ESFP är att det under Francotiden var vanligt med militär inblandning i det politiska livet. Reformering och kontroll av försvaret har därför haft hög prioritet för den politiska ledningen efter Franco och anpassningen till kraven och utvecklingen på EU-nivån har varit en drivkraft i omdaningen av den spanska försvarsmakten. Noterbart är att Spanien hela tiden, oavsett färg på den politiska ledningen, varit en tydlig förespråkare av ESFP och en europeisk militär förmåga.⁴⁰

Överhuvudtaget har det varit viktigt i Spanien att ha nationell konsensus kring utrikespolitiken. Traditionellt har Spaniens utrikespolitik bestått av tre pelare – Europa, Latinamerika och Medelhavsområdet. I grova drag har det rått konsensus kring dessa tre axlar under såväl den socialistiska Partido Socialista Obrero Español (PSOE)-regeringen (1982-1996) som det konservativa Partido Populärs ledning (1996-2004) med José María Aznar i spetsen.⁴¹

Under Aznars tid vid makten skedde dock vad många beskrivit som en tydlig kursändring av utrikespolitiken i och med att mycket hög prioritet gavs åt den transatlantiska relationen. Detta föranledde kritik från oppositionen och massiva folkliga protester i samband med Irakkrisen 2003 och regeringens stöd till USA. Detta har beskrivits som slutet på konsensus: *”the definitive end of the consensus between the major Spanish political parties on the priorities of the Spanish foreign and security policy, as well as a clash between the government’s action and public opinion (91 % of the Spanish population opposed the Iraq military intervention)”*.⁴²

³⁷ Representación Permanente de España ante la Union Europea, Spain in the Community Institutions samt Soler i Lecha, Eduard, 2008.

³⁸ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 3-4 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 2-3.

³⁹ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 4.

⁴⁰ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 50-52, s. 57.

⁴¹ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 1 och Houben, Marc, 2005, s. 171. För mer om de traditionella linjerna i utrikespolitiken se Aixalà, Albert, 2008.

⁴² Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 55-56 och Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 3-4, se även Houben, Marc, 2005, s. 172-173. För en utförlig genomgång av spansk utrikespolitik under Aznar se Observatory of European Foreign Policy, *Spain in Europe 1996-2004*.

Våren 2004 blev utrikes- och säkerhetspolitiken för första gången en valfråga i Spanien. Den konservativa ledningen presenterade ett valmanifest om privilegierat samarbete med USA, distans till den fransk-tyska axeln och mer av mellanstatlighet i EU. Socialistpartiet efterlyste däremot en återgång till tre traditionella utrikespolitiska principer; nationell konsensus kring Europapolitiken, privilegierade relationer med Frankrike och Tyskland samt en omorientering av den transatlantiska relationen. Därutöver förespråkade socialisterna att Spanien skulle dra tillbaka sina styrkor från Irak medan de konservativa ville se en utökad roll i Irak.⁴³

Tre dagar före valet, den 11 maj 2004 ("11M"), drabbades Madrid av ett antal samordnade terroristattentat. 191 personer dödades och nära 1600 personer skadades. Den sittande regeringen lade genast skulden för attentaten på den inhemska baskiska terroristorganisationen ETA, medan andra snarare menade att attentaten var det pris landet fått betala för sitt stöd till USA i Irak. Det visade sig snart att det var en grupp terrorister med koppling till terroristnätverket al-Qaeda som stod bakom attentaten.⁴⁴

I valet den 14 maj 2004 tappade det konservativa partiet makten och majoriteten i deputeradekammaren till en socialistisk minoritetsregering under José Luis Rodríguez Zapatero och PSOE. Den omedelbara och mest påtagliga förändringen av utrikespolitiken bestod i att, mindre än 24 timmar efter att premiärministern svurits in, meddela beslutet att kalla hem Spaniens trupper, 1200 man, från Irak. Detta ledde till mycket frostiga relationer mellan premiärminister Zapatero och den amerikanske presidenten George W Bush under dennes återstående period vid makten. Som ett konkret utslag för denna komplicerade relation brukar nämnas att premiärminister Zapatero var den enda europeiska ledare som inte satte sin fot i Vita huset under George W Bushs tid.⁴⁵ Idag sätts från spanskt håll dock stort hopp till den nya amerikanska administrationen under Barack Obama som ses som "*a window of opportunity*" och ett test under 2009. För första gången på många år anses det finnas en möjlighet till en förbättrad relation.⁴⁶

En vanlig analys är att det i och med Zapateros maktövertagande 2004 även skedde en förändring av andra delar av den spanska utrikespolitiken. Det handlade bl.a. om återupprättandet av goda relationer till Marocko, Venezuela och Kuba samt ökat fokus på Europa. En av socialistregeringens utrikespolitiska principer var "*the return to the heart of Europe*" med sikte på en mer aktiv EU-politik och ett närmare samarbete med Tyskland och Frankrike. Budskapet var att Spaniens

⁴³ Inside Spain 41 den 17 januari 2008. Noterbart är att Zapatero innan han blev vald hade satt vissa villkor för tillbakadragandet och en tidsram. Efter att ha blivit vald skyndade han dock på tillbakadragandet och genomförde det innan det utsatta datumet, se Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 55-56.

⁴⁴ Inside Spain 39 november 2007 och DN.se den 1 november 2007.

⁴⁵ Inside Spain 46 den 13 juni 2008 och Aixalà, Albert, 2008.

⁴⁶ Intervju vid Försvarsministeriet i december 2008, Kern, Soeren, 2008 och FT.com den 4 juni samt Inside Spain 49 den 15 oktober 2008 och Inside Spain 50 den 13 november 2008.

välbefinnande var beroende av EU och europeisk integration. Mer av europeisk samordning av säkerhets- och försvarspolitiken efterlystes också.⁴⁷

I mars 2008 genomfördes nya val och den sittande regeringen under premiärminister Zapatero omvaldes för en andra mandatperiod med förnyat och förstärkt förtroende.⁴⁸ Den 11 april 2008 svor Zapatero eden som premiärminister för andra gången. Några av regeringsmedlemmarna stannade på sina poster, bl.a. utrikesminister Miguel Ángel Moratinos. Den nya regeringen fick däremot en ny försvarsminister, Carme Chacón, den första kvinnan på denna post. Nästa val genomförs våren 2012.⁴⁹

Premiärminister Zapatero höll i början av sin andra mandatperiod sitt första utrikespolitiska linjetal och riktade där bl.a. fokus på Europa, Latinamerika, Afrika och Asien. Utrikespolitiken bör enligt Zapatero följa i traditionella spår och utmärkas av kontinuitet. Detta betyder enligt den spanske premiärministern att utrikespolitiken ska vara europeisk men även ibero-amerikansk, med goda relationer till grannarna i Medelhavsregionen, i Latinamerika och med USA. Samtidigt framhålls att Spanien och världen står inför en omvälvande utveckling vilket föranleder vissa förändringar, bl.a. förutser premiärminister Zapatero en mer ansvarstagande attityd och roll i Medelhavsregionen för Spanien. Landet står enligt hans menande i övrigt inför följande utmaningar: kampen mot fattigdom, kampen mot instabilitet och terrorism, migration och klimatförändringar samt energi.⁵⁰

2.2 EU:s roll

I detta avsnitt diskuteras de två ländernas aktuella syn på EU, med tonvikt på EU som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Därutöver ges en översikt av vilka sakfrågor som Polen och Spanien har i fokus och driver inom EU. I avsnittet förs även en framåtblickande diskussion om ländernas syn på utvecklingen av EU med tyngdpunkt på bland annat frågan om utvidgningen, Lissabonfördraget och deras kommande ordförandeskap.

⁴⁷ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 57 och Bremberg Heijl, Niklas, 2004, s. 8-9, s. 12. För en mer grundlig genomgång av kursändringen se Barbé, Esther, 2008.

⁴⁸ SvD den 10 mars 2008. Noterbart är att PSOE nu får 169 plaster i parlamentet (av 550) och PP under Mariano Rajoy får 153 platser. I förra valet fick PSOE 164 och PP 148. PSOE fick således inte absolut majoritet utan skulle behöva söka stöd hos andra partier för att uppnå detta. (43,6 % mot PP:s 40,1 %). Till skillnad mot 2004 valde dock Zapatero att inte gå vidare med denna möjlighet utan regerar idag utan formellt stöd av andra partier. Se även Inside Spain 43 den 12 mars 2008 och Inside Spain 44 den 15 april 2008.

⁴⁹ Inside Spain 44 den 15 april 2008.

⁵⁰ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008, Inside Spain 39 november 2007 och Inside Spain 47 den 17 juni 2008 samt Inside Spain 41 den 17 januari 2008.

2.2.1 Polska perspektiv på EU:s roll

På ett övergripande plan kan inledningsvis konstateras att den tidigare Kaczynskiregeringens negativa och inte sällan tillbakablickande syn på samarbetet inom EU inte haft något stöd i den polska opinionen. Den polska befolkningen har istället alltsedan EU-inträdet 2004 i opinionsmätningar framträtt som en av de mest EU-vänliga inom unionen. I en opinionsmätning 2008 visade sig 73 % av polackerna anse att EU-medlemskapet är fördelaktigt för Polen.⁵¹ Den nuvarande regeringen under premiärminister Donald Tusk intar således, åtminstone utåt sett, en hållning som betydligt bättre motsvarar den polska allmänhetens syn på unionen än den tidigare Kaczynskiregeringen.

Likväl framhöll premiärminister Tusk vid sin första internationella presskonferens att *"Poland's priorities in its relations with its neighbours and with the European Union have remained stable since 1989"* och vidare att *"The past two years did not really change these priorities but the way of doing things was not very effective in achieving Poland's goal."*⁵²

Det är således framförallt i den nya retoriken som en kursomläggning kan skönjas sedan regeringsskiftet i november 2007. Som exempel härpå kan den flexibla och positivare tonen i förhandlingarna om Lissabonfördraget och antagandet av det samma nämnas.⁵³ I regeringsförklaringen betonade premiärminister Tusk vidare bland annat vikten av samarbetet inom EU och deklarerade att Polen framöver vill driva sina intressen inom unionens ram och därtill vill försöka lansera en polsk vision av unionens framtida utveckling.⁵⁴ En sådan vision kommer sannolikt bland annat att ta sin utgångspunkt i Polens traditionella prioriteringar på området.

För det första innebär Polens traditionella betoning av suveräniteten att EU inte betraktas som en superstat och att man inte heller ser en utveckling i den riktningen framför sig. Istället framhåller premiärminister Tusk att *"it should be a superpower, it should be an organisation – with our country as its important member"*.⁵⁵ Det bör således utifrån det polska synsättet även i framtiden handla om en union bestående av suveräna medlemsstater och inte en utveckling mot en rent överstatlig aktör. Att Polen inte sällan intar en kommissionsvänlig hållning synes emellertid stå i motsatsförhållande till denna ståndpunkt. Utgångspunkten i det senare fallet torde ha att göra med Polens önskan om att utöka EU:s budget, vilket skulle gynna Polen. Därutöver ligger kommissionens linje i för Polen centrala frågor såsom utvidgningen och energipolitiken närmare den polska än rådets som i större utsträckning upplevs tillvarata de stora staternas intressen.⁵⁶

⁵¹ European Commission, februari 2008, Standard Eurobarometer 70.

⁵² EurActiv.com den 8 november 2007.

⁵³ EurActiv.com den 11 april 2008. Se även Kaczynski, Kurpas och Broin, 2008.

⁵⁴ Polska regeringsförklaringen 23 november 2007. Se även EurActiv.com den 8 november 2007.

⁵⁵ Polska regeringsförklaringen 23 november 2007.

⁵⁶ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 79.

En annan traditionell prioritering som blir styrande för Polens syn på EU:s roll är betoningen av den östliga dimensionen och önskan om att de östra grannarna i framtiden ska erbjudas medlemskap i unionen. Polen intar med hänvisning till landets historiska erfarenheter, synen på Ryssland samt egna erfarenheter av medlemskapets betydelse en mycket positiv syn på utvidgningen i sin helhet. Som ett led i denna linje presenterade Polen tillsammans med Sverige i maj 2008 ett nytt initiativ som syftade till att uppgradera EU:s grannskapspolitik (European Neighbourhood Policy) i förhållande till Ukraina, Moldavien, Azerbadjan, Armenien, Georgien och Vitryssland.⁵⁷ Initiativet som gick under benämningen ”Eastern Partnership” tog bland annat sikte på fördjupat bilateralt samarbete med dessa länder, i första hand Ukraina, samt upprättandet av ett multilateralt samarbetsformat vid sidan av det regionala.⁵⁸ Det bör i detta sammanhang särskilt framhållas att Polen alltsedan EU-medlemskapet varit en stark förespråkare av ökad institutionalisering av banden mellan EU och Ukraina. Ett ukrainskt EU-medlemskap är för Polen centralt ur framförallt ett strategiskt perspektiv men kan även ha betydelse ur ett ekonomiskt perspektiv.⁵⁹

Polens stora engagemang inom den östliga dimensionen har ingen motsvarighet inom den sydliga dimensionen. I förhållande till den senare görs istället en skillnad. Den polske utrikesministern, Radoslaw Sikorski⁶⁰, har tydliggjort denna genom att tala om ”*neighbours of Europe*” i söder och Europas ”*East European neighbours*”, där de senare tillhör en grupp som geografiskt tillhör Europa och således i detta avseende uppfyller kriterierna för medlemskap.⁶¹ Väl att märka är att Turkiet med eller kanske trots ovan gjorda distinktion kommit att accepteras som en del av Europa. Den polska regeringen är uttalat positivt inställd till ett turkiskt medlemskap.⁶² Polska forskare framhåller att detta bland annat har sin grund i de egna erfarenheterna av medlemskapet och insikten om att utanförskap inte sällan leder till motstående intressen eller koalitionsbyggande med andra parter.⁶³ Noterbart är därtill att banden mellan Polen och Turkiet i viss utsträckning stärktes redan i samband med att de båda länderna orienterade sig mot väst under tidigt 90-tal. Polen förväntade sig stöd av Turkiet i sina aspirationer på Nato-medlemskap och Turkiet förväntade sig i gengäld Polens stöd för ett turkiskt EU-medlemskap. Polen har i detta avseende hittills infriat förväntningarna, men det är likväl Ukraina som sätts i första rum. En situation där EU landar i ”antingen eller” skulle således vara förödande ur ett polskt perspektiv. Tills sist bör poängteras att frågan om ett turkiskt medlemskap endast varit en perifer fråga i den allmänna

⁵⁷ Pieklo, Jan, 2008, s. 6.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ För en utförligare beskrivning av den polska synen på Ukraina se Marchetti, Andreas, 2008, s. 146-150 i Dylla, Daria och Jäger, Thomas, 2008.

⁶⁰ Noterbart är att Sikorski tidigare var försvarsminister i Kaczynskiregeringen.

⁶¹ European Policy Centre den 14 oktober 2008, Breakfast Briefing med Radoslaw Sikorski.

⁶² Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

⁶³ Intervju vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008.

debatten i Polen.⁶⁴ Det rör sig således uteslutande om regeringens linje och denna har inte nödvändigtvis stöd i den allmänna opinionens syn på frågan.

Utöver ovan nämnda traditionella prioriteringar torde Polens syn på EU:s roll även ta sig uttryck i den av Polen förda linjen i specifika sakfrågor. En särskilt viktig sådan ur ett framtidsperspektiv är Lissabonfördraget som är ett led i utstakandet av EU:s framtida roll. För Polens del var det tvillingbröderna Jaroslaw och Lech Kaczynski i egenskap av premiärminister och president som förhandlade om fördragstexten fram till Europeiska rådets antagande av densamma i juni 2007. Kaczynskiregeringen intog i dessa förhandlingar en hård förhandlingston i förhållande till bland annat frågan om det framtida röstningsförfarandet, EU-lagstiftningens status i förhållande till nationell lagstiftning⁶⁵ och ”Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”. Frågan om röstningsförfarandet var särskilt känslig för Polen genom att en övergång från Nicefördragets till Lissabonfördragets röstningsregler medförde en försämring främst för medelstora medlemsstater som Polen och Spanien.⁶⁶

I linje med föresatsen att förbättra bilden av Polen i utrikespolitiken intog Tuskregeringen efter tillträdet i november 2007 en betydligt mer positiv och flexibel ton i de fortsatta fördragsförhandlingarna än den tidigare regeringen.⁶⁷ I april 2008 antogs fördraget även av det polska parlamentet med en stor majoritet.⁶⁸ Efter påtryckningar från president Kaczynski stod emellertid Tuskregeringen fast vid den tidigare polska linjen i frågan om ”Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna” och anslöt sig till det brittiska protokollet om begränsad tillämpning av denna. Även president Kaczynski stödde till en början Lissabonfördragets antagande under de förutsättningar som förhandlingarna resulterade i⁶⁹ men sköt likväl temporärt upp undertecknandet av ratifikationsakten i avvaktan på utgången av de inhemska förhandlingarna om arbetsfördelningen mellan president och premiärminister i EU-frågor, där hans eget parti förespråkade en starkare roll för presidenten.⁷⁰

⁶⁴ Intervju vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008 samt Marchetti, Andreas, 2008, s. 150-157.

⁶⁵ PiS ville i denna fråga bland annat få en garanti för att polsk lag skulle ha företräde framför EU-lagstiftning.

⁶⁶ Kaczynski, Kurpas och Broin, 2008. Se även Mestres, Laia, 2008.

⁶⁷ Det bör noteras att Tusk dessförinnan inte visat något större engagemang vare sig för debatten i Bryssel eller för fördragsfrågan som sådan. Han var t.o.m. en av dem som var beredd att dödförklara det Konstitutionella fördraget efter resultaten från folkomröstningarna i Frankrike och Holland 2005. Se Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 50 samt Swieboda, Pawel, 2007.

⁶⁸ 396 röster för och 56 röster emot. Se Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 50.

⁶⁹ ”Opt-out” för Polen från EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och framskjutande av de nya röstningsreglerna till 2014.

⁷⁰ Kaczynski, Kurpas och Broin, 2008.

Då irländarna röstade emot fördraget sommaren 2008 ändrade emellertid president Kaczynski ståndpunkt och kallade vid en intervju i juli 2008 Lissabonfördraget för "pointless". Regeringen agerade då omedelbart genom att tillkalla en presskonferens samma dag, där Kaczynskis uttalande betecknades som "unfortunate". Premiärminister Tusk påpekade även att presidentens hållning riskerade att undergräva Polens trovärdighet och förhandlingsutrymme under det franska ordförandeskapet. Tusk tillade slutligen att "*The ratification of the treaty is in the Polish interest. Poland should not be perceived as a country which has problems with the treaty*".⁷¹ Inte förrän kritik framförts från flera medlemsstater och efter påtryckningar från det franska ordförandeskapet med president Sarkozy i spetsen modifierade president Kaczynski emellertid sitt uttalande. Han förklarade sig då beredd att skriva under fördraget förutsatt att irländarna vid en andra folkomröstning av fri vilja röstade för detsamma. Det konstaterades därmed att Polen trots allt inte skulle komma att bli någon bromskloss för den fortsatta ratifikationsprocessen.⁷²

Kaczynskis ståndpunkt kan till viss del sägas ta sin utgångspunkt i den polska opinionens syn på fördraget. Den annars så EU-positiva befolkningen är i denna fråga kluven. På den hypotetiska frågan hur man skulle rösta vid en folkomröstning svarar 60 % av de tillfrågade att de inte vet, 36 % att de skulle rösta för och 3 % att de skulle rösta emot. Endast en liten andel av befolkningen visar något större intresse för frågan. Likväl anser 55 % att president Kaczynski borde underteckna fördraget.⁷³

Värt att notera i fördragsfrågan är slutligen att Polen till skillnad från flera andra medlemsstater, däribland Tyskland och Frankrike, inte betraktar ett nytt fördrag som en förutsättning för unionens fortsatta utvidgning. Inte heller synes den nuvarande regeringen anse att Lissabonfördragets antagande har en helt avgörande betydelse för unionens framtid. Istället har Tusk påpekat att EU även fortsättningsvis kan fungera på ett tillfredsställande sätt under Nicefördraget. Några förhastade beslut i riktning mot ett "two speed Europe" vill man från polsk sida inte se.⁷⁴

När det gäller Polens syn på EU som en säkerhetspolitisk aktör har denna förändrats sedan kalla krigets slut. Inledningsvis var bilden av EU starkt förknippad med den ekonomiska dimensionen och unionens framväxande säkerhetspolitiska dimension betraktades huvudsakligen som ett hot mot Nato.⁷⁵ Idag är situationen en annan. Även om Nato fortfarande sätts i första rum och betraktas som den

⁷¹ Se Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 50, citerat från <http://wiadomosci.gazeta.pl>.

⁷² Ibid. Se även IrishTimes.com den 10 juli 2008 samt BBC.com den 1 respektive 4 juli 2008.

⁷³ Se Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 53.

⁷⁴ Ibid, s. 52-53. Se även Miszczak, Krzysztof, 2007, s.17.

⁷⁵ Att Polen tillsammans med de övriga fem kandidatländerna fram till 2000 inte fick insyn i ESFP:s beslutsstrukturer (KUSP och EUMC) kom vidare att spä på landets skeptiska förhållningssätt till en vidareutveckling av EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör. Se t.ex. Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 43-44.

främsta garanten för den nationella säkerheten ses ESFP som ett viktigt komplement och placeras som nummer två i turordningen av det polska Försvarsministeriets säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar:

1. Nato
2. ESFP
3. Polen – USA
4. Regional stabilitet⁷⁶

Vid intervjuerna på Försvarsministeriet framhölls vidare att EU måste prioritera mer utifrån vad som är strategiskt riktigt för unionens säkerhet. Närområdet blir med detta synsätt prioriterat. Det framgår med stor klarhet att kriget i Georgien kraftigt förstärkt denna ståndpunkt. Ur ett geostrategiskt perspektiv har den polske utrikesministern Sikorski därutöver framhållit att den mest prioriterade frågan utöver den fortsatta demokratiseringsprocessen i de forna Sovjetstaterna är stabilitet i Mellanöstern.⁷⁷

När det gäller polska perspektiv på EU ger slutligen premiärminister Tusks uttalade syn på det polska ordförandeskapet i EU 2011 som kröningen av landets europeiska och internationella aspirationer en bild av den förändring som skett.⁷⁸ Tusks till synes ambitiösa inställning i frågan underbyggs därtill av att Polen redan i början av 2009 presenterade sina övergripande ordförandeskapsprioriteringar: ”Eastern Partnership”, EU:s budget, den gemensamma jordbrukspolitiken, energisäkerhet och EU:s energi- och klimatpaket.⁷⁹ Därutöver är man i Polen redan i skrivande stund i färd med att lansera hemsidan för det polska ordförandeskapet.⁸⁰

2.2.2 Spanska perspektiv på EU:s roll

Spanien av idag är i allmänna termer ett mycket pro-europeiskt land där befolkningen och den politiska ledningen vill se mer av EU och en fördjupning av EU-samarbetet, i premiärminister Zapateros ord: *”a strong Europe, the Europe which is capable of making decisions efficiently and making a difference in the world, must be an integrated Europe, one that renounces the right to veto and admits that some institutions, which will not work on the basis of national representation, will be able to make important decisions.[...] Spain will always be prepared to move ahead on major European policies.”*⁸¹

⁷⁶ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008. Se även National Security Strategy of the Republic of Poland, Warszawa 2007.

⁷⁷ Swieboda, Pawel, 2007.

⁷⁸ Polska regeringsförklaringen den 23 november 2007.

⁷⁹ Informationen finns tillgänglig på svenska ambassadens i Warszawa hemsida, http://www.swedenabroad.com/Start_23148.aspx, samt Stockholm region, <http://www.stockholmregion.org>, citerat från Polish Press Agency.

⁸⁰ European report den 9 februari 2009.

⁸¹ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

Befolkningens stöd för EU manifesteras i opinionsmätningar även om stödet sjunkit något i förhållande till tidigare år.⁸² När det gäller den inrikespolitiska splittringen har den tidigare mycket hetsiga tonen i debatten mellan socialist-regeringen och oppositionen dämpats något. I den uppblossade ekonomiska krisen utgör EU inte heller någon huvudfråga i debatten. Det finns också de som hävdar att det delvis blåser nya vindar i det konservativa oppositionspartiet Partido Popular och att stödet för EU ökat inom partiet, bl.a. anses den nuvarande parti-ledaren Mariano Rajoy vara mer pro-EU än hans företrädare Aznar. En av de intervjuade forskarna hävdar till och med att PP, om de i nästa val skulle komma till makten, inte skulle lägga om kursen för den spanska EU-politiken utan fortsätta i samma spår som den nuvarande regeringen eftersom erfarenheterna från deras förra styre inte varit positiva i detta avseende.⁸³

När det gäller EU:s internationella roll och betydelse hävdar premiärminister Zapatero att han bär på övertygelsen att världen behöver ett starkare Europa: *"Everything we've done in the last few years is a response to the same idea. We need a Europe that is more relevant in the world and this relevance is achieved through ambition and co-operation."*⁸⁴ Regeringen vill stärka EU:s internationella roll så att EU blir en global aktör som bidrar till internationell fred, stabilitet och säkerhet samt garanterar *"effective multilateralism"*. EU som en i förhållande till USA balanserande stormakt med fullgod förmåga inom alla områden kan på så vis även skydda Spaniens intressen.⁸⁵ Nämnvärt i sammanhanget är att opinionsmätningar i slutet av 2007 visade att 92 % av den spanska befolkningen ansåg att EU redan har ett internationellt inflytande.⁸⁶

EU beskrivs i politiska deklarationer som en del av Spaniens identitet och naturliga tillhörighet. Det understryks gärna att landet är just europeiskt och att detta präglar politiken. Premiärminister Zapatero hävdar exempelvis att den spanska utrikespolitiken ska vara *"naturally and vocationally European and pro-European"*.⁸⁷ Ur spanskt perspektiv beskrivs EU även som en plattform för Spanien att driva egna prioriterade frågor. I huvudsak handlar det om en uttalad insikt om att många av dagens utmaningar är för stora att hantera på nationell nivå och att det istället krävs ett multilateralt angreppssätt. Globaliseringen tvingar fram samarbete.⁸⁸

⁸² Enligt Eurobarometer från december 2008 anser 62 % av den spanska befolkningen att EU-medlemskapet är bra för landet, att jämföra med 65% i Polen och 59% i Sverige, se European Commission, december 2008, Standard Eurobarometer 70. Se även Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

⁸³ Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008 och Inside Spain 49 den 15 oktober 2008.

⁸⁴ FT.com den 4 juni 2008.

⁸⁵ La Moncloa den 8 september 2008 Speech of the President of the Government och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 1 och 3.

⁸⁶ Inside Spain 40 den 5 december 2007.

⁸⁷ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

⁸⁸ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

Bland de prioriterade frågor som den nuvarande ledningen gärna lyfter fram i EU kan klimat- och energi, migration och terrorismbekämpning nämnas. Premiärminister Zapatero pekade under sommaren 2008 bl.a. på behovet av en gemensam energipolitik och en gemensam migrationspolitik för EU. Dessa prioriteringar är en direkt följd av dels landets stora beroende av externa energikällor som olja och gas, dels landets utsatthet vad gäller illegal immigration.⁸⁹ Noterbart är att Spanien på grund av sitt geografiska läge, "*a front-line state*", blivit ett viktigt transitland för terrorister och droghandel samtidigt som landet är ett mål för illegala immigranter. År 2006 var Spanien det EU-land som tog emot flest immigranter i EU, nästan en fjärdedel av alla som kom till unionen – 803 000 personer.⁹⁰

När det gäller den internationella säkerheten, och hotet från terrorism, behöver världen enligt premiärminister Zapatero "*more government, more coordination and more agreement*". Nya konflikter och hot kräver nya former av verktyg. Terrorism kan inte hanteras och bemötas som ett krig. Enligt premiärministern har Spanien en viktig roll att spela när det gäller terrorismhantering eftersom landet har lång nationell erfarenhet och anser sig vara mycket effektivt på detta område. Men även regionala organisationer som Nato och EU har i premiärminister Zapateros ögon en roll att spela. Att EU sedan några år vidtagit åtgärder för en gemensam politik mot terrorism är enligt Zapatero till stor del en följd av Spaniens påtryckningar och initiativ.⁹¹

Utvidgningen av EU är en viktig framtidsfråga för Spanien. Spanien kan i allmänhet betraktas som mycket positivt till en utvidgning av EU:s medlemskrets. Argumenten handlar om stabilitet och solidaritet. Ibland görs en koppling till landets egen historia och dess erfarenheter. EU-medlemskapet har haft många positiva effekter för Spaniens utveckling efter Francotiden och man vill inte utesluta andra länder från samma möjligheter.⁹² Även om det i forskningen framhålls att Spanien *de facto* har en del att förlora på en utvidgning – minskade strukturfonder, ökad invandring, företagsflytt, ökad konkurrens – så tycks inte dessa argument få genomslag utan hållningen är, av framför allt historiska och moraliska skäl, ändå övervägande positiv.⁹³

⁸⁹ FT.com den 4 juni 2008 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008 samt Houben, Marc, 2005, s. 165-167.

⁹⁰ Inside Spain 50 den 13 november 2008 och Inside Spain 45 den 13 maj 2008. För mer om spanska prioriteringar i EU se Barbé, Esther, 2008.

⁹¹ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008. I sammanhanget är det viktigt att påminna om att Spanien sedan slutet av 1970-talet har ett internt terroristhot i form av den baskiska terroristorganisationen ETA, d.v.s. Euskadi Ta Askatasuna, vilket kan översättas med Baskien och Frihet. För mer om Spanien, EU och terrorismhantering se Collantes Celador, Gemma, 2008. För mer om ETA se Stenberg, Linda och Andersson, Karin, 2003.

⁹² Representación Permanente de España ante la Union Europea, Spain the fulfilment of a European Destiny.

⁹³ Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

Spanien är ett av de länder som är mest positivt inställt till ett framtida turkiskt EU-medlemskap. Den konservativa oppositionen och den sittande socialistregeringen är eniga om Turkiets plats i EU. Turkiet betraktas som en viktig partner för Spanien, *"en relevant aktör i närområdet"*, och länderna har goda och utvecklade bilaterala relationer.⁹⁴ Spanien avvisar tankar om alternativa lösningar och ser exempelvis inte ett privilegierat partnerskap för Turkiet som en möjlighet. Motiven som hörs kretsar kring politiska, ekonomiska och säkerhetsrelaterade intressen. Däremot tycks inte frågan om kultur och religion ha någon framträdande roll, vilket står i stark kontrast till diskussionerna i grannlandet Frankrike.⁹⁵ Stödet hos den spanska befolkningen är förvisso inte helt överväldigande vad gäller ett framtida turkiskt medlemskap, men det pågår inte heller någon livlig debatt i frågan.⁹⁶

Vad gäller Balkan ställer sig Spanien bakom framtida medlemskap för Kroatien och Makedonien den dag de uppfyller de krav och villkor som ställs. På spanska Utrikesministeriet är budskapet tydligt i detta avseende. Där resoneras man i termer av: "EU-medlemskap vore bra för oss, för EU och för dem."⁹⁷ Kosovo och dess självständighet är dock en kontroversiell fråga i Spanien eftersom det finns en oro över att den skulle kunna influera separatistiska krafter i Spanien.⁹⁸

Enligt det officiella budskapet förespråkar Spanien utvidgning av EU i såväl östlig som sydlig riktning.⁹⁹ För att nyansera denna bild är det dock viktigt att framhålla att det i de intervjuer som genomförts har kunnat skönjas en större försiktighet, framför allt när det gäller EU:s utvidgning österut och andra alternativ än medlemskap har då nämnts. På Utrikesministeriet väljer man exempelvis att hänvisa till EU:s Grannskapspolitik, European Neighbourhood Policy (ENP), som ett instrument för stabilitet för många länder i *både* öst och syd, som alternativ till medlemskap. De skulle på så sätt vara länkade till EU men inte en del av EU. Det tycks -

⁹⁴ Intervju Sveriges ambassad i Madrid i december 2008 och Inside Spain 41 den 17 januari 2008 samt Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

⁹⁵ För mer om opinionen kring ett turkiskt EU-inträde se exempelvis EurActiv.com den 29 maj 2008. För mer om debatten i Frankrike se exempelvis Sundberg, Anna, 2008.

⁹⁶ Opinionsmätningar från 2008 visar att 12 % av de tillfrågade i Spanien är *"Strongly in favour"* av ett turkiskt medlemskap den dag villkoren uppfyllts och 43 % *"Fairly in favour"*. I Polen visar samma undersökning 13 % resp. 44 % och i Sverige 26 % resp. 45 % - vilket ger ett större svenskt stöd för ett turkiskt medlemskap än vad som finns i Turkiet, se European Commission, november 2008, Standard Eurobarometer 69 och Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

⁹⁷ Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008 och Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008. Se även European Commission, november 2008, Standard Eurobarometer 69.

⁹⁸ Inside Spain 43 den 12 mars 2008 och Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008. Noterbart är att Spanien är indelat i 17 autonoma regioner och två autonoma städer med varierande grad av självbestämmande och egna regionala parlament och regeringar. Enligt SvD *"en röra av regioner med olika kulturer, språk och traditioner och följaktligen många underliggande spänningar"*, SvD den 7 mars 2008 *Delat Spanien till valurnorna*.

⁹⁹ Representación Permanente de España ante la Union Europea, Spain the fulfilment of a European Destiny och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 3 samt Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

finnas gränser för utvidgningen, men var dessa gränser mer exakt skulle tänkas gå är inte helt lätt att fastställa utifrån de diplomatiska tongångarna.¹⁰⁰

En annan viktig fråga för EU:s framtid är Lissabonfördraget. Detta ses i Spanien som ett viktigt verktyg för unionen att bli mer effektiv och mer demokratisk. Angående Lissabonfördraget har premiärminister Zapatero beskrivit det som en stor framgång för sitt land och en viktig förändring för EU: *"a success for Spain and for Spanish interests. [...] This means that the more efficient, more democratic Europe [...] will soon become a reality, as soon as the new Treaty comes into force."*¹⁰¹

Sida vid sida med tyska, franska och brittiska företrädare deltog Premiärminister Zapatero mycket aktivt i förhandlingarna 2007 om en lösning på den situation som uppkommit i och med att det konstitutionella fördraget fallit. Frankrikes president Nicolas Sarkozy uttryckte med anledning av detta att den fransk-tyska duon, åtminstone för tillfället, hade utökats till en kvartett med Spanien och Storbritannien.¹⁰² Efter att Irland röstat nej till Lissabonfördraget i folkomröstningen sommaren 2008 märktes en tydlig besvikelse i Spanien och i medierna beskrevs händelsen som en ny kris för EU. Premiärminister Zapatero sa sig respektera det irländska folkets vilja samtidigt som han beklagade resultatet och menade att ratificeringen i de kvarvarande medlemsstaterna inte kunde avstanna.¹⁰³ Spanien uttalade under sommaren och hösten 2008 sitt fulla stöd till det franska ordförandeskapets initiativ för att lösa situationen och menade att Lissabonfördraget borde träda i kraft absolut senast före valet till Europaparlamentet i juni 2009.¹⁰⁴

När det senare under sommaren 2008 var dags för Spanien att godkänna Lissabonfördraget ansåg den politiska ledningen att det inte behövdes någon ny folkomröstning då det redan 2005 genomförts en konsultativ folkomröstning om det konstitutionella fördraget. I folkomröstningen 2005, som skedde under mottot *"The first with Europe"*, med anspelning på att Spanien var det första landet att rösta om och godkänna det konstitutionella fördraget, blev stödet drygt 76 % för fördraget.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid Sveriges ambassad i Madrid i december 2008. För mer om ENP se exempelvis EurActiv.com *The European Neighbourhood Policy (ENP)*.

¹⁰¹ Mestres, Laia, 2008.

¹⁰² Élysée den 23 juni 2007 och Mestres, Laia, 2008.

¹⁰³ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

¹⁰⁴ Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

¹⁰⁵ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 4 och 9. I sammanhanget bör nämnas att det endast var 42% av de röstberättigade som röstade i folkomröstningen vilket tolkas som ett tecken på att befolkningen var mer eller mindre likgiltig i frågan och ett utslag för att debatten varit mycket liten, se Mestres, Laia, 2008.

Även i parlamentsomröstningarna om Lissabonfördraget sommaren 2008 blev stödet överväldigande.¹⁰⁶

När det gäller ratificeringen av Lissabonfördraget finns det ytterligare en dimension som är värd att lyfta fram. Från spansk sida är man nämligen särskilt angelägen om att fördraget ratificeras snabbt så att ramverket för den spanska ordförandeperioden är så tydligt som möjligt. Oavsett om Lissabonfördraget trätt ikraft då eller ej förutser man att det kommer att finnas oklarheter och nya roller att analysera. I sammanhanget nämns exempelvis rollfördelningen och samspelet mellan den nya permanenta ordföranden för Europeiska rådet, kommissionens ordförande, den nya funktionen som Hög representant/vice ordförande i kommissionen och det roterande ordförandeskapet.¹⁰⁷

Från Försvarsministeriet sida framhålls att det samtidigt är viktigt att reflektera över vad som händer om Lissabonfördraget faller. Även om Lissabonfördraget är huvudalternativet så bör det inte glömmas att det finns en annan möjlighet. Under månaderna fram till ordförandeskapet måste Spanien därför, enligt Försvarsministeriet, agera och planera utifrån två spår: *"What if Lisbon?"* och *"What if Nice?"*. Om vi står inför en situation där det även fortsatt är Nicefördraget som gäller bör fokus under det spanska ordförandeskapet läggas på "enkla saker" och vad som kan göras även utan ett nytt fördrag. Tilltron är på det spanska Försvarsministeriet stor till att det finns utrymme att utveckla Nicefördraget och att alla möjligheter där inte är uttömda. Framsteg skulle således kunna göras även utan ett ratificerat Lissabonfördrag.¹⁰⁸

Spanien tar över ordförandeskapet i EU i januari 2010, d.v.s. efter Sverige. Det är fjärde gången landet ska vara ordförande men det understryks att detta ordförandeskap äger rum under nya omständigheter och i en ny kontext, med fler medlemmar, och eventuellt en ny institutionell och fördragsmässig ram.¹⁰⁹

Premiärminister Zapatero hävdar att Spanien under sitt ordförandeskap kommer att driva ett ambitiöst program men han understryker samtidigt att Spanien inte kan nöja sig med att bara vara aktivt under detta halvår. Från och med nu vill Spanien hela tiden befinna sig i framkant: *"be with those who believe most in Europe and*

¹⁰⁶ I juni 2008 röstade den spanska deputeradekammaren i parlamentet ja till Lissabonfördraget med övertygande majoritet – 322 av 350 röstade för och sex emot. Nämnvärt är att såväl regeringspartiet som oppositionspartiet under Mariano Rajoy stödde fördraget. Senaten röstade om fördraget i juli 2008 och även där var stödet överväldigande stort – 232 senatorer röstade för, sex emot. Se SvD den 26 juni 2008 och Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

¹⁰⁷ Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008 och Hagström Frisell, Eva och Utterström, Anna, 2008.

¹⁰⁸ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008. Se även liknande resonemang i tal av premiärministern La Moncloa den 12 februari 2009b).

¹⁰⁹ La Moncloa, Informe sobre la Presidencia Española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 och La Moncloa den 12 februari 2009a).

*want to advance the project for political union, moving towards a Europe that is strong and flexible and preserves EU solidarity”.*¹¹⁰

Spanien ingår i en ordförandetrío tillsammans med Belgien och Ungern. De tre länderna har regelbundna kontakter och utarbetar ett gemensamt trioprogram för perioden.¹¹¹ De exakta prioriteringarna för det spanska ordförandeskapet har vintern 2009 ännu inte offentliggjorts men regeringen har vid ett flertal tillfällen presenterat preliminära prioriteringar. Bland dessa nämns: klimat- och energifrågor, immigration, polis- och straffrättsligt samarbete, utveckling av den inre marknaden, diskussion om den s.k. reflektionsgruppens slutsatser. Efter Irlands nej framträder dessutom Lissabonfördraget, såsom det framgått ovan, som en prioriterad fråga oavsett om det trätt ikraft 2010 eller inte.¹¹²

Ordförandeskapet beskrivs även som en möjlighet för Spanien att verka för den euroatlantiska relationen men i en bredare kontext än vad som kanske annars brukar avses. Förutom USA framhålls särskilt relationen till Latinamerika och Karibien. Europa måste också fortsätta att verka för multilateralism. Afrika, Asien och Medelhavsregionen lyfts fram som särskilt viktiga regioner. Under sitt ordförandeskap avser Spanien att hålla ett andra toppmöte inom ramen för Medelhavsunionen, som kommer att fokusera på konsolideringen av relationen. Målet uppges vara att bl.a. skapa vad man kallar för ”a Euro-Mediterranean Charter of Food Safety”. Därutöver vill man fokusera på utbildningsfrågor. Ordförandeskapstrion, med Spanien, Belgien och Ungern, lär redan för övrigt även förbereda initiativ till en förstärkt grannskapspolitik.¹¹³

På Försvarsministeriet hävdas att ESFP kommer att utgöra en del av ett omfattande ordförandeskapsprogram. Viss samordning kommer även att ske med länderna inom trion och kontakter förutses därutöver med Sverige, bl.a. planerar den spanska försvarsministern att besöka Sverige i mars 2009.¹¹⁴ Den uttryckta ambitionen är att ordförandeskapet ska bidra till att driva ESFP framåt, *”to dynamise the process” och ”press the accelerator”*.¹¹⁵ Bland de ESFP-områden där man nämner att initiativ kan komma är exempelvis PSS och samarbetet inom EDA men även relationen EU-Nato. Premiärminister Zapatero nämner i sammanhanget att man under ordförandeskapet bl.a. kommer att se över möjligheterna att skapa ett

¹¹⁰ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

¹¹¹ La Moncloa, Informe sobre la Presidencia Española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

¹¹² La Moncloa, Informe sobre la Presidencia Española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, La Moncloa den 12 februari 2009a) och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008 samt La Moncloa den 13 januari 2009.

¹¹³ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008, SvD den 26 maj 2008, La Moncloa den 8 september 2008 och La Moncloa den 12 februari 2009a).

¹¹⁴ Intervju vid Spaniens ambassad i Stockholm i december 2008 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

¹¹⁵ Intervju vid Spaniens ambassad i Stockholm i december 2008 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

nytt mötesforum för försvarsministrarna i EU:s och Natos medlemsländer.¹¹⁶ Vad som kan tolkas som ett tecken på att Spanien avser att satsa på ESFP under ordförandeskapet är en general, som en del i förberedelserna vid Försvarsministeriet, utsetts till "High Representative for ESDP".¹¹⁷

En av de forskare som intervjuats vill dock tona ned förväntningarna på att ESFP kommer att vara i fokus under den spanska ordförandeperioden. Enligt honom är det inte troligt att Spanien kommer att ta några större, egna initiativ under sitt halvår som ordförande. Istället kommer det, enligt hans uppfattning, snarare handla om att förvalta pågående processer.¹¹⁸

2.3 Ländernas roll i EU

Under denna rubrik analyseras hur Polen och Spanien ser på sina egna roller i EU/ESFP samt vilken roll respektive land spelar inom EU/ESFP. Vilken plats har de i olika gruppbildningar inom EU? Hur ser de på balansen mellan den östliga respektive den sydliga dimensionen av EU?

2.3.1 Polens roll i EU

Såväl till ytan som ur ett befolkningsmässigt perspektiv är Polen ett av de största länderna inom EU. Detta i kombination med de östeuropeiska medlemsstaternas gemensamma historia och i flera avseenden likartade intressen gör att Polen inom unionen betraktar sig som en regional ledare. Denna roll innefattar emellertid inte enbart att tillvarata de östeuropeiska medlemsstaternas intressen inom unionen utan framförallt att knyta de länder i östra Europa som inte är EU-medlemmar närmare unionen. I detta sammanhang betraktas Ukraina som det mest prioriterade landet för Polen och såväl den tidigare som den nuvarande regeringen har som målsättning att på sikt bana väg för ett ukrainskt EU-medlemskap, även om strategierna för att nå denna målsättning sett olika ut.¹¹⁹

Kaczynskiregeringens EU-kritiska ton i kombination med den antiryska och proamerikanska retoriken kom att bli kontraproduktiv i detta avseende. Detta inte minst av det skälet att den i slutändan drev Ukraina till slutsatsen att den polska ledningen inte var lämpad att tillvarata ukrainska intressen. Istället intensifierade Ukraina den egna dialogen med Berlin och Paris under budskapet att ENP som instrument inte var anpassat efter Ukraina eftersom det riktade sig till grannländer och inte framtida medlemmar. Den nuvarande polska och svenska regeringens

¹¹⁶ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008. Se även La Moncloa den 12 februari 2009b).

¹¹⁷ Intervju vid Spaniens ambassad i Stockholm i december 2008.

¹¹⁸ Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid i december 2008.

¹¹⁹ Cianciara, Agnieszka K., 2008 samt Pieklo, Jan, 2008, s. 1-2.

gemensamma förslag ”Eastern Partnership” som drivs inom EU:s ram är i detta avseende betydligt mer framgångsrikt och har mottagits väl både från EU:s och Ukrainas sida.¹²⁰ Ett förslag till policy med utgångspunkt i det svensk-polska förslaget antogs vid Europeiska rådets möte i juni 2008 och därefter har kommissionen presenterat en plan för implementeringen som troligen kommer att antas av Europeiska rådet i mars 2009.¹²¹

En annan roll som Polen värvat om är den som förespråkare av en stark transatlantisk länk respektive USA:s partner i EU. Efter att landet under Kaczynski-regeringen alltmer framhävts som en utpräglad atlanticist i kombination med att regeringen i flera sammanhang intagit en närmast okritisk hållning i relation till USA har tonen under Tusks regering hårdnat och kommit att karakteriseras av en mer utvärderande ansats.¹²² Det har tydliggjorts att Polen inte längre ensidigt kan stötta amerikanska intressen utan kräver ett utbyte av relationen.¹²³

Ett sådant förhållningssätt gjorde sig till exempel gällande i förhandlingarna om utplaceringen av en bas med amerikanska antirrobotmissiler i Polen, vars syfte är att bemöta attacker framförallt från Iran och andra fientligt inställda stater.¹²⁴ Tusks-regeringen ställde i dessa förhandlingar fler krav på ömsesidigt utbyte än den tidigare regeringen, bland annat framhölls krav på amerikanska bidrag till moderniseringen av den polska försvarsmakten.¹²⁵ Linjen torde ha haft stöd i den polska allmänheten. Enligt opinionsmätningar i april 2008 var 54 % av polackerna emot det amerikanska missilförsvaret att jämföra med 32 % som var för.¹²⁶ Kriget i Georgien kom emellertid att skynda på utvecklingen och efter månader av utdragna förhandlingar skrevs avtalet under i augusti 2008.¹²⁷ I skrivande stund återstår fortfarande att se vilken hållning den nya amerikanska administrationen med president Obama i spetsen kommer att inta i frågan. Att det i vissa avseenden kommer att handla om ett nytt grepp, framförallt vad avser tonen i förhållande till Ryssland och övriga Europa, förefaller emellertid sannolikt med utgångspunkt i de uttalanden som gjorts från den nytilträdde administrationens sida i februari 2009.¹²⁸

Ett annat exempel på en mer självständig och kritisk polsk hållning är premiärminister Tusks tidigt uttalade ambition att dra tillbaka de polska trupperna från Irak

¹²⁰ Pieklo, Jan, 2008, s. 2 och 6. Se även COM 2008/823.

¹²¹ COM 2008/823. Se även information om ”Eastern Partnership” på polska Utrikesministeriets hemsida <http://www.msz.gov.pl>.

¹²² Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 49-50.

¹²³ Se t.ex. Radoslaw Sikorski i The Washington Post den 21 mars 2007.

¹²⁴ Se vidare Lindvall, Fredrik m.fl., 2008.

¹²⁵ DiePresse.com den 20 augusti 2008, Se även Dylla, Daria W., 2008, s. 68 samt Drulák, Peter, Koran, Michal och Ruzicka, Jan, 2008, s. 144-147.

¹²⁶ Se Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 272.

¹²⁷ Det bör noteras att USA då i många viktiga avseenden gett efter för polska krav. Se Larsson, Robert L., red., 2008, s. 99-100.

¹²⁸ International Herald Tribune den 8 februari 2009.

som var ett av de löften han gick till val på.¹²⁹ Linjen hade sitt stöd hos den polska allmänheten och i en generellt sett alltmer vacklande syn på fördelarna av det polska stödet till USA.¹³⁰ Tusk har efter sitt tillträde 2007 stått fast vid sin ståndpunkt i Irak-frågan och den 29 oktober 2008 avslutades formellt den polska styrkans uppdrag i landet.¹³¹

Att Polen i dagsläget står inför en kursändring som bland annat syftar till att stärka landets profil inom EU och förmedla bilden av Polen som en aktiv och pålitlig partner är tydligt. Genom nya initiativ som "Eastern Partnership" har Polen därtill visat att agerande inom EU snarare än emot EU nu är att vänta. I viss mån innebär emellertid det historiska arvet från den tidigare regeringen att Polen i detta avseende har mycket att bevisa. I detta sammanhang vållar även förhållandet mellan premiärminister Tusk och president Kaczynski problem. Presidentens roll i utrikespolitiken är nämligen på intet sätt klar då den polska konstitutionen på denna punkt är vag.¹³² Det stadgas visserligen att presidenten är överbefälhavare och Polens högste representant i utrikesrelationer, men detta kan tolkas på olika sätt. Tusk å sin sida menar att det innebär att regeringen ska driva utrikes- och försvarspolitiken samt att presidentens roll uteslutande består i utrikesrepresentation. Kaczynski å sin sida menar att han bör konsulteras i samtliga större beslut. Han betraktar därför den roll han har idag som alltför begränsad och vill se en utvidgning av sitt ansvarsområde inom utrikespolitiken.

Konflikten har hittills bland annat tagit sig uttryck i omsvängningen i regeringens syn på rättighetsstadgan i Lissabonfördraget. Premiärminister Tusk var inledningsvis för undertecknandet av denna, men ändrade ståndpunkt efter att president Kaczynski och hans parti hotat att i sådant fall blockera omröstningen om Lissabonfördraget i det polska parlamentet.¹³³ Rent praktiskt har problematiken till och med tagit sig uttryck i oenighet kring vem av de båda som ska delta vid Europeiska rådets möten i Bryssel.¹³⁴

Även om den politik som förts under perioden 2005-2007 torde ha påverkat såväl den egna som andra länders syn på Polens roll i EU nyanseras den emellertid vid de intervjuer som genomförts med forskare och departementsföreträdare i Warszawa. Från dessa intervjuer växer snarare bilden fram av en medlemsstat som länge har prioriterat aktivt deltagande inom EU, till exempel genom bidrag till ett stort antal ESFP-insatser. Nu måste Polen emellertid börja omvärdera sin roll med utgångspunkt i nationella strategiska intressen och kostsamma konkurrerande prioriteringar, menar polska källor vid Utrikes- och Försvarsministeriet. Som exempel

¹²⁹ The Warsaw Voice den 26 november 2008.

¹³⁰ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 49-50.

¹³¹ Se t.ex. polska ambassadens nyhetsbrev 5/2008, tillgängligt på www.sztokholm.polemb.net.

¹³² Intervju vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008. Vid intervjun framgick att en offentlig utredning pågår i frågan. Se även Kaczynski, Kurpas och Broin, 2008.

¹³³ Longhurst, Kerry, 2008c), s. 10-11.

¹³⁴ Sveriges Radio-Ekot den 15 oktober 2008.

på det sistnämnda nämns omdaningen av den egna försvarsmakten och landets bidrag till Natos insatser.¹³⁵ Den negativa retoriken under 2005-2007 förefaller således inte ha inverkat negativt på landets deltagande i ESFP och på motsvarande sätt behöver landets nu positiva retorik i förhållande till EU inte nödvändigtvis innebära ett ökat engagemang inom ramen för unionens insatser. En sådan uppfattning förstärks vid intervjuer med forskare i Warszawa.¹³⁶

När det gäller olika gruppbildningars roll för att ta samarbetet inom EU vidare framhålls det vid polska Utrikesministeriet att Polen tillhör "the Big Six".¹³⁷ Vid polska Försvarsministeriet konstateras därutöver att deltagande i "the Big Six" torde vara en förutsättning för att Polen ska kunna ha en central roll inom EU och driva ESFP framåt. Slutligen understryks att Polen inom ramen för gruppen är mån om att bidra med ett reellt mervärde för att skapa sig en positiv "image" och därigenom kunna lämna bilden av Polen som en bromskloss inom EU bakom sig. Det poängteras i detta sammanhang att Polen av idag vill och bör betraktas som en "security provider" och inte en "security consumer".¹³⁸

Polens roll inom "the Big Six" kompliceras emellertid huvudsakligen av två faktorer. För det första torde landets svaga ekonomi i förhållande till de övriga gruppmedlemmarnas och det faktum att Polen i förhållande till dessa, med undantag för Spanien, är att betrakta som en medelstor stat påverka landets självförtroende och inflytande inom gruppen. Därtill medför det faktum att Polens prioriteringar i flera avseenden ligger närmare kommissionens än rådets inte sällan att Polens intressen skiljer sig från de tre stora gruppmedlemmarnas.¹³⁹ Någon stark förespråkare av att "the Big Six" skulle utgöra en kärna eller elit som fördjupar samarbetet är man därmed knappast.¹⁴⁰ Likväl har den polska synen på flexibel integration med en kärna av stora stater som tar samarbetet vidare successivt kommit att bli mindre negativ i takt med att landets egen roll och inflytande inom unionen förstärkts, bland annat via just deltagande i "the Big Six".¹⁴¹

En annan för Polen aktuell gruppbildning är den så kallade Weimartriangeln bestående av Frankrike, Tyskland och Polen. Detta samarbete har sedan flera år tillbaka legat i träda, men fyllde en viktig funktion i att stödja Polens väg mot EU-medlemskap. I sin regeringsförklaring framhöll Tusk emellertid att han har för avsikt att intensifiera samarbetet med Tyskland och Frankrike och gick till och med så långt som att uttala att: "*I gurantee that these relations will be satisfactory to*

¹³⁵ Intervju vid polska Utrikes- och Försvarsministeriet i december 2008.

¹³⁶ Intervju vid Natolin European Centre i december 2008.

¹³⁷ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

¹³⁸ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

¹³⁹ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 55 respektive intervju vid Sveriges ambassad i Warszawa i december 2008.

¹⁴⁰ En sådan uppfattning förstärks av de uttalanden som gjorts från den nuvarande regeringens sida. Se t.ex. Foundation for European Studies - European Institute, 2008, s. 52.

¹⁴¹ Ibid, s. 55.

the whole European Union and both partners".¹⁴² En garanti som sannolikt är avhängig av hur Kaczynskis roll utvecklas.

Vid det polska Utrikesministeriet synes man huvudsakligen mena att Weimar-triangeln framförallt har spelat en roll i det förflutna och att det i övrigt är svårt att uttala sig om dess framtida betydelse. Från Försvarsministeriets sida inflikas att det rör sig om ett konstruktivt organ med potential. Noterbart är att bilden av ett konstruktivt organ inte får stöd från polska forskare. Istället betraktar dessa källor det i huvudsak som att tyska förväntningar på ett återupplivande av Weimar-triangeln har aktualiserat frågan.¹⁴³ Vilka frågor som skulle stå i fokus framstår för samtliga som ytterst oklart.

Ytterligare en grupp har betydelse för Polen, den s.k. Visegradgruppen som består av Tjeckien, Slovakien, Ungern och Polen. I sin regeringsförklaring framhöll Tusk att dessa länder är viktiga partners ur såväl ett ekonomiskt som ett politiskt perspektiv.¹⁴⁴ Det är även i förhållande till dessa länder som Polen betraktar sig som en regional ledare. Att Visegradgruppen skulle betraktas som ett forum för att föra fram nya initiativ inom EU förefaller emellertid osannolikt i dagsläget med tanke på de låsningar som finns inom gruppen. Det handlar här framförallt om motsättningar mellan Ungern och Slovakien.¹⁴⁵

Att döma av intervjuresultatet förefaller Polen snarare att inta en pragmatisk relation till de olika gruppbildningarna inom unionen än att betrakta dessa som centrala instrument för att ta samarbetet inom EU vidare. Att tillhöra "the Big Six" är förvisso av stor betydelse men med avseende på nya initiativ förefaller det sannoliktare att dessa kommer att utvecklas i samarbeten med likasinnade och organiseras kring specifika sakfrågor.¹⁴⁶

Sammantaget skisseras en bild av Polen som en mer proeuropeisk och flexibel samarbetspartner, med tydliga ambitioner inom den östliga dimensionen och klara aspirationer på rollen som regional ledare fram. Efter att den polska politiken under en längre tid ensidigt inordnats under parollen "America first" verkar Polen nu gå mot en mer balanserad ansats där även den europeiska dimensionen av utrikes- och säkerhetspolitiken lyfts fram.¹⁴⁷ För övriga medlemsstater inom unionen är således Polen av idag i högre utsträckning än tidigare en attraktiv partner att samarbeta med inom unionens ram.

¹⁴² Polska regeringsförklaringen den 23 november 2007.

¹⁴³ Intervju vid Polish Institute of Public Affairs i december 2008.

¹⁴⁴ Polska regeringsförklaringen den 23 november 2007.

¹⁴⁵ Intervju vid svenska ambassaden i Warszawa i december 2008. För vidare information om denna problematik se t.ex. György Schöpflin i EUObserver.com den 14 januari 2009.

¹⁴⁶ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

¹⁴⁷ Se även Drulák, Peter, Koran, Michal och Ruzicka, Jan, 2008, s. 144-146.

2.3.2 Spaniens roll i EU

I Spanien poängteras i politiska deklarationer gärna landets korta demokratiska historia och dess växande internationella roll. Premiärminister Zapatero hävdar att Spanien under sina trettio år som demokrati uppnått sitt mål om att inta en plats bland Europas och världens mest utvecklade länder. Han pekar ofta på att landet får allt mer inflytande i världen.¹⁴⁸ I hans ögon har Spanien en viktig och unik roll att fylla internationellt och landets inflytande kan bli ännu större om man spelar sin roll väl: *"a medium-sized power which holds a unique, strategic role in today's multi-polar world; the interests of a nation destined to play a growing role in the international community if, through dialogue and the power of persuasion, it knows how to use its position as a bridge between regions and cultures, between rich and poor."*¹⁴⁹

Med ett ökat inflytande följer också ett ökat internationellt ansvar för Spanien: *"As our weight in Europe is constantly growing, we should become increasingly involved in Africa, Asia and Ibero-america. As we increasingly take our place among the world's leading countries, we should commit ourselves more intensely to fight poverty, build peace and spread education and culture"*.¹⁵⁰ Spanska källor beskriver för övrigt landet, till följd av sitt geografiska läge, som en länk mellan de södra Medelhavsländerna och de nordafrikanska länderna. Men det främsta identitetstecknet anses vara EU-medlemskapet. I EU har man, enligt sin egen beskrivning, alltid varit en av ledarna och alltid försvarat Europas intressen eftersom det varit det bästa sättet att värna landets egna intressen.¹⁵¹

När det gäller ESFP hävdas från spanskt håll att man vill inta en ledarroll i utvecklingen av ESFP.¹⁵² I National Defence Directive från december 2004 står att Spanien kommer att verka för att stärka ESFP: *"Spain will promote and support an authentic European Security and Defence Policy, will back initiatives designed to achieve a common defence, and will contribute to providing the European Union with the civil and military capabilities required for active and independent intervention to prevent and resolve conflicts and to contribute to the preservation of international peace and security in accordance with the Charter of the United Nations."*¹⁵³

¹⁴⁸ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

¹⁴⁹ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

¹⁵⁰ Representación Permanente de España ante la Union Europea den 16 juni 2008.

¹⁵¹ La Moncloa den 8 september 2008 och Representación Permanente de España ante la Union Europea Spain in the Community Institutions. Noterbart är att Spanien har två enklaver i Nordafrika, Ceuta och Melilla, vilket varit en återkommande källa till irritation i relationen till framför allt Marocko.

¹⁵² Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 5.

¹⁵³ Ministerio de Defensa, 2004, National Defence Directive 1/2004. Se även Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 5 samt Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 53. Nämnvärt är att det i december 2008 presenterades ett nytt National Defence Directive. Då det i skrivande stund saknas en

Frågan om Spaniens plats bland de stora och mest inflytelserika EU-medlemmarna är något som beskrivs relativt oproblematiskt, samtidigt som det ändå kan skönjas en viss oro eller irritation i de sammanhang landet känner sig lämnat utanför eller förfördelat. Spanska källor beskriver Spanien som en självklar del av "the Big Six". Samarbete med dessa länder anses ge ökade möjligheter att påverka. Utrikesministeriet understryker att gruppbildningar, som exempelvis "the Big Six", är naturligt i ett EU om 27 medlemsstater och något helt odramatiskt. Det är helt enkelt så EU fungerar för att EU ska kunna utvecklas. Några länder tyder ut och visar på vad som bör prioriteras "to push the EU forward". Det framhålls samtidigt att Spaniens uppgift är att driva utvecklingen framåt med alla som har samma intressen som Spanien och att landet har en flexibel approach när det gäller samarbetspartners. Vilka man agerar med är ganska flytande och varierande beroende på frågan. Det handlar således inte om några fasta strukturer, inte minst till följd av det faktum att även "the Big Six" som bekant har olika syn mellan sig.¹⁵⁴

Vid sidan om den stolthet som kan skönjas över att räknas till de stora i EU talas i forskningen ibland om att det i Spanien, och även i Italien, finns en irritation över hur man behandlas av Frankrike, Tyskland och Storbritannien, d.v.s. "the Big Three". Genom att i vissa sammanhang utelämna stora stater som Spanien från diskussionen tappar EU i tyngd hävdar kritikerna. Det ska också finnas en känsla av att de tre inte riktigt ser och uppskattar vad Spanien faktiskt kan bidra med.¹⁵⁵ En annan forskare hävdar att ära och heder skulle vara nyckelbegrepp i den spanska strategiska kulturen och att det finns ett behov av att känna sig respekterad och tas på allvar. Enligt samme forskare skulle detta få tydligt genomslag i utrikespolitiken och exempelvis spanska strävanden att ingå i G8.¹⁵⁶

När det gäller Spaniens roll och plats i EU kan det nämnas att det redan i samband med utvidgningen av EU på nittioalet, och kanske ännu mer tydligt inför utvidgningen österut 2004, uttrycktes farhågor om vad effekterna skulle bli för Spanien. Känslan av att vara ett perifert land, i EU:s utkanter, skulle förstärkas. Det talades om "negative externalization" och "Spain's periphery syndrome" och risken för

översättning av dokumentet och spanska källor gjort gällande att dokumentet inte innehåller några stora förändringar har det lämnats därhän. Ministerio de Defensa, 2008, Directiva de Defensa Nacional 01/2008, den 30 december.

¹⁵⁴ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008. För en mer grundlig beskrivning av Spaniens ställning bland EU:s stora medlemsstater se Mestres, Laia, 2008.

¹⁵⁵ Brummer, Klaus, 2007, s. 9.

¹⁵⁶ Houben, Marc, 2005, s. 164-165. Noterbart är att det hösten 2008 i media förekommer uppgifter om att premiärminister Zapatero drivit en kampanj för att bli inbjuden till G20-möte i Washington i november 2008. Han stöddes av bl.a. Storbritannien och Brasilien samt Frankrike som slutligen kom att upplåta ett av landets två säten till Spanien ("svårt att motivera varför världens åttonde största ekonomi inte ska delta"). Enligt vissa källor hoppas man från spansk sida på att Zapateros deltagande på toppmötet ska stärka landets ställning "in the groupings of countries that could emerge in a new global architecture", Inside Spain 50 den 13 november 2008. Nämnvärt är att uppgiften om att Spanien skulle ha världens åttonde största ekonomi inte är oomstridd.

att *"the centre of gravity"* skulle skifta framhölls.¹⁵⁷ Samtidigt som stödet i Spanien var stort och känslan av att visa solidaritet med de "nya" medlemsstaterna var dominerande sågs utvidgningen av den tillträdande socialistiska regeringen, som en försvårande faktor när det gällde möjligheterna att få andra medlemsstater att intressera sig för Medelhavsregionen och Latinamerika.¹⁵⁸

I dag är det officiella budskapet att det på intet sätt råder någon konflikt mellan EU:s sydliga och östliga dimension. Även om spanska källor medger att Spanien som ett Medelhavsland automatiskt har mer känsla för Medelhavsregionen vill man inte beskriva det som ett problem att olika medlemsstater ger olika regioner olika prioritet. Utrikesministeriet understryker att verkligheten är komplex. Huruvida det råder balans mellan öst och syd i EU anses vara en irrelevant aspekt eftersom Spanien inte vill se på EU som ett nollsummespel. Istället resonerar Utrikesministeriet i termer av *"ju mer Medelhavet, ju mer öst, desto bättre"* eftersom det betyder att EU är mer aktivt och det är det som är Spaniens överskuggande mål. Det framhålls vidare att det faktum att Spanien är ett Medelhavsland inte betyder att landet är ointresserat av den östliga dimensionen. Ryssland är exempelvis inte bara en fråga för länder i EU:s norra och östra delar, på samma sätt som EU:s grannskapspolitik (ENP) inte bara bör handla om länder i öst utan i lika stor utsträckning om länder i syd.¹⁵⁹

Inledningsvis fanns i Spanien en viss avvaktande attityd i förhållande till ENP eftersom det befarades att ett östligt fokus skulle ske på bekostnad av det sydliga. Medvetenheten var förvisso stor om att ENP i huvudsak utformats för att passa EU:s "nya grannar" i öst. Man var också orolig för att Barcelonaprocessen skulle upphöra som en följd av ENP. Idag är den spanska linjen att ENP bör stärkas och Spanien stödjer ENP som ett instrument för säkerhet, stabilitet, utveckling och samarbete. ENP ska dock inte ses som ett första steg mot fullt medlemskap utan fylla en egen funktion. Inte heller ska ENP vara en ersättning för Barcelona-processen utan ett komplement till densamma.¹⁶⁰

Ur ett spanskt perspektiv understryks att fokus inte enbart bör hamna på länder som Ukraina, Moldavien och Vitryssland utan även på Medelhavsområdet och i synnerhet Maghrebländerna. För Spanien är Medelhavsländerna av särskild betydelse inom ENP och i synnerhet Marocko. Spanien är positiv till pågående

¹⁵⁷ När det gäller utvidgningen 2004 ska det samtidigt framhållas att det vid sidan om dessa farhågor också hos den dåvarande konservativa regeringen fanns en förhoppning och tillförsikt eftersom många av de nya medlemmarna ansågs dela partiets syn på den transatlantiska relationen och att de skulle kunna bidra till att på ett positivt sätt balansera den fransk-tyska axeln i EU. Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 5 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 54.

¹⁵⁸ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 6.

¹⁵⁹ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

¹⁶⁰ Soler i Lecha, Eduard, 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 6-7 samt Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

diskussioner om att tillmäta Marocko *advanced status*. Spanien är däremot inte särskilt drivande när det gäller ENP:s övriga geografiska dimensioner.¹⁶¹

I sammanhanget är det värt att nämna att det enligt spanska forskare både finns ett ointresse och en brist på kunskap i Spanien när det gäller Europas östliga grannländer. Spaniens utrikespolitiska prioriteringar är helt enkelt i huvudsak fokuserade på Medelhavsregionen och Latinamerika och där är det med undantag för Turkiet inga länder som är aktuella för medlemskap.¹⁶²

Spaniens fokus på Medelhavsregionen är en naturlig följd av landets geografiska läge i kombination med bilden av regionen som ett hot eller en risk för landets säkerhet. Känslan av osäkerhet har förstärkts i och med de illegala flyktingströmmarna från norra Afrika. Spanien har idag utvecklade bilaterala förbindelser med bl.a. Marocko och Algeriet som kompletteras med landets engagemang på EU-nivån.¹⁶³

Inledningsvis var Spanien avvaktande till de förslag om en Medelhavsunion som lanserades av Frankrikes president Nicolas Sarkozy under 2007 eftersom det ansågs vara kontraproduktivt och onödigt med ännu en sammanslutning och det befarades att Barcelonaprocessen skulle undermineras.¹⁶⁴ Även om Barcelonaprocessen inte varit så framgångsrik så fyller den i spanska ögon en funktion genom att alla EU:s medlemsstater ingår och den har bidragit till ett ökat intresse för regionen hos flera av de medlemsstater som inte varit direkt geografiskt berörda.¹⁶⁵ Barcelonaprocessen har vidare varit ett instrument för Spanien att öka sitt inflytande över grannländer som inte ingår i EU och har beskrivits som en av de största spanska framgångarna inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken under senare år och *"the flagship of Spain's Mediterranean policy"*.¹⁶⁶

Premiärminister Zapatero har dock efterhand svängt när det gäller Medelhavsunionen, eller *"Barcelonaprocessen: Unionen för Medelhavet"* som den kommit att kallas, och idag beskriver spanska källor den som ett nytt steg som kan ge processen ny energi och samtidigt ge Medelhavsländerna en chans att inta en ledande roll.¹⁶⁷ Zapatero har framfört sitt tack till den franske presidenten Nicolas Sarkozy för att denne genom sitt initiativ fört upp frågan på agendan igen och bidragit till reformeringen av Barcelonaprocessen. Trots denna officiellt mycket

¹⁶¹ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 6-7 och Soler i Lecha, Eduard, 2008 samt Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

¹⁶² Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

¹⁶³ Barbé, Esther, m.fl., 2003, s. 1-2 och Houben, Marc, 2005, s. 171-172.

¹⁶⁴ Mer om de franska förslagen se exempelvis Sundberg, Anna, 2008, s. 32 eller Soler i Lecha, Eduard, 2008. För mer om Barcelonaprocessen och Medelhavsunionen se exempelvis European Commission *"The Euro-Mediterranean Partnership"* och FT.com den 26 november 2005 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005.

¹⁶⁵ Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008.

¹⁶⁶ Soler i Lecha, Eduard, 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 1-2 och s. 6-7.

¹⁶⁷ Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

positiva ton kan det i landet ändå skönjas viss kvarvarande skepsis kring vad som i realiteten kommer att komma ut ur den nya samarbetsformen samt dess relation till EU:s grannskapspolitik och till EU-kommissionen.¹⁶⁸

I november 2008 meddelades att Barcelona kommer att husera högkvarteret för Medelhavsunionen. Det talas i samband med detta om att Spanien framöver kommer att inta någon form av ordföranderoll för samarbetet. Medelhavsunionen består i nuläget av 43 stater – EU:s alla 27 medlemsstater och därutöver bland annat länder som Turkiet, Israel och Syrien.¹⁶⁹

Avslutningsvis är det noterbart att Spanien även inom Nato har verkat för att lyfta frågan om Medelhavsregionen. År 1994 beslutade Nato, på förslag från Spanien, att skapa ”a Mediterranean dialogue”. Att Spanien lyfte fram Medelhavet inom ramen för Nato sågs som en förändring av den spanska linjen eftersom den dåvarande socialistiska regeringen fram till dess hävdade att säkerhetsproblemen i regionen var icke-militära och således inte var en fråga för Nato.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

¹⁶⁹ Inside Spain 50 den 13 november 2008 och Inside Spain 49 den 15 oktober 2008.

¹⁷⁰ Houben, Marc, 2005, s. 172. I sammanhanget kan även det s.k. 5+5 för samarbete mellan länder i västra Medelhavsområdet, se Soler i Lecha, Eduard, 2008.

3 Polen, Spanien och ESFP – aktiv ansats med eller utan förbehåll

Detta kapitel är indelat i tre avsnitt med olika tyngdpunkt. Huvudfokus ligger på de båda ländernas syn på ESFP ur ett generellt perspektiv (avsnitt 3.2) samt deras ståndpunkt i specifika sakfrågor inom ramen för ESFP (avsnitt 3.3). Allra först ges emellertid (avsnitt 3.1) en kort introduktion till de frågor inom ramen för ESFP som varit aktuella under 2008 utan att fokus läggs på respektive land. Avsikten är att detta avsnitt ska fungera som en kontext och en bakgrund för de efterföljande diskussionerna om ländernas inställning i specifika sakfrågor. Vilka processer pågår? Vilka diskussioner förs i nuläget?

3.1 Utvecklingen inom ESFP under 2008

År 2008 har på många sätt varit ett händelserikt år för ESFP, inte minst genom att medlemsländerna under detta år ställdes inför en rad utmaningar kopplade till såväl EU:s ramverk och den nationella nivån som omvärldsutvecklingen. Irlands ”nej” till Lissabonfördraget i juni 2008 och de därmed åtminstone temporärt avstannade förhandlingarna i fördragsfrågan var utan tvekan den största händelsen av betydelse för EU som helhet ur ett institutionellt perspektiv. För ESFP som krishanteringsinstrument bör särskilt de nya insatserna i Tchad, Kosovo och Guinea Bissau samt den observatörsstyrka som upprättades hösten 2008 i anslutning till kriget i Georgien uppmärksammas. Slutligen har flera medlemsländers prioriteringar inom ESFP påverkats av den resurskrävande transformering av nationella försvarsmakter som pågått under detta år. Sammantaget har dessa beslut, händelser och processer lett till att ett flertal nya eller ”nygamla” frågor aktualiserats under året som gått. Vid ett försök att strukturera dessa i olika ämnesområden har diskussionen om en mer självständig krishanteringsförmåga samt förmågeutvecklingen och frågan om tillgängliggörandet av militära förmågor (”availability”) här bedömts som de mest centrala områdena under 2008.¹⁷¹

Inom det första ämnesområdet, en mer självständig krishanteringsförmåga, fick frågan om ett europeiskt permanent högkvarter inom EU:s ram ökad aktualitet. Till detta bidrog bland annat de franska planerna på en återintegrering i Natos kommandostruktur samt sannolikt även det faktum att det inom Nato förefaller ha vuxit fram en större enighet i synen på ESFP. I allt högre utsträckning betraktas ESFP idag som ett viktigt kompletterande krishanteringsinstrument och inte som ett hot mot alliansens fortlevnad, vilket skapat ett konstruktivare samarbetsklimat och färre motstående intressen för den majoritet av EU:s medlemsländer som också är medlemmar i Nato.

¹⁷¹ Se även Toje, Asle, 2008.

En annan fråga som aktualiserades i denna kontext var den om upprättandet av Permanent strukturerat samarbete (PSS) inom ramen för Lissabonfördraget. Debatten i frågan tog fart under våren 2008 med fokus på bland annat tänkbara kriterier för deltagande, möjliga projekt och den europeiska försvarsbyråns (EDA:s) roll i sammanhanget. Därtill fick frågan ökad aktualitet genom att den synes ha betraktats som prioriterad av Frankrike som innehade ordförandeskapet under hösten 2008. Beroende på bland annat resultatet från den irländska folkomröstningen och kriget i Georgien kom Frankrike emellertid att fokusera på andra säkerhets- och försvarspolitiska frågeställningar än på de man kanske från början tänkt lägga tyngdpunkten. Någon klarhet i de olika frågeställningarna kopplade till PSS nåddes därför aldrig under 2008 utan sköts på framtiden.

Inom det andra ämnesområdet, förmågeutvecklingen, var frågan om styrkegenerering och tillgängliggörandet av militära förmågor tongivande under 2008. Den tog sitt ursprung i EU:s svårigheter att underbygga sina ambitioner med konkreta resurser och aktualiserade i sin tur frågor som behovet av en översyn av BG-konceptet, möjligheten till gemensam upphandling, utökad gemensam finansiering inom ESFP:s militära dimension och frågan om EDA:s roll. Mer specifikt har det bland annat handlat om hur pass långtgående mandat EDA bör ha inom förmågeutvecklingen, dess relation till andra aktörer och vilka möjligheter som finns att utöka den gemensamma finansieringen inom ramen för den så kallade Athenamekanismen som idag står för mindre än 10 %, av kostnaderna kopplade till militära insatser.¹⁷²

Slutligen var en avgörande fråga med koppling till båda dessa ämnesområden den om en eventuell revidering av den Europeiska säkerhetsstrategin som lägger fast ramarna för EU:s strategiska inriktning under kommande år och tydliggör vilken hotbild ESFP som instrument ska kunna möta. Under 2008 pågick en intensiv diskussion i frågan bland annat mot bakgrund av den förändrade omvärldsutvecklingen. Slutresultatet blev emellertid att ett ökat fokus på implementeringen av det befintliga dokumentet snarare än en mer omfattande revidering bedömdes möta behovsbilden. Det stannade således vid en kompletterande implementeringsrapport som bifogades till det befintliga dokumentet.¹⁷³

3.2 Ländernas syn på ESFP

Detta avsnitt syftar till att skapa en bild av ländernas syn på ESFP:s prioriteringsgrad, syfte och utveckling. Aspekter som behandlas är exempelvis relationen EU-Nato, ESFP:s geografiska räckvidd, aktuell hotbild, ESFP:s framtida utmaningar

¹⁷² EU Council Secretariat, Fact Sheet: Financing of ESDP operations, juni 2007. I övrigt fördelas kostnaderna enligt principen "costs lie where they fall", d.v.s. medlemsstaterna finansierar sina egna kostnader.

¹⁷³ Europeiska rådet, Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi – Att skapa säkerhet i en värld i förändring, Bryssel den 11 december 2008.

samt nationella begränsningar och förhoppningar som gör sig gällande i dessa sammanhang.

3.2.1 Polen och ESFP

Till att börja med kan konstateras att Polen av idag är uttalat positivt inställt till ESFP och vidareutvecklingen av gemensamma förmågor inom ramen för detta område.¹⁷⁴ Bland annat utrikesminister Radoslaw Sikorski har framhållit detta genom att konstatera att Polen är en entusiastisk anhängare av ESFP som tillsammans med Nato utgör *"two complementary insurance policies"*.¹⁷⁵ Av den polska allmänheten är därutöver så mycket som 84 % positiva till ESFP.¹⁷⁶

Utifrån den bild som förmedlats i media och av forskare under de senaste åren förefaller emellertid den polska hållningen komplex. Att Polen under Tusk-regeringen generellt sett har en positivare syn på EU/ESFP än Kaczynski-regeringen hade är visserligen tydligt i retoriken. I substansen är det emellertid betydligt svårare att identifiera en förändring. Trots den tidigare i flera avseenden restriktiva synen på ESFP:s utveckling har Polen nämligen allt sedan EU-medlemskapet varit aktivt i ett stort antal militära ESFP-insatser, bl.a. de tre första: EUFOR-Althea i Bosnien och Hercegovina, Concordia i FYROM (Makedonien) och Artemis i Demokratiska republiken Kongo.¹⁷⁷ I dagsläget bidrar Polen till "Force Catalogue" med två bataljoner på Balkan och till insatsen i Tchad med ca 400 soldater.¹⁷⁸ På den civila sidan kan det polska bidraget till insatsen i Georgien nämnas (ca 20 personer).¹⁷⁹ Totalt sett uppgick polska bidrag till internationella insatser 2008 till ca 3600 man.¹⁸⁰ Polen har därtill visat stort engagemang i utvecklandet av den militära dimensionen och i detta sammanhang bör president Lech Kaczynskis förslag från 2006 om att upprätta en EU-armé nämnas. Förslaget tog sikte på att skapa en styrka på 100 000 man som i samarbete med Nato skulle bemöta konflikter globalt eller försvara unionen vid behov.¹⁸¹

Att Polen främst är och har varit aktivt inom den militära dimensionen förefaller naturligt, dels utifrån den klassiska betoningen av kopplingen mellan säkerhet och

¹⁷⁴ National Security Strategy of the Republic of Poland, Warszawa 2007.

¹⁷⁵ European Policy Centre 14 oktober 2008, Breakfast Briefing med Radoslaw Sikorski.

¹⁷⁶ European Commission, Standard Eurobarometer 70.

¹⁷⁷ European Common Foreign and Security Policy – The Polish Point of View, 2007.

¹⁷⁸ Det bör i detta sammanhang noteras att Polen under 2009 annonserat att man kommer dra tillbaka sina militära styrkor från Tchad med anledning av nedskärningar i 2009 års Försvarsbudget (JDW, 11 februari 2009).

¹⁷⁹ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008. För vidare information om EUMM se <http://www.eumm.eu/>.

¹⁸⁰ Inräknat bidrag till både militära och civila insatser. Se Terlikowski, Marcin, 2008, uppgiften återfinns i bilaga.

¹⁸¹ Warsaw Voice den 15 november 2006. Se även Polish Ministry of National Defence – Department of Transformation, Vision of the Polish Armed Forces 2030, Warszawa maj 2008.

militära instrument, dels för att det är inom denna dimension som Polen framförallt kan bidra. Landet har den största försvarsmakten av de forna östeuropeiska EU-medlemmarna och en försvarsbudget som 2008 uppgick till närmare 2 % av BNP.¹⁸² Det bör emellertid framhållas att polska Utrikesministeriet vid intervjuer särskilt lyfter fram den civila dimensionen av ESFP som något man bör satsa mer på framöver, till exempel genom en utökad satsning på gemensam utbildning och övning. I sammanhanget betonas vidare att detta är en viktig fråga för Polen även av det skälet att det inom landet varit mycket svårt att rekrytera till civila insatser.¹⁸³

Vad gäller relationen EU-Nato betonas vid det polska Försvarsministeriet att man från första början varit engagerad i såväl ESFP som Nato och att det i Polen läggs stor tonvikt vid att spela en aktiv roll och ge reella bidrag *”såväl materiellt som intellektuellt”* inom båda organisationerna. På frågan om hur en eventuell arbetsfördelning borde se ut mellan ESFP och Nato konstateras att det huvudsakligen handlar om kompletterande instrument, där ESFP i större utsträckning betraktas som ett bredare civil-militärt instrument medan Nato står för de ”hårda” frågorna. För att nyansera denna bild bör dock framhållas att polska källor även menar att Polens syn på relationen EU-Nato är beroende av EU:s vägval (framförallt ur ett geografiskt perspektiv).¹⁸⁴

Polen betraktar en revidering av Berlin plus-avtalet som en av de viktigaste frågorna inom ramen för relationen EU-Nato framöver.¹⁸⁵ När det gäller låsningen i relationen konstateras vidare att de franska förslagen från juli 2008 om att skapa en ”high-level group” för gemensamma möten mellan organisationerna kan vara en möjlighet att förbättra det politiska klimatet även om grundproblematiken därigenom inte förändras.¹⁸⁶ Likaså ser Polen positivt på de nordiska ländernas initiativ för att förbättra relationen EU-Nato från hösten 2008. Detta tar bland annat sikte på att förbättra möjligheterna för icke EU-medlemmar som bidrar till ESFP-insatser att få insyn i ESFP samt att förbättra samordningen mellan EU-Nato inom förmågetuvecklingen via till exempel upprättandet av ett samarbetsarrangemang mellan EDA och Nato.¹⁸⁷ Inom ramen för sistnämnda förslag föreslås även att Turkiet ska bjudas in att delta i EDA-projekt och detta betraktar man från polsk sida som en möjlighet att mildra Turkiets negativa hållning i frågan. Polen för-

¹⁸² Jane's, <http://www.janes.com/articles/Janes-Sentinel-Security-Assessment-Central-Europe-And-The-Baltic-States/Defence-budget-Poland.html>. För mer information om Polens försvarsutgifter se även Bergstrand, Bengt-Göran, 2008, s. 70. Intressant att notera i sammanhanget är att Polen under 2009 annonserat att man kommer dra ned 2009 års försvarsbudget med 7,8 %, vilket bl.a. medför att den polska militära närvaron i Tchad upphör – Se Jane's Defence Weekly den 11 februari 2009.

¹⁸³ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

¹⁸⁴ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

¹⁸⁵ Intervju vid polska ambassaden i Stockholm i februari/mars 2009.

¹⁸⁶ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

¹⁸⁷ Food-for-Thought Paper, Proposals for improving EU-NATO relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.

väntar sig i detta sammanhang att Sverige under sitt ordförandeskap ska tydliggöra hur dessa förslag kan omsättas i praktiken.¹⁸⁸

En avgörande fråga ur ett polskt perspektiv är ESFP:s geografiska räckvidd. Vid intervjuerna i Warszawa framkom att Polen förväntar sig reciprocitet inom ESFP. Härmed åsyftas att Polen har engagerat sig i flera insatser i Afrika, nu senast den i Tchad, trots att detta inte betraktats som ett högprioriterat insatsområde utifrån ett polskt perspektiv. Nu förväntar man sig från polsk sida att ESFP i ökad utsträckning ska kunna komma ifråga även inom den östliga dimensionen.¹⁸⁹ I synnerhet ser Polen ett sådant behov mot bakgrund av Georgienkriget.¹⁹⁰ Erfarenheten är annars sedan tidigare att det av hänsyn till Ryssland varit uteslutet att använda andra påverkansmedel än ekonomiska inom den östliga dimensionen och här vill Polen se en attitydförändring inom EU.¹⁹¹ Det ges vid intervjuerna i Warszawa tydliga indikationer på att den geografiska inriktningen på framtida ESFP-insatser och prioriteringar framöver kan komma att påverka Polens fortsatta ambitionsnivå inom ESFP.¹⁹² Det framstår därutöver som sannolikt att Polen önskar se ett ökat polskt inflytande inom ramen för GUSP som en effekt av sitt engagemang inom ESFP och att även denna aspekt kan inverka på Polens framtida ESFP-engagemang.

När det gäller Polens syn på ESFP generellt framhålls vid polska Försvarsministeriet att det är viktigt att betänka att EU-medlemskapet fram till idag i stor utsträckning varit en läroprocess för Polen och handlat om att skapa sig en plattform att utöva inflytande ifrån genom en aktiv och engagerad hållning. Nu först känner man från polsk sida att det finns anledning att agera såväl mer proaktivt som strategiskt med utgångspunkt i nationella intressen. I detta sammanhang är den kostsamma omdaningen av den polska försvarsmakten och Polens engagemang inom Nato, framförallt i Afghanistan, två faktorer som inverkar på landets fortsatta engagemang inom ESFP.¹⁹³

Slutligen är en komplicerande faktor även inom ramen för ESFP arbetsfördelningen mellan premiärministern och presidenten. Enligt dagens praxis är det i Polen presidenten som beslutar om insatser och regeringen som verkställer och bereder dessa beslut. Vid olika ståndpunkter dem emellan tenderar polsk ESFP-politik att bli oförutsägbar. Ett exempel på hur denna problematik har spelat in är

¹⁸⁸ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008 samt vid polska ambassaden i Stockholm i februari/mars 2009.

¹⁸⁹ Intervju vid polska Försvarsministeriet respektive Natolin European Centre i december 2008. Se även European Common Foreign and Security Policy – The Polish Point of View, 2007. Det bör återigen uppmärksammas att den ”östliga dimensionen” här liksom i övriga delar av rapporten inte åsyftar en specifik policy utan betecknar den geografiska regionen i allmänna termer.

¹⁹⁰ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

¹⁹¹ Intervju vid Natolin European Centre i december 2008.

¹⁹² Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

¹⁹³ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

insatsen i Tchad där den polska regeringen ställde sig tveksam till ett polskt bidrag men presidenten i strid härmed fattade beslut om detta.¹⁹⁴

3.2.2 Spanien och ESFP

Spanien är en stark förespråkare av ESFP och ESFP ses som en viktig del av EU-projektet som helhet. Det egna landets säkerhet anses vara starkt länkat till den europeiska kontinenten och Spanien stödjer till fullo vad som beskrivs som *"the development of an independent and autonomous European capacity"*.¹⁹⁵ Detta föranleds inte minst av den säkerhetspolitiska utvecklingen i världen som enligt det spanska Utrikesministeriet gör att det behövs ett förstärkt ESFP. ESFP betraktas som ett effektivt civilt och militärt krishanteringsinstrument för att klara av aktuella utmaningar och hot. Även hos den spanska befolkningen i allmänhet finns ett starkt stöd för ESFP. Opinionsmätningar visar att mer än 70 % av befolkningen är positiv.¹⁹⁶

När det gäller ESFP:s framtida utmaningar präglas den spanska synen i mångt och mycket av traditionella spanska prioriteringar men det understryks att förändringar i den strategiska omgivningen och framväxten av nya hot vid sidan om befintliga, gamla hot kräver mer av gemensamma insatser. Kampen mot terrorism, klimat- och energifrågor men även förmågeutveckling beskrivs som nutida och framtida utmaningar som kräver multilaterala lösningar.¹⁹⁷

Från spansk sida beskriver man sig i sammanhanget som ambitiös, och villig att bidra till utvecklingen av ESFP, men samtidigt som pragmatisk. Ett gemensamt försvar i EU är ett mål på lång sikt ("se bara vad som står i fördragen"), men på kort sikt är målet att gå framåt på ett pragmatiskt sätt, steg för steg, gällande koncept, institutioner och procedurer. Det anses vara av vikt att EU utvecklar såväl den civila som den militära krishanteringsförmågan även om den sittande regeringen förvisso har kommit att lägga mer fokus på den militära dimensionen än den civila.¹⁹⁸

Premiärminister Zapatero har meddelat att Spanien kommer att låta sin ESFP-linje utmärkas av tre målsättningar: För det första avser regeringen att driva på utvecklingen av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik med den nödvändiga för-

¹⁹⁴ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

¹⁹⁵ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 5 och Sabote A., Maria, 2008 samt Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

¹⁹⁶ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 58 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008. Eurobarometer från november 2008 visar att 78 % av de tillfrågade i Spanien var positiva till ESFP. Samma undersökningar visar att 84 % i Polen och 62 % i Sverige ställde sig positiva, se European Commission, november 2008, Standard Eurobarometer 69.

¹⁹⁷ Ministerio de Defensa, 2004, National Defence Directive 1/2004 och Intervju vid spanska Utrikesministeriet i december 2008, Intervju vid Spaniens ambassad i Stockholm i december 2008 och Houben, Marc, 2005, s. 167.

¹⁹⁸ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 5 och Sabote A., Maria, 2008.

mågan, för det andra vill man verka för att upprätthålla den transatlantiska länken i form av Nato och för det tredje vill Spanien söka förbättra samarbetet mellan EU och Nato.¹⁹⁹

Spanien har inte uttalat vilket geografiskt fokus landet vill se för ESFP-insatser. En återkommande slutsats i forskningen är dock att Spanien skulle påta sig en framträdande roll i kriser i Medelhavsregionen och/eller i Latinamerika. Samtidigt understryks att Spanien är aktivt och deltar i internationella insatser såväl på Balkan som i Afghanistan och i Afrika. Från forskarhåll framhålls att många av EU:s framtida insatser kommer att ske i Afrika. Detta beskrivs i sammanhanget som en nödvändighet, om inte EU är villigt att ingripa kommer Afrika att gå förlorat eller som en spansk forskare uttryckte det i en intervju: ”antingen stödjer och utvecklar vi Afrika eller så kommer Afrika till Europa.”²⁰⁰

Nämnvärt är att det i Spanien fanns förhoppningar inför det franska ordförandeskapet, under andra halvåret 2008, mot bakgrund av att de två länderna har vissa sammanfallande intressen. Dessa förhoppningar tog bland annat sikte på att Frankrike skulle kunna bidra till att gjuta nytt liv i ESFP och ”*advance on the road to European strategic autonomy*”. Spanien stödjer de franska förslagen om att stärka den europeiska förmågan, förslagen om att stärka samarbetet kring utbildning av militär och civil krishanteringspersonal liksom skapandet av ett militärt ERASMUS för officersutbildning. Även de franska förslagen om gemensam finansiering av ESFP-insatser och utveckling mot en gemensam försvarsmaterielmarknad har mottagits väl.²⁰¹

När det gäller spansk deltagande i internationella insatser är det nämnvärt att detta har ett visst symbolvärde i Spanien och åtminstone tidigare sågs som ett konkret utslag för landets och försvarsmaktens modernisering och demokratisering, ”*its return to international society as a democratic country*”. År 1991 deltog spanska trupper i en internationell insats i samband med Gulfkriget vilket sågs som början på en ny internationell roll.²⁰²

Allmänt finns ett starkt stöd hos befolkningen för spansk deltagande i humanitära och fredsbevarande insatser men det anses också finnas en utpräglad pacifism i landet, inte minst hos premiärminister Zapateros väljare, och en misstänksamhet vad gäller att bidra till andra typer av insatser.²⁰³ I sammanhanget är det nämnvärt att den nuvarande regeringen stödjer användandet av militära styrkor vid exempel-

¹⁹⁹ Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

²⁰⁰ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 8 och Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008.

²⁰¹ Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

²⁰² Sabote A., Maria, 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 51.

²⁰³ Barbé, Esther, 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 58.

vis naturkatastrofer och andra typer av humanitära katastrofer vilket mötts av kritik från delar av oppositionen och det spanska samhället.²⁰⁴

Spanien framhåller i nuläget gärna sina viktiga bidrag till internationella insatser inom ramen för FN, Nato och EU.²⁰⁵ Att man i EU bidrar, och därtill bidrar med förhållandevis mycket, i termer av personer och i riskfyllda operationer (t.ex. i Demokratiska republiken Kongo) ger i Spanien en förhoppning om att landets inflytande ska öka inom ESFP. Från spanskt håll har det också förekommit uttalanden om att fler medlemsstater bör bidra till EU:s insatser och dela bördan. Spanien avstod 2008 från att ta någon framträdande roll i insatsen i Tchad (EUFOR Tchad/CAR) och den dåvarande försvarsministern hävdade att *"...we are making a great effort in Africa, taking on problems such as illegal immigration and we believe that other EU countries should assume their own responsibilities to make Africa viable"*.²⁰⁶

I december 2007 tog Spanien över ledningen för EUFOR-Althea i Bosnien och Hercegovina. Detta har beskrivits som en historisk händelse eftersom det var första gången som en spansk general lett en multinationell styrka och det spanska bidraget har beskrivits som *"the star of Spanish participation"*.²⁰⁷

Noterbart är att Spanien, i slutet av 2008, hade drygt 2900 man ute i internationella insatser, vilket var mycket nära det tak på 3000 man som sedan 2005 gällt för Spanien efter en uppgörelse mellan de två största partierna, konservativa PP och socialistpartiet PSOE. Under hösten 2008 meddelade dock den spanska försvarsministern Carme Chacón att taket skulle avskaffas för att Spanien skulle kunna behålla nuvarande styrkor i internationella insatser och delta i EU:s anti-piratoperation, EU NAVFOR/Atalanta, utanför Afrikas kust.²⁰⁸

Samtidigt bör det nämnas att en del spanska forskare hävdar att det i realiteten inte handlar om så många och så stora konkreta spanska bidrag till ESFP. Det pekas i sammanhanget på att Spanien har en liten försvarsbudget, en befolkning som är skeptisk till vissa militära internationella insatser och landet har inte så många konkreta förmågor. Landets begränsade förmåga skulle i sin tur utgöra ett hinder för att Spanien ska kunna spela en huvudroll inom ESFP. Detta skulle i linje med detta resonemang vara en förklaring till att Spanien delvis fick en förändrad roll inom ESFP under 1999 då ESFP i någon mening gick från politik till policy. Det kom mer att handla om konkret förmåga och insatser.²⁰⁹

²⁰⁴ I november 2008 hade Spanien drygt 1000 man i Libanon, 780 i Afghanistan, 585 i Kosovo, 378 i Bosnien och Hercegovina, 88 i Tchad och 90 i Djibouti. Sabote A., Maria, 2008.

²⁰⁵ Inside Spain 50 den 13 november 2008.

²⁰⁶ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 5 och Sabote A., Maria, 2008.

²⁰⁷ Inside Spain 38 den 10 oktober 2007 och Sabote A., Maria, 2008.

²⁰⁸ Inside Spain 50 den 13 november 2008 och Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008.

²⁰⁹ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 54-55 och Sabote A., Maria, 2008.

Spanska källor poängterar gärna att landet är en aktiv, nöjd och engagerad medlem i både EU och Nato. Utrikesministeriet hävdar dessutom att Spanien lyckas framföra ett *"quite coherent message"* i båda organisationerna, vilket man menar inte alltid är fallet med andra medlemsstater.²¹⁰ Det understryks vid det spanska Försvarsministeriet att ESFP och Nato inte är konkurrenter utan att de ur spanskt hänseende traditionellt setts som komplementära. Båda organisationerna är viktiga för Europas säkerhet och för att bidra till internationell säkerhet. De är dock olika organisationer, med delvis olika medlemsstater och med olika *raison d'être*.²¹¹

Relationen mellan EU och Nato beskrivs som mycket viktig. I National Defence Directive från 2004 står exempelvis att Spanien vill stärka relationen dem emellan och att vad som eftersträvas är *"a robust and balanced transatlantic relationship"*.²¹² På det spanska Försvarsministeriet beskrivs relationen som *"crucial"* i såväl militära och operativa som politiska termer.²¹³

På spanska Utrikesministeriet tycks begreppet komplementaritet vara känsligt. På frågan om hur EU och Nato bäst ska komplettera varandra ställs en motfråga: *"Do they complement each other?"* Komplementaritet i betydelsen arbetsfördelning och i termer av EU som civil aktör och Nato som militär aktör är inget som Utrikesministeriet vill se. I stället handlar det enligt deras menande om att göra bedömningar från fall till fall om vilken organisation som av olika skäl är bäst lämpad att genomföra en insats. Mer positivt inställd är man till begreppet komplementaritet i betydelsen två organisationer som arbetar sida vid sida i samma operation, eller på olika ställen i olika operationer.²¹⁴

"Berlin plus" bedöms i grunden vara en tillräcklig uppgörelse som skulle kunna fungera. Att den nuvarande EU-Natorelationen tyvärr är komplicerad tillskriver Utrikesministeriet Turkiet-Cypernproblematiken och det understryks att de hinder som finns i relationen beror på konkreta problem mellan två *länder*, inte mellan två *organisationer*. För att komma till rätta med denna fråga krävs en politisk lösning. Det uttrycks dock viss försiktig tilltro till de franska initiativen om nya mötesformer. Från spanskt håll vill man emellertid på intet sätt överdriva problemen i relationen utan understryker att samarbetet i fält fungerar mycket väl. Samarbetet är samtidigt en fråga som Spanien, enligt Försvarsministeriet, vill föra fram under sitt ordförandeskap i EU.²¹⁵

En av de spanska forskare som intervjuats hävdar, i motsats till den officiella spanska linjen, att tiden är inne för att revidera Berlin plus-avtalet. Enligt honom

²¹⁰ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²¹¹ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²¹² Ministerio de Defensa, National Defence Directive 1/2004 den 30 december 2004.

²¹³ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²¹⁴ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²¹⁵ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

har förutsättningarna förändrats avsevärt sedan avtalet undertecknades 2002, bl.a. avseende EU:s egen kapacitet, exempelvis gällande planering av insatser och EU:s Satellite Centre, men också vad gäller EU-medlemmarnas ambitioner att genomföra egna insatser utan Nato-stöd.²¹⁶

3.3 Ländernas ståndpunkt i specifika sakfrågor inom ESFP

Mot bakgrund av föregående avsnitt ges i detta avsnitt en översikt av ländernas inställning i de aktuella sakfrågor som här bedömts vara särskilt intressanta att fokusera på:

- Europeiska säkerhetsstrategin (ESS);
- Battlegroups (BG);
- Förmågeutveckling, styrkegenerering och Europeiska försvarsmaterielbyrån (EDA);
- Permanent högkvarter (OHQ);
- Gemensam finansiering och Athenamekanismen;
- Permanent strukturerat samarbete (PSS).

3.3.1 Polens ståndpunkt

Europeiska säkerhetsstrategin

Vid en tillbakablick kan inledningsvis konstateras att ESS då den presenterades under 2003 togs emot väl av Polen, vilket var ett av de första tecknen på en mer positiv inställning till utvecklingen av GUSP och ESFP från polsk sida. Den positiva inställningen till ESS torde framförallt ha haft sin grund i att den av Polen upplevdes stärka EU:s roll som en trovärdig säkerhetspolitisk aktör med tillgång till hela spektrumet av instrument, från politiska och ekonomiska till militära, och med en aktivare hållning på den internationella politiska arenan. Detta låg väl i linje med polska intressen och inte mindre än 77 % av polackerna uppgav i opinionsmätningar att EU borde utveckla sin militära dimension för att självständigt kunna tillvarata sina säkerhetspolitiska intressen. Därutöver betraktade man det från polsk sida som mycket positivt att strategin i stor utsträckning stod i överensstämmelse med den amerikanska säkerhetsstrategin samt att den transatlantiska länken lyftes fram. I detta avseende skulle Polen emellertid gärna ha sett ännu tydligare skrivningar.²¹⁷

När det gäller Polens syn på ESS idag framhålls på polska Utrikes- respektive Försvarsministeriet vid intervjuer i början av december 2008 att det under den

²¹⁶ Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid i december 2008.

²¹⁷ Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, s. 54.

närmsta framtiden framförallt handlar om att implementera det befintliga dokumentet. Den förändrade situationen i Georgien borde emellertid uppmärksammas i denna kontext och vid sidan av de nya hoten såsom terrorism finns det ett behov av att bereda de traditionella hoten större utrymme. Därutöver krävs det mer fokus på energisäkerhet, den östliga dimensionen och i viss mån även cyberhot poängteras det.²¹⁸ Den s.k. implementeringsrapport som Europeiska rådet sedermera tog fram vid toppmötet i december 2008 bör således stämma väl överens med den polska synen i frågan då såväl energisäkerhet som cyberhot där särskilt lyfts fram. Vidare ägnas "Eastern Partnership" uppmärksamhet inom ramen för grannskapspolitiken och därtill görs tydliga referenser till Georgienkriget och den därigenom ansträngda relationen till Ryssland.²¹⁹

Trots att man i Polen lägger störst tonvikt vid implementeringen av strategin öppnas det vid såväl Utrikes- som Försvarsministeriet emellertid upp för en mer omfattande revidering av dokumentet. Att detta skulle kunna bli en fråga för det svenska ordförandeskapet håller man inte för osannolikt.²²⁰

Battlegroups

Polen stöder utvecklingen av EU:s militära kapaciteter inklusive EU:s snabbinsatsförmåga inom ramen för EUBG. En positiv effekt av deltagandet i denna utveckling har varit att anpassningen till EU:s kapacitetskrav bidragit till den pågående moderniseringen av den polska försvarsmakten.²²¹

Polens engagemang inom ramen för EU:s snabbinsatsförmåga tar sig konkret uttryck i att Polen är involverat i två planerade BG:s, under andra halvåret 2010 tillsammans med Tyskland, Slovenien, Litauen och Lettland och under första halvåret 2013 tillsammans med Tyskland och Frankrike (Weimar Battlegroup). I båda dessa intar Polen rollen som Framework Nation. Därutöver diskuteras en tredje BG tillsammans med Tjeckien, Slovakien, Ungern och Ukraina (Visegrad Battlegroup) som preliminärt är tänkt att stå i beredskap under 2015.²²²

Från polska Försvarsministeriets sida framhålls att BG-konceptet upplevs som bra i grunden ur ett teoretiskt perspektiv. Det konstateras att EU bör ha denna typ av förmåga men att Polen samtidigt lutar åt en utveckling av konceptet mot en mer flexibel ansats för att göra det mer användbart, till exempel som strategisk reserv till andra insatser.²²³ Denna ståndpunkt förstärks av det polska Utrikesministeriet som konstaterar att det funnits flera tillfällen då BG kunnat utnyttjas men att så inte

²¹⁸ Intervjuer vid polska Utrikes- och Försvarsministeriet i december 2008.

²¹⁹ Europeiska rådet, Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi – Att skapa säkerhet i en värld i förändring, Bryssel den 11 december 2008.

²²⁰ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

²²¹ Ziolkowski, Marek, 2007.

²²² Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008. Se även Buras, Piotr och Krakiewicz, Aleksandra, 2008.

²²³ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

skett beroende på avsaknad av politisk vilja eller det alltför snäva tolkningsutrymmet. Vikten av att inta en mer pragmatisk ansats för att undvika ”*Paper BG’s*” och resursslöseri understryks.²²⁴

Försvarsministeriet framhåller vidare som ett problem att vissa BG inte har någon substans eller inte inrättats i syfte att göra en reell insats utan snarare för att skapa politiskt gehör och inflytande. I detta sammanhang lyfts Nordic Battlegroup fram som ett exempel på motsatsen till detta och som en modell Polen eftersträvar.²²⁵

Förmågeutveckling, styrkegenerering och EDA

Från polskt håll uttrycks en stark vilja att uppnå resultat inom ramen för förmågeutvecklingen och bemöta de brister som gör sig gällande inom detta område. När det gäller styrkegenereringsproblematiken framhåller polska källor till exempel ”*common pooling*” och andra former av ”*sharing*” avseende kostnader som metoder för att skapa tillgänglighet (”*availability*”). Det betonas vidare att den strategiska betydelsen av att kunna visa på väl fungerande multilaterala samarbeten är av underordnad betydelse i detta sammanhang. Resultat bör vara ledordet menar man från Försvarsministeriets sida. För Polens del finns i detta sammanhang emellertid vissa begränsningar med tanke på de stora utgifter inom den nationella försvarssektorn som landet står inför. Från forskarhåll konstateras vidare att det faktum att vissa medlemsstater kommit betydligt längre än andra på området kan komma att påverka metoderna för att driva förmågeutvecklingen framåt. Bland annat understryker de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna vikten av att söka skapa en balans för att uppnå differentiering utan att bidra till splittring.²²⁶

Som en särskilt viktig fråga inom förmågeutvecklingen framhåller polska Försvarsministeriet strategiska transporter. I den nationella säkerhetsstrategin från 2007 framträder även närmare samarbete inom försvarsindustrin, harmonisering av upphandling och gemensamma militära forskningsprogram som viktiga frågor för Polen.²²⁷ Det poängteras emellertid vid intervjuerna att budgeten överlag utgör en begränsande faktor, då utvecklandet av gemensamma resurser inte sällan konkurrerar med bevarandet av den nationella försvarsförmågan. En sammanfattande beteckning på den polska ansatsen är enligt Försvarsministeriet ”*positive without precise activity*”.²²⁸

Några specifika förslag på hur rollfördelningen mellan olika aktörer borde utvecklas på förmågeområdet har man i linje med detta inte från polsk sida. EDA:s roll betraktas emellertid som en prioriterad fråga för Polen.²²⁹ Den roll som byrån innehar i dagsläget kan närmast likställas med en ”*testpilots*”, menar polska källor vid

²²⁴ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

²²⁵ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

²²⁶ Intervju vid Natolin European Centre i december 2008.

²²⁷ National Security Strategy of the Republic of Poland, Warszawa 2007.

²²⁸ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

²²⁹ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

Förvarsministeriet. Det framhålls att det för Polen nu är av central betydelse att EDA ges en chans att bygga upp ett fungerande mandat kopplat till förmågeutvecklingen. Att EDA i slutändan skulle kunna utgöra ett sekretariat för permanent strukturerat samarbete ställer man sig emellertid från polsk sida frågande till och förespråkar i stället en ledande roll som "*coordination centre*" och forum för erfarenhetsutbyte, särskilt inom ramen för forskning och teknologi.²³⁰ EDA bör även inom ramen för denna roll övervaka de framsteg som görs samt utvärdera i vilken utsträckning de kriterier som medlemsstaterna ställer upp för PSS uppfylls.²³¹ Förvarsministeriet tydliggör vidare att det handlar om nationella för-
mågor och således är upp till medlemsstaterna, snarare än EDA, att se till att resultat på området nås. Det poängteras slutligen att Polen sekunderat ett flertal personer till EDA och därtill deltar i "*all main programmes*" som initierats inom byråns ram.²³²

Permanent högkvarter

I frågan om ett permanent europeiskt högkvarter inom ramen för EU har Polen alltsedan förslaget väcktes intagit en negativ hållning. Motivet bakom denna står att finna i den traditionella polska ståndpunkten att ESFP syftar till att förstärka den transatlantiska länken och den europeiska pelaren i Nato, inte att ersätta eller duplicera den. Ur ett polskt perspektiv aktualiseras risken för detta vid inrättandet av ett permanent OHQ inom EU.²³³ Denna hållning förefaller idag att vara huvudsakligen oförändrad.

Vid Förvarsministeriet framhålls att Polen i dagsläget är negativt eller åtminstone ytterst tveksamt inställt till ett permanent OHQ då den befintliga strukturen upplevs fungera väl. EU bör i första hand förlita sig på SHAPE, i andra hand på nationella OHQ och i tredje hand på Operationscentret i EU:s militära stab som vid behov kan omvandlas till ett OHQ.²³⁴ Därutöver utpekas onödig duplicering av kostnader som ett argument mot ett permanent OHQ.²³⁵ Inte heller betraktar man frågan om ett permanent högkvarter som den springande punkten för närvarande utan framhåller avsaknaden av politisk vilja som det främsta problemet och även av detta skäl betraktas frågan med skepticism.²³⁶

Till skillnad från tidigare förefaller det emellertid inte råda någon total låsning i den polska hållningen. Detta framförallt beroende på att den polske försvarsministern Bogdan Klich enligt polska källor i motsats till den traditionella linjen är

²³⁰ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008 samt Ziolkowski, Marek, 2007.

²³¹ Intervju vid polska ambassaden i Stockholm i februari/mars 2009.

²³² Intervju vid polska Förvarsministeriet i december 2008.

²³³ Frank, Cornelia, 2008, s. 109.

²³⁴ För mer information om Operationscentret se EU Council Secretariat – Background – The EU Operations Centre, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1211&lang=en>.

²³⁵ Intervju vid polska Förvarsministeriet i december 2008.

²³⁶ Intervju vid polska Förvarsministeriet i december 2008.

positivt inställd till ett permanent OHQ.²³⁷ Skulle Polen svänga i frågan kommer det emellertid sannolikt ske mot bakgrund av högt ställda krav på att ett tydligt mervärde med ett permanent OHQ inom EU kan påvisas.

Gemensam finansiering och Athenamekanismen

Polen är som tidigare nämnts generellt sett positivt inställt till ökad gemensam finansiering inom EU och detta gäller i huvudsak även inom ramen för GUSP och ESFP, i sistnämnda fall dock förutsatt att Polens engagemang inom ESFP ökar, vilket i sin tur beror på unionens prioriteringar i övrigt.²³⁸

När det gäller Athenamekanismen inom ramen för den militära dimensionen av ESFP går emellertid åsikterna mellan det polska Försvars- och Utrikesministeriet isär vid tidpunkten för de intervjuer som gjorts inom projektet. Utrikesministeriet framhåller å ena sidan att man är emot en breddning av Athenamekanismen i riktning mot en större budget. Det huvudmotiv som framhålls för denna ståndpunkt är att en breddning av Athenamekanismen skulle bidra till högre kostnader för Polen. Noterbart i sammanhanget är att polska Utrikesministeriet står för de gemensamma kostnaderna, vilket förstärker den negativa ståndpunkten. Därutöver lyfts den trängda nationella försvarsbudgeten och det polska engagemanget i Afghanistan fram som faktorer som förstärker den ekonomiska problematiken ytterligare.²³⁹

Från det polska Försvarsministeriets sida är man istället positivt inställd till en utökning av Athenamekanismen men betraktar likväl den egna ansatsen som flexibel. Det framhålls att det finns en förståelse för de olika åsikter som medlemsstaterna företräder i denna fråga och att Polen i slutändan framförallt kommer att sträva efter att nå konsensus, även om en breddning utifrån Försvarsministeriets perspektiv vore önskvärd. Det betonas slutligen att Polen stöder besluten om gemensam finansiering av strategiska transporter inom ramen för BG. Denna ståndpunkt gäller emellertid inte övriga kostnader med koppling till BG.²⁴⁰

Permanent strukturerat samarbete

Den polska synen på PSS som förmedlas är positiv, med vissa förbehåll. Vid Försvarsministeriet uttalar man sitt stöd för PSS men understryker vikten av klara kriterier för deltagande och att samarbetet i denna fråga inte får leda till att det bildas en *"super club"*. Det bör istället handla om en så flexibel och inklusiv ansats som möjligt för att undvika splittring. Vidare bör de förmågor som samarbetet resulterar i utan undantag ställas till alla medlemsstaters förfogande.²⁴¹ Den

²³⁷ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

²³⁸ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

²³⁹ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

²⁴⁰ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008 och Hagström Frisell, Eva, 2006, s. 27.

²⁴¹ Intervju vid polska ambassaden i Stockholm i februari/mars 2009. Noterbart är att Polen i detta sammanhang avfärdar konceptet om "variabel geometri".

politiska viljan betraktas som nyckeln till ett framgångsrikt samarbete inom ramen för PSS.²⁴² Även vid Utrikesministeriet konstateras att PSS bör vara öppet för alla. Vidare framhålls vikten av att PSS inte resulterar i någon duplicering i förhållande till Nato och att de förmågor som utvecklas via PSS även ställs till Natos förfogande.²⁴³ Generellt förefaller man från polsk sida att inta en låg profil i frågan och några konkreta förslag på hur PSS skulle kunna tas vidare för det fall att Lissabonfördraget antas har man inte vid de polska ministerierna.²⁴⁴ Likväl framhålls från polsk sida att PSS i egenskap av en grund för specialisering kommer öka i betydelse i takt med att finanskrisen sätter sina spår i medlemsstaternas försvarsutgifter.²⁴⁵

Den syn på PSS som förmedlas vid intervjuerna förefaller ligga väl i linje med den polska ståndpunkt som förmedlats i media i frågan om fördjupade samarbeten. Premiärminister Tusk har bland annat som en reaktion på Irlands ”nej” till fördraget framfört kritik mot idén om ett *”two-speed Europe”* och understrukt vikten av att respektera samtliga medlemsstater, stora som små. Den biträdande utrikesministern har därutöver framhållit att *”the worst solution for the union would be the revival of the attempts by some member states to organise themselves around the structure of enhanced cooperation”*.²⁴⁶

Slutligen bör återigen framhållas att man från polsk sida inte betraktar Lissabonfördraget som avgörande för EU:s framtida utveckling utan anser att även Nicefördraget utgör en god utgångspunkt för det fortsatta samarbetet inklusive en kommande utvidgning.²⁴⁷

3.3.2 Spaniens ståndpunkt

Europeiska säkerhetsstrategin

När det gäller ESS är man från spanskt håll positiv till en revidering och översyn av det befintliga dokumentet från 2003. Även om skrivningarna i dokumentet, åtminstone i allmänna termer, upplevs vara relevanta än idag har utvecklingen vad gäller hot och risker lett till att det krävs en uppdatering. Spanska företrädare lyfter i sammanhanget särskilt fram traditionella spanska prioriteringar som Medelhavet,

²⁴² Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008.

²⁴³ Intervju vid polska Utrikesministeriet i december 2008.

²⁴⁴ Intervju vid polska Försvarsministeriet i december 2008. Noterbart är att det vid en senare intervju vid polska ambassaden nämns att PSS i praktiken kan genomföras redan idag via implementering av rådsslutsatserna från december 2008.

²⁴⁵ Intervju vid polska ambassaden i Stockholm i februari/mars 2009.

²⁴⁶ Foundation for European Studies – European Institute, 2008, s. 52.

²⁴⁷ Ibid.

men även Balkan och Södra Kaukasus, klimatförändringar, illegal migration, pirater och terrorism. Vikten av en holistisk approach understryks särskilt.²⁴⁸

Den s.k. implementeringsrapport som antogs av Europeiska rådet vid toppmötet i december 2008 beskrivs av spanska källor som relativt heltäckande och anses ge en bred bild av de förändringar som skett sedan 2003 men den betraktas ändå inte som ett komplement i sig på grund av sitt mindre ambitiösa angreppssätt.²⁴⁹ På såväl Utrikesministeriet som Försvarsministeriet förutses att diskussionerna i EU om ESS kommer att fortgå under kommande år. Medan man på Utrikesministeriet menar att det är mycket troligt att detta kommer att bli en fråga för det spanska ordförandeskapet i EU beskriver källor vid Försvarsministeriet revisionen av ESS som en viktig möjlighet under 2009. I sammanhanget understryks Natos 60-års jubileum under 2009 och översynen av Natos strategiska koncept som är planerad till 2010. De båda dokumenten borde enligt Försvarsministeriet ”sammanfalla” mer eller mindre och göras länkbara eftersom det i slutändan handlar om samma hot och, till stora delar, samma medel.²⁵⁰

Battlegroups

Spanien deltar i flera EUBG. Under det första halvåret 2008, samtidigt som Nordic Battlegroup, var Spanien Framework nation för en BG bestående av styrkor från Spanien, Tyskland, Frankrike och Portugal. Under det andra halvåret 2008 ingick man i en styrka tillsammans med Tyskland, Frankrike, Luxemburg, och Belgien. Därutöver har Spanien och Italien upprättat en multinationell amfibiebrigad – the Spanish-Italian Amphibious Force (SIAF). Portugal och Grekland bidrar också till denna styrka som står i beredskap under första halvåret 2009. Spanien har även erbjudit en ny BG till 2011, men eftersom det fanns en lucka redan under 2010 kommer den att ställas i beredskap under 2010.²⁵¹

I Spanien förmedlas en övervägande positiv bild av EUBG och BG-konceptet som sådant. Resonemangen går ut på att BG är en förmåga som EU bevisligen och av erfarenhet behöver. För att kunna leva upp till de krav som ställs vid kriser runt om i världen krävs denna typ av snabba, lätta och flexibla styrkor. EU är tack vare

²⁴⁸ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²⁴⁹ Europeiska rådet, den 11 december 2008.

²⁵⁰ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²⁵¹ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 7, samt Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 55 samt Kaitera, Juha och Ben-Ari, 2008. Det är även nämnvärt att Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Portugal har skapat en European Gendarmerie Force (Eurogendfor) som ska verka som en bro mellan militärer och poliser i insatser. Sedan 1994 ingår Spanien även i snabbinsatsstyrkan Eurocorps tillsammans med bl.a. Frankrike och Tyskland. För mer om Eurogendfor se <http://www.eurogendfor.org/> angående Eurocorps se <http://www.eurocorps.org/home/>.

EUBG bättre förberett för insatser i framför allt Afrika och Mellanöstern som kräver snabb deployering. Att BG-konceptet skulle behöva ses över och förändras har man från spanskt håll svårt att motivera.²⁵²

Från spanska Försvarsministeriets sida hävdas istället att BG-konceptet fungerar mycket väl i teorin och är välmotiverat. Att det i slutändan inte har implementerats kan inte skyllas på konceptets innehåll och utformning utan problemet upplevs vara avsaknaden av politisk vilja, eller som en tjänsteman uttryckte saken: *"Maybe we are ready to have them, but not use them"*. På Försvarsministeriet är man dock övertygad om att BG, den dag de väl testas, kommer att fungera utmärkt ur militärt hänseende.²⁵³ Även på spanska Utrikesministeriet ger man över lag en positiv bild men understryker samtidigt att EU:s medlemsstater måste verka för att förbättra instrumentet. Det är synnerligen viktigt att medlemsstaterna inte glömmer bort vad BG är och vad det ska användas till. BG ska således inte användas som en reserv för de ESFP-insatser som inte kräver snabb deployering eller insatser till vilka man inte lyckats styrkegenerera. BG ska inte heller sändas iväg enbart för att det passar budgeten eller den interna tidtabellen. När det gäller exempelvis Demokratiska republiken Kongo hävdas vid intervjuer vid Utrikesministeriet, i slutet av 2008, att den där uppkomna situationen inte betraktas som ett uppdrag som lämpar sig för BG.²⁵⁴

För att kontrastera denna positiva bild kan nämnas att en av de intervjuade spanska forskarna ger en mer negativ bild av BG. I hans ögon är det absolut nödvändigt med en översyn av BG-konceptet. Han hänvisar till styrkornas storlek som han anser är alltför liten för att i realiteten kunna möta de krav som även den lättaste insats kräver. Han menar i övrigt att det nuvarande rotationssystemet är obsolet och kan vara ett av de främsta hindren till att BG inte använts: *"Also, the rotation means that today's BG on duty could be a mountain brigade, while tomorrow's would be an amphibious one, irrespective of the mission. This may be the reason why the EU has not used any BG yet in any of the current operations."*²⁵⁵ I sammanhanget kan nämnas att det från spanskt håll ofta lagts fokus på "taktiska grupperingar" och/eller BG:s bestående av bidrag från ett mindre antal stater. Enligt den före försvarsministern José Bono är hela idén med breda multinationella styrkor snarare "poetisk" än i realiteten effektiv.²⁵⁶

²⁵² Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid i december 2008, Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²⁵³ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²⁵⁴ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²⁵⁵ Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid i december 2008.

²⁵⁶ Sabote A., Maria, 2008.

Förmågeutveckling, styrkegenerering och EDA

Från spanskt håll uttrycks en stark medvetenhet om de aktuella förmågebristerna i EU. Det är dock påtagligt att tonen trots allt är relativt optimistisk. Man lyfter hellre fram de möjligheter och öppningar som finns för att komma till rätta med bristerna än pekar på problemen. När det gäller bristerna poängteras att många bra initiativ har tagits på detta område under det franska ordförandeskapet. Spanien är öppet för att stödja dem alla och bär på förhoppningen att övriga medlemsstater ska engagera sig i projekten. I sammanhanget betonas att det i EU:s medlemsstater finns ett behov av att spara pengar och effektivisera materielförsörjningen. Genom mer av försvarsindustrisamarbeten kan Europa på sikt skapa en reell och heltäckande ESFP-förmåga och, i ett ännu längre tidsperspektiv, nå upp till USA:s nivå. Genom mer av samarbete får man dessutom mer effektivitet för samma pengar. Spanien intar dock en uttalat pragmatisk hållning präglad av insikten att alla medlemsstater inte kommer att engagera sig lika mycket i frågan.²⁵⁷ När det gäller frågan om tillgänglighet, ”availability”, och svårigheterna med styrkegenerering till specifika insatser inser man problematiken men har ingen lösning att föreslå utan hänvisar till den politiska viljan som den avgörande bristen i detta sammanhang.²⁵⁸

Spanien är positivt till EDA och menar att det är en viktig funktion som bör utvecklas. EDA kan dock aldrig ”göra jobbet” åt medlemsstaterna utan ska bara ha en samordnande funktion. Från spanskt håll tycks man inte vara intresserad av att diskutera eller problematisera rollfördelningen mellan olika aktörer inom detta område utan hävdar att den är oproblematisk. EDA fungerar redan väl menar man. I realiteten är det dock mellanstatliga försvarsmaterielsamarbeten som OCCAR som spelar huvudrollen.²⁵⁹

Nämnvärt är att Spanien inledningsvis intog en mer avvaktande inställning till EDA och europeiskt försvarsmaterielsamarbete. Detta brukar förklaras av inrikespolitiska hänsyn och den icke så konkurrenskraftiga spanska försvarsindustrin. Idag medger Spanien att den inhemska försvarsindustrin behöver reformeras för att nå upp till europeisk nivå. Spanien samarbetar också med olika medlemsstater inom ramen för specifika program – bl.a. ”A400M”, ”HELIOS” och

²⁵⁷ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008.

²⁵⁸ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008, Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008 samt Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

²⁵⁹ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008, Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid i december 2008. För mer om OCCAR, Organisation conjointe de coopération en matière d’armement se <http://www.occar-ea.org/> Nämnvärt är att Spanien, tillsammans med ytterligare fem av EU:s medlemsstater ingår i OCCAR, men att fler stater, inklusive Sverige deltar i program som arrangeras av OCCAR.

”EUROFIGHTER”. Spanien har föreslagit skapandet av europeiska konsortier där små och medelstora företag kan slå samman och bli mer konkurrenskraftiga.²⁶⁰

När det gäller kapacitet i mer konkret mening hävdas i forskningen ibland att det bara är inom vissa begränsade områden som Spanien har en reell kapacitet att bidra, exempelvis amfibieområdet och gränskontroll.²⁶¹

Permanent högkvarter

Den förra konservativa regeringen avvisade 2003 först förslaget från Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Belgien om ett europeiskt permanent högkvarter i Tervuren och försökte få till stånd en alternativ överenskommelse med Storbritannien och några av de nya EU-medlemsstaterna. Efter hand kom man dock att ställa sig bakom det fransk-brittisk-tyska kompromissförslaget om en mindre civil-militär planeringscell i EU.²⁶²

Idag är Spanien positivt till en permanent lednings- och planeringsförmåga, ett permanent OHQ för EU framhåller man vid intervjuer i Madrid. Detta är en insikt som man hävdar har vuxit fram efter att EU genomfört allt fler operationer. Argumenten går ut på att det i den nuvarande situationen, med SHAPE inom ramen för Nato samt nationella högkvarter, saknas möjlighet att överföra erfarenheter och bygga upp kompetens. Genom ett permanent OHQ skulle vinsterna vad gäller effektivitet, tidsbesparing och kontinuitet bli påtagliga. Dessa fördelar måste vägas mot risken för duplicering av redan befintliga strukturer. Målet är att bli framgångsrik i fält. Det handlar inte om någon onödig duplicering.²⁶³

Samtidigt hävdar spanska företrädare att även om detta är en viktig fråga för Spanien är det inget man i nuläget kommer att slåss för att driva igenom. Istället intas även i denna fråga vad spanska företrädare själva beskriver som en pragmatisk hållning. Eftersom man från spansk sida är medveten om det motstånd som finns i vissa medlemsstater inväntar man att fler stater ska vinna samma insikt som Spanien. Antalet operationer ökar ständigt och nuvarande OHQ har inte tillräcklig kapacitet och förmåga. I framtiden kommer det att med automatik framstå som uppenbart att ett permanent europeiskt OHQ behövs.²⁶⁴

²⁶⁰ Detta tog sig uttryck i att Spanien ingick i EDA men utan att delta i the European defense equipment market, Code of Conduct on Defense Procurement. Se Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 59-60 och Sabote A., Maria, 2008.

²⁶¹ Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid i december 2008 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 54-55 och Sabote A., Maria, 2008.

²⁶² Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 8 och Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 54. För mer om EU:s ledningsstrukturer se Hagström Frisell, Eva, 2007.

²⁶³ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²⁶⁴ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

En av de spanska forskarna ger sin personliga syn på OHQ-frågan och hävdar att Nato bör behållas men däremot inte SHAPE. Istället borde det skapas ett EU OHQ för EU:s styrkor och ett US OHQ i Europa för USA:s styrkor. Vid behov skulle dessa två sättas samman utan att de europeiska styrkorna skulle behöva stå under amerikansk ledning och vice versa. I hans ögon behöver EU ett eget OHQ eftersom det är nyckeln till oberoende och en europeisk försvarsförmåga.²⁶⁵

Gemensam finansiering och Athenamekanismen

Spanien är positivt till mer av gemensam finansiering och för en breddning av Athenamekanismen. Principen om *"costs lie where they fall"* anses vara orättvis. Även om man från spanska Försvarsministeriets sida uttrycker att man utöver denna allmänt positiva hållning till gemensam finansiering inte är klar över alla detaljer hävdar en av forskarna som intervjuats att det ur spanskt perspektiv vore logiskt med gemensam finansiering gällande strategiska transporter och andra insatsresurser som kommunikation och underrättelser.²⁶⁶ Noterbart är att Spanien drivit på för mer av gemensam finansiering inom Nato. Efter ett kostsamt spanskt deltagande i Natos räddningsinsats i Pakistan i samband med jordbävningen 2005 föreslog Spanien att liknande snabbutryckningar skulle finansieras med gemensamma medel. Ett förslag som kom att leda till att man i både EU och Nato enades om att strategiska flygtransporter under en tvåårsperiod skulle finansieras gemensamt. Ett avtal som nyligen har förlängts med ett år och som löper ut 2009 under det svenska ordförandeskapet i EU.²⁶⁷

När det gäller den spanska försvarsbudgeten har den av forskare beskrivits som ett av de största hindren för ett fullfjädrat spanskt engagemang i ESFP, och för den skull i Nato. Den spanska försvarsbudgeten utgjorde 2007 mindre än 1 procent av BNP. Även om den ökat successivt under flera år, och 2008 stigit till ca 1,2 procent, har man samtidigt dragit på sig utökade kostnader, bl.a. i och med deltagande i internationella insatser.²⁶⁸

Permanent strukturerat samarbete

Spanien uttalade redan 2005 sitt stöd för PSS för medlemsstater som har förmågan och viljan att uppfylla särskilda, i synnerhet kvalitativa, kriterier. Ambitionen har också hela tiden varit att delta i alla former av strukturerat samarbete och man har åtagit sig att stärka sin militära förmåga. På samma sätt har Spanien traditionellt

²⁶⁵ Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid december 2008.

²⁶⁶ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008 och Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid december 2008.

²⁶⁷ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 59-60 och Hagström Frisell, Eva, 2007, s. 27 och Fox, Liam den 13 mars 2009.

²⁶⁸ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, s. 59-60.

varit positivt till kärngrupper inom EU, under förutsättning att det finns plats för det egna landet.²⁶⁹

Även idag uttrycker spanska källor sig positivt vad gäller PSS. Det ses som en möjlighet att utveckla ESFP och gå framåt. Vid intervjuerna uttrycks dock en divergerande syn avseende i vilken mån ett ratificerat Lissabonfördrag är en förutsättning.

Från Försvarsministeriet uttrycks en mycket flexibel attityd gällande detta ämne. Resonemangen går ut på att EU:s medlemsstater måste hitta vägar för att komma förbi problemen med fördraget och att PSS inte är helt beroende av att Lissabonfördraget ratificeras. En möjlighet som nämns är att ”sno” konceptet, men hitta en annan rubricering, att helt enkelt undvika att kalla det för PSS. EDA fick tjäna som exempel: EDA är i viss mån en del av Lissabonfördraget men har kunnat inrättas även utan att Lissabonfördraget trätt ikraft. På samma sätt borde de som vill kunna gå vidare med PSS, även om det får kallas för något annat.²⁷⁰

På Utrikesministeriet sattes stort hopp till Lissabonfördraget. Medlemsstaterna kan inte bara slänga bort ett balanserat program som Lissabonfördraget. Men man underströk att det inte finns någon Plan B. Visserligen kan en del förändringar göras utan fördraget, exempelvis sammanslagningen av DG E VIII och DG E IX, men från Utrikesministeriets sida är man emot ”*cherry picking*”, att ta vissa valda delar och implementera nu.²⁷¹ EU måste invänta Irland, allt annat vore att sända fel budskap. Det gäller att inte ha för bråttom. Från Utrikesministeriets synvinkel blir det således inget PSS utan ett Lissabonfördrag. Även Utrikesministeriet uttrycker dock att man från spansk sida över lag är intresserad och ser sig som ett land som kan delta i PSS. Huruvida det ska vara inklusivt eller inte anses vara för tidigt att sia om, preliminärt företräder man dock åsikten att det ska vara ”*quite inclusive*”. Det ska inte vara en stängd klubb. I slutändan kommer det dock vara beroende av viljan och kapaciteten hos medlemsstaterna.²⁷²

På Försvarsministeriet uttrycks även att Lissabonfördraget åtminstone löser en tidigare hake – vetot. Man kommer inte att behöva invänta alla medlemsstater för att gå vidare. Det framhålls dock att det är skillnad på ”*the legal framework*” och ”*the functional implementation*”. Man kommer fortfarande att vara beroende av politiska visioner och beslut men däremot inte av enighet.²⁷³

Samtidigt som Lissabonfördraget är ett absolut förbehåll enligt Utrikesministeriets menande så innebär det nya fördraget inga mirakel. Det kommer fortfarande krävas mycket arbete. Enligt Utrikesministeriet är Lissabonfördraget och de reformer som

²⁶⁹ Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, s. 9.

²⁷⁰ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

²⁷¹ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008.

²⁷² Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

²⁷³ Intervju vid spanska Försvarsministeriet i Madrid i december 2008.

fastslås där bara ett steg på vägen men ett nytt fördrag kommer inte att lösa alla problem. En del strukturer är i Utrikesministeriets ögon fortfarande ”*baroque*” även om de förvisso är bättre än de nuvarande. Ett exempel som ges är den nya funktionen som Hög representant/vice ordförande i kommissionen som visserligen kan ge EU en möjlighet att tala med en starkare röst än tidigare, men som i praktiken kommer att ha en begränsad roll eftersom det är medlemsstaterna som bestämmer om insatser. Samtidigt uttrycks en optimism och en tilltro till att saker hela tiden kommer att bli bättre och effektivare. Ju mer medlemsstaterna arbetar med exempelvis institutionella frågor, desto lättare kommer det att bli för den politiska nivån att fatta beslut om insatser. Exemplet handlar om att EU för närvarande inlett sin första marina operation. Nästa liknande operation kommer att bli ännu lättare att få till stånd. Ett annat exempel som nämns vid intervjun på Utrikesministeriet är Georgien. EU:s medlemsstater hade när krisen utbröt redan erfarenheter i bagaget och en del av ”jobbet” var således redan gjort vilket underlättade både planering och styrkegenerering samt banade väg för politisk vilja.²⁷⁴

²⁷⁴ Intervju vid spanska Utrikesministeriet i Madrid i december 2008 och Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008.

4 Slutsatser

Efter att i tidigare avsnitt ha behandlat Polen och Spanien separat förs i avsnitt 4.1 en jämförande och sammanfattande diskussion om vad som har framkommit i rapporten. Rapporten avslutas med en resonerande del om vilka potentiella konsekvenser de två ländernas hållning kan få. Denna kretsar kring ett urval av frågor som bedömts vara särskilt intressanta att analysera för att få en bild av möjliga utvecklingsvägar för EU och ESFP samt vilka förutsättningar som finns för svenska intressen att få genomslagskraft.

4.1 Polen och Spanien – en jämförelse

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Polen och Spanien är två länder som har en relativt kort demokratisk historia och som i modern tid upplevt ett utanförskap i Europa. Varken Polen eller Spanien hörde till grundarländerna i EU, eller för den skull i Nato, utan har blivit medlemmar under senare år. Spanien blev medlem i EU 1986 och Polen 2004. De båda länderna var vid sina respektive EU-inträden Nato-medlemmar sedan flera år. Spanien blev Nato-medlem 1982 och Polen 1999. Polen kom under sina första år som EU-medlem att driva en försiktig linje vad gäller ESFP medan Spanien var en av de främsta förespråkarna av ett fördjupat EU-samarbete även på försvarsområdet.

Gemensamt för de båda länderna är att de under senare år upplevt ett regeringskifte som fått konsekvenser för deras syn på EU. I Polen accentuerades den USA-tillvända politiken dels i samband med landets stöd till USA:s invasion av Irak 2003, dels under Kaczynskibrödernas styre under åren 2006-2007. Den spanska konservativa regeringen under Aznar drev under åren 1996-2004 en mer nedtonad EU-politik än traditionellt och prioriterade istället den transatlantiska länken bl.a. genom ett mycket tydligt ställningstagande för USA i samband med Irakkrisen.

Efter regeringsskiftet i Spanien, 2004, och i Polen, 2007, har det dock utlovats en återkomst till Europa. När det gäller Polen kan det hävdas att omsvängningen framförallt berör retoriken och de diplomatiska förbindelserna mer än substansen. I Spaniens fall betraktas Aznar-perioden i det närmaste som ett kort undantag. Nu är landet tillbaka i sin gamla roll som en drivande kraft i EU. Idag är budskapet gällande USA att relationen är viktig men att det inte handlar om något förbehållslöst stöd utan att vad som eftersträvas är en balanserad relation. Nämnvärt i sammanhanget är att Polen har en inrikespolitisk situation som karakteriseras av att presidenten och premiärministern representerar olika partier och har olika uppfattningar om sina respektive roller inom EU. Spanien har en regering utan egen majoritet i parlamentet men som likväl styr utan stödpartier.

Såväl Polen som Spanien ser sig som en naturlig del av EU:s ledande stater. ”The Big Six” kan i deras ögon fylla en funktion genom att fungera som arena för att driva EU framåt och få gehör för egna prioriteringar. När det gäller EU:s utveckling kan nämnas att företrädare för både Polen och Spanien beskriver Lissabonfördraget som ett viktigt verktyg. Polen har dock till följd av presidentens ovilja att skriva under fördraget innan det ratificerats av irländarna i skrivande stund ännu inte formellt ratificerat fördraget medan Spanien ratificerade det sommaren 2008.

När det gäller ländernas prioriteringar i EU kan det konstateras att medan Polen tydligt betonar den östliga dimensionen lägger Spanien fokus på sydligare regioner i sin omedelbara närhet. Deras fokus på öst respektive syd får även genomslag när det gäller synen på utvidgning, egen roll och prioriteringar. Polen lyfter gärna fram Ukraina, ENP och Ryssland, medan Spanien understryker vikten av samarbete med Medelhavsländerna, Barcelonaprocessens betydelse och ett tydligt fokus på Afrika. Det ska samtidigt framhållas att budskapet i Polen när det gäller denna aspekt är mer kategoriskt än i Spanien där officiella källor betonar att även den östliga dimensionen är viktig och att det inte råder någon motsättning mellan olika regioner. Att Spanien i realiteten lägger högre prioritet vid syd än vid öst är dock ingen djärv slutsats.

Den bild av Polen och Spanien som i de föregående kapitlen växer fram är den av två medlemsstater som båda är uttalat positiva till ESFP och därtill har en stark folklig opinion bakom denna hållning. Grundinställningen är således densamma men motiven, nyanserna och inställningen i vissa sakfrågor har visat sig skilja sig åt på viktiga punkter.

En första central skiljelinje är de båda ländernas syn på ESFP:s roll i relation till Nato. Medan Polen betraktar ESFP i första hand som ett komplement till Nato, där EU fokuserar på mjuka krishanteringsfrågor och Nato på hård säkerhet, betonar Spanien i större utsträckning vikten av att bygga upp en autonom förmåga i ESFP och förhåller sig mer skeptiskt till en tydlig uppdelning i ”mjuk” och ”hård” säkerhet. Båda länderna visar emellertid stort engagemang inom båda organisationerna, vilket bland annat tar sig uttryck i ett omfattande bidrag till insatser inom EU:s respektive Natos ram.

När det gäller ESFP-insatser har båda länderna framförallt deltagit inom den militära dimensionen, vilket för Polens del kan förklaras av att det är inom detta område landet har möjlighet att ge ett reellt bidrag. För Spaniens del kan detta synas något paradoxalt eftersom det anses finnas en utbredd pacifism i samhället och ett motstånd mot militära insatser.

Genom sitt engagemang inom ESFP önskar såväl Spanien som Polen utöka sitt inflytande inom EU. Från polsk sida är man i detta sammanhang mycket tydlig med att vad man vill åstadkomma är en balans mellan den östliga och den sydliga dimensionen. Genom sitt breda engagemang inom ESFP, bland annat i Afrika, finns förväntningar i Polen om reciprocitet från EU:s sida i form av tydligare fokus

även på den östliga dimensionen vid behov. Den spanska ståndpunkten är här mer nyanserad. Spanien pekar på vikten av ett EU-engagemang i Afrika och att Spanien i detta sammanhang har en viktig roll att spela. Spanien ser dock, såsom det redan har nämnts, inget motsatsförhållande mellan de båda dimensionerna och uttrycker sig därför ogärna i termer av att skapa en balans mellan dem.

Ekonomiska förutsättningar framträder som den springande punkten för båda länderna. Spaniens begränsningar i detta avseende är framförallt hänförliga till en liten försvarsbudget medan Polen har den egna transformeringen av försvarsmakten och prioriteringar inom ramen för Nato att se till.

När det gäller framtida utmaningar är förmågeutvecklingen och energisäkerhet prioriterade frågor för båda länderna. Polen lägger emellertid större tonvikt vid traditionella hot kopplade till den östliga dimensionen och framförallt Ryssland, medan Spanien förefaller fokusera på ”nya” hot. Båda länderna är överens om att låsningen i EU-Nato-relationen är mycket problematisk och att det framförallt rör sig om en politisk fråga. De franska initiativen under 2008 som bland annat tog sikte på upprättandet av en ”high-level group” betraktas emellertid som positiva även om de båda uttrycker sig skeptiskt till att en lösning nås inom den närmaste framtiden. Medan man i Spanien inte ser något behov av att revidera Berlin plus framhåller polska källor att det är en fråga med mycket hög prioritet.

Europeiska säkerhetsstrategin

I denna fråga förefaller länderna i stort ha samma utgångspunkter men nyanserna skiljer sig åt. Polen å ena sidan förhåller sig öppet till en revidering men lyfter fram implementeringen av det befintliga dokumentet som det mest prioriterade i dagsläget. Spanien förefaller å andra sidan mena att det krävs en revidering av det befintliga dokumentet och att implementeringsrapporten visserligen är bra men inte tillräcklig.

Battlegroups

Båda länderna är aktiva inom ramen för BG. Gemensamt för både Spanien och Polen är därtill att de betraktar BG som ett bra koncept ur ett teoretiskt perspektiv. Problematiken kring BG hänför båda länderna huvudsakligen till avsaknaden av politisk vilja. Polen lutar emellertid åt att en utveckling av konceptet mot en mer flexibel ansats skulle bidra till en lösning i frågan då tolkningsutrymmet i viss mån förefaller att vara för snävt ur ett polskt perspektiv. Spanien ser inget behov av att revidera BG-konceptet.

Förmågeutveckling, styrkegenerering och EDA

Förmågeutvecklingen är en prioriterad fråga ur både polskt och spanskt perspektiv. De båda länderna lyfter emellertid fram olika aspekter och dimensioner av frågan. Spanien talar om att skapa en heltäckande förmåga för att skapa ett effektivt europeiskt krishanteringsinstrument. När det gäller frågan om ”availability” och styrkegenerering till specifika insatser har Spanien emellertid ingen lösning att

presentera utan hänvisar till den bristande politiska viljan. En förhoppning uttrycks om att problemen ska bli mindre på längre sikt via de erfarenheter som EU-maskineriet och medlemsstaterna får genom att fler insatser genomförs. Polen anlägger inget vidare perspektiv på frågan utan talar uteslutande om att uppnå resultat och konstaterar till skillnad från Spanien att multilaterala lösningar inte behöver vara den bästa metoden. När det gäller frågan om tillgänglighet, "availability", lyfter Polen fram "*common pooling*" och "*sharing*" av kostnader som ett sätt att åstadkomma en förbättring i detta avseende.

I synen på EDA förefaller länderna delvis eniga. Båda betraktar EDA:s roll som prioriterad och viktig samt betonar att det rör sig om en samordnande funktion. Medan Polen framhåller att EDA bör ha en ledande roll framöver och betonar vikten av att EDA ges en chans att bygga upp ett fungerande mandat i linje med detta anser Spanien att EDA har en väl fungerande roll redan idag.

Permanent högkvarter

När det gäller ett permanent europeiskt högkvarter inom EU går ståndpunkterna isär. Polen å ena sidan har sedan förslaget väcktes intagit en negativ hållning i frågan och håller i dagsläget fast vid denna ståndpunkt då det inte kan ses något tydligt mervärde med ett permanent OHQ i förhållande till de strukturer som redan finns. I sammanhanget bör emellertid uppmärksammas att den polske försvarsministern, enligt uppgift från polska Försvarsministeriet, intog en positivare hållning i frågan än den officiella linjen förmedlade. Någon total låsning behöver det således inte röra sig om så länge som ett mervärde kan påvisas. Spanien å andra sidan var visserligen emot det ursprungliga förslaget från Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Belgien men har efterhand kommit att ställa sig bakom förslaget i dess nya tappning med motiveringen att ett permanent OHQ skulle bidra till ökad effektivitet, tidsbesparing och kontinuitet, bland annat genom förbättrade förutsättningar för erfarenhetsutbyte och kompetensuppbyggnad.

Gemensam finansiering och Athenamekanismen

Polen och Spanien är generellt sett länder som ställer sig positiva till mer gemensam finansiering. I frågan om en breddning av Athenamekanismen är det emellertid endast Spanien som intar en klart positiv ståndpunkt. Den polska ståndpunkten utmärks i dagsläget istället av divergerande uppfattningar i frågan mellan Utrikes- och Försvarsministeriet.

Permanent strukturerat samarbete

I frågan om PSS i Lissabonfördraget intar båda länderna en huvudsakligen positiv hållning. Likväl skiljer sig nyanserna i de båda ländernas ståndpunkter åt. Polen betonar att man inte önskar se en utveckling mot en "*super club*" och understryker vikten av en inklusiv ansats medan man i Spanien talar om en "*quite inclusive*" ansats och att den avgörande faktorn i slutändan är viljan och kapaciteten hos

medlemsstaterna. Till skillnad från Polen har Spanien (Försvarsdepartementet) därtill tankar kring hur PSS skulle kunna utvecklas även i avsaknad av ett nytt fördrag. Polen håller i detta avseende en lägre profil.

De båda ländernas syn på frågan är slutligen intressant genom att den även indikerar hur länderna generellt ser på samarbetet inom EU. Polen intar å sin sida traditionellt sett en skeptisk hållning till förslag som kan leda till att en kärna av medlemsstater tar samarbetet vidare medan Spanien å sin sida traditionellt sett varit positivt inställt till kärngrupper inom EU förutsatt att landet självt ingår i en sådan grupp.

4.1.1 Avslutande kommentar

Polen framstår efter regeringsskiftet alltmer som en positiv och samarbetsvillig partner med ”nyktrare” prioriteringar. Tuskregeringen betonar EU:s betydelse för Polen, intar en flexibla hållning i förhandlingar samt visar tydligt intresse för att förbättra landets relationer till strategiska partners inom EU. Polen förefaller i flera avseenden att ha gått från en syn på EU som ett forum för att hårdhänt tillvarata egenintressen i enskilda frågor till att betrakta EU som en aktör genom vilken Polen med en mer flexibel och balanserad hållning kan nå inflytande och på så sätt uppnå såväl sina egna som gemensamma intressen.²⁷⁵ Detta förefaller också vara den stora förändringen i den polska linjen.

I substansen vilar Tuskregeringens politik i huvudsak på samma principer och utgångspunkter som övriga regeringars efter självständigheten från sovjetiskt inflytande, vilket premiärminister Tusk själv också har framhållit. Trots den nya ansatsen finns det således ett flertal värden och prioriteringar som man från polsk sida endast i begränsad utsträckning gör avsteg ifrån. Nyanserna kan emellertid ha stor betydelse och här kan några exempel nämnas. För det första betraktas Nato visserligen fortfarande som den främsta garanten för den nationella säkerheten men ESFP lyfts fram som ett viktigt komplement. För det andra är den transatlantiska länken visserligen liksom tidigare en central dimension i den polska linjen men Tuskregeringen intar ett betydligt mer kritiskt förhållningssätt till USA än den tidigare regeringen. För det tredje kan nämnas att Tuskregeringen liksom den tidigare förefaller förespråka en breddning snarare än en fördjupning av samarbetet inom EU men att man trots detta visar större öppenhet och engagemang för den fortsatta integrationen.

Spanien av idag framstår som en samarbetsvillig och öppen partner i EU. Landet eftersträvar att vara en ansvarstagande och trovärdig aktör som kan inta en plats bland de mest inflytelserika medlemsländerna. EU betraktas som en naturlig arena för hanterandet av de nutida och framtida utmaningar som landet står inför. Detta

²⁷⁵ Jmf. även Swieboda, Pawel, 2007.

gäller inte minst utrikes- och säkerhetspolitiska hot och risker. Spanien är därför positiv till förslag som innebär ett stärkt ESFP i alla aspekter.

Skiftet Aznar-Zapatero var förvisso markant i flera avseenden. Bortser man från den förhållandevis korta perioden av mindre EU-engagemang under Aznars tid vid makten ligger emellertid den spanska EU-politiken fast enligt traditionella prioriteringar, såsom Medelhavet, kontraterrorism och en balanserad EU-Nato relation. Det är också viktigt att betona att Spanien även under Aznarsregering var en aktiv EU-medlem och att den största förändringen snarare rör relationen till USA än till EU. Trots en positiv ansats och ett tydligt inslag av kontinuitet är politiken ändå något oförutsägbart. Detta eftersom landet samtidigt präglas av en uttalad pragmatism som medför att det inte på förhand är klart vilka frågor man är villig att ta strid för och i vilka man kan tänka sig att avvakta. Det är inte heller enkelt att utläsa någon tydlig nationell vision för vad man vill med EU och ESFP på längre sikt.

4.2 Framtida samarbetspartners för Sverige?

I analysen ovan har en bild tecknats av två stater som i flera avseenden framstår som flexibla samarbetspartners och som i sin egenskap av medelstora stater inom "the Big Six" skulle kunna bidra till att små staters intressen bättre tas tillvara inom EU än tidigare. Ett sådant resonemang underbyggs av att det i Polen och Spanien förefaller finnas en medvetenhet om risken för att de marginaliseras bland de "verkliga" stormakterna inom "the Big Six". Detta kan i sin tur medföra en strävan efter att bilda koalitioner med mindre stater för att understödja den egna linjen.

Sammantaget för detta med sig att det nu för andra medlemsstater finns större utrymme att, till exempel via koalitionsbyggande med de nya inflytelserika medlemmarna, agera proaktivt för att påverka de vägval "the Big Six" gör. För Sverige är detta särskilt viktigt då man i egenskap av en liten stat inte ensamt kan influera utvecklingen i EU utan behöver likasinnade samarbetspartners för att nå gehör. Inte minst under och i anslutning till det svenska ordförandeskapet kan detta vara av betydelse för hur Sverige når ut med sina ambitioner.

Att Sverige överlämnar ordförandeskapet i EU till Spanien vid årsskiftet 2009/2010 föranleder i detta sammanhang en rad frågor. Vilka av de svenska prioriteringarna kommer att få gehör i Spanien? Vilka riskerar att falla i träda? Kring vilka frågor bör koalitioner byggas med andra framtida ordförandeskapsländer för att skapa förutsättningar för svenska prioriteringar? I sistnämnda fall framträder Polen som ett kommande ordförandeland med en geografiskt betingad intressegemenskap med Sverige i flera frågor inom Östersjöregionen och EU:s östliga dimension. I vissa avseenden skulle ett fördjupat samarbete med de båda länderna kunna ha kompletterande karaktär. De svenska förslag som inte plockas upp av det spanska ordförandeskapet kan mycket väl komma att drivas vidare av det polska.

Med visioner för EU?

Att Polen och Spanien under senare år proklamerat att de är *"back in business, back in Europe"* skulle kunna få positiva följd effekter vad gäller utvecklingen av EU och ESFP genom att bana väg för ett konstruktivt samarbetsklimat. Det kan även spekuleras i om det är deras till synes positiva ansats som bidragit till att de fått en mer framträdande roll inom unionen, bland annat som medlemmar i *"the Big Six"*. Att uppmärksamma är dock att varken Polen eller Spanien i dagsläget kan presentera någon egen klar vision för EU:s långsiktiga utveckling. Några karakteristiska drag i de båda ländernas syn på EU förefaller likväl intressanta att lyfta fram och problematisera i detta sammanhang.

När det gäller den spanska synen på EU kan konstateras att Spanien i flera frågor ligger nära den franska linjen och en konsekvens av landets aktiva roll i EU skulle kunna vara att franska visioner och idéer får ökad genomslagskraft. Å andra sidan står Spanien i vissa avseenden långt ifrån den franska politiken. Det tydligaste exemplet är kanske synen på Turkiets plats i EU. Det är därför långt ifrån självklart att Spanien ger stöd till sin grannes förslag och initiativ.

En annan konsekvens för unionen som helhet om Polen, och kanske även Spanien, får ett utökat inflytande skulle kunna vara att kommissionens roll i viss mån stärks. I synnerhet Polen har trots att man ofta betonat att EU är summan av de enskilda medlemsstaternas intressen sedan länge varit en vän av kommissionen. Detta dels av det skälet att en större EU-budget i linje med kommissionens önskan gynnar Polen, dels av det skälet att rådet inte sällan i alltför hög utsträckning upplevs tillvarata de tre stormakternas intressen. Att Polen nu är en del av *"the Big Six"* skulle emellertid kunna bidra till en förändring i den polska linjen, åtminstone i det sistnämnda avseendet. I slutändan handlar det i stor utsträckning om att nå inflytande och detta gör man från polsk sida idag på ett helt annat sätt inom *"the Big Six"*.

För Sverige förefaller särskilt två aspekter vara intressanta att ta fasta på vad gäller polsk och spansk syn på EU och dess konsekvenser. För det första har analysen av de båda länderna och deras respektive ståndpunkter resulterat i en mer nyanserad bild av de nya informella konstellationerna och deras betydelse inom unionen. Trots att det rör sig om länder som förekommer i ett flertal grupp bildningar, och att de ur ett inflytandeperspektiv anser att medlemskapet i *"the Big Six"* är helt avgörande, förefaller båda länderna att inta ett flexibelt förhållningssätt och snarare fokusera på att bygga koalitioner kring sakfrågor än låsa sig vid fasta grupperingar. I det polska fallet framträder särskilt Sverige och de baltiska staterna som viktiga samarbetspartners. Dessa länder har inte sällan större betydelse för Polen än andra partners genom sina likartade intressen i för Polen centrala frågor. Från spanskt håll ligger fokus ofta på länderna i närområdet men det bör framhållas att intresset för Sverige i nuläget framstår som något större än vad som annars är fallet. Det uttrycks en medvetenhet om att Spanien och Sverige i någon mån bör samordna sig

för att möjliggöra ett smidigt skifte på ordförandeposten och därmed bädda för kontinuitet.

För det andra visar analysen att de båda ländernas syn på EU som säkerhetspolitisk aktör går isär, Spanien ser framför sig en självständig aktör medan Polens utgångspunkt är att det i första hand rör sig om en understödjande aktör som komplement till Nato och USA. Detta kan vara viktigt för Sverige att ha i åtanke vid framtida samarbeten. Trots samsyn inom enskilda sakfrågor kanske de svenska intressena i detta avseende inte överensstämmer med polska eller spanska intressen i ett längre perspektiv. Mot denna bakgrund bör en observant hållning intas till i vilken riktning potentiella gemensamma initiativ och samarbetsprojekt inom enskilda frågor kan leda i förlängningen.

Med sikte på en större och mer mångdimensionerad union?

Både när det gäller frågan om EU:s geografiska dimensioner och om EU:s framtida utvidgning förefaller det finnas en risk för att ländernas delvis motstående perspektiv leder till låsningar och ökad splittring om utvecklingen i deras ögon inte uppfattas som balanserad. Avseende Polen kan resultatet av intervjuerna tolkas som att bilaterala förhandlingar och engagemang inom andra organisationer kommer att prioriteras framför EU och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken om en förändring inte kan skönjas i EU:s geografiska fokus.²⁷⁶ I det spanska fallet finns det i dagsläget ingen på samma sätt villkorad ståndpunkt. Likväl bör framhållas att Spanien värnar om ett inklusivt, multilateralt förhållningssätt när det gäller den sydliga dimensionen, en prioritering som inte förefaller att ha någon motsvarighet inom den östliga dimensionen.

Att de båda ländernas allt större engagemang och inflytande inom unionen generellt sett förstärker EU:s geografiska dimensioner förefaller därtill tydligt. Polen betraktar sig som en regional ledare i öst och ser i detta sammanhang som sin uppgift att värna om grannskapspolitiken i förhållande till unionens östra grannländer. Spanien sällar sig istället till de stater som driver den sydliga dimensionens intressen via bland annat Barcelonaprocessen och Medelhavsunionen. De båda länderna förenas likväl i en allmänt positiv syn på EU:s fortsatta utvidgning vilket kan få till följd att frågan får en mer framträdande roll på den politiska dagordningen. Samtidigt går det, vilket framgått ovan, inte att bortse ifrån att deras syn på utvidgningen i viss mån präglas av deras geografiska prioriteringar i övrigt.

När det gäller gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska intressen inom EU kan konstateras att Sverige i likhet med både Polen och Spanien betraktar utvidgningen som en viktig fråga. Både Polen och Spanien är positivt inställda till ett turkiskt EU-medlemskap. Att det finns många beröringspunkter mellan polska och svenska intressen på detta område förefaller tydligt, inte minst mot bakgrund av förslaget

²⁷⁶ Mot bakgrund av att det svensk-polska förslaget ”Eastern Partnership” mottagits väl inom unionen verkar utvecklingen emellertid i dagsläget inte att gå i riktning mot mindre EU-engagemang.

”Eastern Partnership”, en fråga som kommer att vara i fokus under såväl det svenska som det polska ordförandeskapet.²⁷⁷ Att detta initiativ nått gehör inom EU kan för övrigt betraktas som centralt i ljuset av Polens villkorade engagemang inom ESFP. Ökat polskt inflytande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan även leda till ökat, eller åtminstone inte minskat, polskt engagemang inom ESFP och detta borde vara av stor betydelse för såväl Sverige som andra aktiva ESFP-förespråkare. Polens inflytande och engagemang inom ”the Big Six” inverkar sannolikt även positivt på svenska möjligheter att driva framtida initiativ inom den östliga dimensionen och Östersjöregionen. I detta sammanhang kan t ex gemensamma prioriteringar inom ramen för områden som energi och klimat nämnas. ”The Big Six” förefaller annars till övervägande del ha den sydliga dimensionen för ögonen.

Med ambitioner för ESFP?

Även inom ESFP gör det geografiska och i viss mån det historiska perspektivet sig gällande. Båda länderna vill genom sina stora bidrag till ESFP-insatser signalera att de är aktiva och ansvarstagande aktörer. Ett annat mål är att uppnå mer inflytande. För Polens del är farhågan i detta sammanhang att fokus framöver i mycket stor utsträckning kommer att ligga på Afrika, vilket ur ett polskt perspektiv är mindre välmotiverat, i synnerhet mot bakgrund av Georgienkriget. I Polen anses en alltför försiktig hållning till Ryssland vara en farlig linje som skulle kunna bidra till att landet i högre grad prioriterar Nato-insatser framför ESFP-insatser. Får Polen i egenskap av regional ledare med sig fler länder bakom denna ståndpunkt kan ESFP komma att förlora i legitimitet. Det spanska engagemanget är inte på samma sätt villkorat utan förefaller utgå från en allmänt positiv hållning till ESFP. Spanien betraktar dessutom EU:s aktuella och förväntade framtida fokus på Afrika som en nödvändig utveckling, både för Afrikas, EU:s och det egna landets bästa.

När det gäller frågan om hur ESFP ska utvecklas, avseende såväl aspekter som relationen till Nato som behovet av ett europeiskt OHQ, går synen som ovan nämnts isär mellan Polen och Spanien. Polen vill se en tydlig länk mellan EU och Nato medan Spanien är mer öppet för en genuint oberoende europeisk förmåga utan att för den skull förespråka en avveckling av Nato. Ett OHQ kan ur spanskt perspektiv antas öka effektiviteten för EU som krishanteringsaktör men även fungera som ”erfarenhetsbank” och efterhand leda till en ökad politisk vilja att bidra till fler insatser. Ur ett polskt perspektiv kräver större satsningar på militära strukturer inom ESFP (såsom ett OHQ) att övriga medlemsstater kan visa på ett tydligt mervärde med dessa, då Polen betraktar risken för duplicering som stor och den nuvarande situationen som väl fungerande.

²⁷⁷ Information tillgänglig på http://www.swedenabroad.com/Start_23148.aspx den 23 februari 2009.

Utifrån ett svenskt perspektiv bedöms i synnerhet Polens och Spaniens syn på ESS, BG-konceptet, PSS och relationen EU-Nato förtjäna större uppmärksamhet. Detta framförallt eftersom ländernas ståndpunkter i dessa frågor förefaller kunna inverka på Sveriges handlingsutrymme och valmöjligheter under ordförandeskapet.

När det gäller ESS har det från svensk sida funnits en önskan om att under det svenska ordförandeskapet ta diskussionerna om den befintliga säkerhetsstrategin vidare. Gemensamt för Polen och Spanien är att de båda ser positivt på implementeringsrapporten från 2008. Båda kan därtill även se ett behov av att längre fram, kanske under det svenska ordförandeskapet, ta förändringsarbetet ett steg längre och i Spanien nämns någon form av översyn som en potentiell fråga för det egna ordförandeskapet. Trots att förespråkarna för en mer omfattande revidering inte nått gehör under 2008 skulle det således utifrån dessa länders perspektiv kunna tänkas att förändringsviljan ökar framöver.

En annan potentiell fråga för det svenska ordförandeskapet skulle kunna vara en översyn av BG-konceptet. Både Polen och Spanien betraktar i huvudsak konceptet som väl fungerande i teorin. För Sverige är det viktigt att ta fasta på de båda ländernas positiva grundsyn på konceptet. Någon omfattande översyn verkar det utifrån dessa länders perspektiv inte finnas utrymme för. Det bör dock framhållas att Polen till skillnad från Spanien öppnar upp för en viss breddning av tolkningsutrymmet och ett ökat mått av flexibilitet vid tillämpningen. För Sverige finns det därför anledning att analysera huruvida nyanser och en viss breddning av konceptet skulle kunna möta behovsbilden bättre och därigenom komplettera eller underlätta politiska bedömningar.

När det gäller PSS kan det om Sverige skulle vilja driva denna fråga vidare under sitt ordförandeskap finnas utrymme för att få stöd av Spanien, då det där finns viss flexibilitet i synen på PSS och en öppenhet för att tona ned den direkta kopplingen till Lissabonfördraget.²⁷⁸ Både Polen och Spanien företräder i likhet med Sverige en inklusiv ansats i frågan. När det gäller EDA:s roll inom ramen för PSS och i förhållande till övriga aktörer förefaller Polen och Spanien emellertid inte kunna bidra med nya ingångsvärden till det svenska ordförandeskapet, åtminstone inte i dagsläget. Inget av länderna förespråkar någon kraftigt utökad roll för EDA utan tillskriver byrån främst en samordnande funktion, även inom ramen för PSS. Likväl förefaller man i Polen mer öppen för en diskussion kring mandatet då det från polsk sida inte upplevs fungera tillräckligt väl i dagsläget.

Slutligen, EU-Nato-relationen. Det är tydligt att både Polen och Spanien ser positivt på de franska förslagen som presenterades under Frankrikes ordförandeskap hösten 2008 och som syftar till att förbättra relationen och dialogen mellan de båda organisationerna. Även om medvetenheten är stor om att det är en svårlöst problematik som lett till den politiska låsningen i samarbetet mellan organisa-

²⁷⁸ Som tidigare framgått var detta en ståndpunkt som förmedlades av spanska Försvarsministeriet vid intervju i december 2008.

tionerna har Spanien uttalat en ambition att ta tag i denna fråga under sitt ordförandeskap. Om Sverige skulle vilja plocka upp och implementera de franska förslagen under hösten 2009 finns det således goda möjligheter att arbetet drivs vidare av det efterföljande spanska ordförandeskapet. Gemensamt svenskt-spanskt agerande skulle i detta sammanhang kunna nå större effekt.

Bilaga – Landfakta²⁷⁹

	Polen	Spanien
Folkmängd:	39 miljoner	45 miljoner
Yta:	312 683 km ²	504 782 km ²
Religion:	Katolicism	Katolicism
Statsskick:	Republik monarki	Parlamentarisk
Statschef:	Lech Kaczynski	Kung Juan Carlos I
Regeringschef:	Donald Tusk	José L. R. Zapatero
Regeringsparti:	Medborgarplattformen	Partido Socialista Obrero Español
Största oppositionsparti:	Lag och Rättvisa (PiS)	Partido Populär
Parlamentsval:	Vart fjärde år	Vart fjärde år
Presidentval:	Vart femte år	-----
Senaste val:	Okt 2005, Okt 2007 ²⁸⁰	Mars 2008
EU-medlem	2004	1986
Nato-medlem:	1999	1982
EU-ordförandeskap:	2011 andra halvåret	2010 första halvåret
Valuta:	Zloty	Euro
BNP ²⁸¹ :	567,413 USD	1683,232 USD
Försvarsutgifter:	2% av BNP	1,2% av BNP

²⁷⁹ Notera att siffrorna är ungefärliga och om inget annat anges bygger på Landfakta från Sveriges ambassad i Polen respektive Spanien.

²⁸⁰ Avser presidentval resp. parlamentsval.

²⁸¹ International Monetary Fund, oktober 2008.

Källförteckning

Skriftliga källor

Aggestam, Lisbeth, 2006, *What role for the EU in security and defence? British, French and German views of the ESDP*, Utrikespolitiska institutet, september.

Aixalà, Albert, 2008, "The parliamentary session of dissent" kapitel 6 i *Spain in Europe 2004-2008* Observatory of European Foreign Policy.

Barbé, Esther, 2008, "Thinking differently, acting in Europe" kapitel 1 i *Spain in Europe 2004-2008* Observatory of European Foreign Policy.

Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2007, "Spain and ESDP" s. 50-62 i *The South and ESDP. Greece, Italy, Portugal and Spain* Bertelsmann Stiftung mars.

Barbé, Esther och Mestres, Laia, 2005, *CFSP Watch 2005 – Spain*, www.fornet.info/CFSPannualreports2005/CFSPWatch2005spain.pdf den 11 november 2008.

Barbé, Esther, m.fl., 2003, *CFSP Watch 2003 National report Spain*, www.fornet.info den 11 november 2008.

BBC.com den 1 juli 2008, *Poland in new blow to EU Treaty*.

BBC.com den 4 juli 2008, *Sarkozy: Poles won't block Lisbon*.

Bergstrand, Bengt-Göran, 2008, *Military Expenditures: Snapshots of the developments in ten selected countries*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI Memo 2491].

Bertelsmann Stiftung, 2007, *The South and ESDP. Greece, Italy, Portugal and Spain*, nr 6 European Foreign and Security Policy, mars, tillgänglig på www.bertelsmann-stiftung.org.

Biscop, Sven, 2008, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Bryssel: Egmont Royal Institute for International Relations.

Bremberg Heijl, Niklas, 2004, *Spaniens återkomst till Europa* s. 8-13 i *Internationella studier* nr 4.

Brummer, Klaus, 2007, "Introduction: The South and ESDP" s. 5-10 i *The South and ESDP. Greece, Italy, Portugal and Spain* Bertelsmann Stiftung mars 2007.

Buras, Piotr och Krakiewicz, Aleksandra, 2008, *Die Aussen- und Sicherheitspolitik Polens unter Regierung Tusk* i SWP-Aktuell nr 40. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Cianciara, Agnieszka, 2008, *Eastern Partnership – opening a new chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?*, Analyses & Opinions nr 4, Warszawa: Polish Institute of Public Affairs.

Collantes Celador, Gemma, 2008, "Police cooperation in the field of the counter-terrorism: the continuity of a bottom-up approach" kapitel 11 i *Spain in Europe 2004-2008* Observatory of European Foreign Policy.

DiePresse.com den 20 augusti 2008, *US Raketenschild : Abkommen mit Polen ist unterzeichnet*.

DN.se den 1 november 2007, *Spanien består provet*.

Drulák, Peter; Koran, Michal och Ruzicka, Jan, 2008, *Aussenpolitik in Ostmitteleuropa – Von Universalisten, Atlantikern, Europäern und Souveränisten* s. 139-152 i *Osteuropa*, nr 7.

Dylla, Daria och Jäger, Thomas, eds., 2008, *Deutschland und Polen – Die europäische und internationale Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dylla, Daria W., 2008, *Mehr USA = Mehr Sicherheit – Eine Prämisse polnischer Aussenpolitik auf dem Prüfstand* s. 63-75 i *Osteuropa* nr 58.

Élysée den 23 juni 2007, Conférence de presse finale de M. Nicolas Sarkozy Président de la République à l'issue du Conseil européen www.elysee.fr.

EU Council Secretariat, Fact Sheet: Financing of ESDP operations, juni 2007.

EurActiv.com den 8 november 2007, *Tusk pledges better Poland-EU relations*.

EurActiv.com den 11 april 2008, *Slovakia, Poland ratify the Lisbon Treaty*.

EurActiv.com den 29 maj 2008, *Turkey in the EU – What the public thinks*.

EurActiv.com, *The European Neighbourhood Policy (ENP)*,
<http://www.euractiv.com/en/enlargement/european-neighbourhood-policy-enp/article-129625>.

European Commission, februari 2008, Standard Eurobarometer 70,
http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm.

European Commission, november 2008, Standard Eurobarometer 69
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part3_en.pdf.

European Commission, december 2008, Standard Eurobarometer 70
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf.

European Commission, The Euro-Mediterranean Partnership,
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm.

European Commission [COM 2008/823], Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership, Bryssel den 3 december 2008.

European Common Foreign and Security Policy – The Polish Point of View, 2007. Informationen är baserad på en konferens med bl.a. Professor Roman Kuźniar, University of Warsaw, former director of the Polish Institute for International Affairs, Stefan Meller, former Polish Minister of Foreign Affairs and Maciej Popowski, Ambassador Representative of Poland to the Political and Security Committee, http://www.boell.be/download_en/Text_Polish_CFSP.pdf den 23 november 2008.

European Policy Centre den 14 oktober 2008, Breakfast Briefing med Radoslaw Sikorski, "Poland's New Foreign Policy", <http://www.epc.eu/en/er.asp?TYP=ER&LV=293&see=y&t=2&PG=ER/EN/detail&l=&AI=811> den 8 december 2008.

European report den 9 februari 2009, *EU presidency – Poland launches 2011 website*, http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-36632026_ITM.

Europeiska rådet, Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi – Att skapa säkerhet i en värld i förändring, Bryssel den 11 december 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SV/reports/104636.pdf.

Food-for-Thought Paper – Proposals for improving EU-NATO relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.

Foundation for European Studies - European Institute, 2008, *The EU after the Irish referendum – Poland* i EU-27 Watch, nr 7.

Fox, Liam den 13 mars 2009, *The case for Financial Reform of both NATO and ESDP*, tillgänglig på www.europeworld.org

Frank, Cornelia, 2008, "Zivilmacht trifft 'instinktiven' Atlantiker: Deutschlands under Polens Interessen in der ESVP" s. 101-123 i Jäger, Thomas och Dylla, Daria W., eds., 2008, *Deutschland und Polen – Die europäische und internationale Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

FT.com den 22 juni 2004, *Sarkozy questions axis with Germany* www.ft.com

FT.com den 26 november 2005, *Euro-Med leaders look to build on Barcelona process* www.ft.com.

FT.com den 4 juni 2008, *Interview transcript* <http://www.ft.com/cms/s/0/7eec944e-324b-11dd-9b87-0000779fd2ac.html> den 7 juni 2008.

FT.com den 4 juni 2008, *Zapatero calls for unity on migration*
<http://www.ft.com/cms/s/0/6967f244-3278-11dd-9b87-0000779fd2ac.html> den 7 juni 2008.

György Schöpflin i EUobserver.com den 14 januari 2009, *The Slovak-Hungarian "cold war"*, tillgänglig på <http://euobserver.com/7/27404> den 16 januari 2009.

Hagström Frisell, Eva, 2007, *Stärkt militär förmåga i EU – Sveriges inställning till ledning, övning och finansiering av insatser*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI Memo 2035].

Hagström Frisell, Eva och Utterström, Anna, 2008, *Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvars i Lissabonfördraget*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R—2588—SE].

Holm, Ulla, 2006, *Det gamle Frankrig i det nye Europa*, Dansk Institut for Internationale Studier www.diis.dk/sw31689.asp den 13 september 2007.

Houben, Marc, 2005, "The dominant government - UK, France and Spain" i *International Crisis Management: The Approach of European States*, Routledge.

Inside Spain 39 november 2007, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano, tillgängligt på www.realinstitutoelcano.org.

Inside Spain 40 den 5 december 2007, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 41 den 17 januari 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 43 den 12 mars 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 44 den 15 april 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 45 den 13 maj 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 46 den 13 juni 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 47 den 17 juni 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 49 den 15 oktober 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

Inside Spain 50 den 13 november 2008, Nyhetsbrev utgivet av Real Instituto Elcano.

International Herald Tribune den 8 februari 2009, *Biden hints at compromise with Russia on missile defence plan*.

International Monetary Fund, oktober 2008, World Economic Outlook Database, tillgänglig på www.imf.org.

IrishTimes.com den 10 juli 2008, *Sarkozy rules out Lisbon Treaty renegotiation*.

Jane's Defence Weekly den 11 februari 2009, *Budget cuts hit Polish projects and operations*.

Jane's Information Group, 2008, *Sentinel Security Assessment - Central Europe and the Baltic States*, <http://www.janes.com/articles/Janes-Sentinel-Security-Assessment-Central-Europe-And-The-Baltic-States/Defence-budget-Poland.html> den 23 februari 2009.

Kaczynski, Kurpas och Broin, 2008, *Ratification of the Lisbon Treaty – Ireland is not the only problem*, European Policy Institutes Network, Working Paper nr 18.

Kaitera, Juha och Ben-Ari, Guy, 2008, *EU Battlegroups and the NATO Response Force: A Marriage of Convenience* CSIS, april.

Kern, Soeren, *Does McCain really think Spain is in Latin America?* Commentary nr 1024 den 25 september 2008, GEES.

La Moncloa, 2008, Informe sobre la Presidencia Española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, www.la-moncloa.es/recursoslamoncloa/paginaImprimir.html den 21 oktober 2008.

La Moncloa den 8 september 2008, Speech of the President of the Government before the participants in the 5th Conference of Spanish Ambassadors, tillgängligt på www.la-moncloa.es.

La Moncloa den 13 januari 2009 Fernández de la Vega put forward the priorities of the Spanish EU Presidency before Durao barroso in Strasbourg [www.la-moncloa.es/IDIOMAS/\)/ActulidadHome/14012009_Vice_barroso.htm](http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/)/ActulidadHome/14012009_Vice_barroso.htm) den 13 januari 2009.

La Moncloa den 12 februari 2009a) Rodríguez Zapatero announced that the Spanish EU Presidency is going to be a 'transforming, demanding period characterised by engagement, tillgängligt på www.lamoncloa.es.

La Moncloa den 12 februari 2009b) Speech and subsequent colloquium by the President of the Government to present the goals of the Spanish Presidency of the European Union during an event organized by the Association of European Journalists, tillgängligt på www.lamoncloa.es.

Larsson, Robert L. red., 2008, *Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R--2563—SE].

Le Figaro.fr den 31 januari 2008, *8 propositions pour donner à l'Union une défense commune* www.lefigaro.fr.

Le Monde den 7 december 2007, *La Pologne n'est pas l'enfant terrible d l'UE*.

Lindvall, Fredrik, Lennartsson, Andres, Waldenvik, Mattias och Wirstam, Jens, 2008, *Missilförsvaret och den strategiska balansen i Europa*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R--2490—SE].

Longhurst, Kerry, 2008a), *A Note on Polish Atlanticism on the Move* s. 136-143 i *American Foreign Policy Interests* nr 30.

Longhurst, Kerry, 2008b), *Poland: Empowering or Undercutting EU Collective Security?* s. 63-76 i "EU Enlargement and the Transatlantic Alliance".

Longhurst, Kerry, 2008c), *All Change – Polish Foreign and Security Policy after the Elections*, s. 1-12 i *Politique Étrangère*.

Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2007, *The New Atlanticist – Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London: Royal Institute of International Affairs.

Longhurst, Kerry och Zaborowski, Marcin, 2008, *A Not So Different New Polish Foreign Policy*, i *Hospodarske Noviny*, tillgänglig på www.ifri.org den 21 november 2008.

Marchetti, Andreas, 2008, "Eine neuerliche EU-Erweiterungsrunde? Deutsche und Polnische Standpunkte zur Frage eines EU-beitritts der Ukraine und der Türkei" i Dylla, Daria och Jäger, Thomas, eds., 2008, *Deutschland und Polen – Die europäische und internationale Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mestres, Laia, 2008 "Zapatero's Spain among the large Member States? Between institutional weight and alliances" kapitel 2 i *Spain in Europe 2004-2008* Observatory of European Foreign Policy.

Ministerio de Defensa, 2004, National Defence Directive 1/2004, den 30 november www.mde.es.

Ministerio de Defensa, 2008, Directiva de Defensa Nacional 01/2008, den 30 december www.mde.es/descargaDDN_1-2008.pdf.

Miszczak, Krzysztof, 2007, *Poland and the development of the European Security and Defence Policy (ESDP)* s. 10-31 i *The Polish Quarterly of International Affairs* nr 3.

Molina, Ignacio, och Sorroza, Alicia, 2008 *European Issues from a Spanish Perspective: Contribution to EU-25/27 Watch* nr 7 den 12 november Real Instituto Elcano www.realinstitutoelcano.org den 12 januari 2009.

National Security Strategy of the Republic of Poland, 2007, Warszawa.

Observatory of European Foreign Policy, 2004, *Spain in Europe 1996-2004* <http://www.iuee.eu/publicacions-iuee.asp?parent=1&ap=49&pub=4&id=119> den 11 november 2008.

Observatory of European Foreign Policy, 2008, *Spain in Europe 2004-2008*, tillgänglig på www.iuee.eu.

Osica, Olaf, 2004, *Poland: A New European Atlanticist at a Crossroads?* s. 301-322 i *European Security* nr 13.

Osica, Olaf, 2007, *Continuity with New Accents: Poland's Foreign Policy After the Parliamentary Elections*, Centre for European Policy Analysis, tillgänglig på www.cepa.org, den 20 november 2008.

Pieklo, Jan, 2008, *Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine*, Analyses and Opinions, nr 5, Warszawa: Polish Institute of Public Affairs.

Polish Ministry of National Defence – Department of Transformation, *Vision of the Polish Armed Forces 2030*, Warszawa maj 2008.

Polska ambassadens nyhetsbrev, nr 5 2008, tillgängligt på www.sztokholm.polemb.net.

Presidency Note, European Council 12/13 December 2003 [SN 307/03], European defence: NATO/EU consultation, planning and operations, den 11 december 2003.

Representación Permanente de España ante la Union Europea, Spain in the Community Institutions, tillgänglig på www.es-ue.org.

Representación Permanente de España ante la Union Europea, Spain the fulfilment of a European Destiny, tillgänglig på www.es-ue.org.

Representación Permanente de España ante la Union Europea, den 16 juni 2008, In Spain's Interest: A Committed Foreign Policy - by the Prime Minister of Spain, tillgänglig på www.es-ue.org/DefaultPrint.asp?newid=-1&lg=1 den 21 oktober 2008.

Sabiote A., Maria, 2008, "Does Spain fit in the European defence policy? Spain and EU crisis management operations" kapitel 12 i *Spain in Europe 2004-2008* utgiven av Observatory of European Foreign Policy SN 308/03, European defence: NATO/EU consultation, planning and operations, Bryssel den 11 december 2003.

Soler i Lecha, Eduard, 2008, "Spain and the Mediterranean: in defence of the Barcelona Process" nr 14 i *Spain in Europe 2004-2008* Observatory of European Foreign Policy.

Sorroza, Alicia och Molina, Ignacio, 2008, *European Issues from a Spanish Perspective: Contribution to the EU-25/27 Watch*, den 8 maj Real Instituto Elcano

Stenberg, Linda och Andersson, Karin, 2003, *Våldsam eller fredlig nationalism?* s. 32-41 i *Internationella studier* nr 3.

Stockholm regions hemsida, www.stockholmregion.org.

Sundberg, Anna, 2003, *Fransk försvars- och säkerhetspolitik – Mål, prioriteringar och drivkrafter*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI—R—0964—SE].

Sundberg, Anna, 2008, *Ett maktskifte med konsekvenser? Fransk utrikes- och säkerhetspolitik under president Sarkozy*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R—2590—SE].

SvD den 7 mars 2008, *Delat Spanien till valurnorna*.

SvD den 10 mars 2008, *Socialisterna vann spanska valet*.

SvD den 26 maj 2008, *EU söker nya vägar för grannsämja*.

SvD den 26 juni 2008, *Spanskt första ja till EU-fördraget*.

Svenska ambassaden i Warszawa, <http://www.swedenabroad.com>.

Sveriges Radio- Ekot, den 15 oktober 2008, *Polska ledare i bråk inför EU-toppmöte*.

Swieboda, Pawel, 2007, *Poland's Second Return to Europe?*, European Council on Foreign Relations.

Tagesschau.de den 23 november 2007, *Tusk will Nachbarschaft zu Deutschland verbessern*.

Terlikowski, Marcin, 2008, *The European Army – How to Do It Right?*, Warszawa: Polish Institute of International Affairs.

The Warsaw Voice den 15 november 2006, *Poland proposes European Army*.

The Warsaw Voice den 26 november 2008, *One Year On: Row Over Tusk's Record*.

The Washington Post den 21 mars 2007, *Don't take Poland for Granted*.

Timesonline den 14 april 2007, *Envoys hope for a 'friendlier' France Briton's extradition*.

Toje, Asle, 2008, *The EU, NATO and European Defence – A slow train coming* i ISS Occasional Paper nr 74, Paris: European Union Institute for Security Studies.

Wojna, Beata, 2008, *Spain's and Poland's Road to NATO* s. 533-547 i European Review of History den 1 oktober.

Zaborowski, Marcin, 2004, *From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty-first century*, s. 17-27 i ISS Occasional Paper nr 56, Paris: European Institute for Security Studies.

Ziolkowski, Marek, 2007, "Polish Security Policy", i *Yearbook of Polish Foreign Policy 2007*, Warszawa: Polish Institute of International Affairs.

Muntliga källor**Polen**

Intervju vid polska Utrikesministeriet den 1 december 2008.

Intervju vid polska Försvarsministeriet den 1 december 2008.

Intervju vid Sveriges ambassad i Warszawa den 2 december 2008.

Intervju med forskare vid Natolin European Centre den 1 december 2008.

Intervju med forskare vid Polish Institute of International Affairs den 2 december 2008.

Intervju med forskare vid Polish Institute of Public Affairs den 2 december 2008.

Spanien

Intervju med forskare vid Fundación Alternativas/Foreign Policy Observatory i Madrid den 9 december 2008.

Intervju vid spanska Försvarsministeriet den 9 december 2008.

Intervju vid spanska Utrikesministeriet den 10 december 2008.

Intervju vid Sveriges ambassad i Madrid den 10 december 2008.

Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid den 23 december 2008 (telefonintervju).

Intervju med forskare vid Real Instituto Elcano i Madrid den 19 december 2008 (via e-post).

Sverige

Intervju vid Spaniens ambassad i Stockholm den 15 december 2008.

Intervju vid Polens ambassad i Stockholm i februari/mars 2009 (via e-post).