

## Europa som utrikespolitisk aktör: Framgångar och misslyckanden 2010

**Jan Joel Andersson och Fredrik Doerer**

forskare vid Utrikespolitiska Institutet

[janjoel.andersson@ui.se](mailto:janjoel.andersson@ui.se), [fredrik.doerer@ui.se](mailto:fredrik.doerer@ui.se)



ü

## Inledning

Hur framgångsrik är Europas gemensamma utrikespolitik och hur effektiv är Europa på att agera i världen? I en nyutkommen rapport, ”European Foreign Policy Scorecard 2010”, publicerad av European Council of Foreign Relations, betygssätts Europas utrikespolitik under det gångna året.<sup>1</sup> Författarna till rapporten drar slutsatsen att Europas utrikespolitiska framgångar under 2010 var betydligt färre än motgångarna. Inom ett flertal viktiga områden var Europa splittrat i sin utrikespolitik och lyckades inte mobilisera tillräckliga resurser för att utöva makt och inflytande på den internationella arenan. Rapportens resultat är nedslående för de som önskar se ett mer enhetligt Europa med en mer effektiv utrikespolitik. Såväl politiker som akademiker har varnat för att Europa kan marginaliseras på den internationella scenen om organisationen inte uppvisar en mer enad front i sin utrikespolitik. Efter en redogörelse för Europas framgångar respektive misslyckanden under 2010, baserad på ”European Foreign Policy Scorecard 2010”, diskuterar denna *UI Brief* behovet av mer gemensamt europeiskt strategiskt tänkande och agerande.

## Europas framgångar och misslyckanden under 2010

I ”European Foreign Policy Scorecard 2010” definieras Europas utrikespolitik som summan av EU-medlemsländers och institutioners utrikespolitiska agerande inom sex olika frågeområden: (1) relationen till Kina, (2) relationen till USA, (3) relationen till Ryssland, (4) relationen till det ”större” Europa (länderna inom Östra partnerskapet, Turkiet och västra Balkan), (5) multilaterala frågor, och (6) krishantering. Rapporten undersöker vidare tre aspekter av Europas utrikespolitik inom dessa frågeområden: graden av enighet, resurser och utfall. I vilken utsträckning agerade Europa som en enhetlig aktör? Hur stora resurser satsade europeiska länder och institutioner på att

---

<sup>1</sup> Författarna till denna *UI Brief* ingick i forskningsgruppen bakom rapporten. ”European Foreign Policy Scorecard 2010” finns att ladda ner från:

[http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_SCORECARD\\_2010\\_PDF.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2010_PDF.pdf)

uppnå sina målsättningar? I vilken utsträckning förverkligades europeiska målsättningar? De första två frågorna utvärderar inflödeskanalen, medan den tredje fokuserar på utfallet, dvs. huruvida Europas utrikespolitik var framgångsrik eller om den misslyckades. Undersökningen baseras på intervjuer med höga tjänstemän från myndigheter i EU:s medlemsländer, framför allt utrikesdepartementen.

Trots en rad motgångar skördade Europas gemensamma utrikespolitik ändå ett antal framgångar under 2010. Av de sex frågeområdena var Europas utrikespolitik mest framgångsrik inom de multilaterala frågorna, vilket resulterade i betyget B+ på en skala från A+ ("enastående") till D- ("väldigt svagt"). Inom detta övergripande frågeområde var europeiska länder och institutioner i flera enskilda sakfrågor eniga samtidigt som de mobiliserade relativt stora resurser på att uppnå gemensamma målsättningar, vilket genererade ett flertal positiva utfall. EU spelade bl.a. en stor roll i att återställa förtroendet för FN:s klimatförhandlingar efter miljökonferensen i Cancún och uppnådde en del positiva resultat i den multilaterala hanteringen av Irans kärnvapenprogram. EU lyckades även driva en framgångsrik linje inom ramarna för Världshandelsorganisationen, där EU slöt flera viktiga, bilaterala handelsavtal samt försvarade sina intressen på jordbruksområdet.

Europa var dessutom relativt framgångsrikt på krishanteringsområdet och när det gäller relationerna till USA. Inom dessa områden får Europa betyget B-. Inom krishanteringsområdet var Europas utrikespolitik särskilt framgångsrik när det gäller biståndsinsatserna till det jordbävningdrabbade Haiti. Insatser i Georgien och Somalia samt statsbyggande i Bosnien-Hercegovina genererade också vissa positiva resultat, medan krishanteringen i Kirgizistan kan liknas vid ett fiasko. I relationen till USA var Europas utrikespolitik framgångsrik i partnerskapet med USA i kampen mot terrorismen samt när det gäller hanteringen av Iran och icke-spridningen av kärnvapen.

Europas utrikespolitik var minst framgångsrik gentemot Kina, Ryssland och det "större" Europa. Inom dessa frågeområden genomsyrades Europas utrikespolitiska

agerande i flera fall av låg grad av enighet, otillräckliga resurser och misslyckade försök till påverkan. Europa får betyget C+ för alla tre områden.

I relationen till Kina återfinns de största misslyckandena för den gemensamma utrikespolitiken, som EU:s försök att stödja mänskliga rättigheter och ett förstärkt civilsamhälle i Kina samt i relationerna till Kina angående Tibets status. Ett undantag är överenskommelser med Kina angående standarder och normer inom internationell handel, där EU agerade som en enhetlig aktör med starka resurser och relativt framgångsrika påverkansförsök.

I relationen till Ryssland var Europas samlade agerade allra svagast när det gäller att stödja fri media, stabilitet och mänskliga rättigheter i norra Kaukasus, samt i relationerna med Ryssland inom ramen för G20.

Europas utrikespolitiska misslyckanden i förhållande till det ”större Europa” varierade i storlek beroende på vilken region som avses. EU presterade allra sämst i relationen till Turkiet, särskilt när det gäller Cypernfrågan. EU presterade något bättre i relationen till länderna inom det Östra partnerskapet och västra Balkan, exempelvis i frågan om visumliberalisering för länder på västra Balkan. Ett C+ innebär dock att Europas agerande i sitt eget närområde präglas av oenighet, bristande resurser och blygsamma framgångar.

Om man ser till graden av enighet var Europa mest splittrat i relationerna till Turkiet, till USA angående reformer av Nato, FN:s Millenniummål, statsbyggande i Afghanistan, gasledningarna och mänskliga rättigheter i såväl Turkiet som Kina. Europa misslyckades alltså att försvara sina egna värderingar – fyra av de åtta lägsta betygen handlade om fri media och mänskliga rättigheter. Rapporten bekräftar delvis bilden av EU som särskilt aktiv och kompetent inom områden som rör handelsliberalisering, standarder och normer samt förhandlingar inom miljöområdet. Resultaten visar emellertid att EU inte är helt frånvarande från frågor som rör krig, fred och mer traditionella säkerhetsfrågor.

## Europa som global stormakt?

Redan på tidigt 1970-tal började Europa (då EG och dess medlemsländer) anses som en ny stormakt i blivande. Vissa analytiker förutsåg till och med en framtid i vilken en europeisk supermakt skulle tvinga fram en ”Pax Bruxelliana” på världen. Dessa analytiker var visserligen i en minoritet men många forskare ansåg att ett ”förenat Europa” skulle vara en formidabel aktör i den internationella ekonomin och den tredje starkaste militärmakten i världen. Trots den stora styrkan i ekonomiska termer, handel och bistånd ansåg få analytiker vid den tiden att Europa var en ”riktig” aktör på den internationella arenan. Många menade att EGs medlemsländer var gamla nationalstater med grundläggande olika ambitioner, intressen och traditioner vilket tvingande dem till att välja olika handlingslinjer. En av de första att på ett mer systematiskt sätt analysera Europa som en internationell aktör i egen rätt var UI-forskaren Gunnar Sjöstedt. I sin banbrytande bok *The External Role of the European Community* från 1977 (Saxon House) visade Sjöstedt att EG i vissa fall och under vissa förutsättningar kunde anses vara en enhetlig aktör i sina relationer med andra stater.

Idag är det få som ifrågasätter att Europa (nu EU och dess medlemsländer) är en utrikespolitisk aktör av rang. Med över 500 miljoner människor och en fjärdedel av världens samlade ekonomi har Europa en mängd civila och militära instrument till sitt förfogande. EU har numera en gemensam valuta, en gemensam solidaritetsdeklaration, en gemensam försvarsbyrå (European Defence Agency), en gemensam säkerhetsstrategi och en gemensam utrikestjänst (External Action Service).

Trots detta visar det sig att Europa har mycket svårt att agera på sådant sätt att dess tyngd får den effekt som man skulle kunna förvänta sig i utrikespolitiken. EU som aktör har misslyckats att projicera makt och inflytande inom ett flertal områden. Detta beror främst på att Europa är splittrat och dess makt är fragmenterad. När Europa är framgångsrik på den internationella arenan är det när medlemsländerna är eniga (som i relationen till Kina angående standarder och normer på handelsområdet), har lärt sig

av tidigare förödmjukelser (som efter klimatförhandlingarna i Köpenhamn) och när ett medlemsland, en grupp av medlemsländer eller en EU-institution har förmågan att inta en ledarposition och får med sig övriga medlemmar (som EU3 i hanteringen av Iran och dess kärnvapenprogram). Samtidigt tenderar Europas utrikespolitik att misslyckas när medlemsländerna är splittrade (som i relationen till Turkiet) eller när medlemsländerna är eniga men det saknas tillräckliga resurser (som krishanteringen i Kirgizistan visar).

Som rapporten "European Foreign Policy Scorecard 2010" tydligt visar är Europa fortfarande en lång väg från att bli den globala stormakt som många förutsåg på av 1970-talet. För att inte bli marginaliserad i en värld dominerad av andra aktörer behöver Europa en strategisk diskussion och debatt om vilken roll EU och dess medlemsländer kan och skall spela i världen. En sådan debatt är något som inte kan vänta om Europa skall börja spela den roll som global stormakt som både omvärlden och många av Europas medborgare förväntar sig.

# UI brief

NO 6, 17 May 2011

*UI briefs are reviewed by senior staff at the Institute.  
They solely reflect the view of the author(s).*