

EVA HAGSTRÖM FRISELL



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Eva Hagström Frisell

EU – en krishanteringsaktör i förändring

Omslagsbild: Invigning av EUPM i Bosnien Hercegovina 1 januari 2003 och EUNAVFOR Somalia hindrar pirater 4 mars 2009.
Europeiska unionens råd och tyska marinen.

Titel	EU – en krishanteringsaktör i förändring
Title	The EU – a crisis management actor in change
Rapportnr/Report no	FOI-R--3190--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	April
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	49 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A12003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Division for Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

EU har, alltsedan Frankrike och Storbritannien i S:t Malo i december 1998 tog initiativ till en europeisk krishanteringsförmåga, gradvis utvecklat och breddat sin roll som krishanteringsaktör. Utvecklingen av en självständig krishanteringsförmåga inom EU är emellertid omdebatterad och det finns fortfarande stora skillnader i hur analytiker och praktiker i Europa och USA tolkar EU:s roll när det gäller säkerhet och försvar. I denna rapport konstateras att EU varken har utvecklats till den stormakt som några önskade vid tiden för S:t Malo eller till den konkurrent till Nato som andra befarade. I stället argumenteras för att EU och Nato ska ses som kompletterande organisationer. EU:s styrka som krishanteringsaktör ligger främst i dess politiska legitimitet och dess breda uppsättning av instrument som inkluderar såväl civil och militär krishantering som diplomati, bistånd, handel och utvidgningspolitiken.

För att kunna nå önskad effekt behöver dock EU:s krishanteringsinsatser på ett tydligare sätt bli en del av EU:s utrikespolitik. Det krävs också att medlemsstaternas inflytande bejakas i de nya institutioner som skapats efter Lissabonfördraget och att samordningen mellan alla de institutioner som har en roll att spela i EU:s krishanteringsinsatser förbättras. Det är även centralt att medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med civila och militära resurser för krishantering ökar. Frågan är emellertid om de avgränsade försvarssamarbeten som aktualiserats av den ekonomiska krisen är förenliga med den enighet och legitimitet som hittills har byggts upp inom EU-samarbetet.

Nyckelord: EU, ESFP, GSFP, GUSP, krishantering, civila insatser, militära insatser, förmågeutveckling, europeiska utrikestjänsten, kollektivt försvar, Lissabonfördraget, Nato, VEU, ESDI, S:t Malo, Frankrike, Storbritannien, USA.

Summary

The EU has gradually developed and widened its crisis management capability ever since France and the UK took the initiative to establish such a capability in St. Malo in December 1998. The development of an autonomous capability within the EU is, however, debated. Experts and practitioners continue to have different views on the EU's role in security and defence. This report finds that the EU has neither become the global power some were aiming for at St. Malo nor the competitor to NATO that others feared. Instead, it is argued that the EU and NATO play complementary roles. The EU's strength as a crisis management actor mainly rests in its political legitimacy and its broad set of instruments for crisis management, which include civilian and military operations, diplomacy, development aid, trade and enlargement policy.

However, in order to be fully effective, EU crisis management operations have to become an integral part of EU foreign policy. Equally, Member State influence has to be assured in the new institutions created after the Lisbon Treaty, as does improved coordination between all the institutions involved in crisis management operations. It is also necessary to increase the will and improve the ability of the Member States to contribute with civilian and military resources for crisis management. Looking forward, though, it remains to be seen how recent initiatives for defence cooperation between smaller groups of Member States will affect the consensus within and the legitimacy of the EU developed so far.

Keywords: EU, ESDP, CSDP, CFSP, crisis management, civilian operations, military operations, capability development, European External Action Service, Treaty of Lisbon, collective defence, NATO, WEU, ESDI, St. Malo, France, the UK, USA.

Förord

FOI-projektet Atlantisk säkerhet – europeisk krishantering (ASEK) studerar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, Nato samt USA:s utrikes- och säkerhetspolitik på uppdrag av Försvarsdepartementet. Målet med projektet är att genom kvalificerade underlag stödja Försvarsdepartementets processer.

Föreliggande studie är av kunskapsuppbyggande karaktär och syftar till att skapa en helhetsbild av EU:s roll som krishanteringsaktör och sätta den kunskap som tidigare har byggts upp inom projektet i ett vidare perspektiv. Förhoppningen är att analysen ska öka förståelsen för möjliga framtida utvecklingsvägar inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och belysa de frågor Sverige bör ha beredskap att hantera i framtiden.

Vi vill tacka Claes Nilsson och Mike Winnerstig, FOI, som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Stefan Olsson
Projektledare

Eva Hagström Frisell
Vice projektledare

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning	11
1.1 Debatten om EU:s roll som krishanteringsaktör.....	11
1.2 Rapportens genomförande och struktur	13
1.3 Material.....	14
2 EU som krishanteringsaktör – visioner, motiv och reaktioner	16
2.1 Bakgrunden till S:t Malo.....	16
2.2 Franska visioner	18
2.3 Brittiska motiv	19
2.4 Amerikanska reaktioner	21
2.5 Slutsatser	22
3 EU som krishanteringsaktör idag	24
3.1 En normativ aktör	24
3.2 Avgränsade insatser med fokus på närområdet	25
3.3 En bred uppsättning av instrument.....	29
3.4 Enhälligt beslutsfattande	31
3.5 Bristande resurser	33
3.6 Långt ifrån ett gemensamt försvar	36
3.7 Slutsatser	38
4 EU:s framtida utveckling som krishanteringsaktör – avslutande reflektion	41
4.1 En gradvis utveckling och breddning av GSFP.....	41
4.2 Framtida utmaningar	42
Förkortningar	44
Källförteckning	45
Appendix 1 – Översikt över EU:s krishanteringsinsatser	48

Rapporten i sammandrag

EU:s roll som krishanteringsaktör har alltsedan starten varit omdebatterad. Medan Frankrike vid tiden för S:t Malo hade visioner om att EU borde utvecklas till en stormakt och bli en inflytelserik aktör i en multipolär värld befarades det på andra håll i Europa och USA att utvecklingen av en självständig krishanteringsförmåga inom EU skulle få negativa konsekvenser för Nato-samarbetet och USA:s engagemang för Europas säkerhet. Trots att EU-samarbetet kring säkerhet och försvar successivt har utvecklats sedan dess och att EU har lanserat fler än tjugo krishanteringsinsatser lever dessa skillnader i hur analytiker och praktiker tolkar EU:s roll som krishanteringsaktör kvar än idag.

Mot denna bakgrund analyseras i föreliggande rapport vilken typ av krishanteringsaktör EU har utvecklats till. Vad kännetecknar EU som krishanteringsaktör idag och hur stämmer detta överens med de visioner och farhågor som fanns vid tiden för S:t Malo? Vilka slutsatser kan mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen dras om EU:s framtida utveckling som krishanteringsaktör?

Vid tiden för S:t Malo hade Frankrike länge varit pådrivande för ett försvarspolitiskt samarbete inom EU, medan Storbritannien fram tills dess varit en motståndare mot en sådan utveckling av rädsla för att detta kunde leda till ett minskat amerikanskt engagemang för Europas säkerhet. Överenskommelsen i S:t Malo föregicks dock av en betydande omsvängning i brittisk politik under Tony Blairs ledning. En gemensam nämnare vid S:t Malo var Frankrikes och Storbritanniens vilja att stärka EU:s militära förmåga för att EU skulle kunna bli en trovärdig internationell aktör. Länderna var också ense om att EU skulle fokusera på krishantering och inte kollektivt försvar som även i fortsättningen skulle skötas av Nato.

Frankrike och Storbritannien betonade emellertid olika aspekter när det gällde förhållandet mellan EU:s krishanteringsförmåga och Nato och det var också denna fråga som skapade starkast reaktioner i USA. Medan Frankrike eftersträvade att EU skulle bygga upp egna institutioner för att kunna agera självständigt i förhållande till USA ville Storbritannien fokusera på att utveckla EU:s militära förmåga för att åstadkomma en bättre ansvarsfördelning mellan Europa och USA. Både Storbritannien och USA ansåg att EU borde undvika en onödig dubblering av de resurser för planering och ledning av krishanteringsinsatser som redan fanns inom Nato. I stället borde EU:s medlemsstater satsa mer resurser på försvaret och förbättra sin förmåga att genomföra krishanteringsinsatser.

EU:s roll som krishanteringsaktör idag är emellertid mycket bredare än den militära förmåga som var i fokus vid S:t Malo. EU har fram tills idag genomfört betydligt fler civila än militära insatser även om dessa till en början varit

jämförelsevis små. På senare år har också behovet av att samordna EU:s krishanteringsinsatser med EU:s utrikespolitik alltmer hamnat i fokus. För att kunna nå största möjliga effekt i ett insatsområde behöver EU:s krishanteringsinsatser vara en del av en övergripande utrikespolitisk strategi för ett land eller en region. Insatserna måste också kunna dra nytta av och bättre samordnas med EU:s övriga utrikespolitiska instrument.

När det gäller förhållandet till Nato är det idag tydligt att organisationerna snarare kompletterar än konkurrerar med varandra. Det kollektiva försvaret anses fortfarande vara Natos uppgift även om Lissabonfördraget skapar en möjlighet att delvis sudda ut gränsen mellan den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och hanteringen av andra typer av kriser inom unionen. Vidare har EU engagerat sig i betydligt mindre omfattande militära krishanteringsinsatser och på lägre konfliktnivåer i jämförelse med Nato. EU:s breda uppsättning av instrument för krishantering har emellertid gjort att EU, i synnerhet på Balkan, har kunnat stödja övergången från en konfliktsituation till normalisering och återuppbyggnad genom att först ha en militär insats på plats som sedan lämnar över ansvaret till en civil insats och därefter till kommissionen och dess olika stödformer.

Vidare kan det konstateras att medlemsstaternas politiska vilja är den viktigaste drivkraften bakom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Medlemsstaternas divergerande intressen när det gäller säkerhet och försvar inom EU har gjort att politiken utvecklats steg för steg och varit beroende av kompromisser. Medlemsstaterna är dessutom de centrala aktörerna när det gäller att tillhandahålla civila och militära förmågor för EU:s krishanteringsinsatser. Fram tills idag har medlemsstaterna dock inte kunnat fylla de behov av personal och andra resurser som funnits i EU:s insatser. Den ekonomiska krisen och medlemsstaternas nedskurna försvarsbudgetar riskerar att ytterligare förvärra situationen.

Idag kan flera framtida utmaningar för EU som krishanteringsaktör skönjas. En viktig fråga är om EU med hjälp av Lissabonfördraget lyckas förstärka den gemensamma utrikespolitiken. Trots att de gemensamma institutionernas ledande roll stärkts genom fördraget kommer EU även i framtiden att vara beroende av medlemsstaternas politiska vilja för att kunna formulera en gemensam politik. Det är därför centralt att medlemsstaterna blir delaktiga i att driva den politiska agendan och i de nya institutionerna för att en större europeisk samsyn kring utrikespolitiken ska kunna växa fram.

Dessutom behöver samordningen mellan de olika instrument som har en roll att spela i krishanteringsinsatser förbättras för att uppnå större effekt i ett insatsområde. EU:s nya utrikestjänst löser inte alla problem utan det kommer även i framtiden att krävas en samordningsfunktion mellan alla de institutioner som har en roll att spela i EU:s krishanteringsinsatser. EU:s militära insatser planeras och leds fortfarande av strukturer utanför EU, vilket försvårar

samordningen. I fält är det oklart vilken roll de nya EU-delegationerna kommer att spela när det gäller EU:s civila och militära insatser.

Slutligen behöver medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med civila och militära resurser för krishantering öka. Under hösten 2010 har den ekonomiska krisen och de efterföljande nedskärningarna av medlemsstaternas försvarsbudgetar lett till nya initiativ till utökat försvarssamarbete inom Europa. Detta har tagit sig uttryck i delvis nya samarbetsformer mellan två eller ett fåtal stater. Frågan är emellertid hur dessa avgränsade samarbeten kommer att påverka den enighet och legitimitet som byggts upp kring EU:s roll som krishanteringsaktör. Det finns en risk att begränsade samarbeten mellan de stater som har störst militär kapacitet minskar övriga staters vilja att bidra till förmågeutveckling och krishanteringsinsatser inom EU.

1 Inledning

1.1 Debatten om EU:s roll som krishanteringsaktör

Toppmötet mellan Frankrike och Storbritannien i S:t Malo i december 1998 blev startskottet för en process som har lett fram till en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom EU. EU:s roll som krishanteringsaktör har emellertid alltsedan starten varit omdebatterad. På flera håll i Europa och USA ledde S:t Malo till upprörda känslor och det befarades att EU:s nya självständiga krishanteringsförmåga skulle påverka Nato-samarbetet och USA:s engagemang för Europas säkerhet i negativ riktning.

Denna debatt pågår än idag och det finns fortfarande skiljelinjer i hur analytiker och praktiker tolkar EU:s roll inom säkerhets- och försvarspolitiken. Mot denna bakgrund analyseras i denna rapport vilken typ av krishanteringsaktör EU har utvecklats till sedan S:t Malo. Vad kännetecknar EU som krishanteringsaktör idag jämfört med de visioner och farhågor som framfördes i samband med S:t Malo? Vilka slutsatser kan mot denna bakgrund dras för EU:s framtida utveckling som krishanteringsaktör?

Den *gemensamma* säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) inrättades formellt sett när Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009. Den politik som dessförinnan utvecklats på detta område benämndes den *europiska* säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) och lanserades vid toppmötet i Köln i juni 1999 då medlemsstaterna uttryckte ambitionen att "...the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises ..."¹

Trots att det både i S:t Malo och Köln lades fast att EU skulle fokusera på krishantering och Nato även i fortsättningen skulle stå för det kollektiva försvaret i Europa har debatten om ESFP till stor del handlat om hur EU:s nya självständiga krishanteringsförmåga ska tolkas. Ska utvecklingen av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik i EU betraktas som ett sätt att försöka balansera USA och konkurrera med Nato?

Det höga tonläget i debatten beror delvis på de franska visionerna om att EU borde utvecklas till en stormakt – "Puissance l'Europe". Målet är att EU ska bli en global aktör i en multipolär och mer balanserad värld. När ESFP inrättades

¹ Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999, p. 33.

framhöll franska ledare att EU behövde en trovärdig militär förmåga, vid sidan av övriga utrikespolitiska verktyg som ekonomi och diplomati, för att bli en internationell aktör av betydelse.² I USA kom S:t Malo och inrättandet av ESFP som något av en överraskning och ledde till blandade reaktioner. Även om man i Washington välkomnade utvecklingen av en europeisk krishanteringsförmåga fanns en oro att detta skulle underminera Natos roll som den centrala aktören när det gäller europeisk säkerhet och leda till en onödig dubblering av befintliga Nato-resurser. Den amerikanska kongressen framhöll även att Nato borde ha en ”förköpsrätt” till insatser innan EU fick engagera sig. Vissa akademiker gjorde vidare bedömningen att utvecklingen av en militär krishanteringsförmåga i EU skulle ses som att Europa försökte balansera USA:s hegemoniska roll i det internationella systemet.³

Även i Europa fanns det en oro för att ESFP skulle kunna utgöra ett hot mot Nato-samarbetet och därigenom äventyra USA:s engagemang för Europas säkerhet. De transatlantiskt inriktade staterna – först och främst Storbritannien – hävdade därför att skapandet av ESFP i första hand skulle betraktas som ett sätt för Europa att effektivisera sin militära förmåga och ta ett större ansvar för säkerheten i sitt närområde. Syftet skulle vara att avlasta USA och bidra till en jämnare fördelning av ansvar inom Nato.⁴

Debatten om EU:s roll som krishanteringsaktör var kanske som mest intensiv efter S:t Malo, men återkom 2003 då Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg föreslog ett närmare försvarssamarbete och inrättandet av ett militärt högkvarter utanför Bryssel. Tillsammans med kontroversen kring Irakkriget ledde detta till upprörda reaktioner i USA och förslaget sågs som ett sätt att åsidosätta Nato och frångå principen om att inte dubblera Natos ledningsresurser.⁵

Liknande tankegångar lever kvar än idag. Flera analytiker uttrycker i dagsläget sin besvikelse över att EU:s ambitioner att bli en global maktspelare har misslyckats eftersom EU:s medlemsstater inte klarar av att agera gemensamt samt saknar tillräcklig militär förmåga.⁶ Andra hävdar att USA:s mer positiva inställning till ESFP under senare år ska ses mot bakgrund av att EU inte längre anses utgöra ett hot mot Natos roll som den dominerande aktören när det gäller europeisk säkerhet.⁷ Några amerikanska bedömare hävdar till och med att ESFP

² Sundberg (2001), s. 37, 53, 60.

³ Sloan (2000), s. 14-15, 31 och Howorth (2007), s. 45-52.

⁴ Sundberg (2001), s. 55 och Jonson (2006), s. 69.

⁵ Larrabee (2009), s. 45-46.

⁶ Grant (2009), s. 1 och Kupchan (2010).

⁷ Larrabee (2009), s. 46.

inte har lett till några resultat på försvarsområdet och att EU endast engagerat sig i småskaliga och ”oviktiga” insatser.⁸

Parallellt med denna diskurs har dock ESFP successivt utvecklats från en ambition till ett eget politikområde med egna institutioner och verktyg. Sedan 2003 har EU lanserat ett tjugotal krishanteringsinsatser på olika håll i Europa, Afrika och Asien. Många av dessa har varit relativt avgränsade i tid och omfång, men med tiden har EU tagit på sig allt mer omfattande uppgifter. De genomförda insatserna har även varit en drivkraft för att fördjupa samarbetet kring förmågeutveckling och för att bygga upp strukturer och processer för planering och ledning av insatser.

Lissabonfördraget skriver formellt in den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken i EU:s fördrag och skapar nya möjligheter att ytterligare utveckla samarbetet. Genom fördraget inrättas till exempel en ny institutionell struktur som skapar förutsättningar för ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande inom EU, där civila och militära insatser utgör ett av flera olika instrument. Fördraget möjliggör även ett fördjupat samarbete kring militär förmågeutveckling mellan ett begränsat antal medlemsstater. Dessutom innehåller fördraget nya skrivningar om solidaritet vid kriser och katastrofer som på sikt kan leda till nya uppgifter för den krishanteringsförmåga som byggts upp inom EU.⁹

1.2 Rapportens genomförande och struktur

Analysen av EU:s roll som krishanteringsaktör görs i tre steg. För det första diskuteras de visioner, motiv och reaktioner som framkom i samband med S:t Malo-initiativet. Rapporten avgränsas här till att studera de mest centrala aktörernas perspektiv och fokuserar dels på de visioner och motiv för en europeisk krishanteringsförmåga som initiativtagarna Frankrike och Storbritannien förmedlade, dels de reaktioner som initiativet ledde till i USA. Detta urval motiveras av att Frankrike och Storbritannien alltsedan starten har haft en avgörande betydelse för utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. I egenskap av EU:s två största militärmakter har dessa stater sedan S:t Malo stått bakom varje större steg i ESFP:s utveckling. I praktiken har även USA:s inställning i många fall varit avgörande för vilka steg EU har kunnat ta när det gäller säkerhet och försvar eftersom flera transatlantiskt inriktade medlemsstater har månat om relationerna med USA och Natos roll som den centrala aktören för Europas säkerhet.

⁸ Shake (2006), s. 101-105.

⁹ För en analys av Lissabonfördraget se Utterström & Hagström Frisell (2008).

För det andra analyseras vad som kännetecknar EU som krishanteringsaktör idag. I denna del lämnas medlemsstatsperspektivet till förmån för att beskriva resultatet av EU:s utveckling som krishanteringsaktör. Utifrån en genomgång av aktuell litteratur om GSFP presenteras ett antal karaktärsdrag som beskriver EU:s roll som krishanterare. Analysen fokuserar på den utveckling som ägt rum fram till och med 2010 men inkluderar även en diskussion om några möjliga framtida utvecklingsvägar som aktualiserats genom Lissabonfördraget trots att det ännu inte står helt klart hur dessa kommer att genomföras.

För det tredje diskuteras EU:s framtida utveckling som krishanteringsaktör. Denna del utgår från de slutsatser som kan dras av de två föregående analysstegen och pekar på några viktiga framtida utmaningar för EU som krishanteringsaktör.

I rapporten studeras utvecklingen inom GSFP och krishantering i bemärkelsen säkerhetspolitiskt motiverade insatser utanför unionen. Eftersom GSFP endast är ett instrument bland flera i EU:s externa krishantering diskuteras även den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och kommissionens olika externa instrument, inklusive bistånds-, handels-, och utvidgningspolitiken. Rapporten behandlar dock inte primärt den typ av krishantering som avser hantering av naturkatastrofer eller andra typer av katastrofer inom eller utanför unionen. Eftersom Lissabonfördraget skapar nya möjligheter att länka samman GSFP och katastrofhantering berörs dock detta till viss del i rapporten.

I rapporten ges ingen allmän introduktion till GSFP:s historia eller institutionella kontext. Detta förväntas läsaren känna till eller kunna tillgodogöra sig genom den omfattande litteratur som finns om GSFP.¹⁰ I rapporten används förkortningen GSFP för att beskriva politikområdets utveckling idag och i framtiden medan ESFP används för att beskriva den tidigare utvecklingen på området.

1.3 Material

Denna rapport är en litteraturstudie och baseras på det stora utbud av forskning och policynära analyser som finns om olika aspekter av GSFP:s utveckling. Analysen av de centrala aktörernas syn på en europeisk krishanteringsförmåga vid tiden för S:t Malo baseras på detaljerade genomgångar av de uttalanden som gjordes av nationella beslutsfattare vid denna tid.¹¹ Genomgången av EU:s roll som krishanteringsaktör idag utgår från de aspekter som lyfts fram av forskare,

¹⁰ För en kort introduktion till GSFP se Rerhl & Weisserth (eds.) (2010). GSFP:s framväxt beskrivs utförligt i Howorth (2007). Grevi, Helly & Keohane (eds.) (2009) ger en bra introduktion till EU:s institutioner och genomförda krishanteringsinsatser.

¹¹ Se i synnerhet Sundberg (2001), Sloan (2000) och Jonson (2006).

praktiker och politiker i analyser av GSFP som publicerats under de senaste åren. I samband med att ESFP firade sitt tioårsjubileum 2009 sammanställdes flera läsvärda antologier om ESFP:s utveckling och EU:s krishanteringsinsatser.¹²

Rapporten bygger även vidare på de rapporter med fokus på GSFP samt olika europeiska staters säkerhets- och försvarspolitik som tidigare skrivits inom FOI-projektet ASEK.¹³

¹² Se till exempel Grevi, Helly & Keohane (eds.) (2009), Vasconcelos (ed.) (2009) och Asseburg & Kempin (eds.) (2009).

¹³ Se ASEK:s hemsida för en översikt över dessa publikationer: www.foi.se/asek

2 EU som krishanteringsaktör – visioner, motiv och reaktioner

I detta kapitel diskuteras de visioner och farhågor som de centrala aktörerna hade i förhållande till en europeisk krishanteringsförmåga vid tiden för S:t Malo-överenskommelsen. Kapitlet inleds med en kort bakgrund till det fransk-brittiska initiativet att skapa en europeisk krishanteringsförmåga. Därefter diskuteras de målsättningar som Frankrike och Storbritannien hade med detta initiativ. Vilken typ av krishanteringsaktör ansåg de att EU borde utvecklas till? Med tanke på USA:s inflytande över europeisk säkerhetspolitik behandlas sedan den amerikanska reaktionen på S:t Malo-initiativet. Hur ansåg USA att denna europeiska förmåga borde se ut? Avslutningsvis diskuteras de likheter och skillnader som fanns i dessa centrala aktörers bild av EU som krishanteringsaktör.

2.1 Bakgrunden till S:t Malo

För att förklara framväxten av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik i EU brukar såväl externa som interna drivkrafter lyftas fram. En avgörande extern drivkraft var USA:s skiftande säkerhetspolitiska fokus i samband med det kalla krigets slut. Det minskande amerikanska intresset för Europas säkerhet och USA:s ovilja att till en början engagera sig i kriget på Balkan tydliggjorde att Europa behövde utveckla en förmåga att hantera sina egna problem. När USA väl kom till Europas undsättning i Bosnien och Hercegovina och senare i Kosovo blev istället den stora skillnaden i militär kapacitet mellan USA och Europa uppenbar.¹⁴

Mot denna bakgrund togs under 1990-talet flera initiativ till att förbättra den europeiska krishanteringsförmågan. Till en början gjordes försök att skapa en europeisk förmåga inom ramen för den Västeuropeiska unionen (VEU) som bestod av de europeiska Nato-medlemmarna. Den så kallade European Security and Defence Identity (ESDI), som till en början diskuterades, skulle bestå av europeiska styrkor för krishantering och skulle vara ”separable, but not separate” från Nato. Trots att Nato 1996 fattade beslut om att stödja ESDI misslyckades initiativet. Orsaken till detta var bland annat att VEU var en politiskt svag organisation, att proceduren för att få tillgång till Natos ledningsresurser inte var

¹⁴ Howorth (2007), s. 52-55.

tillfredsställande samt att Frankrikes fulla återinträde i Natos integrerade militära strukturer till sist avblåstes.¹⁵

Parallellt med dessa diskussioner tog EU under 1990-talet flera steg mot att bli en utrikespolitisk aktör. Genom Maastrichtfördraget inrättades 1993 den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU:s oförmåga att hantera konflikterna på Balkan visade dock att den gemensamma utrikespolitiken behövde kompletteras med en operativ krishanteringsförmåga för att kunna hantera kriser i närområdet. Inom unionen hade Frankrike alltsedan 1950-talet varit pådrivande för ett europeiskt försvarssamarbete. Storbritannien hade dock hittills varit motståndare mot en sådan utveckling av rädsla för att detta skulle leda till ett minskat amerikanskt intresse för Europas säkerhet och en återgång till amerikansk isolationism.¹⁶

Den fransk-brittiska överenskommelsen i S:t Malo i december 1998 måste mot denna bakgrund betraktas som historisk. Den föregicks av en betydande omsvängning i brittisk politik under Tony Blair som under hösten 1998 visade sig öppen för nya lösningar för att stärka den europeiska militära förmågan. Trots detta är det tydligt att överenskommelsen i S:t Malo var en kompromiss mellan Frankrike och Storbritannien som till viss del hade olika målsättningar för en europeisk krishanteringsförmåga. I S:t Malo-deklarationen anges till exempel att EU måste ha en förmåga till självständigt agerande samtidigt som det framhålls att detta ska bidra till en moderniserad atlantisk allians som fortfarande ska utgöra grunden för det kollektiva försvaret för sina medlemmar.¹⁷

Även efter S:t Malo har Frankrike och Storbritannien fortsatt att vara dominerande i utvecklingen av ESFP. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att alla steg i ESFP:s utveckling sedan dess har förhandlats fram och beslutats med enhällighet av EU:s medlemsstater. Den fortsatta utvecklingen har därför påverkats av de övriga medlemsstaternas åsikter om EU:s roll inom säkerhet och försvar. Något förenklat har medlemsstaternas förhållningssätt till ESFP formats av deras inställning i tre viktiga nyckelfrågor. Dessa rör EU:s förhållande till Nato och USA, huruvida EU ska bygga upp en i huvudsak militär eller civil förmåga samt huruvida ESFP ska bygga på överstatliga eller mellanstatliga principer.¹⁸

¹⁵ Howorth (2007), s. 44.

¹⁶ Ibid., s. 34-36.

¹⁷ Jonson (2006), s. 64-68.

¹⁸ Ibid., s. 137-147.

2.2 Franska visioner

Som tidigare nämnts var Frankrike redan tidigt pådrivande för ett försvarspolitiskt samarbete inom EU. I analyser av fransk utrikes- och säkerhetspolitik under efterkrigstiden brukar de Gaulles avgörande betydelse framhållas. Enligt den gaullistiska traditionen är suveränitet, oberoende och inflytande några av grundstenarna i fransk utrikes- och säkerhetspolitik. I denna politik är ett starkt nationellt försvar centralt och under de Gaulle utträdde Frankrike ur Natos integrerade militära strukturer. De Gaulle uttryckte även en vision om ett starkt Västeuropa mellan de två supermakterna. Under hans tid sågs den europeiska integrationen som ett viktigt medel för att uppnå en balans i det internationella systemet.¹⁹ Mot denna bakgrund var Frankrike tidigt pådrivande för ett europeiskt försvarssamarbete och EG:s utveckling mot en politisk union. Erfarenheterna från det internationella samfundets insatser i Kuwait och Bosnien och Hercegovina under 1990-talet ledde emellertid till en ny pragmatism i fransk utrikes- och säkerhetspolitik. Behovet av att kunna samverka med andra blev tydligt och under den nygaullistiske presidenten Chirac närmade sig Frankrike Nato och återinträdde i Natos militärkommitté.²⁰

Frankrikes visioner för ESFP i samband med S:t Malo måste ses i ljuset av dess utrikespolitiska målsättningar för EU-projektet som helhet. Enligt den gaullistiska traditionen var EU-samarbetet ett medel för att skapa en multipolär värld och balansera USA:s inflytande över Europas säkerhet. Målet var att EU skulle bli en världsmakt – ”Puissance l’Europe”. För att EU skulle kunna ikläda sig rollen som internationell aktör fullt ut krävdes enligt detta perspektiv en trovärdig militär förmåga som ett komplement till övriga utrikespolitiska verktyg. Ett försvarssamarbete i EU sågs därmed som en logisk förlängning på samarbetet inom andra områden.²¹

För fransk del var det redan från början viktigt att EU skulle bygga upp en självständig förmåga och inte göra sig beroende av Nato. Vid förhandlingarna i S:t Malo föreslog Frankrike skrivningar om att skapa en oberoende krishanteringsförmåga inom EU, men efter kompromissen med Storbritannien landade detta i formuleringar om att EU skulle bygga upp en förmåga till ett självständigt agerande.²² Enligt den franska synen innebar detta att EU skulle vara självförsörjande inom alla områden, från analys till beslutsfattande, och när det gäller underrättelser, planering och ledning samt strategiska transporter.²³

¹⁹ Sundberg (2003), s. 35-37.

²⁰ Sundberg (2001), s. 22-23 och Jonson (2006), s. 175-179.

²¹ Sundberg (2001), s. 37, 50.

²² Jonson (2006), s. 67-68.

²³ Sundberg (2001), s. 64.

Enligt franska uttalanden var syftet med detta att skapa en bättre jämvikt i Nato. En självständig militär förmåga inom EU behövdes för att Europa skulle vara en trovärdig partner till USA och bidra till att stärka den transatlantiska alliansen.²⁴

Franska ledare framhöll även att EU och Nato skulle ses som kompletterande organisationer. Nato skulle även i fortsättningen utgöra grunden för det kollektiva försvaret i Europa och hantera de större globala hoten som kunde hänföras till artikel 5 medan EU skulle fokusera på hot mot säkerheten i form av kriser på den egna kontinenten eller i dess närhet. Frankrike betonade också att EU skulle engagera sig ”where Nato as a whole is not engaged” och att USA:s bedömning och intresse för en viss konflikt eller kris i praktiken skulle vara avgörande för vilken organisation som kommer att användas för krishantering.²⁵

Frankrike var samtidigt pådrivande för att EU skulle ha förmåga att utföra mer robusta krishanteringsinsatser och ville tidigt inkludera stridsuppdrag och terrorismbekämpning i EU:s uppgifter. Däremot uttryckte man från fransk sida en tveksamhet mot en utveckling av den civila dimensionen inom EU. Det befarades att detta skulle ta tid och energi från den militära dimensionen. Det skulle också kunna undergräva bilden av ESFP som ett i huvudsak militärt projekt.²⁶

Slutligen skapade de långtgående franska målsättningarna med ESFP och visionen om stormakten Europa i vissa fall rädsla och irritation hos övriga medlemsstater. Det befarades att Frankrike hade en dold agenda med ESFP, vilket innebar att andra stater hade svårt att stödja franska förslag av rädsla för att också underminera Nato och äventyra USA:s engagemang för Europas säkerhet.²⁷

2.3 Brittiska motiv

Till skillnad från Frankrike var Storbritannien länge motståndare till en fördjupad politisk och militär integration inom EU. Under efterkrigstiden byggde istället brittisk utrikes- och säkerhetspolitik på de två grundläggande föreställningarna om den speciella relationen till USA och Natos avgörande betydelse för Europas säkerhet. I brittisk politik har Nato traditionellt setts som en garant för att säkerställa ett amerikanskt intresse och ett fortsatt militärt engagemang i Västeuropa. Det har befarats att ytterligare integration inom EU skulle kunna

²⁴ Sundberg (2001), s. 54.

²⁵ Ibid., s. 60-61.

²⁶ Jonson (2006), s. 181-182 och Sundberg (2001), s. 56.

²⁷ Jonson (2006), s. 184.

uppmuntra amerikansk isolationism och leda till ett tillbakadragande från Europa.²⁸

Under New Labour och Tony Blairs ledning skedde dock en historisk omsvängning i brittisk politik. Detta blev tydligt i oktober 1998 då Tony Blair vid det informella EU-mötet i Pörschach öppnade upp för nya former av säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete. Det brukar framhållas att det låg flera faktorer bakom Blairs omsvängning. Bland dessa nämns speciellt erfarenheterna från Balkan och insikten om att USA i framtiden inte kommer att kunna spela samma roll för Europas säkerhet. Det brukar även sägas att New Labour ville visa att Storbritannien tillhörde kärnan i Europasamarbetet trots att man stod utanför den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) och Schengen-samarbetet. Vidare har det nämnts att omsvängningen till stor del var personberoende.²⁹ Det är värt att komma ihåg att den konservativa oppositionen var mycket kritisk till denna förändring.³⁰

Den brittiska målsättningen med ESFP var att EU skulle kunna spela sin roll som internationell aktör fullt ut och ta ett större ansvar för säkerhetsproblemen på sin egen bakgård. För att möjliggöra ett större europeiskt ansvarstagande var det centralt att medlemsstaterna utvecklade sin militära förmåga. I detta arbete var Frankrike en central samarbetspartner på grund av dess betydande militära förmåga, varför brittiska ledare till slut insåg värdet av att utveckla samarbetet inom EU.³¹

Samtidigt var Storbritannien tydliga med att EU-samarbetet inte skulle underminera Natos centrala roll i den europeiska säkerhetsarkitekturen. EU-samarbetet skulle i stället bidra till en ökad balans inom Nato och vara ett sätt för Europa att avlasta USA. Detta sågs i sin tur som ett krav för ett fortsatt amerikanskt engagemang i alliansen. EU skulle till exempel kunna agera när Nato som helhet var förhindrat att agera. En central princip för Storbritannien var att EU inte skulle dubblera Natos strukturer för operativ planering av insatser. EU skulle fokusera på militär förmåga snarare än på att bygga upp nya institutioner.³²

Enligt Storbritannien skulle ESFP fokusera på mindre robusta krishanteringsinsatser, medan Nato skulle ta ansvar för mer krävande uppgifter.

²⁸ Sundberg (2001), s. 23 och Jonson (2006), s. 157-159.

²⁹ Sundberg (2001), s. 24-25 och Jonson (2006), s. 161-163 och 165-167.

³⁰ Sundberg (2001), s. 52.

³¹ Sundberg (2001), s. 55 och Jonson (2006), s. 164-165.

³² Sundberg (2001), s. 62-63.

Vidare stödde Storbritannien utvecklingen av en civil förmåga inom EU eftersom det skulle skapa ett mervärde i jämförelse med Nato.³³

2.4 Amerikanska reaktioner

Även i USA uppstod efter det kalla krigets slut en diskussion om Natos roll i den framtida säkerhetsarkitekturen i Europa. Ett centralt tema i debatten var att Europa skulle ta ett större ansvar för sin egen säkerhet. Mot bakgrund av dessa diskussioner betonade den dåvarande amerikanska presidenten George Bush den äldre Natos roll som den främsta organisationen för europeisk säkerhet. Han verkade också för att USA även i fortsättningen skulle ha en ledande roll inom organisationen. När diskussionerna om att skapa en europeisk pelare inom alliansen påbörjades under 1990-talet uttryckte Bush-administrationen visserligen sitt stöd för detta, men varnade samtidigt för att detta inte fick försvaga den transatlantiska länken, dubblera samarbetet inom Nato eller utelämma övriga europeiska Nato-medlemmar.³⁴ När president Clinton kom till makten gav även den nya administrationen sitt stöd till ett fördjupat europeiskt samarbete inom VEU under förutsättning att detta utvecklades inom Nato. Mot denna bakgrund kunde Natos utrikesminister 1996 fatta beslut om att inrätta en European Security and Defence Identity.³⁵

Efter S:t Malo intog emellertid Clinton-administrationen en mer uttalat skeptisk linje i förhållande till utvecklingen av en europeisk krishanteringsförmåga. Företrädare för utrikesdepartementet uttryckte oro för hur en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom EU skulle förhålla sig till Nato. Några dagar efter S:t Malo gav utrikesminister Madeleine Albright sitt stöd till ESFP under förutsättning att Europa undvek ”decoupling, duplication, and discrimination”. Innebörden var att det europeiska samarbetet inte fick åsidosätta den transatlantiska länkens centrala betydelse. Det fick inte heller leda till en dubblering av strukturer och processer inom EU och Nato eller till diskriminering av europeiska Nato-medlemmar som stod utanför EU. Amerikanska företrädare var framför allt måna om att Turkiet skulle ges möjlighet att delta i ESFP.³⁶

Allteftersom ESFP tog form blev amerikanska ledare allt mer kritiska mot EU:s ambition att skapa en självständig krishanteringsförmåga. I ett tal i oktober 1999 poängterade biträdande utrikesminister Strobe Talbott vikten av att en europeisk förmåga utvecklades i samklang med Nato. Intressant att notera är att

³³ Jonson (2006), s. 163-164.

³⁴ Sloan (2000), s. 6-10

³⁵ Ibid., s. 10-13.

³⁶ Ibid., s. 16-17, Howorth (2007), s. 46.

amerikanska företrädare använde benämningen European Security and Defence Identity (ESDI) långt efter att ESFP hade etablerats på grund av att man önskade att den europeiska krishanteringsförmågan skulle utvecklas inom Nato.

*We would not want to see an ESDI that comes into being first within NATO but then grows out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESDI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO.*³⁷

Inom administrationen, i synnerhet inom försvarsdepartementet, fanns det även en misstänksamhet mot de franska målsättningarna med ESFP. Det befarades att Frankrike ville stärka EU för att bli en motvikt till USA. Från försvarsdepartementet uttrycktes även en oro för att Europa skulle lägga allt för mycket energi på institutionell utveckling istället för att förbättra den militära förmågan och höja försvarsutgifterna, vilket ansågs vara Europas största utmaningar.³⁸

Till skillnad från administrationen var kongressen mer uttalad i sin kritik av ESFP. I gemensamma resolutioner betonade kongressen sitt stöd för Nato som den främsta organisationen för Europas säkerhet och underströk att ESFP borde utvecklas i samklang med och komplettera alliansen. Det hävdades även att Nato skulle ha en förköpsrätt – ”right to first refusal” – när det gällde krishanteringsinsatser.³⁹ Enskilda republikanska debattörer gick ännu längre och hävdade att ESFP var ett sätt för EU att distansera sig från USA vilket skulle äventyra det transatlantiska samarbetet och Natos roll som militär organisation.⁴⁰ Andra analytiker hävdade att USA borde reagera mer positivt på det europeiska initiativet eftersom det skulle ses som ett sätt att stärka den europeiska förmågan och bidra till en starkare transatlantisk allians.⁴¹

2.5 Slutsatser

Vid en analys av de målsättningar som uttrycktes för ESFP vid tiden för S:t Malo framkommer att Frankrike och Storbritannien i vissa frågor hade en gemensam bild av ESFP medan den skilde sig åt i andra. En gemensam nämnare vid S:t Malo var Frankrikes och Storbritanniens fokus på att stärka Europas militära förmåga. Att skapa en militär förmåga inom ramen för EU sågs som nödvändigt för att EU skulle bli en trovärdig internationell aktör. Det var också den militära

³⁷ Citerad i Sloan (2000), s. 24.

³⁸ Sloan (2000), s. 25-26. Salmon & Shepherd (2003), s. 157, 161

³⁹ Sloan (2000), s. 27-33

⁴⁰ Ibid., s. 33-34

⁴¹ Ibid., s. 36-37.

förmågan som stått i fokus i de tidiga försöken att skapa ESDI inom Nato. Frankrike var till en början motståndare mot att inkludera en civil dimension i ESFP av rädsla för att detta skulle flytta fokus från den militära dimensionen. Storbritannien gav däremot sitt stöd till att utveckla den civila dimensionen på grund av att det kunde skapa ett mervärde för EU.

Länderna var också ense om att ESFP skulle fokusera på krishantering, inte kollektivt försvar som fortfarande skulle skötas av Nato. En viktig drivkraft var att Europa måste kunna hantera kriser och konflikter i sitt närområde utan att vara beroende av USA. Nato ansågs dock fortfarande vara den centrala aktören när det gällde de större globala hoten eller ländernas territorialförsvar.

Frankrike och Storbritannien tenderade dock att betona olika aspekter i frågan om förhållandet mellan ESFP och Nato. Det var också relationen mellan EU och Nato som skapade starka reaktioner i USA. På ett övergripande plan uttryckte både Frankrike och Storbritannien att ESFP skulle vara ett komplement till Nato. Vid de tidiga överenskommelserna inom EU inkluderades formuleringar om att EU endast skulle engagera sig ”where NATO as a whole is not engaged”. Ur ett amerikanskt perspektiv befarades emellertid att EU med tiden skulle konkurrera med Nato och i värsta fall utvecklas till en motvikt mot USA.

En skillnad i de franska och brittiska målsättningarna med ESFP var Frankrikes betoning på att bygga upp självständiga institutioner inom EU, medan Storbritannien istället ville fokusera på att utveckla den militära förmågan. Både Storbritannien och USA hävdade att EU skulle undvika en onödig dubblering av Natos resurser för planering och ledning av insatser. Istället skulle man satsa mer resurser på försvaret och förbättra den militära förmågan att genomföra insatser.

Denna skillnad är nära förbunden med hur Frankrike och Storbritannien såg på syftet med att skapa en självständig förmåga inom EU. På ett övergripande plan betonade Frankrike att EU-samarbetets syfte var att skapa en multipolär värld där USA:s inflytande skulle balanseras på ett positivt sätt. Enligt denna syn var det centralt att EU skulle kunna agera självständigt i förhållande till USA. Storbritannien var däremot noga med att ESFP inte skulle underminera Natos betydelse som den främsta organisationen för Europas säkerhet. Ur ett brittiskt perspektiv var istället syftet med ESFP att åstadkomma en bättre balans och ansvarsfördelning mellan Europa och USA inom den transatlantiska alliansen.

3 EU som krishanteringsaktör idag

I detta kapitel analyseras EU:s roll som krishanteringsaktör idag. Fokus ligger på att beskriva ett antal karaktärsdrag som kännetecknar EU som krishanteringsaktör. EU:s roll som krishanteringsaktör måste dock ses i ett vidare perspektiv än GSFP, varför detta kapitel även behandlar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och kommissionens externa instrument, till exempel bistånds-, handels- och utvidgningspolitiken. Kapitlet avslutas med en jämförelse av hur EU:s roll som krishanteringsaktör idag stämmer överens med de visioner och farhågor som fanns i förhållande till en europeisk krishanteringsförmåga vid tiden för S:t Malo.

3.1 En normativ aktör

EU:s utrikespolitiska agerande skiljer sig på många sätt från enskilda stater eller traditionella stormakter. EU är en politisk sammanslutning som grundas på gemensamma värden och normer. Dessa grundläggande värden och normer styr även EU:s utrikespolitiska agerande.⁴² Detta anges till exempel i den europeiska säkerhetsstrategin:

*The best protection for our security is a world of well-governed democratic states. Spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.*⁴³

I utrikespolitiken försöker EU påverka andra genom att exportera sin egen modell. I närområdet söker EU främja sina grundläggande värden och normer genom utvidgnings- och grannskapspolitiken. Globalt sett vill EU främja ett internationellt system som baseras på universella regler och normer och multilaterala organisationer. Bland forskare har detta karaktärsdrag getts olika epitet. Det har hävdats att EU är en ”civilian power”, som försöker förändra omgivningen istället för att främja sina egenintressen, en ”soft power” som främst använder icke-militära medel, en ”positive power” som är konstruktiv och försöker uppnå mål som är positiva även för andra eller en ”normative power” som påverkar andra genom idéer och normer.⁴⁴

Beskrivningen av EU som en i huvudsak civil makt beaktar dock inte utvecklingen sedan S:t Malo. Genom inrättandet av ESFP har EU byggt upp en

⁴² Cooper (2009), s. 14-15 och Vasconcelos (2009b), s. 13-14.

⁴³ A secure Europe in a better world, European security strategy, Brussels 12 December 2003.

⁴⁴ Biscop (2007), s. 6-7 och Vasconcelos (2009b), s. 14.

civil och militär krishanteringsförmåga som ska komplettera EU:s övriga utrikespolitiska instrument. Syftet med detta är att EU vill spela en mer betydelsefull roll som internationell aktör och ha en bredare uppsättning av instrument för att kunna påverka sin omgivning. Det går även att ifrågasätta huruvida EU konsekvent främjar dessa grundläggande värden och normer i sina utrikesrelationer. Som handelspolitiskt block ses EU mer som en traditionell aktör som främjar sina egenintressen på bekostnad av andra. I relationerna med grannländerna kring Medelhavet upplevs också att EU sätter stabilitet och ekonomiska intressen framför andra värden.⁴⁵

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg denna normativa aspekt vid en analys av EU som krishanteringsaktör eftersom EU:s grundläggande värden och normer påverkar dess agerande. Det är också kring dessa värden och normer som medlemsstaterna har lättast att samlas och fatta beslut om till exempel krishanteringsinsatser. Därför är till exempel ett mandat från Förenta nationerna (FN) oftast avgörande för att EU:s medlemsstater ska kunna stödja en krishanteringsinsats.⁴⁶ Bilden av EU som en i huvudsak civil makt gör även att andra stater i vissa fall kan ha lättare att acceptera en EU-insats på sitt territorium eller att medverka i en EU-insats jämfört med till exempel en Nato-insats.⁴⁷

3.2 Avgränsade insatser med fokus på närområdet

Sedan EU:s första insats lanserades i Bosnien-Hercegovina i januari 2003 har EU genomfört 24 krishanteringsinsatser varav 13 fortfarande pågår. Under de två första åren var insatserna fokuserade till Balkan. Från 2005 till 2008 tillkom en rad civila och militära insatser i EU:s närområde (vilket inkluderar staterna i östra Europa och kring Medelhavet som omfattas av EU:s grannskapspolitik), Afrika söder om Sahara och Asien. Från 2008 talas det i vissa fall om en ny generation av insatser där EU tar på sig nya och mer omfattande uppgifter i till exempel Kosovo, Georgien och Adenviken.⁴⁸ För en översikt över EU:s genomförda krishanteringsinsatser 2003-2010 se Appendix 1.

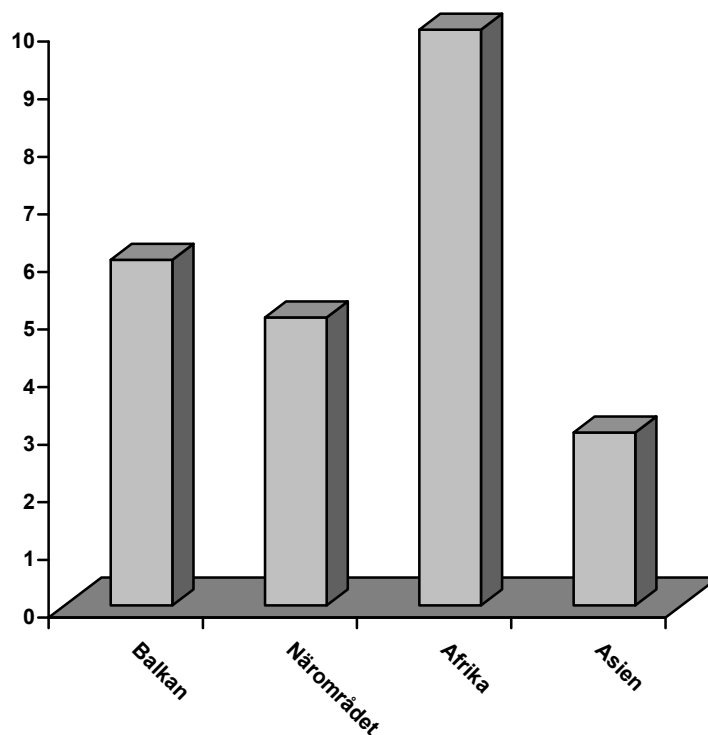
⁴⁵ Biscop (2007), s. 22-23.

⁴⁶ Vasconcelos (2009a), s. 160.

⁴⁷ Gros-Verheyde (2009), s. 40.

⁴⁸ Ibid., s. 41.

Figur 1. Antalet genomförda EU-insatser per region.



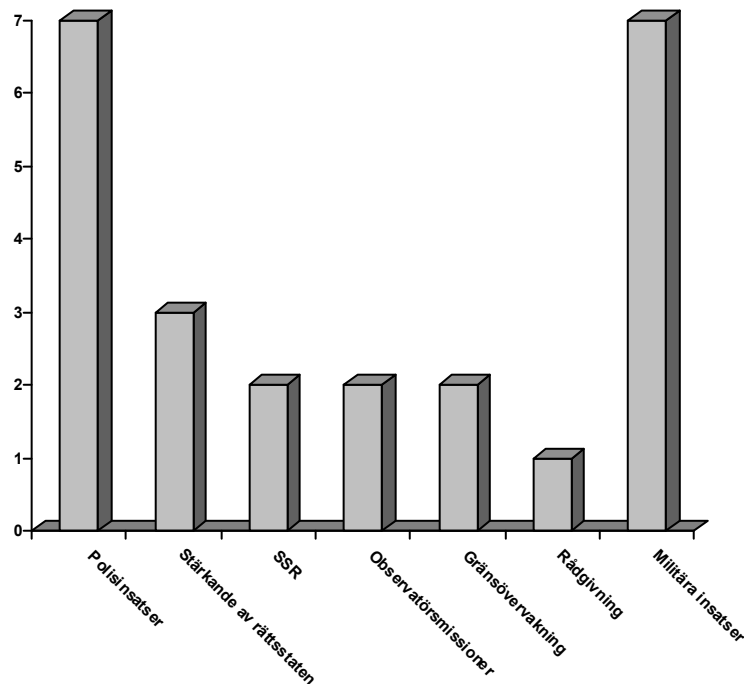
Källa: Uppgifterna är baserade på Grevi, Helly & Keohane (eds.) (2009).

Analytiker poängterar ofta att EU är en reaktiv krishanteringsaktör, vars insatser i huvudsak tillkommer på basis av akuta kriser eller en extern förfrågan om stöd snarare än i förebyggande syfte. Detta är emellertid inget unikt för EU och reaktiviteten kan också ses som en viktig positiv faktor för att driva utvecklingen framåt. Många analytiker är dock kritiska mot att EU saknar en övergripande strategi för var man ska engagera sig.⁴⁹ En orsak till denna brist på geografiska prioriteringar är att medlemsstaterna har olika säkerhetspolitiska intressen. Det finns till exempel olika uppfattningar om EU ska vara en i huvudsak regional eller global aktör.

⁴⁹ Howorth (2009), s. 39-40, Biscop & Colemont (2010), s. 7-8 och Asseburg & Kempin (2009), s. 152.

I praktiken kan enskilda medlemsstater vara pådrivande för insatser som inte är lika angelägna för övriga medlemsstater. Även om beslutsfattandet sker med enhällighet kan övriga medlemsstater välja att tolerera ett beslut snarare än att sätta sig emot förslaget. Detta kan få till följd att insatsernas mandat begränsas eller att det uppstår brister när medlemsstaterna sedan ska bidra med personal eller andra resurser till insatsen.⁵⁰

Figur 2 Antalet genomförda EU-insatser per typ av insats.



Källa: Uppgifterna är baserade på Grevi, Helly & Keohane (eds.) (2009).

Generellt sett har EU genomfört fler civila än militära insatser (17 civila och 7 militära insatser) även om gränsdragningen mellan civila och militära insatser ibland kan vara svår att göra eftersom många insatser använt sig av både civil och militär personal. På den civila sidan har EU genomfört polisinsatser, insatser

⁵⁰ Asseburg & Kempin (2009), s. 153.

med fokus på stärkandet av rättsstaten och säkerhetssektorreformer (SSR), observatörsmissioner, gränsmissioner och en civil-militär rådgivningsinsats. På den militära sidan har EU genomfört fem fredsbevarande och stabiliseringsinsatser, en marin insats samt en utbildningsinsats.

De civila insatserna har varit relativt små i storlek, men i genomsnitt pågått under en längre tid. Endast insatserna i Bosnien-Hercegovina, Georgien och Kosovo har omfattat fler än 300 personer. Ett stort problem på den civila sidan är rekryteringen av civila experter till insatserna eftersom medlemsstaterna har svårt att identifiera och frigöra dessa experter från sina ordinarie tjänster. I dagsläget saknas personal i nästan samtliga insatser förutom i Georgien.

De militära insatserna har däremot oftast varit större i storlek men tydligt avgränsade i tid och uppgifter.⁵¹ Detta gäller i synnerhet insatserna i Afrika där EU tillfälligt har förstärkt eller gett stöd till FN-insatser på plats. Endast insatserna i Bosnien-Hercegovina och Adenviken har pågått i mer än två års tid. På den militära sidan har EU dessutom främst engagerat sig på lägre konfliktnivåer och undvikit de mest krävande insatserna.

Det behöver dock inte nödvändigtvis vara negativt att många av EU:s insatser varit relativt avgränsade. Det är viktigt att se de militära och civila insatserna i ett sammanhang där även kommissionens instrument ingår. På Balkan går det att skönja en utveckling där EU först har en militär insats på plats som sedan övergår i en civil insats som till slut kan lämna över ansvaret till kommissionen och dess olika sätt att stödja utvecklingen efter en konflikt. I många insatsområden samverkar dessutom EU med andra aktörer som kan sköta andra delar av krishantering. Det är dock tydligt att EU i närområdet tar ett mer långsiktigt ansvar för att lösa en konflikt och stödja landet att återgå till ett normaltillstånd jämfört med i Afrika där EU förstärker FN eller Afrikanska unionen (AU) som förväntas ta det mer långsiktiga ansvaret.

Ett problem är att det saknas systematiska utvärderingar av vilken effekt EU:s krishanteringsinsatser har haft på plats i insatsområdet. Det har till exempel ifrågasatts huruvida EU:s relativt avgränsade utbildningsinsatser inom polisväsendet och rättssektorn har genererat någon effekt när det gäller mottagarlandets övergripande reformering av säkerhetssektorn.⁵² Det snäva mandatet för många militära insatser har även äventyrat möjligheterna att uppnå önskad effekt.⁵³

⁵¹ EU:s utbildningsinsats för somaliska rekryter i Uganda (EUTM Somalia) som påbörjades i april 2010 har dock bara en styrka på 141 personer.

⁵² Asseburg & Kempin (2009), s. 150.

⁵³ Asseburg & Kempin (eds.) (2009), s. 5.

3.3 En bred uppsättning av instrument

EU:s civil-militära karaktär pekas av EU-företrädare ut som en av dess främsta styrkor som krishanteringsaktör. Genom att använda flera olika instrument kan EU på bred front möta de utmaningar som förekommer i dagens krishanteringsinsatser.⁵⁴ Trots detta har det fram tills idag varit svårt att samordna EU:s civila och militära insatser med det stöd som kommissionen kan erbjuda i ett insatsområde såväl på strategisk nivå i Bryssel som i fält.

Dessutom har det saknats en övergripande utrikespolitisk strategi för de områden där EU har engagerat sig i krishanteringsinsatser. Det har till och med sagts att den relativt snabba utvecklingen av GSFP kan ses som ett bevis på den gemensamma utrikespolitikens brister. Medlemsstaterna har kunnat enas om att skicka civil och militär personal till ett konfliktområde trots att man inte haft ett gemensamt förhållningssätt till konflikten. Ett exempel är Kosovo där EU har lanserat sin hittills största civila insats trots att medlemsstaterna inte har kunnat enas om Kosovos självständiga status.⁵⁵

Behovet av bättre samordning och tydlighet var en viktig utgångspunkt för de förändringar som introducerades genom Lissabonfördraget. På det utrikes- och säkerhetspolitiska området skapar fördraget en ny institutionell struktur genom inrättandet av posten som hög representant/vice ordförande i kommissionen. Den höga representanten får det yttersta ansvaret för såväl utrikespolitik som krishantering och kan genom sin post som vice ordförande i kommissionen även samordna utrikespolitiken med bistånds-, handels- och utvidgningspolitiken.

Till stöd för den höga representanten inrättas en ny utrikestjänst som ska inkludera de utrikespolitiska funktioner som tidigare fanns i kommissionen och rådssekretariatet, EU:s krishanteringsfunktioner samt EU:s delegationer i tredje land och vid internationella organisationer. Detta innebär att utrikestjänsten kommer att få ett övergripande utrikespolitiskt ansvar, samtidigt som EU:s långsiktiga biståndsinstrument samt det humanitära biståndet fortsatt kommer att skötas av kommissionen. Även stabilitetsinstrumentet som är inriktat på konfliktförebyggande och krishantering och GUSP-budgeten som finansierar EU:s civila krishanteringsinsatser kommer att administreras av enheter utanför utrikestjänsten men lyda under den höge representanten. Samtidigt kommer rådssekretariatet även i fortsättningen sköta Athenmekanismen som står för finansieringen av gemensamma kostnader i EU:s militära insatser.

Sammantaget är det svårt att bedöma hur den nya institutionella strukturen efter Lissabon kommer att påverka samordningen inom EU vid en

⁵⁴ Solana (2009), s. 8.

⁵⁵ Gnesotto (2009), s. 26 och Vasconcelos (2009b) s. 20.

krishanteringsinsats. När det gäller samordningen mellan EU:s olika instrument för krishantering på strategisk nivå i Bryssel kommer flera av de enheter som har en roll att spela vid planeringen av insatser att samlas inom utrikestjänsten. Möjligen kommer detta att innebära att EU:s krishanteringsinsatser på ett tydligare sätt blir en del av EU:s utrikespolitik samt att krishanteringsinstrumenten kan dra nytta av den kunskap och information som finns inom de geografiska enheterna och vid EU:s delegationer i fält. Samtidigt behöver samordning fortfarande ske med de enheter inom kommissionen och rådssekretariatet som ansvarar för finansiering av insatser samt genomförandet av biståndet. Tidigare har så kallade Crisis Response Coordination Teams inrättats vid planeringen av insatser för att samla de relevanta aktörerna i Bryssel och en liknande funktion kommer troligtvis att behövas även i den nya strukturen.

En annan fråga gäller planering och ledning på strategisk nivå av EU:s krishanteringsinsatser. Genom Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), inom utrikestjänsten, har EU skapat en integrerad civil-militär planeringsfunktion för EU:s insatser. CMPD ska stå för planeringen på politisk-strategisk nivå som mynnar ut i ett krishanteringskoncept. Därefter tar separata civila och militära strukturer över den strategiska planeringen och ledningen av en insats. En viktig skillnad är att det på den civila sidan finns en permanent planerings- och ledningsfunktion (Civilian Planning and Conduct Capability), inom utrikestjänsten, medan EU på den militära sidan måste utse en ny befälhavare och ett nytt högkvarter för varje insats. Som en fortsättning på reformerna av EU:s ledningsstrukturer talas det ibland om att EU borde inrätta ett permanent militärt högkvarter vid sidan av det civila eller skapa ett nytt integrerat civil-militärt högkvarter eller en kombination av dessa tre.⁵⁶ Än så länge har emellertid medlemsstaterna haft fundamentalt olika åsikter om behovet av ett permanent militärt högkvarter i EU och i synnerhet Storbritannien har motsatt sig detta med motiveringen att det skulle leda till onödig dubbling av Natos resurser. Trots detta pågår diskussioner inom den så kallade Weimartriangeln mellan Tyskland, Frankrike och Polen om olika förslag till nya strukturer för civil-militär planering på både strategisk och operativ nivå.⁵⁷

När det gäller samordning i fält skapar den nya institutionella strukturen ytterligare frågetecken. I takt med att kommissionens delegationer övergår i EU-delegationer och tar över den politiska samordningen mellan medlemsstaterna kommer troligtvis förhållandet till EU:s insatser i fält att förändras. Tidigare har EU ofta utsett en särskild representant i konfliktområden där EU har varit

⁵⁶ Se till exempel Gnesotto (2009), s. 32, Bentégat (2009), s. 94, Stubb (2009), s. 131 och Vasconcelos (2009a), s. 158.

⁵⁷ Forsström & Lindström (2010), s. 39-40.

engagerad i krishanteringsinsatser för att föra en politisk dialog med konfliktens parter och ge politisk rådgivning till EU:s insatser. Genom den nya strukturen har det talats om att denna funktion ska trappas ned och ansvaret tas över av chefen för EU:s delegation på plats eller högre tjänstemän i utrikestjänsten. Att låta EU-delegationerna ta över denna roll kan emellertid vara problematiskt i konfliktområden där det behövs ett regionalt perspektiv eftersom delegationen formellt är ackrediterad vid endast en nations regering. Det är också oklart vilken roll delegationschefen ska ha när det gäller styrning och samordning av EU:s civila och militära insatser eftersom insatserna har egna ledningskedjor.

3.4 Enhälligt beslutsfattande

Medlemsstaterna spelar en avgörande roll inom GSFP. Beslut om krishanteringsinsatser fattas av medlemsstaterna med enhällighet och det är också medlemsstaterna som står för huvuddelen av de resurser som används vid insatser. Även efter Lissabonfördraget behålls enhällighet som den huvudsakliga beslutsprincipen inom hela det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

Medlemsstaterna utövar sitt inflytande genom att delta i förhandlingar på alla nivåer inom rådet, alltifrån Europeiska rådet och rådet för utrikes frågor på politisk nivå till kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och dess rådgivande kommittéer och arbetsgrupper på tjänstemannanivå. Detta ger medlemsstaterna stor insyn och möjlighet att påverka innehållet i politiken genom hela beslutsprocessen samtidigt som det riskerar att leda till långdragna förhandlingar och en utdragen planeringsprocess för EU:s insatser.

Det enhälliga beslutsfattandet har inneburit att EU vid några avgörande kriser, till exempel Kosovokriget 1999 och invasionen av Irak 2003, inte har kunnat driva någon gemensam politik på grund av att medlemsstaterna stått så långt ifrån varandra. Samtidigt har det vid andra kriser, till exempel i Aceh och Georgien, gått snabbt för medlemsstaterna att enas och få en insats på plats.⁵⁸ Även vid kriser där medlemsstaterna inte har kunnat enas om ett gemensamt utrikespolitiskt förhållningssätt, till exempel när det gäller Kosovos självständiga status, har man kunnat hitta en gemensam grund för en insats.⁵⁹

Genom Lissabonfördraget kommer emellertid medlemsstaternas ledande roll att begränsas något eftersom det utrikespolitiska rådsarbetet framöver kommer att ledas av permanenta ordförande. Detta gäller alltifrån utrikes- och försvarsministrarnas möten som redan leds av den höge representanten till KUSP och de geografiska och funktionella rådsarbetsgrupper vars ordförande kommer

⁵⁸ Bentégat (2009), s. 92.

⁵⁹ Cross (2010), s. 31-32 och Grant (2009), s. 33.

att utses av den höge representanten och placeras inom utrikestjänsten. Motivet bakom denna förändring är att skapa större kontinuitet och möjliggöra en långsiktig planering av rådsarbetet. Samtidigt innebär reformen att medlemsstaternas möjlighet att styra rådets arbete minskar. Genom det roterande ordförandeskapet har medlemsstaterna varje halvår kommit med ny energi och nya idéer. Att med jämna mellanrum hålla i ordförandeklubban har skapat engagemang i medlemsstaterna och möjligen ökat viljan att kompromissa genom vetskapen att man själv kommer att vara beroende av andras kompromissvilja under det egna ordförandeskapet.

I framtiden kommer det att vara avgörande att medlemsstaterna fortfarande känner sig delaktiga i rådsarbetet och att de har en möjlighet att ta initiativ och påverka politiken. Medlemsstaterna kommer bland annat att få inflytande genom att de ska stå för cirka en tredjedel av personalen i utrikestjänsten. De kan också erbjudas poster som permanenta ordförande i de utrikespolitiska rådsarbetsgrupperna, som tjänstemän inom utrikestjänsten eller som chefer vid EU:s delegationer. Den medlemsstat som innehar EU-ordförandeskapet kan även i fortsättningen stödja institutionernas arbete och organisera informella möten inom GSFP.

Flera analytiker och praktiker lyfter, trots de svårigheter medlemsstaterna ibland har att komma överens, fram EU:s enhälliga beslutsfattande som en styrka när det gäller krishanteringsinsatser. Genom att medlemsstaternas olika åsikter och intressen jämkas samman inom EU skapas en mer balanserad grund för en insats. Detta ger ökad legitimitet jämfört med insatser som bara en eller en mindre grupp medlemsstater står bakom.⁶⁰ Medlemsstaternas politiska stöd är också viktigt för att säkerställa insatsernas effektivitet i ett konfliktområde. Medlemsstaternas stöd för en insats påverkar dessutom vilka resurser de är villiga att bidra med.⁶¹

Trots detta har frågan om ett fördjupat samarbete mellan en mindre grupp stater länge diskuterats inom GSFP. Lissabonfördraget bygger vidare på några av de förslag som lades fram i samband med det Europeiska konventet 2002-2003. Fördraget skapar en möjlighet för EU att uppdra åt en mindre grupp medlemsstater att genomföra insatser för unionens räkning. Enligt fördraget får dessa stater, tillsammans med den höge representanten, bestämma hur uppdraget ska genomföras, samtidigt som rådet behåller rätten att med enhällighet fatta beslut om insatsen. Detta kan tolkas som en bekräftelse av en praxis som har

⁶⁰ Solana (2009), s. 10, Gros-Verheyde (2009), s. 40, Gnesotto (2009), s. 25 och Wright & Auvinen, s. 114.

⁶¹ Asseburg & Kempin (2009), s. 153, 156.

vuxit fram inom GSFP genom ”framework nation”-konceptet och inrättandet av EU:s stridsgrupper.⁶²

Lissabonfördraget utvidgar också möjligheten att skapa så kallade fördjupade samarbeten till att även gälla säkerhets- och försvarspolitiken. Det ställs emellertid särskilda krav på dessa samarbeten och inom säkerhets- och försvarspolitiken krävs beslut med enhällighet för att kunna upprätta ett fördjupat samarbete. Den största nyheten är emellertid det permanenta strukturerade samarbetet (PSS) som enligt Lissabonfördraget ska upprättas mellan de medlemsstater som ”uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen”. PSS är det enda exempel inom GSFP där medlemsstaterna får besluta med kvalificerad majoritet om att inrätta ett fördjupat samarbete. När samarbetet väl är upprättat ska emellertid beslut fattas med enhällighet bland de deltagande staterna.⁶³

Det råder delade meningar om värdet av att skapa en inre kärna av stater inom GSFP. Ett samarbete mellan de stater som har störst militär kapacitet skulle å ena sidan kunna leda till snabbare resultat och en ambitionshöjning inom EU-samarbetet. Detta skulle å andra sidan kunna äventyra samarbetets legitimitet och minska de mindre medlemsstaternas vilja att fortsätta att bidra till förmågeutveckling och EU:s krishanteringsinsatser.⁶⁴

3.5 Bristande resurser

Att identifiera och bygga upp relevanta resurser för krishantering är en central utmaning inom GSFP. Samtidigt har den ökande efterfrågan på medlemsstaternas krishanteringsresurser både inom EU och i andra organisationer skapat ett växande gap mellan EU:s ambitioner och dess förmåga.⁶⁵ Genom den ekonomiska krisen och krympande försvarsbudgetar kan medlemsstaterna bli än mindre intresserade av att bidra till multinationella insatser och detta gap bli ännu större i framtiden.

Bristen på resurser ser olika ut när det gäller militär och civil krishantering. På den militära sidan handlar det framför allt om en omställning från det kalla kriget till dagens krishanteringsinsatser. I själva verket satsar EU:s medlemsstater fortfarande omfattande resurser på försvaret, men de militära resurserna är fragmenterade mellan medlemsstaterna och inte alltid utformade för

⁶² Utterström & Hagström Frisell (2008), s. 35.

⁶³ Ibid., s. 24-26.

⁶⁴ Gnesotto (2009), s. 33, Wright & Auvinen (2009), s. 120 och Vasconcelos (2009b), s. 162.

⁶⁵ Solana (2009), s. 10.

krishantering. Personalresurserna måste också göras mer tillgängliga för att kunna användas i krishantering. På den civila sidan handlar det däremot mer om att bygga upp en ny förmåga. En viktig del handlar om att skapa processer för att kunna rekrytera och utbilda civila experter. Ett problem är att de civila experterna redan har befattningar i den löpande nationella förvaltningen och därmed inte är omedelbart tillgängliga för krishanteringsinsatser.

När det gäller militär krishantering antog EU 1999 Helsinki Headline Goal som innebar att EU senast 2003 skulle ha förmåga att inom 60 dagar sätta in samt under ett år underhålla en styrka på 60 000 personer. Detta kompletterades 2004 då EU antog Headline Goal 2010 med ökat fokus på snabbinsatser och kvalitativa aspekter. Det är emellertid svårt att bedöma huruvida EU lyckats uppnå dessa målsättningar. Utgår man från de militära insatser EU hittills har genomfört är det lätt att konstatera att man inte kommit i närheten av denna numerär. Medlemsstaterna har dock endast en uppsättning av resurser som även är tillgängliga för krishantering i andra organisationer, till exempel FN och Nato. Utgår man därför från medlemsstaternas styrkor totalt sett gör en bedömning gällande att Europa som helhet kan sätta in och underhålla styrkor omfattande 100 000 personer i insatser världen över.⁶⁶ Även inom EU sägs att Helsinki Headline Goal kan anses vara uppfyllt genom de styrkor som medlemsstaterna har anmält till EU:s styrkeregister. Det är dock viktigt att betona att medlemsstaterna inte har gjort några bindande åtaganden inom EU utan att denna process bygger på frivillighet. Ett undantag är EU:s stridsgrupper där medlemsstaterna sedan 2007 turas om att ha två stridsgrupper av bataljonsstorlek (1 500 personer) inklusive stödfunktioner i beredskap för snabbinsatser för unionens räkning. Flera bedömare menar att EU:s stridsgrupper, trots att de ännu inte har använts för krishantering, har spelat en större roll för modernisering och multinationell samverkan än Headline Goal-processerna.⁶⁷

Samtidigt konstaterar många analytiker att EU:s samlade militära krishanteringsförmåga är otillräcklig. Visserligen har förändringar skett under de senaste tio åren när det gäller att skära ned och göra personal och andra resurser mer tillgängliga för krishanteringsinsatser. EU saknar dock fortfarande användbara resurser på många viktiga områden för krishantering, till exempel strategiska och taktiska lufttransporter. Samtidigt är den europeiska försvarsindustrin fragmenterad och medlemsstaterna införskaffar huvuddelen av försvarsmaterielen nationellt.⁶⁸

Den ekonomiska krisen och de efterföljande nedskärningarna av medlemsstaternas försvarsbudgetar har emellertid under 2010 skapat nya

⁶⁶ Grevi & Keohane (2009), s. 77.

⁶⁷ Witney, N. (2008), s. 31.

⁶⁸ Grevi & Keohane (2009), s. 76-81, Witney (2008), s. 1 och Vasconcelos (2009b), s. 21.

incitament till samarbete inom Europa. I november undertecknade Frankrike och Storbritannien ett avtal om samarbete när det gäller försvar och säkerhet. Enligt detta avtal ska länderna skapa en gemensam expeditionär förmåga, samarbeta kring hangarfartyg och en rad andra förmågeutvecklingsprojekt samt gemensamt utveckla nukleär teknologi. Under hösten 2010 uttalade även EU:s försvarsministrar sitt stöd för nya samarbetsformer när det gäller förmågeutveckling. På initiativ av Tyskland och Sverige kom medlemsstaterna i december 2010 överens om att påbörja en analys av sina nationella militära förmågor och stödfunktioner i syfte att identifiera områden där utökat samarbete ("pooling") är möjligt och områden där ett fördjupat samarbete genom någon form av arbetsfördelning ("role- and task-sharing") kan accepteras.⁶⁹

Det är emellertid fortfarande oklart hur dessa nya typer av samarbeten kommer att förhålla sig till EU och GSFP. Å ena sidan kan dessa nya samarbeten i huvudsak komma att genomföras utanför EU:s ram eftersom de bygger på konkreta behov och är avgränsade till två eller mindre grupper av näraliggande medlemsstater. Å andra sidan skulle EU-strukturerna kunna ha en samordnande funktion i dessa olika samarbeten. Till exempel har den europeiska försvarsbyrån (EDA) fått i uppgift att hjälpa medlemsstaterna att identifiera potentiella samarbetsområden och stödja dessa initiativ. Detta slags fördjupade samarbeten skulle också kunna ses som ett första steg mot att skapa ett permanent strukturerat samarbete inom EU.

På motsvarande sätt som på den militära sidan definierade EU år 2000 fyra prioriterade områden för civil krishantering och antog en målsättning som innebar att EU senast 2003 skulle kunna sätta in 5000 poliser i krishanteringsinsatser. Denna kompletterades senare med motsvarande målsättningar för stärkandet av rättsstaten, offentlig förvaltning och räddningstjänst. När dessa målsättningar ansågs vara uppfyllda och EU:s första civila insatser hade lanserats antog EU nya civila målsättningar - Civilian Headline Goal 2008 och 2010 – som i stor utsträckning byggde vidare på den process för förmågeutveckling som utvecklats på den militära sidan. EU:s civila förmågeutveckling har dock efter hand helt kommit att styras av de operativa behoven i EU:s insatser. De senaste årens expansion av antalet insatser och EU:s två stora insatser i Afghanistan och Kosovo har gjort att efterfrågan på civila experter vida överstiger de personalresurser som medlemsstaterna kan ställa till förfogande. Fokus har därför hamnat på att utarbeta nationella strategier för rekrytering och utbildning av experter. Samtidigt har de genomförda insatserna

⁶⁹ Council conclusions on Military Capability Development, Brussels, 9 December 2010.

tydliggjort vikten av att bygga upp funktioner för planering, ledning och insatsstöd inom EU.⁷⁰

En fråga som har diskuterats under de senaste åren är hur EU skulle kunna uppnå större samordning mellan den militära och den civila förmågeutvecklingen. Fram tills nu har den militära och den civila processen i huvudsak utvecklats i två separata spår även om metodiken som använts på den civila sidan i vissa avseenden liknat den militära. I december 2010 antog dock EU gemensamma riktlinjer för förmågeutvecklingen efter 2010. Samtidigt som de existerande militära och civila målsättningarna – Headline Goal 2010 och Civilian Headline Goal 2010 – förlängs och behålls i separata spår anges gemensamma civil-militära målsättningar. Dessa fokuserar på att utveckla civil-militär samverkan inom olika områden och hitta synergier i utvecklingen av förmågor för civil och militär krishantering.⁷¹

3.6 Långt ifrån ett gemensamt försvar

GSFP har fram tills idag fokuserat på krishantering. Detta gäller både de insatser som genomförts och EU:s långsiktiga processer för förmågeutveckling. Enligt de flesta bedömare kommer krishantering även i fortsättningen att vara EU:s huvudsakliga verksamhetsområde, medan Nato kommer att stå för det kollektiva försvaret av dess medlemmar.⁷² Alltsedan Maastrichtfördraget har det emellertid stått i EU:s fördrag att GSFP syftar till en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik, vilket skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Genom Lissabonfördraget har denna skrivning till och med förstärkts något genom att det anges att GSFP ”kommer att” leda till ett gemensamt försvar, men samtidigt behålls tillägget ”när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta”.⁷³ Lissabonfördraget inför också två nya artiklar som stipulerar utökad solidaritet mellan medlemsstaterna vid kriser och katastrofer. Det är dock fortfarande oklart på vilket sätt dessa artiklar kommer att påverka GSFP. Det gäller dels i vilka typer av situationer de strukturer och förmågor som byggts upp inom GSFP skulle kunna spela en roll, dels i fall dessa nya användningsområden skulle kunna bli dimensionerande för planering och förmågeutveckling inom GSFP.

Den första nyheten i Lissabonfördraget är artikeln om stöd vid väpnat angrepp som införs i avsnittet om GSFP. Enligt denna artikel är medlemsstaterna skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel om en medlemsstat skulle

⁷⁰ Grevi & Keohane (2009), s. 98-110.

⁷¹ Council of the European Union, EU civilian and military capability development beyond 2010, Brussels, 6 December 2010.

⁷² Gnesotto (2009), s. 33, Bentégat (2009), s. 93 och Vasconcelos (2009a), s. 154.

⁷³ Artikel 42.2, Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium.⁷⁴ Skulle denna artikel tolkas ordagrant innebär den ett hittills oprövat tillämpningsområde för GSFP. De flesta bedömare anser dock att denna artikel i huvudsak är en politisk manifestering av den solidaritet som finns mellan EU:s medlemsstater och den förväntas på kort sikt inte få någon större praktisk betydelse när det gäller planering eller förmågeutveckling inom GSFP.⁷⁵ Artikelnen innehåller dessutom två viktiga tillägg som begränsar dess omedelbara konsekvenser: Den ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och den ska vara förenlig med medlemsstaternas åtaganden inom Nato som också i fortsättningen ska utgöra grunden för dess medlemmars kollektiva försvar. Vid en jämförelse med de kollektiva försvarsgarantierna inom Nato betonar dessutom några analytiker att denna artikel inte på samma sätt är en automatisk klausul och att trovärdigheten vid liknande försvarsgarantier i stor utsträckning bygger på om artikelnen följs upp av processer för planering, ledning och övning av dessa åtaganden.⁷⁶

Den andra nyheten i Lissabonfördraget utgörs av solidaritetsklausulen som har ett tillämpningsområde som sträcker sig utöver GSFP. Enligt denna artikel ska unionen och medlemsstaterna agera i en anda av solidaritet och mobilisera alla instrument som står till deras förfogande, inklusive militära resurser, om en medlemsstat skulle utsättas för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor.⁷⁷ En viktig skillnad jämfört med artikelnen ovan är att solidaritetsklausulen ingår i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vilket innebär att den är juridiskt bindande. I artikelnen nämns även militära resurser explicit, vilket teoretiskt sett skulle kunna innebära att strukturer och förmågor som utvecklats inom GSFP skulle kunna få en roll att spela vid tillämpningen av artikelnen. Intressant att notera är också att kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik tillsammans med den nya kommittén för inre säkerhet ges en beslutande roll vid artikelns tillämpning.

I dagsläget är det emellertid ännu oklart hur solidaritetsklausulen ska tillämpas i praktiken. Enligt fördraget ska kommissionen tillsammans med den höge representanten föreslå regler för artikelns tillämpning och det har talats om att ett sådant förslag ska komma under 2011. Vissa bedömare anser det vara självklart att förmågor som utvecklats inom GSFP kommer att efterfrågas vid solidaritetsklausulens tillämpning medan andra hävdar att dessa förmågor inte

⁷⁴ Artikel 42.7, Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁷⁵ Vasconcelos (2009b), s. 15-16.

⁷⁶ Silvestri (2009), s. 71.

⁷⁷ Artikel 222, Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

tillför något mervärde jämfört med de resurser som redan idag finns tillgängliga via EU:s civilskyddssamarbete.⁷⁸

3.7 Slutsatser

Vid S:t Malo låg fokus på att bygga upp en militär förmåga i EU och den efterföljande debatten i Europa och USA handlade i stor utsträckning om hur denna förmåga skulle förhålla sig till Nato. Genomgången av EU som krishanteringsaktör i dag visar att GSFP i praktiken är mycket bredare än dess militära förmåga.

EU har sedan 2003 genomfört betydligt fler civila krishanteringsinsatser än militära. Även om dessa i flera fall varit jämförelsevis små med avseende på antalet utsänd personal har EU på senare tid engagerat sig i mer omfattande insatser till exempel i Afghanistan, Georgien och Kosovo. Det är också svårt att dra en tydlig gräns mellan EU:s civila och militära insatser eftersom militär personal varit engagerad i flera av EU:s civila insatser.

Utvecklingen inom GSFP har också satt alltmer fokus på behovet av att samordna EU:s krishantering med EU:s utrikespolitik. Det handlar dels om att GSFP måste bli en del av en övergripande utrikespolitisk strategi för ett land eller region, dels om att GSFP måste kunna dra nytta av och samordnas med EU:s övriga utrikespolitiska instrument för att kunna nå största möjliga effekt i ett insatsområde. En av de viktigaste reformerna i Lissabonfördraget var därför att försöka skapa förutsättningar för ett mer enhetligt utrikespolitiskt agerande genom inrättandet av en ny institutionell struktur under EU:s nya höga representant.

När det gäller relationen mellan EU och Nato är det idag tydligt att organisationerna snarare kompletterar än konkurrerar med varandra som krishanteringsaktörer. EU:s strukturer för planering och ledning av insatser och dess processer för förmågeutveckling fokuserar på krishantering och inte något kollektivt försvar som fortfarande anses vara Natos uppgift. Genom Lissabonfördraget har det visserligen skapats nya möjligheter att delvis sudda ut gränserna mellan GSFP och intern krishantering inom EU, men det är svårt att se att detta i grunden skulle kunna förändra GSFP så länge medlemsstaterna föredrar att låta Nato stå för det kollektiva försvaret av dess medlemsstaters territorium.

Vidare har EU fokuserat på tydligt avgränsade militära insatser medan Nato engagerat sig i insatser med betydligt högre konfliktnivåer i till exempel Kosovo

⁷⁸ Arnould (2009), s. 86 och Utterström & Hagström Frisell (2008), s. 75-76.

och Afghanistan. EU:s breda uppsättning av instrument för krishantering har dock inneburit att EU, i synnerhet på Balkan, har kunnat administrera en övergång från en militär insats till en civil insats och därefter andra former av stöd från kommissionen. I vissa fall kan även EU:s framtoning som en civil makt eller normativ aktör göra att andra stater har lättare att acceptera en EU-insats på sitt territorium eller att medverka i en EU-insats jämfört med en Nato-insats.

Trots att EU och Nato enligt denna rapport ska ses som kompletterande organisationer finns det fortfarande stora hinder för ett fungerande samarbete dem emellan. Den politiska låsningen mellan Turkiet och Cypern förhindrar effektivt samverkan på politisk nivå. Kontakterna mellan de två organisationernas staber fungerar dock bättre på tjänstemannanivå och i fält. En fråga är dock hur EU-Nato-samarbetet kommer att påverkas av att Nato vid toppmötet i Lissabon i november 2010 beslutade att inrätta en civil planeringsförmåga. Å ena sidan kan detta leda till ökad förståelse mellan organisationerna och underlätta samverkan. Å andra sidan kan det skapa överlappande roller och försvåra en arbetsfördelning mellan EU och Nato.

En annan slutsats av genomgången av EU:s roll som krishanteringsaktör idag är att medlemsstaternas politiska vilja är avgörande för utvecklingen inom GSFP. Även om flera institutioner och stödfunktioner med tiden inrättats inom GSFP är det i huvudsak de idéer och initiativ som tagits av olika medlemsstater som har format den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik vi har idag. Genom att enhällighet är beslutsprincipen inom GSFP har såväl större som mindre medlemsstater möjligheter att påverka samarbetets utveckling. Medlemsstaternas divergerande uppfattningar när det gäller EU:s roll inom säkerhet och försvar är därmed också en orsak till att EU inte har blivit den stormakt som några önskade vid tiden för S:t Malo.

Genom Lissabonfördraget behålls också enhällighet som beslutsprincip samtidigt som de gemensamma institutionernas ledande roll stärks. Den nya höga representanten och dennes företrädare kommer i framtiden att leda det utrikespolitiska rådsarbetet på alla nivåer. Det är emellertid viktigt att medlemsstaterna får inflytande och fortsatt möjlighet att påverka politiken. Om medlemsstaterna upplever att de gemensamma institutionerna tar över finns en risk att deras kompromissvilja minskar och att de i högre utsträckning motsätter sig nya förslag. Detta kan också leda till att känslan av ägarskap minskar hos medlemsstaterna, vilket kan minska deras vilja att bidra med resurser till EU:s insatser.

Medlemsstaterna är också de centrala aktörerna för att tillhandahålla resurser och förmågor inom GSFP. Fram tills idag kan man konstatera att EU:s förmågeutvecklingsprocesser inte på ett tillfredsställande sätt har bidragit med de förmågor som efterfrågas i EU:s insatser. Det finns fortfarande utestående arbete när det gäller att göra medlemsstaternas resurser tillgängliga för krishantering och utöka samarbetet inom den europeiska försvarsindustrin.

Möjligen har den ekonomiska krisen och medlemsstaternas nedskurna försvarsbudgetar skapat nya incitament till ett utökat försvarssamarbete i Europa. Under hösten 2010 har olika initiativ tagits för att underlätta samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller förmågeutveckling, ett exempel på detta är den fransk-brittiska överenskommelsen om ett utökat försvarssamarbete. Genom Lissabonfördraget har nya möjligheter skapats för fördjupat samarbete och inrättandet av ett permanent strukturerat samarbete mellan ett begränsat antal stater inom GSFP. Frågan är emellertid hur dessa begränsade samarbeten ska balanseras med det enhetliga samarbetet inom EU och den legitimitet som idag existerar genom att alla medlemsstater är delaktiga i beslutsfattandet.

4 EU:s framtida utveckling som krishanteringsaktör – avslutande reflektion

I detta kapitel sammanfattas några av de viktigaste slutsatserna om EU:s utveckling som krishanteringsaktör sedan S:t Malo. Kapitlet lyfter också fram de utmaningar Sverige behöver ta ställning till och driva i den framtida utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

4.1 En gradvis utveckling och breddning av GSFP

Den mest framträdande slutsatsen när det gäller EU:s roll som krishanteringsaktör är att politiken på detta område utvecklats gradvis alltsedan S:t Malo. De långtgående visioner som till en början framfördes, i synnerhet från franskt håll, om stormakten Europa som skulle kunna balansera USA:s inflytande har inte blivit verklighet. Detta beror till stor del på att EU:s medlemsstater fortfarande har divergerande intressen när det gäller säkerhet och försvar i Europa. Medlemsstaterna har emellertid kunnat kompromissa och enas kring en pragmatisk utveckling som har byggt på de erfarenheter som EU successivt har fått genom sina insatser.

Mot denna bakgrund har EU inte heller utvecklats till den konkurrent till Nato som vid tiden för S:t Malo befarades på vissa håll i Europa och USA. Istället argumenteras i denna rapport för att EU och Nato ska ses som kompletterande organisationer. Bedömningen är att Nato även i fortsättningen kommer att vara den centrala aktören när det gäller försvar av medlemsstaternas territorium trots skrivningarna i Lissabonfördraget om att GSFP ”kommer att” leda till ett gemensamt försvar samt artikeln om stöd vid väpnat angrepp. GSFP kan dock gradvis komma att få en utökad roll när det gäller hantering av andra typer av kriser och katastrofer inom unionen vid genomförandet av solidaritetsklausulen.

Även när det gäller krishantering visar de genomförda insatserna att EU och Nato delvis spelar kompletterande roller. Medan Nato varit engagerad i flera större insatser under lång tid och på en hög konfliktnivå har EU:s militära insatser varit mer avgränsade i tid och omfattning samt på en lägre konfliktnivå. I jämförelse med Nato har dock EU fyllt en lucka när det gäller att bygga upp en europeisk förmåga till civil krishantering. EU:s breda uppsättning av instrument har även gjort att EU, till exempel på Balkan, har kunnat hantera övergången från en militär insats till en civil insats och sedan andra stödformer från kommissionen. Detta innebär att EU, åtminstone i närområdet, har unika förutsättningar att

stödja övergången från en konfliktsituation till normalisering och återuppbyggnad. Bilden av EU som en i huvudsak civil makt gör även att stater utanför Europa kan ha lättare att acceptera en EU-insats på sitt territorium eller att medverka i en EU-insats jämfört med en Nato-insats.

Vidare har den främsta trenden under senare år varit att förbättra samordningen mellan EU:s utrikespolitik och EU:s krishanteringsinsatser. Det handlar dels om att EU:s insatser behöver bli en del av en gemensam utrikespolitisk strategi för ett område eller en region, dels om att EU:s civila och militära insatser måste samordnas bättre med övriga utrikespolitiska instrument, så som diplomati, bistånds-, handels- och utvidgningspolitik, för att nå önskad effekt. Detta är också en av de centrala ambitionerna bakom den nya institutionella struktur som infördes på det utrikes- och säkerhetspolitiska området genom Lissabonfördraget.

4.2 Framtida utmaningar

En viktig faktor som kommer att påverka EU:s framtida roll som krishanteringsaktör är huruvida EU lyckas förstärka den gemensamma utrikespolitiken. En mer aktiv utrikespolitik där EU bidrar med medling och konfliktlösning kan även leda till en ökad efterfrågan på krishanteringsinsatser. Ett syfte med den nya institutionella struktur som infördes genom Lissabonfördraget var att skapa större kontinuitet och synlighet i EU:s utrikespolitik. Genom att enhällighet behålls som beslutsprincip kommer dock EU även i framtiden att vara beroende av medlemsstaternas politiska vilja för att kunna formulera en gemensam politik. Det är därför viktigt att medlemsstaterna känner sig delaktiga i de nya institutioner som har skapats. En lösning är att se till att medlemsstaterna får nominera kandidater till högre befattningar inom utrikestjänsten och vid EU:s delegationer i tredje land och vid internationella organisationer. Företrädare från medlemsstaterna kan även fylla en viktig funktion som permanenta ordförande i rådets arbetsgrupper. Dessutom kan den medlemsstat som innehar det roterande EU-ordförandeskapet utgöra ett stöd till institutionerna och organisera vissa informella möten. På så vis kan en större europeisk samsyn kring utrikespolitiken och ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna skapas underifrån.

EU behöver även förbättra samordningen av alla de instrument som har en roll att spela i krishantering för att uppnå bättre effekt i ett insatsområde. Detta gäller såväl på strategisk nivå i Bryssel som på operativ nivå i fält. De nya institutioner som skapats genom Lissabonfördraget löser emellertid inte helt dagens problem. På strategisk nivå i Bryssel har visserligen EU:s utrikespolitiska funktioner, den strategiska planeringen av EU:s bistånd, EU:s krishanteringsfunktioner samt ansvaret för EU:s delegationer i tredje land och vid internationella organisationer samlats inom den nya utrikestjänsten. Genomförandet av biståndet samt finansieringen av EU:s civila och militära insatser kommer dock även i

fortsättningen att administreras av enheter utanför utrikestjänsten. Liksom tidigare kommer det därför även i framtiden att krävas en samordningsfunktion där de olika aktörer som har en roll att spela vid en krishanteringsinsats involveras i planeringen och genomförandet av insatsen. Vidare sköts planeringen och ledningen av EU:s civila insatser idag av enheter inom utrikestjänsten medan EU:s militära insatser planeras och leds antingen genom Natos ledningsstrukturer eller nationella högkvarter. Detta försvårar samordningen mellan de militära och de civila strukturerna i Bryssel och försämrar möjligheterna att uppnå ”comprehensive approach” i EU:s insatser.

På operativ nivå i fält kommer de nya EU-delegationerna att få en tydligare utrikespolitisk roll. Frågan är dock vilken roll delegationerna kommer att få när det gäller EU:s civila och militära insatser som har egna ledningskedjor. Det har talats om att delegationschefen eller en högre tjänsteman inom utrikestjänsten skulle kunna ta över den politiska rådgivningsroll som EU:s särskilda representanter tidigare har haft. Detta blir emellertid problematiskt vid konflikter där ett regionalt perspektiv är nödvändigt eftersom delegationen formellt är ackrediterad vid endast ett lands regering.

En annan framtida utmaning är att öka medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med civila och militära resurser till krishantering. Hittills har medlemsstaterna haft svårt att generera tillräckliga förmågor för EU:s krishanteringsinsatser, vilket har lett till tydligt avgränsade militära insatser och en brist på personal i de civila insatserna. Den ekonomiska krisen och nedskärningarna av medlemsstaternas försvarsbudgetar riskerar att ytterligare minska medlemsstaternas vilja att bidra till multinationella insatser. Under hösten 2010 har emellertid flera initiativ till utökat försvarssamarbete i Europa lanserats. Dessa samarbeten har i stor utsträckning utgått från specifika behov och varit avgränsade till två eller en mindre grupp av stater. Frågan är hur dessa nya samarbetsformer kommer att påverka den enighet och legitimitet som har byggts upp kring EU:s krishanteringsinsatser. Det finns en risk att begränsade samarbeten mellan de stater som har störst militär kapacitet minskar övriga staters vilja att bidra till förmågeutveckling och krishanteringsinsatser inom EU.

Avslutningsvis kan det konstateras att EU som en konsekvens av Lissabonfördraget och den ekonomiska krisen står inför flera förändringar som krishanteringsaktör. Liksom tidigare kommer den framtida utvecklingen ytterst att vara beroende av medlemsstaternas intressen när det gäller säkerhet och försvar i Europa. Detta kommer också att vara avgörande för en framtida arbetsfördelning mellan EU och Nato. Så länge Nato tar ansvar för större militära krishanteringsinsatser på högre konfliktnivåer kan EU fokusera på att utveckla samordningen mellan dess breda uppsättning av instrument och på så sätt skapa förutsättningar för att ge ett långsiktigt stöd till konfliktlösning.

Förkortningar

AU	Afrikanska unionen
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
EDA	Europeiska försvarsbyrån
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
ESDI	European Security and Defence Identity
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
PSS	Permanent strukturerat samarbete
SSR	Säkerhetssektorreform
VEU	Västeuropeiska unionen

Källförteckning

A secure Europe in a better world, European security strategy, Brussels 12 December 2003.

Arnould, C.-F. (2009), "A noble ambition", i Vasconcelos, A. (ed.) (2009) *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

Asseburg, M. & R. Kempin (2009), "Conclusions and Recommendations", i Asseburg, M. & Kempin, R. (eds.) (2009), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations* (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik).

Asseburg, M. & Kempin, R. (eds.) (2009), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations* (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik).

Bentégat, H. (2009), "What aspirations for European defence?" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

Biscop, S. (2007), *The ABC of European Union Strategy: Ambition, Benchmark and Culture* (Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations).

Biscop, S. & J. Colemont (2010), *A Strategy for CSDP, Europe's Ambitions as a Global Security Provider* (Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations).

Cooper, R. (2009), "The EU represents the aspiration for a world governed by law", *ESDP newsletter*, Special issue, October 2009.

Council conclusions on Military Capability Development, Brussels, 9 December 2010.

Council of the European Union, EU civilian and military capability development beyond 2010, Brussels, 6 December 2010.

Davis Cross, M. K. (2010), *Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

Forsström, A. & M. Lindström (2010) *Ett stabilt ankare i Europa? Tysk säkerhets- och försvarspolitik under Merkel* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).

Gnesotto, N. (2009), "The need for a more strategic EU", i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

- Grant, C. (2009), *Is Europe doomed to fail as a power? With a response by Robert Cooper* (London: Centre for European Reform).
- Gros-Verheyde, N. (2009), "La 'marque de fabrique' européenne", *ESDP newsletter*, Special issue, October 2009.
- Grevi, G., D. Helly & D. Keohane (eds.) (2009), *European Security and Defence Policy – The first 10 years (1999-2009)* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Grevi G. & D. Keohane (2009), "ESDP resources", i Grevi, G., D. Helly & D. Keohane (eds.) (2009), *European Security and Defence Policy – The first 10 years (1999-2009)* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Howorth, J. (2007) *Security and Defence Policy in the European Union* (Houndmills: Palgrave MacMillan).
- Howorth, J. (2009), "Implementing a 'grand strategy'" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Jonson, P. (2006), *The Development of the European Security and Defence Policy – An Assessment of Preferences, Bargains and Outcomes* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Kupchan, C. (2010) "As nationalism rises, will the European Union fall?", *Washington Post*, 2010-08-29.
- Larrabee, F. S. (2009) "The United States and the evolution of ESDP" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999.
- Rerhl, J. & H.-B. Weissert, (eds.) (2010) *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria).
- Salmon, T. C. & A. J. K. Shepherd (2003), *Toward a European Army: A Military Power in the Making* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Shake, K. (2006), "An American Eulogy for European Defence" i Deighton, A. & V. Mauer (eds.) (2006), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy* (Zurich: Center for Security Studies ETH).
- Silvestri, S. (2009), "The gradual path to a European defence identity" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

- Sloan, S. R. (2000), *The United States and European Defence* (Paris: Institute for Security Studies of the Western European Union).
- Solana, J. (2009), "Ten years of European Security and Defence Policy", *ESDP newsletter*, Special issue, October 2009.
- Stubb, A. (2009), "In search of smart power" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Sundberg, A. (2001), *Frankrike, Storbritannien och EU:s militära krishantering. En jämförelse av budskapet i franska och brittiska officiella anföranden under 1999-2000* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Sundberg, A. (2003), *Fransk försvars- och säkerhetspolitik: Mål, prioriteringar och drivkrafter* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Utterström, A. & Hagström Frisell, E. (2008), *Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Vasconcelos (2009a), "Conclusions – Ten priorities for the next ten years" i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Vasconcelos, A. (2009b), "Introduction – 2020: defence beyond the transatlantic paradigm", i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).
- Witney, N. (2008), *Re-energising Europe's Security and Defence Policy* (London: European Council on Foreign Relations).
- Wright, R. & J. Auvinen (2009), "What ambitions for the civilian ESDP?", i Vasconcelos, A. (ed.) (2009), *What ambitions for European defence in 2020?* (Paris: European Union Institute for Security Studies).

Appendix 1 – Översikt över EU:s krishanteringsinsatser

Tabell 1. Översikt över EU:s krishanteringsinsatser 2003 – 2010

Insatsens namn	Typ av insats	Varaktighet	Personalstyrka (maximalt antal utsända)
EUPM (Bosnien Hercegovina)	Polis	Jan. 2003 – (pågående)	540 (idag 175)
Operation Concordia (fYROM)	Militär	Mars – dec. 2003	350
Operation Artemis (DR Kongo)	Militär	Juni – sep. 2003	2000
EUPOL Proxima (fYROM)	Polis	Dec. 2003 – dec. 2005	186
EUJUST Themis (Georgien)	Stärkande av rättsstaten	Juli 2004 – juli 2005	10
EUFOR Althea (Bosnien Hercegovina)	Militär	Dec. 2004 – (pågående)	7000 (idag 1600)
EUPOL Kinshasa (DR Kongo)	Polis	Apr. 2005 – juni 2007	23
EUSEC RD Congo	SSR	Maj 2005 – (pågående)	50
EUJUST LEX (Irak)	Stärkande av rättsstaten	Juli 2005 – (pågående)	30
AMIS supporting action (Sudan)	Civil-militär rådgivning	Juli 2005 – dec. 2007	47
Aceh Monitoring Mission (Indonesien)	Observatörsmission	Sep. 2005 – dec. 2006	125
EUPOL COPPS (Palestinska territorierna)	Polis	Nov. 2005 – (pågående)	42

EUBAM Rafah (Palestinska territorierna)	Gränsstöd	Nov. 2005 – (verksamheten inställd sedan juni 2007)	72 (idag 24)
EU Police Advisory Team (FYROM)	Polis	Dec. 2005 – juni 2006	29
EUBAM Moldova- Ukraine	Gränsstöd	Dec. 2005 – (pågående)	233
EUFOR RD Congo	Militär	Juli – nov. 2006	2400
EUPOL RD Congo	Polis	Juni 2007 – (pågående)	53
EUPOL Afghanistan	Polis	Juni 2007 – (pågående)	225
EUFOR Tchad/RCA	Militär	Mars 2008 – mars 2009	3700
EULEX Kosovo	Stärkande av rättsstaten	Dec. 2008 – (operativa fasen, pågående)	1642
EUSSR Guinea Bissau	SSR	Juni 2008 – sep. 2010	14
EU Monitoring Mission Georgia	Observatörs- mission	Sep. 2008 – (pågående)	340
EU NAVFOR Somalia (Operation Atalanta)	Marin	Dec. 2008 – (pågående)	2000
EU Training Mission Somalia (Uganda)	Militär utbildning	Apr. 2010 – (pågående)	141

Källa: Uppgifterna är baserade på Grevi, Helly & Keohane (eds.) (2009).