

# EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

En studie om dess uppkomst och institutionella utformning

Anders Nele

# Abstract

This thesis aims to explain the emergence of the Common Foreign and Security Policy of the European Union, and its institutional shaping, by using elements of Neofunctionalism and Liberal Intergovernmentalism.

Using Neofunctionalism, the Common Foreign and Security Policy can be explained both as a side-effect of Europe's economic integration, and as a way to maintain the former and the European Union's position as an economic superpower. The institutional shaping is a result of lack of convergence between important national interests. Therefore it rests on a firm intergovernmental base, with rigorously limited use of supranational decision-making.

For Liberal Intergovernmentalism, geopolitics and ideology, and to a certain level log-rolling, have played important roles. The reunification of Germany convinced France to form an alliance between the two countries. France, determined to achieve an economic and monetary union, thus offered Germany a political union, including a Common Foreign and Security Policy on intergovernmental terms.

Because of their existing big-power status, France and Great Britain had no interest to delegate national sovereignty. Hence they made sure to minimize supranational decision-making within the institutional framework, despite pressure from small and medium sized states, as well as Germany, a category of states that had long sought ways to enhance their respective foreign and security policy capacities.

*Keywords:* Common Foreign and Security Policy, European integration, Neofunctionalism, Liberal Intergovernmentalism, Institutional shaping

# Förkortningar

AF	Amsterdamfördraget
EG	Europeiska Gemenskapen
EMU	Europeisk monetär union
EPS	Europeiskt politiskt samarbete
FN	Förenta Nationerna
Parlamentet	Europaparlamentet
EPU	Europeisk politisk union
EU	Europeiska unionen
Europeiska rådet	Europeiska unionens råd
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
Kommissionen	Europeiska kommissionen
LI	Liberal Intergovernmentalism
MF	Maastrichtfördraget
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NF	Neofunktionalism
Rådet	Europeiska unionens allmänna råd

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	1
1.2	Teori.....	2
1.3	Operationalisering .....	2
1.4	Tidigare forskning .....	3
1.5	Metod och material .....	3
1.5.1	Avgränsning.....	4
1.5.2	Disposition.....	5
<b>2</b>	<b>Integrationsteoretiskt ramverk.....</b>	<b>6</b>
2.1	Neofunktionalism: integration, en kumulativ process.....	6
2.2	Centrala begrepp.....	7
2.2.1	Spillover.....	7
2.2.2	Politikens externalization .....	7
2.2.3	Nationell intressekonvergens.....	8
2.3	Liberal Intergovernmentalism: integration, ett strategiskt förhandlande .....	9
2.4	Centrala begrepp.....	10
2.4.1	Geopolitik och ideologi .....	10
2.4.2	Politisk kohandel .....	11
2.4.3	Nationella preferenser och preferensintensiteter .....	11
<b>3</b>	<b>Framväxten av ett mer integrerat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete .....</b>	<b>13</b>
3.1	Utvecklingen mot och av GUSP.....	13
3.2	Institutionell utformning i Maastrichtfördraget.....	14
3.3	Amsterdamfördraget och dess reformer .....	15
3.4	Viktiga nationella utrikes- och säkerhetspolitiska intressen.....	16
<b>4</b>	<b>Att karaktärisera den integration som GUSP har inneburit.....</b>	<b>17</b>
4.1	Ett neofunktionalistiskt perspektiv .....	17
4.1.1	Framväxt via spillover .....	17
4.1.2	Politikens externalization: en följd av yttre och inre tryck.....	19
4.1.3	Graden av nationell intressekonvergens: avgörande för den institutionella utformningen .....	20

4.2	Ett liberal intergovernmentalistiskt perspektiv.....	22
4.2.1	Tillkomst efter geopolitiska och ideologiska överväganden .....	22
4.2.2	Delvis en följd av politisk kohandel och därför ett undantag.....	23
4.2.3	Stormakternas preferenser utformar och dominerar .....	25
<b>5</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Utvärdering och avslutande reflektioner .....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>31</b>

# 1 Inledning

”In these times there is no clear security architecture in Europe. The security policy landscape is set in motion and will not crystallise into a new, firm structure for many years.” (Tysklands försvarsminister Volker R  he 1992 i Aggestam 2004 s. 103).

Europa befann sig i slutet av 1980- och början av 90-talet på väg från ett sätt att förhålla sig till utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete till ett annat, i och med bildandet av den Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). I samband med att Maastrichtfördragets (MF) undertecknades 1992 övergick Europeiskt politiskt samarbete (EPS) till att bli GUSP, vilket innebar tillkomsten av ett mer institutionaliserat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete  n någonsin tidigare i Europa. Dock placerades GUSP under en separat mellanstatlig pelare och beslutsfattandet vilade i hög grad på enhällighet mellan EU:s medlemsstater (hädanefter medlemsstater). Integrationen tilltog något i och med Amsterdamfördraget (AF) som t.ex.  ppnade upp f r ett visst ökat användande av den kvalificerade majoritetsregeln, även om framstegen som helhet i fördraget har ansetts relativt blygsamma (Gordon 1998 s. 171,178). Framförallt några av de större länderna har insisterat på ett fortsatt utrymme att kunna driva speciellt viktiga frågor unilateralt. Även om de flesta medlemsstaterna också har sagt sig vilja effektivisera GUSP, har det visat sig vara svårt att kompromissa med nationella intressen.

Min initiala förförståelse till ämnesområdet sade mig att GUSP  r något unikt. Detta speciellt med tanke på att det är extremt sällsynt förekommande att oberoende suveräna nationalstater samarbetar kring utrikes- och säkerhetspolitik. Till följd av denna min förförståelse, väcktes ett intresse och en önskan från min sida att fördjupa mig i bakgrunden till den integration som faktiskt har uppnåtts på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Mitt syfte med denna uppsats är att förklara uppkomsten av GUSP och dess institutionella utformning. Till min hjälp använder jag ett antal utvalda begrepp ur integrationsteorierna Neofunktionalism (NF) och Liberal Intergovernmentalism (LI). Den frågeställning jag ämnar besvara kan formuleras enligt följande:

- Hur kan man förklara dels uppkomsten av GUSP, och dels dess institutionella utformning?

Som framgår är båda delarna av frågeställningen av förklarande art. Jag söker i uppsatsen besvara den första delen genom att via olika teoretiska begrepp analysera bitar av den kontext i vilken GUSP har framkommit. Med kontext menar jag såväl avgörande historiska händelser som kan ha bidragit, som faktorer i EG/EU:s utveckling. Den andra delen förutsätter en empirisk beskrivning av GUSP:s institutionella utformning. I anslutning till att besvara den utgår jag från ett antal väsentliga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, tillhörande EU:s största och mest inflytelserika medlemsstater: Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Gällande EU:s utveckling, och den för GUSP, bedömer jag att det är rimligt att anta, på grund av nämnda länders storlek och internationella position, att deras intressen har spelat avgörande roller. Dessa intressen ligger därmed till grund för att, utifrån valda teoretiska begrepp, förklara GUSP:s institutionella utformning.

## 1.2 Teori

Neofunktionalism (NF) och Liberal Intergovernmentalism (LI) har kommit att utgöra två av de viktigaste integrationsteorierna i fråga om att söka förklara den europeiska integration som lett fram till dagens EU. Teorierna har båda använts för att förstå såväl ekonomisk som politisk integration. Emellertid så fokuserar de mångt och mycket på att förklara integration i termer av ekonomi. Detta medför att den politiska integrationen, inte minst på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, i viss mån lämnas därefter. Med tanke på teoriernas position och inflytande inom området integration anser jag detta vara något anmärkningsvärt. Jag blev därför intresserad av att söka applicera beståndsdelar ur teorierna, för att nå en djupare förståelse för uppsatsens ämnesområde.

## 1.3 Operationalisering

Ett antal indikatorer, som är nära sammanlänkade, anser jag vara användbara för att förklara GUSP:s institutionella utformning. För det första, om den kvalificerade majoritetsregeln används för att ta beslut eller om det krävs enhällighet mellan medlemsstaterna. För det andra, vilket inflytande EU:s institutioner som kommissionen och parlamentet har i och för GUSP. Nämnda faktorer är olika mått på graden av mellanstatlighet och överstatlighet. Inte minst därför kan de hjälpa oss att förstå, och förklara, GUSP:s institutionella utformning.

## 1.4 Tidigare forskning

Det finns onekligen mycket deskriptiv litteratur som behandlar framväxten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitisk dimension för Europa. Intresset för området tilltog några år in på nittioalet i samband med Maastrichtfördraget (MF) och etablerandet av GUSP. Från att ha representerat ett forskningsområde dominerat av statscentrerade teorier; olika typer av neorealism och neoliberalism, blev dessa så småningom utmanade av flera slag av normbaserad konstruktivism. Denna teoririktning försöker förklara den utveckling som har resulterat i GUSP bland annat i termer av "europeisering". Främst Neofunktionalismen (NF) har endast figurerat i begränsad omfattning inom den sentida teoretiska litteraturen på området. Mellan Neofunktionalismens och Liberal Intergovernmentalismens motsatta positioneringar har dock en ny inriktning, "governance", vuxit fram. Denna ger av nämnda teorier en kombinerad bild av beslutsstrukturen inom GUSP; även om den vilar på en mellanstatlig bas så innehåller den överstatliga drag.

## 1.5 Metod och material

Uppsatsen är av empirisk karaktär och kan beskrivas vara en kvalitativ studie av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP. Ambitionen är att med hjälp av teoretiska verktyg förklara uppkomsten av GUSP, och dess institutionella utformning. Den kvalitativa metoden brukar vara användbar när ambitionen är av nämnt slag, när en studie knyter an till tidigare forskningsansatser samt när forskaren ifråga önskar fånga in endast vissa passager i texter, eller rentav något underliggande som bäst fås fram genom intensiv närläsning (Esaiasson et al. 2004 s. 233f).

Min utgångspunkt har varit att söka hålla fokus på det specifika fallet och att ha ett riktat sökfält vad gäller den information som jag har eftersträvat att finna i valt material. Framtagen empiri har jag inordnat och analyserat i en form av system, vilket är konstruerat utifrån ett antal valda begrepp härledda ur integrationsteorierna Neofunktionalism (NF) och Liberal Intergovernmentalism (LI). Dessa begrepp anser jag vara centrala dels i bemärkelsen att de utgör viktiga teoretiska beståndsdelar, och dels i bemärkelsen att jag finner dem speciellt lämpliga att applicera på integration inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Att använda teorierna som helhet skulle vara problematiskt, inte minst med tanke på deras bredd, och i Neofunktionalismens fall dess flera inriktningar. Värt att betona är att även om teorierna i uppsatsen ägnas en del uppmärksamhet, utgör de inte studiens fokus. Annorlunda uttryckt är detta inte en teoriutvecklande eller teoriprovande studie, utan snarare en teorikonsumerande sådan. De utvalda



teoretiska verktygen används för att beskriva och förklara det specifika fallet (Ibid. s. 40f).

Uppsatsen utgår närmast uteslutande från sekundärmaterial, med undantag av ett fåtal juridiska artiklar som främst används för att tydliggöra vissa aspekter av valt problemområde. Den litteratur och de tidskriftsartiklar som jag har valt att använda behandlar EU:s framväxt och externa utveckling mer allmänt, och därtill utvecklingen mot och av GUSP mer specifikt. Detta förhållningssätt har jag valt på grund av att viss litteratur tenderar att se på GUSP alltför isolerat från andra delar av europeisk integration. Min uppfattning är att det i många avseenden krävs ett helhetsperspektiv för att förstå och förklara uppsatsens ämnesområde. En svårighet på området har varit att litteraturen i mångt och mycket är likriktad och av empirisk art.

### 1.5.1 Avgränsning

Eftersom ämnesvalet är fokuserat kring uppkomsten av GUSP och dess institutionella utformning, innebär det att tidsperioden kring ratificerandet av Maastrichtfördraget (MF) 1992 är av speciellt intresse. I detta fördrag tillkom GUSP rent formellt. I mindre utsträckning är även Amsterdamfördraget (AF) från 1997 av intresse. Detta eftersom fördraget introducerade ett antal institutionella förändringar för GUSP, vars implikationer jag diskuterar i anslutning till att förklara samarbetets institutionella utformning. Övriga EG-fördrag, före etablerandet av GUSP respektive efter Amsterdamfördraget (AF), berörs endast flyktigt.

GUSP inkluderar i viss utsträckning försvarsfrågor. Denna dimension av samarbetet har jag valt att inte behandla, eftersom den inte är av direkt relevans för fullgörandet av uppsatsens syfte. Emellertid berör jag delvis ett antal av EU:s största medlemsstaters syn i försvarsfrågor, när jag presenterar några av deras viktigaste utrikespolitiska intressen. Anledningen till detta är förutom att gränsen mellan de olika politiska områdena är synnerligen tunn, att ländernas inställning i försvarsfrågor (exempelvis hur de ser på relationer till försvarsallianser) kan avslöja något om deras utrikes- och säkerhetspolitiska intressen av relevans för GUSP.

Mitt val av teoretiska beståndsdelar och tillvägagångssätt innebär att EU:s ekonomiska integration, och överhuvudtaget dess roll som internationell ekonomisk aktör, tillskrivs en betydelse för uppkomsten av GUSP. Således upptar EU:s ekonomiska dimension, även om den inte har direkt koppling till GUSP, ett visst utrymme i uppsatsen.

## 1.5.2 Disposition

Efter detta, det inledande kapitlet, presenteras uppsatsens teoretiska ramverk i form av två inflytelserika integrationsteorier, Neofunktionalism (NF) och Liberal Intergovernmentalism (LI), och ett antal centrala teoretiska begrepp hämtade ur nämnda teorier. Därefter, i kapitel tre, ger jag en allmän beskrivning av GUSP:s framväxt och institutionella utformning varvid jag presenterar ett antal av de viktigaste medlemsstaternas utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. I kapitel fyra analyseras GUSP med hjälp av utvalda teoretiska begrepp utifrån uppsatsens syfte. Därpå sammanför jag uppsatsens slutsatser i det femte kapitlet. Detta övergår i ett sjätte och avslutande kapitel, innehållande en utvärdering av uppsatsens tillvägagångssätt samt ett antal avslutande reflektioner.

## 2 Integrationsteoretiskt ramverk

Både NF och LI är två omfattande paradigmer som är relevanta för att förstå integrationsprocesser inom en mängd, främst ekonomiska, men även politiska områden. I och med att mitt valda ämnesområde ”endast” innefattar integration på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, har jag valt att enbart översiktligt gå igenom teoriernas grunder och utveckling. Detta för att i nästa skede koncentrera mig på vissa centrala begrepp som jag så småningom applicerar på valt ämnesområde.

### 2.1 Neofunktionalism: integration, en kumulativ process

Drivkraften bakom integrationsprocesser vilar, enligt NF:s förgrundsgestalt Ernst Haas, främst på framstående ekonomiska och politiska aktörers policypreferenser och egenintresse. Haas beskriver integration som etablerandet av ett institutionaliserat mönster av politiska intressen (Haas 1964 s. 35). Det antyder att det sker en förändring i hur ledande nationella ekonomiska och politiska aktörer uppfattar att deras intressen och policypreferenser bäst tillvaratas. I sin tur leder detta till en överföring av lojalitet från nationalstatens institutioner till en central sammanslutning, bestående av gemensamt etablerade institutioner. Beskrivna process fortsätter endast om mer tillfredsställelse anses kunna erhållas av de gemensamma institutionerna än av motsvarande i nationalstaten (Haas, 1958 s. 13). Det bygger således på att ett samförstånd existerar mellan nationella politiska eliter och deras intressen i de, i sammanslutningen, deltagande medlemsstaterna. Om integration uppnås på ett område är chansen stor för stimulering av andra sektorer, något som kan leda till ökat samarbete inom andra områden (Haas, 1964 s. 111).

I takt med att integrationen intensifieras, via ökad överförd lojalitet mot den nya sammanslutningen, vilken i sig kommer att verka för ytterligare integration, får processen en närmast självgående dynamik. Ledande politiker kommer därför gradvis att uppfatta mer integration som något naturligt, ”a natural line of policy”. Slutmålet för nämnda utveckling, den så kallade beroende variabeln, var ursprungligen enligt Haas en federation mellan stater, som i slutändan antogs leda till att nationalstaten skulle komma att mista sin betydelse (Saeter 1998 s. 17f, 26).

Så småningom utvidgades dock NF mot att se mer flexibelt på integrationsprocessers slutmål, vilket innebar att fler möjliga systemförändringar blev en möjlighet (Se Haas 1964; Lindberg 1963; Lindberg och Scheingold 1970;

Schmitter 1969). Leon Lindberg introducerade tanken på att integration borde studeras som en process utan ett specifikt slutmål (Lindberg 1963 s. 6f). Haas bytte så småningom övertygelsen om den beroende variabeln mot en mer flexibel systemförändring; integration kan leda till olika mått av systemförändring, mot mer eller mindre av överstatlighet, beroende på graden av intressekonvergens mellan centrala aktörer och deras preferenser (Haas 1964 s. 77, 111; Saeter 1998 s. 26).

## 2.2 Centrala begrepp

### 2.2.1 Spillover

För att integration ska sprida sig från ett område till ett annat, via spillover, krävs det en typ av konvergens mellan nationella intressepreferenser. Enligt Lindberg antyder spillover i sin allmänna betydelse att en situation har uppkommit som innebär att uppnåendet av ett specifikt mål, inom ett område, är avhängigt av ytterligare integration inom en annan sektor. Ytterligare en utgångspunkt sammanlänkar begreppet med överföring av auktoritet från nationalstaten till en central sammanslutning, vilken i sig kan sprida integrationsprocesser vidare. När detta sker uppkommer situationer, vilka endast kan hanteras genom att ytterligare utvidga integrationen till andra områden, samt överföra än mer kompetens till sammanslutningen. Ur en medlemsstats perspektiv kan denna situation innebära, att för att den ska kunna uppnå ett av sina policymål, är den beroende av att en annan medlemsstat uppnår ett av sina (Lindberg 1963 s. 10f).

Enligt Haas påbörjas integrationen ursprungligen i strategiskt viktiga ekonomiska sektorer, områden av "low politics", för att i ett senare skede sprida sig till den politiska sfären. Detta eftersom fördjupad ekonomisk integration antas väcka ett behov av politisk institutionalisering inom en rad olika områden. Den politiska integrationen är alltså en logisk sidoeffekt av den ekonomiska integrationen (Rosamond 2000 s. 51f). Initial integration inom ett område behöver dock inte, per automatik, ge upphov till ytterligare integration inom andra områden. Haas introducerade så småningom, istället för spillover från sektor till sektor, begreppen "function" och "dysfunction", vilka antyder om integrationen sprider sig eller avtar. Detta är i sin tur korrelerat med de centrala aktörernas uppfattade intressepreferenser och mål (Lindberg 1963 s. 7).

### 2.2.2 Politikens externalization

Sannolikheten för att integration via spillover ska sprida sig till det utrikes- och säkerhetspolitiska området, "politikens externalization" (Schmitter 1969; Ginsberg 1989), är inom en organisation maximal när både en hög takt och ett

avsevärt djup av integration har uppnåtts. Detta är grundförutsättningen, och förutsätter att medlemsstaterna verkligen är gemensamt engagerade till fortsatt integration och samarbete inom ett stort antal områden. När samarbetet når en så pass integrerad nivå, menar Schmitter att medlemsstaterna kommer närmast omedvetet och ofrivilligt, känna sig manade att fortsätta den integrativa processen. På så vis kan även ett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete växa fram (Schmitter 1969 s. 164). I takt med att implementeringen av överenskomna policies ökar, samt att de gemensamma institutionernas inflytande tilltar, kommer ett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete vara ett naturligt led för medlemsstaterna, oavsett deras ursprungliga intentioner. En regional sammanslutning med en integrerad samverkan inom ett flertal områden kan komma att utsättas för påtryckningar från tredje part, vilket kan bidra till ett inre tryck att påskynda processen mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Andra aktörer på den internationella arenan kan mer eller mindre kräva av sammanslutningen, att den ska förmå att agera externt, alternativt att man själv önskar medlemskap i den. Parallellt med ett sådant tryck utifrån kan motiven bakom en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, förklaras av att de deltagande aktörerna, externt sett, önskar nå en mer slagkraftig förhandlingsposition gentemot andra internationella aktörer. En förutsättning, för att alla medlemsstater i sammanslutningen kommer att önska delta i utvecklingen mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, ligger i att de första stegen mot integration på området tas med viss försiktighet (Ibid. s.165).

### 2.2.3 Nationell intressekonvergens

Ett villkor för att integration ska uppkomma, som i förlängningen kan ge en form av systemförändring, är att olika staters regeringar anser att det ligger i deras enskilda intressen att samarbeta och överföra auktoritet mot en central sammanslutning. En process mot en systemförändring börjar med att regeringars "beliefs" och intressen ger upphov till olika "policies", vilka kan beskrivas som systemets input. I exempelvis en internationell organisation kan dessa sedan omvandlas till gruppbeslut, vilka utgör systemets output (Haas 1964 s. 77). Beroende på utgången av dessa beslut kan de ha kapacitet att omvandla det befintliga systemet. Men för att detta ska ske, och att integration överhuvudtaget ska komma till stånd, krävs en viss konvergens mellan centrala aktörers intressen och mål (Lindberg 1963 s. 10f; Haas 1964 s. 111). I motsats till Haas ursprungliga övertygelse om att integrationens enda troliga systemförändring var etablerandet av en överstatlig auktoritet, vilket antyder bildandet av en federation och ett upplösande av nationalstaten (Haas 1958 s. 311; Saeter 1998 s. 17f), kom NF så småningom att öppna upp för fler möjliga systemtransformeringar. Omfattningen av dessa, menade både Haas och Lindberg, var beroende av graden av nationell intressekonvergens. En betydande intressekonvergens antogs leda till en mer genomgripande systemförändring, och antyda en djupare och mer långtgående integration inom de flesta områden (Lindberg 1963 s. 10f; Haas 1964 s 111).

Nämnda utveckling av NF mot ett mer aktörsbaserat system (Se Haas 1964 s.77; Saeter 1998 s. 26) är viktig. Den har givit teorin större användbarhet för analyser av integration som inkluderar såväl traditionellt mellanstatliga inslag som överstatliga. Detta har Martin Saeter uppmärksammat, då han har tagit fram en flexibel analysmetod baserad på centrala aktörers intressen och motiv (Se Saeter 1998 s. 66-80). Saeter utgår från att individuella multipla variabler är fullt möjliga. Det vill säga de enskilda medlemsstaterna kan ha vitt skilda mål för integrationens slutmål, inom ett eller flera områden. För att kunna identifiera en aktörs beroende variabel, krävs i ett inledande skede att dess centrala målrelaterade intressen kartläggs. Detta för att i nästa fas kunna förstå hur denne går tillväga, vilken aktörsstrategi den använder, för att nå sitt/sina mål inom ramen för en tilltagen interaktion med andra autonoma aktörer. Genom att på detta sätt systematiskt identifiera olika aktörers intressen och aktörsstrategier, samt hur dessa interagerar med varandra, kan man få fram den beroende variabeln (slutmålet) för en integration inom ett område. En beroende variabel kan innebära en form av interaktion karaktäriserad av mellanstatlighet i en konfederation, eller av överstatlighet i en federation (Ibid. s. 72-77).

## 2.3 Liberal Intergovernmentalism: integration, ett strategiskt förhandlande

Integration är enligt LI ett "two-level game": först uppkommer nationella preferenser via den nationella policyprocessen; resultatet av denna tar sedan staters regeringar med sig till mellanstatliga förhandlingar (Rosamond 2000 s. 136f). Givet den institutionella miljö som EU representerar; alla parter har stor tillgång till information och deltagande aktörer uppmuntras till att vara öppna med sina preferenser, finns där stora möjligheter för medlemsstaterna att kunna nå gemensamma relativa vinster. Detta eftersom transaktionskostnaderna för att nå överenskommelser är extremt låga. EU:s struktur är därmed inriktad på att snabbt nå överenskommelser i de frågor där relativt likvärdiga preferenser framträder mellan medlemsstaterna. Emellertid menar LI:s grundare Andrew Moravcsik; inspirerad av både rational choice skolan (Hoffman 1966; Moravcsik 1999) och neoliberalismen (Keohane 1989), att utgången av förhandlingar inom EU oftast reproducerar ett redan tidigare existerande maktmönster mellan medlemsstaterna och deras preferensintensiteter: "the asymmetrical interdependence". De som har störst intresse av att nå överenskommelser, främst de mindre staterna, kommer att göra större eftergifter för att nå dit, medan medlemsstater som t.ex. förmår att driva en effektiv unilateral politik, vanligtvis de större, kommer att vara mindre benägna att göra eftergifter (Moravcsik 1999 s. 3, 60-63)

Förutom möjligheter att göra relativa vinster är en viktig anledning till att nationella regeringar önskar delta i mellanstatliga förhandlingar (inom EG/EU), att man med hjälp av dessa ser möjligheter att stärka sin inrikespolitiska ställning vis à vis opposition och hemmaopinion; detta genom att man kan förhandla till sig

fördelar i Bryssel och därigenom ta kontroll över den inrikespolitiska agendan (Rosamond 2000 s. 138). Även beslut att delegera nationell suveränitet, vilket främst görs inom ”mindre viktiga” områden för att visa upp ett trovärdigt engagemang för EU- samarbetet, förklaras av LI ha en stärkande funktion för sittande regeringar, både i ett EU- och i ett inrikespolitiskt sammanhang.

Ekonomiska intressen utgör EU:s medlemstaters främsta drivkraft till den integration som skett i Europa under modern tid. Geopolitiska och ideologiska övertygelser har sammantaget spelat en mindre roll, även om sådana har haft viss betydelse när det gäller preferensformerandet inom nationellt känsliga områden (Moravcsik 1999 s. 3, 76, Moravcsik och Nicolaidis 1999 s. 81f).

## 2.4 Centrala begrepp

### 2.4.1 Geopolitik och ideologi

Utrikes- och säkerhetspolitik är således ett område som enligt LI inte främst har påverkats av ekonomiska faktorer. Istället har geopolitiska och ideologiska orsaker i första hand inverkat och influerat ländernas preferensformerande. Det kan handla om allt från speciellt viktiga nationella värden, historiska analogier och ”lessons of history” som sitter inpräntade i både den ledande politiska eliten och allmänheten. Vad gäller Europa finns det tre viktiga faktorer som är värda att nämna: högt värderade band till forna kolonier, relationer till supermakter och erfarenheter från andra världskriget (Moravcsik 1999 s. 30f). Alla dessa faktorer har i något avseende lämnat avtryck på de största ländernas preferensformerande, eller framförallt i hur ledande politiker har kommit att uppfatta att nationella intressen, inom utrikes- och säkerhetspolitik, bäst kan tillvaratas. Jag kommer redan här nämna ett par exempel, som är viktiga för uppsatsens fortsättning. Storbritannien har, efter att man hade klarat sig ur andra världskriget utan ansevärliga förluster och avvecklat sina forna kolonier, sökt upprätthålla sin stormaktstatus genom att bibehålla starka kontakter inom det brittiska samväldet, och ännu viktigare, genom att etablera ett speciellt förhållande med USA. Frankrike å andra sidan som en större förlorare av andra världskriget, inte minst förlorare i termer av prestige, har därför verkat för ett oberoende ”franskt” Europa. Tyskland slutligen, har i avsaknad av att kunna titulera sig som kolonialmakt satsat helhjärtat på Europa och samarbete. Tyska makthavare har sedan lång tid tillbaka sökt tvätta bort stämpeln av landet som en ”agressor”. Tyskland har därför varit mån om att värna ett nära samarbete med sina allierade, inte bara inom Europa, utan också med USA (Ibid. s. 30f).

Moravcsik är övertygad om att EU:s största medlemsstaters preferenser inom utrikes- och säkerhetspolitik, har varit mer eller mindre stabila under lång tid. De är förankrade i omtalade ideologiska och geopolitiska övertygelser, varför

förhandlingspositionerna kan uppfattas vara mer låsta på detta område jämfört med andra politiska områden (Moravcsik 1999 s. 428f).

## 2.4.2 Politisk kohandel

I EU-sammanhang, inte minst i mellanstatliga förhandlingar kring exempelvis ett nytt fördrag, existerar det ofta en mängd frågor som de olika staterna fäster olika preferensvärde i förhållande till. Under sådana omständigheter finns det stora möjligheter till politisk kohandel. Det handlar om ett politiskt förhandlande som täcker åtskilliga policyområden. Parterna byter något förenklat eftergifter med varandra, inom områden av mindre betydelse, för att i nästa steg erbjuda varandra kompensation i form av stöd i frågor där man har starka preferenser. Denna typ av politisk kohandel är som förstått mest effektiv om två stater har asymmetriska intressepreferenser på vitt skilda områden. Detta är emellertid sällsynt. Detsamma gäller förekomsten av utrikes- och säkerhetspolitik i politisk kohandel, då geopolitiska och ideologiska intressen ofta leder till fixerade nationella preferenser och låsta förhandlingspositioner på området (Ibid. s. 65f).

## 2.4.3 Nationella preferenser och preferensintensiteter

Distribuerandet av relativa och absoluta fördelar i mellanstatliga förhandlingar speglar nationella regeringars relativa preferensintensiteter på olika områden, och deras förhandlingsförmåga att i mesta möjliga mån få igenom sina nationella preferenser. I och med dessa förutsättningar gäller enligt LI att de stater som mest önskar nå en överenskommelse i en fråga, kommer att vara villiga att göra de största eftergifterna, och därmed i stor utsträckning avvika från sina preferenser. Omvänt gäller att de stater som inte har så stort intresse av att en överenskommelse nås, kommer att vara beredda att göra de, proportionerligt sett, minsta eftergifterna. Dessa utgångspunkter innebär i själva verket att mellanstatliga förhandlingar tenderar till att reproducera ett redan existerande maktförhållande mellan nationalstater. De största och internationellt sett mest inflytelserika länderna, vilka förmår driva frågor unilateralt, alternativt i andra koalitioner, kommer att vara de största vinnarna. I och med att mindre länder generellt fäster större vikt vid att nå överenskommelser, kommer de också vara mer benägna att ”gå längre” och ge efter i förhandlingar. De kommer därför att utgöra de potentiella förlorarna (Ibid. s. 62f).

Varje rationell regering kalkylerar på de relativa kostnader och vinster som är förbundna med att driva en fråga unilateralt, alternativt vad som kan vinnas genom att ingå mellanstatliga överenskommelser. Ett unilateralt veto mot en överenskommelse, eller att hota överge ett avtal, är de mest framstående maktmedlen i mellanstatliga förhandlingar. Detta förutsatt att exempelvis ett överlägset unilateralt alternativ också existerar. Under sådana förhållanden, underförstått att den som framför ett unilateralt veto är en betydande aktör, kommer det med största sannolikhet att leda till att en överenskommelse endast



kan ske inom ramen för nya villkor. Förhandlingspositionen har i ett sådant läge försämrats för regeringar som absolut önskar nå en överenskommelse. De kommer att "tvingas" göra ännu större eftergifter, än i en situation då alla parter enhälligt önskar nå en överenskommelse. Fortfarande innebär en förhandling av detta slag större relativa vinster för alla deltagande regeringar; störst för de med attraktiva unilaterala alternativ, jämfört med om alla stater skulle välja att agera enskilt framför att förhandla (Moravcsik 1999 s. 63-65f).

## 3 Framväxten av ett mer integrerat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till GUSP:s uppkomst och till dess institutionella utformning, via omnämnda EG-fördrag, samt ett antal centrala nationella utrikes- och säkerhetspolitiska intressen.

### 3.1 Utvecklingen mot och av GUSP

Tanken på att samarbeta inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området är inget nytt. Tvärtom öppnade redan Romfördraget upp för utvecklingen av en internationell roll för det dåvarande EG. Detta genom att identifiera ett antal externa områden inom vilka samarbete kunde ske (Holland 1999 s. 234). De dåvarande medlemsstaterna var inte främmande för att utvidga det ekonomiska samarbetet till externa frågor, och däri även inkludera samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik. I slutet av 1960-talet, i samband med att nya medlemsstater skulle tillkomma och början på den avslutande fasen med den inre marknaden hade påbörjats, inledde medlemsstaterna diskussioner om ett tätare politiskt samarbete (Michael Smith 2004 s. 68). Dessa tankar vidareutvecklades så småningom inom ramen för EPS från 1970. EPS var den mindre institutionaliserade föregångaren till GUSP. Den ursprungliga versionen av EPS gavs 1986 av medlemsstaterna en starkare juridisk bas i och med Enhetsakten; ett fördrag som utgjorde en viktig del i integrationen mot ett framtida EU. Det är bland annat omnämnt för att ytterligare ha liberaliserat den inre marknaden, samt förstärkt de gemensamma institutionerna och deras kompetenser (Dinan 1999 s. 103f). Utifrån ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv utgör Enhetsakten det första reella steget mot ett mer integrerat och samordnat utrikespolitiskt samarbete. Medlemsstaterna förband sig därigenom att gemensamt formulera och implementera utrikespolitik, samt skicka representanter till sekretariat och arbetsgrupper, som placerades i Bryssel (White 2001 s. 74, 100). Förutom denna juridiska och operationella tillnärmning kom utvecklingen mot GUSP att intensifieras, mot bakgrund av en rad omvälvande förändringar i det internationella systemet mot slutet av 1980-talet. Sovjetunionens sönderfall och Tysklands återförening brukar nämnas som viktiga faktorer (Winn et al. 2001. 2001 s. 39f).

1992 undertecknades MF och medlemsstaterna valde att placera GUSP under en enskild andra pelare, i en struktur med sammantaget tre olika pelare som kom att utgöra EU. I och med MF fördjupade medlemsstaterna den ekonomiska

integrationen ytterligare. Det stod i och med fördraget klart att EU definitivt skulle få en monetär union (EMU) med en gemensam valuta (Dinan 1999 s. 146f). Den ekonomiska integrationen kompletterades med en politisk union, i vilken GUSP bestämdes bli en central beståndsdel (Ibid. s. 135).

Förutom betydelsen av de institutionella förändringar som GUSP innebar, jämfört med det tidigare EPS, åskådliggjorde det använda språkbruket de bakomliggande förväntningarna från medlemsstaterna. För första gången nämndes exempelvis orden *gemensam utrikes- och säkerhetspolitik* och att försvarssamarbetet skulle intensifieras och kodifieras, vilket med tiden skulle kunna leda till formerandet av ett gemensamt försvar (Maastrichtfördraget art. 17 pkt.1, White 2001 s. 96). Förutom att GUSP också var tänkt att *skydda EU:s gemensamma värden och intressen* (Maastrichtfördraget art. 11 pkt. 1), uttrycker preambeln till MF *en identitetsskapande vision* för EU. Detta genom att man från medlemsstaternas sida relaterar implementerandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, till att man därigenom ska *förstärka den europeiska identiteten och självständigheten* (Sedelmeier 2004 s. 123).

## 3.2 Institutionell utformning i Maastrichtfördraget

Den pelarstruktur som medlemsstaterna i MF etablerade, skiljer på beslutsfattandet och graden av överstatlighet pelarna emellan. Endast den första pelaren (EG) har formellt överstatliga drag i beslutsfattandet. De två återstående, varav GUSP utgör den andra, kännetecknas formellt av att beslut endast kan fattas om enhällighet råder mellan medlemsstaterna (Bomberg et al. 2004 s. 31, 60-64).

Europeiska rådet fick enligt MF i ansvar att dra upp de generella riktlinjerna kring verksamheten. Efter att besluten har beretts av COREPER (de Ständiga Representanternas Kommitté) och en mängd arbetsgrupper, sker implementeringen sedan av medlemsstaternas utrikesministrar i (det allmänna) rådet (White 2001 s. 98). Det bör påpekas att nämnda instanser av GUSP består av nationella ämbetsmän, även om kommissionen i MF fick en liten roll i policyprocessen. Vid sidan av medlemsstaterna lämnades kommissionen rätt att initiera förslag till beslut. Detta för att söka etablera en typ av kontinuitet mellan pelarna, och därmed minska det relativa gapet mellan överstatlighet och mellanstatlighet i EU:s beslutsfattande (Bretherton et al. s. 179). Kommissionens roll som ”motor” i GUSP blev emellertid liten, eftersom merparten av besluten fortsatte att initieras av medlemsstaterna. Parlamentet fick i MF endast en mycket liten roll i och för GUSP:s verksamhet. Det framgår i fördraget att parlamentet har rätt att hållas informerad och lämna rekommendationer. Sådana behöver dock inte inkorporeras i antagna beslut (White 2001 s. 98f). Slutligen till skillnad från den första pelaren, beslutade medlemsstaterna i MF att helt exkludera EG-domstolen från GUSP och dess verksamhet (Michael Smith 2004 s. 28f).

Beslutsfattandet bestämdes, som huvudregel, skulle vila på enhällighet mellan medlemsstaterna, även om MF öppnade upp något för att anta gemensamma

aktioner med kvalificerad majoritet. Likväl kom beslutsformen att omgärdas av åtskilliga invecklade regler. Exempelvis kunde en medlemsstat när som helst blockera användningen av kvalificerad majoritet för att avgöra en fråga. Likaså har vissa medlemsstater (främst Storbritannien) vid upprepade tillfällen gått emot att använda beslutsregeln för att bestämma det rent praktiska utformandet av t.ex. en hjälpaktion. Detta efter att medlemsstaterna enhälligt har beslutat om dess genomförande. Konsekvensen har blivit att den kvalificerade majoritetsregeln, även om den kan användas i teorin, har visat sig vara omöjlig att tillämpa i praktiken (Bomberg et al. 2004 s. 234).

### 3.3 Amsterdamfördraget och dess reformer

1997 ratificerades AF, vilket egentligen innebar en revision av MF. En rad mindre förändringar introducerades. De var i stort inriktade på att öka GUSP:s operationella handlingskapacitet, genom att bland annat förenkla och göra snabbare beslutsprocesser (Smith 2003 s. 43f). Några av de förändringar som har lyfts fram inkluderar: en utvidgning av områden som kan avgöras via kvalificerad majoritet gällande så kallade andrahandsbeslut (dock inte angående säkerhets- eller försvarsfrågor); beslut om att vidta gemensamma positioner eller aktioner kan tas via kvalificerad majoritet avseende utförandet, vilket emellertid förutsätter att den gemensamma strategin redan tidigare har godkänts enhälligt av medlemsstaterna (Gordon 1998 s. 178f), en klausul om konstruktiv röstnedläggelse; en medlemsstat kan välja att lägga ned sin röst utan att blockera ett beslut, och till följd därav kan den också undvika att själv behöva implementera beslutet i fråga (Smith 2003 s. 44f).

Grundtanken med införandet av klausulen om konstruktiv röstnedläggelse var att förenkla GUSP:s operationella verksamhet, och komma runt den naturliga beslutströghet som följer av att alla beslut måste tas med konsensus i rådet. Denna ökade flexibilitet var tänkt att innebära att man inom ramen för GUSP skulle kunna formera ”coalitions of the willing”, även om en eller flera medlemsstater skulle lägga sig emot. Dock infördes det i AF, precis som i MF, en kraftfull undantagsklausul som innebär att en medlemsstat kan blockera ett beslut går igenom via kvalificerad majoritet. Det räcker att hänvisa till att speciellt viktiga nationella intressen står på spel för att en beslutsblockering ska ske (Michael Smith 2004 s. 227-229).

Sammantaget är flera kommentatorer överens om att AF:s reformer var otillräckliga (Dinan 1999 s. 526f; Gordon 1998 s. 174f). I fråga om det reformerade beslutsfattandet var det om möjligt mer förvirrande och komplicerat att tillämpa än det tidigare. Från att ha varit fast beslutna att effektivisera GUSP, var det en alltför lång väg för många medlemsstater att överge kravet på konsensus, till att helt stödja ett beslutsfattande med den kvalificerade majoritetsregeln (Dinan 1999 s. 523).

### 3.4 Viktiga nationella utrikes- och säkerhetspolitiska intressen

Efter att ha beskrivit bakgrunden till framväxten av GUSP, och hur medlemsstaterna valde att utforma samarbetet institutionellt, anser jag det vara på sin plats med en mindre presentation av några av EU:s mäktigaste länders utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Dessa utgör en viktig del för den efterkommande analysen.

Frankrikes utrikes- och säkerhetspolitiska intressen inför MF var formade utifrån en önskan att konstruera ett starkt och enat Europa, en europeisk federation av suveräna nationalstater. En sådan federation skulle tjäna som motvikt till hegemoni, och därtill maximera ett franskt inflytande inom utrikes- och säkerhetspolitik (Aggestam 2004 s. 192f). Till skillnad från framförallt Storbritannien, hade Frankrike en syn på GUSP som något som förstärker landets suveränitet och inflytande (Ibid. s. 177). Dock ska inte detta förväxlas med att Frankrike önskade ta stora steg mot överstatlighet på området. Tvärtom var Frankrike drivande bakom beslutet att inordna GUSP under en formellt mellanstatlig pelare, med begränsat inflytande för kommissionen och parlamentet (Dinan 1999 s. 138). Frankrike uppfattade inte GUSP som en ersättning för att bedriva en självständig utrikespolitik, utan som ett komplement (Aggestam 2004 s. 177).

Tyskland har med tanke på sitt förflutna, samt med hänsyn till landets federala karaktär, varit en stor entusiast av den europeiska integrationen. En viktig del i detta har varit att upprätta starka band med Frankrike (Ibid. s. 204). Länderna inledde inför MF ett samarbete i och för europeisk integration på flera områden. Tyskland önskade dock, mer än Frankrike, en utveckling mot överstatlighet i riktning mot ett federalt Europas förenta stater. Därför har Tyskland också starkt förordat ett överstatligt GUSP, med ett stort inflytande för parlamentet, samt att beslut ska tas med den kvalificerade majoritetsregeln (Moravcsik 1999 s. 449f, Dinan 1999 s. 137).

Storbritannien ställde sig inför MF bakom Frankrikes förslag om ett intergovernmentalt GUSP (Moravcsik 1999 s. 425). Ledande brittiska politiker har traditionellt krävt stor respekt för landets suveränitet, samt betonat vikten av att NATO får fortsätta att spela en ansenlig roll i och för europeisk säkerhetspolitik (Dinan 1999 s. 139f, Michael Smith 2004 s. 238). I förhållande till Tysklands syn på GUSP har Storbritannien ett närmast motsatt perspektiv.

”...We shall vigorously defend the pillared structure of the Treaty which was introduced at Maastricht. This acknowledges that Community procedures and institutions are inappropriate when it comes to Foreign Policy, defence policy... These are issues which need to be handled intergovernmentally, because they go to the heart of national sovereignty.” (Storbritanniens utrikesminister Malcolm Rifkind 1996 i Aggestam 2004 s. 149).

## 4 Att karaktärisera den integration som GUSP har inneburit

Detta kapitel utgör uppsatsens analys och består av en applicering av tidigare presenterade teoribegrepp enligt uppsatsens angivna syfte.

### 4.1 Ett neofunktionalistiskt perspektiv

#### 4.1.1 Framväxt via spillover

Beträffande utvecklingen mot dagens EU förefaller det som att nästintill varje reform på det politiska området, inbegripet utrikes- och säkerhetspolitisk, har efterföljt (eller sammanfallit med) relativt stora ekonomiska reformer (Soetendorp 1994). Det blir därmed närmast omöjligt att särskilja utvecklingen på det ekonomiska området från den på det politiska. Denna empiriska observation öppnar onekligen upp för analyser med hjälp av begreppet *spillover*, vilket i sin allmänna betydelse syftar just på sambanden mellan olika sektorer och deras respektive grad av integration. Lindberg uttryckte det som att uppnåendet av ett mål inom en specifik sektor kan vara avhängigt av, att ett visst mått av integration inom en annan sektor har ägt rum (Lindberg 1963 s. 10f). Haas utgick från att integrationsprocessers kumulativa förlopp normalt tar sin början i ekonomiska sektorer, områden med en låg nivå av politisering, för att sedan penetrera politiska sektorer. Integrationen når allra sist högt politiserade områden, varav utrikes- och säkerhetspolitik traditionellt är ett känsligt sådant (Rosamond 2000 s. 51f).

Givet dessa utgångspunkter har den ekonomiska integrationen förekommit och dragit med sig en tilltagande politisk institutionalisering, inklusive utrikes- och säkerhetspolitik. EU:s integration på det utrikes- och säkerhetspolitiska området kan både uppfattas som en sidoeffekt av den uppnådda ekonomiska integrationen, och ett förstärkande skydd för bibehållandet av densamma. Soetendorp menar att utan initierandet av ett integrerat ekonomiskt samarbete, EEG, skulle aldrig ett politiskt samarbete, EPS, ha tillkommit (Soetendorp 1994 s. 113). Smith är inne på liknande tankegångar, men menar därtill att EPS främst tillkom för att ge den ekonomiska integrationen en förstärkande effekt (Michael Smith 2004 s. 247). Samma typ av argumentation menar jag är fullt möjlig att föra vad gäller utvecklingen mot och av GUSP, vilken i stor utsträckning har ägt rum parallellt med den fortsatta integrationen på det ekonomiska området.

De första stegen mot en mer institutionaliserad utrikes- och säkerhetspolitik tog medlemsstaterna via Enhetsakten 1986, även om dessa har hamnat något i skuggan av de ekonomiska och institutionella reformer som fördraget hjälpte realisera. I och med MF 1992, genom vilket den ekonomiska integrationen tog stora steg framåt, bestämdes att denna skulle kompletteras med en politisk union i vilken GUSP ingår (Dinan 1999 s. 103f, 135). Medlemsstaterna hade till synes tagit ett större steg mot en integrerad gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, än någonsin tidigare. Detta trots att man kan invända att integrationen inte slog igenom fullt ut, i jämförelse med den på det ekonomiska området, i och med att GUSP placerades under en formellt mellanstatlig pelare (Gordon 1998 s. 171). Att integrationen inom utrikes- och säkerhetspolitik tilltog, i och med realiserandet av GUSP, kan uppfattas som ett tecken på att insatserna på det ekonomiska området hade höjts avsevärt. I och med MF var en omfattande ekonomisk integration (främst EMU) av historiska mått på väg att realiseras (Dinan 1999 s. 146f). Fördragets ekonomiska reformer följdes av en politisk institutionalisering, för att därigenom erhålla ett förstärkande skydd varvid en omfattande politisk struktur, inklusive GUSP, etablerades. Till detta kan kopplas EU:s uttalade önskemål vid tidpunkten om att skapa sig en utrikespolitisk roll och identitet (Se kap. 3.1). Detta för att värna om och väga upp sin position som internationell ekonomisk maktfaktor (Laffan et al. 2000 s. 174f). Uppkomsten av GUSP hade därför flera viktiga funktioner att spela. Kanske var dessa viktigare för EU och dess medlemsstater än att inneha en kraftfull och fungerande utrikes- och säkerhetspolitisk kapacitet. Något som talar för detta är att medlemsstaterna (främst Frankrike och Storbritannien) inte i större utsträckning har varit beredda att kompensera med nationella intressen, genom att införa mer av överstatligt beslutsfattande för att effektivisera organisationen (Gordon 1998 s. 172). Konsekvensen av MF blev ett GUSP med en beslutsstruktur som i praktiken var närmast omöjlig att få att fungera. Det ansåg i alla fall den tidigare ordföranden av kommissionen, Jaques Delors, kort efter att MF hade trätt i kraft (Dinan 1999 s. 517). Alltså, även om en viss integration har ägt rum i och med GUSP:s uppkomst, som en följd av *spillover* från EU:s ekonomiska dimension, har integrationen i jämförelse med inom andra sektorer (främst ekonomiska), varit blygsam. Enligt resonemanget ovan finns det en hel del som tyder på att behovet av att skydda, och förstärka EU:s ekonomiska integration samt dess internationella status som ekonomisk supermakt, har varit ett viktigare mål med GUSP, än integrationen av GUSP per definition.

Begreppet *spillover* kan även relateras till överföring av auktoritet till en central sammanslutning, i EU:s fall symboliserad av kommissionen, som i takt med den auktoritet som medlemsstaterna önskar överföra i sin tur kommer att verka för att utvidga integrationen till fler områden (Lindberg 1963 s. 10f). EU:s gemensamma institutioner anses alla i första hand sträva efter "kompetensmaximering" för den egna institutionen, och i andra hand att stärka gemenskapen gentemot medlemsstaterna (Pollock 1998 s. 219). Följaktligen önskar exempelvis både kommissionen och parlamentet stärka sitt eget inflytande, och i andra hand gemenskapens intressen inom ramen för GUSP. Emellertid har dessa båda institutioners inflytande förblivit litet. I och med att medlemsstaterna i

MF valde att ge en dominerande roll till det europeiska rådet, vad gäller verksamheten i stort, och för det (allmänna) rådet i fråga om att fatta beslut (Se kap. 3.2), har det endast funnits ett begränsat utrymme för kommissionen och parlamentet att utöka sitt inflytande. AF och dess reformer ändrade inte märkbart på förutsättningarna. Därför har, tvärtemot vad Haas ursprungligen förutspådde, integrationen inom GUSP inte nått en sådan slagkraft, att medlemsstaternas kompetenser alltmer har kommit att övertas av en "central sammanslutning" (Se Haas 1958 s. 13). Kommissionen har dock i jämförelse med parlamentet erhållit ett något större spelrum att utöva inflytande på GUSP, samt stimulera till *spillover*, än vad som formellt framgår. Detta på grund av att kommissionen besitter en position av relativ betydelse inom alla tre pelarna. Det innebär att den har viss kapacitet att påverka den politiska agendan, och initiera policies som sträcker sig över områden omfattade av alla pelarna (Michael Smith 2004 s. 161).

#### 4.1.2 Politikens externalization: en följd av yttre och inre tryck

Schmitter ställer upp två grundkrav för att en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik ska kunna bildas. Integrationen ska dels ha nått en avsevärd bredd vad gäller antalet policyområden, som den genom *spillover* har penetrerat. Dels ska den ha nått ett ansevärt djup, vilket innebär att medlemsstaterna verkligen har etablerat och förstärkt gemensamma institutioners auktoritet och kompetensområden. Om dessa grundkrav är uppfyllda kommer medlemsstaterna, oavsett deras tidigare intentioner, att känna ett tryck på sig att ingå ett fördjupat samarbete även inom utrikes- och säkerhetspolitik (Schmitter 1969 s. 164f). Dagens EU kan, i mitt tycke, anses svara upp mot nämnda grundkrav både vad gäller bredd: unionens samarbetsområden är numera många och kommissionens inflytande når de flesta områden omfattade av de tre pelarna, och djup: främst den ekonomiska integrationen är idag ansevärd. Inte minst genom realiserandet av EMU, och etablerandet av en gemensam konkurrenslagstiftning, har stora steg tagits mot ökad överstatlighet. Mot denna bakgrund är uppkomsten av GUSP därför en naturlig fortsättning på EU:s utveckling och stegvisa evolution.

Trycket på en regional enhet att koordinera och institutionalisera sin externa verksamhet, också gällande utrikes- och säkerhetspolitik, kan komma såväl inifrån som utifrån. EU har t.ex. ofta blivit kallad en ekonomisk jätte, men en politisk pygmé. Detta har att göra med att EU oftare har visat upp sig och agerat som "ett" på den internationella arenan i ekonomiska frågor, exempelvis vad gäller handelsavtal med tredje land vars handläggning helt ligger i kommissionens händer (Pollock 1998 s. 238). I och med att EU har kommit att spela en kraftfull ekonomisk roll, internationellt sett, uppkommer ett yttre tryck att uppvisa en koherent linje vis à vis tredje part, också i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Ett sådant yttre tryck blir naturligtvis större i takt med att EU:s enighet, externt sett, tilltar inom åtskilliga områden. Den med tiden ökade interaktionen med andra ekonomiska aktörer, inte minst i EU:s fall genom dess deltagande i globala handelsorganisationer som WTO, kan bidra till att sätta igång starka processer till förmån för institutionella förändringar. Dessa kan ha kraft nog att penetrera



åtskilliga områden, inklusive utrikes- och säkerhetspolitik. Ett inre tryck på medlemsstater och institutioner att inbördes klargöra frågor om ansvar och resurser kan också uppstå. Att GUSP formellt fortfarande är, och har varit, separerad från områden av gemenskapsdimension (den första pelaren), hindrar naturligtvis inte att området är immunt från tryck, både utifrån och inifrån, för institutionella reformer (Laffan et al. 2000 s.174f). I MF betonades att ett av målen för GUSP var att skydda unionens gemensamma värden och intressen. Genom preambeln till fördraget klargjordes vidare att implementeringen av GUSP var tänkt att ha en förstärkande effekt för den europeiska identiteten och självständigheten (Se kap. 3.1). Dessa målsättningar tyder uppenbarligen på medlemsstaternas medvetenhet om att EU bör ha en klart definierad utrikespolitisk roll, och att EU har saknat en tydlig internationell identitet. Nämnade faktorer spelade därför med största sannolikhet en stor roll för uppkomsten av GUSP. Därigenom skulle EU söka ta ytterligare steg mot att på den internationella arenan bli, i politiska termer, vad man redan var på det ekonomiska området: en supermakt.

#### 4.1.3 Graden av nationell intressekonvergens: avgörande för den institutionella utformningen

Efter att ha argumenterat för att uppkomsten av GUSP kan förklaras som en följd av *spillover*, är det viktigt att hålla i minnet att *spillover* från ett område till ett annat, aldrig inträffar utan att en viss nationell intressekonvergens mellan centrala aktörer har ägt rum (Lindberg 1963 s. 10f; Haas 1964 s. 111). Ett visst samförstånd inom utrikes- och säkerhetspolitik har därför uppnåtts, eftersom i annat fall skulle GUSP idag inte existera. Men i fråga om samarbetets institutionella utformning, och det som ligger till grund för dess karaktär, menar jag är en bristande *nationell intressekonvergens*. Inte minst tidigare identifierade nationella utrikes- och säkerhetspolitiska intressen tyder på det (Se kap.3.4). Graden av konvergens mellan avgörande nationella intressen avgör ett samarbets potentiella systemtransformering, det vill säga integrationens djup och utbredning (Lindberg 1963 s. 10f; Haas 1964 s. 111). Detta indikerar också huruvida en samarbetsform integreras i riktning mot överstatlighet, eller om interaktionen sker enligt en mellanstatlig linje.

Identifierade nämnda stormakters intressen innebär att det inom ramen för GUSP (och EU i stort) möts såväl länder med federala visioner som länder som förordar strikt intergovernmentala lösningar. Utifrån identifierade nationella intressen (kap. 3.4) kan man urskilja ländernas olika aktörsstrategier och mål (Saeter 1998 s. 72f). Storbritanniens aktörsstrategi är strikt *intergovernmental*: man kräver fortsatt rätt till ett nationellt veto över sin utrikes- och säkerhetspolitik, medan Tyskland står för en motsatt strategi karaktäriserad av stark *federalism*: man är för mer överstatligt beslutsfattande, även inom nationellt sett känsliga områden som GUSP. Frankrike slutligen, balanserar mellan dessa extrema

positioner: man bildade tillsammans med Tyskland inför MF en allians för fortsatt europeisk integration, och uttalade sig bland annat vara för ett GUSP innehållande ett gemensamt försvar (Moravcsik 1999 s. 408, Jopp 1997 s. 155). Samtidigt har Frankrike, tillsammans med Storbritannien, yrkat på ett beslutsfattande formellt karaktäriserat av mellanstatlighet (Moravcsik 1999 s. 425).

Stormakternas aktörsstrategier avslöjar vissa grundläggande skiljelinjer. Antaget att dessa tre länders inflytande i första hand ligger till grund för GUSP:s institutionella utformning, kan den uttryckas vara ett resultat av en kompromiss mellan två extremer: *ett federalt och ett intergovernmentalt alternativ*. Eftersom Frankrike inför MF, trots sin allians med Tyskland vägrade stödja landets federala vision för GUSP, kom man tillsammans med Storbritannien att ge tyngd åt formerandet av en intergovernmental struktur, med begränsat inflytande för både kommissionen och parlamentet (Aggestam 2004 s. 178, Dinan 1999 s. 138). Att den kvalificerade majoritetsregeln ändå introducerades som beslutsregel i MF, hur kan det tolkas? En bristande intressekonvergens antas i neofunktionalistiska termer leda endast till en måttlig integration (Lindberg 1963 s. 10f, Haas 1964 s. 111), vilket GUSP är ett exempel på. Frankrike lade sig inte helt emot ett begränsat användande av den kvalificerade majoritetsregeln (Moravcsik s. 385f), utan man kunde tänka sig att gå Tyskland och andra integrationsvänliga länder till mötes i en ”svag” kompromiss. Svag i meningen att den inte fick ansenliga implikationer. Den kvalificerade majoritetsregeln, även om den gjorde sitt intåg i teorin, visade sig inte kunna användas i praktiken. Detta på grund av att, främst Storbritannien, insisterade på att regelns bruk skulle vara villkorad av att medlemsstaterna först enhälligt hade godkänt dess användning (Se kap. 3.2). Även om medlemsstaterna bestämde att regeln skulle utvidgas något, i och med AF, var den fortfarande svår användbar och innehöll kryphål. Därför innebar AF, i detta avseende, enbart ett minimalt steg från kravet på enhällighet i beslutsfattandet (Se kap. 3.3). Sammanfattningsvis, introducerandet av den kvalificerade majoritetsregeln i MF, och utvidgningen av den i AF, innebar inga direkta negativa konsekvenser för vare sig Frankrike eller Storbritannien.

I någon mån har likväl denna ”svaga” kompromiss lett fram till skapandet av ett GUSP som en institutionell hybrid. Denna slutsats överensstämmer med en relativt nyligen framsprungna forskningsinriktning, driven av Michael Smith. Utan att bortse från att GUSP formellt ligger under en mellanstatlig pelare, argumenterar Smith för att samarbetet har tenderat att röra sig från strikt mellanstatlighet, till ett system för styrning som liknar en form av ”governance” (Se Michael Smith 2004 s. 176-206 för en grundlig analys). Smith pekar på ett antal faktorer som talar för detta. Exempelvis är konsultering mellan medlemsstaterna, samt utarbetandet av koherenta utrikespolitiska hållningar idag ett krav, vilket medlemsstaterna blev rättsligt ålagda att följa efter att man ratificerade MF. Det senare introducerandet av ett ökat beslutsfattande med den kvalificerade majoritetsregeln (om än med restriktioner) via AF, innebar att medlemsstaterna ytterligare gick med på att underkasta sig auktoritativa beslutsregler.

## 4.2 Ett liberal intergovernmentalistiskt perspektiv

### 4.2.1 Tillkomst efter geopolitiska och ideologiska överväganden

Tvärtemot andra delar av europeisk integration intar utrikes- och säkerhetspolitik något av en särställning för LI, eftersom *geopolitik och ideologi* där spelar en osedvanligt stor roll för det nationella preferensformerandet (Moravcsik 1999 s. 428). Därför håller LI för troligt att de utlösande faktorerna som bidrog till att GUSP kom till i MF, står att finna i de omvälvningar som skedde i det internationella politiska systemet mot slutet av 1980-talet (Gordon 1998 s. 170). För att ytterligare förstå GUSP:s uppkomst vill jag återigen påminna om tidigare nämnda ”lessons of history” (Se kap. 2.4.1), vilka har bidragit till att forma nationella utrikes- och säkerhetspolitiska preferenser (Se kap. 3.4).

Den kanske utlösande geopolitiska händelsen, som av många bedömare anses ha övertygat Frankrike (men även andra EU-medlemsstater) om behovet av ett mer integrerat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete, var ytterst Tysklands återförening (Gordon 1998 s. 170, Winn et al. 2001 s. 39f). Ett återförenat stort och mäktigt Tyskland, kapabelt att inta en ledande roll i Europa, var ett hot mot Frankrikes framskjutna position. Inte minst det faktum att det forna östblocket ungefär vid samma tidpunkt föll sönder, gjorde franska makthavare oroliga för att ett enat Tyskland skulle utnyttja den rådande förvirringen och etablera oberoende samarbetsavtal österut. Frankrikes dåvarande President Mitterrand valde så småningom att bemöta situationen, genom att inleda ett nära samarbete med Tyskland (Moravcsik 1999 s. 407f). Att väva in Tyskland i ett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete, ansågs från franskt håll, som det mest effektiva sättet att ”tygla” tysk dominans (Gordon 1998 s. 170). Den form av axel som Frankrike införde i MF inledde med Tyskland inom ekonomi och politik; ländernas ledare beslöt att inleda parallella förhandlingar om EMU och EPU, var inte bara en stark drivande orsak bakom etablerandet av GUSP. För Frankrike var den också ett substitut för att bilda andra allianser med exempelvis Storbritannien eller dåvarande Sovjetunionen (Moravcsik 1999 s. 408).

Ur ett franskt perspektiv finns det ett antal geopolitiska överväganden, och utrikespolitiska intressen, som är relevanta att återigen lägga fokus på. Frankrike har sedan lång tid tillbaka haft en unilateral önskan om att leda Europa in på en enskild väg i förhållande till framförallt USA, och vad gäller försvarsfrågor till NATO (Aggestam 2004 s. 176-178). I detta hänseende insåg franska makthavare att GUSP skulle kunna spela en viktig roll, genom att inrymma en försvarsdimension. I en tid av globalisering framstod det som nödvändigt för Frankrike att omvärdera tidigare utrikes- och säkerhetspolitiska perspektiv. ”For France to remain France, it has to become Europe”, är en talande slutsats. I praktiken innebar den att franska ledande politiker, i allt högre grad, kom att överföra nationella attribut och självbilder mot Europa och den europeiska integrationen (Ibid. s. 170). MF och bildandet av GUSP däri, var på detta vis ett

sätt för dåvarande president Mitterrand, att dels förstärka Frankrikes internationella status och suveränitet (Aggestam 2004 s. 177), och dels profilera sig själv som en världsledare (Moravcsik s. 406).

Ett inför MF nyligen återförenat Tyskland ville till varje pris erövra ett förnyat utrikes- och säkerhetspolitiskt förtroendekapital och garantera freden. En allians med Frankrike ansågs som primärt för att nå dessa mål (Aggestam 2004 s. 216). En andra viktig bakomliggande faktor till att Tyskland starkt förordade GUSP, kan härledas till en önskan om en kraftfullare utrikespolitisk kapacitet. Den här gången förlagd inom ramen för multilaterala strukturer, något som Tyskland har saknat under hela efterkrigstiden. Denna strävan tillsammans med den att försäkra sig om grannländernas, främst Frankrikes, stöd och förtroende utgör därför själva kärnan i det tyska preferensformerandet på området. Inför MF drev Tyskland, med viss uppbackning från Frankrike, därför på hårt för förhandlingar om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Moravcsik 1999 s. 390f, 402f, 447).

#### 4.2.2 Delvis en följd av politisk kohandel och därför ett undantag

Fastän huvudregeln är att utrikes- och säkerhetspolitik mycket sällan omfattas av *politisk kohandel*, är sannolikheten ändå stor att det motsatta skedde inför MF om GUSP. Moravcsik menar att vissa "issue-linkages" existerade mellan främst EMU och EPU, i vilken GUSP är den viktigaste beståndsdel. Geopolitiska och ideologiska överväganden av EU:s mäktigaste medlemsstater kan därför inte helt förklara GUSP:s uppkomst. Förhållandet EMU-EPU, med tonvikt på GUSP, bör också undersökas (Moravcsik 1999 s. 379f, 413).

Trots den fasad av enighet som Frankrike och Tyskland inför MF visade upp i en rad olika politiska och ekonomiska frågor, hade länderna i slutändan höga preferensintensiteter på skilda områden. Detta visade sig inte minst i förhandlingarna som föregick MF. Offentligt framförde den franska regeringen landets önskemål om en oberoende försvarskapacitet, som en del i en tilltagande interaktion på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Men i de mellanstatliga förhandlingarna drev Frankrike mer aktivt på för diskussioner om EMU. Den franska regeringen sökte in i det längsta förhållande att behöva förhandla om EPU och GUSP. Man föreföll helt enkelt inte vara lika intresserad av att på allvar diskutera utrikes- och säkerhetspolitik. Inte heller verkade Frankrike vilja kompromissa alternativt presentera egna lösningar på området, vilket gör att Moravcsik väcker frågan om hur pass engagerad Frankrike egentligen var för ett integrerat GUSP. Moravcsik drar slutsatsen att Frankrike primärt var intresserad av att realisera EMU. En gemensam valutaunion med Tyskland ansågs nödvändig ur ett franskt perspektiv, för att neutralisera Tysklands valutadominans (Ibid. s. 412f). Dock behöver det faktum att Frankrike hade högst preferensintensitet angående EMU, inte utesluta att man också önskade erhålla politisk kontroll över Tyskland, genom en form av utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Det innebär endast att ett sådant önskemål hade lägre preferensintensitet, än det att neutralisera Tysklands ekonomiska inflytande. Likväl var Frankrikes krav på EMU också en begäran till Tyskland, och ett sätt att försäkra sig och EU:s övriga medlemsstater, om

Tysklands ärliga avsikter gällande landets roll för och i EU-samarbetet. Annorlunda uttryckt hade EMU också tydliga politiska implikationer. För Frankrike var det nödvändigt med en stor tysk kompromissvilja på området, för att man överhuvudtaget skulle gå med på att förhandla om utrikes- och säkerhetspolitik (Moravcsik 1999 s. 387-389).

Ledande tyska politiker insåg detta, och i bland andra dåvarande förbundskansler Kohls retorik kunde man utläsa en strävan om att visa Europa, och Frankrike, att ett enat Tyskland var seriöst engagerat till att vara med och skapa, inte ett tyskt Europa, men ett fredligt Europa innehållande ett europeiskt Tyskland (Ibid. s. 387). Däremot var tyska politiker inför förhandlingarna om MF fast beslutna att inte behöva "offra" sin dominerande d-mark, utan att förbinda Frankrike till avsevärda eftergifter inom utrikes- och säkerhetspolitik. Ett område där Tyskland hade mest att vinna på mer integration, och således hög preferensintensitet. Den tyska regeringen krävde därför parallella förhandlingar om EMU och EPU. Man gick faktiskt så långt att man hotade att överge en överenskommelse om EMU, såvida inte substantiella framsteg nåddes mot ett integrerat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete (Dinan 1999 s. 137). Med detta i åtanke ställer sig Moravcsik något frågande till varför inte Tyskland hårdare insisterade på dessa krav (Moravcsik 1999 s. 402f). Den överenskommelse som i MF resulterade i etablerandet av GUSP, som en enskild mellanstatlig pelare, speglar nämligen i det närmaste helt franska preferenser. Varför vek sig Tyskland?

Genom att inte se på utrikes- och säkerhetspolitik isolerat, utan också beakta EMU och kopplingarna däremellan, samt Frankrikes och Tysklands olika förutsättningar, framstår utgången av MF i relation till GUSP, för Tysklands del, i ett annat ljus. Med hänsyn till Tysklands sammantaget dåliga förhandlingsutgångspunkt; på grund av landets förflutna kände man sig tvungen till initialt stora eftergifter (EMU) för att ha en chans att vinna Frankrikes förtroende, kan GUSP rentav uppfattas som ett framsteg (Ibid. s. 387, 397) Frankrike, trots att man var desperat att få till stånd EMU, hade i jämförelse med Tyskland en initialt stark förhandlingsposition. EPU och GUSP var mot denna bakgrund en svag, och närmast symbolisk eftergift, till Tyskland i utbyte mot EMU. Tyskland hade i termer av makt därigenom neutraliserats, samt "uppraderats" som trovärdig partner inom EU-samarbetet (Ibid. s. 408). Men sett i förhållande till landets dåliga förhandlingsläge, hade Tyskland också lyckats erhålla en stärkt utrikes- och säkerhetspolitisk roll. Man bör i sammanhanget erinra sig om att Tysklands utrikes- och säkerhetspolitiska förtroendekapital tidigare var mycket lågt. Frankrike hade inte bara fått en trogen allierad med vilken man kunde driva EU framåt (i "fransk" riktning). Man hade också i stort uppnått sina preferenser inom såväl ekonomi som utrikes- och säkerhetspolitik. Kort sammanfattat: ingendera part förlorade med hänsyn till sina respektive förhandlingsutgångslägen.

### 4.2.3 Stormakternas preferenser utformar och dominerar

Som kap. 3.4 åskådliggör fanns det inför MF skillnader mellan Frankrikes, Storbritanniens och Tysklands uppfattningar, om vilken institutionell utformning som var att föredra för GUSP. Uppfattningar baserade på respektive lands centrala intressepreferenser.

Även om alla tre stormakterna sade sig vara positiva till etablerandet av GUSP (Aggestam 2004) hade Tyskland definitivt mer än Storbritannien, och även Frankrike, betydligt starkare preferenser på området. Huvudargumentet till detta, och att ett överstatligt GUSP antas vara att föredra för Tyskland såväl som för små och medelstora EU-medlemsstater, ligger i att maximal integration anses gynna länder utan en slagkraftig unilateral kapacitet att bedriva utrikes- och säkerhetspolitik (Moravcsik och Nicolaidis 1999 s. 64). I och med att så antas vara fallet är det inte svårt att inse varför Frankrike inför MF intog en reserverad position i förhållande till Tysklands federala ambitioner. Frankrike insisterade följaktligen på ett mellanstatligt GUSP, med endast en högst restriktiv användning av den kvalificerade majoritetsregeln. Att Storbritannien valde att stödja Frankrikes förslag är helt logiskt, med tanke på landets utrikes- och säkerhetspolitiska intressepreferenser (Moravcsik 1999 s. 415, 449f). Frankrikes och Storbritanniens samsyn, samt deras i förhållande till Tyskland mindre starka preferenser på området, berodde på att båda länderna har tillgång till starka unilaterala alternativ. De har därmed kapacitet att enskilt göra sin röst hörd i internationella sammanhang. Detta främst genom att länderna är permanenta medlemmar i FN: s säkerhetsråd, de har framskjutna positioner inom NATO, (främst Storbritannien som nära allierad till USA) och de har båda avsevärd militär status och kapacitet som kärnvapenmakter (Ibid. s. 428). Storbritannien och Frankrike bedömer sig därför ha mer att förlora än att vinna, på att ge upp nationell suveränitet och kapacitet att bedriva utrikes- och säkerhetspolitik (Gordon 1998 s. 160, 172). Detta utgör i själva verket det sammantaget starkaste LI argumentet till varför GUSP, institutionellt sett, inte har integrerats nämnvärt i överstatlig riktning. I kraft av sin internationella status har Storbritannien och Frankrike därtill förmågan att vid internationella förhandlingar, till övervägande del, driva igenom sina nationella preferenser. GUSP:s institutionella utformning, enligt främst MF men också AF, är exempel på detta (Moravcsik 1999 s. 62). Ett beslut att delegera nationell suveränitet till förmån för ett mer överstatligt GUSP, missgynnar ur ett LI-perspektiv Storbritannien och Frankrike på främst två sätt: inte bara skulle de få offra sin respektive kraftfulla utrikespolitiska kapacitet, men också den förhandlingsfördel som de innehar i relation till EU:s övriga medlemsstater. En fördel som följer direkt av ländernas internationella status.

I och med att Storbritannien och Frankrike i det stora hela lyckades utforma GUSP efter sina nationella preferenser, betydde det att det fanns en lång rad förlorare som inte förmådde genomföra sina preferenser. De största förlorarna var, förutom parlamentet och kommissionen som från början önskade en aktiv roll, de mest ”integrationsvänliga” medlemsstaterna. Utöver flertalet små och medelstora medlemsstater, var större som Italien och Tyskland förlorare i och med GUSP:s

institutionella utformning enligt MF. Förlorare och vinnare var i stort desamma i AF, eftersom det kom att reproducera omnämnda preferensförhållanden. Hur kan man med detta i åtanke tolka utgången av AF, och främst den utvidgning av den kvalificerade majoritetsregeln, som faktiskt genomfördes? Rimligtvis insåg flera medlemsstater att för att kunna ge GUSP en operativ handlingskraft, var det tvunget att utöka beslut tagna med kvalificerad majoritet (Moravcsik och Nicolaidis 1999 s. 64). Givet de nordiska ländernas neutralitet, samt framförallt Storbritanniens och Frankrikes hållningar, var det på förhand bestämt att oinskränkt kvalificerad majoritet inte skulle komma att ges gehör. Den märkliga kompromiss som infördes: regeln bestämdes kunna användas till att godkänna andrahandsbeslut, innebar i själva verket endast en symbolisk förändring utan att utgöra någon klar förbättring i förhållande till MF. Som tidigare nämnts fanns det i AF undantagsklausuler att tillgripa, både mer eller mindre genomgripande sådana (Se kap. 3.3). Därför tillgodosågs i stort Storbritanniens och Frankrikes preferenser ännu en gång (Moravcsik och Nicolaidis 1999).

Sammanfattningsvis är GUSP:s institutionella utformning i MF ett tydligt exempel på hur de största och mest inflytelserika ländernas preferensintensiteter når ett dominerande genomslag och reproducerar ett redan tidigare existerande maktmönster: "the asymmetrical interdependence" (Moravcsik 1999 s. 62). AF som har beskrivits som otillräckligt, i relation till introducerade institutionella förändringar (Dinan 1999 s. 526f, Gordon 1998 s. 174f), var i själva verket en förväntad fortsättning på de i MF etablerade maktförhållandena (Moravcsik och Nicolaidis 1999).

## 5 Slutsatser

NF:s begrepp *spillover* hjälper oss att förklara GUSP:s framväxt som dels en sidoeffekt av EU:s kraftfulla ekonomiska integration, och dels som ett sätt för medlemsstaterna att förstärka och skydda densamma samt EU:s status som internationell ekonomisk maktfaktor. GUSP, och en djupare integration av samarbetet, har inte varit av primärt intresse för främst de internationellt sett mest inflytelserika medlemsstaterna Frankrike och Storbritannien. Kommissionens och parlamentets relativt sett begränsade inflytande, och nämnda medlemsstaters ovilja att anamma överstatliga beslutsformer tyder på det. Begreppet *politikens externalization* kompletterar resonemanget ovan genom att ytterligare lägga fokus på GUSP som en produkt av ett yttre tryck, till följd av att EU alltmer har kommit att uppträda som en ekonomisk supermakt. Ett tryck som har förmått sätta igång inre processer mot en politisk institutionalisering, i syfte att ge EU en utrikes- och säkerhetspolitiskt klar definierad roll och identitet. Kanske har beskrivna tryck varit starkare än trycket på medlemsstaterna att ge GUSP en effektiv institutionell utformning. Ett litet mått av *nationell intressekonvergens* leder till endast begränsad integration, med få överstatliga inslag och obetydligt inflytande för gemensamt etablerade institutioner (i första hand tidigare nämnda). GUSP är ett resultat av en begränsad intressekonvergens, vilket har inneburit en institutionell utformning enligt en i huvudsak intergovernmental linje. Detta trots konkurrens från federala visioner för samarbetet. Emellertid har överstatliga verktyg, den kvalificerade majoritetsregeln, introducerats (och till liten del via AF utvidgats), utan att för den sakens skull medlemsstaterna har valt att aktivt tillämpa regeln och gå ifrån kravet på enhällighet i rådet. Regelns formella existens, trots att den är omgiven av restriktioner, innebär dock att GUSP i någon mån har kommit att bli en institutionell hybrid, med en besluts- och styrelseform enligt en form av ”governance” (Se Michael Smith 2004 s. 176-206).

Utifrån ett LI-perspektiv är GUSP:s uppkomst bland annat ett resultat av *geopolitiska och ideologiska överväganden*. Främst Tysklands återförenande övertygade Frankrike om att GUSP var av vikt för att motverka tysk dominans. Därför inledde Frankrike inför MF ett nära samarbete med Tyskland om både EMU och EPU, i vilket GUSP är en central del. Franska makthavare såg möjligheter för GUSP att inom dess ram inrymma en egen försvarsdimension. Denna skulle kunna ge Europa ett stärkt oberoende i förhållande till NATO, samt därtill verka stärkande för Frankrikes internationella status. För Tysklands del var ett nära samarbete med Frankrike av yttersta vikt med tanke på ländernas historiska motsättningar.

*Politisk kohandel* omfattar extremt sällan utrikes- och säkerhetspolitik. Dock enligt LI var EPU, inkluderad GUSP, en svag fransk eftergift till Tyskland i utbyte mot EMU, som Frankrike var extremt angelägen att få till stånd. Att Frankrike



fick garantier om EMU var en förutsättning för att man ens skulle diskutera utrikes- och säkerhetspolitisk med Tyskland. Ett område där Tyskland hade starkast preferenser, eftersom man eftersträvade att återfå ett större internationellt inflytande. Frankrike hade, med hänsyn till nämnda förutsättningar, ett starkare förhandlingsläge. Tyskland fick därför nöja sig med ett huvudsakligen mellanstatligt GUSP. I ett större perspektiv innebar den överenskommelse som länderna nådde, i förhållande till deras olika förhandlingsutgångspunkter, ändå att de båda såg sig som relativa vinnare. Ett liknande resonemang kan användas för att förklara hur GUSP institutionellt sett är ett resultat av att *ett fåtal stormakter, och deras preferenser, både utformar och dominerar*. Att GUSP placerades inom en intergovernmental struktur i MF, med liten makt för såväl kommissionen som parlamentet, innebär att framförallt Storbritannien och Frankrike inte ansåg att det skulle innebära några relativa vinster, att ge upp nationell suveränitet för mer överstatlighet på området. Däremot Tyskland och, generellt sett, medelstora och mindre medlemsstater har stora incitament för att delegera nationell suveränitet. Detta på grund av att denna kategori av länder uppfattar ett överstatligt GUSP som något som förstärker deras internationella roll och status. Dock reproducerade främst MF, men också AF, ett redan existerande maktmönster gällande preferensintensiteter. Ett mönster som inte premierade ”integrationsvänliga” medlemsstaters preferenser.

## 6 Utvärdering och avslutande reflektioner

I och med uppsatsens teorikonsumerande ambition, är det inte min huvuduppgift som forskare att varken pröva mitt val av teorier, eller att söka utveckla dem. Detta utesluter däremot inte en utvärdering, både angående det resultat som jag har nått genom valt teoretiskt tillvägagångssätt, och beträffande om andra teorier hade varit mer lämpliga att använda.

Uppsatsens uppnådda resultat innebär att flera olika förklaringar till GUSP:s uppkomst har genererats. Vad gäller den institutionella utformningen ger de båda teoretiska inriktningarna, givet mitt sätt att använda dem, liknande resultat; dominerande nationella intressepreferenser, deras konvergens (eller snarare brist på) och till en del kompromissandet dem emellan, har en avgörande betydelse. Innebär uppsatsens slutsatser att hög resultatvaliditet har uppnåtts? Detta hänger på mitt val av teoretiska begrepp, samt min applicering av dem på presenterad empiri. Jag anser att de begrepp jag använder för att besvara mitt syfte är bäst lämpade att applicera på utrikes- och säkerhetspolitik, och således olika aspekter av GUSP, givet mitt val av teorier. Ett annorlunda sätt att använda NF och LI, samt generera begrepp ur dem, för att besvara mitt syfte finns kanske. Emellertid är jag övertygad om att teorierna i sin helhet hade varit alltför omfattande för detta. Egentligen passar teorierna bättre för att förklara EU:s utveckling och integration ur ett större perspektiv, än enskilda aspekter. Utrikes- och säkerhetspolitik har sammantaget inte ägnats någon anmärkningsvärd uppmärksamhet av företrädare för de båda teorierna, varför jag menar att de teoretiska beståndsdelar man kan välja och applicera på nämnt område, i själva verket är relativt begränsade. I detta såg jag dock en utmaning, även om jag valde att inte gå vidare med ett teoriprovande eller teoriutvecklande tillvägagångssätt. Har mitt intresse att använda beståndsdelar ur NF och LI inneburit att jag har valt bort andra mer lämpliga teorier att applicera på valt ämnesområde? Det kan mycket väl vara så. T.ex. antydde jag i uppsatsen att utgå från en form av "governance" skulle kunna vara ett sätt att förstå den institutionella delen av GUSP. Däremot är jag övertygad om att för att besvara båda delar av min frågeställning, innebär mitt val av teorier (och teoretiska beståndsdelar) en bred grund att stå på, i förhållande till andra teoretiska inriktningar.

Jag inser att den avgränsning jag har valt för denna uppsats, innebär att jag har exkluderat åtskilligt som skulle ha varit intressant att forska kring. Exempelvis att diskutera NATO:s roll och försvarspolitik, i relation till GUSP, eller implikationerna av att medlemsstaterna i Nicefördraget förband sig till ett utökad försvarssamarbete, inklusive skapandet av en "Rapid Reaction Force" (Michael Smith 2004 s. 233-238). Andra, mer konkreta frågeställningar för framtida forskning, skulle kunna vara: Har etablerandet av GUSP bidragit till att ge EU en

tydligare och mer koherent utrikes- och säkerhetspolitisk roll och identitet? Vad har EU:s utvidgning till tjugofem medlemsstater inneburit för GUSP? Har nämnda utvidgning bidragit till ett större tryck mot ökad överstatlighet? En jämförande studie mellan franska, tyska och brittiska ledares syn på GUSP och dess framtida roll (genom att t.ex. studera tal och politiska debatter), hade också varit fascinerande att genomföra. Likaså ser jag en intrigerande möjlighet att ta sig an GUSP med en normativ ansats. Vilken roll och kapacitet bör egentligen GUSP ha inom och för utrikes- och säkerhetspolitik? Som synes är området brett och innehållsrikt. Endast den enskilde forskaren bestämmer begränsningarna.

Genomförandet av denna uppsats har bidragit till att jag klarare ser, och inser, att det är just Europas och EU:s utveckling i stort som har dragit med sig en ökad utrikes- och säkerhetspolitisk tillnärmning. Ett nytt "landskap" i förhållande till att tänka och se på samarbete, öppnade sig för Europas ledare i brytpunkten mellan 1980- och 90-talet. Det fanns inga tabun längre, utan inför MF var det tillåtet att föreslå samarbete inom en rad områden, också inom traditionellt känsliga sådana. Likväl är jag övertygad om att de mäktigaste medlemsstaternas intressepreferenser avgjorde vilka ekonomiska och politiska idéer som skulle omsättas i praktiken, och i vilken grad. Uppenbarligen fanns det ett visst intresse av att etablera GUSP. Men att ge samarbetet en effektiv institutionell utformning har visat sig vara en annan historia. GUSP var, och är, en del i en europeisk integration av historiska mått. Denna är i mitt tycke unik, kanske mer än GUSP i sig, då jag är övertygad om att ett sådant utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete inte skulle ha existerat "genom egen kraft". GUSP är en produkt av kraftfull integration, av sådan omfattning, att gränserna mellan vad som är ekonomi och politik har kommit att bli svåra att urskilja.

## 7 Referenser

- Aggestam, Lisbeth., 2004. *A European Foreign Policy?* Akademityck: Stockholm.
- Bomberg, Elizabeth., Stubb, Alexander. 2004. *Hur fungerar EU?* Liber Ekonmi: Malmö.
- Bretherton, Charlotte., Vogler, John. 1999. *The European Union as a Global Actor.* Routledge:London.
- Dinan, Desmond, 1999, *Ever Closer Union – an introduction to European integration.* Boulder: London.
- Esaïasson, Peter, Mikael Gilliam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad. 2:a uppl.* Stockholm: Elanders Gotab.
- Europafördrag, 2002. Stockholm: Norstedts Juridik AB.*
- Ginsberg, Roy H., 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale.* London: Boulder.
- Gordon, Philip H., 1998. "The Limits of Europe's Common Foreign and Security Policy", s 159-185 i Moravcsik, Andrew (red.) *Centralization or Fragmentation?* New York: Council of Foreign Relations.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-57.* Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization.* Stanford: Stanford University Press.
- Hoffman, Stanley. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", s. 163-179 i Nelson, Brent F, Stubb, Alexander (red.) *The European Union.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holland, Martin, 1999. "The Common Foreign and Security Policy", s. 230-246 i Cram, Laura, Dinan, Desmond, Nugent, Neill (red.) *Developments in the European Union.* New York: St. Martin's Press.
- Jopp, Mathias, 1997. "The role and performance of the WEU", s. 153-169 i Regelsberger, Elfriede, de Schoutheete de Tervarent, Philippe, Wessels, Wolfgang (red) *Foreign Policy of the European Union.* London:Boulder.
- Keohane, Robert O. 1989. "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics" i Keohane, Robert O (red.) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory.* Boulder, CO: Westview.
- Laffan, Brigid, O'Donnell, Rory, Smith Michael. 2000. *Europe's Experimental Union.* London: Routledge.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Stanford: Stanford University Press.

- Lindberg, Leon N, Scheingold, Stuart A., 1970. *Europe's Would-Be Polity. Patterns of change in the European Community*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Moravcsik, Andrew. 1999. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Moravcsik, Andrew, Nicolaidis, Kalypso. 1999. "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, influence, institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37 nr. 1, s. 59-86.
- Pollack, Mark A. 1998. "The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union", s. 217-249 i Sandholtz, Wayne, Sweet, Alec Stone (red) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: St Martin's Press Inc.
- Saeter, Martin. 1998. *Comprehensive Neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Schmitter, Phillippe C., 1969. "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, vol. 23 nr. 1, s. 161-166.
- Sedelmeier, Ulrich. 2004. "Collective Identity", s. 123-140 i Carlsnaes, Walter, Sjursten, Helene, White, Brian (red.) *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage Publications.
- Smith, Karen E. 2003. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, Michael E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soetendorp, Ben. 1994. "The Evolution of the EC / EU as a Single Foreign Policy Actor", s. 103-120 i Carlsnaes, Walter, Smith, Steve (red.) *European Foreign Policy. The EC and changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications.
- White, Brian., 2001. *Understanding European Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Winn, Neil., Lord, Christopher., 2001. *EU Foreign Policy Beyond The Nation-State*. Basingstoke: Palgrave.





