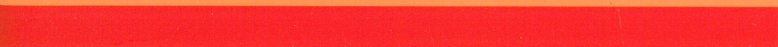


SANTÉRUS
FÖRLAG

Per Cramér
Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
[REDAKTÖRER]

EU SOM AKTÖR I VÄRLDEN

EUROPAPERSPEKTIV 2007



PER CRAMÉR, SVERKER GUSTAVSSON,
& LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

EU SOM AKTÖR I VÄRLDEN

EUROPAPERSPEKTIV 2007

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Lars Pehrson vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Sverker Gustavsson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet För Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.statsvet.uu.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.juridicum.su.se/nef/>

Statskunskap – <http://www.snes.se>

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-89449-98-5

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander

Inlaga: Harnäs Text

Santérus Förlag

Surbrunnsgatan 56^{VI}, 113 48 Stockholm

08-30 34 62

08-34 37 07 fax

info@santerus.se

www.santerus.se

Santérus Förlag ger också ut böcker under namnet Santérus Academic Press Sweden

Tryck: WS Bookwell, Borgå, Finland 2007

Innehåll

Förkortningar • 6

Förord • 8

Inledning • 11

Anders Ahnlid

EU vid handelspolitiskt vägsål • 21

Peter Kleen

EU:s janusansikte – handelspolitiken på teko- och skoområdet • 51

Åsa Vifell

Enklaver i handelspolitiken • 77

Yves Bourdet och Lennart Petersson

EU och Afrika – EU:s roll för välfärden i Afrika • 107

Ari Kokko

EU som global aktör – effekter på Vietnam • 133

Jonas Ebbesson

Bräckligare internationellt miljösamarbete utan EU • 169

Anders Olofsgård

EU och regional separatism i omvärlden • 195

Jan Joel Andersson

Hur vassa är EU:s tänder? • 219

Per Cramér

Europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud • 243

Presentation av författare och redaktörer • 267

Förkortningar

Boken innehåller ett antal förkortningar och akronymer. Nedan följer en förteckning av dessa, i den form och på det språk som de förekommer i den löpande texten.

ADB	Asian Development Bank
AFTA	ASEAN Free Trade Agreement
ASEAN	Association of South East Asian Nations
AVS	Afrika, Västindien och Stilla havsområdet
CAP	Common Agricultural Policy
CEMAC	Central African Economic and Monetary Community
EBA	Everything But Arms
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDA	European Defence Agency
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen
EPA	Ekonomiskt partnerskapsavtal
EPZ	Export Processing Zones
ESA	Eastern and Southern Africa
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
ESS	European Security Strategy
EU	Europeiska unionen
EUMK	EU:s militära kommitté
EUMS	EU:s militära stab
FN	Förenta nationerna
G 20	Group of 20
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MFA	Multifiberavtalet
MGN	Mest gynnade nation
MUL	Minst utvecklade länderna
NAMA	Non-Agricultural Market Access
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRF	NATO Response Force
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SADC	Southern African Development Community
TDCA	Trade, Development and Cooperation Agreement
TNC	Trade Negotiations Committee
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VEU	Västeuropeiska unionen
WCO	World Customs Organization
WTO	World Trade Organization

Förord

Den 25 mars 2007 är det femtio år sedan Romfördraget undertecknades. Sex år tidigare hade principen om partiell överstatlighet introducerats genom Parisfördraget, som låg till grund för Kol- och stålunionen. 1951 och 1957 års båda vägröjande fördrag var uttryck för en högt ställd historisk förväntan. De europeiska folken skulle en gång för alla försonas. Bakgrunden var det totala sammanbrott, som det andra världskriget medförde inte bara politiskt och ekonomiskt utan också moraliskt.

En avgörande vändning troddes kunna åstadkommas genom en konstitutionell sammanflätning inriktad på fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete. Någon gemensam militärmakt skulle länderna inte etablera – den uppgiften överläts åt NATO – och sina kolonialväldnen var de inte längre inställda på att till varje pris försvara.

Efter fem decennier finns det skäl att karaktärisera det uppnådda som en stor framgång. Folken har faktiskt försonats. Nya krig mellan medlemsländer förefaller i dag ligga bortom det möjligas gräns. En avgörande inskränkning i rätten att själv bestämma har möjliggjort ett reformistiskt tagande och givande av synpunkter inom ramen för en principiellt oklar – men just precis därför praktiskt fungerande – levande författning. Unionen innebär att alla förhandlar med alla om det legitima tillämpningsområdet för EG-rätten i förhållande till nationell lagstiftning å ena sidan och frihandelsprincipen i förhållande till socialt motiverade inskränkningar å den andra. Inget är givet en gång för alla. Allt låter sig diskuteras.

Efter den etappvisa utvidgningen och fördjupningen uppkommer så frågan om hur detta i grunden civila och civiliserande projekt i framtiden skall kunna förlikas med kravet på att också vara en aktör i världen. Under unionens första halvsekel var en sådan roll inte aktuell. Alla ansåg det vara en fullt tillräcklig uppgift att göra upp med det förflutna. Efter murens fall och de centraleuropeiska ländernas

återkomst inställer sig så frågan om en världsmakt kan nöja sig med att ta vara på sig själv och tjäna som föredöme för övriga delar av världen. Enligt vår syn på saken räcker det inte att formulera detta spörsmål abstrakt och normativt. Vi bör även empiriskt betrakta vilka svårigheter, som länderna faktiskt ställs inför i fråga om handel, bistånd, miljö och säkerhet. Därigenom ökar förutsättningarna för en politiskt ansvarsfull diskussion om unionen på längre sikt och i ett större sammanhang.

I de olika kapitlen i denna bok framträder grundläggande drag av ambivalens och förbehåll, som måste beaktas i debatten om EU:s internationella roll. Frihandeln omfattas i princip men tillämpas inte konsekvent i praktiken. Biståndspolitikerna går inte alltid hand i hand med handelspolitiken. Säkerhetspolitiskt säger sig unionen bara kunna handla på grundval av mandat från Förenta nationerna. Samtidigt förbehåller den sig rätten att överpröva världsorganisationens tolkning av folkrätten. Unionens egna militära resurser framställs som viktiga men är objektivt sett obetydliga. Föga överraskande visar sig dagens världspolitiska verklighet mer krävande än den verklighet, som var aktuell så länge unionen ansåg sig ha nog av sina egna problem. Icke desto mindre är det nu som frågan inställer sig. Kan och bör EU ha en annan syn på det möjligas konst än andra världsmakter?

Detta är tionde årgången av svenska ekonomers, juristers och statsvetares gemensamt publicerade årsbok. Utgivare är de tre nätverken för Europaforskning i ekonomiska ämnen, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa är undertecknade ansvariga för valet av ämnen och bidragsgivare. På ett praktiskt plan har arbetet hållits samman av Karl-Oskar Lindgren vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala med stöd av Cecilia Gardner vid juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Hur boken som helhet skulle läggas upp diskuterades med författarna i Mölle den 16 maj 2006 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Göteborg, Uppsala och Lund i januari 2007

Per Cramér Sverker Gustavsson Lars Oxelheim

Inledning

Efter att förslaget om ett federalt Europa med en egen armé tillbakavisades i början av 1950-talet var det litet som tydde på att EU aspirerade på att bli en världsmakt. Under de första fyrtio åren av det europeiska samarbetet fokuserade EU istället på att föra medlemsländerna närmare varandra, genom att garantera fred och frihandel inom unionens gränser. Det kalla krigets slut tillsammans med den tilltagande internationaliseringen har dock i grunden förändrat EU:s roll i världspolitiken. Warszawapaktens upplösning, den snabba ekonomiska utvecklingen i länder som Kina och Indien samt de regionala konflikternas ökade betydelse har förstärkt kraven på EU att inte bara verka för fred och frihandel i Europa, utan också i världen.

Under senare år har EU därför arbetat med att förstärka sin roll som världspolitisk aktör för att kunna möta de utmaningar som den nya säkerhetspolitiska situationen och den hårdnande ekonomiska konkurrensen medför. I kommissionens rapport *Agenda 2000 – En förstärkt och utvidgad union*, från 1997, beskrivs ett antal mycket ambitiösa mål för EU:s externa verksamhet. Där sägs det bland annat att unionen ska öka sitt inflytande på världspolitiken, främja värden som fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter, tillhandahålla bistånd till de minst utvecklade länderna, etablera sig på världsmarknaderna och förebygga allvarliga miljöskador. Kort sagt, tanken är att EU ska utgöra en ledande global aktör.

En intressant fråga är hur EU har klarat av att leva upp till denna högt satta målsättning. I vilken utsträckning och inom vilka politikområden kan unionen sägas vara en ledande global kraft? Med vilka medel utövar EU i så fall detta ledarskap? Vilka är de politiska och ekonomiska konsekvenserna av EU:s sätt att agera i världspolitiken? Det är om dessa frågor som *Europaperspektiv 2007* handlar. En heltäckande analys av EU som aktör i världen är naturligtvis inte möjlig.

Boken fokuserar därför istället på ett mindre antal politikområden där såväl behovet av som möjligheterna till globalt ledarskap från EU:s sida förefaller vara särskilt stora.

Ett område där EU av tradition har utgjort en viktig aktör är i frågor rörande världshandeln. Redan i Romfördraget anförtrodde de dåvarande medlemsländerna gemenskapen så kallad exklusiv kompetens på handelsområdet, vilket innebär att det är gemenskapen och dess institutioner som sköter de internationella handelspolitiska relationerna. Denna ordning, som var en direkt konsekvens av beslutet att inrätta en tullunion med enhetliga tullar mot omvärlden, uppfattades länge av många som en rent teknisk fråga. Över tid och i takt med att det internationella handelssamarbetet har breddats och fördjupats har dock EU:s gemensamma handelspolitik kommit att innefatta allt fler och allt viktigare frågor. En utveckling som har kommit att accentueras genom tillkomsten av Världshandelsorganisationen (WTO) år 1995.

Förutom att underlätta utvidgningen av det multilaterala handelssamarbetet i världen har det kalla krigets slut även ökat EU:s möjligheter att spela en aktiv roll på utvecklingsområdet. I den officiella retoriken betonas att unionens utvecklingspolitik består av de två pelarna handel och bistånd. En viktig skillnad mellan handels- och biståndsområdet är dock att EU saknar exklusiv kompetens på det senare området. Endast en mindre del av det samlade bistånd som medlemstaterna betalar ut varje år kanaliseras genom EU, merparten av biståndet hanteras istället av de nationella biståndsmyndigheterna. Genom att jämföra unionens handels- med dess biståndspolitik kan man därför skapa sig en uppfattning om hur kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsländerna påverkar EU:s förmåga att utöva globalt ledarskap.

Det internationella miljösamarbetet är ett annat område där EU och medlemsländerna har gemensamt ansvar för den förda politiken (så kallad delad kompetens). Detta är också ett område vars politiska betydelse har ökat dramatiskt under de senaste decennierna, inte minst som en följd av den ökade uppmärksamheten kring klimatfrågan. Det finns anledning att misstänka att den delade kompetensen på miljöområdet innebär en särskild utmaning för EU som global

aktör då miljöfrågorna av hävd präglas av relativt starka intressekonflikter. Miljöskyddsintressen står här ofta mot viktiga ekonomiska intressen. Frågan blir därför i vad mån EU, med de medel som står organisationen till buds, kan förena dessa olika intressen i en kraftfull global miljöpolitik av den typ som många anser vara nödvändig.

Ytterligare ett politikområde som har kommit att spela en allt mer framskjuten roll i EU-samarbetet är säkerhetspolitiken. Under det kalla kriget var säkerhetspolitiken en strikt nationell angelägenhet för unionens medlemsländer. Det kalla krigets slut och Warszawapaktens kollaps kom dock att innebära startskottet till en omorientering av EU:s politik. I början av 1990-talet höjdes återigen röster för att unionen inte bara bör ha en gemensam säkerhetspolitik, utan att unionen även bör förfoga över gemensamma militära resurser. EU:s misslyckande med att åstadkomma en lösning på konflikten i Jugoslavien togs också av många som intäkt för att EU i framtiden måste bli mer av en militär stormakt. I Amsterdamfördraget från 1997 slås det också fast att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik omfattar humanitära insatser, fredsbevarande operationer och fredsframtvingande uppdrag. Denna deklaration har senare följts upp med inrättandet av militära snabbinsatsstyrkor under EU:s ledning tänkta att sättas in för att hantera kriser runt om i världen. Det är uppenbart att inrättandet av väpnade krishanteringstyrkor både skapar nya möjligheter och utmaningar för EU som global säkerhetspolitisk aktör. En viktig utmaning rör frågan om hur medlemsstaternas förpliktelser inom ramen för den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) låter sig förenas med medlemsländernas åtaganden gentemot FN.

Handel, bistånd, miljö och säkerhet har utgjort centrala politiska frågor för EU ända sedan organisationens tillkomst. Men till följd av de ekonomiska och säkerhetspolitiska förändringar, som är resultatet av det kalla krigets slut och den tilltagande internationaliseringen av världsekonomin, har EU höjt sin ambitionsnivå. Tanken är nu att EU ska utgöra en ledande global aktör på alla dessa områden. Den här boken utgör ett försök att analysera hur väl unionen har lyckats leva upp till denna stolta föresats på vart och ett av dessa fyra områden.

Boken inleds med en diskussion om EU:s agerande på handelsområdet. I det första kapitlet ställer *Anders Ahnlid* frågan vad som

kännetecknar EU som aktör i den internationella handelspolitiken. Är frihandel någonting som främst är tänkt att gälla inom unionens gränser? Eller verkar EU för denna princip även på den globala arenan? Ahnlid menar att det inte går att ge något entydigt svar på dessa frågor. Anledningen till det är att det finns delade meningar inom EU om hur hårt organisationen ska driva frihandelsfrågorna internationellt. Under lång tid har EU:s medlemsländer här varit indelade i två olika block, ett mer frihandelsvänligt och ett mer protektionistiskt. Enligt Ahnlid har dock det frihandelsvänliga blocket stärkt sin ställning under det senaste decenniet, vilket har inneburit att EU har kunnat inta en mer ledande position i arbetet inom WTO. Samtidigt, påpekar dock Ahnlid, är det fortfarande mycket svårt att få till stånd en rationell diskussion kring den externa handelspolitikens effekter inom EU.

Medan Ahnlid främst behandlar formerna för EU:s handelspolitik, och tecknar bakgrunden till den delvis motsägelsefulla politik som unionen för på området, innehåller *Peter Kleens* kapitel en detaljerad beskrivning av EU:s handelspolitiska agerande på beklädnadsområdet. I likhet med Ahnlid visar Kleen hur EU:s politik karakteriseras av en betydande dubbelhet. Samtidigt som unionen säger sig värna en öppnare världshandel förbehåller sig EU samtidigt möjligheten att vidta allehanda handelspolitiska skyddsåtgärder. Ett uppmärksammat fall, som Kleen diskuterar, är EU:s beslut från 2006 att införa tillfälliga tullar på läderskor från Kina och Vietnam. Enligt Kleen är det litet som talar för att dualismen i EU:s handelspolitik kommer att försvinna inom överskådlig tid. Snarare är en av Kleens huvudslutsatser att EU, åtminstone på kort och medellång sikt, kan tänkas vidta fler skyddsåtgärder mot import som hotar att skada arbetsintensiv europeisk industri.

I bokens tredje kapitel tar sig *Åsa Vifell* an frågan om hur EU-samordningen i handelsfrågorna går till i praktiken. Hur skapas egentligen EU som aktör på handelsområdet? Vifell beskriver ingående de höga krav som samordningen ställer på medlemsländernas politiker och tjänstemän. Internationella förhandlingar inom WTO sker ofta under stor tidspress, samtidigt är processerna mycket komplicerade och involverar ett stort antal arenor, aktörer och sakfrågor. Enligt

Vifell har det utvecklats en helt ny typ av statlig organisering för att möta de krav som EU-samordningen kring handelspolitiken ställer. Samordningen inom EU inför internationella förhandlingar på handelsområdet kännetecknas av att merparten av arbetet sker i vad Vifell benämner internationella förhandlingsenkla-ver. Dessa enkla-ver är små och tätt sammanhållna grupper av tjänstemän från olika länder som tillsammans arbetar med att ta fram EU:s position i olika handelsfrågor. Vifell påpekar att enkla-ver effektiviserar EU-samordningen då de hjälper till att överbrygga de nationella och regionala handelspolitiska motsättningar som finns inom EU. Samtidigt var-nar dock Vifell för att organiseringen i enkla-ver på sikt riskerar att undergräva EU:s demokratiska legitimitet genom att enkla-verna i mångt och mycket inte omfattas av traditionella nationella styr- och kontrollmekanismer.

Som tidigare har nämnts vilar EU:s utvecklingspolitik på två ben: handel och bistånd. *Yves Bourdet och Lennart Petersson* analyserar, i boken fjärde kapitel, effekterna av unionens utvecklingspolitik på den ekonomiska situationen i de afrikanska länderna söder om Sahara. Av tradition regleras EU:s utvecklingspolitik gentemot dessa länder av olika konventioner och partnerskapsavtal. Det senaste avtalet, Cotonouavtalet, undertecknades år 2000 och ett av målen för avtalet är att (på sikt) ge de afrikanska länderna söder om Sahara fritt till-träde till EU:s inre marknad. Den bild som Bourdet och Petersson tecknar är emellertid dystert. EU:s utvecklingspolitik har inte för-mått förbättra den ekonomiska situationen i Afrika söder om Sahara. Länderna i regionen, med undantag för Sydafrika, är lika fattiga i dag som de var för trettio år sedan. Bourdet och Petersson menar därför att EU måste implementera mer långsiktiga strategier för att minska fattigdomen och öka välfärden i Afrika. Det kanske viktigaste inslaget i en sådan strategi, menar författarna, är att vidta olika åtgärder för att främja en diversifiering av exporten från Afrika.

Vietnam är ett land som, till skillnad från de afrikanska länderna söder om Sahara, har upplevt en snabb ekonomisk utveckling under de senaste tjugo åren. I bokens femte kapitel diskuterar *Ari Kokko* effekterna av EU:s handels- och biståndspolitik gentemot Vietnam. Kokko beskriver EU:s biståndspolitik i Vietnam som relativt lyckad.

Inte minst, menar han, har EU:s bistånd bidragit till att minska inslagen av centralplanering i ekonomin. Den främsta anledningen till det är, något överraskande, att EU inte har samordnat sin biståndspolitik gentemot Vietnam. Istället har de olika EU-länderna i stor utsträckning agerat individuellt, vilket har ökat deras samlade kontaktyta med det vietnamesiska samhället. Detta har i sin tur, hävdar Kokko, stärkt intressegrupper utanför det vietnamesiska kommunistpartiets absoluta kärna, och bidragit till pluralism och decentralisering av den vietnamesiska enpartistaten. Kokkos bedömning av EU:s handelspolitik gentemot Vietnam är dock inte lika positiv. Visserligen har EU historiskt sett varit relativt generös med att bevilja fattiga länder förmånliga handelspreferenser. Så även i fallet Vietnam. Men enligt Kokko kan fallet Vietnam ses som ett tecken på att EU:s generösa hållning gentemot utvecklingsländerna bara gäller under förutsättningen att produktionen i utvecklingsländerna inte utgör ett hot mot EU:s egen produktion. Exempelvis visar Kokko hur EU på senare tid vid flera tillfällen använt sig av antidumpningstullar för att hålla tillbaka den vietnamesiska exporten.

I den tidigare diskussionen identifierades miljöpolitiken som ett tredje prioriterat område för EU:s internationella verksamhet. Detta till trots kritiserar unionen ofta för bristande handlingskraft på miljöområdet. I bokens sjätte kapitel hävdar dock *Jonas Ebbesson* att denna kritik i mångt och mycket är felaktig. Enligt Ebbesson skulle det internationella miljösamarbetet vara betydligt bräckligare om det inte vore för EU. Till skillnad från många andra industrialiserade länder, inte minst USA, har EU drivit på för att skärpa de internationella miljöskyddsreglerna. Det tydligaste exemplet på detta är, menar Ebbesson, klimatförhandlingarna där EU har utövat ett aktivt globalt ledarskap. Ebbesson visar också att EU konsekvent har strävat efter att etablera rättsliga strukturer för det internationella miljöarbetet, vilket enligt författaren, i frånvaron av överstatliga globala institutioner, är det mest effektiva sättet att stärka miljöskyddet på global nivå. Huvudslutsatsen i kapitlet är således att EU utgör en ledande, och världsförbättrande, global kraft på miljöområdet.

Boken avslutas sedan med en diskussion kring försvars- och säkerhetspolitiken, som vid sidan av handel, bistånd och miljö över tid har

vuxit fram som ett fjärde centralt område för EU:s internationella arbete. I bokens sjunde kapitel behandlar *Anders Olofsgård* därför den aktuella frågan om hur EU bör ställa sig till självständighetssträvanden i omvärlden. Bör EU generellt stödja eller förhålla sig avvisande till olika regioners krav på nationellt oberoende? Från säkerhetspolitisk synpunkt är den frågan viktig då självständighetssträvanden ofta är förknippade med militära konflikter. Som Olofsgård visar är det dock inte självklart att en generös hållning, från EU:s sida, gentemot nya statsbildningar minskar risken för militära konflikter. Den tragiska utvecklingen i Jugoslavien, som Olofsgård diskuterar, är ett tydligt exempel på det. Efter en noggrann analys av positiva och negativa effekter av nya statsbildningar kommer Olofsgård till slutsatsen att EU i allmänhet bör inta en mycket restriktiv hållning gentemot självständighetssträvanden i omvärlden. Detta, menar Olofsgård, gäller oavsett om EU ser till befolkningens bästa i de länder som kan bli föremål för sönderfall eller om EU ser till sitt eget bästa.

I bokens åttonde kapitel frågar sig *Jan Joel Andersson* hur man bör se på EU:s pågående arbete med att stärka sin militära kapacitet. Ett steg i det arbetet, som Andersson redogör för, är upprättandet av EU-kontrollerade snabbinsatsstyrkor för insatser vid internationella kriser runt om i världen. Vissa debattörer har beskrivit dessa snabbinsatsstyrkor som en EU-armé i vardande. Andersson tillbakavisar dock det påståendet. Enligt författaren är styrkorna ännu för små för att man ska kunna tala om en EU-armé. Däremot påpekar Andersson att det inte är självklart att inrättandet av militära styrkor i EU:s regi kommer att förbättra unionens möjligheter att nå sina mål. Historiskt sett har EU lyckats nå avsevärda framgångar i världspolitik genom att använda sig av civila medel som handel, bistånd och löften om framtida medlemskap i unionen. Andersson menar att det finns en påtaglig risk att tillförandet av hård makt, i form av militära resurser, kan urgröpa EU:s komparativa fördel i det internationella systemet. Risken är att upprättandet av militär kapacitet på EU-nivå ger upphov till misstankar om att Europa återigen hyser imperialistiska ambitioner, samtidigt som den militära kapaciteten sannolikt inte är tillräcklig för att uppfylla de förväntningar som ställs på EU:s militära insatser. Därmed, avslutar Andersson, riskerar inrättandet

av EU:s snabbinsatsstyrkor att skada EU som civil stormakt utan att ge unionen de fördelar som vanligtvis tillfaller militära stormakter.

Avslutningsvis diskuterar *Per Cramér* hur EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik förhåller sig till medlemslänternas åtaganden inom FN-systemet. Cramér beskriver ingående hur medlemsstaterna sedan det kalla krigets slut har tilldelat EU långtgående befogenheter att fatta beslut om internationella krishanteringsinsatser. Enligt Cramér finns det dock en betydande otydlighet i EU:s hållning rörande möjligheten att vidta tvingande militära sanktioner utan auktorisation från FN:s säkerhetsråd. Problemet är att samtidigt som EU tydligt har deklarerat sitt stöd för FN:s arbete för fred och säkerhet så förbehåller sig unionen möjligheten att använda sig av tvingande militärt våld även om FN:s säkerhetsråd inte har fattat beslut om att godkänna våldsanvändning. Anledningen är att unionen har velat undvika att ge säkerhetsrådets permanenta medlemmar en absolut vetorätt över EU:s beslut på det här området. Cramér's huvudsats är dock att EU:s förbehållna lojalitet mot FN-stadgans våldsförbud kan bidra till att undergräva legitimiteten för folkrätten. Om EU tycker sig ha rätten att överpröva FN:s beslut blir det svårt för unionen att motsätta sig att även andra stater och regionala samsamarbetsorganisationer tillerkänns samma rätt. En sådan utveckling, påpekar Cramér, skulle kunna få långsiktiga negativa effekter för det internationella rättsliga systemet.

Lästa tillsammans ger de olika kapitlen en nyanserad och intresseväckande bild av EU:s arbete med att etablera sig som en ledande global aktör. Flera av kapitlen visar att unionen verkligen är en viktig internationell aktör på många områden. Samtidigt är det tydligt att det inte är någon enkel uppgift att ena de olika nationella intressena i en gemensam politik. I många frågor finns starka interna spänningar såväl inom som mellan EU:s medlemsländer och politiken måste utformas för att tillvarata alla dessa intressen. Detta kan leda till att EU:s politik på vissa områden ibland kan tyckas vara motsägelsefull. Handelspolitiken är ett tydligt exempel på det. Som några av kapitlen i boken är inne på är det dock inte självklart att en gemensam och tydligt samordnad EU-politik alltid är det mest önskvärda. Som exemplet med biståndspolitik i Vietnam visar finns det uppenbar-

INLEDNING

ligen tillfällen då EU:s intressen bäst främjas genom att medlemsländerna går fram separat. Den framtida diskussionen bör därför inte enbart handla om hur EU ska uppnå målsättningen att bli en ledande global aktör, utan också på vilka områden det är önskvärt att EU intar en sådan roll.

EU vid handelspolitiskt vägskäl

av Anders Ahnlid*

Europeiska unionen befinner sig vid ett vägskäl i handelspolitiken. Förmår EU driva en modern och tillväxtorienterad politik för att tillvarata globaliseringens möjligheter? Eller är unionen på väg att fastna i en defensiv hållning med inslag av protektionism för att möta upplevda hot från omvärlden?

Den senaste tioårsperioden har EU, ekonomiskt, halkat efter viktiga konkurrentländer. Unionens tillväxt har legat under USA:s och varit väsentligt lägre än Kinas och andra framväxande ekonomiers. Samtidigt har EU stärkt sin ställning som ledande handelsblock. Det har medfört förväntningar om att EU ska ta ett globalt ledaransvar.

Det finns goda argument för att EU ska föra en offensiv och frihandelsinriktad handelspolitik, både för att få bättre fart på sin egen ekonomi och för att visa vägen i det globala handelssystemet. Ur ekonomisk synvinkel skulle EU, liksom andra ekonomier, vinna på att avskaffa de handelshinder som man har kvar, även om det skulle ske ensidigt. EU:s inre marknad är ett uttryck för ambitionen att undanröja handelshinder. Dess framgång bygger på fri konkurrens och ett regelverk som främjar fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Medan EU har tagit tydlig ställning för liberalisering internt är unionens inställning till frihandel globalt mer ambivalent. EU för i och för sig en mer frihandelsorienterad politik mot omvärlden än tidigare, och försöker utöva ledarskap efter förmåga. Detta är tydligt i EU:s engagemang för och i den så kallade Doharundan i

* Författaren ansvarar ensam för innehållet i detta kapitel. Uppfattningar och slutsatser överensstämmer inte nödvändigtvis med utrikesdepartementets.

Världshandelsorganisationen (WTO). Men samtidigt försvaras olika former av handelshinder av flera aktörer i EU:s beslutsprocess. EU:s agerande präglas därför fortfarande ofta av en tveksam och defensiv hållning, särskilt på jordbruksområdet. Detta har försenat och försvårat förhandlingarna i WTO. Hur kan denna paradox, och skillnaden mellan grunden för EU:s inre marknad och externa handelspolitik, förklaras?

Det är huvudfrågan för detta kapitel. Svaret måste ta hänsyn till samspelet mellan externa och interna faktorer i utformningen av EU:s handelspolitik mot omvärlden. Det påverkas i hög grad av tilltagande globalisering och faktorer utanför unionen, som framväxten av nya konkurrenter i exempelvis Kina och Indien. Men till sist är det styrkeförhållandet mellan mer eller mindre frihandelsvänliga medlemsländer i EU:s interna beslutsprocess som faller avgörandet. Innan det sker har också kommissionen en nyckelroll. Dess förmåga att balansera mellan medlemsländernas intressen, å ena sidan, och de positioner som länder utanför EU intar, å andra sidan, är av stor vikt för slutresultatet.

Utvecklingen i omvärlden medför stora möjligheter för EU, men ställer också betydande krav på ekonomisk omställning. Doharundan är central i denna process. Både offensiva och defensiva intressen genereras i EU:s medlemsländer. Dessa formar respektive medlemslands ståndpunkt, som möter kommissionens förslag i förhandlingsspelet i Bryssel. Resultatet blir EU:s gemensamma position i den externa handelspolitiken. Den ska i sin tur jämkas samman med andra länders ståndpunkter innan en överenskommelse kan nås i WTO.

I detta kapitel diskuteras hur dessa mekanismer har samverkat under det senaste decenniet och format EU:s agerande inför och i Doharundan i WTO. Inledningsvis avhandlas några viktiga förutsättningar för EU:s externa handelspolitik. Därefter diskuteras hur EU:s medlemsländer formerar sig i ett mer liberalt och ett mer protektionistiskt läger, *Northern Liberals* och *Club Med*, och vad detta innebär för utformningen av unionens externa handelspolitik. Kommissionens särställning värderas varefter EU:s agerande inför och i WTO:s Doharunda tas som utgångspunkt för några slutsatser om EU:s färdriktning i handelspolitiken.

Omvärld i omvandling

Världsekonomin är stadd i ständig omvandling. Globalisering av det slag som i dag dominerar utvecklingen medför mer omfattande och snabbare förändringar än tidigare. EU:s medlemsländer bildar tillsammans världens största ekonomi. Efter de senaste utvidgningarna är EU dessutom den enskilt största aktören i handelssystemet. 2005 var EU:s andel av den samlade exporten av varor i världen drygt 13 procent (om intern EU-handel inkluderas blir andelen nästan 40 procent), vilket ska jämföras med knappt nio procent för USA och nästan åtta procent för Kina. USA hade fortfarande en större andel av importen än EU, men sammantaget har EU gjort USA rangen stridig som herre på täppan i handelssystemet och tagit på sig ett större ledaransvar.

Sin storlek till trots är EU lika lite som andra aktörer i världsekonomin immunt mot påverkan från omvärlden. Impulser utifrån påverkar politiska ställningstaganden både nationellt och på europainivå. EU:s Lissabonstrategi är ett bra exempel på hur behovet av inhemska reformer kan växa fram, utlösas och motiveras av att man måste klara sig bättre i den internationella konkurrensen.

När EU:s ledare vid toppmötet i Lissabon 2000 satte upp målet att EU skulle bli "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi" till år 2010 var det en reaktion på USA:s dominans och ett uttryck för EU:s vilja att komma ifatt. Sedan dess har förskjutningen av tyngdpunkten i världsekonomin mot Asien blivit allt tydligare. Kina, som uppvisar en årlig tillväxt på upp emot tio procent, har vuxit fram som världens fjärde största ekonomi och tredje största handelsnation. Utmaningen från Asien är numera mer framträdande i europeisk debatt, än konkurrensen från USA, och påverkar i hög grad utformningen av EU:s handelspolitik. "Vi strävar fortfarande efter att komma ifatt USA, men nu måste vi också hålla jämna steg med, och helst vara snabbare än, resten av världen" förklarade EU:s handelskommissionär Peter Mandelson i ett tal i juni 2006.

Lissabonstrategin består av ett omfattande program för ekonomiska reformer på EU:s inre marknad och på nationell nivå. Facit är hittills inte särskilt uppmuntrande, även om ekonomierna i flera

av EU:s tunga medlemsländer utvecklats positivt under 2006. När Lissabonstrategin utformades tog den föga hänsyn till att EU:s ekonomiska framtid i hög grad också är beroende av EU:s relation till omvärlden. Det är inte enbart villkoren för handel och investeringar i och mellan EU:s medlemmar som är av avgörande för EU:s välstånd, transaktioner med länder utanför EU spelar också en betydande roll.

Den franske ekonomen Patrick Messerlin har visat att det finns en stor potential för ekonomisk tillväxt om EU förmår att reformera det sätt på vilket handeln med omvärlden regleras. EU har mycket att vinna på att minska eller helst avskaffa hinder för import av varor från länder utanför EU. Messerlin beräknar att kostnaden för EU:s protektionism fortfarande motsvarar mellan sex och sju procent av EU:s bruttonationalprodukt. Det är ungefär lika mycket som värdet av all produktion i Spanien under ett år. De största vinsterna skulle uppstå genom att tullar och subventioner som skyddar EU:s produktion av jordbruksprodukter sänks. Runt om i världen finns förväntningar om att EU som en dominerande aktör i världshandeln ska visa ledarskap och driva på mot frihandel av det slag som, enligt Messerlin, gynnar både EU och omvärlden, och inte minst utvecklingsländerna.

Frihandlare och protektionister

Reformer i form av en ensidig sänkning av EU:s hinder för handel med omvärlden har i de flesta av EU:s medlemsländer varit alltför politiskt känsliga för att kunna tas med i Lissabonstrategin. Recepten som skrivs ut för EU:s inre marknad underkänns av flera medlemsländer för användning i EU:s externa handelspolitik. Känsligheten förklaras delvis av att grupper som gynnas av protektionism effektivt försvarar sina privilegier på klassiskt manér. Detta gäller särskilt på jordbruksområdet. Men känsligheten kan också härledas till en oro för globaliseringens följder, för effekterna av framväxten av framgångsrika konkurrenter, som Kina och Indien. Denna skola i debatten ser globaliseringen som ett hot och betonar risker i form av utflyttning av arbetstillfällen, ökad arbetslöshet och lägre löner. Från denna ut-

gångspunkt förordas en defensiv handelspolitik och protektionistiska åtgärder. Ofta reses krav på skydd i form av hinder för import mot så kallad orättvis konkurrens och social dumpning. Strömningar som dessa blockerar förändringar av det slag som Messerlin förordar. Att följa denna handlingslinje riskerar dels att EU:s intresse vänds inåt, dels att omvärldens förväntningar på EU förbyts i besvikelse över uteblivet ledarskap.

En andra skola i debatten tar fasta på nya möjligheter och vikten av att dra nytta av EU:s komparativa fördelar när nya marknader öppnas för handel och investeringar. I handelspolitiken förespråkas från denna utgångspunkt en offensiv strategi med fortsatt liberalisering av EU:s och konkurrenternas marknader.

De två skolorna i globaliseringsdebatten finns representerade i alla EU:s medlemsländer. Deras relativa vikt är emellertid olika i olika länder, vilket leder till olika nationella ståndpunkter i handelspolitiken. I retoriken sluter samtliga EU:s medlemsländer upp bakom vikten av frihandel och framsteg i Doharundan. I praktiken agerar emellertid flera medlemsländer väsentligt annorlunda i EU:s interna förhandlings- och beslutsprocess.

En grov indelning av de 15 "gamla" medlemsländerna kan göras i ett frihandelsinriktat och ett protektionistiskt läger, som i jargongen brukar gå under benämningarna *Northern Liberals* och *Club Med*. Gränsen mellan blocken är inte absolut. Kärnan i *Northern Liberals* är Storbritannien, Nederländerna, Sverige och Danmark. Också Tyskland, Österrike, Irland och Finland ingår i denna grupp, även om dessa länder på olika sätt då och då avviker från frihandelslinjen. I *Club Med* är Frankrike, Italien, Spanien, Portugal och Grekland mest sammansvetsade. Till gruppen hör också Belgien och Luxemburg, även om dessa länder oftare än de övriga ansluter sig till frihandlarna.

Indelningen av länder i grupper följer i hög grad av vilken samhällsmodell som präglar respektive land. I *Europaperspektiv 2006* hävdar ekonomen André Sapir att det är möjligt att urskilja fyra olika samhällsmodeller inom EU: den nordiska, den anglosaxiska, den kontinentala och den mediterrana modellen.

Den nordiska och anglosaxiska modellen är dominerande bland *Northern Liberals*. Denna falang stärktes av 1995 års utvidgning av

EU då Sverige, Finland och Österrike upptogs som medlemmar. Enligt Sapir utmärks den nordiska modellen – som finns i Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna – av att den förenar hög grad av ekonomisk effektivitet med relativt jämn fördelning av inkomster. De ”nordiska” länderna sluter generellt upp bakom den frihandelsvänliga linjen, även om nationella variationer förekommer. Dessa länder betonar inte enbart värdet av att öppna andra länders marknader, utan ser också en fördel i att EU sänker sina egna handelshinder för att stärka konkurrens och förbättra priser för konsumenter på EU:s inre marknad. Dessutom betonas ofta vikten av frihandel för utvecklingsländernas skull. Handel med omvärlden är avgörande för Sveriges, Danmarks, Finlands och Nederländernas välbefinnande. Dessa länder för en effektiv nationell politik för strukturomvandling. Sektorer som inte har varit internationellt konkurrenskraftiga, som till exempel varvs- och tekoindustri, har fasats ut utan uppslitande konvulsioner i nedläggningarnas spår. Drabbade individer har fångats upp i skyddsnet och av trygghetssystem av olika slag. Även inom jordbrukssektorn har omfattande rationaliseringar gjorts. Samtidigt har nya och konkurrenskraftiga verksamheter vuxit fram, exempelvis inom informationsteknologi, bioteknik och tjänstenäring. Flera företag i dessa branscher har blivit framgångsrika i den internationella konkurrensen och kunnat dra nytta av de möjligheter som globaliseringen skapat. Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna har utvecklats mer gynnsamt ekonomiskt än genomsnittet i EU.

I den ”nordiska” gruppen av länder har näringsliv och fackföreningsrörelse, samt ett brett spektrum av politiska partier, ofta förenats i stödet för öppenhet och frihandel som svar på globaliseringens utmaningar. I Sverige sluter till exempel både Svenskt Näringsliv och LO i allt väsentligt upp bakom denna linje. Globaliseringskritiker har inte tillåtits att dominera debatten. Detta avspeglas i dessa länders handelspolitiska positioner i EU. Bilden är dock inte entydig. Finland avviker med en protektionistisk hållning i jordbruksfrågan. Nederländerna sviker då och då också frihandelslinjen för att gynna nationella intressen. Danmark och Sverige driver däremot en mer konsekvent linje för att EU ska upprätthålla frihandel mot omvärlden.

På aggregerad nivå blir utfallet i Storbritannien och Irland ofta,

men inte alltid, detsamma som i de nordiska länderna. Detta trots att den anglosaxiska samhällsmodellen, som enligt Sapir kombinerar relativt hög ekonomisk effektivitet, med mer ojämn fördelning av inkomster, skiljer sig från den nordiska. Här är de nationella åtgärderna till stöd för strukturomvandling inte lika utvecklade som i de nordiska länderna. Skillnaderna medför en lägre grad av samhällelig uppslutning bakom frihandelslinjen, som därmed också blir skörare och mindre konsekvent. Trots sina ekonomiska framgångar intar Irland en av EU:s mest protektionistiska positioner på jordbruksområdet. Detta står i bjärt kontrast till försvar för frihandel för industrivaror och tjänster. Storbritannien avviker också då och då från frihandelslinjen för att skydda produktion i utsatta sektorer. Det kan gälla stöd för textil- och konfektionsindustri eller inhemska laxodlare. Generellt står dock dessa länder för en frihandelslinje i EU. Internationella handelsförhandlingar, som Doharundan, ses i första hand som en möjlighet att tillvarata frihandelsintresset genom att använda reciprocitetsnormen för att nå ekonomiskt rationella resultat trots en merkantilistisk barlast.

Formulering av handelspolitik i länder med nordisk och anglosaxisk social modell tenderar att leda till offensiva, utåtriktade och frihandelsorienterade ståndpunkter. Så är inte fallet i Medelhavsländerna Portugal, Spanien, Italien och Grekland, där, enligt Sapir, förhållandevis låg ekonomisk effektivitet och ojämn fördelning karaktäriserar samhällsmodellen. Här är mekanismerna för omställning och strukturomvandling svagare. Producenter och arbetstagare förenas i flera sektorer i en defensiv och protektionistisk hållning som får genomslag i eller till och med tillåts dominera de nationella handelspolitiska ståndpunkterna. Medan företrädare för de frihandelsvänliga länderna ser ökad öppenhet för handel som ett sätt öka tillväxt och skapa sysselsättning, argumenterar *Club Med* ofta för att EU behöver hinder för handel med omvärlden för att stärka den inhemska sysselsättningen. *Club Med* driver som regel också en protektionistisk linje i jordbruksfrågor. Strukturomvandlingen i jordbruket har inte gått lika långt som i norra Europa. Jordbruksintresset är väl organiserat och verkar kraftfullt för fortsatt stöd i form av gränshinder och subventioner.

Men bilden är inte heller här entydig. Portugal och Spanien har under senare år slagit in på en mer utåtriktad väg och då och då anslutit sig till mer frihandelsvänliga förslag. I Italien leder nationella särintressen till liknande resultat i enskilda sektorer. Med lika stor emfas som Italien förordat anti-dumpningstullar på skor från Kina och Vietnam har man till exempel verkat för att avskaffa EU:s tull på aluminium.

I den kontinentala samhällsmodellen, som enligt Sapir finns i Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland och Luxemburg, kombineras förhållandevis låg ekonomisk effektivitet med långtgående utjämning av inkomster. I denna ländergrupp är utgången av mötet mellan de två skolorna i globaliseringsdebatten inte lika given som i övriga grupper. Även om de nationella stöden för enskilda individer vid strukturomvandling är förhållandevis väl utvecklade, finns det ofta ett betydande motstånd mot förnyelse hos både arbetsgivare och arbetstagare. Den merkantilistiska traditionen är djupt rotad i de kontinentala länderna. Det gör att reciprocitetsnormen, det vill säga att varje eftergift ska balanseras med en likvärdig ”fördel” i förhandlingar, får en framträdande roll i dessa länders handelspolitik.

Frankrike hamnar ofta på en defensiv och interventionistisk linje med särskild betoning på protektionism i jordbrukssektorn. Frankrike är ett av få EU-länder där handelsförhandlingar i WTO kan ge upphov till inrikespolitiska stridsfrågor. Globaliseringsdebatten har länge varit livlig, med anti-globalisering som ledande strömning. Jordbruksfrågan har stått i centrum. Det finns en uppslutning bakom EU:s gemensamma jordbrukspolitik långt utanför kretsen av lantbrukare. Att värna om fransk mat har blivit synonymt med att försvara fransk kultur. Den franska bondeorganisationen, *Federation Nationales des Syndicats D'Exploitants Agricoles*, är inflytelserik både nationellt och på europainivå. Det ”kulturella undantaget”, som gjorde att franska regler och EU-direktiv angående TV-sändningar undantogs från WTO:s tjänsteavtal, spelar också en betydande roll i fransk inrikespolitik. Detsamma gäller ”den europeiska preferensen”, det vill säga att företag i EU, och i vissa u-länder som har fri tillgång till EU:s marknad, ges en förmån jämfört med utanförstående producenter på grund av EU:s gemensamma tullmur. Nyligen har exem-

pelvis Nicolas Sarkozy, sannolik presidentkandidat i kommande val, betonat vikten av *la préférence européenne*. Både till höger och vänster på den politiska skalan har WTO blivit synonymt med oacceptabel avreglering och nyliberalism. Till detta kommer att man på fransk sida ofta är särskilt kritisk till USA, vilket också påverkar utformningen av Frankrikes handelspolitiska ståndpunkter.

Stora delar av fransk industri och tjänstenäring är mycket framgångsrika internationellt. Att öppna andra länders marknader för franska produkter är ett huvudmål för fransk handelspolitik, samtidigt som man är ovillig till, eller till och med motsätter sig, sänkningar av EU:s egna gränshinder. Reciprocitet blir av stor vikt. Frankrike är samtidigt det EU-land som kräver mest insyn i kommissionens arbete och detaljerad information om varje steg i förhandlingsprocessen med länder utanför EU.

Österrike och Belgien sluter ofta upp bakom den franska, mer protektionistiska linjen i jordbruksfrågor. Tyskland, med sitt starka exportberoende, och som ledande exportland, ansluter sig däremot oftast till den frihandelsvänliga falangen. Näringslivet och dess organisationer är inflytelserika företrädare för denna linje. Fackföreningsrörelsen sluter också ofta upp, om än inte i samma utsträckning som i de nordiska länderna. Inom jordbrukssektorn har Tyskland på senare år låtit det generella intresset för frihandel hålla tillbaks protektionistiska strömningar. Denna avvägning på tysk sida har varit avgörande för EU:s förmåga att sluta internationella handelsavtal. Till den frihandelsvänliga falangen sällar sig även Belgien och Luxemburg i vissa frågor. Mot denna bakgrund finns svaret på frågan i vilken riktning EU:s handelspolitik kommer att utvecklas i hög grad i de "kontinentala" länderna. Den inom EU mycket viktiga och starka axeln Berlin-Paris bidrar till ländergruppens stora betydelse för utvecklingen.

Inför och efter den senaste utvidgningen av EU från 15 till 25 medlemsländer år 2004 har de "gamla" medlemsländerna kämpat om de "nyas" gunst för att knyta dem till respektive block. Med utgångspunkt från behovet av att slå vakt om stöd till och skydd för det inhemska jordbruket anslöt sig Ungern, Polen och Litauen tidigt till den protektionistiska falangen. Dessa länder har en relativt om-

fattande nationell jordbrukssektor, som fortfarande är i stort behov av stöd för att slutföra omställningen från plan- till marknadsekonomi. Den agrara rösten har förhållandevis stor betydelse för utfallet i dessa länders nationella val. Strukturomvandlingen i övrig industri är inte lika långt gången i Polen och Litauen som i andra nya medlemsländer, vilket förklarar att dessa länder intar en påtagligt defensiv hållning även avseende industrivaror. Konkurrens från lågkostnadsländer utanför EU oroar. Ungern står också nära det kontinentala blocket och har en uttalat merkantilistisk röst i debatten om EU:s externa handelspolitik, till skillnad från den ofta liberala linje som man intar i arbetet med att utveckla EU:s inre marknad. För Ungern, liksom för andra nya medlemsländer, medför det starka beroendet av handel med andra EU-länder, och en relativt liten handel med länder utanför EU, att intresset för WTO-förhandlingen är förhållandevis svagt. Den stora andelen utlandsägda företag tenderar också att i första hand uppvakta hemlandets regering, eller vända sig direkt till kommissionen, med sina handelspolitiska önskemål. Farhågor angående negativa effekter av Rysslands förestående medlemskap i WTO verkar också i restriktiv riktning. För Cypern och Malta har anknytningen till *Club Med* också varit naturlig, även om bilden angående dessa länder inte är entydig.

Tjeckien, Lettland och Estland har däremot funnit hemvist i den liberala lägret. Estland har intagit denna hållning som EU-medlem efter att ha genomfört en i det närmaste total liberalisering av sin handelsregim efter självständigheten och frigörelsen från Sovjetunionen. Trots svårigheter särskilt i jordbrukssektorn var denna politik framgångsrik. Vid EU-medlemskapet tvingades Estland ta ett steg tillbaka och återinföra olika former av handelshinder. Nu verkar man för att så långt som möjligt återgå till den politik man drev före EU-inträdet. Lettland kan också sägas ingå i den liberala gruppen, även om dess nationella ståndpunkt inte är lika tydlig som Estlands. Tjeckien har blivit den mest aktiva förespråkaren för frihandelslinjen bland de nya medlemsländerna. Från tjeckiskt håll anförs ofta behovet av en handelspolitik som gynnar EU:s konkurrenskraft. Handelshinder som hämmar konkurrens bör avskaffas. Med argument av detta slag har Tjeckien varit tongivande bland de länder som vill ta bort EU:s

aluminiumtull. Slovakien och Slovenien är inte fast förankrade i något av blocken, men ansluter sig oftare till *Club Med* än till *Northern Liberals*. Bulgarien och Rumänien kommer sannolikt också att ligga nära *Club Med* när de ansluts till EU 2007.

Det kan diskuteras om skillnaden mellan *Northern Liberals* och *Club Med* har ökat eller minskat på senare år. Kommissionen och företrädare för flera medlemsländer vill gärna tona ned olikheterna och framhålla att samsynen om handelspolitiken har ökat. Det går att hitta stöd för den ståndpunkten. Samtidigt har EU:s senaste utvidgning stärkt den defensiva falangen. Splittringen och kvarstående skillnader mellan protektionister och frihandlare medför mot denna bakgrund att EU ännu inte, sin storlek till trots, av egen kraft förmår genomföra handelspolitiska reformer av det slag som skulle öka EU:s tillväxt, samtidigt som de skulle gynna EU:s handelspartners i allmänhet och utvecklingsländer i synnerhet.

Det är mot denna bakgrund som ett givande och tagande i internationella handelsförhandlingar, med normen om reciprocitet som grund, blir av stor vikt för EU:s möjlighet att, trots allt, bedriva en politik som går i riktning mot ökad frihandel. Detta är i sin tur betydelsefullt för att EU dels ska kunna tillvarata sina egna ekonomiska möjligheter, dels ska infria de förväntningar som finns på att EU ska vara en ledande förkämpe för frihandel i det internationella handelssystemet.

Nyckelroll för kommissionen

I fördelning av uppgifter mellan EU:s institutioner faller det på kommissionen att tillvarata EU:s gemensamma intresse i handelsförhandlingar med omvärlden. Det gör kommissionen genom att navigera i det utrymme som uppstår mellan begränsningar i form av medlemsländers ofta starka och skiftande ståndpunkter, å ena sidan, och de möjligheter som öppnas genom bättre villkor för handeln med länder utanför EU, å andra sidan. Kommissionen strävar efter resultat som ökar frihandeln, trots att medlemsländerna ofta försöker bromsa steg i denna riktning.

Enligt fördraget förbinder sig EU:s medlemsländer att verka för att avskaffa hinder för internationell handel. Kommissionen åläggs att främja frihandel på ett sätt som tillgodoser unionens gemensamma intresse och ekonomiska utveckling. Kommissionen tar denna uppgift på allvar. I sitt meddelande till rådet hösten 2006, *Global Europe competing in the world*, tar kommissionen tydlig ställning för frihandel och mot protektionism. EU:s interna agenda måste kompletteras med en offensiv extern handelspolitisk agenda för att tillvarata globaliseringens möjligheter. En konkurrensutsatt inre marknad är av stor vikt för EU:s ekonomiska utveckling. EU måste avvisa protektionism, som höjer priser, begränsar urval och hindrar att resurser används där de gör störst nytta. Europeisk industri har fortfarande en stark ställning på världsmarknaden, och mäter sig väl med USA:s och Japans. Kommissionen varnar dock för att negativa sociala konsekvenser kan sätta en gräns för EU:s förmåga att hantera förändringar som följer av ökad öppenhet. Medlemsländernas förmåga att hantera strukturanpassning på nationell nivå är därför central. Kommissionens slutsats är dock entydig. Lösningen är inte att stänga marknader. Europas välstånd är ofrånkomligen länkat till andra länder, och mer och mer till nya framväxande ekonomier. EU måste, enligt kommissionen, tillvarata sitt ekonomiska intresse i handelspolitiken "inte genom protektionism hemma, utan genom en aktiv politik gentemot andra länder." Kommissionen söker acceptans för att hålla EU:s marknad öppen genom att utlova omfattande insatser för att öppna andra länders marknader för export från EU.

Den gemensamma handelspolitiken faller under EU:s exklusiva kompetens. Här är kommissionens ställning stark. Kommissionen har monopol på att lämna förslag till rådet. Inför en förhandling formulerar kommissionen ett förslag till förhandlingsmandat baserat på medlemsländernas intressen. Detta behandlas i den fördragsstadgade 133-kommittén, (uppkallad efter paragrafen i fördraget som reglerar den externa handelspolitiken) innan det läggs fram för rådet. Rådets uppgift är att fatta beslut om att ge kommissionen mandat att förhandla och, när förhandlingen är avslutad, anta eller förkasta resultatet. I frågor som rör traditionell handelspolitik fattas sådana

beslut med en kvalificerad majoritet. Numera omfattar emellertid handelsförhandlingar också ofta frågor, som till exempel vissa aspekter av handel med tjänster, investeringar och immaterialrättsliga villkor, som faller utanför den exklusiva EU-kompetensen. Angående sådana frågor har medlemsländerna fortfarande nationell bestämmanderätt och EU-beslut måste därför fattas enhälligt. Så länge en förhandling, som Doharundan, inrymmer sådana aspekter av tjänstehandel och immaterialrätt måste alltså ett enigt råd ställa sig bakom slutresultatet. Under förhandlingens gång är kommissionen, enligt artikel 133 i fördraget, skyldig att informera medlemsländerna om hur arbetet fortskrider och konsultera dem angående deras nationella intressen i 133-kommittén.

I varje fas av förhandlingsarbetet inför och i Doharundan har motsättningen mellan protektionister och frihandlare bland EU:s medlemsländer, eller mellan *Club Med* och *Northern Liberals*, varit tydlig. Kommissionen har genomgående sökt balansera intressena mot varandra på ett sätt som – trots svårigheter – leder mot ökad frihandel och som dessutom tar hänsyn till de krav på ledarskap som ställs på EU.

Kommissionen använder många medel i förhandlingsarbetet (vilket även framgår av Åsa Vifells bidrag). Reciprocitetsnormen är av särskild vikt för att dels öppna EU:s exportmarknader, dels sänka EU:s egna handelshinder. Detta bekräftas genomgående i förhandlingsarbetet i Doharundan. EU förmår inte liberalisera unilateralt. Däremot är det, som handelskommissionären Peter Mandelson nyligen påpekade i ett tal, lättare att på politisk nivå ”försvara nödvändiga men impopulära åtgärder för att öppna marknader och ställa om ekonomin om andra gör detsamma.” Den merkantilistiskt rotade reciprocitetsnormen blir därmed ett redskap för ökad frihandel. Svårigheten att fatta beslut om politiskt känsliga reformer är betydande i en struktur med 25 medlemsländer och en komplicerad beslutsordning. Detta medverkar till att internationella handelsförhandlingar blir viktigare som verktyg för att kunna genomföra reformer för EU än för många andra WTO-medlemmar.

Möjligheten att länka samman olika frågor dels i EU-ländernas förhandlingsmandat till kommissionen, dels under WTO:s regel om

single undertaking – vilken innebär att inget i förhandlingen är överenskommet förrän allt är överenskommet – är ett annat betydelsefullt instrument för kommissionen. Eftergifter på jordbruksområdet kan säljas, både internt och externt, i utbyte mot ”fördelar” i handeln med industrivaror och tjänster. Genom att definiera förhandlingen, *the Doha Development Agenda*, som en utvecklingsrunda ges förhandlingen dessutom en moralisk dimension, kopplad till behovet av ökad frihandel och rättvisa i det globala handelssystemet.

Alliansbygge är också ett centralt medel för kommissionen, som aktivt skapar, underhåller och utnyttjar allianser på den tredje nivån i förhandlingsspelet, det vill säga med andra WTO-medlemmar, såväl i- som u-länder, för att tillvarata EU:s intresse. Samverkan i externa allianser kan dessutom bli verksamma medel i kommissionens interna förhandling med medlemsländerna.

Utvecklingen under det dryga decennium som gått sedan WTO inrättades 1995 illustrerar EU:s möjligheter och svårigheter som ledande aktör i handelssystemet, särskilt på jordbruksområdet. I det följande diskuteras hur kommissionen har använt reciprocitetsnormen, länkar mellan frågor och allianser med länder utanför EU inför och under Dohaförhandlingen. Nästa avsnitt handlar om kommissionens förhandlingsmandat. Därefter behandlas kommissionens roll, samverkan mellan tillgängliga medel, medlemsländernas reaktioner och utfallet från WTO:s ministermöten inför och under Dohaförhandlingen.

Ett brett mandat nödvändigt

Efter det andra världskriget initierade USA åtta förhandlingsrundor under *General Agreement for Tariffs and Trade* (GATT, som var föregångare till WTO). Sist i raden var Uruguay-rundan som avslutades 1994. Den blev lång och svår på grund av EU:s defensiva hållning på jordbruksområdet. Efter en överenskommelse om jordbruket mellan USA och EU 1992 skiftade EU emellertid till en ledarroll i förhandlingen. Efter rundans slut ville kommissionen utveckla denna roll. För första gången blev det nu EU som tog initiativet till en ny för-

handlingsrunda, vilket fick *Financial Times* att utbrista att Bryssel nu ”förespråkar liberalisering med den omvändes passion”.

Kommissionens kampanj startade redan något år efter att WTO hade inrättats 1995. Ett huvudskäl var att nya jordbruksförhandlingar skulle inledas senast år 2000, enligt en uppgörelse i Uruguay-rundan. Kommissionen ville gärna använda WTO:s jordbruksförhandling för att driva på reformeringen av EU:s kostsamma gemensamma jordbrukspolitik (*Common Agricultural Policy, CAP*). EU skulle emellertid inte kunna gå särskilt långt i frihandelsvänlig riktning på jordbruksområdet i en WTO-förhandling som enbart gällde detta område. Att handeln med tjänster skulle förhandlas parallellt var inte tillräckligt. Länken till tjänster skulle inte föra med sig vinster som vägde tyngre än de förluster som protektionistiskt sinnade medlemsländer såg framför sig som resultatet av en jordbruksförhandling. Därför strävade kommissionen tidigt efter att få till stånd en så bred WTO-förhandling som möjligt. Detta var, enligt handelskommissionären Brittan, nödvändigt eftersom ”politiska länkar är oundvikliga” i ett senare skede av förhandlingen.

Kommissionen presenterade sitt förslag på utformningen av en ny förhandlingsrunda i ett meddelande till medlemsländerna 1999. Reciprocitetsnormen stod i centrum. Huvudmålet var ”att uppnå ett effektivt tillträde till marknader – runt om i världen, inklusive i Europa – för handel, investeringar och uppfinningar”. Förslaget utgick från att EU behövde vinster i förhandlingsspelet på flera områden som kompensation för förluster på jordbruksområdet. Förutom de klassiska handelspolitiska frågorna om att liberalisera handeln med jordbruks- och industrivaror samt, numera också, tjänster, föreslog kommissionen att flera av WTO:s regler skulle moderniseras. Skyddet för geografiska ursprungsbezeichnungar, som *Champagne* och *Parma*, skulle stärkas. Vidare föreslog kommissionen att förhandlingar skulle starta om WTO-avtal om de så kallade Singapore-frågorna, det vill säga investeringar, konkurrens, insyn i offentlig upphandling och handelsprocedurer, som benämndes efter det förberedande arbete som startades vid WTO:s ministerkonferens i Singapore 1996. Slutligen förordade kommissionen att WTO:s regelverk skulle anpassas till miljöpolitikens krav, liksom att frågan om hur WTO skul-

le kunna bidra till efterlevnad av *International Labour Organizations* (ILO:s) konventioner om grundläggande rättigheter i arbetslivet skulle tas upp i den nya rundan.

Kommissionens förslag innehöll något åt alla medlemsländer. *Northern Liberals* var generellt intresserade av så snabba och omfattande resultat som möjligt för liberalisering av handel med jordbruks- och industrivaror samt tjänster. Svenska inspel i diskussionen om att EU borde ta steget fullt ut och föreslå att alla tullar på industrivaror avskaffades avvisades emellertid som orealistiska. Flera Medelhavsländer värnade exempelvis om fortsatt tullskydd för produktion av tyg, kläder och skor (Peter Kleens bidrag i denna volym beskriver ingående utvecklingen av EU:s politik för dessa produkter).

Northern Liberals drog slutsatsen att det mandat som föreslogs gav tillräckliga möjligheter att förbättra frihandeln, trots att det dels innehöll delar som var avsedda att tillgodose defensiva *Club Med* intressen, dels var bredare än en traditionell ”marknadstillträdesrunda”. *Northern Liberals* såg i och för sig en fara i att rundan kunde bli alltför omfattande, komplicerad och, därför, tidskrävande. Man accepterade ändå kommissionens syn att EU behövde en bred dagordning för att uppnå vinster som gjorde det möjligt att godta politiskt känsliga eftergifter, främst på jordbruksområdet, men också avseende vissa industrivaror. Dessutom hade ländergruppen intresse av WTO-regler på de områden som Singapore-frågorna gällde. *Northern Liberals* accepterade de restriktiva formuleringarna i förvissning om att dynamiken i förhandlingen skulle bli sådan att länder utanför EU skulle sätta press på unionen och tvinga den att gå i en för *Northern Liberals* önskvärd riktning. På jordbruksområdet skulle sådant tryck i första hand komma från USA och de jordbruksexporterande länderna i *Cairns-gruppen*. Man skulle inte ha något emot att trycket blev så starkt att EU tvingades liberalisera mer än vad mandatet gav utrymme för. Detta skulle i sin tur öppna möjligheter att kräva mer från andra WTO-länder på för *Northern Liberals* och EU viktiga områden, som industrivaror och tjänster. Denna ”indirekta strategi” var av stor vikt när Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien ställde sig bakom kravet på en bred förhandlingsrunda. För dessa länder var

det dessutom centralt att rundan gavs en utformning som gynnade utvecklingsländerna.

Inom *Club Med* var Frankrike inledningsvis ganska ointresserat av nya, stora handelspolitiska initiativ och ställde sig negativt till kommissionens förslag. Medelhavsländerna och de kontinentala länderna svängde emellertid efter hand och fann att mandatet var tillräckligt restriktivt utformat för att tillvarata deras intresse på jordbruksområdet och avseende tullar på känsliga industrivaror. Dessutom innehöll mandatet tillräckligt många områden där vinster skulle kunna tas hem, inklusive avseende investeringar och konkurrens, för att man skulle kunna acceptera det. Strikt reciprocitet var ledstjärna för *Club Med*. Varje eftergift som EU gjorde på ett område, skulle vägas upp av en fördel för EU i någon annan del av förhandlingen. Denna princip stadgades också explicit i förslaget till mandat.

Sverige och Danmark fäste, tillsammans med Medelhavsländerna och de kontinentala länderna, härutöver stor vikt vid miljöfrågan och frågan om hur WTO skulle kunna bidra till efterlevnaden av mänskliga rättigheter i arbetslivet. Flertalet nordiska länder menade emellertid, till skillnad från *Club Med*, att EU borde "betala" extra för framsteg på dessa områden genom att öppna sin marknad för produkter från andra. Sammantaget betonade *Northern Liberals* vikten av vinster av frihandel på både export- och importsidan utan att nödvändigtvis kräva likvärdig betalning för varje eftergift som EU gjorde. Vissa smärre justeringar gjordes i det ursprungliga förslaget till mandat efter förhandlingar i rådet hösten 1999, varefter de så kallade oktober slutsatserna antogs enhälligt av medlemsländerna.

Seattle, Doha och Cancún

Förslaget om att starta en ny förhandlingsrunda drevs av kommissionen inför och vid WTO:s ministermöte i Seattle i december 1999, som präglades av demonstrationer och kravaller. Mot EU:s uppläggning, som stöddes av bland annat Japan, stod USA:s förslag om en begränsad "marknadstillträdesrunda", koncentrerad till liberalisering av handel med jordbruks- och industrivaror samt tjänster.

Utvecklingsländerna var avvisande till att starta en ny runda. De stod närmare USA:s än EU:s förslag, samtidigt som de drev flera utvecklingsrelaterade frågor. Förhandlingarna om mandatet för en ny förhandlingsrunda hann knappt börja förrän det kaotiska ministermötet i Seattle avbröts. Motsättningarna mellan dels EU och USA, dels i- och u-länder var starka. Det stod samtidigt klart hur känslig jordbruksfrågan var för flera EU-länder. Frankrike och Irland förklarade att de var beredda att lägga in sina veton mot det utkast till ministerdeklaration som diskuterades före sammanbrottet eftersom det indikerade att exportsubventionerna till jordbruksprodukter skulle komma att avskaffas. USA med flera länder var inte villiga att acceptera EU:s förslag om förhandlingar om Singapore-frågorna. Det bidrog till fiaskot. En annan viktig orsak till sammanbrottet var USA:s långt gående krav på det arbetsrättsliga området, där EU kunde inta en mer moderat hållning.

Efter Seattle försökte kommissionen och EU:s medlemsländer att öka stödet för förslaget om en bred förhandlingsrunda på flera sätt. Som reaktion på det häftiga globaliseringsmotståndet lanserade EU:s nye handelskommissionär Pascal Lamy en strategi för att ”tygla globaliseringen”. Viktiga element i denna var att skapa multilaterala regler för konkurrens och investeringar samt flera förslag om hur WTO skulle bidra bättre till målet om hållbar utveckling, särskilt på miljöområdet och avseende arbetsrätt.

För att öka förtroendet för EU:s politik föreslog kommissionen, inför det svenska ordförandeskapet första halvåret 2001, att tullar på och kvoter för import av alla varor utom vapen (*Everything But Arms*) från de 50 minst utvecklade länderna skulle avskaffas. Trots att dessa länders potential att exportera till EU var begränsad uppstod en stor konflikt mellan *Northern Liberals* och *Club Med* om den del av kommissionens förslag som gällde jordbruksprodukter. Till priset av långa övergångsregler för bananer, ris och socker samt särskilda skyddsklausuler kunde förslaget till sist antas av rådet. I slutomgången var Frankrike ensamt om att motsätta sig beslutet, som därmed kunde fattas enligt EU:s regler om kvalificerad majoritet.

Ansträngningarna att få till stånd en ny förhandlingsrunda krön- tes med framgång vid WTO:s ministermöte i Doha, Qatar, hösten

2001. Efter terrordåden mot USA den 11 september fanns en större vilja till samförstånd än tidigare, inklusive mellan USA och EU. Kommissionen drev åter kravet att ministerdeklarationen skulle lansera en ny, bred förhandlingsrunda. Förhandlingar om liberaliseringar av handeln med jordbruks- och industrivaror samt tjänster stod i centrum. Till dessa förmådde kommissionen länka andra nyckel-frågor.

I förhandlingsspelet lyckades kommissionen sälja eftergiften att förhandlingen på jordbruksområdet skulle "reducera, i syfte att fasa ut, alla former av exportsubventioner" dyrt. I utbyte fick EU skrivningar i ministerdeklarationen från WTO-mötet som man tolkade som att förhandlingar skulle starta om samtliga Singapore-frågor vid nästa ministermöte. Detta var utvecklingsländernas stora eftergift i Doha. Texten var emellertid vag och gav utrymme för tolkningar. EU fick också utdelning på miljöområdet, men tvingades ge upp sitt krav på att WTO och ILO skulle samarbeta för att främja mänskliga rättigheter i arbetslivet.

I rådet beslöt EU:s medlemsländer att godkänna Dohadeklarationen enhälligt, dock inte utan problem. In i det längsta motsatte sig Frankrike, med visst stöd av andra medlemmar av *Club Med*, texten, som man ansåg gick för långt i riktning mot att avskaffa exportsubventioner. Det var först sedan ytterligare försäkringar givits om att uppgörelsen inte innebar ett slutgiltigt beslut, som den franska delegationen, efter kontakter med president Chirac och en natts förlängning av mötet, kunde godta utfallet.

Utvecklingsländerna, vars inflytande i WTO har ökat, spelade en avgörande roll i Doha. Kommissionen samarbetade aktivt med flera grupper av utvecklingsländer. Medgivandet att utveckling var ett huvudmål för den nya rundan och utfästelser som skulle göra det lättare att sälja medicin mot HIV/Aids under WTO:s immaterialrättsliga regler, var av stor vikt för att utvecklingsländerna skulle godta ministerdeklarationen. Kommissionen och EU försäkrade sig dessutom om stöd från forna kolonier i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (de så kallade AVS-länderna) genom att garantera en förlängning av dessa länders preferenser på EU:s marknad.

Lanseringen av utvecklingsdagordningen från Doha (*the Doha*

Development Agenda) sågs som en stor framgång av kommissionen, EU:s medlemsländer i allmänhet och *Northern Liberals* i synnerhet. EU lyckats utöva ett institutionellt ledarskap i handelssystemet genom att länka samman frågor till en bred förhandlingsrunda, som i hög grad överensstämde med EU:s ursprungliga förslag. Kommissionens strategi att förmå EU att engagera sig i politiskt känsliga förhandlingar på jordbruksområdet i utbyte mot möjligheter att inhösta vinster på andra områden lyckades, både internt bland EU:s medlemsländer och, enligt EU:s tolkning, i relationerna till omvärlden.

Efter framgången i Doha startade förhandlingsarbetet i enlighet med ministerdeklarationen i WTO:s högkvarter i Genève. Förhandlingarna skulle, enligt mandatet, vara avslutade senast den 1 januari 2005. Dessförinnan skulle delmål nås vid fastlagda tidpunkter. Närmast gällde det att komma överens om formerna för liberalisering av handeln med jordbruksprodukter till mars 2003. Denna tidsgräns passerades dock utan att WTO-länderna kom överens. Ett nytt försök skulle göras vid ministerkonferensen i Cancún, Mexiko, i september 2003. Samtidigt skulle en lång rad andra viktiga beslut fattas enligt Dohadeklarationen, inklusive om att formellt starta förhandlingar om Singapore-frågorna.

Inför Cancún var EU:s interna aktivitet på jordbruksområdet hög. Inför Europeiska rådets möte hösten 2002 hade Tysklands förbundskansler Schröder och Frankrikes president Chirac överraskande enats om finansieringen av CAP till och med år 2013. Överenskommelsen, som bekräftades av EU:s stats- och regeringschefer, innebar att utgifterna för CAP för det från 2004 utvidgade EU skulle frysas på 2006 års nivå, plus ett årligt påslag som var mindre än den förväntade inflationen. Chirac beskrev uppgörelsen som en garanti för att EU skulle kunna fortsätta att vara en stor exportör av jordbruksprodukter. På tysk sida betonades att den satte ett tak på och, i reala termer, begränsade utgifterna för jordbruket.

Med denna överenskommelse i ryggen föreslog EU:s jordbrukskommissionär Fischler nya reformer av CAP i den halvtidsöversyn som antogs med kvalificerad majoritet sommaren 2003. Det viktigaste inslaget var beslutet att koppla loss EU-stödets storlek från produktionens storlek för en given lantbrukare. I stället skulle en

viss inkomst garanteras oberoende av hur mycket som producerades. Flera länder i *Club Med*, med Frankrike i spetsen, motsatte sig inledningsvis förslaget, medan flertalet *Northern Liberals* välkomnade det. Enligt kommissionen skulle reformen underlätta jordbruksförhandlingen i WTO, eftersom den innebar att en ökad andel av jordbruksstödet kunde hänföras till den under WTO-reglerna tillåtna ”gröna” kategorin. Jordbruksrådet angav att reformen var ”ett viktigt bidrag till utvecklingsdagordningen från Doha och utgjorde ramverket för unionens förhandlingar i rundan”.

CAP-reformen gav EU en bättre position och större förhandlingsutrymme i WTO, särskilt i den del av jordbruksförhandlingen som gällde de inhemska stöden. Dock utsattes EU för fortsatta påtryckningar att gå med på att avskaffa exportsubventioner och sänka sina jordbrukstullar. Avseende tullar förespråkade EU sänkningar enligt en mindre ambitiös modell hämtad från Uruguay-rundan. Mer långtgående förslag, inklusive från ordföranden i WTO:s jordbruksgrupp, förkastades. En av kommissionens förhandlare betonade att EU ”förband sig att fortsätta spela en ledarroll, men övriga WTO-medlemmar måste också visa ny politisk vilja för att sända en klar signal om att framsteg var möjliga.”

Inför ministermötet i Cancún bekräftade EU:s råd att ”oktober-slutsatserna” fortsatt gällde som bas för EU:s agerande. Till denna lades också reformerna från halvtidsöversynen av CAP. Mot denna bakgrund lyckades EU och USA, på uppmaning från andra nyckelländer, komma överens om ett förslag till ramverk för en jordbruksupp- görelse. EU och USA presenterade också ett motsvarande förslag om handeln med industrivaror. Som ett direkt svar på EU:s och USA:s utspel lanserade ett 20-tal större utvecklingsländer, under Brasiliens ledning, inklusive bland annat Indien, Sydafrika och Kina, ett samarbetet på jordbruksområdet. Detta resulterade i att den så kallade *Group of 20* (G 20), etablerades och formulerade specifika motkrav angående villkoren för handel med jordbruksprodukter.

WTO:s konferens i Cancún i september 2003 slutade med ett misslyckande. Avsikten var att ministermötet skulle ge politisk vägledning för slutfasen av Doharundan till och med 1 januari 2005. Blygsamma framsteg gjordes inför mötet vilka ingav vissa förhoppningar. Dessa

grundades bland annat på samsyn mellan EU och USA om jordbruks- och industrivaror. Denna enighet visade sig dock snarare stjälp än hjälpa eftersom EU-USA-förslaget bestämt avvisades av G 20, vars tillkomst dessutom förändrade förhandlingsdynamiken. G 20 krävde dels mer långtgående nedskärningar av inhemska stöd, dels kraftigare tullsänkningar än vad EU-USA-uppgörelsen innehöll. G 20 ville också ha en klar utfästelse om att exportstöd skulle avskaffas.

Det blev ingen reell förhandling om jordbruksområdet i Cancún, än mindre behandlades de för många EU-länder centrala frågorna om industrivaror och tjänster. Ministerkonferensen stupade istället på oenighet om hanteringen av Singapore-frågorna. En stor majoritet av u-länderna motsatte sig att starta förhandlingar om dessa frågor. EU stod länge fast vid att så skulle ske avseende alla fyra frågorna. Kompromissförslag fanns om att starta förhandlingar om de mindre kontroversiella områdena som gällde krångliga handelsprocedurer och insyn i offentlig upphandling, samtidigt som frågorna om investeringar och konkurrens hänsköts till ytterligare analysarbete. Kommissionen nappade inte på dessa trevare förrän det var för sent. Konferensen kunde inte räddas och Doharundan havererade.

Förhandlingsarbetet återupptogs på allvar våren 2004 och i juli lyckades WTO-länderna, med många ministrar på plats i Genève, komma överens om nödvändiga riktlinjer för det fortsatta förhandlingsarbetet genom det så kallade julibeslutet. Detta lade fast ramarna för förhandlingarna om jordbruk avseende interna stöd, exportstöd och marknadstillträde. För första gången slogs det fast att alla former av exportstöd skulle avskaffas, dock utan att tidpunkten fastställdes. Det var en stor eftergift för EU, som kunde göras efter en besvärlig intern diskussion, i vilken Frankrikes president i ett skede kallat förslaget "i grunden obalanserat" och därför inte i enlighet med EU:s intresse. Frankrike ifrågasatte också om det var förenligt med EU-fördraget att ta detta steg och menade att kommissionen genom att acceptera uppgörelsen skulle ingå ett "föravtal", som rådet borde fatta beslut om. Kommissionen och övriga medlemsländer, med *Northern Liberals* i spetsen och Nederländerna vid ordförandeklubban, motsatte sig emellertid denna tolkning och Frankrike isolerades i medlemskretsen.

Juli-beslutet innehöll också riktlinjer för förhandlingen om industrivaror och tjänster, som medgav, men inte gav garantier för, ambitiösa slutresultat. EU tvingades acceptera att tre Singapore-frågor togs bort från agendan. Beslut fattades om att förhandlingar endast skulle inledas om handelsprocedurer (Åsa Vifells beskriver det följande arbetet i denna volym). Detta var ytterligare en stor eftergift från EU:s sida, som kan tolkas som fortsatt institutionellt ledarskap. Det fanns inte förutsättningar att bevara samtliga Singapore-frågor, och kommissionen och EU valde att värna WTO-processen som helhet, och de möjligheter till liberaliseringar som den innebar, framför att framhärda i sitt tidigare mycket bestämda krav att alla Singapore-frågor skulle förhandlas. Juli-beslutet innehöll härutöver preciseringar om utvecklingsmålen i förhandlingen.

Juli-beslutet snävade in Doharundans agenda. Därmed minskade utrymmet för kommissionen att förhandla fram vinster från ett brett spektrum av områden för att väga upp eftergifter på främst jordbruksområdet. Rundan var på väg att bli en ren ”marknadstillträdesrunda” av det slag USA inledningsvis önskat sig, men EU avvisat. Ambitionsnivån riskerade därmed att sjunka.

Efter juli-beslutet fortsatte förhandlingsarbetet i Genève. Varje steg på jordbruksområdet var mödosamt. Våren 2005 dominerades av den till synes tekniska frågan hur volymbaserade tullar skulle räknas om till värdetullar. Frågan var föremål för ministerdiskussion i EU, i vilken *Club Med* och Frankrike åter gjorde sitt yttersta för att fördröja och förminska värdet av uppgörelsen, som trots allt kunde träffas i WTO på försommaren.

Från Hong Kong till sammanbrott

Under förberedelserna för ministermötet i Hong Kong, som skulle äga rum i december 2005 och där de nu avsevärt försenade ramvillkoren för förhandlingen skulle antas, sökte kommissionen närma sig G 20:s krav. USA presenterade ett ambitiöst förslag på jordbruksområdet på hösten. Kommissionen svarade med att lägga fram sitt bud den 28 oktober. Eftergifter på jordbruksområdet länkades till krav

på betydande tullsänkningar för industrivaror och bättre villkor för handel med tjänster.

Kommissionen lade EU:s bud på eget ansvar utan föregående behandling i 133-kommittén. Handelskommissionären, som nu var Peter Mandelson, insåg att det inte skulle vara möjligt att förhandla fram ett bud som skulle ha förutsättningar att mottas positivt av omvärlden mellan EU:s medlemmar. Kommissionen fick hård kritik för sitt tilltag från Frankrike och *Club Med*. Samtidigt som Mandelson, med uttalat stöd av *Northern Liberals*, manade till sammanhållning sände jordbruksministrarna från 14 medlemsländer, inklusive Österrike och Finland, men inte Tyskland, ett protestbrev i vilket kommissionen anmodades att inte överskrida gällande förhandlingsmandat. Frankrike anklagade kommissionen för att överträda sina befogenheter, vilket kommissionen avvisade och underbyggde med räkneexempel. *Northern Liberals*, å sin sida, backade upp kommissionen gentemot övriga medlemsländer.

Den svåraste frågan inför ministermötet i Hong Kong gällde gränskyddet, eller marknadstillträdet, på jordbruksområdet. EU:s bud från oktober låg på en genomsnittlig sänkning av jordbrukstullarna på knappt 40 procent. G 20 begärde drygt 50 procents neddragning, medan USA:s krav låg på över 60 procent.

Inte heller i Hong Kong lyckades WTO-ministrarna komma överens om ramverket för förhandlingarna. Skillnaderna på jordbruksområdet var för stora. EU:s tullbud ansågs otillräckligt av G 20 och USA. Samtidigt menade EU och G 20 samfällt att USA inte gick tillräckligt långt angående neddragningar av inhemska stöd. Däremot gjordes framsteg avseende exportstöd. Mötets viktigaste beslut var att en tidsgräns, år 2013, fastställdes för när exportstöden skulle vara avskaffade. Detta skedde åter efter hårda förhandlingar i EU:s råd. *Northern Liberals* arbetade intensivt för att uppbåda tillräckligt stöd. Frankrike och *Club Med* höll länge fast vid att eftergiften var oacceptabel. Stöd för denna hållning kom också från flera av de nya EU-länderna, som för första gången deltog i denna egenskap i ett WTO-möte. Men i EU-kretsen fanns också en betydande motvikt från *Northern Liberals*. Till sist lyckades rådet enas om att anta tidsgränsen. Därmed lyckades EU sälja en eftergift avseende exportstöd för tredje gången.

Ministerdeklarationen från Hong Kong stadgade dessutom likvärdiga ambitioner avseende tullsänkningar för jordbruks- och industrivaror. Däremot gjordes inga större framsteg för att liberalisera handeln med industrivaror och tjänster, vilket var prioriterat av många EU-länder, inklusive *Northern Liberals*. Detta föranledde Tyskland, efter samråd med industriföreträdare, att allvarligt överväga att inte acceptera slutresultatet. På det sättet gav man också Frankrike visst andrum i frågan om exportsubventioner. Axeln Berlin-Paris var mobiliserad i parallella diskussionerna om EU:s budget, som slutfördes just före Hong Kong-mötet i Bryssel. Tyskland löpte emellertid inte linan ut. En ministerdeklaration kunde antas, som också innehöll en överenskommelse om marknadsöppningar för de minst utvecklade länderna och ökade satsningar på handelsrelaterat tekniskt bistånd.

Den amerikanska administrationens förhandlingsmandat löper ut vid halvårsskiftet 2007, vilket i praktiken innebar att förhandlingsarbetet måste avslutas före 2006 års slut. Ett nytt försök att komma överens om ramvillkoren för liberaliseringar gjordes vid halvårsskiftet 2006. Kommissionen fortsatte sin strategi att liera sig med G 20. Informellt indikerade Peter Mandelson, utan att precisera sig närmare, att EU skulle vara berett att sträcka sig ”upp emot” G 20:s krav på tullsänkningar om i genomsnitt 50 procent. Detta var ett stort steg för EU. Reaktionen från jordbruksprotektionisterna blev våldsam. Kommissionen hävdade dock, åter med uppbackning av *Northern Liberals*, att steget låg inom mandatet samt att det var nödvändigt för att EU dels skulle slippa bli sittande med ”Svarte Petter”, dels skulle bevara tillräcklig ambition i förhandlingen.

G 20 välkomnade EU:s flexibilitet och tillsammans riktade G 20 och EU in sig på USA, som inför kommande kongressval i november 2006 inte var berett att förbättra sitt bud avseende inhemska jordbruksstöd. Mot denna bakgrund kunde inte heller någon rörelse registreras angående vare sig industrivaror eller tjänster. Skillnaden mellan EU:s och USA:s krav på sänkningar av tullar för industrivaror och erbjudandet från Brasilien, Indien och övriga G 20-länder var betydande, och minskade inte. Därmed kollapsade samtalen på ministernivå åter vid halvårsskiftet. Ansträngningarna skulle fortsätta under juli månad under ledning av WTO:s generaldirektör,

som nu var EU:s före detta handelskommissionär Lamy. Även dessa försök misslyckades och Lamy tog det drastiska steget att i slutet av juli förklara att Doharundan hade suspenderats på obestämd tid. Detta beklagades av de flesta, men välkomnades av vissa, bland annat av franska jordbrukare. Enligt *Federation Nationales des Syndicats D'Exploitants Agricoles* var det inträffade ”en god nyhet för alla som värnar en solidarisk värld och en dålig nyhet för alla liberaler”.

Trots misslyckandet hade Mandelson manövrerat in EU i en förhållandevis god position. För första gången strandade en global handelsförhandling utan att EU utmålades som huvudansvarig. USA ansågs av flera mera skyldigt till sammanbrottet än EU, samtidigt som USA beskyllde EU för att ha lagt ett innehållslöst jordbruksbud på förhandlingsbordet. Detta tillbakavisades av EU. Enligt handelskommissionär Mandelson hade EU ”trots olika uppfattningar bland medlemsländerna, och efter stor möda, visat avsevärd flexibilitet i den svåra frågan om tullar på jordbruksområdet. Att höja budet från 39 till 50 procent var inte att ’lägga inget’ på bordet”.

En ytterligare eftergift från EU:s sida hade kanske kunnat rädda en överenskommelse, men kommissionen bedömde att man redan tänjt sitt mandat till det yttersta. Flera uttalanden av den franska utrikeshandelsministern Lagarde bekräftade detta. Hon betonade exempelvis att kommissionären ”måste hålla sig inom sitt mandat, titta i backspegeln från förarsätet och kontrollera att ingen mår illa”.

Ytterligare ett skäl för kommissionens försiktighet var att den inte hade några säkra indikationer på hur långt andra parter, som Brasilien och Indien, var beredda att gå för att sänka tullar för industrivaror och ge bättre villkor för tjänstehandel. Här var betydande framsteg nödvändiga för att kommissionen skulle kunna få tillräckligt stöd för eftergiften på jordbruksområdet. EU var inte mäktig att ensam leda förhandlingen i mål, men kunde inte heller ensamt beskylas för dödläget.

Mot ökad frihandel, men inte ensam

Det är svårt att ge ett entydigt svar på frågan vart EU är på väg i handelspolitiken. Tillsammans med *Northern Liberals* har kommissionen drivit unionen i mer frihandelsvänlig riktning under den senaste tioårsperioden och i Doharundan. Detta har långsamt accepterats av majoriteten av medlemmarna i *Club Med*. Skillnaden jämfört med agerandet under tidigare GATT-förhandlingar är betydande. Detta har skett trots att medlemsländernas intressen divergerar och trots att skillnaden mellan *Northern Liberals* och *Club Med* fortfarande är betydande. Förtjänsten är i hög grad kommissionens.

De två blocken har under perioden varit inbegripna i en kontinuerlig kamp om inflytandet över EU:s politik. Någon har liknat EU vid en orkester med 25 medlemmar, som ofta bortser från dirigenten, det vill säga kommissionen. I den kakofoni som uppstår, ges den orkestermedlem som spelar högst möjlighet att dominera. Genomgången har visat att Frankrike ofta har varit mest högljutt i handelspolitiken. Frankrike har också fått ett betydande, men inte avgörande, inflytande över EU:s handelspolitik. Frankrike och *Club Med* har förhalat och bromsat, men inte lyckats förhindra att kommissionen, med stöd av *Northern Liberals*, har skjutit fram EU:s positioner i riktning mot ökad frihandel. Ytterligare steg i den riktningen från EU:s sida hade i och för sig avsevärt underlättat Dohaförhandlingen, men sammanbrottet sommaren 2006 förklaras mer av brist på rörelse från USA i jordbruksförhandlingen än av passivitet från EU. Brasiliens, Indiens och övriga G 20-länders bristande flexibilitet i förhandlingen om industrivaror har också bidragit. Insikten om att EU:s ekonomi har mycket att vinna på att EU avskaffar handelshinder har vuxit, men inte till den grad att EU är berett att liberalisera ensidigt. Doharundan, och reciprocitetsnormen som förhandlingen bygger på, spelar därför en viktig roll för att EU ska nå resultat som innebär ökad frihandel.

Kommissionens strategi att länka olika frågor till varandra i EU:s förhandlingsmandat och under *single undertaking* i WTO var inledningsvis framgångsrik i processen, men har ännu inte burit frukt i sak. Den har gett EU möjlighet att visa institutionellt ledarskap.

Kommissionen kunde kraftfullt verka för att sjösätta den nya förhandlingsrundan i Doha. Därefter såg kommissionen möjligheter att driva förhandlingen framåt mot ett ambitiöst slutresultat. Eftergifter på jordbruksområdet skulle kunna uppvägas av vinster avseende industrivaror, tjänster och Singapore-frågor. Kommissionens möjligheter begränsades dock snart av oenigheten mellan *Club Med* och *Northern Liberals* bland medlemmarna, som därmed hindrade EU från att komplettera sitt institutionella ledarskap med att visa vägen i sak mot ökad frihandel. Utan strikt reciprocitet i relation till andra WTO-länder tillät inte EU:s medlemsländer kommissionen att ta täten med offensiva erbjudanden om ökat marknadstillträde. *Club Med* anklagade kommissionen för att göra eftergifter utan att få tillräckligt mycket tillbaka. Utvecklingsländerna ansåg att EU:s bud om att öppna sin jordbrukshandel var för dåligt för att man skulle kunna acceptera att förhandla om de tunga Singapore-frågorna. När dessa ströks från Doharundans dagordning i och med ”juli-beslutet” begränsades kommissionens manöverutrymme. Därmed försvårades EU:s möjlighet att uppnå ett ambitiöst resultat i förhandlingen som helhet.

Utvecklingen av arbetet i Doharundan illustrerar de förändrade villkoren i förhandlingssystemet med avseende på vilka allianser som har förutsättningar att driva processen framåt. I Uruguay-rundan var det en överenskommelse om jordbruk mellan USA och EU som räddade förhandlingen. När USA och EU presenterade ett gemensamt jordbruksförslag inför Cancùn bidrog detta snarast till att stjälp processen när G 20 klev in på scenen. Inför och efter Hong Kong-mötet har EU:s närmande till G 20 visserligen medfört svåra interna spänningar mellan EU-länderna, men samtidigt fört förhandlingsprocessen närmare en lösning i WTO, vilket USA har haft svårt att acceptera. Dock har G 20:s defensiva hållning avseende industrivaror och tjänster hämmat framsteg. EU behöver draghjälp från länder som Brasilien, Indien och Kina för att kunna slutföra förhandlingen. EU är inte redo att göra mer än vad som redan gjorts på egen hand.

Det är fortfarande möjligt att slutföra Doharundan med ett meningsfullt resultat. Frågan är närmast när så kan ske. I bästa fall kan förhandlingen slutföras 2007, men en försening på ytterligare några

år kan inte uteslutas. I det perspektivet kommer EU med säkerhet att börja förhandla om nya frihandelsavtal med utvalda länder, framför allt i Asien.

EU:s handelspolitik är fortfarande mer politisk än ekonomiskt rationell. Det är notoriskt svårt att få till stånd en diskussion om ekonomiska effekter av extern handelspolitik inom EU. Rådsstrukturen är inte anpassad för att hantera frågan. Konkurrenskraftsrådet har inte mandat över EU:s externa handelspolitik. Det har rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, men där diskuteras Doharundan i ett förhandlingsperspektiv. Ekonomiska konsekvenser av föreslagna åtgärder blir inte föremål för systematisk behandling. Finansministrarnas råd, Ekofin, förmår inte ändra denna bild.

Sverige förde upp frågan om Lissabonprocessens externa dimension och den externa handelspolitikens roll redan under sitt ordförandeskap 2001. Det resulterade i en pliktskyldig diskussion vid ett informellt handelsministermöte, men med en ovillig kommission blev resultaten magra. Ett seminarium i Stockholm vintern 2004 lyfte åter upp vikten av frihandel – både i och utanför EU – för tillväxt och sysselsättning i EU på agendan. Peter Mandelsons och kommissionens intresse växte, vilket i sin tur resulterade i kommissionens meddelande *Global Europe* hösten 2006. Här gör kommissionen för första gången en formell analys av förhållandet mellan EU:s externa handelspolitik och arbetet med att förbättra EU:s ekonomiska förutsättningar genom nationella reformer och den inre marknaden. Dessutom görs ett balanserat, men ändå, försök att modernisera EU:s handelspolitik. Kommissionen söker ”köpa” bevarad och ökad öppenhet i EU genom att trappa upp kampen mot hinder för EU:s export i andra länder.

Även om det finns gott om protektionistiska fällor för EU de närmaste åren så finns skäl att hoppas på att kommissionens engagemang och allt fler medlemsländers intresse för den externa handelspolitikens betydelse för en positiv ekonomisk utveckling ska leda EU mot ökad frihandel. Noterbart är att flera medlemmar av *Club Med* och nya medlemsländer i ökad utsträckning framhåller att EU:s ekonomi gynnas av fri import av varor och tjänster, samtidigt som protektionistiska särintressen ofta drar i motsatt riktning. Om den

ekonomiska synen på extern handelspolitik som medel för ökad konkurrenskraft och tillväxt vinner terräng i Bryssel finns fortfarande hopp om att EU kan göra rätt vägval i handelspolitiken.

Källor och litteratur

Det här kapitlet bygger i första hand på mångårigt deltagande som svensk företrädare i EU:s interna handelspolitiska arbete, som bedrivs såväl formellt i EU:s 133-kommitté och i rådet som informellt, främst genom kontakter av olika slag mellan medlemsländer och med kommissionen. En god bild av resultatet av dessa processer kan inhämtas från EU:s portal på internet, www.europa.eu, varifrån man kommer vidare till kommissionens handelsdirektorats och handelskommissionären Peter Mandelsons hemsidor. Här återfinns bland annat kommissionens förhandlingsmandat, meddelandet *Global Europe* och Peter Mandelsons tal. WTO:s Doharunda kan följas från WTO:s hemsida, www.wto.org. Värdefull och initierad information om WTO-förhandlingarna inhämtas också med fördel från International Centre for Trade and Sustainable Development, www.ictsd.org. The Evian Group, www.eviangroup.org, innehåller intressanta bidrag till stöd för Doharundan och fortsatt liberalisering. Den förra svenska regeringens syn på Doharundan sammanfattas i en skrivelse till Riksdagen, *Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda*, Skr 2005/06:9. Kommerskollegium har publicerat ett flertal rapporter som är relevanta i sammanhanget, se www.kommers.se.

EU som aktör i multilaterala förhandlingar, inklusive handelspolitiska sådana, behandlas utförligt i Ole Elgström och Christer Jönssons (red.) *European Union Negotiations* (Routledge, London, 2004) samt i Ole Elgströms rapport *Leader or Foot-Dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations* (Sieps, Stockholm, 2006). Patricks Messerlins beräkningar av hur mycket EU kan tjäna på att sänka egna handelshinder återfinns i *Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s* (Institute for International Economics, Washington DC, 2001).

André Sapirs indelning av EU:s medlemsländer i fyra grupper presenteras i kapitlet "Globaliseringen och de europeiska sociala modellernas reformering" i *Europaperspektiv 2006 – En gränslös europeisk arbetsmarknad?* (Santérus förlag, Stockholm, 2006). Alan Swinban, Carsten Daugbjerg och Arlindo Cunhas *CAP Reform 2003: A reform worthy of the name?* som presenterades vid *Danish Society for European Studies* årliga konferens 2003 analyserar det förhandlingsspel som föregick beslutet om att reformera CAP.

EU:s janusansikte – handelspolitiken på teko- och skoområdet

av Peter Kleen

EU tar officiellt klart avstånd från protektionism och stöder aktivt ansträngningarna i WTO att uppnå en öppnare och friare världshandel. I både ingressen till Romfördraget och artikel 131 uttrycker medlemsländerna i EU sin avsikt att ”bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln, en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln och en sänkning av tullmurarna”.

Samtidigt ser man då och då rapporter i media om att EU infört eller planerar att införa ”strafftullar” eller andra skyddsåtgärder mot viss import, ofta från fattigare länder. Läsarna bibringas en bild av en inåtvänd och protektionistisk union.

Denna dualism i handelspolitiken – det vill säga att värna om en öppnare världshandel och samtidigt förbehålla sig rätten att vidta allehanda handelspolitiska skyddsåtgärder – är inget unikt för EU. Flertalet i-länder uppvisar samma dubbelhet, i mer eller mindre grad. Frågan är om EU:s handelspolitik är mer öppen än i de övriga dominerande handelsnationerna bland världens utvecklade länder och som också ingår i den så kallade QUAD-gruppen bestående av USA, Kanada, och Japan.

Syftet med detta kapitel är att försöka belysa hur EU:s handelspolitiska ambitioner och mål kommer till praktiskt uttryck inom varusektorerna textil och konfektion/kläder (teko) och (läder)skor, områden där motsättningarna om inriktningen av EU:s handelspoli-

tik mellan de liberalt inriktade medlemsländerna och de mer protektionistiskt sinnade kanske framstår som tydligast.

Vilka olika instrument i den handelspolitiska arsenalen använder i dag EU på teko- och skoområdet? Kommer EU:s båda utvidgningar på 2000-talet med 12 nya länder att leda till fler åtgärder för att skydda gemenskapsindustrin? Kan Doharundan i WTO – om den över huvud taget kan slutföras – uppfylla de mål och ambitioner som EU har på dessa varuområden? Kommer EU bli mer aktivt att försöka uppnå sina mål genom att sluta fler bilaterala frihandelsavtal vid sidan av och parallellt med ansträngningarna att liberalisera handeln multilateralt inom WTO? Dessa och andra frågor behandlas i detta kapitel.

Framställningen är upplagd på följande sätt. Inledningsvis redovisas vissa grundfakta om teko- och skosektorns betydelse för EU, inte minst i de nya medlemsländerna, och i världshandeln. De följande avsnitten beskriver hur EU på olika plan och med olika handelspolitiska instrument försöker stödja sin teko- och skoindustri, både offensivt genom förhandlingar för att långsiktigt uppnå marknadsöppningar i andra länder och defensivt genom att tillgripa åtgärder för att temporärt skydda gemenskapsindustrin från vad man uppfattar som ”ojust” import och andra marknadsstörningar utifrån. Framställningen sker separat för de olika handelspolitiska instrumenten – tullar, kvoter, antidumpningsåtgärder och övriga relevanta skyddsåtgärder. Kapitlet avslutas med några funderingar inför framtiden, där ett antal interna och externa faktorer kommer att avgöra den framtida inriktningen av EU:s handelspolitik på teko- och skoområdet.

Teko- och skosektorns betydelse i EU och världshandeln

Teko- och skoindustrin utgör en viktig del av tillverkningsindustrin inom EU. Teko är den helt dominerande delen och svarar för 87 procent av det samlade produktionsvärdet inom dessa sektorer. Italien är den största tekoproducenten inom EU och svarar ensamt för när-

mare 35 procent av EU:s totala produktionsvärde. Andra större teko-producenter är Frankrike och Tyskland (båda cirka 13 procent) och Förenade Kungariket (Storbritannien och Nordirland) med knappt 10 procent. När det gäller läderskor är Italien ännu mer dominerande med närmare 50 procent av EU:s produktion.

Tabell 1 visar att teko- och skosektorns relativa betydelse för produktion och sysselsättning är betydligt större för de nya medlemsländerna än för de ”gamla” EU-länderna (EU-15). Detta gäller inte minst de två färskaste EU medlemmarna Bulgarien och Rumänien, där dessa näringsgrenar svarar för närmare en tredjedel av sysselsättningen. Det enda land inom EU-15 där teko och skor har samma relativa betydelse är Portugal. Som en intressant jämförelse kan nämnas att tekoindustrins andel av den totala industrisysselsättningen i Sverige är knappt en procent (andelen för läderskoindustrin är noll procent!).

TABELL 1. TEKNO- OCH SKOSEKTORN I EU-15 OCH DE NYA MEDLEMSLÄNDERNA 2002

Område	Andel av produktionen i hela tillverkningsindustrin	Andel av sysselsättningen i hela tillverkningsindustrin
EU-15	5,2	9,3
Portugal	15,6	32,3
De nya medlemsländerna		
Bulgarien	8,3	19,7
Rumänien	9,8	31,2
	8,9	29,6

Källa: Hanzl-Weiß och egna beräkningar (för vissa länder är uppgifterna från 2000 eller 2001, vilket dock inte nämnvärt förändrar relationstalen). De nya medlemsländerna inkluderar här Bulgarien och Rumänien men inte Cypern och Malta.

Världsexporten med tekovaror, som ju har en betydligt större tyngd i världshandeln än läderskoindustrin, uppgick 2004 till 453 miljarder dollar, knappt 7 procent av den totala industrivaruexporten i världen. Härav utgjordes 60 procent av kläder.

EU:s andel av världsexporten av tekovaror har under årens lopp av naturliga skäl ökat genom de olika utvidgningarna. 2004 var EU-25 den näst största exportören i världen med en andel på 12,5 procent för textil och 7,4 procent för konfektion.

För u-länderna är tekosektorn av central betydelse. För många av dessa länder – särskilt för de 50 länder som av FN klassats som minst utvecklade (MUL) – representerar teko upp till 90 procent av den totala industrivaruexporten och över 50 procent av industrisysselsättningen.

Tillverkning av teko och skor utgör för u-länderna ett naturligt steg i den tidiga industrialiseringsfasen och i deras försök att diversifiera sina ekonomier. Genom sina låga arbetskraftskostnader har dessa länder komparativa fördelar i förhållande till den utvecklade delen av världen. Teko (särskilt kläder)- och skoproduktion är också relativt arbetsintensiv och därmed lätttrölig, vilket gör att den snabbt kan flyttas till länder med lägre lönekostnader.

Detta leder snabbt till uppkomsten av nya leverantörländer och ett ökat tryck på de länder som traditionellt varit stora tekoexportörer men som relativt sett förlorat i konkurrenskraft. Under perioden 1973–2003 har sålunda Kina avancerat till en tätposition i exportligan bland enskilda länder för både textilvaror och konfektion, från en 9:e respektive 13:e plats. Bland andra stora och snabbväxande exportländer på konfektionsområdet under samma tidsperiod kan nämnas Turkiet (från 31:a till 3:e plats), Mexiko (från 24:e till 5:e plats), Indien (från 25:e till 7:e plats), Indonesien (från 51:a till 12:e plats) och Thailand (från 32:a till 14:e plats).

Det intressanta är att u-ländernas kraftigt ökade andel av världsexporten skett trots att under samma period en stor del av deras tekoexport till i-länderna varit föremål för begränsningar (kvoter). Utan dessa skulle alltså u-ländernas andel ha varit än större.

Tull - och handelsförhandlingar – multilateralt, regionalt och bilateralt

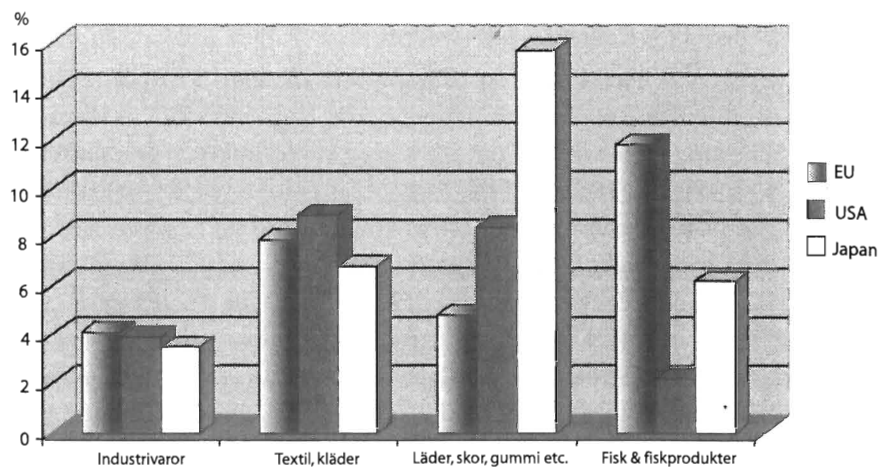
Genom de senare årens teknologiska förändringar och inte minst framväxten av nya konkurrentländer som Kina ställs EU:s tekoindustri inför stora utmaningar. I och med avvecklingen vid årsskiftet 2004/2005 av de omfattande kvoter som begränsat tekoimporten till EU och andra industriländer (se mer härom nedan) ökade konkurrenstrycket påtagligt för EU:s producenter.

För att möta dessa utmaningar är kommissionens strategi att avledda protektionistiska stämningar och krav i de olika medlemsländerna genom att på olika sätt försöka skapa ökat marknadstillträde för EU:s export på andra marknader, vilka ofta är skyddade av olika former av handelshinder. Detta sker i förhandlingar med andra länder – multilateralt (WTO), regionalt och bilateralt.

I GATT (från 1961) och dess organisatoriska efterföljare WTO (från 1995) har EU som organisation deltagit i olika förhandlingsrundor och uppbyggandet av det multilaterala handelspolitiska regelverket. Detta har haft två viktiga effekter. Dels har EU i dessa förhandlingar kunnat skapa marknadsöppningar för sina egna exportörer men också mer stabila och förutsägbara villkor för handeln. Dels har de olika överenskommelser som slutits inom GATT och WTO satt vissa ramar för EU:s egen handelsfrihet vid tillämpningen av subventioner och gränsskyddsåtgärder, något som i sin tur ökat konkurrenstrycket inom gemenskapen.

Ett resultat av de multilaterala förhandlingsrundorna är att i-ländernas tullar för industrivaror (jordbruk är som bekant en helt annan historia) sänkts till historiskt låga nivåer och ”bundits” på dessa nivåer. De genomsnittliga industrivarutullarna i EU är i dag inte högre än 3–4 procent.

Denna genomsnittssiffra omfattar även varor som i dag är helt tullfria och döljer det faktum att tullsätserna varierar för enskilda varor. Som framgår av Figur 1 har tullsänkningarna blivit lägre (men inte helt uteblivit) för bland annat tekoivaror, skor och andra varugrupper som är av särskilt intresse för u-länderna.



Källa: WTO.

FIGUR 1. TULLSATSER FÖR OLIKA VARUGRUPPER

Vid en internationell jämförelse framstår dock inte EU:s tullar som särskilt höga, vare sig för teko eller skor. Som framgår av Tabell 2 är de genomsnittliga tekotullarna i exempelvis USA och Kanada högre. Endast Japan uppvisade en lägre tullnivå. Antalet "tulltoppar" (tullsatser över 15 procent) för enskilda varor är också betydligt fler i USA och Kanada. I USA förekommer tullsatser på textilområdet på över 30 procent. I u-länder som Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko, Pakistan och Thailand är den genomsnittliga tullnivån mycket hög även om de faktiskt tillämpade tullarna i en del länder är lägre än vad man bundit sig för i WTO.

TABELL 2. BUNDNA TULLNIVÅER (PROCENT) PÅ TEKOOMRÅDET
I UTVALDA LÄNDER

Område	Tullnivå
Argentina	35,0
Brasilien	34,8
EU	7,9
Indien	20,0
Indonesien	29,0
Japan	6,7
Kanada	12,5
Kina	12,0
Mexiko	35,0
Pakistan	22,0
Sydkorea	19,4
Thailand	22,0
USA	8,9

Källor: Europeiska kommissionen; WTO.

Eftersom EU:s tullstruktur är mer jämn och innehåller färre tulltoppar än i många andra länder är det fullt logiskt att EU i tidigare förhandlingsrundor i GATT och även i den nu pågående Doharundan i WTO förordat tullsänkningar genom en harmoniseringsformel som leder till procentuellt större sänkningar av höga än av låga tullar.

EU:s huvudmål i Doharundan är alltså att harmonisera marknadstillträdesvillkoren globalt, det vill säga att sträva efter att som det ibland uttrycks "utjämna spelplanen". Kommissionen har betonat vikten av att skapa "identiska" marknadstillträdesvillkor för alla tekoproducenter. EU har i WTO lagt ett förslag om att för tekovaror och skor uppnå en "konvergens" av tullarna i de viktigaste länderna till en mycket låg nivå och att samtidigt minska olika typer av icke-tariffära handelshinder. De senare gäller framför allt vissa märkningskrav på teko samt exportrestriktioner i olika u-länder för hudar och skinn och som försvårar råvarutillgången för EU:s skoproducenter.

EU har dock ingen ambition att för de här aktuella varugrupperna – eller ens generellt – helt avskaffa tullarna. Förutom att detta skulle eliminera en identitetsskapande och sammanhållande faktor för unio-

nen, skulle man därmed även förlora ett viktigt förhandlingsinstrument, inte bara i WTO utan även regionalt och bilateralt.

Utöver den roll som EU spelar på den multilaterala arenan har nämligen EU även en regional och bilateral handelspolitisk strategi. Under årens lopp har EU slutit en hel rad olika preferensavtal och -arrangemang, vilka har motiverats av ekonomiska, historiska, utvecklingsmässiga och geopolitiska hänsyn. I dag är det endast nio länder som i sina handelsrelationer med EU tillämpar mest-gynnad-nations-tullar (MGN-tullar) och som fullt ut träffas av EU:s gemensamma tullmur, nämligen höginkomstområdena Australien, Kanada, Hongkong-Kina, Japan, Nya Zeeland, Singapore, Sydkorea, Taiwan och USA.

Gentemot ett stort antal länder har EU ingått *regionala och bilaterala frihandelsavtal* som bland annat innebär att tullarna – åtminstone för industrivaror som teko och skor – ömsesidigt avvecklats eller avvecklas i handeln mellan EU och dessa länder. Detta gäller länder i övriga Västeuropa (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein) inom ramen för EFTA och EES-avtalet liksom de länder i Öst- och Sydeuropa som siktar till medlemskap i EU (ett av kandidatländerna – Turkiet – har sedan flera år en tullunion med EU). Frihandelsavtal har, med tullfrihet för industrivaror som ett grundelement, också slutits med vissa Balkanländer och utanför Europa med flera länder i Nordafrika och Mellanöstern samt med Chile, Mexiko och Sydafrika.

En ländergrupp som EU har särskilda relationer med är de 77 före detta kolonierna i Afrika, Västindien och Stilla Havsområdet – de så kallade AVS-länderna. EU:s handelspolitiska förbindelser med dessa länder regleras av *Cotonouavtalet* från 2000. Detta innebär att EU beviljar dessa länder fritt tillträde till EU-marknaderna på industri-varuområdet (inklusive teko och skor) men med vissa begränsningar på jordbruks- och livsmedelsområdet. Cotonouavtalet är icke-reciprok i den meningen att AVS-länderna kan behålla sina tullar mot EU. Avtalet kan dock inte förnyas i dess nuvarande form då det har ansetts strida mot WTO:s regelverk och diskriminera andra u-länder.

Sedan 2002 har därför EU initierat en förhandlingsprocess med AVS-länderna om att sluta mer WTO-förenliga, det vill säga ömsesidiga, frihandelsavtal med olika grupper av AVS-länderna – så kallade

ekonomiska partnerskapsavtal (EPAs). På det handelspolitiska området skulle detta innebära att AVS-länderna skulle avveckla sina tullar gentemot EU under en längre övergångsperiod (12–20 år). Därmed skulle avtalet på sikt kunna försvaras enligt WTO:s regler. Vad detta innebär är dock inte helt klart. Kommissionen har uttalat att det här inte rör sig om full reciprocitet och att AVS-länderna skulle få behålla tullarna för vissa varor (se vidare Bourdet och Peterssons kapitel). Samtliga dessa redan klara och planerade frihandelsavtal innebär åtminstone på tullområdet en nettovinst för EU på teko- och skoområdet eftersom tullarna är mycket högre i omvärlden än i EU.

Gentemot de u-länder och så kallade transitionsekonomier som inte redan täcks av de olika frihandelsavtalen och Cotonouavtalet tillämpar EU – liksom andra industriländer – tullförmåner inom ramen för det sedan i början av 1970-talet införda *allmänna tullpreferenssystemet* (GSP). EU:s GSP-system är tämligen komplicerat och generositeten i systemet har under årens lopp successivt minskat allt eftersom många av förmånsländerna blivit mer konkurrenskraftiga. Nuvarande GSP-system från 2006 gäller fram till 2008.

Som exempel kan nämnas att Kina visserligen formellt omfattas av EU:s GSP-system, dock inte för teko och skor plus ett stort antal andra varor. För övriga länder räknas teko och skor som känsliga produkter vilket innebär att de inte beviljas tullfrihet vid export till EU utan enbart en mindre sänkning av MGN-tullen.

EU:s GSP-system innehåller även en särskild ”stimulansordning” för hållbar utveckling och god samhällsstyrning (”good governance”) som innebär att 15 latinamerikanska och asiatiska länder erbjuds tullfrihet vid export till EU men endast på villkor att de ratificerat och i praktiken tillämpar FN:s och ILO:s främsta konventioner om mänskliga rättigheter och arbetstgares rättigheter.

GSP-förmånerna kan dessutom upphävas genom en särskild skyddsklausul när importen från ett förmånsland medför allvarliga svårigheter för producenter i gemenskapen (även om detta hittills inte skett). De enda länder som i GSP-systemet beviljas tullfrihet utan några begränsningar eller särskilda villkor är de 50 MUL-länderna.

Lite grovt kan sägas att de u-länder som är konkurrenskraftiga på teko-området (exempelvis Kina och Vietnam) har mer begränsade

tullförmåner än de länder som i dag inte utgör något egentligt hot mot EU:s egen teko- och skoindustri eller som av olika skäl har små möjligheter att dra nytta av de erbjudna tullförmånerna.

Alla dessa mer eller mindre fasta preferensanordningar medför att EU:s "tullmur" inte ens på beklädnadsområdet längre utgör något egentligt skydd mot lågprisimport. Som näringspolitiskt styrmedel har tullarna i stort sett förlorat sin betydelse. Däremot kan EU använda sina tullar som ett vapen i förhandlingar med olika länder om frihandelsavtal där man kan utverka förmåner för EU:s export till dessa länder. En negativ effekt av detta är att de olika preferensregimerna leder till snedvridningar i handelsmönstren och att vissa länder favoriseras på andra länders bekostnad. Denna negativa effekt förstärks av förekomsten av krångliga ursprungsregler.

I alla frihandelsavtal som EU har slutit, med både i- och u-länder, gäller nämligen tullfrihet i samhandeln mellan EU och dessa länder förutsatt att varorna har rätt ursprung. I ett frihandelsområde där varje deltagande land (i motsats till vad som gäller i en tullunion) tillämpar sina egna tullar och handelsregleringar mot tredje land, begränsas som regel den preferensberättigade handeln till sådana varor som undergått en viss bestämd grad av bearbetning inom frihandelsområdet (eller är helt framställda där). Detta för att förhindra att importen till området söker sig in via det land som har de lägsta tullarna mot utanförstående länder.

Därför behövs *särskilda ursprungsregler*, som i detalj bestämmer vad som krävs för att en vara ska anses ha ursprung inom frihandelområdet och därmed bli berättigad till förmånsbehandling (i form av eliminerade eller sänkta tullar). Ursprungsregler kan utformas på sådant sätt att handelsströmmarna begränsas och/eller snedvrids. Dessa regler är till sin natur sektorsspecifika och kan därför användas av olika sär- och skyddsintressen. Ursprungsreglerna på just tekoområdet är extra stränga och är olika för olika produkter. Forskarna Patricia Augier, Michael Gasiorek och Charles Lai-Tong har i en särskild studie visat hur ursprungsreglerna i det nätverk av bilaterala preferensarrangemang som gäller mellan EU och ett antal länder i Medelhavsområdet inte bara begränsar handelsutbytet mellan parterna utan också med utanförstående länder.

Ursprungsregler används även i icke-reciproka preferensarrangemang som GSP-systemet och Cotonouavtalet för att skilja preferensberättigade varor från icke preferensberättigade. En blick på statistiken för senare år visar att utnyttjandegraden (det vill säga hur stor del av den preferensberättigade importen som faktiskt beviljas tullförmåner) är relativt låg för tekovaror och skor i dessa arrangemang. Särskilt gäller detta kläder där tvåstegsbearbetning krävs för att plaggen ska få ursprungsstatus, det vill säga att också väven har framställts i samma land. Exempelvis har MUL-länder som Bangladesh och Kambodja stor exportpotential i konfektion som de i dag inte kan utnyttja på ett effektivt sätt på grund av kravet på tvåstegsbearbetning i EU:s GSP-system. Att tillverka väv är en kapitalintensiv process som utförs av maskiner. Nämda länder som i allmänhet saknar kapital och därför vävproduktion behöver därför köpa in väven från annat land, till exempel Indien, Kina eller Pakistan. När detta sker förlorar klädesplagget GSP-ursprung och därmed tullförmåner.

Liknande slutsatser dras i en konsultstudie för kommissionens räkning om effekterna av ursprungsreglerna för kläder i Cotonouavtalet. Medan USA i sitt särskilda preferenssystem för Afrika söder om Sahara mjukat upp ursprungsreglerna har detta inte gjorts av EU. Detta har lett till en kraftig ökning av de afrikanska ländernas export till USA medan exporten till de traditionella exportmarknaderna i EU stagnerat.

Ett annat problem med ursprungsregler är att man kan bli efterdebiterad om det visar sig att ursprungsintryget är falska. Detta faller då på importören vilket kan leda till att de väljer att inte utnyttja preferenserna. Till detta kommer de ofta höga administrativa kostnaderna för att visa ursprung, något som också bidrar till att utnyttjandet av beviljade tullförmåner ofta är lågt.

Kvantitativa restriktioner – ett minne blott?

Enligt WTO:s regler (GATT:s artikel XI) är alla typer av kvantitativa restriktioner förbjudna, för både import och export av varor. Trots detta tillämpades i närmare ett halvt sekel (1961–2004) ett glo-

balt system av bilaterala kvoter som begränsade u-ländernas export av tekovaror till i-länderna och som stred mot både GATT:s icke-diskrimineringsprincip och förbudet mot kvantitativa restriktioner. Detta begränsningssystem är utan tvekan det mest flagranta exemplet i modern tid på hur man gjort avsteg från de frihandelsprinciper som man i den allmänna retoriken så ofta bekänner sig till.

Under denna period utvidgades begränsningssystemet till allt fler varuområden och allt fler exportländer. Bomullstextilavtalen (1961–1973) avlöstes av multifiberavtalen (MFA) 1974–2004. I Uruguay-rundan (1986–1993) lyckades man nå en uppgörelse som innebar en avveckling av MFA-systemet under en tioårsperiod (1995–2004). Det olyckliga var dock att tyngdpunkten i avvecklingsplanen låg i slutet av perioden. Nära hälften av tekoimporten återstod att liberalisera när den sista avtrappningen i avvecklingen av MFA-restriktionerna skulle genomföras den 1 januari 2005. Delar av EU:s tekoindustri kalkylerade kallt med att MFA-systemet på ett eller annat sätt skulle förlängas eller skjutas på framtiden. När det stod klart att systemet verkligen skulle avvecklas blev därför oron stor för att avvecklingen av MFA-systemet skulle leda till att en våg av billiga kläder skulle välla in från framför allt Kina.

När Kina blev medlem av WTO 2001 reglerades anslutningsvillkoren genom ett särskilt protokoll. Enligt en särskild skyddsklausul i detta protokoll ges en möjlighet för andra WTO-länder att under en övergångstid införa skyddsåtgärder mot importen av tekovaror från Kina. EU valde dock att inte använda sig av denna möjlighet utan slöt i stället i juni 2005 en särskild överenskommelse (*Memorandum of Understanding*) med Kina om en fortsatt ”frivillig” exportbegränsning till och med den 31 december 2007 av de tio mest känsliga varugrupperna vid export från Kina till EU – exempelvis t-shirts, pullovers, byxor, blusar, sänglinne, klänningar och damunderkläder. Endast Sverige och Danmark motsatte sig överenskommelsen.

Det principiellt intressanta med denna uppgörelse är att man härmed åter använt sig av den typ av ”gråzonsåtgärder” som man i WTO förbjudit inom ramen för det avtal som reglerar användningen av GATT:s skyddsklausul (se mer nedan). Man kan då fråga sig varför Kina går med på denna typ av överenskommelser. Ett svar, i detta

speciella fall, är att Kina genom överenskommelsen lyckades få rymligare kvoter och begränsa varaktigheten för dessa jämfört med vad som hade hänt om EU tillämpat skyddsklausulen. Frågan är vad som händer när avtalet löper ut och om liknande avtal kommer att ingås med andra exportländer. Om så sker kan vi i värsta fall få se en upprensning av vad som hände i början av 1960-talet då de första begränsningsarrangemangen slöts mellan USA och Japan.

Till saken hör att EU inte är ensam om att införa nya skyddsåtgärder mot Kina. USA har använt den särskilda skyddsklausulen ett antal gånger. I oktober 2006 slöt Sydafrika samma typ av avtal som EU och som innebär en begränsning av 55 procent av Kinas tekoexport till Sydafrika för perioden 2007–2008.

Favoritinstrumentet – antidumpningsåtgärder

WTO:s system av regler och principer för en mer icke-diskriminerande och öppen handel är inte ovillkorliga. De framgångsrika tullsänkingsförhandlingarna och avskaffandet av exempelvis MFA-systemet under det senaste dryga halvsekle har sannolikt aldrig kunnat genomföras utan förekomsten av olika ”säkerhetsventiler”.

WTO:s medlemmar har därför rätt att bryta mot ingångna förpliktelser (i form av bundna tullar och förbud mot kvoter) för att i olika nödlägen skydda sig mot marknadsstörningar som bland annat kan förorsakas av prisdumpning. Dessa instrument är i princip temporära och tillgrips först när och så länge som vitala skydds- eller andra intressen hotas. Hit hör antidumpnings- och utjämningsåtgärder (mot prisdumpad och subventionerad import), liksom andra skyddsåtgärder mot import som hotar att skada inhemsk produktion eller människors, djurs eller växters liv och hälsa.

Antidumpnings(AD)-åtgärder är det i dag utan jämförelse mest anlitade vapnet världen över mot marknadsstörande import. Tullarna används på ett närmast kirurgiskt sätt genom att de selektivt drabbar enskilda exportörer (företag) i enskilda länder. Vanligtvis tar sig AD-åtgärder formen av extratullar som tas ut för att utjämna skillnaden mellan varans exportpris och dess normalvärde. Normalvärdet

är antingen hemmamarknadspriset eller produktionskostnaden i exportlandet. Ett villkor för att införa åtgärder är att importen av varan måste visas förorsaka väsentlig skada eller hot om skada för den inhemska industrin i det importerande landet samt att det finns ett orsakssamband mellan dumpningen och skadan. Tullarna kan variera från 4 upp till 200 procent. Ett alternativ till antidumpingstullar är att exportörerna i berörda exportländer åtar sig att tillämpa minimipriser och som därmed eliminerar dumpningsmarginalen. AD-åtgärder får i princip inte vara i kraft längre än fem år.

Inom de ramar som ställs upp av WTO-regelverket (GATT:s artikel VI och det särskilda avtal som tillämpar denna artikel) har EU en särskild tillämpningsförfordning som mycket detaljerat anger hur AD-undersökningar ska bedrivas inom gemenskapen och hur beslut om åtgärder ska fattas. Medan WTO-reglerna är närmast dispositiva är EU-reglerna tvingande i den meningen att om dumpning konstaterats, har gemenskapsindustrin rätt att få skydd häremot. Detta har även fastslagits av EU:s domstol.

Alla undersökningar om förekomsten av skadlig prisdumpning från utlandet och bedömningar om det ligger i EU:s intresse att införa AD-åtgärder sköts inom EU helt av kommissionen (handelsdirektoratet). I skilda faser av undersökningarna konsulteras medlemsländerna men deras uppfattningar är inte legalt bindande. Innan definitiva åtgärder införs måste dock kommissionens förslag om sådana godkännas av medlemsländerna genom beslut i rådet. På detta sätt har de enskilda medlemsländerna ett mycket stort inflytande på om det slutligen blir ett beslut om införande av några skyddsåtgärder eller inte.

Huvudregeln är att beslut om handelspolitiska skyddsåtgärder i EU fattas med kvalificerad majoritet. På AD-området gäller dock enkel majoritet. Fram till år 2004 gällde sålunda att definitiva AD-åtgärder kunde införas först om en majoritet av medlemsstaterna anslöt sig till kommissionens förslag. Detta kunde naturligtvis slå åt båda håll, det vill säga både göra det lättare att uppbåda en majoritet för införande av AD-åtgärder men också underlätta för de länder som ville motsätta sig åtgärder. Sannolikheten för att kommissionen får stöd för sina förslag har dock ökat avsevärt när man (efter bland

annat svenskt motstånd) den 20 mars 2004 beslöt att ett kommissionsförslag om slutliga åtgärder ska anses antaget av rådet om inte en enkel majoritet av medlemsländerna beslutar att avvisa förslaget. Beslutet innebär i praktiken att nedlagda röster (som fram till dess räknats som nej-röster) kommer att räknas som ja-röster.

Det allmänna mönstret före 1995 var att medlemsländerna som regel accepterade kommissionens förslag om införande av AD-åtgärder. Därefter har motsättningarna mellan kommissionen och medlemsländerna ökat. Grovt sett har det utkristalliserat sig två länderblock – ett bestående av länder som närmast reflexmässigt stöder kommissionens förslag om införande av AD-åtgärder (Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Spanien) och ett annat mer liberalt där man oftast motsätter sig förslagen (Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland). Gränserna är dock flytande och under senare tid har Tyskland påtagligt svängt över till det mer AD-vänliga lägret samtidigt som Frankrike uppvisar ett mer blandat röstningsmönster. Bland de nya medlemsländerna är det strängt taget endast Estland, Slovenien och i viss utsträckning Tjeckien som kan sägas tillhöra det liberala lägret (se vidare Anders Ahnlids kapitel).

Simon J. Evenett och Edwin Vermulst har betecknat denna utveckling sedan 1995 som en ökad politisering av EU:s AD-procedur. En från början kommissionsdominerad och närmast teknokratisk AD-process har förbytts i en process där medlemsländerna spelar en mer aktiv roll. Detta kan, menar dessa forskare, ha lett till en minskning av antalet AD-åtgärder i EU och/eller att de blivit mindre stränga. Detta går dock enligt min mening inte att leda i bevis. Andra faktorer – exempelvis konjunkturella – kan ha spelat en större roll.

AD-vapnet användes tidigare av enbart industriländer – främst USA, EU, Kanada och Australien. Detta handelspolitiska skyddsinstrument har dock under de senaste tio åren blivit allt mer ”populärt” och antalet nya aktörer – företrädesvis u-länder – ökar. Tabell 3 visar att under den period som WTO varit i kraft (1995–2005) har Indien varit den flitigaste användaren medan EU intar tredjeplatsen. De enda OECD-länder som under den aktuella perioden inte har vidtagit någon åtgärd är EFTA-länderna Island, Norge och Schweiz. För Japan noteras endast tre åtgärder

TABELL 3. DE STÖRSTA AD-ANVÄNDARNA I VÄRLDEN

Område	Antal åtgärder	Procentandel
Indien	316	17,5
USA	234	13,0
EU	219	12,1
Argentina	147	8,1
Sydafrika	113	6,3
Turkiet	86	4,8
Kanada	84	4,7
Mexiko	76	4,2
Kina	68	3,8
Australien	67	3,7
Brasilien	66	3,6

Källa: WTO (siffrorna avser antal inrapporterade viktiga AD-åtgärder under perioden 1995–2005)

Tabell 4 visar vilka länder (egentligen företag) som under samma tidsperiod drabbats av EU:s AD-åtgärder. Det ska dock nämnas att antalet AD-åtgärder varit relativt få på just tekoområdet, vilket naturligtvis får ses mot bakgrund av att EU liksom andra i-länder under just denna period kunde tillgodose sina skyddsbehov genom de kvoter som reglerade världshandeln på tekoområdet genom MFA-systemet (se ovan).

TABELL 4. LÄNDER SOM DRABBATS MEST AV EU:S AD-ÅTGÄRDER 1995–2005

Land	Antal åtgärder	Procentandel
Kina	41	18,7
Indien	16	7,3
Thailand	15	6,8
Ryssland	14	6,4
Indonesien	11	5,0
Sydkorea	11	5,0
Taiwan	10	4,6
Malaysia	10	4,6

Källa: WTO

Man kan fråga sig om de officiella siffrorna i Tabell 3 ger en rättvisande bild av hur aktiva olika WTO-medlemmar är att använda AD-åtgärder. Om man i stället ser till hur antalet AD-åtgärder står i relation till varje lands totala import framträder en något annan bild. Enligt det ”intensitetsmått” som ekonomen Thomas J. Prusa har konstruerat framstår här EU – liksom USA – som en relativt måttfull användare av AD-instrumentet i klar kontrast mot exempelvis Kanada.

Oavsett hur man räknar är enbart antalet åtgärder ett ofullständigt mått på hur restriktivt AD-vapnet är. Av intresse är naturligtvis också att veta storleken på de AD-åtgärder som tas ut i olika länder och hur länge de tillämpas. Kommerskollegium återger en amerikansk studie som visar att EU:s AD-tullar under 20-årsperioden 1979–1999 genomsnittligt uppgick till 27,7 procent, jämfört med 47,6 procent i USA och 44,7 procent i Kanada. En förklaring till denna skillnad är att EU – till skillnad från USA och Kanada – tillämpar en regel som gör att AD-tullen inte får vara större än vad som krävs för att eliminera skadan även om dumpningsmarginalen är större. Den genomsnittliga tid som åtgärderna var i kraft var också lägre i EU – 4,4 år, jämfört med 9,7 år i USA och 6,3 år i Kanada.

Uppfattningarna om AD-vapnet går kraftigt isär, oftast beroende på vilken sida om ”stängslet” man står. De länder som liksom EU använder det som ett aktivt instrument i sin handelspolitik hävdar att det inte är ett uttryck för protektionism utan i stället nödvändigt för att möta ojust (*unfair*) import. I den del av kommissionen som ansvarar för AD-frågor ses rentav instrumentet som fullt legitimt och som juridiskt snarare än handelspolitiskt. Andra – drabbade länder och konsumenter – menar att WTO:s regler och framför allt tillämpningen i EU och andra länder lämnar alltför stort utrymme för godtycke och protektionism.

Särskilda regler mot icke-marknads-ekonomier – exemplet skor från Kina och Vietnam

Vid fastställande av om prisdumpning förekommit eller inte ger WTO-reglerna utrymme för mera schablonmässiga beräkningar av dumpningsmarginalerna i länder som har ett komplett eller närmast komplett handelsmonopol och där de inhemska priserna fastställs av staten. EU åberopar, med rätt eller orätt, detta lagrum mot ett antal länder som klassas som icke-marknadsekonomier: ett antal före detta Sovjetrepubliker (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazachstan, Kirgizistan, Moldavien, Tadzjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan och Vitryssland) samt Albanien, Nordkorea, Mongoliet, Kina och Vietnam. Ukraina blev så sent som 2005 klassat som marknadsekonomiland.

Vid undersökningar om påstådd skadlig prisdumpning från icke-marknadsekonomier använder bland annat EU en metod som går ut på att ländernas exportpriser jämförs med priserna i ett annat land (så kallat analogland). Detta ger som regel betydligt högre dumpningsmarginaler än om hemmamarknadspriserna i respektive land använts som jämförelsegrund. Kommerskollegium har uppskattat att EU:s AD-tullar genomsnittligt legat 28 procentenheter högre för de företag som inte beviljats marknadsekonomistatus jämfört med övriga företag.

De länder som drabbas av denna mer godtyckliga metod inom EU är framför allt Kina men även Vietnam. Ett mycket uppmärksammat fall var den dumpningsundersökning som kommissionen inledde 2005 om påstådd prisdumpning av läderskor från Kina och Vietnam och som i april 2006 ledde till provisoriska AD-tullar. Dumpningen hade sin grund i omfattande statliga ingrepp i läderskoindustrin i både Kina och Vietnam. Inte minst den italienska skoindustrin hade kämpat hårt för införande av AD-tullar. Sedan 2001 hade skoproduktionen inom EU minskat med 30 procent och cirka 40 000 arbetstillfällen gått förlorade. Undersökningen får ses i ljuset av att EU fram till den 1 januari 2005 tillämpat kvoter för importen av skor från Kina och Vietnam.

Uppfattningarna mellan EU:s medlemsländer om behovet av AD-åtgärder i detta fall har gått kraftigt isär. Sverige motsatte sig åtgärden och det såg länge ut som om Sverige skulle få med sig tillräckligt många länder för att blockera ett beslut om införande av definitiva AD-åtgärder. I slutändan lyckades emellertid inte detta och i oktober 2006 nåddes en kompromiss som innebär att definitiva AD-tullar om 16,5 respektive 10 procent infördes mot importen av läderskor från Kina respektive Vietnam. Det har uppskattats att åtgärderna omfattar cirka 30 procent av EU:s totala marknad för läderskor. AD-tullarna gäller i två år (fram till oktober 2008) men kan sedan ligga kvar i högst ett år medan en ny undersökning görs. Därefter måste EU på nytt fatta beslut i frågan (och då i en krets av 27 medlemsländer!).

Enligt Kina överensstämmer inte beslutet med vare sig EU:s tillämpningsförfordning eller reglerna i WTO. Det kan därför inte uteslutas att Kina använder sig av WTO:s tvistlösningsförfarande för att få rättelse. När nu även Vietnam efter många års förhandlingar blivit medlem av WTO har naturligtvis även Vietnam möjlighet att anmäla ärendet för tvistlösning alternativt anmäla sig som medklagande för det fall Kina formellt reser frågan i WTO (se vidare Ari Kokkos kapitel om EU:s handelsrelationer med Vietnam).

Andra skyddsinstrument

EU förfogar över ännu ett instrument för att skydda sin industri mot ”ojust” marknadsstörande import, nämligen *utjämningsåtgärder*. Dessa är vanligen importtullar som tas ut på varor som anses vara subventionerade i exportörens hemland. Genom en utjämningsåtgärd försöker man utjämna effekten av att en viss tillverkare har fått en subvention. Utjämningsåtgärder kan dock endast vidtas mot subventioner om de är selektivt riktade till ett företag eller en grupp av företag eller industrier. Reglerna för hur undersökningar om subventionerad import ska bedrivas inom EU är i princip identiska med dem som gäller för AD-åtgärder.

EU har i motsats till USA relativt sällan använt sig av utjämnings-tullar. Sedan år 1995 har drygt 100 utjämningsstullar införts jämfört

med nära 2 000 AD-åtgärder under samma period. En förklaring kan vara att det är svårt att upptäcka subventioner och, om detta ändå lyckas, att skilja på skadliga och icke-skadliga subventioner.

På tekoområdet tillämpar dock EU vissa utjämningstullar mot importen av vissa vävnader från Indien. Många menar att utjämningstullar hade varit det lämpligaste korrektivet i skofallet mot Kina och Vietnam eftersom prisdumpningen i detta fall enligt kommissionens egna uppgifter orsakades av diverse statliga ingrepp.

Tillämpar då EU inga *subventioner* själv som skulle kunna möta utjämningstullar vid export till andra länder? Enligt uppgifter från Kommerskollegium har det sektorsspecifika stödet till tekoindustrin i EU varit mycket begränsat under de senaste tjugo åren jämfört med andra näringar som kol, stål, skeppsbyggnad och transportsektorn. Stödet har varit koncentrerat till vissa program och till vissa särskilt utsatta länder (Portugal) och regioner under längre eller kortare perioder. Samtidigt finns det dock ett mörkertal eftersom det kan antas finnas en ovillighet att anmäla eventuella mer direkt riktade subventioner, som skulle kunna leda till klagomål och motåtgärder från andra länder, i synnerhet USA som har en mer ortodox syn på alla former av statliga ingrepp. Hur stort detta mörkertal är går dock inte att uppskatta.

Ytterligare ett alternativ som står EU till buds för att möta marknadsstörande import är att vidta skyddsåtgärder med stöd av GATT:s artikel XIX och det särskilda skyddsklausulavtalet i WTO. Denna *allmänna skyddsklausul* kan temporärt utnyttjas för skydd i form av tullhöjningar eller kvantitativa restriktioner mot plötsliga importökningar av marknadsstörande karaktär. Skyddsklausulen måste i princip tillämpas globalt, det vill säga mot all import (även om u-länder med små marknadsandelar kan undantas). Forskarna Patrick Messerlin och Hilda Fridh har liknat klausulen vid ett "massförstörelsevapen" i motsats till det mer kirurgiska antidumpningsvapnet, som ju riktas mot enstaka länder.

Den allmänna skyddsklausulen har under senare år utnyttjats mycket sparsamt av EU och på tekoområdet knappast alls, vilket naturligtvis får ses mot bakgrund av det omfattande globala kvotsystem (MFA) som tillämpades fram till år 2005 och som beskrivits

ovan. Ett mer flitigt användande av klausulen i framtiden är därför troligt.

Delvis som ett resultat av de motsättningar och slitningar i EU:s medlemskrets som uppstod i det aktuella dumpningsfallet mot Kina och Vietnam initierade EU:s handelskommissionär Peter Mandelson under 2006 en översyn av och offentlig debatt om de olika ”försvarsinstrument” som EU förfogar över för att skydda sig mot marknadsstörande import (AD-åtgärder, utjämningsåtgärder och den allmänna skyddsklausulen). Enligt Mandelson är det viktigt att dessa skyddsinstrument är anpassade till dagens mer komplexa globala marknader, där produktion lokaliseras till allt fler länder och där konsumenter och andra tillverkare önskar större valfrihet och lägre priser. Min gissning är att denna reflektions- och konsultationsprocess, som ska vara avslutad i början av 2007, kan medföra vissa förändringar i mixen av olika typer av åtgärder men totalt sett knappast leda till någon mer påtagligt öppen handelspolitik mot omvärlden.

Framtiden – EU:s protektionistiska falang stärks

Hur EU under den närmast överblickbara framtiden kommer att bedriva sin handelspolitik på beklädnadsområdet är avhängigt av en rad både interna och externa faktorer. För att börja med de interna faktorerna blir naturligtvis den allmänna ekonomiska utvecklingen i EU-området av stor betydelse för om det protektionistiska trycket inom EU ska kunna neutraliseras eller avledas. Om Lissabonprocessen leder till strukturförändringar och interna reformer som syftar till att ta bort en del stelheter i de tunga ekonomiernas funktionssätt finns det anledning att vara optimistisk. Om däremot tillväxten i EU-området blir fortsatt svag – eller rentav obefintlig – kommer detta oundvikligen att spilla över i ökade krav på allehanda skyddsåtgärder mot import som på olika sätt upplevs som marknadsstörande.

Finns det en risk att importkvoter på tekoområdet på mer bred front kommer tillbaka? Riskens kan enligt min mening inte negligeras. I dag är det Kina som är måltavlan (liksom Japan under 1950-

talet). Utvecklingen i USA blir avgörande. Om USA fortsätter att på olika sätt skydda sig mot import från Kina är risken stor att också EU följer efter. Ett tydligt mönster under senare år är nämligen att skyddsåtgärder som vidtas av USA (exempelvis stål) ganska snart "skuggas" av EU med motiveringen att import som utestängs från USA-marknaden leds över till EU.

Kina kan dock mycket väl komma att vägra att gå med på ytterligare en period av negativ och diskriminerande särbehandling i WTO. Ett inte osannolikt scenario är då att vi kommer att se en ökad användning av WTO:s allmänna skyddsklausul, särskilt om det under de närmaste åren uppträder nya snabbväxande konkurrentländer. Andra u-landsexportörer som exempelvis Bangladesh och Vietnam har därför skäl att hysa viss oro inför framtiden.

Vi kan också få se helt nya åtgärder. År 2003 väckte kommissionen frågan hos medlemsländerna om att införa obligatorisk ursprungsmärkning för en del varor, exempelvis teko och skor. De förslag som har presenterats har hittills kunnat avvisas, bland annat beroende på legala brister och därmed en tveksamhet om det skulle hålla för en granskning i WTO. Det kan dock inte uteslutas att ett sådant system ändå införs med tanke på att andra WTO-länder (Kanada, Kina, Japan och USA) tillämpar liknande system.

En annan intern faktor är hur de tolv nya medlemsländerna kommer att agera när de blivit mer varma i kläderna samt vilka länder som under de närmaste åren kommer att bli nya EU-medlemmar. Mycket tyder på att flertalet av de nya medlemsländerna – med tanke på deras näringslivsstruktur och den stora strukturuomvandling som själva EU-medlemskapet redan medför – har en benägenhet att ställa sig bakom förslag om införande av skyddsåtgärder av olika slag. En indikation på hur dessa länder kan komma att rösta i antidumpningsärenden är hur högt tullskyddet var i dessa länder före EU-medlemskapet. Som exempel kan nämnas att Rumänien, Bulgarien, vilka ännu inte "bekänt färg" på AD-området, har tillämpat dubbelt och tredubbelt så höga tullar som EU i dag.

De negativa effekterna av de senaste utvidgningarna på EU:s handelspolitiska agerande kan alltså bli påtagliga och har enligt min mening underskattats. För jämförelsens skull kan man göra tanke-

experimentet att Mexiko skulle bli USA:s 51:a delstat och hur detta skulle påverka de redan i dag starka protektionistiska stämningarna i den amerikanska kongressen.

Det mest intressanta är när (om någonsin) Turkiet släpps in i EU. Sedan 2000 har Turkiet seglat upp som en av de mest flitiga användarna av antidumpingsvapnet (mot Kina). Turkiet skulle som EU-medlem och tung aktör på tekoområdet sannolikt sälla sig till den mer protektionistiska flanken i EU:s medlemskrets och på ett avgörande sätt ändra balansen till förmån för fler skyddsåtgärder.

En viktig extern faktor är naturligtvis om Doharundan i WTO resulterar i en förhandlingsuppgörelse. I så fall finns – i bästa fall – förutsättningar för lägre och mer utjämnade tullar på tekovaror och skor globalt och en minskning av olika former av icke-tariffära handelshinder, vilket skulle kunna leda till större exportmöjligheter för enskilda konkurrenskraftiga teko- och skoexportörer inom EU. Mot detta talar erfarenheterna från tidigare förhandlingsrunder i GATT, där teko och skor av många länder betraktas som ”känsliga” varor och därför – helt eller delvis – undantagits från tullsänkningar och andra typer av liberaliseringar.

En framgångsrik Doharunda skulle också kunna leda till mindre godtycke i tillämpningen av AD-åtgärder världen över och bättre insyn i undersökningsprocessen. De justeringar och förtydliganden som det här kan bli fråga om kommer dock knappast att på något avgörande sätt minska användningen av AD-instrumentet, vare sig i EU eller i andra länder.

Skulle förhandlingarna i Doharundan bryta samman kommer inte ens dessa eventuella förbättringar på AD-området att kunna genomföras. Dessutom skulle möjligheterna att på mer bred basis sänka de relativt sett höga tullarna för tekovaror och skor då gå förlorade. EU skulle därmed inte kunna uppnå sina mål om att få en ”jämnare spelplan” och därmed mer liberala tillträdesvillkor på de för EU:s del viktigaste och största avsättningsmarknaderna bland WTO:s medlemmar.

Återstår den bilaterala och regionala vägen. Sedan de multilaterala handelsförhandlingarna inom ramen för WTO:s Doharunda inleddes i slutet av 2001 har EU tillämpat ett moratorium när det gäller att

sluta nya bilaterala och regionala handelsavtal (utöver de som redan igångsatts).

Mot bakgrund av de svårigheter som under 2006 uppstod i Doha-processen och osäkerheten om denna över huvud taget leder till något resultat gjorde handelskommissionären Peter Mandelson redan under sommaren 2006 uttalanden om att EU kommer att bli mer aktiv för att ingå nya bilaterala frihandelsavtal. Den 4 oktober samma år presenterade kommissionen ett utkast till en ny handelspolitisk strategi enligt vilken EU ska bli öppnare för importkonkurrens från övriga världen men samtidigt kräva ökat tillträde till andra marknader. Enligt strategin kommer man att föreslå en ”ny generation av noga utvalda bilaterala frihandelsavtal” som man ska försöka förhandla fram med ”nyckelpartners”. De främsta ekonomiska kriterierna för sådana avtal bör enligt kommissionen vara marknadspotentialen (ekonomisk storlek och tillväxt) och nivån på skyddet mot EU:s exportintressen. Särskilt Sydkorea, Indien och Sydostasien (ASEAN-länderna) har identifierats som huvudmål för denna strategi. Över huvud taget är fokus mycket inriktat på Asien, som hittills varit en vit fläck för EU men där USA – och av mer naturliga skäl Japan – på senare år i stället varit desto mer aktiva.

För teko- och skoindustrin inom EU skulle det senare scenariot vara tämligen attraktivt – nya exportmöjligheter på i dag skyddade marknader och inga större inskränkningar i möjligheterna att ingripa mot marknadsstörningar mot import utifrån. För konsumenterna inom EU och för EU:s framtida konkurrenskraft kan dock en sådan utveckling te sig mer problematisk.

Ovanstående resonemang om några av de olika faktorer som kommer att bestämma EU:s agerande i framtiden leder mig till tre tentativa slutsatser. För det första, utvidgningen av EU med tolv nya medlemsländer under 2000-talets första årtionde har lett till en alltmer heterogen union och att den protektionistiska falangen i medlemskretsen har stärkts. Teko- och skoindustrin i de nya medlemsländerna spelar en relativt sett tyngre roll i ekonomin och för sysselsättningen än för medlemmarna i EU-15. Detta kommer oundvikligen att prägla de nya medlemmarnas syn på hur långt i liberaliseringshänseende som man anser att EU kan sträcka sig. För det andra,

på kort och medellång sikt kan detta antas leda till att EU vidtar fler skyddsåtgärder (särskilt antidumpningsåtgärder) mot sådan import som hotar att skada eller konkurrera ut gemenskapsindustrin inom relativt arbetsintensiva näringar som exempelvis teko- och skor. För det tredje, EU:s möjligheter att tillgodose sina offensiva intressen och skapa mer djupgående och varaktiga marknadsöppningar för sina exportörer kommer framför allt att kunna ske genom förhandlingar om nya bilaterala frihandelsavtal med ekonomiskt stora och växande ekonomier i Asien även om svårigheterna att tidigt nå framgång i sådana förhandlingar inte ska underskattas.

Källor och litteratur

Uppgifter om EU:s handelspolitik och dess olika mål på olika sakområden och varusektorer samt i förhållande till olika länder och ländergrupper kan hämtas från EU:s webbplats http://europe.eu/index_sv.htm och handelskommissionären Peter Mandelsons hemsida <http://ec.europa.eu/trade/>.

Dessutom kan värdefull information hämtas från de externa och därmed mer neutrala granskningar som regelbundet görs i WTO av medlemmarnas handelspolitik. Den senaste granskningen av EU ägde rum 2004 och nästa granskning förutses äga rum i början av 2007. Se också Stephen Woolcocks kapitel ”Trade policy – From Uruguay and Doha and Beyond” i Wallace and Wallace (red.), *Policy-Making in the European Union*, 5:e utgåvan, (Oxford University Press, Oxford, 2005).

Kommerskollegium är också en viktig kunskapskälla (www.kommers.se). Bland kollegiets olika rapporter och utredningar av relevans för detta kapitel kan nämnas *Handelspolitisk lägesrapport* (2004:2 och 2005), *Open for Business? A Comparative Analysis of the Trade Policies of the European Union, the United States, Canada and Japan* från 2005 (finns också sammanfattad på svenska) samt *The EU Treatment of Non-Market Economy Countries in Antidumping Proceedings*, från 2006. Se även kollegiets utredning *Finansiellt stöd till textil- och konfektionsindustrin I EU* från 2003. Jag vill också rikta ett stort tack till medarbetarna på Kommerskollegium för faktauppgifter och faktagranskning.

För uppgifter om teko- och skoindustrins storlek och betydelse i EU:s olika medlemsländer, se EUROSTAT och Doris Hanzl-Weiß, "Enlargement and the Textiles, Clothing and Footwear Industries" (*World Economy*, juni 2004). En kritisk granskning av EU:s skyddspolitik på teko-området återfinns i Joseph Francois & Dean Spinanger, *Post-ATC Textile and Clothing Trade Policies in the EU: Eyes Wide Shut*, december 2005.

Mycket har skrivits om EU:s AD-politik. Edwin Vermulst ger en sammanfattande kritisk betraktelse i artikeln "The 10 major Problems with the Anti-Dumping Instrument in the European Community" (*Journal of World Trade*, nummer 1, 2005). I samma tidskrift (nummer 4 2005) finns en mer apologetisk artikel av den högste ansvarige tjänstemannen i EG-kommissionen, Harald Wenig, med titeln "The European Community's Anti-Dumping System: Salient Features". Intressanta inblickar i motsättningarna mellan kommissionen och medlemsländerna och hur dessa röstar i AD-ärenden återfinns i Simon J. Evenett & Edwin Vermulsts artikel "The Politicisation of EC Anti-Dumping Policy: Member States, Their Votes and the European Commission" (*World Economy*, maj 2005). Vidare kan nämnas Thomas J. Prusa *The growing Problem of Anti-Dumping Protection* (NBER 2004).

Patrick A. Messerlin och Hilda Fridh har granskat WTO:s skyddsklausulavtal och vilka ändringar som där borde göras inom ramen för Doharundan, "The Agreement on Safeguards: Proposals for Change in the Light of the EC Steel Safeguards" (*Journal of World Trade*, nummer 4, 2006). En särskild studie om hur ursprungsregler kan fungera som handelshinder på tekoområdet har gjorts av Patricia Augier, Michael Gasiorek och Charles Lai-Tong, "Rules of Origin and the EU-Med Partnership: The Case of Textiles" (*World Economy*, 2004). En annan färsk studie i samma ämne är PricewaterhouseCoopers "Rules of Origin in the Southern African Development Community Group" (*SADC Group*), september 2006.

Enklaver i handelspolitiken

av Åsa Vifell

EU:s medlemsländer deltar i dag tillsammans med andra stater, intresseorganisationer och företag i en mängd förhandlingar om internationella regelverk såsom handels- eller miljöavtal. Sådana förhandlingar äger ofta rum inom organisationer som FN eller WTO. EU försöker i allt högre utsträckning agera som en enhetlig aktör och tala med en röst på den internationella arenan. Det betyder att EU-medlemsstater förhandlar som en del av en större grupp länder – eller som inom delar av handelspolitiken endast representeras av kommissionens tjänstemän. Detta gör också att det krävs en alltmer utvecklad EU-samordning och interna förhandlingar. Det intensiva arbetet med att få ihop en gemensam EU-position pågår dessutom samtidigt med att medlemsländerna använder andra strategier och vägar för att påverka utformningen av de nya reglerna. De internationella förhandlingarna såväl som EU-koordineringen är många gånger komplexa beslutsprocesser som innehåller ett stort antal arenor, aktörer och sakfrågor som kan dra åt olika håll. Processerna tenderar dessutom att pågå under lång tid, men med stor tidspress mot slutet när allt ska knytas samman till en avtalstext eller en överenskommelse av något slag. Att delta i sådana beslut och förhandlingar ställer med andra ord stora krav på medlemsländernas politiker och tjänstemän som ska representera sina stater. I det här kapitlet undersöks hur dessa krav hanteras, samt vilka konsekvenser anpassningen får för demokratin och för EU:s roll på den internationella handelspolitiska arenan.

Man brukar säga att statligt arbete bedrivs i hierarkier, marknader

eller nätverk och att just nätverksformen blivit allt mer utbredd i arbetet med internationella frågor. Men mycket tyder på att organiseringen vid EU-koordinering och under internationella förhandlingar inte liknar någon av dessa former utan istället ser ut som enklaver. Det vi ser är små slutna grupper av representanter från olika länder och organisationer, som under långa tidsperioder arbetar tillsammans med att ta fram olika avtal. Samordningen är tät och informell mellan deltagarna vilket anses nödvändigt för att snabbt kunna reagera i förhandlingarna, skaffa sig information och skapa allianser. I dessa grupper växer förtroendet och deltagarna utarbetar gemensamma referensramar och idéer. Tack vare grupperna kan man nå fram till ett internationellt fungerande samarbete där politik och överenskommelser skapas på ett effektivt sätt trots stora skillnader mellan de länder som deltar. Men när grupperna blir anpassade till och invävda i EU-samordning och internationella processer, avskärmas de samtidigt delvis från den nationella nivån. De dagliga kontakterna är snarast med kollegorna i den internationella eller europeiska kontexten, och mycket av arbetet sker utanför de formella nationella strukturerna. Grupperna blir således till internationella enklaver i den nationella förvaltningen. Den nära och informella karaktären på arbetet samt avståndet till den nationella nivån gör också att insynen blir dålig och möjligheterna att bedöma om besluten fattats på demokratisk väg små. Men eftersom de formella strukturerna består kan det nationella arbetet fortfarande beskrivas som demokratiskt – problemet är bara att enklaverna inte arbetar efter dessa strukturer. Slutenheten gör att man döljer hur politiken skapas vilket också ger möjlighet för EU att både argumentera för frihandel på en övergripande nivå, och sedan i olika förhandlingsgrupper agera för att bibehålla protektionistiska åtgärder. Detta blir möjligt eftersom enskilda grupper jobbar slutet utan någon övergripande samordning.

I det här kapitlet ska vi titta närmare på hur EU-ländernas situation ser ut i en internationell förhandling för att bättre förstå hur dessa enklaver uppstår, samt vilka för och nackdelar som finns med detta arbetssätt. Som exempel används förhandlingarna om förenklade handelsprocedurer i WTO som ägde rum inför ministermötet i Hongkong i december 2005. Genom att följa en enskild sakfråga kan

vi få en bild av hur det vardagliga arbetet med att skapa en gemensam EU-position, och att delta i internationella förhandlingar ser ut. Hur fungerar beslutsprocesserna? Vem deltar? Hur måste medlemsländernas representanter agera? Vilket handlingsutrymme har EU-länderna i internationella förhandlingar? Genom exemplet med förhandlingarna om handelsprocedurer kan vi se vilka krav som omvärlden ställer på EU-medlemsländernas representanter. Slutsatsen är att de enskilda ländernas handlingsutrymme påverkas på olika sätt av situationen. Dels kan möjligheterna öka att få igenom nationella idéer om regler på ett globalt plan med hjälp av EU, då EU har en stark ställning inom WTO. Dels måste staterna samtidigt anpassa sig till ett antal givna arbetssätt och informella regler. Dessa regler begränsar i sin tur handlingsutrymmet starkt eftersom möjligheterna att påverka formerna för det egna arbetet förskjuts utanför den egna statens kontroll. Genom att delta i internationella förhandlingar och EU-samordning formas stater, bland annat genom att de anpassar sina nationella politiska system efter de regler och normer som finns i internationella organisationer. Den form som arbetet antar för att effektivt kunna påverka de internationella beslutsprocesserna kan liknas vid enklaver – det vill säga vid slutna grupperingar av deltagare som är delvis bortkopplade från den nationella nivån och istället ingår i ett transnationellt sammanhang. Enklaverna underlättar och möjliggör ett effektivt arbete i de komplexa processer som EU och dess medlemsländer deltar i, men orsakar samtidigt demokrati- och legitimitetsproblem gentemot medborgarna eftersom insynen och möjligheterna till ansvarsutkrävande är begränsade. Som avslutning på kapitlet diskuteras därför olika för- och nackdelar med denna organisering. Är det ett hållbart sätt att hantera motstridiga krav på demokrati och effektivitet, eller mellan nationella intressen och EU:s retorik på den handelspolitiska arenan? Riskerar enklaverna att undergräva demokratin och EU:s legitimitet som en enad aktör?

Förenklade handelsprocedurer i WTO

Internationella organisationer och EU självt som en sådan, är en viktig del av omgivningen för världens länder och har ett stort inflytande på enskilda staters situation genom att definiera intressen, aktörer och sprida regler och modeller för politisk organisering. Exempelvis kan FN definiera vem som är en flykting och som måste ges skydd i enskilda stater, och OECD kan föreskriva hur en korruptionsfri förvaltning ska vara organiserad. Sådana starka idéer kan, om de kommer från en internationell organisation som betraktas som viktig, bli styrande för många staters beteende då dessa vill framstå som trovärdiga handelspartners, seriösa biståndsmottagare och så vidare. Så även om de internationella organisationerna saknar ekonomiska resurser eller formell makt, kan de påverka stater genom att konstruera delar av den verklighet som dessa och andra organisationer lever i. När det gäller EU:s handelspolitik är andra internationella organisationer, och i synnerhet WTO, en viktig del av den omvärld som EU och dess medlemsstater har att förhålla sig till och anpassa sig efter.

Vi ska nu använda oss av exemplet med förhandlingarna om förenklade handelsprocedurer för att förstå hur medlemsländernas förvaltningar formas av EU- och WTO-arbetet. Förenklade handelsprocedurer är en handelspolitisk fråga som rör avskaffandet av icke-tariffära handelshinder, det vill säga andra typer av handelshinder än tullar och kvoter. Förhandlingarna i WTO handlade mer specifikt om transiteringsfrihet, import- och exportprocedurer samt avgifter, och publicering av handelsregler. I förhandlingsmandatet ingick även frågor om tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad i de mindre utvecklade länderna, vilka är de som kommer att behöva anpassa sig mest till ett eventuellt regelverk. En illa fungerande tulladministration kan medföra stora kostnader i termer av administrativa utgifter, men också i form av förlorade intäkter. Exempelvis kan en långsam tullprocedur leda till att en lastbil full med paprika blir stående i stekande sol i ett hamnområde någonstans under så lång tid att grönsakerna förstörs och inte längre kan säljas. För länder som är kustlösa – det vill säga som är helt omgivet av andra länders gränser, och som måste transportera sina varor genom ett annat land, är sådana

problem extra tydliga. Handelsprocedurer inkluderar dock inte bara tullprocedurer, utan hela handelskedjan i form av betalnings- och transportprocedurer. Enligt Kommerskollegiums sammanställning motsvarar kostnaderna för krångliga handelsprocedurer någonstans mellan 2,5 och 15 procent av hela världshandeln. Att förenkla handelsprocedurer kan bestå i att minska överflödiga dokumentkrav eller avhjälpa brist på modern teknik. Handelsprocedurerna var en av de så kallade Singaporefrågorna som under en lång tid tillhört EU:s prioriterade frågor, men vilka mött motstånd i WTO-förhandlingarna.

Ministerkonferensen, som är WTO:s högsta beslutande organ och som ska sammanträda vartannat år, ägde rum i Hongkong i december 2005. Inför mötet behandlades handelsprocedurerna i en då ny förhandlingsgrupp inom WTO. Mellan ministerkonferenserna är det allmänna rådet som är det högsta beslutande organet och under Doharundan – den så kallade utvecklingsrundan som startade 2001, tillsattes *Trade Negotiations Committee* – TNC som ett övergripande organ för hela förhandlingsprocessen. Arbetsgrupper, såsom handelsprocedurgruppen, jordbrukskommittén eller handels- och utvecklingskommittén som de olika sakfrågorna är indelade i, rapporterade sedan till TNC. I november 2004 hade handelsprocedurgruppen sitt första möte och i juli 2005 hölls det sista inför det att gruppens ordförande skulle meddela hur långt gruppen kommit i förhandlingarna inför ministerkonferensen. Därefter hölls fler möten under hösten inför att en längre text med förslag till ministerdeklaration skulle lämnas in innan ministermötet.

EU:s strategi inför Hongkong-mötet där handelsprocedurfrågan skulle ingå var uppbyggd kring att få med så många frågor som möjligt, eftersom chanserna då ansågs större att alla aktörer kunde hitta något att vara nöjda med i uppgörelsen. Det betydde att enskilda EU-länder kunde känna sig tvungna att gå med på att behandla frågor inom WTO, som de helst hade velat lämna utanför förhandlingsrundan. Till exempel var det omdiskuterade jordbruksstödet något många EU-länder velat lämna utanför WTO-samarbetet, men där hade bland annat utvecklingsländerna och kommissionen tryckt på i förhandlingarna. I Anders Ahnlids kapitel i den här boken finns också en utvecklad analys av Doharundans förutsättningar och deltagare.

För EU-länderna föregicks mötena inom WTO av en omfattande EU-samordning i Bryssel, i Genève och bilateralt mellan huvudstäderna och kommissionen. Normalt förhandlas först en gemensam ståndpunkt fram i 133-kommittén i Bryssel där medlemmarna möts varje fredag. 133-kommittén är en förberedande rådsarbetsgrupp under allmänna rådet inom EU, och har fått sitt namn efter numret på den artikel där den finns angiven i fördraget. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i frågor som faller under artikel 133, men i praktiken har rådet arbetat efter konsensusprincipen i större avgörande frågor kring handelspolitiken. Men eftersom det var en stor mängd frågor som behandlades i 133-kommittén fanns inte handelsprocedurfrågan med varje vecka. Istället skedde det mycket informella samtal och möten på lägre nivåer. Kommissionen höll också enstaka expertmöten – något som emellertid inte föll så väl ut, eftersom de nationella experterna inte ansåg att de fick tillräckligt med utrymme att forma diskussionerna. De ansåg vidare att det var en svår roll för kommissionen att hålla i den här typen av samtal med experter som alla hade specifika idéer om vad som behövde göras. Vissa av medlemsstaterna hade kontakter med andra internationella organisationer såsom WCO – *World Customs Organization*, UNCTAD – FN:s konferens för handel och utveckling, Världsbanken och OECD. Dessa organisationer hade alla expertkunskap i frågorna, och skulle vid en eventuell implementering hjälpa till med det tekniska biståndet och kapacitetsuppbyggnaden i de minst utvecklade länderna. Organisationerna hade också observatörsstatus i förhandlingsgruppen för handelsprocedurer inom WTO.

Arbetet med förenklade handelsprocedurer kom egentligen inte igång på allvar förrän i februari 2005 när förslag började läggas. Flera av medlemsländerna, däribland EU, lämnade in skriftliga inlagor som diskuterades på mötena som ägde rum ungefär en till två dagar i månaden. Utöver detta hade kommissionen bilaterala möten med medlemsländerna, och dessa hade i sin tur träffats i olika konstellationer av likasinnade länder under förhandlingsgruppsmötena. Det ansågs relativt lätt att diskutera kring frågorna, och det fanns gemensamma begrepp och referensramar utvecklade då frågorna behandlats under lång tid inom andra fora än WTO. FN hade exempelvis

utformat riktlinjer kring olika typer av förenklande åtgärder redan på 1960-talet.

Under april 2005 färdigställde den svenska expertmyndigheten Kommerskollegium en utredning om hur ett modellavtal skulle kunna se ut på handelsprocedurområdet. Så småningom blev texten till en inlägga till kommissionen efter att först ha diskuterats med övriga medlemsstater. I maj hölls sedan ett möte i förhandlingsgruppen i WTO och inför detta kallade Sverige samman några länder till en gemensam lunch för en informell diskussion. Under lunchen och andra informella tillställningar ansåg deltagarna att man på ett bra sätt kunde presentera liknande rapporter och idéer. Dock betraktades det som viktigt att inte presentera sådana texter som nationella positioner eller inlagor, utan som diskussionsunderlag från en expertorganisation. Ibland bjöds kommissionen in och ibland inte, men organisationen tar ofta emot olika typer av förslag och inspel från medlemsländerna. Deltagarna från EU-länderna ansåg att det hade stor betydelse att deras delegater var etablerade och hade förtroende i gruppen, och personlig närvaro och kontakter upplevdes som ett måste. Utöver lunchmöten fanns det olika konstellationer av grupper med likasinnade länder vilka hade regelbundna kontakter både utanför och inom EU-kretsen. Kontakterna mellan de nordiska länderna var också täta. Det berodde framförallt på att Norge numera var det enda nordiska land som kunde tala med egen röst i förhandlingsgruppen. Detta krävde dock diskretion och diplomatisk skicklighet eftersom kommissionen var noga med att medlemsstaterna inte fick driva egna frågor, utan att EU måste stå helt enigt i och med att det handlade om gemenskapskompetens.

Under våren hölls ett seminarium på Jamaica där resultat och idéer från det tidigare arbetet presenterades för att öka förståelsen för vinsterna med förenklade handelsprocedurer i utvecklingsländerna. Seminariet anordnades av Världsbanken som tagit hjälp av Sverige för att finansiera verksamheten. Junimötet kom att bli det sista mötet före leveransen av lägesrapporten till den övergripande förhandlingsgruppen TNC inför Hongkong-mötet. Egentligen skulle resultaten i handelsprocedurgruppen ha sammanfattats vid ett möte i juli, men eftersom detta möte var schemalagt efter TNC:s månadsmöte kom

junimötets resultat att inkorporeras i lägesrapporten. Efter det att alla länder lämnat inlagor om de tre artiklarna gjordes en sammanställning där WTO-sekretariatet tog fram överlappningar och skillnader mellan inläggen, för att underlätta förhandlingsarbetet som sedan skulle ta vid. Då det var oklart vad som skulle finnas med i rapporten blev detta något som ordföranden i gruppen, tillsammans med WTO:s medlemsstater, var tvungen att avgöra. Några tänkbara resultat av de förhandlingar som studerats var att bara göra en sammanställning av de förslag som fanns på bordet, det vill säga den sammanställning som sekretariatet gjorde, eller ett första utkast till en gemensam text, eller ett avtal, eller till och med ingenting alls. Det fick dock inte vara något som var för långtgående eftersom alla frågor i rundan var tvungna att anpassa sig till varandra. Det innebar i princip att de viktiga jordbruksfrågorna var tvungna att ta ledningen. Övriga frågor skulle sedan kunna användas för att skapa kompromisser, så att de som varit tvungna att göra stora eftergifter på jordbrukssidan kunde känna att det fanns möjligheter till compensation. Det fanns alltså en koppling mellan olika sakfrågor som inte berodde direkt på frågornas innehåll, utan snarare på det faktum att de alla av politiska skäl måste hålla ungefär samma takt i förhandlingsrundan. Därför handlade en del av arbetet i förhandlingsgruppen om att snegla på andra viktiga förhandlingsgrupper, och då framförallt jordbruk men även NAMA-förhandlingarna (som handlade om marknadstillträde för industrivaror).

Fram till Hongkong-mötet hade förhandlingsgruppen mötts elva gånger, och över 100 medlemsländer hade lämnat skriftliga eller muntliga bidrag till arbetet. Det fanns vidare en överlappning mellan de olika förslagen, vilket tydde på att det utvecklats en viss konsensus kring frågorna. Det fanns också flera inlagor som var gemensamma för representanterna för de minst utvecklade länderna och flera i-länder. Under hösten blev situationen allt mer skakig i WTO och inom EU var jordbruksfrågorna den stora stöttestenen, så även om handelsprocedurfrågan framskred lugnt var oron stor att andra områden skulle hindra arbetet. EU betraktades i detta skede som en av problemaktörerna som riskerade att stjälpa Hongkong-mötet, men även USA:s ansågs vara motsträvigt och ovilligt att göra några efter-

gifter. Utöver jordbruksfrågorna var tjänster och livsmedelsbistånd två områden som bidrog till oron inför ministermötet.

Under Hongkong-mötet förändrades EU-medlemsländernas roll något eftersom kommissionen ensam skötte förhandlingarna. Representanternas roll blev då att be kommissionen om kontinuerliga rapporter och ha uppsikt över hur medlemsstaternas mandat följdes. Även nationella parlamentariker, experter och andra statliga företrädare fanns på plats i Hongkong bland annat för att nätverka och få insyn i arbetet, samt bidra med sakkunskap. Vid mötet utbröt demonstrationer där antiglobaliseringsrörelsen såväl som lantbrukarorganisationer visade sitt missnöje, både med inriktningen på förhandlingarna och med WTO:s hela existens. Innanför förhandlingslokalernas väggar rådde emellertid en betydligt lugnare stämning. Inför Hongkong-mötet levererade förhandlingsgruppen om handelsprocedurer en längre text som beskrev de framsteg som gjorts. Bidraget innehöll även ett arbetsprogram för den närmsta tiden efter Hongkong. Den text som blev resultatet av ministermötet i Hongkong innehöll sedan ett avsnitt från gruppen där det positiva samarbetsklimatet med utbyte av goda exempel och erfarenheter, fokus på tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad och en ökad kännedom om handelsprocedurers betydelse betonades. För att hinna fullgöra gruppens mandat ansågs det viktigt att så snart som möjligt efter ministermötet påbörja mer fokuserade och textbaserade förhandlingar.

Ministerdeklaration från Hongkong blev visserligen en kompromiss utan större överraskningar eller kliv framåt i jordbruksfrågan, men trots allt betraktades den som ett framsteg eftersom WTO:s medlemmar visade att de kunde enas på ett antal punkter. Något som ansågs nödvändigt för att visa att Doha-agendan fortfarande var levande. Vid en middag för EU:s handelsministrar uttalade sig kommissionär Mandelson och menade att EU fått en starkare position efter Hongkong-mötet genom att visa att man ville hålla arbetet igång. Han talade även om vikten av att betona en bred runda för att förhindra att de fortsatta förhandlingarna bara skulle komma att handla om jordbruksfrågor, vilket stöddes av flera medlemsstater.

Handelspolitikens förhandlingssystem – konsensus och möten

Att vara medlem i EU och i WTO innebär att vara del av en komplicerad tillvaro med många motstridiga krav att försöka anpassa sig till. Vi ska nu titta lite närmare på vad detta betydde för det nationella handlingsutrymmet. När den här berättelsen tog sin början arbetades det för fullt med att återuppta förhandlingarna runt Doha-agendan inför ministerkonferensen i Hongkong. Och EU:s medlemsstater deltog aktivt i detta arbete. Mötesprogrammet för alla stående kommittéer och förhandlingsgrupper som fanns etablerade innehöll under hösten 2004 till och med våren 2005 möten i genomsnitt varannan dag eller mer. Inför mötet i Hongkong infördes även möten på helger och kvällstid för att alla grupper skulle hinna ses och klara av sina agendor. Delegationerna på plats i Genève kunde bli inkallade med två timmars varsel på en söndag för att någon grupp skulle sammanträda. Därutöver skedde en stor del av de bilaterala möten och kontakter som äger rum utöver de schemalagda mötena i Genève, utanför ordinarie arbetstid eftersom denna redan var så uppbokad av förhandlingarna. En annan sak som karakteriserar beslutsprocessen är att frågorna ofta kopplas samman med varandra och flyttar mellan olika förhandlingsgrupper. Bland annat flyttade en katalog med handelshinder över från handelsprocedurgruppen till förhandlingsgruppen för NAMA, vilket betydde att andra representanter fick dessa frågor på sitt bord.

Utanför den formella beslutsprocessen, men ändå som en mycket påtaglig del av WTO:s arbete fanns också mini-ministermötena, där såväl USA som EU ingick, men där även andra länder kunde delta efter att ha erhållit en inbjudan. Också WTO-sekretariatet närvarade vid dessa möten. Dessutom fanns informella möten och så kallade "green room-möten" där mindre grupperingar av medlemmar samlades och försökte nå fram till lämpliga kompromisser. Många WTO-medlemmar hade permanenta delegationer på plats i Genève. Dessa kunde snabbt kallas in till spontana möten, men detta gällde långt ifrån alla vilket betydde att vissa länder riskerade att uteslutas

från möjligheten att påverka beslut, då de inte hade resurser nog att närvara vid alla möten.

När det gäller de formella relationerna mellan de olika organisationerna är både de enskilda medlemsstaterna, och EU som organisation medlemmar i WTO. I ministerkonferensen samt i allmänna rådet har varje medlem en röst var, vilket betyder att EU sammantaget hade 26 röster vid den här tidpunkten. Dessa läggs på samma alternativ om det skulle bli fråga om en omröstning. När EU bildades fanns inga regler där medlemsstaterna avsåde sig rätten att delta enskilt och föra sin egen tala inom de många internationella organisationer som medlemsstaterna samtidigt ingår i. Undantaget var dock GATT där Romfördraget gav EU exklusiv kompetens för handelsfrågor. EU var emellertid inte en egen part i GATT vilket organisationen är i WTO. De handelspolitiska relationerna kan således ses som de mest överstatliga av EU:s externa relationer då medlemsstaterna mycket sällan kan agera enskilt, och i relation till de nyare så kallade handel- och-frågorna ofta har valt att inte göra det även när utrymme finns. Det betyder att när EU ska göra ett inspel eller meddela sin position i någon fråga, krävs att de 25 medlemsländerna och kommissionen kommer överens om vilken den gemensamma hållningen ska vara. Helt konfliktfritt har detta inte fungerat, och det har även funnits interna strider eftersom inte alla medlemsstater fullt ut litar på kommissionens förmåga eller vilja att ta tillvara på de enskilda ländernas intressen. Tjänstemännen på WTO:s sekretariat med ansvar för att stödja förhandlingsgruppen för handelsprocedurer fick bland annat ta emot förfrågningar från enskilda medlemsstater om processens framskridande och förhandlingsläget. På sekretariatet ställde man sig då frågande till om det berodde på bristande intern koordinering i de enskilda delegationerna, eller om det var ett problem i EU-koordineringen. Det är för alla inblandade en välkänd dragkamp mellan kommissionen och medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har även föreslagit att sittande ordförandeskapet ska finnas med tillsammans med kommissionen under förhandlingarna vid ministerkonferenserna, för att försäkra sig om att kommissionen inte går utanför mandatet. Samtidig menade andra EU-länder att kommissionen inte ska

ges för snävt mandat, för att det måste finnas en viss flexibilitet för att följa med i utvecklingen av diskussionerna på hög nivå, utan att behöva omförhandla mandatet. Även åsikten att det borde finnas en rådskonstellation inom EU med handelsministrarna, istället för att som i dag låta rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser hantera frågorna, förekom.

Arbetet inom WTO kan betraktas som en ständigt pågående förhandling, där den förhandlingsrunda som just avslutats alltid följs av förförhandlingar inför nästa. Ibland leder förhandlingarna fram till avtal och ett utvidgat regelverk, men ibland misslyckas medlemmarna med att nå fram till en överenskommelse. Men även om utgången i förhandlingarna är oviss så kan man alltid vara säker på att förhandlingarna snart återupptas igen i en ny runda. Givet de stora skillnaderna i WTO-medlemsländernas ekonomier, intressen och interna strukturer är det svårt att nå fram till gemensamma förslag som alla kan acceptera. Det är ofta frågan om kompromisser då deklARATIONERNA från ministermötena är paketlösningar. Normalt fattas besluten med konsensus, men det finns möjlighet att genomföra omröstningar med majoritetsprincipen, något som i praktiken äger rum mycket sällan och som inte skedde under denna process. Men att konsensus var det vanliga i samarbetet betyder inte nödvändigtvis att alla representanter i WTO enats om att den bästa lösningen verkligen har nåtts. Att ett beslut tas med konsensus innebär att ingen gör några invändningar, snarare än att alla aktivt röstar ”ja” till ett förslag.

Redan nu kan några iakttagelser göras om vilken typ av beslutsprocess frågan om handelsprocedurer kan sägas ha varit. Statsvetaren Charles Lindblom talar om inkrementalism och att aktörer försöker att genomföra små förändringar av redan etablerade lösningar för att undvika allt eller inget-formuleringar som gör det svårt att enas. Men WTO är konstruerat kring återkommande förhandlingsrundor med stora ministermöten på hög politisk nivå, vilket gör att WTO-arbetet handlar om just paketlösningar – vad som i WTO-sammanhang kallas *single undertaking*. Samtidigt kan WTO:s förhandlingssystem sägas karaktäriseras av ett ständigt stegvis förhandlande om små detaljer och marginella förändringar för att komma fram till förslag som i slutändan redan är antagna beslut. Och om ministermötet i

Hongkong hade resulterat i ett förkastande av de förslag som lades fram kan man vara säker på att det skulle ha fortsatt att arbetas vidare längre ner i förhandlingssystemet – inte minst i kommittén för för-
enkling av handelsprocedurer.

Processer där politik skapas

Internationella beslutsprocesser som den vi tittat på här är ofta *komplexa* beslutsprocesser i flera avseenden. För det första var en hög grad av fragmentering eller splittring ett tydligt karaktärsdrag. Handelsprocedurerna innehöll mycket information av komplex karaktär, och arbetet handlade innehållsmässigt om detaljfrågor om allt från elektroniska dokument för tullklarering, till kapacitetsuppbyggnad i de minst utvecklade länderna. Det gjorde att olika typer av aktörer kopplades in för att kunna bidra med expertis. Det fanns ett stort antal aktiva aktörer i beslutsprocesserna som alla besatt olika delar av informationen, och hade idéer om vad som skulle bli utgången av förhandlingarna samt vad som var de viktigaste frågorna att fokusera på. Utöver de nationella representanterna från EU-länderna deltog såväl privata organisationer i form av intresseorganisationer och företagsorganisationer, som statliga aktörer i form av andra WTO-medlemsländers representanter såväl från rika i-länder som USA som från de minst utvecklade länderna, kommissionens tjänstemän, Europaparlamentariker, nationella parlamentsledamöter och andra internationella organisationers representanter – framförallt från OECD, UNCTAD, Världsbanken och WCO. Det var heller inte så att alla som formellt sett hade ansvar för frågorna deltog aktivt, och vice versa, vilket gjorde att en formell beskrivning av beslutsprocessen missade betydelsefulla deltagare.

Dessutom fanns det många och konkurrerande idéer om hur besluten och beslutsprocesserna skulle se ut. Processerna pågick dessutom parallellt på flera arenor. För det första var det viktigt att delta i och påverka EU-samordningen, eftersom det var den gemensamma hållningen inom EU som kommissionen skulle driva. Detta skedde genom arbetet i 133-kommittén, och på EU-samordningen inför mö-

tena på plats i Genève. Men samtidigt var det ofta svårt att påverka kommissionen i ett så sent skede av processen varför det ansågs nödvändigt att ha bilaterala kontakter med kommissionen, delta i expertmöten och att ha kontakter med andra medlemsländer, med UNCTAD eller med Världsbanken. Det var alltså fråga om ett flertal platser och nivåer och ibland var det oklart var processerna egentligen ägde rum, i synnerhet för mindre centrala aktörer. Detta gjorde också att de enskilda EU-länderna hade begränsade möjligheter att själva kontrollera processerna och de andra deltagarna. Flera av deltagarna beskrev det som att de internationella organisationerna och framförallt EU satte dagordningen, och att det egna landet sedan sprang efter.

Beslutsprocessen karaktäriserades vidare av att *politik i form av nya idéer och lösningar skapades längs vägen*. Bilden av förhandlingar som en situation där varje representant har ett färdigt mandat med exakta instruktioner utifrån vad man har enats om nationellt, tycks stämma dåligt överens med den verklighet som processens deltagare befann sig i. Aktörerna lärde sig istället efterhand vilka preferenser och nationella ståndpunkter de skulle agera utifrån. EU-länderna var medvetna om att strategierna som ställdes upp inte kunde utvecklas fullt innan det stod klart vad de övriga deltagarna ville, och vilka frågor som skulle finnas på dagordningen. Innan någon gjorde ett inspel med ett förslag såg deltagaren till att förankra och testa idéerna för att se om de var gångbara. Mycket av arbetet handlade om att få fram idéer och texter som "kan flyga" för att låna ett uttryck från en av deltagarna. Att stenhårt driva en linje som tänkts ut på egen hand nationellt låg långt från de krav som processen ställde. Internationella beslutsprocesser som denna tenderar att tidvis röra sig väldigt fort framåt, vilket även det ledde till revideringar av positioner längs vägen eftersom vissa idéer och skrivningar inte längre var aktuella. Genom kontinuerliga kontakter mellan experter på området, där erfarenheter utbyttes och olika idéer testades och diskuterades utformades inlägg från medlemsstaterna, vilka i sin tur även styrde vilka nya inlägg som kunde göras och accepteras.

De lösningar som togs fram var således betingade av relationer och händelser i gruppen av deltagare som skulle komma överens. Den *historiska bundenheten* kan därför betraktas som ytterligare ett viktigt

drag i förhandlingsprocessen och var, liksom i många andra komplexa processer, hög. Inom WTO-förhandlingarna och inom EU-arbetet med handelsprocedurer verkade den historiska bundenheten framförallt bestå i en gemensam kunskap om processens utveckling och den etablerade vokabulären. Forskare som studerar förhandlingar brukar peka på betydelsen av teknisk eller vetenskaplig kompetens, då det finns en föreställning om att det är viktigt att kunna presentera sina argument utifrån expertis och sakkunskap. Men här var det alltså även en sakkunskap om processen i sig som var nödvändig för att framstå som en påläst och seriös deltagare. Det vill säga en form av administrativ kompetens. Vem hade lagt vilka förslag tidigare? Var fanns ömma tår att undvika? Vilka var de etablerade begreppen som skulle användas för att inte skapa oklarheter eller riva upp tidigare konflikter? En hög grad av kontinuitet bland representanterna ansågs därför också vara en fördel.

Ytterligare ett framträdande drag i beslutsprocessen som formade EU-medlemsländernas arbete, var att processen tycktes *sakna slut*. En vanlig teoretisk föreställning är att när ett beslut väl är fattat, går processen vidare med implementering och aktörerna lämnar då förhandlingsstadiet. Men istället tycktes förhandlingarna här fortsätta, antingen med förhandlingar inför nästa ministermöte, eller med frågor om hur genomförandet skulle se ut. Många av de avtal och regler som *sluts* på internationell nivå är vidare tidsbegränsade och bara tänkta att gälla fram till en viss tidpunkt när ett nytt avtal ska ta vid. På så vis tycktes processens deltagare ständigt invända i arbete tillsammans med kollegor som visserligen ofta kom från andra länder, men som hade liknande sakfråge- och processkunskap och ett stort intresse och engagemang för frågorna.

Anpassning för inflytande – effektiva enklaver

De nationella aktörerna som arbetade med handelsprocedurfrågorna var i hög grad inbäddade i den internationella kontexten, och upplevde det som viktigt att passa in i dessa sammanhang. Organiseringen av den nationella förvaltningens arbete med internationella och

EU-relaterade frågor kan därför beskrivas och förstås som anpassad till de internationella förhandlingarna och däribland EU-samordningen. Förutsättningarna där bestod av fragmenterade, historiskt bundna processer utan slut där politiken tycktes skapas längs vägen. Deltagarna såg det som viktigt att följa såväl formella som informella regler om hur man skulle agera och deltagandet ställde höga krav på saker som samordning, nätverkande, expertis, kontinuitet och kunskap om processens språk och historia.

Nationellt hanterades frågorna av ett begränsat antal personer, vilka deltog aktivt i arbetet inom EU och WTO. Dessa grupper arbetade nära tillsammans med nästan dagliga kontakter både formellt och informellt. Grupperna var tätt samordnade för att kunna föra fram ståndpunkter och få reda på den senaste informationen. Eftersom frågorna kunde röra sig snabbt mellan olika arenor gällde det att kunna följa med vilket gjorde att de formella kanalerna ofta inte var effektiva att använda. I grupperna ingick personer från olika ministerier, myndigheter och ibland icke-statliga organisationer. När grupperna sedan deltog i de internationella beslutsprocesserna inom WTO och i EU-samordningen hamnade de i internationella eller europeiska sammanhang som upptog deras tid och uppmärksamhet vilket gjorde att kontakterna med hemorganisationerna minskade. Samtidigt minskade gränserna mellan de organisationer och länder de hörde till formellt ju mer sammansvetsade grupperna blev. Använder vi Sverige som exempel kan vi även se att de rådande arbetsätten på internationell nivå som anammades skiljer sig åt från de nationella arbetsätten. Dels genom mer informellt arbete och genom att de kräver annan kunskap av deltagarna, dels för att de har en högre grad av komplexitet som måste hanteras vilket leder till mer vertikal samordning över organisationsgränser. I Sverige ledde det till att gränsen mellan myndigheter och departement blev otydlig och att dessa två nivåer kom närmare varandra.

Det fanns täta kontakter med motsvarigheter i andra länders förvaltningar och tjänstemän i internationella organisationer. Där träffades nationella experter med liknande positioner och uppdrag med stor sakkunskap om handelsprocedurer som nu möttes och utbytte erfarenheter och arbetade tillsammans. Samtidigt fanns ett fysiskt

avstånd till hemorganisationerna, eftersom stora delar av förhandlingarna sker utomlands, och deltagarna har många resdagar när de inte befinner sig på sitt ministerium eller sin myndighet. Många av förhandlarna har över hundra resdagar om året, vissa åker en eller två dagar varje vecka till Bryssel, och andra är permanent stationerade i Genève eller Bryssel. Deltagarna kan på så sätt sägas snarare tillhöra en större grupp av likasinnade aktörer som återfinns på internationell nivå. De ingår i relationer med internationella kolleger från andra länders statsförvaltningar, intresseorganisationer eller internationella organisationer, där de alla arbetar med samma frågor utifrån den gemensamma utgångspunkten att det är ett viktigt område, och utifrån etablerade föreställningar som växt fram över tid om hur området ser ut och fungerar. När delar av nationella förvaltningar vävs in i och tillhör internationella sammanhang snarare än nationella, blir dessa grupper ett slags öar i den nationella förvaltningen bestående av en bit av internationella sammanhang, med aktörer som arbetar efter de regler och normer som råder i den internationella eller europeiska kontexten. Både fysiskt och identitetsmässigt befann sig gruppen utanför den nationella förvaltningen och var istället en del av det transnationella sammanhanget. Begreppet transnationell undviker här den traditionella uppdelningen mellan internationellt och nationellt vilken ofta är missvisande eftersom en sådan klar uppdelning sällan tycks existera och har använts av bland andra sociologen Ulrich Beck. När förhandlingsmötena var över reste dock förvaltningen hem igen och avskärmningen från den nationella politiken bröts. Men eftersom processen inte verkade ha något slut var det snart dags att delta i det internationella igen. Först genom täta telefonkontakter och mejl med internationella och europeiska kollegor där den nationella positionen inför nästa möte började utkristalliseras, och sedan igen genom nästa resa.

Slutna grupper löser problem – och skapar nya

I forskning om europeisering och internationalisering talas ofta om transnationella eller internationella nätverk. Ordet nätverk får oss dock lätt att associera till något öppet som aktörer kan röra sig in i och ut ur, och där det inte alltid är helt tydligt vem som ingår och inte. Det handlar ofta om lösa sammanslutningar där relationerna inte är formaliserade. Och även om formerna kan vara stabila behöver inte deltagarna vara desamma. Den form med små samordnade grupper som arbetade effektivt tillsammans kan snarast liknas vid enklaver. Med enklaver avses här små grupper av tjänstemän och politiker från olika och organisationer vilka arbetar inom ett sakfrågeområde och som delvis skiljs av från den nationella kontexten. Enklaver är mindre enheter som delvis avskiljs från den organisation de politiskt tillhör, och istället ingår i en annan omgivning. Till skillnad från idén om nätverk innehåller begreppet enklav antaganden om relationer till deltagarnas hemorganisationer, och också om vad som skapat grupperna. I det här fallet handlar det om komplexa, fragmenterade, långa och administrativt komplicerade processer som kräver god samordning, kunskap om sakfrågans historia och innehåll, informella kontakter för att hantera tidsbrist, många resor och så vidare. Och som vi såg var grupperna tydligt avgränsade och medlemskapet stabilt över tid. Det berodde bland annat på att detta ansågs förbättra möjligheten att påverka de internationella förhandlingarna, eftersom kontakter sågs som personberoende och krävde en viss typ av kunskap som deltagarna förvärvade över tid. Att processerna tycktes sakna slut bidrog också till att grupperna blev stabila över tid eftersom de under långa perioder var invävd i internationella sammanhang.

Vissa nätverk, så kallade professionella nätverk, består framförallt av experter på ett sakområde och därmed oftast av en profession vilket ger sammanhållning i gruppen då alla har liknande utbildningsbakgrund, gemensamma utgångspunkter och språk. Detta stämmer delvis på de grupper vi såg här, men dessutom avgjorde den formella positionen deltagandet. Det är först och främst statliga representanter som deltar i förhandlingarna, men beroende på tidigare kontakt-

mönster och relationer till varandra, samt vilka frågor som dyker upp på den internationella arenan eller i EU-samarbetet kan nya aktörer komma att inlemmas i enklaverna. De statliga aktörerna har emellertid oftast möjlighet att kontrollera vilka intressegrupper som ska inkluderas och konsulteras. Men för att en ny deltagare ska bli insläppt och få inflytande i gruppen krävs att denna behärskar processens vokabulär och historia samt har kännedom om viktiga arenor och aktörer. Då beslutsprocessen på de internationella arenorna är mycket komplexa är det heller inte säkert att det finns tid och resurser att uppmärksamma nya potentiella samarbetspartners.

En sak som bidrar till gruppernas slutenhet och svårigheten för aktörer utanför att delta eller få insyn i verksamheten, är den viktiga specialkompetens som förenar deltagarna. Det tycks emellertid inte bara vara en kompetens knuten till olika sakprofessioner. Istället handlade det om en kompetens med mer administrativa drag med sin grund i processernas höga grad av historisk bundenhet. Det gäller att ha en stor kunskap om hur de organisationer inom vilka beslutsprocessen pågår fungerar. Kunskap och förståelse för spelreglerna inom WTO och EU är avgörande för handlingsutrymmet. Sakkunskapen är den om processens historia och specifika drag och denna kläds sedan i en gemensam, och för den oinsatte, svårbegriplig vokabulär eller jargong. I de informella kontakterna finns etablerade uttryck som är viktiga att känna till och om de inte används uppfattas aktörer som dåligt pålästa och oseriösa. Det gemensamma språket styr på så vis vad som uppfattas som relevanta synpunkter. Vikten av att vara exakt och att använda etablerade uttryck för att göra sig förstådd och undvika konflikter kan inte nog betonas. Eftersom en stor del av arbetet sker informellt dokumenteras inte verksamheten, vilket ytterligare försvårar insyn och möjligheter för de utanför gruppen att få en uppfattning om hur processen fungerar.

Enklaver kan således sägas vara slutna i tre bemärkelser. För det första genom att deltagandet är begränsat och i stor utsträckning kan kontrolleras av de statliga aktörerna. För det andra genom att mycket av arbetet sker informellt, bakom stängda dörrar och långt från den nationella nivån. Och för det tredje genom att etablerade uttryckssätt och en gemensam jargong försvårar insyn och deltagande för aktörer

utanför kärngruppen. Samtidigt som den nära samordningen möjliggör effektivt agerande tack vare snabb information, god kommunikation, högt förtroende i grupperna och inga kritiska granskare under processens gång, påverkas demokratihalten i det nationella arbetet avsevärt. I synnerhet ökar avståndet till medborgarna när viktiga beslut tas under sådana informella former. Då det framförallt är tjänstemän som deltar i arbetet riskerar även de folkvalda politikerna att ha svårt att få insyn i och kunna bedöma och styra arbetet.

Ökande komplexitet i EU-samarbetet

Eftersom EU i allt högre utsträckning riktar sina blickar utåt mot den globala arenan, och allt oftare försöker att samla sina medlemmar för att agera gemensamt gentemot omvärlden, betyder det att medlemsstaterna blir allt mer inyävda i sådana komplexa processer som beskrivits här. Det betyder också att organiseringen i enklaver kan komma att öka och riskera att göra unionens verksamhet allt mer svåröverskådlig och sluten för de vanliga medborgarna. Genom att ett fåtal enheter hanterar EU och den internationella samordningen på ett effektivt sätt i enklaver, kan den resterande förvaltningen agera i enlighet med de formella styrmedlen och uppfylla de demokratiska kraven. Här kan även en särkoppling mellan prat och handling användas där den formella beslutsprocessen beskrivs, men där denna beskrivning inte alltid stämmer överens med vad som sker i praktiken.

En annan effekt av organiseringen där små grupper hanterar varje enskild sakfråga bakom stängda dörrar, och möjligheten att låta andra enheter av staten sköta den nationella politiken som om inget hänt. På så vis osynliggörs politikskapandet och de former under vilka detta sker. Tack vare en särkopplingsstrategi där vissa enheter av staten hanterar det internationella och EU-arbetet medan andra delar av de statliga organisationerna arbetar med den nationella politiken, kan motstridiga krav som tillväxt och hållbar utveckling, handelsliberalisering och skydd av inhemsk industri eller demokrati och krav på snabba beslut hanteras. Enklaverna möjliggör en uppdelning

mellan olika verksamheter som gör att EU på ett övergripande plan kan tala om handelsliberaliseringar som ett viktigt mål för EU, samtidigt som andra aktörer inom organisationen i andra arbetsgrupper och kommittéer, agerar för att behålla olika begränsande och protektionistiska regler. Och eftersom de olika enheterna, eller enklaverna, inte har nära kontakter med varandra blir det möjligt att göra de två sakerna samtidigt. På så vis underlättar enklaviseringen arbetet, i synnerhet som de gör det lätt att utestänga kritiska aktörer eller granskare av olika slag. Men för utomstående som ibland möter båda delarna framstår förstuds agerandet som motstridigt och riskerar att minska förtroendet. Att inom WTO tala för ökad frihandel och förenklade handelsprocedurer måste också backas upp av en koppling mellan prat och handling vilket än så länge visat sig svårt att åstadkomma. Enklaverna kan ses som en lösning på två typer av motstridiga krav, dels de ovan som handlar om att balansera frihandel och skydd av nationella industrier, och dels de som handlar om effektivt deltagande i processerna och uppfyllandet av demokratiska normer som inte alltid går hand i hand.

EU ger både utvidgat och minskat handlingsutrymme

När det gäller EU-medlemsstaternas handlingsutrymme i globala sammanhang visade exemplet med beslutsprocessen om förenklade handelsprocedurer, att utrymmet påverkades av försöken att passa in i WTO och EU. Att ingå i EU-delegationen gav ökad tyngd åt EU-medlemsstaterna i WTO. Förutsatt att den linje som kommissionen drev låg nära den egna nationella, blev möjligheten att få WTO:s regler att likna nationella idéer större, jämfört med om enskilda stater drivit frågorna på egen hand. Men att agera inom EU begränsade dock samtidigt handlingsutrymmet avsevärt. Det är EU som i hög grad bestämmer dagordningen för den nationella handelspolitiken, och mycket tid och resurser lades vid att ha goda kontakter med kommissionen för att inte hamna i en situation där medlemslandet bara måste jaga agendan. Något som gjorde att framförallt formerna

för verksamheten begränsades och att enklaver blev den effektivaste arbetsformen.

EU-medlemsländernas position i WTO är beroende av att detta är ett av EU:s mest överstatligt organiserade områden. Men om EU:s medlemsstater ändå inte kunde påverka särskilt mycket genom att sitta med under förhandlingarna i Genève, där kommissionen ensam förde medlemsstaternas talan, varför slösades det ändå med knappa resurser i form av tid och engagemang, för att se till att representanter fanns på plats? En förklaring rör möjligheterna till kontakter med andra aktörer vid sidan av och inom WTO. Eftersom EU-samordning bara råder i de formella sammanhangen, och inte i alla de så viktiga omkringliggande strukturerna, fungerade sådana strategier som ett sätt att bibehålla handlingsutrymmet trots den begränsning som EU-medlemskapet innebar. Små medlemsstaters ringa betydelse i världshandeln komprimerades i handelsprocedurfrågan av det faktum att det finns utrymme att praktisera alternativa strategier såsom att finansiera olika projekt, att samarbeta med andra viktiga reglerare på området som WCO och Världsbanken samt att liera sig med andra likasinnade medlemsländer i och utanför EU-kretsen. Enklavernas deltagare var också väl invävda i dessa internationella kontakter och hade goda förutsättningar för sådant nätverkande. Att delta i WTO:s möten innebar också ett tillfälle för nya deltagare att lära sig dessa saker och socialiseras in i enklaverna. Rätt vokabulär och historisk kunskap om processen och personliga kontaktnät är exempel på sådana saker som kunde inhämtas. Ett konkret svenskt exempel på detta är att tjänstemän från Kommerskollegium ibland fick följa med på möten trots att deras expertis inte skulle behövas då Sverige ändå inte får yttra sig. Istället handlade det om att låta nyanställda tjänstemän delta för att lära sig organisationen och socialiseras in i vilka handlingsmönster som var accepterade i gruppen.

Att vara en känd aktör på arenan var vidare viktigt vid tillsättningen av tjänster som ordförande i förhandlingsgrupper och liknande, vilket i förlängningen kunde ge ett ökat inflytande. Även andra betydelsefulla internationella organisationer såsom WCO och Världsbanken som var involverade i WTO-arbetet hade kontakter med de mer frihandelsvänliga länderna. Att som enskilt medlemsland i WTO

stödja dessa organisationer ekonomiskt kan betyda en större chans att de minst utvecklade länderna accepterar och blir mer positivt inställda till ett avtal på grund av att de känner att de kommer att få stöd att genomföra det framöver. Att förstå hur ett avtal växer fram och sedan varför detta antas eller inte är en komplex analys, och att enbart se till de resurser som har betydelse i en förhandlingssituation är inte tillräckligt. Saker och ting som sker vid sidan av och långt före ministerkonferenserna kan forma förslaget och inställningarna på ett sätt som enskilda, även stora, medlemsländer inte kan ändra.

De nationella aktörerna i medlemsstaternas förvaltningar såg det som nödvändigt att anpassa sig till de internationella processerna för att kunna utöva inflytande över de regler som där skapades vilket ledde till tätt samordnade enklaver. Att delta i WTO- och EU-förhandlingar ställde stora krav på deltagarnas beteende. Språkkunskaper, resurser i form av tid och pengar samt sakkunskap om den aktuella frågan var några av de saker som krävdes. De många mötena, de parallella arenorna och fragmenteringen i beslutsprocesserna gjorde att deltagandet för medlemsstaterna kunde bli resurskrävande och därmed påverka det nationella handlingsutrymmet avsevärt. Att presentera en nationell ståndpunkt kräver vidare nationell koordinering, samt kontakter med den politiska ledningen, vilket i vissa EU-medlemsländer inte är det enklaste. Sammantaget formade de olika dragen i de internationella processerna som beskrivits ovan i hög grad EU-medlemsländernas handlingsutrymme. Samtidigt ställdes det krav från representanternas nationella kontext på andra sätt att agera som ibland passade mindre bra överens med det internationella arbetet. När arbetet blir organiserat i enklaver får det bland annat effekter på möjligheterna för medlemsstaterna att leva upp till kravet på en demokratisk organisering eftersom värden som insyn, deltagande och kontroll får stryka på foten i förhållande till effektivitetskraven. I Sverige ställdes exempelvis krav hemifrån på att agera inom ramen för den svenska dualistiska modellen där förvaltningen är självständig och styrs med vissa metoder och gränsen mellan departement och verk är tydlig. Men dessa metoder verkade inte effektiva i de komplexa beslutsprocesserna, utan istället sågs informella styrsignaler som mer flexibla och dominerade därför. Men att ingå i nära

informellt samarbete i grupper som gick över departements- och verksgränsen, kan ses som problematiskt för den svenska dualistiska modellen.

Sammanfattningsvis kan de enskilda medlemsländernas handlingsutrymme öka, vare sig dessa är stora eller små, i och med att EU har en mycket stark ställning på den internationella arenan när det gäller handelspolitikens utformning. EU har med tiden också tagit sig an en allt mer ledande roll inom WTO, och handelsprocedurfrågorna är en av många frågor som EU arbetat med att föra upp på dagordningen. Men detta för oss till ett av de sätt som medlemsländernas handlingsutrymme minskat. Alla EU-medlemmar har inte handelsliberalisering högst på dagordningen i alla sakfrågor, eftersom det finns andra viktiga intressen att förhålla sig till nationellt. WTO:s uppbyggnad kring återkommande rundor och ett single undertaking gör att medlemsländernas möjligheter att hålla vissa frågor borta från agendan är tämligen begränsade. Dessutom ställer EU specifika krav på medlemsländernas arbete i termer av intensivt nätverkande med kommissionen, kunskap om processer, jargong och historia, olika strategier för att föra fram sina ståndpunkter och så vidare, vilket gör att man kan tala om en anpassning till en situation och till krav som inte kan kontrolleras av medlemsstaten. Dessutom kan länderna inte driva alla frågor som önskas utan måste välja sina strider. När det gäller genomslag för sakfrågor internationellt tycks EU-medlemskapet öka handlingsutrymmet, men när det gäller formerna för det nationella arbetet tycks detta verka i motsatt riktning.

Demokratin och de internationella förhandlingarna

Internationella organisationer utfärdar regler i angelägna syften såsom att stödja mänskliga rättigheter, skapa lösningar på gränsöverskridande miljöproblem eller skapa välstånd genom handel. Trots sådana världsförbättrande ambitioner brottas organisationerna dock ofta med legitimitetsproblem med anledning av att de interna strukturer och processer som etablerats, inte lever upp till de positiva vär-

den som organisationens verksamhet sägs sträva efter. WTO anser sig ha svaren på hur tillväxt, utveckling och modernisering nås, och besitter såväl expertbaserad som moralisk auktoritet i meningen att organisationen uppfattas vara den ledande organisation vars regler man som annan aktör bör följa. Samtidigt lider den liksom många internationella organisationer av legitimitetsproblem. För till idén om den moderna och effektiva staten hör även idéer om demokrati. På senare tid har en mängd reformer och andra förändringar genomförts inom många internationella organisationer och så också inom WTO och EU. Deltagandet har breddats, kontakter med frivilligorganisationer har upprättats, stödet till utvecklingsländer för att delta i förhandlingar har ökat och så vidare. Men givet att beslutsprocesserna fungerar som de gör och tvingar medlemsstaterna att agera och organisera sig på vissa sätt, kvarstår en hel del arbete med att förbättra strukturerna både internationellt och nationellt för att dessa ska anses demokratiskt legitima. Frågor om EU:s demokratiska legitimitet är ständigt föremål för debatt och inom handelspolitiken lider organisationen av ett annat internt spänningsförhållande. Detta eftersom EU samtidigt som organisationen propagerar och säger sig arbeta för ökad frihandel, har medlemsländer med protektionistiska intressen i handelspolitiken, vilket gör att organisationen inte alltid lever upp till sina ideal som föregångare i frihandelsfrågor. Organiseringen i enklaver som är en anpassning till de internationella förhandlingarna utgör dock en lösning på detta dilemma eftersom det blir möjligt att särkoppla verksamheter från varandra.

EU-samordning och internationella förhandlingar skapar alltså enklaver som överbryggar skillnader mellan länder, regioner, världsdelar och organisationer. Enklaverna utgör således en effektiv form för samarbete, men samtidigt för denna organisering med sig en del demokratiproblem. Om vi ser till den representativa demokrati-modellen vars idéer såväl medlemsstaterna som EU och WTO är utformade efter, finns det problem med bristande insyn i ofta små och väl samordnade grupper av tjänstemän och politiker som arbetar med frågorna. Den representativa demokratin bygger på en tydlig rollfördelning där medborgare väljer politiska representanter som beslutar om politiken varpå förvaltningen neutralt genomför den.

Legitimiteten i modellen kommer från att det går att utkräva ansvar och kontrollera representanterna, och för detta behövs insyn eller andra kanaler för att skaffa information om vad som sker. Men i enklaverna blandas politik och förvaltning samman när deltagarnas roller blir otydliga i det informella och nära samarbetet. Dessutom är kopplingen mellan representerade och representanter svag, och möjligheten att hålla beslutsfattare ansvariga är begränsade eftersom det är genuint oklart när och var beslut fattas. De folkvalda riskerar då att få ta ansvar för sådant som de inte kunnat påverka och medborgarna liksom deras representanter har inga eller otillräckliga möjligheter att granska och kontrollera förvaltningen.

Det deliberativa demokratiperspektivet har blivit något av en trend inom forskningen. Enligt många forskare ger denna demokratimodell en bättre bild av vilken typ av demokrati vi har att göra med inom komplexa system såsom EU. Modellen ger oss även en ny syn på flera av de demokratiproblem som uppstår i den representativa demokratimodellen. Den deliberativa demokratin, eller samtalsdemokratin, bygger på att deltagarna i en process engagerar sig i ett samtal där de bästa argumenten och inte den aktör med de största ekonomiska maktmedlen tillåts få genomslag. En rättvis process tänks göra besluten legitima och accepterade. När beslut legitimeras på sådana grunder öppnas möjligheten för att andra organisationsformer än de traditionella hierarkiska kan vara demokratiska. Och flera av enklavernas drag tycks stödja tesen att den deliberativa demokratins kriterier för en legitim process kan uppfyllas.

Bland annat förändrades ståndpunkter i mötet med andra aktörers argument, och diskussionerna var ofta öppna i meningen välkomnande för nya lösningar och erfarenheter, vilket bidrog till att skapa gemensamma referensramar. Flera av enklavernas karaktärsdrag tycks ha bidragit till detta och då framförallt den höga graden av kontinuitet och tät samordning som skapade förståelse för varandras argument och det faktum att även konkurrerade intressen organiserades in. Men tyvärr verkar det även som om några av den deliberativa modellens centrala krav får stryka på foten. Detta gäller framförallt möjligheterna för aktörer att göra sina röster hörda och få tillträde till beslutsprocesserna. Den konsensus som uppnås tycks till viss del vara

beroende av att vissa avvikande intressen organiseras ut ur processen. Ytterligare ett faktum som påverkar uppfyllandet av den deliberativa modellen handlar om att det tycks vara lättare att uppfylla kraven på deliberation i tidigare skeden av processen medan det mot slutet alltid blir fråga om paketslösningar, men detta är en del av processen som den nationella förvaltningen i mycket liten utsträckning kan påverka. Men framförallt måste bristen på en koppling till en offentlig debatt lyftas fram. Det är utan tvekan frågan om en elitdeliberation utan kopplingar till en offentlig sfär där frågorna diskuteras öppet. Sammantaget gör också den begränsade öppenheten att det inte går att bedöma detta som en demokratisk organisationsform. En demokratigranskning visar alltså att enklaverna på flera sätt är oförenliga med såväl den representativa som den deliberativa demokratimodellen. Men om vi återgår till fördelarna med enklaverna ser vi att de var väl anpassade till de krav som EU-samordningen inför de internationella förhandlingarna i WTO ställde på medlemsstaterna. Genom den täta samordningen kunde information snabbt spridas, det etablerade språket underlättade kommunikation och skapade gemensamma referensramar och begrepp som såväl utvecklingsländer som rika nationer kunde diskutera utifrån. På så vis kunde också känsliga politiska frågor bli till tekniska eller formfrågor som var lättare att tala om. Därmed blir det möjligt att överbrygga skillnader mellan länder och intressen och att nå fram till beslut trots den komplexitet som finns i det internationella systemet. Men är då dessa enklaver, givet deras effektivitet, ett hållbart sätt att organisera verksamheten eller utmanas de av demokratiproblemen som pekats ut?

Om vi tänker oss ett scenario där EU ytterligare försöker stärka sin position på den globala arenan, undersökningar visar ju att redan i dag har nästan alla internationella frågor en EU-dimension som nationella förvaltningar måste hantera. Ja, i så fall kan vi också förvänta oss att denna ökade EU-koordinering kan leda till fler byråkratiska enklaver och därmed till att förankringen hos medborgarna försvagas ytterligare. På så vis riskerar EU:s legitimitet att undergrävas genom att besluten flyttas ännu längre bort från medborgarna. I takt med att EU blir mer etablerad som aktör på den internationella arenan kommer EU också att granskas och utmanas i högre grad. Och ge-

nom att tala med kliven tunga riskerar EU att tappa i trovärdighet. EU:s legitimitet utåt kan försvagas om kopplingarna mellan prat och handling och mellan olika delar av utrikespolitiken fortsätter att saknas. Att argumentera för frihandel i politiska sammanhang och sedan driva en protektionistisk linje i enskilda förhandlingsgrupper kan ses som dubbelmoral och riskerar att minska EU:s handlingsutrymme inom WTO genom att skapa motstånd mot de frågor man vill driva. Om EU:s gemensamma position fortsätter att anta skepnader som inte stödjer handelsliberalisering beror det på hur den interna samordningen fungerar, och vilka medlemsländer som där fått genomslag. Hur kommissionen och ordförandeskapet förmått jämkas ihop de olika viljorna är andra saker som spelar in.

Ytterligare en fara med de enklaver som underlättar samarbete internt i gruppen är att de i förlängningen skapar svårigheter att koordinera horisontellt vilket ytterligare bidrar till splittringen. Att deltagarna i enklaverna lärt sig att överbrygga skillnader och prata om sakfrågorna på ett sätt som underlättar avtalsskrivande betyder inte att omvärlden gjort detsamma. De som inte deltagit direkt delar inte de gemensamma referensramar och idéer som skapats och för utomstående kan resultaten av enklavernas arbete istället bli obegripligt och förvånande. Om medborgarna inte har möjlighet att ta del av arbetet och är en del av debatten, är det svårt att se att de ska kunna uppfatta värdet av ökad frihandel och europeisk integration på samma sätt som kommissionen gör, när deras egna industrier och arbeten upplevs hotade. Och det är ju i slutändan medborgarna som ger mandat åt sina representanter angående vilken linje som kommissionen får driva. Om den frihandelsvänliga retoriken ska kunna följas upp av ett agerande i samma riktning krävs att de nationella intressena intar en sådan position. Men i detta scenario får medborgarna i medlemsländerna samtidigt det allt svårare att veta hur politiken utformas och vad deras representanter egentligen gör.

För att utvecklingen ska vända krävs ett sätt att hantera den slutenhet som organiseringen i enklaver medför och som osynliggör politiken för medborgarna. Vilka avvägningar har gjorts när internationella avtal slutits? Vem har deltagit? Vem kan förväntas tjäna och förlora på avtalen? Vilka lösningar kan förväntas på de nya problem

som riskerar att uppstå? Att förklara och förankra den politik som drivs, oavsett under vilka former den drivs, tycks vara en stor utmaning för EU-ländernas politiker i dag. Att erkänna att deltagandet i internationella förhandlingar bedrivs på annat sätt för att fungera, än enligt traditionella statliga styrformer, samt att medvetet agera för att dessa former ändå ska följa demokratiska normer av något slag, är en annan mycket angelägen uppgift. För att som i dag agera och tala som om de nationella styr- och kontrollmekanismerna fortfarande fungerade är inte en godtagbar situation ur ett demokratiskt perspektiv. Förmår inte EU och dess medlemsländer att tänka och agera mer genomtänkt angående formerna för det internationella arbetet och hur detta kan bedrivas demokratiskt förankrat, är det svårt att se hur situationen ska kunna fortgå utan att skada EU:s trovärdighet.

Källor och litteratur

Det här kapitlet och begreppet enklaver bygger på teoretiska idéer hämtade från ett nyinstitutionellt organisationsperspektiv. Några viktiga texter om den inriktning som huvudsakligen använts är Herbert Simons bok *Administrative Behavior* från 1957, James Marchs *A Primer on Decision Making* från 1994 och John W. Meyer, John Boli, George M. Thomas och Francisco Ramirez klassiska artikel "World Society and the Nation State" i *American Journal of Sociology*. För studier av formuleringen och betydelsen av internationella regelverk så utgör Michael Barnett och Marha Finnemors *Rules for the World, International Organizations in Global Politics* från 2002 ett bra exempel och likaså Bernard Hoekman och Michel Kosteckis *The Political Economy of the World Trading System – The WTO and beyond* från 2001. Ett flertal forskare har också argumenterat för att internationella regler uppstår, inte bara för att lösa gemensamma uppmärksammade problem, utan genom ett överskott på utbudssidan. Det vill säga att det finns internationella organisationer som vill driva sin verksamhet framåt och utveckla och utvidga sitt kompetensområde. Se till exempel: Nils Brunsson och Bengt Jacobsson i *A World of Standards* från 2000 eller Martha Finnermores böcker.

När det gäller handelspolitikens inom EU-samarbetet så finns utöver Anders Ahnlids och Peter Kleens bidrag i den här volymen, en del forskning som rör hur den gemensamma EU-positionen formas: Rafael Leal-Arcas artikel "United We Stand, Divided We Fall- The European Community and its Member States in the WTO Forum: Towards Greater Cooperation on Issues of Shared Competence?," (*European Political Economy Review* 2003), eller Sophie Meuniers "Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union" (*Comparative European Politics* 2003) och även hennes artikel "Who speaks for Europe" tillsammans med Kalypso Nicolaïdes från 1999 är några exempel. Se även Sophie Meuniers bok *Trading Voices* från 2005. Torsten Seth har på svenska skrivit om WTO och den internationella handelsordningen utgivet på Studentlitteratur 2005. Jarle Trondal och Frode Veggeland har forskat om nationella representanter i EU-arbetet och resultaten finns sammanfattade i artikeln "Access, Voice, and Loyalty. The representation of domestic civil servants in EU committees" (*Journal of European Public Policy* 2003). Och när det gäller demokrativärderingar av tjänstemännens arbete i internationella förhandlingar finns ny forskning av Thomas Larue från 2006 i avhandlingen *Agents in Brussels – Delegation and democracy in the European Union* och i Åsa Vifells avhandling *Enklaver i staten* från samma år.

För mer information om förenklade handelsprocedurer se Kommerskollegiums rapport *Trade Facilitation – Impact and Potential Gains*, 2002, eller Utrikesdepartementets skrivelse *Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda*, Skr 2005/06:9. Se även Hoekman, Mattoo och English, 2002 *Development, Trade and the WTO* utgiven av Världsbanken samt WTO:s ministerdeklaration från 2001. På WTO:s hemsida finns numera i öppenhetens anda alla formella inlägg från förhandlingsprocesserna inför ministermötena tillgängliga på www.wto.org. Bidrag med mer fokus på organisationen av frågorna finns i Åsa Vifells avhandling från 2006 och Sara Lemke och Jonas Mjöbäcks examensarbete från Handelshögskolan i Stockholm från 2005, *Inuti den svarta lådan. En studie av beslutsprocesserna bakom EU:s gemensamma handelspolitik*.

EU och Afrika – EU:s roll för välfärden i Afrika

av Yves Bourdet och Lennart Petersson

Den genomsnittliga levnadsstandarden i Afrika söder om Sahara, Sydafrika exkluderat, är i dag densamma som för tre decennier sedan. Bakom fattigdomens varaktighet och utbredning ligger en stagnerad genomsnittsinkomst och en ojämn inkomstfördelning. Medan fattigdom förknippades med Asien för ett fyrtiotal år sedan, associeras den i dag främst med Afrika. De stagnerande realinkomsterna och fattigdomen kan i sin tur tillskrivas den svaga tillväxten i den överväldigande majoriteten av afrikanska länder söder om Sahara sedan mitten av 1970-talet. Elsa Artadi och Xavier Sala-i-Martin har kallat denna svaga afrikanska tillväxt ”nittonhundratalets ekonomiska tragedi”.

Kapitlets huvudfråga är vilken roll EU har spelat för den ekonomiska utvecklingen i Afrika söder om Sahara. Av historiska och geografiska skäl intar Afrika söder om Sahara en central position i EU:s bistånds- och utvecklingspolitik. Till de historiska skälen hör de koloniala band som existerade mellan flera medlemsstater, såsom Belgien, Frankrike och Storbritannien, och ett stort antal afrikanska länder före tillkomsten av den Europeiska unionen. Till de geografiska skälen hör den afrikanska kontinentens geografiska närhet, som delvis förklarar intensiteten i de ekonomiska relationerna mellan EU och Afrika. Historiskt sett har de europeiska länderna varit de största handelspartnerna till, och europeiska företag de viktigaste utländska investerarna i, afrikanska länder söder om Sahara. Slutligen finns de mänskliga banden, resultat av både historia och geografi, som gör EU-länderna till de största mottagarna av afrikanska emigranter och

den huvudsakliga källan till emigranternas penningförsändelser till Afrika.

Kapitlet har fyra huvuddelar. Först beskrivs hur EU:s handels- och biståndspolitik gentemot afrikanska länder söder om Sahara har vuxit fram sedan 1960-talet. I anslutning till detta diskuterar vi också effekterna av denna politik på handel och tillväxt i Afrika. Nästa huvuddel analyserar den utvecklingspolitik som just nu är under förhandling inom ramen för de ekonomiska partnerskapsavtalen (EPAs) mellan EU och olika grupper av afrikanska länder och hur dessa avtal väntas påverka den ekonomiska utvecklingen i Afrika. Den tredje delen analyserar utformningen och handelseffekterna av samarbetsavtalet mellan EU och Sydafrika. Detta motiveras av att Sydafrika intar en särställning i EU:s utvecklingspolitik. I den fjärde delen diskuteras avslutningsvis hur EU:s utvecklingspolitik skulle kunna förändras för att bättre främja tillväxten och välfärden i Afrika.

Framväxten av EU:s utvecklingspolitik: från Yaoundé till Lomé

EU:s utvecklingspolitik med avseende på de afrikanska länderna söder om Sahara styrs av konventioner eller avtal mellan EU och utvecklingsländerna. Två Yaoundékonventioner och fyra Lomékonventioner upprättades mellan 1963 och 2000. Sedan år 2000 är det emellertid Cotonouavtalet som styr EU:s utvecklingspolitik gentemot Afrika söder om Sahara. Afrikanska länder söder om Sahara utgör majoriteten av AVS-länderna (utvecklingsländerna i Afrika, Västindien och Stilla Havet), även om deras relativa betydelse har minskat över tiden. Utvecklingsländernas undertecknare av de två Yaoundékonventionerna (1963 och 1969) var alla afrikanska. EU:s utvidgning med länder som Storbritannien, Spanien och Portugal och ökningen av antalet deltagande utvecklingsländer, AVS-länder, bidrog dock till en minskning av andelen afrikanska länder. I början av 2000-talet utgjorde afrikanska länder drygt två tredjedelar av AVS-länderna. Även de platser där konventionerna undertecknats speglar Afrikas roll i EU:s utvecklingspolitik; Yaoundé är Kameruns huvud-

stad medan Lomé är Togos. Också Cotonouavtalet undertecknades i Västafrika, nämligen i Benins huvudstad år 2000. Detta var dock inte planerat. Ceremonin för undertecknandet var tänkt att hållas i Suva, Fijis huvudstad, men tvingades i sista stund flytta till Cotonou på grund av politiska omvälvningar på Fiji.

Två frågor dominerade debatten om handel som utvecklingsmotor på 1950- och 1960-talen: 1) svårigheterna för utvecklingsländer att framgångsrikt kunna konkurrera med utvecklade länder på världsmarknaden och därmed främja sin industriella utveckling, och 2) dominansen av ett fåtal råvaror i utvecklingsländernas export och risken för fallande *terms of trade*, det vill säga sjunkande exportpriser i relation till importpriser, med negativa effekter på dessa länders tillväxt och utveckling. Utifrån detta kom EU:s politik gentemot utvecklingsländerna före år 2000 att fokusera på två instrument – handelspreferenser och stabiliseringsfonder – avsedda att stödja ländernas exporttillväxt och minska eventuella negativa effekter av försämrade exportpriser. De två instrumenten kombinerades med ett ökat ekonomiskt bistånd. De afrikanska länderna söder om Sahara var de huvudsakliga förmånstagarna av dessa olika program, även om utvecklingsländer från andra kontinenter formellt också hörde till listan av mottagande länder.

Det är vanligt att tala om en pyramid av privilegier för att beskriva de icke-reciproka handelspreferenser som EU beviljar olika grupper av utvecklingsländer. Handelspreferenserna består av slopade eller reducerade tullar, vilka varierar mellan sektorer och mellan olika grupper av förmånsländer. Vissa sektorer, av EU ansedda som ”känsliga”, utesluts ur programmet för handelspreferenser. Undantagen gäller i synnerhet de sektorer och produkter som omfattas av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP. EU beviljar de mest generösa handelspreferenserna till AVS-länderna, därefter till Medelhavsländerna och sedan följer preferenser beviljade inom ramen för det allmänna preferenssystemet, GSP. Graden av generositet återspeglar preferensernas djup (preferensmarginalen), omfattning (produktäckningen), liksom ursprungsreglernas restriktivitet och existensen av undantagsklausuler. Eftersom afrikanska länder söder om Sahara är medlemmar av AVS-gruppen har de haft förmånen att åtnjuta de mest generösa

handelspreferenserna. Detta borde ha gynnat dessa länders export, delvis på bekostnad av länder som haft mindre generösa preferensordningar eller inga handelspreferenser alls.

Ett andra instrument i EU:s utvecklingspolitik utgjordes av stabiliseringsfonder (Stabex 1975 och Sysmin 1979), som syftade till att kompensera utvecklingsländerna för prisfluktuationer och minskade exportintäkter. Afrikanska länder söder om Sahara, som var exportörer av tropiska produkter och mineraler, var dessa stabiliseringsprogramms största förmånstagare. Cotonouavtalet, som varit i kraft sedan år 2000, innehåller däremot ingen kompensationsmekanism ämnad att hjälpa exportörer av råvaror och råvaruprodukter att minska den negativa effekt som fluktuationer i exportpriser och minskade exportintäkter har på investeringar och tillväxt. Tre skäl framhölls som motiv för att inte förnya stabiliseringsprogrammen. För det första tjänade de producenter som drabbats av prisfluktuationer, i synnerhet jordbrukare, endast i begränsad utsträckning på fonderna. Dessa användes istället som ytterligare en statsfinansiell inkomst- och finansieringskälla för strukturella anpassningsprogram. För det andra tenderade Stabex- och Sysmin-fonderna att ge upphov till en så kallad holländska-sjukan-effekt genom att länderna fick ett kapitalinflöde. Denna effekt innebar att den reala växelkursen apprecierades och konkurrenskraften därmed försämrades för de exporterande länderna. Ett tredje skäl var att Stabex- och Sysmin-fonderna tenderade att låsa fast länderna som exportörer av råvaror och råvarubaserade produkter. Denna tredje aspekt är kritisk för afrikanska länder söder om Sahara, som är i starkt behov av en diversifiering av sin export för att komma in på en snabbare och mer hållbar tillväxtbana.

Utöver dessa två instrument bestod EU:s utvecklingspolitik av ekonomiskt stöd till infrastrukturella projekt av både social och ekonomisk karaktär, till livsmedelssäkerhet, till åtgärder mot ökenomvandling och torka, till tekniskt samarbete med mera. Sedan sent 1980-tal har mer tonvikt lagts på ekonomiska frågor såsom exportdiversifiering, främjande av den privata sektorn eller stöd till struktur- och anpassningsprogram, initierade av Bretton Woods-institutionerna IMF och Världsbanken. Det ekonomiska biståndet har vuxit snabbt över tiden. De summor som beviljades av EU:s utvecklingsfond

till AVS-länderna steg från 1,6 miljarder euro under perioden för Yaoundékonventionerna (1964–1975) till inte mindre än 40 miljarder euro under perioden för Lomékonventionerna (1975–2000). Höjt bistånd och ett ökat antal EU-medlemmar och biståndsmottagare förklarar denna snabba ökning av utvecklingsbiståndet. I början av 2000-talet motsvarade det totala EU-biståndet (kommissionen plus medlemsstater) till Afrika söder om Sahara ungefär 55 procent av det totala multilaterala och bilaterala biståndet till Afrika söder om Sahara. Observera att det bistånd som kommissionen beviljar endast representerar cirka 20 procent av EU-ländernas totala bistånd till utvecklingsländer. Detta är en andel som i stort sett förblivit oförändrad under de tre senaste decennierna.

Urholkade handelspreferenser och begränsad exportökning och diversifiering

Syftet med handelspreferenser är att gynna export från valda utvecklingsländer på bekostnad av såväl inhemska producenter (EU-producenter i detta fall) som exportörer från länder som antingen har mindre generösa preferensordningar eller inga preferensordningar alls (länder som betalar den mest-gynnade-nations[MGN]-tullen). Syftet är också att uppmuntra exportdiversifiering. Den handelsalstrande effekten av preferenserna beror på preferensmarginalen, vilken är skillnaden mellan MGN-tullsatsen och preferenstullsatsen. Den beror också på antalet länder som gynnas av preferenserna. Ju större preferensmarginal och ju mindre antal förmånsländer, desto större blir de handelsalstrande effekterna för de gynnade länderna och vice versa. Den betydande minskning av MGN-tullsatserna under de fyra senaste decennierna, som är ett resultat av framgångsrika rundor av multilaterala handelsförhandlingar (Kennedy-, Tokyo- och Uruguay-rundorna), har sänkt preferensmarginalerna för förmånsländerna och därmed bidragit till att minska de handelsalstrande effekterna av preferenserna. År 2000 var den preferensmarginal som AVS åtnjöt endast cirka 2 procentenheter högre än den för det allmänna preferenssystemet, GSP. Det är troligt att denna tendens mot urholkade

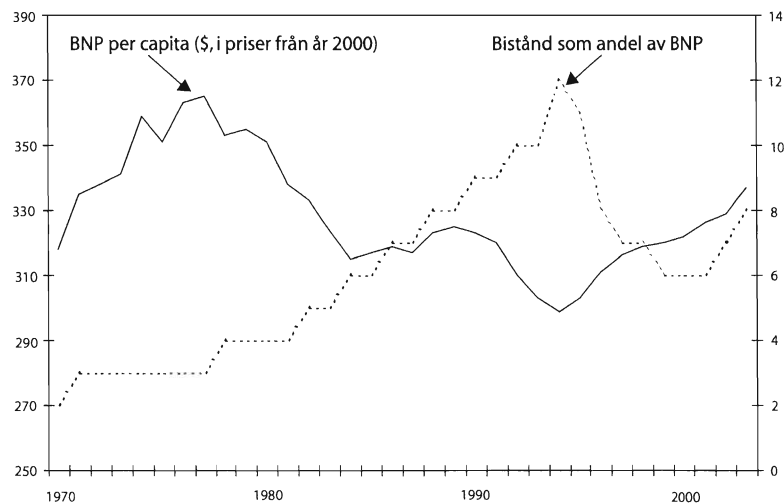
preferenser förstärktes av den snabba ökningen av antalet förmånstagande AVS-länder, från 18 länder 1963 till 71 länder före undertecknandet av Cotonouavtalet år 2000.

Minskningen av AVS-ländernas andel i EU:s totala import tolkas ofta som ett bevis på handelspreferensers bristande effekt. Andelen sjönk från 7,7 procent 1980 till 4,7 procent 1990 och 2,7 procent år 2000. Att enbart fokusera på importandelar ger emellertid en ofullständig bild av handelspreferensernas effekt, då denna metod bortser från vad som händer på utbudssidan av ekonomin i alla de länder som exporterar till EU. Detta är en allvarlig brist, då asiatiska länder de senaste decennierna uppnått en kraftigt förbättrad konkurrenskraft och tillväxtförmåga relativt de afrikanska länderna söder om Sahara. Användandet av metoder som fångar upp det som händer på utbudssidan ger belägg för positiva effekter av preferensbehandling för mottagande länder. Till exempel påvisas i en färsk studie av Lundaforskarna Maria Persson och Fredrik Wilhelmsson att Yaoundé- och Lomé-preferenserna bidrog till en uppskattningsvis 30-procentig ökning av exporten från AVS-länderna, att jämföra med en 14-procentig exportökning för länder berörda av preferensordningarna för Medelhavsländerna och en 4-procentig exportökning för de utvecklingsländer som endast hade tillgång till det allmänna preferenssystemet. Den handel som skapats av EU:s preferensordningar har dock bara i mycket begränsad utsträckning bidragit till exportdiversifiering från afrikanska länder. Fortfarande svarar de tio största exportvarorna från afrikanska länder söder om Sahara, Sydafrika exkluderat, för ungefär 60 procent av den totala exporten till EU.

Bistånd och afrikansk tillväxt: att mildra Afrikas ekonomiska tillbakagång

Hur officiellt bistånd påverkar ekonomisk tillväxt har varit föremål för ett flertal studier de senaste åren. Professorerna Craig Burnside och David Dollar från USA visar i en studie att bistånd har en positiv effekt på länder med liberal handelspolitik och sund finans- och pen-

ningpolitik. Senare studier har dock inte lyckats hitta en sådan klar positiv effekt, då resultaten är känsliga för valet av data (länder och perioder) och för specificeringen av den empiriska modellen. På förhand förväntar vi oss att effekten av multilateralt bistånd, av det slag som den Europeiska kommissionen tillhandahåller, är mer tillväxthöjande än bilateralt bistånd, som vi tror är mer politiserat och knutet till inköp av varor och tjänster från givarlandet. En nyligen gjord studie av Lundaekonomen Pontus Hansson kunde dock inte finna någon positiv effekt av EU:s multilaterala bistånd på tillväxten.



Källa: World Bank Africa Database 2005.

FIGUR 1. BNP PER CAPITA OCH BISTÅND, AFRIKA SÖDER OM SAHARA (EXKLUSIVE SYDAFRIKA)

En studie, av de brittiska forskarna Karuna Gomanee, Sourafel Girma och Oliver Morrissey, som fokuserar på Afrika söder om Sahara visar att officiellt bistånd haft en signifikant positiv effekt på tillväxten för ett urval av 25 afrikanska länder söder om Sahara mellan 1970 och 1997. Enligt studien leder en ökning med 1 procentenhet av bistånd/BNP-kvoten till 0,25 procentenheters ökning av tillväxten i real BNP

per capita. Om man tillämpar detta resultat på hela Afrika söder om Sahara betyder det att den fördubbling av biståndet som har skett under de två senaste decennierna (från 4 procent till cirka 8 procent av BNP, se Figur 1) har bidragit till att höja tillväxten i BNP per capita med en procentenhet. Bistånd påverkar tillväxten främst via offentliga investeringar och, i mindre grad, via offentlig konsumtion. Resultaten av denna studie tyder på att den svaga tillväxten i Afrika söder om Sahara, i synnerhet från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet, inte kan tillskrivas biståndsineffektivitet eller det ökade biståndet från bilaterala och multilaterala givare. Allt tyder därför på att den svaga tillväxt, som den överväldigande majoriteten av afrikanska länder söder om Sahara upplevt de senaste tre decennierna är ett resultat av andra kritiska faktorer såsom svaga institutioner, dålig ekonomisk politik, bristfällig infrastruktur eller specialisering på råvaruexport som drabbats av sjunkande världsmarknadspriser. Den svaga tillväxten i Afrika hade troligtvis varit ännu svagare utan EU:s utvecklingsstöd av olika slag. Denna slutsats stöds bland annat av handelspreferensernas positiva och signifikanta effekt på AVS-ländernas export, av vilka de flesta är afrikanska länder söder om Sahara.

Cotonou-partnerskapsavtalet: nytt vin i gamla läglar?

Ett nytt partnerskapsavtal undertecknades av EU och AVS-länderna i Cotonou den 23 juni år 2000. Det nya avtalet är resultatet av en lång förhandlingsprocess mellan EU och AVS-länderna och en period av reflektion inom EU för att uppnå en ny och bättre handels- och biståndspolitik gentemot utvecklingsländerna. Det nya avtalet avses styra EU:s politik för handel och utveckling gentemot AVS-länderna under de kommande 20 åren. Avtalet innehåller dock en klausul, som öppnar för revidering vart femte år. Några aspekter av avtalet är fortfarande under förhandling och en övergångsperiod för att implementera hela avtalet kommer att krävas. Det finns åtskilliga faktorer som har bidragit till utseendet på det nya samarbetsavtalet: förändringen av den geopolitiska situationen efter det kalla kriget, utvecklingslän-

dernas integrering i världshandelssystemet, kritiken mot några av instrumenten i Lomékonventionerna såsom Stabex och Sysmin, behovet av att förbättra biståndets effektivitet, en större medvetenhet om vilka utmaningar utveckling möter (samhällsstyrning, migration och fattigdom) och uppkomsten av nya aktörer (nya EU-medlemmar och frivilligorganisationer).

En av avtalets huvudpelare är upprättandet av ekonomiska partnerskapsavtal, EPAs, mellan EU och olika regionala grupper av närliggande utvecklingsländer. Fyra regionala grupper är berörda i Afrika söder om Sahara: ECOWAS (*Economic Community of West African States*), CEMAC (*Central African Economic and Monetary Community*), ESA (*Eastern and Southern Africa*), och SADC (*Southern African Development Community*). EPAs omfattar en bred syn på utvecklingsprocessen med betoning på ”nya” utvecklingsområden såsom fattigdomsminskning, god samhällsstyrning, hållbar miljö, internationell migration, mänskliga rättigheter, demokratiska principer, jämlikhet mellan könen och respekt för rättstatens principer. Förhandlingar om ekonomiska partnerskapsavtal inleddes år 2002 och förväntas bli fullbordade 2008. Ett första steg i förhandlingsprocessen är att stärka den regionala integrationen inom de olika ländergrupperna. Ett andra steg är att skapa frihandelsområden mellan EU och var och en av de fyra regionala grupperna genom ett avskaffande av handelshinder (tullar och kvoter), en förenkling av handelsprocedurerna och införandet av ursprungsregler. Avskaffandet av handelshinder kommer att genomföras successivt med början 2008 och fullbordande 2020. De handelspreferenser som beviljats av Lomékonventionerna kommer att finnas kvar under en övergångsperiod, med undantag för några produkter som omfattas av EU-ländernas gemensamma jordbrukspolitik, CAP. I enlighet med EBA-initiativet (*Everything but Arms*) beviljas alla produkter från de minst utvecklade länderna (50 länder varav 34 är afrikanska länder söder om Sahara), tull- och kvotfritt tillträde till EU. Tre produkter är emellertid exkluderade från EBA-programmet: ris, bananer och socker.

Inriktningen på regional integration i de ekonomiska partnerskapsavtalen är den metod man valt för att bibehålla en fördelaktig behandling av AVS-länderna. Införlivandet av utvecklingsländerna i

WTO-systemet innebär att EU inte längre kan bevilja dem unilaterala handelspreferenser utan att bryta mot WTO:s viktigaste föreskrift, mest-gynnade-nations-principen. Denna klausul innebär att WTO-medlemmar inte får ge bättre behandling till ett land eller en grupp av länder än till andra länder. Två undantag från denna princip rör skapandet av tullunioner och frihandelsområden, vilka tillåts enligt Artikel XXIV i det allmänna avtalet om tullar och handel (GATT). Frihandelsavtalen mellan EU och regionala grupper i Afrika kommer att vara ömsesidiga, vilket innebär att EU-exportörer till skillnad från i nuvarande preferensordning kommer att kunna dra nytta av fritt tillträde till marknader i Afrika söder om Sahara för praktiskt taget alla sina produkter. De nya frihandelsavtalen planeras träda i kraft den 1 januari 2008 och ha en övergångsperiod på åtminstone 12 år för att nå fullständig liberalisering. Förhandlingar äger rum mellan EU och de olika regionala grupperna beträffande formerna för den ömsesidiga handelsliberaliseringen av varor och tjänster, vilka ursprungsregler som ska knytas till frihandelsområdena och andra relaterade handelsfrågor såsom skydd av immateriella rättigheter, sanitära och fytosanitära frågor, konkurrenspolitik med mera. Parallellt med denna process är AVS-länderna involverade i förhandlingar inom WTO i syfte att mjuka upp två restriktioner i Artikel XXIV: produkttäckningen, som AVS-länderna vill göra mindre omfattande, och övergångsperioden, som de inte vill ska vara kortare än 18 år. En dispens, som ger EU och AVS-länderna rätt att behålla sin nuvarande preferensordning till den 1 januari 2008, beviljades av WTO vid Dohas ministermöte 2001.

Cotonouavtalet har beviljat en total summa på 25 miljarder euro för utvecklingssamarbete med AVS-länderna under perioden 2000–2007. Detta är en avsevärd höjning av de årliga flödena, jämfört med de summor som avsattes av Lomékonventionerna. Mot bakgrund av den kritik som riktades mot byråkratiska metoder och fördröjda utbetalningar under tiden för Lomékonventionerna, så har procedurerna för verkställandet av ekonomiskt bistånd till AVS-länderna förenklats och gjorts mer flexibla. Vidare kommer sammansättningen av biståndet att förändras genom en större andel för budget- och sektorstöd och en mindre andel för projektbistånd. Varje AVS-land

tilldelas nu en klumpsumma resurser för en femårsperiod, med en granskning av samarbetsstrategin i halvtid och i slutet av perioden. Dessa medel, vilka utgör mer än 90 procent av totalsumman på 25 miljarder euro, kanaliseras nu genom två instrument, ett som täcker bistånd och ett som täcker lån och riskkapital för utveckling av den privata sektorn. Ytterligare resurser kan mobiliseras till AVS-länder som är sårbara för externa chocker på grund av stort beroende av jordbruks- eller gruvsektorn. Användandet av detta instrument, som påminner om Stabex (om än på ad hoc-basis), diskuteras för närvarande i samband med upprättandet och finansieringen av stödfonder avsedda att hjälpa bomullsodlare i några västafrikanska länder såsom Mali och Burkina Faso.

Det nya ramverket för samarbetspolitiken är integrerat i den bemärkelsen att det inriktar sig på utvecklingsprocessens viktigaste dimensioner och bestämningsfaktorer. Tonvikt läggs på integrationen av AVS-länderna i världshandelssystemet och på åtgärder för att förbättra dessa länders konkurrenskraft. En nyhet, jämfört med Lomékonventionerna, är den avgörande roll som tilldelas den privata sektorn. Tonvikt läggs också på olika aspekter och åtgärder som förväntas förbättra effektiviteten i utvecklingshjälpen, såsom god samhällsstyrning och ökad givarkoordinering. Slutligen skall Cotonouperiodens samarbetspolitik baseras på en kontinuerlig politisk dialog mellan EU och mottagarländerna, i syfte att förbättra känslan av ägandeskap av utvecklingspolitiken hos AVS-ländernas regeringar, politiska elit och civilsamhälle. Den utvecklingsfilosofi som kommer till uttryck i Cotonouavtalet ger denna integrerade utvecklingsram en avgörande roll i strategin för ökad ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning.

Regional integration och utveckling: motor eller bromskloss?

Det finns två huvudskäl till att regional integration bland grupper av utvecklingsländer tilldelas en central roll i de nya ekonomiska partnerskapsavtalen mellan EU och AVS-länderna. För det första ger det

möjlighet att behålla handelspreferenserna för AVS-länderna på ett sätt som är förenligt med WTO:s regler. För det andra anser EU att regional integration i sig själv kan bidra till ekonomisk utveckling. Exempelvis hävdar kommissionen att "EPAs kommer att bidra till högre tillväxt och bättre förutsättningar genom regional integration". Mot detta står att det finns flera argument för att ifrågasätta den regionala integrationens roll som tillväxtmotor i tredje världen.

Den första vågen av regional integration bland utvecklingsländer på 1960-talet, och tidigt 1970-tal, gav resultat som i bästa fall var svaga, men oftast misslyckade i termer av handelsalstring och ökad ekonomisk tillväxt. Detta gäller i synnerhet för de försök till regional integration som förekom i Afrika söder om Sahara. Mångdubblingen av regionala handelsarrangemang ("spagettiskålen" av afrikansk regionalism), som ofta förklaras med politiska skäl, har bidragit till den ekonomiska uppdelning och den svaga tillväxt som kännetecknar den afrikanska kontinenten. Flera faktorer har framförts som förklaringar till det dåliga utfallet av regional integration: en faktor är den låga diversifieringsgraden hos ekonomierna i de afrikanska länderna söder om Sahara och deras starka specialisering på produktion av råvaror och råvarubaserade produkter med låg förädlingsgrad för export till världsmarknaden. En andra faktor är den undermåliga infrastrukturen vad gäller transporter inom Afrika. En tredje faktor är den bestående förekomsten av ett stort antal administrativa hinder för handel mellan de afrikanska länderna. En fjärde, relaterad faktor var valet av utvecklingsstrategi inriktad mot hemmamarknaden (en form av importsubstitutionspolitik) som tillämpades i majoriteten av länderna. Dessa faktorer samverkade till att begränsa handelsalstringen, till och med i avsaknad av traditionella handelshinder som tullar och kvoter, och bidrog till att dämpa takten på den ekonomiska tillväxten i Afrika.

Ytterligare två mekanismer framhålls ofta som förklaring till negativa effekter av regional integration på ekonomisk tillväxt. För det första tenderar industriell aktivitet att koncentreras till de mest blomstrande och folkrika länderna och regionerna på bekostnad av låginkomstländer och då i synnerhet länder som saknar egen kuststräcka. Förklaringen till detta är att en koncentration av ekonomiska

aktiviteter till en viss region eller ett visst land skapar produktivitetsvinster för företagen genom till exempel närhet till underleverantörer och tjänsteföretag och god tillgång på arbetskraft med arbetslivserfarenhet från likartade aktiviteter (agglomerationsvinster). För det andra tenderar regional integration mellan utvecklingsländer på olika utvecklingsnivåer att missgynna de mindre utvecklade länderna genom det slags handelsomfördelning den skapar. Integrationen innebär tullfri import av halvfabrikat och andra varor från de mer utvecklade partnerländerna, vars produktion samtidigt skyddas av handelshinder gentemot billigare varor av bättre kvalitet från världsmarknaden. Handelsomfördelningen kan vara särskilt skadlig för tillväxten i de allra fattigaste länderna, medan de mer utvecklade deltagarländerna istället kan tjäna på den. Detta innebär att regional integration mellan utvecklingsländer på olika inkomstnivåer kan förväntas leda till divergens snarare än konvergens vad gäller inkomst per capita, något som inte varit fallet vad gäller integrationen mellan europeiska länder. Dessa negativa effekter av ekonomisk integration mellan utvecklingsländer har utgjort en splittrande kraft och försvårat, och i några fall omintetgjort, försöken att utveckla en varaktig och fördjupad integration i Afrika.

Detta leder fram till frågan huruvida situationen i dag skiljer sig från den som rådde för två till tre decennier sedan. De flesta faktorer som låg bakom det tidigare svaga utfallet av regional integration i Afrika finns kvar. Afrikanska länder söder om Sahara är fortfarande främst exportörer av råvaror och råvarubaserade produkter. Detta gäller i synnerhet de mindre utvecklade länderna, som ofta saknar kuststräcka. Infrastrukturen vad gäller transporter har förbättrats något, delvis som ett resultat av utvecklingsprojekt, men är fortfarande högst bristfällig. Väg- och järnvägssystemen och hamnarna i Afrika söder om Sahara speglar fortfarande den infrastruktur som ärvdes från kolonialtiden. Dessa var i första hand uppbyggda för transporter av råvaror och råvarubaserade produkter för export till världsmarknaden. Slutligen är administrativa och andra former av icke-tarifära handelshinder fortfarande omfattande, även om majoriteten av länderna i Afrika söder om Sahara numera slopat de mest skadliga delarna av sin politik för industriell utveckling baserad på import-

substitution. Skattningar av förväntad handelsalstring bekräftar den begränsade handelspotential som integrationsprogram i Afrika har. Vidare, vad gäller koncentration av produktionen till de mest utvecklade länderna och att handelsomfördelningen kan väntas ge negativa effekter på den ekonomiska tillväxten i de fattigaste länderna, så är dessa faktorer fortfarande i högsta grad gällande och kan potentiellt hota de låginkomstländer som är i störst behov av snabb tillväxt.

Dåliga utsikter för regional integration i Afrika har fått till följd att EU på olika sätt ökat sitt stöd till regionalt samarbete. Ekonomisk och administrativ hjälp har getts för att stärka regionala instituters kapacitet. Detta förväntas främja regional handelsliberalisering och påskynda integrationsprocessen. Några länder har också erhållit ekonomiskt bistånd för att lindra de statsfinansiella effekterna av den regionala integrationen, vilken leder till bortfall av tullintäkter i samband med liberaliseringen av den regionala handeln. Undermålig transportinfrastruktur har alltid setts som ett viktigt hinder för regional handel i Afrika. För att överbrygga denna svårighet har, inom ramen för partnerskapsavtalet mellan EU och Afrika, totalt 5,6 miljarder euro från den tionde europeiska utvecklingsfonden öronmärkts för att förbättra infrastrukturen i Afrika mellan 2008 och 2013 (nästan lika mycket som det årliga flödet av privata utländska direktinvesteringar till Afrika söder om Sahara, Sydafrika exkluderat). Vad gäller vägnätet identifierades åtta prioriterade korridorer, där nya vägar måste byggas: Dakar-N'Djamena, Khartoum-Djibouti, Nouakchott-Lagos, Lagos-Mombasa, Kairo-Gaborone, N'Djamena-Windhoek, Beira-Lobito och Dar Es Salaam-Bujumbura-Kigali. De planerade vägarna är väl spridda över kontinenten och om det nya vägnätverket förverkligas kommer det att underlätta förbindelser mellan afrikanska länder söder om Sahara och uppmuntra inom-Afrika handel. Processen kommer att starta 2008 och löpa parallellt med upprättandet av frihandelsområden mellan EU och de fyra grupperna av afrikanska länder söder om Sahara.

EPA, asymmetrisk handelsalstring och fallande statsinkomster

Regional integration mellan grupper av afrikanska länder söder om Sahara är det första steget i upprättandet av ekonomiska partnerskapsavtal, EPAs. Det andra steget är skapandet av frihandelsområden före 2008 mellan EU och var och en av de fyra grupperna av afrikanska länder (ECOWAS, CEMAC, ESA och SADC). Förhandlingarna framskrider tämligen långsamt och det finns risk för att avstampet för frihandelsområdena kommer att skjutas upp. EPAs kommer att göra det möjligt för afrikanska länder, som tillhör dessa regionala grupper, att fortsätta exportera tull- och kvotfritt till EU. Ett potentiellt hot är dock ursprungsreglerna, som fortfarande är under förhandling i AVS-EU-diskussionerna. De kan komma att bli mer restriktiva än de regler som gäller under nuvarande preferensordning; all import från andra AVS-länder anses vara inhemsk i nuvarande preferenssystem, medan endast import från medlemmar av samma regionala grupp kan komma att erhålla denna behandling under partnerskapsavtalen (om ursprungsregler, se Peter Kleens kapitel i denna bok). Bortsett från osäkerheten vad gäller detta, så kommer frihandelsområdena mellan EU och AVS-länderna endast att ha en marginell effekt på exporten för de afrikanska länder som redan åtnjuter tull- och kvotfritt tillträde till EU-marknaden för merparten av sina produkter.

Frihandelsområdena mellan EU och AVS-länderna kommer att ha störst effekt på exporten från EU-länderna, vilken kommer att föras in tullfritt i AVS-länderna efter en övergångsperiod, som förväntas avslutas år 2020. Ökad export från EU kommer att ersätta inhemsk produktion, tillfredsställa ökad efterfrågan men också ersätta import från andra länder såsom USA och Japan. Kvantitativa analyser av de ekonomiska partnerskapsavtalen mellan EU och den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS visar att handelsalstringen för de olika ECOWAS-länderna kan variera från 3,6 procent till 12,5 procent av importvolymen från EU. Handelsomfördelningen, å andra sidan, kan variera från 1,1 procent till 7,6 procent av importvolymen från länder utanför EU-ECOWAS-frihandelsområdet. Dessa skattningar bör betraktas som en övre gräns, eftersom de är baserade på

en fullständig liberalisering av handeln mellan EU och ECOWAS. Förhandlingarna mellan EU och AVS-länderna står för tillfället och stampar. Detta beror på meningsskiljaktigheter vad gäller produkt-täckningen och vilken andel av handeln som ska liberaliseras fullständigt inom ramen för det frihandelsavtal som förhandlas fram mellan EU och ECOWAS. EU har föreslagit en andel på 90 procent och accepterat asymmetri, vilket innebär att AVS-länderna kommer att kunna liberalisera en lägre andel av sin import än vad EU-länderna gör. Också beträffande liberaliseringen av tjänster går meningarna isär. EU är för en liberalisering av tjänstehandeln, medan AVS-länderna stödjer en asymmetrisk metod som tillåter differentiell behandling av utvecklingsländer. Det är ovisst hur sammanbrottet, eller i bästa fall uppskjutandet, av Doharundan kommer att påverka AVS-ländernas ansträngningar att revidera ner klausulen om att ”i stort sett all handel” inom frihandelsområdet ska omfattas av avtalet. Det är också ovisst hur AVS-ländernas bemödanden att mjuka upp Artikel XXIV kommer att påverkas.

De flesta utvecklingsländer förlitar sig starkt på importtullar som en statlig inkomstkälla. Exempelvis svarar importtullarna, i genomsnitt, för cirka 15 procent av de totala statsintäkterna i de länder som tillhör den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS. Skapandet av frihandelsområden mellan EU och AVS-länderna kommer att medföra tullfrihet för EU-export till AVS-marknaderna. För de länder som före skapandet av frihandelsområdena har stor import från EU kommer detta att resultera i en avsevärd minskning av deras intäkter från importtullar. Observera också att frihandelsområdena mellan EU och AVS-länderna, via handelsalstring, kommer att medföra att andelen EU-produkter i AVS-ländernas totala import ökar. För att fortsätta vårt illustrerande exempel, så svarar EU i dagsläget för ungefär hälften av ECOWAS totala import. Detta innebär att mer än hälften av ECOWAS-ländernas import kommer att vara tullfri från år 2020 och att deras inkomster från importtullar kommer att minska i motsvarande grad. Minskningen av tullinkomster, som en följd av de ekonomiska partnerskapsavtalen, beräknas variera mellan 2,5 procent och 21,9 procent av de totala statsintäkterna för ECOWAS-länderna. Minst påverkan återfinns för Nigeria, medan Gambia är

det land som kan väntas påverkas mest. Fyra ECOWAS-länder, Kap Verde, Gambia, Ghana och Senegal, väntas få en minskning på över 10 procent av sina statsintäkter. För vissa länder kan det bli svårt att hitta alternativa inkomstkällor för att kompensera för dessa inkomstbortfall. Detta kan i synnerhet vara fallet för de minst utvecklade länderna, där skattereformer är svåra att utforma och genomföra på grund av alltför svaga skattebaser och administrativa svårigheter och kostnader. För dessa länder kan den positiva ekonomiska effekten av handelsliberaliseringen, i icke försumbar utsträckning, uppvägas av kostnader i form av bortfall av skatteintäkter.

Bortom Cotonou: Sydafrika och EU

Genom sin rasåtskillnadspolitik blev Sydafrika aldrig erbjuden att delta i Lomé-samarbetet, och efter demokratiseringen eftersträvade EU en specifik lösning för sitt samarbete med Sydafrika i stället för att utveckla detta inom ramen för Cotonou. Genom EU:s stora betydelse vad gäller handel och direktinvesteringar har EU spelat en viktig roll i omvärldens påtryckningar mot apartheid. Initialt innebar detta diplomatiska påtryckningar, sanktioner och olika former av stöd till grannländerna i södra Afrika för att minska dessa länders beroende av Sydafrika, ett stöd som delvis kanaliserades inom ramen för Loméavtalet. Efter Nelson Mandelas frigivning 1990 lyftes sanktionerna gradvis och strax efter Sydafrikas första demokratiska val i april 1994 antog EU:s ministerråd ett hjälpprogram till stöd för landets ekonomiska utveckling. Sydafrika fick därmed preferensbehandling för industriprodukter på EU-marknaden genom att omfattas av GSP samt finansiellt och tekniskt bistånd. Vidare presenterades riktlinjer för en politisk dialog mellan EU och Sydafrika och samma år accepterade Sydafrika formellt ett erbjudande att starta förhandlingar om ett omfattande handels- och biståndsavtal. Två skilda utgångspunkter för de båda parterna dominerade förhandlingarna.

Den första utgick från Sydafrikas önskan att åtminstone under en övergångsperiod (1995–2000) bli fullvärdig medlem av Lomé och få fördel av en ensidig avveckling av handelshinder från EU:s sida.

Denna möjlighet uteslöts emellertid av EU med argument som att framtida handelsavtal skall vara förenliga med WTO. Sydafrika var sedan 1994 medlem av WTO och fick i förhandlingarna med EU inte status som utvecklingsland. Vidare skulle Sydafrika som fullvärdig medlem fått en dominerande ställning inom AVS, med en export som motsvarade mer än en tredjedel av AVS-ländernas totala export till EU. Sydafrika fick emellertid ett partiellt medlemskap i Lomé 1997, som innebar en politisk snarare än ekonomisk anslutning. Handelsfrågor och bistånd omfattades inte av avtalet utan fördes till en fristående förhandling som helt baserades på det förslag till frihandelsavtal som presenterats av EU.

Efter långa och svåra förhandlingar undertecknades i oktober 1999 ett handels-, utvecklings- och samarbetsavtal: *Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA) mellan EU och Sydafrika. Avtalet hade två komponenter: skapandet av ett frihandelsområde mellan EU och Sydafrika och ett avtal om ekonomiskt bistånd. Biståndet, som var mer omfattande och innebar ett större ekonomiskt stöd än vad ett medlemskap i Lomé skulle ge, inkluderade stöd till utbildning och hälsovård, utveckling av den privata sektorn, god samhällsstyrning, demokratisering och mänskliga rättigheter, och regional integration. En övergripande målsättning för i synnerhet frihandelsavtalet var att underlätta en ökad integrering av Sydafrika i världsekonomin och skapa en mer diversifierad exportstruktur. Detta skulle åstadkommas genom handelsliberalisering och utbudspåverkande åtgärder för att utveckla industrins konkurrenskraft. Det förväntades vidare att den regionala handeln mellan Sydafrika och övriga medlemsländer i SADC skulle öka. Frihandelsavtalet, som partiellt trätt i kraft sedan början av år 2000, innebär att inom 10 år skall 95 procent av Sydafrikas export till EU och efter 12 år 86 procent av EU:s export till Sydafrika vara helt befriade från handelshinder som tullar och kvoter.

Avtalet innehåller också strikta ursprungsregler för att säkerställa att preferensbehandling enbart tillämpas på europeiska och sydafrikanska produkter eller på produkter från andra länder som har preferensbehandling i sin handel med EU. Först och främst gäller "bilateral kumulering", som innebär att i det förädlingsvärde som ligger till grund för beräkningen av ursprung kan ingå produktion från

såväl EU som Sydafrika. För det andra gäller ”diagonal kumulering” som innebär att insatsvaror från andra AVS-länder godtas. Slutligen tillämpas ”fullständig kumulering” för import från medlemmar av *Southern African Customs Union* (SACU). SACU utgör en tullunion mellan Sydafrika och Botswana, Lesotho, Namibia och Swaziland (BLNS) och här ställs inga krav på förädlingsvärdets storlek. Som medlemmar av denna tullunion faller BLNS-ländernas import från EU under samma regelverk som gäller för Sydafrika, medan exporten behandlas som tidigare i enlighet med Loméavtalet.

Det har ibland framhållits att avtalet kan tjäna som en modell för framtida partnerskaps-förhandlingar mellan EU och olika grupper av AVS-länder. En stor skillnad är dock att TDCA innebar en förhandling mellan ett land och EU, något som är betydligt lättare än en förhandling mellan två regionala organisationer och där i synnerhet AVS-länderna är på olika utvecklingsnivå. Mot bakgrund av de svårigheter som förhandlingarna mellan EU och Sydafrika innebar kan de kommande förhandlingarna mellan EU och olika regionala block av utvecklingsländer förväntas bli svåra och tidskrävande. I sydafrikanska studier betonas ofta det problem som uppstod när parterna inte kunde komma överens och tvistefrågor måste föras tillbaka till EU:s medlemsländer för förnyat förhandlingsmandat. Detta satte press på Sydafrikas förhandlare att acceptera förslag utan stora förändringar för att undvika förseningar i processen. En sådan stötesten i förhandlingarnas slutskede, med risk att försena processen, gällde vin och sprit där några EU-länder protesterade mot Sydafrikas användning av termer som ”port” och ”sherry”. Detta löstes genom att Sydafrika accepterade att fasa ut dessa termer i exporten. Ett ännu svårare problem uppstod när Spanien krävde att dess fiskeflotta villkorslöst skulle få tillgång till Sydafrikas fiskevatten, med fångsten förädlad i sin inhemska fiskeindustri. Denna tvistefråga blev inte löst inom ramen för TDCA genom att Sydafrika ställde som krav att fångsten skulle landas och förädlas i Sydafrika. Syftet var att kontrollera fångstens storlek för att förhindra utfiskning av landets vatten samt att utveckla den egna fiskeindustrin.

EU är Sydafrikas viktigaste handelspartner. Exporten till EU har växt relativt måttligt och i ungefär samma takt som totalexporten

med en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 4,5 procent 1992–2001 för att därefter stagnera fram till 2005, huvudsakligen som ett resultat av randens appreciering med cirka 60 procent. Exporten till EU har dock ökat i snabbare takt än genomsnittet för totalexporten för länderna i Afrika söder om Sahara. Sedan 1995 har Sydafrikas export som andel av denna regions totala export till EU ökat från 30 till 39 procent. En annan viktig skillnad i jämförelse med övriga länder i Afrika söder om Sahara, som alla omfattas av Loméavtalet, är att den sydafrikanska exportens sammansättning genomgått en genomgripande förändring och då i synnerhet exporten till EU. Denna förändring karakteriseras av en minskad koncentration till ett fåtal exportprodukter bestående av företrädesvis råvaror och produkter med låg förädlingsgrad och av en ökning för nya, icke-traditionella exportvaror. Den mest framträdande förändringen är att exportandelen för icke-monetärt guld i totalexporten till EU sjunkit från över 40 procent 1992/93 till cirka sju procent ett årtionde senare. Även för flera andra råvarubaserade produkter stagnerade eller föll exportandelarna.

Samtidigt växte exporten stadigt inom ett antal nya produktområden: jordbruks- och råvarubaserade produkter samt industriprodukter med relativt måttlig användning av humankapital och fysiskt kapital. Den grundläggande förklaringen till denna utveckling ligger i en ökad inombranschspecialisering genom ett ökat utnyttjande av stordriftsfördelar inom smala produktområden. Detta leder till sänkta produktionskostnader genom ökad produktivitet, utan att stora nya investeringar behöver göras. Den avgörande faktorn för effektivitetsvinsterna är möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar som för relativt små länder bara kan uppnås på stora exportmarknader, och där framgång på en stor marknad som EU:s kan generera framgång på andra marknader. Specialiseringen inom den importkonkurrerande industrin leder till ökad så kallad inombranschhandel, som innebär en ömsesidig export och import av produkter inom samma produktområde. Petersson fann i två olika studier av Sydafrikas handel mellan åren 1990 och 2003 att inombranschhandeln som andel av totalhandeln (export och import) ökade från cirka 15 till 26 procent i handeln med EU och från 14 till 23 procent i den snabbt växande handeln med USA, under det att andelen föll i handeln med SADC och

med resten av världen. Utvecklingen av handeln och andelen inombranschhandel uppvisade stora skillnader mellan olika produktområden. I handeln med EU ökade exportandelen för de 205 snabbast växande icke-traditionella exportindustrierna från cirka 2 till 28 procent mellan åren 1990 och 2002 och som ett genomsnitt för dessa industrier ökade inombranschhandeln under denna period från 10 till 50 procent. För övriga industrier var andelen inombranschhandel av totalhandeln närmast oförändrad.

På spaning efter diversifiering och biståndseffektivitet

Sedan mitten av 1970-talet har den överväldigande majoriteten av afrikanska länder söder om Sahara upplevt en svag tillväxt. Dock bör det observeras att tillväxten förbättrats något sedan sent 1990-tal (se Figur 1). I det stora hela har ekonomin vuxit i samma takt som befolkningstillväxten, vilket förklarar stagnationen av realinkomsterna. De perioder av snabbare ekonomisk tillväxt som kan observeras för Afrika söder om Sahara har varit resultatet av ökad användning av produktionsfaktorer (arbetskraft, kapital och land) och/eller förbättrade terms of trade genom prisökningar på råvaror och råvarubaserade produkter, som exporteras till världsmarknaden. De har i blott ringa grad varit produkten av produktivitetstillväxt och ekonomisk diversifiering, två faktorer som båda är kritiska för att attrahera nya investeringar, inhemska såväl som utländska, och för att öka realinkomsterna.

EU:s utvecklingspolitik fram till år 2000 har inte kunnat stoppa och vända den ekonomiska tillbakagången i Afrika söder om Sahara. Den kan snarare sägas ha ackompanjerat kontinentens ekonomiska tillbakagång och mildrat dess sociala konsekvenser för vissa delar av befolkningen. De handelspreferenser som har beviljats AVS-länderna har ökat exportvolymerna något, men de har inte bidragit till exportdiversifiering. Exporten från Afrika domineras därför fortfarande av råvaror. En viktig lärdom från Yaoundé- och Lomékonventionerna är att det är föga troligt att handelspreferenser *i sig* ökar exportdiversi-

fieringen och bidrar till ekonomisk utveckling om de inte åtföljs av en ekonomisk politik och åtgärder som förbättrar utvecklingsländernas konkurrenskraft. Hittills har ländernas ekonomiska strategi, såsom olika former av importsubstitutionspolitik eller skapandet av EPZs (*Export Processing Zones*), misslyckats med att öka diversifieringen av inhemsk produktion och export. I genomsnitt för länderna i Afrika söder om Sahara svarade de tre varorna med högst exportandel för 54 procent av den totala varuexporten för respektive land 2000–2003, medan de svarade för 53 procent 1980–1983. Exkluderas Sydafrika, blir det hela ännu tydligare. Då visar det sig att för de återstående länderna svarade de tre viktigaste exportvarorna i genomsnitt för inte mindre än 71 procent av respektive lands totala export 2000–2003 att jämföra med en andel på 50 procent 1980–1983. Sydafrikas relativa framgång under de två senaste decennierna tyder på att exportdiversifiering varit lättare att uppnå utanför än inom Lomé och Cotonou!

Det är detta slags utmaning som Cotonouavtalet riktar in sig på genom att tillåta fritt marknadstillträde för merparten produkter från Afrika söder om Sahara samtidigt som man bidrar med olika former av stöd för att underlätta en lyckad integration av AVS-länderna i världshandelssystemet. De svårigheter som uppstått vid avslutandet av Doharundan ger de ekonomiska partnerskapsavtalen mellan EU och olika grupper av AVS-länder en avgörande roll vad gäller att erbjuda de rätta incitamenten för de utvecklingsländer som siktar in sig på att använda handel som motor för tillväxt och utveckling (om Doharundan, se vidare Anders Ahnlids kapitel i denna bok). För att de två huvudkomponenterna i EU:s utvecklingspolitik, handelspreferenser och ekonomiskt bistånd, ska kunna samverka och komplettera varandra på ett mer effektivt sätt krävs det bättre tillträde till EU-marknaden för de produkter (nuvarande och potentiella) som AVS-länderna exporterar. Därför är det viktigt att de pågående förhandlingarna mellan EU och AVS-länderna resulterar i frihandelsområden som är befriade från tullar för i huvudsak all export från afrikanska länder, men också befriade från icke-tariffära handelshinder (administrativa och tekniska) och försedda med icke-restriktiva ursprungsregler. Det är också viktigt att EU avskaffar de jordbruks-

subventioner som skadar export och produktion av enskilda afrikanska varor.

Under senare år har ökade och okontrollerade vågor av emigranter från Afrika söder om Sahara till EU bidragit till att öka medvetenheten om de utvecklingsproblem som afrikanska länder möter och konsekvenserna för europeiska länder. Åtgärder för att stoppa eller dämpa sådana flöden är dömda att misslyckas, om de inte åtföljs av mer långsiktiga strategier för att förbättra den ekonomiska utvecklingen i Afrika. Liknande migrationsflöden förekom från Spanien och Portugal före deras inträde i EU och det var en stark ekonomisk tillväxt i dessa två länder relativt övriga länder i EU och minskade skillnader i per capita inkomster (konvergens) som fick flödena att upphöra eller till och med vända. Detsamma krävs vad gäller Afrika. Detta väcker naturligtvis i sin tur frågan hur pass effektiva inhemsk ekonomisk politik och utländskt bistånd är när det gäller att främja ekonomisk tillväxt och minska fattigdom. Som diskuterats ovan har studier av sambandet mellan bistånd och tillväxt visat blandade resultat. Fler studier krävs för att få bättre förståelse för vilka faktorer som förbättrar biståndseffektiviteten. I synnerhet behövs ytterligare studier av vilken roll faktorer relaterade till mottagarländerna spelar, vilken roll faktorer relaterade till biståndets utformning och implementering spelar samt av samspelet mellan dessa två typer av faktorer. Cotonouavtalet har resulterat i en avsevärd ökning av utvecklingsbiståndet, vilket kan medverka till att främja långsiktig tillväxt i Afrika. Fler och regelbundna utvärderingar av hur dessa nya resurser används, på såväl aggregerad som disaggregerad nivå, och en mer systematisk och kontinuerlig utvärdering av Cotonouavtalet skulle vara det bästa sättet att tillhandahålla den feedback som kan förbättra utformningen och implementeringen av EU:s utvecklingspolitik och därmed dess effektivitet vad gäller att främja tillväxt, minska fattigdom och förbättra välfärden i Afrika söder om Sahara.

Källor och litteratur

En bra översikt över EU:s olika preferensavtal görs av A. Panagariya i "EU Preferential Trade Arrangements and Developing Countries" (*The World Economy*, 25, 2002). En uppföljning och detaljerad beskrivning av relationerna mellan EU och AVS-länderna återfinns i olika nummer av *ACP-EU Courier* (http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/publications_courier_en.htm). En studie över handelseffekterna av de olika EU-preferenser görs av M. Persson och F. Wilhelmsson i "Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries", kommande i Y. Bourdet, J. Gullstrand och K. Olofsdotter (red.) *The European Union and Developing Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrated World* (Edward Elgar, 2007). Hur mycket olika preferenssystem utnyttjas av u-länderna studeras av F. Candau och S. Jean i "What are EU Trade Preferences Worth for Sub-Saharan Africa and Other Developing Countries?" (*CEPII Working Paper* 19, 2005). Hur handelspreferenser kommer att påverkas av Doharundan studeras i M. Amiti och J. Romalis, "Will the Doha Round Lead to Preference Erosion?" (*IMF Working Paper*, WP/06/10, 2006).

Det finns en snabbt växande litteratur som analyserar sambandet mellan bistånd och tillväxt. C. Burnside och D. Dollar, "Aid, policies, and growth" (*American Economic Review*, 90, 2000), är en banbrytande studie som har gett upphov till flera andra studier som fokuserar på hur olika dimensioner av bistånd påverkar tillväxt. Av särskilt intresse för denna uppsats är P. Hansson, "Does EUs Aid Promote Growth?" i Bourdet, Gullstrand och Olofsdotter (kommande); K. Gomanee, S. Girma och O. Morrissey, "Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: Accounting for Transmission Mechanisms" (*Journal of International Development*, 17, 2005). En stimulerande analys av Afrikas långsiktiga tillväxtproblem görs av E.V. Artadi och X. Sala-i-Martin, "The Economic Tragedy of the XXth Century: Growth in Africa" (*NBER Working Paper* 9865, 2003).

En aktuell översikt av regionala sammanslutningar i Afrika görs av Y. Yang och S. Gupta i "Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward" (*IMF Working Paper*,

WP/05/06, 2005). En kvantitativ analys av handelseffekter av regionala sammanslutningar i Afrika återfinns i C. Carrère, "African Regional Agreements: Impact on Trade with or without Currency Unions" (*Journal of African Economies*, 13, 2004). En kvantitativ studie av handelseffekter av regional integration i Västafrika återfinns i Y. Bourdet och J. Gullstrand, "The EU and Regional Integration in West Africa – Assessing the Effects of Deepening and Enlargement" i Bourdet, Gullstrand och Olofsdotter (kommande). Hur infrastruktur och geografi påverkar handeln i Afrika studeras i S. Coulibaly och L. Fontagné, "South-South Trade: Geography Matters" (*Journal of African Economies*, 15, 2005).

En bra översikt av partnerskapsavtal, med betoning på utvecklingsproblematiken i Afrika, återfinns i L.E. Hinke och M. Schiff, "Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective" (*The World Economy*, 27, 2004). Analyser av de olika effekter som Partnerskapsavtal mellan EU och ACP-länderna kommer att ge upphov till görs exempelvis av L. Hinke och R. Newfarmer i "Risks and Rewards of Regional Trading Arrangements in Africa: Economic Partnership Agreements (EPAs) Between the EU and SSA, World Bank Conference Paper, 2005.

En översikt av handels-, utvecklings- och samarbetsavtalet mellan EU och Sydafrika och de förhandlingar som ledde till detta avtal finns i T. Bertelsmann-Scott, G. Mills och E. Sidiropoulos (red.), *The EU-SA Agreement: South Africa, Southern Africa and the European Union*, Johannesburg: The South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2000 och en beskrivning av avtalets olika delar finns i "Partner in Progress: The EU/South Africa Trade, Development and Cooperation Agreement for the 21st Century", European Commission, Directorate-General for Development, 2003. Analyser av handelseffekter av frihandelsavtalet finns i L. Petersson, "Export Diversification and Intra-Industry Trade in South Africa", *South African Journal of Economics*, 74, 2005, 785-802, och i L. Petersson, "The EU and South Africa: Trade and Diversification", i Y. Bourdet, J. Gullstrand och K. Olofsdotter (kommande).

EU som global aktör – effekter på Vietnam

av Ari Kokko

Det är uppenbart att länderna i EU:s närområde påverkas på många olika sätt av händelser inom unionen och av EU:s politik gentemot omvärlden – allra tydligast är detta för de länder som siktar på att bli medlemmar och som därför försöker anpassa sig till unionen. Men även mera avlägsna länder påverkas av utvecklingen på EU:s marknader och unionens politiska beslut. Yves Bourdet och Lennart Peterssons kapitel i denna volym visar till exempel hur EU samverkat med Afrika söder om Sahara, med betoning på handel och biståndssamarbete. Detta kapitel diskuterar EU:s effekter på ett land som också ligger långt från EU både geografiskt, politiskt och utvecklingsmässigt, men som skiljer sig på flera sätt från det typiska afrikanska utvecklingslandet, nämligen Vietnam.

Det som tydligast utmärker Vietnam är att landet lyckats få igång en långsiktig tillväxtprocess som håller på att lyfta befolkningen ur fattigdomen. Många andra utvecklingsländer kan uppvisa enstaka år med god tillväxt, men få av dem har klarat av att upprätthålla tillväxten under längre perioder. Tack vare sin snabba utveckling har Vietnam också lyckats slå sig in på världsmarknaden och är en betydande exportör av arbetsintensiva varor som kläder, skor, möbler och livsmedel. Den vietnamesiska exporten i mera avancerade sektorer som elektronik och maskinindustri har också börjat växa. De flesta andra utvecklingsländer är marginella aktörer på världsmarknaden, och få har lyckats åstadkomma någon diversifiering av exporten.

Det är rimligt att anta att Vietnams stora framgångar också påverkat EU:s förhållande med landet, och detta kapitel fokuserar på de

bilaterala relationerna på två områden: bistånd och handel. Vad gäller biståndet är det möjligt att samarbetet hanterats annorlunda än i Afrika, så att utvecklingseffekterna blivit starkare. På handelssidan är en av huvudfrågorna om EU är lika generöst med tullpreferenser när ett land börjar kunna exportera som när det fortfarande är för svagt för att kunna utnyttja förmånerna. Faktum är att den senare frågan nyligen varit uppe till debatt på högsta EU-nivå: i oktober 2006 bestämde en oenig EU-kommission att EU:s antidumpningstullar på importen av läderskor från Kina och Vietnam skulle förlängas med två år. Som Peter Kleen och Anders Ahnlid noterar i sina bidrag till denna volym låg skiljelinjen mellan mera frihandelsvänliga länder i norr och mera protektionistiska länder i söder.

Kapitlet har följande struktur: Som en bakgrund till diskussionen om relationerna med EU sammanfattar nästa avsnitt Vietnams ekonomiska utveckling sedan 1980-talet. Förutom att ekonomin vuxit mycket snabbt de senaste 15–20 åren utmärks Vietnam av att kommunistpartiet och regeringen varit mycket fokuserade på tillväxt. Den starka satsningen på tillväxt har skapat stora sociala klyftor i landet – under en lång tid uppmärksammades dessa mer av biståndsgivarna än av landets regering. Det tredje avsnittet diskuterar bistånd och utvecklingssamarbete. Den stora poängen i kapitlet är att EU:s bistånd varit fragmenterat på flera olika givare, som var och en haft sina egna mål och strategier, och som därför nått ut brett i det vietnamesiska samhället. Ett mål som delats av många EU-givare har varit att minska de sociala och regionala klyftorna. Istället för att enbart stärka centralregeringen och centralplaneringen har EU därmed bidragit till decentralisering och pluralism. Detta, i sin tur, har snabbat på nedrustningen av den vietnamesiska centralplaneringen.

Därefter skiftar fokus i framställningen till handel och handelspolitik. En viktig slutsats av min diskussion om handel är att EU varit mycket tillmötesgående mot Vietnam sedan landet inledde sina reformer, och slutit flera handelsavtal som gett Vietnam god tillgång till den inre marknaden. Under de senaste åren har emellertid EU allt oftare använt antidumpningstullar för att begränsa importen från Vietnam. Detta är en oroande signal, inte enbart för Vietnam utan också för andra länder som lyckas bygga starka exportsektorer. Det

finns en uppenbar risk att EU:s preferenser är tillgängliga främst för länder som inte kan utnyttja dem: om så är fallet kan man undra vilket värde de har, både politiskt och ekonomiskt. Det sista avsnittet sammanfattar slutsatserna av diskussionen.

Bakgrund: Vietnam i förändring

I motsats till de flesta andra utvecklingsländer har Vietnam lyckats kombinera hög tillväxt och rimlig prisstabilitet under en lång tid – uppemot två årtionden – vilket bidragit till minskad fattigdom och ökad levnadsstandard för i stort sett alla befolkningsgrupper. Sedan början av 1990-talet har den genomsnittliga årsinkomsten ökat från under 100 dollar till över 600 dollar, andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen har mer än halverats, och de flesta andra mått på utveckling och levnadsstandard har förbättrats markant. Medellivslängden har ökat från 65 år till 72 år, fertiliteten har halverats och barnadödligheten har minskat ännu mer. Omfattande vaccinationsprogram har genomförts och minskat förekomsten av många allvarliga sjukdomar – vissa av dem, till exempel polio, har i princip utrotats.

Framgångarna under de senaste årtiondena utgör också en skarp kontrast till den mindre lyckade utvecklingen under årtiondet efter Vietnamkrigets slut och landets enande 1975. Försöken att införa en planekonomi av nordvietnamesisk typ i den södra delen av landet lyckades inte särskilt väl, utan ledde till minskad industri- och jordbruksproduktion. Efter invasionen av Kambodja 1978 försämrades situationen ytterligare, eftersom Vietnam förlorade största delen av det utvecklingsbistånd som börjat strömma in efter Vietnamkrigets slut, framför allt från olika europeiska länder. Istället blev landet beroende av Sovjetunionen, som blev den främsta biståndsgivaren och handelspartnern. Biståndet från kommunistblocket motsvarade ungefär 10 procent av BNP och täckte mer än 40 procent av statsbudgetens utgifter – och tre fjärdedelar av de offentliga investeringarna – i mitten av 1980-talet. Trots det förblev ekonomin svag, med låg tillväxt, stora underskott i statsbudgeten och hög inflation. I mitten av

1980-talet bidrog dessutom ett par år med svaga skördar till hungersnöd i delar av landet. Det var uppenbart att omfattande reformer var nödvändiga redan innan Sovjetunionens kollaps ledde till att inflödet av bistånd från kommunistblocket sinade.

Även om olika begränsade reformer och policy-experiment genomfördes redan under första halvan av 1980-talet dröjde det till andra halvan av årtiondet innan de avgörande reformerna introducerades. I samband med det vietnamesiska kommunistpartiets sjätte partikongress i slutet av 1986 annonserades att ekonomin skulle genomgå en grundlig reovering: ett reformpaket skulle ersätta centralplaneringen med en "socialistisk marknadsekonomi". Detta innebar att marknader skulle införas och att beslutsfattandet skulle decentraliseras (främst genom att de statliga företagen skulle bli självförsörjande) även om tanken var att staten fortfarande skulle behålla en dominant position. Sovjetunionens sammanbrott något år senare tvingade fram ytterligare reformer, till exempel en övergång från kollektivt jordbruk till familj jordbruk och en devalvering som skulle gynna exporten. Redan på kort sikt var resultaten mycket positiva. Inflationstakten minskade snabbt från flera hundra procent per år till hanterbara nivåer och tillväxten kom igång. Effekterna var särskilt tydliga inom jordbruket. Från att ha varit beroende av import i mitten av 1980-talet blev Vietnam världens tredje största risexportör i början av 1990-talet.

Till att börja med drevs den ekonomiska tillväxten av jordbrukssektorn, men snart skiftade betoningen till de statliga företagen, vars möjligheter att ta tillvara olika tillväxtpotentialer ökade som ett resultat av decentraliseringen. Dessutom ökade kontakterna med den internationella ekonomin, inte minst genom att utländska investerare började få upp ögonen för Vietnam. Den inhemska privata sektorn kom dock inte igång på allvar förrän i slutet av 1990-talet, och antalet registrerade privata företag har ökat lavinartat sedan år 2000. Då omvandlades de gamla lagarna som krävde tillstånd för att starta privata företag till nya regler som bygger på automatisk registrering. Ännu viktigare var kanske att reformerna bekräftade den privata sektorns legitimitet och betydelse: dessförinnan var det oklart om privat företagsamhet verkligen var en hedervärd sysselsättning, med tanke på

att den officiella propagandan fortfarande presenterade Vietnam som en kommunistisk stat. Det totala antalet nyregistrerade företag sedan år 2000 närmar sig 200 000, vilket kan jämföras med de sammanlagt 30 000 privata företag som etablerades under hela det föregående årtiondet. Resultatet är att den privata sektorn blivit den mest dynamiska delen av det vietnamesiska näringslivet. En indikation på detta är att nästan alla nya jobb som skapats de senaste åren återfinns i den privata sektorn.

För närvarande bygger tillväxten främst på en hög investeringstakt – mer än en tredjedel av BNP investeras varje år – och en allt snabbare integration med den internationella ekonomin. Exportandelen uppgår till omkring 60 procent av BNP; bara under 2005 ökade exporten med nästan 30 procent. Tabell 1 sammanfattar några mått på Vietnams makroekonomiska utveckling sedan 1990, och belyser särskilt den mycket snabba tillväxten i produktion, inkomster och utrikeshandel. Tabellen visar också den makroekonomiska stabilisering som åstadkommits. Inflationen förefaller vara under kontroll, bytesbalansunderskottet är litet, och efter att de gamla skulderna till Sovjetunion omförhandlades i slutet av 1990-talet har utlandsskulden varit relativt liten. Även om inflation och extern balans kräver kontinuerlig uppmärksamhet ser den makroekonomiska situationen stabil ut.

TABELL 1. MAKROEKONOMISK UTVECKLING I VIETNAM 1990–2005

	1990	1995	2000	2005
BNP (miljarder \$)	6	21	31	53
Real BNP-tillväxt (%)	5,1	9,5	6,8	8,4
BNP per capita (\$)	98	288	402	635
Inflationstakt (%)	72,8	17,0	3,4	8,0
Export av varor (miljarder \$)	2,4	5,4	14,5	32,7
Import av varor (miljarder \$)	2,7	8,2	15,6	37,8
Bytesbalans (% av BNP)	-4,0	-8,3	3,6	-1,5
Utländsskuld (% av BNP)	359,6	122,6	41,1	40,0
Fördelning av BNP per sektor (%)				
Jordbruk	38,7	27,2	24,5	20,9
Industri och byggverksamhet	22,7	28,8	36,7	39,5
Tjänster	38,6	44,0	38,8	38,0
Fördelning av BNP enligt ägande (%)				
Staten	31,7	40,2	38,5	38,4
Icke-statligt inhemskt	63,0	53,5	48,2	45,6
Utländska direktinvesteringar	5,3	6,3	13,3	16,0
Fördelning av investeringar enligt ägande (%)				
Staten	34,2	38,3	58,2	51,5
Icke-statligt inhemskt	33,7	29,4	19,4	32,2
Utländska direktinvesteringar	32,1	32,3	22,4	16,3

Källor: EAEP (2006), CIEM (2006).

Tabell 1 illustrerar också den viktiga roll som utländska direktinvesteringar spelar i Vietnam. De årliga utlandsinvesteringarna har överstigit 2 miljarder dollar nästan varje år sedan 1993. Under de senaste åren har det utländska intresset för Vietnam stärkts, och inflödet av investeringar har mer än fördubblats: det vietnamesiska plan- och investeringsministeriet uppskattar de årliga investeringarna till 4–5 miljarder dollar. Utländska företag står för omkring 15 procent av landets samlade produktion och investeringar och mer än hälften av all export, råoljan medräknad. Om råoljeexporten räknas bort har de utländska företagen ungefär en tredjedel av exporten.

Trots den privata sektorns expansion dominerar den statliga sektorn fortfarande, med mer än hälften av alla investeringar och nästan

40 procent av BNP. Faktum är att statens andel knappast minskat alls sedan år 2000, vilket kan förefalla motsägelsefullt mot bakgrund av vad som sagt om den privata sektorns utveckling. Orsaken är att den icke-statliga sektorn omfattar jordbruket, där produktiviteten och tillväxten är betydligt lägre än genomsnittet. Den privata sektorns andelar av industri- och tjänsteproduktionen ökar dock stadigt.

Statens fortsatta dominans utgör en av svagheter i den vietnamesiska ekonomin. Det finns en välgrundad oro för att de stora mängderna kapital som går via den statliga sektorn inte används särskilt effektivt. De statliga investeringarna bidrar inte till sysselsättning – mindre än 10 procent av arbetskraften återfinns i den statliga sektorn – och det finns omfattande problem i alla stadier av den statliga investeringsprocessen, från planering till genomförande. Dessutom har de statliga företagen olika förmåner som i praktiken utgör ett hinder för den privata sektorns utvecklingsmöjligheter. Bland annat har de företrädare vid statliga upphandlingar, samtidigt som deras stora upplåning från banksystemet minskar de privata företagens finansieringsmöjligheter. I ett försök att öka investeringarnas effektivitet har staten därför introducerat ett program för att bolagisera och privatisera statsföretagen i syfte att tvinga fram en starkare kostnadskontroll och en mera affärsinriktad ledning och styrning av företagen. Målen för bolagiseringsprocessen har emellertid inte uppnåtts, utan reformerna har varit långsamma. Såväl företagsledare som anställda i de statliga företagen har motsatt sig förändringarna eftersom de är oroliga för att mista sina privilegier. Samtidigt har det varit svårt att värdera företagens tillgångar. Trots att omkring 1 500 företag hade gått igenom bolagiseringsprocessen i slutet av 2004 representerade de endast 6–7 procent av det samlade kapitalet i statsföretagen. För att kunna upprätthålla en hög tillväxt och konkurrenskraft framöver, inte minst med tanke på Vietnams inträde i WTO, krävs det att reformerna av det statliga ägandet accelererar.

Ett annat problemområde utgörs av de växande klyftorna mellan fattiga och rika. Även om Vietnams allmänna utveckling varit imponerande – och även om fattigdomen mer än halverats sedan reformerna inleddes – har den växande välfärden inte fördelats jämnt mellan befolkningsgrupperna. Tillväxten är en absolut prioritering för det

vietnamesiska kommunistpartiet, av flera skäl. För det första ger en hög tillväxt en viss legitimitet till enpartistaten. Kommunistpartiet kan hävda att deras ledarskap gör det möjligt att uppnå snabbare tillväxt än alternativa system där en del av resurserna slösas bort i den politiska striden mellan olika partier och intressegrupper. Ännu viktigare är att den höga tillväxten förmodligen är ett krav för social stabilitet. För att alla grupper ska få det bättre i ett samhälle som Vietnam krävs det förmodligen en tillväxt på minst 5–6 procent. Om tillväxten är lägre kommer vissa grupper att hamna utanför. Med tanke på de stora förändringarna i samhället är det till och med troligt att vissa grupper kan få det sämre med lägre tillväxt, vilket skulle leda till politisk oro och protester mot ett system som uppfattas som orättvist. Samma problem skulle kunna uppstå om klyftorna i samhället blir för stora, även om ingen får det sämre i absoluta termer.

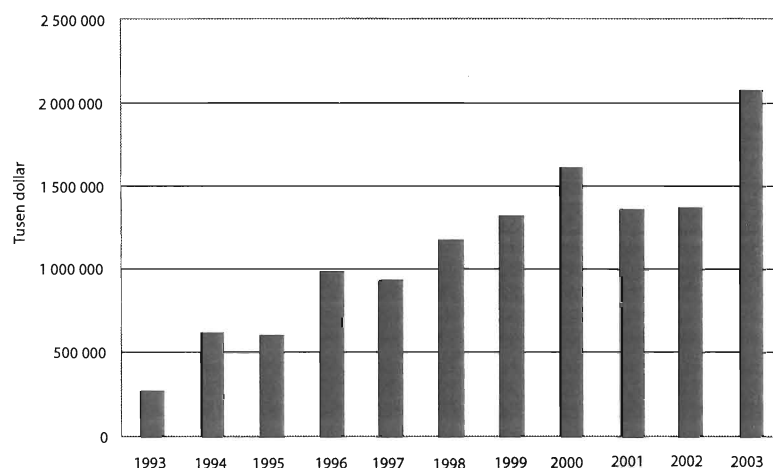
I det vietnamesiska fallet har inkomstskillnaderna vuxit tydligt under det senaste årtiondet. Detta gäller både den geografiska och sociala fördelningen av inkomster. Tillväxten har i stor utsträckning varit koncentrerad till de två storstadsregionerna, Hanoi och Ho Chi Minh-staden (tidigare Saigon). De sociala gapen har vuxit bland annat på grund av att en stor del av ansvaret för finansieringen av utbildning och hälsovård har förts över från statsbudgeten till hushållen. Paradoxalt nog kallas denna politik för ”socialisering”, med hänvisning till att de olika socialgrupperna får ta på sig en större del av betalningsansvaret. För de grupper som haft råd att betala har resultatet varit gott: kvaliteten på både utbildning och hälsovård har förbättrats kraftigt. För de fattigaste grupperna har utvecklingen varit besvärligare, särskilt på utbildningsområdet. Medan ett av tre barn från den rikaste femtedelen av hushållen fortsätter till högre utbildning är det svårt att hitta någon från den fattigaste femtedelen som gör detsamma.

Bistånd och utvecklingsamarbete

Vietnams framgångar på det ekonomiska området har inte enbart byggts på ekonomiska reformer, utan de har i stor utsträckning möj-

liggjorts av ett mer öppet utrikespolitiskt och diplomatiskt klimat. Hemtagningen av trupper från Kambodja 1989 och normaliseringen av förhållandet med USA 1994 var särskilt viktiga steg för att legitimera landet som en handelspartner och ett mål för direktinvesteringar. Dessutom bidrog den politiska normaliseringen till att både multilaterala och bilaterala biståndsorganisationer återvände efter den bojkott som inleddes i samband med den vietnamesiska inmarschen i Kambodja. Sverige, Finland och UNDP var de enda västliga givarna som bedrev biståndsverksamhet i landet under 1980-talet, men antalet aktörer har stigit snabbt sedan början av 1990-talet. För närvarande finns ungefär 25 bilaterala givare, alla de stora utvecklingsbankerna och FN-organen, och hundratals enskilda organisationer i landet för att på olika sätt bidra till tillväxt och utveckling.

Faktum är att Vietnam under de senaste åren blivit ett av de internationella biståndsorganisationernas favoritländer. Det genomsnittliga årliga inflödet av bistånd har överstigit 1,5 miljarder dollar sedan år 2000 (se Figur 1), vilket gör Vietnam till världens tredje största biståndsmottagare i dag, efter Irak och Afghanistan. Inflödet av bistånd motsvarar 3–4 procent av BNP, vilket är något högre än genomsnittet för låginkomstländer. Förutom Vietnams framgångar vad gäller tillväxt och fattigdomsbekämpning bygger landets goda rykte på att det uppfattas som en ”bra” biståndsmottagare: flera givare har framhållit Vietnam som det bästa exemplet på hur ett mottagarland kan ”äga” och förvalta sitt bistånd. Regeringen har på ett tydligt sätt markerat vad landet vill använda biståndet till, och de flesta givare har anpassat sitt bistånd efter dessa prioriteringar och strategier.



Källa: UNDP, Hanoi.

FIGUR 1. INFLÖDEN AV BISTÅND, VIETNAM 1993–2003 (TUSENTALS DOLLAR, LÖPANDE PRISER)

De största biståndsgivarna är Japan, Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken (ADB), som gemensamt står för 50–60 procent av det samlade biståndet till Vietnam. Största delen av detta bistånd utgörs av krediter, i första hand för utveckling av infrastruktur. EU-länderna står tillsammans för ungefär 20 procent, FN-organen bidrar med ytterligare 5–7 procent, och resten fördelas mellan mer än hundra andra bilaterala och multilaterala givare och enskilda organisationer.

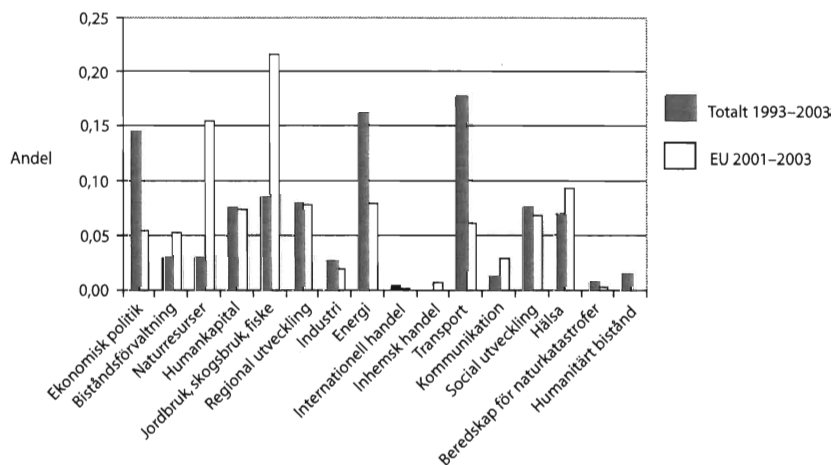
För att underlätta hanteringen av biståndet har Vietnam uppmuntrat givarna att samordna sina biståndsflöden. Som ett resultat har två viktiga grupper av givare utkristalliserats: Bankgruppen och gruppen av ”likasinnade” givare (*Like-Minded Group*). Bankgruppen består av Världsbanken, ADB, japanska JBIC, franska AFD och tyska KfW, och dominerar stort vad gäller den totala volymen av bistånd. Deras verksamhet har en stark tyngdpunkt på utveckling av infrastruktur.

Den likasinnade gruppen består av de nationella biståndsorganisationerna från Australien, Danmark, Finland, Kanada, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige, Schweiz, och Tyskland. Skillnaderna

mellan dessa länders biståndsportföljer är stora, men ett gemensamt drag är att de försöker uppmuntra reformer inom olika ”mjuka” områden, såsom offentlig förvaltning, institutionsuppbyggnad och sociala sektorer, samt stödja ett hållbart användande av natur- och jordbruksresurser. Landsbygdsutveckling och decentralisering är andra viktiga prioriteringar för flera av EU-länderna. Medan bankgruppen främst erbjuder krediter satsar den likasinnade gruppen mer på tekniskt bistånd och gåvobistånd. Europeiska kommissionen står för något över 10 procent av det totala EU-stödet. Kommissionens verksamhet brukar inte hänföras till någon av samordningsgrupperna, men verksamhetens natur ligger närmast den likasinnade gruppen: kommissionens huvudmål är att bidra till en hållbar minskning av fattigdomen samt att underlätta Vietnams integration i den internationella ekonomin.

Det mest anmärkningsvärda gällande EU:s biståndsrelationer med Vietnam är fragmenteringen av EU:s bistånd. Förutom kommissionen driver 13 EU-länder biståndsverksamhet i Vietnam: tillsammans har de över 600 olika projekt i landet. Med tanke på att EU:s sammanlagda bistånd till Vietnam uppgår till omkring 400 miljoner dollar per år är det klart att det genomsnittliga projektet är relativt litet. Projekten omfattar i stort sett alla de 16 områden som registreras i OECD:s statistik över bistånd (se Figur 2), och täcker allt från budgetstöd till humanitärt bistånd. Dessutom bidrar EU-länderna med en stor del av de resurser som används av de multilaterala givarna, och finansierar även många av de enskilda organisationerna i landet.

Figur 2 sammanfattar fördelningen av EU-biståndet enligt användningsområde under det tidiga 2000-talet, och jämför det med det samlade biståndet som Vietnam tagit emot under perioden 1993–2003. Figuren visar att EU:s bistånd skiljer sig på flera viktiga punkter från genomsnittet för alla givare. För det första uppvisar EU lägre andelar på områdena *Ekonomisk politik*, *Energi* och *Transport*. Detta beror på att krediterna från Japan, Världsbanken och ADB främst koncentreras till dessa tre sektorer. Samtidigt har EU en något större betoning på områdena *Naturresurser* och *Jordbruk, skogsbruk och fiske*, vilket varit ett sätt att sprida biståndet till regionerna.



Källa: UNDP, Hanoi.

FIGUR 2. FÖRDELNING AV BISTÅND ENLIGT ANVÄNDNINGSSOMRÅDE (TOTALT SAMT EU)

Koncentrationen av biståndet till infrastruktursatsningar inom områdena *Energi* och *Transport* återspeglar väl de preferenser och prioriteringar som Vietnam presenterade till givarsamfundet under 1990-talet. Infrastrukturinvesteringarna var viktiga även i den vietnamesiska statsbudgeten, och de offentliga investeringarna omfattade ofta omkring en tredjedel av budgeten, motsvarande 8–10 procent av BNP. Samtidigt var satsningarna på utbildning och hälsovård mindre: utbildningsbudgeten nådde inte 3 procent av BNP, medan hälso- och sjukvårdsbudgeten inte översteg en procent av BNP.

Den allmänna uppfattningen bland vietnamesiska och utländska betraktare är att biståndet spelat en viktig roll i landets utveckling. Det utländska stödet har möjliggjort större investeringar i infrastruktur än vad landet skulle ha kunnat finansiera på egen hand, budgetstödet har underlättat genomförandet av besvärliga reformer, och insatserna på många andra områden har varit viktiga för att driva på reformprocessen. Inte minst har det utländska engagemanget varit viktigt för Vietnams internationalisering. Det är inte kontroversiellt att dra slutsatsen att landets höga tillväxt och framgångarna

när det gäller fattigdomsminskning till viss del beror på biståndet. Det är emellertid svårt att mäta exakt vilken roll biståndet haft för de senaste årtiondenas framgångar, och det är ännu besvärligare att fördela äran för framgångarna mellan de olika biståndsgivarna och deras verksamhet.

Trots att det inte går att urskilja EU-biståndets separata effekter på tillväxt och fattigdomsminskning finns det dock ett par områden där EU:s påverkan är tydligare, och beror på den särskilda karaktär som EU:s biståndssamarbete har haft. En effekt bygger på att vissa EU-länder – bland dem Sverige – haft en nära relation till det vietnamesiska ledarskapet av historiska och politiska skäl. De vänskapliga relationerna har gjort det möjligt för dem att agera ”dörröppnare” genom att initiera diskussioner om känsliga frågor som mänskliga rättigheter, demokrati, korruptionsbekämpning och mediafrihet. Även om det är svårt att urskilja de enskilda givarnas roll finns det inga tvivel om att EU-länderna tillsammans gjort större insatser på detta fält än Vietnams andra utvecklingspartners.

Ett annat område där EU gemensamt spelat en mycket stor roll är omvandlingen av den vietnamesiska centralplaneringsprocessen. Genom att EU:s samlade bistånd varit fragmenterat och drivits av olika aktörer med olika mål och syften har det bidragit till att stärka ett antal olika vietnamesiska intressegrupper. Detta har minskat centralregeringens förmåga att centralstyra ekonomin, och så småningom lett till att centralplaneringen förändrats från en koncentrerad toppstyrd process till ett system som omfattar betydligt fler aktörer och intressenter. En kort historisk tillbakablick är nödvändig för att illustrera denna förändring.

Bistånd och centralplanering

Vietnams starka ägarskap över biståndet byggde till stor del på erfarenheterna från 1970- och 1980-talen, då landet gradvis blev beroende av stöd från Sovjetunionen. Ett huvudmål i biståndssamarbetet efter att reformerna inleddes var att undvika den typen av beroende och att bevara landets självständighet och självbestämmande. Misstankar

om att biståndet skulle kunna användas för att tvinga fram reformer som inte var i statens och partiets intresse var vanliga och ledde ofta till att regeringen motsatte sig biståndsprojekt som var kopplade till starka ekonomiska eller politiska villkor.

Systemet för att styra och kontrollera biståndet byggde på centralplaneringen. Huvudaktören inom den vietnamesiska staten var planeringsministeriet *MPI (Ministry for Planning and Investment)* som hade ansvaret för att formulera landets övergripande strategier och planer, liksom för resursallokering och investeringar, inklusive bistånd. De främsta styrinstrumenten för biståndet var Vietnams nationella utvecklingsplaner. Med utgångspunkt i landets fem- och tioårsplaner, som formulerades av MPI, satte myndigheten också upp listor med nationella investeringsprojekt som var tillgängliga för biståndsgivarna. Dessa prioriteringslistor utgjorde i princip en meny där de olika givarna kunde välja projekt som passade in i deras biståndsfilosofi. Biståndet var inte tänkt som en del av planen – kontakterna med utländska givare skulle skötas separat från den ”normala” verksamheten – men givarna förväntades anpassa sig till de mål och prioriteringar som Vietnam uttryckte i sina långsiktiga utvecklingsplaner. Kontrollen och ägarskapet blev starkt eftersom det var samma vietnamesiska aktör som utarbetade både de inhemska planerna och planerna för hur biståndet skulle bidra till utvecklingen. En nackdel var att systemet begränsade de enskilda ministeriernas och myndigheternas kapacitet: i stort sett alla resurser kom från MPI och planen, och det var svårt att finna utrymme för lokala initiativ och incitament. David Dapice, en av de ledande utländska Vietnam-observatörerna, har hävdat att detta omvandlade fördelningen av bistånd till ett politiskt spel, där provinsiala myndigheter fick vända sig till Hanoi för att övertyga MPI om att deras utvecklingsprojekt var mera värdefulla än andra, och att de skulle lyftas in i de prioriteringslistor som presenterades för givarsamfundet.

Det var emellertid svårt att upprätthålla den centrala kontrollen. Bland givarna var det i första hand Världsbanken, Valutafonden, ADB och Japan som samarbetade med MPI: dessa hade de största låneportföljerna och fokuserade dessutom på infrastrukturutveckling och andra investeringar som var lätta att anpassa till centralplanen. Som

noterats ovan var EU:s bistånd däremot uppdelat på kommissionen plus ett tiotal bilaterala givarorganisationer som alla var intresserade av olika frågor. Krediter till infrastrukturinvesteringar ingick i EU-portföljen, men det fanns en starkare betoning på ”mjukare” frågor och en preferens för tekniskt bistånd och stöd för institutionsuppbyggnad snarare än krediter. Dessa projekt var inte lika lätta att administrera centralt. En viss decentralisering tilläts därför, så att givare och enskilda myndigheter i landet gemensamt kunde bestämma om mindre biståndsprojekt utan att invänta tillstånd från MPI.

Efter hand började dock svagheter i systemet att bli tydligare. Till exempel var det inte klart vilka urvalskriterier MPI hade för att välja projekt till sina prioriteringslistor. Detta skapade tvivel om effektiviteten i biståndet. Dessutom noterades att risken för korruption var stor: det var mycket värdefullt för de provinsiella myndigheterna att få med sina projekt i listorna, och de kunde tänkas betala för det. MPI:s dominans ledde också till att biståndet koncentrerades till fysiska investeringar som skulle bidra till hög tillväxt. Sociala frågor och fattigdomsfrågor hade mycket mindre vikt. MPI:s försvar var att hög tillväxt skulle bidra till att alla grupper kunde lyftas ur fattigdomen. Många biståndsgivare – i synnerhet flera av EU-länderna – hade en annan uppfattning och ville se en starkare betoning på de sociala sektorerna.

Betoningen på tillväxt och infrastruktur framgår klart i de investeringsprogram som genomfördes under 1990-talet. Under största delen av perioden sedan 1990 har det övergripande målet i fem- och tioårsplanerna varit ”modernisering och industrialisering” och tillgängliga resurser har investerats för att skapa den infrastruktur som behövs därtill. Under den tidigare delen av 1990-talet låg prioriteringarna på vatten och sanitet, under andra halvan av årtiondet var fokus på energi, och under 2000-talet skiftade betoningen till transportsektorn. Sociala frågor hade en låg prioritet, och hanterades i form av olika nationella program som i synnerhet riktades till de fattiga bergstrakterna i norra och centrala delarna av landet. Största delen av resurserna, biståndet inräknat, gick dock till regioner som redan var relativt välbärgade, eftersom den starkaste tillväxteffekten kunde väntas där. En konsekvens som kritiserades av flera stora

givare var att de regionala inkomstklyftorna började växa.

Under de senaste åren har två processer bidragit till att centralplaneringens form och innehåll börjat förändras. En har att göra med att de provinsiella myndigheternas inflytande över biståndet har ökat. Precis som regionerna i Europa upptäckte att kontakter med Bryssel kunde stärka deras position i förhandlingarna med nationella myndigheter upptäckte de provinsiella myndigheterna i Vietnam att samarbete med EU (och andra biståndsgivare) kunde stärka deras förhandlingsposition gentemot MPI och Hanoi. Istället för att vänta på att MPI skulle sätta upp deras favoritprojekt på prioriteringslistan kunde de först utverka löften om finansiering från givarna, och sedan vända sig till MPI för att få godkänt för projektet. Eftersom många biståndsprojekt också kräver finansiering från den nationella budgeten komplicerade detta centralplaneringen: biståndet kunde inte längre ses som en resurs som genererades centralt och slussades ut till provinser och myndigheter utan att nödvändigtvis påverka den interna planprocessen. Istället krävdes information om vilka projekt provinserna diskuterade med givarna, inklusive information om vilka krav dessa projekt skulle ställa på den nationella budgeten, innan den centrala planen kunde slås fast. På detta sätt har fragmenteringen av EU:s bistånd bidragit till att omvandla centralplaneringen till en process där lokala myndigheter och andra intressegrupper stärkts på bekostnad av MPI. Om EU agerat som en stor samordnad aktör skulle motparten troligen ha varit MPI, och biståndet skulle sannolikt ha stärkt centralmakten och centralplaneringen.

Den andra förändringen har att göra med den större betoningen på fattigdomsbekämpning från givarnas sida. Sedan slutet av 1990-talet har givarsamfundet svängt från att kräva strukturanpassning till att tala om fattigdomsbekämpning, med särskilda insatser för att stödja hälsovård, utbildning och andra sociala sektorer. Den samlade vietnamesiska responsen till den tendens mot decentralisering som beskrevs ovan och den större betoningen på fattigdomsbekämpning har varit att formulera ett särskilt plandokument som sammanfattar den nya strategin för fattigdomsminskning och tillväxt (CPRGS – *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*). CPRGS kan sägas fylla tre roller. För det första presenterar den en samlad bild av

landets utvecklingsstrategi för givarsamfundet. En stor del av biståndet utgörs av krediter som i princip bidrar till hela den vietnamesiska statsbudgeten, eftersom det är svårt att spåra exakt vilka effekter budgetstöd har. Därför behöver givarna en överblick över alla områden som påverkas av biståndet. För det andra fungerar CPRGS som en mer konkret och detaljerad plan för den inhemska utvecklingen än vad som är fallet för de ganska abstrakta fem- och tioårsplanerna. Detta skapar incitament för lokala initiativ och förbättrar de lokala myndigheternas möjligheter att utveckla planer som är förenliga med den politik som drivs från Hanoi. För det tredje ger CPRGS bättre möjligheter för givarna att samordna sitt bistånd med landets allmänna utvecklingsstrategi än vad som var fallet tidigare, då samordningen i första hand gällde infrastruktur och investeringar.

Processen för att formulera strategin skiljer sig också från sättet på vilket de gamla centralplanerna utvecklades. Istället för en rent centralstyrd plan utgör CPRGS ett konsensusdokument som har varit uppe för diskussion på ett stort antal seminarier i olika delar av landet, där olika intressegrupper, inklusive givarsamfundet, har haft möjlighet att lägga fram sina synpunkter. Eftersom CPRGS blivit en integrerad del av den övergripande femårsplanen innebär detta att hela planprocessen förändrats i riktning mot ett större deltagande från det civila samhället. Även om det fortfarande handlar om planering har formerna för planen också förändrats: nu finns en större betoning på önskade resultat än på investeringar och insatser.

Vilka är då de vietnamesiska prioriteringarna? CPRGS definierar åtta mål för Vietnams socioekonomiska utveckling fram till år 2010. Dessa är:

- Snabb och hållbar ekonomisk tillväxt som bidrar till social utveckling och jämlikhet.
- En jämlik affärsmiljö för alla typer av företag från alla ekonomiska sektorer.
- Fortsatta strukturella reformer för att bidra till Vietnams integration med världsekonomin och till den vietnamesiska industrins konkurrenskraft.
- Stöd till fattiga hushålls möjligheter att öka sina inkomster.

- Stöd till social utveckling och minskad ojämlikhet.
- Att bekämpa urban fattigdom genom att skapa sysselsättning, inkomster och bostäder.
- Att utveckla sociala skyddsnet för fattiga befolkningsgrupper.
- Att reformera den offentliga sektorn.

I jämförelse med tidigare strategier finns det en mycket starkare betoning på jämlikhet och sociala frågor, även om ekonomisk tillväxt fortfarande är det främsta målet. Trots att CPRGS inte tillämpats mer än några få år har detta redan börjat påverka biståndets användning och struktur. Först och främst kan man se en minskad betoning på storskaliga infrastrukturprojekt och en ökning av de medel som går direkt till olika provinser, istället för att ta omvägen via MPI. De provinsiella myndigheterna har fått en större frihet att sluta avtal direkt med givarsamfundet, utan att söka tillstånd av MPI. Stöd till policyreformer och institutionellt stöd har blivit de viktigaste sektorerna för biståndet. Bistånd som direkt påverkar levnadsvillkoren för fattiga befolkningsgrupper, såsom projekt inom utbildning, hälsovård och regionalutveckling, har också blivit viktigare.

Den viktigaste slutsatsen gällande effekterna av EU:s biståndssamarbete med Vietnam bygger på förändringarna av den vietnamesiska centralplaneringen. Det är svårt att se vilka enskilda effekter EU:s bistånd haft på tillväxt och fattigdomsminskning, men det är tydligt att EU:s fragmenterade bistånd har påverkat styrkeförhållandena inom det vietnamesiska samhället. Istället för att slussa alla medel via MPI och centralregeringen har de olika EU-givarna sökt samarbeten på olika håll i landet och med många olika intressegrupper. Detta har stärkt de provinsiella myndigheternas kapacitet och förhandlingsposition i relationen med MPI, och så småningom gjort det nödvändigt att förnya planprocessen. Istället för en hårt centralstyrd process har planeringen börjat omvandlas till en konsultationsprocess som omfattar stora delar av det vietnamesiska samhället, inklusive givarsamfundet. På längre sikt, och i ljuset av de krav på demokratisering och flerpartisystem som sannolikt kommer att bli starkare i framtiden, är det möjligt att detta är den viktigaste effekten av EU:s bistånd. I biståndscirklar talas ofta och mycket om starkare samord-

ning av biståndet, inte minst med referens till Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005: bland annat har kommissionen ökad samordning mellan EU-länderna som ett av målen för sin verksamhet i Vietnam. Erfarenheterna från Vietnam ger dock anledning att överväga hur mycket samordning som är önskvärd i länder med politiska system som inte stämmer överens med EU:s ideal.

Handel och handelspolitik

Handel och handelspolitik är två av de områden där Vietnam förändrats mest sedan slutet av 1980-talet. Både importen och exporten har mer än tiofaldigats sedan 1990 och exportkvoten har överstigit 50 procent under de senaste åren. Den främsta anledningen till denna snabba utveckling är naturligtvis de reformer som Vietnam själv tagit initiativ till. Övergången från planekonomi och imports substitution till marknadsekonomi och exportdriven tillväxt har satt tydliga spår i ekonomins struktur. Med tiden har Vietnam också öppnat upp den egna ekonomin för internationell konkurrens, med lägre handelshinder och en övergång från kvoter, importförbud och andra radikala ingrepp till tullar som det främsta handelspolitiska instrumentet. Dessa reformer har fått omfattande stöd av givarsamfundet: både kommissionen och de flesta enskilda EU-länderna har till exempel inkluderat handelspolitiska reformer som viktiga mål för sitt bistånd till Vietnam. Under senare år har en stor del av detta stöd inriktats på Vietnams ansökan om WTO-medlemskap, även om en stor del av biståndet till utvecklingen av infrastruktur, industri och jordbruk också kan tolkas som stöd för internationalisering och integration med världsekonomin.

Utvecklingen av Vietnams handel har naturligtvis också påverkats av hur EU och andra handelspartners agerat – tillgången till utländska marknader har varit en förutsättning för den exportdrivna tillväxtstrategin. Den viktigaste händelsen på detta område var sannolikt USA:s beslut att lyfta handelsembargot 1994. Detta ledde till ökade handelskontakter och inflöden av direktinvesteringar från

många länder som tidigare varit ovilliga att trotsa USA:s embargo, och bidrog också till att Världsbanken och Internationella valutafonden etablerade en stark närvaro i landet.

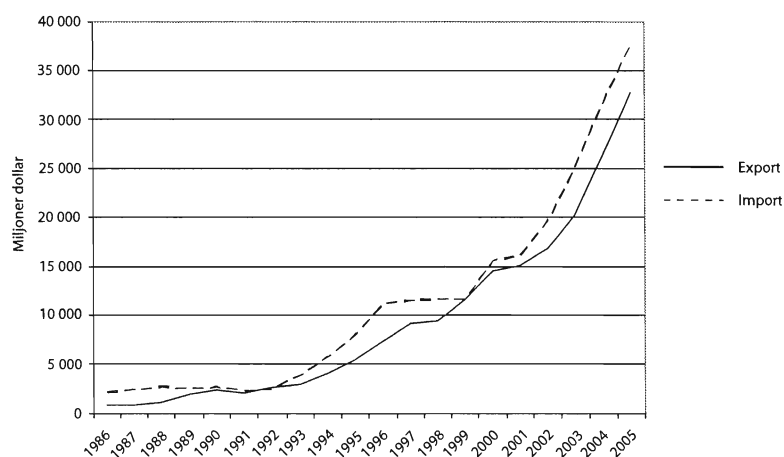
Marknadstillträde har emellertid förblivit ett problem även efter normaliseringen av de diplomatiska relationerna med USA. Eftersom Vietnam inte blev medlem i GATT och WTO förrän i slutet av 2006 var landet inte garanterat tillträde till andra länders marknader enligt den så kallade "mest-gynnade-nations-principen" (MGN-principen). Istället var Vietnam tvunget att förhandla fram bilaterala och regionala handelsavtal för att komma in på marknaderna på ett förutsägbart sätt. Som Tabell 3 visar hade Vietnam slutit 57 sådana handelsavtal i slutet av 2004, inklusive ett avtal med EU och dess 25 medlemsländer.

TABELL 3. VIETNAMS BILATERALA OCH MULTILATERALA HANDELSAVTAL (ANTAL AVTAL)

	Asien	Afrika	Europa	Amerika	Summa
Före 1990	1	5	0	0	6
1990–1995	11	2	6	1	20
1995–2000	7	2	3	3	15
2000–2004	4	8	3	1	16
Summa	23	17	12	5	57

Källa: Vietnams handelsministerium, Hanoi.

Sammantaget har handelsavtalen gett utrymme för en mycket snabb expansion av Vietnams utrikeshandel. Figur 3 visar hur handelsvolymen vuxit nästan kontinuerligt sedan de marknadsinriktade reformerna inleddes 1986. Både export och import har fördubblats ungefär vart femte år, med en något långsammare tillväxt precis efter Asienkrisen 1998.



Källa: EAEP.

FIGUR 3. VIETNAMS UTRIKESHANDEL 1986–2005 (MILJONER DOLLAR)

Under de flesta år har Vietnam registrerat ett betydande underskott i sin handelsbalans, men finansieringen av underskotten har för det mesta inte varit något problem. Inflödet av kapital i form av utländska investeringar, bistånd och transfereringar från utlandsvietnameser har varit tillräckligt stort för att täcka underskotten – någon stor ökning av den utländska skuldsättningen har inte varit nödvändig.

Det är också värt att notera att handelsavtalen medgivit betydande förändringar av Vietnams handelsstruktur. På exportsidan finns tydliga tecken på utveckling och diversifiering. Fram till mitten av 1990-talet utgjordes mer än två tredjedelar av Vietnams export av jordbruksvaror, råolja och andra råvaror. Sedan dess har maskinindustri och övrig tillverkningsindustri vuxit kraftigt och står nu för mer än hälften av exporten. De viktigaste industrivarorna är kläder och skor, men Vietnam har också lyckats vinna marknadsandelar inom möbelindustri, elektronik och andra mera avancerade produktgrupper. Det är främst inom dessa områden som vietnamesiska producenter konkurrerar direkt med europeiska, japanska och amerikanska företag. Den snabba tillväxten och strukturförändringarna på export-

sidan antyder att risken för handelskonflikter kan komma att öka med tiden. Så länge den vietnamesiska exporten var liten och mest utgjordes av råvaror var den inget hot mot etablerade producenter i rikare länder. I takt med att landets exportörer blivit tydligare konkurrenter till europeiska företag har risken för konflikter ökat.

Importens struktur har förändrats långsammare, och det finns fortfarande en stark betoning på insatsvaror till industrin. En viss ökning av importen av konsumtionsvaror har dock skett sedan slutet av 1990-talet. Fram till denna tid begränsades importen av konsumtionsvaror av höga tullar och andra typer av handelshinder, eftersom myndigheterna ansåg att de tillgängliga resurserna skulle användas för industrins behov. I takt med att nya formella handelsavtal kommit i kraft har de också bidragit till att sänka tullar och övriga import hinder.

Vietnams bilaterala handelsavtal

Innan Vietnam blev medlem i WTO, i slutet av 2006, var de bilaterala handelsavtalen med EU, USA, Japan och ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) av central vikt. En kort överblick av dessa avtal är nödvändig för att se hur avtalen gav utrymme för Vietnams exportökningar och för att bedöma i vilken utsträckning EU agerat annorlunda än andra handelspartners.

Vietnam och EU etablerade diplomatiska relationer 1990, efter den vietnamesiska utmarschen från Kambodja, och flera handelsavtal har slutits sedan dess. Ett avtal om handel med textilprodukter ingicks 1992. Ett mera omfattande ramavtal om handel och ekonomiskt samarbete följde 1995. De handelsrelaterade delarna av detta avtal reviderades 2004, efter att EU och Vietnam avslutat de bilaterala förhandlingarna i samband med Vietnams ansökan om medlemskap i WTO. Det handelsavtal som gällde fram till Vietnams inträde i WTO gav EU tillträde till den vietnamesiska marknaden på MGN-villkor, medan Vietnam kunde exportera till EU på mer förmånliga villkor än MGN-tullar. Som de allra flesta utvecklingsländer hade

Vietnam tillgång till de generella preferenser som ofta sammanfattas under förkortningen GSP (*Generalised System of Preferences*). EU:s GSP-tullar är klassificerade i fyra grupper beroende på hur känsliga varorna uppfattas vara. För den mest känsliga gruppen, som främst består av jordbruksprodukter, ger GSP-tullarna en förmån på omkring 15 procent i förhållande till MGN-tullarna. Eftersom tullarna i denna grupp är de högsta som EU tillämpar återstår det ändå ett omfattande skydd för EU:s egna producenter. På grund av så kallad tariffeskalering, som innebär att varor med högre förädlingsvärde har ett högre tullskydd, är det särskilt svårt att konkurrera på livsmedelsområdet. För mindre känsliga produkter, främst industrivaror, är GSP-förmånerna större (för en utförligare diskussion, se Bourdet och Petersson i denna volym).

Det är emellertid svårt att bedöma hur mycket GSP-förmånerna gynnar ett land som Vietnam. För det första är EU:s MGN-tullar redan låga, i genomsnitt under fyra procent för industrivaror, vilket inte ger mycket utrymme för preferenser. För det andra har nästan alla andra länder någon typ av preferenser i sin handel med EU. Genom Cotonouavtalet och EBA-avtalet har de flesta u-länder tillgång till ännu mer gynnsamma regler än Vietnam (se Bourdet och Petersson i denna volym). Länderna i EU:s närområde (Medelhavsregionen och östra Europa) har också mera långtgående preferenser genom olika ramavtal. Faktum är att det bara finns en handfull länder – USA, Kanada, Japan, Australien, Nya Zeeland, Hong Kong, Taiwan, Singapore, och Sydkorea – som bara har MGN-förmåner i sin export till EU. Det finns också ursprungsregler och andra restriktioner (till exempel hälso- och miljöregleringar) som gör det svårt att utnyttja alla förmåner. Detta uppfattas som ett särskilt stort problem inom livsmedelsindustrin.

Trots att preferenserna kanske inte varit viktiga har dock den garanterade tillgången till marknaden spelat en stor roll. Vietnams export till EU växte från omkring 600 miljoner dollar 1995 till 6 miljarder dollar 2005, vilket gör EU till Vietnams näst viktigaste exportmarknad efter USA, vars import från Vietnam uppgick till 6,6 miljarder dollar 2005.

Japans formella handelsavtal med Vietnam liknar det som EU

har, med MGN-förmåner för den japanska exporten och GSP-villkor för Vietnam. Japan är Vietnams tredje största exportmarknad med ungefär 5 miljarder dollar.

De ekonomiska relationerna mellan Vietnam och USA var frusna från slutet av kriget 1975 till 1994, då USA:s handelsembargo slutligen lyftes bort. De ekonomiska kontakterna mellan länderna började växa långsamt från denna tid, men USA förblev en liten handelspartner till och med år 2000, då ett bilateralt handelsavtal skrevs under. Avtalet, som började gälla från slutet av 2001, definierade ett WTO-liknande ramverk med både tullar och andra handelsrelaterade områden som krävt omfattande reformer från vietnamesisk sida. Förutom ömsesidiga MGN-förmåner inom varuhandeln ingick regler om handelsrelaterade investeringsregler, immaterialrätt, tjänstehandel, tekniska handelshinder, och andra regler om transparens, tullbehandling och handelsfrämjande åtgärder. Som WTO-medlem uppfyllde USA redan alla krav som följde av avtalet, men Vietnam tvingades genomgå många viktiga reformer för att uppfylla sina åtaganden. Detta var viktigt för framtiden, eftersom många av reformerna innebar att Vietnam WTO-anpassade sina regler redan innan landet avslutat medlemsförhandlingarna. Det som främst saknades i avtalet med USA (i jämförelse med ett WTO-medlemskap) var tydliga regler för tvistlösning.

Avtalet tvingade Vietnam att sänka sina tullar på hundratals varor som uppfattades vara viktiga för amerikansk export. USA behövde inte sänka några tullar, men utlovade GSP-regler för importen från Vietnam. Detta innebar i praktiken en mycket stor sänkning av tullnivån, från i genomsnitt 40 procent till omkring 4 procent. Som ett resultat ökade Vietnams export till USA från 800 miljoner dollar år 2000 till 6,6 miljarder dollar år 2005. Importen från USA har vuxit mycket långsammare och uppgick inte till mer än 1,2 miljarder dollar 2005.

Regionalt i Sydostasien har samarbetet genom ASEAN varit viktigt. Vietnam blev medlem 1995, tre år efter att ASEAN:s sex ursprungliga medlemmar (Brunei, Indonesien, Malaysia, Filippinerna, Singapore och Thailand) enats om att fördjupa sitt politiska samarbete till att även omfatta ekonomisk integration. Instrumentet

för detta var ett regionalt frihandelsavtal med förkortningen AFTA (*ASEAN Free Trade Agreement*) vars syfte ursprungligen var att ta bort alla tullar och andra handelshinder mellan medlemsländerna inom 15 år. I samband med Vietnams medlemskap beslutades emellertid att tidtabellen skulle skyndas på, så att de sex ursprungliga medlemmarna skulle uppnå frihandelsmålet redan inom 10 år. Som ny medlem fick Vietnam en något längre anpassningsperiod, liksom Laos, Kambodja och Myanmar som blev medlemmar mellan 1997 och 1999. För Vietnams del innebär avtalet att tullskyddet på nästan all import från regionen sänktes till under 5 procent vid slutet av 2006 – samtidigt fick vietnamesiska exportörer motsvarande tillträde till marknaderna i de ursprungliga ASEAN-länderna. Dessutom omfattar avtalet ömsesidigt erkännande av produktregleringar, harmonisering av rutinerna för tullbehandling, och andra handelsfrämjande åtgärder. Handeln med regionen har också ökat kraftigt, men potentialen för framtida ökning är begränsad. Köpkraften på ASEAN-marknaden är bara en bråkdel av köpkraften i USA eller EU, och Vietnam har dessutom en exportstruktur som liknar den i flera av de andra medlemsländerna.

Den viktigaste handelsreformen för Vietnam har dock varit medlemskapet i WTO. Landet ansökte om medlemskap redan i januari 1995, bara någon vecka efter att WTO hade bildats, och förhandlingarna med WTO fördes parallellt med olika bilaterala förhandlingar från 1998. Flera av de bilaterala avtal som slöts efter den tidpunkten, till exempel avtalen med EU och USA, utgjorde viktiga delar i Vietnams WTO-förhandlingar. Avtalet med USA förberedde Vietnam för WTO:s regelsystem, och avtalet med EU från oktober 2004 var ett direkt resultat av de bilaterala förhandlingarna om medlemskap i organisationen: avtalet signalerade att EU gav sitt stöd till Vietnams medlemsansökan. Efter att de bilaterala förhandlingarna med USA resulterade i en principöverenskommelse i maj 2006 försvann de sista hindret för Vietnams WTO-medlemskap, och WTO:s generalförsamling accepterade landets medlemsansökan den 7 november 2006.

Handelskonflikter och WTO-medlemskap

Man kan undra varför Vietnam satsade så mycket på att bli medlem i WTO trots att landet var ganska framgångsrikt i sina bilaterala handelsförhandlingar, och lyckades komma in på de flesta stora marknader på ganska förmånliga villkor. Åtminstone två argument har diskuterats i den vietnamesiska debatten. För det första noterades det att de bilaterala avtalen inte gav lika förutsägbara villkor som ett medlemskap i WTO. I synnerhet anpassar sig avtalen inte automatiskt till de framsteg som görs i de multilaterala förhandlingarna. Till exempel kunde Vietnam inte automatiskt dra nytta av att de stora importländerna tog bort sina kvoter när WTO:s avtal om textilier och kläder avslutades den första januari 2005. De flesta av Vietnams handelspartners, inklusive EU, tog förvisso bort kvoterna även för Vietnam, men detta var resultatet av ensidiga nationella beslut som mycket väl skulle kunna återtas i framtiden. Ett annat exempel på den osäkerhet som präglade de bilaterala avtalen utgjordes av handeln med USA. Trots det bilaterala avtalet var handelsrelationen mellan USA och Vietnam inte "normaliserad". Det så kallade Jackson-Vanek-tillägget till USA:s handelslagar begränsar handeln med länder som inte uppfyller amerikanska krav på medborgerliga fri- och rättigheter (främst friheten att utvandra) och presidenten tvingades årligen besluta om ett undantag för att vietnamesiska varor skulle kunna importeras på MGN-villkor. Som medlem i WTO garanteras Vietnam samma behandling som andra medlemmar.

För det andra saknade de flesta bilaterala avtal detaljerade regler om tvistlösning. Nästan alla avtal innehöll regler som gav Vietnams handelspartners möjligheter att begränsa importen om vietnamesiska företag fick otillåtet stöd av staten, dumpade sina priser eller skapade oro på marknaden genom att öka utbudet för mycket. Det fanns dock inga tydliga regler för vad som skulle hända om Vietnam tyckte att importrestriktionerna var obefogade. Till exempel kunde Vietnam inte protestera mot europeiska eller amerikanska beslut om antidumpningstullar annat än i europeiska eller amerikanska domstolar. WTO-medlemmar kan däremot ta upp motsvarande frågor i

WTO:s system för tvistlösning, där oberoende expertgrupper bedömer huruvida skyddsåtgärderna är berättigade.

Den gängse uppfattningen i Vietnam är att behovet av ett fungerande tvistlösningssystem blivit allt större. Så länge Vietnam var en obetydlig aktör på världsmarknaden var landet inget hot mot producenter i främmande länder, och utländska regeringar hade därför råd att vara generösa mot Vietnam i handelsförhandlingarna. I takt med att Vietnams konkurrenskraft ökat och vietnamesiska företag erövrat betydande marknadsandelar i vissa varugrupper har tolkningen av existerande regler blivit mindre välvillig och antalet konflikter har ökat. Som Tabell 4 visar var Vietnam inte delaktig i mer än 5 handelskonflikter (antidumpningstvister) mellan 1994 och 2001, och endast 3 av dessa ledde till att någon typ av antidumpningstull infördes. Mellan 2002 och 2005 ökade antalet konflikter mycket snabbt, med 16 nya fall. Hälften av dessa har drivits av EU.

TABELL 4. VIETNAMS HANDELSKONFLIKTER 1994–2005

År	Vara	Land	Resultat
1994	Ris	Colombia	Inga antidumpningstullar (ADT) införda
1998	Glutamat	EU	ADT, 16,8 %
1998	Skor, sandaler	EU	Inga ADT
2000	Gaständare	Polen	ADT, 0,09 € / tändare
2001	Vitlök	Kanada	ADT, 1,48 \$ / kg
2002	Skor och sulor	Kanada	Inga ADT
2002	Tändare	Sydkorea	Återtagen
2002	Tändare	EU	Återtagen
2002	Fisk (catfish)	USA	ADT, 36,84–63,88 %
2003	Zinkoxid	EU	ADT, 93 %
2003	Kedjor	EU	ADT för att höja priset till 325 € / 1000 kedjor
2003	Räkor	USA	ADT, 4,3–25,7 %
2004	Motorcyklar och cykeldäck/slangar	Turkiet	Strafftullar, 29–49 %
2004	Cyklar	EU	ADT, 15,8–34,5 %
2004	Stålrör och andra varor av stål	EU	Inga ADT
2004	Hållare av rostfritt stål	EU	ADT, 7 %
2004	Fluorescerande lampor	EU	ADT, 66,1 %
2004	Surfbrädor	Peru	ADT, 5,2 \$ / bräda
2005	Läderskor	EU	ADT, 16,8 % från juli 2006
2005	Fluorescerande lampor	Arab Union	Under behandling
2005	Cykelfälgar	Argentina	Under behandling

Källa: Vietnams handelsministerium, Hanoi.

I de allra flesta konflikter har Vietnam hävdat att de inte har dumpat priserna eller brutit mot andra regler, utan menat att deras konkurrenskraftiga priser istället bygger på låga arbetskraftskostnader och andra komparativa fördelar. Dessa argument har sällan fått något gehör, och de flesta konflikter har resulterat i införandet av antidumpningstullar. En orsak är naturligtvis att fallen utan undantag har behandlats i det främmande landets rättssystem, där vietnamesiska handelsförhandlare automatiskt hamnat i ett underläge. Detta utfall kan jämföras med situationen i WTO, där alla utom 5 av mer än 300 konflikter kunnat lösas genom förhandlingar: till och med stora aktörer som EU och USA följer de beslut som fastslås av WTO:s oberoende expertpaneler.

En annan anledning till Vietnams begränsade framgångar i handelskonflikterna är att EU och USA har definierat landet som en "icke-marknadsekonomi". Detta är viktigt i samband med handelskonflikter, och betyder att motparten i ett antidumpningsmål inte behöver utforska vietnamesiska priser och kostnader för att bevisa dumpning: det räcker att visa att de vietnamesiska priserna är lägre än de som finns i en "jämförbar" marknadsekonomi. Ett exempel på detta är att EU:s beslut att införa antidumpningstullar på den vietnamesiska skoexporten byggde på analys av priser och kostnader i Brasilien (se också Peter Kleens bidrag till denna volym). USAs antidumpningstullar på importen av fisk och råkor från Vietnam byggde också på argumentet att vietnamesiska producenter var orimligt effektiva på grund av att landet inte är en marknadsekonomi.

Även om vissa statliga företag gynnas av offentliga stöd som inte är förenliga med frihandel är det dock svårt att se hur den vietnamesiska privata sektorn skulle gynnas av de kvarvarande resterna av planekonomin. Det finns knappast något annat sammanhang där någon skulle betrakta planekonomin som en allmän och otillbörlig konkurrensfördel. Handelsreglerna kan därför utgöra ett stort hinder för den vietnamesiska exportsektorns framtida utveckling. Enskilda företag kan utsättas för skyddstullar även om det inte finns några klagomål mot deras beslut eller beteenden: argumenten kan istället bygga på att priserna på land, elektricitet eller arbetskraft inte återspeglar förhållandena på marknaden eller bestäms av marknaden.

Detta kan förväntas ha två konsekvenser för Vietnams utveckling. För det första kommer antidumpningstullarna (eller kanske bara hotet om skyddstullar) att höja priset på vietnamesiska exportvaror, och minska försäljning, produktion och inkomster i Vietnam. Med tanke på att de flesta industrier som hittills varit inblandade i handelskonflikter är arbetsintensiva kan kostnaderna i termer av sysselsättning bli märkbara. Redan innan EU:s nuvarande antidumpningstullar på läderskor (på knappt 17 procent) infördes förekom rapporter i vietnamesisk press om att tiotusentals arbetstillfällen gått förlorade i och med att utländska kunder ställde in sina beställningar eller lade sina beställningar hos producenter i andra länder. För det andra kan hotet om skyddstullar uppmuntra till samarbete, kanske i form av en exportkartell, för att undvika att alltför snabba exportökningar leder till bestraffning. Ett alternativ till kartellsamarbetet mellan de vietnamesiska exportföretagen är starkare kontroll och eventuellt exportbegränsningar från den vietnamesiska statens sida. Båda dessa alternativ skulle begränsa tillväxten i exporten, och båda skulle också bryta mot den allmänna utveckling som eftersträvas i Vietnam, med starkare privat sektor, marknader och konkurrens i centrum.

Medlemskapet i WTO skapar möjligheter att överklaga otillbörliga strafftullar, men de problem som är relaterade till Vietnams status som "icke-marknadsekonomi" kvarstår även efter att Vietnam har blivit medlem. Principöverenskommelsen om WTO-inträdet med USA från maj 2006 omfattade krav på att Vietnam ska betraktas som en "icke-marknadsekonomi" under de första tolv åren som medlem. Eftersom denna överenskommelse är en del av Vietnams inträdesvillkor – och eftersom den vietnamesiska exporten sannolikt kommer att fortsätta att växa – kommer den också att utnyttjas av övriga WTO-medlemmar, inklusive EU. Ett troligt resultat är att även antalet handelskonflikter kommer att fortsätta att öka. Detta är sannolikt ett av de områden där de rika ländernas politik gentemot Vietnam är mest motsägelsefullt: det faktum att EU ofta är oenigt i sina beslut om antidumpningstullar återspeglar detta problem. Samtidigt som Vietnam uppmuntras att fördjupa sina ekonomiska reformer – och samtidigt som det formellt välkomnats som medlem i WTO – begränsas utrymmet för framtida handelstillväxt och utveckling av undantags-

paragrafer som skapar osäkerhet om hur marknadstillträdet till omvärlden kommer att se ut. I värsta fall kan kraven på en lång period som "icke-marknadsekonomi" försena eller stoppa vidare reformer, eftersom de stärker de minst reforminriktade intressegrupperna i det vietnamesiska samhället. Frågor om varför landet bör anstränga sig för att genomföra ytterligare reformer om det "ändå ska betraktas som en planekonomi i tolv år till" är redan vanligt förekommande i den interna vietnamesiska debatten. Ett mera rimligt krav från EU:s och andra rika länders sida vore att ställa tydliga villkor för vad som utmärker en marknadsekonomi, att regelbundet bedöma huruvida Vietnam uppnår dessa villkor, och att avsluta särbehandlingen så fort villkoren uppnåtts.

Sammantaget har EU:s inverkan på Vietnams handelsutveckling således varit något motsägelsefull. Å ena sidan har EU gett Vietnam tillträde till sin hemmamarknad på goda villkor och även gett bistånd till utvecklingen av infrastruktur och produktionskapacitet. EU har stöttat Vietnams ansökan om medlemskap i WTO: biståndsmedel har använts för arbetet med ansökan, och EU var den första viktiga handelspartnern som avslutade de bilaterala förhandlingar om WTO-anslutning. Å andra sidan har EU oftare än någon annan använt strafftullar mot Vietnam, och utnyttjat möjligheterna att betrakta Vietnam som en icke-marknadsekonomi i handelsdispyterna med landet. Detta är oroande, i synnerhet om man dristar sig till att generalisera det vietnamesiska exemplet. Vietnam är ett av de relativt få utvecklingsländer (vid sidan av Kina) som lyckats på bred front med en exportinriktad tillväxtstrategi under den senaste tioårsperioden. Under den process där landet utvecklats från en obetydlig aktör till en framgångsrik exportör har EU:s handelspolitik i praktiken blivit allt mindre generös. Samtidigt bör det noteras att den vietnamesiska exporten till EU inte utgör mer än en tolftedel av den samlade svenska exporten till unionen. Detta antyder att tröskeln vad gäller införandet av handelshinder inte är hög. Oavsett vad dagens formella avtal lovar kan de minst utvecklade länderna sannolikt inte räkna med helt tullfri tillgång till den europeiska marknaden om de mot förmodan skulle kunna öka sin export på samma sätt som Vietnam gjort.

Goda effekter av bistånd, men risk för handelskonflikter

Detta kapitel har diskuterat EU:s roll som global aktör och effekterna av EU på en avlägsen ekonomi: Vietnam. De två områden som behandlats är bistånd och handel: EU är en av de ledande globala aktörerna på båda områden, och båda är viktiga för Vietnams utveckling. Biståndet spelar en viktig roll i landets utveckling, inte minst för att underlätta den pågående omvandlingen av ekonomin för de befolkningsgrupper som är mest sårbara. Möjligheter att handla på världsmarknaden är ännu viktigare och avgör i stor utsträckning hur tillväxten och inkomsterna utvecklas.

Även om EU ger ett omfattande bistånd till Vietnam – över 400 miljoner dollar per år de senaste åren – är EU en relativt liten givare. Totalt utgör EU-biståndet inte mer än 20 procent av det samlade årliga biståndet, som uppgår till drygt 2 miljarder dollar (och gör Vietnam till den tredje största biståndsmottagaren i världen). Dessutom är EU:s bistånd fragmenterat. Förutom kommissionen har biståndsmyndigheter från 13 av EU:s medlemsländer verksamhet i Vietnam. Sammanlagt driver de mer än 600 olika projekt som är utspridda på många olika områden, både geografiskt och ämnesmässigt. Föga förvånande är det svårt att bedöma hur stor separat effekt EU har haft på utvecklingen i Vietnam och på det övergripande målet för biståndet, vare sig det är tillväxt, fattigdomsbekämpning eller något annat: faktum är alla 14 EU-aktörer har sina egna specifika mål för biståndet.

Trots det finns det märkbara effekter av EU:s biståndsverksamhet. Fragmenteringen av EU-biståndet har påverkat den vietnamesiska centralplaneringen, och bidragit till större decentralisering och deltagande i planprocessen. Orsaken är att EU:s bistånd varit för splittrat för att helt och hållet kunna hanteras av de centrala myndigheter som satts att samordna användandet av bistånd så att det passar in i de centrala planerna. Dessutom har EU:s förkärlek för tekniskt bistånd, institutionsuppbyggnad och kapacitetshöjande verksamhet inte passerat lika väl i planerna som de budgetstöd och krediter för infrastrukturutveckling som flera andra givare föredragit. Istället har

EU-givarna gradvis fått större frihet att söka direkta kontakter med lokala myndigheter och andra intressegrupper än planministeriet i Hanoi.

Kontakterna mellan givarna och dessa grupper har haft intressanta effekter. Stödet från givarsamfundet har bland annat stärkt de lokala myndigheternas kapacitet och förhandlingsstyrka gentemot planministeriet MPI. Genom att komma överens med givarna om olika framtida projekt har de kunnat vända sig till MPI och begära ytterligare stöd och resurser för att inte mista det utlovade utländska stödet. Detta har gradvis kommit att påverka hela planprocessen. Istället för att försöka inordna alla delar av samhället i planer som utvecklas centralt har MPI blivit tvunget att samordna sin planering med de utvecklingsprocesser som kommit igång på andra håll. Med ett ökat givarintresse för fattigdomsfrågor och sociala sektorer – på bekostnad av infrastruktur – har det också blivit svårare att se biståndet som en separat del av planen.

Den vietnamesiska responsen har varit att förändra planprocessen i riktning mot en konsultationsprocess. Genom att utarbeta en heltäckande strategi för fattigdomsminskning och tillväxt har myndigheterna ökat transparensen i systemet och integrerat biståndet i fem- och tioårsplanerna. Detta innebär också att givare och andra intressegrupper fått ett större inflytande över planerna: de finns med på ett mycket tidigare stadium än tidigare.

Det är något av en paradox att denna utveckling drivits på av något som ofta uppfattas som en svaghet i EU:s bistånd: att det inte är samordnat, utan omfattar många mål och arbetsformer. Det specifika vietnamesiska exemplet visar att fullständig givarsamordning kanske inte alltid är önskvärd. Om EU:s bistånd samordnats hade det med stor sannolikhet kontrollerats hårdare av MPI, och bidragit till att stärka centralmakten och centralplaneringen, snarare än andra intressegrupper. En möjlig slutsats är att samordning är lämpligare när mottagarlandets ekonomiska och politiska struktur stämmer väl överens med givarens långsiktiga mål och ideal: i annat fall är ett mindre samordnat bistånd som bidrar till pluralism och decentralisering kanske att föredra.

På handelsområdet har EU en mera framträdande position än i

biståndet, och utgör den näst största exportmarknaden för Vietnam – endast USA är större. Vietnams förmåga att penetrera EU:s marknader beror i stor utsträckning på att de bilaterala handelsförhandlingarna varit framgångsrika. Eftersom Vietnam inte var medlem i WTO före 2006 hade landet inte automatiskt tillträde till utländska marknader, utan var tvunget att förhandla i varje enskilt fall om vilka regler som skulle gälla. I förhandlingarna med EU fick Vietnam tillträde till marknaden på förmånliga villkor vilket bidrog till den snabba ökningen i Vietnams exportvolym.

EU har också gett mer allmänt stöd till Vietnams integration med världsekonomin. Europeiska kommissionen och flera enskilda EU-länder har ökad integration som ett av sina biståndsmål, och under senare år har stödet i första hand avsett att underlätta Vietnams medlemskap i WTO. Landet ansökte om medlemskap redan 1995, och både de bilaterala och multilaterala anslutningsförhandlingarna pågick fram till mitten av 2006. Förutom stöd till många av de reformer som krävs för medlemskap var EU också den första stora handelspartner som avslutade de bilaterala förhandlingarna med Vietnam (i oktober 2004) och deklarerade att det fanns en enighet om villkoren för Vietnams anslutning till WTO. På policy-planet verkar det således tydligt att EU haft en positiv effekt på utvecklingen av Vietnams utrikeshandel och handelspolitik. I synnerhet verkar relationerna mellan EU och Vietnam ha varit betydligt enklare än de mellan USA och Vietnam, där förhandlingarna om WTO-medlemskap utvecklades mycket långsammare. Dessa förhandlingar avslutades inte förrän sommaren 2006, efter att USA pressat Vietnam betydligt hårdare än vad EU gjorde.

Samtidigt verkar det finnas friktioner som har att göra med hur EU:s handelspolitik implementeras. Så länge som Vietnam var en obetydlig aktör på den internationella marknaden fanns det ingen anledning att inte vara generös: landets export var så liten att den inte hotade några intressen i importländerna. I takt med att exporten vuxit och diversifierats från råvaror till industriprodukter har situationen förändrats. Sedan 2002 har antalet handelskonflikter där Vietnams handelspartners infört antidumpingstullar ökat snabbt, och EU är den handelspartner som oftast förekommer i dessa kon-

flikter. Eftersom Vietnam inte blev medlem i WTO förrän i slutet av 2006 hade landet inte tillgång till WTO:s system för tvistlösning, där medlemmar kan begära en opartisk prövning av antidumpningstullar och andra handelshinder. Istället skedde prövningen på EU:s hemmaplan. Sannolikheten att en sådan prövning skulle resultera i en ändring av EU:s beslut var mycket liten, särskilt som EU:s handelsregleringar betraktade Vietnam som en "icke-marknadsekonomi". Detta innebär att det inte krävdes detaljerad information om kostnader och priser i Vietnam för att bevisa dumpning, utan endast bevis på att vietnamesiska företag sålde till billigare priser än företag från "jämförbara" marknadsekonomier. Denna typ av regler kommer att gälla under en övergångsperiod även efter att Vietnam blivit medlem i WTO.

Även om reglerna om "icke-marknadsekonomier" inte drivs i första hand av EU skapar de en betydlig osäkerhet om förutsättningarna för enskilda företags export till EU. I kombination med det faktum att Vietnams export växer och expanderar från råvaror till industri-sektorer där konkurrensen från europeiska företag är större antyder detta att risken för handelskonflikter ökar. Ett utfall där EU:s protektionism också ökar skulle vara olycklig, både från en vietnamesisk synvinkel och i ett bredare perspektiv. Vietnam är trots allt ett av de få fattiga länder som under de senaste årtiondena lyckats bryta en stagnerande utveckling och påbörja en mycket lovande exportledd tillväxtprocess. Vietnams erfarenheter kan komma att vara vägledande även för andra låginkomstländer som söker lämpliga utvecklingsstrategier och som förväntas ta ställning till EU:s och andra rikare länders krav på fortsatt handelsliberalisering och integration.

Källor och litteratur

De främsta källorna till dagsaktuell information om den ekonomiska utvecklingen i Vietnam är de regelbundet återkommande rapporter som publiceras av internationella organisationer och vietnamesiska myndigheter. Världsbanken och Valutafonden presenterar de mest detaljerade makroekonomiska analyserna, och har även mycket ma-

terial som rör utvecklingen på andra områden (dessa kan sökas på organisationernas hemsidor www.worldbank.org.vn och www.imf.org). UNDP har ett stort antal analyser av olika utvecklingsfrågor på sin lokala hemsida www.undp.org.vn, inte minst rörande biståndet (under titeln *Vietnam Development Cooperation Report*). Genom sitt samarbete med Handelshögskolan i Stockholm har även Sida publicerat självständiga analyser om den ekonomiska utvecklingen i Vietnam, se www.sida.se.

De bästa vietnamesiska makroekonomiska analyserna är årliga rapporter från Central Institute of Economic Management i Hanoi. Den senaste av dessa rapporter, *Vietnam's Economy in 2005*, är också en av källorna till Tabell 1. Den andra datakällan är ett specialnummer av tidskriften *East Asian Economic Perspectives* från februari 2006, som sammanfattar en stor mängd makroekonomisk information från de flesta ostasiatiska ekonomierna.

Diskussionen om biståndets effekter på Vietnam har två huvudkällor. Den mest initierade analysen återfinns i ett avhandlingsmanuskript med titeln *Whose Ownership? The Institutional Determinants and Stakeholder Interests in Vietnamese Development Planning* av Le Thanh Forsberg vid Institutionen för ekonomisk historia, Lunds Universitet. Dessutom bygger avsnittet till viss del på ett kapitel om bistånd av Le Thanh Forsberg och Ari Kokko i den nyligen utkomna *Vietnam after 20 Years of Doi Moi*. Denna volym, som redigerats av Ari Kokko och publicerats av UNDP och Vietnam Academy of Social Science, omfattar också analyser av reformerna av Vietnams statsföretag, den privata sektorns utveckling, den makroekonomiska politiken och reformerna av hälsovård och utbildning, och försöker utvärdera de senaste 20 årens ekonomiska reformer i Vietnam.

Delar av avsnittet om handel och handelspolitik bygger på ett arbetspapper för OECD:s Development Centre från oktober 2006 med titeln "The Harmonisation of Aid and Trade Policies: The Case of Vietnam" av Ari Kokko, Tran Toan Thang, Le Thanh Forsberg, och Vu Xuan Nguyet Hong. Referensen till David Dapice syftar på hans uppsats "Helping Vietnam to Make Better Choices" (Kennedy School of Government, Harvard University, augusti 2002).

Bräckligare internationellt miljösamarbete utan EU

av Jonas Ebbesson

Det internationella miljöarbetet skulle vara bräckligare och de flesta befintliga internationella miljöavtalen mer urvattnade utan den Europeiska unionen. Ingen annan politisk kraft bland industriländerna driver i dag det globala miljöarbetet och utvecklingen av internationella miljöskyddsregler lika starkt som EU; och flera av det senaste decenniets miljöavtal skulle knappast ha kommit till stånd utan det europeiska inflytandet.

Att EU utmärker sig som motor i de globala miljöarrangemangen beror inte enbart på egna förtjänster, utan i lika hög grad på USA:s närmast totala ointresse för att ägna sig åt internationella miljöfrågor (eller snarare för att uppfatta miljöfrågorna som något internationellt). USA:s politiska hållning har inte bara blivit alltmer introvert, utan också direkt motverkat utvecklingen av globala miljöskyddsregler. Tydligast framgår detta i klimatförhandlingarna, som hållits vid liv av EU och konsekvent motarbetats av USA. EU:s ledande roll innebär naturligtvis inte att andra aktörer varit utan positivt inflytande på utvecklingen av globala miljöskyddsregler. Utvecklingsländernas medverkan och inflytande har varit helt avgörande för att få dessa regelverk mer rättvisa i ett nord-sydperspektiv och för att på så sätt ge miljöavtalen global legitimitet.

Att EU framstår som den mest miljöengagerade politiska kraften i den industrialiserade världen utesluter inte heller egenintressen bakom EU:s utspel; dess agerande sker inte alltid med de globala intressena i främsta rummet. I vissa sammanhang – exempelvis när EU förhandlar med utvecklingsländer om bilaterala handelsavtal eller

inom WTO – framträder en mer eurocentrisk linje. EU:s agerande utesluter naturligtvis inte heller interna intressekonflikter inom EU, både mellan kommissionen och olika medlemsstater och medlemsstaterna sinsemellan. Det är likväl slående att EU lyckas formulera en gemensam internationell – bitvis radikal – miljöpolitik på flera områden.

I detta kapitel diskuterar jag hur Europa drivit den internationella rättsutvecklingen på miljöområdet. Temat ligger på gränsen mellan juridik och politik, men min avsikt är främst att avhandla de rättsprinciper och rättsliga arrangemang som präglar EU:s agerande i det globala miljöarbetet. Jag kommer särskilt att uppmärksamma EU:s multilateralism och internationalism i miljösammanhang, samt hur EU internationellt förordat försiktighet som en rättslig och politisk miljöskyddsprincip. Jag avslutar med att vända på perspektivet och uppmärksamma hur världen kommer in i EU. Frågan är då hur de internationella miljöavtal som EU medverkar i hanteras rättsligt inom EU, och i vad mån EU i sig medför att medlemsstaternas genomförande blir effektivare än om de deltagit som part utan EU:s medverkan.

Men först ett typiskt juridisk klagörande. Inom EU hanteras miljöpolitiska frågor och miljölagstiftning helt inom den första pelaren, det vill säga inom den *Europeiska gemenskapen (EG)* med dess överstatliga karaktär. Det är formellt också EG, inte EU, som är part till internationella miljöavtal. Åtskillnaden är inte bara en formsak, utan har stor betydelse för kompetensfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna och för det sätt lagstiftning utvecklas inom EU. Jag kommer likväl, av förenklingsskäl, i de flesta fall att hänvisa till EU, även om det formellt är EG som beslutar och agerar på miljöområdet, såväl internt som gentemot omvärlden.

Tydliga mandat för en europeisk miljöpolitik

EU:s deltagande i det internationella miljöarbetet och utvecklingen av internationella miljöskyddsregler påverkas av hur miljöfrågorna hanteras internt inom EU. I dag finns ett tydligt rättsligt

och politiskt mandat för EU att driva miljö- och hälsoskyddsfrågor både internt och gentemot omvärlden. Att mandatet också utnyttjats framgår av de hundratals rättsakter och cirka 50 internationella avtal om miljöskydd som EU antagit.

Något sådant mandat fanns inte i det ursprungliga Romfördraget om den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), som det då hette, och miljöskydd var vid den tiden inte en av gemenskapens uppgifter. Likväl antog EEG sitt första miljöhandlingsprogram i samband med FN:s första miljökonferens 1972 (Stockholmskonferensen om den mänskliga miljön) och redan då betonades vikten av samverkan med internationella organisationer (exempelvis OECD, FN och Europarådet). Tanken på internationellt samarbete har återkommit i de fem efterföljande miljöhandlingsprogrammen (det sjätte programmet avser perioden 2002–2012), vilket innebär att handlingsprogrammen ger EU ett politiskt mandat att verka internationellt.

Även om handlingsprogrammen är viktiga plattformar för EU:s samlade miljöarbete är mandatet i fördraget om den Europeiska gemenskapen – som anger att EG *skall* verka internationellt för att stärka miljöskyddet – rättsligt sett ännu viktigare. Här finns den formella behörigheten för kommissionen att föreslå ny lagstiftning och att, efter godkännande från ministerrådet, initiera eller delta i internationella förhandlingar även om medlemsstaterna kan vara oeniga. Och här finns grundprinciperna för EU:s miljöpolitiska och rättsliga åtgärder.

Först 1987, då EG-fördraget ändrades genom den Europeiska enhetsakten, infördes ett uttryckligt stöd för gemenskapens miljöpolitik i EG-fördraget. Då ändrades fördraget och miljöskydd utpekades som ett av gemenskapens viktiga politikområden. Fördraget formulerar grunderna och inriktningen på gemenskapens miljöpolitik [EG-fördraget artikel 174, min kursivering]:

- Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att följande mål uppnås:
 - Att bevara, skydda och förbättra miljön.
 - Att skydda människors hälsa.
 - Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

- *Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.*
- Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på *försiktighetsprincipen* och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att föroreningarna skall betala.
- Inom sina respektive kompetensområden *skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med behöriga internationella organisationer.* De närmare villkoren för samarbete från gemenskapens sida kan bli föremål för avtal mellan gemenskapen och berörda tredje parter. Föregående stycke skall *inte inverka på medlemsstaternas behörighet* att förhandla i internationella organ och att ingå internationella avtal.

Det går naturligtvis inte att avläsa EU:s aktivitet eller engagemang på miljöområdet direkt ur fördragstexten – normativa texter kan inte tas för intäkt för att det *är* som det *bör vara*. Ändå skall man inte underskatta *hur* EG-fördragets formuleringar i sig inverkat på EU:s internationella miljöpolitik. Framför allt gäller det förstås det tydliga uppdraget åt gemenskapen att verka internationellt och främja åtgärder på internationell nivå. Det internationella miljöarbetet påverkas emellertid också av att EU (EG) har delad behörighet med medlemsstaterna att agera i internationella fora och ingå internationella avtal på miljöområdet. Slutligen har EU:s internationella agerande vid flera tillfällen utmärkts av tanken att miljöpolitiken och miljörätten skall bygga på den försiktighetsprincip som EG-fördraget nämner i beaktandet av osäkerheter och risker.

Multilateralt miljösamarbete

Även om det går att finna vissa ståndpunkter och argument som återkommer i EU:s internationella miljöarbete, är det mest utmärkande för EU just dess konsekventa *internationalism och multilatera-*

lism. Denna internationalism på miljöområdet präglas i sin tur av en strävan efter att etablera *rättsliga strukturer* för det internationella miljöarbetet. Så även om EU:s ståndpunkter i övrigt kan skifta från ett internationellt sammanhang till ett annat, är tanken på att få till stånd och upprätthålla internationella regelverk en utmärkande del i EU:s miljöpolitik.

Knappast på något annat politikområde är EU part till så många flerpartsöverenskommelser som på miljöområdet. Bland de cirka 50 miljöavtal som EU deltar i återfinns de flesta relevanta globala och regionala samarbetsarrangemang. I sak rör dessa avtal bland annat förorening av luft, hav och vattendrag, kontroll av hantering med farliga kemikalier och bekämpningsmedel, genetiskt modifierade organismer och farligt avfall, fiske, skydd av natur och biologisk mångfald och mer övergripande frågor om miljöbeslutsprocesser, miljöinformation och miljökonsekvensbedömningar. På ett område lyser EU hittills med sin frånvaro, oljeförorening från sjöfart. Anledningen är att det länge var kontroversiellt i vilken utsträckning EU hade kompetens att lagstifta och därmed också delta i internationellt samarbete om frågor som avser områden utanför medlemsstaternas territorium. Nu är det ganska klart att EU faktiskt kan delta internationellt i dessa avseenden också och EU har, bland annat som ett resultat av flera stora oljeincidenter (exempelvis fartyget Erika 1999 utanför den franska kusten och från fartyget Prestige 2002 utanför Portugals och Spaniens kust), börjat utveckla och skärpa sin lagstiftning om sjöfart. Likväl är EU inte part till något av de globalt tillämpliga miljöavtalen avseende oljeförorening från sjöfart som administreras av FN:s sjöfartsorganisation (IMO). Däremot deltar EU bland annat i följande *globala* miljöavtal:

- 1992 års ramkonvention om klimatförändring och 1997 års Kyotoprotokoll;
- 1985 års Wienkonvention för skydd av ozonskiktet och 1987 års Montrealprotokoll om ämnen som bryter ned ozonskiktet;
- 1992 års konvention om biologisk mångfald och 2000 års Cartagena-protokoll om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald;

- 1989 års Baselkonvention om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall;
- 1998 års Rotterdamkonvention om förfarande för ett förhandsgodkännande av vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel;
- 2001 års Stockholmskonvention om långlivade organiska föroreningar;
- 1982 års FN-konvention om havsrätten;
- 1994 års konvention för bekämpning av ökenspridning;
- 1995 års avtal om långvandrande fiskbestånd;
- 1980 års konvention om bevarande av marina tillgångar i Antarktis.

I vissa av dessa avtal deltar mer än 150 länder, vilket verkligen gör dem till globala regelverk, medan några av dem har färre antal stater, men från de flesta regioner. Det anmärkningsvärda är emellertid att, medan EU deltar i samtliga dessa avtal, är USA bara part till några av dem (1980 års Antarktiskonvention, 1985 års konvention om ozonskiktet och Montrealprotokollet, 1994 års konvention för bekämpning av ökenspridning och 1992 års klimatkonventionen, men inte Kyotoprotokollet eller något av de andra avtalen). EU medverkar också i åtskilliga regionala miljöavtal. Även om dessa avtal per definition har en mer begränsad geografisk tillämpning, hindrar det inte att vissa av dem har global relevans. I några fall där överenskommelserna rör politiskt intressanta frågor – exempelvis om allmänhetens rätt att delta i miljöbeslutsprocesser, krav på miljökonsekvensbedömningar, eller rättslig kontroll av högriskindustrier – har de nått utanför Europa och även inspirerat till åtgärder, handlingsprogram och diskussioner i andra delar av världen. EU är naturligtvis inte ensam i dessa fall heller om att utverka eller driva utvecklingen av regelverken. Ofta finns det också enskilda länder som är mer radikala aktörer än EU. Likväl får en regional överenskommelse betydligt större tyngd och global uppmärksamhet om EU medverkar.

Ett av de tydligaste exemplen på hur en regional miljökonvention når utanför dess direkta tillämpningsområde är 1998 års Århuskonvention, som ålägger parterna (i dag cirka 40 länder i Europa och

norra och västra Asien samt EU) att försäkra medborgarna tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Denna överenskommelse är unik i det att den på internationell nivå definierar vad man kan beskriva som en miljödemokratisk minimistandard. Konventionen har ytterligare blottat skillnader i attityden till internationell rätt mellan Europa (inklusive EU) och USA. USA har alltså möjlighet att bli part till Århuskonventionen, men har istället valt att stå utanför och snarare uttryckt sitt ogillande än uppmuntrat arbetet inom ramen för konventionen (trots att USA skulle klara av att uppfylla konventionen betydligt bättre än flera av de länder som nu medverkar).

I samtliga fall där EU medverkar i internationellt miljöarbete och som part till multilaterala överenskommelser sker det parallellt med att EU:s medlemsstater (antingen samtliga eller några av dem) *också* deltar som part. Som framgick av EG-fördraget hindrar inte EU:s deltagande i internationella förhandlingar och möten medlemsstaterna från att göra samma sak. I EG-rättslig mening är de internationella miljöavtalen, till skillnad från avtal på flera andra politikområden, "blandade avtal". Att det i praktiken sker en påtaglig samordning mellan EU:s och medlemsstaternas verksamheter utesluter inte att den blandade behörigheten kan vara frustrerande för omvärlden. Dels kan den parallella behörigheten göra det oklart för övriga parter vem de faktiskt skall förhandla med om en viss sak, dels kan den försvåra bedömningen av vem som har det juridiska ansvaret gentemot omvärlden för en viss fråga; EU eller medlemsstaterna? I vissa fall har denna komplexitet beaktats i de internationella miljöavtalen. Så anger exempelvis 1997 års Kyotoprotokoll, som jag beskriver längre fram, att om inte EU förmår att klara den totala minskningen av tillförda växthusgaser som protokollet föreskriver, faller ansvaret över på medlemsstaterna. I andra sammanhang, som 1992 års konvention om biologisk mångfald, åläggs EU och medlemsstaterna att formellt klargöra ansvarsfördelningen gentemot övriga parter.

Behörighets- och maktförhållandet mellan EU och medlemsstaterna påverkas av om det internationella avtalet avser miljöskydd eller handel (där EU har exklusiv behörighet). Ofta innehåller miljöavtal emellertid också handelsklausuler, som föreskriver olika åt-

gärder för att kontrollera eller begränsa internationell handel (med gifter, avfall, hotade arter eller genetiskt modifierade organismer) i syfte att skydda miljön. I dessa fall innehåller avtalet både miljö- och handelsregler. Då kan EU:s institutioner och medlemsstaterna ha olika mandat för olika delar av avtalet, vilket naturligtvis kräver ännu tydligare klagöranden av ansvars- och behörighetsfrågan före (eller under) förhandlingarna.

Trots att EU:s medlemsstater ofta är oeniga sinsemellan och gentemot kommissionen i det internationella miljösamarbetet försöker – och lyckas – de ofta tillsammans med kommissionen samordna sina ställningstaganden i olika förhandlingar och möten. Kommissionen, som för att inleda internationella förhandlingar, måste ha ett godkännande av medlemsstaterna (genom ministerrådet) har också anledning att agera i samförstånd med medlemsstaterna eftersom de i slutändan beslutar om att godkänna de internationella åtgärderna. Likväl kan kommissionen med stöd i EG-fördraget driva på miljöfrågorna även om enskilda medlemsstater bromsar (så länge en kvalificerad majoritet av ministerrådet är med). Så utöver den rent politiska viljan att driva miljöfrågor i globala sammanhang är detta rättsliga stöd väsentligt.

Oenigheten mellan medlemsstaterna och gentemot kommissionen kan naturligtvis vara problematisk både inför, under och efter förhandlingarna. Samtidigt har EU fördelen i internationella miljöförhandlingar och partsmöten av att ha en stor delegation med representanter inte bara från kommissionen och ordförandelandet, utan även från övriga medlemsstaters regeringar. Dessa representanter får ofta samordna sitt arbete för den egna regeringen med att verka för EU i stort. Utöver möjligheten att samordna det praktiska arbetet vid förhandlingar agerar EU naturligtvis också med större tyngd, inte minst mot USA, men även andra regioner, än vad enskilda EU-medlemsstater förmår. Om EU:s medlemsstater lyckas ena sig har de i regel också större möjlighet att driva rättsutvecklingen än om medlemsstaterna agerar enskilt. Baksidan av detta från den enskilda medlemsstatens perspektiv, kan naturligtvis ändå vara att den måste kompromissa och inte helt kan driva sin egen linje.

Trots att EU:s medlemsstater ofta är oeniga om miljöskyddsambi-

tionen kan man urskilja en europeisk syn på miljöskyddet som skiljer sig från exempelvis USA:s. Det finns en större tilltro i Europa till vad staten kan göra, vilket också smittar av sig på EG-nivå. Ofta är EG:s lagstiftning så utformad att den ålägger medlemsstaterna att genomföra olika åtgärder i miljöskyddssyfte. Detta är i sig ett uttryck för att idén om välfärdsstaten, som också inbegriper miljöskyddet, är djupare förankrad i Europa än i USA. En effekt av denna europeiska syn har emellertid också varit att medborgarnas möjlighet att driva miljöfrågor inför myndighet, och ännu mer inför domstol, hittills behandlats styvmoderligt och inte med samma självklarhet som i amerikansk rätt. Det är först sedan 1990-talet som medborgarnas krav på och konflikt med "det allmänna" – med staten – har uppmärksammats i EU. En annan tydlig skillnad mellan EU och USA är just tilltron i sig till internationella lösningar och internationellt samarbete på miljöområdet. Det är knappast någon tvekan om att USA:s agerande – dess motvilja mot att skärpa de internationella miljöskyddsreglerna och, som i klimatförhandlingarna, försök att sabotera miljöskyddsarbetet – i sig har bidragit till att sammansvetsa EU:s medlemsstater.

Internationellt miljöarbete inom rättsliga ramar

Utöver den omfattande internationella aktiviteten i sig präglas EU:s agerande ofta av ambitionen att bedriva det internationella miljöarbetet i rättsliga former och inom rättsliga ramar. Ambitionen är inte på något sätt glasklar, men EU har i flera fall stöttat utvecklingen av regler eller institutioner som stärker den juridiska inramning av de åtaganden som redan gjorts i miljöavtalen. Ett sådant exempel är inrättandet av efterlevnadskommittéer (*compliance committees*) – ett slags granskningskommittéer – inom ramen för flera av de befintliga internationella miljöavtalen. I dag har dessa instanser närmast blivit standard i globala miljöavtal.

Det är inte helt ovanligt att stater bryter mot sina överenskommelser och på så sätt mot internationell rätt. Staterna är då skyldiga

att åtgärda överträdelsen och kompensera eller på annat sätt reparera de skador som uppkommit. Det förekommer mellanstatliga tvister inför internationella domstolen och skiljedomstolar på miljöområdet, då en eller flera stater stämmer den felande staten, men fallen är ytterst få. Förklaringarna är dels att en stat inte kan tvingas till domstol mot sin vilja (båda parterna måste således vara överens om att domstolen får avgöra tvisten), dels att rättstvister sällan uppfattas som det mest effektiva sättet att bedriva och främja internationellt miljö(sam)arbete. Samtidigt riskerar rätten att bli enbart politik, där varje stat själv bedömer sin efterlevnad efter egen måttstock, om det inte finns någon opartisk instans som granskar deras agerande och efterlevnad av internationella förpliktelser. Som ett alternativ till rättstvister inför domstol har därför granskningskommittéer av mer diplomatisk karaktär inrättats inom ramen för flera internationella avtal, exempelvis Kyotoprotokollet (klimat), Cartagenaprotokollet (handel med genetiskt modifierade organismer), Baselkonventionen (gränsöverskridande avfallstransporter och avfallshantering), Montrealprotokollet (ozonskiktsförtunning) och den regionala Århuskonventionen (som bland annat rör allmänhetens deltagande i miljöbeslutsprocesser). Kommittéerna utgör inga domstolar, men de kan ändå – i sina bästa stunder – bidra till att i varje fall få fastställt om ett land inte efterlever de krav på miljöskyddsåtgärder som uppställs.

De befintliga efterlevnadskommittéerna har olika grad av självständighet i förhållande till avtalsparterna i sin granskning. Den mest självständiga granskningskommittén verkar inom ramen för Århuskonventionen. Denna kommitté är helt oberoende i förhållande till parterna i sin granskning, och den prövar dessutom klagomål från allmänheten, det vill säga från enskilda personer och intresseorganisationer. Systemet påminner i mycket om de granskningskommittéer som verkar inom ramen för vissa konventioner till skydd för mänskliga rättigheter.

Händelserna när efterlevnadskommittén i Århuskonventionen skulle inrättas, vid första partsmötet 2002, illustrerar tydligt de skilda uppfattningarna mellan EU och USA om ett så oberoende granskningsorgan, som dessutom skulle kunna ta emot klagomål från all-

mänheten. USA, som inte ens var part till Århuskonventionen (men ändå deltog inom ramen för FN:s ekonomiska kommission, UNECE, som administrerar konventionen) gjorde då ett mycket starkt uttalande om att den inte erkände denna form av granskningskommitté som ett prejudikat eller förebild (*precedent*) i förhållande till andra liknande kommittéer i andra miljöavtal (som USA i regel inte heller är part till). EU:s (mot)reaktion var att den uttryckte sitt stöd för det föreslagna granskningsystemet och ansåg att granskningsystemet inte stred mot internationell rätt.

Händelsen är inte bara anekdotisk, utan visar också på en mer övergripande skillnad mellan EU och USA, även om USA inte generellt sett motsatt sig att efterlevnadskommittéer inrättas. USA var däremot bekymrad över vilken politisk inverkan arrangemanget inom ramen för Århuskonventionen skulle kunna få i andra, globala miljöavtal. EU driver emellertid inte linjen att efterlevnadskommittéerna i samtliga internationella miljöavtal skall se ut som i Århuskonventionen. Kommitténs sammansättning och uppdrag påverkas av avtalets innehåll och den geopolitiska partssammansättningen. EU har dock generellt stöttat tillkomsten av den här typen av instans, som ett medel för att förbättra efterlevnaden av internationell rätt och driva det internationella miljöskyddsarbetet i rättsliga former och inom juridiska ramar.

Det finns säkert flera förklaringar till att EU förordar en ”juridisk” attityd i olika internationella sammanhang. En förklaring är att finna i EU:s egna erfarenheter, från när miljöskyddsregler utarbetas och tillämpas inom EU. Till stor del är det genom lagstiftning som EU:s miljöskyddsarbete kommer till uttryck. Lagstiftningen har ofta formen av direktiv, som påminner om internationella avtal. Hundratals fall som rör tolkning och tillämpning av EU:s miljöskyddsregler har hamnat i EG-domstolen, och det är den metod och samarbetsform som såväl EU:s institutioner som medlemsstaterna är vana att arbeta med. I de ständiga rättsprocesserna inför EG-domstolen ansluter sig medlemsstaterna ofta till olika sidor i processen för att ge den ena eller andra tolkningen sitt stöd. Att då bedriva internationellt samarbete och internationell policyutveckling genom rättsliga ramar och institutioner blir inte så främmande. Tvärtom. Dessutom får de

rättsliga formerna i miljöarbetet betydelse när världen *förs in i EU*, det vill säga när de internationella åtagandena skall genomföras på europeisk nivå och tillämpas av nationella och/eller europeiska institutioner. Till förklaringen varför en juridisk attityd kan skönjas i EU:s internationella miljöarbete bör också läggas att det stämmer överens med EU:s allmänna tilltro till internationella lösningar och internationell rätt för att hantera internationella frågor. Det framgår bland annat i uppfattningen om fördraget om den internationella brottmålsdomstolen, som också ratificerats av EU:s medlemsstater, men inte av USA. Från nykonservativt håll i USA har det hävdats att EU:s förordande av rättsliga strukturer i den internationella politiken skulle vara ett tecken på EU:s svaghet internationellt och gentemot USA. Jag nöjer mig med att här konstatera att EU, i varje fall på miljöområdet, i flera fall har haft framgång i sitt agerande även när USA stretat emot.

Försiktighet som en rättslig princip

De flesta globala miljöavtal är unika ifråga om ändamål, bakomliggande problematik och/eller geografisk tillämpning, och ställer olika typer av krav på de berörda länderna. Ändå finns det strukturer och grundläggande begrepp och principer som återkommer i flera av dem. Ifall dessa rättsliga begrepp och principer därigenom får en vid spridning eller på annat sätt omfattar i stort sett alla världens länder, kan de även utvecklas till allmänna internationella rättsprinciper som sträcker sig längre än till de berörda avtalsparterna.

Ett återkommande mönster i nästan samtliga miljöavtal är att de inledningsvis formulerar ett antal övergripande rättsprinciper som skall vara vägledande dels för genomförandet av avtalet i sig, dels för det fortsatta samarbetet. Även här har EU utmärkt sig. I enlighet med den föreskrivna ”försiktighetsprincipen” i EG-fördraget har EU i flera internationella sammanhang drivit linjen om *försiktighet som en rättslig princip*. Det har huvudsakligen handlat om situationer där ett land (eller EU) vill neka import av ämnen eller produkter med hänvisning till miljö- eller hälsorisker. Just risk- och osäkerhetsbedöm-

ningar utgör en central fråga i nästan alla miljörättsliga sammanhang. Skall en verksamhet eller ett bekämpningsmedel tillåtas till dess det finns "fullständigt bevis" för att verksamheten eller medlet är farligt? Eller skall rättsliga krav på skyddsåtgärder, handelsrestriktioner eller rentav förbud kunna tillämpas vid osäkerhet om konsekvenserna eller misstanke om risk för skadliga effekter? I de flesta länder med en utvecklad miljölagstiftning kan krav ställas redan på riskstadiet, men däremot är det svårare att bedöma hur osäkerheten och risken skall vägas mot kostnaderna för att vidta förebyggande åtgärder.

Vad innebär då den försiktighetsprincip som EU förordar internationellt? I EG-fördraget ges ingen definition och principen är inte konsekvent genomförd i europeisk lagstiftning. Den kan ändå sammanfattas som ett uttryck för att förebyggande åtgärder (vilket även kan innebära att upphöra med eller förbjuda en verksamhet eller ett ämne) skall vidtas redan i situationer av osäkerhet. I några fall kommer försiktighetsprincipen till uttryck genom att bevisbördan, för att ett ämne eller en verksamhet inte är miljöskadlig, läggs på den som vill använda ämnet eller bedriva verksamheten. I andra situationer kan den medföra skärpta krav på förhandsutredning och bedömning av ämnets/verksamhetens farlighet, och i återigen andra fall att rättsliga krav, restriktioner eller förbud kan ställas redan vid risk för skada. En avgörande fråga blir då vad som krävs för att en risk eller osäkerhet skall kunna rättfärdiga ingrepp eller förbud. Krävs det någon form av grundad anledning, som exempelvis baseras på vetenskapliga studier? Eller omvänt, skall det först visas att ämnet/verksamheten är ofarlig?

När EU drivit utvecklingen av försiktighetsprincipen i internationella fora är det just dessa frågor som aktualiserats. Dessutom har EU och en del andra länder, bland annat USA och Kanada, varit oense om huruvida försiktighetsprincipen är en allmän internationell rättsprincip eller del av internationell sedvanerätt, vilket skulle innebära att den är bindande även för stater som inte är parter till miljöavtalen.

Förhållandet mellan internationella regler om miljöskydd och frihandel uppmärksammades påtagligt i början av 1990-talet, inte minst i samband med att förhandlingarna om Världshandelsorganisationen,

WTO, slutfördes. Frågan präglade också delar av diskussionerna vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro, 1992. I Riodeklarationen, som mer än 150 stater ställde sig bakom (men som inte är ett rättsligt bindande dokument) enas staterna bland annat om följande två principer som rör såväl miljöskydd som internationell handel:

- En "försiktighetsansats" ("*precautionary approach*") skall tillämpas så långt som möjligt; om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får inte avsaknaden av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva skyddsåtgärder (princip 15).
- Handelspolitiska åtgärder i miljöskyddssyfte får inte vidtas godtyckligt eller diskriminerande eller som en dold begränsning av internationell handel; enskilda handelsåtgärder bör så långt som möjligt undvikas och istället grundas på internationella överenskommelser (princip 12).

Första punkten ger uttryck för försiktighetsprincipen, andra punkten för multilateralism i situationer då miljöskyddet och frihandeln hamnar i konflikt. Båda dessa punkter berörs i de WTO-tvister och miljöförhandlingar, inte minst mellan Nordamerika och Europa, då det hettat till kring försiktighetsprincipen.

USA och Kanada "stämde" 1996 EU inför det obligatoriska (och unika) tvistlösningssystemet i WTO och begärde att en tvistlösningspanel skulle fastställa att EU:s regler om förbud mot import av hormonbehandlat nötkött och nötköttprodukter strider mot WTO-avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet). SPS-avtalet reglerar möjligheterna för WTO-medlemmar att vidta skyddsåtgärder i form av handelsrestriktioner i syfte att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa från risker som har med livsmedel, foder och djursjukdomar att göra. Syftet med SPS-avtalet är att förhindra att WTO:s medlemmar hänvisar till skyddsåtgärder av det här slaget när de egentligen enbart vill skydda sina inhemska producenter och produkter mot import från utlandet. Inte i något av WTO:s handelsavtal förekommer explicit någon hänvisning till

försiktighetsprincipen, men SPS-avtalet gör det likväl möjligt för WTO:s medlemmar att vidta skyddsåtgärder som påverkar importen om åtgärderna är grundade på vetenskapliga bedömningar. De kan även tillfälligt införa restriktioner om de anser att befintligt vetenskapligt material är ofullständigt. På så sätt kan man ändå hävda att WTO innehåller drag av försiktighetsprincipen.

EU ville emellertid mer och ansåg att WTO:s tvistlösningsorgan skulle beakta den försiktighetsprincip som EU ansåg vara en del i internationell sedvanerätt. USA och Kanada motsatte sig påståendet att principen skulle utgöra en del av allmän internationell rätt (och då gälla även utanför internationella avtal). Enligt besvärsinstansen i WTO:s tvistlösningsorgan framstod det som ”mindre än självklart” (*less than clear*) huruvida WTO:s medlemmar ansåg att principen var en del av allmän eller sedvanlig internationell rätt. Nu fanns det likväl en möjlighet för EU att grunda sitt försvar på själva SPS-avtalet. Problemet för EU – och faktiskt för dess trovärdighet i denna tvist – var att man inte lyckades prestera ett enda dokument som kunde påvisa någon hälsorisk med hormonbehandlat nötkött eller köttprodukter (dessutom tillåts hormonbehandling av kött inom EU för andra ändamål än tillväxt). EU förlorade således denna tvist trots att besvärsinstansen faktiskt gjorde flera tolkningar av WTO:s regelverk i miljövänlig riktning. Sedan 2003 har en liknande tvist pågått där, återigen, USA och Kanada anser att EU:s regler om biotekniska produkter inverkar på importen av jordbruksprodukter på ett sätt som inte är förenligt med WTO:s regler. I september 2006 meddelade panelen sitt (mer än 1 000 sidor långa) beslut, som innebär att EU:s regler och agerande på en rad punkter anses strida mot WTO:s regler. Avgörandet handlar huvudsakligen om i vad mån EU:s moratorium på tillstånd till biotekniska produkter överensstämmer med WTO och i vad mån enskilda medlemsstater haft grund och vetenskapligt stöd för sina förbud. Däremot klargör panelens avgörande inte försiktighetsprincipens ställning i internationell rätt.

EU har haft lite bättre framgångar för sin lansering av försiktighetsprincipen i de globala miljöavtal som framförhandlats efter ”kötthormonfallet”. Men inte heller dessa förhandlingar har varit utan kontrovers. Mest uppmärksammas var just förhandlingarna om

ett avtal som rör säkerhet och handel med vissa ("levande") genetiskt modifierade organismer; det som så småningom skulle bli 2000 års Cartagena-protokoll om biosäkerhet till 1992 års konvention om biologisk mångfald. Att dessa förhandlingar drog ut på tiden och sköts fram berodde bland annat på oenighet om hur riskbedömningar skulle utföras och osäkerheter hanteras. Även om USA formellt inte deltog i förhandlingarna (eftersom USA inte är part till 1992 års konvention om biologisk mångfald) utövade USA genom allierade ett starkt inflytande på förhandlingarna. Till slut kom ändå avtalet att tydligt präglas av den försiktighetsprincip som EU förfäktat. Protokollet slår nu fast att parterna kan förhindra import av genetiskt modifierade organismer som omfattas av protokollet (läkemedel omfattas exempelvis inte). Som mål för Cartagena-protokollet – som alltså är det mest omfattande globala avtalet om handel med genetiskt modifierade organismer – anges dessutom att protokollet "i enlighet med den försiktighetsansats som anges i princip 15 i Riodeklarationen om miljö och utveckling" skall bidra till en tillräcklig skyddsnivå med avseende på säker överföring, hantering och användning av levande modifierade organismer som kan skada den biologiska mångfalden. Protokollet föreskriver också en särskild form och process för riskbedömningen. Mer än 130 länder medverkar i Cartagena-protokollet och är rättsligt bundna av dess innehåll.

Som ofta i internationellt miljörättsliga sammanhang smittar ett rättsligt begrepp av sig på andra, nya fördrag när det väl accepterats och etablerats. När så "nästa" globala miljöavtal – Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar – undertecknades 2001 angavs även i dess målstađgande att "syftet med denna konvention är att, med iakttagande av den försiktighetsansatsen som anges i princip 15 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, skydda människors hälsa och miljön mot långlivade organiska föroreningar." I likhet med Cartagena-protokollet har Stockholmskonventionen på kort tid fått mer än 130 parter och därmed en omfattande global tillämpning. USA har undertecknat avtalet, men ännu (hösten 2006) inte ratificerat det (och är därmed inte heller bundet av det).

EU ser likväl ut att – tillsammans med andra likasinnade parter i förhandlingarna – ha vunnit en viktig delseger i det att försiktig-

hetsprincipen nu etablerats i såväl deklARATIONER antagna vid globala miljökonferenser (senast vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg, 2002) som i ett par miljöavtal med omfattande global tillämpning. Redan tidigare hade försiktighetsprincipen kommit till uttryck i olika regionala miljöavtal i Europa (för Östersjön och Nordostatlanten och Medelhavet) som EU medverkar i. Genom att förstärka det globala erkännandet av försiktighetsprincipen som en rättslig princip, inte minst genom Cartagenaprotokollet och Stockholmskonventionen, har EU och övriga parter ökat möjligheterna för att stärka försiktighetsprincipens plats i konflikter mellan miljöskydd och handel även inom WTO. WTO:s tvistlösningsorgan har tidigare betonat att det inte skall tillämpa andra internationella avtal än dem som omfattas av WTO, men att det är bundet av den allmänna internationella rätten, det vill säga de rättsprinciper som anses binda även andra än parter till miljöavtal.

Skulle försiktighetsprincipen ställning stärkas i den internationella miljörätten och miljöpolitiken ökar möjligheten för stater att enskilt och gemensamt vidta försiktighetsmått exempelvis ifråga om import, redan vid risk för skada på miljö och hälsa.

Klimatförhandlingarna – den största prövningen

Även om försiktighetsprincipen inte är uttryckligen angiven i de regelverk som rör klimatförändringarna, har klimatförändringarna och förhandlingarna före och efter Kyotoprotokollet sannolikt rönt mer uppmärksamhet än någon annan miljöfråga sedan mitten av 1990-talet. Klimatförhandlingarna och Kyotoprotokollet har kommit att bli sinnebild för EU:s och USA:s olika förhållningssätt till globala miljöproblem. Klimatproblematiken innehåller alla de inslag som är typiska i internationella miljösammanhang (osäkerheter om naturvetenskapliga orsakssamband och om ekonomiska och sociala konsekvenser av klimatförändringar; nord-syddimension; stark lobbying och så vidare). Osäkerheten handlar inte längre om huruvida människan förändrat mängden växthusgaser i atmosfären och knappast hel-

ler om huruvida klimatet har förändrats. Klimatforskare blir alltmer eniga om att den mänskliga tillförseln av växthusgaser – i första hand koldioxid genom förbränning av olja och kol – medför att jordens medeltemperatur stiger. Visar sig teorierna stämma, beräknas havsnivån stiga så kraftigt i delar av världen att stora kuststräckor och vissa ögrupper blir obeboeliga, antingen för att de hamnar under vattenytan eller för att sötvattnet trycks undan. Ökenutbredning, förändrade havsströmmar och ökat ”oväder” är också tänkbara scenarier. Trots enighet om att en av människan orsakad växthuseffekt faktiskt äger rum, finns det emellertid en rad naturvetenskapliga och ekonomiska osäkerhetsfaktorer kopplade till beräkningarna. Forskarna känner ännu inte de exakta orsakssambanden, synergieffekterna ($1 + 1 = 3$) eller geografiska konsekvenserna. Ekonomerna är minst lika osäkra om vad klimateffekterna ”kostar” och hur kostsamma skyddsåtgärderna blir.

Av dessa skäl var det inte märkligt att det första internationella regelverket om klimatförändringar, som undertecknades vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992, fick karaktären av ”ramkonvention”. Såväl EU som USA och närmare 190 andra stater har ratificerat konventionen, som dock inte uppställer några klara åtaganden ifråga om minskade utsläpp. Genom 1992 års ramkonvention erkände samtliga länder att klimatförändringarna utgör ett gemensamt problem som de gemensamt skall försöka förhindra. Redan 1992 ville flera länder att ramkonventionen, i likhet med andra globala regelverk (exempelvis om ozonskiktstuntning), skulle följas upp med ett protokoll med bindande åtaganden.

1997 års Kyotoprotokoll syftar just till att konkretisera industriländernas skyldigheter att minska mängden växthusgaser. Om protokollets minskningsnivåer skulle efterlevas av samtliga industriländer (inklusive USA), skulle det innebära en beräknad minskning av industriländernas årliga tillförsel av växthusgaser med ca 5 procent någon gång under perioden 2008–2012 jämfört med nivån 1990. Enligt Kyotoprotokollet skall EU inom de angivna årtalen minska sina utsläpp med 8 procent och USA sina med 7 procent.

Redan innan Kyotoprotokollet färdigförhandlades i november 1997 hade den amerikanska senaten emellertid uttalat att USA inte skulle

ratificera ett klimatavtal som inte ställde några krav på utvecklingsländerna. Likväl skrev USA, under dåvarande president Bill Clinton och vicepresident Al Gore, under protokollet, men presenterade det aldrig för senaten eftersom administrationen visste att det inte skulle godtas. När George Bush den yngre så tillträdde som president meddelade han tidigt att USA inte skulle ratificera protokollet utan istället ta tillbaka sitt undertecknande. Anledning var att Kyotoprotokollet, enligt honom, hade fundamentala brister, inte minst eftersom varken Indien eller Kina ålades att minska sina utsläpp. Många befarade att Kyotoprotokollet därmed skulle vara dött, dels eftersom USA överhuvudtaget är en viktig aktör i globala förhandlingar, dels eftersom USA:s utträde gjorde det betydligt svårare för Kyotoprotokollet att på formella grunder kunna träda i kraft.

Möjligtvis sporrade Bushs provocerande uttalande EU:s politiska skikt – och även andra – för från EU:s sida ökade engagemanget för att få andra stater att godkänna Kyotoprotokollet, så att det skulle kunna träda ikraft även utan USA. Det var juridiskt viktigt att hålla protokollet vid liv eftersom det är det enda globala regelverk som finns om klimatförändringar, och det skulle vara mycket tidskrävande att förhandla fram ett nytt avtal. Men lika viktigt var det symboliska och politiska värdet av att Kyotoprotokollet kunde träda ikraft; att EU förmådde mobilisera omvärlden trots USA:s motstånd. Den mest kritiska tiden för Kyotoprotokollets framtid sammanföll med Sveriges ordförandeskap i EU (2001). I efterhand kan vi se att den kanske viktigaste svenska insatsen under ordförandeskapet var just kraftansamlingen för att hålla protokollet vid liv. Några år senare, när Ryssland ratificerat protokollet, kunde det träda i kraft (februari 2005). EU:s engagemang var helt avgörande för denna utveckling.

Under tiden har klimatforskningen stärkt argumenten för att vidareutveckla Kyotoprotokollet. Parterna har också förhandlat om en rad åtgärder för att stärka efterlevnaden av protokollet. Dels har en granskningskommitté inrättats, dels har olika flexibla metoder börjat utvecklas för att minskningarna skall kunna göras så kostnadseffektiva som möjligt. Bland annat är det möjligt för länder att tillgodogöra sig minskningar i andra länder som de på något sätt bidragit till genom gemensamma projekt. Dessutom aviserar Kyotoprotokollet

ett handelssystem för utsläppsrätter för växthusgaser. Trots att det fortfarande är oklart om de föreskrivna minskningarna kommer att uppnås, har diskussioner påbörjats om vad som skall hända efter 2012, när den första åtgärdsperioden löper ut. Om målet om en stabilisering av mängden växthusgaser skall uppnås fordras att Europa och USA vidtar betydligt större minskningar än 7–8 procent. Och här har inte EU någon tydlig riktning ännu.

Klimatförhandlingarna bekräftar den beskrivna bilden av EU som den region som är starkast i sitt multilaterala miljöengagemang. Kyotoprotokollet illustrerar också hur EU gärna driver det internationella miljösamarbetet inom rättsliga ramar och med rättsligt bindande åtaganden, medan det av president Bush lanserade partnerskapet för ren utveckling med länder i Asien och runt Stilla havet inte innebär några rättsliga förpliktelser för de berörda länderna. Slutligen visar klimatförhandlingarna på en större lyhördhet från EU:s än USA:s sida till utvecklingsländernas situation och argument. Att Kyotoprotokollet enbart anger minskningar för industriländerna beror naturligtvis på att dessa per person räknat bidrar i avsevärt mycket högre utsträckning än de flesta utvecklingsländer. På så sätt ger det uttryck för ett rättviseargument som drivits av utvecklingsländerna och som EU accepterat. Utan en betoning på industriländernas bidrag i Kyotoprotokollets första skede hade regelverket aldrig vunnit global legitimitet och gehör hos utvecklingsländerna.

Världen i EU

Hittills har jag berört hur EU agerar i världen; i internationellt miljö-rättsliga och miljöpolitiska sammanhang. För EU:s trovärdighet och för uppfyllandet av de angivna internationella målen är det nödvändigt att EU på hemmaplan också genomför de åtgärder som faller inom organisationens behörighet. Den ur miljöskyddssynpunkt intressantaste frågan är om EU:s struktur i sig – med överstatlig lagstiftning – inverkar på medlemsstaternas *genomförande och uppfyllelse* av de internationella åtagandena. Jag nämnde tidigare att EU:s struktur bidrar till att ge medlemsstaterna större tyngd och genom-

slag i det internationella miljöarbetet än om de arbetat enskilt. Bidrar EU då också till att förbättra medlemsstaternas genomförande av de internationella miljöavtalen eller inverkar den inte alls?

För flera av medlemsstaterna har EU:s miljöskyddsregler varit helt avgörande för uppbyggnaden av deras nationella miljölagstiftning, så i dessa fall har EU inte bara bidragit till att stärka genomförandet av internationella miljöavtal i dessa länder, utan till att införa ett rättsligt miljöskydd överhuvudtaget. Men EU bidrar till att stärka genomförandet av internationella miljöavtal även i de länder som har utvecklade miljölagar och en fungerande miljöadministration. I och med att EU:s miljöskyddslagstiftning nästan alltid har formen av ”direktiv” måste medlemsstaterna omformulera dem till nationella regler som blir tillämpliga för nationella domstolar och myndigheter, privatpersoner och företag. Till innehåll och struktur liknar direktiven internationella överenskommelser, men de går ofta längre i sin miljöambition än bakomliggande överenskommelser. Ändå är den största skillnaden mellan ett internationellt miljöavtal och EU:s överstatliga struktur (inom den första pelaren – EG – som omfattar miljöskyddsfrågor) framför allt institutionell. Det är lätt att hitta svagheter och brister i EU:s miljöarbete, men miljöskyddsreglerna omgärdas i EU av institutioner, aktörer och processer som totalt sett stärker reglernas effektivitet och genomförande på ett sätt som saknas i internationell miljö rätt.

Trots etableringen av efterlevnadskommittéer är en av de svagaste länkarna i det internationella miljöarbetet svårigheten att få granskat i vad mån parterna uppfyller sina förpliktelser. Inom EU finns ett avsevärt effektivare system för att få rättsligt granskat om en medlemsstat uppfyller sina åligganden. Så snart EU är part till ett internationellt miljöavtal och genomfört lagstiftning för att uppfylla avtalet kan kommissionen övervaka att medlemsstaterna genomför miljölagstiftningen. Om så inte sker kan kommissionen stämma dem inför EG-domstolen, vilket inte alls är ovanligt. Dessutom kan medlemsstaternas tillämpning och genomförande av miljöskyddsregler och av internationella miljöavtal bli föremål för EG-domstolens bedömning när nationella domstolar begär EG-domstolens hjälp med tolkning och tillämpning av de aktuella regelverken.

Utöver genomförandet av internationella avtal med europeiska regler har EG-domstolen aktivt bidragit till att förstärka genomförandet. Det framgår bland annat av att domstolen beaktat och hänvisat till internationella miljöavtal när den godtagit nationella handelsbe-gränsade miljöskyddsåtgärder. Domstolen har också betonat en ”fördragskonform” tolkning av EU:s miljöskyddsregler, det vill säga att dessa regler så långt som möjligt skall tolkas på ett sätt som är för-enligt med det bakomliggande internationella avtalet. I avsaknad av internationella fora som granskar genomförandet av internationella avtal kan domstolen fungera som en sådan granskningsinstans med avseende på EU:s medlemsstater. Ännu viktigare ur miljöskydds-synpunkt är att domstolen nu gjort tydligt att nationella domstolar måste beakta internationella miljöavtal som EU är part till och i vissa fall tillämpa dem direkt, även om nationella regler saknas. Därigenom kan enskilda personer och intresseorganisationer stödja sig på internationella överenskommelser som EU är part till med bin-dande verkan inför nationell domstol. I de flesta medlemsstaterna skulle det inte vara möjligt utan EU-medlemskapet. Kommissionens, EG-domstolens och allmänhetens roller och möjligheter att på olika sätt tillämpa de internationella avtalen i rättsliga sammanhang räcker inte i sig till att uppfylla de internationella åtagandena, men de bidrar till att på olika sätt stärka genomförandet av avtalen och på så sätt till ett närmande av de uppställda miljömålen.

EU och det framtida internationella miljösamarbetet

Trots ekonomisk globalisering och mycket prat om staternas för-tvinande sker det globala miljösamarbetet alltjämt huvudsakligen genom mellanstatligt samarbete och mellanstatliga avtal, med alla dit-hörande svagheter och tillkortakommanden. Visst har icke-statliga aktörer och arrangemang fått allt större betydelse för det internatio-nella miljösamarbetet, men ofta är det ändå relaterat till mellanstat-liga institutioner. Stater medverkar ”frivilligt” i de internationella miljöavtalen och samarbetsarrangemangen och de blir bara bundna

av avtalen om de godkänner dem. Det förekommer naturligtvis informella sätt att utöva påtryckning eller locka andra stater att medverka i avtalen (det är högst troligt att sådana positiva incitament från EU låg bakom Rysslands ratifikation av Kyotoprotokollet). Olika länder och regioner utövar också olika grad av inflytande på förhandlingarna. Trots det innebär frivilligheten i medverkan i princip att alla berörda parter måste uppfatta att de får ut någonting positivt av samarbetet och att avtalen är rättvisa. Annars deltar de inte. På så sätt ges de internationella miljöskyddsreglerna och samarbetet legitimitet, men det gör att den politiska styrningen blir trög.

Klimatförhandlingarna visar mer än något annat globalt miljösamarbete EU:s relativa styrka att driva på och hålla ett betydelsefullt regelverk vid liv, trots att frågan i sig är komplicerad och trots USA:s motstånd. En förklaring till EU:s framgång med att mobilisera ett sådant stöd för Kyotoprotokollet är dess lyhörddhet för utvecklingsländernas argument och synpunkter.

EU har även i andra globala miljöavtal (exempelvis i förhandlingarna om tillgång till och nyttofördelning av genetiskt material inom ramen för 1992 års konvention om biologisk mångfald) framstått som mer lyhörd än flera av övriga industriländer för utvecklingsländernas argument. Den samlade bilden av EU:s agerande gentemot utvecklingsländerna är ganska splittrad och det finns graverande exempel på hur EU i förhandlingar med utvecklingsländer på miljöområdet drivit en mycket tuff linje. Så är exempelvis fallet med förhandlingarna om handel med tjänster inom Världshandelsorganisationen (WTO). Likväl blir skillnaden mellan EU:s och USA:s attityd till utvecklingsländernas synpunkter och perspektiv tydlig i klimatförhandlingarna.

Det finns gott om exempel på hur miljöskyddsambitioner inom EU fått ge vika till förmån för starka interna ekonomiska intressen (de senaste årens förhandlingar om en ny europeisk kemikalielagstiftning, REACH, är ett tydligt sådant exempel). Det är inte heller svårt att peka på fall där EU hållit en låg profil i internationella miljösammanhang eller agerat på ett sätt som snarare främjar egenintressen än miljöhänsyn (exempelvis i vissa förhandlingar med utvecklingsländer i WTO) och det kan även finnas fall där miljöskyddsargumenten skyler protektionism. Så är det emellertid även för andra stater och

politiska organisationer; de präglas också av egenintressen, interna motsättningar, intressekonflikter och lobbying. Det som utmärker EU – och dess rättsliga struktur bidrar till detta – är att den trots sådana interna konflikter, intressekonflikter, kompromisser och egenintressen lyckats driva en mer aktiv och radikal internationell miljöpolitik än de flesta andra industrialiserade länder och regioner.

I brist på mer effektiva globala institutioner – kanske överstatliga eller på annat sätt bortom det Westfaliska statsparadigmet – framstår EU:s väg som den mest övertygande för att stärka miljöskyddet på global nivå. Det går alltid att önska mer: mer resoluta åtgärder för att undvika negativa miljöeffekter, effektivare kontrollsystem för att stater följer sina förpliktelser, ännu större lyhörddhet mot utvecklingsländerna och så vidare. För den som menar att internationellt miljösamarbete bör uppmuntras och att internationell handel inte bör ske på bekostnad av miljö- och hälsoskyddsbeaktanden blir en utvärdering av EU:s internationella miljöarbete ändå mer odelat positiv än på kanske något annat politikområde. Utan dess inverkan skulle miljöskyddsavtalen varit ännu mindre resoluta, kontrollen ännu sämre och industriländernas lyhörddhet för utvecklingsländernas ståndpunkt i miljöförhandlingarna ännu svagare. Det internationella miljöarbetet är redan bräckligt, men det skulle ha varit ännu bräckligare utan EU.

Källor och litteratur

De rättsliga undersökningarna om EU:s miljöarbete i internationella sammanhang belyses i regel i förhållande till specifika miljööverenskommelser eller miljöfrågor, exempelvis i förhållande till Cartagena-protokollet om biosäkerhet eller Rotterdamkonventionen om handel med farliga kemikalier och bekämpningsmedel. Artiklar som rör EG-rättsliga frågor i anslutning till dessa överenskommelser finns bland annat i *European Environmental Law Review* och *Review of European Community and International Environmental Law*.

EG:s externa kompetens, det vill säga dess behörighet att agera

internationellt beskrivs ingående av J. Jans, *European Environmental Law* (Europa Law Publishing, 2000); och av D. Thieme, "European Community External Relations in the Field of the Environment" (*European Environmental Law Review*, 2001). L. Krämers kapitel "The EU: a Regional Model?" i G. Winter (red.) *Multilevel Governance of Global Environmental Change* (Cambridge University Press, 2006) diskuterar i vad mån EU kan utgöra en modell för det globala miljöarbetet.

En omfattande rättslig undersökning av försiktighetsprincipen, som inkluderar både europeisk och internationell rätt, finns i N. de Sadeleer, *Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press, 2002). En bra länk till de omnämnda miljöavtalen finns hos FN:s miljöprogram, UNEP, www.unep.org/DPDL/law/. Det nämnda köttormonfallet i WTO avgjordes av WTO:s besvärinstans 16 januari 1998 och har den formella rubriceringen *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R och WT/DS48/AB/R.

EU och regional separatism i omvärlden

av Anders Olofsgård

Antalet länder i världen ökade dramatiskt under 1900-talet. Exempelvis har antalet självständiga stater mer än fördubblats sedan andra världskrigets slut. Bakom den kraftiga ökningen av antalet länder under 1900-talet står framför allt tre omvälvande händelser; uppdelningen av Österrike-Ungern samt det Ottomanska riket efter första världskriget, avkolonialiseringen från andra världskrigets slut fram till den portugisiska diktaturens sammanbrott 1974, och kommunismens fall i gamla Sovjetunionen. Man talar därför i litteraturen om tre "vågor" av sönderfall. Det ska dock poängteras att nya länder har uppstått även under andra omständigheter. Eritrea och Östtimor är ett par samtida exempel, medan Norges oberoende från Sverige 1905 förstås är ett välkänt fall för oss svenskar.

Utöver faktiska sönderfall så har de senaste decennierna präglats av ett generellt sett ökat intresse för regional självständighet. ETA i Baskien, Lega Nord i norra Italien, Vlaams Bloc i Flandern och Corsica Nazione på Korsika är exempel från "gamla" Europa, medan Québec, Tjetjenien och Tibet är välkända exempel från andra delar av världen. Även om dessa strävanden inte lett till faktisk separation så har de ofta haft andra betydande ekonomiska och säkerhetspolitiska konsekvenser.

Syftet med detta kapitel är att diskutera hur EU bör förhålla sig till denna utveckling. Separatism kan påverka EU både direkt och indirekt. Den mest direkta påverkan sker förstås ifall ett land inom själva EU delas. Jag har givit flera exempel på aktiva separatistgrupper inom unionen så detta är i allra högsta grad en möjlighet. Dessutom,

ökad ekonomisk integration inom EU ökar sannolikheten för att detta ska hända eftersom de ekonomiska kostnaderna förenade med att vara ett till befolkningen litet land minskar. Diverse författare har därför i olika sammanhang förutspått ett framtida "regionernas" Europa, med uppluckrade gränser mellan de traditionella nationalstaterna. Dessa potentiella direkta effekter är förstås av stor betydelse, men eftersom temat för denna bok är EU som aktör i världen så kommer dock fokus att ligga på vad som kan ses som mer indirekta effekter. Mer specifikt, betoningen i analysen ligger på hur EU ska förhålla sig till krav på självständighet från regioner eller folkgrupper utanför EU.

Diskussionen bygger på litteraturen inom två olika samhällsvetenskapliga discipliner. Frågan om separatism, och framför allt delfrågan hur utanförstående länder ska förhålla sig till krav på självständighet, har främst analyserats inom statsvetenskaplig forskning. På senare år har dock även nationalekonomer börjat intressera sig för denna fråga. Utifrån dessa två olika angreppssätt så föreslår jag i detta kapitel två separata utgångspunkter utifrån vilka EU:s incitament kan analyseras. Den statsvetenskapliga litteraturen fokuserar på de externaliteter som konflikten utövar på utanförstående länder, det vill säga EU:s ställningstagande bestäms av vilken position som bäst tjänar EU:s egna intressen. Den ekonomiska litteraturen har än så länge fokuserat på konsekvenserna inom själva landet som delas, så hur utanförstående länder brukar eller bör förhålla sig har inte diskuterats. Man kan dock använda denna senare litteratur som utgångspunkt för en diskussion om hur EU bör förhålla sig ifall EU:s ställningstagande i stället baseras på välfärden i de drabbade länderna. Detta behöver inte nödvändigtvis tolkas som att EU:s agerande drivs av genuin altruism, utan bara att EU agerar som om så vore fallet. Man kan till exempel tänka sig ett EU som drivs av storpolitiska ambitioner men som också tror att dessa bäst kan tillfredsställas på den internationella arenan om man uppfattas som en altruistisk aktör, eller man kan tänka sig att EU:s egenintresse bäst tillfredsställs genom att man i alla lägen stöder en internationell ordning inom vilken välfärdsprincipen är grundvalen.

Anledningen till att diskutera båda dessa dimensioner är inte att försöka passa in EU i den ena eller den andra modellen, utan snarare

att använda dessa båda extremer som ett analytiskt verktyg för att bättre förstå de olika krafter som kan styra EU åt olika håll i denna mycket komplicerade fråga. Jag tror, eller åtminstone hoppas, att EU:s agerande inte bara styrs av kortsiktigt egenintresse utan också av konsekvenserna för de direkt drabbade. Jag anser det därför vara viktigt att bredda debatten och se till både externaliteterna och de omedelbara lokala effekterna av en eventuell separation. Det ska dock poängteras att det är mycket svårt att empiriskt diagnostisera vad de underliggande motiven är, eftersom samma beteende ofta kan motiveras både av omtanke om andra och av egenintresse (till exempel insatser för att minska risken för ett inbördeskrig).

Innan jag fortsätter är det dock viktigt att påpeka en begränsning i min ambition. Nationers rätt till självbestämmande är förstås en central fråga inom internationell rättsvetenskap. Det finns en stor litteratur – med bidrag från jurister, filosofer och statsvetare – som utifrån rättsliga principer och moraliska överväganden argumenterar för eller emot rätten till självbestämmande. Denna litteratur inbegriper många viktiga diskussioner kring till exempel vad som definierar en nation, varifrån rätten till land kan härledas och hur internationell lagstiftning och tidigare prejudikat ska tolkas. Denna diskussion var av stor betydelse vid tiden för avkolonialiseringen, då det rådde en allmän konsensus vad gällde hur internationell lagstiftning skulle tolkas; till förmån för rätten till självbestämmande för de kolonialiserade nationerna men samtidigt inget stöd för ett ifrågasättande av andra rådande nationsgränser. Jag förbigår dock i detta kapitel till största delen denna litteratur. Detta beror delvis på att det ligger utanför min egen kompetens, men det är också tydligt att vid senare händelser, framför allt vad gäller situationen på Balkan och före detta Sovjetunionen, har internationella rättsliga principer fått stå tillbaka till förmån för realpolitiska överväganden.

Kapitlet börjar med en diskussion om vad som motiverar regioner att söka självständighet, det vill säga vad de direkta ekonomiska och politiska vinsterna respektive kostnaderna är inom det separerande landet. Detta avsnitt utgör grunden för att bedöma hur EU bör förhålla sig om välfärdskonsekvenserna i det drabbade landet är vad som har störst betydelse. Efter detta riktas fokus mot de indirekta

konsekvenserna av en separation på tredje land. Denna diskussion bygger på den del av den statsvetenskapliga litteraturen som har som utgångspunkt att utanförstående länders ställningstagande bestäms av hur de själva drabbas av eventuella indirekta effekter. Sedan följer ett exempel på EU:s agerande från den tidigare delen av konflikten på Balkan. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur EU bör förhålla sig i framtiden. Min slutsats är att det finns goda skäl för EU att förhålla sig mycket restriktivt till att stödja separatistströrelser, både på grund av interna politiska skäl och utifrån ett mer idealistiskt perspektiv baserat på de direkta effekterna i de drabbade länderna.

Direkta effekter av en separation

Frågor kring gränsers dragande, det optimala antalet länder och rätten till självbestämmande har i huvudsak analyserats inom historisk, statsvetenskaplig och juridisk forskning. Redan de gamla grekerna intresserade sig för frågan. Platon hävdade att det optimala antalet hushåll i ett land var 5 040, medan Aristoteles ansåg att länder skulle vara tillräckligt små för att göra det möjligt för alla att känna varandra. Efter kommunismens sammanbrott i Östeuropa och det efterföljande geopolitiska sönderfallet under första halvan av 1990-talet har emellertid även vissa nationalekonomer, vilka tidigare mer eller mindre utan undantag behandlat gränser som givna och oföränderliga, börjat intressera sig för frågan. Angreppssättet har dock skilt sig från andra samhällsvetare framför allt i två avseenden. Först och främst har fokus varit på fredliga separationer snarare än militära konflikter, och dessutom har analysen varit mer teoretisk till ansatsen, och dominerats av tillämpad spelteori.

En fördel med den teoretiska ansatsen är att analysen tvingas vara specifik vad gäller individers preferenser och hur dessa preferenser aggregeras till ett politiskt beslut. Det vill säga, analysen måste klargöra vad fördelarna och nackdelarna med en separation är, vad som bestämmer vilken relativ vikt individer fäster vid dessa fördelar och nackdelar, hur externa faktorer påverkar denna bedömning och slutligen hur olika politiska system och institutioner kan

påverka hur individuella preferenser aggregeras till ett gemensamt politiskt beslut att separera eller inte. Det ska dock poängteras att givet frågeställningens karaktär så är ofta fördelarna med en separation ganska vagt modellerade i termer av nyttan av att kunna välja en nationalistisk politik som överensstämmer bättre med ens preferenser. Innan jag går in på vad detta kan innebära ska jag dock nämna några exempel från litteraturen på mer specifika ekonomiska skäl för en separation.

Ekonomerna Gerard Roland och Patrick Bolton utvecklade i mitten av 1990-talet modeller där man betonade betydelsen av regionala skillnader i genomsnittsinkomst och inkomstfördelning. Betydelsen av skillnader i genomsnittsinkomst kan enkelt illustreras med ett hypotetiskt land med en fattig och en rik region, och där den politiska makten ligger i den fattiga delen. Den politiska majoriteten kommer då att rösta för en regional transfereringspolitik som gynnar den fattiga och missgynnar den rika delen. Detta i sin tur skapar incitament för den rikare regionen att separera, eller åtminstone att hota att separera för att på så sätt få en för regionen mer gynnsam politik. Den norditalienska politiska rörelsen Lega Nord är ett välkänt exempel på en separatiströrelse betingad huvudsakligen av just viljan att stoppa transfereringar till den fattigare delen av landet. Detta hot betalade sig också i termer av en mer gynnsam politik efter Lega Nord's politiska framgångar på 1980-talet. Andra exempel är Bougainville i Nya Guinea, Québec och Katalonien. Ett troligen mindre välkänt exempel kommer från Australien, där två tredjedelar av befolkningen i dess västra delar röstade för självständighet i en folkomröstning 1933. En separation undveks i detta fall enbart genom löften om radikalt minskade skatter.

Effekten av skillnader i inkomstfördelning är mer subtil, och berör vad som uppfattas som en optimal nivå på skattetrycket och transfereringspolitiken. Om skillnaderna är tillräckligt stora så är det möjligt att en majoritet i en av regionerna föredrar att separera för att på så sätt kunna välja en högre eller lägre nivå på ambitionen att omfördela även inom regionen. Québec har nämnts som ett exempel på detta (även om det förstås i detta fall som i så många andra också handlar om andra motiv). Québec har traditionellt haft en högre

ambition vad gäller välfärdspolitiken, och skulle därmed potentiellt vinna på större självständighet över detta politikområde (i den mån en självständig skattepolitik inte kan drivas inom regionen även om landet fortfarande tillhör Kanada). Detta är dock ett tveeggat svärd i fallet Québec eftersom en separation också skulle innebära ett slut på positiva nettostransferingar från resten av Kanada. Den totala effekten på möjligheterna att bedriva en expansiv välfärdspolitik är alltså inte uppenbara, även om man bortser från andra troliga negativa ekonomiska effekter av en separation.

En annan ekonomisk drivkraft bakom separation kan uppstå när ett land står inför en betydande strukturomvandling och olika delar av landet av olika skäl har skilda uppfattningar om hur och i vilken utsträckning detta ska utföras. Tudelningen av Tjeckoslovakien har nämnts som ett exempel på just detta. Industristrukturen i nuvarande Slovakien dominerades vid tiden för uppdelningen av storskalig tung industri där de förmodade omställningskostnaderna i form av arbetslöshet och kortsiktig ekonomisk nedgång var som störst. Tjeckien hade däremot mer att vinna på en snabbare och mer omfattande strukturomvandling, vilket till exempel tog sig uttryck i ett så kallat *voucher-program* för privatisering av statligt ägda företag. Separationen gjorde det möjligt för båda länderna att friare välja sin egen väg genom den på kort sikt smärtsamma processen att ställa om sin ekonomi till kraven från marknadskrafterna.

Den andra huvudfåran inom den ekonomiska litteraturen ligger närmare den statsvetenskapliga litteraturen och är mindre specifik vad gäller motiven för att söka självständighet. Modellerna bygger här på antagandet att individer föredrar olika politik, även om det exakta innehållet i denna politik ofta beskrivs i relativt vaga termer. Tanken är dock att fånga vad som lite löst kan sammanfattas som nationalistisk politik, vilket innefattar frågor kring identitet, språk, religion och kultur. Bristen på precision kan eventuellt förefalla lite flummig men det är utan tvekan så att dessa frågor ofta är drivande bakom viljan att separera (eller åtminstone den underliggande retoriken), men exakt vilken del som är avgörande varierar från fall till fall. I fallet Indien/Pakistan var religion en viktig dimension, i fallen Québec och Baskien är språket viktiga dimensioner, i Tibet

handlar det både om språk och religion. Ett viktigt antagande i dessa modeller är att graden av heterogenitet i preferenserna ökar med befolkningens storlek, det vill säga, större länder brottas med mer separatism. Uppenbarligen är detta inte sant för varje enskilt fall, men det är troligen korrekt i genomsnitt. En viktig implikation av detta antagande är att de politiska kostnaderna av att hålla samman landet ökar med landets storlek. Detta kontrasteras sedan mot de ekonomiska kostnaderna av att separera, vilka antas komma från baksidorna av att ha en mindre befolkning. Detta skapar en naturlig avvägning mellan de politiska vinsterna och de ekonomiska kostnaderna av självständighet.

Men vilka är då dessa kostnader? Om vi för ögonblicket fokuserar på fredliga separationer så har litteraturen framför allt framhållit ekonomiska kostnader. Dessa kostnader berör antingen kortsiktiga effekter från osäkerheten som separationen i sig ger upphov till eller mer permanenta kostnader som kommer av att ha en mindre befolkning.

De ekonomiska konsekvenserna av en separation är ofta svåra att förutsäga. Denna osäkerhet är i sig en kostnad, både direkt om vi tänker oss att människor generellt sett ogillar risk, och indirekt genom att osäkerhet påverkar incitamenten för investeringar. Risker för en separation i mitten av 1990-talet ledde till exempel till en utflyttning av företag från Québec. Det ekonomiska utfallet av en delning beror på många faktorer men en nyckelfaktor är hur förhållandet mellan de nya länderna utvecklas. Om separationen leder till en militär konflikt blir förstås de ekonomiska konsekvenserna dramatiska, men bara risken för en militär konflikt kan ha stora negativa effekter på flöden av kapital och arbetskraft. Även i avsaknad av risk för en militär konflikt kan dåliga relationer mellan de nya länderna skapa kostnader i form av stoppade handelsflöden och minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Själva separationen kräver också en uppdelning av landets existerande tillgångar och skulder. Utfallet av denna uppdelning är också osäker och beror på respektive regions styrka och skicklighet i förhandlingarna.

Utöver dessa kostnader, förenade med den osäkerhet som en separation ger upphov till, har den ekonomiska litteraturen identifierat

ett antal potentiella kostnader förenade med att ha en mindre befolkning. Huvudargumenten är som följer.

- Med en mindre befolkning finns det färre som kan dela på kostnaderna för offentliga varor såsom försvar och monetära och finansiella institutioner.
- Såvida inte ett frihandelsavtal undertecknas minskar troligen handeln mellan vad som nu är två självständiga länder. Även om ett frihandelsavtal inrättas är det möjligt att gränsen i sig minskar handelsflödena.
- En separation kan också leda till stora migrationsflöden, framför allt om stora minoriteter bildas i de nya länderna. Detta kan också innebära stora kostnader, i synnerhet om de som emigrerar tillhör den ekonomiska eliten. Detta är en av förklaringarna till att attityden till Sovjetunionens sammanbrott skilde sig så markant åt i Baltikum och Centralasien. I den senare regionen dominerade de etniska ryssarna i mycket högre grad ekonomin, och utgjorde stommen i den mer högutbildade delen av arbetskraften. Det fanns därför en välgrundad rädsla för att deras emigration allvarligt skulle undergräva ländernas humankapital.
- Mindre länder har mindre möjligheter att sprida riskerna med regionala chocker genom transregionala transfereringar.
- Mindre ekonomier har en svagare position vid internationella förhandlingar och riskerar därför att få mindre gynnsamma villkor vid till exempel bilaterala handelsavtal eller inom WTO.

Utöver de ekonomiska konsekvenser som beaktats ovan så finns det också potentiella politiska vinster och kostnader av en separation. Att tillhöra en självständig stat förefaller kunna ha ett högt politiskt egenvärde framför allt för grupper med en stark etnisk identitet. På samma sätt kan en separation innebära en politisk kostnad för invånare i den resterande delen av landet ifall de fäster ett högt värde på att hålla samman landet.

Värdet av dessa politiska vinster är förstas svårt att uppskatta. Framför allt är det svårt att mäta hur starka individers preferenser för en separation verkligen är, både på grund av frågans natur och för

att det finns strategiska incitament att överdriva detta för att få en bättre förhandlingssituation gentemot resten av landet. Något som är lite lättare att uppskatta är hur utbrett stödet för en separation kan tänkas vara. Folkomröstningar och opinionsundersökningar är vanligt förekommande vid separationer eller hot om separationer. Även här är dock erfarenheten att strategiska skäl gör att opinionsundersökningar tenderar att överskatta det faktiska stödet (Québec är ett exempel) och med tanke på den stora osäkerheten som råder kring konsekvenserna av en separation så är det stor risk att opinionen fattar sitt beslut baserat på felaktig information. Ett alternativ är att titta på den demografiska sammansättningen i landet. I länder där olika folkgrupper är spridda relativt jämnt över olika regioner så kommer en separation att leda till stora diasporor i de nya länderna. Om motivet för en separation är etniskt/lingvistiskt grundat så innebär detta att en betydande del av befolkningen efter en separation kan uppleva sin politiska situation som sämre än tidigare. Detta är sant för de medlemmar av majoritetsbefolkningen som nu plötsligt blivit en minoritet i det nybildade landet, och ofta också för medlemmar av minoritetsbefolkningen som blivit kvar i det gamla landet, då separationer i allmänhet leder till en politisk polarisering i bägge länderna. Detta pekar mot att det är sannolikt att de politiska vinsterna av en separation är större om den skapar länder som är relativt sett etniskt (eller religiöst, eller var nu skiljelinjen går) homogena med en avsaknad av betydande minoriteter från det andra landets majoritetsfolk.

Vad som är ännu svårare att uppskatta är den politiska kostnaden för en separation bland anhängarna av en fortsatt union. Oftast finns de starkaste anhängarna bland den traditionellt politiskt dominerande gruppen, vilka ibland utnyttjar sin politiska och eventuellt militära styrka till att ekonomiskt exploatera minoritetsgrupper och regioner. Vad som är mer förbryllande är att den centrala regeringen ofta är beredd att offra mycket betydande ekonomiska, militära och humana resurser för att säkerställa att även politiskt och ekonomiskt relativt obetydliga regioner inte bryter sig loss. Tjetjenien är ett exempel på detta, Östtimor innan Suharto-regimens fall ett annat. I dessa fall, och det finns även andra, så är det helt uppenbart att kostnaderna för den politiska majoriteten för att stävja separatismen vida

har överstigit vad som kan vara den ekonomiska nyttan av att behålla regionen inom landet. Det finns åtminstone två olika tolkningar av detta beteende. Det första är att det politiska eller symboliska värdet av att hålla samman landet för dessa grupper, eller i alla fall bland de politiskt ledande inom dessa grupper, är så pass stort att det kompenserar för de ekonomiska kostnaderna. En annan förklaring är rädslan för att separation från en region, även om än så obetydlig, kan skapa en snöbollseffekt där plötsligt andra regioner ser möjligheten att också bryta sig loss. I båda de fall som nämns ovan, Ryssland och Indonesien, så finns det flera andra regioner som gör anspråk på självständighet, av vilka somliga, som Aceh på norra Sumatra, har tillgång till betydande naturtillgångar. Att ge efter för en region sänder en signal till andra regioner att krav på självständighet sannolikt inte kommer att ifrågasättas. För att undvika denna signal, och därmed riskera en snöbollseffekt, kan centralmakten därför välja att bruka vad som framstår som opropotionerliga resurser på att bibehålla landets gränser intakta.

De kostnader som jag berört än så länge kan vara betydande men bleknar ändå i jämförelse med de kostnader, ekonomiska och humanitära, som uppstår ifall kravet på självständighet utmynnar i en militär konflikt. Detta är generellt sett fokus i den statsvetenskapliga litteraturen. I vilken mån detta är en kostnad av en faktisk separation på samma sätt som orsakerna ovan är dock inte uppenbart. Det finns de som hävdar att separationer kan minska risken för en militär konflikt, eller leda till ett avslut på en pågående konflikt. I detta fall så har separationen minskat kostnaderna snarare än ökat dem. I andra fall, exempelvis i Bosnien, så har det snarare lett till en intensifierad konflikt. På samma sätt kan man argumentera för att möjligheten till en separation kan motivera separatistgrupper att ta till vapen, vilket därmed ökar konfliktrisken. Men, å andra sidan, så kan man också argumentera för att konflikten i annat fall kommer att handla om makten över hela landet, vilket troligen leder till en ännu större katastrof. Det är alltså viktigt att göra en distinktion mellan effekterna av den underliggande etniska/regionala konflikten och själva separationen.

Den relevanta frågan för mitt syfte är huruvida separationer generellt sett minskar risken för att militära konflikter uppstår eller

i vilken mån de kan fungera som ett sätt att stoppa en existerande konflikt när underliggande etniska/regionala spänningar redan existerar. Det finns en stor litteratur som argumenterar i ena eller andra riktningen baserat på teoretiska argument och enskilda fallstudier. Det mest gedigna empiriska arbetet har dock i mina ögon gjorts av Nicholas Sambanis som med hjälp av statistisk analys studerat huruvida separationer minskar risken för småskaligt etniskt våld och för att krig ska återuppstå. Hans resultat ger dock föga stöd för dem som argumenterar för nyttan av separationer. Sannolikheten att krig ska återuppstå är lika hög, i genomsnitt, i gruppen separerade länder som den är i den grupp där gränserna är oförändrade. Vad gäller risken för småskaligt etniskt våld (det vill säga våld som inte definieras som krig) så är resultaten något bättre så till vida att delade länder verkar ha en lägre grad av etniskt våld i vissa specifikationer av den empiriska modellen. Dessa resultat är dock inte robusta i meningen att de beror väldigt mycket på precis hur modellen som testas specificeras, så författaren själv varnar för att dra långtgående slutsatser utifrån detta. Dessa resultat, och det finns andra forskare som kommit till liknande slutsatser, reser alltså frågetecken kring antagandet att separationer är ett effektivt instrument för att undvika militära konflikter. Det ska dock påpekas att Sambanis datamaterial bara består av länder som haft en militär konflikt så hans studie besvarar inte frågan huruvida en tidig separation kan hindra att en konflikt överhuvudtaget uppkommer.

Indirekta effekter på tredje land

Än så länge har jag diskuterat konsekvenserna av en separation i de länder där själva separationen kan tänkas inträffa. Tanken med detta är att om EU:s ställningstagande drivs av omsorg om de direkt drabbade så är det just dessa konsekvenser som är relevanta att analysera. I detta avsnitt är fokus i stället på den statsvetenskapliga litteratur som diskuterar externaliteterna på tredje land, och hur dessa påverkar tredje lands ställningstagande. I EU:s fall så är alltså utgångspunkten här att EU:s ställningstagande styrs av vilka effekter man förväntar

sig på EU och dess medlemsstater, inte av huruvida en separation är bra eller inte för invånarna i det separerande landet. Denna modell av vad som driver tredje land kan därför lite löst refereras till som en självcentrerad modell.

Inom denna litteratur kan man skönja åtminstone fyra olika argument för vad som är den viktigaste förklaringen bakom tredje lands attityd: *i*) Risken för att dras in i en militär konflikt. *ii*) Risken för att konflikten hotar det egna landets gränsdragningar, det vill säga att inhemska separatistströrelser eggas att bli mer aktiva. *iii*) Konsekvenserna på maktbalansen i världen, till nytta eller skada för tredje land. *iv*) Den inhemska opinionens åsikter, det vill säga hur det egna politiska stödet påverkas av ett ställningstagande i den ena eller andra riktningen.

Risken för att dras in i en militär konflikt är förstas i allra högsta grad beroende av var konflikten äger rum. Jag avser här situationer där ett EU-land går in som stridande part i konflikten eller där konflikten sprids över gränsen till ett EU-land, inte situationer där EU efter en fredsuppgörelse går in med fredsbevarande styrkor. Inom den säkerhetspolitiska litteraturen talar man om risken för att angränsande länder ska dras in i konflikten för att skydda egna intressen eller för att bistå grupper med vilka man sympatiserar. Ett tydligt exempel på detta är konflikten i Kongo, framför allt vad som refereras till som det andra kriget mellan 1998 och 2003, då så många som nio länder var involverade. I EU:s fall har denna risk med största sannolikhet påverkats av expansionen österut. I vilken riktning denna påverkan har skett är dock mindre uppenbart. Å ena sidan har EU:s gräns flyttats närmare potentiella framtida krutdurkar, och några av EU:s nya medlemsstater har sannolikt mer närstående direkta intressen i dessa länder. Men, å andra sidan, medlemskap i EU, eller den framtida möjligheten att bli medlem, kan också stävja separatismen i EU:s utkanter. I fallet Montenegro var det väl snarast så att självständighet från Serbien sågs som ett steg i riktning mot ett EU-medlemskap, men i fallet Bosnien har möjligheten till ett framtida EU-medlemskap troligen haft en dämpande inverkan på ambitionerna att bryta sig loss bland de serbiska och kroatiska minoriteterna.

Ett annat tongivande argument i den statsvetenskapliga litteratu-

ren är att regeringars ställningstagande inför separationer i omvärlden styrs av huruvida det egna landet brottas med separatist rörelser. Detta argument har till exempel använts för att förklara hur Afrika, trots svaga statsbildningar och artificiella gränsdragningar, generellt sett har lyckats att bibehålla gränserna intakta. Ambitionen att hindra separationer ligger bland annat bakom bildandet av *Organization for African Unity*. Detta kan förefalla som ett i allra högsta grad relevant argument för EU, framför allt för vissa av dess medlemsstater såsom Spanien, Frankrike och Italien. Det är förmodligen ingen slump att det var just Tyskland, som precis hade återförenats, som var först ut med att erkänna Slovenien och Kroatien som självständiga stater. Det ska dock noteras att tesen att separationer motiverar andra separatist rörelser har ifrågasatts på empiriska grunder, både med hjälp av statistisk analys och genom länderstudier. Det är också värt att notera att det finns exempel på när länder stött separatistgrupper även där risken för spridningseffekter förefaller stora, som till exempel Kroatiens stöd för separatister inom Bosnien och Serbien, Irans stöd till kurderna i Irak och Iraks stöd till kurderna i Iran under 1990-talet. Den senare litteraturen har därför kvalificerat detta argument och hävdar att detta huvudsakligen gäller inom samma land eller mellan separatistgrupper som redan tidigare har nära kontakt eller möter mycket liknande situationer. Detta bör rimligen betyda att risken för spridningseffekter till länder inom EU är relativt små, så det är troligt att detta argument inte har så stor betydelse.

Ett annat vanligt förekommande argument, associerat med teori-bildningen realism, är att förhållandet till separatist rörelser drivs av storpolitiska strategiska intressen, och framför allt det egna landets säkerhetsintressen. Detta kan ta sig flera olika uttryck, men det handlar alltid om maktbalansen i den internationella ordningen. En möjlighet är att man väljer att stödja den grupp i konflikten som stöds av andra allierade stater. En annan möjlighet är att man väljer att stödja separatistgrupper ifall de underminerar ett land som vuxit sig alltför mäktigt, medan man stödjer centralmakten om en tudelning innebär att ett annat land inom den aktuella regionen blir alltför dominant. I vilket fall baseras ställningstagandet på en strikt säkerhetspolitisk kalkyl från fall till fall. Detta står i motsats till argumentet att ställ-

ningstagandet beror på risken för separatism inom det egna landet. Det senare typen av argument anses ha lett länder till att omfatta internationella normer och principer till stöd för rådande gränsdragningar, vilket minskar ländernas förmåga att agera med diskretion utifrån den specifika situationen.

Slutligen har Stephen Saideman, professor i statsvetenskap, istället betonat betydelsen av den inhemska opinionen. Fokus i detta argument är egentligen inte på vad effekterna av en potentiell separation eller konflikt kan bli, utan snarare de inhemska politiska effekterna av själva ställningstagandet. Han har visat både i fallstudier och med hjälp av statistisk analys att länder är mer benägna att stödja separatism från folkgrupper vars religion och språk sammanfaller eller är närbesläktade med det egna landets majoritet. Det finns många exempel på detta från tredje världen, och det har även sagts att orsaken till att Kanada var först ut med att stödja Ukrainas självständighet, trots att kanadensarna brottades med separatism inom sitt eget land, var påtryckningar från den relativt stora gruppen av ukrainska invandrare inom landet. I fallet EU är det mindre uppenbart att detta är ett relevant argument. Språkligt är EU en långt ifrån homogen grupp, och även om kristendomen uppenbarligen är den dominerande religionen så är många EU-länder relativt sekulariserade (även om detta kan vara ett argument vad gäller länders möjlighet att bli EU-medlemmar som diskussionen kring Turkiets medlemskap visat). Sammantaget talar detta för att EU:s ställningstagande till relativt liten del borde färgas av detta, förutsatt att inte den aktuella konflikten berör invandrargrupper som är stora och politiskt inflytelserika.

Ett exempel på EU:s agerande

Syftet med detta avsnitt är att diskutera EU:s agerande i samband med den tidigare delen av konflikten på Balkan. Tanken är inte att försöka baxa in EU i en av de två föreslagna modellerna, verkligheten är mer komplex än så. Snarare är ambitionen att se om vi bättre kan förstå EU:s agerande utifrån en kombination av de olika argumenten som framförts inom båda modellerna ovan. Det ska också

poängteras att de jugoslaviska krigen, och betydelsen av andra staters inblandning, är en fråga som det skrivits många spaltkilometer om, så min korta genomgång kan på intet sätt göra rättvisa åt hela denna litteratur.

Kroatien och Slovenien förklarade sig självständiga den 25 juni 1991, båda mot bakgrund av ett genom folkomröstningar uppvisat brett inhemskt stöd. Detta ledde genast till militära konflikter då den jugoslaviska armén motsatte sig självständighetssträvandena. EU medlade i konflikten och de stridande parterna enades om ett tre månader långt moratorium för verkställandet av självständighetskraven den 7 juli samma år. Efter ytterligare konflikter i Kroatien så annonserade EU den 27 augusti en fredskonferens för Jugoslavien samt en medlingskommission uppkallad efter dess president, den franska advokaten Robert Badinter.

Den 16 december 1991 utfärdade sedan EU:s utrikesministrar en deklaration med riktlinjer för erkännande av nya stater i östra Europa och Sovjetunionen samt en speciell deklaration för Jugoslavien. Den övergripande deklarationen hänvisar till rådande internationell praxis men också till lägets politiska realitet. Framför allt ställer deklarationen tydliga krav på vad som gäller för att ett nytt land ska erkännas, vilket i sig var något nytt och som tydligt pekade på realpolitikens betydelse. Bland kraven på de eventuella länderna var:

- Att den förda politiken är i överensstämmande med internationella riktlinjer vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och respekt inför lagen.
- Att minoriteters rättigheter tillgodoses.
- Att rådande nationsgränser respekteras, och att dessa bara kan ändras på fredlig väg och genom samförstånd.

Riktlinjerna avslutas med en tydlig markering om att enheter som är resultatet av aggressiva handlingar aldrig kommer att accepteras.

Deklarationen för Jugoslavien stadfäste dessutom en process genom vilken de sex jugoslaviska regionerna kunde söka om EU:s erkännande av självständighet. I denna process gavs regionerna en vecka att ansöka om självständighet, och länderna måste i sin ansö-

kan förbinda sig att följa riktlinjerna i den generella deklARATIONEN samt fortsätta samarbetet med FN och strävandena inom fredskonferensen. Dessa ansökningar skulle sedan utvärderas av Badinter-kommissionen och ett beslut skulle fattas och implementeras före den 15 januari 1992. Fyra av de sex regionerna ansökte om självständighet; Kroatien, Slovenien, Bosnien och Hercegovina samt Makedonien.

Ansökningarna från Kroatien och Slovenien accepterades den 15 januari mot bakgrund av en rekommendation från Badinter-kommissionen (i fallet Kroatien endast efter att några detaljer klagjorts i sista stund). Det mest intressanta vad gäller dessa fall är snarast att Tyskland föregrep EU och erkände dessa nya stater redan tidigare vilket skapade splittring inom EU-lägret. Detta faktum pekar på en av riskerna med separatistfrågan för EU; olika preferenser mellan medlemsländerna vad gäller denna ofta infekterade och symbolladdade fråga kan leda till intern splittring. Framför allt finns det en risk att länder som själva brottas med problematiken hamnar på kollisionskurs med länder som har en mer ”generös” uppfattning om nationers rätt till självbestämmande. Det ska också poängteras att många betraktare har hävdade att motivet till detta tidiga erkännande var politiskt. Det inhemska stödet för Helmut Kohl och det regerande kristdemokratiska partiet var lågt vid denna tidpunkt och erkännandet sågs som ett sätt för regeringen att visa att man fortfarande kunde ta utrikespolitiska initiativ.

I Bosnien och Hercegovinas fall så fanns det ett brett stöd både från EU:s och FN:s sida att stödja självständighet, men det saknades bevis på ett utbrett folkligt stöd genom en folkomröstning. Landet höll därför en sådan vid månadsskiftet mars/april, i vilken 99 procent av de röstande stödde självständighet (den serbiska sidan bojkottade folkomröstningen). Efter detta erkände EU, tillsammans med bland annat USA, Bosnien och Hercegovina som ett självständigt land den 7 april 1992. Den uttalade förhoppningen var att detta som i fallet Kroatien skulle leda till en avtrappad konflikt, men som alla vet så blev detta tyvärr långt ifrån fallet.

Fallet Makedonien står i stark kontrast till fallet Bosnien och Hercegovina, och tillsammans visar de hur realpolitik och inhemska politiska incitament kan komma att överskugga internationella prin-

ciper i EU:s agerande. Ett vanligt grundkrav i internationell praxis är att det existerar någon form av regering med faktisk politisk och militär kontroll över det territorium som ska bilda det nya landet. Detta var helt klart inte fallet för Bosnien och Hercegovina vid denna tidpunkt. Landet var sönderslitet av interna konflikter och dess president, efter att först ha blivit kidnappad av den jugoslaviska armén och sedan beskjuten av sina egna säkerhetsstrupper, hävdade själv att landet inte kunde skydda sin nyvunna självständighet utan militärt bistånd från omvärlden. Makedonien däremot var på det stora hela fredligt och under kontroll vid denna tidpunkt och ansågs av Badinter-kommissionen uppfylla de krav som EU:s utrikesministrar hade satt upp. Trots detta så erkändes inte landet av EU på grund av Greklands motstånd, från början baserat på en eventuellt motiverad rädsla för ambitioner att inkludera den grekiska regionen med samma namn i det nya landet, men senare styrt av symbolfrågan kring det nya landets namn. EU:s och Greklands relationer till det nya landet har avsevärt förbättrats sedan 1995 men landet är fortfarande erkänt av EU under namnet ”före detta jugoslaviska Republiken Makedonien”, trots att en majoritet av världens länder vid det här laget har övergått till bara Republiken Makedonien. Förutom betydelsen av realpolitik så pekar fallet Makedonien också på en ytterligare aspekt av EU:s specifika position, det faktum att motstånd från ett EU-land kan vara tillräckligt för att styra hela EU:s förhållningssätt, och att detta också kan skapa inre motsättningar inom regionen.

Av EU:s agerande, såsom beskrivet ovan, kan man tydlig skönja att internationella rättsliga principer fick stå tillbaka för realpolitiska krafter i fallet Jugoslavien. Tillsättandet av Badinter-kommissionen syftade till ett utlåtande grundat på rättsliga principer och befintlig praxis. Kommissionens utlåtande har dock av många jurister utpekats som politiskt färgat redan från början. Detta gäller framför allt två delar av utlåtandet. Den första delen gällde tolkningen att Jugoslavien höll på att falla samman, vilket gjorde det möjligt att erkänna Slovenien och Kroatien utan att tillstå att detta innebar ett försvar för rätten att separera generellt (eftersom landet fallit samman fanns det ingen stat att separera från). Den andra delen gällde tolkningen att nya länder skulle definieras av republikerna i den gamla Jugoslaviska

federationen, snarare än enligt etnisk-nationalistiska skiljelinjer. Det vill säga, tolkningen var att det fanns rättsligt stöd för bildandet av till exempel Kroatien och Bosnien-Hercegovina, men inte för en ytterligare uppdelning av dessa forna republiker i etniskt definierade enklaver. Utöver detta eventuella realpolitiska inflytande redan över utlåtandet från Badinter-kommissionen, så frångick alltså även EU, eller enskilda EU-länder, på flera punkter kommissionens rekommendationer. I dessa fall var det tydligt att politisk hänsyn var utslagsgivande.

Huruvida dessa avsteg var betingade av de förmodade externaliteterna eller av omsorg om den lokala befolkningen är svårare att besvara säkert (förutom för fallet Makedonien). Syftet var helt säkert framför allt att minska risken för ytterligare militära konflikter och påföljande humanitära katastrofer. Detta kan å andra sidan motiveras både av omsorg för befolkningen och utifrån faran för externaliteter. Det kan möjligen hävdas att faran för externaliteter direkt på EU-länderna borde ha varit relativt liten. Men som bakgrund till denna konflikt fanns förstås också Sovjetunionens sammanbrott, och rädslan för att konflikten på Balkan skulle fungera som ett prejudikat för vad som kunde hända där. Storskaliga konflikter mellan de olika republikerna i Sovjetunionen kunde förstås leda till betydligt större internationella externaliteter än konflikten på Balkan. Att stävja konflikten på Balkan fick därför ytterligare betydelse.

Hur bör EU förhålla sig?

Kan vi då säga något om hur EU bör förhålla sig till krav på oberoende baseerat på den litteratur vi diskuterat ovan? Genomgången innehöll några rimliga skäl för att stödja separationer (utöver det mer rättsfilosofiska argumentet att alla folkgrupper ska ha rätt till självbestämmande). Det har hävdats att ekonomiska skillnader kan kräva olika typer av politik, att ekonomisk, religiös och kulturell diskriminering kan motivera en grupp eller regions självständighetskrav och att separation kan vara enda möjligheten att undvika, eller stoppa en redan påbörjad, militär konflikt. Det finns också exempel på vad som kan

anses vara lyckade separationer. De negativa ekonomiska effekterna som många förutsåg från uppdelningen av Tjeckoslovakien förefaller ha varit relativt små och endast kortsiktiga, framför allt för Slovakien som förväntades ha mest att förlora. Tjeckien och Slovakien verkar snarast ha ökat sitt samarbete, både ekonomiskt och kulturellt, på senare år, och något egentligt stöd för en återförening finns inte. Det är också möjligt att uppdelningen av före detta Jugoslavien var nödvändig för att undvika en ännu större humanitär katastrof, även om detta förstås är en kontrafaktisk fråga vi aldrig riktigt kan veta svaret till. Men, som vi också såg i genomgången ovan, det är långt ifrån uppenbart att dessa argument verkligen håller. Empirisk forskning ifrågasätter i vilken mån som separationer verkligen minskar risken för ett återfall i en militär konflikt, och variation i ekonomisk och nationalistisk politik kan ofta åstadkommas inom landets befintliga gränser genom ökad decentralisering.

Slutsatsen blir därför i mina ögon att det finns mycket goda skäl för EU att generellt sett förhålla sig skeptiskt till att stödja självständighetskrav i omvärlden. Detta argument bygger på flera observationer. Oavsett om man ser det utifrån landets eget bästa eller utifrån externaliteterna på EU så är förstås risken för ett krig det som bör vara viktigast för EU:s ställningstagande. Tredje lands attityd till separationer är förstås inte den faktor som har störst betydelse för risken för ett krig, men EU:s attityd kan ändå ha en viss påverkan på åtminstone två sätt. Jag har redan berört ett av dessa, att en separation eventuellt kan vara ett sätt att hindra en militär konflikt, och att EU:s stöd för en separation i detta fall kan främja en fredlig lösning. Detta är ett vanligt förekommande argument i debatten, framför allt som en sista utväg om ingen annan väg att undvika ett krig verkar möjlig, även om det som sagts kan ifrågasättas på empiriska grunder. Det finns dock en annan möjlig påverkan som är svårare att mäta men som likväl kan vara viktig. Detta är i vilken grad en mer positiv attityd till självständighetskrav generellt uppmuntrar grupper som, med eller utan rätt, känner sig diskriminerade att ta till vapen eftersom stöd utifrån ofta är avgörande för möjligheten att uppnå målet om självständighet. Det är därför inte bara så att det finns skäl att ifrågasätta i vilken mån separationer minskar risken för återfall i konflikt,

utan det kan till och med vara så att vetskapen om att stöd utifrån är möjligt kan öka risken för att en militär konflikt uppstår till att börja med. Donald Horowitz, en av världens ledande forskare kring frågor om etniska konflikter, är till exempel mycket kritisk till den tolkning av internationell rätt som hävdar att etniska grupper ska ha rätten till självständighet. Horowitz hävdar att självständighet nästan aldrig minskar etniska konflikter utan snarare tenderar att eskalera dem, och att en rätt till separation sannolikt minskar viljan att anstränga sig för en för alla godtagbar samexistens (inklusive decentralisering av den politiska makten), samt riskerar att öka mängden småskaliga militära uppror även där chanserna att dessa ska vara lyckosamma är mycket små. Det är också värt att påpeka att ett stöd för rätten till separation som ett instrument för fred går på tvärs med en viktig del av det ursprungliga syftet med EU som konstruktion. Tanken var, mot bakgrund av de två världskrigen, att avskräcka från ytterligare krig genom att öka de europeiska ländernas samarbete och beroende av varandra genom överstatligt samarbete. Freden skulle således bevaras genom ökad integration, själva motsatsen till separatism.

Även om det inte finns någon risk för en militär konflikt så finns det goda skäl för EU att förhålla sig skeptiskt till självständighetssträvanden. Om två regioner som i fallet Tjeckoslovakien är överens om att de vill separera och själva på ett fredligt sätt kan hantera de ekonomiska, juridiska och politiska frågor som detta innebär så är det förstås svårt för EU att sätta sig på tvären. Men generellt sett finns det få skäl att uppmuntra separatism, vilket stöd för rätten till självbestämmande i praktiken innebär. Den ekonomiska litteraturen betonar de effektivitetsförluster som uppstår vid separationer på grund av förekomsten av bland annat offentliga varor och handelshinder. Vidare saknas i stort sett helt tydliga exempel på ekonomiska skillnader som inte kan hanteras inom ramen för en sammanhållen men decentraliserad statsbildning. Ett möjligt effektivitetsargument är att ekonomisk diskriminering undertrycker den ekonomiska potentialen hos en befolkningsgrupp (diskriminering kan förstås också vara ett argument ur ett rättviseperspektiv). Detta kan ta många former: bristande investeringar i utbildning, infrastruktur eller annan offentlig verksamhet, utestängning från attraktiva anställningsmöjligheter,

omdirigering av inhemska och utländska investeringar till andra delar av landet, och befintliga naturtillgångar som lämnas i marken i stället för att utvinnas till nytta för alla. Om detta ska vara ett argument för stöd för självständighet så måste det dock visas att det inte är möjligt för EU att påverka centralmakten att minska diskrimineringen med andra medel.

Även ur ett rent EU-centriskt perspektiv så fallerar många av skälen till att stödja separation ifall man tvivlar på separationens förmåga att minska risken för en militär konflikt. Ett möjligt undantag är det realpolitiska argumentet att krav på självständighet bör stödjas om det hjälper EU:s egen säkerhetspolitik, det vill säga om det undergräver fienden eller främjar en fungerande regional maktbalans. Detta argument är dock inget skäl för ett generellt stöd för självbestämmande. Själva poängen med detta argument är att realpolitik ska stå över generella internationella principer så att EU ska kunna reagera från fall till fall på det sätt som förefaller mest lämpligt. Dessutom bör det påpekas att denna form av säkerhetspolitisk manipulation ofta slår tillbaka. Tänk till exempel på de långsiktiga konsekvenserna av USA:s stöd till de anti-sovjetiska grupperingarna i Afghanistan på 1980-talet samt stödet till Irak under dess krig med Iran.

Ett ytterligare argument för att förhålla sig restriktiv till självständighetssträvanden som jag ännu inte berört gäller förmågan att lösa globala frågor när antalet aktörer ökar. Många av framtidens frågor i den alltmer globaliserade värld vi lever i berör hela kontinenter eller rent av hela jorden. Exempelvis gäller detta rörlighet av kapital, människor och varor, miljöfrågor såsom växthuseffekten eller den globala terrorismen och dess krav på samarbete mellan olika länders säkerhetstjänster och militär. Risken är att det blir svårare att hitta lösningar på dessa globala eller regionala frågor när antalet länder, och därmed antalet aktörer vars samtycke behövs, ökar. Se bara på den diskussion som förts inom EU inför den pågående expansionen av antalet medlemsländer, och allt arbete som lagts ned på att reformera beslutsprocessen (och allt politiskt motstånd som det mött).

Frågan är då vad EU kan göra för att minimera kostnaderna av etniska och dylika konflikter när dessa ändå uppkommer? Denna fråga är i sig själv värd en bok, men jag tänkte i alla fall avsluta med att

diskutera möjligheten för EU att tillsammans med det berörda landet utarbeta en plan för ökat regionalt självstyre inom nationsgränserna. Två ofta avgörande faktorer bakom centralmaktens motstånd mot ökat regionalt självstyre är rädslan att detta är ett första steg till faktisk separation samt att det kan motivera andra regioner att eftersträva samma sak. EU kan här spela en nyckelroll genom att förbinda sig att stödja den aktuella decentraliseringsprocessen men också att lika tydligt motsätta sig alla senare anspråk på självständighet och liknande anspråk från andra regioner. EU kan här alltså verka som en garant för att avtalet de facto kommer att efterlevas samt hjälpa till med bistånd för att finansiera de nödvändiga startkostnaderna såsom infrastruktur, institutioner och utbildning.

Det ska dock betonas att effekterna av ökat regionalt självbestämmande på viljan att separera inte är uppenbara. När kraven på separation främst motiveras av ekonomiska faktorer, då kan ökat självbestämmande ofta hjälpa genom att det direkt behandlar orsaken bakom självständighetskraven (några exempel på detta är Australien på 1930-talet samt i Ryssland på 1990-talet). När drivkraften är nationalism, kan ökat självbestämmande ofta ses som en partiell lösning, som inte tillfredsställer i alla fall de mer högröstade förespråkarna för självständighet. Om osäkerheten kring de ekonomiska konsekvenserna av oberoende är tillräckligt stora kan det trots allt vara tillräckligt för att minska kraven på oberoende hos de breda massorna. Problemet är dock att ökat självbestämmande också kan minska osäkerheten kring de ekonomiska konsekvenserna av en separation och därmed leda till en förstärkning av stödet för en separation. Ökat självbestämmande ger regionen en möjlighet att bygga upp självständiga institutioner (i vilken grad beror på graden av oberoende, Montenegro hade till exempel redan innan separationen en egen valuta), att förstärka kompetensen inom offentliga nyckelområden, och att experimentera med olika politiska beslut. Om denna process anses framgångsrik kan detta också leda till ökad ekonomisk tillförsikt inför en separation, vilket sedan kan leda till ett ökat snarare än minskat stöd för självständighet. Slutsatsen blir alltså att EU har goda skäl att förhålla sig skeptisk till en ytterligare expansion av antalet länder i världen, och att det finns möjligheter för EU att aktivt agera för att förhindra detta.

Källor och litteratur

För den som är intresserad av att läsa mer kan jag föreslå följande. Man kan skilja på två huvudfåror inom den teoretiska ekonomiska litteraturen. I den ena är antalet länder obegränsat och gränserna kan dras var som helst. Denna ansats sammanfattas i en i princip heltäckande bok av Alberto Alesina och Enrico Spolaore, *The Size of Nations* (MIT Press, Boston, 2003). Inom den andra huvudfåran fokuserar man på ett lands tudelning med en given lokalisering av den nya gränsen. Denna förenkling gör det möjligt att analysera faktorer som inte är en del av Alesinas och Spolaores ansats, såsom betydelsen av kapital och arbetskraftens rörlighet samt strategiska hot om separation. Exempel på denna ansats är artiklar av Patrick Bolton och Gerard Roland, "The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis" (*Quarterly Journal of Economics*, 1997), samt två av mina egna papper, "Incentives for Secession in the Presence of Mobile Ethnic Groups" (*Journal of Public Economics*, 2003) och "Secessions and Political Extremism: Why Regional Referenda do not Solve the Problem" (*Journal of the European Economic Association*, 2004).

Den statsvetenskapliga litteraturen är betydligt större och mer brokig både vad gäller metodval och frågeställning. Jag har här valt ut en handfull artiklar som jag tycker är speciellt tänkvärda och/eller tillförlitliga från ett metodmässigt perspektiv. Donald Horowitz har skrivit flera artiklar och böcker där han utifrån en framför allt teoretisk, juridisk och filosofisk utgångspunkt argumenterar mot idén att etablera rätten till självbestämmande inom internationell rätt. En kort sammanfattning av hans huvudargument återfinns i artikeln "The Cracked Foundations of the Right to Secede", (*Journal of Democracy*, 2003). En omfattande genomgång av etniska och framför allt separatistiska konflikter, dess rötter och konsekvenser, ges av Ted Robert Gurr i *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century* (United States Institute of Peace Press, 2000). Daniel Treisman visar i sin bok *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia* (Michigan University Press, 1999), hur hot om separation kan användas strategiskt för att säkerställa mer gynnsamma nettoflöden av transfereringar gentemot centralmakten. En annan intressant em-

ANDERS OLOFSGÅRD

pirisk studie är "Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature" (*World Politics*, 2000), i vilken författaren, Nicholas Sambanis, visar med hjälp av ekonometri att länder som delats upp efter en initial etnisk konflikt löper samma risk för återfall som länder som inte delats upp. Stephen Saidemans diskussion om den inhemska opinionens betydelse för huruvida ett land väljer att stödja självständighetssträvanden utomlands återfinns, bland annat, i artikeln "Discrimination in International Relations: Analyzing External Support for Ethnic Groups" (*Journal of Peace Research*, nummer 1, 2002).

Hur vassa är EU:s tänder?

av Jan Joel Andersson

Sommaren 2003 genomförde Europeiska unionen sin första oberoende militära operation utanför Europa. Som svar på en annalkande humanitär katastrof i östra delen av den Demokratiska Republiken Kongo inledde EU operation *Artemis*, vilket innebar att 1 800 europeiska soldater skickades 6 000 kilometer bort till Centralafrika. Den 30 maj 2003 hade FN:s säkerhetsråd enhälligt antagit resolution 1484 som beordrade att en temporär multinationell styrka skickades till staden Bunia i östra Kongo för att skydda befolkningen och stoppa våldet. Mindre än en vecka efter att säkerhetsrådet antagit resolution 1484 var de första EU-soldaterna på plats. Huvuddelen av styrkan bestod av 1 700 franska soldater men även Sverige bidrog med 70–80 elitsoldater. Sammanlagt deltog soldater från 16 länder i operation *Artemis*. Efter en del inledande hårda strider lyckades EU-styrkan återställa lugnet i området och operationen avslutades den 1 september 2003 då ansvaret för säkerheten överlämnades till FN.

Operation *Artemis* var EU:s första självständiga militära insats och genomfördes utan stöd av Natoresurser. Det var också EU:s första militära insats utanför Europa och den första EU-operationen under FN-stadgans artikel VII. Operation *Artemis* blev också ett kraftfullt exempel på EU:s allt mer omfattande säkerhets- och försvarssamarbete. EU är i dag både villig och kapabel att skicka ut militära styrkor för internationell krishantering runt om i världen och beredd att använda dödligt våld om så krävs. Denna förmåga att snabbt kunna skicka ut militära förband runt om i världen är en central del av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Det europeiska

försvars- och krishanteringssamarbetet har utvecklats mycket snabbt och på ett sätt som knappast någon kunde föreställa sig då ESFP officiellt sjösattes vid EU-toppmötet i Köln i juni 1999. Vid sidan av den gemensamma valutan, euron, och utvidgningen av unionen till 27 medlemsländer är utvecklingen av ESFP en av EU:s absolut största framgångar. I detta kapitel kommer utvecklingen av ESFP och några av dess olika institutioner att beskrivas och frågan om huruvida kraftigare militära instrument hjälper EU att bättre uppnå sina mål eller inte diskuteras. De politiska och militära koncepten bakom EU:s beslut att inrätta militära snabbinsatsstyrkor kommer också att analyseras samt vilka uppdrag som dessa snabbinsatsstyrkor kan tänkas komma att ställas inför.

Civil eller militär stormakt?

EU:s militära snabbinsatsförmåga har vuxit fram med blixtrande fart. Utvecklingen av EU:s snabbinsatsstyrkekoncept har fått stort stöd runt om i Europa och många anser att EU äntligen fått ett vassare bett. Trots detta leder etableringen av EU:s snabbinsatsstyrkor till ett antal viktiga frågor som inte fullt ut har diskuterats och ännu mindre besvarats. Den kanske viktigaste frågan är huruvida inrättandet av EU-snabbinsatsstyrkor verkligen hjälper EU att nå sina mål. I princip finns det tre alternativ för hur EU kan nå sina mål. Dessa är: *i*) att vara en civil stormakt och lita till civila medel, *ii*) att bli en traditionell stormakt och utveckla hela räckan av instrument för statskonst som stormakter har inklusive en armé eller *iii*) att försöka vara en civil stormakt men med begränsad militär förmåga som komplement till de huvudsakligen civila instrumenten. Samtliga dessa alternativ har sina fördelar och nackdelar.

EU har uppnått stora framgångar under de senaste femtio åren. Fred och välstånd dominerar nu en tidigare krigshärjad kontinent. EU är världens framgångsrikaste ekonomiska union och handelsblock med en lång rad länder som vill bli medlemmar. Som de många bilaterala avtalen med länder och organisationer runt om i världen vittnar om når EU:s attraktionskraft långt utanför Europas omedel-

bara närhet. Allt detta har uppnåtts utan att EU fått några egentliga fiender.

Trots avsaknaden av militära resurser har EU haft stor framgång i att nå mål som intern och extern fred, demokrati och välbefinnande. Genom att kunna tala med en röst i handelsförhandlingar samtidigt som man kontrollerar världens största interna marknad för varor och tjänster har EU lyckats få igenom sina intressen på den globala arenan. Handel är dock inte EU:s enda instrument. Bistånd är ett annat viktigt instrument som EU regelbundet förlitar sig på vilket gör unionen till världens största biståndsgivare. EU är även hemmaplan för många av världens mest framgångsrika företag, märkesvaror, turistdestinationer och universitet. Allt detta skapar "goodwill" och ger EU förmåga att påverka andra. Denna tilltalande kombination av ekonomisk styrka, stor intern marknad, generös biståndspolitik, raffinerad kultur och möjligheten för andra länder att bli medlem ger EU ofantlig "mjuk makt". Många menar att tillförandet av "hård makt" i form av EU-snabbinsatsgrupper ytterligare skulle öka EU:s förmåga att nå sina mål.

Detta kan mycket väl vara sant men det finns också en möjlighet att tillförandet av "hård makt" kan underminera kraften i EU:s existerande instrument. Avsaknaden av någon verklig militär makt kan vara ett av huvudskälen till varför EU är så attraktivt för människor och länder runt om i världen och varför EU varit så framgångsrikt i främjandet av sina intressen utan att samla på sig några egentliga fiender. Före EU:s snabbinsatsstyrkor hade faktiskt EU ingen verklig militär styrka alls. Trots utvecklingen av ESFP och den imponerande listan av militära styrkor på papperet har EU inte haft någon meningsfull gripbar militär styrka. Inget land eller organisation har därmed behövt känna sig hotat av något anfall från EU om man inte följt något EU-direktiv. Istället för att hota med våld har EU traditionellt använt olika former av belöningar för att få igenom sin vilja i det internationella systemet. Med tanke på vilken framgång EU haft under sin tid som civil stormakt är det inte orimligt att fråga sig varför EU skall skaffa sig ett instrument och förmåga som man kanske inte behöver och som kan riskera att underminera EU:s komparativa fördel i det internationella systemet. Dessutom kan europeiska

önskemål om en starkare militär kapacitet mycket väl tillfredsställas inom Nato vilket skulle tillåta EU att fortsätta i sin unika roll som civil stormakt. Att låta Nato utgöra EU:s snabbinsatsstyrkeförmåga skulle inte bara undvika onödig duplicering mellan Nato och EU i en tid då många europeiska länder har problem med ökande budgetunderskott och minskande försvarsanslag. Det skulle också stärka den transatlantiska länken i en tid då USA är allt mer fokuserat på utvecklingen i Mellanöstern och Asien.

Det finns dock flera goda argument till varför EU borde skaffa sig bättre militära muskler. Ett vanligt förekommande argument är att en union med mer än 470 miljoner invånare och en fjärdedel av världens samlade bruttonationalinkomst är en global aktör som måste ha alla tillgängliga instrument till sitt förfogande för att kunna skydda sina intressen och medborgare. Det är sant att EU har varit mycket framgångsrikt under de senaste femtio åren med att nå sina mål med civila medel. Detta var dock endast möjligt eftersom Nato och USA tog hand om Europas försvar. När nu kalla kriget är över har Natos roll förändrats. USA är dessutom under överskådlig tid fullt engagerad i Mellanöstern och Asien vilket innebär att Europa inte längre har lyxen att frivilligt avstå från att utveckla militära förmågor. Det är kanske inte heller längre möjligt att i den nya värld av risker och hot som vi lever i skydda Europa och dess medborgare med enbart "mjuk makt". I denna nya "otraditionella värld" måste kanske EU bli en "traditionell" stormakt litandes till traditionella medel som militär makt för att kunna nå sina mål och skydda sina intressen. Enligt detta sätt att tänka är ESFP och EU:s snabbinsatsstyrkekoncept ett logiskt första steg i utvecklingen av en riktig EU-armé. Då EU:s snabbinsatsstyrkekoncept endast omfattar två bataljonsstora styrkor i beredskap samtidigt är detta inte på något sätt någon armé. Utvecklingen av politiska och militära beslutsprocesser och stabsfunktioner i kombination med gemensamma styrkegenereringsprocesser och materielanskaffning kan dock utgöra kärnan kring vilken en framtida EU-armé kan skapas. En sådan armé skulle ge EU de nödvändiga instrumenten för att ta rollen som en traditionell stormakt i det internationella systemet.

Borde då EU vara huvudsakligen en civil stormakt, bli en tradi-

tionell stormakt med militära medel eller kan EU vara båda delarna samtidigt? Det går att se EU:s snabbinsatsstyrkekoncept som ett försök att försöka bevara rollen som civil stormakt men att ge den ett visst militärt brett. Snabbinsatsstyrkekonceptet är inte på något sätt någon EU-armé under bildande och ger EU mindre militär styrka än vad de allra flesta medlemsländer kan ställa upp med på egen hand. Givet hur små dessa styrkor är kan inte heller uppdragen bli för stora eller krävande. Det finns heller inte mycket utrymme för att expandera ett uppdrag då endast två snabbinsatsstyrkor kommer att stå i beredskap samtidigt. Detta betyder att EU bara kommer att kunna använda dessa styrkor med viss försiktighet och på begränsade uppdrag. Till och med som en förtruppsstyrka är de små. Frågan är därmed hur användbara dessa snabbinsatsstyrkor kommer att vara för EU. Kommer snabbinsatsstyrkorna att hjälpa EU att uppnå sina mål eller kommer de att istället påminna världen om det koloniala arv som flera av EU:s medlemsländer har och därmed underminera EU:s "mjuka makt" och attraktionskraft. I utvecklandet av begränsade snabbinsatsstyrkor kan EU riskera att förlora sin betydande komparativa fördel som civil stormakt utan att få de fördelar som en traditionell stormakt har.

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik

Försvarsfrågor var länge helt frånvarande inom EU-samarbetet. Första gången som den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik officiellt nämns är i Maastrichtfördraget från 1993. Mycket lite hände dock under de följande åren. EU:s misslyckade försök att ingripa under Jugoslaviens sammanbrott under 1990-talet och de följande Balkankrigen förändrade detta. Många menade att EU:s svaga insatser på Balkan visade att en kraftfull gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) även måste omfatta en europeisk försvarspolitik. Ett viktigt steg togs dock då Amsterdamfördraget (1999) slog fast att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik även omfattade humanitära insatser, fredsbevarande operationer och fredsframtv

ande uppdrag. I kapitlet av Per Cramér i denna volym diskuteras framväxten av ESFP mer utförligt.

Alla seriösa europeiska initiativ på försvarsområdet måste av nödvändighet omfatta Storbritannien och Frankrike. Rivaliteten mellan dessa två länder och deras olika åsikter om vilken relation en förstärkt europeisk militär identitet skulle ha med Nato gjorde varje försök att diskutera europeiskt försvar inom EU svår. Storbritannien betonade det transatlantiska partnerskapet med USA och värnade Natos särställning inom europeiskt försvar. Frankrike betonade i sin tur vikten av EU som oberoende säkerhetsaktör och dess roll som motvikt mot USA. Gemensam frustration över Europas misslyckande i Jugoslavien under 1990-talet och de många positiva erfarenheterna av brittisk-fransk militär samverkan under Balkankrigen ledde dock till ny vilighet hos båda parterna att kompromissa. Till mångas överraskning lyckades de två länderna att nå en överenskommelse om europeiskt försvar vid ett bilateralt möte i St-Malo i december 1998. Vid mötet gick Storbritannien med på att stödja utvecklingen av en oberoende europeisk militär förmåga medan Frankrike erkände Natos legitimitet och vikten av den transatlantiska länken. Den brittisk-franska överenskommelsen presenterades senare för de övriga EU-länderna som alla stödde den. Europas svaghet under Kosovokonflikten 1999 förstärkte åsikten att ett mer internationellt aktivt EU krävde en europeisk försvarspolitik.

För att praktiskt skapa en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) krävdes ett antal institutionella steg. Vid Europeiska rådets toppmöte i Köln i juni 1999 etablerades inom EU kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) vars uppgift är att hantera säkerhets- och försvarsfrågorna. Kommittén består av medlemsländernas ambassadörer under ordförandeskap av EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetsfrågor Javier Solana. Andra institutioner som också skapades var EU:s militära kommitté (EUMK), som består av medlemsländernas försvarsschefer eller deras representanter, och EU:s militära stab (EUMS) vars uppgifter är planering och utförande av militär krishantering och övning. I dag utgör KUSP, EUMK och EUMS de permanenta politiska och militära strukturerna ansvariga under rådet för EU:s operationella försvarspolitik. EU:s säkerhets-

och försvarspolitik skulle ytterligare ha stärkts om den föreslagna europeiska konstitutionen hade ratificerats. I den föreslagna konstitutionen fanns målet om att etablera ett genuint gemensamt europeiskt försvar tydligt uttryckt.

Beslutet om att etablera ESFP ledde snabbt till en diskussion om militära kapaciteter. EU:s medlemsländer beslöt därför vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 att etablera militära kapacitetsmål. Det ambitiösa målet som sattes upp i Helsingfors (*Helsinki Headline Goal* – HHG) innebar att EU senast i slutet av 2003 skulle ha förmåga att skicka uthålliga militära styrkor för att kunna lösa hela skalan av uppgifter från humanitära insatser och fredsbevarande operationer till fredsframtvingande operationer. Storleken på de tänkta uppdragen sträcker sig ända upp till armékårsnivå (cirka 15 brigader eller 50 000–60 000 soldater). Denna EU-styrka skulle vara en självständig och oberoende enhet med alla nödvändiga lednings-, sambands- och underrättelsefunktioner. Nödvändiga flyg- och marin-enheter skulle även göras tillgängliga. I frivillig samverkan åtog sig medlemsländerna att vara på plats med en sådan styrka inom 60 dagar och underhålla den under minst ett års tid.

Europeiska rådet var dock mycket tydligt i Helsingfors med att EU inte höll på att bygga upp någon EU-armé. En eventuell EU-ledd krishanteringsstyrka skulle endast finnas till under den tid som den aktuella krisen varade och det skulle vara upp till varje medlemsstat att avgöra när och hur man ville vara med. Denna ”frivillighet” i medlemsstaternas bidrag till EU:s militära krishantering blev dock snabbt problematisk. De flesta EU-länder hade få om ens några tillgängliga tränade styrkor för kvalificerad krishantering och av dessa kunde nästan inga skickas med kort varsel. De få styrkor som fanns tillgängliga var dessutom redan öronmärkta för andra styrkeregister som FN:s och Natos. Trots alla problem förklarades EU vara militärt operationellt vid Europeiska rådets toppmöte i Laeken i december 2001 och i slutet av 2003 förklarade man att EU formellt uppfyllt de kvantitativa målen som satts upp i Helsingfors 1999. Avsaknaden av verklig och trovärdig europeisk militär förmåga var dock fortfarande mycket tydlig för alla.

Avsaknaden av verklig europeisk militär förmåga och gemensamt

strategiskt tänkande visade sig tydligt under våren 2003. I krisen som ledde fram till kriget med Irak körde USA över ett politiskt splittrat och militärt impotent Europa. Det europeiska misslyckandet under Irakkrisen ledde till viss oro bland Europas ledare som insåg att EU inte kunde abdikera sitt ansvar för säkerhet och stabilitet i världen. I en ansträngning för att visa världen att EU kunde agera som en strategisk aktör gavs EU:s utrikestatsman Javier Solana i uppdrag att skriva ett utkast till en europeisk säkerhetsstrategi under våren 2003. Utkastet, på lite drygt tjugo lättlästa sidor, med titeln *Ett säkert Europa i en bättre värld* presenterades vid Europeiska rådets toppmöte i Thessaloniki i juni 2003. Dokumentet genomgick under sommaren och hösten 2003 en i EU-sammanhang unik konsultationsprocess där såväl europeiska politiker och diplomater som internationella experter och akademiker diskuterade och debatterade den föreslagna texten vid tre arbetskonferenser i Rom, Paris och Stockholm. Efter smärre revideringar antogs dokumentet vid Europeiska rådets toppmöte i Bryssel i december 2003.

I säkerhetsstrategin beskrivs fem hot mot Europas säkerhet – internationell terrorism, massförstörelsevapen, regionala konflikter, misslyckade stater och organiserad brottslighet – och kraftfulla europeiska svar på vart och ett av dessa hot utlovas. Även om språkbruket i den europeiska säkerhetsstrategin kan uppfattas som delvis mångtydigt är dokumentet centralt för att förstå syfte och mål för EU:s uppbyggnad av militära styrkor. Säkerhetsstrategin utgör nämligen det strategiska ramverk utifrån vilken EU:s utrikes- och säkerhetspolitik numera formuleras. Alla framtida militära operationer kommer därför att utgå från den vision om EU:s roll i världen som ges i säkerhetsstrategin.

Den europeiska säkerhetsstrategin är ett unikt dokument då den tydligt förklarar att det finns tydliga hot mot unionen. Samtidigt görs det klart att traditionellt gränsförsvaret hör till historien och att EU:s första försvarslinje ligger långt ute i världen. Det finns betydande likheter mellan den europeiska säkerhetsstrategin och den amerikanska nationella säkerhetsstrategin från september 2002. Både typen av hot och behovet av att agera utomlands betonas till exempel i båda dokumenten. Samtidigt finns det olikheter. Den kanske största skill-

naden mellan dokumenten ligger i analysen av hur de gemensamma hoten skall hanteras och i användningen av militärt våld. Även om den europeiska säkerhetsstrategin inte utesluter våld betonar den en bredare ansats som uttalat kombinerar politiska och ekonomiska såväl som civila och militära medel. Den europeiska säkerhetsstrategin ser framtidens säkerhetspolitiska utmaningar som negativa effekter av globaliseringen vilka måste motverkas av en blandning av politiska, ekonomiska och militära medel. Inte desto mindre understryker säkerhetsstrategin Europas behov av mer flexibla militära styrkor för att kunna möta de nya hoten.

Den europeiska säkerhetsstrategin bygger på EU:s arv av regler och multilaterala förhandlingar. Säkerhet åstadkoms genom utvidgning av den zon av säkerhet som omgärdar Europa, genom preventivt engagemang och ”en världsordning grundad på effektiv multilateralism”. Säkerhetsstrategin betonar att FN-stadgan utgör det fundamentala ramverket för internationella relationer. Att stärka FN och ge organisationen adekvata verktyg så att den kan uppfylla sina åtaganden på ett effektivt sätt är därför en prioriterad fråga för Europa. Multilateralt samarbete är dock inte bara en fråga om samarbete med FN utan också med Världshandelsorganisationen, Atomenergiorganet IAEA och Nato så väl som med individuella allierade stater där den transatlantiska relationen med USA identifieras som speciellt viktig för det internationella systemet.

I juni 2003 förklarade EU sig ha uppnått ”operationell kapacitet” för alla typer av ”Petersberguppgifter”. Detta betydde att Helsingforsmålen från 1999 formellt hade uppnåtts även om denna kapacitet var begränsad. Som svar på den europeiska militärens i praktiken begränsade insatsförmåga utarbetade Frankrike och Storbritannien ett nytt europeiskt försvarsinitiativ. De två europeiska stormakterna menade att EU borde vara kapabel och villig att sända ut militära styrkor på självständiga operationer inom 15 dagar från det att en kris börjat. För att kunna göra detta ansåg Frankrike och Storbritannien att EU behövde skapa trovärdiga snabbinsatsstyrkor på cirka 1 500 man med nödvändiga stöd- och underhållsförband. Dessa styrkor skulle ge EU en reell snabbinsatsförmåga. Snabbinsatsstyrkorna skulle kunna ställas till EU:s förfogande av antingen enskilda medlemsstater eller flera

samverkande medlemsstater. Snabbinsatsstyrkorna skulle vara redo att skickas ut efter förfrågan från FN för att stabilisera en situation tills fredsbevarande styrkor från FN eller någon regional organisation under FN-mandat kunde komma på plats.

Storbritannien och Frankrike förklarade också att de ämnade fortsätta samarbeta om ett nytt kapacitetsmål inom försvarsområdet med målet att EU 2010 skulle kunna hantera alla de typer av operationer som utmålats i den föreslagna europeiska konstitutionen. EU:s tredje stormakt Tyskland stödde det brittisk-franska förslaget och det presenterades tillsammans av de tre staterna inför EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetsfrågor (KUSP) i slutet av april 2004. Några månader senare i juni 2004 antog EU:s försvarsministrar en plan för att förbättra unionens militära förmåga. Planen som blev känd som *Headline Goal 2010* (HG 2010) bygger på de tidigare mål som sattes upp i Helsingfors 1999 och fokuserar på de luckor som återstod. Bland dessa kan speciellt nämnas strategiskt transportflyg och lednings- och logistikfunktioner. HG 2010 reflekterar också den europeiska säkerhetsstrategin och erfarenheter gjorda under EU-operationer som *Artemis* i Kongo sommaren 2003. Den nya planen betonar därför interoperabilitet, grupperingsförmåga och uthållighet och förklarar att senast 2010 skall medlemsstaterna snabbt och beslutsamt kunna utföra hela spannet av krishanteringsuppdrag, vilket inkluderar allt från humanitära hjälpinsatser, klassiska fredsbevarande operationer till fredsframtvingande uppdrag innefattande hård strid. I HG 2010 betonas också att EU måste kunna uträtta flera samtidiga operationer och på olika nivåer av intensitet. Några av huvudpunkterna i HG 2010 är att:

- Inrätta en europeisk försvarsbyrå med ansvar för försvarsforskning, utveckling och anskaffning av försvarsmateriel (uppnådd 2004);
- Inrätta en civil-militär cell inom EU:s militära stab med förmåga att snabbt kunna upprätta en operationsledning för en viss operation (uppnådd 2004);
- Inrätta ett europeiskt flygtransportkommando för intresserade medlemmar;

- Slutföra utvecklingen av EU:s snabbinsatsstyrkekoncept (skall uppnås 2007);
- Garantera tillgängligheten av ett hangarfartyg med tillhörande flyg och eskortfartyg (skall uppnås 2008);
- Öka EU:s förmåga för operationer på alla nivåer genom förbättrade land- och ryldbaserade kommunikations-, lednings- och övervakningssystem (skall uppnås 2010).

Speciellt etablerandet av den europeiska försvarsbyrån (EDA) innebär stora möjligheter att stärka Europas militära förmåga. EDA:s uppdrag är att leverera större militära kapaciteter genom att bättre samordna existerande europeiska försvarsindustrisamarbeten samt att vara en länk mellan militär planering, försvarsindustrin, försvarsforskning och materielanskaffning i de olika medlemsländerna.

EU:s snabbinsatsstyrkekoncept

Förmågan att snabbt kunna skicka ut militära styrkor i händelse av en internationell kris är en central del av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. EU:s snabbinsatsstyrkekoncept utgör kärnan av denna kapacitet. Ursprunget till konceptet är ett brittisk-franskt möte i februari 2003 då Europas behov av starkare krishanteringsförmåga diskuterades. Dessa diskussioner och den framgångsrika operation *Artemis* i Kongo sommaren 2003 ledde till att Frankrike och Storbritannien föreslog att det upprättades ett antal gemensamma europeiska stridsgrupper om cirka 1 500 soldater vardera för att ge EU reella krishanteringsresurser.

Det politiska ramverket för snabbinsatsstyrkekonceptet utarbetades därefter av EU:s utrikestatsman Javier Solana. Ambitionen var att ha en initial förmåga för snabbinsatser redan 2005 och full förmåga 2007. Målet var också att kunna inleda en operation inom fem dagar efter det att rådet godkände operationens "krishanteringskoncept". De första trupperna skall sedan finnas på plats och ha påbörjat sitt uppdrag inom tio dagar efter att EU beslutat om

att starta operationen. En operation skall kunna pågå under minst 30 dagar men fortsätta upp till 120 dagar med rätt underhåll. Rådet godkände Solanas förslag till ramverk i maj 2004 och texten infogades i HG 2010.

När väl det politiska ramverket utarbetats började EU:s militära kommitté och stab utforma de militära delarna av konceptet. För att det ambitiösa tidsschemat skulle hålla var man tvungen att snabbt besluta om ett antal svåra frågor. Bland dessa var frågor som hur många snabbinsatsgrupper som behövdes, hur dessa grupper skulle sättas upp, hur de skulle utformas för att möta de högt uppställda kraven på snabb grupperingsförmåga och vem som skulle ställa upp med de första provisoriska styrkorna. Andra viktiga frågor som behövde lösas var förhållandet mellan EU:s snabbinsatsstyrkekoncept och Natos snabbinsatsstyrkekoncept å ena sidan och mellan EU:s snabbinsatsstyrkekoncept och FN:s behov av fredsbevarande trupp å andra sidan. För att lösa dessa frågor utarbetade EU:s militära stab en ”vägkarta” för de olika procedurer och processer som var nödvändiga för utvecklingen av ett snabbinsatsstyrkekoncept. Även om vissa av dessa frågor inte lösts fullt ut kunde EU ställa upp en provisorisk styrka 2005 då Storbritannien och Frankrike hade ansvaret under det första halvåret och Italien under det andra halvåret. Under 2006 tog Tyskland och Frankrike över ansvaret med stöd av en multinationell spansk-italiensk amfibiestyrka. Från och med 2007 kommer snabbinsatsstyrkorna att utses genom återkommande ”styrkekonferenser”. Om allt går enligt planerna räknar EU med att ha kapacitet att kunna genomföra två samtidiga snabbinsatsuppdrag och med en uthållighet på upp till 120 dagar. Som stöd för EU:s snabbinsatsstyrkekoncept kom Sverige, Finland, Norge och Estland överens om att etablera en gemensam nordisk snabbinsatsstyrka (*Nordic Battlegroup* – NBG) under svensk ledning.

Trots en del oklarheter framstår EU:s snabbinsatsstyrkekoncept som en stor framgång för EU. Vid den militära kapacitetskonferensen i Bryssel i november 2004 enades 21 EU-medlemsstater samt Norge om att etablera tretton snabbinsatsstyrkor. På mindre än två år omvandlades en ursprunglig fransk-brittisk idé i februari 2003 till en konkret snabbinsatsstyrkekapacitet i januari 2005. Den otroliga

fart med vilken snabbinsatsstyrkekonceptet har utvecklats är imponerande. Även om EU:s initiala operationella kapacitet bygger på de stora medlemsstaternas existerande enheter har nästan alla EU:s medlemsstater lovat att delta i snabbinsatsstyrkorna på ett eller annat sätt.

En snabbinsatsstyrka anses av EU vara den minsta militärt effektiva, trovärdiga och snabbt gripbara integrerade styrkepaket som kan agera självständigt, eller som förtrupp i en större operation. Denna bataljonsstora stridsgrupp bör vara flexibel nog att snabbt kunna sättas in i krishärdar runt om i världen i de mest krävande situationer, inklusive berg, öken och djungel under minst 30 dagar och upp till 120 dagar med rätt underhåll. En snabbinsatsstyrka skall därmed kunna utföra alla de uppgifter som beskrivs i den europeiska säkerhetsstrategin, vilket inbegriper väpnad strid på högsta nivå i en kris hanteringssituation.

En EU-snabbinsatsstyrka kan ställas upp av antingen en ensam medlemsstat eller en multinationell grupp av medlemsstater. En sådan grupp kan även innehålla stater som inte är EU-medlemmar men som är ansökarländer eller som är europeiska Natomedlemmar. Norge ingår till exempel i den nordiska snabbinsatsstyrkan. En EU-snabbinsatsstyrka skall kunna hantera hela spektret av uppdrag från humanitära hjälpuppdrag till fredsbevarande operationer och väpnad strid på högsta nivå. I sin grundläggande form består en EU-snabbinsatsstyrka av cirka 1 500 soldater av vilka hälften ingår i stridsgruppens kärnbataljon och hälften i olika stödfunktioner. Även om ingen styrka kommer att se exakt likadan ut kommer de flesta att bestå av en mekaniserad skyttebataljon med tre till fyra kompanier, högkvartersskompani och underhållskompani. Utöver bataljonen kommer snabbinsatsstyrkan att bestå av mindre enheter med specialister som till exempel fältingenjörer, luftvärn och spaning. Dessutom kommer stödfunktioner som sjukvård, underhåll och transporter att ingå. Ytterligare 150–200 soldater kommer att ingå i styrkans högkvarter. Det totala antalet soldater i en operation kan variera stort beroende på vart styrkan skall skickas och under hur lång tid. Om en snabbinsatsstyrka skall långt in i Afrika eller Centralasien kan enbart det strategiska underhållet kräva tusentals personer och ett stort

antal flygplan och lastbilar. Snabbinsatsstyrkorna kommer också att stödjas av EU:s institutioner och ledningsstruktur.

En mekaniserad infanteribataljon är ett slagkraftigt förband. En komplett EU-snabbinsatsstyrka kommer att vara ett ännu slagkraftigare förband. Vart och ett av de tre till fyra mekaniserade skyttekompanierna kan förväntas vara utrustade med 10–12 stridsfordon beväpnade med 30–90 millimeters automatkanoner. Det mekaniserade infanteriet kommer i sin tur att vara understödda av en enhet lätt artilleri eller tunga granatkastare. Ytterligare eldunderstöd kan komma från pansarvärnsrobotar, luftförsvvarssystem och attackhelikoptrar. Med tanke på den höga politiska profil och uppmärksamhet som ett snabbinsatsuppdrag med stor sannolikhet kommer att få är det troligt att EU:s samlade militära resurser kommer att ställas till förfogande. Inte desto mindre är det viktigt att komma ihåg att EU:s snabbinsatsstyrkor är förstärkta bataljoner i storlek – de är taktiska enheter med begränsad förmåga. Det kan därför vara instruktivt att jämföra dem med den betydligt större EU-krishanteringsstyrka som förutsågs i de ursprungliga kapacitetsmålen som sattes upp i Helsingfors 1999 och Natos snabbinsatsstyrka (*NATO Response Force*).

Det stora motivet till att skapa en EU-krishanteringsstyrka var Europas avsaknad av användbar militär under Balkankrigen på 1990-talet. Som svar på denna militära svaghet grundade EU:s medlemsländer den europeiska säkerhets- och försvarspolitik vilken kulminerade i Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 och utformningen av de så kallade Helsingforsmålen. En central del av Helsingforsmålen var att skapa en europeisk krishanteringsstyrka upp till armékårs storlek. De tänkta uppdragen för denna krishanteringsstyrka är desamma som för EU:s stridsgrupper, det vill säga hela spannet från humanitära hjälpinsatser till fredsbevarande och väpnad strid i syfte att skapa fred. Den stora skillnaden mellan krishanteringsstyrkan och EU:s snabbinsatsstyrkor är storleken. Till skillnad från de 1 500 man starka snabbinsatsstyrkorna består den tänkta krishanteringsstyrkan av en massiv styrka på upp till 15 brigader – 50 000 till 60 000 man – som skall kunna vara på plats under minst ett års tid. Planerna på denna krishanteringsstyrka har sitt ursprung i en tänkt konflikt av typ Kosovo där en europeisk expeditionstyrka av

armékårsstorlek skulle kunna ha förhindrat storskalig etnisk rensning och kunnat garantera säkerheten i det konfliktdrabbade området. Denna typ av ”strategiska” uppgifter – som att förhindra folkmord, skilja stridande parter, eller bygga långsiktig säkerhet i en konfliktzon – kräver stora militära styrkor och långsiktighet vilket EU:s stridsgrupper är alltför små för att klara.

Utvecklingen av EU:s snabbinsatsstyrkekoncept var Europas svar på avsaknaden av användbara militära styrkor med tillräcklig flexibilitet och rörlighet för att kunna matcha de amerikanska styrkorna. Det är därför inte speciellt överraskande att snabbinsatsstyrkekonceptet har mycket gemensamt med Natos snabbinsatsstyrkekoncept, vilket Nato lanserade vid sitt toppmöte i Prag i november 2002. Båda styrkorna är tekniskt avancerade integrerade styrkepaket bestående av multinationella enheter med hög beredskap för insatser runt om i världen. Båda styrkekoncepten drivs av principen att vara ”första styrkan in och första styrkan ut”. Oavsett om det handlar om humanitär hjälpinsats, militär styrkedemonstration eller militär krishantering kan dessa förband vara en första styrka på plats som sedan följs av större insatser senare. Båda styrkekoncepten bygger också på förband som under sex månader står i beredskap för att kunna åka iväg med några få dagars varsel.

Trots att EU:s och Natos snabbinsatsstyrkor kan tyckas vara väldigt lika på papperet finns det ett antal viktiga skillnader dem emellan. Den viktigaste skillnaden är i kapacitet. Natos styrka består av en brigadstor armékomponent med cirka 5 bataljoner och en marin sjöstyrka med en hangarfartygsgrupp, en marinkårsstyrka och flyg med kapacitet att genomföra 200 flyguppdrag per dygn. Som jämförelse med den cirka 20 000 man starka *NATO Response Force* är EU:s snabbinsatsstyrkekoncept på 1 500–2 000 man betydligt mindre. Detta innebär naturligtvis stor skillnad i typen av möjliga uppdrag för förbanden. Natos *Response Force* är kapabel att hantera hela spannet av krishanteringsuppgifter inklusive gemensamt försvar enligt Natos artikel 5. Då Natos styrka består av upp till fem bataljoner, av vilka tre skall vara luftburna, och stöds av avsevärda flygresurser kan den användas som expeditionskår såväl som i begränsade fredsbevarande och fredsframtvigande uppdrag. EU:s betydligt mindre

snabbinsatsstyrkor har endast kapacitet att genomföra taktiska uppdrag avsedda för bataljonsstora enheter.

Då de flesta av EU:s medlemsländer också är Natomedlemmar är det viktigt med nära samordning mellan EU och Nato så att ingen "dubbelbokning" sker av något lands militära styrkor. Det är dessutom nödvändigt att samordna standarder, procedurer och metoder mellan EU och Nato för att undvika onödigt och förvirrande dubbelarbete. För att underlätta detta arbete har EU och Nato etablerat en gemensam grupp för att kontinuerligt utbyta information och för att garantera transparens mellan organisationerna. För att undvika dubbelbokning och i enlighet med det så kallade "Berlin plus-avtalet" mellan EU och Nato kan Nato ställa sin *Response Force*, eller delar av den, till EU:s förfogande om EU så begär. I ett sådant scenario är det extra viktigt att koncepten för EU:s och Natos snabbinsatsstyrkor är så lika som möjligt. Gemensamma övningar mellan EU:s snabbinsatsstyrkor och Natos *Response Force* är därför något som diskuteras för framtiden.

Snabb insats kräver snabb beslutsfattning och planering. Som tidigare nämnts har EU ambitionen att kunna ta beslutet att starta en operation inom fem dagar efter det att Europeiska rådet godkänt det så kallade krishanteringskonceptet för operationen. Det slutgiltiga beslutet att skicka ut en snabbinsatsstyrka ligger hos rådet men kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) kommer att spela stor roll. KUSP består av ambassadörer från EU:s samtliga medlemsländer och inrättades i januari 2001 för att stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP). På uppdrag av rådet hanterar KUSP akut krishantering och den dagliga beslutsfattningen i GUSP och ESFP. I händelse av att en EU-snabbinsatsstyrka skickas ut på uppdrag är det KUSP:s uppgift att ge rådet underlag i form av ett så kallat krishanteringskoncept i vilket de politiska och militära målen beskrivs. KUSP biträds i arbetet med krishanteringskonceptet av EU:s militärkommitté vilken är EU:s högsta militära sammanlutning och består av medlemsstaternas överbefälhavare eller deras representanter. Ytterligare planeringsstöd bistår EU:s militära stab med. EU:s militärkommitté är ansvarig för att ge råd om de militära

aspekterna av en operation men det är KUSP som har det slutgiltiga ansvaret för de förslag om operationens mål, ledning och beslutsfattande som presenteras för rådet.

När väl rådet godkänt de politiska och militära målen i det föreslagna krishanteringskonceptet kommer KUSP att ge militärkommittén i uppdrag att omformulera de politiska och militära målen i militära termer, så kallade MSOs (*Military Strategic Options*). Dessa MSOs innehåller riskbedömningar, förslag på ledningsstrukturer och styrkesammansättning samt förslag på befälhavare och högkvarter. På basis av dessa rekommendationer och förslag utarbetar KUSP ett utkast till beslut om vilken militär strategi som rådet bör välja, vilken befälhavare som bör utses och vilket högkvarter som skall användas. Det slutgiltiga beslutet fattas sedan av rådet.

Efter det att en MSO är antaget och en befälhavare utsedd börjar arbetet med att utarbeta ett direktiv för operationen. Direktiven utarbetas av militärkommittén och militära staben men måste godkännas av KUSP innan de kan skickas till befälhavaren för operationen. Befälhavaren får sedan uppdraget att utarbeta detaljerade planer för operationen. Då EU saknar något eget permanent strategiskt högkvarter måste ett sådant utses och det finns därför risk att den kunskap som varje operation genererar snabbt förloras. Eftersom ingen operation kan börja innan rådet utsett ett högkvarter har EU beslutat om att inrätta ett operativt center för att kunna påbörja planering för en EU-stridsgruppinsats redan innan ett högkvarter utsetts.

Det är KUSP som har ansvaret för planläggning och utformandet av utkast till krishanteringskoncept för en snabbinsatsstyrkeoperation. Andra EU-institutioner kan dock mycket väl komma att ha inflytande över det slutgiltiga dokumentet. Det är till exempel troligt att de ständiga representanternas kommitté kommer att vilja bli inblandade. Eftersom de flesta krishanteringsuppdrag omfattar både civila och militära delar så är det troligt att även den så kallade civila kommittén kommer att vilja bli involverad liksom kommissionen. Dessutom är det svårt att tro att inte de olika medlemsländernas utrikes- och försvarsministrar vill vara direkt inblandade.

Då snabbt beslutsfattande är avgörande för EU:s stridsgruppskoncept är det troligt att mycket av planeringsprocessen måste förenklas

och att en del av den operationella planläggningen kan inledas redan innan rådet officiellt har startat operationen. Till exempel kan nyckeldokument och operationella planer förberedas samtidigt som det inledande krishanteringskonceptet skrivs. Gemensamma möten mellan KUSP och militärkommittén kan också skynda på beslutsfattandet.

EU:s snabbinsatsstyrkekoncept kräver att en snabbinsatsstyrka skall ha påbörjat sitt uppdrag på marken inom tio dagar efter det att beslutet tagits om att inleda operationen. För att kunna uppfylla en sådan hög ambition krävs att en snabbinsatsstyrka och alla dess enheter måste hållas i mycket hög beredskap. Snabbinsatsstyrkekonceptet kräver också betydande transportkapacitet och logistik då en styrka skall kunna skickas nästan var som helst på jorden – inklusive Södra Afrika och Centralasien – och kunna underhållas i minst 30 dagar. För att kunna klara dessa krav måste både trupp och materiel transporteras samtidigt. Att bara transportera en snabbinsatsstyrka med pansarfordon och 30 dagars förråd kräver runt 150 transportcontainrar med en sammanlagd vikt på mellan 1 500 och 3 600 ton beroende på om man måste ha med eget vatten eller inte. Om uppdraget är någonstans i Europa kan stridsgruppen skickas med tåg eller på landsväg. Om uppdraget är utanför Europa måste i alla fall delar av styrkan flygtransporteras till platsen för att klara tidsgränsen på tio dagar. Detta är inte på något sätt omöjligt. Under konflikten på Balkan flygtransporterade USA till exempel en lätt brigad på 2 000 soldater till Bosnien på fyra dagar. Även om det går så är det dock en stor utmaning för EU att flygtransportera en hel snabbinsatsstyrka. Under operation Artemis i Kongo flygtransporterade EU 1 500 soldater och 2 410 ton utrustning från Europa till Uganda vilket krävde en massiv insats av europeiskt transportflyg. Den stora utmaningen för EU är därför inte frågan om hur man gör utan snarare avsaknaden av tillräckligt många och stora transportplan.

Sammanlagt har EU:s medlemsstater runt 300 militära transportplan vilka skulle kunna användas till att transportera snabbinsatsstyrkan. Problemet är att nästan alla dessa är taktiska transportplan med begränsad lastförmåga och räckvidd. Bara Storbritannien har tillgång till riktigt stora strategiska transportplan i Europa och då endast fyra flygplan vilket innebär att det inte är ett säkert alterna-

tiv. Avsaknaden av strategisk flygtransportkapacitet är en ständigt återkommande fråga i den europeiska försvarsdebatten. Efter mycket tvekan och diskussion har dock ett antal EU-medlemsstater beställt nya större transportplan av typen A-400M men de första planen kommer inte att tillverkas förrän 2008 och de sista av de planerade 80–220 planen kommer först år 2020. Ännu allvarligare är att de beställda planen inte kommer att lösa problemet. Trots att A-400M är betydligt större än de flesta nuvarande europeiska transportflygplan kan det inte lasta mer än 29 ton och kan därför knappt räknas som ett strategiskt transportplan. Om EU skall kunna nå full operationell kapacitet 2007 måste därför den strategiska transportfrågan lösas på annat sätt.

En tillfällig lösning vore att antingen hyra amerikansk, rysk eller ukrainsk flygtransportkapacitet. Amerikanska flygplan skulle kunna göras tillgängliga under det så kallade "Berlin-Plus" avtalet mellan EU och Nato där EU kan få möjlighet att låna Natoresurser för EU-ledda operationer. Ett annat alternativ är att hyra ryska flygplan. Båda dessa alternativ skulle dock göra EU beroende av amerikansk eller rysk välvilja för insats. Som ett alternativ har därför ett antal EU och Natoländer valt att köpa strategisk flygtransportkapacitet från Ukraina. Överenskommelsen med Ukraina anses vara den bästa lösningen, utifrån både politiska och ekonomiska överväganden, för att garantera EU nödvändig transportkapacitet under de närmaste åren. Förhoppningen är att när avtalet med Ukraina går ut år 2011–2012 skall EU ha införskaffat egen kapacitet för strategisk flygtransport.

Ett alternativ till både land- och flygtransport är sjötransport. Det är visserligen avsevärt mer tidskrävande men EU:s medlemsstater har betydande fraktfartygskapacitet. Dessutom finns det en större kommersiell marknad för sjötransporter än för flygtransporter att tillgå. Det strikta tidskravet på att en EU-snabbinsatsstyrka skall kunna påbörja sitt uppdrag inom tio dagar från beslut gör att eventuella fartyg och besättningar måste finnas omedelbart tillgängliga då en sjötransport på 4 000 kilometer kan ta sju eller åtta dagar att genomföra. Extra tid måste också finnas för omlastning och transport från en passande hamn och det egentliga operationsområdet. Även om det tar mycket tid kan sjötransport dock vara en viktig del i att

få en styrka på plats. Snabbinsatsstyrkekonceptet kräver inte att hela styrkan måste vara på plats inom tio dagar utan endast att operationen skall ha inletts inom denna tidsram. Även om det inte finns någon bestämd definition på vad detta innebär så är de flesta analytiker överens om att det inte räcker med en soldat och en flagga men att det inte heller innebär att alla 1 500 soldaterna måste vara där på dag ett. Ett mer troligt scenario är att en första våg på ett eller två kompanier anländer med flyg medan de återstående kompanierna och stöd- och underhållsförband anländer med sjö- eller landtransport.

Tänkbara uppdrag och scenarier

Uppdragen som EU:s militära styrkor kan förväntas få är de så kallade "Petersberguppgifterna" vilka omfattar hela spannet från humanitära hjälpinsatser till militära interventioner för att med våld skilja två stridande parter åt i ett konfliktområde. Under en tid debatterade EU-länderna om huruvida man skulle koncentrera sig på den "lägre" eller "högre" delen i spannet av möjliga uppdrag. I Helsingforsmålen som sattes upp 1999 gjordes det dock klart att EU:s medlemsstater förväntades klara hela spannet av Petersberuppgifter ända upp till armékårsstorlek (50 000–60 000 man) och upp till ett års tid.

Det finns olika scenarier i vilket EU-snabbinsatsstyrkor kan tänkas sättas in. Ett första scenario är en humanitär insats i vilken en EU-snabbinsatsstyrka får i uppgift att i ett konfliktområde förhindra brott mot mänskliga rättigheter och att skydda biståndsarbetare ute på fältet. Ett andra scenario innebär en evakueringsoperation i vilken en EU-snabbinsatsstyrka assisterar och skyddar evakueringen av EU-medborgare eller andra icke-stridande personer från en krigszon. Ett tredje scenario är konfliktprevention i vilken en EU-snabbinsatsstyrka sänds ut i ett preventivt syfte med uppgift att lugna ner en situation och avvärja eventuella parter i en uppblående konflikt. Ett fjärde scenario är stabilisering och återuppbyggnad i vilken en EU-snabbinsatsstyrka genomför traditionella fredsbevarande uppgifter som övervakning av vapenvila men där även institutionsbyg-

gande och genomförande av säkerhetssektorreformer kan ingå. Ett femte scenario innebär skiljande av stridande parter och betonar den högsta formen av konflikt i vilken en EU-snabbinsatsstyrka kan tänkas bli inblandad i. I denna typ av uppdrag kan snabbinsatsstyrkan förväntas föra väpnad strid i syfte att tvinga fram fred genom att skilja stridande parter åt med våld. Andra tänkbara uppgifter inom detta scenario kan även handla om att säkra för EU vitala förbindelser och kommunikationer.

Den europeiska säkerhetsstrategin (ESS) som slogs fast i december 2003 innehåller mer information om vilka typer av uppdrag som EU-snabbinsatsstyrkor kan tänkas få. ESS pekar på många olika möjliga uppgifter för EU:s militära förmåga. I alla de hot som ESS betonar – terrorism, spridningen av massförstörelsevapen, regionala konflikter, misslyckade stater och organiserad brottslighet – kan faktiskt militären spela en viktig roll. ESS understryker dock att varje militär operation som EU genomför måste ske i nära samarbete med humanitära och civila insatser. ESS understryker också att många EU-operationer kommer att ske i samverkan med Nato och att det är viktigt att det finns FN-mandat, även om detta inte är absolut nödvändigt i till exempel händelse av humanitär katastrof eller pågående folkmord. Oavsett FN-mandat eller inte skall alla EU:s militära operationer ske i enlighet med FN-stadgans principer.

Även om den nuvarande planeringen och scenarierna för EU:s snabbinsatsstyrkor är generella är det troligt att humanitära hjälpsatser i Afrika kommer att bli bland de vanligaste uppdragen. Europeiska rådet beslöt till exempel i december 2004 om en handlingsplan för fred och säkerhet i Afrika. Denna plan har som mål att stödja afrikanska organisationer och stater i att bygga upp självständiga konfliktförebyggande och krishanterande organ. Planen betonar också frågor som avväpning, demobilisering och återintegrering i samhället av tidigare soldater och inte minst barnsoldater. Med tanke på dessa planer och det växande samarbetet mellan EU och Afrikanska unionen i konfliktområden som Darfur i Sudan är det mycket troligt att flera framtida uppdrag för EU-snabbinsatsstyrkor kommer att ske i Afrika. Afrika är dock inte den enda troliga platsen för uppdrag. Andra möjliga platser är Centralasien och Mellanöstern.

Bör EU vässa tänderna?

Det finns stort stöd runt om i Europa för att EU skaffar sig militära muskler. Många skäl talar för detta. Som en union med 27 rika stater och 470 miljoner invånare är EU en global aktör. Som sådan har EU egenintressen att försvara, men också ett ansvar för säkerheten i världen. Även om militära medel långt ifrån är svaret på alla utmaningar som världen står inför är det ett viktigt verktyg som EU tidigare har saknat. Många anser det därför vara hög tid att EU nu kompletterar sina civila verktyg med militära. Trots detta finns det ett antal centrala frågor som bör diskuteras. Den kanske viktigaste frågan är om utvecklandet av snabbinsatsstyrkor verkligen förbättrar EU:s möjligheter att nå sina strategiska mål.

EU har uppnått fantastiska resultat. Fred och välbefinnande dominerar i dag en tidigare krigsförödd kontinent och EU är världens mest framgångsrika ekonomiska block med flera länder i kö för att bli med. EU:s attraktionsvärde och "goodwill" sträcker sig också långt utanför Europa. Allt detta har EU uppnått, utan att skaffa sig några riktiga fiender, genom en tilltalande blandning av civila medel som handel, bistånd och löften om framtida medlemskap. Detta har gett EU enastående mjuk makt. Avsaknaden av militära maktmedel – hård makt – kan vara en central orsak till att EU lyckats nå så stor framgång samtidigt som man har så få fiender. Längre hade EU ingen reell militär kapacitet och ingen behövde vara rädd för att bli militärt hotat av EU. Det är därför inte orimligt att fråga sig om EU verkligen borde skaffa sig ett verktyg som kan riskera dess komparativa fördel i det internationella systemet. Om Europa önskar bättre militär kapacitet kan detta redan göras genom Nato och dess betydligt större snabbinsatsstyrka, vilket skulle tillåta EU att behålla sin unika roll som civil stormakt samtidigt som det skulle stärka det transatlantiska partnerskapet med USA.

Det finns ändå starka skäl för att EU skaffar sig militära muskler. EU:s snabbinsatsstyrkor är dock långt ifrån någon EU-armé. Det är endast två förstärkta bataljoner vilket är betydligt mindre än vad de flesta EU-länder kan ställa upp på egen hand. Givet hur små styrkorna är, och att endast två finns i beredskap samtidigt, måste uppdra-

gen vara mycket begränsade. Kommer då EU:s snabbinsatsstyrkor verkligen att förbättra EU:s möjligheter att nå sina mål eller kommer de i stället att påminna om den imperialistiska historia som flera EU-medlemmar har och därmed minska EU:s ”mjuka makt” genom att göda misstankarna om att Europa återigen hyser imperialistiska ambitioner? Kan det vara så att utvecklandet av snabbinsatsstyrkorna riskerar EU:s betydande fördelar som civil stormakt utan att ge de fördelar som en traditionell militär stormakt har? Om militära medel ska bli ett effektivt instrument för EU att nå målen i den europeiska säkerhetsstrategin – motverka terrorism, förhindra spridandet av massförstörelsevapen, skapa säkerhet i Europas närområde och stödja FN i arbetet med internationell krishantering – behöver EU mycket mer än två bataljonstridsgrupper. EU kanske inte behöver en armé, men några stående brigader vore ett minimum. Om inte riskerar EU sakna förmågan att uppfylla de förväntningar som snabbinsatsstyrkorna med stor sannolikhet kommer att ge upphov till.

Källor och litteratur

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken beskrivs utförligt i boken *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999–2004)* redigerad av Nicole Gnesotto (Institute for Security Studies, Paris, 2004). En svensk vinkel på utvecklingen av ESFP kan fås i boken *Sverige och Europas försvar* redigerad av Jan Joel Andersson (Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 2005). EU:s första oberoende militära operation utanför Europa analyseras i Catriona Maces artikel ”Operation Artemis: Mission improbable?” (*European Security Review*, nummer 18, 2003) och i artikeln ”Operation Artemis: The Shape of Things to Come?” (*International Peacekeeping*, nummer 3, 2004) av Ståle Ulriksen med flera, samt i *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force* (United Nations Peacekeeping Best Practices Unit, Military Division 2004). EU:s krishanteringsförmåga analyseras bland annat av International Crisis Group i rapporten *EU Crisis Response Capability Revisited* (2005) och av

Caroline R. Earle i uppsatsen *European Capacities for Peace operations: Taking Stock* (The Henry L. Stimson Centre, Washington, 2004).

Skillnader och likheter mellan den europeiska säkerhetsstrategin och den amerikanska motsvarigheten beskrivs av Felix Berenskoetter i artikeln "Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies" (*Security Dialogue*, nummer 1, 2005). EU:s snabbinsatsstyrkekoncept och den Nordiska snabbinsatsstyrkan analyseras i *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup* av Jan Joel Andersson (Sieps, Stockholm, 2006) och i *EU Battlegroups* (Helsinki: National Defence College, Helsingfors, 2005).

Vikten av mjuk makt analyseras av Joseph Nye i boken *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (PublicAffairs, New York, 2004) medan rollfördelningen mellan EU och Nato debatteras av Cameron Fraser och Andrew Moravcsik i *NATO Review* i "Debate: Should the European Union be able to do everything that NATO can?" (2003). EU:s roll som krishanterare i Afrika analyseras av Fernanda Faria i *Crisis management in sub-Saharan Africa – the role of the European Union* (Occasional Paper 51, EU Institute of Security Studies 2004). Mycket information och ytterligare litteraturtips om den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna finns att hämta på EU:s institut för säkerhetsstudiers hemsida (<http://www.iss-eu.org/>).

Europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud

av Per Cramér

Den pågående uppbyggnaden av en europeisk militär kapacitet för internationella insatser hör i dag till de mest dynamiska områdena för den europeiska integrationsprocessen. Under en mycket kort tid har avgörande beslut fattats för utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, vilken innefattar möjligheterna att genomföra militära krishanteringsinsatser på den globala arenan.

Syftet med detta kapitel är att relatera utvecklingen av ESFP till FN-stadgans regler om våldsanvändning, med speciellt fokus mot frågan om i vilken utsträckning europeiska krishanteringsinsatser förutsätter ett mandat från säkerhetsrådet. Den centrala frågan i detta sammanhang är vilka effekter en förbehållen europeisk lojalitet mot FN-stadgans våldsförbud kan komma att få.

Bakgrund

Efter det kalla krigets slut har västvärldens uppfattning om säkerhet kommit att genomgå grundläggande förändringar. I och med det Sovjetiska imperiets sammanbrott, och Warszawapaktens upplösning, kom de militära doktriner som varit förhärskande för de västliga militärallianserna, Nato och VEU, att te sig obsoleta. Att markera det kalla krigets slutpunkt genom att upplösa dessa två regionala alliansarrangemang övervägdes emellertid aldrig. Istället kom en anpassning till en ny säkerhetspolitisk verklighet att äga rum inom ramen för de redan etablerade strukturerna, Nato och VEU.

Denna anpassning utgår från en grundläggande förändring av uppfattningen om säkerhetspolitiska hotbilder. Det tidigare helt dominerande hotet om en annan stats militära aggression kom att tonas ned för att ersättas av en mer sammansatt hotbild vilken även innefattar hot från andra aktörer än stater; internationell terrorism, spridning av massförstörelsevapen, avbrott i tillförseln av väsentliga råvaror, imploderade statsstrukturer samt humanitära katastrofer. Denna reformerade hotuppfattning formulerades under 1990-talets första år och har därefter konsoliderats. I dag utgör den grunden för såväl USA:s nationella säkerhetspolitiska strategi från september 2002 som för den Europeiska unionens grundläggande säkerhetspolitiska strategidokument, *Ett säkert Europa i en bättre värld*, vilket antogs av Europeiska rådet i december 2003.

Mot bakgrund av denna nya hotbild kom såväl Nato som VEU tidigt att söka vidga sin verksamhet utöver de grundläggande territorialförsvarsuppgifterna. Redan 1992 förklarade sig Nato villigt att genomföra krishanteringsinsatser om vilka beslut fattats inom ESK eller FN. Natos politiska ambitioner innefattade även utvecklingen av samarbete med icke-medlemsstater, framförallt genom tillkomsten av Partnerskap för fred. Organisationens vilja att genomföra internationella krishanteringsinsatser baserade på ett FN-mandat har därefter konkretiserats vid ett flertal tillfällen så som de fredsgenomförande operationerna IFOR/SFOR i Bosnien och den pågående stabiliseringsoperationen i Afghanistan, ISAF. Denna utveckling inom Nato fortsätter och sedan 2002 pågår utvecklingen av en stående snabbinsatsstyrka avsedd för såväl denna typ av uppdrag som för försvaret av medlemsstaternas territorium – *NATO Response Force* (NRF).

En parallell utveckling kom även att ske inom den västeuropeiska försvarsalliansen VEU. Denna organisation hade fallit i dvala under det kalla kriget då frågor om det territoriella förvaret av Västeuropa primärt handlagts inom Nato. Under början av 1990-talet kom emellertid VEU åter att aktiveras i syfte att tydliggöra en distinkt västeuropeisk militär identitet. Denna utveckling skedde parallellt med den fördjupning av gemenskapssamarbetet som ledde till inrättandet av den Europeiska unionen och med målsättningen att VEU framgent skulle komma att utgöra EU:s militära komponent, integrerad i

den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Av avgörande betydelse för den följande utvecklingen var att VEU, genom Petersbergsdeklarationen 1992, förklarade sig villigt att genomföra militära insatser utanför den grundläggande alliansförpliktelsen; humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder. Kompetensen att fatta beslut om att genomföra dessa uppgifter kom att föras in i EU-samarbetet genom Amsterdamfördraget 1999.

Inom ramen för dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har unionen därefter successivt utvecklat beslutsstrukturer och egen operationell kapacitet för att genomföra Petersbergsuppgifterna. Denna del av EU-samarbetet har givits benämningen *europaisk säkerhets- och försvarspolitik*, ESFP. Benämningen kan sägas vara delvis missvisande då frågor rörande territorialförsvar, vilka i gängse språkbruk utgör kärnan i en försvarspolitik, faller utanför ESFP. En mer rättvisande, men mindre ambitiös, benämning hade varit *europaisk krishanteringspolitik*. VEU:s roll har därmed åter marginaliserats till att endast vara en allians för territorialförsvar.

Således inleddes omvälvande förändringar av det säkerhets- och försvarspolitiska tänkandet i Västeuropa kort efter det kalla krigets slut. Utvecklingen har därefter fortsatt successivt och accentuerats efter de senare årens omfattande terroristattacker mot mål i New York, Washington DC, Moskva, Madrid och London.

Förändringen av den dominerande uppfattningen om säkerhetspolitiska hot innebär att kopplingen mellan territorialitet och säkerhet har tunnats ut och sedan 1990-talets inledning har det skett en kraftig minskning av det stående territorialförsvaret till förmån för mindre rörliga insatsstyrkor. Militär våldsanvändning är således, enligt modernt strategiskt tänkande, inte primärt tänkt att ske vid den egna territorialgränsen, som ett försvar mot en väpnad attack, utan kan komma att genomföras var som helst i världen. De rättsliga ramarna för denna verksamhet sätts av FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning.

FN-stadgans rättsliga ramar

Sedan 1945 regleras mellanstatlig våldsanvändning i FN-stadgan. Stadgans reglering utgår från ett generellt förbud mot användning, eller hot om användning, av mellanstatligt våld. I syfte att upprätthålla detta våldsförbud etablerar stadgan vidare ett världsomfattande, om än ofullkomligt, system för kollektiv säkerhet inom vilket säkerhetsrådet tilldelats exklusiva beslutskompetenser.

Från våldsförbudet finns endast två undantag: Våldsanvändning är legal i det fall den auktoriserats genom beslut i säkerhetsrådet som en sanktion mot ett handlande som anses utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Ett sådant beslut grundas på den kompetens säkerhetsrådet tilldelats genom FN-stadgans kapitel VII. Beslutsprocessen i säkerhetsrådet har en politisk snarare än juridisk karaktär. Rådet står fritt i sin bedömning av vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och det har ett diskretionärt val mellan att utfärda rekommendationer eller att fatta beslut om rättsligt bindande tvingande sanktionsåtgärder vilka kan innefatta militär våldsanvändning. Beslut tillkommer genom en diplomatisk förhandlingsprocess under skuggan av ett eventuellt veto från någon av de fem permanenta medlemsstaterna. Vektorätten kan beskrivas som en medveten tillkommen imperfektion i det kollektiva säkerhetssystemet. Dess primära innebörd är att sanktionsbeslut ej kan komma till stånd i det fall någon av de permanenta medlemmarna har ett särintresse i den fråga som tagits upp till behandling och anser det värt att skydda detta genom att utnyttja vektorätten. I realiteten är sanktioner därmed endast möjliga att vidta gentemot en mycket begränsad krets av stater.

I en situation då det råder en permanent polarisering mellan de permanenta medlemsstaterna, som under det kalla kriget, är sanktionsbeslut därmed i realiteten uteslutna. För att det kollektiva säkerhetssystemet skall fungera krävs att det föreligger en grundläggande intressegemenskap mellan de permanenta medlemsstaterna. Då en sådan samsyn föreligger etablerar emellertid vektorätten, på gott och ont, en tröghet i systemet. Till de positiva effekterna av detta hör att en auktorisation av militära insatser, vilka riskerar att medföra om-

fattande mänsklig och materiell förödelse, inte kan uppbådas alltför lättvindigt. Samtidigt kvarstår möjligheten för varje enskild permanent medlemsstat att på grundval av nationella särintressen blockera ett beslut om åtgärder som förordas av samtliga de övriga medlemmarna i säkerhetsrådet.

Som ett andra undantag från det grundläggande förbudet mot mellanstatlig våldsanvändning, kvarstår, fram till dess att säkerhetsrådet inskridit med nödvändiga åtgärder, alla staters rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar. Rätten till självförsvar utgör en nödvändig säkerhetsventil för en angripen stat i en situation då säkerhetsrådet ej förmår att agera. I statssamfundet råder det en samstämmighet om att självförvarsrätten skall tolkas restriktivt. Preventivt självförsvar har regelmässigt avvisats som folkrättstridigt. Detta synsätt har emellertid i någon mån modifierats efter 11 september 2001. Innebörden av denna modifikation är att det i dag föreligger en samsyn inom statssamfundet om en rätt till preventivt självförsvar gentemot storskaliga terroristattacker. Därigenom har utrymmet för legal våldsanvändning kommit vidgas på ett sätt vars konsekvenser ännu är svåröverblickbara.

Det kollektiva säkerhetssystemets utveckling i praktiken

FN-stadgan utformades av det andra världskrigets segrarmakter och de stormakter som under kriget varit allierade mot en gemensam yttre fiende kom att inta de permanenta sätena i säkerhetsrådet. I fredstid förmådde emellertid inte dessa att mobilisera den intressegemenskap som var en förutsättning för det kollektiva säkerhetssystemets funktion. Under det kalla krigets bipolära maktbalans kunde detta aldrig aktiveras i den serie av omfattande regionala konflikter som utgjorde utlöpare till stormaktblockens konfrontation. Exempel kan här hämtas från Vietnam, Angola, Moçambique, Afghanistan och Nicaragua. FN:s medlemsstater kom inte heller att ingå, de i FN-stadgan förutsedda, avtalen om att ställa stående väpnade resurser till säkerhetsrådets permanenta förfogande.

Detta betydde emellertid inte att FN-systemet helt kom att paralyseras i ansträngningarna att främja internationell fred och säkerhet. Det främsta exemplet på en konstruktiv utveckling för detta syfte var tillskapandet av fredsbevarande operationer under FN:s överhöghet, *de blå hjälmarna*. Detta instrument saknar uttrycklig grundval i FN-stadgan och skall ses som en innovation för att delvis kompensera avsaknaden av ett fungerande kollektivt säkerhetssystem. De fredsbevarande operationerna har en neutral karaktär och syftar till att, med konfliktparternas medgivande, övervaka efterlevnaden av ingångna avtal om eld upphör och främja utvecklingen av ömsesidig tillit i en återuppbyggnadsfas. En framgångsrik fredsbevarande operation förutsätter således att en trovärdig neutralitet till konfliktens parter kan upprätthållas. De deltagande enheterna är lätt beväpnade och har endast mandat att använda väpnat våld i självförsvar. Ur ett rättsligt perspektiv utgör denna typ av operation inte en väpnad tvångsåtgärd och beslut om dess inrättande behöver således inte baseras på FN-stadgans kapitel VII. Inrättandet av en fredsbevarande FN-operation baseras på säkerhetsrådets kompetens att uppfordra parterna till en konflikt att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder som rådet anser vara nödvändiga och önskvärda. I avsaknad av militära resurser underställda FN, är dessa insatser emellertid beroende av medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med resurser till varje enskild operation. Från 1956 fram till 2004 har säkerhetsrådet inrättat 59 FN-ledda fredsbevarande operationer. Som ett exempel kan nämnas den omfattande FN-insatsen i södra Libanon, UNIFIL, vilken inrättades 1978 och i dag står inför en omfattande expansion.

Efter det kalla krigets slut kom möjligheterna till samsyn mellan säkerhetsrådets permanenta medlemsstater att öka väsentligt. Detta gjorde det möjligt att för första gången, 1991, aktivera det kollektiva säkerhetssystemet i en mellanstatlig konflikt. Detta skedde genom beslutet att auktorisera omfattande våldsanvändning mot Irak som en sanktion för landets militära aggression mot Kuwait. Den ökade samstämmigheten mellan de permanenta medlemsstaterna har även resulterat i ett flertal beslut om att, med hänvisning till FN-stadgans kapitel VII, auktorisera våldsanvändning för så kallade *fredsframtvingande* operationer. Denna typ av operationer har en tvingande karak-

tär, de genomförs utan konfliktparternas acceptans och kan adressera såväl en intern händelseutveckling i en stat som en mellanstatlig konfliktsituation. Exempel är besluten att auktorisera våldsanvändning för att skydda grundläggande humanitära intressen i Somalia 1992 samt beslutet att auktorisera väpnad tvångsmakt för att upprätthålla flygförbudszoner i Bosnien-Hercegovina 1993.

Slutligen har säkerhetsrådet sedan 1990, med hänvisning till FN-stadgans kapitel VII, kommit att fatta ett flertal beslut om att auktorisera våldsanvändning i *fredsgenomförande* syfte. Denna typ av operationer genomförs med värdlandets acceptans och utgör därmed inte tvångsåtgärder i egentlig mening. Säkerhetsrådets auktorisation betyder emellertid att nivån för legitim våldsanvändning höjs över självförsvar. Exempel på operationer av denna typ som auktoriserats av säkerhetsrådet är IFOR/SFOR med uppgift att övervaka verkställigheten av de militära aspekterna, fredsöverenskommelsen mellan de stridande parterna i Bosnien-Hercegovina samt ISAF med uppgift att bistå den afghanska administrationen i återuppbyggnadsarbetet i enlighet med 2001 års Bonnöverenskommelse om Afghanistans politiska framtid. Såväl IFOR/SFOR samt ISAF är fredsgenomförande insatser som genomförts under ledning av Nato på mandat från säkerhetsrådet. Säkerhetsrådet har även fattat beslut om att inrätta omfattande FN-ledda fredsgenomförande operationer. Ett aktuellt exempel är MONUC med mandat att främja stabilitet, säkerhet och ömsesidigt förtroende för att stödja återuppbyggnadsarbetet i Kongo-Kinshasa i enlighet med den så kallade Lusaka-överenskommelsen.

Inom FN-systemets ram har således instrumenten för väpnad krishantering kommit att utvecklas radikalt sedan 1990-talets inledning. I avsaknad av avtal med medlemsstaterna om stående militära resurser underställda säkerhetsrådet är varje insats beroende av medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med resurser till varje enskild operation. Sedan 1990-talet har två olika modeller för detta utvecklats. Dels FN-ledda operationer till vilka medlemsstaterna ställer resurser till förfogande och dels operationer under ledning av en enskild medlemsstat, eller regional organisation, vilka auktoriserats av säkerhetsrådet. Då ambitionsnivån i de krishanteringsinsatser som beslutats höjts har därmed även kraven på medlemsstaternas solida-

ritet ökat. För den fortsatta diskussionen är den distinktion mellan fredsbevarande, fredsframtvängande och fredsgenomförande insatser som utvecklats inom FN-systemet av central rättslig och politisk betydelse. De *fredsbevarande* operationerna bygger på konfliktparternas medgivande och dess våldsanvändning är begränsad till försvar av den egna enheten. Dess legalitet förutsätter således inte ett mandat från säkerhetsrådet. Operationens opartiska karaktär, och därmed dess politiska legitimitet och utsikter till framgång stärks emellertid av ett rådsbeslut. *Fredsframtvängande* åtgärder innefattar användningen av tvingande militärt våld. De förutsätter inte konfliktparternas acceptans och dess legalitet baseras enbart på en auktorisation i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Slutligen kan *fredsgenomförande* operationer beskrivas som en hybrid mellan de två föregående typerna. Sådana operationer baseras dels på värdlandets eller konfliktparternas medgivande och dels på en auktorisation i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Den övre gränsen för våldsanvändning går utöver självförsvar och legaliteten för denna våldsanvändning baseras på säkerhetsrådets auktorisation.

Frågan om humanitär intervention

Med humanitär intervention avses ett militärt ingripande av tvingande karaktär i syfte att avvärja en humanitär katastrofsituation och utgör en form av fredsframtvängande operation. Ur ett formellt perspektiv är en sådan operation endast legal då den auktoriserats genom ett beslut i säkerhetsrådet på grundval FN-stadgans kapitel VII. Det tydligaste konkreta exemplet på en sådan operation är när säkerhetsrådet 1992 auktoriserade militär våldsanvändning i Somalia. I detta beslut fastslog således säkerhetsrådet att de humanitära missförhållandena i Somalia utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet vilket öppnade för möjligheten att auktorisera en tvingande militär våldsanvändning. Operationens primära syfte var att säkerställa möjligheterna att bedriva ett humanitärt hjälparbete, den kom emellertid även att söka ingripa i den politiska maktkampen i landet vilket ledde till en direkt konfrontation med parter i det pågående

inbördeskriget. Inte desto mindre var beslutet om att auktorisera våldsanvändning för att skydda humanitära intressen inom en stat banbrytande och visade på FN-systemets potentiella betydelse för att förhindra humanitära katastrofer. Det öppnade vidare upp för en mer generell diskussion rörande legaliteten och legitimiteten av humanitära interventioner.

Under de senaste decennierna har statssuveränitetens och våldsförbudets absoluta karaktär kommit att ifrågasättas med hänvisning till behovet av att kunna genomföra väpnade interventioner för skydd av grundläggande humanitära värden även i situationer då ett sådant ingripande inte kan vinna acceptans av säkerhetsrådet.

Det tydligaste moderna historiska exemplet på en sådan situation är Natos omfattande militära flygoperationer mot Serbien 1999 vilka genomfördes utan auktorisation från säkerhetsrådet i syfte att förhindra allvarliga brott mot mänskliga rättigheter i den jugoslaviska provinsen Kosovo.

Dessa väpnade insatser stod således i principiell strid med FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning. De kom trots detta att vinna en bred acceptans inom EU:s medlemskrets, inklusive Sverige. Denna acceptans grundades emellertid inte på rättsliga, utan på politiska, argument. Operationen beskrevs allmänt i officiella uttalanden som *illegal men moraliskt/politiskt legitim* med hänvisning till allvarliga humanitära orsaker. Argumentationslinjen utgjorde, och utgör, ett försök att förena en vilja att bekänna sig till rättens generella normativa egenskaper och samtidigt rättfärdiga ett rättsvidrigt agerande i det specifika fallet. Inte desto mindre innebär detta ställningstagande att det rättsligt definierade våldsförbudets gränser relativiserades på grundval av politiska bedömningar. Ur ett principiellt rättsligt perspektiv är detta ett förhållningssätt som därmed kan komma att bidra till att undergräva rättsreglernas primat över politikens utformning.

Erfarenheterna från Kosovo 1999, och senare humanitära katastrofer, där situationen i södra Sudan i dag utgör ett skrämmande exempel, har emellertid lett till en omfattande debatt om under vilka omständigheter en humanitär intervention utan FN-auktorisering skulle kunna anses vara *såväl* legal som politiskt legitim. Ett väl ut-

vecklat exempel på en sådan argumentation återfinns i rapporten *Skyldigheten att skydda* som presenterades av *Internationella kommissionen om intervention och statsuveränitet* vilken presenterades 2001. Rapportförfattarna söker här definiera tydliga restriktiva kriterier för under vilka förutsättningar en humanitär intervention skulle kunna anses vara legal även utan säkerhetsrådets auktorisation. I denna för framtiden viktiga fråga råder det emellertid i dag inte någon samsyn inom statssamfundet. Diskussionerna kring lagligheten och den politiska legitimiteten för humanitära interventioner har även kommit att spela en central roll för den pågående debatten rörande en reform av reglerna för beslut i säkerhetsrådet och har i detta sammanhang kommit att generera argument för att begränsa de permanenta medlemsstaternas vetorätt.

Utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik – ESFP

Vid Europeiska rådet i Köln 1999 sattes Petersbergsuppgifterna i centrum för den framtida utvecklingen av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik, EFSP. I detta sammanhang fastslogs att unionen måste ha förmåga till självständigt handlande, som stöder sig på trovärdiga militära styrkor för att reagera vid internationella krislägen. Vid de följande Europeiska råden i Helsingfors, Feira och Nice kom denna vilja att utrusta unionen med en självständig militär kapacitet för att hantera internationella kriser successivt att förverkligas.

I Helsingfors 1999 fattades beslut om övergripande mål för de väpnade resurser som skulle ställas till unionens förfogande senast 2003; att med 60 dagars varsel, och under minst ett år, kunna sätta in 60 000 personer med förmåga att genomföra samtliga Petersbergsuppgifter. Detta mål formulerades mot bakgrund av de behov som bedömdes ha varit nödvändiga för ett effektivt europeiskt agerande på Balkanhalvön i samband med Jugoslaviens sönderfall under 1990-talets första hälft. Den europeiska oförmågan att hantera krisen på Balkanhalvön kom

således i denna fas att bli formerande för besluten om den framtida militära uppbyggnaden inom EU.

Det bör nämnas att denna utveckling förespråkades starkt av de alliansfria medlemsstaterna Sverige och Finland. Båda dessa stater såg utvecklingen av en europeisk militär kapacitet för internationella krishanteringsoperationer som en utveckling i samklang med ett sedan länge etablerat internationellt engagemang, framförallt inom ramen för FN. Såväl Sverige som Finland hade vidare intresse av att skydda den nationella alliansfriheten från initiativ om att inkludera ömsesidiga försvarsåtaganden i EU-fördraget. Genom att tydligt särskilja frågan om territorialförsvar från internationell krishantering och starkt engagera sig i utvecklingen av en gemensam europeisk kapacitet inom den senare sfären, kunde frågan om alliansförpliktelser i huvudsak avföras från unionens dagordning.

Vid Europeiska rådet i Nice 2000 fattades principiella beslut att inom ramen för rådet skapa institutioner för att säkerställa politisk kontroll och strategisk styrning av väpnade krishanteringsinsatser. Denna mycket snabba institutionella utveckling kom att bekräftas och kodifieras genom Nicefördraget vilket trädde i kraft februari 2003.

Under 2003 förklarade unionen även att de kapacitetsmålsättningar som satts upp i Helsingfors i huvudsak förverkligats och samma år inledde unionen de första konkreta väpnade krishanteringsinsatserna. Utvecklingen av unionens militära resurser har därefter fortskridit: Med den framgångsrika ESFP-insatsen i Kongo-Kinshasa under 2003 som förebild står EU just nu mitt i en process av att utveckla snabbinsatsstyrkor, varav en är den Sverigeledda, 1 500 man starka, *Nordic Battlegroup* vilken skall stå klar 2007. Unionen har även satt upp framtida övergripande mål för denna utveckling i syfte att fylla ut luckor i den egna kapacitet som i dag måste täckas genom samarbete med Nato eller inhyrning av utländska resurser, främst strategisk lufttransportkapacitet och logistikfunktioner.

Medlemsstaternas förpliktelser inom ramen för ESFP

Genom de senaste decenniernas utveckling har således medlemsstaterna tilldelat unionen långtgående kompetenser att fatta beslut om att genomföra väpnade internationella krishanteringsinsatser. Vidare har medlemsstaterna försett unionen med en militär operationell kapacitet för att genomföra sådana insatser. Det skall emellertid understrykas att samarbetet inom ESFP, liksom hela samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, har en utpräglat mellanstatlig karaktär. Varje medlemsstat har en rätt att delta i EU:s krishanteringsinsatser men inte någon skyldighet till detta.

Av samarbetets mellanstatliga karaktär följer vidare att samtliga medlemsstater har en formell vetorätt i fråga om beslut inom ramen för ESFP. Denna vetorätt modereras emellertid av realpolitiska överväganden inom rådet. De politiska kostnaderna för en medlemsstat att förhindra ett beslut som förespråkas av en stark majoritet kan komma att bli mycket höga. Det är därmed föga sannolikt att en enskild mindre medlemsstat ensam kan komma att förhindra ett beslut om att i EU:s namn genomföra en väpnad krishanteringsinsats. Beslutsreglerna medger emellertid att enskilda medlemsstater kan avstå från att delta utan att därmed hindra övriga medlemsstater från att genomföra operationen. Denna flexibilitet innebär att det står varje medlemsstat fritt att avstå från att delta i en enskild operation som genomförs i unionens namn. Det skall slutligen observeras att de nationella bidragen till EU:s stående militära operationella kapacitet grundas på fristående överenskommelser mellan medlemsstaterna.

Av detta följer även att medlemsstaterna bibehåller sin autonomi i förhållande till FN-beslut om insatser och att regelverket för ESFP inte utesluter att enskilda medlemsstater aktivt deltar i FN-ledda operationer. Ett aktuellt exempel på detta är de militära resurser flera medlemsstater bidragit med till FN:s fredbevarande operation i södra Libanon, UNIFIL.

Europeisk FN-lojalitet med förbehåll

Som kollektiv utgör unionens medlemsstater en central aktör inom FN-systemet. De bidrog 2003 med 38 procent av organisationens reguljära budget, 40 procent av budgeten för FN-ledda krishanteringsinsatser och närmare hälften av bidragen till FN:s fonder och program. Flera av EU:s medlemsstater har vidare en lång politisk tradition av aktivt FN-engagemang vilket bland annat innefattar att omfattande militära och diplomatiska resurser ställts till FN:s förfogande för fredsbevarande operationer samt övervaknings- och medlingsinsatser. I detta sammanhang utmärker sig särskilt de medlemsstater som under det kalla kriget intog en alliansfri position. Sedan 1990-talet har emellertid en viss förändring skett i detta mönster varvid unionens medlemsstater kommit att minska sitt personella deltagande i FN-ledda krishanteringsoperationer. Den absoluta majoriteten av personalen i sådana operationer kommer i dag från stater i Asien och Afrika. Det skall vidare observeras att sedan tillkomsten av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik 1993 har unionens medlemsstater i allt större omfattning strävat efter att samordna sitt agerande inom ramen för FN. Denna samordning har varit effektivt framförallt med avseende på agerande i Generalförsamlingen samt den Ekonomiska och sociala kommittén och endast i begränsad omfattning kommit att omfatta säkerhetsrådets arbete. De två av unionens medlemsstater som är permanenta medlemmar av säkerhetsrådet, Frankrike och Storbritannien, har konsekvent utnyttjat sin respektive rätt till veto mot bakgrund av nationella säkerhetspolitiska uppfattningar.

Medlemsstaternas omfattande och långvariga FN-engagemang och tilltagande samordning inom ramen för FN återspeglas i utvecklingen av ESFP. Det står klart att ett uttalat primärt motiv bakom Petersbergsuppgifternas tillkomst och integrationen av dessa i EU-sfären var att stärka effektiviteten för FN-systemet. Utformningen av de militära resurser som ställts till EU:s förfogande återspeglar också tydligt de förändrade krav som ställs på att genomföra fredsframtvängande och fredsgenomförande uppgifter.

I offentliga dokument uttrycker EU sitt otvetydiga engagemang

för en ”effektiv” multilateralism, och för FN som medelpunkten i det multilaterala systemet. Detta framkommer kanske tydligast i den europeiska säkerhetsstrategi som antogs 2003. Här bekräftas uppfattningen att FN-stadgan utgör den grundläggande ramen för internationella förbindelser och att säkerhetsrådet har det främsta ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. I detta sammanhang förklarar unionen att det är en europeisk prioritering att stärka FN och att ge denna organisation resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. I konkreta termer utfäster sig EU att stärka samarbetet med FN för att bistå länder som är färd med att ta sig ur konflikter och att öka sitt stöd till tidsbegränsade kris- hanteringsoperationer. Denna principiella lojalitet med multilaterala lösningar generellt, och med FN-systemet speciellt, särskiljer unionens strategiska tänkande från dess amerikanska motsvarighet. Enligt den nationella amerikanska säkerhetsstrategin utgör FN primärt ett tillgängligt instrument för agerande i syfte att främja nationella säkerhetsintressen.

Samtidigt som unionen således deklarerar sin beredskap och vilja att stärka FN-systemets operativa kapacitet för att aktivt främja internationell fred och säkerhet förbehåller sig emellertid EU ett icke- definierat utrymme för unilateralt väpnat agerande i exceptionella situationer. Vare sig i unionens grundläggande fördrag eller offentliga strategidokument återfinns någon uttrycklig hänvisning till att väpnade EU-insatser av tvingande karaktär förutsätter en auktorisation från säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. I unionsfördragets artikel 11 anges grundprinciperna för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Bland dessa återfinns det uttryckliga stadgandet att unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall ”skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga”.

Denna principiella lojalitet till FN-systemets grundsatser framgår även av unionens säkerhetspolitiska strategi där dess innebörd i någon mån preciseras genom att relateras till ett krav på FN-systemets effektivitet. Med underförstådd hänvisning till FN, utvecklas här innebörden av tanken om *effektiv multilateralism*. Utgångspunkten

är ett allmänt formulerat krav på att internationella organisationer måste vara effektiva för att kunna möta hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen understryker därefter att sådana organisationer därför måste *vara beredda att agera när deras regler överträds*. Strategidokumentet är emellertid tyst i frågan om hur EU skall handla i det fall en internationell organisation inte förmår att agera effektivt för att beivra ett brott mot en regel organisationen givits till ansvar att upprätthålla. Ett konkret underförstått exempel på en sådan situation skulle föreligga om säkerhetsrådets medlemsstater inte förmår att fatta beslut om sanktioner gentemot en stat vars agerande unionen anser utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Genom avsaknaden av mer precisa referenser till FN-stadgans regler om internationell våldsanvändning och tanken om effektiv multilateralism etableras en medvetet tillkommen otydlighet vilken ger utrymme för olika tolkningar i EU:s medlemsstater. Otydligheten bör ses som en återspegling av att det inte föreligger en enighet bland unionens medlemsstater om att ett FN-mandat i varje tänkbar situation utgör en *nödvändig* förutsättning för att genomföra tvingande internationella militära insatser. Detta står givetvis inte i motsatsställning till att det existerar en bred enighet bland unionens medlemsstater om att ett FN-mandat utgör en *önskvärd* grundval för att legitimera en tvingande militär insats. Den centrala obesvarade frågan är emellertid; i vilken utsträckning förbehåller sig EU en rätt att genomföra tvingande militära insatser utan att dessa auktoriserats genom beslut i säkerhetsrådet?

Det kan noteras att i flera medlemsstater, däribland Sverige, pågår i dag en debatt om det i nationell lagstiftning bör ställas krav på auktorisation från säkerhetsrådet för ett deltagande i en fredsframtvingande EU-operation. I svensk lagstiftning är en sådan auktorisation i dag en förutsättning för ett regeringsbeslut om en svensk internationell militär insats. Riksdagen står emellertid fri att fatta beslut i enskilda fall utan hänsyn till denna begränsning i lag. Det är i detta sammanhang intressant att notera att i maj 2003 avslog en riksdagsmajoritet en motion om att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att Sverige skall inlägga sitt veto mot EU-beslut om fredsframtvingande insatser vilka ej auktoriserats i enlighet med FN-

stadgan. Utrikesutskottet argumenterade med utgångspunkt i att unionsfördraget föreskriver att unionen skall agera i enlighet med FN-stadgans principer vilket enligt utskottet skall ”uttolkas så att ett beslut i FN:s säkerhetsråd skall föreligga som grund för unionens deltagande i fredsskapande insatser. För deltagande i en fredsbevarande insats är det tillräckligt om parterna i en konflikt är överens och begär bistånd i sina fredssträvanden av det internationella samfundet”. Utskottet fortsatte med att konstatera att Sverige fattar beslut om medverkan i en krishanteringsinsats i varje enskilt fall och att en förutsättning för en sådan medverkan är att insatsen vilar på internationellrättslig grund. Enligt utskottet förelåg därmed inte något behov av något särskilt tillkännagivande från riksdagens sida i enlighet med motionen.

Utskottsmajoritetens argumentation utgick således från en extensiv tolkning av unionsfördragets referens till FN-stadgans principer. Denna tolkning står i samklang med vice statsminister Lena Hjelm-Walléns otvetydiga uttalande i en debattartikel från december 2000: ”En självklar utgångspunkt är att varje krishanteringsinsats måste stå på fast folkrättslig grund. Detta har vi från svensk sida gjort tydligt, senast när vi i höstas anmälde de svenska förband som kan bli tillgängliga för EU. FN-stadgan kräver auktorisation från FN:s säkerhetsråd för fredsframtvängande insatser”. Denna principiellt präglade inställning kom emellertid under 2003–2004 att successivt förändras mot en mer pragmatisk hållning vilket bekräftades av utrikesminister Laila Freivalds i januari 2005: ”Om säkerhetsrådet är blockerat trots att alla krav för legitimt ingripande är uppfyllda, måste omvärlden kunna ingripa ändå”. Detta uttalande kan sägas bekräfta att Sverige intagit en hållning som är dominant bland unionens övriga medlemsstater.

Sammanfattningsvis tycks det föreligga en relativ samsyn mellan unionens medlemsstater om att söka reservera ett handlingsutrymme för situationer då FN-systemet inte lever upp till kravet om effektiv multilateralism. Det råder emellertid inte någon samstämmighet bland unionens medlemsstater om storleken av detta reserverade handlingsutrymme eller enligt vilka konkreta kriterier en bedömning av om ett militärt ingripande skall anses vara legitimt, och där-

med påkallat, trots att det kan bedömas som illegalt. I en konkret situation måste denna fråga bedömas från fall till fall genom politiska förhandlingar.

Det skall i detta sammanhang dock understrykas att ett beslut om att inleda en militär operation förutsätter en grundläggande enighet mellan unionens medlemsstater. Således måste det i den konkreta situationen också föreligga en samstämmighet mellan medlemsstaterna om att ett militärt ingripande är nödvändigt trots att det inte kan rättfärdigas med hänvisning till FN-stadgan.

Utvecklingen av ett konkret samarbete mellan EU och FN

Startskottet för ett mer konkret samarbete mellan FN och EU kom att avlossas under 2003, då även de första enheterna av unionens insatsstyrka förklarades vara operativa. Ur ett institutionellt perspektiv kom kontakterna mellan EU och FN att intensifieras och formaliseras vilket bland annat utmynnade i en gemensam deklARATION rörande samarbete vid krishantering. Genom denna deklARATION inrättas en särskild styrkommitté med uppgift att samordna EU:s och FN:s agerande under krishanteringsoperationer. Vidare deklarerade de två organisationerna sin vilja att söka åstadkomma en ökad samordning i fråga om planering, utbildning och utveckling av kommunikationssystem.

Ur ett konkret insatsperspektiv kom unionen under 2003 att inleda ett flertal operationer inom ramen för Petersbergsuppgifterna. Sedan dess har femton operationer inletts. Elva av dessa har en icke-militär karaktär och berörs inte av FN-stadgans reglering för våldsanvändning. Denna grupp av operationer utgörs framförallt av strukturella biståndsåtgärder inom polis- och rättsväsende. Sådana insatser har inletts och genomförts i Bosnien, Makedonien, Georgien, Gaza och Kongo-Kinshasa. Samtliga dessa operationer har baserats på en inbjudan från värdlandet och syftat till att främja etableringen av stabila offentliga strukturer inom ramen för ett återuppbyggnadsarbete. Rörande de tre insatser av denna karaktär som genomförts i Kongo-

Kinshasa skall det observeras att dessa har samordnats med FN:s mission för strukturellt stöd till landet, MONUC. Betydelsen av denna samordning understryks speciellt i de aktuella EU-besluten.

Övriga fyra operationer kan beskrivas som fredsgenomförande operationer vilka innefattar militär våldsanvändning. Två av dessa har genomförts i Kongo-Kinshasa. Den första av dessa, operation *Artemis*, syftade att främja stabilitet i östra Kongo efter det att ett fredsavtal med Rwanda undertecknats. Operationen genomfördes juni–september 2003 och omfattade en europeisk insatsstyrka om 1700 soldater. Dess legala grund var ett uttryckligt mandat från säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgans kapitel VII samt värdlandets medgivande. I juli 2006 genomfördes ytterligare en europeisk militär operation i landet vars syfte var att främja upprätthållandet av ordning och stabilitet i samband med presidentvalet. Operationen omfattade 2 000 soldater och baserades rättsligt dels på en inbjudan från värdlandet och dels på ett mandat från säkerhetsrådet. Båda insatserna samordnades med den FN-ledda operationen MONUC. I den aktuella resolutionen från säkerhetsrådet underströks särskilt att EU-insatsen ingick i kapacitetsramen för MONUC och genomfördes till stöd för denna operations övergripande syften.

De övriga två militära insatserna har varit lokaliserade till Balkanhalvön. I Makedonien genomförde EU under mars–september 2003 operation *Concordia* vilken innefattade 360 soldater i syfte att övervaka genomförandet av det så kallade Ohrid-avtalet rörande politisk stabilisering i Makedonien. EU övertog därmed ansvaret från Nato-operationen *Allied Harmony*. Unionens militära närvaro i Makedonien hade främst en rådgivande karaktär och baserades ur ett rättsligt perspektiv på en inbjudan från värdlandet. EU-beslutet att genomföra denna operation hänvisade till en tidigare FN-resolution rörande internationell övervakning av Ohrid-överenskommelsens genomförande, men saknade specifikt stödjande mandat från säkerhetsrådet. Slutligen inledde EU i december 2004 sin hitintills mest omfattande militära operation; *EUFOR-Althea*. Denna insats efterträder den Natoleda operationen SFOR för övervakning av Daytonavtalets genomförande i Bosnien-Hercegovina. Operationen innefattar 7000 soldater och baseras på såväl en inbjudan från värdlandet som en ut-

trycklig auktorisation från säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter kan det sammanfattningsvis konstateras att unionens konkreta krishanteringsinsatser hitintills har genomförts i samklang med FN-systemet. Samtliga operationer av fredsgenomförande karaktär har auktoriserats av säkerhetsrådet och samordnats med pågående FN-insatser. Det skall dock observeras att unionens krishanteringsinsatser utan undantag har haft karaktären av självständiga operationer. Inte i något fall har unionen bidragit med personella resurser till FN-ledda operationer. Det kan här skönjas en principiell tveksamhet inför att låta sig underordnas FN vid genomförandet av väpnade krishanteringsinsatser.

Potentiella effekter av unionens förbehållna lojalitet

En rättslig konflikt med FN-stadgans regler kan endast uppkomma med avseende på militär våldsanvändning av tvingande karaktär. Rörande icke-tvingande fredsbevarande eller fredsgenomförande militära insatser, vilka genomförs efter en inbjudan från värdlandet, utgör en FN-auktorisering inte en rättslig förutsättning för att inleda en operation. Inte desto mindre medför en auktorisation av sådana operationer genom beslut på den multilaterala FN-nivån, att operationens politiska legitimitet stärks. Den multilaterala karaktären av FN-systemet medför att ett säkerhetsrådsbeslut ger operationen en karaktär av opartiskhet, vilket ökar möjligheterna för dess framgångsrika genomförande. Denna legitimitetsskapande betydelse har sannolikt störst betydelse vid fredsbevarande eller fredsgenomförande operationer efter interna konflikter inom en stat. I ett sådant fall utgör en inbjudan om utländsk militär truppnrävaro från värdstatens regering sannolikt en svag legitimitetsskapande faktor för motståndarna till denna regering. I en situation då den sittande regeringens interna legitimitet är svag understryks betydelsen av en auktorisation av våldsanvändning från säkerhetsrådet ytterligare. Det skall slutligen understrykas att en resolution från säkerhetsrådet har en klarläg-

gande funktion vilket främjar en förutsägbarhet i fråga om insatsens genomförande. Resolutionen utgör ett offentligt dokument som tillkännager operationens mål, dess omfattning och sätter gränser för nivån av våldsanvändning.

Otydligheten i den europeiska hållningen rörande möjligheten att vidta tvingande militära sanktioner utan auktorisation från säkerhetsrådet kan ses som ett sätt att förbehålla sig ett handlingsutrymme i det fall moraliska/politiska intressen påkallar ett militärt agerande i enlighet med FN-stadgans principer, men säkerhetsrådet inte är förmöget att fatta beslut om en auktorisation av våldsanvändning. Denna hållning skall främst relateras till diskussionen om under vilka, om några, förutsättningar en humanitär intervention utan auktorisation från säkerhetsrådet kan rättfärdigas som moraliskt/politiskt legitim.

I debatten framhålls inte sällan det otillfredsställande i en hypotetisk situation där Kina skulle ha en möjlighet att bestämma om EU kan intervensera i en annan stat i syfte att förhindra en humanitär katastrof. Denna argumentationslinje innebär således att vissa permanenta medlemmar i säkerhetsrådet inte anses vara fullt ut kapabla att ta ansvar för internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans principer och att deras vetorätt därför inte kan accepteras förbehållslöst. Unionens hållning innebär vidare att en enighet mellan EU:s medlemsstater rörande ett väpnat ingripande utanför unionens territorium skall ges prioritet framför FN-stadgans våldsförbud. EU:s medlemsstater har därigenom *de facto* förbehållit sig en rätt att överpröva den multilaterala ordningens regler mot bakgrund av ett icke-definierat effektivitetskriterium med moraliska/politiska förtecken.

Unionens hållning kan motiveras med starka moraliskt och humanistiskt grundade argument men den riskerar samtidigt till att bidra till att undergräva legitimiteten för FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning vilket står i motsatsställning till de uttalade långsiktiga målsättningarna för unionens utrikes- och säkerhetspolitik. En auktorisation från säkerhetsrådet utgör en nödvändig rättslig förutsättning för en tvingande väpnad operation. Argumentet att en insats som vidtagits är illegal men moraliskt/politiskt legitim hotar

otvivelaktigt att undergräva normativiteten för FN-stadgans våldsförbud. Den internationella rätten bygger på tanken om ömsesidighet i fråga om staters rättigheter och förpliktelser. Vi måste därför ställa oss den hypotetiska frågan: I vilken mån skulle det vara acceptabelt ur ett EU-perspektiv om andra stater eller regionala samarbetsorganisationer förbehöll sig en rätt att överpröva säkerhetsrådets beslut med utgångspunkt i ett egendefinerat effektivitetskriterium relaterat till en självständig tolkning av FN-stadgans målsättningar?

Den förbehållna lojaliteten till FN-stadgans våldsförbud som uttryckts från unionen och dess medlemsstater kan således riskera att få långsiktiga negativa strukturella effekter för det internationella rättsliga systemet. Denna risk skulle komma att konkretiseras i det fall unionen fattade beslut om att inleda en tvingande internationell militär insats utan ett uttryckligt säkerhetsrådsmandat. I det fall operationen av omvärlden uppfattades som ett instrument för att främja unionens egenintressen, snarare än att främja grundläggande humanitära värden, skulle de negativa effekterna för FN-systemets normativitet komma att bli mycket stora. Vidare skulle förtroendet för unionen som en internationell aktör oundvikligen komma att undergrävas då dess agerande skulle kunna ifrågasättas med tydliga rättsligt grundade argument. Risken för att en sådan situation uppkommer skall emellertid inte överdrivas. Ett beslut om att inleda en ESFP-insats i strid med FN-stadgans reglering av våldsanvändning förutsätter acceptans från samtliga medlemsstater. Så länge det finns en förhärskande övertygelse om betydelsen av det multilaterala internationella rättsliga systemets normativa funktion kan ett sådant beslut endast tillkomma i en exceptionell situation. Ytterligare en återhållande faktor återfinns sannolikt i medlemsstaternas medvetenhet om betydelsen av att undvika att EFSP skall uppfattas som ett europeiskt nykolonialt projekt.

Det kan i detta sammanhang konstateras att de konkreta erfarenheterna av ESFP-operationer hitintills visar på en generell lojalitet mot FN-systemet. Denna empiriska iakttagelse utgör en bekräftelse av att unionen agerat i enlighet med de målsättningar som utgjort utgångspunkten för ESFP. Det skall dock observeras att under den aktuella tidsperioden har unionen aldrig ställts inför en situation där

en av flera medlemsstater förordad insats, till skydd för grundläggande humanitära värden, har förhindrats av att säkerhetsrådet varit oförmöget att fatta beslut om auktorisation av våldsanvändning.

Det skall vidare understrykas att unionens förbehållna lojalitet i exceptionella situationer kan bidra till att etablera ett positivt förändringstryck mot FN-systemet vilket främjar utvecklingen av en effektivare multilateralism. Kortsiktigt kan detta innebära att de politiska kostnaderna för säkerhetsrådets permanenta medlemsstater att förhindra en auktorisation av militära insatser som påkallas av *tydliga och allvarliga* humanitära krissituationer höjs och att dessa stater därmed blir mindre benägna att utnyttja sin vetorätt. Detta förhållande har bland annat uppmärksammats av den Internationella kommissionen om intervention och statsuveränitet i rapporten "Skyldigheten att skydda". Med adress till säkerhetsrådet skriver rapportförfattarna att: "Vid alla sina överläggningar bör säkerhetsrådet beakta att – om det inte kan uppfylla sitt ansvar att skydda i en upprörande situation som kräver handling – det skulle vara orealistiskt att vänta sig att de berörda staterna avstår från andra åtgärder för att möta det allvarliga och trängande i situationen, varigenom Förenta Nationernas prestige och trovärdighet skulle lida skada".

Långsiktigt kan unionens hållning eventuellt även främja den mycket svåra reformprocess av FN:s beslutsstrukturer som påbörjats under det senaste decenniet. Den förbehållna lojaliteten i exceptionella situationer kan således främja FN-systemets effektivitet, men detta endast så länge den inte sätts i verket genom konkreta beslut som står i strid med FN-stadgans regler.

För att uppfylla den grundläggande målsättningen med ESNP; att verka för global stabilitet grundad på en effektiv multilateralism inom FN-stadgans ram måste unionen undvika att agera på ett sätt som kan uppfattas som att dess grundläggande lojalitet till FN-systemet kan ifrågasättas. Den hållning som unionen intagit innefattar således ett svårbemästrat inre spänningsförhållande vilket kräver en ansvarsfull och öppen hantering, såväl på gemensam unionsnivå som i medlemsstaterna.

Inför framtiden är det viktigt att återigen understryka att utvecklingen av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska iden-

titet, där EFSP utgör en central komponent, sker genom en mellanstatlig beslutsprocess där varje enskild medlemsstat har en formell vetorätt. Enskilda stater kan vidare inte tvingas att delta i väpnade krishanteringsinsatser i strid med den nationellt definierade politiska viljan. Den nationella politiska arenan i varje medlemsstat måste således aktiveras för en öppen och bred debatt rörande ESFP. Vi bär alla ett ansvar för den framtida utvecklingen.

Källor och litteratur

Rörande FN-systemets funktion och dess reglering av internationell våldsanvändning rekommenderas Ove Brings bok *FN-stadgan och världspolitik: om folkrättens roll i en föränderlig värld* (Norstedts juridik, Stockholm, 2002). En systematisk och problematiserande redogörelse för fredsbevarande operationer återfinns i Birger Heldt och Peter Wallensteens forskningsrapport *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948-2004* (Folke Bernadotte Academy Publications, Stockholm, 2006).

Utvecklingen av unionens operativa militära kapacitet beskrivs på ett överskådligt sätt i Jan Joel Anderssons rapport *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup* (SIEPS, Stockholm, 2006). Den Europeiska unionens säkerhetsstrategi från 12 december 2003 *Ett säkert Europa i en bättre värld* återfinns på www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf. Medan den amerikanska säkerhetspolitiska strategin från 17 september 2002 *The National Security Strategy of the United States of America* återfinns på www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

Rörande debatten angående legitimiteten och legaliteten av humanitära interventioner finns i dag en omfattande litteratur. En god introduktion till denna debatt återfinns i Michael Baaz skrift ”Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagens globaliserade värld” (*Working Paper*, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, 2006). Rapporten *The Responsibility to Protect* utarbetades av International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) 2001 och återfinns på

PER CRAMÉR

www.idrc.ca. Svenska FN-förbundet har 2006 låtit publicera en sammanfattning av denna rapport på svenska; *Skyldigheten att skydda*, vilken återfinns på www.sfn.se/svefn/files/ICISSynopsissvenska.pdf.

Som en introduktion till debatten rörande en reformering av beslutsformerna i säkerhetsrådet rekommenderas FN-rapporten *A more secure world: Our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, som återfinns på www.un.org/secureworld/report2.pdf. Hitintills har endast fåtal analyser av relationen mellan unionens säkerhets- och försvarspolitik och FN-systemet publicerats. Bland dessa återfinns: Thierry Tardys "EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment" (*Chaillot Paper nr 78*, Paris 2005), Alexandra Novosseloff *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects* (International Peace Academy, New York, 2004), Hanna Ojanen *The EU and the UN: A shared future* som återfinns på www.upi-fia.fi och Inger Österdahl "Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context", i Per Cramér och Nils Wahl (red.) *Swedish Studies in European Law* (Hart Publishing, Oxford 2006).

Presentation av författare och redaktörer

ANDERS AHNLIID är sedan 2005 utrikesråd för handelsfrågor vid utrikesdepartementet med ansvar för Sveriges agerande i frågor som rör EU:s externa handelspolitik och inre marknad, samt handels- och investeringsfrämjande. Han är svensk delegat i EU:s handelspolitiska kommitté (133-kommittén) och har deltagit vid flera WTO-möten. Ahnlid har tidigare bland annat varit chef för UD:s enhet för internationell handel och handelsavdelningen vid Sveriges ambassad i Washington. Han har varit biträdande chef för Sveriges OECD-delegation och ambassadsekreterare vid Svenska delegationen i Genève. 1988–1994 var han svensk och nordisk förhandlare i GATT:s så kallade Uruguay-runda. Ahnlid har också varit utredare vid Kommerskollegium. Han har föreläst om handelspolitik samt publicerat flera rapporter och artiklar, bland annat i anslutning till projekt vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet och Utrikespolitiska institutet.

JAN JOEL ANDERSSON är fil. dr i statsvetenskap och verksam som forskare och programchef vid Utrikespolitiska institutet i Stockholm. Hans forskningsområden är huvudsakligen europeisk säkerhets- och försvarspolitik och transatlantiska relationer. Tidigare har han varit lektor i internationella relationer vid Stockholms universitet, gästforskare vid EU:s institut för säkerhetsstudier i Paris och arbetat i en senators kontor på Capitol Hill i Washington, DC. Han är utbildad vid universiteten i Uppsala, Maryland och Berkeley. Bland hans publikationer återfinns *Guns and Butter* (UMI 2003), *Sverige och Europas*

försvar (UI 2005), *Armed and Ready – The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup* (SIEPS 2006), samt *Forging a Global Europe* (Routledge, kommande) redigerad med Sven Biscop. Han var också ansvarig för ett av de tre arbetsseminarier som på uppdrag av Javier Solana hösten 2003 diskuterade utkastet till den europeiska säkerhetsstrategin *Ett säkerhet Europa i en bättre värld*.

YVES BOURDET är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hans forskning är huvudsakligen inriktad på ekonomisk integration, utvecklingsekonomi och tillämpad industriell ekonomi. För Sidas räkning har han bevakat den ekonomiska utvecklingen i Sveriges samarbetsländer Laos, Kapverde, Burkina Faso och Mali. Han har publicerat flera böcker på internationella förlag och ett flertal artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Bland hans senare publikationer kan nämnas "Emigrants' Remittances and Dutch Disease in Cape Verde" (*International Economic Journal*, 2006, medförfattare Hans Falck). Han är tillsammans med Joakim Gullstrand och Karin Olofsdotter redaktör för boken *The European Union and Developing Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrated World* (Edward Elgar, London, under publicering).

PER CRAMÉR är professor i internationell rätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han är även Jean Monnet professor i europeisk integrationsrätt vid samma institution och föreståndare för Centrum för europaforskning vid Göteborgs universitet. En betydande del av hans forskningsarbete har berört utvecklingen av unionens externa identitet, såsom avhandlingen *Neutralitet och europeisk integration* (Norstedts juridik 1998), "Traktatskompetens inom Unionens andra pelare", i *Festskrift till Ulf Bernitz*, (Jure 2001) och "Recent Swedish Experiences of Targeted Sanctions; the Erosion of Trust in the Security Council", i *Review of the Security Council by the Member States*, E. De Wet, A. Nollenkaemper, red. (Intersentia 2003). Bland hans senaste arbeten återfinns "Staten och den rättsliga regleringen i den globaliserade ekonomin" i *Bortom den starka statens politik*, B. Rothstein, L. Vahlne-Westerhäll, red. (SNS förlag 2005) samt "Does the Codification of Supremacy Matter?" i *Cambridge Yearbook*

of *European Legal Studies*, (Hart Publishing 2006). Han är för närvarande ansvarig för ett forskningsprojekt rörande reglering av hanteringen av använt kärnbränsle inom den europeiska unionen.

JONAS EBBESSON är professor i miljö rätt vid Stockholms universitet och föreståndare för Stockholms miljö rättscentrum. Han är också ledamot i den internationella granskningskommitté (Compliance Committee) som verkar under Århuskonventionen och bedömer hur stater efterlever sina skyldigheter att försäkra allmänhetens rätt att delta i miljö beslutsprocesser. Han har skrivit flera artiklar på detta tema och bland annat givit ut boken *Access to justice in environmental matters in the EU* (Kluwer Law International, 2002). Jonas Ebbessons forskningsområden kretsar framför allt kring olika globaliseringsfrågor med anknytning till miljö skydd och naturresursutnyttjande, och han har även skrivit artiklar om företags gränsöverskridande ansvar, bland annat "Transboundary corporate responsibility in environmental matters: fragments and foundations for a future framework" i boken *Multilevel governance of global environmental change*, G. Winter, red. (Cambridge University Press, 2006) och "Ansvar i Sverige för miljö skadlig verksamhet utomlands", i *Juridisk tidskrift* 2006/2007. Under våren och sommaren 2007 arbetar han med en bok om miljö rätt och rättvisa.

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning. Han har bland annat skrivit "Reconciling Suprastatism and Accountability" i *Democratising the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, red. (Manchester University Press, 2000), "What makes a monetary union without a fiscal union politically sustainable?" i *Political Aspects of the Monetary and Fiscal Union*, S. Dosenrode, red. (Aldershot: Ashgate, 2002), "Double Asymmetry and Its Alternatives" i *Transitions. In honour of Kjell Goldmann*, J. Hallenberg, B. Nygren & A. Robertson, red. (Stockholm: Department of political science, 2003), "What Makes Popular Government Self-Reinforcing" (*Scandinavian Political Studies*, nummer 1, 2006), "Hundra år efter Versailles" i *I ledande ställning. Vänbok*

till Lars-Göran Stenelo, C. Jönsson & M. Jerneck, red. (Studentlitteratur, Lund 2006) samt "Designing European Federalism" (*Swedish Economic Policy Review*, 2006).

PETER KLEEN är handelspolitisk konsult och var under åren 1992–2004 generaldirektör på Kommerskollegium, den myndighet i Sverige som förser regeringen med handelspolitiska analyser och annat förhandlingsunderlag. Under sina drygt trettio år som statstjänsteman deltog han som rådgivare och expert i svenska förhandlingsdelegationer till olika möten i GATT, WTO, OECD och UNCTAD. Han har under åren gett ut och bidragit i olika publikationer på svenska och engelska om handelspolitik och globalisering. Som exempel kan nämnas *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization* (Global Development Studies, EGD Secretariat, Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 2005) med Sheila Page och *Globalisering under attack* (SNS Förlag 2004) med Per Altenberg. Senast ledde han den arbetsgrupp som för nätverket Global Utmanings räkning skrev rapporten *Social utveckling i u-länderna* (Global Utmaning, 2006). Han är medlem av Utrikespolitiska samfundet och ingår i den indikativa lista över panelister som WTO förfogar över vid bilägning av tvister mellan medlemsländerna.

ARI KOKKO är professor vid Japaninstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm och arbetar med frågor rörande internationell handel, investeringar och ekonomisk utveckling i Japan och Östasien. Han har följt de ekonomiska reformerna i Vietnam sedan början av 1990-talet och publicerat ett tjugotal tidskriftsartiklar, forskningsrapporter och bokkapitel om landets utveckling: en del av detta arbete sammanfattas i den nyligen utkomna volymen *Vietnam after 20 Years of Doi Moi* (UNDP och VASS, 2006). Dessutom har han under lång tid arbetat med frågor rörande svensk ekonomi, europeisk integration och effekter av utländska direktinvesteringar. Innan han tillträdde sin tjänst vid Japaninstitutet var han professor i internationellt företagande vid Åbo Akademi och docent vid nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm.

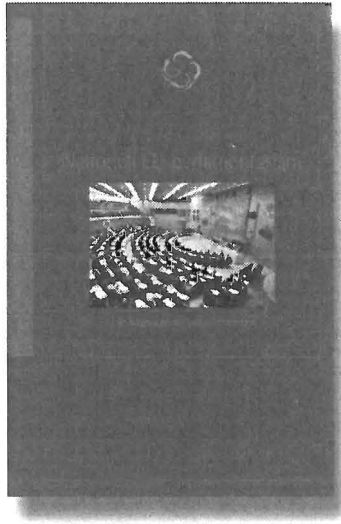
ANDERS OLOFSGÅRD disputerade i nationalekonomi vid Stockholms universitet år 2001 och är för närvarande *assistant professor* vid Georgetown University, i Washington DC. Hans forskning faller inom ramen för politisk ekonomi, och innefattar samarbeten med både ekonomer och statsvetare. Han har bland annat skrivit "Democracy, Inequality and Inflation" (*American Political Science Review*, 2003), "Incentives for Secession in the Presence of Mobile Ethnic Groups" (*Journal of Public Economics*, 2003), "Secessions and Political Extremism: Why Regional Referenda Do Not Solve the Problem" (*Journal of the European Economic Association*, 2004), "Constitutionalism and Credibility in Reforming Economies" (*Economics of Transition*, 2006) och "The Political Advantage of Soft Budget Constraints" (*European Journal of Political Economy*, 2006).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet och dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning i Stockholm. Han är ordförande i nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *Money Markets and Politics – A Study of European Financial Integration and Monetary Policy Options* (London: E. Elgars, 2003, medförfattare Jens Forssbaeck), *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Elsevier, Oxford, 2004, medredaktör/författare Pervez Ghauri), och *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe* (Elsevier, Oxford, 2006, redaktör och medförfattare). Bland hans artiklar av senare datum om integration kan nämnas "The Effects of Internationalization on CEO Compensation" (*Journal of International Business Studies*, nummer 5 2005, medförfattare T. Randøy), "The Relation between Domestic and Outward Foreign Direct Investment: The Role of Industry-Specific Effects" (*International Business Review*, 2005, medförfattare P. Braunerhjelm och P. Thulin) samt "On the Links between Exchange-Rate Regimes, Capital Controls, and Monetary Policy Autonomy in Small European Countries" (*The World Economy*, 2006, medförfattare Jens Forssbaeck).

PRESENTATION AV FÖRFATTARE OCH REDAKTÖRER

LENNART PETERSSON är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hans forskning är huvudsakligen inriktad på internationell ekonomi och utvecklingsekonomi. På senare år har hans forskning fokuserat på regional integration och internationell specialisering i södra Afrika. Bland hans senare publiceringar kan nämnas "Economic Diversification and Intra-Industry Trade in South Africa" (*South African Journal of Economics*, 2005) och *In the Shadow of South Africa: Lesotho's Economic Future*, tillsammans med Mats Lundahl och Colin McCarthy, (Aldershot, Ashgate, 2003).

ÅSA VIFELL är doktor i statsvetenskap och verksam som forskare vid SCORE (Stockholm Centre for Organizational Research). Hennes forskning handlar framförallt om internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen och effekterna på den svenska demokratin. Hennes avhandling *Enklaver i staten. Demokrati och internationalisering i den svenska statsförvaltningen* (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet) handlar om internationella förhandlingar inom FN, WTO och EU utifrån ett representativt och ett deliberativt demokratiperspektiv. Åsa Vifell har tidigare publicerat bland annat kapitlet "Soft Governance, Employment Policy and Committee Deliberation" i Erik Oddvar Eriksens *Making the European Polity*, utgiven hos Routledge 2005 (tillsammans med Kerstin Jacobsson) samt deltagit i den statsvetenskapliga debatten om EU:s betydelse för disciplinen i tidskriften *European Political Science* med bidraget *Transcending the boundaries of political science* (tillsammans med Karl Magnus Johansson).



368 s, hft
ISBN 91-7335-004-4

Hans Hegeland

Nationell EU-parlamentarism

Riksdagens arbete med EU-frågorna

Europeiska unionen påverkar svensk politik på många sätt. I denna bok kartläggs riksdagens arbete med EU-frågorna under det första decenniet av svenskt EU-medlemskap. Den grundläggande frågan är om EU behandlas som utrikespolitik eller inrikespolitik. Många olika aspekter tas upp, t.ex. EU-nämndens inflytande och konstitutionsutskottets granskning av regeringen. Parlamenten i Finland och Danmark behandlas också.

En slutsats författaren drar är att vi har fått ett eget slags parlamentarism för EU-frågorna, en nationell EU-parlamentarism. I boken diskuteras också hur de nationella parlamenten på egen hand kan skapa sig en viktigare roll i EU-samarbetet. Boken är ett viktigt bidrag i debatten om demokrati och EU.

HANS HEGELAND är statsvetare och var verksam som tjänsteman i riksdagen 1994–2006. Sedan hösten 2006 arbetar han som politiskt sakkunnig i Statsrådsberedningens samordningskansli med ansvar för bl.a. EU-frågor och Utrikesdepartementets frågor.

Läs mer om denna bok och andra på

www.santerus.se



MARIE DEMKER
& LARS SVÅSAND (RED)

Partiernas århundrade

Fempartimodellens uppgång
och fall i Norge och Sverige.

472 s, hft
ISBN 91-89449-76-2

Norges och Sveriges politiska utveckling och politiska institutioner liknar varandra. De bägge har sedan 1950-talet använt ett så kallat »fempartimodell«. Numera ger inte modellen längre en rimlig bild av partisystemen. Essäerna i denna bok är skrivna av forskare i både Sverige och Norge och söker beskriva och förklara hur och varför denna modell brutit samman och hur de nya partierna kan förklaras utifrån fempartimodellens utgångspunkter. Har modellen egentligen någon stabil grund, eller bygger den bara på den tillfälliga likhet som uppstod i de nordiska länderna efter andra världskriget?

Medverkande författare:

JACOB AARS • TORBJÖRN BERGMAN • HENRY BÄCK •

DAG ARNE CHRISTENSEN • MARIE DEMKER •

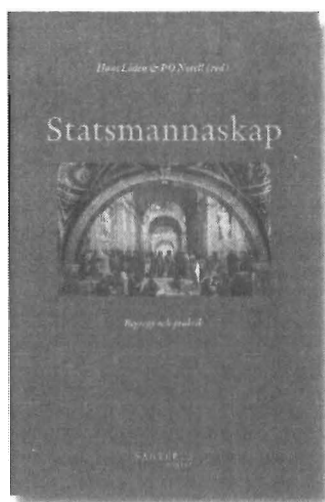
JAN OSKAR ENGENE • SVANTE ERSSON • ULF LINDSTRÖM •

CECILIA MALMSTRÖM • AUDUN OFFERDAL • HELEN RICHARD •

KAARE STRØM • LARS SVÅSAND • ANDERS WIDFELDT • INGEMAR WÖRLUND

Läs mer om denna bok och andra på

www.santerus.se



294 s, hft
ISBN 91-89449-89-4

Statsmannaskapets begrepp och praktik diskuteras av historiker och statsvetare från Sverige, Norge och Danmark utifrån historiska och nutida exempel. Fokus ligger på analys av framträdande personers agerande och frågor som: Vilka egenskaper har de som betraktas som statsmän? Under vilka omständigheter kan dessa egenskaper komma till sin rätt?

HANS LÖDÉN
& P O NORELL (RED)

Statsmannaskap

Begrepp och praktik

Global uppvärmning, terrorism, världsfattigdom är tre exempel på företeelser som i vår tid ställer stora krav på ledarskap för att kunna lösas. Ledarskap utöver det vanliga: *statsmannaskap*. Syftet med denna bok är att öka förståelsen av statsmannaskap som förmågan att i utsatta situationer se problem och lösningar i ett längre perspektiv, att kunna höja blicken och bortse från kortsiktighet och egenintresse.

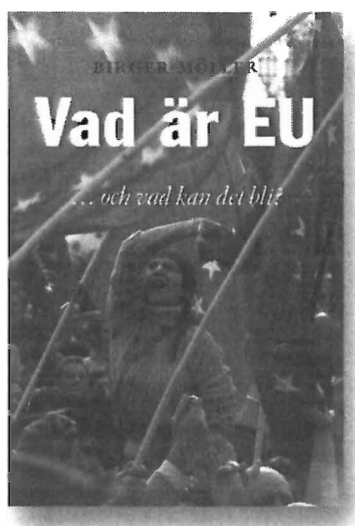
Särskild uppmärksamhet ägnas den svensk-norska unionsupplösningen 1905: Var den fredliga processen resultat av statsmannalikt agerande? Exempel på andra möjliga statsmannaskap som diskuteras är Tjeckoslovakiens delning 1992-93, danska regionreformer under 2000-talets första år, polarforskaren som statsman och administratören som statsman.

Medverkande författare:

HARALD BALDERSHEIM • THOMAS DENK • BO G HALL •
INGER HAMMAR • RONNIE HJORTH • ROLF HUGOSON •
KURT KLAUDI KLAUSEN • LISBETH LEWANDER • HANS LÖDÉN •
P O NORELL • ATLE THOWSEN

Läs mer om denna bok och andra på

www.santerus.se



280 s, hft
ISBN 978-91-7359-000-6
Utkommer februari 2007

Östutvidgningen för oss svenskar? Detta är några av frågorna som behandlas i denna högaktuella bok om vad som händer i vår världsdel. Författaren informerar och resonerar, ger svar och tecknar den historiska bakgrunden. Inte minst synar han de ideologiska drag och ekonomiska villkor som styr vart EU är på väg.

Viktiga förändringar som skett har föranlett nya avsnitt i denna andra upplaga. Det gäller medlemskapet 2007 för

BIRGER MÖLLER är nationalekonom och tidigare universitetslektor vid Handelshögskolan i Göteborg. Han har skrivit flera populärvetenskapliga böcker i ekonomi och om u-länder och haft många allmänna uppdrag, bl.a. i statliga styrelser och som FN-delegat.

BIRGER MÖLLER

Vad är EU ... och vad kan det bli?

Uppdaterad 2:a upplaga

Hur uppstod EU, vad är idén med EU, och vad menas med »politiska slutmål« för EU? Varför var anslutningen till euron självklar nere på kontinenten, medan den hos oss och i Storbritannien setts på med skepsis? Varför alla dessa kriser inom EU? Vad är orsaken till att de forna krigarmakterna Tyskland och Frankrike nu ofta utgör en enad »axel« vid kniviga förhandlingar inom EU? Vad innebär

Bulgarien och Rumänien varigenom EU vuxit med 30 miljoner, de senaste konvulsionerna om Turkiets förhandlingar och långa väg till ett högst eventuellt medlemskap och läget för ett nytt fördrag i stället för det som föll om en »konstitution«. Dessutom berörs i korthet resultatet om tjänstedirektivet, handelskonflikter med Kina samt klimatfrågan och resultatet för miljödirektivet REACH.

Läs mer om denna bok och andra på
www.santerus.se



Under de första fyrtio åren av det europeiska samarbetet fokuserade EU på att föra medlemsländerna närmare varandra, genom att garantera fred och frihandel inom unionens gränser. De senaste årens utveckling har dock i grunden förändrat EU:s roll i världspolitiken. Warszawapaktens upplösning, den snabba ekonomiska utvecklingen i länder som Kina och Indien samt de regionala konflikternas ökade betydelse har förstärkt kraven på att EU inte bara skall verka för fred och frihandel i Europa, utan också i andra delar av världen. Sedan en tid tillbaka arbetar därför unionen aktivt med att stärka sin ställning inom världspolitiken. Målet för arbetet är att EU ska utgöra en ledande global aktör.

I denna bok diskuteras i vad mån EU lever upp till denna målsättning. I vilken utsträckning och inom vilka politikområden kan unionen sägas vara en ledande global kraft? Med vilka medel utövar EU i så fall detta ledarskap? Vilka är de politiska och ekonomiska konsekvenserna av EU:s sätt att agera i världspolitiken?

I den tionde årgången av *Europaperspektiv* presenteras nio bidrag av forskare inom juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen, som utifrån olika angreppssätt analyserar EU:s agerande inom den internationella handels-, bistånds-, miljö- och säkerhetspolitiken.

