

# Europeisk spill-over i Somalia?

– En studie av den institutionella utvecklingen av EU:s  
gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

# Abstract

Europeiska Unionen har sedan i början av 1990-talet funnits på plats i Somalia för att bistå i arbetet med att återuppbygga det konflikthärjade landet. Parallellt med denna närvaro har en rad institutionella förändringar skett inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Vår undersökning består i att finna empiriska bevis för att dessa förändringar har påverkat den politik EU bedrivit i Somalia. Vi kombinerar denna fallstudie med en kvantitativ innehållsanalys omfattandes de GUSP-relaterade pressmeddelanden som släppts mellan åren 1989 till 2011 samt en beskrivning av de fördragsändringar som gjorts sedan fördraget om Europeiska unionen ratificerades 1993. Med neofunktionalismen som verktyg analyserar vi sedan den observerade utvecklingen. Vi finner att politiken har förändrats och att detta i stor utsträckning har sin förklaring i de institutionella förändringar som skett i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det är dock inte hela förklaringen då andra händelseförlopp sannolikt också påverkat utvecklingen. Trots detta bör de förbättrade förutsättningarna för unionen att agera, ses som betydande förklaringsfaktorer till den ökade aktiviteten nere i Somalia.

*Nyckelord: GUSP, EU, Somalia, institutionella förändringar, spillover.*

Antal ord: 9 416

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1	Syfte och problemformulering .....	3
1.2	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>Teori</b> .....	<b>4</b>
2.1	Neofunktionalismens teoretiska ramverk.....	4
2.1.1	Neofunktionalismen och GUSP .....	5
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>6</b>
3.1	Kvantitativ textanalys.....	8
3.1.1	Kategorisering av data.....	9
<b>4</b>	<b>Fördragsförändringar</b> .....	<b>10</b>
4.1	Fördragen .....	10
4.1.1	Fördraget om Europeiska unionen .....	10
4.1.2	<i>Figur 1. Centrala aktörer för GUSP i och med EU-fördraget 1993</i> .....	12
4.1.3	Amsterdamfördraget.....	12
4.1.4	Nicefördraget.....	13
4.1.5	Lissabonfördraget.....	14
4.1.6	<i>Figur 2: Centrala aktörer för GUSP i och med Lissabonfördraget 2009</i>	15
<b>5</b>	<b>Resultat och analys</b> .....	<b>16</b>
5.1	Somalia.....	16
5.2	Dataresultatet kopplat till teorin.....	17
5.2.1	<i>Figur 3: Antal gånger Somalia tagits upp för beslut på utrikesministrarnas månadsvisa möten</i> .....	18
5.2.2	<i>Figur 4: Beslut och uttalande som tagits angående Somalia enligt rådssammanfattningarna</i> .....	19
5.2.3	<i>Figur 5: Uttalanden gjorda kring Somalia</i> .....	20
5.3	GUSP genom neofunktionalismen .....	20
5.4	Spill-overs inom GUSP .....	21
5.4.1	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som en socialiseringsprocess.....	22
5.5	Fördragens bidrag till GUSP-utvecklingen.....	24
5.6	Avslutande reflektioner .....	25
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>27</b>

# 1 Inledning

*"Operation EUNAVFOR-Atalanta is a flagship of excellence in EU cooperation in security and defence. The operation has been a major success in the fight against piracy and has played a key role in providing much-needed stability in the region"*

Catherine Ashton, Europeiska Unionens Höga  
representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, 14 april 2010.

Catherine Ashton sparade inte på superlativen då hon i april 2010 besökte EU:s högkvarter för den militära operationen Atalanta som ska stoppa piratverksamheten utanför Somalias kust. Det är ett uttalande som förutom att visa Ashtons entusiasm även tyder på någonting annat: att idén om ett anarkiskt internationellt system har satts på sin kant då en hel världsdel valt att skapa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Idén är, för den som studerat internationella relationer, radikal och just därför mycket spännande. En otrolig förändring har skett sedan 1970-talet då de första små stegen togs på denna minerade mark som säkerhetspolitik får anses vara. Det europeiska samarbete som då tog form började med en försiktig tanke om att träffas två gånger om året för att diskutera utrikespolitik (Strömvik, 2005, s.1). I dag, 40 år senare, bedriver EU i april 2012 tretton stycken civila och militära operationer runt om i världen (Europa 3).

Ett av de länder som EU i dag är mycket aktiv i är Somalia. Sedan inbördeskriget rasade i början av 1990-talet har landet saknat ett centralt styre och krig, misslyckade fredsförhandlingar och svältkatastrofer har avlöst varandra. Inte sällan har det refererats till som "världens mest misslyckade stat" (Pelling, 2012). Eftersom EU:s utrikes- och säkerhetspolitik endast är av mellanstatlig karaktär innebär detta att 27 suveräna stater frivilligt kommit överens om gemensamma strategier och politik gentemot landet. Hur är det möjligt? Genom flera årtionden har det förts en debatt inom internationella relationer huruvida institutioner verkligen spelar någon roll. Diskussion har dels förts kring frågan om institutioner alls spelar roll, samt hur de isåfall gör det (Strömvik, 2005, s.39) Teorierna på området är dock få. Genom att applicera integrationsteorin neofunktionalismen tar vi här ytterligare ett grepp för att söka svar på hur Ashtons glada tillrop kunde bli möjliga i april 2010.

## 1.1 Syfte och problemformulering

Att EU skulle börja samarbeta kring en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik har genom historien väckt många frågor kring suveränitet och internationell prestige (Strömvik, 2005, s.1). Trots detta har politiken gått emot skeptikerna och EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) är i dag ett faktum. En teori som undersöker hur samarbeten mellan olika länder kan sprida sig till flera olika områden är neofunktionalismen som analyserar detta genom bland annat så kallade *spill-over-effekter*. I denna uppsats väljer vi således att ytterligare gå ett steg i diskussionen kring institutionernas betydelse i mellanstatliga samarbeten genom att pröva neofunktionalismens förklaringskraft på EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Detta leder oss till frågeställningen:

*Har institutionella förändringar inom EU påverkat unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik?*

Detta ska vi undersöka genom att göra en fallstudie av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik gentemot Somalia mellan åren 1989-2011.

## 1.2 Disposition

Upplägget och dispositionen är tänkt att göra det tydligt och enkelt för läsaren att följa med i texten och förstå undersökningens syfte och resultat.

Inledningsvis presenteras neofunktionalismen, det vill säga den teori som vi har valt att använda för att det teoretiska ramverket ska finnas på plats redan från början. Då teorin inte har några färdiga svar kring hur utrikes- och säkerhetspolitik ska analyseras väljer vi att redan i detta avsnitt även sätta in teorin i sin kontext.

Teorin kommer att prövas genom en fallstudie som kombineras med en kvantitativ innehållsanalys vilket förklaras närmare i det metodavsnitt som sedan följer. Efter att de stora ramarna är på plats redogör vi för de fördragsändringar som gjorts sedan 1993 inom EU och som är av relevans för GUSP. I denna del fokuserar vi enbart på de förändringar som är av relevans för utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Avslutningsvis kommer resultatet av vår undersökning att presenteras tillsammans med analysen. För att skapa en förförståelse kring resultatet presenteras här även en kort bakgrund till situationen i Somalia. Resultatet av vår kvantitativa textanalys presenteras bland annat genom diagram och neofunktionalismen används som främsta analysredskap.

## 2 Teori

Det finns flera teorier som kan användas för att förklara politisk integration och vi har valt att pröva den teori som kallas för neofunktionalismen. Vad gäller det säkerhetspolitiska området, råder det underskott på teorier som förklarar just denna typ av utveckling och forskning på området tenderar ofta att genomföras utan teorianknytning. Anledningen till detta kan vara att utrikes- och säkerhetspolitiken skiljer sig från andra politiska frågor eftersom det anses vara det mest kontroversiella område där en nationalstat kan ge upp sin självbestämmanderätt (Strömvik, 2005, s. 10-11). I neofunktionalismen tidiga år undveks frågan helt, eftersom den ansågs så pass känslig att ingen trodde det var möjligt att EU-länderna någonsin skulle komma att ha en gemensam utrikespolitik (Smith, 2004, s. 6). Den utveckling vi ser i dag med bland annat GUSP och EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik är därmed intressant inte bara i allmän mening, utan även ur en teoretisk synvinkel.

### 2.1 Neofunktionalismen teoretiska ramverk

Från början växte den neoinstitutionalistiska teorin om det politiska samarbetets uppkomst och dynamik fram för att man ville undersöka hur institutionella förändringar påverkade de politiska aktörernas handlande. Målet var att utifrån dessa observationer kunna dra generella slutsatser om hur integration av politiska områden fungerade. Den normativa utgångspunkten var att finna vilka förutsättningar som krävs för att kunna utveckla en fredlig gemensam politik på överstatlig nivå (Westberg, 2008, s 70).

Teorin har sitt ursprung i slutet på 1950-talet, då överstatligt samarbete i Europa tog sin start genom Kol- och stål-unionen och sedan i Europeiska ekonomiska gemenskapen - EEG. Under mitten av 1960-talet och fram till 1980-talet fick teorin utstå stark kritik i samband med bakslag för unionssamarbetet, men trots det används idag neofunktionalismen ofta som ett verktyg för att kunna förstå utvecklingen av politisk integration i EU (Niemann – Schmitter, 2009, s 45). Neofunktionalisterna förenar federalismens dröm om ett politiskt maktcentrum och funktionalismens tankar om hur man kan gå till väga för att skapa bredare och djupare samarbeten (Westberg, 2008, s. 61). De tror vidare att integration sker bäst genom att sakfrågans natur formar samarbetsstrukturen.

I praktiken förklaras spridningen och fördjupningen av politiskt samarbete genom tre typer av så kallade spridningseffekter – *spillovers*. I det första steget startar samarbete på ett område som är politiskt okontroversiellt – exempelvis

handel inom en specifik sektor. För att detta samarbete ska fungera fullt ut kommer det krävas samarbete och gemensamma bestämmelser även kring tullar och skatter. Denna typ av framtvingade spridningseffekter kallar man inom neofunktionalismen för *funktionell spillover* (Westberg, 2008, s. 74). Nästa effekt kallas för *politisk spillover* (Westberg, 2008, s.72-73). Här kommer ett nytt centralt maktcentrum skapas med avsikt att tillgodose möjligheterna att utöka samarbetet. Följden väntas bli att involverade parter ser fördelarna med en centrerad, överstatligt makt och att de aktivt kommer att arbeta för att bredda samarbetet ytterligare. Politiker och grupper får genom denna överstatliga nivå ytterligare en chans att driva igenom sina frågor, och det skapas möjligheter att möta liksinnade från olika länder. Detta tror neofunktionalisterna leder till att det i parlamentet och kommissionen sker så kallade lojalitetsförskjutningar, det vill säga från att ha velat se endast till nationens bästa, kommer nu kommissionärer och parlamentariker att vilja verka för unionens gemensamma intressen. Här är alltså framför allt två faktorer de pådrivande krafterna till fördjupad integration – överstatliga institutioner och transnationella intressen. Den tredje formen av spillover är den *framodlade spillovern*, och den uppkommer när stater inom unionens ramar utvecklar gemensamma intressen. Kommissionen får då legitimitet att initiera samarbete på mer känsliga områden.

### 2.1.1 Neofunktionalismen och GUSP

Vi vill undersöka om neofunktionalismen kan erbjuda en förklaring till den allt tydligare gemensamma strategin för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av flera olika skäl. En anledning till att neofunktionalismen lämpar sig för vår studie är att den förklarar politisk integration över tid (Nieman – Schmitter, 2009, s. 47), och vi vill därför se om det går att finna förklaringskraft i denna teori för vårt valda område, det vill säga om framväxandet av ett fördjupat säkerhetspolitiskt samarbete kan leda till ökat och effektivare agerande. En av teorins fundamentala utgångspunkter är att integrationsprocessen inom en viss fråga med tiden utvecklar och följer en helt egen dynamik (Nieman – Schmitter, 2009, s. 47). Detta lämnar utrymme för att granska huruvida denna integrationsprocess kan förklara den pågående utvecklingen. Slutligen skiljer sig neofunktionalismen från andra teorier som berör internationell politik i det avseendet att den anser att aktörernas intressen kan förändras över tid (Nieman – Schmitter, 2009, s. 48). En följd av detta är att aktörerna inom ett och samma område med tiden antar gemensamma normer i allt större utsträckning. Detta skulle kunna leda till att medlemsländerna får det lättare att i allt högre utsträckning snabbt agera gemensamt gentemot omvärlden.

### 3 Metod

För att rent praktiskt undersöka om de institutionella förändringarna inom EU har haft någon empirisk inverkan har vi genomfört en fallstudie som kombinerats med en kvantitativ innehållsanalys.

För att en fallstudie ska bli meningsfull krävs det minst två analysenheter (Esaiasson m.fl., 2007, s.121). Då denna uppsats är en studie över EU:s politik i Somalia under en längre tidsperiod blir analysenheterna åren 1989 och 2011. Vi jämför om det skett någon reell skillnad i politiken mellan dessa år. En fallstudie riskerar alltid att brista i sin externa validitet, det vill säga möjligheten att generalisera resultatet och tillämpa det på en större population (Esaiasson m.fl., 2007, s.64). Vi är medvetna om detta men anser med tanke på uppsatsens längd att en fallstudie trots detta är det mest lämpliga för att kunna ge en fingervisning om EU:s politiska utveckling. Somalia bör även ses som ett lämpligt fall då landet redan innan EU-fördraget signerats var i stort behov av omvärldens stöd. Under hela den tidsperiod som vi ämnat undersöka (1989-2011), har dessutom inbördeskrig och humanitära katastrofer varit på en stort sett jämn nivå, vilket innebär att ett eventuellt behov av stöd från EU:s sida kan ses som mer eller mindre konstant.

För att täcka EU:s institutionella utveckling har vi gått igenom samtliga fördragsändringar sedan EU-fördraget 1993, för att på så sätt undersöka hur de formella reglerna och institutionerna utvecklats. Det är dock viktigt att inte enbart fokusera på de formella ramarna då utvecklingen genom framväxten av informella regler och normer många gånger kan ha minst lika stor inverkan (Juncos – Reynolds, 2007, s.129). Detta är något som vi sedan tar hänsyn till i vår analys. Fördragen lägger dock grunden även för det informella arbetet och det är därför de ges så stort fokus.

Efter val av fall har vi gått igenom samtliga pressmeddelanden från de officiella möten som medlemsländernas utrikesministrar haft i ministerrådet mellan år 1989 och 2011. Detta gör vi för att undersöka om det eventuellt kan finnas något samband mellan den institutionella utvecklingen inom unionen och förmågan att komma överens.

Pressmeddelanden daterade från 1993 och framåt finns att tillgå på Rådets hemsida (<http://www.consilium.europa.eu/>). Uttalanden åren 1989-1993 är hämtade från *Political Cooperation Bulletin* vilket är den nyhetssamling där samtliga EU-pressmeddelanden inom det politiska samarbetet katalogiserades innan det övergick till att bli elektroniskt 1993. Anledningen till att vi valt att undersöka även ett par år innan EU-fördragets ratificering 1993 beror dels på att vi vill se om detta fördrag bidrog med några konkreta förändringar och dels på att inbördeskriget i Somalia bröt ut 1991. Orsaken till att vi gått igenom pressmeddelanden snarare än mötesprotokoll beror på att de möten och debatter



som rör andra frågor än lagstiftningsområdet inte är offentliga. De pressmeddelanden som kommer ut direkt efter mötet redogör och förklarar dock alla de beslut som tagits under dessa möten (Europa 7). Kategorier bland pressmeddelanden som föll under vårt område var:

- Utrikesfrågor
- Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP)
- Gemensam säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)

Pressmeddelandena som finns under utrikesfrågor består av mötessammanfattningar från samtliga officiella möten som EU:s utrikesministrar har haft i Ministerrådet<sup>1</sup> sedan 1989. Rådskonstellation bestående av alla EU:s utrikesministrar har under vår undersökningsperiod haft flera olika namn. I och med fördraget om Europeiska unionen träffades utrikesministrarna i något som kallades för *Allmänna rådet*. Vi undersökte därmed samtliga rådsmötessammanfattningar från deras möten. Vid Europeiska rådets möte i Sevilla 2002 beslutades att antalet rådskonstellationer i Ministerrådet skulle minska från 16 till 9 stycken. Allmänna rådet bytte då namn till *Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser* (Europakorrespondenterna, 2003, s.18). Mötessammanfattningarna delades upp i två kategorier, dels *Allmänna frågor* som rörde unionens inre angelägenheter som exempelvis medlemsutvidgning och administration, dels *Externa relationer*. Det blev därmed endast relevant för oss att undersöka rådsmötessammanfattningar som föll under kategorin externa relationer.

Efter Lissabonfördragets ratificering blev det dock återigen dags för omstrukturering. *Rådet för allmänna frågor och yttreförbindelser* blev återigen uppdelat i två rådskonstellationer: *Allmänna rådet* och *Rådet för utrikesfrågor* (Tallberg, 2010, s.111). Detta innebär att vi under perioden december 2009 till december 2011 endast undersökt rådssammanfattningar från *Rådet för utrikesfrågor*.

Eftersom endast namnet har förändrats har vi valt att sortera dem inom samma kategorier. EU:s utrikesministrar har under hela vår undersökningsperiod haft rådsmöte i snitt elva gånger per år (Europakorrespondenterna, 2003, s.18).

I och med tillträdet av den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik publiceras även en mängd uttalanden från denne. Vi har därmed valt att ta med de uttalanden som rör Somalia i vår datainsamling för att analysera vad de handlar om.

Pressmeddelanden som finns under kategorierna ”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik” samt ”Gemensam försvars- och säkerhetspolitik” är uttalanden som i stora drag kan delas in i tre kategorier (Europakorrespondenterna, 2003,

---

<sup>1</sup> Ministerrådet är det högsta beslutande organet inom EU och består av medlemsregeringarnas ministrar. Ministerrådet är indelat i olika rådskonstellationer beroende på vilka frågor som diskuteras. Då jordbrukspolitik ska diskuteras är det till exempel jordbruksministrarna som träffas och fattar beslut (Tallberg, 2010, s.111).

s.15):

- Ordförandeskapets å EU:s vägnar
- Europeiska rådets
- EU:s

Den förstnämnda kategorin är den vanligaste. Det roterande ordförandeskapet togs dock bort i och med Lissabonfördraget och ersattes av EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik som blev ständig ordförande (Bergström – Hettne, 2008, s.59). Innan uttalanden görs offentliga cirkulerar de mellan medlemsländerna för godkännande och synpunkter (Europakorrespondenterna, 2003, s.15).

Europeiska rådets uttalanden sker vanligtvis i samband med en internationell kris eller händelse. Den sista kategorin, EU:s, utfärdas normalt då utrikesministrarna enats om ett uttalande vid ett rådsmöte (Europakorrespondenterna, 2003, s.16).

Det bör understrykas att EU sannolikt har beslutat och diskuterat Somalia även i andra forum under den här tidsperioden, som exempelvis i FN. På grund av det allt för stora arbete det skulle innebära, har vi begränsat oss till endast Europeiska rådets pressmeddelanden. Vår bedömning är att vi, trots detta, kan ge en fingervisning om GUSP:s institutionella utveckling.

### 3.1 Kvantitativ innehållsanalys

En genomgång av runt 3 000 pressmeddelanden har mynnat ut i en kvantitativ innehållsanalys. Det är en vanlig metod inom statsvetenskaplig forskning, framförallt bland dem som ägnar sig åt utrikespolitik och internationella relationer (Esaiasson mfl.,2007, s.225). I vårt fall anser vi att det är en bra metod då vårt mål är att försöka svara på frågor om förekomsten av uttalanden och beslut över en längre tid. De icke kvantitativa delarna medför även bättre illustration av det faktiska innehållet (Esaiasson, 2007, s.224). En kvantitativ innehållsanalys, och i synnerhet i det här fallet då rådsslutsatserna bygger på konsensus, bygger dock bara på det synliga (Bergström – Boréus, 2005, s.77). I vårt fall är detta inget stort problem eftersom vi framförallt är intresserade av vad som faktiskt har hänt. Däremot innebär det att vi endast kan spekulera i om diskussionerna kring Somalia har intensifierats utan att det kommit att resultera i några fler överenskommelser eller uttalanden.

### 3.1.1 Kategorisering av data

Då kategoriseringen av vårt material inte alltid är självklar, ökar vikten av tydliga bedömningsgrunder för att undvika stora brister i intersubjektiviteten (Esaïasson, 2007, s.224). Efter att samtliga pressmeddelanden och uttalanden samlats in har vi därför valt att dela in dem i följande kategorier:

- *Deklamatoriskt*: Uttalanden som visar gemensam ståndpunkt inom unionen. Dessa uttalanden uttrycker varken beslut, vilja till handling eller några lägesrapportering. Exempel på ord som kodats till denna kategori: fördömer, uppmuntrar, uppmanar, berömmar, tror, välkomnar.
- *Vilja till handling*: Under denna kategori faller uttalanden som berör vilja att i framtiden agera eller bistå med hjälp av olika slag. I protokoll från rådsmöten sorteras uttalanden som formulerats exempelvis ”kommer att stödja” och ”är redo att stötta” under denna kategori.
- *Politisk eller ekonomisk handling*: Dessa uttalanden uttrycker konkreta beslut om insatser av politisk och ekonomisk art. Det kan exempelvis röra sig om att satsa mer pengar på projekt, bistå med humanitär hjälp, eller annan typ av konkret handling som till sin art inte är direkt säkerhetspolitisk.
- *Militär handling*: Konkreta beslut eller handlingar som berör operationerna ATALANTA, EU NAVFOR, eller EUTM.
- *Fortsatt/Vidareutveckling av handling*: uttalanden som indikerar fortsatt stöd – ekonomiskt eller politiskt.
- *Övrigt*: I denna kategori hamnar de uttalanden som inte kan placeras under någon av ovanstående kategorier, men som ändå visar att Somalia är uppe till diskussion. Exempel på detta kan vara rådsmötessammanfattningar där det framgår att Somalia varit uppe på dagordningen och diskuterats utan att några beslut tagits.

GUSP- och GSFP-uttalandena innehöll inga rådsmötessammanfattningar utan endast uttalanden. Därför formulerade vi om punkten Fortsatt/Vidareutveckling av handling till Fortsatt Stöd då de inte presenterade nya beslut utan snarare uttryckte sig i ordalag om att ”unionen bekräftar sitt åtagande att stödja”. Ytterligare en kategori sattes in vilken döptes till *Information*. Här sorterades de uttalanden och meddelanden in som endast innehöll information om Somalia-relaterade projekt. Exempel på detta var nyhetsblad som kom ut med kort information om EU:s operationer runtom i världen och som innehöll en kort rapport om den rådande situationen i Somalia. Likaså placerades besked om nya befälhavare som skulle leda operationer på plats i Somalia här. Orsaken till att denna kategori endast använts på ovan nämnda uttalanden är att den här typen av information i stort sett inte förekommer någon annanstans i vårt insamlade material.

## 4 Fördragsförändringar

I denna del går vi igenom de fördragsförändringar som gjorts sedan fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft 1993. Detta är tänkt att ge relevant kunskap om de fakta som behövs för att förstå de resultat som presenteras och den analys vi sedan gör. Redogörelsen är inte heltäckande, utan går igenom de förändringar som haft konsekvenser för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och dess utveckling.

Upplägget har vi valt då det praktiskt sett skulle ta allt för stort utrymme att redogöra för alla händelseförlopp i sin helhet, samt för att mycket fakta som inte är av relevans för denna undersökning då skulle tagits med.

### 4.1 Fördragen

Kärnan i EU:s politiska system är dess institutioner. Det är här politiken skapas (Tallberg, 2010, s.13). Reglerna för hur institutionerna ska vara uppbyggda har bestämts genom de fördrag som medlemsstaterna gemensamt kommit överens om (Tallberg, 2010, s.14).

Genom alla år har GUSP stannat vid att vara en mellanstatlig fråga där beslut tagits genom konsensus. Beslut kring EU:s utrikesfrågor är därmed en fråga som ytterst behandlas av medlemsstaternas utrikesministrar (Tallberg, 2010, s.111).

#### 4.1.1 Fördraget om Europeiska unionen

*Signerat: 1992*

*Ratificerat: 1993*

Arbetet mot en gemensam utrikespolitik påbörjades redan 1970 i och med införandet av det Europeiska politiska samarbetet (Strömvik, 2005, s.90). Det var dock först 1993, då fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)<sup>2</sup> trädde i kraft, som en riktning på allvar stakades fram. Det skedde genom att utrikes- och

---

2 Fördraget om Europeiska unionen är även känt som Maastrichtfördraget (Strömvik, 2005, s.106)

säkerhetspolitiken blev en av EU:s tre strukturella pelare och den bytte då namn till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

Till skillnad från unionens första pelare som framförallt rörde den gemensamma handelspolitiken och till stor del kännetecknades av överstatliga beslut var GUSP enbart ett mellanstatligt samarbete (Kimby, 1997, s.11). Detta innebar att beslut endast togs genom konsensus i Ministerrådet mellan de då 12 medlemsstaterna. Ett litet utrymme lämnades dock till möjligheten att ta beslut med kvalificerad majoritet men denna möjlighet gällde generellt endast procedurfrågor (Kimby, 1997, s.64).

I fördraget står att ”unionen och dess medlemsstater skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik” och att bestämmelserna gäller ”alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken” (Artikel J.1)<sup>3</sup>. Vidare står det att GUSP ska omfatta alla frågor som rör unionens säkerhet vilket också innefattar utformningen av en gemensam försvarspolitik och därmed även ett eventuellt gemensamt försvar (J4.1). Det innehöll också grundläggande förpliktelser om att medlemsländerna inom rådet skulle ”informera och samråda med varandra om alla utrikes- och säkerhetsfrågor av allmänt intresse” (J2.1). Vad som ansågs vara av allmänt intresse var dock upp till staterna själva att bedöma, vilket innebar att denna skrivning kunde tolkas godtyckligt (Kimby, 1997, s. 39).

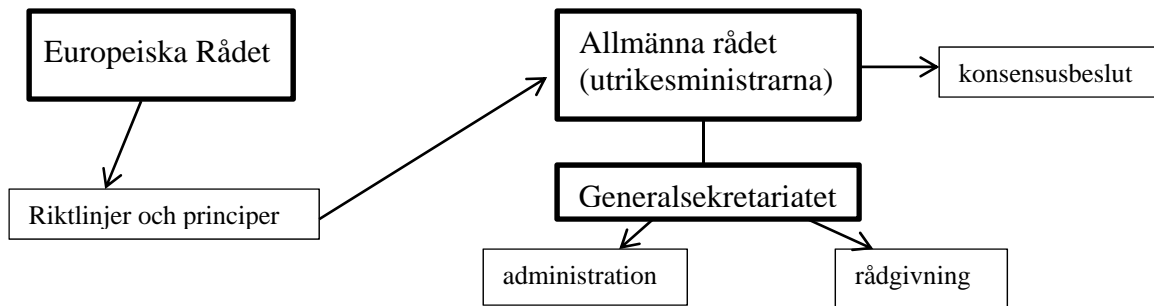
Europeiska rådet fick i och med Maastrichtfördraget en central roll inom GUSP-samarbetet då de ansvarade för att lägga fram gemensamma riktlinjer och principer för den politik som skulle föras inom detta område (J8). Europeiska rådet är EU:s högsta organ och består av stats- och regeringscheferna (Europakorrespondenterna, 2003, s.18). En annan central aktör inom GUSP var *Allmänna rådet*, vilket bestod av medlemsländernas utrikesministrar men, som tidigare nämnts, endast kunde ta beslut med konsensus till skillnad från andra rådskonstellationer (Kimby, 1997, s.25). Till Allmänna rådets hjälp fanns generalsekretariatet. Förutom att sköta det administrativa bistod de med tjänstemän som tillsammans med diplomater arbetade för att utveckla och planera GUSP. Resurserna var dock allt för små och tjänstemannastyrkan allt för liten för att kunna spela någon betydande roll inom säkerhets- och försvarspolitikerna (Kimby, 1997, 26).

Generellt innebar fördraget att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik fick ett tydligare ramverk. Därmed skapade bättre vägledning och möjligheterna till samarbete ökade även om fördraget inte preciserade vad detta samarbete skulle bestå av (Kimby, 1997, s.39).

---

3 Artiklarnas nummer förändras vid fördragsändringarna trots att det är samma fördrag i grunden. Det som i EU-fördraget refereras till som till exempel J1 blir efter Amsterdamfördraget artikel 17. Se referenslista för hänvisning till fördragen i fulltext.

#### 4.1.2 *Figur 1. Centrala aktörer för GUSP i och med EU-fördraget 1993*



#### 4.1.3 Amsterdampfördraget

*Signerat: 1997*

*Ratificerat: 1999*

Strax efter EU-fördragets ikraftträdande var det återigen dags för medlemsstaterna att samlas runt förhandlingsbordet för att diskutera utsikterna att ytterligare stärka unionen och öka dess befogenheter. Möjligheterna och viljan visade sig finnas och 1997 kunde Amsterdampfördraget signeras för att två år senare träda i kraft (Strömvik, 2005, s. 111). Denna uppdaterade version av EU-fördraget innebar även en hel del förändringar för GUSP-samarbetet.

Ett tillägg i fördraget blev *gemensam strategi*, vilket skulle fungera som komplement till *gemensam ståndpunkt* och *gemensam åtgärd*. Anledningen till detta var insikten att det krävdes en större plan och ett bättre verktyg för att kunna agera förebyggande snarare än att bara agera i efterhand (Europa 1). Konsensusprincipen skulle fortsätta gälla vid beslutsfattande men ett sätt att komma runt den möjliggjordes genom att en stat fick rätt till konstruktiv röstnedläggning. Detta innebar att beslut i en fråga skulle kunna tas även då ett medlemsland valt att lägga ner sin röst. I vissa begränsade fall fanns det även möjlighet att ta beslut med kvalificerad majoritet. Detta rörde endast fall då Europeiska Rådet redan antagit beslut om gemensamma åtgärder eller strategier (Europa 1). Procedurfrågor beslutades, liksom tidigare, med enkel majoritet.

För att effektivisera arbetet bestämdes i och med Amsterdampfördraget att rådets generalsekreterare även skulle fungera som "den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken". Denne skulle samordna och förbereda beslut kring dessa frågor samt föra EU:s talan vid samtal med tredje part (Artikel 26). En enhet för politisk planering och tidig varning inrättades också inom generalsekretariatet för att stödja den höga representanten genom omvärldsanalys och planering (Europa 1).

Den gemensamma försvarspolitiken hade tidigare haft ambitionen att den ”skulle kunna leda till ett gemensamt försvar” (Artikel J.4.1) omformulerades nu till att sikta på en ”gradvis utformning av ett gemensamt försvar” (Artikel 17.1) (Strömvik, 2005,s.112).

Amsterdamfördraget specificerade även i artikel 17.2 vad ett gemensamt försvar skulle innebära genom att bland annat räkna upp humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och fredsskapande åtgärder. Något annat som underströks var vikten av samarbete mellan medlemsländerna genom informationsutbyte och gemensamma åtgärder (Strömvik, 2005, s. 112).

Vid en tillbakablick är det möjligt att sammanfatta Amsterdamfördraget med att det bidrog med konkreta verktyg till att kunna bedriva en effektivare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Den bidrog dock aldrig till några större institutionella förändringar vilka många trodde skulle bli fallet (Europaparlamentet 1).

#### 4.1.4 Nicefördraget

*Signerat: 2001*

*Ratificerat: 2003*

De långsamma ratificeringsperioderna medförde svårigheter för GUSP att följa med i utvecklingen. Bristerna i Amsterdamfördraget uppdagades redan innan dess ikraftträdande. 1999 möttes Europeiska rådet i Helsingfors och beslutade där att upprätta en tillfällig kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik. Denna kommitté skulle sköta dag-för-dag arbetet med GUSP genom att bland annat förbereda beslut och planera strategier tillsammans med den höga representanten (2000/143/CFSP). Vid Europeiska rådets möte i Nice ett år senare blev kommittén permanent och dess arbetsuppgifter fördragsfästes i artikel 25. Där de stod att läsa att kommittén ansvarade för att bistå med att identifiera potentiella risker och hot, formulera ståndpunkter samt lägga fram olika handlingsalternativ för omröstning (2001/78/GUSP). Kommittén ses ett par gånger i veckan och består av en ambassadör från varje medlemsland, en representant från kommissionen och en från EU:s militära kommitté samt en rättstjänst (Europa 2).

#### 4.1.5 Lissabonfördraget

*Signerat: 2007*

*Ratificerat: 2009*

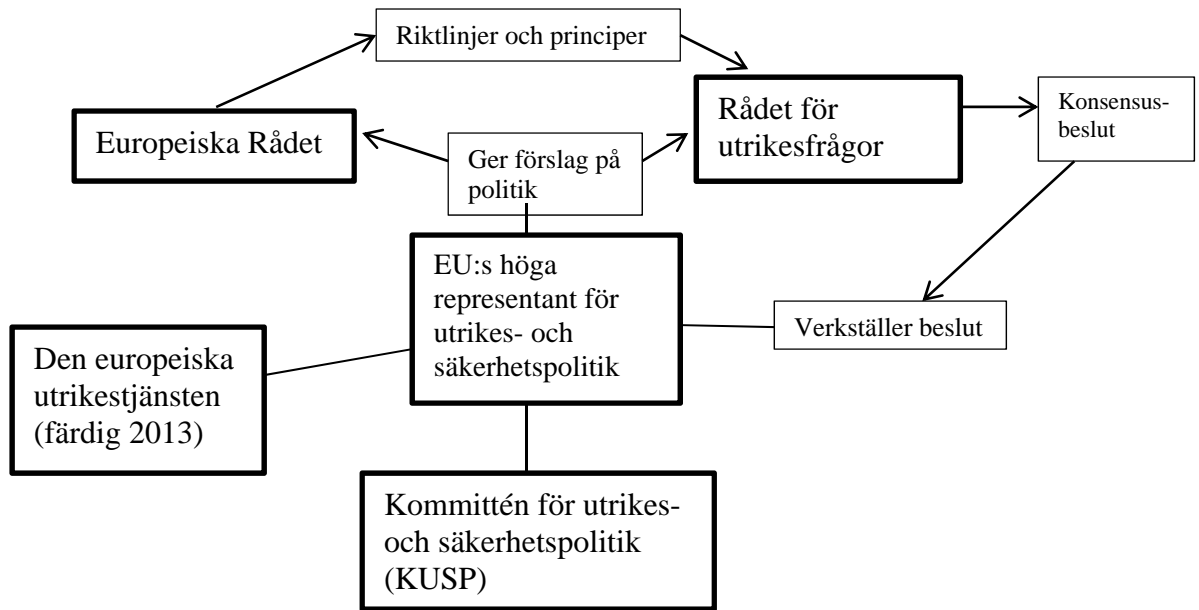
Efter hårda förhandlingar och misslyckade försök med att få till stånd en EU-konstitution stod det slutligen att läsa i EU:s officiella tidning från december 2007 att "Hans kungliga höghet storheten av Luxemburg", "Förbundsrepubliken Tysklands president" och övriga 25 stats- och regeringschefer signerat och samtyckt till att ännu en gång ändra fördraget (EU:s officiella tidning, 2007, C306/1). Ambitionen att EU skulle bli en starkare och mer effektiv aktör på den internationella arenan resulterade i att Lissabonfördraget innehöll stora förändringar i delarna kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Bergström – Hettne, 2008, s.28).

En av de största strukturella förändringarna var instiftandet av EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik vilken tog över de uppgifter som tidigare delats mellan den höga representanten för GUSP och kommissionären för externa relationer. Tillsammans med kommissionen har den höga representanten därmed även initiativrätt till att lägga fram nya förslag (Europa 8). Den höga representanten tog även över ordförandeklubban vid de sammanträden som ägde rum i Allmänna rådet mellan medlemsstaternas utrikesministrar, en uppgift som tidigare hade legat på det land som för närvarande var ordförande i EU. Ytterligare en funktion stod på arbetsbeskrivningen till denna post: att vara en av kommissionens vice ordföranden (Bergström – Hettne, 2008, s.28). I och med Lissabonfördraget instiftades även den europeiska utrikestjänsten (EEAS) som ska bistå den höga representanten men också öka samstämmigheten mellan medlemsländerna. EEAS är i skrivande stund fortfarande under uppbyggnad och ska vara helt klar 2013. Den nya utrikestjänsten innebär att arbetssättet förändras inom GUSP men beslutsfattande sker fortfarande i rådet enligt konsensus-principen (Regeringskansliet). För att ytterligare stärka och hjälpa denna nya representant instiftades även ett helt ny europeisk avdelning för yttre åtgärder vilken består av tjänstemän från kommissionen, rådet och medlemsstaterna (Europaparlamentet 1).

Parlamentets och domstolens inflytande inom GUSP är fortsatt mycket begränsat och vid beslut är enhällighet fortfarande huvudregeln även om de bestämmelser som gjordes kring beslut med kvalificerad majoritet i samband med Amsterdamfördraget står kvar (Bergström – Hettne, 2008, s.28).



4.1.6 *Figur 2: Centrala aktörer för GUSP i och med Lissabonfördraget 2009*



## 5 Resultat och analys

I detta avsnitt presenterar vi vårt insamlade material med hjälp av bland annat diagram och analyserar sedan detta med utgångspunkt i neofunktionalismen. Innan det ger vi dock en kort redogörelse kring Somalias politiska historia från det att inbördeskriget bröt ut 1991 fram till i dag. Det är alltså inte en komplett redogörelse över landet Somalia och dess historia, utan fokuserar på följderna av inbördeskriget och de största hjälpsatser som gjorts av utomstående parter. Vi redogör även för de problem som landets befolkning tillsammans med regeringen och bland andra EU och FN står inför i dagsläget. Denna del är tänkt att ge läsaren en god förståelse och syftar därmed även till att sätta in EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i en specifik kontext.

### 5.1 Somalia

”Somalia är kanske världens mest misslyckade stat” konstaterade Tim Hitchens, Afrikachef på brittiska utrikesdepartementet, inför ett möte i februari 2012 då världens ledare samlades i London för att diskutera just Somalia (Pelling, 2012). Anledningarna till detta dystra uttalande är flera: inte sedan självständigheten 1960 har det hållits några val och sedan diktatorn Siad Barre störtades 1991 har landet helt saknat centralregering. Lägg till detta kontinuerliga klanstrider och återkommande svältkatastrofer (Landguiden 1).

Till följd av kriget delades landet upp i tre segment, vilka ekonomiskt, socialt och politiskt dominerats av de mest inflytelserika klanerna i respektive område. Dessa tre områden är Somaliland, Puntland och Syd-centrala Somalia. (EU Joint Strategy, s. 11).

I december 1992 anlände FN till landet med operation UNOSOM I, som dock var dåligt genomtänkt och inte bidrog till att förbättra läget. Året därpå gjordes det genom FN-insatsen UNOSOM II ett nytt försök att stoppa inbördeskriget som rasade. Detta var också den första fredsframtvingande insatsen som gjordes av FN utan parternas tillåtelse. USA som varit den starkaste pådrivaren till insatserna drog sig ur 1994 på grund av bristen på framgång och FN drog sig helt ur 1995 (Landguiden 1). EU å sin sida började arbeta aktivt med att försöka göra någonting åt situationen i Somalia genom att EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd påbörjade olika projekt i Somalia i början av 1994 (Europa 5).

Till följd av inbördeskriget, har den vanligaste inkomstkällan för befolkningen – handel med boskap och djurskinn – blivit hårt lidande. Inte heller de

naturtillgångar som finns i landet i form av mineraler och olja har utnyttjats i någon högre utsträckning. Det finns praktiskt taget ingen stabil försörjningskälla för landets befolkning (Krokbors, 2012). En stor del av EU:s och andra organisationers arbete och ekonomiska stöd går därför till att försöka få igång landets självförsörjning och att skapa förutsättningar för att få fart på landets utveckling (EU Commission Strategy, s.3).

Oroligheterna har fortsatt med varierande intensitet och det internationella samfundet har gjort ett antal försök att upprätta ett fungerande styre. 2002 tog den östafrikanska samarbetsorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) initiativ till nya fredssamtal och 15 av Somalias 20 fraktioner kunde samlas vid förhandlingsbordet. Det dröjde dock ända till 2004 innan parterna var någorlunda ense och ett avtal kunde undertecknas samt en övergångsregering bildas (Landguiden 1). Även EU var en stark pådrivare i fredssamtalen. I mars 2006 undertecknade de ett samförståndsavtal med den federala övergångsregeringen där man gemensamt lovade att aktivt arbeta för fred, demokrati och säkerhet (Europa 6).

I december 2006 bestämde även FN:s säkerhetsråd att en styrka med 8 000 soldater från Afrikanska Unionen skulle skickas till Somalia. Styrkan döptes till African Mission in Somalia (AMISOM) (Landguiden 1).

Ett annat problem som växt sig allt större på senare år är de pirater som sprider oro utanför Somalias kust. Då ungefär 12 % av all godstrafik i världen samt 30 % av all oljetrafik passerar på vatten utanför Afrikas horn, har piraterna blivit ett avsevärt hot för en stor del av världen (Landguiden 2). Piraterna kapar fartyg för att sedan kräva besättningen på stora lösensummor och kan därmed tjäna stora pengar på verksamheten. Enligt International Maritime Bureau (IMB) kapades totalt 53 fartyg runt om i världen år 2010, varav 49 av dem utanför den somaliska kusten (Landguiden 2). Då det finns krafter inom övergångsregeringen som stödjer piratverksamheten, bekämpas de inte aktivt på nationell nivå. EU, USA, Indien, Ryssland och Kina finns dock sedan några år tillbaka på plats med krigsfartyg för att söka få bukt med problemen (Landguiden 2).

Den somaliska övergångsregeringen existerar fortfarande i skrivande stund men är mycket svag och helt beroende av omvärldens stöd (Landguiden 2). Det enda område den har kontroll över är delar av huvudstaden Mogadishu, tack vare den afrikanska fredsstyrkan AMISOM som fortfarande är kvar i landet (Landguiden 2). I dag är EU den enskilt största biståndsgivaren till Somalia (Europa 6).

## 5.2 Dataresultatet kopplat till teorin

Av de 3 000 pressmeddelanden som EU släppt på området Utrikesfrågor, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och gemensam säkerhets- och försvarspolitik under perioden 1989-2011 nämndes Somalia 186 gånger. Det är tydligt att ett mer intensivt arbete och beslutsfattande från EU:s sida har tagit fart från 2002 vilket sedan intensifierades ytterligare under 2007 (se figur 3 nedan).

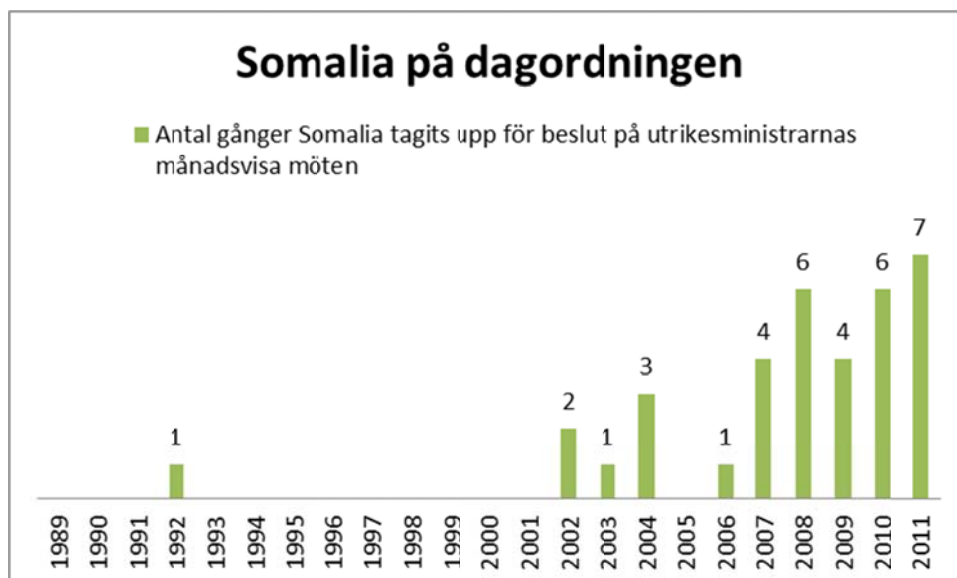
De flesta teorier kring institutioner, däribland neofunktionalismen, är ense om att det finns fyra institutionella mekanismer som påverkar staters agerande och därmed också hur framgångsrikt ett mellanstatligt samarbete så som GUSP blir (Strömvik, 2005, s.40). Detta rör sig om:

- tillgänglighet till information
- möjlighet till kommunikation
- tillfälle för förhandling
- möjlighet att följa upp andras löften om att följa överenskommelser

Det är uppenbart att GUSP-samarbetet har utvecklats i en riktning mot att samtliga av ovanstående punkter har förbättrats. Fördragstexterna kring GUSP kan även ses som en guide för medlemsstaterna att falla tillbaka på i nya och okända situationer. Det i sin tur kan utveckla en gemensam uppfattning om hur politik inom detta område ska bedrivas (Strömvik, 2005, s.41)

Det är dock viktigt att i analysen av resultatet ta i beaktande att en ökad frekvens av uttalanden etcetera inte enbart ska ses som uttryck för bättre institutionella förutsättningar, utan även att den inrikespolitiska situationen i Somalia spelar in. Det kan många gånger vara svårt att urskilja vilken som är den bakomliggande orsaken till en större aktivitet. Är det till exempel möjligt att tro att den militära operationen Atalanta hade kunnat komma till stånd före 2008 om de somaliska piraterna varit ett större problem några år tidigare? Detta är något vi till stor del endast kan spekulera kring men klart är att varje fördragsändring har underlättat för möjligheten att ta den här typen av beslut.

5.2.1 Figur 3: Antal gånger Somalia tagits upp för beslut på utrikesministrarnas månadsvisa möten



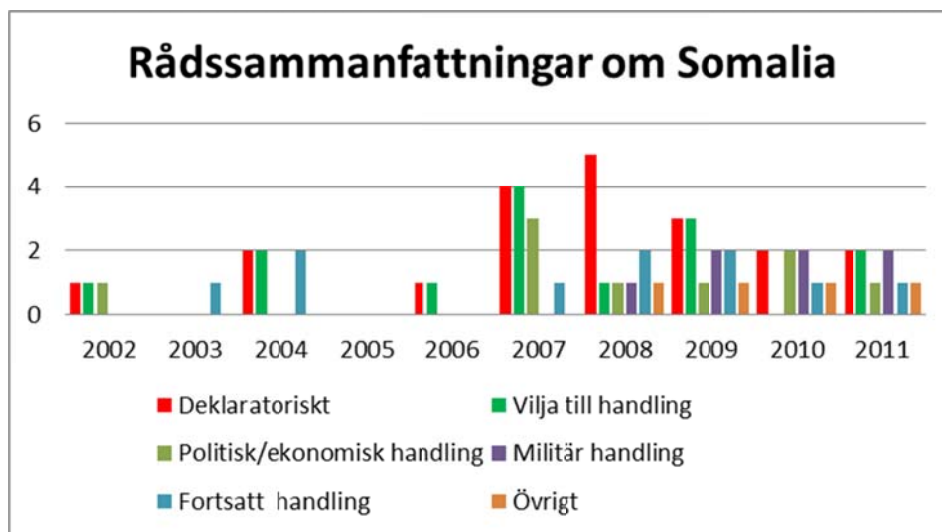
Trots att vi gick igenom samtliga rådsmötessammanfattningar där utrikesministrarna samlades för möte fanns det mellan åren 1993 och 2001 inga rådssammanfattningar där Somalia nämnts. Detta kan ses som uppseendeväckande då funnits stora oroligheter i landet under hela denna period. Förklaringen bör ligga i dels att GUSP genom EU-fördraget och Amsterdamfördraget i stor utsträckning fortfarande var under utveckling och att det därmed var svårare att komma till beslut, dels på att beslut kring Somalia många gånger kan ha klassificerats som bistånd och därmed fallit på kommissionens ansvar (Europa 9). Ytterligare en förklaring kan ligga i att många beslut kring Somalia tagits i samråd med exempelvis FN och att beslut därmed står att finna i protokoll från FN:s generalförsamling. Konsekvensen har då blivit att besluten inte omfattas av vår studie. I figur 5 går det dock att utläsa att en aktivitet kring Somalia funnits.

Somalia har, som det går att utläsa av figur 3, tagits upp allt mer på rådsmötena från 2007 och framåt vilket har ett direkt samband med den militära operation som inleddes 2008 (Atalanta). Den följdes av ytterligare en operation år 2010 (EUTM).

Atalantas syfte är att med hjälp av marina styrkor bekämpa, avskräcka och förebygga sjöröveriet men också att skydda AMISOM-styrkor och humanitära hjälpsändningar som färdas genom området. Operationens strategier utformas och bevakas ifrån högkvarteret Northwood som ligger i Storbritannien och operationen är den första i sitt slag som unionen genomför (Europa 3).

Den operation som inleddes 2010 är döpt till European Somalia Training Mission (EUTM) och syftar till att utbilda Somaliska säkerhetsstyrkor som för den federala övergångsregeringens räkning ska hjälpa till att skapa säkerhet i landet. Operationen äger rum i Uganda och sker i nära samarbete med bland annat AMISOM, Afrikanska Unionen, FN och Uganda (Europa 3).

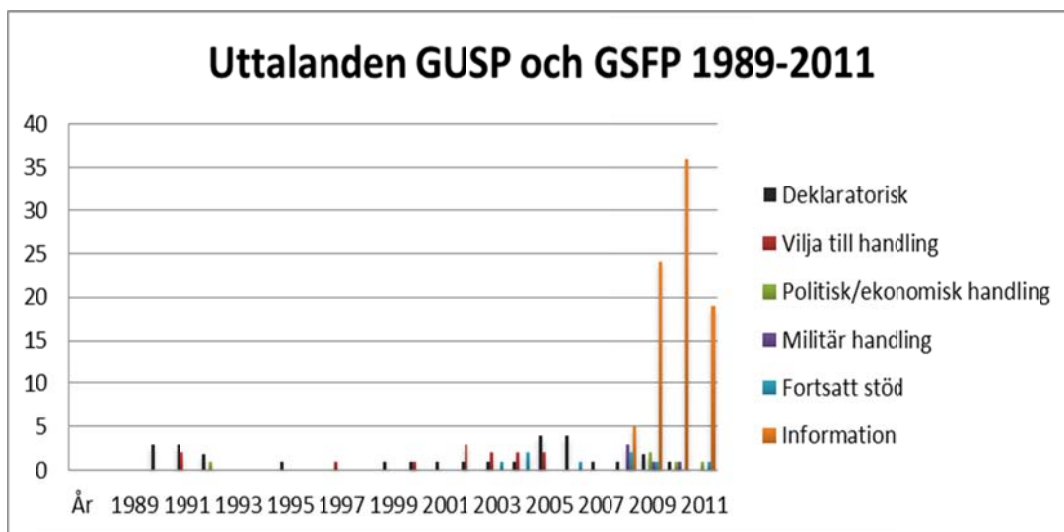
5.2.2 Figur 4: Beslut och uttalande som tagits angående Somalia enligt rådssammanfattningarna



Den vertikala axelns siffror står i ental.

Den rådsmötessammanfattning från 1992 där Somalia fanns med är utelämnad ur detta diagram på grund av tydlighetsskäl. Sammanfattningen kring Somalia var dock av rent deklamatorisk karaktär. Intensitet gällande politisk/ekonomisk handling, vilja till handling samt militär handling ökade framförallt från 2007 och framåt. Detta kan jämföras med 2005 då Somalia överhuvudtaget inte fanns med i några rådsmötessammanfattningar.

### 5.2.3 Figur 5: Uttalanden gjorda kring Somalia 1989-2011



Dessa uttalanden är, som redovisat i metoddelen, framförallt gjorda av de medlemsländer som fram till Lissabonfördraget halvårsvis var ordförande för EU. Det är mycket tydligt att frekvensen av uttalanden ökat markant i och med tillträdet av EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik även om detta i stor utsträckning endast kan klassificeras som information. Även om detta inte innebär att det tagits beslut i större utsträckning visar det att EU upprättat ett institutionellt ramverk som gör att medlemsländerna både får en ökad tillgänglighet till information och, ökad möjlighet till kommunikation. Detta är, som ovan nämnt, två faktorer som båda har en inverkan på staters agerande enligt neofunktionalismen.

## 5.3 GUSP genom neofunktionalismen

Neofunktionalismen beskriver hur institutionella förändringar leder till förändring över tid och ska därmed inte användas som en teori för att beskriva ett specifikt

slutmål (Nieman – Schmitter, 2009, s. 47). Eftersom GUSP funnits sedan början av 1990-talet så bör det ses som en process som fortfarande är under utveckling och där tydliga spår av spridningseffekter kan urskiljas. Samtidigt finns det en rad intressanta skeenden som kan hjälpa till att förklara resultatet av vår studie.

De flesta studier som använt neofunktionalismen på EU-forskningsnivå har skett på socio- ekonomiska områden eftersom det är där de flesta institutionerna finns. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är unik i det avseendet att den grundar sig i ambitioner som varken har ett slutgiltigt mål, som exempelvis en gemensam utbildning, eller syfte att skapa vinster i form av en gemensam marknad (Smith, 2004, s. 6). GUSP vilar på grunder som är av mer normativ karaktär, där materiella vinster eller politisk och ekonomisk makt staterna emellan inte blir avgörande för de beslut som tas (Smith, 2004, s.240). Intressant är också att det politiska systemet inom GUSP initialt var så pass informellt och utan tydliga ramar, att de flesta inte kunde förutse den utveckling som sedan skedde. Den utveckling som i dag gjort det möjligt att sända trupper under EU:s flagga till tredje land (Smith, 2004, s, 60).

De nya samarbetsformerna tycks visa att de gemensamma normer som skapats under samarbetet gjort att staterna snabbare kunnat komma överrens om vad som ska göras. Michael E. Smith menar i *Europe's Foreign and Security Policy* att en institutionaliserad debatt och det gemensamma policy-samarbetet kring utrikesfrågor troligen har haft betydelse för hur unionen valt att agera i olika frågor. Han visar på att det inte alltid är graden av gemensamt hot som avgör hur kraftfullt unionen har agerat, utan att det i flera fall har varit gemensamma principer och värderingar som varit grunden för beslut om ingripanden (Smith, 2004, s.245).

En invändning mot detta är argumentet att sjörövarna utanför Somalias kust utgör ett säkerhetshot i form av terrorism och att EU i själva verket beslutade om att starta operation Atalanta för att bedriva terroristbekämpning av egenintresse (Vines, 2010, s.1091). Detta är också den förklaring som den klassiska IR-teorin realismen sannolikt skulle presentera som orsak till EU:s militära verksamhet. Oavsett motivet bakom Atalanta är dock EU den största operationella aktören på plats i Somalia och man arbetar inte endast med att bekämpa pirater utan även med att utbilda landets egna säkerhetsstyrkor (EUTM). EU är dessutom den största finansiären i arbetet med att återuppbygga landet. Förklaringen till denna aktivitet i Somalia skulle därmed kunna ligga i att EU-länderna blir allt mer likartade i sina värderingar och delar en gemensam uppfattning om att det finns ett behov av att sprida fred och demokrati runt om i världen.

## 5.4 Spill-overs inom GUSP

Neofunktionalismen kategoriserar den politiska integrationen genom olika *spill-over-effekter*. Den stora tveksamheten till att utrikes- och säkerhetspolitik någonsin skulle kunna gå att analysera genom samma verktyg har medfört att

neofunktionalistiska teoretiker, bland många andra, helt undvikit frågan (Nieman, Schmitter, 2009, s. 47).

Då fler och fler politiska områden flyttats från nationell till överstatlig nivå undergrävs dock idén om att nationalstaten är den högsta instansen för beslutsfattande som rör landet (Westberg, 2008, s.41). Samarbetet kring GUSP intensifierades i början av 2000-talet (inte minst kring Somalia, se figur 3). Detta kan tolkas som att samarbetet vid denna tid hade nått en punkt då tillräckligt många andra områden var involverade i EU-systemet vilket resulterade i en *politisk spill-over* till samarbetet kring en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Visserligen har det funnits ett visst samarbete på detta område ända sedan 1970-talet i och med det Europeiska politiska samarbetet. Eftersom detta dock endast handlade om halvårsvisa träffar är det ett tecken på att en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, precis som neofunktionalismen såg det, ansågs vara en allt för vågad tanke.

Det som inom neofunktionalismen har fått utstå mest kritik är teorierna kring *framtvingade spill-overs*. Eftersom denna spill-over berör EU-kommissionen och deras roll som pådrivare av EU-integrationen (Westberg, 2008, s.80) blir det inte relevant att ta med dessa motargument i vår analys. Kommissionen inte nämligen inte en så pass central roll inom GUSP.

#### 5.4.1 Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som en socialiseringsprocess

GUSP-samarbetet har sedan EU-fördraget resulterat i *funktionella spill-overs* i varje fördragsändring eftersom samordningsvinsterna inte har gått att förbise. Ett initiativ skapar behov av samordning och detta leder i sin tur till nya initiativ och samordningsbehov (Westberg, 2008, s.76). Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) är exempel på detta. Behovet gick här till och med före fördragsändringen då behovet av bättre samordning blev så stort att Europeiska rådet 1999 beslutade att instifta en tillfällig kommitté i väntan på att den skulle kunna fördragsfästas i och med Nicefördraget 2001. En stor del av medlemsstaterna var måna om att få KUSP upprättad så snart som möjligt. Detta för att, som Frankrikes dåvarande president Jacques Chirac uttryckte det: 'afin de créer une dynamique', det vill säga "för att skapa en dynamik" och föra GUSP-samarbetet framåt (Juncos – Reynolds, 2007, s.135). KUSP:s föregångare, den Politiska kommittén (PoCo), höll sina möten runt om i medlemsländernas huvudstäder för att, i motsats till KUSP, skydda sig från de överstatliga institutionerna som fanns i Bryssel och därmed eventuella spridningseffekter (Juncos – Reynolds, 2007, s.131). KUSP blev ett permanent inslag med två möten per vecka mitt i EU:s politiska hjärta - Justus Lipsius – vilket är Rådets möteslokaler mitt i Bryssel (Juncos – Reynolds, 2007, s.137).

Beslut som tas av KUSP godkänns ofta utan vidare debatt av Rådet eftersom KUSP många gånger är mer insatta i frågorna än utrikesministrarna själva. Detta



innebär också att kommittén innehar både ett stort ansvar och väldigt mycket makt (Juncos – Reynolds, 2007, s.136).

Neofunktionalismen uppmärksammar den politiska spridningseffekt som uppstår när politiker arbetar gemensamt för ett politiskt projekt och kallar detta för en ”socialiseringsprocess”(Westberg, 2008, s.83). De ambassadörer som sitter i KUSP är bosatta i Bryssel och träffas flera gånger i veckan. De sitter även på sina positioner mellan tre och fyra år för att därmed öka effektiviteten och kontinuiteten (Juncos – Reynolds, 2007, s.140). Under deras möten kan det vara uppemot 100 personer samlade men trots detta är det snarare regel än undantag att mötesdeltagarna kallar varandra vid förnamn vilket är mycket ovanligt i sådana här sammanhang i övrigt. Ofta känner många av ambassadörerna varandra sedan tidigare eftersom de alla rör sig på samma internationella arena och därmed ofta har arbetat tillsammans även i andra sammanhang. Detta är ett tydligt tecken på en socialisering, något som i sin tur skapa en vi-känsla bland de inblandade (Westberg, 2008, s.83).

I en intervju genomförd av forskarna Juncos och Reynolds under 2006 uttryckte en av de ambassadörer som då satt i KUSP att ’det alltid finns en stark vilja att hitta en gemensam linje, oavsett instruktioner från huvudstäderna’<sup>4</sup> (2007, s.141). I samma intervjuer framkommer även, att kommittén ser det som ett misslyckande om de inte lyckas finna en gemensam linje, dels för att de då kan förlora i förtroende, dels för att frågan då går vidare till Allmänna rådet vilka sannolikt också kommer ha svårt för att enas (Juncos – Reynolds, 2007, s.145). KUSP kännetecknas därmed av en anda av problemlösning snarare än förhandling. Detta bör innebära att det blir av större vikt att komma överens än att helt och fullt hålla på den linje som de nationella parlamenten beslutat.

Även kommissionen närvarar på alla möten och till skillnad från tidigare då den förbjöds närvara vid diskussion av militära frågor deltar den nu under alla frågor (Juncos – Reynolds, 2007, s.138-139). Då kommissionen ansvarar för hela EU:s budget kan detta eventuellt innebära att de ekonomiska medel som krävs för att lyckas med en insats är säkrade redan på ett tidigt stadium.

Kritik som lyfts mot dessa neofunktionalistiska antaganden pekar på att det är väldigt få som är inblandade i denna ”socialiseringsprocess” (Westberg, 2008, s.85). Rent krasst anser vi dock att utrikespolitik inte är ett område som den stora massan vanligen är involverad i och därmed kan det vara möjligt att anta att det inte kräver samma förankring.

Det finns dock ingen tydlig direkt effekt av KUSP:s instiftande men i figur 5 går det, med lite vilja, att utläsa att en något större aktivitet kring Somalia tagit fart år 2000. Som i alla samarbeten tar det dock en viss tid innan förhållningssätt och procedurer blivit så pass etablerade att arbetet kan börja bedrivas på effektivast möjliga sätt. Ett ökat antal beslut och en ökad effektivitet några år in på 2000-talet bör ha ett starkt samband till KUSP.

---

<sup>4</sup> Fri översättning

## 5.5 Fördragens bidrag till GUSP-utvecklingen

I fördraget om Europeiska Unionen får GUSP en central roll i unionens struktur och riktlinjer för samarbetet fastställs. Detta första stadium innehöll inte många detaljer om hur samarbetet skulle se ut (Kimby, 1997, s.11), men det faktum att en av grundstolparna i hela konstruktionen av EU utgjordes av GUSP är kontroversiellt nog. Här lades alltså grunden till ett fördjupat samarbete på det område som dittills setts som allt för känsligt för att någonsin kunna ske på överstatlig nivå. De första tecknen på spridningseffekter kommer först i Amsterdamfördraget. Där utökades den gemensamma politiken för att kunna agera förebyggande i större utsträckning (Europa 1). Detta samt den nya benämningen och de nya befogenheter som tilldelades generalsekreteraren (Artikel 26) är exempel på funktionell spridning.

Det är dock sedan Lissabonfördragets ikraftträdande som vi har kunnat urskilja den tydligaste förändringen i mängden uttalanden som gjorts kring Somalia. Det är möjligt att anta att detta även gäller de andra områden där EU har operationer runt om i världen. Instiftandet av den höga representanten innebar att två poster slogs ihop till en, och den höga representanten har därför övergripande kännedom om både vad som sker i kommissionen och inom GUSP. Detta har för unionen först och främst inneburit att man till skillnad från det roterande ordförandeskapet mellan medlemsländerna har fått en ständig representant och en tydlig röst mot omvärlden som kan representera unionen i utrikesfrågor (Westberg, 2008, s.157). Eftersom den höga representanten sitter på sin post i fem år och har bred kunskap om pågående politiska processer på området, så bör detta bidra till att GUSP samordnas mer effektivt i större utsträckning. Utrikesfrågorna bör även ha prioriterats högre på kommissionens dagordning i och med att den höga representanten innehar positionen som vice ordförande för kommissionen vilket är en mycket betydelsefull post (Europaparlamentet 1).

Insikten om att det ytterligare skulle underlätta möjligheterna att samarbeta med utrikes- och säkerhetspolitiska frågor genom att inrätta en hög representant är ett tecken på att *funktionell spillover* skett till fördel för GUSP-samarbetet. Flödet av information har ökat markant, vilket märks i det ökade antalet nyhetsbrev och uppdateringar om utrikespolitiken. De nyhetsbrev som berörde Somalia, och som därmed ingått i vårt insamlade material, innehåller även löpande information om andra operationer och viktiga händelser runt om i världen vilket tyder på att detta är en utveckling som gäller GUSP generellt.

Neofunktionalismen menar, som tidigare nämnt, att erfarenheter av att arbeta tillsammans inte bara skapar incitament att fördjupa samarbetet, utan att det även bidrar till att skapa kollektiva identiteter (Westberg, 2008, s. 90). För denna nya identitet ska förankras djupare går det dock inte att förbise behovet av att även medborgare inom EU-länderna får kunskap om vad som sker i Bryssel (Westberg, 2003, s.84). Chansen att som medborgare få information om vad som pågår är något som i och med Lissabonfördraget är möjligt i allt högre grad än tidigare, då instiftandet av den höga representanten ökade möjligheten att göra officiella uttalanden. Vi kan även se i vårt material att EU även verkar angeläget

om att framhäva Somalia-operationerna som ett lyckat samarbete och ett föredöme. Detta kan bland annat bero på att man från unionens sida vill visa medborgarna GUSP-arbetets framgång och därmed öka dess legitimitet.

## 5.6 Avslutande reflektioner

De slutsatser som kan dras av detta arbete är att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken sedan unionsfördraget genomgått förändringar som haft påverkan på arbetet och relationerna mellan de aktörer som verkar inom ramarna för GUSP. Undersökningen vi har genomfört tyder på att vissa institutionella förändringar i högre utsträckning än andra har bidragit till att operationen i Somalia intensifierats och ändrat karaktär. Dessa förändringar är först och främst skapandet av KUSP och ratificeringen av Lissabonfördraget.

Vi är medvetna om att händelseförlopp utanför ramarna för denna undersökning kan ha varit betydande och direkt påverkat den utveckling av militära operationer som ägt rum i Somalia med stöd av EU eller under EU:s direktiv. Det är även viktigt att ta i beaktande att det finns brister i valdiditeten då detta rör sig om en fallstudie. Dock kvarstår det faktum att man ser flera tecken på hur spridningseffekter påverkat GUSP i en riktning som visar på allt djupare och mer utökat samarbete oavsett om det finns stater som motiverats av bakomliggande, privata intressen. Neofunktionalismen bör därför ses som en kompletterande förklaring och en indikator till utvecklingen av GUSP snarare än en teori som presenterar ett färdigt, enhetligt, svar. Detta är intressant eftersom GUSP är ett område där det råder brist på förklarande teorier och det motsäger dessutom drastiskt de klassiska teorier om internationella relationer, vilka ser stater som egoistiska och obenägna att vilja samarbeta. Oavsett vilka bakomliggande intressen som Europas medlemsländer har för att initiera samarbete, är det i dag möjligt att genomföra gemensamma aktioner, som få trodde var möjligt för ett antal år sedan.

Det är, som nämnt, svårt att genom en fallstudie dra några generella slutsatser, mot bakgrund av det vi kommit fram till vore det intressant att i framtida forskning gå djupare och undersöka hur stor påverkan KUSP har haft för att kunna fatta beslut och kunna agera vidare. Denna plattform som kommittén utgör för att möjliggöra för experter att träffas och diskutera utrikespolitiska frågor är intressant i många avseenden. Den skulle därför vara välförtjänt att granskas närmare granskas i till exempel en undersökning över tid, före och efter dess instiftande. Det vore också intressant att titta närmare på de demokratiska aspekterna av att många beslut inom utrikespolitiken i stort sett redan är avgjorda då de kommer upp på rådets möten. Ytterligare ett område som endast ytligt analyserats i detta arbete är huruvida EU:s gemensamma utrikes- och

säkerhetspolitik blivit mer demokratisk och öppen i samband med instiftandet av den höga representanten. Nyhetsflödet har blivit mer omfattande och man strävar numera inom unionen efter att visa öppenhet kring frågor rörande detta ämne.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det har skett otroligt mycket i EU:s samarbete kring unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik de senaste 20 åren. Då institutionerna och världsläget ständigt förändras är det omöjligt att försöka förutse i vilken riktning detta unionssamarbete kommer att formas de kommande 20 åren. Klart är dock att det vore högst osannolikt att utvecklingen skulle gå tillbaka, då de gemensamma institutionerna nu har satt ett tydligt ramverk. Catherine Ashtons uttalande i april 2010, då hon lovordade unionens operation i Somalia, kan därmed möjligen ses som en markering mot att vi går en framtid till mötes där spelreglerna inom världspolitiken helt kommer förändras.

## 6 Referenser

- Amsterdamfördraget, *Europafördrag: EU- och EG-fördragen i deras lydelse enligt Nicefördraget: Sveriges anslutningsfördrag, andra relevanta fördragstexter, EU-lagen*. 4., [rev.] uppl. (2002). Stockholm: Norstedts juridik
- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2005, "Innehållsanalys" i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur s. 43-87.
- Bergström, Carl-Fredrik – Jörgen Hettne, 2008, *Lissabonfördraget: Hur ändras EU?* [Elektronisk] Tillgänglig: [http://www.lissabonfordraget.se/docs/ERT\\_2008\\_1\\_Lissabonfordraget\\_Hur\\_ändras\\_EU.pdf](http://www.lissabonfordraget.se/docs/ERT_2008_1_Lissabonfordraget_Hur_ändras_EU.pdf) Hämtdatum: 2012-05-14
- Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- EU Joint Strategy = EU:s Joint Strategy Paper for the period 2008-2013 [Elektronisk] Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_so\\_csp10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf) Hämtdatum: 2012-05-08
- EU Commission Strategy = European Commission Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia 2002-2007 [Elektronisk] Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print\\_so\\_csp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_so_csp_en.pdf) Hämtdatum: 2012-05-06
- Europa 1 = Europa, sammanfattning av EU-lagstiftningen: Amsterdamfördraget, [Elektronisk] Tillgänglig: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a19000\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_sv.htm) Hämtdatum: 2012-04-22
- Europa 2 = Europa, Summaries of EU legislation: Political and Security Committee, Hemsida [Elektronisk] Tillgänglig: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00005\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_en.htm) Hämtdatum: 2012-04-22
- Europa 3 = Europa, External actions: Military operations [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?amp;lang=en> Hämtdatum: 2012-05-02
- Europa 4 = Europa, Allmänna frågor [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/general-affairs?lang=sv> Hämtdatum: 2012-05-05
- Europa 5 = Factsheet, Somalia [Elektronisk] Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia_en.pdf) Hämtdatum: 2012-05-06

- Europa 6 = Delegation of the European Union to the Republic of Kenya, Somalia Unit [Elektronisk] Tillgänglig: [http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu\\_somalia/political\\_relations/index\\_en.htm#](http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/political_relations/index_en.htm#) Hämtdatum: 2012-05-06
- Europa 7 = Europeiska Unionens Råd [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=sv> Hämtdatum: 2012-05-07
- Europa 8 = Europa, sammanfattning av EU-lagstiftningen: Lissabonfördraget [Elektronisk] Tillgänglig: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0025\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_sv.htm) Hämtdatum: 2012-05-09
- Europa 9 = Sammanfattning om EU:s lagstiftning, Instrument för humanitärt bistånd [Elektronisk] Tillgänglig: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10001\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10001_sv.htm) Hämtdatum: 2012-05-15
- Europakorrespondenterna (2003). *GUSP-handbok*. 2 uppl. Stockholm. Regeringskansliet.
- EU-upplysningen 1 = EU-upplysningen: Så styr EU utrikespolitiken, 2012, [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/EU-i-Varlden/Utrikespolitik/Sa-styr-EU-utrikespolitiken/> Hämtdatum: 2012-04-25
- EU:s officiella tidning [Elektronisk] 2007-12-17 C306/1 Tillgänglig: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:SV:PDF> Hämtdatum: 2012-04-24
- Europaparlamentet 1 = Europaparlamentet: Utrikespolitik – mål, instrument, resultat, 2008, Tillgänglig: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/relations/cfsp/article\\_719\\_0\\_sv.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/cfsp/article_719_0_sv.htm) Hämtdatum: 2012-04-25
- Fördraget om Europeiska Unionen, *Europafördrag: EU- och EG-fördragen i deras lydelse enligt Nicefördraget: Sveriges anslutningsfördrag, andra relevanta fördragstexter, EU-lagen*. 4., [rev.] uppl. (2002). Stockholm: Norstedts juridik
- Juncos E. Ana – Christopher Reynolds, 2007 “The Political and Security Committee: Governing in the Shadow” *European Foreign Affairs Review* vol.12 nr. 2, s. 127-147
- Kimby, Ludvig, 1997. *EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP): ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure bokh. [distributör]
- Krokbors, Christer, 2012. ”Somalia” i *Nationalencyklopedin*. Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/somalia> Hämtdatum: 2012-05-14
- Landguiden 1 = Somalia, Modern historia, 2011-10-11, [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.landguiden.se/Lander/Afrika/Somalia/Modern-Historia> Hämtdatum: 2012-05-06
- Landguiden 2 = Somalia, Aktuell politik, 2011-12-05 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.landguiden.se/Lander/Afrika/Somalia/Aktuell-Politik> Hämtdatum: 2012-05-06

- Nicefördraget, *Europafördrag: EU- och EG-fördragen i deras lydelse enligt Nicefördraget: Sveriges anslutningsfördrag, andra relevanta fördragstexter, EU-lagen*. 4., [rev.] uppl. (2002). Stockholm: Norstedts juridik
- Niemann Arne – Philippe C. Schmitter, 2009, "Neofunctionalism" i Wiener, Antje & Diez, Thomas (red.) (2009). *European integration theory*. 2. ed. Oxford: Oxford Univ. Press
- Pressmeddelanden – Europeiska Unionens Råd = Consilium, Presstjänst, Pressmeddelanden [Elektronisk] = <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases>  
Hämtdatum: 2012-04-23 – 2012-04-27
- Regeringskansliet = Regeringskansliets hemsida: EU:s utrikestjänst, 2012, [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/15917/a/157584>  
Hämtdatum: 2012-04-25
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Strömvik, Maria, 2005. *To act as a union: explaining the development of the EU's collective foreign policy*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2005
- Tallberg, Jonas (2010). *EU:s politiska system*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Westberg, Jacob (2008). *EU:s drivkrafter: en introduktion till teorier om europeisk integration*. 2., [kompletterade] uppl. Stockholm: SNS förlag
- Vines, Alex, 2010 "Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa", *International Affairs* vol. 86, nr. 5, s. 1091-1108
- 2001/78/GUSP: Rådets beslut den 22 januari 2001 om inrättande av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik [Elektronisk] Tillgänglig: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=sv&ihmlang=sv&lng1=sv,sv&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=258272:cs&page> Hämtdatum: 2012-05-16
- 2000/143/CFSP = Rådets beslut den 14 februari 2000 om inrättandet av en the Interim Kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.eulaw.egov.bg/DocumentDisplay.aspx?ID=86283> Hämtdatum: 2012-05-16

**Bilaga 1:** Uttalanden GUSP och GSFP uppdelade i två tidsperioder. Observera de olika intervallen på y-axeln.

