

Hur kunde vi enas?

En teorianvändande analys av framväxten av EU:s
gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Abstract

Traditionellt sett är utrikespolitik starkt knutet till nationalstaten. Inom EU växer det nu fram en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), som innebär en förskjutning av utrikespolitiska beslut och därmed en inskränkning av medlemsstaternas suveränitet. Den här uppsatsen behandlar vad som har drivit den unika utvecklingen framåt. För att besvara frågan används en byråkrati- och en diplomatiteori för att undersöka om det finns interna eller mellanstatliga förklaringsfaktorer. Utvecklingen analyseras från tidigt 1970-tal fram till 2003, och empiriska exempel används för att sätta de teoretiska förklaringarna i en utrikespolitisk kontext. Vår teorianvändande metod visar att det är medlemsstaterna som själva initierat såväl som drivit på utvecklingen med utgångspunkt i önskan om att kunna tala med en enad röst på den globala arenan. Institutionerna i EU driver inte på samarbetet inifrån utan svarar på utvecklingen genom att tillhandahålla verktyg och arenor, samt vidga sin verksamhet för anpassning till den nya politiken.

Nyckelord: EU, GUSP, CFSP, utrikespolitik, säkerhetspolitik, byråkrati, diplomati

Antal tecken: 63 005

Innehållsförteckning

1	Introduktion	2
1.1	Inledning.....	2
1.2	Syfte och problemställning.....	2
1.3	Disposition av uppsatsen.....	3
1.4	Metod och material.....	4
1.4.1	Metod	4
1.4.2	Material	4
1.5	Avgränsningar	5
2	Teori- och analysmodell	6
2.1	Organisationsförändring enligt klassisk organisationsteori	6
2.2	Byråkratiteori	7
2.2.1	Vad är en byråkrati enligt Max Weber?	7
2.2.2	Byråkratiers roll på den globala arenan enligt Barnett & Finnemore	7
2.2.3	Användandet av byråkratiteorin	8
2.3	Diplomatiteori	9
2.3.1	Nationella intressen	9
2.3.2	Användandet av diplomatiteorin	10
3	Bakgrund	11
3.1	Är EU en internationell organisation? Och i så fall, en mellan- eller överstatlig sådan?.....	11
3.2	Det moderna diplomatiska systemet	12
3.2.1	Klassisk diplomati	12
3.2.2	Ny diplomati.....	13
3.3	Framväxten av GUSP	13
3.4	”En Europeisk Säkerhetsstrategi”	14
4	Analys.....	16
4.1	EU som en enad utrikespolitisk aktör	16
4.1.1	Det är metoderna som är unika	16
4.1.2	Förändring i en utrikespolitisk kontext	17
4.2	Är det värdefullt att ha ett utrikespolitiskt samarbete inom EU?.....	18
4.2.1	Vem sätter agendan?	18

4.2.2	Att tala med en röst	19
4.2.3	En ny diplomatisk kultur	21
4.3	Hur ser relationen ut mellan EU-byråkratin och framväxten av GUSP?	21
4.3.1	Vikten av fungerande institutioner	21
4.3.2	Vem har egentligen makten – medlemsländerna eller Bryssel?	22
5	Slutsats	25
6	Referenser	26

1 Introduktion

1.1 Inledning

”Det är frestande att lite provokativt säga att den här utvecklingen har varit så dramatisk att den är bland det mest spännande som hänt det internationella systemet sedan den Westfaliska freden och ’nationalstatens födelse’ år 1648.”
(Strömvik 2007b)

EU består som bekant av 27 medlemsstater som tidigare funnits på den internationella arenan som suveräna och enskilda aktörer, och agerat därefter. Sedan tidigt 1970-tal har det inom EU utvecklats en allt mer långtgående gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Utvecklingen inleddes med de dåvarande sex medlemsländernas försiktiga enande för drygt 35 år sedan, och har idag utvecklats till en utrikespolitisk apparat som administrerar bistånd, krishantering och militära styrkor. Vår uppsats behandlar hur det kommer sig att EU-länderna strävat efter denna gemensamma utrikespolitik som flyttar traditionellt nationella mandat till en i större utsträckning mellan- och överstatlig nivå. GUSP utgör ett i internationell politik unikt samarbete, som därmed bör förstås utifrån flera olika perspektiv och förklaringsmodeller. Som internationell aktör har EU genom åren fått utstå mycket kritik för utrikespolitikens brist på styrka, effektivitet och transparens, såväl som beröm för sin möjliga aktörsroll i en global värld där samarbete efterfrågas i allt högre grad. Arbetet mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik fortskrider, frågan är hur detta är möjligt. Vad är det egentligen som har drivit utvecklingen framåt?

1.2 Syfte och problemställning

Det utrikespolitiska samarbetet i EU är unikt. Statsvetenskaplig IP-forskning fokuserar traditionellt på nationalstaters internationella agerande, dess samarbeten och konflikter. I och med att utvecklingen kring GUSP är så pass ny och unik finns det ingen sammanfattande teori som förklarar den. När stater går in i ett samarbete kring just utrikespolitik behöver teoribildningen därför vara flexibel för att genomföra analysen. Vi väljer att länka samman teorier kring byråkrati och diplomati i vår analys för att nå en mer komplett slutsats. Utifrån denna grund har vi valt att formulera följande problemställning:

Varför är EU-länderna beredda att ge upp delar av sin suveränitet i strävan efter en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik?

Med frågan syftar vi på de bakomliggande skäl till förändring som går att lyfta fram med utgångspunkt i diplomati- och byråkratiteori. För att ytterligare konkretisera frågan ställer vi följande underfrågor som tillsammans syftar till att besvara huvudfrågan.

- Vad finns det för diplomatiteoretiska förklaringsfaktorer till framväxten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik?
- Vad finns det för internbyråkratiska strukturella förklaringsfaktorer till framväxten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik?

Vår tes är att det finns byråkratiska mekanismer inom EU som driver samarbetet framåt för att vidga mandaten för EU-institutionerna. Vi tror även att det finns diplomatiska mekanismer och arbetsformer som skapar incitament för och anledning till att utvidga samarbetet, med utgångspunkt i viljan att kunna tala med en enad röst.

1.3 Disposition av uppsatsen

Vi inleder med en redogörelse över vald metod och använt material under uppsatsarbetet. Därefter presenteras de teorier som vi har använt oss av i analysen; organisationsteoretiska förklaringar till förändring, byråkratiteori och diplomatiteori. Dessa kommer tillsammans att utgöra den grund på vilken vi analyserar den förändringsprocess som ligger bakom framväxten av GUSP. Vi ger sedan en bakgrund till de områden och begrepp vi tittar närmre på i analysen: EU som internationell organisation och mellan- respektive överstatligt organ, det moderna diplomatiska systemet, framväxten av GUSP, samt ”En Europeisk Säkerhetsstrategi” från 2003. I analysen inleder vi med att skapa en bild av EU som internationell aktör och sätter framväxten av GUSP i en kontext av ett par större världspolitiska förändringar som skett. Analysen går vidare genom att sätta EU i ett diplomatiskt sammanhang där viljan att enas för att nå en enad röst på den globala arenan är central. Vidare analyseras hur EU:s institutioner kan relateras till framväxten av GUSP, detta sammanförs i en sammantagen bild av de mekanismer som ligger bakom framväxten av GUSP. Efter analysen följer slutsats, sammanfattning och källförteckning.

1.4 Metod och material

1.4.1 Metod

För att skapa en bild av, och lyfta fram förklaringar till, framväxten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, väljer vi att föra samman två teoribildningar på en grund av organisationsteoretiska förklaringar till förändring. Den första teorin vi presenterar är en byråkratisk, vars tes är att organisationer utvecklas av sig själva och ständigt utvidgar sina egna strukturer och mandat. Den andra teorin vi presenterar är en diplomatiteori som fokuserar på det länder har att vinna på ett ökat samarbete. Vi väljer att använda oss av en teorianvändande, eller teorikonsumerande, metod. Man skulle kunna argumentera för att vi använder oss av en teoriprovande metod, då teorin har en så pass framträdande roll i vårt arbete. Skillnaden mellan teorianvändande och teoriprovande studier är dock en gradfråga och vi anser att vår metod snarare är teorianvändande, då det är utvecklingen av GUSP vi är intresserade av att finna förklaringsfaktorer till, inte huruvida våra teorier är applicerbara generellt (Esaiasson et al. 2004: 40-41). Vårt intresse ligger i att förklara utvecklingen av GUSP genom användningen av byråkratiska och diplomatiska teorier som verktyg, inte i att pröva verkningsgraden av dessa respektive teorier.

Om den byråkratiska teorin verifieras i samband med framväxten av GUSP innebär det att utvecklingen har kommit inifrån EU som organisation, en utveckling som länderna sedan övertygats att implementera. Om den diplomatiska teorin verifieras i samband med GUSP innebär det att medlemsländerna initierat förändringen för att kunna tala med en enad röst på den globala arenan. Dessa två teorier vägs sedan samman för att skapa en mer heltäckande bild av framväxten av GUSP.

1.4.2 Material

Det finns mycket forskning kring EU:s utveckling och framväxten av GUSP, men då utvecklingen går snabbt och saknar jämförelse är det svårt att hitta litteratur som är direkt kopplad till vår teorianvändning och analys. Vi har dock haft stor användning av tidigare vetenskapliga produkter varav av ett par redovisas nedan. Våra källor presenterar främst ett nordamerikanskt och västeuropeiskt perspektiv. Maria Strömviks avhandling *"To Act As a Union. Explaining the development of EU's collective foreign policy"* som behandlar framväxten av GUSP både utifrån externa och interna förklaringsfaktorer har varit till stor hjälp. Vi har även haft stor nytta av Steven Everts och Daniel Keohane som bidragit med ett perspektiv på utvecklingen av GUSP i relation till reformfördraget 2003. Michael E. Smith har tillfört ett strukturellt perspektiv på institutionernas roll för

framväxten av GUSP. Likaså har Karen E. Smiths analys av EU:s utrikespolitik i en bredare EU-kontext varit värdefull.

Den teorimässiga sammanvägning vi använder oss av kan tyckas vara ovanlig, då den litteratur vi tagit del av antingen ser till byråkratiska/interna eller diplomatiska/samarbetsfokuserande perspektiv. Den generella nivå vi håller oss på gör det också svårt att hitta teoretiserande litteratur som rör just EU och det unika samarbete som GUSP utgör. Därför hoppas vi på att skapa en mer heltäckande analys genom att kombinera dessa två teorier.

Vårt material består till större delen av sekundärmaterial i form av böcker, avhandlingar, vetenskapliga artiklar och tidningsartiklar. I vårt urval har vi sökt litteratur som rör GUSP, diplomati och byråkrati såväl som förändringsprocesser och utveckling. Det primärmaterial vi använt oss av består av Berlinförklaringen från 2007 och ”En Europeisk Säkerhetsstrategi”, framöver hänvisad till som Säkerhetsskriften, från 2003, båda används i sin originalform med svensk översättning. Berlinförklaringen skrevs under unionens 50-årsjubileum och visar på en enad vision för EU:s framtid, både inrikes och utrikes. Säkerhetsskriften innehåller en gemensam tolkning av den globala och europeiska säkerheten, samt vilka metoder och möjligheter som EU har för att garantera en trygg miljö för sig självt och sin omgivning. Det är dock inte i första hand innehållet i sig som är intressant för vår analys, utan vad skriften förmedlar – en önskan om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt relativt aktuella argument för den.

1.5 Avgränsningar

Vi väljer att i första hand se till utvecklingen fram till 2003 och Säkerhetsskriftens tillkomst. Eftersom vi väljer att se till byråkratiska och diplomatiska förklaringsfaktorer till den utveckling och förändring som har skett kommer vi inte att avgränsa oss till en kortare tidsperiod utan ge en kort överblick över vad som har skett i EU på detta område sedan 1970. Vår fokus ligger på att finna de generella strukturer som ligger bakom utvecklingen. Vi tittar alltså inte på den konkreta arbetsprocessen i form av mötesprotokoll eller dylikt, utan lyfter fram exempel på resultat, och söker finna de förklaringsfaktorer som vi tror, utifrån våra båda teorier, ligger bakom utvecklingen. Vårt teoretiska perspektiv gör också att vi inte kommer att ta upp specifika utrikespolitiska fall eller beröra enskilda medlemsländers ståndpunkter, intressen eller ageranden. Detsamma gäller inriktningen på EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, så som regional säkerhet, bistånd, miljö och handel. Dessa faktorer, såväl som länders ageranden, kommer endast tas upp i form av exempel på den utveckling vi analyserar. Detsamma gäller agerande i FN, NATO, WTO eller andra internationella organ. De förklaringsfaktorer vi tar upp till framväxten av GUSP kommer enbart att vara byråkrati- eller diplomatiteoretiska varför faktorer som historia, ekonomi, kultur, globalisering m.fl. inte analyseras, utan endast utgör den kontext i vilken analysen måste förstås.

2 Teori- och analysmodell

I följande kapitel görs en redogörelse för de två teoribilder som vi kommer att använda oss av i analysen, den byråkratiska och diplomatiska. Inledningsvis presenteras ett strukturellt och ett politiskt perspektiv på förändring som är hämtade från klassisk organisationsteori. När dessa länkas samman med våra teoribilder skapas ett mer dynamiskt verktyg för vår analys av framväxten av GUSP.

2.1 Organisationsförändring enligt klassisk organisationsteori

“Alla viktiga förändringar i en organisation resulterar i två motstridiga reaktioner. Den första reaktionen går ut på att försöka hålla kvar det gamla och bevara status quo. Den andra går ut på att försöka glömma känslorna av förlust och rusa huvudstupa in i framtiden” (Bolman & Deal 2006: 450).

Idag pågår stora förändringar inom det utrikespolitiska samarbetet inom EU. Därför kan det vara intressant att lyfta fram grundläggande teorier i organisatorisk förändring. Bolman och Deal tar i sin bok ”Nya perspektiv på organisation och ledarskap” upp fyra organisationsperspektiv som tillsammans utgör goda verktyg för analys av olika typer av organisationer; ett politiskt perspektiv, ett strukturellt perspektiv, ett Human Relations perspektiv och ett symboliskt perspektiv (Bolman & Deal 2006: 35-39). I vår analys med hjälp av diplomatisk och byråkratisk teoribildning lyfter vi in två av dessa perspektiv och låter det strukturella perspektivet möta byråkratin och det politiska perspektivet möta diplomatin.

Det strukturella organisationsperspektivet hämtar inspiration från sociologin och managementvärlden och fokuserar på mål, specialiserade roller och formella relationer. Organisationer strukturerar upp sin verksamhet genom ansvarsfördelning, regler, policy, procedurer och hierarkier i syfte att nå breda målsättningar (Ibid: 37). Det som enligt det strukturella perspektivet kan hindra förändring är att förvirring och kaos uppstår när den invanda tydligheten går förlorad. För att skapa effektiv förändring *behöver formella mönster och policys omförhandlas* (Ibid: 440). Max Weber, även kallad sociologins fader, ser formell struktur som ett sätt att nå uppsatta mål, där processen ser ut på följande vis: Strategi → formell struktur → implementering och genomförande → resultat (Bindslev 2006: 18).

Det politiska organisationsperspektivet har sin bakgrund inom statsvetenskapen och betraktar organisationer som arenor där olika grupper vill ha makt. Det medför att köpslående, förhandling, tvång och kompromiss blir en del av vardagen (Bolman & Deal 2006: 38). Det som enligt det politiska perspektivet kan hindra förändring är att konflikter uppstår mellan parter när makt omfördelas. För att skapa effektiv förändring *behöver arenor för omförhandling skapas och nya koalitioner bildas* (Ibid: 440).

2.2 Byråkratiteori

2.2.1 Vad är en byråkrati enligt Max Weber?

Max Weber var banbrytande i sitt sätt att lyfta in sociala och historiska aspekter till organisationsanalysen i början av 1900-talet. Han definierade byråkratier som speciella administrativa strukturer som bl.a. har följande karaktärsdrag; tydlig arbetsfördelning, administrativ hierarki, regelorienterat system och en separering av privat och professionellt där personalen och organisationen alltid är neutral och rationell (Bindslev 2006: 16-18). Webers arbete byggde på en patriarkal grund och blev snabbt omsprungen av andra teoretiker som arbetade med det strukturella organisationsperspektivet som grund. Han har dock lagt grunden för många strukturella teorier och är därmed fortfarande aktuell (Bolman & Deal 2006: 76). Idag är det svårt att se hur någon, varken anställd eller organisation, skulle kunna vara helt neutral eller rationell, särskilt en politisk organisation som EU. Weber må därför kännas som ett tveksamt val i det här sammanhanget. Hans definition utgör dock en bra grund för vad vi menar med byråkratier, då det är själva strukturen av arbetsfördelning, beslutsfattande, fördrag, och personal vi syftar på när vi pratar om EU som en byråkrati.

2.2.2 Byråkratiers roll på den globala arenan enligt Barnett & Finnemore

Ur ett klassiskt rationellt perspektiv är stater de centrala aktörerna på den globala arenan, nationella intressen står främst och maktrelationer mellan stater är det centrala i traditionell IP-forskning. Liberal teori pekar på hur samarbete och interdependens är centralt idag, samt att stater samverkar med andra aktörer som internationella organisationer och NGO: s vid agendasättande och beslutsfattande (Baylis & Smith 2005: 4-5). Barnett och Finnemore lyfter fram internationella organisationer (IO:s) som självständiga aktörer på den globala arenan, med egna målsättningar och drivkrafter bortom de direktiv och mandat som stater satt upp

för dem (Barnett & Finnemore 2004: 1-5). Byråkratier anses på den globala arenan vara effektiva aktörer för att de är rationella, opartiska, tekniska och fredliga (Ibid: 20-28). Genom sin kunskap och expertis kan IO:s omforma politiska tolkningar av världen och driver därmed på en process i vilken världspolitiken byråkratiseras och avpolitiserats (Ibid 2004: 7).

Författarna visar utifrån detta hur IO:s fattar sina egna beslut, sätter sina egna agendor, samt utökar sina budgetar och mandat. De visar att trots att staternas direktiv är mycket viktiga så sätter de inte ramarna för allt, eller ens det mesta, av organisationernas faktiska beteende (Ibid: 10). En följd av byråkratiseringen och avpolitisereringen är enligt Barnett och Finnemore att lösningar på nya problem ständigt begränsas av det redan existerande regelverk och den kunskap som finns hos organisationen, vilket innebär att den genom trångsynthet och tungroddhet designar sitt eget misslyckande i praktiskt agerande (Ibid: 160).

2.2.3 Användandet av byråkratiteorin

Detta perspektiv där byråkratier ses som självständiga och levande aktörer kommer vi att använda i vår analys, genom att se om det finns drivkrafter till förändring internt inom EU som organisation. Vi söker även se om väl fungerande institutioner skapar förutsättningar för en framgångsrik förändring, som i det här fallet skapar en effektiv och väl fungerande utrikes- och säkerhetspolitik. Vi vill poängtera att begreppet byråkrati kan tolkas på många olika vis, både som ett anonymt maskineri såväl som ett praktiskt och dynamiskt verktyg. Vi ser på EU:s institutioner som byråkratiska organ enligt Webers definition, utgörande komponenter i den internationella organisationen EU. Det är även värdefullt att poängtera skillnaden mellan EU-byråkratin i sin helhet, och den del av byråkratin som utvecklas och fungerar i relation till framväxten av GUSP. Vi analyserar endast den senare. Med detta menar vi främst att vi relaterar byråkratiteorin till kommissionen då den representerar det överstatliga i EU, där förslag kommer inifrån organisationen. Ministerrådet som också är en byråkratiskt fungerande del av EU, kommer att analyseras utifrån diplomatiteorin då det i första hand är ett mellanstatligt organ.

EU får mycket kritik för sin stelbenthet när det gäller GUSP, men utvecklingen går hela tiden framåt, efter gemensamma misslyckanden såväl som i det dagliga arbetet. Enligt Barnett & Finnemore *utvecklas IO:s som EU främst genom interna drivkrafter och inte efter medlemsstaternas initiativ*, samt designar sitt eget misslyckande genom att göra sig beroende av sina egna fördrag och strukturer. För att visa på utvecklingsmekanismerna bakom GUSP kommer vi att ställa dessa antaganden mot diplomatiteori som pekar på staters intresse av att samarbeta med varandra för att kunna tala med enad röst. Förhoppningen är att skapa en teoribild som lyfter fram både interna och mellanstatliga drivkrafter bakom utvecklingen av GUSP.

2.3 Diplomati teori

Diplomati är ett centralt och omfattande begrepp inom internationell teori, som tenderar att få flera olika betydelser beroende på vem som använder det och i vilket sammanhang. Det kan ses som en institution, som en metod, eller båda, och får således olika betydelser. Likaså kan man se det både ur ett makro- och mikroperspektiv, där mikroperspektivet belyser diplomati som ett policyinstrument åt stater, medan makroperspektivet betonar att det är en global process (White 2005: 388).

Det finns relativt lite forskning kring diplomati som ett teoretiskt begrepp, jämfört med andra områden inom internationell politik. Mycket av forskningen kring diplomati har länge fokuserat på praktiken av diplomati och ansett att diplomati inte går att teoretisera. Diplomati är, enligt denna uppfattning, ett yrke eller en metod, som det inte går att utarbeta någon distinkt teori kring. Det har istället ansetts vara den ”saknade länken” mellan teori och praktik inom IR-forskning (Jönsson & Hall 2005: 1-2, 15, 17). Vi kommer i vår analys att använda oss av olika element från olika teorier kring diplomati för att skapa ett eget ramverk av diplomatisk teori, och söka hitta förklaringar till EU:s medlemsstaters vilja att utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

2.3.1 Nationella intressen

G.R. Berridge menar i *“Diplomacy – Theory and Practice”* att diplomatins främsta syfte är att ”möjliggöra för stater att säkra målen för sin utrikespolitik utan att tillgripa våld, propaganda eller lag [för övers]” (Berridge 2005: 1). Detta är en tes som man, i olika ordalag, finner i många IR-teorier. Oavsett om man ser på diplomati som en metod för interagerande mellan stater eller som en institution bestående av en samling regler och normer som reglerar agerandet mellan olika aktörer, är det centrala att varje aktör i slutändan *agerar utefter vad som är bäst för det nationella egenintresset*. Samt att diplomatin fungerar som en metod genom vilken *konflikter undviks och samarbeten utvecklas*.

Den realistiska filosofen Hans Morgenthau menade att utrikespolitik som utförs genom diplomati är för nationell makt i fredstid vad militär strategi innebär i krigstid. Det handlar således om att samla olika nationella resurser så att de får maximerad effekt inom de områden på den internationella arenan som har mest betydelse för nationella intressen. Även inom liberalismen finner vi stöd för att stater agerar internationellt för att främja nationella intressen, även om man här har en annorlunda inställning till samarbete inom det internationella systemet (Jönsson & Hall 2005: 15, 17, 25; Strömvik 2005: 43).

För att på bästa sätt kunna implementera dessa nationella intressen, är förmågan att kunna övertala andra parter central för diplomati. Denna övertalning

kan ske på många olika sätt. Inom diplomati har det länge varit känt att övertalning ofta är mer framgångsrik om man kombinerar det med ”piskor” eller ”morötter”. För detta finns det ett antal olika metoder, av vilka de främsta anses vara militärt våld eller ekonomiska incitament genom handelspolitik. Jeffrey Hart beskriver tre sätt att definiera makt i internationell politik: makt över resurser, makt över en annan aktör samt makt över händelser och utkomster. Storlek i form av territorium och befolkning, ekonomisk kapacitet, politisk stabilitet och militär styrka är således viktiga faktorer för en stats internationella makt och påverkar dess förmåga att influera andra stater. I en utveckling av den tredje definitionen av makt, menar han att *makt* i internationell politik till stor del kan jämföras med *inflytande*, vilket innebär att kunna påverka händelser i statens externa miljö. Enligt realistisk teori (som vanligtvis anser att samarbete inte är ett naturligt tillstånd för stater) kan stater välja att samarbeta för att balansera en särskilt mäktig och inflytelserik aktör på den internationella arenan (White 2005: 396-398; Strömvik 2005: 44-45, 47-48).

2.3.2 Användandet av diplomatiteorin

Vi utgår i vår analys delvis från ett diplomatiskt perspektiv där vi driver tesen att stater vill vara en inflytelserik aktör på den globala arenan och därmed har ett intresse av att samarbeta med varandra. Ett samarbete som ur ett diplomatiskt perspektiv grundar sig i erfarenheten att resursstorlek och politisk kapacitet genererar makt och inflytande i olika internationella fora, och i relation till andra aktörer. I analysen kommer vi att titta på EU:s internationella roll och relationer, samt dess utrikespolitiska ställningstaganden för att skapa förståelse för eventuella diplomatiska drivkrafter bakom GUSP.

I definitionen av byråkratiteorin poängterade vi att byråkratianalysen rör kommissionen och de delar av EU som byggs upp i relation till GUSP. När diplomatianalysen genomförs är det istället ministerrådet som står i centrum, som en arena för mellanstatligt samarbete och det forum där utrikespolitiska beslut idag främst fattas.

3 Bakgrund

För att skapa en bredare förståelse för det utrikespolitiska samarbetet i EU problematiseras nedan EU som internationell organisation. En bredare redogörelse över diplomati som begrepp och praktik presenteras. Det är viktigt med en djupare förståelse för hur internationella relationer har upprätthållits genom historien, för att förstå hur unikt GUSP är i sin utformning. En redogörelse för den konkreta framväxten av GUSP följer sedan, samt en beskrivning av Säkerhetsskriften.

3.1 Är EU en internationell organisation? Och i så fall, en mellan- eller överstatlig sådan?

Enligt Peter Willetts i "The Globalization of World Politics" utgör internationella organisationer idag fokus för global politik, och formar den struktur genom vilken olika typer av aktörer möts för att formulera mål och metoder. En IO har generell dokument och strukturer som beskriver och förmedlar arbets- och beslutsprocesser, normer och mål (Willetts 2005: 439-440). Det finns enligt Willetts idag fem typer av aktörer på den globala arenan: stater, transnationella företag, nationella NGO:s, internationella NGO:s och mellanstatliga organisationer, där EU tas upp som ett exempel på en mellanstatlig organisation tillsammans med bl.a. FN och WTO (Ibid: 426-427). En mellanstatlig organisation definieras som en IO där endast stater kan ingå fullvärdigt medlemskap och där alla beslut tas av medlemmarnas regeringsrepresentanter (Ibid: 440).

McCormick bekräftar i "Understanding the European Union" hur EU vid en första anblick ser ut som en klassisk mellanstatlig IO där de gemensamma forumen används för att mötas, dela åsikter och perspektiv, förhandla och ta gemensamma beslut. Han poängterar dock hur EU även har många överstatliga inslag, bl.a. att EU-rätt står över nationell rätt, att beslut ofta tas med hänsyn till det gemensamma istället för till enskilda medlemmar, samt att EU som organ förhandlar för sina medlemmar såväl som agerar utrikespolitiskt som länk till tredje part (McCormick 2002: 4-6). Vi kommer att använda begreppet IO om EU och syftar då på en internationell organisation som är både mellanstatlig och överstatlig. Det mellanstatliga representeras i analysen av samarbetet kring utrikespolitik i ministerrådet, och det överstatliga av kommissionens agerande och beslut.

3.2 Det moderna diplomatiska systemet

Vi kommer här att ge en kort historisk överblick av diplomati som metod och fenomen, i det moderna diplomatiska system som uppkom på 1400-talet i Europa. Detta görs för att skapa en bild för läsaren om hur utrikespolitik traditionellt förts av stater, för att sedan kunna kontrastera detta mot den nya europeiska gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

3.2.1 Klassisk diplomati

Renässansens italienska stadsstater anses generellt vara födelsen av det moderna diplomatiska systemet. Konceptet med permanenta ambassader och andra diplomatiska funktioner spred sig sedan på 1500-talet, allteftersom statsöverhuvuden i det konflikthärjade Europa fann det nödvändigt att introducera ett komplext diplomatiskt system för att hantera de ökade politiska och ekonomiska samarbetena länder emellan. Med permanenta representationer i andra länder förenklades arbetet med att samla in information, men underlättade även relationer med länder som man var uttryckt allierade med. Istället för att skicka uppmärksammade delegationer till det andra landet i olika ärenden, hade man istället en fast representant. Vid denna tid utvecklades även den för diplomati så centrala funktionen med *diplomatisk immunitet* (Jönsson & Hall 2005: 11-12; Berridge 2005: 108-110). Denna klassiska eller konventionella diplomati utvecklades senare vidare av framförallt Frankrike under 1600- och 1700-talen, och kallas därför ofta för det franska systemet.

I det franska systemet blev diplomatin med tiden alltmer institutionaliserad och regulariserad. Diplomatin kom mer och mer att karaktäriseras av utvecklade ceremonier, hemlighetsmakeri och professionalism. Det ansågs av yttersta vikt att förhandlingar länder emellan hölls hemliga, antingen faktumet att de överhuvudtaget pågick, eller kanske framför allt innehållet i dem. Detta ansågs vara centralt, främst eftersom förhandlingar, per definition, innebär att någon, eller båda, av parterna måste kompromissa och nöja sig med mindre än det som skulle var idealt för dem. Man såg därför en risk i att grupper inom det egna landet, oppositionen eller eventuellt en utländsk allierad, skulle vara benägna att sabotera förhandlingarna om de hade vetskap om att de blivit "sold out" (Berridge 2005: 110). Detta hemlighetsmakeri i förhandlingar stater emellan anses av många vara en bidragande orsak till utbrytandet av första världskriget och har således utsatts för kraftig kritik, och ledde efter kriget till utvecklandet av vad som brukar benämnas "ny diplomati" (Jönsson & Hall 2005: 11; White 2005: 391).

3.2.2 Ny diplomati

Den ”nya diplomati” som gradvis utvecklats innan, men framför allt efter, första världskriget, karaktäriseras av två nya element. Det första är att den diplomatiska processen fick större transparens. Ökad insyn och kontroll från allmänheten syftade i första hand inte på att allmänheten skulle ha större inblandning i de faktiska processerna, utan snarare till ökad tillgång till information om vilka avtal och överenskommelser som ingåtts mellan olika länder, information som tidigare främst varit tillgänglig för statsledningarna. Detta var ett resultat av den ökade demokratiseringen av staterna i väst. När allmänheten fick större möjligheter till ansvarsutkrävning av de folkvalda, ville man även ha insyn i vilken politik dessa valda ledare förde mot andra länder (White 2005: 391, 396). Det andra elementet var skapandet av en internationell organisation, som skulle fungera som ett forum för länder att använda för lösningen av internationella konflikter, innan de eskalerade till krig. Detta nya element ändrade den traditionella diplomatin, genom att stater nu inte längre var de enda aktörerna som använde sig av diplomatiska metoder. Både mellanstatliga organisationer och internationella icke-statliga organisationer blev nu viktiga aktörer att ta hänsyn till. Diplomatiken utvecklades alltså från att endast ha varit bilateral, till att även bli multilateral. Inte enbart genom att fler aktörer tillkom på den internationella arenan, men även genom att nya internationella forum tillkom, som underlättade för diplomati mellan en stor mängd stater samtidigt. Staten förblev dock den viktigaste enheten i det diplomatiska systemet, även i den ”nya diplomatin”, och bilateral diplomati fortsätter att vara centralt, antingen genom direktkommunikation regeringar emellan, mellan FN-sändebud eller genom konventionell bilateral diplomati, det vill säga genom formellt ackrediterade sändebud i andra stater (White 2005: 391, 400; Berridge 2005: 108).

3.3 Framväxten av GUSP

Sedan Europeiska Gemenskapen (EG) bildades genom Romfördragen 1958 hade samarbetet endast gällt ekonomiska frågor, och tanken på ett utrikespolitiskt samarbete var mycket känsligt som inte på något sätt skulle sammankopplas med EG, utan skötas separat. Länderna inom EG gjorde ett första försök att identifiera utrikespolitiska frågor av gemensamt intresse 1970, genom att etablera European Political Cooperation (EPC) med den s.k. Luxembourgrapporten. Genom EPC formulerade länderna vaga och generella intressen som att bevara fred och en vilja att tala med en röst i internationella frågor, men ingen gemensam budget fastslogs och ingen inblandning från EG-kommissionen skulle finnas för samarbetet. Man sade också att utrikesministrarna skulle träffas två gånger om året (Smith 2005: 10, 27, Smith 2004: 96).

1973 reviderades EPC genom Köpenhamnsrapporten. Utrikesministrarna skulle nu träffas minst fyra gånger om året och man skulle tala med en gemensam

röst i internationella organisationer. Man införde även Europakorrespondenter, fast positionerade representanter, som skulle assistera och förbereda inför utrikesministrarnas möten. ECP reviderades en sista gång 1981 genom Londonrapporten, där man införde en ”konsultationsreflex” – länderna skulle regelbundet informera varandra i utrikespolitiska frågor, för att undvika överraskningar (Smith 2005: 39). Genom Enhetsakten 1986 möjliggjordes för ECP att ”diskutera de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet [förfövers]” (Ibid: 40).

1992 signerades Maastrichttraktaten, som innebar en skiljelinje för den gemensamma utrikespolitiken, genom att EPC nu ersattes av GUSP. GUSP förblev ett mellanstatligt samarbete (till skillnad från det ekonomiska samarbetet) där beslut om gemensamma positioner i frågor togs av Ministerrådet, men EU-kommissionen kunde nu lägga förslag och GUSP finansierades genom EU. Medlemsländerna gjorde inför Maastricht ett försök till att formulera en policy för en gemensam utrikespolitik, men det var omöjligt för dem att enas. Resultatet blev vaga policyformuleringar om att försvara gemensamma värden (inga specifika sådana nämndes dock) samt att stärka säkerheten för unionen (Ibid: 12, 40).

1997 signerades Amsterdamfördraget, vilket ytterligare reformerade GUSP. En hög representant för utrikespolitik infördes, som nu kunde göra utrikespolitiska uttalanden i EU:s namn. Kvalificerad majoritet infördes nu för att ta beslut i Ministerrådet angående gemensamma strategier. I Nice 2000 fastställdes de säkerhetspolitiska åtaganden man kommit överens om från 1997 och framåt. Under de senaste åren har utvecklingen främst handlat om att fylla de existerande ramverken med politiskt innehåll (Ibid: 40, 45).

3.4 ”En Europeisk Säkerhetsstrategi”

Som ett praktiskt exempel på resultatet av GUSP väljer vi att lyfta fram dokumentet Säkerhetsskriften från 2003. Den innehåller en gemensam tolkning av den globala och europeiska säkerheten, samt vilka metoder och möjligheter som EU har för att garantera en trygg miljö för sig självt och sin omgivning. Säkerhetsskriften skrevs i sviterna av den interna splittring som Irakkriget förde med sig under 2002-2003, och är till stor del ett sätt att visa upp en enad front på den globala arenan (Everts & Keohane 2003: 167-168). En revidering finns från hösten 2006 och en ny planerar att göras under Frankrikes ordförandeskap hösten 2008 då säkerhetssamarbetet tros bli en av de centrala frågorna på ordförandeskapets dagordning. Säkerhetsskriften inleds med att sammanfattas på följande vis:

Vi lever i en värld med nya faror men även nya möjligheter. Europeiska unionen har potential att lämna väsentliga bidrag såväl när det gäller att hantera nya hot som när det gäller att hjälpa till att förverkliga möjligheter. En aktiv och resursstark Europeisk union skulle få effekter i global skala. Härigenom kan unionen bidra till

ett effektivt, multilateralt system som leder till en rättvisare, tryggare och mer enad värld (Säkerhetsskriften 2003:1).

Dessa meningar ger en bild av viljan till gemensamt agerande, men säger inte mycket om den världsbild som förmedlas i texten. Sammanfattningsvis kan nämnas ett par saker; globala utmaningar omnämns främst som ökat samarbete kring miljö, energi och handel, samt säkerhet som en förutsättning för utveckling och demokrati. Ett par hotbilder tas upp som centrala, dessa är terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet (Säkerhetsskriften 2003: 2-5). Notera att Säkerhetsskriften bör förstås utifrån en kontext där 11 september 2001 och inledningsskedet av Irakkriget stod högst på den internationella dagordningen. För att bemöta dessa hot lyfter Säkerhetsskriften fram vikten av att ”tänka globalt och agera lokalt” (Ibid: 6) vilket syftar på breda hot och regionala samarbeten. Ett tydligt ställningstagande för multilaterala samarbeten och det internationella samfundets betydelse tas, och det poängteras att organisationer som FN ska stödjas i sitt arbete, samt att EU ska vara berett att agera när regler för internationella fred och säkerhet överträds. Slutligen fastställs att EU behöver bli mer aktiva, mer resursstarka, mer enhetliga samt utöka sina samarbeten med framför allt USA (Ibid: 11-14).

En europeisk union som ikläder sig ett större ansvar och är mer aktivt kommer att vara en union med en större politisk tyngd (Säkerhetsskriften 2003:11).

Det är dock inte innehållet i sig som är intressant för vår analys, utan vad skriften visar på – önskan om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt argumenten för den. Det har tidigare formulerats gemensamma utrikespolitiska ståndpunkter och målsättningar. Det specifika med Säkerhetsskriften är att den så tydligt formulerar vikten av ökad utrikes- och säkerhetspolitisk aktivitet samt ökade resurser och samarbeten – styrkan i uttalandena ligger på en högre praktisk och politisk nivå än tidigare.

4 Analys

Efter en genomgång av teorierna och bakgrunden till EU:s utrikespolitiska samarbete, ser vi att framväxten av GUSP är unik ur ett IP-perspektiv. För att besvara vår fråga om varför EU-länderna är beredda att ge upp delar av sin suveränitet i strävan efter en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, väver vi samman teorierna om diplomatiska och byråkratiska förändringsfaktorer med varandra och den utrikespolitiska kontext som förändringen skett i. Ett par empiriska exempel så som den europeiska splittringen rörande Irakkriget, relationen till USA, samt utvecklandet av nya institutioner, används för att exemplifiera utvecklingen.

4.1 EU som en enad utrikespolitisk aktör

Att EU-länderna idag har enats om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik kan ur ett historiskt perspektiv ses som ett oerhört framsteg, inte bara på grund av det traditionellt nationella värnandet om utrikespolitiken, utan även på grund av den varierade historia och kultur som finns i Europa; de olika språken, ekonomiska systemen och sociala värderingarna, samt regelbundna krig länderna emellan. Christopher Hills och William Wallace sammanfattar på ett bra sätt en grundläggande problematik med GUSP: *"Effective foreign policy rests upon a shared sense of national identity, of a nation-state's 'place in the world', its friends and enemies, its interests and aspirations..."* Men EU vilar på en ganska svag gemensam historia och identitet (Smith 2005: 5). Sedan andra världskrigets slut 1945 har dock allt fler av dessa skillnader jämnats ut och länderna har vant sig vid allt fler interna samarbetsformer kring ett ökande antal områden (McCormick 2002: 29). EU bildades med en förhoppning om fred och har nu etablerats som en enande ekonomisk och politisk struktur som håller de europeiska länderna samman.

4.1.1 Det är metoderna som är unika

De institutioner och metoder som EU arbetar med utrikespolitiskt har utvecklats under de senaste 50 åren - policyn och innehållet har dock främst tagit form under de senaste åren. Som utrikespolitisk aktör ses EU som en normativ, post-modern och civil makt som står för mjuka värden såsom fredsförebyggande insatser, bistånd, mänskliga rättigheter och ekonomiskt samarbete (Smith 2005: 14-15). I

mars 2007 skrevs en förklaring under i Berlin med anledning av Romfördragets, och EU:s, 50-årsjubileum. I den står att läsa ”*Europeiska Unionen kommer att fortsätta att också bortom sina gränser främja demokrati, stabilitet och välbefinnande*” (Berlinförklaringen 2007). Det är inte frågorna som EU-länderna gemensamt driver som är unika, utan sätten som det görs på. En samlad utrikes- och säkerhetspolitik har dock under lång tid varit en mycket känslig politisk fråga. Som nämnt tidigare har man under lång tid vant sig vid denna typ av samarbetsform och först på senare år fyllt GUSP med tydligt och aktuellt politiskt innehåll, exempelvis genom Säkerhetsskriften. I reformfördraget som väntar på att ratificeras av alla medlemsländer under 2008 finns nu nya strukturer för GUSP, där bland annat en gemensam utrikestjänst och en ”Hög representant för utrikes- och säkerhetspolitik” ingår (Everts & Keohane 2003: 172-173; Strömvik 2007a).

4.1.2 Förändring i en utrikespolitisk kontext

För att skapa en bredare förståelse för GUSP är det värdefullt att i sin korthet nämna den kontext som samarbetet tagits fram och utvecklats i. GUSP stöptes som sagt i sin nuvarande form i Maastricht 1992 som en direkt följd av kalla krigets slut (Möller 2005: 78), vilket satte ett förnyat hopp till internationellt samarbete och en utveckling bort från power politics mot en mjukare inställning till internationella relationer. Det gav även EU en möjlighet att skapa en politik separerad från NATO. Under det ur multilateralt perspektiv hoppfulla 1990-talet fick EU-länderna utstå hård kritik för brist på gemensamt agerande i decenniets stora kriser i Bosnien, Kosovo och Rwanda. Länderna anklagades hårt för sin brist på samordning, gemensamma policybeslut och konkret agerande på plats (Smith 2005: 1-3). Frånvaron av agerande under dessa kriser följdes av den politiska chock som den 11 september 2001 innebar, och på det den europeiska splittringen rörande Irakkriget. Everts och Keohane säger så här om när det blåste som hårdast i Bryssel under hösten 2002:

”Each country first formed its own national viewpoint, and only then engaged in half-hearted attempts to form a common stance with its European neighbours. EU leaders realised that, based on this dynamic, EU foreign policy would never succeed. A new clause was quickly inserted in to the Constitution, stipulating that the EU should work out a coherent vision of its strategic objectives.”
(Everts & Keohane 2003: 176)

Dessa tankar om att öka EU:s internationella inflytande hade en central roll under ”Framtidskonventet”, som var en mellanstatlig konferens mellan EU-länderna, som pågick från januari 2002 till juni 2003 med syfte att arbeta fram den nya EU-konstitutionen (Everts & Keohane 2003: 167). Det var i sviterna av detta som Säkerhetsskriften författades, med Javier Solana i spetsen. EU hade ett stort behov av att visa upp en enad front, såväl som känna internt att ett gemensamt ställningstagande och agerande var möjlighet att nå. Framväxten av skriften drevs även på av insikten att det skulle vara än svårare att enas efter den stundande utvidgningen med tio länder under 2004.

4.2 Är det värdefullt att ha ett utrikespolitiskt samarbete inom EU?

Kan man då finna några diplomatiteoretiska förklaringar till framväxten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik? Enligt det politiska organisationsperspektivet utgör organisationer arenor där olika grupper konkurrerar om makt. För att förhindra att konflikter uppstår när denna makt omfördelas, behöver nya arenor för förhandling skapas. "Framtidskonventet" kan anses vara en sådan ny arena. Konventet hade till uppgift att lösa de problem med sammanhållning, effektivitet och legitimitet som förväntades uppstå när unionen utvidgades från 15 till 25 medlemsstater år 2004 (Everts & Keohane 2003: 167). Utvidgningen innebar nya utmaningar och drev på den snabba takt Säkerhetsskriften tillkom i, dels för att det helt enkelt är svårare att komma överens om man är 25 istället för 15 medlemsländer (idag, när revideringen är aktuell, 27 länder), dels för att gränserna utvidgades avsevärt österut, med nya typer av säkerhetsrisker som följd. Genom konventet och Säkerhetsskriften förtydligades EU:s gemensamma intressen och genom att tillsammans skapa ett nytt forum för resonemang kring traditionellt känsliga frågor, undveks konflikter och konkreta lösningar kunde finnas.

4.2.1 Vem sätter agendan?

Trots GUSP:s snabba utveckling har medlemsländerna i EU idag fortfarande egna utrikespolitiska agendor som drivs från respektive håll med olika typer av samarbetspartners. EU-länderna har alltså inte en gemensam utrikespolitik på alla områden inom internationell politik. Den gemensamma policy som utgör innehållet i GUSP formas i sin tur av medlemsländernas respektive nationella policys och hjärtefrågor. Den gemensamma agendan kan alltså ses som ett resultat av förhandlingar och prioriteringar av redan existerande nationella policys, som då lyfts från nationell till internationell nivå och på så vis får större genomslag. Samma process vänder sedan när den gemensamma agendan i sin tur påverkar de nationella agendorna, för att alla i någon mån strävar mot samma mål efter likvärdiga värderingar (Smith 2005: 17). De frågor som finns på EU-nivå inom ramen för GUSP kan alltså sägas komma ur medlemsstaternas agendor såväl som från samarbetet självt, tack vare det incitament till vidare utveckling som uppstår när det tydliggörs att man kan åstadkomma mer tillsammans.

När EU under årens lopp har fått utstå kraftig kritik för sina urvattnade ställningstaganden och brist på utrikespolitiskt agerande har det bottnat i en vilja att låta de nationella ståndpunkterna stå före det, ur europeisk synvinkel, gemensamt bästa. Vetorätten i utrikespolitiska frågor har historiskt inneburit att man inte kommit överens om någonting med politisk tyngd och därför hållit det internationella samarbetet på en relativt neutral och okonventionell nivå. Man har

aldrig kunnat enas om något substantiellt, utan samarbetet har reflekterat den minsta gemensamma nämnaren. Under de senaste åren har utvecklingen svängt och det är nu istället den gemensamma agendan som har första prioritet, vilket innebär att gemensamma uttalanden och strategier utformas på allt fler områden. Trots att medlemsländerna har rätt att använda sitt veto, har denna rätt aldrig utnyttjats i utrikespolitiska frågor. Även när det funnits en stor motvilja bland medlemsländerna mot att ändra sin policy i en viss fråga, har vetorätten inte använts utan staten i fråga har ändrat sin nationella utrikespolitik för att spegla de gemensamma mål som arbetats fram genom GUSP. Ett exempel på detta är hur Danmark och Tyskland, som traditionellt sett varit mycket Israelvänliga, under årens lopp har ändrat sin policy mot en mer Palistinavänlig, gemensam, EU-policy (Smith 2004: 98, 116-117; Smith 2005: 38). Detta exempel visar på ett ovanligt inslag i internationell politik. Enligt vår diplomatiska teori skulle länderna inte ha enats om en gemensam policy, om det innebar att de var tvungna att ge efter för de egna nationella intressena. Möjligtvis hade detta skett om man fick något för viljan att kompromissa, men utan ”morot” hade länderna inte gett upp den nationella utrikespolitiken, framför allt inte om möjligheten att lägga ett veto fanns. Som ett talande exempel kan nämnas arbetsprocessen i FN:s säkerhetsråd, där kraftfulla resolutioner sällan fattas, just på grund av de olika nationella intressena hos de fem permanenta medlemmarna. GUSP utgör i detta avseende ett specialfall i internationell politik där viljan att enas går före värnandet om nationella intressen.

De gemensamma strategierna får stor genomslagskraft just för att de drivs av EU-länderna gemensamt, men är i många fall inte lika skarpa som om de formulerats av ett enskilt medlemsland, just för att alla ska kunna komma överens. Utvecklingen mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik på allt fler områden, gör att de områden där medlemsländerna har fritt spelrum minskar. Som ett exempel kan nämnas flyktingpolitikens skiftande utformning i de 27 EU-länderna, där Sverige tillhör de mer generösa. Här är det i dagsläget nationella preferenser och traditioner som styr, men inom kort väntar en gemensam politik även här. För att exemplifiera resonemanget innebär det att Sverige får ge upp en del av sin generositet i utbyte mot att andra medlemsländer öppnar upp lite mer än tidigare.

4.2.2 Att tala med en röst

Vi kan alltså genom vår analys se att EU-länderna sett en fördel i att ge upp en del av sin egen utrikespolitik i utbyte mot en gemensam. Även om den gemensamma utrikespolitiken inte alltid stämmer överens med vad som hade varit optimalt för den enskilda staten, överväger det ökade inflytandet den nackdelen. Enligt IP-teori syftar suveräna staters utrikespolitik till att, på ett eller annat sätt, påverka de områden på den internationella arenan som främjar de nationella intressena mest. För att på bästa sätt främja denna utrikespolitik, och i förlängningen de nationella intressena, är det viktigt för staten att ha ett stort internationellt inflytande. Som vi

nämnde i teorikapitlet är detta inflytande starkt kopplat till resurser, både ekonomiska, militära och kulturella.

Maria Strömvik menar i sin avhandling *"To Act as a Union – Explaining the development of the EU's collective foreign policy"* att relationen till USA har varit centralt för utvecklingen av GUSP. De konkreta steg som tagits i riktning mot en gemensam utrikespolitik, har följt efter perioder av väsentliga motsättningar mellan USA och Europa i utrikepolitiska frågor. För att få inflytande på utrikes- och säkerhetsområdet, har det krävts att EU-länderna talat med en röst i dessa frågor. Denna vilja att samarbeta har alltså uppstått i samband med ett behov av att öka sitt internationella inflytande. Hade detta behov inte funnits hade fördelarna med att samordna utrikespolitiken eventuellt inte övervägt nackdelarna med att ge upp den egna utrikespolitiken (Strömvik 2005: 142-143). Genom en gemensam utrikespolitik i EU skyddar man delade europeiska intressen genom att komma överens om gemensamma mål och sedan samordna diplomatiska, finansiella och andra resurser för att nå dessa (Everts & Keohane 2003: 173).

Den centrala tesen i den diplomatiteori vi använder oss av är att länder tjänar på samarbete vilket skapar incitament för EU-länderna att utvidga sitt utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete. GUSP har växt fram under lång tid, och för att ytterligare förtydliga utvecklingen och dess koppling till teorin lyfter vi fram två fall; Palestinafrågan 1973 och Irakkriget 2003. Oenigheter mellan USA och dåvarande EG-medlemmar rörande Palestinafrågan tog sig uttryck redan 1971, men oktoberkriget 1973 komplicerade ytterligare relationen, då man bl.a. hade skiftande syn på händelserna i regionen. Pga. Kalla Krigets spända läge vägrade EG-länderna att ställa sig bakom USA:s stöd till Israel, till viss del pga. rädsla för Sovjetunionens eventuella svar, och man vägrade USA att använda NATO:s baser i EG-länder som länk till Israel. Det amerikanska svaret på EG:s försök till ställningstagande var att USA har globala intressen till skillnad från EG som bara har regionala. Som ett konkret resultat av händelseutvecklingen 1973, och då främst de dåvarande medlemsländernas frustration över att inte kunna samordna sin utrikespolitik och tas på allvar med en enad röst, antogs samma år Köpenhamnsrapporten som i stor utsträckning intensifierade det utrikespolitiska samarbetet (Strömvik 2005: 149-151). Detsamma kan sägas om händelseutvecklingen i samband med Irakkriget, denna gång fanns många verktyg för utrikespolitiskt samarbete tillgängliga för de nu 15 EU-länderna, men vanan att i första hand tala med en enad röst i säkerhetsrådet var ännu inte etablerad, och policy utformades i första hand på nationell basis. Resultatet blev att en storskalig europeisk utrikespolitisk splittring var ett faktum när Frankrike och Storbritannien inte kunde komma överens i FN:s säkerhetsråd. Kritiken mot EU:s brist på enande och samarbete, samt den interna frustrationen över brist på rutiner, födde behovet av en mer uttalad gemensam policy att samarbeta kring. Som nämnt tidigare skrevs i sviterna av detta Säkerhetsskriften, som kom ut i en första version 2003. En skrift som dessutom i stor utsträckning var ett svar till USA, ett sätt att visa på enighet och incitament att handla när så behövs (Ibid: 197-198, 207). Eller som en europeisk diplomat involverad i framtagandet av säkerhetsskriften uttryckte det:

”It is not fashionable to say it, but the war in Iraq concentrated our minds. It showed that the EU had zero influence if its member-states do not pull together”.
(Everts & Keohane 2003: 176).

4.2.3 En ny diplomatisk kultur

Dessa exempel visar hur den centrala tesen i IP-teori om viljan att öka sitt internationella inflytande, har varit en central faktor i framväxten av GUSP. GUSP är unikt på många vis, intressant är framför allt hur det har utvecklats diplomatiska metoder och strukturer inom EU på ett sätt som inte är jämförbart med några andra internationella sammanhang. I praktiken tar sig detta uttryck genom att länderna har byggt upp traditioner av regelbunden konsultation som dagligen utvecklar gemenskapen och de interna relationerna inom EU. Dessa konsultationer rör sedan tidigt 1970-tal, utöver interna samarbeten även gemensamt agerande i andra internationella organisationer, och allt fler gemensamma internationella ställningstaganden och insatser. En brittisk diplomat uttrycker sig på följande vis:

”The practice of EPC ... has made European foreign policy coordination second-nature. There’s no doubt about it. I mean, when I joined the office in the late seventies, people did not give a toss for Europeans. You didn’t think about speaking to ‘Europe’, you thought about speaking to French and Germans, and to close allies. You didn’t speak about consulting ‘colleagues’; it was basically national foreign policy first, and consulting European colleagues second. Now there is, I think, a ‘reflex action’ (toward consultation)“ (Smith 2004b: 113).

Ländernas vilja att öka sitt internationella inflytande och kunna balansera andra aktörer har lett till en vidare framväxt av GUSP, som i sin tur genererar nya arbetsmetoder, samarbetsformer och institutioner.

4.3 Hur ser relationen ut mellan EU-byråkratin och framväxten av GUSP?

4.3.1 Vikten av fungerande institutioner

Utifrån det strukturella organisationsperspektivet genomförs effektiv förändring genom att omförhandla formella mönster och policys. Som vi har sett i bakgrund och tidigare analys har GUSP utvecklats genom att nya fördrag och

policydokument antagits som avgjort inriktningen på samarbetet, såväl som initierat att nya arbetsformer har utvecklas. Max Weber betonar formell struktur som ett sätt att nå uppsatta mål. Det kan vi se i GUSP genom den institutionalisering och utvidgade policy som växt fram sedan tidigt 1970-tal. Först efter att institutionerna byggts upp kunde man agera utifrån gemensamma målsättningar och tillsammans utforma ny policy inom ramen för det utvecklade samarbetet. Till Webers formella perspektiv kan adderas vikten av samförstånd och tillit i inledningsskedet av processen, samt den utveckling av policy och flexibla strukturer som kan ske när den institutionaliserade grunden finns på plats och fungerar väl. Betydelsen av att bygga upp fungerande institutioner för att främja en framgångsrik utveckling är stor, vilket bl.a. visas genom följande citat.

”Such intensive cooperation would not have occurred without the institution-building that took place in the EU in general and EPC/CFSP in particular” (Smith artikel 123)

Som exempel på institutionsbyggnad, utöver de fördrag och policys vi lyft fram som exempel tidigare, väljer vi nu att visa på två diplomatiska verktyg som är och har varit centrala för GUSP:s utveckling. Det finns en permanent specialkommitté i Bryssel som heter Coreper och är en vidareutveckling av de permanenta Europakorrespondenter som infördes genom Köpenhamnsrapporten 1973. Coreper består av varje medlemslands EU-ambassadör och har till uppgift att diskutera och skapa underlag inför alla ministerrådsmöten. Under ministerrådsmötena tas sedan de faktiska besluten, varav ungefär fyra femtedelar redan är klara från Corepers förhandlingar, tiden ägnas istället främst åt de frågor där man fortfarande är oense (Möller 189-190). Coreper är med andra ord ett exempel på hur fungerande institutioner effektiviserar arbetsprocessen. Det kan här hävdas att makt skjuts från ministrarna till EU-byråkratin, Coreper är dock representanter för sina respektive medlemsländer och bör följa samma linje som respektive minister. Som ytterligare ett exempel på det internationella ramverk som byggs upp finns förslaget om inrättande av en gemensam utrikes tjänst där representanter från EU:s tre maktcentra i relation till GUSP, ska finnas representerade, dvs. från kommissionen, rådet och medlemsstaterna. Tanken är att denna institution ska utgöra en fungerande plattform för GUSP där alla möts för att tillsammans främja det utrikespolitiska samarbetet (Everts & Keohane 2003: 172-173; Strömvik 2007). Dessa båda exempel visar hur samarbetet utvidgas och effektiviseras genom nya institutioner och plattformar, båda tydliga resultat av arbetsprocesser och praxis som med tiden uttryckts i nya fördrag. Institutionernas tillväxt kommer ur det här perspektivet från de arbetsprocesser som mynnar ur medlemsländernas direktiv långt tidigare.

4.3.2 Vem har egentligen makten – medlemsländerna eller Bryssel?

Det byråkratiska perspektiv som Barnett och Finnemore utformar lyfter påståendet att personalen i byråkratin och organisationen som sådan formar sina

uppgifter och direktiv efter egen tolkning och egna målsättningar, vilket gör att byråkratin utvecklas oberoende av stater och av omvärlden. Organisationsutveckling sker enligt dem genom anpassning, omstrukturering och expansion (Barnett & Finnemore 2004: 42-44).

“As IOs classify the world, promote and fix meanings, and diffuse norms, they frequently legitimate and facilitate their own expansion and intervention in the affairs of states and nonstate actors” (Barnett & Finnemore 2004: 33).

”These organizations do much more than simply execute international agreements between states. They make authoritative decisions that reach every corner of the globe” (Ibid: 1).

EU utgör här en IO som driver sin egen utveckling framåt. Det skulle innebära att de beslut som tas rörande utvecklingen av GUSP, precis som många andra områden, kommer inifrån och inte från medlemsstaterna. Utifrån de exempel vi har lyft fram och genom den metod vi har följt utvecklingen på, stämmer detta inte in på framväxten av GUSP. Det innebär att vi inte kan verifiera vår tes om interna utvecklingsmekanismer som en av orsakerna till utvidgningen av det utrikespolitiska ramverket. Vi kan dock inte heller falsifiera tesen. Även om vi inte har funnit några empiriska exempel på internbyråkratiska drivkrafter, har vi heller inte sett något som motbevisar tesen, varför den inte kan falsifieras. Med andra metoder, teorier och material är det säkerligen möjligt att nå andra slutsatser.

I vårt fall fann vi inte att Barnett och Finnemores byråkratiteoretiska resonemang är applicerbara, det innebär dock inte att deras resonemang inte kan vara det i relation till GUSP framöver. Vi vet ännu inte hur utvecklingen av EU:s institutioner kommer att se ut i framtiden och kommer inte heller att spekulera i det. Intressant är dock att lyfta fram ett par röster som stärker Barnett och Finnemores byråkratiteori om IO:s som utvecklas av sig själva. Karen Smith uttrycker sig på tal om det ökade samarbetet mellan kommittéer och institutioner i Bryssel som arbetar med att formulera och utforma den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på följande vis:

”This is contributing to the ‘Brusselization’ of EU foreign policy: foreign policy issues are more and more discussed, and decided, in Brussels. Brusselization is ‘diminishing the roles of the Member States and of intergovernmentalism’ and represents a new form of governance of the CFSP”. (Smith 2005: 46)

Den ökade graden av ”Brusselization” kan även relateras till politiska beslutsprocesser rörande GUSP, genom att se till Coreper. Representanterna är förvisso anställda av sina nationella utrikesdepartement men arbetar alla i Bryssel, troligtvis tätare med varandra och andra organ i Bryssel, än med sina medlemsländers institutioner. Birger Möller uttrycker sig i ”Vad är EU och vad kan det bli?” på följande vis:

”De politiker och tjänstemän som under lång tid är involverade i beslutsfattande i internationella organisationer tenderar själva att anse, att deras lands intressen bättre tillgodoses av gemensamma lösningar i allt fler frågor. Det finns en så kallad kumulativ integrationslogik som gör att en redan djupgående integration brukar både fördjupas på gamla sakområden och sprida sig till nya” (Möller 2005: 51).

Det finns många sätt att kritisera institutionaliseringen av politiken i Bryssel på, men det är i detta sammanhang viktigt att poängtera hur centrala väl fungerande fördrag, institutioner och mötesplatser är för att kunna driva politiken och samarbetet framåt. Utan effektiva och pålitliga institutioner skulle inte medlemsländerna i EU vara beredda att samarbeta kring så känsliga och laddade frågor som utrikes- och säkerhetspolitik.

Det är således föga förvånande att detta unika samarbete tagit form och vidareutvecklats inom ramen för EU, ett samarbete som på många sätt saknar internationellt motstycke idag. EU-länderna ingår i ett mellan- och överstatligt samarbete i vilket man samarbetar kring så vitt skilda frågor som handelspolitik och främjandet av mänskliga rättigheter. Utvecklingen mot en effektiv och inflytelserik utrikes- och säkerhetspolitik fortgår idag inom ramen för GUSP, där EU:s normativa och praktiska ambition utvecklas och framförs i allt större utsträckning. Något som började med ett par diplomatiska möten på högsta nivå, har idag utvecklats till en bred institutionaliserad organisation av såväl politiker och diplomater som byråkrater. Frågan om hur det kommer sig att EU-länderna valt att gå in i och utveckla denna gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik går att besvara på oändligt många vis. Vi har dock valt att analysera utvecklingen ur ett diplomati- respektive byråkratiteoretiskt perspektiv och verifierat dess inverkan i varierande grad. Nedan följer en sammanfattning av uppsatsens slutsatser.

5 Slutsats

Vår inledande hypotes var att framväxten av en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik har haft både diplomatiteoretiska och internbyråkratiska förklaringsfaktorer. Vi trodde att utvecklingen både kunde förklaras av en vilja från medlemsstaternas sida att tala med en enad röst på den internationella arenan, och av att EU som internationell organisation har en vilja att utvecklas och självmant utvidga sitt eget mandat.

Vår analys visar att GUSP mynnar ur medlemsstaternas vilja av att kunna tala med en enad röst på den globala arenan där EU växer sig allt starkare. Genom att samarbeta på det utrikespolitiska området, får EU större inflytande internationellt och har därmed större möjlighet att få genomslag för den utrikespolitik som främjar de gemensamma intressena. Vi kan även dra slutsatsen att en bidragande orsak till viljan att ha en gemensam utrikespolitik kommer av en önskan att balansera andra inflytelserika aktörer på den internationella arenan. Den del av den diplomatiska teorin som säger att stater endast samarbetar med varandra om det finns ett nationellt intresse i det, finner vi dock inte stöd för i vår analys. Viljan att tala med en gemensam röst har fått ett egenvärde som väger upp en viss förlorad nationell suveränitet för medlemsstaterna i EU.

Vi har i vår analys inte kunnat verifiera vår teori om EU:s internbyråkratiska förändringskraft. Framväxten av GUSP har, utifrån vårt teoretiska ramverk, utvecklats från medlemsländernas initiativ, och inte från EU-institutionernas vilja att utöka sina mandat. Däremot har EU tillhandahållit det institutionella ramverk, som vi menar har varit nödvändigt för att medlemsstaterna ska kunna förverkliga sina visioner om en gemensam utrikespolitik. Institutionerna har visserligen ett eget intresse av att utvecklas, men de gör det inte på eget bevåg utan som ett svar på medlemsländernas direktiv. Vi vill dock poängtera att även om Barnett och Finnemores teorier om byråkratiers interna drivkrafter inte varit tillämpbara för att förklara framväxten av GUSP hittills, kan de fortfarande förklara hur EU som en internationell organisation utvecklas på andra policyområden, samt hur GUSP kan ta sig uttryck i framtiden.

GUSP innebär en väsentlig skillnad i hur stater samarbetar med varandra. EU har idag som enda internationella organisation ett utvecklat utrikespolitiskt samarbete, med både mellanstatliga och överstatliga inslag. En ny typ av diplomatisk kultur och nya institutioner har växt fram som ett resultat av detta samarbete. Ett samarbete som enar EU på den globala arenan och flyttar ramarna för vad som kan åstadkommas när länder går samman och enas kring politiskt innehåll, byråkratiska ramverk och internationella relationer.

6 Referenser

- Barnett, Michael – Finnemore, Martha, 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press
- Baylis, John – Steve, Smith, 2005. "Introduction" i Baylis, John – Steve, Smith *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Tredje upplagan. Oxford, Oxford University Press.
- Berlinförklaringen:
Förklaring med anledning av 50-årsdagen av undertecknandet av Rom-fördragen.
Berlin 25 mars 2007. http://147.67.4.25/50/docs/berlin_declaration_sv.pdf, 2007-11-14
- Berridge, Geoff R, 2005. *Diplomacy : Theory and Practice*, third edition. Basingstoke : Palgrave Macmillan
- Bindslev, Mille – Lægaard, Jørgen, 2006. *Organizational Theory*. Studentia.se freE-Learning
- Bolman, Lee G. – Deal, Terrence E., 2006. *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Everts, Steven – Keohane, Daniel, 2003. "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, Vol. 45, no. 3, p. 167-186
- Jönsson, Christer – Hall, Martin, 2005. *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan
- McCormick, John, 2002. *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. Second Edition. New York: Palgrave
- Möller, Birger, 2005. *Vad är EU... och vad kan det bli?* Stockholm: Santérus Förlag
- Smith, Karen E., 2005. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Blackwell Publishing Ltd.
- Smith, Michael E, 2004. "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, Vol. 10; 95, p. 95-136
- Strömvik, Maria, 2005. *To act as a Union. Explaining the development of the EU's collective foreign policy*. Lund: Department of Political Science, Lund University
- Strömvik, Maria, 2007a. Vem ska bestämma inom EU? [online]. http://www.utrikesbloggen.se/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=27, 2007-11-14

- Strömvik, Maria, 2007b. *EU gör ny fredsinsats var tredje månad [online]*.
http://www.utrikesbloggen.se/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=27, 2007-11-14
- Säkerhetskriften: Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi. Bryssel 12 december 3003:
<http://concilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf>, 2007-11-14
- Willets, Peter, "Transnational actors and international in global politics" i Baylis, John – Smith, Steve (red.), 2005. *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press
- White, Brian, "Diplomacy" i Baylis, John – Smith, Steve (red.), 2005. *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press