

Normativ makt och regional förändring

En fallstudie av EU:s roll som normativ makt i ljuset av den arabiska våren

Abstract

Europeiska unionen har beskrivits som en annan typ av utrikespolitisk aktör. Manners utvecklade begreppet om EU som en normativ makt som drivs av bestämda principer. Denna uppsats fokuserar mer på Toccis begreppsbyggnad som ger tre testbara dimensioner: normativa mål, normativa medel och normativa inverkan. Utifrån Toccis formulering kan vi sammanfatta en normativ makt som en aktör med normativa och legitima mål som använder legala medel såsom internationella institutioner för att sprida dess normer och lyckas uppnå dess normativa mål. Uppsatsen genomför en fallstudie som analyserar EU:s regionala utrikespolitik och den arabiska våren. Vi undersöker den officiella politiken före och efter den arabiska våren och identifierar dess normativa egenskaper. De officiella dokumenten stödjer de två första dimensionerna som föreslår att EU definierar sig själv som en normativ makt. Emellertid är den tredje dimensionen mer problematiskt att utvärdera. Uppsatsen diskuterar hur EU kan beskrivas som en normativ makt med den arabiska våren som bakgrund.

Nyckelord: EU, Normativ makt, Arabiska våren

Antal ord: 9043

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	2
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Teori: Den normativa maktens tre dimensioner.....	3
1.2.1	Första dimensionen: Normativa mål.....	3
1.2.2	Andra dimensionen: Normativa medel.....	4
1.2.3	Tredje dimensionen: Normativ inverkan.....	5
1.2.4	Normativ makt.....	5
1.3	Metod.....	5
1.3.1	Bakgrund och kritik.....	6
1.4	Material.....	7
1.4.1	Källkritik.....	7
2	Fallstudie: Grannskapspolitik och regional förändring.....	8
2.1	Bakgrund.....	8
2.2	Associeringsavtal.....	8
2.3	Europeisk grannskapspolitik.....	9
2.3.1	Regional prägel och exemplifiering.....	10
2.3.2	Strategi 2007-2013.....	11
2.4	Förändrade omständigheter och revidering.....	12
3	Analys.....	15
3.1	Innehållsanalys: Aktuell grannskapspolitik utarbetad före den arabiska våren 15	
3.1.1	Associeringsavtal.....	15
3.1.2	European Neighbourhood Policy.....	16
3.1.3	Handlingsplaner.....	16
3.1.4	Landsstrategi 2007-2013.....	16
3.2	Jämförande innehållsanalys: Revidering.....	17
3.2.1	Normativt mål: Djupgående demokrati.....	17
3.2.2	Normativa medel: Differentiering och civilsamhällen.....	18
3.2.3	Normativ inverkan?.....	19
3.3	Slutdiskussion.....	22
4	Referenser.....	23

1 Inledning

Den 18 december 2010 bröt protester ut på gatorna i Tunisien. Denna händelse ledde till en serie massdemonstrationer som spred sig till flera länder i arabvärlden. Fenomenet kallades den arabiska våren av medierna. Vissa uppror lyckades ta bort de styrande regimerna i flera länder, däribland Egypten. Revolutionerna förändrade den politiska situationen i Nordafrika. Vissa stater inträdde i en övergångsperiod med syftet att bli demokratiska. Detta innebar en utmaning för internationella relationer i regionen. EU hade haft nära relationer med regimerna i området och kämpar nu för att anpassa sin politik till de förändrade omständigheterna. EU kritiserades för sin långsamma respons på revolutionerna och dess fördröjda stöd för demonstranterna. Detta har orsakat skepsis om EU:s roll i regionen och dess identitet som internationell aktör.

1.1 Syfte och frågeställning

Den aktuella roll som särskilt kom att ifrågasättas i samband med händelserna i regionen är den som en normativ makt. Tidigare har EU bland annat beskrivits som en civil makt, men trots att begreppet är relativt nytt kan det ses ha anammats och återspeglats i den officiella politiken.

Ian Manners, en förgrundsfigur i lanseringen av konceptet, beskrev 2002 hur man, genom att fokusera bort från debatten om huruvida EU är en militär eller civil makt, kan se den ideologiska påverkan EU har som representerande en normativ makt. EU:s normativa makt anges skilja sig från till exempel samtida globala makters sätt att förespråka egna normer då denna tillkommit i en särskild historisk kontext med fredsviljor efter kriget och senare formats av viljan att särskilja politiken från Sovjetunionens. EU har dessutom en hybrid politisk karaktär och en konstitution uppkommen i en toppstyrd, fördragsbaserad legal ordning som gör de konstitutionella normerna, den normativa grunden, avgörande för att bedöma unionens internationella identitet. Lissabonfördraget, med de förändringar det medförde, anses vara en vidareutveckling av de normer och praktiker som kunnat ses genom hela EU:s utveckling. (Manners 2002, s. 235-241, 2008 s. 68)

För senare utvecklingar av konceptet kan bland annat ses studier genomförda av forskare på Centre of European Policy Studies, som i vår mening bidragit med teori om normativ makt som lättare låter sig tillämpas på vårt studieobjekt. Denna teori, som kommer utgöra den teoretiska grunden i undersökningen, presenteras närmare i nästa avsnitt.

Avsikten med undersökningen är inte att avgöra om EU i sin helhet är en normativ makt eller ej, men mot denna bakgrund undersöka EU:s roll som normativ makt i ljuset av den arabiska våren. Det görs genom att utifrån den valda teoretiska grunden besvara följande två frågeställningar:

Hur kan EU:s roll som normativ makt beskrivas i relationen och tiden som närmast föregick den arabiska våren?

Hur kan det utrikespolitiska svaret på den arabiska våren tolkas i relation till omständigheterna och till den sedan tidigare befintliga utrikespolitiken?

1.2 Teori: Den normativa maktens tre dimensioner

Centre of European Policy Studies erbjuder en serie vetenskapliga artiklar som beskriver normativ makt. I artikeln "Profiling Normative Foreign Policy: The Europe Union and its Partners", skriven av Nathalie Tocci, utforskas vidare begreppet normativ makt i EU:s roll som internationell aktör. Tocci försöker analysera och bedöma de olika aspekter som utgör en normativ makt. Hon ger en konceptuell ram i ett försök att ge en större förståelse för vad en normativ makt är. Vi kommer att använda Toccis paradigm för att analysera den normativa identiteten av europeisk utrikespolitik eftersom det ger en testbar ram med identifierbara faktorer, snarare än den mer breda definition som återfinns i Manners teori. Tocci identifierar tre dimensioner som hon anser är viktiga förutsättningar för att en aktör ska kunna definieras som en normativ makt: normativa mål, normativa medel och normativ inverkan (Tocci 2007). Vi kommer att förklara och diskutera dessa dimensioner och sedan tillämpa dem på EU och dess utrikespolitik. Genom att göra detta försöker vi ge en beskrivande bild av hur EU:s förmodade normativa identitet kan tolkas i den undersökta relationen.

1.2.1 Första dimensionen: Normativa mål

Konceptet normativ makt bygger på hur det normativa tolkas. Det kan tolkas som både neutralt och icke-neutralt. En normativ makt kan anta en neutral eller en aktiv identitet. En neutral normativ makt förstärker de framträdande normerna i den aktuella internationella arenan. Den representerar vad som är normalt i de internationella relationerna. En aktiv normativ makt bestämmer däremot ideala normer och strävar efter att sprida dessa normer genom samverkan i den internationella sfären. Därför är en aktiv normativ makt subjektiv i den meningen att den anser att vissa värden mer önskvärdt och syftar till att sprida dem med en etisk utrikespolitik (Tocci 2007, s.3). Tocci fokuserar på den aktiva tolkningen av begreppet eftersom EU utgör en mer unik internationell aktör. Alla internationella aktörer kan ses som neutrala normativa makter men en icke-neutral makt bör ha vissa egenskaper.

Den subjektiva karaktären av normativ makt kan vara problematisk i fråga om målens legitimitet, vad som kan anses göra dem normativa. De värden som aktören syftar till att sprida bör vara allmänt erkända. Om värdena aktören avser sprida inte är allmänt erkända, kan rollen av den normativa makten ses som inkräktande och även imperialistisk i den meningen att det är påtvingade värden utan allmänt erkännande. En normativ makt ska försöka normalisera värden genom internationella lagar och institutioner för att uppnå legitimitet. Lagar realiserar genom internationella maktrelationer, de förhandlas och för att sedan eventuellt accepteras av olika aktörer. Värden som främjas ska vara legitima och universella enligt internationella lagar och konventioner. Även Manners höll denna uppfattning och skrev att normerna behöver en extern domaren för legitimiteten. *Därför kan en normativ makt beskrivas som den som främjar specifika och legitima värden i syfte att förändra den internationella arenan genom att reglera den med internationella lagar, institutioner och regimer.* (Tocci 2007, s.4)

1.2.2 Andra dimensionen: Normativa medel

En normativ makt kan ha flera värden som den försöker främja. Den prioriterar dessa värden efter sina egna intressen och strategiska mål. Tocci förklarar att en aktör inte behöver tvingas att skilja mellan intressen och värden, då dessa kan sammanfalla. En aktörs strävan efter stabilitet kan ses som ett normativt mål genom att detta i sin tur främjar andra värden såsom fred. De värden som den normativa aktören prioriterar kan dock ibland vara motsägelsefulla. Ibland kan främjandet av ett värde motverka genomförandet av ett annat. Till exempel står ett försök att främja demokratin genom väpnat ingripande i konflikt med värderingarna för fred. Värdena bör istället främjas genom andra medel. Därför definieras en normativ makt i hög grad av vilka medel den använder för att sprida sina normer. Detta gäller mjuk makt som föreskriver frivilligt samarbete snarare än tvång. (Tocci 2007, s.5-6).

Beroendet av mjuk makt har dock kritiserats. Exempelvis ifrågasätts aktörers normativa karaktär när dessa bedriver samarbete med auktoritära regimer. Mjuk makt kan i sådana relationer göra lite för att främja de förespråkade normerna. Den frivilliga karaktären av mjuk makt innebär att andra aktörer kan välja om de vill acceptera de normer som förespråkas av den normativa aktören. Normalisering kan inte alltid ske genom övertalning. Kritik har riktats mot EU för att samarbeta med regimer utan att försöka använda mer sanktioner som incitament för dessa att anamma de normer som avses spridas. Användning av mjuk makt kan också tolkas som en svaghet eftersom beroende av sådan ger en bild av en internationell aktör som saknar militär makt och tvångsmedel. Mjuk makt kan innebära sanktioner, men utifrån det valda normativa perspektivet förespråkas positiva incitament som medel för att sprida normer. Därigenom respekteras andra aktörers suveränitet och den typ av sanktioner som brukar drabba lokalbefolkningar undviks. *En normativ makt sprider legitima normer genom legitima och normativa, mjuka maktmedel* (Tocci 2007, s. 7-8).

1.2.3 Tredje dimensionen: Normativ inverkan

Tocci förklarar hur tidigare definitioner av normativ makt huvudsakligen har inriktats på utformningen av utrikespolitiken och de uttalade avsikterna. Till skillnad från dessa utforskar Tocci ytterligare en aspekt av vad som utgör en normativ makt. En aspekt som anges viktig för att avgör huruvida en aktör i själva verket är normativ. Den tredje dimensionen av hennes ram är de resultaten som en normativ makt uppnår. Hon beskriver att en normativ makt bör få normativa resultat och att dessa resultat ska kunna spåras till indirekta eller direkta åtgärder av aktören. Hon diskuterar också att detta är en problematisk uppgift på grund av det faktum att kopplingen mellan en handling och ett resultat inte alltid är tydlig. (Tocci 2007, s. 7, 9).

1.2.4 Normativ makt

En normativ makt kan analyseras utifrån de tre dimensionerna men enligt Tocci är en normativ makt den som överlag uppfyller kraven inom de tre dimensionerna. Tocci anser att det är viktigt för en normativ makt att rankas högt i alla dimensioner för att till fullo anses vara en normativ aktör. Hon föreslår också att denna roll bör vara konsekvent och gälla i olika sammanhang. En normativ makt är den som sprider legitima normer genom legitima och legala medel och får de eftersträlvade resultaten.

1.3 Metod

För att kunna besvara de två frågeställningarna utifrån den valda teoretiska grunden genomförs först en innehållsanalys av aktuell utrikespolitik utarbetad före den arabiska våren inleddes. Innehållsanalysen besvarar den första frågeställningen ifråga om de två normativa dimensionerna mål och medel. Frågeställning nummer två avser ge svar som även behandlar den tredje av de normativa dimensionerna, nämligen normativ inverkan. Det görs som steg två i analysen i en jämförande innehållsanalys i vilken det utrikespolitiska svaret på den arabiska våren sätts i relation till den sedan tidigare befintliga utrikespolitiken och omständigheterna. Analysen av förändringarna avser först ge en bild av den inbördes uppfattningen av EU:s normativa inverkan. Genom att sätta analysen i relation till andra studier av mer empirisk karaktär och fakta framkommer indikationer på att EU:s normativa roll ifråga om faktisk inverkan har en viss karaktär. Därigenom behandlas även den tredje dimensionen enligt vald teoretisk grund definition av konceptet normativ makt. Den arabiska våren används med detta i hög grad som ett hjälpmedel för tolkning av den normativa rollen under perioden.

1.3.1 Bakgrund och kritik

Notera att i undersökningen av framför allt tredje dimensionen framkommer indikationer och inga definitiva svar. Normativ inverkan, resultat, påverkas av en mängd olika faktorer där det behöver identifieras ett samband mellan mål, medel och resultat. För kunna ge definitiva svar om normativ inverkan skulle krävas att omfattande kvantitativa studier läggs till den i huvudsak kvalitativa undersökningen. Undersökningens storlek och de möjligheter till datainsamling som fanns skulle inneburet en otillräcklig kvantitativ undersökning utan definitiva svar och sannolikt med lägre förklaringskraft för vad som indikeras än vad denna i huvudsak kvalitativa undersökning har.

I valet av tidsdimension skulle undersökningsområdet kunna medföra en period som sträcker sig till nutid. Med anledning av närheten i tiden och att regionen fortfarande präglas av instabilitet och förändring har vi valt att avgränsa perioden efter till den tidpunkt vid vilken EU gav ett utrikespolitiskt svar på händelserna. Uttryckliga politiska förändringar som inkorporerar det utrikespolitiska svaret, exempelvis i nya strategier, har dessutom ännu inte publicerats. Det valda fallet innebär också en tidsmässig begränsning bakåt. Undersökningen bör inte sträcka sig längre bakåt i tiden än att man kan se direkt relevans för den arabiska våren. För det avgränsar vi oss främst till de senaste åren inom grannskapspolitiken, gällande associeringsavtal och utarbetad strategi. Till viss del går vi tillbaka till året då det multilaterala Medelhavssamarbetet inleddes, 1995. Denna aspekt av relationerna är mindre framträdande i förhållande till den arabiska våren, men utsluts inte med anledning av att denna frånvaro i sig själv bidrar till undersökningen. Grundläggande information om relationerna bidrar också till att skapa en mer sammanhängande bild. Jämte detta står det senare uppkomna innehållet i den europeiska grannskapspolitiken och associeringsavtal, vilket har en mer central plats i undersökningen.

Den arabiska våren som regional företeelse, studier och EU:s utrikespolitiska svar på den arabiska våren med regional inriktning, men tidigare grannskapspolitik landsspecifik, tycktes till en början utgöra ett dilemma för hur undersökningen skulle genomföras. Associeringsavtalen och grannskapspolitiken, om än landsspecifika, visades dock ha en regional prägel med skillnader främst inom detaljer kring specifika länders kapacitet, vilket möjliggjorde anknytning till regionala studier, företeelser och politik. Med anknytning möjlig kvarstod huruvida relationen skulle undersökas genom att innehållet i associeringsavtal och grannskapspolitik generaliseras eller exemplifieras. Det sistnämnda ansågs mest lämpligt av ett antal skäl. För det första skulle en generalisering av innehållet medföra att en del av undersökningen utgörs av kvantitativ innehållsanalys av ett större antal dokument, vilket vore alltför tidskrävande och skulle ge undersökningen en mer kvantitativ karaktär än lämpligt. För det andra skulle en generalisering innebära en abstraktion som gör konkretiserande exempel svåra. Genom att exemplifiera associeringsavtal och grannskapspolitik för ett land tillsammans med inhämtad kunskap om politikens regionala karaktär och generella innehåll, kan den omfattande, kvantitativa innehållsanalysen utslutas samtidigt som möjligheten att anknyta till den regionala politiken finns kvar.

1.4 Material

En väsentlig del av undersökningen behandlar EU:s officiella politik. Materialet inhämtas från EU:s webbplats i form av offentliga publikationer. I valet av officiell policy befintlig före den arabiska våren inleddes fanns inom grannskapspolitiken, jämte associeringsavtal, två bilaterala alternativ för innehållsanalys. Handlingsplaner och landsstrategier. Handlingsplanerna presenterar ett innehåll i punktform med olika mål, medan landsstrategierna med samma mål presenterar innehåll som i högre grad beskriver EU:s roll. Eftersom undersökningen inriktar sig på EU:s roll är det lämpligt att främst utgå från strategin. Vald strategi är den senaste, för perioden 2007-2013. Det ger en strategi som utarbetats före men som fortfarande var aktuell när den arabiska våren inleddes, vilket gör den lämplig att sätta i relation till revideringen.

Undersökningen kräver också befintlig forskning dels för teoretisk grund, dels för tillgång till information grundad på omfattande empiriska studier. För detta används till stor del forskning från Centre for European Policy Studies, som anges vara bland de mer erfarna och erkända tankesmedjorna som behandlar EU:s politik.

1.4.1 Källkritik

Äktheten hos materialet som inhämtas från EU:s officiella webbplats behöver inte betvivlas, men frågor skulle kunna uppkomma om det i flera fall inte rör sig om partsinlagor. Här ska påpekas att vad detta officiella material uttryckligen säger inte används som grund för hur politiken genomförts i praktiken, utan för att få en bild av de officiella avsikterna. Indikationer för den normativa inverkan ges istället av förändringsanalys som sätts i relation till officiella publikationer, omständigheter och befintliga empiriska studier.

Centre for European Policy Studies grundades i Bryssel 1983 och anges vara bland de mer erfarna och erkända tankesmedjorna som behandlar EU:s politik. De beskriver sig som oberoende med frihet att bedriva forskning utan yttre påtryckningar, men drygt en tredjedel av finansieringen utgörs av årliga anslag från EU, vilket gör att frågor om både oberoende och tendens skulle kunna ställas. En värdering av tillförlitligheten görs genom att titta på organisationens mål och de specifika studier som använts i den här undersökningen. Organisationens mål anges bl.a. vara att bedriva forskning som leder till lösningar till de utmaningar som Europa möter, hålla en hög akademisk standard, oberoende och utgöra ett diskussionsforum för alla inblandade. Med finansiering och mål i åtanke är en rimlig slutsats att organisationen inte framhåller forskning som är kritisk mot EU som koncept eller som inte skulle kunna leda till framsteg för unionen. Det är inte den här undersökningens avsikter och de studier som använts har tydligt kritiskt behandlat aspekter av EU-politik. Med denna undersöknings avsikter och hur materialet använts, ska de eventuella mål, beroenden och tendenser som skulle kunna tänkas påverka forskningen inte utgöra några problem.

2 Fallstudie: Grannskapspolitik och regional förändring

2.1 Bakgrund

1995 inleddes den så kallade Barcelonaprocessen mellan EU:s dåvarande femton medlemsländer och tolv partnerländer i Medelhavsregionen som ett ramverk inom vilket bilaterala och regionala relationer skulle skötas. De uttalade målen var fred, säkerhet och delat välstånd. Detta formade grunden för Partnerskapet Europa-Medelhavet som sedan dess utvecklats till Unionen för Medelhavet. Med lanseringen av den europeiska grannskapspolitiken 2004 blev Barcelonaprocessen i grunden ett multilateralt forum medan bilaterala relationer främst hanterades under grannskapspolitiken och genom associeringsavtal med varje partnerland. Ytterligare en förändring av Barcelonaprocessen genomfördes 2008, med den uttalade avsikten att göra relationerna mer konkreta och synliga och med en tydligare projektinriktning. Här fick också samarbetet med partnerländerna sitt nuvarande namn. (EU 1, EU 2, EU 5)

2.2 Associeringsavtal

Alla länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken har ingått i associeringsavtal med EU, undantaget Syrien har alla trätt i kraft. Dessa landsspecifikt anpassade avtal utgör den legala grunden för samarbetet. Avtalen innebär vanligen progressiv liberalisering av handel i olika hög grad. I vissa fall utgör avtalen förberedelse för framtida medlemskap i EU. Avtalen ser lite olika ut för olika länder men följer ett antal kriterier, avsikten att etablera nära ekonomiskt och politiskt samarbete och behandling enligt principen "mest-gynnad-nation". Det är en handelsprincip som innebär att länder inte ska diskriminera mellan andra länder som handelspartners, exempelvis genom olika tullar för olika länder. Några undantag finns, bl.a. kan länder upprätta särskilda handelsavtal för varor som endast handlas inom gruppen och därmed diskriminera gentemot varor utanför gruppen. Ett annat undantag är att utvecklingsländer kan ges särskild tillgång till en marknad. Sedan 1995 bifogas också regelmässigt en paragraf om respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer i utrikespolitiska avtal, så även i

detta. På denna legala grund bygger den europeiska grannskapspolitiken vidare. (EU 9, EU 10, WTO 1)

I exemplet Egypten, med vilket diplomatiska relationer har pågått sedan 1966, trädde avtalet i kraft 2004 och ersatte det tidigare samarbetsavtalet från 1977. Det dryga 300 sidor långa associeringsavtalet innefattar bland annat handelsbestämmelser inom industri- och jordbrukssektorn, och menas öppna upp för större liberalisering för handel inom bl.a. denna.. Utöver de i föregående stycke nämnda systematiskt tillförda principerna framhålls som särskilt prioriterat i avtalet politisk stabilitet och ekonomisk utveckling genom fred, säkerhet och regionalt samarbete. (EU 8)

2.3 Europeisk grannskapspolitik

Den europeiska grannskapspolitiken utarbetades 2004 med avsikt att skapa starka band mellan EU och dess närmaste grannar. Det huvudsakliga syftet är att främja stabilitet och säkerhet i regionen. Genom den europeiska grannskapspolitiken avsåg EU kunna öka politiskt samarbete och ekonomisk integration. Politiken bygger på värden som demokrati, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna. (EU 9)

Centralt i den europeiska grannskapspolitiken är individuella handlingsplaner som är anpassade för de deltagande länderna. Handlingsplanerna identifierar de gemensamma målen för samarbetet. Varje handlingsplan detaljerar en dagordning av ömsesidiga åtaganden om politiska, sociala och ekonomiska frågor, med inriktning på gemensamma värderingar EU ger partnerlandet stöd för att implementera reformerna som anges i handlingsplanerna. Partnerlandet ansvarar sedan för att skapa de nödvändiga reformerna för att uppfylla de normer som fastställts av handlingsplanen. Ramverket fungerar enligt principen "mer för mer", vilken innebär att ju mer reformer och implementeringar av planen som utförs av partnerlandet, desto mer stöd får det. Detta görs i syfte att uppmuntra till politiska, sociala och ekonomiska reformer i partnerlandet. Målen som ska uppfyllas i handlingsplanerna diskuteras mer konkret och med tydligare beskrivning av EU:s roll i de landsspecifika strategierna som utvecklas. (EU 9).

2.3.1 Regional prägel och exemplifiering

Grannskapspolitiken riktas till 16 av EU:s närmaste grannar: Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldavien, Marocko, Palestina, Syrien, Tunisien och Ukraina. (EU 11) Som nämnt i metodavsnittet har vi valt att exemplifiera med Egypten, istället för att generalisera innehållet i de politiska relationerna. Innehållet i de landsspecifika relationerna inom grannskapspolitiken har likt associeringsavtalen viss variation beroende av ländernas kapacitet och förhållanden, men med ett i hög grad likartat innehåll. Utöver att grannskapspolitiken är uttalat regionalt präglad är det av den anledningen lämpligt att visa ett par exempel på det innehållet för länderna i södra Medelhavsregionen.

I Egyptens strategidokument nedan, landet vi låtit exemplifiera politiken i regionen, kan vi se hur målen formulerats kring demokrati, mänskliga rättigheter, god förvaltning, rättsstatsprincipen, utveckling av ekonomins konkurrenskraft och produktivitet samt hållbar utveckling och bättre förvaltning av naturresurser. Prioriterade mål som kan ses i Tunisiens handlingsplan är reformer för demokrati och rättsstatsprincipen, förstärkt politisk dialog i fråga om mänskliga rättigheter, säkerhetspolitiskt samarbete, utveckling av ekonomi och konkurrenskraft liksom punkter i enlighet med den hållbara utveckling som tas upp i Egyptens tredje strategiska mål (EU 12, s. 3-4) I strategin för Algeriet är första strategiska målet identiskt med Egyptens. Det tredje strategiska målet är detsamma som det andra för Egypten, utveckling av ekonomi och konkurrenskraft medan andra strategiska målet för Algeriet främst inriktar sig på rättskipning och brottsbekämpning, dock med punkter som också förekommer i beskrivningarna av målen för Egypten. (EU 13)

Om än uppbyggda på olika vis framkommer tydlig regional prägel, med ett innehåll som kan återfinnas i de olika landsspecifika politiska förhållningssätten, endast med mindre skillnader med grund i specifika länders kapacitet och förhållanden. Mer om detta och de olika länderna i grannskapspolitiken kan läsas i *What is the European Neighbourhood Policy* (EU 11). I det exemplifierade strategidokumentet nedan presenteras för undersökningens relevans därför mindre detaljer om specifikt Egyptiska förhållanden, undantaget de som kan ses ha motsvarigheter i andra regionala partnerländer eller som återspeglar den övergripande regionala politiken som lämpliga, konkreta exempel.

2.3.2 Strategi 2007-2013

EU utformar relationen med partnerländerna genom att formulera strategier. Vi kommer att ta landstrategin för Egypten som exempel på hur EU uttrycker sina avsikter. Före den arabiska våren var EU:s senaste utarbetad strategi för perioden 2007 till 2013. Strategin presenterar en mer konkret och specifik beskrivning av EU:s roll i samarbetet. Den beskriver hur EU kommer att stödja partnerlandets regering genom svar på de reforminsatser som görs, liksom särskilda utmaningar som finns för att uppnå de politiska, ekonomiska och sociala målen. Den detaljerar EU:s huvudsakliga strategiska mål och hur de ska uppnås. (EU 7)

Strategiskt mål 1: Stödja reformer inom områdena demokrati, mänskliga rättigheter, god förvaltning och rättvisa. Förbättringar inom dessa områden anses uppnås genom reaktivt stöd från EU till partnerlandet. Stöd till reformer ges genom ekonomiska eller andra verktyg. Särskilt demokratisering betonas genom politiska reformer. Demokratisering av Egypten anges också bidra till spridningen av demokrati i regionen liksom stärka den ekonomiska utvecklingen. Det förslås också andra typer av stöd, till exempel att granska och stödja valsystemet.

I samband med att främja och skydda mänskliga rättigheter, kommer EU-stödet inriktas på att stärka en kultur av respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bl.a. genom att stödja skyddet av kvinnors och barns rättigheter, yttrandefrihet och pressfrihet. Särskilt stöd anges ägnas åt införlivandet av internationella konventioner som rör mänskliga rättigheter. Dokumentet betonar också behovet att öka kapaciteten och effektiviteten av alla behöriga institutioner, inklusive säkerhetstjänsten och polisen.

Även aspekter av utrikes- och säkerhetspolitik omfattas, såsom konfliktförebyggande och krishantering. I fallet med Egypten har det sedan längre tid funnits gemensamma intressen inom dessa områden, genom samarbete mot bl.a. terrorism, organiserad brottslighet, penningtvätt, illegal invandring och smuggling av narkotika eller människor (EU 7).

Strategiskt mål 2: Utveckla ekonomins konkurrenskraft och produktivitet. En huvudkomponent i den europeiska grannskapspolitiken är ekonomisk integration och ekonomisk utveckling. I detta avseende EU: är s strategi att uppmuntra liberaliseringen av ekonomin, särskilt ifråga om handel. I strategidokumentet uttrycks vikten av att stärka handeln mellan EU och partnerlandet genom att minska de hinder som följer av byråkrati och reglering. Dokumentet nämner att förhandlingar har inletts om frihandelsavtal för tjänster och etableringsrätt. Detta är i exemplet Egypten en prioriterad fråga för EU eftersom båda ekonomierna har en stor tjänstesektor. Avregleringen av tjänstesektorn kommer att ge partnerlandet tillgång till EU: s tjänstemarknad som är den största i världen. Partnerlandet kan dra nytta av den tekniska kunnande av EU-tjänster och investeringar från inrättandet av EU: s tjänsteleverantörer. Stöd kommer att ges till utvalda tjänster som svarar mot olika tillsynsmyndigheter tillsammans med reformen av den rättsliga ramen. Stöd kommer också att inriktas på finans- och banksektorn i syfte att främja inhemska och utländska investeringar. Slutligen, för att underlätta handeln är det viktigt att underlätta förbindelser mellan partnerlandet, dess regionala grannar och med EU. (EU 7)

Strategiskt mål 3: Hållbar utveckling och bättre förvaltning av naturresurser. EU fokuserar på att minska fattigdomen, att förbättra levnadsstandarden, främja sysselsättning och tillgång till bastjänster. I strategiplanen förklaras att EU kommer att stödja och uppmuntra partnerlandets sociala reformprocesser och politik till förmån för befolkningen i stort, och i synnerhet till de mest sårbara. Viktiga aspekter i denna fråga är bland annat arbetslöshet och utbildning. Det betonas också att utveckling baserad på ekonomisk tillväxt måste åtföljas av andra åtgärder, såsom sociala, utbildningsmässiga och miljömässiga. (EU 7)

2.4 Förändrade omständigheter och revidering

EU:s utrikespolitiska svar på arabvåren kom genom två gemensamma skrivelser med ett par månaders mellanrum. Den sistnämnda i formen av en revidering av grannskapspolitiken som antogs av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor den 24 maj 2011. Titeln på denna var "A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy". Den första skrivelsen utgjordes av en viljeförklaring om ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra medelhavsområdet, vars innehåll revideringen återkommer till och innefattar. (EU 1, EU 2)

Revideringen inleddes sommaren 2010 med anledning av att Lissabonfördraget möjliggjorde en mer resultatriktad europeisk utrikespolitik. Händelserna i södra Medelhavsregionen tillsammans med vad som framkom i granskningen av tidigare grannskapspolitik, ansågs visa att den europeiska utrikespolitiken var i behov av större flexibilitet och skräddarsydda lösningar. Det nya angreppssättet menades behövas för att stärka samarbetet mellan EU och länderna som omfattas av grannskapspolitiken. Detta för att skapa välfungerande demokratier, hållbar ekonomisk utveckling och för att kunna hantera gränsöverskridande frågor i ett förhållande baserat på ömsesidig ansvarsskyldighet och stöd för de universella värdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Samarbetet avses vara mer differentierat, det vill säga landsspecifikt anpassat efter behov, kapacitet och reformmål med stöd inte bara anpassat för men villkorat efter utvecklingen inom de nämnda universella värdena. Utöver detta skrivs att tidigare policy om att inskränka relationer med regeringar som bryter mot de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska normer ska upprätthållas. (Europeiska Kommissionen 2011, s. 1-3) Den reviderade grannskapspolitiken beskrivs i av EU formulerade sex punkter:

1. Att stödja utveckling mot djupgående demokrati. "Supporting progress towards deep democracy" eller principen om att stödja utveckling mot djupgående demokrati, beskriver hur EU i den nya grannskapspolitiken ska gå tillväga för att stödja arbetet mot djupa och hållbara demokratier, som tillsammans med respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen ska utgöra grundpelarna i partnerskapet mellan EU och länderna i grannskapet. Reformen mot dessa mål anges kräva starka åtaganden från regeringars sida och sker på olika vis. Någon

färdig modell för reformarbete presenteras inte, men några grundläggande aspekter såsom fria och rättvisa val, organisationsfrihet, fria media, rättsstatsprincipen och reform av rättsväsendet, bekämpning av korruption m.m. Arbete med dessa aspekter ska inte bara stärka demokratier men också skapa förutsättningar för hållbara och växande ekonomier. De nämnda aspekterna ska utgöra måttstockar för utvecklingen och ligga till grund för hur EU anpassar sitt stöd. (Europeiska Kommissionen 2011, s. 3)

Utöver samarbete med regeringar och statliga organisationer utgörs en väsentlig del av arbetet mot målen utveckling av civilsamhällen. Välfungerande civilsamhällen, med exempelvis uppkomsten av fler demokratiska partier, intresseorganisationer eller andra former av icke-statliga organisationer, låter medborgare bidra med åsikter och handlingar med pluralism och större sociala rättigheter som följd.

2. Att intensifiera samarbetet inom politik och säkerhet. Principen om att intensifiera samarbetet inom politik och säkerhet ger en ram för hur EU ska bli mer involverat i att lösa utdragna konflikter i regionen (EU 1), använda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra instrument samt underlätta gemensamma handlingar i viktiga säkerhetsfrågor med länderna inom grannskapspolitiken. Lissabonfördragets utökning av möjligheterna för EU att bli en mer effektiv aktör anges särskilt relevant i grannskapsländerna, men kräver att medlemsstaterna blir mer enhetliga i sin policy för att kunna ge svar och respons på uppkomna frågor. (Europeiska Kommissionen 2011, s. 5)

3. Att stödja hållbar ekonomisk och social utveckling. EU har ett flertal olika strategier för att förbättra den ekonomiska utvecklingen i regionen, som är avgörande för att skapa arbeten, tillväxt och förbättra det sociala skyddet för människor (EU 1). Detta ska göras genom att bl.a. stödja länders implementering av regler som underlättar handel, utvecklingen av små- och medelstora företag, stärka affärssamarbeten och samarbeten mellan olika sektorer exempelvis utbildningssektorn, hjälpa till att organisera och förespråka investeringar, regional ekonomisk utveckling för minskande av ekonomiska klyftor och landsbygdsutveckling. Särskild uppmärksamhet ska ges länder som genomgått politiska förändringar. (Europeiska Kommissionen 2011, s. 6-9)

4. Att etablera partnerskap för rörlighet. Partnerskap för rörlighet ska etableras och utvecklas för att underlätta tillgång till välskötta legala migrationskanaler, stärka gränskontroller och bekämpa illegal migration. En viktig del av samarbetet på området är att förstärka rörligheten för i synnerhet studenter, forskare och affärsmän. (EU 1)

5. Partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra medelhavsområdet. Partnerskapstexten kom som och var titeln på en gemensam skrivelse från europeiska kommissionen och EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Denna utfärdades mars 2011, det vill säga nästan tre månader före den reviderade grannskapspolitiken, som svar på händelseutvecklingen i och med den arabiska våren. (EU 2) Det fulla innehållet är att stärka det östliga partnerskapet och bygga ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra medelhavsområdet, men för undersökningens relevans presenteras endast det sistnämnda. Detta ska uppnås genom bl.a. skapande av

institutioner, nära samarbete i migrationsfrågor, affärssamarbete rörlighet och säkerhet samt pilotprogram för att stödja jordbruks- och landsbygdsutveckling (EU 1). Samma aspekter som i hög grad kan ses tas upp i de övriga kärnprinciperna, men här med större fokus på (de östliga) och södra partnerskapen.

6 Att erbjuda ytterligare finansiering med tydligare prioriteringar. Den sjätte och sista punkten som går under formuleringen "Providing additional funding with clearer priorities" tar upp en ökning av det finansiella stödet. (EU 1).

3 Analys

3.1 Innehållsanalys: Aktuell grannskapspolitik utarbetad före den arabiska våren

EU:s utrikespolitik gentemot länderna i dess närhet har formulerats enligt EU:s antagna normativa identitet. Den utrikespolitik som syftar till samarbete med länderna i regionen, såsom det valda landet för exemplifiering Egypten, innehåller tydliga normativa komponenter. Retoriken i de officiella dokumenten hänvisar konsekvent till vissa normer som EU har som grundläggande värderingar. Dessa värden anges som grund för samarbetet mellan EU och andra aktörer. Vi kommer först att titta på de dokument utarbetade före den arabiska våren och undersöka hur den normativa identiteten eftersträvas ifråga om mål och medel.

3.1.1 Associeringsavtal

Som förklaras i teoriavsnittet, gäller den första dimensionen normativa mål och avsikter. Associeringsavtalet presenterar vissa värden som viktiga för det föreslagna samarbetet. Dessa värden som nämnts tidigare är respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer. Att dessa värden framhålls visar att EU har vissa avsikter som kan tolkas som normativa. EU prioriterar dessa värderingar i sina internationella åtgärder och förbindelser. En stor del av avtalet detaljerar dock strategiska mål för ekonomiskt och politiskt samarbete, såsom liberalisering av handel och politisk stabilitet. Men som Tocci förklarade, behöver man inte nödvändigtvis göra en distinktion mellan strategiska mål och de önskade normerna. Strävan efter politisk stabilitet kan vara ett normativt mål. Formuleringarna som anger att det ska uppnås genom fred, säkerhet och regionalt samarbete har en normativ karaktär. Det innebär att man vill nå sina mål genom normativa medel. Den retorik som används i associeringsavtalen tyder på att EU utformar sin utrikespolitik utifrån en normativ identitet. Dock är dokumentet ytligt och brett då det utgör den yttre legala ramen för samarbetet, vilket försvårar möjligheten att avgöra om det speglar en normativ agenda. Därför är det mer lämpligt att gå vidare med att undersöka den Europeiska grannskapspolitiken med en större konkretisering av de olika parternas roller i förbindelserna och hur de eventuella normativa målen avses uppnås.

3.1.2 European Neighbourhood Policy

Den europeiska grannskapspolitiken anger uttryckligen de värden som ligger till grund för samarbetet. Dessa värden är demokrati, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Betoningen på värdena kan tolkas som ett normativt ställningstagande genom att dessa anges utgöra en väsentlig grund i relationerna. De strategiska målen för stabilitet och säkerhet i regionen kan också tolkas som normativ eftersom EU försöker sprida och normalisera dessa i regionen.

3.1.3 Handlingsplaner

Handlingsplanen definierar gemensamma mål som är inriktade på gemensamma värderingar. Detta innebär att EU anser att samarbetet styrs av dessa värden. Målen ska uppnås med dessa värden som riktlinjer, och de politiska, sociala och ekonomiska reformer som föreslås avses vara normspridande. Handlingsplanen beskriver också hur EU kommer att stödja partnerländerna att genomföra reformerna. Samarbetet fungerar enligt principen mer-för-mer, vilket innebär att mer stöd utlovas om reformer genomförs. Detta kan anses vara ett typiskt exempel på ett mjukt maktinstrument, genom vilket EU låter partnerlandet välja om det vill genomföra reformerna. Någon avsikt att använda tvångsmedel anges inte. Sammantaget bidrar detta till tolkningen att EU i fråga om första och andra dimensionen uppnår de kriterier som anges för en normativ makt.

3.1.4 Landsstrategi 2007-2013

I strategidokumentet presenteras mer konkret information som stöder förståelsen av EU som en normativ makt. Det första strategiska målet visar införandet av värdena i förbindelserna mellan EU och partnerlandet. EU klargör tydligt att det är dess avsikt att integrera de värdena i sitt utrikespolitiska förhållande. Det understryker behovet av partnerlandets demokratisering och pekar på hur det skulle uppmuntra till demokratisering av hela regionen. Det visar EU:s önskan att sprida dessa värderingar så att de blir normen på den internationella arenan. Medlen som EU avser att tillämpa enligt strategidokumentet kan också ses som normativa. Åtgärderna är reaktiva, vilket innebär att de är frivilliga och inte tvingande.

När strategin hänvisar till mänskliga rättigheter som ett värde och ett mål förklarar EU inte exakt vad det innebär, men uttrycker avsikten att fokusera på kvinnors och barns rättigheter och att EU kommer att stödja reformer som syftar till att implementera reformer som står i enlighet med internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Detta är i överensstämmelse med den andra dimensionen av normativ makt eftersom EU inte själv bestämmer vad mänskliga rättigheter är utan hänvisar till legala och internationella definitioner, med andra ord allmänt erkända normer som därigenom blir legitima. De övriga mål som

formulerats i strategidokumentet följer en liknande ram. Målen och de medel som anges i dessa dokument styrker därmed också EU:s roll som normativ makt ifråga om den första och andra dimensionen.

EU utrikespolitik innehåller normativ retorik som visar att EU har för avsikt att framställa sig som en normativ makt. Det är dock problematiskt att hävda att EU är en normativ makt baserad bara på den officiella politik som uppfyller de första två dimensionerna som Tocci beskriver. Den tredje dimensionen kan vara svår att bedöma, men kan ge mer konkret stöd för en aktörs normativa identitet. Den kan visa om aktören faktiskt betar sig på ett normativt sätt eller om den förespråkade politiken inte översätts till praktiken. Normativa resultat kan vara en viktig del av en normativ makt. Utan normativ inverkan lyckas inte aktören normalisera sina värderingar, utan verkar bara enligt gällande normer i den internationella sfären och därigenom förstärker status quo.

För att komma närmare den tredje dimensionen genomförs i nästa avdelning en jämförande innehållsanalys av revideringen i förhållande till tidigare politik. Vad som framkommer i analysen av förändringarna ger, när dessa sätts i relation till tidigare politik och omständigheter, indikationer för hur EU:s roll som normativ makt ifråga om den tredje dimensionen är beskaffad.

3.2 Jämförande innehållsanalys: Revidering

Innehållsskillnaderna gentemot tidigare i den nya grannskapspolitiken tycks främst ligga i lanseringen av målet djupgående demokrati och hur civilsamhällen och större differentiering framhålls som viktiga medel för att nå de utrikespolitiska målen. Den jämförande innehållsanalysen av den reviderade grannskapspolitiken ger en bild av den inbördes tolkningen av EU:s normativa inverkan. Detta kompletteras med information från empiriska studier av faktisk inverkan, för att på så vis även kunna behandla den tredje dimensionen. Undersökningens storlek och det material som använts är inte tillräckligt för att ge definitiva svar, men ger starka antydningar om bristfälligheter ifråga om unionens normativa inverkan genom tolkning på ett sätt som framkommer i efterföljande avsnitt.

3.2.1 Normativt mål: Djupgående demokrati

Första principen i den reviderade grannskapspolitiken beskriver hur EU i den nya grannskapspolitiken ska gå tillväga för att stödja arbetet mot djupgående demokratier, som tillsammans med respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen ska utgöra grundpelarna i partnerskapen. Stöd för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen kan vi se har varit en uttalad avsikt i relationerna sedan lång tid tillbaka, bl.a. uttalat i associeringsavtal och strategier, men nu lanseras konceptet om djupgående demokrati, i betydelsen djup och hållbar.

Good governance, eller god förvaltning som vi valt översätta det till, framhålls mer tydligt i tidigare strategi för Egypten och länder i liknande förhållande (3.3.1), men formuleringarna i den reviderade grannskapspolitikens första punkt (4), med bl.a. bekämpning av korruption, visar att god förvaltning fortfarande är ett mål. Att detta framhålls mindre tydligt i revideringen skulle kunna förklaras med att denna är övergripande medan det andra materialet riktar sig till ett land med uttalade institutionella problem. Det skulle också kunna tolkas som att god förvaltning, som inte kan sägas vara ett lika självklart normativt mål, inte framhålls lika tydligt med anledning av en avsikt att förstärka den normativa identiteten. Utan tillgång till nya strategier blir dock detta stora spekulationer och bör därför lämnas utan vidare tolkning. Det betydelsefulla är att innehållsanalysen visar att de normativa målen är i det närmaste oförändrade.

Vetskapen om att tidigare regimer i förhållandena i de fall dessa har fallit, var autokratiska och därmed inte ens ytliga och instabila, gör det svårt att tolka lanseringen av målet djup och hållbar demokrati inom endast den första dimensionen. Innehållet i målet djupgående demokrati tycks främst skilja sig från innehållet i målet demokrati ifråga om den stora betoningen av civilsamhällen, som tillsammans med större differentiering utgör den förändring av medel som förespråkas. Civilsamhällen och differentiering har som vi sett i bl.a. den strategiska informationen varit en del av de utrikespolitiska medlen även före den arabiska våren, men fick en betydligt större betoning i revideringen.

3.2.2 Normativa medel: Differentiering och civilsamhällen

Utöver att demokratimålet nu är djupgående ser vi att den reviderade grannskapspolitiken till skillnad från tidigare särskilt framhåller civilsamhällen som viktiga i arbetet mot detta. Välfungerande civilsamhällen anges resultera i att medborgare får bidra med åsikter och handlingar, med pluralism och större sociala rättigheter som följd. Med andra ord resultera i vad som tillsammans med övriga mål kan kallas djupgående demokrati. Av den anledningen har vi valt att tolka den nya större betoningen av civilsamhällen, som i sin tur stöds av mer tydligt normativa medel såsom legala institutioner, som ett försök att förändra en aspekt av normativa medel och inte av de normativa målen i sig. För resonemanget har den indelningen mindre betydelse, vilket framgår i avsnittets sista stycken.

En andra skillnad i medel kan ses i de uttalade avsikterna om större landsspecifik differentiering med stöd och förmåner anpassat efter hur väl aspekterna inom vad som krävs för djupgående demokrati uppnås. Dessa förändringar i medel befinner sig inom den ram som teorin sätter för andra dimensionen, som tidigare, med medel som inte är baserade på tvång. Förändringen ifråga om större differentiering kan fortfarande ses röra sig nära associeringsavtalet, genom den större tyngd på det undantag i mest-gynnad-nation-principen som berör möjligheten för utvecklingsländer att få särskild tillgång till specifika marknader.

De normativa målen är därmed i stort oförändrade, förutom ifråga om djupgående demokrati som egentligen betecknar en förändring av medel.

Förändringen av medel befinner sig som tidigare inom den ramen för normativa medel och behandlar dessutom medel som även tidigare fanns i relationerna, men med en något mindre central roll. Förändringen inom denna dimension tycks därför främst behandla dessa medels förmåga att uppnå första dimensionens oförändrade normativa mål.

Den jämförande innehållsanalysen visar härigenom att revideringen inte huvudsakligen behandlar befintliga normativa mål och medel, men snarare den tredje dimensionen, normativ inverkan, genom de normativa medlens möjlighet att uppnå de normativa målen. Att EU genom revideringen visar att det är dess inverkan som behöver ses över kan tolkas på olika sätt. En tolkning är att förändrade omständigheter anses förändra möjligheterna för normativ inverkan. En annan tolkning är att det utrikespolitiska svaret på förändringarna i regionen bekräftar en uppfattning inom EU om effektivitetsproblem avgörande för resultat och inverkan.

3.2.3 Normativ inverkan?

I 4.1 kan med vetskap om när den arabiska våren inleddes anmärkas på hur långt efter EU:s utrikespolitiska svar kom. I revideringens andra princip kunde läsas Lissabonfördraget medförde en utökning av möjligheterna för EU att bli en mer effektiv aktör, men kräver att medlemsstaterna blir mer enhetliga i sin policy för att kunna ge effektiva svar och respons på uppkomna frågor. Formuleringen, mot bakgrund av hur långt efter händelsernas inledning skrivelsen kom, tycks peka på att den långsamma responsen berodde på just mellanstatlig splittring i frågan. Det bekräftas också av studier som pekar på det stabilitetspartnerskap som kommit att föredras och att medlemsstater med bilaterala band till nordafrikanska regimer var särskilt försvårande. Detta kan också ses som förklaring till varför Unionen för Medelhavet varit märkbart frånvarande i relationen. Med bestående oenigheter kom responsen inom den bilaterala grannskapspolitiken istället för inom denna (Behr 2012, s. 78-80).

Det långsamma svaret som följd av olika intressen och oenigheter kan tolkas som ineffektivitet i EU:s roll som normativ aktör. Det kräver att de enskilda medlemsstaternas i vissa fall motstående mål inte definieras som EU:s. EU består av stater som trots viss överstatlighet fortfarande är i hög grad suveräna och kan ses ha varierande intressen. Dessa intressen och mål, i de fall de är icke-normativa enligt den teoretiska grunden, hade möjligtvis i andra situationer kunnat definieras som EU:s. Det är för komplicerat att försöka särskilja EU:s normativa mål som aktör från enskilda medlemsstaters som normativa aktörer, men det dröjande utrikespolitiska svaret och frånvaron av multilaterala framgångar visade snarare att det finns svårigheter att överhuvudtaget formulera gemensamma svar. Det kan anses rimligt att göra en åtskillnad mellan normativa mål och resultatet av oförmåga att formulera sådana, i det här fallet ingenting tills de utrikespolitiska svaren kom. De enskilda i vissa fall motstående intressena blir därigenom orsaker till oförmåga, med andra ord en aspekt relevant för EU:s roll som normativ makt ifråga om effektivitet avgörande för dess normativa inverkan.

Att ineffektivitet präglat hanteringen av förändringarna i regionen behöver inte innebära att relationen tidigare varit formad av detta. Likartade normativa mål och medel har funnits en längre tid men regionen har befunnit sig i förhållanden som till slut skapar omfattande, våldsamma uppror eller fortsatta förhållanden som ligger långt ifrån den normativa grund som förespråkas. Det vore ett alltför långt steg att se bara detta som indikationer för att det under perioden funnits en problematik i EU:s roll som normativ aktör ifråga om den tredje dimensionen inverkan. En normativ inverkan som kan spåras till normativa mål styrker en aktörs roll som normativ makt, men att göra det omvända och peka på vad som tycks vara en frånvaro av inverkan i samtiden är inte lika självklart. Ett skäl till detta är bland annat den teoretiska grundens andra dimension, nämligen att en normativ aktör ska använda sig av normativa medel, mjuka maktmedel, vilket begränsar handlingsmöjligheterna. Frånvaro av resultat i det fall en normativ aktör endast definieras efter mål och resultat och där ändamålen helgar medlen, hade kunnat bedömas enligt det nämnda motsatta förhållandet till hur en faktisk normativ inverkan spåras. I sådana fall finns endast mål och resultat, medan en begränsande medeldimension försvårar sådana ställningstaganden.

De framstegsrapporter EU utarbetat för implementeringen av grannskapspolitiken ger inte heller några definitiva svar på denna fråga. Dessa behandlar året före de publicerats. 2006 angavs framstegen vara små men uppmuntrande inför framtiden (EU 14). Den övergripande framstegsrapporten från 2008 beskriver mindre tydligt ett antal förbättringar för rättsstatsprincipen, men främst i de östra partnerskapsregionen. I den sektorspecifika rapporten från samma år framgår att normativa mål eftersträvats och att detta gjorts genom normativa medel såsom politisk dialog och legala avtal, men konkreta framgångar är svåra att utläsa (EU 15). Anslutning till konventioner är förvissa framsteg, men utifrån analysen av normativ makt som bestående av tre dimensioner utgör detta främst ett framsteg inom etablerandet av normativa medel så länge det inte presenteras information som visar att anslutning till exempelvis en viss konvention också åtföljs av faktisk förändring som visar att normerna spridits till parten och att avtalen inte består av endast uttalat anammade normativa mål. Framstegsrapporten specifikt för Egypten från samma år framhåller likt den övergripande främst framsteg i form av anslutning till grannskapspolitiska mål och konventioner (EU 15). I rapporten från 2009 framhålls konflikter och den ekonomiska krisen som försvårande faktorer. Reformen ifråga om vad som identifierats som normativa mål anges särskilt ha saktat in. Mindre framsteg nämns, men dessa utgörs främst av som tidigare byråkratiska sådana utan större information om resultatet. Bekymmer ifråga om implementering nämns både inom det övergripande och mer specifikt för bl.a. Tunisien och Egypten. (EU 16) Bekymmer över implementering framhålls också i efterföljande års övergripande framstegsrapporter (EU 17). Framstegsrapporterna 2011 är mer inriktade på beskrivning av den reviderade grannskapspolitiken med anledning av förändringarna i regionen. I de övergripande dokumenten är de normativa målen märkbart frånvarande. I exemplet Egypten framhålls tidigt att inga framsteg gjorts ifråga om politiska och sociala reformer (EU 18) Kort sagt visar dessa som tidigare framkommit i undersökningen de normativa målen och de normativa

medlen som funnits en längre period. För lite information om de små framstegens resultat presenteras, men det återkommande bekymret över implementering bekräftar vad vi redan vet, nämligen att framstegen inte var stora och att det finns stora frågetecken kring vad den faktiska inverkan var.

Som kunde ses i formuleringarna av Tocci i teoriavsnittet är inverkan svårundersökt och resultat kan påverkas av en mängd olika faktorer, liksom komma i små steg, gradvis. Frånvaro av resultat behöver därför inte nödvändigtvis bero på faktorer som kan vara till en normativ aktörs nackdel, såvida det inte finns vetenskap om att normativ inverkan hade kunnat uppnås utan att de normativa medlen i alltför hög grad förkastats. Liksom frånvaron eventuellt skulle kunna vara skenbar genom en svårupptäckt gradvis process. När detta däremot ställs tillsammans med vad som framkommit i undersökningen och empirisk forskning, kan vissa indikationer ses för att det förhåller sig på det viset.

Det utrikespolitiska svaret har vi sett varit i det närmaste oförändrat trots förändrade omständigheter, vilket väcker frågor om anpassningsförmåga och effektivitet, precis som det under en period frånvarande politiska ställningstagandet. Utöver vetenskapen om förhållandena i regionen finns också flertalet studier i ämnet, vars resultat utifrån den här undersökningens bakgrund kan tolkas som att påvisa sådana problem i rollen som normativ makt. Exempelvis Ayadi och Gadi, som i sin studie beskriver hur varken den reviderade grannskapspolitiken eller den tidigare innebar några större förändringar för regionen. De på kort sikt föreslagna handelslättnaderna och på längre sikt omfattande frihandelsområden följer kärnan i grannskapspolitiken, nämligen att erbjuda insatser i EU:s interna marknad mot villkorade reformer. Dessa förslag menas innebära mindre fördelar för länderna i regionen, där anpassning till villkoren skulle innebära en avsevärd kostnad med få vinster. Studien pekar också på den kritik som riktats mot att EU förlitar sig för mycket på europeiska institutioner, vilket också tyder på anpassningssvårigheter, och hur unionen misslyckats med att ge incitament för djupare samarbete. (Ayadi - Gadi 2013, s.2-3, 17) Tocci och Darbouche beskriver i studie från 2008 hur handelsrelationerna mellan EU och Nordafrika 1995-2007 resulterade i en förstärkning av status quo som gynnar EU som den starkare parten (2008, s. 23-24). Handelsrelationerna är i hög grad mellanstatliga och resultatet olika statliga intressen liksom studien endast undersöker denna, men visar att det även finns svårigheter som följer av EU:s konstruktion att undersöka dess roll som normativ makt. Väsentlig blir dock slutsatsen om att status quo förstärktes, vilket pekar på ett orsakssamband mellan EU som aktör och den normativa inverkan som tycks ha varit frånvarande eller till och med motverkats. Behr beskriver förhållandet som en längre tids svår balans mellan unionens ambitioner som normförespråkare och enskilda medlemsstaters intresse av regional stabilitet (2012, s. 78). Beskrivningen angränsar till undersökningens definition av ineffektivitet som präglade hanteringen av förändringarna i regionen och som tillsammans med vad som i övrigt framkommit i undersökningen indikeras ha präglat relationen i övrigt.

3.3 Slutdiskussion

Första steget i analysen har behandlat den första frågeställningen ifråga om de två första dimensionerna normativ makt och normativa medel. I analysens andra steg behandlades den andra frågeställningen och därigenom också den tredje dimensionen, normativ inverkan, i första frågeställningen.

Associeringsavtalen visades innehålla tydliga normativa mål, men avtalens ytliga karaktär gjorde det svårt att avgöra om detta återspeglade en normativ agenda. I vidare analys av den europeiska grannskapspolitikens olika komponenter framkom att EU i hög grad uppnår den första dimensionen av vad som utgör en normativ makt, de normativa målen. De normativa mål som identifieras är i överensstämmelse med internationella konventioner och legala definitioner och det klargörs tydligt att EU avser integrera dessa i sina utrikespolitiska relationer. Andra dimensionen av vad som utgör en normativ makt, nämligen normativa medel, visar sig också i hög grad uppfyllas. De medel som används för att sprida de normativa målen är baserade på frivilligt samarbete och befinner sig inom legala ramar och konventioner.

Hur det förhåller sig med den tredje dimensionen, normativ inverkan, behandlades i analysens andra steg. Genom tolkning av revideringen i förhållande till tidigare politik framkom att det finns inbördes frågetecken i EU om dess normativ inverkan. Hanteringen av de förändrade omständigheterna i sig visade sig tyda på vad vi definierat som ineffektivitet i rollen som normativ aktör. Undersökningen är för liten för att därifrån kunna dra den definitiva slutsatsen att relationen i övrigt har präglats av samma typ av problematik, att EU möjligtvis har haft normativa mål och medel, men utan det resultat, den normativa inverkan, som utgör en viktig del av en normativ makt enligt den valda teoretiska grunden. Undersökningen har däremot visat, enligt vår mening starka, indikationer för att det har förhållit sig på det viset.

4 Referenser

- Behr, Timo 2012. *The EU's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?* Amsterdam Law Forum, North America. [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://ojs.ubvu.vu.nl/alf/article/view/268/454> Hämtdatum: 2013-04-25
- Europeiska Kommissionen 2011. *A new response to a changing neighbourhood.* Bryssel: Europeiska Kommissionen [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf Hämtdatum: 2013-04-18
- EU 1 = Europeiska unionens webbplats. *A new response to a changing neighbourhood.* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm Hämtdatum 2013-04-18
- EU 2 = Europeiska unionens webbplats. *Ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra medelhavsområdet* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2011%3A0200%3AFIN%3ASV%3APDF> Hämtdatum: 2013-04-18
- EU 3 = Europeiska unionens webbplats. *Arab republic of Egypt* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm Hämtdatum: 2013-04-18
- EU 4 = Europeiska unionens webbplats. *The EU-Egypt Association Agreements* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://eeas.europa.eu/egypt/eu-egypt_agreement/index_en.htm Hämtdatum: 2013-04-18
- EU 5 = Europeiska unionens webbplats. *The Barcelona Process* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm Hämtdatum 2013-04-24
- EU 6 = Europeiska unionens webbplats. *Euro-Mediterranean Partnership* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm Hämtdatum: 2013-04-24
- EU 7 = Europeiska unionens webbplats. *Egypt Country Strategy Paper* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf Hämtdatum: 2013-04-23
- EU 8 = Europeiska unionens webbplats. *The EU-Egypt Association Agreements* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://eeas.europa.eu/egypt/eu-egypt_agreement/index_en.htm Hämtdatum: 2013-04-18
- EU 9 = Europeiska unionens webbplats. *The policy: How does the European Neighbourhood Policy work* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm Hämtdatum 2013-04-22

- EU 10 = Europeiska unionens webbplats. *Association Agreements* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://eeas.europa.eu/association/index_en.htm
Hämtdatum: 2013-04-22
- EU 11 = Europeiska unionens webbplats. *What is the European Neighbourhood Policy?* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm Hämtdatum: 2013-04-22
- EU 12 = Europeiska unionens webbplats. *EU/Tunisia action plan* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf
Hämtdatum 2013-04-22
- EU 13 = Europeiska unionens webbplats. *Algeria strategy paper* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_algeria_en.pdf
Hämtdatum 2013-04-22
- EU 14 = Europeiska unionens webbplats. *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy, 4 december 2006.* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 Hämtdatum 2013-04-26
- EU 15 = Europeiska unionens webbplats. *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy, 3 april 2008.* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 Hämtdatum 2013-04-26
- EU 16 = Europeiska unionens webbplats. *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy, 23 april 2009.* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 Hämtdatum 2013-04-26
- EU 17 = Europeiska unionens webbplats. *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy, 25 may 2010.* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 Hämtdatum 2013-04-26
- EU 18 = Europeiska unionens webbplats. *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy, 25 may 2011* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 Hämtdatum 2013-04-26
- Manners, Ian. 2002. *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40: [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353/full>
Hämtdatum 2013-04-24

- Manners, Ian. 2008. *The normative ethics of the European Union*. International Affairs,84. [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/10616/1/Ian_Manners_The_Normative_Ethics_of_the_European_Union_International_Affairs_2008_proof.pdf
 Hämtdatum: 2013-04-24
- Rym Ayadi - Salim Gadi 2013 *The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future Scenarios*. Brussels: CEPS, Centre for European Policy Studies. [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://www.ceps.be/book/euro-mediterranean-partnership-and-development-assistance-past-trends-and-future-scenarios>
 Hämtdatum: 2013-04-26
- Tocci, Nathalie. 2007. *Profiling normative foreign policy : the European Union and its global partners*. Brussels: CEPS, Centre for European Policy Studies. [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://www.ceps.eu/book/profiling-normative-foreign-policy-european-union-and-its-global-partners>
 Hämtdatum: 2013-04-26
- Tocci, Nathalie - Darbouche, Hakim. 2008. *The European Union as a normative foreign policy actor* Brussels: Centre for European Policy Studies [Elektronisk resurs] Tillgänglig: <http://www.ceps.eu/book/european-union-normative-foreign-policy-actor> Hämtdatum: 2013-04-24
- WTO 1 = Världshandelsorganisationens webbplats. *Principles of the trading system* [Elektronisk resurs] Tillgänglig: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm Hämtdatum 2013-05-03