

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

Lisbeth Aggestam

EU:s förmåga att tackla de globala utmaningarna:
En fråga om ledarskap? • 23

Arne Bigsten

Biståndets roll i att överbrygga globala obalanser:
EU och Afrika • 51

Magnus Henrekson och Tino Sanandaji

Superentreprenörskap och de globala obalanserna • 81

Sanja Bogojević

EU:s handel med utsläppsätter och de
globala obalanserna i klimatskyddet • 109

Anna Jonsson Cornell

Människohandel som uttryck för globala obalanser:
Vad gör EU? • 133

Andreas Moberg

Kan EU avtala bort den globala obalansen i skydd
för mänskliga rättigheter? • 165

Ari Kokko

Obalanserna mellan EU och Kina • 193

Anke Schmidt-Felzmann

Ryssland och eu i den nya globala maktbalansen • 239

Ole Elgström

Omvärldens bild av EU:
hinder eller tillgång i arbetet mot de globala obalanserna? • 275

Presentation av författare och redaktörer • 299

Förord

Inför det tredje toppmötet för EU:s östra partnerskap i Vilnius den 28–29 november 2013 hade nya frihandels- och samarbetsavtal framförhandlats för Georgien, Moldavien och Ukraina. Men efter hårda påtryckningar från Moskva valde Ukrainas president Viktor Janukovitj att inte skriva på associeringsavtalet med EU, trots goda utsikter om kraftigt ökad handel med länderna inom unionen i utbyte mot demokratiska och ekonomiska reformer. De folkliga protesterna lät inte vänta på sig. I den ukrainska huvudstaden Kiev blev demonstrationerna de mest omfattande sedan den orangea revolutionen 2004 och manifesterade på nytt det folkliga missnöjet med att landet håller fast vid banden till Ryssland snarare än att närma sig EU.

Kampen mellan EU och Ryssland om Ukraina är ett i raden av exempel där Europa står inför betydande utmaningar på den världspolitiska arenan. Den arabiska våren och utvecklingen i Mellanöstern, inte minst i Syrien, Libyen och Egypten, är andra sammanhang där EU:s handlingskraft har satts på prov. Men utmaningarna gäller inte endast unionens närområde och de akuta kriser och konflikter runt om i världen som kräver en snabb lösning. Tvärtom är många globala problem – klimathotet, världshandeln, fattigdomen och den internationella människohandeln – sprungna ur obalanser som kräver målmedvetna och långsiktiga insatser från både EU och andra aktörer på den världspolitiska scenen.

Krisåren har utan tvekan urholkat EU:s ekonomiska och politiska resurser och tvingat unionen att prioritera sina inre problem. När den ekonomiska utvecklingen nu ter sig något mer gynnsam söker

EU därför på nytt sin roll på den världspolitiska arenan, där nya regionala maktcentra är på väg att etablera sig. Frågan är vilken förmåga EU har att hantera de stora utmaningar som följer av de globala obalanserna? Vanligtvis hävdas att EU:s främsta styrka ligger i en utrikespolitik baserad på normer och värderingar, och att den ekonomiska styrkan och unionens handelsmakt ger goda förutsättningar för europeiskt inflytande. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har också nya institutionella lösningar skapats för att EU ska kunna bedriva en effektiv utrikespolitik, bland annat den nya utrikestjänsten och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Men på vilket sätt kan EU vara en konstruktiv kraft i världspolitiken?

I *Europaperspektiv 2014* diskuterar tio ledande forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap vår tids viktigaste globala frågor och EU-samarbetets betydelse för att driva dem framåt. Klarar EU att upprätthålla sin ambitionsnivå i arbetet med klimatåtgärder, frihandel, bistånd och mänskliga rättigheter? Hur utvecklas EU:s strategiskt viktiga relationer till Kina, Ryssland och länderna i Afrika? Och har Cathrine Ashton och EU:s nya utrikestjänst lyckats ge unionen en starkare röst i världspolitiken, trots de allt djupare politiska skiljelinjer som krisen skapat mellan medlemsländerna?

Detta är den sjuttonde årgången av årsboken *Europaperspektiv*, som ges ut gemensamt av de tre nätverken för Europaforskning i ekonomi, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare.

Det redaktionella arbetet har hållits samman av redaktionssekreterare Moa Mårtensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 21 maj 2013 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2014

Antonina Bakardjieva Engelbrekt Lars Oxelheim Thomas Persson

Inledning

När Maastrichtfördraget trädde i kraft den första november 1993 upprättades en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik för Europeiska Unionen (EU). Sovjetunionens fall och det kalla krigets slut öppnade nya möjligheter för den europeiska gemenskapen att bli en mer betydande röst i världspolitiken. Med sin ekonomiska styrka och sina grundläggande värderingar om demokrati och mänskliga rättigheter har unionen alltsedan dess verkat för frihandel och fred i både sitt närområde och i världen i övrigt. Men efter flera år av djup ekonomisk kris står nu EU inför avgörande utmaningar på den världspolitiska arenan. Frågan är på vilket sätt EU kan och bör vara en konstruktiv kraft i världspolitiken?

Den senaste utvecklingen i Ukraina illustrerar unionens strävan efter inflytande över länder i sitt närområde. I samband med toppmötet för EU:s östra partnerskap i november 2013 – precis tjugo år efter Maastrichtfördragets ikraftträdande – valde dock Ukrainas president Viktor Janukovitj att inte skriva under det framförhandlade associeringsavtalet med EU. Påtryckningarna från Moskva blev till slut avgörande för den ukrainske presidentens val att hålla fast vid banden till Ryssland snarare än att närma sig EU, trots de goda utsikterna om att avtalet skulle driva fram en kraftigt ökad handel med länderna inom unionen. Även den tidigare gastvisten mellan Ryssland och Ukraina i januari 2009 fick allvarliga konsekvenser för EU:s energitrygghet och påverkade både medborgare och företag inom unionen.

EU utmanas också av nya regionala maktcentra och de kraftigt växande tillväxtekonomierna i Asien, Afrika och Sydamerika.

Fortfarande befinner sig EU i tät kamp med USA om vilken ekonomi som är världens största och unionen står alltså för en betydande andel av världshandeln. EU har också en ledande roll som världens främsta biståndsgivare och betraktas av många som föregångare i kampen för att rädda klimatet och som spridare av fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Men krisåren har väsentligt urholkat unionens ekonomiska och politiska resurser. Den ekonomiska och finansiella krisen har tvingat EU att ägna sig åt de interna utmaningarna: att återupprätta förtroendet för den gemensamma valutan genom att konsolidera den europeiska ekonomin och förstärka det institutionella ramverket. Riskerna är därför överhängande att krisen påverkar EU:s internationella betydelse negativt.

Den här boken handlar om EU:s roll för att hantera några av vår samtids största utmaningar: klimathotet, frihandeln, fattigdomen och människohandeln. Dessa utmaningar följer av de globala obalanserna som i grunden är ekonomiska, politiska och sociala till sin karaktär. Hur kan och bör EU bidra till att hantera de stora utmaningar som följer av globala obalanserna? Klarar EU att upprätthålla sin höga ambitionsnivå vad gäller klimatåtgärder, frihandel, bistånd och mänskliga rättigheter? Hur utvecklas EU:s strategiskt viktiga relationer till Kina, Ryssland och länderna i Afrika? Och har EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik och den nya utrikes-tjänsten lyckats ge unionen en starkare röst i världspolitiken, trots de allt djupare politiska skiljelinjerna som krisen skapat mellan medlemsländerna? Dessa är några av de frågeställningar som *Europaperspektiv 2014* – den sjuttonde årgången av årsboken – behandlar.

Unionens externa verksamhet är mycket omfattande. Den rör allt från konfliktförebyggande och krishantering, såväl civila som militära insatser, till insatser för världshandeln genom bilaterala och multilaterala överenskommelser. Den bygger bland annat på utvecklingssamarbete, grannskapspolitik och humanitärt bistånd, och tar sig an viktiga globala utmaningar såsom fred och säkerhet, klimatförändringar, energitrygghet och global migration. Någon fullständig bild av EU:s roll inom alla dessa områden är inte möjlig att ge. Istället ligger fokus i boken på några områden där de globala obalanserna är särskilt utmanande och unionens insatser kan spela en avgörande roll.

Som ett led i att öka den europeiska konkurrenskraften är handel och investeringar av avgörande betydelse, inte bara mellan unionens medlemsländer utan även med andra länder i världen. EU:s handelspolitik och strategiska samarbeten med ledande ekonomiska stormakter är en viktig del av EU:s utrikespolitik. Unionen håller för tillfället på att framförhandla ett nytt frihandelsavtal med USA, och EU är också en viktig pådrivare av frihandeln inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). Men den globala ekonomin och handeln har genomgått genomgripande förändringar under de senaste åren. Nya tillväxtländer och i synnerhet Kina har blivit allt viktigare globala aktörer med stor ekonomisk makt. Därför är det också viktigt för EU att utveckla sina strategiska samarbeten med de nya tillväxtländerna. Dit hör även Ryssland som är den ekonomiska och politiska stormakt som har störst strategisk betydelse i EU:s närområde. Samarbetet med Ryssland har till stor del kretsat kring den viktiga energi- och råvaruindustrin som är avgörande för EU:s energiförsörjning och energitrygghet. Men handelspolitiken är också nära förknippad med en annan av de stora utmaningarna: den globala klimatfrågan.

EU har under lång tid varit en drivande kraft i fråga om skärpta utsläppskrav för industriländerna i de internationella klimatförhandlingarna. Genom ambitiösa mål på klimat- och energiområdet, till exempel att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent till 2020, vill EU visa sin beslutsamhet att tackla klimatfrågan och ange färdriktningen för det globala klimatsamarbetet. Därtill ska energianvändningen minska med 20 procent och andelen förnybar energi motsvara 20 procent av all energianvändning i EU år 2020. EU:s ledande roll på klimatområdet bygger till stor del på medlemsländernas beslutsamhet och förmåga att samarbeta. Och ett av de viktigaste instrumenten i EU:s klimatarbete är handeln med utsläppsrätter (EU ETS). Men frågan är om EU även kan övertyga andra länder att använda detta system och på så sätt bidra till att hantera en av vår tids största globala obalanser.

På liknande sätt utgör den globala migrationsfrågan en betydande utmaning för unionens roll i världen. Den ekonomiska och finansiella krisen har lett till massarbetslöshet i många av unionens

medlemsländer men på längre sikt står EU inför stora demografiska förändringar på grund av sin åldrande befolkning och därmed en förväntad brist på arbetskraft. Därtill har EU att hantera den ström av flyktingar och asylsökande som söker sig till EU, inte minst till följd av de politiska oroligheterna i Nordafrika och Mellanöstern. Även migrationspolitiken är avhängig medlemsländernas förmåga att samarbeta och solidariskt bidra till att hantera de globala obalanserna på migrationsområdet. Och även om medlemsländerna strävar efter en gemensam migrationsstrategi så är motsättningarna stora mellan länderna. Ofta har migrationspolitiken hanterats ur ett rent säkerhetsperspektiv och haft bristande samstämmighet med övrig utrikespolitik, exempelvis det humanitära biståndet, utvecklingspolitiken och respekten för mänskliga rättigheter. Därtill har skyddet för asylsökande och flyktingar varit bristfälligt; många har fallit offer för kränkande behandling och utsatts för människohandel.

Lissabonfördraget har integrerat utvecklingspolitiken som en del av utrikespolitiken och ett nytt generaldirektorat för utveckling och samarbete har inrättats med ansvar för att utforma EU:s utvecklingspolitik och förmedla bistånd runt om i världen. Men ansvaret för unionens biståndsinsatser delas mellan EU och medlemsländerna, och förutsätter därför omfattande samordning för effektiv användning av resurserna. Unionens ledande roll för att bidra till fattigdomsminskning och ekonomisk utveckling framför allt i Afrika är därför beroende av europeisk samordning och bör kopplas till unionens övriga utrikespolitik, inte minst migrationspolitiken, som kan bidra till att minska obalanserna mellan EU och fattiga delar av världen.

Frågan om unionens roll i världspolitiken bottenar således i en rad globala obalanser som är kopplade till några av vår tids största utmaningar – klimathotet, frihandeln, fattigdomen och människohandeln – vilka behandlas i denna bok.

I bokens första kapitel undersöker *Lisbeth Aggestam* om reformerna av det formella ledarskapet inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har stärkt unionens förmåga att tackla de globala obalanserna. Hon visar i sin analys att det råder en fortsatt spänning mellan EU:s interna ambivalens kring hur starkt ledarskapet

får vara och ambitionerna att unionen skall spela en ledande roll i världspolitiken. Att delegera ledarskap i utrikespolitiken till EU är en symboliskt laddad och känslig fråga ur ett suveränitetsperspektiv. Kapitlet granskar Catherine Ashtons arbete som EU:s första höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och belyser de problem Ashton har haft att samordna såväl EU-institutionerna som medlemsstaterna. Ashton har blivit hårt kritiserad för att sakna förmåga till såväl uppgiftsinriktat som visionärt ledarskap. I motsats till de starkt individcentrerade perspektiv som dominerar forskningen om europeiskt ledarskap hävdar dock Aggestam att de individuella egenskaperna hos den höga representanten inte nödvändigtvis är avgörande för effektiviteten. Ett effektivt europeiskt ledarskap är bara möjligt, menar författaren, med en välfungerande europeisk utrikestjänst och en uttalad politisk vilja hos medlemsländerna att samordna utrikespolitiken. De slutsatser som har dragits i forskningen om EU:s agerande under den arabiska våren pekar också i denna riktning.

Valet av en ny hög representant under 2014 blir symboliskt viktigt för att signalera EU:s globala ambitioner. En enskild individ har begränsade möjligheter att lösa alla de strukturella samordningsproblem som EU fortsätter att brottas med. Aggestam framhåller dock att nästa höga representant, till skillnad från sin företrädare, kommer att ha tillgång till en fullfjädrad europeisk utrikestjänst. Hon menar att den nya höga representanten därmed har ett gyllene tillfälle att verka för en unik ledarskapsroll som policyentreprenör. Den höga representanten kan bli ett nav i de överlappande nationella och europeiska diplomatiska nätverken, med kompetens och överblick att i ett tidigt skede identifiera viktiga framtidsfrågor och dra upp riktlinjer för hur EU kan hantera de globala obalanserna.

I bokens andra kapitel riktar *Arne Bigsten* ljuset mot den ekonomiska obalansen mellan EU och Afrika och ställer frågan om EU kan minska den med hjälp av sin utvecklingspolitik. Fattigdomen i Afrika är en allvarlig utmaning för EU ur ett rättvis- och solidaritetsperspektiv, men det ligger också i EU:s eget intresse att ha ett stabilt och välmående Afrika. Bigsten diskuterar hur biståndspolitiken bör struktureras och vad som kan göras inom EU för att biståndet till

Afrika ska bli mer effektivt. Först analyseras konsekvenserna av bristande samordning mellan givare, av att biståndsflödena är oförutsägbara för mottagarna och att bistånd binds för inköp i givarländerna. Därefter granskar Bigsten kommissionens och medlemsstaternas val av mottagarländer. Speciellt de största givarländerna inom EU har strategiska eller kommersiella intressen av att vara på plats i olika länder, och då inte nödvändigtvis i de som är fattigast. Slutligen diskuteras hur kommissionens och medlemsländernas utvecklingspolitik bör organiseras och vad den strategiska inriktningen på EU:s bistånd bör vara. Bigsten avslutar med en kortare diskussion om möjligheterna att minska obalansen mellan EU och Afrika genom att öppna upp för ökad migration till EU.

Förutom att förbättra sin biståndspolitik vad avser policy och koherens, så behöver EU förbättra implementeringen. Den centrala strategifrågan här är i vilken grad biståndet bör samordnas EU-länderna emellan. En väg att förbättra samordningen är att ge kommissionen större makt. Detta kan enligt Bigsten göras på två huvudsakliga sätt. Antingen kan medlemsländerna bestämma sig för att kanalisera mer biståndsmedel genom kommissionen. Man kan t.ex. välja att använda kommissionen snarare än bilaterala kanaler för vissa typer av bistånd, som av politiska skäl hanteras bättre i ett multilateralt sammanhang. Eller så kan kommissionens roll vara att skapa en tätare samordning av EU-ländernas bistånd. Slutligen kan obalansen mellan EU och Afrika minskas genom att EU öppnar upp för ökad migration från Afrika.

I bokens tredje kapitel analyserar *Magnus Henrekson och Tino Sanandaji* de globala obalanser som finns i innovativt entreprenörskap. Det finns en bred konsensus om att entreprenörskap är en viktig nyckel till jobbskapande och tillväxt i Europa, men författarna framhåller att framgångsrikt entreprenörskap i Europa också kan gynna den ekonomiska utvecklingen i andra delar av världen. Orsaken är att entreprenöriella innovationer inte bara gynnar det land där de uppkommer. Ny kunskap gynnar på lång sikt alla länder som kan använda sig av den nya teknologin eller produkterna. Henrekson och Sanandaji menar att innovativt entreprenörskap är distinkt från egenföretagande och småföretagande. De flesta

egenföretagare är levebrödsföretagare snarare än innovativa och tillväxtorienterade entreprenörer. För att bättre identifiera den senare gruppen studerar Henrekson och Sanandaji de dollarmiljardärer i *Forbes Magazines* årliga sammanställning som blev förmögna genom företagande, vilka författarna kallar superentreprenörer. De identifierar 996 superentreprenörer i ett femtiotal länder under perioden 1996–2010. Miljardärerna på *Forbes* lista har grundat ca hälften av de största tillväxtföretagen under efterkrigstiden.

Genom att systematisk mäta mängden superentreprenörer och nivån på riskkapitalinvesteringar i olika regioner visar Henrekson och Sanandaji att USA och i viss mån även Asien ligger före Europa i innovativt entreprenörskap. Europa underpresterar trots att regionen har många av förutsättningarna för innovativt entreprenörskap, såsom en välutbildad arbetskraft, hög BNP per capita, stora investeringar i forskning samt utveckling och välutvecklad infrastruktur. Vad kan då EU och medlemsstaterna göra för att få mer superentreprenörskap i Europa? Författarna menar att höga skatter kan vara en viktig förklaring till Europas underprestation. De pekar också på betydelsen av att separera policy som syftar till att främja små och medelstora företag från policy för att främja innovativt entreprenörskap. Många europeiska länder har särregler för småföretag, som i praktiken leder till att dessa uppmuntras att förbli små. Till sist kan ökad marknadsintegration i Europa vara viktig för att öka storleken på marknaden och uppnå den kritiska massa som krävs för framväxt av nya entreprenöriella företag.

I bokens fjärde kapitel granskar *Sanja Bogojević* EU:s försök att utjämna de globala obalanser som finns i ansvarstagande för klimatet. Dessa obalanser avspeglas tydligt i att bara ett fåtal länder tar ansvar för sina koldioxidutsläpp. Inte mer än cirka 20 procent av världens växthusgasutsläpp omfattas av klimatavtal. Bogojević ställer frågan om EU har förmågan att motivera fler länder att vidta klimatåtgärder. Unionens system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) står i fokus för analysen. Bogojević noterar att detta system ofta betraktas som en internationell förebild och har stått modell för liknande regleringssystem i flera länder. Dessutom menar hon att EU ETS också är det främsta exemplet på EU:s ledarambitioner inom

den globala klimatregimen. Genom att tillämpa EU ETS försöker EU föregå med gott exempel och främja ett klimatansvar i andra delar av världen. Unionen har även försökt ge EU ETS internationell räckvidd genom att tillämpa systemet på luftfarten, och då kräva utsläppsrätter för flygningar som lyfter från eller landar på en flygplats inom EU, oavsett avreseland och slutdestination.

Har EU:s åtgärder fått någon effekt på den internationella klimatregimen? Bogojević konstaterar att EU har lyckats ”spänna sina muskler” och skapa ett politiskt tryck för ökat globalt ansvarstagande för klimatet. Unionen har dock inte klarat att på egen hand införa regler för flygbolag utanför sina gränser. Därtill blev motståndet från stora ekonomiska makter som Kina, Indien, USA och Ryssland för starkt. Av detta drar Bogojević slutsatsen att EU inte kan agera unilateralt för att motverka de globala obalanserna i ansvar för klimatet. Istället bör EU satsa på att skapa en stark röst för unionen som helhet i de internationella klimatförhandlingarna. Det kräver, framhåller hon, att medlemsstaterna kan enas om hur det internationella klimatskyddet bör utformas, men också att de arbetar för en ännu starkare inre marknad. Med den inre marknadens attraktionskraft som hållhake kan EU utöva betydande miljöpolitiska påtryckningar på global nivå, även om detta i sig inte räcker för att unionen ska kunna beskrivas som en miljöhjälte.

I bokens femte kapitel analyserar *Anna Jonsson Cornell* människohandeln som ett uttryck för globala obalanser, och utvärderar EU:s insatser för att motverka den. EU har satt åtgärder mot människohandel högt på sin prioriteringslista och driver denna fråga såväl internt som i förhållande till länder utanför unionen. Under lång tid har forskare och aktivister betonat att människohandel bara kan bekämpas med ett holistiskt och integrerat synsätt som inkluderar såväl förebyggande insatser som brottsbekämpning, lagföring och skydd för särskilt utsatta grupper. Den linje som EU driver idag i kampen mot människohandel omfattar alla dessa perspektiv. Men människohandeln verkar inte minska i omfattning. Antalet dömda förövare är mycket lågt i förhållande till den uppskattade förekomsten av människohandel. Detsamma gäller antalet identifierade brottsoffer. En av huvudfrågorna för kapitlet är hur vi kan förklara att

människohandeln inte minskar trots all politisk uppmärksamhet den får och de åtgärder som EU har vidtagit. Författaren beskriver människohandelns drivkrafter och identifierar dess offer och förövre. Till sist granskas EU:s åtgärder i kampen mot människohandeln.

Jonsson Cornell drar slutsatsen att det har funnits stora svårigheter att genomföra EU:s politik mot människohandel. Framförallt har det varit en utmaning för EU att agera som en enad och stark aktör på den internationella arenan. EU:s politik mot människohandel tar sin utgångspunkt i den grova kränkning av människorätten som brottet innebär. Unionen har dock fortsatta problem med sin interna samordning och harmonisering vad gäller åtgärder mot människohandel. Det är framför allt synen på prostitution, migration och arbetsrättsliga frågor som skapar samordningsproblem inom EU. Författaren betonar att samtliga dessa problemområden är kopplade till den efterfrågan som gör att människohandel inte minskar utan snarare ökar. Hon understryker att EU och dess medlemsstater måste bli mycket mer effektiva i arbetet med att motverka efterfrågan. De måste också trappa upp ansträngningarna att implementera staters internationellrättsliga ansvar i förhållande till dem som fallit offer för människohandel. Att EU klarar av dessa saker internt ser Jonsson Cornell som en förutsättning för att unionen ska kunna agera kraftfullt i kampen mot människohandel på global nivå.

I bokens sjätte kapitel fokuserar *Andreas Moberg* på den globala obalansen i skydd för individuella mänskliga rättigheter. EU använder sig av politiska villkorsklausuler i arbetet med att jämna ut denna globala obalans, och Moberg beskriver och utvärderar detta instrument. Politiska villkorsklausuler är avtalsklausuler som innebär att parterna till avtalet måste respektera vissa värden för att undvika att motparten suspenderar eller häver avtalet i fråga. Då EU är en viktig samarbetspartner i flera frågor, särskilt handel och utvecklingssamarbete, är merparten av världens stater mycket angelägna om att deras avtal med unionen ska hållas. Eftersom avtal kan suspenderas om mänskliga rättigheter inte respekteras innebär villkorsklausulerna, åtminstone i teorin, att skyddet för dessa värden prioriteras högre. Villkorsklausuler har förekommit ända sedan sjuttioalet men det var först i början av nittioalet som EU beslutade

sig för att använda villkorsklausuler i alla avtal med stater utanför unionen.

Under de senaste tjugo åren har villkorsklausuler gått från att vara ovanliga till att finnas i EU:s avtal med ca 80 procent av världens stater. Moberg redovisar med vilka stater EU har avtal innehållande villkorsklausul. Han gör därefter en kritisk analys av alla de fall då EU har åberopat klausulen till följd av att unionen ansett att motparten har brutit mot mänskliga rättigheter. Betydande kritik har förts fram mot hur EU använder villkorsklausulerna. Kritiken består i första hand av att EU förefaller använda olika måttstock för olika stater, beroende på vilka andra intressen som står på spel, förutom skyddet för mänskliga rättigheter. Mobergs övergripande slutsats är att denna kritik är allvarlig och inte kan avfärdas. Samtidigt identifierar författaren positiva konsekvenser av att villkorsklausuler används. Framförallt lyfter Moberg fram betydelsen av att villkorsklausulerna skapar en diskussionsplattform för frågor om mänskliga rättigheter. Dialog om skyddet för mänskliga rättigheter är enligt Moberg första steget mot förbättring. När frågan om skydd för mänskliga rättigheter lyfts upp på förhandlingsbordet är detta således en landvinning i sig.

I bokens sjunde kapitel belyser *Ari Kokko* tre områden där obalanserna mellan EU och Kina har skapat betydande problem. Det första är Kinas stora handelsöverskott, som återspeglas i stora bilaterala underskott i EU, USA och andra delar av världen. Kapitlet diskuterar förklaringarna till det kinesiska exportmiraklet och betonar särskilt betydelsen av låga arbetskraftskostnader. Den andra obalansen är asymmetrin vad gäller marknadstillträde och konkurrensförutsättningar för utländska investeringar. Medan kinesiska företag har nästan obegränsad tillgång till EU:s inre marknad, inklusive marknaden för statlig upphandling, har EU-företagen i Kina små möjligheter att konkurrera inom de branscher som definierats som strategiskt viktiga. Den tredje obalansen gäller EU:s förmåga att agera som en jämbördig motpart i förhandlingar med Kina. Medan vissa av EU:s medlemsländer främst är intresserade av skapa bättre tillträde till den kinesiska marknaden prioriterar andra medlemmar möjligheterna att attrahera direktinvesteringar och lån från Kina. Denna splittring har medfört att EU inte lyckats utveckla någon gemensam Kina-

politik. Fragmenteringen har också tillåtit Kina att maximera sin förhandlingsstyrka genom att fokusera på bilaterala relationer med utvalda medlemsländer istället för att förhandla med hela EU.

Kokko menar att ekonomiska och demografiska förändringar i Kina redan börjat bidra till högre arbetskraftskostnader som på sikt kommer att reducera exportens onaturligt höga konkurrenskraft. Det krävs därför inga särskilda åtgärder från EU för att begränsa de kinesiska handelsöverskotten. Vad gäller konkurrensförutsättningarna i Kinas strategiska industrier finns inga motsvarande trender, och på grund av splittringen inom EU finns det heller inte stora möjligheter att uppnå snabba resultat genom att sätta press på Kina och kräva jämlika villkor. Kokko föreslår därför att den lämpligaste strategin är att låta EU-institutionerna fortsätta förhandlingarna med Kina om ökat tillträde, men samtidigt fokusera på ett transatlantiskt frihandelsavtal med USA, som skapar en motvikt till Kina och kan bidra till att stärka EU:s position både ekonomiskt och politiskt.

I bokens åttonde kapitel analyserar *Anke Schmidt-Felzmann* relationen mellan EU och Ryssland i den nya globala maktbalansen. EU och Ryssland är grannar och ömsesidigt beroende handelspartners. Utöver det är Ryssland även en viktig samarbetspartner till EU i regionala och globala frågor. EU måste emellertid hantera ett flertal obalanser i sin relation till Ryssland. Ett problem som kapitlet särskilt lyfter fram är att EU genomlever en tid av inre kris och splittring samtidigt som den ryska regeringen har tydliggjort sin satsning på landets återkomst som stormakt. Dessa omständigheter menar Schmidt-Felzmann gör att EU:s förmåga att förverkliga utrikespolitiska intressen gentemot Ryssland är synnerligen begränsad. EU:s företrädare möter betydande motstånd från de ryska beslutsfattarna, som under förhandlingar ofta är beredda att ta strid in i det sista. Samtidigt sätter förändringar i den globala maktbalansen press på EU. Särskilt den ökade konkurrensen från tillväxtekonomierna begränsar EU:s förmåga att dra fördel av sin marknadsmakt och attraktionskraft i förhandlingarna med Ryssland. EU:s interna maktobalanser tar sig uttryck i stridigheter mellan EU:s institutioner och meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna, och utgör ytterligare ett hinder för en jämbördig relation med Ryssland.

Den mest grundläggande frågan i EU:s Rysslandpolitik är enligt Schmidt-Felzmann om EU bör öka trycket på Ryssland för att åstadkomma en förändring av rysk inrikes- och utrikespolitik, eller om ett större tryck skulle leda till försämrade relationer där man riskerar att de ryska beslutsfattarna vänder sig bort från EU. Schmidt-Felzmann framhåller att meningsskiljaktigheterna mellan de numera 28 EU-länderna och Ryssland – tillsammans med det invecklade maktspelet mellan olika EU-aktörer – skapar goda möjligheter för Ryssland att använda en söndra-och-härska-strategi. För att åstadkomma ett avgörande skifte i förhållande till sin stora östra granne måste EU blir tuffare i förhandlingarna och inte ge efter för ryska krav.

I bokens nionde och avslutande kapitel studerar *Ole Elgström* omvärldens bilder av EU och hur omvärldens uppfattningar påverkar unionens möjlighet att göra något åt globala obalanser. Fokus ligger på hur andra aktörer uppfattar unionens makt och dess möjlighet att agera som en ledare i olika sakfrågor; handel, klimatfrågor och bistånd. Ett genomgående tema är variation: Elgström hävdar att synen på EU som internationell aktör skiljer sig åt beroende på vilken sakfråga man analyserar respektive vilken geografisk region man studerar. Ett centralt budskap är att EU:s ledarskap och inflytande inte bara avgörs av EU själv. Det påverkas också av hur andra aktörer ser på EU:s roll och hur de reagerar på unionens initiativ. Man kan inte vara ledare utan att ha följare. Man kan svårligen ha normativ makt om ens normspridningsförsök uppfattas som illegitima. Det är svårt att få inflytande om man inte uppfattas som trovärdig och legitim. Ett tydligt generellt resultat är att det huvudsakligen är i frågor om ekonomi och handel som EU ses som en stormakt. Men trots att EU ses som en stormakt i handelsfrågor, innebär detta inte att man nödvändigtvis ses som en ledare. EU uppfattas som en ledare bara "ibland" och "inom vissa områden", nämligen där man gjort ensidiga eftergifter eller där man framstått som en förkämpe för liberalisering.

EU bör, enligt Elgström, inför kommande förhandlingar noggrant analysera vilka förväntningar viktiga motparter har på unionen. Man bör förfina sin externa kommunikationsstrategi och ägna mer uppmärksamhet åt att i förväg samordna sina strategier så att man

framstår som en koherent och legitim förhandlingspart. Slutligen bör EU anpassa sina strategier och sitt koalitionsbyggande till rådande maktförhållanden så att strategierna framstår som realistiska och trovärdiga. Det är bara om man följer dessa råd som man har möjlighet påverka de globala obalanserna.

De nio kapitlen i *Europaperspektiv 2014* bidrar med ekonomiska, juridiska och statsvetenskapliga bedömningar av EU:s stora utmaningar på den globala arenan. En viktig slutsats av kapitlen är att EU:s framtida roll i världen är avhängig av medlemsstaternas och EU-institutionernas förmåga att samarbeta effektivt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU behöver nå enighet kring de grundläggande prioriteringarna och förbättra samstämmigheten mellan olika politikområden. Om unionen ska lyckas spela en ledande roll i kampen mot vår tids allvarligaste globala utmaningar krävs också att de nya institutionella lösningar och funktioner som inrättades i och med Lissabonfördraget fungerar effektivt.

Samtidigt utmanas medlemsländernas suveränitet av det allt djupare samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitikens område. Stundtals har ländernas skiftande intressen varit svåra att förena vilket tidigare undergrävt unionens möjlighet att utöva globalt ledarskap i en rad frågor. Omvärldens bild av unionen som en ledande aktör för att hantera de globala obalanserna är långt ifrån entydig. Mycket står därför på spel när européerna håller val till Europaparlamentet den 22–25 maj 2014. Flera topposter i EU:s institutioner kommer att tillsättas efter valet, inklusive EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Frågan är om unionens nya ledarskap kan bli den samlande kraft som ger EU en stark röst i världen, eller om inre motsättningar kommer att minska möjligheterna till europeiskt inflytande. Det stundande Europavalet blir avgörande för unionens framtida globala strategi och för unionens framtida roll i världen.