

# Förutsättningar för en ny europeisk säkerhetsordning

## *En EUropeisk säkerhetsordning?*

Malena Britz

### **Prerequisites for a new European security order: a EUropean security order?**

Departing from Russia's full-scale invasion in Ukraine in 2022, this article analyses the OSCE-based security order that prevailed since the Cold War and that later was formalised in the Organisation for Security and Co-operation in Europe. The first conclusion is that the OSCE-based European security order was successively weakened, and at the longest can be said to have functioned until 2014. The second conclusion is that this security order will not reappear even if the OSCE survives the consequences of the war. The article then analyses the partially parallel development of the EU as a security actor in Europe, and the potential of the EU to become a node in a new European security order. The third and fourth conclusions are that the EU has the potential of being a node in a new European security order, but that it will also need to become a node in a larger global order.

## **Inledning**

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har en vanlig kommentar från både politiker och analytiker i media varit att Ryssland brutit mot "den europeiska säkerhetsordningen". Ett sådant uttalande väcker ett antal frågor: vad bestod den gamla säkerhetsordningen av? Om den är bruten, kan den repareras? Efter ett år av storskaligt krig i Europa är svaren på dessa frågor inte självklara. Det är dock svårt att se en framtid där total avsaknad av säkerhetsordning råder eftersom kriget samtidigt har drivit fram en tydlig europeisk och transatlantisk enighet till stöd för Ukraina och därmed även vissa grundläggande normer om staters rätt till suveränitet. En utmaning för analysen av den framtida europeiska säkerhetsordningen är förstås att det pågående kriget innebär att vi befinner oss mitt i skiftet mellan den gamla ordningen och något

Malena Britz är verksam vid Försvarshögskolan (FHS).

E-post: malena.britz@fhs.se

nytt. Det går dock att med hjälp av tidigare litteratur om politiska ordningar och kunskap om den gamla europeiska säkerhetsordningen identifiera viktiga förutsättningar för en ny. En annan viktig fråga för den här artikeln är om EU kan spela en roll i en sådan framtida europeisk säkerhetsordning? Skälet till detta är EU:s framväxande roll inom utrikes- och säkerhetspolitik där dess betydelse för säkerhet och försvar i Europa ökat de senaste åren samtidigt som unionen inte hade någon formell roll i den gamla säkerhetsordningen.

För att svara på dessa frågor börjar artikeln med att analysera den gamla ordningen för att därefter analysera EU:s utveckling som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör från civil kraft till civil makt. En första slutsats av analysen är att den europeiska säkerhetsordningen fungerade allt sämre sedan 1999 och att den åtminstone slutade fungera redan 2014. En andra slutsats är att den gamla ordningen inte kommer kunna återuppstå även om organisationen OSSE överlever konsekvenserna av kriget (jmf Dalsjö i detta specialnummer). En tredje slutsats är att EU 2023 närmar sig att vara en civil makt och därmed har potential att vara en nod i en ny europeisk säkerhetsordning. Slutligen analyseras de beståndsdelar av en ordning som finns idag och en fjärde slutsats är att det inte räcker för EU att vara en civil makt för att vara en nod i en europeisk säkerhetsordning utan att unionen även behöver kunna axla rollen som en global aktör och på så sätt bli en nod i en större global ordning.

## Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen

Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen bygger på de förhandlingar som inleddes 1973 i Helsingfors och resulterade i Helsingforsavtalet 1975 (Doeser 2012: 148–150). Därefter följde ett antal uppföljande möten som gick under namnet den Europeiska säkerhetskonferensen (ESK). ESK-processen bestod av fyra formella uppföljande möten och ett antal möten däremellan som alla behandlade specifika delar av avtalet (slutakten) från Helsingfors 1975. Den formella mötesserien avslutades 1992 i Helsingfors då ESK-ordningen formellt knöts till FN-stadgan som ett regionalt säkerhetsarrangemang enligt kapitel VII. I och med detta blev den europeiska säkerhetsarkitekturen tydligt en del av en större global ordning.

Gorbatjovs inställning till Sovjetunionens europeiska grannar och USA:s roll i en europeisk säkerhetsordning visade sig under 1989 ha stor betydelse inte enbart för Sovjetunionens öde, utan även för utvecklingen av den europeiska säkerhetsordningen. Martin A. Smith (2006) lyfter fram hur Gorbatjovs tal i Europarådet 1989, där han beskrev att både Sovjetunionen och USA var naturliga delar av det europeiska huset, bröt med tidigare Sovjetiska ledares inställning att USA skulle hållas utanför eftersom landet inte hade någon naturlig plats i Europa. I talet tydliggjorde Gorbatjov också att inget land kan tvinga vare sig politiska, ekonomiska eller sociala system på något annat land. På så

sätt betonade han en stark syn på staters suveränitet. Smith beskriver också hur ESK under en period 1989–1990 var i fokus för de sovjetiska ledarna. Under ett extraordinärt möte i november 1990 undertecknades Parisstadgan, vilken innebar slutet på kalla kriget. Under detta möte höll Gorbatjov ytterligare ett tal där han betonade betydelsen av det europeiska hemmet:

We can talk about a legally defined European space in the spheres of security, human rights, the economy, ecology and information as something completely attainable. The similar ideas of a 'European home', a 'European confederation' and a 'peaceful European order' are being incorporated in a kind of political project. (Gorbatjov 1990, citerad i Smith 2006: 9).

Parisstadgan försökte uppnå en ömsesidig rustningskontroll och transparens ifråga om militära styrkor. Den satte också tak för hur stora militära styrkor Nato respektive Warszawapakten fick ha. Den möjliggjorde för Sovjet och senare Ryssland att bibehålla en roll i en europeisk säkerhetsarkitektur efter att kalla kriget var slut (Smith 2006:16). ESK-ordningen och Parisstadgan lade tillsammans grunden för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och samarbetet blev organisatoriskt formaliserat 1994. Speciellt för just den europeiska säkerhetsordningen är dessutom att fyra av fem permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd är medlemmar i OSSE, vilket på ett mycket tydligt sätt har kopplat den europeiska säkerhetsordningen till FN:s globala ordning. Den politiska utvecklingen i Östeuropa var snabb åren 1989–1991 och Gorbatjovs intresse för ESK som plattform varierade, en tolkning presenterad av Smith (som i sin tur refererar till Dov Lynch 2000) är att intresset för ESK var starkt fram till dess att Tyskland återförenats, därför att det fanns en förhoppning om att ESK skulle bidra till en process som stöttade sovjetiska intressen i den processen. När återföreningen blev ett faktum redan i oktober 1990, var ESK som plattform inte lika intressant längre. Sovjetisk och senare rysk ambivalens till betydelsen av en välorganiserad europeisk politisk arkitektur och säkerhetsarkitektur visas också av Smith. Carolina Vendel Pallin (2023) beskriver hur "Ryssland sökte sin roll både i kontrast till Sovjetunionen och som dess arvtagare" (2023: 48). I detta sökande fanns förstås olika idéer om både Rysslands ideala framtid och dess säkerhetspolitiska intressen. Den ryske utrikesministern Kozyrev skrev i en artikel i *Foreign Affairs* 1992 om att en framtid med välstånd skulle nås genom "progressive foreign and domestic policies and through commitment to democratic values of the civilized world" (citerad av Vendel Pallin 2023: 41). I december 1992 höll han under ett ministermöte med ESK dock ett tal som tydligt var anti-väst. Enligt Vendel Pallin togs orden tillbaka och utrikesministern motiverade dem med att han ville visa hur rysk utrikes- och säkerhetspolitik skulle kunna te sig om den dåvarande politiska oppositionen kom till makten. Smith beskriver trots ambivalensen

åren 1991–1993 som en smekmånad vad gäller Rysslands relationer med väst. Under 1994 försämrades dock relationerna (framför allt relationen till Nato) som en följd av diskussioner om Nato-utvidgning och inrättandet av Natos Partnerskap för Fred. Detta ledde Ryssland till att återigen betona betydelsen av ESK och senare OSSE, genom att lägga fram förslag om ett säkerhetsråd inom ramen för ESK samt att formellt göra denna organisation till den primära organisationen för säkerhet i Europa (Smith 2006: 12).

Sedan OSSE bildades 1994 har dess arbete framför allt bedrivits allt inom tre områden (eller korgar som de kallas): generella politiska standarder, inklusive mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen; strategisk återhållsamhet och transparens; samt samarbete inom ekonomi och miljö. Ett försök till utveckling och modernisering av samarbetet gjordes 1999 i det dokument som publicerades efter toppmötet i Istanbul 1999 (Agreement on the Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, oftast omnämnt i den engelskspråkiga litteraturen som ACFE). I dokumentet återupprepades ländernas åtaganden att följa FN-stadgan, Helsingforsavtalet och Parisstadgan, samt att OSSE är att betrakta som en regional organisation enligt FN-stadgan. En nyckelparagraf i Stadgan för europeisk säkerhet, som inleder den 259 sidor långa dokumentationen från mötet, lyder:

Each participating State has an equal right to security. We reaffirm the inherent right of each and every participating State to be free to choose or change its security arrangements, including treaties of alliance, as they evolve. Each State also has the right to neutrality. Each participating State will respect the rights of all others in these regards. They will not strengthen their security at the expense of the security of other States. Within the OSCE no State, group of States or organization can have any pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area or can consider any part of the OSCE area as its sphere of influence (OSSE (1999), Summit declaration, Paragraph 8, 3).

Enligt stadgan skulle de begränsningar av militära styrkor som tidigare tillskrevs Nato respektive Warszawapakten nu tillskrivas enskilda länder; en på ett sätt naturlig utveckling då Nato utvidgats och Warszawapakten fallit efter kalla krigets slut. En viktig fråga i slutet på 90-talet var kvarvarande ryska styrkor i Moldavien. Detta tydliggörs i deklARATIONEN från mötet, som konstaterar:

We welcome the commitment by the Russian Federation to complete withdrawal of the Russian forces from the territory of Moldova by the end of 2002. We also welcome the willingness of the Republic of Moldova and of the OSCE to facilitate this process, within their respective abilities, by the agreed deadline (OSSE (1999) Summit declaration, Paragraph 19, 50).

Deklarationen nämner också att avtalet för konventionella vapen ska följas av de deltagande parterna, inklusive "battle tanks, armoured combat vehicles, artillery, combat aircraft and combat helicopters" (Artikel 1, 120). Dokumentet ger siffror på landspecifika tak för olika sorters vapen, men även undantag för övningar och tillfälliga grupperingar (*deployments*). Dessa principer gällde dock inte alla OSSE-länder utan enbart Natomedlemsländer och forna Warszawapaktsmedlemmar. År 1999 skapades även ett dokument efter ett möte i Wien, enligt vilket förhandlingar om förtroendeskapande och säkerhetsbyggande åtgärder skulle äga rum. I dokumentet specificerades ett antal åtgärder om ömsesidigt utbyte av militär information, både vad gäller organisering och uppbyggnad av styrkor, samt personal och större vapensystem. Tanken var att årligen utbyta information om militära aktiviteter genom att dela kalender för övningar och nyttjande av vapensystem och därigenom skapa transparens om de deltagande ländernas intentioner med sina respektive försvarsmakter. Dokumentet uppmuntrade också möjligheten till möten, utbyten, studiebesök och att bjuda in observatörer. En sorts informationsplikt infördes också för icke schemalagda aktiviteter för trupprörelser och olyckor för att undvika missförstånd mellan deltagande länder. Enighet om implementeringen nåddes dock aldrig eftersom USA och andra länder villkorade ratificeringen med att ryska trupper skulle dras tillbaka från Georgien och Moldavien. Dessutom framförde USA och andra länder att de uppfattade att krav på demokrati och mänskliga rättigheter inte följdes av Ryssland (Richter 2018: 134). Vid OSSE:s möte 2010 och den efterföljande deklARATIONEN (Astana Commorative Declaration Towards a Security Community) konstateras att CFE-avtalet inte implementerats fullt ut och att anpassningsavtalet (ACFE) inte har trätt i kraft (Paragraph 8). Till deklARATIONEN lade EU ett protokollfört uttalande (EU 2010). I detta uttalande beklagar EU att mötet inte förmådde enas om en handlingsplan. Unionen konstaterar också att de kommer fortsätta med att lägga fram förslag enligt sina fyra prioriteringar som handlar om förbättrade kapaciteter till konflikthantering och konfliktlösning och därigenom nå framsteg vad gäller de utdragna konflikterna; stärka kontrollen av konventionella vapen inklusive förtroendeskapande åtgärder; stärka implementeringen av de normer, principer och åtaganden som redan gjorts; samt stärka arbetet med att bekämpa transnationella hot och utmaningar. Till detta framför unionen ett antal punkter som specifikt rör Georgien och Moldavien, och uttrycker stöd för deras ställning som länder med rätt till territoriell integritet och stöd för OSSE:s engagemang i dessa länder. Uttalandet stöddes av flera europeiska länder som inte var medlemmar i EU. Förutom EU gjorde Kanada, Moldavien, Rumänien och Tjeckien egna uttalanden.

Efter mötet i Astana har inga fler toppmöten hållits utan enbart årliga ministerkonferenser arrangerade av ordförandelandet. I slutsatserna från december 2021 där Sverige var ordförande var spänningarna mellan länderna

i organisationen påtagliga. Det enda beslutet i en substansfråga gällde ökat samarbete för att möta utmaningar med klimatförändringar. Övriga beslut berörde organisationens processer. Ett av dessa beslut gällde att utse Finland till ordförandeland 2025. Värt att notera är att Ryssland kom med ett protokollfört uttalande som innebar att de påminde övriga medlemsländer om tidigare beslut som organisationen fattat. Dessa innebär att ordföranden inte ska avvika från gemensamma positioner som organisationens medlemmar enats om och att organisationens offentliga uttalanden och information till allmänheten och ordföranden i sitt arbete ska ta hänsyn till alla medlemsländers åsikter (OSSE 2021). I övrigt innehåller möteshandlingarna ett antal uttalanden från ordförandeskapet och medlemsländer vilka uttrycker oro över konflikterna i OSSE:s område. Ett uttalande från ordförandelandet Sverige, som stöddes av Albanien, Polen och Nordmakedonien, berör de försök som gjorts att hantera den ökade spänningen kring situationen i Ukraina:

Together with nearly all participating States, we would have preferred to see consensus emerge on a ministerial declaration on the OSCE's efforts towards peace with respect to Ukraine. This could have served as an important impetus for the conflict settlement process. Unfortunately, it was impossible to achieve consensus on the text since one participating State did not engage in discussions on substance. We welcome the strong support expressed during the negotiations for the sovereignty, independence, unity, and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (ibid. 22).

Ryssland gjorde också ett uttalande som bland annat anförde:

Unfortunately, the complex political climate at the OSCE and the acute crisis of trust in relations among the participating States prevented the potential of our Organization from being unlocked fully in terms of reducing politico-military tensions in the Euro-Atlantic area and finding collective responses to common challenges. This became evident during the process of agreeing on Ministerial Council decisions.

[...]

Fundamental disagreements made it impossible to adopt the Stockholm Declaration, a political declaration, that offered a good chance to reaffirm the goals of building a free, democratic, common and indivisible security community, as endorsed at the OSCE Summit in Astana in 2010 (ibid.32).

Polen tog över ordförandeskapet 2022 men inget Ministerrådsmöte ägde rum. Varför överlevde inte den OSSE-baserade ordningen trots att organisationen varit aktiv och vidareutvecklat sina områden och insatser över tid?

## Vad är en internationell ordning och vad är en säkerhetsordning?

För att bättre förstå varför den OSSE-baserade ordningen slutade fungera fortsätter artikeln här först med en diskussion om vad som kan anses utgöra en internationell politisk ordning generellt, men också en säkerhetsordning mer specifikt. Därefter fortsätter analysen av den OSSE-baserade ordningen. Ett traditionellt liberalt perspektiv på ordningar representeras av Hanns W. Maull (2018) i en redigerad volym där ett antal olika internationella ordningar analyseras. I inledningskapitlet till den redigerade volymen konstateras att politisk ordning kan existera på tre nivåer: global, regional, och nationell. En politisk ordning, oavsett nivå (nationell, regional/funktionell, eller internationell) behöver bygga på regelbaserad interaktion och består därmed av principer, normer och regler. Denna beskrivning av vad som utgör en ordning stämmer delvis överens med James Rosenaus (1992) beskrivning av ordningens tre dimensioner: idéer, beteenden och institutioner. Maull påpekar att det i västvärlden har varit Storbritannien och USA som varit ledande i försöken att inte enbart skapa en internationell ordning och regionala ordningar, utan mer specifikt en liberal internationell ordning. Den liberala internationella ordningen grundas i frihandel, individuella rättigheter, äganderätt, rättsstatsprincipen, demokrati och rättvisa. På så sätt bidrog den till att skapa den internationella rätt som FN är grunden till och som dessutom är grunden för ett antal regionala organisationer inklusive EU och Nato. Kalla kriget innebar att den liberala internationella ordningen begränsades till länder utanför Warszawapakten och de länder som hörde till kommunistblocket, det vill säga till länder med demokrati och marknadsekonomi.

Försöken att skapa en liberal internationell ordning inleddes i mitten av 1800-talet, först med Pax Britannica och därefter med den Atlantiska stadgan 1941. Däremellan misslyckades de internationella ordningar som representerades av Nationernas Förbund och Briand-Kellogg pakten att förhindra ett andra världskrig. Avsaknad eller sammanbrott av existerande internationell ordning är enligt Maull vad som har lett till de två världskrigen.

Den *liberala* internationella ordningen efter andra världskriget har i allt väsentligt varit beroende av USA och dess vilja att försvara denna. Detta faktum gjorde att Maull konstaterade att den liberala internationella ordningen 2016 hade utmattats och tynat bort. En förklaring är den strategiska återhållsamhet USA visade under denna period (Hjorth & Britz 2021). Därmed har utrymme uppstått för en ny ordning. Dilemmat för den nya ordningen är svårigheterna

att enas om grundläggande principer, regler och normer (Maull 2018:2–3). Maull menar dock att en ordning inte kräver total efterlevnad av alla aktörer för att fungera: "[O]nly when non-compliance has no consequences and becomes widespread, and when those defying the principles, rules and norms will not attempt to justify their behaviour in terms relating to them, has it ceased to exist" (ibid 9). Utifrån detta går det att se Rysslands eskalation i Ukraina 2022 och det starka gensvar den resulterat i som att den internationella ordning som den europeiska säkerhetsordningen bygger på/är en del av fortfarande är intakt. Det här citatet är förstås också intressant utifrån det faktum att Ryssland framför allt i inledningen men även senare under kriget klätt sina handlingar i sådana termer så att dessa framstår som rättfärdigade av folkrätten.

Det är med andra ord aktörernas interaktioner som utgör ordningen. Dessa kan i en regional/funktionell eller internationell ordning vara både stater och icke-statliga aktörer som till exempel internationella organisationer och företag, men även individer kan vara aktörer (ibid. 9). För att normer, principer och regler inom en ordning ska uppnå legitimitet behöver det finnas möjlighet till sanktioner mot aktörer som bryter mot ordningen (ibid. 10). Dessa kan vara av olika karaktär, både materiella och immateriella (exempelvis våldsmakt, ekonomiska och andra sanktioner).

En ordning har också vissa specifika strukturella karaktäristika som är avhängiga vilka aktörerna är, hur deras resurser är fördelade och om våldsmakt för att upprätthålla ordningen anses legitim. Utifrån Mthiah Alagappas studier av den asiatiska säkerhetsordningen konstaterar Maull dessutom att en politisk ordning kan utvecklas på olika sätt: genom maktutövning, genom samarbete och genom en förändring av normer och identitet (ibid. 11–12). Det faktum att politisk ordning finns både på flera nivåer samt med olika funktioner (regional, nationell, internationell,) innebär också att olika ordningar kan samexistera, vilket både kan förstärka och försvaga dessa (ibid. 12–13). Sammanfattningsvis konstateras att en fungerande ordning behöver vara effektiv i bemärkelsen uppnå sina mål, legitim genom att ordningen uppbär godkännande och stöd, samt att graden av våldsmakt är tillräcklig för att upprätthålla ordningen (ibid. 13).

Utifrån denna genomgång av framför allt Hanns W. Maulls sätt att analysera politiska ordningar går det att konstatera att grunden för en ordning är att den har aktörer vars interaktioner är regelstyrda på så sätt att de följer givna normer, principer och regler. Basen för en ordning kan därmed sammanfattas som grundläggande principer. Maull är inte särskilt specifik vad gäller aktörernas karaktär och om karaktären har konsekvenser för ordningen. Kapitlet från 2018 likställer stater med internationella organisationer. Utvecklingen av både globala och regionala ordningar efter de två världskrigen visar att vissa aktörer har varit viktigare för internationella ordningar än andra. Detta gäller både internationella organisationer och länder. Särskilt i den europeiska kontexten



kan det, vilket visas i analysen nedan, ha betydelse huruvida aktörer i en ordning är stater eller organisationer.

Ett begrepp som introduceras i analysen av EU handlar om aktörer som noder. En nod är att se som en aktör av bärande betydelse för ordningen. Det innebär att om aktören förändras, får det konsekvenser för ordningen. På så sätt går det att hävda att Maulls påstående, att enbart omfattande brott mot ordningen gör att den upphör kan specificeras med att det spelar roll vilken sorts aktör som bryter mot ordningen; om en nod ligger bakom ett regelbrott står ordningen inför en allvarlig utmaning och kan kollapsa eller ersättas av en annan ordning. Detta är tydligt vad gäller USA:s roll för den liberala världsordningen (vilket Maull själv påpekar) och för Rysslands roll i den europeiska säkerhetsordningen.

Interaktionerna mellan aktörer (noder såväl som icke-noder), kan enligt Maull bestå av samarbete, men de kan även bestå av maktutövning. Det är även rimligt att karaktären hos aktörerna i ordningen och synen på dessa, samt aktörernas självbilder, får konsekvenser för dynamiken i interaktionerna. Till exempel: är de organisationer eller stater, är de små eller stora stater eller har de en historia av att se sig själva som stormakter? Inget av detta tas upp av Maull men diskuteras i analysen nedan.

För att en befintlig ordning ska bevaras behöver den uppfattas som legitim; den behöver uppnå godkännande och erhålla stöd. För att uppfattas som legitim behöver regler om interaktioner följas och reglerna ska stöttas av möjligheter till sanktioner. Sanktioner kan vara både materiella och immateriella (t.ex. bestå av våldsmakt eller ekonomiska sanktioner). En ordning måste också vara effektiv på så sätt att den uppnår den eller de mål som är uppsatta för ordningen.

En fråga som inte tas upp mer än indirekt av Maull (2005, 2018) är hur en ordning kan förändras. Det kan ske på flera olika sätt. Maull anger maktutövning som ett sätt att förändra ordningen, men andra möjligheter finns också. En ordning kan fördjupas genom att efterlevnaden av regler ökar tilliten mellan aktörerna. Det skulle också kunna tillkomma fler regler som fördjupar interaktionen mellan aktörerna. En ordning kan också försvagas om aktörerna inte lever upp till reglerna och den därmed inte uppfattas som effektiv genom att den inte uppnår målen för ordningen. En ordning kan också förändras genom att fler aktörer tillkommer. En annan fråga som inte tas upp är betydelsen av aktörernas stadga: om aktörerna förändras kan det påverka innebörden av relationerna och därmed ordningen. En ytterligare förändring av en ordning kan ske om dess grundläggande principer förändras. En förändring av aktörer inom den existerande ordningen och/eller en förändring av grundläggande principer skulle kunna leda till en transformation av ordningen. En sådan skulle förstås få konsekvenser för interaktionerna men innebär inte nödvändigtvis att ordningen försvagas eller avvecklas. Maull pekar dock på möjligheten till förändrade identiteter hos aktörerna, vilket också skulle kunna bidra till en transformation av ordningen om dessa får konsekvenser för relationerna.

En relaterad fråga som inte berörs av Maull är i vilken omfattning förändringen av kvalitet i relationerna mellan aktörer påverkar ordningen. Som vi kommer se nedan diskuterar ett par författare som analyserar OSSE (Smith 2006, Freire 2022) betydelsen av avsaknaden/närvaron av säkerhetsgemenskap inom organisationen. En sista punkt att ta med sig och som påpekas av Alagappa är att ordningar kan samexistera och både förstärka och försvaga varandra.

## **Försvagningen av den OSSE-baserade säkerhetsordningen**

För att återgå till frågan om varför den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen slutat fungera är det några aspekter av utvecklingen som redogjordes för inledningsvis som är särskilt intressanta. Den första gäller aktörerna i säkerhetsordningen; utifrån genomgången ovan är det tydligt att även om aktörerna i huvudsak har bestått av länder (även om vissa ingår i Nato och andra tidigare i Warszawapakten) och dessa har eftersträvat tydliga regler för interaktioner dem emellan, så har alla länder inte levt upp till sina åtaganden. Grundläggande för den OSSE-baserade ordningen har varit att både USA och först Sovjet och senare Ryssland varit delaktiga i ordningen. Som framkommer ovan sker utveckling av överenskommelser, men aktörerna i ordningen följer inte dessa och de har varit oense om kraven för att överenskommelserna ska följas. Dessutom visar de olika dokument som länderna enats om en tydlig idé om balans mellan två block. Just denna idé om balans har varit svår att ändra i takt med förändrade politiska realiteter när forna sovjetstater blivit medlemmar i Nato. Det har helt enkelt varit svårt för Ryssland och övriga länder att enas om att föra över idéerna till stater och territorier snarare än till block. Det vill säga, den ursprungliga grunden för ordningen var i praktiken två sammanslutningar av länder ledda av varsin stormakt (USA och Ryssland). Dessa stormakter var noder i ordningen, noder vars aktörskap omfattade även de länder som hörde till antingen Nato eller Warszawapakten. Övriga länder i ordningen (de neutrala) var deltagare i ordningen men kan inte anses utgöra noder i denna. Att i praktiken föra över aktörskapet till länder snarare än de noder som ursprungligen utgjorde ordningen visade sig svårt (detta trots tidigare deklARATIONER om att det inte ska finnas intressesfärer). Ett skäl till detta är att de politiska reformer som Gorbatsjov påbörjade i och med införandet av glasnost och perestrojka i mitten på 1980-talet inte fortsatte. Detta innebar att den förändring som påbörjats av Sovjetunionen och som starkt bidrog till landets möjligheter att vara en del av det europeiska huset, inte fullföljdes. Ordningen utmanades därmed av inrikespolitiska förändringar i Ryssland och av att enskilda länder "bytt sida" när Nato och EU förändrats. Detta betyder att förändringar ägde rum i en viktig nod i ordningen i och med att inrikespolitiken i Ryssland inte

fortsatte att förändras i riktning mot glasnost och perestrojka, samtidigt som den strukturella karaktäristiken i ordningen förändrades när Nato och EU utvidgades.

Smith (2006) och Freire (2022) pekar båda på framväxten av en europeisk säkerhetsgemenskap, om än på litet olika sätt. Freire hänvisar till Adler och Barnett och framhåller att det sätt att hantera säkerhet som OSSE bidragit till: som en gemenskap där säkerheten är *comprehensive, indivisible* och *cooperative*, är samstämmig med idén om ett gemensamt europeiskt hus (128–129). Utmaningarna för den europeiska säkerhetsordningen som påpekas av både Freire och Smith är att Warszawapakten upplöstes samtidigt som Nato fick en större roll i Europa med fler medlemmar och OSSE:s betydelse minskade. Den ryska militärdoktrinen från 1993 nämnde OSSE ett flertal gånger men under slutet av 1990-talet ändrades den ryska inställningen till organisationen. En säkerhetsgemenskap grundad i Nato och EU började växa fram under 1990-talet, en säkerhetsgemenskap där Ryssland inte var en del. Detta har inneburit att den OSSE-baserade säkerhetsordningen försvagats, trots en rysk inställning att säkerhet i Europa inte är möjlig utan Ryssland (Freire 2022:130). Den här utvecklingen har förändrat interaktionsmönstren inom ramen för den OSSE-baserade ordningen på ett sätt som ordningen inte klarat av att hantera. Det går därmed att ifrågasätta påståendet att OSSE utgjort en säkerhetsgemenskap. De normer som OSSE arbetat med blev aldrig erkända: säkerhetsordningen var en ordning men ingen säkerhetsgemenskap så som tidigare hävdats av Emanuel Adler (2009). Denna ordning bygger på samstämmighet mellan länder och framför allt på att USA och Ryssland agerar som centrala noder i ordningen och bibehåller denna genom att leva upp till de överenskommelser som gjorts i de olika avtalen och stadgarna. För den OSSE-baserade säkerhetsordningen har i praktiken de gamla stormakterna varit av avgörande betydelse. På så sätt går det att konstatera att OSSE-ordningen har tydliga drag av stormaktspolitik där idén om balans levt kvar, trots grunden i den liberala FN-baserade världsordningen och formella principer om jämställda aktörer.

Som anförts av Maull så har säkerhetsordningar interaktioner som är regelstyrda: de följer givna, regler som bygger på grundläggande principer. Ett syfte med den europeiska säkerhetsordningen som skapades efter 1975 var just att etablera sådana normer, principer och regler. En viktig praktisk del av denna ordning har, som konstateras ovan, varit ömsesidig kontroll och transparens vad gäller militära styrkor. Det är också tydligt att framstegen inom ramen för ESK och OSSE skett när de deltagande länderna lyckats uppnå en anda av gemensamma åtaganden kring specifika frågor som vapenkontroll och nedrustning. Däremot så har dessa regler inte efterlevts och det är tydligt att en successiv försämring av interaktionerna skett sedan Istanbulkonferensen 1999. Samarbete har skett till viss del men gemensamma normer och identitet har, sett till helheten och alla medlemsländer, inte utvecklats.

Utifrån Maulls konstaterande som diskuteras ovan, nämligen att en fungerande ordning behöver vara både effektiv (i bemärkelsen uppnå sina mål) och legitim (genom att ordningen uppbär godkännande och stöd), är det också tydligt att det rått oenighet om vilka krav som är legitima. De krav på de deltagande länderna som av en majoritet av dessa har uppfattats som legitima, har inte uppfattats som legitima av Ryssland. Det har rått oenighet om vilka krav som är legitima. Samtidigt går det att hävda att den OSSE-baserade ordningen slutade vara både effektiv och legitim i och med att Ryssland nyttjade våldsmakt, först i Georgien 2008 och därefter i Ukraina 2014 när de annekterade Krim. På så sätt har den säkerhetsordning som OSSE utgjort successivt försvagats, även om organisationen OSSE finns kvar och med viss framgång stärkt samarbetet för att hantera ett icke-antagonistiskt hot som klimatförändringar (se ovan om det enda beslut som fattades av OSSE:s ministerråd 2021, samt Bremberg 2023).

Som Maull också anför behöver en säkerhetsordning stöd genom möjlighet till sanktioner mot dem som bryter de regelstyrda interaktionerna. Vad gäller den europeiska säkerhetsordningen infördes sanktioner mot Ryssland efter annekteringen av Krim 2014 men de stora sanktionspaketen kom först efter eskalationen av kriget 2022 (se Oxenstierna i detta specialnummer). Direkt våldsmakt har inte använts mot Ryssland, däremot indirekt i och med att Ukraina får stöd med vapen. Ett påpekande som kan göras här är dock att i och med att sanktionerna inte hindrat rysk våldsmakt så har de inte bidragit till att upprätthålla säkerhetsordningen. På sätt går det att argumentera för att även om Rysslands eskalation av kriget i Ukraina 2022 uppmärksammade omvärlden på att den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen inte fungerade, så var den åtminstone kraftigt försvagad sedan åtta år tidigare när Ryssland annekterade Krimhalvön. Wolfgang Richter (2018) konstaterar att den internationella säkerhetsordningen har varit försvagad under en längre tid, och att den europeiska säkerhetsordningen slutade fungera åtminstone 2016. Men utifrån analysen här är det alltså optimistiskt att hävda att den var "obruten" fram till 2016.

## **Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen utmanas av framväxten av en parallell ordning**

Innan artikeln fortsätter med en analys om förutsättningarna för en ny säkerhetsordning kan en diskussion föras utifrån analysen ovan om sannolikheten att den OSSE-baserade säkerhetsordningen kommer att återuppstå. Utifrån Maulls redogörelse för vad en säkerhetsordning innebär, kommer inte den gamla ordningen att återuppstå. Skälen till detta återfinns inom alla de kategorier Maull presenterar: normer, principer, regler; aktörer; interaktion; sanktioner och legitimitet. Samtidigt som OSSE har utgjort den (gamla) europeiska säkerhetsordningen, har en parallell ordning växt fram i och med att säkerhetssamarbetet i

Europa utvecklats och fördjupats. I denna parallella ordning har EU utvecklat sin säkerhets- och försvarspolitik vilket har förändrat normer för organisationens verksamhetsområde och de regler medlemsländerna är bundna av (se Britz 2023). Både EU och Nato har utvidgats vilket har påverkat antalet aktörer som omfattas av de två organisationernas regelverk. Detta har fått konsekvenser för interaktioner och dessutom inneburit att relationen mellan EU-Nato har fördjupats. Samtidigt har den transatlantiska länken uppfattats som svajig och krävt omvårdnad eftersom det har rått osäkerhet om USA:s framtida engagemang i Europa. Rysslands eskalation i Ukraina 2022 återuppväckte idén om OSSE-ordningen vilket Magdalena Andersson gav uttryck för när hon under en presskonferens 25 februari 2022 konstaterade att eskalationen var ”ett angrepp på hela den europeiska säkerhetsordningen”, trots att den sedan 1999 fungerat allt sämre och enligt analysen ovan slutade fungera åtminstone 2014, samtidigt har det visat sig att USA inte övergett Europa. Den OSSE-baserade säkerhetsordningen inkluderade Ryssland men kunde inte transformeras i takt med de politiska realiteterna. Givet den parallella utvecklingen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik sedan framför allt utvidgningen 2004 och Lissabonfördraget 2009, blir en intressant fråga på vilket sätt EU kan vara en del av en framtida europeisk säkerhetsordning? Är EU:s aktörskap tillräckligt för att unionen ska kunna bli en viktig nod i en framtida europeisk säkerhetsordning?

### **EU: FRÅN CIVIL KRAFT TILL CIVIL MAKT**

Den framtida europeiska säkerhetsordningen kommer behöva bygga på andra strukturer än den OSSE-baserade. Det innebär inte nödvändigtvis andra grundläggande principer, men att dessa uppbärs av andra aktörer och därmed också av potentiellt nya noder. Den tidigare europeiska säkerhetsordningen baserades på OSSE som ett förkroppsligande av Helsingforsavtalet från 1975 och Parisstadgan från 1990. På så sätt var OSSE inte en aktör i säkerhetsordningen utan organisationen utgjorde själva säkerhetsordningen. Som påpekas av Richter (2028) innebar detta också att när organisationen inte åtnjöt legitimitet av alla deltagande länder så innebar det att säkerhetsordningen i sig var hotad. Efter Rysslands annektering av Krim 2014 och upptrappning mot Ukraina i februari 2022 råder militarisering och upprustning i Europa, i stark kontrast till vapenkontroll och nedrustning som var de regler och den praktik som den OSSE-baserade säkerhetsordningen resulterade i.

Frågan är nu vilka byggstenar som finns för att konstruera en ny, alternativt flera, säkerhetsordning(ar)? Den största innovationen i det säkerhetspolitiska landskapet sedan millennieskiftet är EU:s utveckling av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Strömvik 2005). Att EU är en aktör inom det säkerhetspolitiska området har inte varit en självklarhet, vilket visades av tidigare forskning som har ifrågasatt EU:s förmåga att vara en aktör och därmed ha en egen roll att spela. Ett exempel är Hans Maull som inte enbart skrivit om internationella

ordningar generellt utan även mer specifikt om EU:s roll i en global ordning (Mauil 2005). Mauil konstaterar här att EU inte är en civil makt (*civilian power*) utan snarare en civil kraft (*civilian force*). Skälet till detta är att EU inte vid den tidpunkten hade tillräcklig militär makt för att kunna vara en "makt" utan därför snarare var en "kraft". En "makt" är enligt Mauil en aktör med en ställning i internationella relationer med tillgång till maktresurser, den har ambitionen att förändra internationella relationer och den har resurser (inklusive militära) som den civila makten kan, och vid behov, använder. Mauil pekar på ett antal svagheter med att vara en civil "kraft" snarare än "makt" som alla påverkar unionens förmåga att vara en nod i en internationell ordning.

Mauil konstaterar att EU har fungerat som en kraft för att "civilisera" internationella relationer dels genom medlemsländernas engagemang för demokrati, mänskliga rättigheter, och dels "good governance", inte enbart inom ramen för Europeiska säkerhetskonferensen, utan även genom en liknande metod med arbete i olika "korgar" inom ramen för Barcelonaprocessen (Mauil 2005: 785, Bremberg & Britz 2018). Dessutom har EU även verkat för statsbyggnad till exempel på Balkan. I en för den här artikeln intressant analys av EU som aktör i relation till bland annat de länder som ingår (ingick!) i östra partnerskapet (Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien, Ukraina) och Ryssland (Bengtsson & Elgström 2011) görs en liknande poäng. Författarna till kapitlet drar slutsatsen att EU uppfattar sig själv som en normativ stormakt i relation till sina grannländer, där den förespråkar specifika värden och har möjlighet att bidra till förändringar. Denna bild delas av flera av länderna i partnerskapet som anslutit sig till EU:s värden och interagerar med unionen i de fora som unionen skapat. Detta har dock inte gällt Belarus som uppfattat EU som respektlös och fientlig. Rysslands bild av EU var mer ambivalent där unionen å ena sidan uppfattades som en stormaktspartner och å andra sidan som en konkurrent om normativ makt. När det gäller konkret agerande har unionen använt olika verktyg, både mer strukturella där den genom dialog och argumentation gett innebörd åt begrepp som demokrati, mänskliga rättigheter och "good governance", och ekonomiska verktyg för att påverka individuella länder, särskilt Belarus och Ryssland. På så sätt har EU använt ett mångfacetterat ledarskap i relation till dessa länder. Detta ledarskap har dock varit svagare i relation till Ryssland delvis på grund av Rysslands styrka men också på grund av att EU:s medlemsländer drivit egna linjer i relation till Ryssland vilket har begränsat den gemensamma politiken (Bengtsson & Elgström 2011:124). Belarus lämnade dock det östra partnerskapet sommaren 2021 och EU:s relation till Georgien, Moldavien och Ukraina ändrades 2022 när Moldavien och Ukraina fick status som kandidatländer och Georgien fick besked om möjlighet till att bli kandidatland under förutsättning att landet vidtagit åtgärder inom utpekade områden (Europeiska rådet 22-23 juni 2022).

Som Maull påpekar så har EU:s maktutövning främst kommit från dess mjuka makt. Utifrån Maulls resonemang från 2005 är det rimligt att utgå från att EU måste förändras från att vara en civil kraft till att bli en civil makt för att ha förmågan att bli en aktiv del av en ny europeisk säkerhetsordning. Det räcker alltså inte att utöva den sorts normativa makt som exemplet ovan anger. Behovet av att kunna nyttja militär makt har också uppmärksamrats av EU. Som Borell konstaterar i den strategiska kompassen från 2022, har EU tidigare haft ett begränsat agerande mot mer strategiska hot. Den slutats Borell drar redan i inledningen av dokumentet är att detta betyder att EU (förutom gemensamma åtgärder inom ramen för handelspolitik och annan utrikespolitik) behöver bli en starkare partner till Nato och därmed bli en starkare transatlantisk partner för att hjälpa till att ta ansvar för internationell fred och säkerhet (EU 2022: 5). Det vill säga, EU behöver stärka sin militära kapacitet, i enlighet med vad Maull skrev 2005, för att kunna bli en "makt" och inte bara en "kraft" i det internationella systemet. Ett talande citat från Borells inledning är detta:

Europeans will continue to favour dialogue over confrontation; diplomacy over force; multilateralism over unilateralism. But it is clear that if you want dialogue, diplomacy and multilateralism to succeed, you need to put power behind it. That is the point of 'learning to speak the language of power', as I have been arguing for more than two years" (EU 2022: 6).

EU:s utveckling inom det säkerhetspolitiska och försvarspolitiska området har varit omfattande de senaste åren. Ett viktigt steg som möjliggjort detta är Lissabonfördraget från 2009 och ett annat är den praktiska utveckling av samarbete som startade i och med att EU presenterade sin Globala strategi 2016. Den här artikeln kommer därför i det följande att diskutera de svagheter Maull påpekade att unionen hade i början av 2000-talet och utifrån dessa analysera utvecklingen dels efter 2016 när EU presenterade sin Globala strategi och dels efter att Ryssland invaderade Ukraina, för att på så sätt bedöma unionens förmåga att vara en nod, det vill säga en bärande del i en framtida europeisk säkerhetsordning.

Ett påpekande Maull (2005) gör är att unionens ambitioner att agera strategiskt, och kanske framför allt förmågan att realisera de ambitioner som funnits, har varit begränsade. Den Globala strategin (En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik) från 2016 visar en tydlig vilja att ändra på den bilden. Detta dokument presenterar vilken sorts global aktör som unionen ämnar vara, vilka prioriteringar unionen har och hur dessa skall uppnås (EU 2016). I mars 2022 presenterade EU för första gången en så kallad strategisk kompass (EU 2022)). Detta dokument var planerat sedan tidigare och är inte en direkt konsekvens av kriget i Ukraina utan snarare av utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik och dess tankegångar kring detta efter

att den Globala strategin presenterades 2016. EU:s permanenta representant för utrikes- och säkerhetspolitik, Josep Borell, konstaterar dock redan i förordet till den strategiska kompassen att kriget i Ukraina hotar grundläggande principer för internationella relationer som Helsingfors- och FN-stadgan, vilket innebär att geopolitik och maktpolitik är tillbaka som viktiga aspekter av den internationella ordningen (ibid. 4). Utifrån det sätt som EU (särskilt före 2016) byggt upp sin säkerhets- och försvarspolitik på, passar denna utveckling egentligen organisationen dåligt. Den strategiska kompassen visar att EU ämnar vara, och utveckla, sin roll som en global aktör som del av en internationell ordning genom att ha ett strategiskt förhållningssätt till regioner, utveckla samarbeten inom traditionellt militära domäner, samt minska strategiska beroenden. Särskilt pekas området Indiska oceanen/Stilla havet ut att vara av strategisk betydelse för att bevaka att internationella regler följs och att inte maktpolitik får dominera, för att på så sätt säkerställa att handelsvägar hålls öppna. Förutom Indiska oceanen/Stilla havet nämns även Latinamerika. Genom att nämna båda dessa regioner ger EU sig självt betydelsen av att vara en global aktör. Kina pekas också ut i den strategiska kompassen som en aktör som utmanar unionen och dess intressen:

The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque about its strategy, intentions and military build-up" (ibid. 5).

Unionens vidgade fokus bortom det europeiska närområdet visar att unionen förutom att uttrycka ett behov av att även ha strategiskt agerande och militära maktmedel i sin verktygslåda även inneburit ett mer generellt förändrat fokus mot geo- och maktpolitik. Detta visas också i specifika strategiska domäner som identifieras i dokumentet och som unionen behöver säkerställa sin tillgång till: cyber, luft, rymd, hav. Dessutom lyfts betydelsen av att minska strategiska beroenden av nyckelteknologier och värdekedjor, och dokumentet påpekar att försörjningskedjor vad gäller kritisk infrastruktur ska ses över.

För att återgå till Maulls kritik av EU som civil makt, är en annan svaghet som Maull pekar på avsaknaden av överstatliga drag i utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta innebär att oenigheter inte (som t.ex. inom den amerikanska administrationen) hanteras inom ramen för ett hierarkiskt nätverk; som Maull uttrycker det har EU haft "stor tillgång till governance [styrning utan hierarki] men väldigt litet auktoritet" (Maull 2005: 792).

Detta kommer ju i viss mån vara giltigt så länge lagstiftning inte sker och även om EU:s agerande i försvarspolitiska frågor i huvudsak är mellanstatligt (Britz 2023), har den utveckling som skett framför allt efter 2016 inneburit



att tydliga drag av överstatlighet har smugit sig in även i säkerhets- och försvarspolitiken (se även Håkansson 2023). Detta faktum har fått tydliga konsekvenser för EU:s utrikespolitiska agerande under kriget i Ukraina. Den europeiska försvarsfonden (EDF) är sedan 2021 en del av EU:s budget och den finansierar forskning och utveckling av försvarsmateriel. Eftersom den är en del av EU:s budget innebär det att fonden administreras av kommissionen som alltså har fått ett ekonomiskt verktyg inom ramen för en bredare säkerhetspolitik. Förutom de ekonomiska medel som fonden frigör för forskning och utveckling av kapaciteter, så har den artikel om möjlighet till permanent strukturerat samarbete i försvarspolitiken som fanns med i Lissabonfördraget Artikel 42(6) aktiverats som ett sätt att implementera den Globala strategin. Inom ramen för detta samarbete, Pesco, drivs ett stort antal projekt (över 60 i början av 2023) ämnade att förbättra medlemsländernas militära kapaciteter. Det ska dock påpekas att karaktären på dessa varierar väsentligt. Vissa går ut på att utveckla tekniska system av system, och andra är mer att se som utbildnings- och kompetensöverföringsprojekt. Deltagandet är frivilligt och varierar men det är ministerrådet som agerar styrgrupp och som därmed bestämmer vilka projekt som får inledas. Dessutom är uppslag inom Pesco prioriterade när försvarsfonden ska bestämma vilka projekt som ska finansieras och de kan även få en större andel av sina propåer finansierade (än projekt som ej är en del av Pesco). På så sätt är ministerrådet indirekt med och styr hur delar av försvarsfondens medel används.

Den europeiska fredsfaciliteten är en fond som ligger utanför budgeten men dit alla medlemsländer bidrar och som är tänkt att finansiera internationella insatser men även att stötta partnerländer. Fonden har haft stor betydelse efter att Ryssland invaderade Ukraina eftersom den används för att finansiera de vapen EU:s medlemsländer skänker till Ukraina. Det betyder att alla medlemsländer bidrar till de vapen som skänks, även om de inte själva skänker vapen. Trots mellanstatligheten i utrikespolitiken och därmed en möjlighet för enskilda länder att lägga in veto, så har unionen lyckats bibehålla en stor enighet kring sanktioner och sammanlagt nio sanktionspaket beslutades under 2022 (jfr Oxenstierna i detta specialnummer). I januari 2023 beslutade rådet att förlänga de ekonomiska sanktioner som delvis varit på plats sedan 2014 när Ryssland annekterade Krim och som utökats succesivt under 2022. Förlängningen gäller i sex månader fram till 31 juli 2023. Förutom ekonomiska sanktioner rör sanktionerna personer, import och export av vissa varor och teknologier, med mera (Ministerrådet 2023), därefter tillkom ett tionde sanktionspaket i februari 2023 (Europeiska kommissionen 2023). Här är det tydligt att det hot som Ryssland uppfattas utgöra inte enbart för Ukraina utan även för övriga Europa har bidragit till att ena medlemsländerna i deras utrikespolitiska agerande.

Mauil påpekar att det som skiljer en civil makt från en civil kraft, inte är att militär makt inte används, utan snarare att tydliga regler finns för militärt

maktutövande. Militär makt används enligt detta synsätt "aldrig enskilt och självständigt, utan enbart kollektivt, enbart med internationell legitimitet, och enbart för att bidra till att "civilisera" internationella relationer" (Maull 2005: 781). När det gäller EU:s militära insatser, som i allt väsentligt växt fram efter införandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) 2004 som ett verktyg för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) så är regelverket tydligt. EU deltar på inbjudan av det land insatsen äger rum i eller genom ett FN-mandat. EU inrättade i november 2022 en militär utbildningsinsats: European Union Military Assistance Mission. Målet med insatsen är att träna 30 000 ukrainska soldater (Europeiska rådet 2023). Träningen sker dock inte i Ukraina utan i EU. Dessutom har, som nämnts ovan, EU:s medlemsländer med stöd av den europeiska fredsfaciliteten skänkt vapen. Här är det tydligt att det inte är EU:s regler för militärt maktutövande som är problemet i den här situationen. Snarare är det konflikten karaktär där EU inte vill dras in i en militär konfrontation med Ryssland, de faktiska militära kapaciteter EU har och det faktum att EU:s militära insatser inom ramen för GSFP varit tänkta just som ett utrikespolitiskt verktyg, ej för att bidra till territorialförsvaret.

Relaterat till detta är en annan svaghet som Maull pekar på, att EU inte har brytt sig om sin kollektiva säkerhet (Maull 2005: 778). Att EU inte är en försvarsallians är tydligt; ett viktigt skäl till detta är förstås att många EU medlemsländer också är medlemmar i Nato. Ett annat är att flera medlemsländer, kanske mest högljutt Storbritannien när de fortfarande var medlem i unionen, varit oroliga för att en utveckling av EU:s säkerhets- och försvarspolitik skulle leda till onödig duplicering av arbete som redan utförs i Nato, eller utvecklas in en riktning som går emot nationell säkerhetspolitik som bygger på militär alliansfrihet eller neutralitet (Sverige, Irland, Österrike, Finland).

Trots detta innebar Lissabonfördraget från 2009 att EU har en ömsesidig försvarsklausul, artikel 42.7. Enligt denna ska medlemsländerna "med alla till buds stående medel" stötta ett medlemsland som utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium. Det här innebär att EU-länderna är fördragsbundna att bistå varandra i händelse av ett väpnat angrepp. Det är dock inte specificerat hur detta ska ske. Klausulen visar dock att en framväxande solidaritet mellan medlemsländerna kommit att innebära att de bryr sig om varandras säkerhet och territoriella integritet. Det är inte bara en framväxande solidaritet som bidragit till ett ökat fokus på medlemsländernas kollektiva säkerhet, det har även den förändrade hotbilden som ryskt agerande bidragit till. Detta har bland annat inneburit att den Strategiska kompassen unionen enades om 2022 specificerar ett nytt mål för EU:s gemensamma förmåga att agera militärt med en snabbinsatsstyrka med 5000 soldater. Det Pesco-projekt som handlar om militär mobilitet är också intressant utifrån möjligheterna att upprätthålla medlemsländernas territoriella integritet, eftersom det är ett projekt som ska

möjliggöra förflyttning av militär trupp (både personal och materiel) mellan länder. Som Håkansson (2023) visar är projektet ett resultat av en förändrad hotbild efter 2014. Den förändrade hotbilden bidrog till att Nato insåg att de, av administrativa och legala skäl inte kunde genomföra de övningar de önskade som en följd av den förändrade hotbilden. Dessutom insåg de att Nato inte hade resurserna eller de legala verktygen som behövdes för att förändra detta. Det fanns också problem med standarder hos vissa amerikanska system som inte stämde överens med EU:s transportstandarder. Även om budgeten för projektet inte blev så stor som kommissionen ursprungligen önskade kommer sammanlagt 1,69 miljarder euro att läggas på att öka infrastruktur för militära ändamål (Håkansson 2023: 12). Värt att notera är att också USA, Kanada, Storbritannien och Norge deltar i projektet.

### **EU:S RELATION TILL USA**

Ytterligare en svaghet Maull pekar på i sin artikel från 2005 är EU:s beroende av USA för den militära säkerheten i Europa och i vissa fall även för internationella krishanteringsinsatser. Han pekar särskilt ut Bush-administrationens betydelse för att betona och bibehålla USA:s roll som modern militär makt genom militär överlägsenhet och oberoende militära insatser. För att EU ska kunna ta en tydlig roll krävs enligt denna logik en partner som det har varit oklart om USA kommer vara. Här har de olika presidenterna efter Bush (Obama, Trump, Biden) haft olika inställningar till relationen till EU och utvecklingen av EU som en aktör med militär makt.

Deudeny diskuterar i ett bokkapitel från 2018 USA:s roll i världen utifrån utgångspunkten att landet är en hegemon, men att den inrikespolitiska oenigheten om dess roll i världen kan innebära att dess förmåga att spela en politisk roll som hegemon begränsas, oavsett dess ekonomiska och militära kapacitet. Deudeny pekar på att USA har haft en dubbel roll i den internationella ordningen genom att både bidra till ordning och till oordning internationellt. Ett skäl till detta är att landet, enligt Deudeny, bedrivit fyra olika sorters internationalism: westfalisk, republikansk konstitutionell, Rooseveltsk och teknomateriell internationalism. Dessa olika varianter av internationalism har ibland förstärkt varandra och ibland motverkat varandra (Deudeny 2018:203).

En motreaktion mot internationalism och en rädsla för ”imperial overstretch” – en idé om att USA tar på sig för stort ansvar som världspolis – som framhålls av Hjorth och Britz (2021) är strategisk återhållsamhet. Amerikansk strategisk återhållsamhet är inte något nytt men tydliggjordes av Trump-administrationen då Trump både avvisade multilateralism som en grund för att bedriva internationell politik och USA som en garant för en liberal världsordning. På så sätt skapade Trumps intressebaserade unilateralism osäkerhet om hur USA kommer hantera kommande världskriser.

Den nära relationen mellan USA och Europa, vars politiska dynamik till stora delar ligger till grund för framväxten av EU:s utrikes- och försvarspolitik (se till exempel Strömvik 2005) innebär förstås att en förändrad amerikansk utrikespolitik påverkar EU. Detta blev särskilt tydligt i och med att Trump blev vald till president eftersom den amerikanska utrikespolitiken inte enbart förändrades utan dessutom blev otydlig. En för Europa viktig signal som Trump sände var bilden av USA som en stormakt bland andra stormakter och att stormaktsrivalitet åter igen blev ett centralt inslag i den amerikanska nationella säkerhetsstrategin. Denna svängning i amerikans utrikespolitik som Trump stod för skulle ha kunnat tolkas som att den westfaliska internationalismen Deudeny identifierar och som utgår ifrån stater (till skillnad från imperier) modifierats.

Eftersom denna internationalism utgår från att staternas makt ska balanseras i det internationella systemet, innebär det att stormakter har ett särskilt ansvar för att upprätthålla ordningen. Att USA inte var exceptionellt och inte en given överlägsen stormakt var därför något nytt (Hjorth & Britz 2021: 118). Trots den osäkerhet Trumps politik skapade bibehölls den transatlantiska länken och Rysslands invasion av Ukraina tydliggjorde att USA (i alla fall under president Biden) fortfarande stödjer denna form av internationalism och (i alla fall ännu) inte övergivit Europa till förmån för strategiska intressen i Stilla havet/Indiska oceanen. Detta har visat sig på flera sätt sedan 24 februari 2022, inte minst genom det omfattande ekonomiska stöd som USA gett Ukraina (se till exempel Kiel Institute for the World Economy för en överblick) och det stöd som getts till både Finland och Sverige i ambitionen att blir medlemmar i Nato. Att USA är en dominerande aktör inom Nato råder det ingen tvekan om och i praktiken blir styrkan i den transatlantiska länken tydligast för EU i dess fördjupade relation till Nato.

### **EU:S RELATION TILL NATO**

Karaktären av EU som en civil kraft gör enligt Maull (2005: 794) att den behöver en godartad omgivning som kan bygga en internationell ordning på andra starka institutioner och en viss arbetsfördelning. EU:s ansträngningar att bygga en godartad omgivning syns kanske tydligast i den allt mer utvecklade relationen till Nato. Utifrån vad EU och Nato skriver i sina respektive strategiska dokument som båda publicerades 2022 (EU:s strategiska kompass och Natos strategiska koncept) råder en samstämmighet om organisationernas betydelse för varandra. I EU:s strategiska kompass ges samarbetet med Nato en särskild betydelse och det anger att fler högnivåmöten mellan organisationerna ska arrangeras för att förbättra den politiska dialogen dem emellan.

Denna uttryckliga ambition av goda relationer på den högsta politiska nivån är ny. Som visas av Nina Graeger (2018) har det historiskt sett varit svårt för organisationerna att samarbeta på en politisk nivå på grund av konflikten

mellan Cypern och Turkiet där Cypern kunnat lämna veto i EU och Turkiet i Nato. På lägre stabsnivåer har dock arbetet fungerat bättre. I dokumentet ges också förslag på fler gemensamma övningar. På ett liknande sätt pekas EU ut som en nyckelaktör av Nato inom ramen för alliansens begrepp om samarbetsssäkerhet. "NATO and the EU play complementary, coherent and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security" (Graeger 2018: 11).

Natos strategiska koncept nämner också betydelsen av att stärka politiska konsultationer mellan organisationerna och att de ska öka samarbetet inom områden som är betydelsefulla för båda organisationerna, t.ex. militär mobilitet, kvinnor fred och säkerhet, cyber, disruptiva teknologier, resiliens, hybridhot mm. Betydelsen av att allierade icke-EU-medlemsländer helt och hållet engagerar sig i EU:s försvarsansträngningar betonas också när konceptet lyfter fram värdet av ett starkt europeiskt försvar som kan komplettera alliansen, samtidigt som det är interoperabelt med Nato.

EU och Nato inledde formellt samarbete i början av 2000-talet med först ett gemensamt uttalande och därefter den så kallade Berlin+ överenskommelsen. Därefter har tre gemensamma uttalanden tillkommit (2016, 2018 och 2023). Organisationerna har presenterat gemensamma rapporter om implementeringen av de gemensamma uttalandena. Den senaste rapporten presenterades i juni 2022 och var den sjunde i ordningen. Det är tydligt att kriget i Ukraina påverkat inte bara EU:s respektive Natos sammanhållning utan även organisationernas relationer till varandra. I det tredje gemensamma uttalandet (Europeiska rådet 2023) är det tydligt att EU:s kraftansträngningar att förbättra medlemsländernas militära kapacitet genom bland annat den europeiska försvarsfonden och utvecklingsprojekt inom ramen för PESCO i kombination med kriget i Ukraina har fått konsekvenser för organisationernas syn på behovet av ett nära samarbete. I deklARATIONEN konstateras dessutom att även om Nato är grunden för de allierades kollektiva försvar så bidrar en starkare europeisk förmåga "positively to global and transatlantic security and is complementary to and interoperable with NATO" (Europeiska rådet 2023, punkt 8). Dessutom uppmanas Nato-allierade som inte är medlemmar i EU att delta i EU:s initiativ, och EU-medlemsländer som inte är medlemmar i Nato att delta i alliansens initiativ. Praktiska exempel på Nato-medlemsländers deltagande i EU:s initiativ finns i vissa av PESCO-projekten där vissa har deltagare från Nato-länder (militär mobilitet nämnt tidigare) och andra uttryckligen hänvisar till ökade möjligheter för både europeiska styrkor och Natostyrkor att verka operativt (t.ex. Airborne Electronic Attack).

Det framstår här som att kriget i Ukraina har accelererat EU:s transformation från civil kraft till civil makt, eftersom unionen visat en tydlig förmåga att agera och använda sig av de nya verktyg av militär karaktär som den utvecklat. Särskilt betydelsefull har den europeiska fredsfaciliteten varit men även

möjligheter till gemensam upphandling av ammunition förhandlas.<sup>1</sup> Samtidigt är EU:s militära verktyg inte fristående från samarbetet med Nato. Paradoxalt nog är det EU:s begynnande militära kompetenser, i form av regelverk och finansiering även inom det militära området som gör ökat samarbete mellan organisationerna relevant för båda, det visas tydligt i projektet om militär mobilitet där Natos möjligheter att genomföra önskade förflyttningar av trupper är beroende av EU:s legala ramverk och möjligheter att förändra standarder som gäller för alla medlemmar. Vad som börjar skönjas är ett nära samarbete mellan EU och Nato vad gäller försvaret av Europa.

Därmed verkar rörelsen från civil kraft till civil makt ha ökat möjligheterna för EU att bli del av en godartad omgivning. EU behöver fortfarande Natos militära kapacitet för att bidra till försvaret av Europa vilket innebär att unionen är beroende av USA:s politiska vilja att bidra. Samtidigt är både USA och Nato beroende att de europeiska länderna stärker sin militära förmåga, vilket de delvis gör inom ramen för EU:s samarbetsprojekt och projekt finansierade av den europeiska försvarsbyrån.

En intressant fråga som väcks av Hjorth och Britz är att den framväxande säkerhetsordningen skapar nya förutsättningar för samarbete mellan länder inom ordningen, inte minst i Norden. Denna utveckling förstärks förstas mångfald när Finland och Sverige går med i Nato och de förbehåll om ömsesidiga försvarsgarantier som tidigare bromsat samarbete försvinner. Den stärks förstas också av de direkta uppmaningar till länder som bara är medlemmar i en av organisationerna att delta i "den andra" organisationens initiativ som presenteras i den gemensamma deklARATIONEN från 2023. Den oro för överlappning och duplicering av kapaciteter mellan organisationerna som fanns för 20 år sedan har snarare bytts i en insikt om behovet av gemensamma ansträngningar för att nå medlemsländernas mål om ökade försvarsförmågor. Detta är förstas extra viktigt givet att Storbritanniens lämnat unionen. Utifrån detta kan konstateras att EU med utvecklingen av medlemsländernas militära förmågor och det (mycket) närmare samarbetet med Nato har skapat strukturer för en godartad omgivning i sin absoluta närhet och i den transatlantiska kretsen.

Utifrån analysen ovan av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik sedan 2009 och de åtgärder unionen vidtagit efter att Ryssland inledde ett storskaligt krig i Ukraina 2022 har utvecklingen inneburit en transformation av EU från civil kraft till civil makt. Detta innebär att EU kan bli en nod i en ny europeisk säkerhetsordning. Det är också tydligt att EU gått från att påverka sin omgivning genom att vara (Maull 2005: 778) till att göra. Frågan för nästa avsnitt är hur beståndsdelarna i en säkerhetsordning kan manifesteras i en ny europeisk

1 20 mars 2023 var rådet ense om att gemensam upphandling av ammunition till Ukraina ska ske. En månad senare var medlemsländerna dock ej överens om från vilka företag, där den stora knäckfrågan är om upphandling enbart ska ske från europeiska företag (Frankrikes position).

säkerhetsordning och vilken roll EU behöver inta för att kunna vara en del av denna ordning.

## En ny europeisk säkerhetsordning och EU:s förändrade roll

Diskussionen om vad som utgör en säkerhetsordning i inledningen till den här artikeln konstaterade att beståndsdelarna är grundläggande principer, aktörer vars interaktioner är regelstyrda och därmed legitimerar ordningen genom att följa reglerna, att aktörer som inte följer reglerna kan sanktioneras, samt att aktörer med en bärande funktion för ordningen kan karaktäriseras som noder. Interaktionerna inom ramen för ordningen kan bestå av samarbete men också maktutövning. Den konstaterades också att säkerhetsordningar kan förändras genom att fördjupas, försvagas och genom att transformeras i de fall förändringen innebär en förändring av grundläggande principer och/eller aktörernas karaktär.

Som konstaterats inledningsvis kan aktörer i en ordning både bestå av stater och av organisationer. Att EU skulle kunna vara en nod i en ordning konstateras i avsnittet ovan. Som diskuterats ovan hade Nato en roll i den OSSE-baserade säkerhetsordningen genom att dess medlemsländer var de länder med militär kapacitet som Ryssland och forna Warszawapakts-medlemmars militära kapaciteter balanserades emot. Som också konstaterades var säkerhetsordningen beroende av USA:s respektive Rysslands ageranden, vilket betyder att de var viktiga noder för ordningen. Det går här att skönja en spänning mellan de grundläggande principerna och deras praktiska omsättning i nedrustningskontroll.

Den tidigare säkerhetsordningen utgick från att Ryssland var en aktör inom ordningen. Det samtida (2023) politiska läget innebär att denna relation till Ryssland är omöjliggjord (jfr Dalsjö i detta specialnummer). En utmaning för en framtida inkludering av Ryssland i en ny europeisk säkerhetsordning är att landet inte enbart ses som ett hot mot Ukraina utan även mot andra länder. Här är Natos strategiska koncept från 2022 tydligt; det pekar ut problem med auktoritära länder i allmänhet och ryskt agerande i synnerhet. Ryssland och dess agerande pekas här ut inte enbart som hot mot Ukraina, utan även mot Baltikum och som en bidragande orsak till ökade spänningar i Arktis. Dessutom konstaterar konceptet att ryskt agerande bidrar till instabilitet både öster och söder om alliansen. Nato har tidigare haft en närmare relation till Ryssland i form av "partnerskap". I det strategiska konceptet konstateras dock att detta inte längre är möjligt, samtidigt som betydelsen av viljan att hålla kommunikationen med ryssarna öppen för att minska risker och förhindra en eskalation. "We seek stability and predictability in the Euro-Atlantic area and between NATO and the Russian Federation" (Nato 2022: 4). Det här tydliggör

en stor skillnad mellan den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen och en ny säkerhetsordning.

Det är i dagsläget svårt att se att Ryssland kommer vara del av en ny europeisk säkerhetsordning som ersätter den OSSE-baserade ordningen. Detta tydliggörs av den samstämmighet som visats av Nato och EU i deras svar på Rysslands eskalering av kriget. Utökade sanktioner samt det militära och ekonomiska stöd som ges till Ukraina visar utifrån diskussionen i inledningen av artikeln ett försvar för vissa av de grundläggande principer som den OSSE-baserade ordningen byggde på. Detta är dock huvudsakligen principer från den globala FN-baserade ordningen om staters rätt till självbestämmande och rätt till självförsvar snarare än de specifika regler som den OSSE-baserade ordningen resulterade i. De ökade interaktioner mellan Nato och EU som ägt rum det senaste året pekar mot möjligheten att en framtida säkerhetsordning i Europa bygger på ett nät av organisationer. Frågan om hur relationen till Ryssland ska se ut givet att landet inte aktivt är med i någon av dessa organisationer är förstås inte löst med hjälp av detta.

Om grunden för en framtida säkerhetsordning blir ett nät av organisationer, kan en rollfördelning uppstå där OSSE, EU och Nato är nära sammankopplade men tilldelas olika roller. En fråga som den här artikeln inte berört hittills är EU:s relation till OSSE. Som framgår i den första delen av artikeln började EU agera inom ramen för OSSE-samarbetet och var på så sätt en aktör inom ramen för den OSSE-baserade säkerhetsordningen, även om organisationen inte formellt var en del av denna. EU:s strategiska kompass beskriver samarbetet med OSSE och nämner särskilt möjligheter att öka samverkan på marken med organisationens fältinsatser, samt behov av att arbeta med förtroendeskapande åtgärder och att dela information. Dokumentet pekar också på möjligheterna att genomföra gemensam utbildning och att dela "best practices". Hjorth och Britz (2021) identifierar "en bredare koalition" som en av EU:s sätt att hantera den amerikanska strategiska återhållsamheten. Denna inbegriper "Europa utanför EU" men också relationen till stater på en global nivå. Det handlar både om att EU skapar förutsättningar för att försvara en liberal, multilateral världsordning och att fördjupa försvarspolitiska samarbeten inom Europa och på så sätt stärka sin ställning inom Nato (Hjorth & Britz 2021: 125–126).

Denna "bredare koalition" skulle kunna vara grunden för EU:s positionering i en ny europeisk säkerhetsordning, en möjlig ersättare till den OSSE-baserade ordningen. Hur dessa ska se ut skulle kunna diskuteras inom ramen för den så kallade Europeiska politiska gemenskapen (Europeiska rådet 6 oktober 2022, Tarchys 2022), en "plattform" för politiska samtal som ägde rum för första gången 6 oktober 2022 i Prag. Till denna plattform bjöds 44 länder, inklusive alla EU-medlemsländer och Kosovo, samt ordförande för Europeiska rådet och EU kommissionen in. Ryssland var inte ett av de 44 länder som deltog i Europeiska politiska gemenskapens första möte. Nya möten är planerade i Moldavien,



Spanien och Storbritannien enligt logiken att mötena ska äga rum varannan gång i ett EU-medlemsland och varannan gång i ett icke-medlemsland. På agendan stod två frågor: fred och säkerhet (särskilt Rysslands krig i Ukraina) och energikrisen. Efter bara ett möte är det förstås svårt att se några resultat men ”plattformen” skulle kunna utgöra en grund för framtida diskussioner av betydelse för en ny europeisk säkerhetsordning.

EU:s förmåga att vara en nod, beror således dels på dess förändrade roll från civil kraft till civil makt, men även på dess förmåga att hantera omgivningen i rollen som stormakt, som en viktig nod i en bredare koalition av stater. En utmaning för EU att vara en väsentlig nod i en framtida europeiska säkerhetsordningen är då förmågan att vid behov ta på sig rollen som stormakt och därmed även agera globalt för att på så sätt kunna utöva inflytande på länder utanför Europa, i enlighet med de globala relationer som presenteras i ”en bredare koalition” ovan. Att detta är en utmaning är förstås ingen nyhet; även denna fråga diskuterar Maull i sin artikel från 2005 där han konstaterar att vad gäller en global ordning så har EU med sina drag av överstatlighet en postmodern snarare än modern karaktär samtidigt som övriga noder i en global ordning som USA, Kina och Indien är globala makter av modern karaktär. Däremot innebär Rysslands isolering att EU, för att vara en fungerande nod i den europeiska säkerhetsordningen också behöver ta plats i en global ordning.

Skälet till detta är att flera av aktörerna i den globala ordningen (kanske främst Kina och Indien) fortsatt har en relation med Ryssland. Detta visar att stora länder som Ryssland, Kina, Indien och Sydafrika ej anammat alla de grundprinciper som övriga länder trodde gällde i den gamla europeiska säkerhetsordningen. Detta aktualiserar frågan om relationen mellan organisationer och stormakter i en säkerhetsordning. En viktig fråga på global nivå handlar förstås om icke-spridning av kärnvapen och andra typer av vapenkontroll. Exempelvis Nato konstaterar i sitt strategiska koncept (Nato 2022: 5) att de försvagade nedrustnings-, icke-spridnings- och vapenkontrollregimerna är ett problem eftersom dessa skapar problem för den övergripande strategiska arkitekturen. Här är inte enbart Ryssland utpekade som problem utan även Iran, Nordkorea, Syrien och Kina.

Trots det fokus som lagts hittills i analysen här på utvecklingen av EU som en civil makt (dvs. en makt med militär kapacitet) är det värt att påpeka att en särskild del i EU:s strategiska kompass tydliggör EU:s vilja att bidra till en säkerhetsordning som inte enbart bygger på militär styrka och där de olika aktörernas militära maktmedel kontrolleras. Där anges att EU vill främja nedrustning, icke-spridning och vapenkontroll, samt skydda och stärka existerande ramverk för exportkontroll; unionen är ”committed to preserve the disarmament, nonproliferation and arms control architecture” (EU 2022: 37). Det konstateras att EU kommer stärka konkreta åtgärder för att uppnå dessa

mål och stötta samarbetspartners för att dessa ska kunna implementera sanktioner (EU 2022: 41). Detta gäller även kärnvapen:

We will continue to call for reduction of arsenals by the States with the largest nuclear arsenal through post-New START agreements, including strategic and non-strategic, deployed nuclear weapons, and further discussions on confidence-building measures, verification, transparency on nuclear doctrines and strategic risk reduction measures (EU 2022: 37).

Det här vittnar om en europeisk vilja att agera bortom Europa för att bidra till en global ordning.

Det faktum att Ryssland ej kommer vara del av en framtida europeisk säkerhetsordning utesluter möjligheten till en ordning som bygger på moderna Ryssland och USA. Det betyder förstås inte att USA inte kommer spela en roll, bara att den kommer bli annorlunda eftersom USA som nod i en ny ordning kommer vara det i relation till övriga Natoländer och EU. För både Natos och EU:s del kommer förstås USA:s roll vara fortsatt viktig. En svårighet är att bedöma tidshorisonten för den nya era av nära transatlantiskt samarbete som utvecklats sedan 2022 och vilka förväntningar USA kommer ha på Europa när det säkerhetspolitiska läget ändras. Det är dock tydligt att Rysslands isolering gör att Europas framtida säkerhetsordning blir beroende av en global ordning och EU behöver där utveckla sin förmåga att växla mellan att vara en organisation (en struktur för medlemmarnas interaktioner) och en nod i relation till andra organisationer och stormakter.

## Referenser

- Adler, Emanuel, 2009. "Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model", i Adler, Emanuel & Barnett, Michel (red.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bengtsson, Rikard & Elgström, Ole, 2011. "Reconsidering the European Union's roles in international relations. Self-conceptions, expectations, and performance", i Harnisch, Sebastian, Frank, Cornelia & Maull, Hanns W., *Role theory in international relations: approaches and analyses*. New York: Routledge.
- Bremberg, Niklas, 2023. "The OSCE and climate security: diplomatic practice in a changing geopolitical context", *International Affairs* 99(3), s. 1149–1165.
- Bremberg, Niklas & Britz, Malena, 2018. "From region-building to crisis management: EU security strategies towards the Southern Mediterranean", i Sperling, James & Economides, Spyros (eds), *The EU's security strategies*. London: Routledge.
- Britz, Malena, 2023. "European Defence Policy: Between Flexible Integration and a Defence Union", i Engelbrekt, Antonia B., Ekman, Per, Michalski, Anna, Oxelheim, Lars (eds), *The EU between Federal Union and Flexible Integration*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Deudeny, Daniel, 2018. "Hegemonic Disarray – American Internationalisms and World Disorder", i Maull, Hanns W. *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Doeser, Fredrik, 2012. "Sverige och Finland på ESK-arenan: Medlings- och brobyggarsatser under Stockholmskonferensen", i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.), *Norden mellan stormakter och fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- EU, 2016. *Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Brussels: European Union. Tillgänglig på [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_o.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf), citerad 2023-05-22.
- EU, 2022. *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Brussels: European Union. Tillgänglig på [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf), citerad 2023-05-22.
- EU, 2023. *Pesco Projects*. Brussels: European Union. Tillgänglig på <https://www.pesco.europa.eu/>, citerad 2023-05-22.
- Europeiska kommissionen, 2023. "EU agrees 10th package of sanctions against Russia". Press release, 25 February 2023. Tillgänglig på [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1185](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1185), citerad 2023-05-15.
- Europeiska rådet, 2022. *Europeiska rådet möte. Slutsatser. 22-23 juni 2022*. Tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/media/57475/2022-06-2324-euco-conclusions-sv.pdf>, citerad 2023-05-22.
- Europeiska rådet, 2023. *Joint Statement following the 24th EU-Ukraine Summit*. Press release. 3 February 2023. Tillgänglig på [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/?utm\\_source=dsm-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Joint+statement+following+the+24th+EU-Ukraine+Summit](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/?utm_source=dsm-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Joint+statement+following+the+24th+EU-Ukraine+Summit), citerad 2023-05-22.
- Freire, Maria Raquel, 2022. "The evolving role of the OSCE in the shaping of European security", *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations* 15(2)2, s. 123-137.
- Græger, Nina, 2018. "European Security as Practice: Towards EU-NATO communities of practice in the making?", in Bicchi, Federica & Bremberg, Niklas (eds), *European Diplomacy in Practice: Interrogating power, agency and change*. Routledge, London & New York, s. 478-501.
- Hjorth, Ronnie & Britz, Malena, 2021. "Amerikansk Strategisk Återhållsamhet och Europeisk Strategisk Respons – Tre Typer av Strategisk Respons mot Bakgrund av Brexit", *Internasjonal Politikk* 79(2), s. 114-131.
- Håkansson, Calle, 2023. "The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project", *Defence Studies*, publicerad på nätet 10 maj 2023, tillgänglig på <http://www.tandfononline.com/doi/full/10.1080/14702436.2023.2213647>, citerad 2023-05-22.
- Kiel Institute for the World Economy, 2023. *War against Ukraine. Ukraine Support Tracker*, tillgänglig på <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>, citerad 2023-04-24.
- Maull, Hanns W., 2005. "Europe and the New Balance of Global Order", *International Affairs* 81(4), s. 775-799.
- Maull, Hanns W., 2018. "Introduction. The international Order: A Framework for Analysis", i Maull, Hanns W., *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Ministerrådet, 2023. *Restrictive measures against Russia over Ukraine*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine>, citerad 2023-02-03.
- Nato, 2022. *NATO Strategic Concept*. Brussels: NATO. Tillgänglig på <https://www.nato.int/strategic-concept/>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 1999. "Charter for European Security". *Istanbul document 1999. Summit declaration*, Istanbul. Tillgänglig på <https://www.osce.org/files/documents/6/5/39569.pdf>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 2010. *Astana Commorative Declaration: Towards a Security Community*. Tillgänglig på <https://www.osce.org/mc/74985>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 2021. *Twenty-Eighth Meeting of the Ministerial Council 2 and 3 December 2021 Statements and declarations by the Ministerial Council Decisions of the Ministerial Council Statements by the Chairperson and delegations Reports to the Ministerial Council*, Stockholm 2-3 December, tillgänglig på <http://www.osce.org/files/documents/o/2/508481.pdf>, citerad 2023-05-22.
- Richter, Wolfgang, 2018. "The European Peace and Security Order at Risk", i Maull, Hanns W, *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, James N., 1992. "Governance, order, and change in world politics", i Rosenau, James N. & Czempiel, Ernst-Otto, *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Martin A., 2006. *Russia and NATO since 1991. From Cold War through cold peace to partnership?* Routledge: London & New York.
- Strömvik, Maria, 2005. *To act as a Union: Exploring the development of EU's Foreign Policy*. Lund: Lund University (dissertation).
- Tarchys, Daniel, 2022. "Europeiska politiska gemenskapen – ny form för den yttre ringen runt EU". *Sieps Perspektiv*, Oktober.
- Vendel Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1).