

USA:s förändrade Europapolitik

USA:s EU-politik sedan kalla krigets slut. En utrikespolitisk förändring i stil eller substans?

Abstract

This thesis aims to describe and characterise the foreign policy change the United States has experienced towards Europe. This thesis claims that the United States is presenting a more supportive attitude today towards the development of the European Union. This more positive attitude has developed during successive U.S. administrations and has become visible since the end of the Cold War.

Washington is today less ambiguous and less ambivalent towards the integration of Europe. The United States appreciate that a common foreign- and security policy in Europe is in accordance with American interests. The foreign policy change is reflected in Washington's greater acknowledgment of the EU as an international actor and in a more regular cooperation with the EU.

This thesis characterises the foreign policy change according to a model which separates Foreign Policy Changes in Tone from Foreign Policy Changes in Substance. A change in substance incorporates a change in both foreign policy goals and instruments whereas a change in tone is a change in foreign policy instruments only. This thesis maintains that the U.S. foreign policy change is a change in tone since the goals for Europe, stability, influence and leadership, remain, while the instruments have changed.

Keywords: Foreign Policy Change, U.S. Foreign Policy, The European Union, Tone- and Substance Change, Foreign Policy Goals- and Instruments

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Förförståelse och syfte	1
1.3	Problemområde och frågeställningar	2
1.4	Operationaliseringar	3
1.5	Tidigare forskning	3
1.6	Avgränsningar	3
1.7	Disposition	4
2	Teoretiskt utgångspunkt och metodologiskt angreppssätt.....	5
2.1	Utrikespolitisk förändring	5
2.1.1	Utrikespolitik, en definition.....	6
2.1.2	Vad är en utrikespolitisk förändring?	6
2.2	Metod och material	6
3	Amerikansk utrikespolitik.....	8
3.1	USA:s utrikespolitik i en ny kontext.....	8
4	USA:s Europapolitik.....	10
4.1	Historisk överblick	10
4.2	Vem talar för Europa?.....	10
4.2.1	Ett starkt och integrerat Europa.....	11
4.3	Säkerhetsstrukturen i Europa	11
5	Tvetydighet och osäkerhet från USA	13
5.1	Tveksamhet inför EU	13
5.2	Betingat stöd.....	14
6	Europapolitiken idag	16
6.1	Trender och förändringar i Europapolitiken	16
6.1.1	Ett starkt EU	17
6.1.2	Ett utvidgat EU	18
6.1.3	Mer förhandling.....	19
6.1.4	Arbetsfördelning.....	19

6.1.5 EU för svagt.....	20
7 Hur har USA:s Europapolitik förändrats?.....	21
7.1 EU mer uppmärksammat.....	21
7.2 Fortfarande betingat stöd.....	21
8 Vilken slags förändring utgör USA:s utrikespolitiska förändring?	23
8.1 Olika former av utrikespolitisk förändring	23
8.2 Förändringsform, förändringsgrad och tidsperspektiv	24
8.2.1 Utrikespolitiska medel och mål.....	25
8.2.2 USA:s utrikespolitiska medel och mål	26
8.2.3 Hur mäter man en stats utrikespolitiska medel och mål?.....	26
9 Stil- och substansförändring	28
9.1 Tre variabler	28
9.1.1 Substansförändring.....	28
9.1.2 Stilförändring	28
10 USA:s utrikespolitiska förändring – stil eller substans?	30
10.1 En förändring i medel.....	30
11 Hur vet man om det rör sig om en stil- eller substansförändring?	32
11.1 Kritik av uppsatsens resultat och teoribildningen	32
12 Slutsatser	34
13 Framtida forskning	36
14 Referenser	37

1 Inledning

1.1 Bakgrund

“There should be no doubt in your mind that my government and the United States wants the European project to succeed. It’s in our interest that Europe be strong” (Bush 2005-02-22).

USA har traditionellt stöttat Europas integration. USA såg dock med viss oro på den Europeiska Unionen under dess tidiga år. EU sågs som en ekonomisk konkurrent och ibland som en utmanare till USA. USA var oroat för att EU:s utveckling skulle gå i en riktning som stred mot de amerikanska intressena.

Vid kalla krigets slut förändrades förutsättningarna för världspolitiken. Det sovjetiska hotet som så länge utgjort grunden för USA:s utrikespolitik försvann och i Europa förändrades säkerhetsstrukturen i grunden. EU har sedan kalla krigets slut utvecklats i en väldig fart, främst på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. De amerikanska administrationernas Europapolitik reflekterar denna utveckling.

USA uppmuntrar idag både ett starkt och utvidgat EU med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. USA:s Europapolitik har genomgått en utrikespolitisk förändring i det att stödet för EU:s utveckling blivit tydligare och mindre osäkert sedan kalla krigets slut. President George W Bush besökte under sin andra mandatperiod den Europeiska kommissionen, något ingen president tidigare har gjort under sin tid vid makten. ”Nu är det amerikanska erkännandet av EU ett faktum” sa då Javier Solana, EU:s talesman i utrikespolitiska frågor (Boe 2005:18). USA anser idag att ett samarbete och till och med en arbetsfördelning med EU är gynnsamt för USA. Problemet enligt USA är snarare EU:s svaghet än dess ambitioner att bli kraftfulla på det säkerhetspolitiska- och militära planet. EU är idag i större utsträckning erkänd som en internationell aktör av den amerikanska administrationen. Med antagandet av en ny konstitution kan EU komma att bli en än mer kraftfull internationell aktör vilket ställer nya krav på USA:s Europapolitik.

1.2 Förförståelse och syfte

Min förförståelse är att USA:s Europapolitik har förändrats sedan kalla krigets slut 1989, dvs. perioden som inkorporerar Bush G H W administrationen, Clintonadministrationen och den nuvarande Bushadministrationen. Jag har valt att undersöka denna period då kalla krigets slut har inneburit omvälvande förändringar av världspolitiken. Det är också under denna period som EU:s utveckling tar fart, speciellt på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. För

USA innebar kalla krigets slut att den hotbild och den säkerhetsstruktur som så länge utgjort grunden för USA:s utrikespolitik försvann och USA har generellt omdefinierat sin utrikespolitik under denna period. Jag menar att periodiseringen är gynnsam då den fångar en omvälvande period i EU:s utveckling och i världspolitiken. Denna begränsade period möjliggör en tydligare beskrivning av USA:s Europapolitik och dess förändring än en längre period och det är just själva förändringen som står i fokus här. Jag kommer dock att presentera vissa tillbakablickar som sträcker sig bortom min periodisering. Detta gör jag med syftet att placera in Europapolitiken i ett större sammanhang och för att presentera en tydlig bild av politiken under den valda perioden.

Denna uppsats har både empiriska och teoretiska syften.

- *Det första syftet är att beskriva den utrikespolitiska förändring som jag menar skett i USA:s utrikespolitik gentemot EU under den valda periodiseringen.*
- *Det andra syftet är att kategorisera denna förändring genom att diskutera den i form av vad jag kallar stil- och substansförändring.*
- *Uppsatsens tredje syfte är att i viss mån försöka bidra till forskningen om utrikespolitisk förändring vad gäller kategoriseringen av förändringen.*

1.3 Problemområde och frågeställningar

Denna uppsats behandlar USA:s Europapolitik och den förändring som jag hävdar skett i denna politik. Jag kommer inledningsvis att *beskriva* USA:s Europapolitik idag och hur den har förändrats sedan kalla krigets slut. Jag kommer sedan att *kategorisera* denna utrikespolitiska förändring utifrån forskningen om utrikespolitisk förändring. Vid kategoriseringen av den utrikespolitiska förändringen kommer jag att föra en diskussion gällande vad jag kallar stil- och substansförändring (Se kapitel 9), som utgör mitt bidrag till kategoriseringen av utrikespolitiska förändringar.

Jag kommer att utgå ifrån fyra huvudsakliga frågeställningar;

- *Hur ser USA:s Europapolitik ut idag?*
- *Hur har USA:s Europapolitik förändrats sedan kalla krigets slut?*
- *Hur ser den utrikespolitiska förändringen ut i USA:s Europapolitik?*
- *Konstituerar denna utrikespolitiska förändring en stil- eller substansförändring?*

1.4 Operationaliseringar

De begrepp jag nyttjar i denna uppsats operationaliseras under respektive stycke. Men förståelsen av vissa återkommande begrepp underlättas av en definition redan här.

Jag kommer att tala om EU, den Europeiska Unionen även om sammanslutningen vid den tidpunkten var en gemenskap, EG.

Med Europapolitik syftar jag på USA:s politik gentemot EU då det är denna aspekt som står i fokus här. Europapolitiken inkorporerar både utrikespolitiska medel och mål.

ESDP är den engelska benämningen på EU:s säkerhetspolitik. Jag kommer att benämna samarbetet vid ESDP, European Security and Defense Policy även om det vid tidpunkten gick under ESDI, European Security and Defense Identity.

Med ett starkt och integrerat Europa syftar jag på ett Europa enat i ett kraftfullt EU med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

När jag skriver Bushadministrationen syftar jag på den nuvarande administrationen i USA. Bush G H W administrationen syftar på Bushadministrationen 1989-1993.

1.5 Tidigare forskning

Litteraturen kring amerikansk utrikespolitik är ansenlig, likaså är litteraturen om EU. Men litteratur som behandlar dessa aktörer samtidigt är mera sällsynt. Det finns en del forskning om USA:s utrikespolitik gentemot Europa, men denna täcker ofta tidigare perioder, så som under och efter andra världskriget och under och precis efter kalla krigets slut. Därmed är litteraturen inte så omfattande under just den period jag valt att undersöka. Litteraturen kring USA:s politik gentemot just EU är inte särskilt omfattande.

1.6 Avgränsningar

Denna uppsats avgränsar sig till USA:s Europapolitik och främst politiken gentemot EU. Jag har vidare avgränsat mig till vissa områden av denna politik genom att fokusera på USA:s inställning till EU:s politiska- och säkerhetspolitiska integration. Det är inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området som EU har utvecklats mest och där relationen mellan USA och EU är mest dynamisk. Jag undersöker därmed inte USA:s uppfattning om EU:s handelspolitik eller andra områden då det inte vore möjligt att i ramen för denna studie täcka in alla aspekter.

1.7 Disposition

Uppsatsen inleds med en presentation av teorierna om utrikespolitisk förändring. Därefter följer, i kapitel 3, en kort redogörelse för amerikansk utrikespolitik på en övergripande nivå. I kapitel 4 följer en beskrivning av USA:s Europapolitik. I kapitel 5 återfinns en diskussion om USA:s tvetydighet inför EU. Kapitel 6 redogör för Europapolitiken idag. Kapitel 7 och 8 besvarar frågorna om hur USA:s Europapolitik har förändrats och vilken slags förändring detta utgör. Stil- och substansdiskussionen återfinns i kapitel 9, 10 och 11. Slutsatser och framtida forskning presenteras i kapitel 12 och 13. Uppsatsen avslutas med en förteckning över litteraturen i kapitel 14.

2 Teoretisk utgångspunkt och metodologiskt angreppssätt

2.1 Utrikespolitisk förändring

Jag utgår från forskningen om utrikespolitisk förändring för att beskriva och kategorisera USA:s förändrade Europapolitik. Förändringsaspekten var länge oprioriterad inom forskningen om utrikespolitik men idag finns det en del forskning på området (Se Carlsnaes 1992, Goldmann 1982, 1988, Gustavsson 1998, 1999, Hallenberg 1984, Holsti 1982, Hermann 1990, Kleistra et al 2001, Rosati et al 1994). Jag anser att detta är en intressant teoribildning som på ett förtjänstfullt sätt griper sig an det som uppsatsen behandlar. Teoribildningen är fortfarande ganska ung och det känns därför än mer intressant att nyttja denna.

Forskningen om utrikespolitisk förändring syftar till att förklara, som namnet avslöjar, förändring. Utrikespolitisk förändring är en del av en bredare, mer omfattande forskning som går under rubriken utrikespolitisk analys vilken behandlar många aspekter av utrikespolitik (Se Holsti 1988, Neack et al 1995, Webber et al 2002). Forskningen kring utrikespolitik har rört sig från försöken att skapa en ”grand theory” som förklarar alla aspekter av utrikespolitik till att skapa smalare teorier som förklarar olika aspekter av utrikespolitiken (Gustavsson 1998:17). Utrikespolitisk förändring är just en sådan smalare teori som syftar till att förklara en specifik del av utrikespolitiken, nämligen varför den förändras.

Denna uppsats söker att beskriva och klargöra vilken typ av förändring USA:s utrikespolitiska förändring gentemot EU utgör. Hermanns klassificeringar av olika grader av förändring (Hermann 1990:5ff) som återfinns inom forskningen utgör en bra utgångspunkt för detta syfte. Dessa indelningar, tillsammans med några andra klassificeringar av andra författare, utgör språngbrädan för den diskussion om stil- och substansförändringar jag kommer att föra.

Jag hävdar precis som Hermann att det finns olika slags utrikespolitiska förändringar (Se 8.1) men jag utvecklar detta resonemang ytterligare. Just förändringsgraden/formen upptar inte stort utrymme inom forskningen om utrikespolitisk förändring. Forskningen behandlar i stor utsträckning orsakerna till förändring, men det talas mindre om vad som egentligen förändras. Det som ska förklaras, den beroende variabeln är försummad (Goldmann 1982:230, Hermann 1978:25, Rosati et al 1994:16, Kleistra 2001:387). Jag hoppas att jag med min stil- och substansdiskussion kan bidra till utvecklingen av kategoriseringen av förändringsformen då jag anser att detta är en intressant men negligerad aspekt inom utrikespolitisk förändring. Det är viktigt att förstå förändringsformen för att förstå utrikespolitisk förändring och utrikespolitik på ett generellt plan, menar jag.

En noggrann karakterisering av förändringens natur är även nödvändig för att kunna teoretisera om orsakerna till förändringen (Hagan et al 1994:269).

2.1.1 Utrikespolitik, en definition

Generellt kan man säga att forskningen om utrikespolitik fokuserar på intentioner, uttalande och aktörers (oftast en stats) aktioner riktat mot omvärlden och andra aktörers reaktioner på detta (Gerner 1995:18, Rosati et al 1994:17). En populär definition på utrikespolitik lyder; ”a set of goals, directives or intensions, formulated by persons in official or authoritative positions, directed at some actor or condition in the environment beyond the sovereign nation state, for the purpose of affecting the target in the manner desired by the policy-makers” (Gustavsson 1998:22, Goldmann 1988:7).

2.1.2 Vad är en utrikespolitisk förändring?

Begreppet utrikespolitisk förändring är svårdefinierat, speciellt då olika slags förändringar behandlas under samma benämning. En allmän definition av förändring är; ”either a new act in a given type of situation or a given act in a situation previously associated with a different act” (Goldmann 1998:10). En definition på utrikespolitisk förändring lyder; ”a foreign policy phenomena that experience broad alteration, ranging from more modest shifts to major foreign policy restructuring” (Rosati 1994:225). Inom forskningen skiljer man på förändringar som sker till följd av en regimförändring och förändringar som sker för att en regering väljer att röra sig i en annan utrikespolitisk riktning (Hermann 1990:5), dvs. mellan påtvingad och självvald förändring. Denna uppsats behandlar en självvald förändring av utrikespolitiken.

2.2 Metod och material

Denna uppsats är till övervägande del baserad på sekundärmaterial i form av böcker och artiklar samt återgivelse av officiella uttalanden och tal av nyckelpersoner i de amerikanska administrationer som min period omfattar. Jag nyttjar även en liten del primärmaterial vilket består av seminarium som anordnades av olika tankesmedjor och universitet i Washington D.C. under hösten 2004. Primärmaterialet fungerar som komplement till sekundärmaterialet.

Jag baserar min uppfattning om att USA gjort en omläggning i sin Europapolitik på de uttalanden och gester som de olika amerikanska administrationerna gjort samt på analysen av detta som återfinns i de böcker, artiklar och seminarium som återfinns i litteraturlistan.

Det har ibland varit något problematiskt att belägga vissa argument då litteraturen inte alltid varit omfattande, speciellt inte vad gäller de senaste årens utveckling. Det är vidare inte helt okomplicerat att förmedla en neutral bild av

något så omfattande som USA:s Europapolitik. Litteraturen förmedlar en mångsidig bild och det kan vara problematiskt att utkristallisera hur politiken fördes.

Den europeiska litteraturen är aningen mer positiv till EU:s roll än den amerikanska och ser gärna att USA tog EU på större allvar. Den senaste amerikanska litteraturen fokuserar ofta på att EU måste ta ett större internationellt ansvar och komma över de institutionella svårigheter och splittringar EU står inför. Jag har strävat efter att förmedla en välbaserad och nyanserad bild i min uppsats vilket en bred litteraturbas reflekterar.

Denna uppsats är till formen beskrivande och av en kvalitativ art.

3 Amerikansk utrikespolitik

3.1 USA:s utrikespolitik i en ny kontext

USA har ständigt varit engagerat i diskussioner om sin roll i världen. *Isolationism* och *internationalism* är de begrepp som summerar positionerna inom denna historiska och pågående debatt om USA:s utrikespolitik och dess syften (Dumbrell 2003:270). USA har ofta hävdats att de har en unik internationell roll att spela, men trycket för att "kalla hem trupperna" har ibland varit starkt. Vietnamkriget utgör en vattendelare i tänkandet kring USA:s internationella roll. Unilateralism och multilateralism är också begrepp som tydligt dominerar debatten om amerikansk utrikespolitik. Dessa har cirkulerat flitigt i debatten om USA:s internationella roll, speciellt efter den amerikanskledda invasionen av Irak 2003. (För en diskussion om USA:s utrikespolitiska roll se t.ex.: Braeman et al 1971, Brown 1968, Cameron 2002, Caridi 1974, Hoffman 1983, Kennan 1954, Morgenthau 1969, Spanier 1972).

USA:s utrikespolitik kan även beskrivas enligt de doktriner som väglett politiken, exempelvis Monroedoktrinen som avrörde Europa från att intervensera på västra halvklotet och Trumandoktrinen som syftade till att stävja kommunismen. Kalla krigets slut stimulerade ett medvetet sökande efter en ny utrikespolitisk doktrin (Dumbrell 2003:273). Det verkar dock som att ingen utrikespolitisk strategi eller ideologisk struktur har lyckats ersätta just kalla krigets containment-politik (Cameron 2002:xv, Dumbrell 2003:269). Avsaknaden av en klar fiende efter Sovjetunionens sönderfall har tagit ifrån USA en given utrikespolitik och har lett till en bredare definition av USA:s globala roll (Cameron 2002:xv). Likaså terroristattacker den 11 september 2001 innebar en omvärdering av USA:s utrikespolitik (Wenger et al 2003:333, Dumbrell 2003:280, Cameron 2002:134).

Stater skiljer sig åt i deras förmåga att anpassa sig till internationella förändringar. En stat kan antingen motsätta sig eller anpassa sig till internationella förändringar (Skidmore 1994:44). USA har haft svårigheter med att anpassa sin utrikespolitik till internationella förändringar menar Skidmore (1994:61). Det finns en motståndskraft mot förändring och en grundläggande kontinuitet i USA:s utrikespolitik snarare än tendenser till förändring (Hagan et al 1994:267f, Dixon et al 1994:185). Politiken från en tidigare administration har stor sannolikhet att fortsätta (Schraeder 1994:124).

Diskussionerna om den nuvarande Bushadministrationens utrikespolitik är många. Vissa menar att president Bushs politik konstituerar något fundamentalt nytt, medan andra menar att hans politik rör sig i samma anda som tidigare republikaner. Daalder et al menar att Bush har satt igång en revolution inom

amerikansk utrikespolitik. Det är inte en revolution vad gäller USA:s mål i omvärlden utan en revolution i hur dessa mål ska uppnås (Daalder et al 2003:2).

USA intar en unik ställning i världspolitiken, men det verkar råda liten konsensus över vad de ska göra med sin makt. USA försöker hitta sin utrikespolitiska roll efter kalla kriget slut och efter terroristattackerna den 11 september 2001.

4 USA:s Europapolitik

4.1 Historisk överblick

USA:s Europapolitik reflekterar EU:s utveckling. Allt medan unionen har utvecklats har USA:s Europapolitik utvecklats och förändrats. USA hade länge inte en sammanhängande EU-politik (Ginsberg 1989:132), men EU är idag ett faktum i USA:s utrikespolitik. EU har idag växt sig mer självständigt från USA (Ginsberg 1989:219). USA har slutat bete sig som en politisk och ekonomisk hegemon gentemot EU som en effekt av EU:s ökade inflytande och som en följd av den förändring som skett i Europa och i det internationella systemet, menar Featherstone et al (1996:29).

USA:s politik gentemot EU, särskilt inom det säkerhetspolitiska området, måste placeras i ett större sammanhang av en förändrad säkerhetsbild i Europa. Kalla krigets slut medförde en förändrad hotbild och den traditionella världsbilden blev obsolet i vissa sammanhang.

Europa har länge utgjort en central region för USA. USA:s militära närvaro på den europeiska kontinenten har funnits sedan sextio år tillbaka (Dörfer et al 2003:1). Men Europas betydelse i USA:s politik har minskat sedan slutet på kalla kriget (Weidenfeld 1997:38). USA intresserar sig idag i ökande grad för världen utanför Europa (Dörfer et al 2003:1) och argumenten för att ha stora permanenta amerikanska trupper ifrågasätts (Brzezinski 2004, Stolberg 2004, Winnerstig 1996:86). En del av de amerikanska trupperna i Europa har ombaserats till Östeuropa. Den generella trenden är att trupper flyttas från Europa till ett område som sträcker sig från Magrebh till Nordostasien (Dörfer et al 2003:7).

4.2 Vem talar för Europa?

”When I want to call Europe, what number do I ring?” (Henry Kissinger 1973 i Ford 1999:4).

Detta har varit den ständiga frågan i USA:s relation till Europa. USA har länge efterlyst ett enat Europa som kan ta ett samlat beslut och stå fast vid det. EU:s växande roll gör frågan om vem som talar, eller vem som borde tala för Europa, än mer aktuell (Peterson et al 2003:195). Henry Kissinger uttryckte 1973 sin irritation över Västeuropas oförmåga att konstruktivt besvara hans initiativ. Västeuropa hade misslyckats med att utse en enskild beslutsfattare med vilken Kissinger kunde konsultera och förhandla med så som han var van vid i relationerna till Sovjetunionen och Kina (Allen 1998:41).

Kalla krigets slut innebar att förväntningarna på EU som en internationell aktör ökade (Peterson et al 1998:170). USA:s beslutsfattare har sedan dess upprepade

gångar uttryckt frustration inför Europas oförmåga att tala med en röst (Peterson et al 1998:182). När den rösten kommit har USA haft svårt att ta den på allvar om den kommit från en liten stat eller från den Europeiska kommissionen. Washington har varit mer bekväm med att förhandla enskilt med de stora europeiska länderna (Bailes 1997:15, Cameron 2002:159, Dale 1993:24). De amerikanska administrationerna har traditionellt placerat mer vikt vid relationen till enskilda regeringar än till EU (Featherstone et al 1996:81).

4.2.1 Ett starkt och integrerat Europa

USA:s inställning till europeisk integration kan beskrivas som generellt positiv. Under de senaste femtio åren har USA uttryckt stöd, med varierande grad av entusiasm, för ett mer sammanhängande Europa med kraft att agera effektivt och med förtroende (Layne 2001:4). Det har alltid varit USA:s officiella politik att stödja Europas politiska och ekonomiska integration (Dale 1993:24).

Stödet förblev starkt efter andra världskriget (Peterson et al 2004:129). Även efter kalla krigets slut kvarstod ståndpunkten att ett politiskt enat Europa var önskvärt (Peterson et al 2004:4). Bush G H W administrationen anses dock ha varit negativt inställd till europeisk integration (Winnerstig 1996:96, Dörfer et al 2003:2). Men med Clintonadministrationen blev politiken mer Europavänlig. Clintons strategi, "putting Europe first" syftade till att skapa ett "Europe whole and free". Det huvudsakliga medlet för detta var att sprida den stabilitet som Västeuropa hade åtnjutit till resten av kontinenten (Daalder et al 2001:73). "Europe will miss Bill Clinton. He has been a good friend to this continent" sa Chris Patten 2002 (Peterson et al 2004:5).

Men det går även att finna något av en tvetydig och negativ inställning. Ginsberg menar att USA har varit en anhängare av europeisk integration i en generell mening. Först som en aktiv förespråkare och senare i mer retoriska och mindre övertygande termer (Ginsberg 1989:136). Även Cameron menar att USA, trots retoriken har varit något ambivalent i sitt stöd för europeisk integration (Cameron 2002:156).

4.3 Säkerhetsstrukturen i Europa

Det är inte möjligt att föra en diskussion om USA:s inställning till EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska utveckling utan att även diskutera NATO och dess roll i den europeiska säkerhetsstrukturen. NATO, där USA hela tiden har spelat huvudrollen, har utgjort grunden för Europas försvar och för den transatlantiska säkerhetsrelationen i mer än ett halvt sekel (Cimbalo 2004:2). Europa har länge varit beroende av NATO och USA för sin säkerhet och detta beroende har inte försvunnit med slutet på kalla kriget (Sjursen 1998:108).

EU och NATO kan sägas ha parallella mål. Gemensamt för de båda är att säkerställa fred och att skapa, bibehålla och förstärka stabiliteten i Europa. Den

utvidgningsprocess som både EU och NATO är involverade i syftar till att förstärka stabiliteten i Central- och Östeuropa (SOU 1997:143).

Under de senaste åren har det rått en stundtals intensiv debatt om NATO:s framtid. Analytiker har funderat över hur NATO kan överleva efter kommunismens fall och i avsaknaden av ett tydligt hot (Bailes 1997:14). NATO:s framtida roll är till stor del sammanlänkad med EU:s utveckling (van Oudenaren 2000:11).

Bush G H W administrationen vidhöll att den viktigaste länken till Europa var genom NATO även om administrationen gjorde vissa framsteg vad gäller att tänka på EU som en utrikespolitisk aktör. En viss förändring av USA:s attityder till Europa skedde under de första åren av Clintonadministrationen (Winnerstig 1996:104). Clintonadministrationen förde en mildare och till formen mer ESDP-stödande retorik, med den uttalade ambitionen att skilja sig från vad man såg som Bush G H W administrationens Europaskeptiska hållning i säkerhets- och försvarsfrågor (Dörfer et al 2003:87). Clinton hade en mer öppen inställning till maktfördelning och arbetsfördelning inom NATO (Bailes 1997:14). Grundtanken var dock i princip den samma som den tidigare Bushadministrationen. Även om Clinton betonade att USA aktivt stödde EU:s ansträngningar att forma en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik lade administrationen stor vikt vid att NATO:s roll inte utmanades (Dörfer et al 2003:88f). Clintonadministrationen accepterade ett EU som agerade militärt, dock under förutsättningen att NATO i sin helhet inte var engagerat i den specifika konflikten (Daalder et al 2001:74, Dörfer et al 2003:93).

EU:s säkerhetspolitiska utveckling skapade farhågor hos de amerikanska administrationerna att EU skulle utvecklas i en riktning USA inte ville se och att Europa skulle ha möjlighet att agera mot USA:s intressen (Smith 2002:122). Spänningarna var stora mellan USA och EU i början av 90-talet då parterna såg ut att ha olika uppfattningar om Europas framtida säkerhetsstruktur. EU:s satsning på att skapa en försvarsspelare inom EU istället för inom NATO skapade förvirring i Washington. USA menade att EU hade få anledningar att röra sig i den riktningen, då de flesta EU-medlemmar också var medlemmar av NATO (van Oudenaren 2000:284).

USA har följaktligen hela tiden satt NATO först som säkerhetsstruktur och gör så än idag. Speciellt under kalla kriget tog amerikanska politiker en ”NATO-first” inställning till Europa (Peterson et al 2004:4). En av NATOS främsta styrkor för USA:s del är att den garanterar fortsatt amerikansk närvaro i Europa (Sjursen 1998:112). NATO är den institution som tillåter amerikansk insyn i Europa och som tillåter USA att utöva ledarskap på kontinenten.

USA menar att NATO ska vara den institution som ansvarar för den europeiska säkerheten. De vill inte att EU utvecklas till en konkurrent till NATO och USA har varit inriktat på att bevara NATO genom reform, anpassning och utvidgning (van Oudenaren 2000:283). Det fanns en rädsla i början av 90-talet i USA för att NATO skulle undermineras som huvudsaklig garant för Europas säkerhet och därmed också Washingtons dominans i den transatlantiska relationen (Layne 2001:2) Varje steg framåt mot en utrikespolitik och ett försvar inom EU har mötts med en varning från USA (Wallace 2001:4).

5 Tvetydighet och osäkerhet från USA

5.1 Tveksamhet inför EU

Ett återkommande drag i USA:s Europapolitik har varit en tveksamhet och något dubbeltydig inställning till EU:s utveckling (Bailes 1997:15, Daalder et al 2001:78, Dale 1993:25, SOU 1997:60). Denna dubbeltydighet och ambivalens har visat sig tydligast inom "high politics", speciellt på säkerhets- och försvarsområdet (Daalder 2001:79, de Wijk 2003:208, Hamilton 2002:143, Howorth 2004:17, Peterson et al 1998:182). USA har visat en oro över att EU skulle vara ett hot mot USA:s överlägsenhet (Layne 2001:5) och en oro för USA:s roll som en "europeisk makt" (Peterson et al 1998:183). USA har även varit kluven inför den tvådelade politiska aktiviteten i Europa; EU och de nationella regeringarna (SOU 1997:60).

USA har å ena sidan insisterat på att Europa ska ta hand om sig själva och axla mer ansvar för kontinentens säkerhet. Å andra sidan har USA velat behålla sin dominans och utöva ledarskap i Europa och har därför inte velat att Europa skulle göra för mycket eller på ett sätt som utmanade NATO. USA har dessutom haft en tendens att utnyttja splittringar inom Europa (Bailes 1997:15, Bergsten 1999:30, Daalder 2001:79, Layne 2001:3ff)

USA är främst splittrat i hur man ser på EU:s säkerhetspolitiska samarbete. Hamilton menar att man kan dela in USA:s ställningstagande till ESDP i fyra grupper (Hamilton 2002:145);

- De som stödjer ESDP är främst mittendemokrater och republikaner som menar att USA behöver ett starkt EU som en partner till USA. Dessa är bekymrade över Europas relativa svaghet och menar att maktasymmetrin mellan USA och EU inte är gynnsam. De menar att en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är ett logiskt steg i den europeiska integrationen. De menar att USA borde välkomna en europeisk krishantering i situationer då NATO väljer att inte engagera sig. De menar att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan bli instrumenten för ett starkare och mer utåtriktat Europa och för ett mer balanserat, globalt partnerskap med USA (Hamilton 2002:145f).
- Skeptikerna består bl.a. av kongressledamöter som ifrågasätter ESDP och dess succé. De anser inte att Europa har viljan eller plånboken att uppnå sina mål. De menar att ESDP distraherar USA från mer allvarliga säkerhetsutmaningar och att ESDP är en ansträngning från Europas håll att utmana USA (Hamilton 2002:146f).

- ”Decouplers” menar att Europa i grund och botten är säkert och att USA står inför mer allvarliga utmaningar på annat håll, nämligen Mellanöstern. Dessa menar att om Europa kan använda ESDP till att förbättra sin kapacitet och sörja för stabilitet kan detta frigöra USA från Europa som då istället kan fokusera på allvarigare oroshärder. De välkomnar en arbetsfördelning vilken skulle innebära att Europa axlade huvudansvaret för lågintensiva uppdrag medan USA ansvarade för högintensiva militära operationer. Denna arbetsfördelning skulle utgöra det första steget mot en ny transatlantisk arbetsfördelning mellan USA och Europa, menar de (Hamilton 2002:147f).
- ”Transformationists” granskar ESDP utifrån den revolution som sker inom militären och som förändrar det sätt på vilket USA ser på beredskap och krigsföring. Denna grupp tvivlar på att Europa har satt sig in i denna omvandling och på att EU är berett att vara en militär partner till USA. De menar att USA och EU har olika framtida prioriteter för sin militär och att ESDP skulle kunna leda till ökad splittring mellan USA och Europa (Hamilton 2002:148ff).

Hamilton menar att dessa fyra grupper har vissa gemensamma ståndpunkter. De flesta menar att USA ska välkomna fortsatt politisk styrka inom EU så länge det åtföljs av ett ansvar för internationell säkerhet. Gemensamt för alla grupper är en oro över att EU:s syn på säkerhet utvecklas utan amerikansk insyn (Hamilton 2002:151).

USA:s ambiguitet inför EU:s utveckling kan till viss del ses som en följd av att den amerikanska politiken ser en spänning mellan, å ena sidan traditionella maktbalansorienterade resonemang, där NATO sätts främst, och å andra sidan mer liberalt integrationsorienterade resonemang, där det ses som naturligt både att EU skaffar sig en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och att denna inte är något som hotar USA:s intressen (Dörfer et al 2003:95).

5.2 Betingat stöd

USA:s stöd för EU har inte varit kravlöst. En uppmuntran av ett starkt och integrerat Europa har varit avhängande av vissa villkor. De främsta villkoren har varit att EU:s säkerhetsinstitutioner inte skulle konkurrera med NATO och, implicit, att EU:s utveckling inte skulle kollidera med amerikanska intressen. USA har visat sitt stöd för EU:s integration med den vanliga protesten att utvecklingen inte får strida mot USA:s intressen (Featherstone et al 1996:260).

USA:s betingade stöd gäller speciellt på det säkerhetspolitiska området där USA sätter NATO främst och där USA vill fortsätta utöva ledarskap. Madeline Albright, utrikesminister under Clintons första mandatperiod, myntade tre ”D” gällande utformandet av en europeisk säkerhetsstruktur. Dessa återspeglade en genuin oro i Washington (Howorth 2004:17). Dessa präglar fortfarande USA:s inställning till EU:s utveckling på säkerhetsområdet. Albright menade att ESDP;

should not "*decouple* Europe's security from that of the United States, *duplicate* what NATO already does in a costly and ineffective way, and *discriminate*, notably against European NATO allies that were not EU members" (Daalder et al 2001:79). Dvs. den transatlantiska länken skulle bevaras, NATO-medlemmar skulle inte diskrimineras i processen och någon duplicering av NATO:s strukturer fick inte ske (Dörfer et al 2003:92, Howorth 2004:16, Layne 2001:5). Den grundläggande linjen för de amerikanska administrationerna sedan 1990 och ungefär tio år framåt och till stor del fortfarande idag har varit att; USA välkomnar och stödjer europeisk integration på försvarsområdet så länge NATO:s roll inte undermineras. Denna inställning har formulerats på en rad olika sätt där Albrights tre "D" kanske är den mest kända (Dörfer et al 2003:82).

De olika administrationernas politik i detta avseende kan beskrivas som olika varianter på samma politik gentemot ESDP; en på ytan positiv inställning men i grunden villkorad attityd till europeiska, icke-NATO-relaterade försvarsstrukturer. EU ses som ett komplement till NATO, snarare än en likvärdig aktör (Dörfer et al 2003:8, 81). USA uppmuntrar att EU anammar mer ansvar för försvar, men inte mer makt eller självständighet (Bengtsson 2004:27) "NATO remains the anchor of American engagement in Europe and the linchpin of transatlantic security. As the leading guarantor of European security and European stability, NATO must play a leading role in promoting a more integrated and secure Europe" (A National Security Strategy for a New Century 1999).

USA har således velat behålla NATO som den huvudsakliga garanten för Europas säkerhet. "Vi [USA, min anmärkning] tycker att NATO är överordnat EU som säkerhetsorganisation. EU är ett komplement" (Burns 2005). USA vill genom NATO behålla sin militära närvaro och inflytande över politiken i Europa. USA har ständigt sökt att bevara sin geopolitiska överlägsenhet i Europa och NATO har varit instrumentet för detta (Layne 2001:4f).

6 Europapolitiken idag

6.1 Trender och förändringar i Europapolitiken

Terroristattacker den 11 september 2001 i början av president Bushs första mandatperiod överskuggade alla andra frågor än just kampen mot terrorismen. Europa var inte en angelägen region i denna kamp. Under kampen mot terrorismen blev Irak huvudfokus och Irakkriget skapade splittringar mellan USA och Europa. Rubriker om att den transatlantiska relationen var rekorddålig syntes frekvent. Irakkriget tycktes synliggöra en divergerande agenda hos USA och Europa och relationerna var under en period frostiga. Bushs Europabesök i februari i år tecknades av många bedömare som en charmoffensiv för att förbättra relationen till Europa. Bedömare menade att Bushadministrationen hade insett att Europa var en värdefull partner i återuppbyggnadsfasen i Irak

Irakkrisen försämrade således relationen mellan USA och EU. Om detta är en tillfällig försämring eller inte råder det delade meningar om. Men trots de splittringar som Irakkrisen medförde är det generella mönstret ändå att USA för en mer positiv Europapolitik, menar jag. Det var inte USA:s Europapolitik som föranledde splittringen mellan USA och EU.

Inställningen till EU har under de olika amerikanska administrationerna växt fram till vad den är idag. Jag anser att en generellt mer positiv inställning blivit synlig efter kalla krigets slut. Jag menar därmed inte att det nödvändigtvis är just den nuvarande Bushadministrationen som blivit mer positiv.

När Bushadministrationen installerades i januari 2001 förekom det frekventa rykten om att USA skulle lägga om sin Europapolitik till en betydligt mer euroskeptisk sådan då president Bush ansågs föra ESDP-fientliga ståndpunkter. EU upptäckte att de, trots de framsteg som gjorts sedan 1998 i att övertala USA om förtjänsterna med ESDP, fick börja om från början med Bushadministrationen då många av republikanerna varit distanserade från Europas utveckling (Howorth 2004:18). Vissa inom Bushadministrationen hade en negativ attityd till EU. De var skolade i NATO-frågor och hade mindre kunskap i EU-frågor (Cameron 2002:158). Stora delar av den nya administrationen, främst försvarsminister Donald Rumsfeld, var initialt mycket kritisk till ESDP då det sågs som en potentiell problemfaktor inom NATO-samarbetet (Dörfer et al 2003:96ff).

Det finns bevis på både kontinuitet och förändring i övergången från Clinton till Bush (Peterson et al 2004:130) och det är alltid svårt att bedöma huruvida en ny administration representerar en brytning med en tidigare politik. Det verkar dock, menar jag, som att Clintonadministrationens positiva attityd till EU återgick till större skepsis hos Bushadministrationen under den första mandatperioden.

Men administrationen har under andra mandatperioden i större utsträckning uppmärksammat EU.

Dörfer et al menar att synen på ESDP förändrades under de första åren av Bushadministrationen. De menar att ESDP uppfattas i Washington som något som endast kommer att hantera ”lower-end peace-keeping” och civila insatser (Dörfer et al 2003:81). ESDP är enligt USA lämpat för mindre, europeiska kriser och en arbetsfördelning mellan EU och USA uppmuntras. I Pentagon är man dock osäker på om det blir något av ESDP överhuvudtaget. Dessutom är ett allmänt intryck i USA är att inte mycket händer på ESDP-området och ESDP ses därmed inte längre som en konkurrent till NATO (Dörfer et al 2003:101f). USA har tagit en passiv inställning till ESDP, i tron att det inte skulle påverka USA:s intressen (Howorth 2004:19). ESDP-utvecklingen uppfattas dessutom allmänt som överkörd av utvecklingen efter den 11 september 2001 (Dörfer et al 2003:81). Vidare finns en stark fortsatt oro i USA för försvagade Europas svaga militära förmåga och farhågor om att Europa inte kommer att kunna delta i militära operationer på grund av att USA:s och Europas militära styrkor är oförenliga (Dörfer et al 2003:81).

Jag menar att samma tendenser generellt föreligger även idag. Det pratas om en arbetsfördelning mellan USA och EU och den allmänna uppfattningen i Washington är att EU är lämpat för civila insatser. EU har ännu ingen militär kapacitet och vissa analytiker är tveksamma till att den utvecklingen kommer att ta fart. Washington är även fortsatt frustrerat över Europas militära struktur och att USA:s och EU:s militärer inte är förenliga. Men jag anser att ESDP idag tas på större allvar, speciellt med tanke på förslaget om en konstitution som skulle ge EU mer kraft.

Nedan följer en redovisning av de trender som jag menar föreligger i USA:s Europapolitik idag och som visar på en förändring i denna politik.

6.1.1 Ett starkt EU

“It’s in our interests that the European Union work out whatever differences there are and become a continued viable, strong partner” (George W Bush 2005-02-22).

Det verkar idag finnas en uppfattning i Washington att Europa kan vara en god partner vad gäller att hantera de problem som finns i världen (Bildt 2004, Daalder 2005:3, Fukuyama 2004, Russel Mead 2004), vilket är en förändring mot för bara några år sedan. President Bush har, under sin andra mandatperiod, verkat anse att ett starkt, enat Europa är att föredra framför ett svagt och splittrat Europa. Condoleezza Rice, numera utrikesminister, har understrukit att USA stödjer europeisk integration och att de önskar ett starkt Europa som talar med en enad röst (Daalder 2005:3).

“The United States above all welcomes the growing unity of Europe. America has everything to gain from having a stronger Europe as a partner in building a safer and better world” (Condoleezza Rice 2005-02-08).

6.1.2 Ett utvidgat EU

”The United States has always been very strong supporters of European integration and European unity” (Condoleezza Rice 2005-02-08).

EU:s utvidgning har utgjort ett ständigt intresse för amerikanska beslutsfattare (Smith 2002:122). Den officiella amerikanska ståndpunkten idag är en uppmuntran av en utvidgning av EU (Bengtsson 2004:21). USA välkomnade EU:s beslut att ansluta 10 nya medlemmar i unionen (Bereuter 2004:150). Men även om USA uppmuntrar en utvidgning anser de inte att denna utveckling är helt oproblematiske.

USA ser en utvidgning som en del av en större omstrukturering av den europeiska säkerhetsstrukturen (Bengtsson 2004:21). USA förespråkar en utvidgning av geopolitiska skäl och Bushadministrationen har öppet förespråkat ett turkiskt medlemskap i EU (Bengtsson 2004:23, Cameron 2002:156, Fukuyama 2004, Turkey on the Threshold 2004:2). ”We support Turkey’s pursuit of its European aspirations, and encourage our friends and allies to work energetically towards this historic goal” (Statement by the Press Secretary 2002). Bush gjorde vissa påtryckningar på europeiska ledare i denna fråga och sa 2004 ”America believes that as a European power, Turkey belongs in the European Union” (Turkey on the Threshold 2004:1). Detta retade vissa europeiska beslutsfattare som menade att USA blandade sig i en europeisk angelägenhet. Chirac menade att USA hade gått för långt och sa ”It’s a bit like if I told the United States how they should manage their relations with Mexico” (Chaffin 2004:3). USA menar dock inte att denna fråga är en exklusivt europeisk angelägenhet utan pekar på Turkiets strategiska läge som en länk till arabvärlden (Bengtsson 2004:23f). Turkiet är ett NATO-land och utgör en strategisk post för USA. Ett ”västvänligt” Turkiet är av intresse för USA (Turkey on the Threshold 2004:2).

EU:s utvidgning innebär säkerhet och stabilitet österut och söderut vilket tjänar USA:s intressen geopolitiskt och säkerhetsmässigt (Relevance of EU Enlargement 2004). I och med NATO- och EU-utvidgningarna österut blir Europa, enligt många amerikanska bedömare, allt mer USA-vänligt. De forna öststaterna, med en tacksamhetsskuld och en önskan om fortsatta framtida säkerhetsgarantier från USA, borde inte ha för avsikt att alliera USA från det europeiska samarbetet, menar de (Dörfer 2003:103). Detta minskar i USA:s ögon riskerna för att EU:s utveckling blir ett problem.

Är ett utvidgat EU förenligt med ett starkt EU? De parallella målen av integration och utvidgning inom EU beskrivs ofta som motsägelsefulla (SOU 1997:45f). En utvidgning kan urvattna och komplicera EU:s utrikespolitik och göra beslutfattande ännu svårare. Men en utvidgning kan också ge EU större inflytande i världspolitiken (Ginsberg 1989:152).

USA efterlyser ett enat EU som kan visa framtänderna på den internationella arenan. Samtidigt uppmuntrar de en utvidgning av unionen. Huruvida en utvidgning går ihop med ett kraftfullt EU råder det delade meningar om (A

European Superpower 2004:46). Jag menar att dessa mål till viss del är motstridiga och visar på USA:s divergerande intressen i Europa.

6.1.3 Mer förhandling

“The agenda of U.S.-EU cooperation is wider than ever and still growing along with the European Union itself” (Condoleezza Rice 2005-02-08).

En annan del av USA:s utrikespolitiska förändring visar sig i att USA i större utsträckning än tidigare är benäget att konsultera och samarbeta med EU. Den amerikanska politiken blev allt mer EU-fokuserad under 90-talet och USA:s diplomatiska mönster gentemot Europa började att förändras vari USA begagnade en ny institutionaliserad dialog med EU, i motsats till individuella länder och NATO-Europa. Vid tidpunkten för Clintons lämnande av presidentposten förhandlade USA med EU, i motsats till individuella medlemsstater eller NATO-länder, på en rad fler områden än USA hade gjort vid tidpunkten för Clintons installation (Peterson 2004:4f). Utbyte mellan USA och EU har börjat att ersätta NATO och stat- till stat kontakter som en kanal för transatlantiskt utbyte på utrikespolitik (Peterson 2004:86). 1990 signerade USA och EU ”The Transatlantic Partnership Agreement” som hänvisade USA och EU till regelbundna politiska överläggningar och 1995 signerades ”The New Transatlantic Agenda” som skisserade huvudområdena för samarbete (Cameron 2002:158). Kontakterna mellan USA och EU har blivit fler sedan dessa (Bretherton et al 1999:187, Peterson 2004:86). En ökad dialog mellan USA och EU har resulterat i åtaganden för gemensamma aktioner och ställningstaganden i många frågor (van Oudenaren 2000:309).

Enskilda europeiska länder är idag också mindre känsliga för påtryckningar från Washington. Europa står idag i större utsträckning upp för sig själva och säger att de inte bryr sig om vad USA tycker (Daalder et al 2005:15). Detta är en effekt av att EU idag är en starkare internationell aktör.

USA:s uppfattning om EU har kommit en lång väg ifrån den tid då Kissinger menade att USA skulle konsulteras innan EU agerade politiskt (Featherstone et al 1996:85). Med tiden har Washington kommit att se på ett samarbete med EU som fördelaktigt (SOU 1997:60). Bush erkänner EU:s växande inflytande som utrikespolitisk aktör. The Economist skriver att president Bush är den första president som offentligt behandlat EU som en seriös förhandlingspartner (Leaders: Merci, y'all 2005:9, Into the lion's den 2005:47). Washington har på allvar börjat betrakta EU som en politisk aktör (Cameron 2002:158).

6.1.4 Arbetsfördelning

“America supports a strong Europe because we need a strong partner in the hard work of advancing freedom in the world” (George W Bush 2005-02-21).

”America fights the wars, Europe does the dishes?” (Hurd 2001:23). Rubriker som denna har på senare tid förekommit i media. President Bush begär idag en större ”burden-sharing” från Europa (Peterson et al 2003:210). President Bush har talat om en ny arbetsfördelning som skulle låta européerna ta hand om de fredsbevarande insatserna så att USA kan lägga sin energi på annat (Daalder et al 2001:71). Utvecklingen har pekat mot en arbetsfördelning mellan USA och Europa och mellan NATO och EU. USA skulle under denna fördelning fokusera på de globala militära utmaningarna och EU skulle förstärka sin inblandning i fredsbevarande insatser. NATO skulle bevara sin unika militära struktur och förstärka sin politiska funktion. EU skulle koncentrera sig på en förebyggande och stabiliserande strategi (Wenger et al 2003:336) ESDP skulle ansvara för fredsbevarande insatser i ett senare skede av en konflikt (Dörfer et al 2003:81). En arbetsfördelning är dock ett omdiskuterat och inte helt okontroversiellt ämne.

6.1.5 EU för svagt?

”The greater danger is that European militaries will not do enough, not that they’ll do too much” (Condoleezza Rice i Daalder et al 2001:80).

Ytterligare en del av USA:s utrikespolitiska förändring är att många i Washington idag menar att problemet inte längre är EU:s önskan om militär styrka utan snarare dess egentliga svaghet (Daalder et al 2001:74). ”Vi vill att européerna har möjlighet att förvara även våra [USA:s, min anmärkning] intressen, som vi har gjort för dem [Europa, min anmärkning] på t.ex. Balkan” (Burns 2005).

USA ser kritiskt på EU:s bristfälliga utrikespolitik (Hill 1998:33). Det mest kända exemplet är kanske när USA blev väldigt frustrerat över EU:s överksamhet och förlamning i Bosnien under 90-talet (Hill 1998:30). USA är även kritiskt till att EU inte har en militär kapacitet. ”Vi vill inte bara att USA, Storbritannien och Frankrike lägger ner stora resurser på försvaret när de andra inte gör det. Vi vill att Europa ska axla en del av ansvaret så att vi får mer jämvikt” (Burns 2005). Vidare menar USA att det faktum att USA:s och Europas militära styrkor är oförenliga är ett fundamentalt problem (Dörfer 2003:81).

7 Hur har USA:s Europapolitik förändrats?

7.1 EU mer uppmärksammat

De trender, önskan om ett starkt och utvidgat EU, en arbetsfördelning och ett ökat samarbete med EU, som jag presenterade i föregående kapitel är vad jag anser utgör den utrikespolitiska förändringen i USA:s Europapolitik. USA:s stöd för EU:s utveckling har blivit mindre osäkert. USA uppmuntrar såväl en utrikes- och säkerhetspolitik som en militär kapacitet inom EU. Även om detta stöd precis som innan är betingat, så är stödet idag tydligare och mindre osäkert. På en mer ingående nivå har en förändring skett i det att USA i större utsträckning uppmärksammar EU som en internationell aktör. Washington är idag mer benäget att förhandla och samarbeta med EU än tidigare. Ytterligare en förändring är att USA idag anser att det är ett problem att EU är svagt i den mening att unionen saknar en militär kapacitet och förmågan att agera enhetligt. USA vill se ett starkt EU som en partner de kan dela "bördan" med. Winnerstig som undersökt USA:s inställning till EU:s säkerhetspolitiska utveckling under åren 1989 till 1994 menar att hans studie visar på ett tydligt mönster, nämligen att USA:s attityd till europeiskt säkerhetssamarbete blir mer sympatiskt under dessa år (Winnerstig 1996:107). Jag menar att denna trend fortsätter.

Jag anser inte att det är speciella nyckelpersoner som varit avgörande i denna förändringsprocess utan jag menar att denna inställning har växt fram under efterföljande amerikanska administrationer. Jag menar att det finns ett generellt mönster av en större uppmärksamhet av EU som utrikespolitisk- och säkerhetspolitisk aktör även om de olika administrationerna har visat upp olika attityder till EU.

7.2 Fortfarande betingat stöd?

Jag menar att USA:s stöd för EU:s utveckling idag, precis som under Bush G H W administrationen och Clintonadministrationen, är betingat.

Den nuvarande Bushadministrationen framför ett villkorligt stöd för europeisk integration (Hamilton 2002:143). President Bush fortsätter som tidigare administrationer att betona Albrights tre "D"(Peterson et al 2003:210). Det är möjligt att klassificera Bushadministrationens Europapolitik som en förlängning av Clintonadministrationens villkorade stöd för ESDP. NATO:s centrala roll i europeisk säkerhetspolitik får inte undermineras. De styrkor som byggs upp i anslutning till ESDP ska vara "separable not separate" i förhållande till NATO

och NATO måste ha en "right of refusal" gentemot EU:s krishanteringsstyrka (Dörfer et al 2003:99). President Bush välkomnar således en större roll för EU i den europeiska säkerhetsdynamiken om detta integreras med NATO (Bengtsson 2004:27) och stödjer ESDP om det innebär ett nära samarbete med NATO vad gäller krishantering i och runt Europa när NATO väljer att inte fullt ut involvera sig (Bereuter et al 2004:158f).

8 Vilken slags förändring utgör USA:s utrikespolitiska förändring?

8.1 Olika former av utrikespolitisk förändring

Vilken slags förändring utgör då USA:s utrikespolitiska utveckling? Författarna inom teoribildningen beskriver olika former av utrikespolitisk förändring. Utfallet, omfattningen, intensiteten och den utrikespolitiska förändringens riktning följer inte speciella mönster och är därmed inte given (Rosati 1994:235). Alla utrikespolitiska förändringar är inte av samma slag, de kan variera i omfattning och område (Gustavsson 1998:22). Hallenberg menar att det finns två nivåer på vilka man kan studera förändring; dels på systemnivå och dels nivån av en enskild nations utrikespolitik. Vad gäller studiet av en enskild stats utrikespolitik kan man vidare urskilja två typer av förändringar; fundamentala omstruktureringar och förändringar som inte konstituerar en grundläggande omläggning av utrikespolitikens riktning (Hallenberg 1984:1).

Vad gäller förändringsgraden ger Hermann, som jag tidigare nämnt, förslag på olika slags utrikespolitiska förändringar; "Minor Adjustment Changes", "Program Changes", "Problem/Goal Changes" och "International Orientation Changes". Den första innebär en mindre förändring medan de följande tre innebär en tilltagande förändring. Först förändras medlen medan målen förblir desamma; sedan förändras även målen. Den sista formen innebär att staten i fråga förändrar hela sin utrikespolitiska orientering (Hermann 1990:5f).

- Vid en "Adjustment Change" sker en förändring i graden av ansträngning. Vad som görs, hur det görs och syftet med handlingarna förblir oförändrade (Hermann 1990:5).
- Vid en "Program Change" sker en förändring av de medel med vilka målet eller problemet grips an. En "Program Change" innefattar nya instrument, t.ex. diplomati istället för militär makt. Det som görs och hur det görs förändras, men syftet förblir oförändrat (Hermann 1990:5).
- Vid en "Program/Goal Change" är det ursprungliga problemet eller målet förverkat. Syftet ersätts med något annat (Hermann 1990:5).
- Vid en "International Orientation Change", den största formen av utrikespolitisk förändring, sker en total omdefiniering av statens internationella roll och aktiviteter (Hermann 1990:5f).

Det finns även andra författare som gör en uppdelning av olika förändringar. Holsti gör en uppdelning mellan förändringar som sker långsamt och stegvis och omstruktureringar som sker snabbt och djupgående. Omstrukturering är "the dramatic, wholesale alteration of a nation's pattern of external relations" (Holsti 1982:2).

Volgy et al skiljer också på utrikespolitisk- förändring och omstrukturering. Stora förändringar sker när processer som vanligtvis är oberoende av varandra blir sammanflätade och måste genomgå en förändring. Omstrukturering syftar till en grundläggande, omfattande förändring i en stats utrikespolitiska orientering. Definitionen innefattar två typer av politisk omstrukturering; förändring i riktning och medverkan. En förändring i riktning kan innebära en reduktion av beroendeförhållanden eller ett avsteg från allianser. En förändring i medverkan innebär att en stat rejält ökar eller minskar sitt engagemang i världspolitiken oberoende av förändringar i riktning (Volgy 1994:25f).

Hall, slutligen, ger förslag på tre olika förändringar. Den första förändringen innebär en förändring av instrumenten, den andra förändringen innebär en förändring av instrumenten och målen. Den tredje formen innebär en förändring av världsåskådningen och därmed en förändring av både instrument och mål (Kleistra 2001:388).

Forskningen skiljer således på utrikespolitisk- förändring och omstrukturering. En omstrukturering kan sägas vara en fundamental förändring av hela den utrikespolitiska relationen till aktören i fråga, dvs. en förändring av alla aspekter av utrikespolitiken. En utrikespolitisk förändring kan sägas vara en förändring av utrikespolitiken i vissa aspekter av relationen till aktören i fråga. Det är en utrikespolitisk förändring och inte en omstrukturering denna uppsats behandlar.

8.2 Förändringsform, förändringsgrad och tidsperspektiv

Det är viktigt att vara precis vad gäller tre variabler; förändringsnivån, förändringens omfattning och förändringens tidsram (Hagan et al 1994:269). Jag menar att vad jag kallar förändringsform, förändringsgrad och tidsperspektiv är avgörande variabler vid en karakterisering av utrikespolitiska förändringar, där betoningen ligger på förändringsformen. Dessa variabler som utgör grunden för stil- och substansdiskussionen, är till viss del sammanlänkade, men jag redovisar dem här var för sig för att tydliggöra dess innebörd.

- *Förändringsformen* handlar om huruvida det är de utrikespolitiska *medlen* eller *målen* som förändras, menar jag. Vid en omstrukturering förändras både medel och mål då förändringen är omfattande och djupgående. Vid en utrikespolitisk förändring som inte behöver vara så dramatisk förändras nödvändigtvis inte målen utan det kan handla om en förändring av enbart medel. Hermann skiljer i sin uppdelning på förändringar där medlen förändras och förändringar där målen förändras (se ovan). Hall menar

också att en utrikespolitisk förändring inte behöver betyda att målen förändras.

- *Förändringsgraden* berör *storleken* på förändringen. Handlar det om en total omläggning av utrikespolitiken eller är förändringen av en mindre storlek? Förändringsgraden inkluderar vilka *aspekter* av utrikespolitiken som förändringen berör. Är det en förändring av alla aspekter av utrikespolitiken eller bara vissa? Med aspekter menar jag att ställningstagandet i en utrikespolitisk fråga gentemot en aktör kan förändras medan inställningen i en annan fråga gentemot samma aktör består, t.ex. en förändring av handelspolitiken men inte säkerhetspolitiken. Storleken på förändringen har betydelse för hur många aspekter som berörs. Förändringsgraden har även betydelse för de utrikespolitiska medlen och målen. Vid en liten förändring förändras medlen för att uppfylla målen som är desamma. Vid en omstrukturering av utrikespolitiken förändras målen och oftast också medlen.
- *Tidsperspektivet* handlar om under vilket tidsspänn förändringen sker. Under en längre tid och stegvis eller plötsligt? Holsti, Hall samt Volgy menar att en utrikespolitisk omstrukturering sker under en kort period och är djupgående. En utrikespolitisk förändring sker generellt stegvis och under en längre period, menar jag.

För att karakterisera förändringen är det gynnsamt att tänka kring följande frågor; Har målen och/eller medlen förändrats och i vilken utsträckning? Har alla eller bara vissa medel och mål förändrats? Under vilket tidsspänn skedde förändringen? Handlar det om en stor eller liten förändring? Innefattar förändringen alla aspekter av relationen till aktören i fråga eller bara vissa?

8.2.1 Utrikespolitiska medel och mål

Utrikespolitik handlar primärt om definitionen av mål och intressen och sedan om hur dessa uppnås, medlen. Utrikespolitik förstås bäst som ett försök att utforma, hantera och kontrollera statens externa aktiviteter så att målen skyddas och främjas (Allen 1998:44). Utrikespolitik hänvisar till omfattningen och samlingen av mål, strategier och instrument som väljs av beslutsfattare för att agera utåt (Rosati 1994:225). Ett beteende kan klassificeras enligt de medel som används av en stat (Hermann 1978:39). Vad betyder då medel och mål?

- Med *mål* menar jag syftet med utrikespolitiken. Vilka mål har en stat för sina externa relationer? Är det att förbli hegemon, upprätthålla status quo, sprida demokrati och fred, främja multilaterala institutioner, upprätthålla maktbalansen eller att göra ekonomisk vinning? Mål kan förstås som en stats grundläggande intressen.

- *Medel* är de sätt på vilka de utrikespolitiska målen främjas och förhoppningsvis uppfylls. Dessa medel kan vara diplomati, militär makt, teknisk makt, förhandlingar, sanktioner, interventioner, ekonomiska påtryckningar och nyttjandet av internationella institutioner.

Vid en utrikespolitisk förändring kan både medel och mål förändras eller bara medel eller bara mål. Vidare kan en förändring innebära en förändring av vissa medel och/eller vissa mål. En stat kan ha flera mål och flera medel och alla behöver inte förändras vid en utrikespolitisk omläggning. Medel och mål kan således hänga ihop men behöver inte göra det.

8.2.2 USA:s utrikespolitiska medel och mål i Europa

Målen för USA i Europa har alltid varit *stabilitet* och amerikanskt *inflytande* och *ledarskap* på kontinenten, anser jag. Att upprätthålla *status quo*, menar jag, är också ett generellt mål för USA. USA vill behålla sin status som hegemon (Se t.ex. Chomsky 2004). Dessa mål består fortfarande idag. Det villkorade stödet för EU:s utveckling är en reflektion av att USA inte förändrat sina mål. Stödet för EU:s utveckling är betingat av att det inte utmanar NATO och därmed implicit USA:s inflytande och ledarskap.

Det är USA:s utrikespolitiska medel för Europapolitiken som har förändrats. USA erkänner EU alltmer som en internationell aktör och samarbetar med EU i större utsträckning än tidigare. USA efterlyser ett starkt EU med en militär kapacitet vilket avspeglar att USA:s nervositet och ambiguitet inför en europeisk säkerhetspolitik och en militär kapacitet har minskat. USA kan även idag tänka sig en arbetsfördelning mellan USA och Europa vilket kan ses som ett nytt medel.

Jag menar att USA har lagt om sina medel för att bättre uppnå sina mål. USA tillåter att ESDP utvecklas för att USA idag anser att denna utveckling inte kolliderar med USA:s intressen. För att bättre upprätthålla och skapa stabilitet i Europa, nämnvärt Östeuropa, ser USA på EU:s utveckling som ett medel för att uppnå detta.

8.2.3 Hur mäter man en stats utrikespolitiska medel och mål?

Jag har skapat mig en uppfattning om de utrikespolitiska medlen och målen i USA:s Europapolitik dels genom den litteratur som återfinns i referenslistan och även genom den förståelse jag har om amerikansk utrikespolitik. Jag har satt upp vissa medel och mål som jag anser att USA har för sin Europapolitik. Det finns kanske andra och möjligen mer specifika medel och mål. Jag har dock valt att göra en avgränsning för att mina argument och min diskussion ska bli tydlig. De medel och mål jag ställt upp är således inte givna eller beständiga. Men jag anser att de är baserade på rimliga antaganden.

Medel- och måldiskussionen inrymmer ett visst metodologiskt problem vad gäller hur man mäter dessa variabler. Jag är medveten om detta tillkorta-

kommande, men anser ändå att min modell är gynnsam. Om man kommer över det metodologiska problemet är uppdelningen mellan medel och mål intressant och angelägen.

9 Stil- och substansförändring

9.1 Tre variabler

Vad är då en substansförändring och vad är en stilförändring? Jag menar att det är de tre variabler som jag presenterade ingående i föregående kapitel som avgör huruvida en utrikespolitisk förändring konstituerar en substans- eller stilförändring, vari den första variabeln väger tyngst.

- *Förändringsformen med dess medel och mål*
- *Förändringsgraden*
- *Tidsperspektivet*

9.1.1 Substansförändring

En substansförändring är när de utrikespolitiska målen såväl som medlen förändras, menar jag. Förändringsgraden är stor och många eller alla aspekter av utrikespolitiken förändras vid en substansförändring. Vad gäller tidsperspektivet sker en substansförändring relativt snabbt. Det som benämns omstrukturering i litteraturen menar jag konstituerar en substansförändring. Hermannns ”Problem/Goal Change och ”International Orientation Change” är vad jag skulle beteckna substans-förändringar.

9.1.2 Stilförändring

En stilförändring är en utrikespolitisk förändring vari de utrikespolitiska målen består, men stilen med vilken utrikespolitiken förs förändras, menar jag. Vissa eller alla av de utrikespolitiska medlen förändras. En stilförändring innebär oftast inte en förändring av alla aspekter av utrikespolitiken gentemot staten i fråga. Det rör sig oftast enbart om vissa aspekter som förändras. En utrikespolitisk förändring är nödvändigtvis inte dramatisk. En förändring behöver inte heller ske under ett kort tidsspann. Det handlar oftast inte heller om en omfattande omläggning av hela den utrikespolitiska sammansättningen (Hagan et al 1994:267f). Förändringsgraden är av det mindre slaget. En stilförändring sker under ett längre tidsperspektiv och ofta stegvis. Hermannns ”Adjustment Change” och ”Program Change” skulle jag benämna stilförändringar.

Ett exempel på en stilförändring är när en stat lägger om framtoningen på sin politik för att framstå i bättre dager på den internationella arenan. Ett exempel är president Bushs besök i Europa i februari år. Detta besök skulle bevisa för Europa

att de fortfarande var en viktig partner till USA. Jag menar att denna resa uppkommit ur en förståelse för USA att Europas vänskap är viktig för USA om de ska kunna uppnå sina mål. Bushadministrationen har insett att de inte kan ha kyliga relationer till vissa delar av Europa om de vill ha fortsatt inflytande och ledarskap på kontinenten.

Ett exempel ur litteraturen ger Volgy i introduktionen av amerikanska marinsoldater i Libanon i början av 1980-talet, vilket han menar utgör en förändring av USA:s utrikespolitik. Han menar dock inte att det är självklart att denna förändring är så stor att den utgör en omstrukturering av USA:s utrikespolitik gentemot Libanon och generellt gentemot Mellanöstern (Volgy et al 1994:38). Detta är vad jag skulle kalla en stilförändring då det är en förändring i medel, ej mål.

10 USA:s utrikespolitiska förändring – stil eller substans?

10.1 En förändring i medel

USA:s utrikespolitiska förändring gentemot EU handlar inte om någon omfattande omstrukturering av Europapolitiken, anser jag. Det handlar snarare om en mindre utrikespolitisk förändring vari medlen mer än målen förändrats. Det verkar som att Bush sedan han blev omvald har ansträngt sig för att framhäva en annan ton vad gäller diskussionerna om relationen mellan Europa och USA och vad gäller diskussioner om Europa generellt (Daalder 2005:2). ”There was no change in substance, but there was a change in style”, sa en europeisk diplomat som lyssnade till Condoleezza Rice när hon talade i Frankrike i februari i år (Kessler 2005:17).

De amerikanska målen; stabilitet, inflytande, ledarskap och status quo, består. Att USA:s Europapolitik inte har förändrats vad gäller målen speglas i att stödet för EU:s utvidgning och förstärkning fortfarande är betingat. USA vill ju fortfarande ha inblick i politiken i Europa. Bushadministrationen kanske inte är lika tydliga med det som Kissinger var när han sa att han ville att USA skulle konsulteras i alla europeiska frågor, men USA vill inte att EU utvecklas utan amerikansk insyn. USA:s tro på NATO speglar detta. Men USA kan idag se fördelarna med EU för de amerikanska målen och intressena. Denna förändring har skett under en längre period och USA:s inställning till EU är fortfarande under utveckling.

Men Europapolitiken kanske inte tycks förändrad. NATO kommer fortfarande i första hand och USA vill fortfarande ha inflytande och utöva ledarskap i Europa. Hur kan det då vara en förändring? Svaret ligger i att det handlar om en förändring i medel snarare än mål. Det är viktigt att skilja på dessa när man undersöker en stats utrikespolitik och huruvida en utrikespolitisk förändring skett, menar jag. En utrikespolitik kan se ut att vara fundamentalt förändrad, men innefattar förändringen en omdefiniering av de utrikespolitiska målen? Eller är det en förändring i medel som ser ut som en målförändring?

Kan en förändring i medel så småningom omsättas i en förändring av mål? Jag anser inte att medel och mål nödvändigtvis hänger ihop. Ett utrikespolitiskt mål av exempelvis stabilitet eller internationellt ledarskap kan uppnås både genom militär makt och diplomati. Två väldigt olika medel således. Men en förändring i mål kan möjligtvis börja som en förändring i medel. Stil kan ibland ha en egen substans (Daalder 2005:3). Vad gäller USA:s Europapolitik kan möjligen en förändring i medel på sikt leda till en förändring i mål. USA uppmuntrar att EU utvecklar en säkerhetsstruktur och ett försvar. Detta är dock idag betingat av att det inte

utmanar NATO. Men om EU utvecklas substantiellt kanske NATO blir överflödigt? USA:s uppmuntran av EU:s säkerhetsstruktur kan möjligen leda till att NATO försvinner. USA:s mål om inflytande och ledarskap kanske då undermineras. Detta mål blir svårare att uppnå utan NATO, men målet som sådant består säkerligen ändå. Likaså om EU utvecklas på ett sätt som går enligt USA:s intressen kanske USA:s mål om inflytande och ledarskap i Europa försvinner då de ser att Europa kan ta hand om sig själva. Jag tvivlar dock på att USA:s grundläggande mål för Europapolitiken kommer att förändras. Jag tror snarare att Europapolitiken kommer att vittna om ytterligare förändringar i medel.

11 Hur vet man om det rör sig om en stil- eller substansförändring?

11.1 Kritik av uppsatsens resultat och teoribildningen

Det är inte alla som nödvändigtvis instämmer i den utgångspunkt jag tar i denna uppsats, nämligen att en utrikespolitisk förändring har skett i USA:s Europapolitik. Å andra sidan kan det ses som självklart att USA har förändrat sin politik gentemot EU då unionen ser helt annorlunda ut idag än för bara tio, femton år sedan. En beskrivning av denna förändring kanske då inte ses som intressant. Vidare kan andra se förändringen som en stor förändring i det att EU nu tycks vara erkänd som internationell aktör. Redan i utgångspunkten till denna uppsats kan det således råda delade meningar.

Säkerställandet av vad som definierar en fundamental utrikespolitisk förändring skapar många utmaningar (Hermann 1990:5). Hur mäter man en stats utrikespolitiska förändring och avgör om det rör sig om en förändring i substans eller bara i stil? Det finns självklart vissa svårigheter här. Det kan vara svårt att empiriskt belägga det ena eller det andra. Det kan möjligen enligt somliga till slut handla om en subjektiv bedömning. Jag har i denna uppsats förmedlat min bild av den utrikespolitiska förändringen utifrån den empiri och den analysmodell jag har presenterat.

Är det den uttryckta eller implicita, verbala eller icke-verbala politiken som räknas vid en bedömning av en stats utrikespolitik? Eller är det minnena av politiken som formar sanningen om politiken (Winnerstig 1996:134)? Det kan vara svårt att känna till om en beslutsfattare har en dold agenda eller om det som sägs och görs reflekterar det verkliga intresset i en viss fråga eller viss region. Det är inte ovanligt att säga att officiella uttalanden, retoriken, inte är en bra indikator för den politik som verkligen förs (Winnerstig 1996:131). Retoriken kan förändras, men den behöver inte reflektera den verkliga politiken som kanske inte har förändrats. Det kan även vara så att retoriken förblir densamma, medan politiken förändras (Holsti 1982:12). Det är vidare skillnad på en politik som bekräftas år efter år i dokument efter dokument och en politik som framförs vid ett enskilt tillfälle (Goldmann 1982:252).

Är det då gynnsamt att använda sig av teorierna om utrikespolitisk förändring även om förändringen i det här fallet är en förändring i medel snarare än mål? Jag menar att teoribildningen passar mitt syfte väl. Det är just diskussionen om förändringsformen som jag intresserat mig för och de klassificeringar av utrikespolitiska förändringar som finns inom forskningen fungerar bra som utgångspunkt. Teoribildningen har precis som andra teorier sina brister. Ett generellt problem är avsaknaden av konsensus kring vissa begrepp, exempelvis utrikespolitisk förändring. Avsaknaden av ett tidsperspektiv kan också vara

problematiskt. Under vilken tidsperiod ska en förändring ske för att den ska klassificeras som en utrikespolitisk förändring? Bristerna rör dock främst orsaksförklaringarna vilka jag inte berör här.

Utifrån den enkla modell jag ställt upp, vari medel och mål utgör nyckelkomponenter, har jag sökt att kategorisera förändringen i form av stil- och substansförändring. Det kan finnas olika uppfattningar om vilka de utrikespolitiska medlen och målen är vad gäller en stats utrikespolitik. Därmed kan det vara svårt att bygga en kategorisering på dessa. Jag syftar inte till att lansera denna enkla modell som något som nödvändigtvis fungerar i andra sammanhang. Jag sammanställde denna modell för mitt eget syfte vad gäller USA:s förändrade Europapolitik. Denna modell utgör början på en vidare forskning inom utrikespolitisk förändring. Mitt huvudskaliga bidrag är diskussionen om stil och substans och uppdelningen mellan medel och mål, som jag hoppas kan leda till fortsatta diskussioner. Jag anser att en uppdelning i stil- och substansförändringar är intressant eftersom skillnaden mellan medel och mål är en angelägen aspekt. Det är viktigt att förstå vad som är en stats mål för att förstå dess politik. Dessa diskussioner och denna modell kan naturligtvis utvecklas och jag menar således inte att min kategorisering på något sätt är heltäckande.

Hade det funnits alternativa teorier att använda i denna uppsats? Om jag hade tittat på orsakerna till förändringen hade det säkert funnits flera brukbara teoribildningar. Men då jag tittar just på förändringen och dess form anser jag att teorierna om utrikespolitisk förändring är den teoribildning som behandlar mitt problemområde här. Teoribildningen utgör en viktig del av uppsatsen.

12 Slutsatser

Jag har i denna uppsats beskrivit och kategoriserat USA:s utrikespolitiska förändring vad gäller Europapolitiken. Jag menar att denna utrikespolitiska förändring har skett gradvis och i tandem med EU:s utveckling. Det är inte möjligt att peka på en specifik situation då förändringen skedde i en dramatisk form. Det är inte en sådan slags förändring USA har undergått i sin Europapolitik.

Jag har syftat till att visa att det sedan kalla krigets slut finns ett generellt mönster där EU uppmärksammas mer och blivit mer av en partner till USA i vissa avseenden. Förändringen innefattar en förändring i medel snarare än mål och är enligt min kategorisering en stilförändring.

USA:s uppmärksamhet av EU är fortfarande bestämd av amerikanska intressen. USA vill använda EU för sina mål vilket en arbetsfördelning är ett exempel på, menar jag. EU kan få komma att vara med och dela bördan i konflikthärddar, men det är fortfarande på USA:s villkor och under deras ledarskap. Att dela arbetsbördan är en sak, att dela ledarskap en helt annan (Howorth 2004:15). USA som hegemon har inga planer på att dela denna status med någon annan. Dessutom är EU en lång väg ifrån att kunna utmana USA som politisk och militär aktör.

Den politiska integrationen av EU utgör den största utmaningen för fortsatt amerikanskt inflytande i Europa sedan andra världskriget (Cimbalo 2004:2). EU:s utveckling har därmed nödvändiggjort en reaktion från USA. USA har idag omdefinierat sina medel för att främja sina mål. Utrikespolitiken uppvisar vanligtvis ett gap mellan uppfattningar om hur världen ser ut och mellan hur strukturen verkligen är (Rosati 1994:233). Mäktiga stater kan skjuta upp sin anpassning, men USA har idag sakteligen börjat inse att gamla maktattribut inte alltid fungerar. Den internationella arenan har förändrats och så måste även USA:s politik. USA tar idag EU:s utveckling på större allvar än tidigare, även om visst tvivel består vad gäller utvecklingen på det säkerhetspolitiska- och militära planet. För att kunna främja sina mål har USA insett att de måste förändra sina medel. Det är inte längre rimligt för USA att inte uppmärksamma EU som internationell aktör. Enskilda europeiska länder är inte idag lika benägna att ge efter för Washingtons påtryckningar och USA har fått erfara att de då måste agera mot EU i vissa frågor. Denna anpassning behöver nödvändigtvis inte handla om en riktning som USA önskar gå i, men de har insett att detta är nödvändigt för att avancera de amerikanska intressena. USA har insett att ett samarbete med EU är bra för att exempelvis hantera en återuppbyggnad i slutskedet av en konflikt. Men det betingade stödet för EU:s utveckling består.

President Bushs relationer till vissa delar av Europa var stundtals ansträngda under kriget mot terrorismen och under Irakkriget. En grundläggande fråga för USA idag är om de vill de samarbeta med EU, via NATO eller med utvalda

allierade? Bushadministrationen verkar dock idag anse att goda förbindelser även med det gamla Europa är viktigt för stabiliteten i Europa. Många i Europa menar att Bush nu har insett att han behöver EU och att han därför förändrat tonen mot EU (Into the lion's den 2005:48). Bush-administrationen har insett att de måste uppföra sig och formulera sig på ett annat sätt om de ska få bättre flyt i sin utrikespolitik (Boe 2005:18).

Kommer USA att spela en stor roll för Europa även i framtiden? Europa har en väldigt lång väg att gå till att bli självförsörjande vad gäller kontinentens säkerhet, menar jag. EU har ingen militär kapacitet att skryta med och EU brottas fortfarande med svårigheter att enas kring utrikespolitiska beslut. Är det sannolikt att USA och EU kan enas i ett jämlikt partnerskap och komma över de splittringar som de senaste årens utveckling har inneburit? Jag menar att det kanske är möjligt på en längre sikt om EU blir starkare, men idag är det fortfarande USA som har överhanden. När allt kommer omkring så anser jag att USA och Europa behöver varandra, både för sina respektive intressen och för de gemensamma globala intressen de faktiskt delar.

13 Framtida forskning

Det finns ett otal intressanta aspekter att undersöka vidare; USA:s Europapolitik och EU:s framväxt som internationell aktör och dess implikationer för världspolitiken. Hur kommer amerikansk utrikespolitik att föras i framtiden? Kommer den att förändras som en följd av att den internationella strukturen förändras? Är gamla maktattribut förbrukade? Kommer USA att behålla sin status som hegemon? Kan EU bli en politisk utmanare till USA? Kommer NATO att försvinna? Hur kommer den transatlantiska relationen att utvecklas? Rör USA och Europa sig i olika riktningar? Är deras olikheter för stora för ett gynnsamt samarbete eller är splittringarna dem emellan överdrivna? Det skulle även vara intressant att forska mer kring USA:s utrikespolitiska mål. Är målet att till vilket pris som helst behålla status quo och sin supermaktstatus? Listan är oändlig och jag anser att just relationen mellan USA och EU är otroligt fascinerande.

14 Referenser

“A European superpower”, 2004. *The Economist* vol. 373, nr. 8401, s. 46-47.

A National Security Strategy for a New Century. The White House, Washington D.C., December 1999 s. 91 i Dörfer, Ingemar – Winnerstig, Mike, 2003. *Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik. USA:s nya säkerhetspolitiska doktrin. Amerikansk militär närvaro i Europa och RMA, USA och ESDP*. Totalförsvarets Forskningsinstitut. Juni 2003. Nr. 1650-1942.

Allen, David, 1998. ”Who Speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy”, s. 41-58 i Peterson, John – Sjursen, Helene (red.), 1998. *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*. London:Routledge.

Bailes, Alyson, 1997. ”Europe’s Defense Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance, *Foreign Affairs*, vol. 76, nr 00157120, s. 14-20. http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebSCO_local?9701260320. 16 April 2005.

Bengtsson, Rikard, 2004. *The EU as a Security Policy Actor: Russian and US Perceptions*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.

Bergsten, Fred C, 1999. ”America and Europe: Clash of the Titans”, *Foreign Affairs*, vol. 78, nr 2, s. 20-34. http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebSCO_local?1580645. 3 Mars 2005.

Bereuter, Dog – Lis, John, 2004. ”Broadening the Transatlantic Relationship”, *The Washington Quarterly*, vol. 27, nr 1, s. 147-162. http://muse.jhu.edu/journals/washington_quarterly/v027/27.1bereuter.pdf. 28 februari 2005.

Bildt, Carl, 2004. “The United States after Bush’s Reelection: European Views”. *Seminarium: The Brookings Institution and The Daimler-Chrysler Forum in Transatlantic Relations and Global Issues*. Washington D.C. 2004-11-17.

Boe, Sigrid, 2005. ”USA:s erkännande av EU är nu ett faktum”, *Dagens Nyheter*. 2005-02-19. s.18.

Braeman, John – Bremner, Robert, H – Brody, David, 1971. *Twentieth-Century American Foreign Policy*. Ohio: Ohio State University Press.

Bretherton, Charlotte – Vogler, John, 1999. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

Brzezinski, Zbigniew, 2004. "Luncheon: Revisiting the Grand Chessboard: The Geopolitics of Europe and Eurasia after 9/11 and Iraq". *Seminarium: Changing Security Dynamics in The Crossroads of Eurasia*. National Defense University. Washington D.C. 2004-09-08.

Brown, Seyom, 1968. *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Johnson*. New York: Columbia University Press.

Burns, Nicholas, Under Secretary of State for Political Affairs, Utrikesdepartementet USA (vid tidpunkten USA:s NATO-ambassadör) 2005. "Samtal Europa". *Sveriges Television 1*. 2005-02-03.

Bush, George W, 2005. *President Discusses American and European Alliance in Belgium*. Office of the Press Secretary 2005-02-21. The White House. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050221.html>. 10 Maj 2005.

Bush, George W, 2005. *President Meets with E.U. Leaders, Justus Lipsius, Brussels, Belgium*. Office of the Press Secretary, 2005-02-22. The White House. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050222-8.html>. 10 Maj 2005.

Cameron, Fraser, 2002. *US Foreign Policy After The Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London: Routledge.

Caridi, Ronald J, 1974. *20th Century American Foreign Policy. Security and Self-Interest*. New Jersey: Prentice Hall Inc.

Carlsnaes, W, 1992. "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, vol. 36, nr 3, s. 245-270. <http://elin.lub.lu.se/elin>. 7 mars 2005.

Chaffin, Joshua, 2004. "EU Anger as Bush calls for Turkish Membership", *Financial Times*. 2004-06-30. <http://news.ft.com/home/europe>. 18 maj 2005.

Chomsky, Noam, 2004. *Hybris – USA:s strävan efter global dominans*. Översättning av Gunnar Sandin och Birgit Stare. Originalets titel: *Hegemony and Survival. America's Quest for Global Dominance*. Stockholms: Ordfront.

Cimbalo, Jeffrey L, 2004. "Saving NATO from Europe". *Foreign Affairs*, vol. 83, nr 6, s.111-120. <http://elin.lub.lu.se/elin>. 14 april 2005.

Daalder, Ivo H – Goldgeiger, James M, 2001. "Putting Europe First“, *Survival*. Spring 2001, vol. 43, no.1 s. 71-91. <http://www.brookings.edu/views/articles/daalder/survival01.pdf>. 1 maj 2005.

Daalder, Ivo H – Lindsay, James M, 2003. *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington D.C: The Brookings Institution.

Daalder, Ivo, H, 2005. Transcript from “Bushs Trip to Europe: Mending Fences or More of The Same?”, *The Brookings Institution*. Washington D.C. <http://www.brookings.edu>. 24 mars 2005.

Dale, Reginald, 1993. “EU-US Notebook”, *Europe*, nr 332, s. 24-26. http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebSCO_local?9409142034. 3 mars 2005.

De Wijk, Robert, 2003. ”European Military Reform for Global Partnership”, *The Washington Quarterly*, vol. 27 nr 1, s. 197-210. http://muse.jhu.edu/journals/washington_quarterly/v027/27.1wijk.html. 14 April 2005.

Dixon, William J – Gaarder, Stephen M, 1994. „Explaining Foreign Policy Continuity and Change. U.S. Dyadic Relations with the Soviet Union, 1948-1988” s.185-202 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Dumbrell, John, 2003. ”Foreign Policy” s. 267- 285 i Singh, Robert (red.), *Governing America. The Politics of a Divided Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Dörfer, Ingemar – Winnerstig, Mike, 2003. *Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik. USA:s nya säkerhetspolitiska doktrin. Amerikansk militär närvaro i Europa och RMA, USA och ESDP*. Totalförsvarets Forskningsintitut. Juni 2003. Issn. 1650-1942.

Featherstone, Kevin – Ginsberg, Roy H, 1996. *The United States and the European Union in the 1990s*. Second Edition. London: Macmillan Press Ltd.

Ford, Peter, 1999. ”Now US Can Ring Up Mr. Europe”. *Christian Science Monitor*, vol. 91, nr 132, s. 6-6. http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebSCO_local?1898149. 14 mars 2005.

Fukuyama, Francis, 2004. “Troubled Partnership: What’s Next for the United States and Europe?”. *Seminarium: A Brookings Institution/Hoover Institution Briefing*. The Brookings Institution, Washington D.C. 2004-11-10.

Gerner, Deborah J, 1995. "The Evolution of the Study of Foreign Policy" s. 17-32 i Neack, Laura – Hey, Jeanne A. K. – Haney, Patrick J. (red.), *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Ginsberg, Roy H, 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*. London: Adamantine Press Limited.

Goldmann, Kjell, 1982. "Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization", *World Politics*, vol. 34, nr 2, s. 230-266. <http://elin.lub.lu.se/elin>. 8 februari 2005.

Goldmann, Kjell, 1988. *Change and Stability in the International System. The problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Gustavsson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.

Gustavsson, Jakob, 1999. "How Should We Study Foreign Policy Change". *Cooperation and Conflict*, vol. 34, nr 1, s. 73-96. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/1/73>. 23 februari 2005.

Hagan, Joe D – Rosati, Jerel A, 1994. "Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring", s. 265-280 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Hallenberg, Jonas, 1984. *Foreign Policy Change: United States Foreign Policy Toward the Soviet Union and the Peoples Republic of China, 1961-1980*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.

Hamilton, Daniel. "American perspectives on the European Security and Defence Policy", s. 143-157. *Center for Transatlantic Relations*. <http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/articles>. 19 mars 2005.

Hermann, Charles F, 1978. "Foreign Policy Behavior; That Which is To Be Explained" s. 25-47 i East, Maurice A. – Salmore, Stephen A. – Hermann, Charles F (red.), *Why Nations Act. Theoretical Perspective for Comparative Foreign Policy Studies*.

Hermann, Charles F, 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy, *International Studies Quarterly*, vol. 34, nr 1, s. 3-21. <http://elin.lub.lu.se/elin>. 8 februari 2005.

Hill, Christopher, 1998. "Closing the capabilities-expectations gap?" s. 18-38 i Peterson, John – Sjursen, Helene (red.), 1998. *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*. London:Routledge.

Hoffmann, Stanley, 1983. *Dead Ends. American Foreign Policy in the New Cold War*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.

Holsti, K J (red.), 1982. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen & Unwin.

Holsti, K J 1982. "Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory" s. 1-21 i Holsti, K J (red.) 1982. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen & Unwin.

Holsti, K J, 1988. *International Politics. A Framework for Analysis*. Fifth Edition. New Jersey: Prentice Hall International Inc.

Howorth, Jolyon, 2004. "Foreign and defence policy" s. 13-28 i Peterson, John – Pollack, Mark A (red.) *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*. London: Routledge.

Hurd 2001. "Europe must respond to the arc of danger", *Financial Times*, 2001-03-28 s. 85 i Peterson, John, 2004. "The US and Europe in the Balkans" s. 85- 98 i Peterson, John – Pollack, Mark A (red.), 2004. *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*. London: Routledge.

"Into the lions' den; George Bush in Europe", 2005. *The Economist*, s. 47-48.

Kennan, George F, 1954. *Realities of American Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Kessler, Glenn, 2005. "Hopeful Word Suggests Fresh Start in Europe and Middle East", *The Washington Post*. 2005-02-09. s. A17.

Kleistra, Yvonne - Mayer, Igor, 2001. "Stability and Flux in Foreign Affairs: Modelling Policy and Organizational Change", *Cooperation and Conflict*, vol. 36, nr 4, s. 381 - 414. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/4/381>. 10 februari 2005.

Layne, Christopher, 2001. "Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy". *The Cato Institute*. Cato Policy Analysis nr 394, 2001-04-04. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-394es.html>. 4 maj 2005.

“Leaders: Merci, y’all – Merci y’all; George Bush and Europe”, 2005. *The Economist*, s. 9-10.

Morgenthau, Hans, J, 1969. *A New Foreign Policy for the United States*. London: Pall Mall Press.

Neack, Laura – Hey, Jeanne A. K. – Haney, Patrick J. (red., 1995. *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Peterson, John – Sjursen, Helene, 1998. ”Conclusion. The myth of the CFSP?” s. 169-185 i Peterson, John – Sjursen, Helene (red.) *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*. London:Routledge.

Peterson, John – Smith, Michael E, 2003. “The EU as a Global Actor” s. 195-216 i Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander (red.) *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.

Peterson, John – Pollack, Mark A, 2004. “Introduction. Europe, America, Bush” s. 1-12 i Peterson, John – Pollack, Mark A (red.) *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*. London: Routledge.

Peterson, John, 2004. ”The US and Europe in the Balkans” s. 85-98 i Peterson, John – Pollack, Mark A (red.) *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*. London: Routledge.

Peterson, John – Pollack, Mark A, 2004. “Conclusion. The end of transatlantic partnership?” s. 128-142 i Peterson, John – Pollack, Mark A (red.) *Europe, America, Bush. Transatlantic relations in the twenty-first century*. London: Routledge.

”Relevance of EU Enlargement for the US”, *The European Union Factsheet*. 2004-06-24. http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum06_04/fact/elarg.pdf. 3 maj 2005.

Rice, Condoleezza. Från The Guardian 2000-06-07 s. 80 i Daalder, Ivo H – Goldgeiger, James M, 2001, “Putting Europe First, *Survival*. Spring 2001, vol. 43, no.1 s. 71-91. <http://www.brookings.edu /views/articles/daalder/survival01.pdf>. 1 maj 2005.

Rice, Condoleezza, 2005. “Transcript: Rice’s Speech on Transatlantic Ties”. *The Washington Post*. 2005-02-08. www.washingtonpost.com. 27 februari 2005.

Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) 1994. *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W, 1994. "The Study of Change in Foreign Policy" s. 3-22 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Rosati, Jerel A, 1994. "Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy" s. 221-265 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Russel Mead, Walter, 2004. "Troubled Partnership: What's Next for the United States and Europe?". *Seminarium: A Brookings Institution/Hoover Institution Briefing*. The Brookings Institution, Washington D.C. 2004-11-10.

Schrader, Peter J, 1994. "Bureaucratic Incrementalism, Crisis and Change in U.S. Foreign Policy Toward Africa" s. 111-137 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Sjursen, Helene, 1998. "Missed opportunity or eternal fantasy? The idea of a security and defence policy" s. 95-112 i Peterson, John – Sjursen, Helene (red.) *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge.

Skidmore, David, 1994. "Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change" s. 43-65 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Smith, Michael, 2002. "The Americas: the United States and Brazil" s. 107-136 i Webber, Mark – Smith, Michael (red.) *Foreign Policy in a Transformed World*. Essex: Pearson Education Limited.

SOU 1997:143. *A Larger EU – A More Secure Europe. Study of the Consequences for Security of EU Enlargement*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Spanier, John W, 1972. *American Foreign Policy Since World War II*. Fourth Revised Edition. New York: Praeger Publishers.

Statement by the Press Secretary. European Union Enlargement and Turkey. 2002-12-13. The White House. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021213-16.html>. 6 maj 2005.

Stolberg, Al, Colonel, 2004. "US Global Force Repositioning: What Role for Europe and Eurasia", Seminarium: *Changing Security Dynamics in The Crossroads of Eurasia. National Defense University*. Washington D.C. 2004-09-08.

"Turkey on the Threshold: Europe's Decision and U.S Interests". Flertalet författare. Washington D.C: *The Atlantic Council of the United States*. Policy Paper August 2004.

Van Oudenaren, John, 2000. *Uniting Europe. European Integration and the Post-Cold War World*. Oxford: Bowman & Littlefield Publishers.

Volgy, Thomas J – Schwarz, John E, 1994. "Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint" s. 22-43 i Rosati, Jerel A – Hagan, Joe D – Sampson III, Martin W (red.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Webber, Mark – Smith, Michael (red.), 2002. *Foreign Policy in a Transformed World*. Essex: Pearson Education Limited.

Weidenfeld, Werner, 1997. "America and Europe: Is the Break Inevitable?", *The Washington Quarterly*, vol. 20, nr 3, s. 37-53. http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebSCO_local?9706220222. 10 mars 2005.

Wenger, Andreas – Zimmerman, Doron, 2003. *International Relations. From the Cold War to the Globalized World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

Winnerstig, Michael, 1996. *Shared Values or Power Politics? Transatlantic Security Relations 1981-94*. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs. Research Report 26, 1996.