

EU och den globala ordningen: Hur kan EU bidra till att internationella organisationer genomför FN:s hållbarhetsmål?

Lars Niklasson*

I september 2015 antog FN:s medlemsländer de globala målen för hållbar utveckling – Agenda 2030. EU har införlivat målen med sitt eget arbete och är en stor global aktör inom alla berörda områden.

I den här översikten tecknar statsvetaren Lars Niklasson en bild av utmaningarna för den multilaterala ordningen och EU:s möjligheter att främja hållbarhetsmålen.

Av översikten framgår att målen skulle kunna utgöra en gemensam multilateral agenda, men att det finns flera hinder och begränsningar. En viktig omständighet är att den multilaterala ordningen har försvagats på senare år. Det handlar även om att

- de internationella organisationerna på området har konkurrerande mandat
- hållbarhetsmålen präglas av otydligheter och motsägelser
- politiken styrs på flera nivåer, vilket öppnar för konflikter
- många samhällen präglas av korruption, diktatur och klanstyre.

Ett argument är att det är både önskvärt och möjligt för EU att inta en ledande global roll. Ett problem för EU som aktör är dock den inre splittringen – svårigheten att "tala med en röst". Men enligt författaren är det inte givet att unionens styrka kommer sig av att tala unisont: inom EU gäller det snarare att verka för en större samsyn genom processer som bygger förtroende, och att utveckla handlingskraft – det räcker inte att hylla den multilaterala ordningen.

Ett annat argument är att Sverige kan inta en ledarroll inom EU, med tanke på intresset för och erfarenheterna av den politikutveckling som efterfrågas globalt.

För att bli en inflytelserik aktör krävs dock mer kunskap om andra länders värderingar och ståndpunkter, inte minst om likheter och skillnader i synen på samhällsutveckling. En viktig poäng i det sammanhanget är att ökad politisk integration inte måste leda till att alla länder blir lika.

* Lars Niklasson är forskare i statsvetenskap vid Sieps och biträdande professor i samma ämne vid Linköpings universitet.

Innehåll

Sammanfattning.....	3
EU, hållbarhetsmålen och det multilaterala systemet.....	3
Aktörer och policy – målkonflikter	4
1. EU, de internationella organisationerna och hållbarhetsmålen	5
1.1 Syfte och metod.....	5
1.2 Globala utmaningar.....	7
1.3 Den globala maktstrukturen	8
2. Vill EU vara en global ledare?	10
2.1 Vad vill EU?	10
2.2 Vad gör EU inom berörda områden?	11
2.3 Är det önskvärt med en höjd ambitionsnivå hos EU?.....	12
3. Problemen med den multilaterala ordningen	13
3.1 Viktiga organisationer.....	13
3.2 Problemen med de enskilda organisationerna	15
3.3 Problemen med helheten	17
4. Ger hållbarhetsmålen en tydlig gemensam agenda?	20
4.1 Fyra teman	20
4.2 En implicit orsakskedja.....	21
4.3 Kritiken mot målen	23
5. Hur kan EU påverka de internationella organisationerna?.....	25
5.1 EU:s formella och informella påverkan på organisationerna	25
5.2 Makt eller ledarskap?	27
5.3 Organisationernas påverkansmedel för att lösa de globala utmaningarna.....	29
6. Hur kan EU bli en starkare aktör?	31
6.1 Varför är EU en svag aktör?	31
6.2 EU:s interna processer	33
6.3 Fördjupat fokus på utrikespolitikens lärprocesser	35
7. Slutsatser: Vad kan och bör EU göra?	38
Bilaga	40
Tre teoretiska perspektiv.....	40
Referenser.....	42

Sammanfattning

Den 25 september 2015 antog FN:s medlemsländer de globala målen för hållbar utveckling – Agenda 2030. EU har med sina ambitioner till grön omställning och en fossilfri ekonomi antagit hållbarhetsmålen inom ramen för kommissionens samlade arbete. Det multilaterala systemet, där beslut tas gemensamt för gemensamma mål och regler, överskuggas idag av geopolitisk och ekonomisk konkurrens i global skala. I den här översikten beskrivs de utmaningar och motsägelser som EU, hållbarhetsmålen och det multilaterala systemet står inför.

Syftet med den här översikten är att teckna en övergripande bild av den multilaterala ordningen och EU:s möjligheter att främja genomförandet av de globala hållbarhetsmålen. Just nu försvagas den multilaterala ordningen av Kinas och USA:s agerande, men det tycks samtidigt både möjligt och önskvärt att fördjupa det globala multilaterala samarbetet.

EU har på olika sätt markerat att organisationen vill vara en global ledare. Redan i den säkerhetspolitiska strategin 2003 markerades att EU vill värna och utveckla den multilaterala ordningen med dess gemensamma regelverk och organisationer. I den globala strategin 2016 framhålls även FN:s hållbarhetsmål som ett fokus. I den nya kommissionen 2019 får alla kommissionärer också i uppdrag att verka för hållbarhetsmålen inom sina områden. Dessa ställningstaganden utgör de värderingar som ligger till grund för de handlingsinriktade slutsatserna i den här översikten.

EU, hållbarhetsmålen och det multilaterala systemet

EU är en stor global aktör inom alla de områden som berörs av hållbarhetsmålen. Miljö- och klimatpolitiken står högt på EU:s agenda, bland annat genom teknikutveckling och kunskapsöverföring till fattiga länder. Detsamma gäller ambitionerna att verka för ekonomisk och social utveckling, framför allt genom handel och bistånd. Även frågorna om god samhällsstyrning är centrala, exempelvis i form av fredsbevarande insatser och stöd för demokrati och mänskliga rättigheter.

En stor mängd internationella organisationer medverkar i regleringen och finansieringen av de berörda frågorna, till exempel utvecklingen av förnyelsebar energi, gemensamma ekonomiska spelregler och goda styrelseskick. De instrument som står till förfogande är dock ofta svaga och effektiviteten dras ned av att organisationerna styrs kortsiktigt och har begränsade mandat. Organisationerna har dessutom överlappande och konkurrerande mandat, vilket leder till fragmentering av den globala styrningen.

FN:s hållbarhetsmål skulle kunna utgöra en gemensam multilateral agenda, men begränsas av sina otydligheter och motsägelser. Den stora prövningen ligger i att samordna ambitionerna med social utveckling och ekonomisk tillväxt med miljö- och klimathänsyn samtidigt som varje enskilt land ansvarar för finansiering och genomförande av målen.

Inom FN finns därmed ett behov att utveckla en lärande process, där erfarenheter från olika länder kan användas för att dra slutsatser om vad som fungerar i olika sammanhang. EU är en stor aktör på alla områden och kan bidra till att samordna, utvärdera och utveckla god praxis för global politik. En stor prövning ligger i flernivåstyrningen av politik på olika nivåer. Globala, europeiska, nationella, regionala och lokala aktörer skapar tillsammans en ordning i ett nätverk av politiska insatser. Här ryms konflikter mellan nivåerna och politikområdena som påverkar hur systemet utvecklas. För politiska aktörer är det avgörande att förstå helheten i detta flernivåstyre.

Aktörer och policy – målkonflikter

Översikten fokuserar på ett antal centrala utmaningar för det multilaterala systemets hållbarhet, de globala hållbarhetsmålen genomförande och EU:s förmåga att utöva inflytande globalt.

Hållbarhetsmålen implementering kräver en mer utvecklad multilateral ordning för att hantera de målkonflikter som dels präglar hållbarhetsmålen olika politikområden, dels de internationella organisationernas olika verksamhetsområden. Ett exempel är behovet att hantera grundläggande problem med de nationella styrelseskicken, eftersom dessa problem begränsar effekten av övriga insatser. Samhällen och samhällsstyrning präglade av korruption, diktatur och klanstyre utgör tydliga hinder för genomförandet av hållbarhetsmålen.

I sin globala roll kan EU utöva både makt och ledarskap, men utövandet av ledarskap sätter vissa gränser för vilka maktmedel som kan användas. EU, som mest beskrivs som en mjuk makt, genomgår nu en fas där man diskuterar hur man kan lägga till instrument för att utöva hård makt.

Ett problem för EU som global aktör är den inre splittringen, mellan medlemsstaterna, institutionerna, de politiska partierna och de olika politikområdena. Ett tema i debatten om utrikespolitiken är att EU måste ”tala med en röst”, men det är inte självklart att det stärker EU. Däremot är det relevant att verka för en större samsyn genom interna processer som bygger förtroende och öppnar för förståelse för andra perspektiv.

Det finns fler argument för hur EU kan stärka sin egen handlingskraft i externa relationer. Ett sätt är genom majoritetsbeslut inom utrikespolitiken vilket skulle göra EU snabbare och skarpare som aktör. Det finns också möjligheten att göra utrikespolitiken mer överstatlig och integreras med de övriga externt orienterade politikområdena. Men dessa reformer står inte sällan i konflikt med värden som insyn, suveränitet och ansvarsutkrävande.

Hållbarhetsmålen bygger på värderingar som har djup förankring i Sverige, som också är en stark förespråkare för globalt och multilateralt samarbete genom EU. Sverige kan spela en ledarroll inom unionen på samtliga områden eftersom man har stor erfarenhet av den typ av politikutveckling som efterfrågas på den globala nivån beträffande miljö, handelsbaserad tillväxt, välfärd, och god samhällsstyrning. När den multilaterala ordningens funktioner nu överskuggas av tilltagande geopolitisk och geoekonomisk konkurrens blir EU:s globala funktion ifrågasatt. Den diskussion som nu pågår om hur EU ska kunna stå sig starkt och inflytelserikt i sina externa relationer blir därmed extra relevant. I synnerhet i relation till stärkandet av det multilaterala systemet och implementeringen av hållbarhetsmålen – två centrala politiska områden för såväl EU som Sverige.

Lars Niklasson är forskare i statsvetenskap vid Sieps och biträdande professor i samma ämne vid Linköpings universitet. Hans forskningsintressen är EU:s globala roll och EU:s relation till Afrika. Han har nyligen skrivit en lärobok om global politik och en bok om hur FN:s hållbarhetsmål kan utvecklas, Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance Challenge, Routledge 2019.

1. EU, de internationella organisationerna och hållbarhetsmålen

1.1 Syfte och metod

Syftet med den här översikten är att beskriva de utmaningar, målkonflikter och vägval som präglar det multilaterala systemet, EU som global aktör och genomförandet av hållbarhetsmålen. Här tillkommer också att lyfta förståelsen för dessa tre områdens sammanflätning i ett globalt flernivåsystem.

För att göra detta kommer jag att redogöra för både EU och de organisationer som utgör den globala multilaterala ordningen. Jag kommer även att beskriva olika påverkansprocesser och hur FN:s hållbarhetsmål passar in i de internationella organisationernas verksamheter och vilka prövningar detta medför. Eftersom dessa är stora frågor kommer jag huvudsakligen att hålla mig på en övergripande nivå snarare än att diskutera EU:s relationer till enskilda internationella organisationer.

Jag kommer att börja med att diskutera EU:s ambitioner som global ledare (kapitel 2). Detta ger en utgångspunkt för att sedan tydliggöra de politiska utmaningar som EU står inför och måste hantera för att uppnå sina ambitioner. Därefter kommer jag i de två efterföljande kapitlen att presentera hur situationen som EU vill påverka ser ut. Det första av dessa kapitel handlar om den multilaterala ordningen i stort och dess övergripande problem (kapitel 3). Det andra av de två kapitlen handlar om FN:s hållbarhetsmål som ett instrument för att skapa större samordning och effektivitet i den globala politiken (kapitel 4).

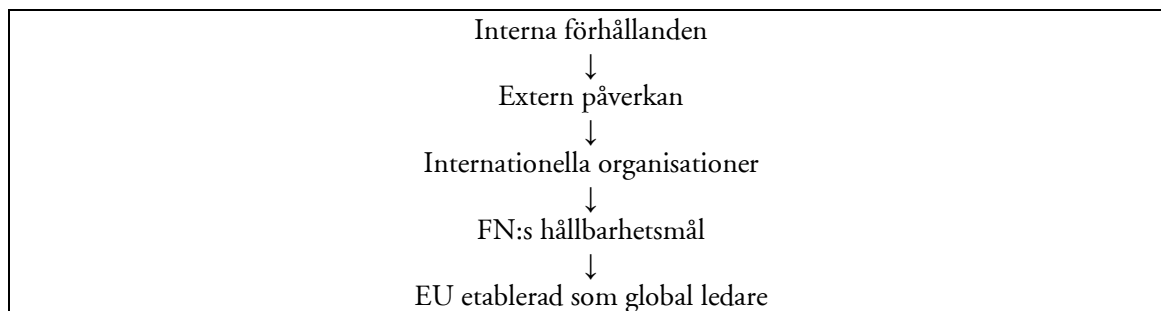
Efter diskussionen om sakläget kommer jag att fördjupa analysen av EU:s utmaningar och möjligheter att påverka den globala utvecklingen, dels genom att presentera olika sätt att påverka andra aktörer (kapitel 5), dels genom att analysera EU:s interna förhållanden, som en förutsättning för att kunna påverka andra organisationer (kapitel 6). Slutsatser dras i det sista kapitlet.

Det är således fem frågor som kommer att behandlas i var sitt kapitel:

- Vad vill EU uppnå som global ledare? (kap 2)
- Hur kan den globala ordningen utvecklas? (kap 3)
- Hur kan FN:s hållbarhetsmål fungera som en gemensam global agenda? (kap 4)
- Hur kan EU få större inflytande över internationella organisationer? (kap 5)
- Hur kan EU utvecklas internt för att få större genomslag externt på berörda områden? (kap 6)

Den första frågan handlar om EU:s mål (värderingar). De följande två är empiriska och de sista två handlar om former för påverkan, vilket pekar på faktorer som kan orsaka förändring. Jag börjar således med det mest konkreta ("vad") och rör mig mot mer abstrakta resonemang om hur påverkan går till. I den empiriska delen är det relativt enkelt att visa problem med organisationer och mål. I den andra delen flyttas fokus till att visa att det finns flera perspektiv på de komplexa samband som berörs. Texten har en ambition att visa bredd, för att på det sättet bidra till en fördjupad diskussion.

Detta betyder att jag analyserar en kausalkedja från slutet till början genom att ställa frågor av typen "vad krävs för att ...?". Den något förenklade tankegången är att EU:s roll som global ledare bland annat har att göra med att uppnå de mål som uttrycks i FN:s hållbarhetsmål och som EU och dess medlemsstater varit drivande i att formulera. Dessa är i sin tur beroende av globala regelverk som upprätthålls av internationella organisationer (och av nationella strategier som formas inom de globala regelverken). De internationella organisationerna påverkas av bland annat EU:s agerande. Detta sker på olika sätt och påverkas av interna förhållanden inom EU.



Figur 1: En förenklad kausalkedja.

Kausalkedjan är förenklad och bortser från att påverkan ofta är dubbelriktad och att det finns andra faktorer som också påverkar relationerna. Underförstått utgår jag från att EU både kan och vill vara en utrikespolitisk aktör, med ambitioner gentemot internationella organisationer och genomförandet av FN:s hållbarhetsmål. En förenkling är att jag tonar ner EU:s möjligheter att direkt påverka genomförandet av hållbarhetsmålen i andra länder, till exempel genom handelsavtal, investeringar och utbyten av olika slag.

Jag kommer att beröra några av problemen med den förenklade bilden, bland annat att det är otydligt hur EU och andra organisationer styrs och hur de påverkar varandra. Syftet med kausalkedjan är att strukturera analysen och öppna för problematiseringar, inte att ta för givet hur detta fungerar.

Frågan om hur EU kan få större inflytande handlar om att fördjupa analysen genom några renodlade perspektiv som kastar ljus över de frågor som handlar om vad som driver den politiska utvecklingen. Jag kommer att diskutera formell och informell påverkan, bland annat i termer av makt och ledarskap. En ambition med översikten är att visa olika perspektiv på EU:s möjligheter att påverka globala förhållanden. I detta ingår att belysa interna förhållanden som påverkar det externa agerandet.

Fokuset på vad EU kan göra för att påverka den internationella utvecklingen innebär att jag i utgångsläget ser EU som den påverkande parten. I verkligheten är påverkan ömsesidig. En vanlig fråga i forskningen är hur EU förhåller sig till de globala organisationerna, om EU anpassar sig till den globala händelseutvecklingen eller om EU gör motstånd och försöker driva europeiska perspektiv mot den globala utvecklingen (Barbé, Costa & Kissack 2016). Ett annat perspektiv lyfter fram att EU och andra organisationer i någon mening skapar ("konstituerar") varandra ömsesidigt (Ojanen 2018:80).

EU:s utrikespolitik har i sin kärna en ambition att påverka mottagare, det vill säga EU använder diverse instrument för att uppnå en effekt hos en eller flera mottagare. Mycket av forskningen om EU:s utrikespolitik fokuserar på interna processer i EU och på att förklara varför EU gör på ett visst sätt (Smith 2004). Annan forskning försöker förklara varför mottagarna av EU:s åtgärder beter sig som de gör, både de multilaterala organisationerna och stater i det globala samfundet (Elgström & Smith 2006).

Här är utgångspunkten att utrikespolitiken i grunden är en form av politisk kommunikation och påverkan. EU är en sändare som använder instrument för att få andra att ändra sitt beteende. EU kan ibland använda formella instrument, som medlemskap i internationella organisationer eller bindande globala regelverk. I andra fall får EU använda övertalning, belöningar, bestraffningar, gruppträck osv. Samtidigt måste analysen av utrikespolitiken vara bredare än denna instrumentella

grundsyn. Utrikespolitiken kan i praktiken ha andra syften (till exempel inrikespolitiska) eller styras av vad andra gör och/eller tycker är passande (jfr Bickerton 2014).

I den tilltänkta målgruppen för studien ingår både den intresserade allmänheten och de beslutsfattare som är involverade i hanteringen av dessa frågor. Det finns en relevans och nytta av "den stora bilden" av EU:s relation till de internationella organisationerna och FN:s hållbarhetsmål. I de berörda organisationerna är den långt drivna specialiseringen ett problem i hanteringen av sammanflätade komplexa problem. Både Sverige och EU har uttalat att politiken ska vara "samstämmig" över politikområden och ge uttryck för det som på engelska kallas en "whole of government-approach", till exempel inom miljöpolitiken och biståndspolitikerna (European Union 2016, prop 2002/03:122). FN:s hållbarhetsmål berör ett stort antal politikområden, vilket skapar behov av överblick och kvalificerade avvägningar.

Det finns omfattande forskning om alla de berörda frågorna. Bland annat används begreppet "actorness" för att analysera flera av de frågor som berörs här (Rhinard & Sjöstedt 2019). Jag föredrar att bryta upp analysen i separata frågor enligt ovan. Det som är nytt i det här sammanhanget är att föra in FN:s hållbarhetsmål som en lösning på det globala samordningsproblemet. Det finns ett stort stöd för hållbarhetsmålen, men diskussionen om detta har ännu bara tagit sin början.¹

1.2 Globala utmaningar

Ett argument för europeiskt samarbete är att Europas länder tillsammans kan påverka den globala politiken. Men är EU:s utrikespolitik tillräckligt kraftfull i en tid där utmaningarna är stora och länder som USA och Kina bryter mot det samförstånd som har funnits tidigare? Många undrar om EU kan matcha de övriga som en tredje stormakt. Och vad har detta för effekter för Sverige och svenska utrikespolitiska ambitioner?

En drastisk tolkning är att den globala "ordningen" hotas av Kinas och USA:s agerande. Med detta avses hot mot de globala regelverk och organisationer som har byggts upp efter andra världskriget för att hantera relationer mellan länder. Det som kallas den multilaterala ordningen (Ruggie 1993) eller den liberala världsordningen (Sørensen 2011) är en serie organisationer där medlemmarna gemensamt ser till att det finns globala regelverk för att hantera övergripande angelägenheter. Förenta nationerna (FN) har varit föremål för många konflikter och nu är det främst Världshandelsorganisationen (WTO) som har problem, bland annat för att Kina inte följer dess regler och för att USA vill begränsa handeln. Det är i första hand små länder, som Sverige, som har intresse av att de stora länderna blir bundna vid gemensamma regler. Bör EU sträva efter att stärka och utveckla de globala regelverken och kan EU göra det?

Frågorna är särskilt intressanta när det finns stora utmaningar att hantera och jordens länder faktiskt har enats om en gemensam agenda för att hantera de globala utmaningarna. I september 2015 beslutade länderna inom FN om 17 globala mål (*Sustainable Development Goals, SDG, "Agenda 2030"*) för hållbar utveckling i vid mening, det vill säga de tre dimensionerna ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet samt åtgärder för att utveckla former för god nationell samhällsstyrning (UN 2015a). I december samma år beslutades i Paris om nationella åtaganden som syftar till att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader (UN 2015b). EU och dess medlemsländer är anhängare av dessa målsättningar, men vad kan EU göra för att säkra det globala genomförandet av åtgärder inom de berörda områdena?

¹ Jag bygger min analys på det jag tidigare har skrivit om hållbarhetsmålen och mer allmänt om det globala politiska systemet (Niklasson 2019, 2017), men även om samverkan och hur den utvecklas (Niklasson 2013b, 2003).

Hantering av utmaningarna har stor vikt för EU. Alla medlemsstater har förbundit sig att uppnå målen. Dessutom har EU uttalat sitt stöd för att uppnå målen i Europa och globalt. I den nya kommissionen har alla kommissionärer fått inskrivet i sina uppdrag ("mission letters") att de ska verka för att uppfylla FN:s hållbarhetsmål; "varje kommissionär ska se till att FN:s mål för hållbar utveckling uppnås inom det egna politikområdet. Kollegiet som helhet kommer att ansvara för det övergripande genomförandet av målen" (European Commission 2019).

Hållbarhetsmålen är formellt en deklARATION om vad varje enskilt lands regering bör sträva mot. I det formella beslutet finns bara några få hänvisningar till vad det internationella samfundet bör göra, framför allt investeringar, handel och kunskapsöverföring. Samtidigt är det rimligt att se målen som en vision för den globala politiken. Internationella organisationer reglerar frågor som berörs av målen, exempelvis handel och investeringar. Internationella organisationer kan här spela en viktig roll för ett gemensamt beslutsfattande, till exempel om att avveckla subventioner till fossila bränslen, för att ta ett exempel där målen är otydliga.

EU är en tung aktör i många internationella organisationer som beslutar om gemensamma regler och åtaganden, vilket är viktigt för att uppnå hållbarhetsmålen. Hit hör frågor som hanteras av FN och en mängd andra organisationer, vilket kommer att beskrivas varterefter. EU kan även påverka enskilda länder, bland annat genom sin biståndspolitik. Sverige och andra länder talar om att föregå med gott exempel genom att uppnå miljömålen tidigare än övriga världen och genom en generös biståndspolitik, men räcker det?

Detta pekar mot en politisk sammanflätning, där europeiska och globala frågor är viktiga för Sverige. Med en modern term har det globala politiska systemet blivit ett exempel på flernivåstyrning, där politikens nivåer (globalt, europeiskt, nationellt, regionalt och lokalt) ansvarar för olika men överlappande uppdrag och därmed påverkar varandra (Zürn 2010). Det handlar om en sammanflätning snarare än om att någon nivå tar över ansvaret och beslutar om de övriga nivåerna, även om nationalstaterna spelar en stor roll. Det är en samarbetsordning som av många uppfattas som nödvändig, men som också leder till otydlighet om mandat och ansvar. Därför är det av vikt att förstå hur systemet fungerar och hur Sverige och EU kan påverka det.

Dessa frågor är angelägna för att de handlar om Sveriges möjligheter att bidra till en mer välfungerande världsordning. Det finns ett intresse i att värna och utveckla de regelverk som varit en förutsättning för den fredliga utvecklingen efter andra världskriget, med ökad global ekonomisk integration och en god välbefinningsutveckling, inte minst i Sverige. Det handlar också om beredskap för att hantera kommande utmaningar i form av till exempel värderingskonflikter, ökad migration och effekter av den globala uppvärmningen. Det handlar samtidigt om vilken roll EU kan spela i världen och hur globala regelverk kan växa fram. Är vi på väg mot en global konfrontation? Eller är länderna på väg att flätas samman i en global integrationsprocess, en process som liknar den vi sett i Europa efter andra världskriget?

1.3 Den globala maktstrukturen

En vanlig uppfattning är att den underliggande globala maktstrukturen håller på att ändras och att händelseutvecklingen därför gör det svårt att fortsätta stärka den multilaterala ordningen. En omdiskuterad iakttagelse är att antalet stormakter i världen påverkar hur det globala systemet utvecklas (Mearsheimer 2019). Den "bipolära" situationen efter andra världskriget, med rivaliteten mellan USA och Sovjet, skapade en stabil om än hotfull situation. När Sovjetunionen föll samman och USA blev ensam stormakt så intog USA en djärvare hållning i världspolitiken, vilket ledde till motreaktioner från Ryssland, Iran och andra stater. Nu är vi på väg in i en situation med flera stormakter. För Europa gör det stor skillnad om EU vill vara en av tre stormakter eller om det blir USA och Kina som skapar en ny bipolär ordning.

Det tillspetsade argumentet är att många internationella organisationer kommer att bli handlingsförlamade om de inte försvaras av USA och Kina. Då är det meningslöst att EU försöker bevara och utveckla den västerländska multilaterala och ”liberala” ordningen, som betonar demokrati och marknadsekonomi. Ofta bygger resonemangen på tanken att det är USA som har drivit fram den liberala världsordningen genom att vara en hegemonisk (dominerande) makt. En annan tolkning är att USA valde regelverk som kunde accepteras av Tyskland och Japan, de två förlorarna efter andra världskriget, ett slags global samarbetslösning (Ikenberry 2001; Reich & Lebow 2014).

Med den senare tolkningen är det möjligt för EU och andra stater att fortsätta upprätthålla den liberala världsordningen, även om USA drar sig tillbaka. Redan under president George W Bush (2001–08) var USA mer restriktivt till multilateralismen. Då klev EU och andra länder fram och drev igenom bland annat Kyoto-avtalet på klimatområdet och principen om regeringarnas ansvar att skydda sin befolkning mot inbördeskrig inom FN:s fredsbevarande uppdrag. Även på det finansiella området har EU dominerat de globala regelverken (Abdelal 2007). Exempelen visar att EU har inflytande i det multilaterala systemet. Maktkampen försvårar visserligen, men EU har fortfarande kapacitet att fortsätta utveckla lösningar och strategier för det globala samfundet.

I linje med samarbetslogiken har det föreslagits att USA och EU borde släppa fram Kina och andra länder att dela makten över de internationella organisationerna. Argumentet är att Kina, Indien och de övriga då skulle tvingas ta ansvar för den globala ordningen, istället för att utmana den. Därmed skulle det vara möjligt att ta sig ur låsningen kring de internationella organisationernas uppdrag (Hale, Held & Young 2013). En sådan lösning förutsätter att USA och andra länder uppfattar att det ligger i deras intresse att gå med på att släppa ifrån sig inflytande, vilket är uteslutet just nu. En implikation av detta är att den globala maktstrukturen inte bara hotas av utmanare som Kina och Indien, utan även av oviljan hos till exempel USA att dela makten med nya stormakter.

USA drev fram den liberala världsordningen men är nu mer tveksamt till den ekonomiska integrationen. Kina är positivt till handel och ekonomisk integration, men inte till demokrati och mänskliga rättigheter. I det första fallet är det ett nytt politiskt perspektiv som har kommit till makten med Donald Trump. I det andra fallet är det en auktoritär stat som genomdrivit ett ekonomiskt utvecklingsprogram.

2. Vill EU vara en global ledare?

Fokus i denna översikt ligger på vilka utmaningar och målkonflikter som präglar den globala ordningen och hur dessa påverkar EU:s möjligheter till inflytande. I detta ligger frågor om vad EU vill uppnå, vilka resurser EU har att använda och om EU borde öka sitt engagemang i de globala frågorna. EU har sammantaget en mängd politiska ambitioner som kan bidra till att uppfylla FN:s hållbarhetsmål, vilket det här avsnittet handlar om. Dessa ambitioner uttrycker mål och värderingar, vilket gör det möjligt att senare belysa vad EU kan göra för att förverkliga sina ambitioner.

2.1 Vad vill EU?

EU vill stärka den multilaterala ordningen och uppnå FN:s hållbarhetsmål. År 2016 antog EU en global strategi som syftar till att vägleda allt utrikespolitiskt agerande. Bakgrunden är att ansvaret för de utrikesrelaterade frågorna är delat inom EU, vilket jag ska återkomma till. Strategin anger vilket innehåll EU ska eftersträva och är ett komplement till den organisatoriska samordningen som sker bland annat genom den höge representanten för utrikes- och säkerhetspolitiken.

Strategin anger övergripande principer och nämner FN:s hållbarhetsmål i avsnittet om den globala styrningen. Det sägs att målen ska ligga till grund för en reformering av biståndspolitiken, men också att målen kräver förändringar inom alla interna och externa politikområden (European Union 2016:40). Klimatfrågorna nämns särskilt i strategin, före hållbarhetsmålen (ibid). Avsnittet inleds med att EU vill stärka den internationella rätten. Texten handlar om reformer av organisationer som FN, IMF och WTO (ibid, s 39ff).

Ett särskilt avsnitt beskriver hur EU ska bli mer sammanhållet ("joined-up") över sina interna och externa politikområden (ibid, s 49f). Bland annat sägs att hållbarhetsmålen erbjuder en sådan möjlighet (ibid). Avsnittet handlar vidare om EU:s trovärdighet som utrikespolitisk aktör och behovet av sammanhållning mellan medlemsstaterna (ibid, s 44ff).

Den globala strategin 2016 kan jämföras med EU:s säkerhetspolitiska strategi från 2003 (European Union 2003). Det finns stora likheter mellan strategierna, men den äldre är kortare och mindre utvecklad. Den utgår från säkerhetsfrågor och avslutas med ett försvar för den multilaterala ordningen. Strategin 2016 har utförligare resonemang och långa avsnitt om hur EU ska förhålla sig till närområdet och andra delar av världen, som inte fanns i den tidigare strategin. I det här sammanhanget är likheterna mest intressanta, även om det har framhållits att stödet för den multilaterala ordningen inte var lika självklart när strategin 2003 antogs som det blev efteråt (Jørgensen 2006). Det är också värt att notera att den ökade tydligheten i strategin 2016 är ett tecken på en större samsyn mellan medlemsstaterna.

EU har även ställt sig bakom FN:s hållbarhetsmål. I samband med förhandlingarna i FN under 2014 och 2015 antog ministerrådet och kommissionen policydokument som betonade vikten av de framväxande hållbarhetsmålen (European Commission 2015; Council of the European Union 2014, 2015). I dokumenten instämmer man i de förslag som förhandlats fram. Dokumenten kommenterar inte innehållet i de enskilda förslagen till mål, men formulerar övergripande ståndpunkter i de berörda frågorna och framhåller sju principer för målens genomförande. Dessa principer har stora likheter med det som sedermera uttrycktes i hållbarhetsmål nummer 16 och 17 (nedan).

Utgångspunkten för EU och FN är att varje land ansvarar för sina egna åtgärder. EU:s tre första principer handlar om förutsättningar för detta: att politiken (regeringarna och motsvarande) måste vara välfungerande på alla nivåer och att alla aktörer måste ha kapacitet att genomföra sina planerade åtgärder, inklusive förmågan att finansiera insatser genom skatter. Detta brukar på engelska betecknas som "good governance" (ungefär "gott styrelseskick"). De följande punkterna pekar på fyra åtgärder på den globala nivån: fler investeringar, ökad handel, mer forskning och

utveckling (FoU) samt medverkan av privata aktörer. Här framhöll kommissionen vad EU gör inom varje område (ibid).

Varje medlemsstat i EU har förbundit sig inom FN att verka för dessa mål. I första hand handlar det om att uppnå målen i det egna landet, men eftersom Europas länder är viktiga globala aktörer handlar det indirekt även om att bidra till att andra länder uppnår målen, till exempel genom biståndspolitiken och genom internationella organisationer. De internationella organisationer där EU och/eller dess medlemsstater är representerade är viktiga arenor för gemensamma beslut inom de områden som berörs.

Den globala strategin uttrycker en ambition att vässa det utrikespolitiska agerandet och att få den multilaterala ordningen att fungera bättre. Avsnitten om den ökade interna sammanhållningen ställer krav på medlemsstaterna att medverka och att vara lojala med den gemensamma politiken. Det finns således ett starkt stöd inom EU för att stärka den globala multilaterala ordningen och för att genomföra den agenda som FN uttrycker i sina hållbarhetsmål.

2.2 Vad gör EU inom berörda områden?

Det multilaterala systemet hanterar i princip alla typer av frågor, men jag begränsar mig till de som har med begreppet hållbarhet att göra. FN:s hållbarhetsmål fokuserar på fyra teman, där tre motsvarar dimensioner av hållbarhet, det vill säga ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Därtill kommer frågorna om gott styrelseskick. EU är en ledande aktör inom alla relevanta politikområden.

På miljö- och klimatområdet har EU en ambition att vara global ledare. Detsamma gäller inom handelspolitiken och inom biståndspolitiken. EU och dess medlemsstater är redan den sammantaget största internationella givaren av biståndsmedel. Däremot beskrivs EU ibland som en dvärg inom utrikes- och säkerhetspolitiken, eftersom medlemsstaterna är mycket självständiga och EU bara har små militära resurser till sitt förfogande (om man inte räknar medlemsstaternas resurser). Detta bygger på att EU bara har de befogenheter som organisationen tilldelats av medlemsstaterna genom fördragen.

EU har goda möjligheter att föra en diskussion internt och externt om målkonflikter mellan de berörda politikområdena. Sverige och andra länder i Europa har förbundit sig att gå före och visa möjligheter att kombinera tillväxt med miljöhänsyn, vilket är ett stort tema i FN:s hållbarhetsmål. Europa kan visa upp modeller för teknikutveckling, inklusive investeringar och företagsklimat, samt för reglering av miljön. Kunskapsutveckling är en stor EU-fråga inom innovationspolitiken. EU har även program för kunskapsöverföring till fattigare länder, till exempel inom programmet ”Erasmus plus”.

Vidare är EU en stor ekonomisk aktör och har på olika sätt öppnat sina marknader för export från fattiga länder. Samtidigt förs det en kritisk debatt om att vi begränsar importen av jordbruksprodukter. Handelspolitiken är central för EU och för uppbyggnaden av globala ekonomiska regelverk.

Sverige och EU är stora aktörer när det gäller fredsbevarande insatser, till exempel genom konflikthantering i andra delar av världen. Detsamma gäller insatser för att utveckla andra länders styrelseskick (rättsstat och demokrati) och skattesystem. Detta arbete sker både genom biståndspolitiken och genom utvecklingen av internationella regelverk och domstolar (Alter 2014).

Mest intressant är kanske att EU kan bidra till en bättre analys av de insatser som görs genom att höja nivån för sina utvärderingar av berörda politikområden. Hållbarhetsmålen kan betraktas som en bred utvecklingspolitik, där det är relevant både för EU och FN att studera hur fattiga länder hanterar de enkla och de komplicerade och motstridiga målen. Det är också relevant att analysera

hur omvärlden bäst kan stödja fattiga länders hantering av hållbarhetsmålen och de politikområden som däri ingår. Det skulle bidra till forskningen om miljöpolitik och välfärdsmodeller i utvecklingsländer (till exempel Death 2016 respektive Rudra 2008) och till EU:s egen lärprocess.

I sammanhanget bör det påpekas att EU har fler målsättningar än de som ingår i FN:s hållbarhetsmål. Det betyder att det i praktiken kan uppstå konflikter med konkurrerande mål, till exempel önskan hos flera medlemsstater att begränsa migrationen till Europa. En klassisk diskussion gäller skillnaden mellan säkerhetspolitikens och biståndspolitikens syn på utvecklingsländer (Spear & Williams 2012). Jag ska återkomma till frågan om hur EU kan hantera interna skillnader i synsätt.

2.3 Är det önskvärt med en höjd ambitionsnivå hos EU?

När det gäller FN:s hållbarhetsmål kan man argumentera för att det krävs kraftfullare agerande för att nå målen i tid, det vill säga till år 2030. Även inom ramen för Parisavtalet är de enskilda staternas åtaganden för begränsade för att målen ska uppnås. Detta gör det angeläget att EU och andra anhängare av målen driver på hårdare, direkt och via de internationella organisationerna.

Ett annat argument som framförts är att EU underpresterar inflytande i de internationella organisationerna. Ekonomen Jean Pisani-Ferry gjorde en översiktlig genomgång av EU:s inflytande i internationella organisationer och kom fram till att de europeiska ländernas inflytande är mindre än deras formella representation ger vid handen. Hans slutsats var att det är EU:s interna organisation som inte är effektiv (Pisani-Ferry 2009). Vissa justeringar gjordes genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009 (Södersten 2019). Samtidigt bör det upprepas att det finns flera exempel på att EU haft mer inflytande globalt än USA (Se avsnitt 1.3).

Statsvetarna Sebastian Oberthür och Florian Rabitz (2014) framhåller att det inte räcker med att bli överens med andra. För att vara en framgångsrik ledare måste EU se till att överenskommelser har en ambition att uppnå något som är svårt. Nagoya-protokollet på miljöområdet beskriver de som ett exempel på att målsättningarna var lågt ställda. I någon mån kan samma kritik riktas mot Parisavtalet och hållbarhetsmålen; visserligen är många mål höga, men det finns inga tvångsmedel i överenskommelserna.

Detta pekar på att EU både kan och bör spela en större roll i de internationella organisationerna, men följdfrågan är om det är möjligt. Har EU förutsättningar att spela en större roll eller behöver EU ytterligare interna reformer för att få tillräcklig handlingskraft globalt? Detta kommer jag att återkomma till i avsnitt 5 och 6. Dessförinnan diskuterar jag vilka problemen är med den multilaterala ordningen och med FN:s hållbarhetsmål.

3. Problemen med den multilaterala ordningen

Internationella organisationer spelar viktiga roller i den globala politiken, men ifrågasätts från olika håll. Det handlar om organisationer som har byggts upp efter andra världskriget för att hantera gemensamma problem. Termen ”multilateral” syftar på att de har skapats och styrs gemensamt av självständiga stater. I detta ligger att de i princip bara har sådana befogenheter som de har tilldelats av staterna. Tillsammans utgör de ett slags global ordning, en struktur av regler på den globala politiska nivån. Samtidigt finns det både luckor och dubbleringar i de globala regelverken, vilket jag ska återkomma till. EU är med den här terminologin en ”regional” multilateral organisation.

För EU är det relevant att fråga sig hur de internationella organisationerna kan spela en större roll i den globala politiken, i syfte att producera gemensamma lösningar (regler och annat) som alla länder måste följa. Sådana gemensamma lösningar kan handla om att samordna nationell politik för att uppnå gemensamma vinster eller om att bidra till hanteringen av gemensamma problem, till exempel effekterna av den globala uppvärmningen eller spridning av smittsamma sjukdomar.

Varje organisation är föremål för en omfattande debatt och många av dem har reformerats, om än i små steg. Några har bytt inriktning sedan de inrättades, till exempel OECD och Internationella valutafonden, IMF. Det bör påpekas att de uppräknade organisationerna har olika roller i den globala politiken. Några är till stor del förhandlingsmaskinerier. Andra reglerar på egen hand. Vissa löser konflikter. Andra ger bidrag och lån. Jag hänför organisationerna till olika teman, även om de ibland har uppdrag som sträcker sig över flera områden (se till exempel Weiss & Wilkinson 2014 för en översikt).

3.1 Viktiga organisationer

På miljöområdet sker de viktiga överenskommelserna inom ramen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar, ”klimatkonventionen” (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) och dess årliga möten (*Conference of the Parties, COP*), men även inom konventioner och organisationer som reglerar naturresurser (haven, skogar med mera) och energiproduktion. En viktig organisation är den internationella energimyndigheten (*International Energy Agency, IEA*) och myndigheten för förnyelsebar energi (*International Renewable Energy Agency, IRENA*). Därtill har FN en organisation för miljöfrågor (*United Nations Environment Program, UNEP*). En viktig kategori av genomförandeorganisationer är de globala fonder som finansierar investeringar i ny teknik och omställning, exempelvis *Green Climate Fund, GCF*, och *Clean Technology Fund, CTF*.

Parisavtalet och dess föregångare inom UNFCCC (bland annat Kyoto-avtalet) anses vara svaga i meningen att det sällan finns tvingande instrument att använda mot staterna. Konventioner om haven och hotade djurarter med mera är mer tvingande. En uppenbar fråga är om regelverken borde vara mer tvingande, om de nationella insatserna borde styras hårdare av en global organisation, en *World Environment Organization* (som inte har kunnat skapas).

Den svaga regleringen kompenseras i någon mån av att det finns ett starkt folkligt engagemang i miljöfrågorna. Ländernas regeringar förväntas vara lojala med Parisavtalet och genomföra stora förändringar. På den globala nivån handlar en diskussion om huruvida de industrialiserade länderna ska bära en större del av den gemensamma bördan än de länder som är i början av sin industrialiseringsprocess. En sådan formell uppdelning gjordes i Kyoto-avtalet, men togs bort i Parisavtalet.

Energipolitiken har en nyckelroll i regleringen av fossila bränslen, som är en huvudfråga i klimatpolitiken. Energipolitiken är dock ett område som är känt för sin splittrade organisation. IEA

uppfattas som en svag organisation, vilket bidrog till inrättandet av en ny myndighet för förnyelsebar energi, IRENA. Ingen organisation äger hela energipolitiken.

Frågor	Exempel på organisationer
Miljö	UNFCCC IEA IRENA UNEP
Ekonomi	WTO ILO IMF UNCTAD UNIDO G7, G20
Socialt	WHO UNAIDS UNESCO UNDP FAO
Styrelseskick	ICC HRC UNSC

Figur 2: Några av de viktigaste internationella organisationerna.

På det ekonomiska området är det framför allt Världshandelsorganisationen (*World Trade Organization, WTO*) som skapar gemensamma spelregler för ekonomin genom sina handelsregler. Miljöregler och arbetsrättsregler kan ses som regelverk för att upprätthålla rättvis konkurrens. Arbetsrätten regleras genom den internationella arbetsorganisationen (*International Labour Organization, ILO*). Internationella valutafonden (*International Monetary Fund, IMF*) ger lån och reglerar vissa makroekonomiska frågor. G7 och G20 är forum för de 7 respektive 20 ledande länderna att diskutera övergripande frågor om ekonomin med mera. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (*Organization for Economic Co-operation and Development, OECD*) är en bred tankesmedja och inspiratör för sina medlemsländer.

WTO uppfattas som en stark organisation med möjlighet att utfärda sanktioner som upprätthåller den globala handeln och anger spelregler för ekonomisk utveckling. Dock har förhandlingsmaskineriet gått i stå på grund av konflikter om hur nya avtal bör se ut. Dessutom vill inte USA tillsätta nya domare i WTO:s tvistlösningsorgan, vilket leder till en blockering. Kina bryter mot de nuvarande reglerna genom dolda subventioner till företag.

Handelspolitiken har ett nära samband med andra politikområden som reglerar aspekter av hur marknader fungerar. Gemensamma miljöregler kan i någon mån skapas genom de miljöpolitiska överenskommelserna. Internationella arbetsorganisationen (ILO) arbetar med gemensamma regler på arbetsrättens område, till exempel för att begränsa barnarbete. Organisationen anses mycket svagare än WTO, vilket innebär att det globala samarbetet är mindre utvecklat.

Världsbanken (*World Bank, WB*) – som egentligen består av fem separata organisationer – ger bidrag och lån och har stort inflytande som ledande aktör inom den globala biståndspolitiken. Regionala utvecklingsbanker lånar ut medel för investeringar. FN har särskilda organisationer för handelsutveckling (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*) och

industriell utveckling (*United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*) som stöder utvecklingsländerna.

På det sociala området finns Världshälsoorganisationen (*World Health Organization, WHO*) och diverse specifika organisationer för aids och vaccinerings mm. Inom utbildningssektorn är FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO*) ett viktigt forum. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (*Food and Agriculture Organization, FAO*) jobbar bland annat med effektivisering av jordbruk. Det bredaste mandatet för utvecklingsfrågor har FN:s organisation för utveckling (*United Nations Development Program, UNDP*).

De sociala frågorna och frågorna om det goda styrelseskicket är framför allt föremål för biståndspolitiska insatser. Fredsbevarande insatser sker främst i FN:s regi, men det har visat sig svårt på många håll i världen att skapa varaktig fred som leder till utveckling av rättsstat och demokrati. Samtidigt kritiserar Världsbanken och IMF för att ha drivit ”good governance” (”gott styrelseskick”) för hårt på bekostnad av fattigdomsbekämpning. Hållbarhetsmålen mjukar upp detta, även om ”good governance” är en viktig förutsättning för de övriga åtgärder som behöver vidtas. Både Världsbanken och IMF kritiseras för att vara för starkt dominerade av USA och av de europeiska länderna.

En annan kritik handlar om att bistånd kan skapa beroende och leda till korruption. FN:s hållbarhetsmål framhåller ländernas eget finansieringsansvar för sin välfärd, vilket kan ses som ett sätt att komma ur beroendet av rika länder. FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och mot korruption har en viss betydelse men saknar starka instrument att ställa dåliga politiska ledare till svars.

Länders styrelseskick regleras mycket knappt och då främst på juridisk väg, genom konventioner om mänskliga rättigheter (Den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, *United Nations Convention on Human Rights*), mot korruption (*United Nations Convention on Corruption*) och flera domstolar för att ställa krigsförbrytare till svars, bland annat den internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court, ICC*). Inom FN finns ett råd för mänskliga rättigheter (*Human Rights Council, HRC*). Inom området fredsbevarande insatser är det FN:s säkerhetsråd som har ett mandat att agera (*United Nations Security Council, UNSC*). FN-stadgan reviderades nyligen så att det nu finns en skyldighet för alla regeringar att skydda sin befolkning (*Responsibility to Protect, R2P*). Däremot anses det inte finnas en juridisk skyldighet att styra länder på ett demokratiskt sätt (Wittor 2016).

Jag kommer att fokusera på de internationella organisationerna, men det bör noteras att det sker en utveckling på det juridiska området som särskilt är intressant för frågorna om ett gott styrelseskick. Karen Alter pekar på att internationella domstolar gradvis har fått ett utökat mandat att blanda sig i länders inre angelägenheter. Dessutom tillåter flera domstolar att enskilda medborgare väcker talan, vilket ökar mängden fall där stater ställs till svars (Alter 2014). Här finns en intressant parallell mellan den globala och den europeiska integrationen, där EU-domstolen påverkade utvecklingen.

3.2 Problemen med de enskilda organisationerna

Ett problem med både organisationer och regelverk är att de ofta är svaga i förhållande till de förväntningar som hållbarhetsmålen väcker, vilket i sin tur har att göra med att det är svårt att uppnå enighet om organisationernas uppdrag. Det är också svårt för organisationerna att få tillräcklig finansiering och att uppfylla andra grundläggande förutsättningar. Samtidigt skapar organisationernas regler och insatser spår som påverkar den fortsatta händelseutvecklingen.

Det förs debatter om varje enskild organisations effektivitet i förhållande till sina uppdrag. Här är frågan mer begränsad, om organisationerna gör tillräckligt för att uppnå hållbarhetsmålen. Möjliga åtgärder för att stärka organisationerna kan handla om att vässa styrningen, uppdragen eller resurserna, vilket jag kommenterar i det följande.

För en organisation kan det vara rationellt att göra parallella aktiviteter som tillfredsställer olika målgrupper men som kanske inte är konsistenta med varandra (Engwall 2006). Trängd mellan oförenliga krav kan det vara lättast för en organisation att ge upp ambitionen om konsistens i sitt handlande. Det är inte heller givet att en organisations mål är att få genomslag för sina åsikter. En försiktigare strategi är att undvika risker och att inte framstå som ansvarig för misslyckanden (att undvika "blame"; jfr Hood 2011), särskilt om organisationen är ifrågasatt.

En internationell debatt handlar om hur styrelserna är sammansatta i några av de viktigaste organisationerna. En kritik handlar om att fattiga länder är underrepresenterade. En variant av detta är att tillväxtekonomier som Kina och Indien inte släpps fram att spela en större roll. Det gäller bland annat IMF, där USA inte vill minska sin andel av rösterna. I diskussionen om styrelserna föreslås både att EU-länderna ska samordna sig bättre och att andra ska få utrymme. När det gäller FN finns en diskussion om att fler världsdelar borde vara representerade i säkerhetsrådet. En lösning skulle då kunna vara att EU företräds av bara en representant, det vill säga att Frankrike och Storbritannien ersätts av en EU-företrädare. I WTO är medlemskapet bara öppet för dem som lever upp till vissa krav. Det betyder även att organisationen skulle kunna utesluta medlemmar som inte lever upp till kraven.

En annan fråga är om organisationerna borde ha starkare mandat (uppdrag) att självständigt besluta och genomdriva nya regler. Det skulle innebära mer av överstatliga befogenheter och mindre av mellanstatligt samarbete. I den nuvarande ordningen är staternas suveränitet okränkbar, det vill säga det är bara staterna själva som kan ge organisationer överstatliga befogenheter. Alla berörda stater måste samtycka till nya regler. Särskilt på miljöområdet hörs röster som vill öka möjligheterna att tvinga länder att följa gemensamma regler som beslutas av en majoritet eller i vissa fall av en upplyst elit (Eckersley 2004).

De två frågorna om extern styrning och mandatets styrka kan grovt sammanfattas i fyra möjliga kombinationer (se figur 3 nedan). Styrningen från huvudmännens (staternas) sida kan variera mellan hård och begränsad, det vill säga röra sig mellan vänster och höger i figuren. Mandatet att driva igenom beslut kan variera mellan begränsat (obefintligt) och omfattande, det vill säga röra sig uppifrån och ner i figuren. Merparten av organisationerna har begränsade mandat. Ett sätt att göra den globala nivån starkare är att ge organisationerna större mandat, alltså att göra de mellanstatliga organen mer överstatliga. Staterna skulle kunna välja att ändra den nuvarande situationen från huvudsakligen ruta 1 till ruta 4 för att skapa en stark och professionell global styrning.

	Hård styrning	Begränsad styrning
Begränsat mandat	1	2
Stort mandat	3	4

Figur 3: Två dimensioner av handlingsutrymmet.

En lättare fråga är om organisationerna har resurser i form av pengar och personal som gör det möjligt att lösa deras uppgifter. Världshälsoorganisationen (WHO) används som exempel på en organisation som hämmas av både en stark decentralisering och låga anslag, vilket gör att ledningen blir begränsad i sitt val av strategier (Hanrieder 2015). Huvudmännen utsätter organisationen för

en hård styrning vad gäller organisationsform och finansiering. Dessa får anses vara avgörande för organisationens manöverutrymme.

Världshandelsorganisationen (WTO) har använts som exempel på en organisation som hamnat i svårigheter för att den lyckats med sitt uppdrag. En tolkning är att handelspolitiken har låst fast därför att stora utvecklingsländer som Kina och Indien har fått en bättre förhandlingsposition. Anledningen till att de har fått en bättre position är att frihandeln, det vill säga WTO:s regler, har bidragit till ländernas utveckling (Hopewell 2016). Framgången har med andra ord skapat problem för WTO.

Kring 2010 fördes en debatt om att reformera flera av de internationella organisationerna. USA under president Obama (2009–16) var intresserade att driva åtminstone vissa förändringar av FN, IMF och WTO. Det diskuterades även att skapa en världsmiljöorganisation (*World Environment Organization, WEO*), men det var ett förslag som inte fick gehör bland de tilltänkta medlemsstaterna. Brookings Institution var en arena för den amerikanska debatten (Bradford & Linn 2007), där flera universitet bidrog med förslag till reformer, bland annat genom *The Princeton Project on National Security* (Ikenberry & Slaughter 2006).

Missnöjet med de internationella organisationerna har sammantaget lett till ett svagare stöd för den multilaterala ordningen. Det har sagts att världen är på väg från multilateralism till något som skulle kunna kallas minilateralism, där staterna bara gör upp om ett slags minsta gemensamma intresse (Brummer 2014). På handelsområdet sluts regionala och bilaterala avtal mellan intresserade länder när det inte går att göra upp med alla länder inom WTO. Handelspolitiken består nu av ett lapp-täcke av överlappande men begränsade avtal och en fråga är om detta gör det lättare eller svårare att senare göra nya överenskommelser inom WTO.

Både Parisavtalet och hållbarhetsmålen kan tolkas som exempel på minilateralism. Visserligen är i stort sett alla länder med, men det finns inga tvångsmedel i överenskommelserna. Möjligen kan man kalla det för en symbolisk multilateralism eftersom det ytligt betraktat bevarar bilden av multilaterala överenskommelser.

3.3 Problemen med helheten

Det är inte bara de enskilda organisationerna som står inför utmaningar. En annan typ av problem gäller helheten av organisationer. Ett sådant problem är att det saknas organisationer med uppdrag att ingripa mot vissa av problemen som hållbarhetsmålen strävar efter att åtgärda, till exempel nationell korruption, trots att det finns en FN-konvention som förbjuder korruption. Det finns internationella domstolar för krigsförbrytelser men inte för korruption. Den tidigare nämnda doktrinen om en ”responsibility to protect” är inte tillräcklig för att legitimera åtgärder av FN:s säkerhetsråd. Ett annat exempel är att det finns ett flertal konventioner och domstolsavgöranden som pekar på värdet av ett demokratiskt styrelseskick, men dessa kan ändå inte anses utgöra en förpliktelse för stater eller en rättighet för individer att leva i en demokratisk stat (Wittor 2016). Därmed finns ingen grund för tvångsmakt från FN eller någon annan organisation.

Ett vanligare problem är motsatsen, att det finns organisationer med överlappande mandat (Slaughter 2004). Det kan i sig vara ineffektivt, men allvarigare är om konflikter kan hanteras på flera ställen och därmed de berörda får möjlighet att välja var det passar dem bäst att ta upp frågorna. Särskilt inom den globala miljöpolitiken diskuteras problemet med överlappande och konkurrerande regelverk (van Asselt 2014). Ett exempel är det tidigare nämnda, att miljöfrågor kan hanteras inom WTO eller inom klimatkonventionen (UNFCCC). På engelska kallas det ”venue shopping”, när det finns möjlighet att välja arena och därmed att spela ut organisationer mot varandra.

En vanlig beskrivning är att politiken på den globala nivån är fragmenterad, med många små organisationer som konkurrerar med varandra. Uttrycket ”regimkomplex” används för att beskriva en grupp av regelverk och organisationer som påverkar ett visst område och som bör analyseras som delar i ett system eller ett nätverk (van Asselt 2014). En poäng med begreppet regimenkomplex är att zooma ut för att se den större helheten av organisationer och hur den fungerar i hanteringen av en viss grupp av frågor. I ett sådant regimenkomplex kan ingå offentliga och privata organisationer med olika typer av roller (Mattli & Woods 2009). Organisationerna kan vara konkurrenter och samarbetspartners samtidigt.

En komplicerande omständighet är att stater ibland skapar nya organisationer istället för att reformera dåligt fungerande organisationer (Morse & Keohane 2014). Effekten blir att mängden organisationer ökar och att de nya konkurrerar med de gamla. Dessutom använder organisationer ofta en annan organisation som utförare, på ett sätt som kallas orkestrering. Om en organisation har svårt att själv genomdriva regler kan den anlita en annan organisation med större förtroende eller handlingsfrihet (Abbott et al. 2015). Resultatet blir ett svåröverskådligt och svårstyrt nät av regelverk.

Ett grundläggande problem är att organisationerna är smalare än hållbarhetsmålen. Det som tas upp i målen är ofta uppdelat på flera organisationer, vilket kan vara ett problem när mållkonflikter ska hanteras. Detta är sedan länge uppmärksammat när det gäller balansen mellan tillväxt och miljö, där WTO är en av få organisationer som har i uppdrag att hantera båda frågorna, dock med tyngdpunkt på handelsperspektivet. Det skulle kunna vara bra att organisationerna är specialiserade och föreslår delvis motstridiga åtgärder, om det finns någon annan som kan göra en helhetsbedömning och fatta balanserade beslut, ungefär som en nationell regering förväntas göra i förhållande till sina myndigheter. Det finns dock ingen sådan ”världsregering”. Istället är det upp till staterna och EU att koordinera och balansera styrningen av organisationerna.

Situationen med överlappande ansvar över politikområden och mellan aktörer på flera politiska nivåer (lokal, regional, nationell och europeisk) kallas inom Europa för ”flernivåstyrning”, där aktörer som väljs och finansieras av medborgarna på olika politiska nivåer är inblandade i genomförandet av politiska beslut (Hooghe & Marks 2001; Zürn 2010). Ett traditionellt exempel i Sverige är relationen mellan staten och kommunerna, där kommunerna visserligen regleras av staten, men samtidigt är självständiga aktörer med instrument och roller som överlappar med statliga myndigheters uppdrag (Niklasson 2016). Exempelvis krävs det kommunala detaljplaner för byggande av nya järnvägar. Med EU och de internationella organisationerna har ytterligare aktörer med överlappande uppdrag och finansiering tillkommit i Sverige.

Begreppet flernivåstyrning är en neutral beskrivning av ett system där aktörerna är sammanflätade på olika vis. Det pekar mot en otydlig organisation i nätverksform och ett utrymme för påverkan där aktörernas strategier och föreställningar har betydelse för utfallet (Niklasson 2003). Begreppet lanserades för att beskriva relationen mellan EU och medlemsstaterna på ett neutralt sätt, utan att använda begreppet ”federalism” som beskrivning av ett system med sammanflätade politiska nivåer (Hooghe & Marks 2001). Traditionellt skiljer statsvetare mellan enhetsstater och federala stater, men EU är inte en stat. Det globala samfundet är inte heller en stat, men ändå ett slags politisk ordning, där aktörerna på olika nivåer är sammanflätade (Zürn 2010).

I det här sammanhanget blir FN:s hållbarhetsmål intressanta som exempel på en samlad styrning av komplexa frågor som behöver hanteras tillsammans för att vägas mot varandra. Dock är erfarenheten från de tidigare millenniemålen (*Millennium Development Goals, MDG*) att målen blev ett slags dubbelkommando vid sidan av den ordinarie statliga styrningen av de internationella organisationerna (Gutner 2010). Det finns även en risk att hållbarhetsmålen och Parisavtalet kräver

olika åtgärder och olika hantering nationellt, bland annat genom de parallella lägesrapporter som staterna förväntas lämna.

Ett något utopiskt förslag i debatten är att ersätta de olika organisationerna med en ”världsregering” med ett brett mandat att hantera frågor och att driva igenom regler mot enskilda staters vilja. Ofta bygger detta på en önskan att svåra beslut ska fattas av alla jordens medborgare tillsammans och att reglerna ska gälla lika för alla, det vill säga i en global demokrati. Ett mer pragmatiskt argument är att styrkedjan skulle bli tydligare om alla hade rösträtt i en global organisation som fattade övergripande beslut, istället för att nationella regeringar och/eller EU deltar i de globala organisationerna (jfr Archibugi, Koenig-Archibugi & Marchetti 2012). Åtminstone i teorin skulle det bli lättare för medborgarna att påverka och ställa ledarna till svars. Det utopiska ligger framför allt i att det är osannolikt att stater skulle överföra befogenheter till en sådan organisation eller att medborgarna skulle ha förtroende för en så bred organisation med olika nationella identiteter.

I praktiken skulle möjligen en global demokrati kunna genomföras med en konstitution liknande EU:s, det vill säga där besluten fattas av två organ, en kammare som utses efter befolkningsstorlek och en annan kammare där varje land har lika många röster och vetorätt (jfr Europaparlamentet respektive ministerrådet). Kanske skulle FN, WTO eller hållbarhetsmålen kunna utgöra grunden för en utvidgad organisation. EU är ett exempel på hur en samarbetsorganisation kan växa fram utifrån ett frihandelsområde. Inom FN utvecklas gemensamma regelverk, vilket på sikt skulle kunna leda till ytterligare integration.

Sammantaget innebär den här beskrivningen av de internationella organisationerna att den multilaterala ordningen står inför stora utmaningar. Den ordning som har vuxit fram är inte effektiv för att hantera stora och delvis motstridiga utmaningar, särskilt när en del av utmaningarna handlar om nationella förhållanden (exempelvis länders styrelseskick). Det är önskvärt att se över enskilda organisationer så att uppdragen blir breda och ändamålsenliga. Mandatet (handlingskraften) behöver ofta förstärkas, samtidigt som styrningen och huvudmannskapet behöver bli tydligare och bygga på ett bredare deltagande av jordens länder och invånare. Former för helhetssyn behöver utvecklas, vilket innefattar diskussion om hur målkonflikter mellan politikområden ska hanteras.

För EU som global aktör betyder detta att det inte räcker med att hylla den multilaterala ordningen så som den har sett ut. EU bör även ta initiativ till samtal och analys som kan leda till reformer av den multilaterala ordningen för att hantera de större kraven på globalt agerande. Det skulle kunna handla om att slå samman organisationer och/eller att ge dem andra och starkare mandat. Var och hur detta bör ske varierar från organisation till organisation. Det finns en omfattande litteratur om hur EU förhåller sig till andra organisationer (se till exempel Jørgensen & Verlin Laatikainen 2013 för en överblick).

4. Ger hållbarhetsmålen en tydlig gemensam agenda?

FN:s hållbarhetsmål erbjuder ett samlat paket av 17 mål med 169 delmål som skulle kunna fungera som en gemensam agenda för världens länder och alla internationella organisationer, det vill säga en gemensam prioritering av politikens innehåll. Dock är målen som helhet mer problematiska än vad som framgår av de enskilda målen. Ofta förs diskussionen om specifika mål, där det är relativt tydligt vad som ska uppnås. Den samlade bilden är mer komplicerad.

4.1 Fyra teman

FN:s hållbarhetsmål har fyra teman. Tre av dessa ingår i begreppet hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet – medan det fjärde temat handlar om förutsättningar för de övriga målen genomförande. Kategorierna överlappar och målen är avsedda att genomföras tillsammans, men det är lättare att beskriva dem i fyra grupper. I Sverige har miljöfrågorna fått störst uppmärksamhet, men målen handlar om teman som delvis är motstridiga och som måste fås att fungera tillsammans. Målen gäller i alla länder. Däremot är problemen olika och möjligheterna att lösa dem ser olika ut.

Hållbarhetsmålen är ett resultat av internationella förhandlingar och de följer i spåren av de stora internationella mötena för att diskutera miljöfrågor och utvecklingsfrågor, bland annat i Stockholm 1972 och i Rio 1992. Under perioden 2000–2015 fanns FN:s millenniemål (MDG) med snävare fokus på sociala frågor.

Område	Mål
Miljö	Nr 12: Hållbar konsumtion och produktion Nr 13: Bekämpa klimatförändringarna Nr 14: Hav och marina resurser Nr 15: Ekosystem och biologisk mångfald
Socialt	Nr 2: Ingen hunger Nr 3: God hälsa och välbefinnande Nr 4: God utbildning för alla Nr 5: Jämställdhet Nr 6: Rent vatten och sanitet för alla Nr 7: Hållbar energi för alla Nr 11: Hållbara städer och samhällen
Ekonomi	Nr 1: Ingen fattigdom Nr 8: Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt Nr 9: Hållbar industri, innovationer och infrastruktur Nr 10: Minskad ojämlikhet
Förutsättningar (samhällsstyrning m.m.)	Nr 16: Fredliga och inkluderande samhällen Nr 17: Genomförande och globalt partnerskap

Figur 4: FN:s hållbarhetsmål grupperade i fyra teman.

Hållbarhetsmålen som fokuserar på miljön är inte helt tydliga, utan hänvisar till Parisavtalet och andra internationella överenskommelser. I praktiken är det inom ramen för Parisavtalet som det globala klimatarbetet sker. I arbetet med hållbarhetsmålen ska varje land hantera alla fyra teman, det vill säga samtidigt som länderna verkar för miljö- och klimatmålen ska de säkerställa ekonomisk, social och politisk utveckling. Målen anger bara i liten utsträckning hur denna blandning ska uppnås.

Bakom målen för miljön och klimatet finns en analys av vad som behöver göras för att begränsa den globala uppvärmningen, sammanfattad i den så kallade Stern-rapporten (Stern 2006). I korthet handlar det om att minska användningen av fossila bränslen, vilket kräver utveckling av nya teknologier och särskilda åtgärder för att inte snabbväxande utvecklingsländer som Kina och Indien ska välja att bygga upp energisystem baserade på relativt billig olja och kol. Mer kontroversiella vägval handlar om personlig livsstil kontra fokus på de stora utsläppen. Hållbarhetsmålen är försiktigt formulerade om vilka åtgärder som bör prioriteras.

De sociala målen är tydligare än miljömålen. De handlar om att utrota fattigdom, hunger och ohälsa. Sjukvård och utbildning är två stora områden, liksom utbyggnad av grundläggande infrastruktur (vatten, avlopp, elektricitet, vägar med mera). Det finns vidare ett antal mål som handlar om ekonomisk tillväxt, bland annat för att finansiera de sociala åtgärderna. Dessa mål handlar om sådant som effektivare jordbruk, industrialisering, lönearbete, ekonomisk infrastruktur och om att sluta diskriminera de fattiga. Målen gäller framför allt fattiga länder som ännu inte har en utvecklad ekonomi.

Det finns anledning till optimism eftersom fattigdomen i världen halverats sedan 1990, en nedgång från två miljarder till en miljard extremt fattiga människor, samtidigt som jordens befolkning ökat från sex till sju miljarder. FN har drivit ståndpunkten att de fattigaste människorna behöver starthjälp så att de kan förbättra sin egen situation. Exempelvis skulle investeringar i vägar och elektricitet hjälpa familj jordbruken att öka sin avkastning i ett första utvecklingssteg (UN Millennium Project 2005).

De två sista målen handlar om grundläggande förutsättningar för att uppnå de övriga målen. Mål nr 16 handlar om "good governance" ("gott styrelseskick"), bland annat att den nationella politiken måste fungera enligt rättsstatens och demokratins principer, även om inte ordet demokrati används i texten. Världsbanken och andra biståndsorganisationer har drivit ståndpunkten att korruption och andra problem måste bekämpas för att se till att omvärldens stöd används effektivt. Det var detta som EU framhöll i sina beslut om hållbarhetsmålen (ovan).

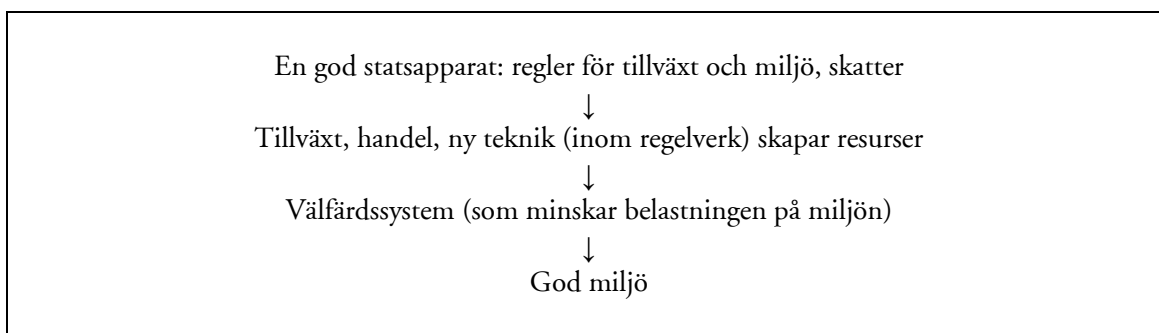
Mål nr 17 handlar om internationellt stöd till fattiga länder bland annat i form av investeringar, kunskapsöverföring (forskning och utveckling) och handel. Detta är saker som de rika länderna ska ställa upp med, samtidigt som de fattiga länderna ska finansiera en allt större del av sin välfärd genom skatter. Dessutom sägs att de fattiga länderna bör få större inflytande i internationella organisationer.

4.2 En implicit orsakskedja

Det finns många uppfattningar om hur målen bör tolkas. Flera av dem lyfter fram att det gäller att hitta synergier och samband mellan målen som underlättar genomförandet (se till exempel Kanie & Biermann 2017). Frågan är om målen kan översättas i nationella handlingsplaner, som dessutom tar hänsyn till de lokala förutsättningarna, det vill säga lägesbilden och de instrument som står till regeringarnas förfogande. Detta är en viktig fråga eftersom ett politiskt handlingsprogram måste klara ett rationalitetstest, att insatserna verkligen kan leda till målet.

Min tolkning är att målen kan läsas som en implicit orsakskedja, vilket innebär att vissa mål är medel för att uppnå andra mål (Niklasson 2019). Den orsakskedja som tonar fram ligger i linje med modern forskning i statsvetenskap och institutionell ekonomi om ekonomisk och social utveckling (jfr Lindvall & Rothstein 2010). Kort sammanfattat handlar det om att en välfungerande politik (statsapparat) skapar förutsättningar för ekonomisk utveckling och för regleringar som skyddar miljön. Den ekonomiska utvecklingen skapar resurser som kan beskattas – om medborgarna har förtroende för politiken – för att finansiera den sociala välfärden. Många specifika frågor återstår att

reda ut, men nyckeln till utvecklingen är medborgarnas vilja att underordna sig gemensamma regler, det vill säga att regeringen och statsapparaten uppfattas som legitim.



Figur 5: Den implicita orsakskedjan (Niklasson 2019).

Det goda statsskicket är fundamentalt eftersom det är det som lägger grunden för välfungerande regler, skatter och politiska strategier. De ekonomiska målen ligger också tidigt i orsakskedjan eftersom det är tillväxten som ska finansiera den utbyggda välfärden och den tekniska utvecklingen (genom skatter). Det finns en tanke om att varje land på sikt ska generera egna resurser ("domestic revenue mobilization", på engelska) för att hantera sina sociala problem, utan att detta går ut över miljön. Regleringar och politiska strategier har betydelse både för uppbyggnaden av välfärden och för övergången till ett fossilfritt samhälle och annat som leder till en god miljö.

Omvärlden ska framför allt bidra med investeringar och kunskap för teknisk utveckling (mål nr 17). Tillspetsat är det en teknikoptimistisk vision som uttrycks, där alla länder ska få möjlighet att utvecklas som länderna i Europa gjorde i början av 1900-talet och där ny teknik gör det möjligt att minska miljöförstöringarna. Målen nämner inte omfördelning eller normer om "global rättvisa". Snarare ger de uttryck för en liberal syn, att ekonomin skapar nya resurser som löser sociala problem över tid, med en viss politisk styrning. Kritikerna hävdar att det krävs mer radikala åtgärder för att bryta de fattiga ländernas beroende av de rika länderna.

Bakom tankegången ligger bland annat iakttagelsen att två av de tre länder där de flesta av de extremt fattiga individerna lever, är länder med stark ekonomisk utveckling (Indien och Kina, med Nigeria däremellan; UN 2015c). Detta pekar både på ett ökat nationellt ansvar för fattigdomsbekämpning och på en förhoppning om att de ekonomiska framstegen i Asien ska följas av framsteg i övriga världen. En nyckel till utvecklingen i Asien var välfungerande stater ("developmental states") med en stor del av det som kallas "good governance". Många fattiga länder är istället "failed states" som domineras av klaner och krigsherrar. Det är med andra ord mycket fundamentala samhällsproblem som måste hanteras i länder som Afghanistan, Irak, Libyen och Somalia.

Det bör sägas att det finns andra uppfattningar om alla de här frågorna, både i forskningen och i politiken (Niklasson 2019). Bland annat gäller det grundantagandet i FN:s hållbarhetsmål, att tillväxt och fattigdomsbekämpning kan kombineras med ambitionerna att förbättra klimatet och miljön. Även synen på det goda styrelseskicket har ifrågasatts, där det hävdas att åtminstone delar av god samhällsstyrning är ett resultat av tillväxt, snarare än en förutsättning för tillväxt, eftersom vissa diktaturer har lyckats sätta igång en nationell utvecklingsprocess (ibid). En ståndpunkt är att det räcker med "tillräckligt gott styrelseskick" ("good enough governance"; Grindle 2004).

En implikation av den här analysen är att hållbarhetsmålen behöver diskuteras samlat, så att både målkonflikter och synergier kan uppmärksammas. FN:s mål är mer komplexa och mer avancerade

än de framställs, även när EU hänvisar till dem. De pekar mot ett behov av en samlad syn på särskilt miljöpolitik, handelspolitik och biståndspolitik, där handel och bistånd (demokratistöd med mera) lägger en grund för fattiga länders välfärdspolitik och miljöpolitik. Samtidigt utgör välfärd och miljö högre mål, medan politiken för handel och bistånd snarare utgör medel i den implicita orsakskedjan.

På den globala nivån ställer målen krav på en mer utvecklad multilateral ordning. För EU ligger det mesta av åtgärderna inom ramen för sådant som redan görs i förhållande till fattiga länder. En implikation är att större fokus bör läggas på att lösa grundläggande problem med de nationella styrelseskicken, eftersom dessa problem begränsar effekten av övriga insatser. Korruption, diktaturer och klansamhällen borde motarbetas med större kraft. Detta krockar dock med normen om att alla stater är suveräna (Sørensen 2011). Genom FN har vissa inskränkningar i den nationella suveräniteten gjorts (Alter 2014, Acharya 2018, jfr Wittor 2016). En debatt förs om att inrätta en internationell domstol mot korruption (Stephenson & Arjon Schütte 2019).

4.3 Kritiken mot målen

Ett övergripande problem är att målen ofta är försiktigt formulerade. Ett annat problem är att det inte finns några sanktionsmöjligheter inom ramen för överenskommelsen om målen. Den handlar (underförstått) om gruppträck som ska få ländernas regeringar att leva upp till sina åtaganden. Dock utgör målen ett gemensamt ställningstagande av jordens länder, vilket skapar en viss tyngd och förhoppningar om att de kommer att efterlevas. I många fall bygger målen på tidigare överenskommelser, vilket gör att det kan finnas ytterligare påtryckningsmöjligheter genom internationella organisationer.

Hållbarhetsmålen har ifrågasatts för att de fokuserar just på mål och lämnar öppet för olika tolkningar av hur målen ska uppnås (Kanie & Biermann 2017). I några fall uttrycker dock hållbarhetsmålen strategier (medel), framför allt vad gäller tillväxt och finansieringen av de sociala insatserna. Målen är ofta okontroversiella, medan valet av medel är kontroversiellt, både bland forskare och bland nationella politiker. Traditionellt har debatten om biståndspolitiken handlat just om vilka strategier som är verkningsfulla (Williams 2012). Den liberala synen omfattas inte av alla biståndspolitiska debattörer.

Ett problem med fokus på mål är att de riskerar att tränga ut diskussionen om vad som leder till att målen uppnås. Istället för att fokusera på indikatorer (lägesbilder) borde analysen handla om att förstå vad olika länder gör och vad det är som påverkar utfallet (orsakssamband). Då kan erfarenheterna överföras till fler länder. På det sättet kan FN bygga upp ett lärande över tid, med fokus på vad som fungerar i olika situationer (Niklasson 2019).

En annan kritik är att enigheten i FN om målen döljer att det finns både oklarheter och alternativa vägval. Målen säger på flera ställen att tillväxt måste förenas med hänsyn till miljön, men säger inte mycket om hur det ska gå till. Målen pekar på att det är den tekniska utvecklingen som ska lösa detta i kombination med en handlingskraftig nationell politik. Här skulle analysen av genomförandet kunna tillföra intressanta data om vad som fungerar. I åtminstone ett fall är målet uppseendeväckande svagt: subventioner till fossila bränslen ska ses över, inte avskaffas.

Ett annat sätt att uttrycka dilemmat är att målen handlar om stora samhällstransformationer som inte uppenbart låter sig förenas. Klimatomställningen (att leva fossilfritt) får stort utrymme i den allmänna debatten, men den ekonomiska utvecklingen i fattiga länder är också en stor transformation med konsekvenser för alla länder i en ekonomiskt integrerad värld, till exempel att vi alla blir mer lika i våra livsstilar och kan sträva efter större samarbete. En kritik mot målen är att de tre dimensionerna av hållbar utveckling i praktiken fortfarande är åtskilda som ”stuprör” snarare än

integrerade som ”hängrännor”. Det är upp till de nationella regeringarna att visa att de klarar att kombinera målen.

Sammanfattningsvis ger hållbarhetsmålen ett slags målbild för den globala politiken, även om den är otydlig i flera avseenden. Det är svårt att implementera hållbarhetsmålen utan att göra en närmare analys av vilka åtgärder som leder dit. Det behövs en kvalificerad diskussion om vad som fungerar i olika situationer och hur målkonflikter bör hanteras. Annars är risken stor att hållbarhetsmålen blir symbolpolitik, där frågor rycks ur sitt sammanhang och väljs för att de låter bra här och nu (Brunsson 2003). EU behöver visa en mer utvecklad tolkning av hur hållbarhetsmålen ska genomföras i Europa och globalt, särskilt om ambitionen är att utöva ett strategiskt ledarskap i det globala genomförandet av hållbarhetsmålen. En följdfråga är om EU har förmåga att utveckla en sådan strategisk överblick.

5. Hur kan EU påverka de internationella organisationerna?

Även om det inte är helt tydligt hur hållbarhetsmålen ska genomföras, så har Sverige, EU och andra förbundit sig att verka för deras uppfyllande. Frågan i det här sammanhanget är hur EU (och Sverige) kan påverka de internationella organisationerna (och andra aktörer) så att de gör saker som leder till att målen uppnås. Frågan om hur påverkan går till är mycket stor och jag diskuterar därför några övergripande perspektiv på sådant som makt och ledarskap snarare än konkreta åtgärder. Eftersom begreppen makt och ledarskap är mycket abstrakta börjar jag med att diskutera två former för inflytande över organisationer.

5.1 EU:s formella och informella påverkan på organisationerna

I huvudsak finns det två sätt för EU att påverka andra organisationer, formellt och informellt. De formella formerna av påverkan bygger på att EU och/eller dess medlemsstater är medlemmar i många internationella organisationer. För att utöva makt i de internationella organisationerna måste EU i det här perspektivet skaffa sig inflytande över andra aktörer i styrelserna. En första fråga är därför om representationen borde samordnas bättre eller helt övertas av EU. Sådana förslag har varit centrala i forskardebatten om EU:s utrikespolitik (till exempel van Vooren, Blockmans & Wouters 2013 och Kaddous 2015).

Tanken bakom förslagen är att en starkare representation i styrelserna ger möjlighet att driva bättre verksamhet eller åtminstone att undvika några av svagheter. I till exempel FAO företräds medlemsstaterna av EU och i IMF förs diskussioner om att euroområdet borde företrädas av Europeiska centralbanken, ECB. I FN medverkar EU som observatör i vissa sammanhang eftersom det bara är stater som kan vara medlemmar. Det verkar rimligt för EU att sträva efter reformer som förtydligar styrkedjan, men dessa förslag är varken nödvändiga eller tillräckliga för att EU ska få ett större inflytande. Diskussionen om hur EU kan påverka andra organisationer är dock bredare.

Ett motargument är att beslutskedjan blir längre om EU övertar representationen. Insyn och ansvarsutkrävande blir mer komplicerat. I de nationella valen bli frågan om hur regeringarna agerar inom EU för att påverka internationella organisationer bara en fråga i mängden. Därmed kan man säga att insyn och effektivitet är två demokratiska värden som krockar i synen på EU:s roll i det globala sammanhanget. Det finns likheter med debatten om ett eventuellt demokratiskt underskott i EU, där det också anförts att det inte räcker med att regeringarna deltar i EU:s inre arbete för att ge medborgarna inflytande (Dobson & Weale 2004). Möjligen kan man hävda att problemet är mindre om det råder samsyn om att verka för FN:s hållbarhetsmål. Problemet är snarast att det kommer att krävas svåra avvägningar och stora samhällsförändringar för att genomdriva målen, vilket är frågor där insyn och förankring är särskilt viktigt.

En mer fundamental fråga ur ett styrningsperspektiv är om en starkare röst i styrelserna verkligen leder till att organisationerna blir mer fokuserade och kraftfulla. Det förutsätter att EU agerar tydligt i styrelserna och att organisationerna svarar på styrsignalerna. Jag har berört problemen med att styra de internationella organisationerna och återkommer till liknande problem inom EU. Några frågor som dock faller på den formella styrningen att hantera är den samlade organisationsstrukturen, det vill säga antalet organisationer och deras uppdrag, samt organisationernas formella mandat, finansiering och högsta chefer. Här finns skäl för EU och andra att medverka till reformer.

Strategiska aktörer kan lägga till att EU bör tänka i flera steg för att binda upp den fortsatta utvecklingen. Små justeringar av regelverk och implementering kan få stor betydelse på längre sikt. Det kan även vara av värde att stimulera framväxten av nya organisationer och regionala samarbeten i andra världsdelar för att skapa allianser i de globala organisationerna, till exempel genom samverkan mellan EU och Afrikanska unionen (AU). Det sker en växelverkan mellan olika

organisationer, till exempel kan den informella samverkan inom G7 och G20 påverka vad andra organisationer gör (jfr Engelbrekt 2016).

EU:s informella påverkan på internationella organisationer sker på andra sätt än via styrelser och formella organ. Informellt inflytande över en organisation kommer ofta via personalen, från aktivister som på olika sätt får opinionen att ändras (Barnett & Finnemore 2004). I litteraturen kallas detta att EU är en normentreprenör, det vill säga en aktör som propagerar för nya värderingar (Finnemore & Sikkink 1998). EU kan ha inflytande utan formell makt, i kraft av att vara en förebild och genom att förslå nya normer som sedan anammas av andra. Ian Manners pekade i en klassisk artikel på att EU varit framgångsrikt i opinionsbildningen mot dödsstraff, baserat på EU:s värdegrund (Manners 2002).

EU måste således inte ha formell makt för att påverka och kommer inte att vara den enda externa parten som påverkar de internationella organisationerna. Däremot tycks trovärdighet vara en förutsättning för framgång som opinionsbildare, vilket leder till frågor om intern sammanhållning och konsistens, vilket jag återkommer till i nästa kapitel.

Statsvetarna Susan Park och Antje Vetterlein (2010) har undersökt hur normer förändras inom IMF och Världsbanken, det vill säga de organisationer som har en ledarroll inom bland annat den globala biståndspolitiken. Särskilt IMF är återkommande i diskussionen om att EU borde öka sitt inflytande över internationella organisationer genom formell samordning i styrelsen. I författarnas nio fallstudier var det svårt att koppla de nya ståndpunkterna direkt till de dominerande staternas önskemål. Istället varierade fallen längs två dimensioner, om de nya idéerna kom inifrån organisationerna eller utifrån och om de kom från toppen eller ”golvet” i organisationerna (ibid, s 229). Författarnas bild är med andra ord att påverkan kom från alla håll och varierade med vilken fråga det gällde. Den formella representationen i styrelsen hade begränsad betydelse i dessa fall, vilket bekräftar värdet av informellt inflytande.

Normentreprenörer kan även påverka hur ansvar för frågor flyttas mellan organisationer, vilket kan vara svårt för ledamöter i en specifik styrelse att påverka. Med andra ord kan själva organiseringen av de globala frågorna vara lättare att påverka informellt. Sakiko Fukuda-Parr och David Hulme (2011) visar hur det kom sig att FN antog millenniemålen år 2000, föregångaren till hållbarhetsmålen, trots att FN inte hade något uppdrag att sköta detta. I korthet börjar deras förklaring med den kritik som under 1990-talet riktades mot biståndsorganisationerna i Washington, framför allt att deras hårda linje mot dåliga regeringar i utvecklingsländerna (”Washington consensus”) gick ut över de fattigaste medborgarna (Serra & Stiglitz 2008). Ett antal normentreprenörer propagerade istället för ett fokus på de fattiga, särskilt barnens situation. Senare kom en idé om att sätta upp mål för biståndspolitiken, vilket var ett nytt sätt att styra politiken, i linje med det som kallas ”New Public Management”. Dessutom utnyttjade FN millennieskiftet som ett tillfälle att lansera nya tankar om biståndet. Vid det laget fanns det ett omfattande stöd för en (delvis) ny politisk inriktning, en mjukare variant av det upptrampade spåret. Förklaringen pekar på nya idéer och en oplanerad process där flera händelser samverkade till en ny politik och ett nytt uppdrag för FN. Den formella representationen var mindre viktig.

I normpåverkan ligger att organisationer kan påverka varandra. Man kan förvänta sig att påverkan är dubbelriktad och att således EU kommer att anamma ståndpunkter och perspektiv som drivs i de övriga organisationerna. Martha Finnemore (1996) var en av de första som visade något liknande, att staters ”nationella intressen” inte är givna utan faktiskt påverkas av vad som händer i de organisationer som staterna är medlemmar i, bland annat för att leva upp till förväntningar i organisationerna. Cornelia Woll (2008) har visat liknande exempel inom EU och resonemanget kan överföras till EU:s representation i internationella organisationer (Ojanen 2019). Relationerna

mellan organisationer i den globala politiken är ett framväxande forskningsområde som kan bidra till mer utvecklade strategier hos EU och andra aktörer (se Biermann & Koops 2017).

5.2 Makt eller ledarskap?

Skillnaderna mellan perspektiven återspeglas i deras syn på relationen mellan den som påverkar och den som blir styrd, uttryckt med begreppen makt och ledarskap. Dock bör man vara försiktig eftersom de två begreppen kan definieras på flera sätt och dessutom överlappar. I båda fallen finns det en version som lyfter fram skillnader i resurser och en som lyfter fram normer.

De som använder begreppet makt ser ofta inflytande som en fråga om maktresurser. Den som har överlägsna resurser kan utöva hegemonisk makt och diktera villkoren för övriga aktörer. Andra aktörer lyder för att de har en önskan om att uppnå fördelar, att maximera de goda konsekvenserna av sitt handlande ("a logic of consequences"). Detta utgör ett rationalistiskt sätt att se på makt, där individerna är "nyttomaximerare", som det kallas inom nationalekonomin. Samtidigt är det ovanligt att en överlägsen part kan diktera ett utfall i en internationell förhandling. Andra faktorer än maktresurser (till exempel förhandlarnas kreativitet och förtroende för varandra) kan påverka utfallet och det krävs en viss talang att omsätta ett övertag till en gynnsam förhandlingsuppgörelse (Young 1991:290f).

Instrumenten för en maktspelare är diverse resurser – inklusive alliansbyggande i internationella organisationer – och en förhandlingsstrategi som antingen är aggressiv eller söker samförstånd. Donald Trump kan uppfattas som en person med en aggressiv förhandlingsstil som ser möjligheter att förbättra utfallet för USA genom att ifrågasätta etablerade samarbeten. Problemet är att det finns en konflikt mellan att sträva efter kortsiktiga fördelar på någon annans bekostnad och att söka långsiktiga fördelar av samarbete.

Ett alternativ till Trumps stil är en generösare förhandlingsstrategi. Yves Tiberghien pekar på framgångsrika länder i det internationella samfundet som vinner inflytande genom att ge bort något först. Förutom EU brukar Kanada och Japan nämnas som "minerviska" aktörer, efter vishetens gudinna Minerva (Tiberghien 2013). Man kan tolka EU:s strategi i klimatförhandlingarna som en altruistisk ambition att dela kostnader och att gå före och vara en förebild. En altruist bemöter andra som om de vore vänligt inställda, för att därmed få fler att bli mer vänligt inställda, vilket är rationellt om det finns aktörer som samarbetar under förutsättning att andra också gör det (Taylor 1987).

Begreppet ledarskap uppfattas ofta bredare än begreppet makt. Oran Young skiljer i en klassisk artikel mellan tre typer av ledarskap (Young 1991). Ett strukturellt ledarskap bygger på maktresurser, som ovan. Ett entreprenöriellt ledarskap handlar om att vara kreativ i en förhandlingsprocess för att hitta lösningar som kan accepteras av alla, det vill säga något som påminner om "minerviska" aktörer ovan. Ett intellektuellt ledarskap, slutligen, handlar om att stå för nya idéer, det som ovan kallades normentreprenörer. Oran Young hävdar vidare att alla tre typerna av ledarskap kan vara inblandade i internationella förhandlingar och att de kan utövas av olika personer (ibid, s 306f). Implikationen är att ledarskapet är kontextuellt och måste undersökas från fall till fall. I det här sammanhanget blir det intressant att fråga om det finns några begränsningar i kombinationsmöjligheterna. Intuitivt verkar det svårt att samtidigt vara en förebild genom idéer och att hota med maktresurser, vilket begränsar en aktörs möjliga strategier.

Joseph Nye (2011) använder begreppsparat hård och mjuk makt för att beskriva skillnaden mellan de två synsätten. Med hård makt avser han användning av maktresurser, medan mjuk makt är att använda övertalning, vilket ligger nära sådant som värden, legitimitet och idéer. Nyes distinktion är med andra ord snarlik Youngs distinktion mellan strukturellt och intellektuellt ledarskap, vilket gör det förvirrande att använda två begrepp med så lika innehåll.

Andra perspektiv undersöker vad som får andra aktörer ("mottagarna") att vilja följa EU. Här innebär begreppet ledarskap att andra accepterar ledaren och ser ledaren som legitim. Hit hör värderingar och beteenden som får ledaren att framstå som ett föredöme. En variant lyfter fram utrikespolitikens roller, det vill säga hur EU skapar och lever upp till förväntningar, exempelvis vilken relation EU bygger upp till länder i Afrika och Asien. Detta bygger på den sociologiska synen att beteende styrs av normer, en önskan att göra det rätta i olika situationer ("a logic of appropriateness"), vilket är något annat än "rationalismen" ovan. Relationer och roller byggs upp av sådana förväntningar (Elgström & Smith 2006). Förväntningar är i det här perspektivet viktigare än maktspel.

Nye argumenterar för att blanda de två typerna av instrument, hård och mjuk makt, vilket han kallar smart makt. Förvisso är det smart att använda två påverkanslogiker, men det är inte helt lätt eftersom de kan strida mot varandra. Vissa åtgärder är kompatibla och kan förstärka varandra, men i sina extrema former är de motstridiga. En utvecklad modell måste ta med i beräkningen hur mottagaren påverkas av de blandade signalerna. För EU och andra utrikespolitiska aktörer blir frågan var tyngdpunkten bör ligga, på rationalistiska instrument som appellerar till andras intressen eller på normativa instrument som appellerar till värderingar (idéer). Diskussionen förs ofta som ett val mellan intressen och idéer.

I den generella debatten om dessa perspektiv finns det en mellanposition som utgår från att individer är rationella men lägger till att individerna påverkas av värderingar och verklighetsuppfattningar (till exempel Schmidt 2010). Aktörerna bedömer konsekvenserna av olika förslag men blir påverkade av hur de själva tolkar förslagen, till exempel hur de uppfattar orsakssambanden ("vad som leder till vad"), det vill säga vad regeringarna bör göra för att uppnå hållbarhetsmålen. För EU blir det viktigt att framhålla mekanismerna i orsakskedjan ovan, till exempel betydelsen av investeringar i ny teknik och välfungerande stater i alla länder. Det blir viktigt att påverka internationella organisationer så att de verkar för att genomföra de åtgärder som länderna har enats om.

Hållbarhetsmålen uttrycker en blandning av värderingar som de flesta kan acceptera och instrument som de flesta kan acceptera. Tillspetsat är teknikoptimismen ett lättare budskap att anamma än att behöva göra stora personliga uppoffringar för miljön och de fattiga länderna. I den politiska logiken ligger både att hantera problemen rationellt och att få medborgarna att acceptera de valda lösningarna.

I det här sammanhanget är det även relevant att påpeka den värderingsmässiga överensstämmelsen mellan hållbarhetsmålen och EU:s syn på näringspolitiken. Båda kan betecknas som liberalt orienterade med vissa merkantilistiska inslag (Niklasson 2019, 2013a). Betoningen av handel och teknisk utveckling i hållbarhetsmålen har likheter med betoningen av konkurrens och marknadsdynamik i den inre marknaden. Möjligheten att få stöd av andra för skarpa åtgärder i de internationella organisationerna hänger bland annat på om andra aktörer delar den grundsynen. Kina och många utvecklingsländer som stöder handel och global integration kan se affärsmöjligheterna i en grön omställning. Här finns med andra ord en politisk dimension som är värd att ta i beaktande, där det är relevant att ta hänsyn till om aktörerna arbetar med eller mot politikens nuvarande inriktning.

Implikationen av resonemanget är att EU kan utöva både makt och ledarskap (genom resurser och idéer) i sin globala roll, men ambitionen att påverka mottagarnas värderingar sätter vissa gränser för vilka maktmedel som kan användas. Den som vill vinna förtroende som ledare kan inte driva sina egna intressen allt för hårt och konfrontatoriskt. Å andra sidan bör även en ledare undvika att bli utnyttjad av andra som har en sådan stil. Däremot förefaller värderingar, som accepteras av andra, ha betydelse för att en aktör ska uppfattas som en legitim global ledare. Kontentan är att EU, som mest använder mjuk makt, borde stärka sin mjuka makt genom att vara tydlig och konsistent, men

även lägga till instrument för att utöva hård makt, när det är påkallat. Här finns en risk för motsägelse och hur detta bör göras varierar från situation till situation.

5.3 Organisationernas påverkansmedel för att lösa de globala utmaningarna

Resonemangen kan även belysa hur internationella organisationer kan påverka stater och individer att följa deras regler och hållbarhetsmålen. Utifrån maktresurser och strukturellt ledarskap bör internationella organisationer använda belöningar och bestraffningar för att påverka andra, eftersom de andra styrs av sina nyttokalkyler. Utifrån mjuk makt och intellektuellt ledarskap bör fokus ligga på att påverka hur aktörerna tänker, genom att propagera för värden av olika slag, men även verklighetsbilder, till exempel uppfattningar om vad som fungerar eller inte.

I ett rationalistiskt perspektiv är det centralt att påverka andras handlingsval genom belöningar eller bestraffningar. Frågan i det här sammanhanget är hur de internationella organisationerna kan göra det dyrt för länders regeringar att inte leva upp till hållbarhetsmålen. Kan organisationerna (inklusive EU) skapa incitament för regeringar att engagera sig i miljöomställning, tillväxt, social utveckling och bättre samhällsstyrning om regeringarna själva inte engagerar sig? Gruppträck förutsätter att regeringarna bryr sig om hur de uppfattas av andra. Som tidigare nämnts, var det som kallades ”Washington Consensus” en hårdare form av biståndspolitik med krav riktade mot de fattiga ländernas regeringar. Det är fortfarande omtvistat om detta var bra för ländernas utveckling och/eller för de fattigaste invånarna.

En av de svåraste frågorna inom hållbarhetsmålen är att skapa en grund för fredlig utveckling i länder med stora konflikter (mål 16). Går det att skapa incitament för korrupta ledare att reformera samhällsstyrningen eller för krigsherrar att prioritera freden (Bates 2008)? Jaroslav Tir och Johannes Karreth (2018) menar att de stora biståndsorganisationerna har intresse av att vända utvecklingen i ”failed states”, där det inte finns någon fungerande regering. Därför bör organisationernas incitament att ta ansvar för situationen förstärkas. EU skulle kunna verka för detta.

Situationen kompliceras av att de internationella organisationerna vill påverka nationella ledare som själva är politiker. De är verksamma i en inrikespolitisk kontext som organisationerna behöver nå fram till. Det finns behov att anpassa åtgärder och retorik efter mottagaren (jfr Crespy & Schmidt 2014). Detta pekar på att rationalisterna behöver ta hänsyn till mottagarens bild av verkligheten och måste närma sig de faktorer som andra lyfter fram: värderingar och verklighetsuppfattningar. Praktiskt inriktade åtgärder hamnar i den tidigare nämnda mellankategorin, där både egenintressen och tolkningar är relevanta att försöka påverka.

För dem som betonar normer är legitimiteten i organisationernas agerande central eftersom legitimitet är att vara accepterad, att ha auktoritet. Det är intuitivt rimligt att fråga efter de berördas (”mottagarnas”) syn på den organisation de förhåller sig till, men ämnet är mer komplicerat än det låter, eftersom andras bedömning att organisationerna är legitima aktörer kan grunda sig på flera olika omständigheter. Resonemangen om legitimitet kan även tillämpas på EU som global aktör. Ofta nämns faktorer i organisationernas inflöde, utflöde och själva processen i organisationernas beslutsfattande som skäl för att verkliga individer uppfattar en organisation som legitim.

Legitimitet kopplat till utflödet är lättast att förstå. Det handlar om organisationens resultat, om den är framgångsrik i sitt uppdrag. Men detta kan uppfattas på olika sätt. En omständighet är om organisationerna agerar i linje med goda värderingar (till exempel ”rättvisa”) som medborgaren delar (”a logic of appropriateness”). Då uppfattas organisationen vara moraliskt högtstående. En annan omständighet är närmast motsatsen, att resultaten som organisationerna uppnår är värdefulla för medborgaren, det vill säga i linje med dennes intressen (”a logic of consequences”). Legitimiteten byggs då på ett slags ”plånboksperspektiv”. En tredje grund är att besluten fattas enligt

goda (demokratiska) procedurer. I detta ingår både aspekter av vilka som får komma till tals i beslutsfattandet ("inflöde") och hur besluten formas ("processen"). Raube & Tonja (2019) visar att dessa faktorer kan gälla både internt inom EU och externt i förhållande till dem som berörs av EU:s utrikespolitik.

Skillnaden mellan perspektiven reser följdfrågor om hur mekanismerna som de två synsätten lyfter fram samspelar i verkligheten. Maktkamp och incitament kan vara framgångsrika i att skapa ett förändringstryck, medan legitimitet skapar en vilja hos mottagaren att göra det rätta. Den intressanta lärdomen ligger snarast i att mekanismerna överlappar; båda kan appellera till intressen, men på olika sätt. De tycks kunna samspela och förstärka varandra.

Perspektiven kan även kasta ljus över de bakomliggande orsakerna till problemen som de internationella organisationerna försöker lösa. Miljödebatten handlar mycket om huruvida det är människans egoistiska drivkrafter som är det grundläggande problemet (en norm) eller om det är dåliga regelverk som exempelvis inte hanterar utsläpp som drabbar tredje part, som i miljöekonomernas perspektiv. Är "rationalismen" och den nationalekonomiska analysen, så att säga, en del av problemet eller en del av lösningen? Även när det gäller fattigdomen finns det perspektiv som menar att det ekonomiska systemet med dess drivkrafter måste göras om i grunden. Andra pekar på behovet av nya värderingar i termer av till exempel rättvisa. Spårbunden utveckling är på båda områdena problem som politiken måste ta sig ur. En fråga om spår är till exempel varför ekonomierna har utvecklats snabbare i Asien än i Afrika; har Afrika förutsättningar att utvecklas på liknande sätt (Henley 2015)?

Sammanfattningsvis har avsnittet rört sig på en hög abstraktionsnivå för att visa bredden i hur påverkan kan gå till men också några av de krav som ställs på EU att kombinera en mix av instrument. En fördel är att samma perspektiv kan tillämpas på övriga organisationer och de problem de försöker åtgärda.

6. Hur kan EU bli en starkare aktör?

Efter diskussionen om hur EU kan påverka andra organisationer kommer analysen till interna faktorer inom EU. EU vill ett antal saker, som jag diskuterade i avsnitt 2, men hur fungerar EU som utrikespolitisk aktör och hur kan EU bli en starkare aktör? Varför har EU så svårt att vara en global ledare som utövar makt? Klassiska debatter har handlat om svårigheterna för EU att uppträda som en samlad aktör och därmed följande svårigheter att utöva ledarskap. En vanlig uppfattning är att splittring leder till svaghet, men det finns anledning att problematisera även detta. De två perspektiven på hur EU kan påverka andra organisationer kan användas för att förstå EU:s interna processer.

6.1 Varför är EU en svag aktör?

EU är på många sätt en mer fragmenterad aktör än ett lands regering. Medlemsstaterna har varit ovilliga att överföra mandat till EU, bland annat för att de har olika syn på utrikespolitikens mål och medel. Utrikespolitiken är central för att värna varje medlemsstats självständighet och identitet. Detta har lett till en organisatorisk splittring, där vissa utrikesfrågor hanteras av medlemsstaterna själva, andra hanteras tillsammans av medlemsstaterna inom ministerrådet eller Europeiska rådet och några hanteras av Europeiska kommissionen (Peterson & Smith 2004, Smith 2017). Ett exempel på det sistnämnda är handelspolitiken, som tillkom när EU utvecklades till en tullunion under 1960-talet och det blev naturligt att driva en gemensam politik på handelsområdet. Biståndspolitik och den globala miljöpolitiken hör också till kommissionens mandat. Medlemsstaterna är dock inblandade i beslutsprocesserna (Woolcock 2009, Lord 2017).

Genom Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009 skapades en viss integration av de utrikesrelaterade politikområdena i form av att den höge representanten för utrikes- och försvarspolitik fick två roller, att vara ordförande i rådet för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och samtidigt kommissionär (vice ordförande) med ansvar för utrikesfrågor i kommissionen. Dessutom inrättades en förvaltning, en utrikestjänst (*European External Action Service, EEAS*) för att samordna arbetet. Vidare fick Europeiska rådet en permanent ordförande som leder stats- och regeringschefernas arbete, inklusive deras arbete med utrikesfrågor (se Koutrakos 2017 för en översikt och Södersten 2019 för en analys).

Den reella splittringen i organisationen går ännu djupare. Även inom de politikområden som hanteras av kommissionen finns skillnader i befogenheter och beslutsprocesser, till exempel hur medlemsstaterna kan påverka EU:s ståndpunkter. Stephen Woolcock har jämfört organiseringen av fyra områden inom det som kan kallas ekonomisk diplomati i vid mening: handels- och investeringspolitiken, politiken för finansiella regleringar, miljöpolitiken och biståndspolitik (Woolcock 2009; jfr Lord 2017). Även om skillnaderna i någon mån avspeglar medlemsstaternas önskemål om hur det är rationellt att hantera frågorna, så är beslutsprocesserna olika mellan områdena, vilket bidrar till EU:s komplexitet.

Samordning mellan politikområden är en stor fråga inom EU. Ett tidigt exempel är ”policyintegration” inom miljöpolitiken, där alla åtgärder på andra områden ska bedömas ur miljösynpunkt. Inom biståndspolitik är ”coherence” ett motsvarande krav på samstämmighet med insatser inom andra politikområden. Även inom de internationella insatserna för konfliktlösning och fredsbevarande finns en ambition om att bedriva samstämmiga åtgärder (Bertelsmann Stiftung 2020).

Den inre splittringen handlar inte bara om organiseringen, utan även om mer grundläggande perspektiv på politikutveckling. Ett statsvetenskapligt synsätt framhåller att konflikter mellan politikområden är lika intressanta att undersöka som konflikter mellan EU:s institutioner, medlemsstater eller politiska partier. Varje politikområde har sin egen världsbild och sina egna

vetenskapliga teorier, vilket gett upphov till benämningen epistemiska gemenskaper ("epistemic communities"), det vill säga grupper som förenas av att de tänker lika (Haas 1992). Samma iakttagelse kan göras om medlemsstaternas regeringar och förvaltningar, där departementen har olika syn på hur komplexa problem och målkonflikter ska hanteras. Med andra ord finns motsättningen mellan politikområdena på alla nivåer.

På svenska används uttrycket järntrianglar för att beskriva rivaliserande maktgrupper. Rent konkret handlar det om att departementen (generaldirektoraten) samarbetar med sina egna myndigheter, intressegrupper och forskare men konkurrerar med andra sådana konstellationer om att påverka gemensamma ståndpunkter, så att de egna perspektiven slår igenom. Konkurrensen bottenar i skilda tolkningar och värderingar, vilket yttrar sig i att grupperna anför olika retoriska figurer eller tolkningar av komplexa problem. Exempelvis har handelspolitiken och miljöpolitiken olika syn på avvägningen mellan tillväxt och miljöskydd. Biståndspolitiken kan ha en annan syn på maktfördelningen i världen, men anses inom EU stå nära det handelspolitiska perspektivet. Tolkningarna av hållbarhetsmålen kan vara mycket olika mellan politikområdena.

Järntrianglarna blir ännu mer intressanta i ett globalt perspektiv. Robert Putnam och andra framhåller att politiken formas i ett flernivåspel (Putnam 1988; Collinson 1999). Ministrar rör sig samtidigt på flera arenor; nationellt, europeiskt och globalt. Då blir det intressant att använda situationen på en arena för att påverka en annan. Ministrar, tjänstemän och intresseorganisationer samverkar med sina likar globalt och europeiskt för att vinna styrka mot andra politikområden på hemmaplan och vice versa. En internationell överenskommelse kan användas i den europeiska eller nationella dragkampen. Politiker och tjänstemän i EU är till en del sammanflätade med de internationella organisationerna och med nationella organisationer, vad gäller tolkningar av problem och möjliga lösningar.

I det här perspektivet blir hållbarhetsmålen intressanta som ett internt styrinstrument för att skapa samsyn mellan perspektiv. Dock finns det en risk att det utvecklas en konflikt om att tolka hållbarhetsmålen i linje med de egna uppfattningarna, det vill säga att hållbarhetsmålen dras in i konflikter mellan politikområdena.

Resonemanget om den interna splittringen inom EU pekar dels på ett behov av större samordning, dels på att interna konflikter är oundvikliga. Diskussionen om utrikespolitiken fokuserar vanligen på problemet med splittring mellan medlemsstaterna och önskemålet att EU ska "tala med en röst". Iakttagelsen om järntrianglar pekar på att det är något utopiskt över den senare visionen. Snarare borde diskussionen handla om vad EU kan göra för att öka samsynen och hitta gemensamma åtgärder, utan att nödvändigtvis upphäva politikområdenas eller medlemsstaternas perspektiv.

Kritikerna menar att EU måste bli mer sammanhållet och tala med en röst internationellt. Lissabonfördraget har en paragraf som inte tillämpas (*passerelle*, på franska), som tillåter övergång till majoritetsbeslut om alla medlemsstater är eniga om att tillämpa regeln. Frankrike och Tyskland sonderar möjligheter att ge EU ökade befogenheter i vissa frågor eller för en mindre grupp av länder (Engberg 2019). Argumentet är att det finns behov av fler gemensamma åtgärder.

En jämförelse kan göras med det politikområde som under perioden 1992–2009 kallades rättsliga och inrikes frågor ("Justice and Home Affairs"), det vill säga samverkan inom bland annat polisområdet. Liksom utrikespolitiken sågs polissamarbete från början som ett mycket nationellt politikområde inom EU och hanterades därför enbart av ministerrådet och med krav på enhällighet. Ändå valde medlemsstaterna så småningom att integrera frågorna i det gemensamma verksamhetsområdet, där kommissionen och Europaparlamentet har viktiga roller. En vanlig förklaring är att polissamarbetet underlättades av att det fanns ett behov att samordna sig i kampen mot den organiserade brottsligheten i Europa (Hix & Høyland 2011:288ff).

Frågan är dock inte så enkel att större enighet och starkare centralstyrning – beslut som fattas med kvalificerad majoritet istället för enhällighet – alltid är av godo. Louise van Schaik (2013:198) pekar på att strävan efter större enighet utåt kan leda till större interna konflikter, vilket begränsar EU:s möjligheter att agera samlat. En större intern enighet hos EU kan även leda till ett starkare externt motstånd (ibid). Innebörden av resonemangen kring denna nyckelfråga för EU är att den optimala organisationslösningen inte är given. Det är inte självklart att sträva efter större integration (överstatlighet).

Det förs en större diskussion om vilka omständigheter i övrigt som begränsar EU:s styrka som extern aktör. Viktiga bakgrundsfaktorer är sådant som EU:s juridiska konstruktion som ett samarbetsprojekt med specifika befogenheter överförda från medlemsstaterna till unionen och konstruktionen med delad makt mellan EU:s institutioner. Värdegrunden i fördragen kan fungera som ett gemensamt kitt, men den aktuella diskussionen om rättsstatens principer visar att länder kan bryta mot det som man tidigare förbundit sig att följa.

En annan fråga är om det är lämpligt med majoritetsbeslut i frågor som hanteras i slutna rum i ministerrådet. Det kan vara så att majoritetsbeslut förutsätter mer av öppenhet och insyn, till exempel genom att Europaparlamentet blir inblandat i lagstiftningsärenden. Frågorna anknäver till den komplicerade debatten om EU:s demokratiska legitimitet, där ministerrådet och Europeiska rådet ofta kritiserats för sin slutenhet. Dock har utrikespolitiken i snäv mening en annan karaktär än exempelvis miljöfrågorna, som också är en del av EU:s samlade externa politik. Det är knappast möjligt med samma öppenhet i alla frågor. Legitimiteten i utrikespolitiken måste grunda sig på andra förhållanden.

Till allt detta kan läggas att EU just nu genomgår ett slags existentiell kris i form av intern splittring om dess grundläggande värden. Detta yttrar sig bland annat i konflikterna med Ungern och Polen om synen på rättsstaten och i Storbritanniens beslut att lämna EU.

6.2 EU:s interna processer

Perspektiven i det föregående avsnittet kan hjälpa oss att förstå hur EU kan uppnå större samstämmighet internt, bland annat genom att förklara hur den gemensamma utrikespolitiken har utvecklats historiskt. Mycket av forskningen om utrikes- och säkerhetspolitiken handlar om att det sker en överföring i små steg av befogenheter från medlemsstaterna till EU (Smith 2004; Bergmann 2019).

Rationalisterna pekar på interna förhandlingsspel där parterna hittar gemensamma intressen och väljer en samarbetslösning. Det som kallas ”intergovernmentalism” fokuserar på medlemsstaternas förhandlingar och de intressen som staterna representerar, till exempel de nationella exportindustriernas önskan om friare handel eller regeringarnas önskan om en samarbetsorganisation som kan driva politikutvecklingen och/eller tjäna som syndabock i den nationella diskussionen (Hix & Høyland 2011:16).

Det rationalistiska perspektivet lyfter fram att den rationella strategin för en medlemsstat är att förstå andra medlemsstaters underliggande intressen och alternativa vägval, för att komma till samarbetslösningar (”vinna-vinna-situationer”; Fischer & Ury 1993). En annan del är att bygga förtroende, för att få andra medlemsstater att välja samarbete även i riskfyllda situationer. En förutsättning för att medlemsstaterna ska acceptera en starkare centralstyrning är, enligt rationalisterna, att staterna själva vinner på det.

Förhandlingssituationen är beroende av vilka önskemål som medlemsstaterna har. Detta påverkas av vilka partier som sitter vid makten och vilka önskemål starka intressegrupper har. Iakttagelserna om interna maktkamper och flernivåspel hör hemma i det rationalistiska perspektivet, liksom iakttagelsen om att järntriangelarna har olika intressen, synsätt och värderingar. Mer avancerade

förhandlingsteorier pekar på att den medlemsstat som lägger in ett veto kommer att påverka kompromissen mest och så vidare.

De nationella intressena åberopas ofta för att förklara samarbete i ekonomiska frågor, där det skapas ett ekonomiskt mervärde. I forskningen om utrikespolitiken har intressena använts för att förklara varför det överhuvudtaget inleddes samarbete om utrikespolitiken, nämligen att det ekonomiska samarbetet gjorde det önskvärt att undvika utrikespolitiska konflikter (Smith 2004:71). Däremot är det svårt för de rationalistiska teorierna att förklara varför det sker ett perspektivskifte hos medlemsstaterna, från att värna sin handlingsfrihet till att samarbeta inom EU. Är det bara för att man förstår varandras intressen bättre?

De som betonar normer som drivkrafter för mänskligt handlande kan lägga till att splittringen internt har att göra med skillnader i värderingar lika väl som skillnader i nationella intressen. I extrema fall kan den nationella värderingsmässiga särarten leda till djupgående konflikter inom EU, som i diskussionen om rättsstatens principer i Polen och Ungern. Interna splittringar i dessa frågor gör det svårt att driva krav på utländska regeringar att respektera demokratins och rättsstatens principer, vilket blir ett problem för EU.

Som framgick ovan, kan nya normer komma från externa ”normentreprenörer”. Aktörerna inom EU påverkas av debatt och influenser från omvärlden. En samlad bild av hur förändring går till inom EU måste vara öppen för att undersöka även andra aktörers påverkan (jfr Park & Vetterlein 2010).

Normer kan användas för att peka på förändrade synsätt, där aktörerna inom EU byter perspektiv och börjar se sig själva som företrädare för en europeisk ståndpunkt (identitet) snarare än en nationell (Checkel 2007). De som medverkar i förhandlingarna i Bryssel kan medvetet eller omedvetet anamma nya perspektiv, en ”europeisering” av världsbilder, problemformuleringar, diskurser och så vidare. Detta kan kombineras med det rationalistiska perspektivet i uppfattningen att strategiska aktörer styr genom diskurser och retoriska figurer (Schmidt 2010).

Förhandlarna i Bryssel kan anamma umgängesregler, att samarbetet kräver att man lyssnar in andras åsikter innan man bestämmer sig (Thomas 2011). Det är en norm för hur processen bör gå till snarare än vilken substans besluten bör ha. Daniel C Thomas med flera driver tesen att det är umgängesreglerna (att vara artiga mot varandra, ”a logic of appropriateness”) som förklarar EU:s utrikespolitiska agerande i ett antal uppmärksammade fall (ibid). I samma antologi hävdar dock Thomas Risse att fallstudierna kan förklaras även i termer av förhandlingar eller gemensam identitet (Risse 2011). Innebörden av hans kommentar är att även det rationalistiska perspektivet kan förklara utrikespolitiken, vilket i sin tur understryker värdet av att jämföra förklaringarna snarare än att ta ställning mellan dem.

En tredje grupp forskare tillför ett tidsperspektiv, där små steg kan skapa en ”spiral” av förstärkande förändringar. I detta kan ingå både intressen och normer. Michael Smith förklarar den allt mer gemensamma utrikespolitiken i termer av en institutionaliseringsprocess, där staterna stegvis har formaliserat och fördjupat sitt samarbete. Han visar hur samarbetet har utvecklats från informationsutbyte till gemensamma normer och, så småningom, en fast organisatorisk form (Smith 2004). Informationsutbytet öppnade för en läroprocess där nya normer utvecklades. De ”rationella” inslagen av förhandling kompletterades med inslag av gemensamma normer, från ett slags umgängesregler till något som börjar likna en gemensam identitet (gemensam syn på EU). Smiths förklaring pekar på historiska processer över en period av 30 år.

Det finns mer generell forskning om institutionaliseringsprocesser, om hur regelverk växer fram i olika sammanhang, till exempel när det gäller sociala regler på den globala nivån (Kaasch & Martens 2015). Här kan forskningen om den europeiska integrationen kopplas ihop med frågor om

hur den globala integrationen går till. Ett särskilt område gäller utvecklingen av juridiska regler och domstolar. De senare är intressanta eftersom de skapar prejudikat som kan förändra den politiska situationen. EU-domstolen har påverkat utvecklingen i många fall, men även andra domstolar påverkar händelseutvecklingen. En fråga är om kraven på bland annat demokrati kan utvecklas på det sättet (jfr Wittor 2016).

Julian Bergmann (2019) beskriver en kortare förhandlingsprocess, där kommissionen utvecklade ett mandat från medlemsstaterna att investera i militär utrustning och infrastruktur i samarbetsländer. Bergmann lyfter fram att den nya inriktningen ger kommissionen en stor roll, trots att det är medlemsstaterna som ”äger” utrikespolitiken. Han ser utvecklingen som ett exempel på en spårbunden process. Bergmanns poäng är att ovilliga medlemsstater gick med på att följa kommissionens initiativ. Hans förklaring ligger dock särskilt i kommissionens strategiska agerande. Mer allmänt skulle det även kunna beskrivas som en lärprocess, där parterna inom EU hittar en form att hantera ett behov hos några aktörer att fördjupa samarbetet.

Iakttagelsen om ”epistemic communities” (ovan) pekar på en alternativ förklaring, att de nationella grupperna inom samma politikområde kan ha lättare att utveckla samsyn med varandra än med andra grupper i sina hemländer. Ur ett normstyrt perspektiv skulle det beskrivas som en dragkamp mellan flera identiteter, mellan politikområden och stater, med en öppen fråga om vilken identitet som är starkast och hur tyngdpunkter kan förändras.

En annan variant av påverkan är den som sker mellan medlemsstaterna. Lisbeth Aggestam och Federica Bicchì (2019) pekar på att länderna inom EU samarbetar allt mer i grupper av likasinnade (”like-minded countries”, på engelska). Författarna pekar på Sveriges erkännande av Palestina som ett exempel på att ett land går före de övriga, stärkta av samsyn med några andra länder. Syftet anses ha varit att hjälpa en grupp länder att flytta fram sina positioner (ibid). Påverkan inom EU sker således inte bara ”uppåt”, från medlemsstaterna till Bryssel, och ”nedåt”, från Bryssel till medlemsstaterna, utan även ”mellan” medlemsstaterna.

Sammantaget visar detta att perspektiven kan användas för att förstå den interna utvecklingen inom EU. Dock är det svårare att dra skarpa gränser mellan förklaringarna, eftersom de kausala mekanismerna verkar pågå samtidigt i de framgångsrika fallen. Där finns inslag av förhandling, normer och långsiktig utvecklingsprocess samtidigt. Kanske skulle ett studium av andra fall visa att misslyckanden beror på att det saknas antingen gemensamma intressen eller gemensamma normer.

En försiktig slutsats är att detta talar för att lyfta fram både intressen och normer i analysen och i de strategier som en aktör som Sverige bör tillämpa inom EU. Dessutom infinner sig forskarnas följdfråga, om hur normer och intressen utvecklas och kan påverkas. En långsiktig strategi handlar om att påverka hur andra aktörer uppfattar vad som bör göras, långt innan förhandlingar är aktuella.

6.3 Fördjupat fokus på utrikespolitikens lärprocesser

Analysen pekar på mekanismer som kan användas för att skapa en lärprocess, där samsynen och samarbetet utvecklas. En sådan läroprocess kan göra EU till en starkare global aktör. Förståelse och förtroende för varandra är viktigt för att komma till en fas där gemensamma normer utvecklas. Litteraturen om samverkan och samarbete har uppmärksammat hur sådana processer kan gå till. Ett sätt att fördjupa analysen av hur EU kan utveckla samsyn i de utrikesrelaterade frågorna är att se EU som en samarbetsorganisation, ett nätverk med en hög grad av formalisering (Biermann & Koops 2017). Nätverksmetaforen understryker att medlemsstaterna befinner sig i en ständig förhandling inom och mellan politikområden. Det är en modell som hjälper till att beskriva de interna förhållandena inom EU. Utifrån litteraturen om nätverk kan man formulera förväntningar om hur EU fungerar och hur samsyn utvecklas.

Nätverksperspektivet har utvecklats för att sätta ord på otydliga organisationsformer, där samarbete och konkurrens utvecklas mellan nivåer och politikområden. Perspektivet fokuserar på processerna och utgår från att delarna samtidigt vill bevara sin särart och uppnå gemensamma fördelar. Delarna är medlemsstaterna men även politikområdena på de olika nivåerna. De senare hör ihop både med sina motparter på samma nivå (till exempel i en regering) och med sina likar på andra nivåer. EU och de internationella organisationerna blir på det sättet en matris där delarna kan ha flera lojaliteter. I litteraturen pratar man på engelska om att överlappande politikområden blir en "nexus", ett spänningsfält, exempelvis mellan säkerhetspolitik och biståndspolitik. Grupperna konkurrerar och försöker få varandra att se frågorna i det egna perspektivet.

Nätverksteorier fokuserar på organisationsmodellen, medan de tidigare nämnda perspektiven fokuserar på det politiska beslutsfattandet. De går dock att kombinera. En rationalistisk syn på nätverken är att de är en arena för maktkamp, medan normfokuset lyfter fram att samarbete kan leda till nya synsätt. De som samverkar i ett nätverk utvecklar dubbla lojaliteter, med den egna moderorganisationen och med kollegorna i nätverket. En klassisk fråga är om de som nätverkar företräder sitt särintresse (den egna organisationen) eller det gemensamma intresset (det som nätverket ska uppnå). Vanligen bedrivs samverkan för att parterna anser sig ha gemensamma långsiktiga intressen, att man tillsammans kan göra något nytt och bättre än tidigare. Regeringen i ett land som går med i Europeiska unionen kan tänka att det krävs vissa uppoffringar på kort sikt, men att det leder till en långsiktigt bättre utveckling.

Intensiteten i samarbetet kan beskrivas som en gradvis övergång från att värna sina egna intressen och därefter hitta gemensamma lösningar till att börja se helhetens intressen först (jfr Checkel 2007). Vid en låg grad av samarbete bevakar deltagarna sina intressen, till exempel genom att se till att få "sin andel" av ett ekonomiskt utrymme eller genom att blockera gemensamma mål. Vid en hög grad av samarbete hamnar fokus på gemensamma mål och önskan att sammantaget använda det ekonomiska utrymmet så bra som möjligt eller att acceptera en gemensam uppfattning i en fråga.

Den som ansvarar för processen kan använda processregler för att få parterna att närma sig varandra. Ett exempel är att tvinga aktörer att prata om helhetens (gemensamma) intressen genom att förbjuda hänvisningar till det egna landets behov. Ett annat exempel är att göra gemensamma inventeringar av fakta och framtidsbilder. Framgångsrika exempel kommer från samarbeten där aktörerna haft ett relativt stort utrymme att göra överenskommelser. Exempel från Sverige är komplicerade förhandlingar mellan departement i Regeringskansliet eller mellan kommuner inom ramen för regional samverkan (regioner, regionförbund; Niklasson 2013b).

Utrikespolitiken handlar om frågor som har prestige och stort intresse, vilket gör det svårare att organisera en lärprocess som leder till att nationella regeringar blir flexibla och stöder gemensamma överenskommelser. Processen att ta fram EU:s globala strategi är dock ett exempel på oortodox förhandling i syfte att underlätta enighet (Morillas 2018). Även det globala Parisavtalet om klimatet förhandlades fram med diverse finter och knep (Brun 2016). Det intressanta är att "alla" förhandlare efteråt var nöjda med att de lyckades nå enighet. Båda är exempel på det som Oran Young kallar entreprenöriellt ledarskap (Young 1991).

Det förda resonemanget pekar på ett behov att bättre förstå relationerna mellan organisationer, mellan olika delar av EU och växelspelen mellan dessa. Relationerna kan innehålla både maktkamp och påverkan samtidigt. Allianser kan bildas inom och mellan organisationer. Nätverksperspektivet kan erbjuda ett tydligare sätt att fokusera på processen och att se vilka instrument som är lämpliga att arbeta med.

Avslutningsvis kan det noteras att det är intressant att studera FN:s hållbarhetsmål i det här perspektivet eftersom både EU och medlemsstaterna har förbundit sig att uppnå dessa mål och att verka för deras genomförande globalt. Särskilt klimatomställningen kräver att i stort sett alla länder medverkar. Här finns möjligheter att koppla ihop arbetet internt inom Europa med arbetet globalt i syfte att förstärka varandra. Samtidigt finns det en mängd målkonflikter i arbetet med hållbarhetsmålen. Synen på tillväxtens betydelse för miljömålen varierar kraftigt. Likaså synen på hur hårt EU bör driva kraven på rättsstat och demokrati i fattiga länder. Även de globala sociala frågorna – till exempel att hantera migration eller smittsamma sjukdomar – är kontroversiella. Till detta kommer nyanskillnader i synen på relationen till andra länder som USA, Kina och Ryssland, och till konflikter inom och mellan andra länder.

Man kan med andra ord förvänta sig att de interna processerna präglas av konkurrens mellan prioriteringar som bottnar i skillnader i perspektiv. Det formella instämmandet i FN:s hållbarhetsmål betyder inte att det är avgjort vad EU ska tycka i de olika frågorna. Ett intressant politiskt förhandlande ligger framför oss. De perspektiv som har diskuterats här hjälper oss att förstå en del av komplexiteten i dessa förhandlingar.

7. Slutsatser: Vad kan och bör EU göra?

Analysen pekar mot ett antal slutsatser och rekommendationer, från externa till interna omständigheter. Situationen just nu är att den multilaterala ordningen hotas av Kinas och USA:s agerande, men det tycks vara både möjligt och önskvärt att EU tar en större roll som global ledare. Behovet av samarbete är större än någonsin, bland annat för att hantera klimathotet och för att lösa fattigdomsproblemet. Detta manifesteras i FN:s hållbarhetsmål.

FN:s hållbarhetsmål ger ett unikt tillfälle till helhetssyn på de globala utmaningarna. Dock måste målkonflikter lyftas fram och hanteras. EU har goda möjligheter att bidra till en sådan analys eftersom EU är verksamt inom alla de politikområden som berörs. Det finns ett stort behov av kunskap om vilka åtgärder som fungerar under olika omständigheter. EU kan därför sammanställa sina utvärderingar och analyser samt bedriva en kunskapsbaserad politik, där alternativa lösningar i olika länder jämförs i syfte att dra generella lärdomar.

Hållbarhetsmålen ställer krav på en mer utvecklad multilateral ordning. Det nationella ansvaret för att genomföra hållbarhetsmålen påverkas av de globala regelverken. Utifrån FN:s hållbarhetsmål är det därför rimligt att dra slutsatsen att de internationella organisationerna behöver stärkas genom större uppdrag och större autonomi, men också konsolideras till en större helhet, där frågor och synsätt kan mötas och balanseras mot varandra. I detta ligger att det nuvarande systemet av flernivåstyrning behöver förenklas och göras tydligare.

För EU som global aktör betyder detta att det inte räcker med att hylla den multilaterala ordningen så som den har sett ut. EU bör därför ta initiativ till samtal och analys som kan leda till reformer av den multilaterala ordningen för att hantera de större kraven på globalt agerande.

Det finns ett särskilt behov att hantera grundläggande problem med de nationella styrelseskicken, eftersom dessa problem begränsar effekten av övriga insatser. Korruption, diktaturer och klansamhällen utgör tydliga hinder för att uppnå hållbarhetsmålen. Ett särskilt viktigt område är den internationella rätten, där regler och domstolar behöver utvecklas i FN:s regi för att hållbarhetsmålen ska uppnås. Exempelvis borde FN-konventionen om förbud mot korruption följas av möjligheter att ställa korrupta ledare till svars.

Den goda överensstämmelsen mellan hållbarhetsmålen och EU-kommissionens eget policy-program ger EU ett utmärkt tillfälle att höja sina ambitioner på den globala nivån. Utmaningen ligger i hur EU kan stå fast vid sin värdegrund och stärka multilateralismen även när USA och Kina brister i stöd för demokrati och marknadsekonomi.

Här finns en möjlighet för EU att vara en normentreprenör för större globalt politiskt samarbete baserat på de värderingar som det europeiska samarbetet bygger på. Viktiga grundläggande värden för det globala politiska systemet är samarbete och respekt för mänskliga rättigheter, men också tolerans och respekt för olikhet inom ramen för den gemensamma värdegrunden. Demokrati och marknadsekonomi är institutionella uttryck för de grundläggande värderingarna.

Det finns ett starkt folkligt krav på åtgärder för att klara klimatomställningen och den ekonomiska och sociala utvecklingen i världen. I detta ligger att ompröva organisationer som inte fungerar. Det har bland annat föreslagits att EU borde ta initiativ till en ny organisation för världshandeln om inte USA eller Kina går med på att reformera WTO (Demertzis & Wolff 2019, s 187ff).

En implikation är att EU kan utöva både makt och ledarskap i sin globala roll, men utövandet av ledarskap sätter vissa gränser för vilka maktmedel som kan användas. EU, som mest använder mjuk makt, ställs inför frågan hur man kan stärka sin mjuka maktpotential genom tydlighet och konsistens, samtidigt som man tar fram nya instrument för att utöva hård makt, samt vilka dessa instrument ska vara.

I forskningen om globala samarbetslösningar (Hale, Held & Young 2013) framhålls att Kina och andra framväxande ekonomiska stormakter bör inbjudas att delta på lika villkor för att dela makt och ansvar över organisationerna, för att ordningen ska bli stabil. Detta förutsätter att länderna följer regelverken som syftar till att upprätthålla marknadsekonomi och demokrati.

För att hantera dessa globala frågor är det tydligt att EU behöver utveckla egen handlingskraft. Ett sätt är genom majoritetsbeslut inom utrikespolitiken. I takt med att utrikespolitiken får en alltmer framskjuten roll för EU:s intressen och ökad global integration kan det också innebära att utrikesfrågorna blir mer överstatliga och integreras med de övriga externt orienterade politikområdena. För att detta ska accepteras av befolkningarna i medlemsstaterna blir Europaparlamentets roll i beslutsfattandet mer central och på sikt även att formerna för den politiska förankringen utvecklas.

Eftersom hållbarhetsmålen i stort bygger på värderingar som har djup förankring i Sverige finns all anledning att tro att Sverige kan spela en ledarroll inom EU. Sverige har stor erfarenhet av den typ av politikutveckling som efterfrågas på samtliga områden av den globala nivån (miljö, handel, välfärd, styrelseskick).

Här finns också ett värde i att förstå andra länders värderingar och ståndpunkter, både inom och utanför EU. En ökad politisk integration måste inte leda till att alla länder blir lika. Det behövs snarare mer kunskap om likheter och skillnader i vår syn på samhällsstyrningen och den ekonomiska och sociala utvecklingen för att bli en inflytelserik aktör.

De perspektiv som har använts i rapporten för att för att förstå hur EU kan påverka omvärlden kan även användas för att förstå den interna utvecklingen inom EU. En försiktig slutsats är att lyfta fram både intressen och normer i analysen och i de strategier som står till buds för en aktör som Sverige kan tillämpa inom EU. En långsiktig strategi handlar om att påverka hur andra aktörer uppfattar vad som bör göras, långt innan förhandlingar är aktuella. Man kan förvänta sig att de interna processerna präglas av konkurrens mellan prioriteringar som bottnar i skillnader i perspektiv. Det formella instämmandet i FN:s hållbarhetsmål betyder inte att det är avgjort vad EU ska tycka i de olika frågorna.

Sammanfattningsvis står EU inför tre stora utmaningar:

- Många internationella organisationer har svaga och konkurrerande mandat. En utveckling och konsolidering av den multilaterala ordningen borde därför stå i fokus för EU:s ambitioner att vara en global ledare.
- Problemen gäller även för FN:s hållbarhetsmål, som EU vill genomföra i Europa och globalt. Målen är delvis motstridiga och kräver ett kvalificerat genomförande, där både nationella åtgärder och åtgärder av de internationella organisationerna bör utvärderas och analyseras utifrån den komplexa målbild som ställts upp.
- EU har stora möjligheter att ta en ledarroll i en lärande global politik för hållbarhet i alla dess dimensioner. Det kräver dock en fortsatt utveckling av samsyn inom EU, mellan medlemsstaterna och mellan alla de berörda politikområdena.

Bilaga

Tre teoretiska perspektiv

De perspektiv som presenterats här har många namn. En vanlig benämning är att de är institutionella teorier som handlar om ramarna ("institutionerna") för förhandlingar och beslut. De kan användas för att analysera politiskt beslutsfattande, oavsett vilken politisk nivå det gäller (jfr Hall & Taylor 1996, Schneider & Aspinwall 2001, Niklasson 2017). Teorierna används för att förstå hur EU förändras och av vem, lika väl som att förstå hur de internationella organisationerna förändras, bland annat av EU:s agerande.

Här och i andra sammanhang har det ett värde att jämföra vad de tre perspektiven tillför analysen, istället för att hålla sig inom ett specifikt perspektiv. Teorierna gör olika antaganden om vad som driver individens agerande och därmed hur förändringsprocesser går till. Alla tre är rimliga och ligger nära vardagsuppfattningar om vad som styr politikens utveckling.

Ämnet internationell politik dominerades länge av rationalistiska perspektiv, där stater ses som egenintresserade och sammanhållna maktspelare, ungefär som i nationalekonomernas teorier om mänskligt beteende i allmänhet. I den ena versionen ("realismen") antas staterna ha begränsat intresse att binda sig under gemensamma regelverk. I en annan version ("liberalismen") antas de ha ett långsiktigt intresse av samarbete kring gemensamma angelägenheter. I några versioner är det egenskaperna hos det internationella systemet som styr hur staterna väljer att uppträda ("strukturell realism"), medan andra versioner bygger förklaringarna utifrån individens och gruppernas intressen ("intergovernmentalism"). Makt och förhandlingar är alltid viktiga i politiken, men frågan är om dessa teorier ger en rimlig bild av hur den internationella politiken fungerar; är politiken bara instrumentell och har den verkligen stor handlingsfrihet?

De rationalistiska perspektiven har framför allt utmanats av två andra perspektiv. "Konstruktivismen" är inspirerad av sociologiska teorier som lyfter fram att ståndpunkter och värderingar är konstruerade och kan påverkas av politiska aktörer. I detta ligger att de globala regelverken inte bara är ett resultat av en maktkamp mellan stater, utan även att normer och regelverk påverkar staternas önskemål över tid. Fokus flyttas till aktörernas tolkningar av verkligheten och hur de uppkommer, till exempel politiska ståndpunkter som går ut på att man bör samarbeta med andra om att lösa gemensamma problem. Politikens innehåll hamnar i centrum, före maktkampen. I några versioner är politiker aktiva och strategiska (Schmidt 2010), medan de i andra versioner är nästan passiva och härmar sådant som andra gör (Brunsson 2003). I det sistnämnda perspektivet är politiker begränsat rationella och försöker hantera ett flöde av händelser genom att "ta en sak i taget" ("muddling through" på engelska; Lindblom 1959). Det sistnämnda uppfattas ofta som en mer verklighetstrogen bild av hur politik fungerar än den instrumentella (rationalistiska) synen på politiken.

Den historiska institutionalismen pekar istället på spårbundenhet, att politiska beslut styrs av de regelverk som har byggts upp tidigare. Det är ett perspektiv som har fått uppmärksamhet inom Internationell politik under de senaste åren (till exempel Fioretos 2017). Poängen är att aktörernas handlingsval är mer begränsade än vad de rationalistiska perspektiven antar. Bland annat är "timingen" viktig; handlingsutrymmet varierar med situationen. Förändringsprocesserna blir i det här perspektivet mer begränsade än i de övriga perspektiven. Iakttagelsen om spår kan också ligga till grund för att strategiska politiker bygger upp regelverk som låser fast deras värderingar för framtiden. Här forskas även om hur förändringar sker trots spåren. En version undersöker hur förändringar sker trots att det på ytan råder stabilitet (Streeck & Thelen 2005), medan en annan version intresserar sig för plötsliga och oförutsedda händelser som ändrar aktörernas spelplan. Inom EU-forskningen finns en variant som bland annat lyfter fram hur åtgärder och kriser skapar behov av nya åtgärder ("neofunktionalismen"). I detta perspektiv får aktörerna en underordnad betydelse och fokus läggs på politikens ramverk.

Sammanfattningsvis har perspektiven olika syn på vad som påverkar politiska beslut och vilket handlingsutrymme aktörerna har. Därmed har de också olika syn på hur EU kan påverka andra organisationer och vad som påverkar EU:s agerande. Rationalisterna ser en kamp mellan intressen medan de historiska institutionalisterna lyfter fram begränsningar i handlingsutrymmet. Konstruktivisterna fokuserar på hur intressena förändras över tid och hur aktörer styrs av normer lika väl som av intressen. Den instrumentella synen på utrikespolitiken blir i det sistnämnda perspektivet närmast en myt som döljer hur svårt det är att välja mål och medel i en komplex verksamhet (jfr Hall 2012).

De tre teorierna pekar på olika mekanismer för ökat politiskt samarbete (integration). De rationalistiska perspektiven pekar på att stater ibland har ett intresse av att flytta frågor till en högre nivå som kan fatta gemensamma beslut och bära ansvar för det. De konstruktivistiska perspektiven pekar på att integration kan bli populärt genom nya vetenskapliga eller politiska perspektiv, exempelvis den alarmistiska synen på klimatförändringarna eller den teknikoptimistiska syn som kommer till uttryck i hållbarhetsmålen (ovan). De historiska institutionalisterna kan peka på dagens FN eller WTO som möjliga organisationer att bygga ut i fortsatta steg av samarbete. De kan också peka på självgående juridiska processer som leder till omtolkningar av regelverken (Alter 2014).

Referenser

- Abbott, Kenneth W, Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (red) 2015: *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press
- Abdelal, Rawi 2006: *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Harvard University Press
- Acharya, Amitav 2018: *Constructing global order. Agency and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Aggestam, Lisbeth & Bicchi, Federica 2019: "New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings", *Journal of Common Market Studies*, 57:3, s 515–532
- Alter, Karen J 2014: *The New Terrain of International Law. Courts, Politics, Rights*, Princeton: Princeton University Press
- Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti & Raffaele (red) 2012: *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press
- Barbé, Esther, Costa, Oriol & Kissack, Robert (red) 2016: *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, London: Palgrave Macmillan
- Barnett, Michael & Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press
- Bates, Robert H 2008: *When things fell apart. State failure in late-century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press
- Bergmann, Julian 2019: "Neofunctionalism and EU external policy integration: the case of capacity building in support of security and development (CBSD)", *Journal of European Public Policy*, 26:9, s 1253–1272
- Bertelsmann Stiftung (red) 2020: *Europe's coherence gap in external crisis and conflict management. Political rhetoric and institutional practices in the EU and its member states*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bickerton, Christopher J 2014: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Biermann, Rafael & Koops, Joachim A (red) 2017: *The Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London: Palgrave Macmillan
- Demertzis, Maria & Wolff, Guntram (red) 2019: *Braver, Greener, Fairer. Memos to the EU leadership 2019-2024*, Bryssel: Bruegel
- Brummer, Chris 2014: *Minilateralism. How trade alliances, soft law and financial engineering are redefining economic statecraft*, Cambridge: Cambridge University Press
- Brun, Aslak 2016: "Conference Diplomacy: The Making of the Paris Agreement", *Politics and Governance*, 4:3, s 115–123
- Brunsson, Nils 2003: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Stockholm: Liber
- Checkel, Jeffrey T (red) 2007: *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press (ursprungligen 2005: *International Organization*, 59:4, temanummer)
- Cohen, Benjamin J 2008: *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton: Princeton University Press
- Collinson, Sarah 1999: "'Issue-systems', 'multi-level games' and the analysis of the analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda", *Journal of European Public Policy*, 6:2, s 206–224
- Council of the European Union 2015: "A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015 – Council conclusions", 9241/15
- Council of the European Union 2014: "Council conclusions on a transformative post-2015 agenda", General Affairs Council Meeting 16 december 2014

- Crespy, Amandine & Schmidt, Vivien 2014: "The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform", *Journal of European Public Policy*, 21:8, s 1085–1101
- Death, Carl 2016: *The Green State in Africa*, New Haven: Yale University Press
- Dobson, Lynn & Weale, Albert 2004: "Styrelseformer och legitimitet" i Bomberg, Elizabeth & Stubb, Alexander (red): *Hur fungerar EU?* Malmö: Liber, s 182–199
- Eckersley, Robyn 2004: *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge: The MIT Press.
- Elgström, Ole & Smith, Michael (red) 2006: *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and analysis*, Abingdon: Routledge
- Engberg, Katarina 2019: *The Franco-German dialogue on the future of the EU* Stockholm: Sieps
- Engelbrekt, Kjell 2016: *High-Table Diplomacy. The Reshaping of International Security Institutions*, Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Engwall, Lars 2006: "Global enterprises in fields of governance" i Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin (red): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, s 161–179
- European Commission 2015: "Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015", COM(2015) 44
- European Commission 2019: "Mission letter" by Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, 10 september
- European Union 2003: "A Secure Europe in a Better World", Bryssel
- European Union 2016: "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", Bryssel
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn 1998: "International norm dynamics and political change", *International Organization*, 52:4, s 887–917
- Fioretos, Orfeo (red) 2017: *International Politics and Institutions in Time*, Oxford: Oxford University Press
- Fischer, Roger & Ury, William 1993: *Getting to Yes. Negotiating agreement without giving in*, New York: Random House
- Fukuda-Parr, Sakiko & Hulme, David 2011: "International norm dynamics and 'the end of poverty': understanding the millennium development goals", *Global Governance*, 17:1, s 17–36
- Gravas, Mikaela, Heckenesch, Christine, Koch, Svea, Mackie, James & Maxwell, Simon 2016: *The European Union's Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action*, European Think Tanks Group
- Grindle, Merilee S. 2004: "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17:4, s 525–548
- Gutner, Tamar 2010: "When 'doing good' does not: The IMF and the Millennium Development Goals" i Avant, Deborah D, Finnemore, Martha & Sell, Susan K (red): *Who governs the globe?*, Cambridge: Cambridge University Press, s 266–291
- Haas, Peter M 1992: "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol 46, No 1, s 1–35
- Hale, Thomas, Held, David & Young, Kevin 2013: *Gridlock. Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*, Cambridge: Polity Press
- Hall, Patrik 2012: *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö: Liber

- Hall, Peter & Taylor, Rosemary 1996: "Political Science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44:5, s 936–957
- Hanrieder, Tine 2015: *International Organization in Time. Fragmentation and Reform*, Oxford: Oxford University Press
- Henley, David 2015: *Asia-Africa Development Divergence. A Question of Intent*, London: Zed Books
- Hix, Simon & Høyland, Bjørn 2011: *The political system of the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Hood, Christopher 2011: *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton: Princeton University Press
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hopewell, Kristen 2016: *Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project*, Stanford: Stanford University Press
- Ikenberry, John 2001: *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press
- Ikenberry, John & Slaughter, Anne-Marie 2006: *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*. Final report of the Princeton Project on National Security, The Princeton Project Papers, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton: Princeton University
- Jordan, Andrew & Schout, Adriaan 2007: *The Coordination of the European Union. Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Jørgensen, Knud-Erik 2006: "A Multilateralist Role for the EU?" i Elgström, Ole & Smith, Michael (red): *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and analysis*, Abingdon: Routledge, s 30–46
- Kaasch, Alexandra & Martens, Kerstin (red) 2015: *Actors and Agency in Global Social Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Kaddous, Christine (red) 2015: *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford and Portland: Hart Publishing
- Kanie, Norichika & Biermann, Frank (red) 2017: *Governing through goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, Mass: The MIT Press
- Koutrakos, Panos 2017: *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, 2017:3, Stockholm: Sieps
- Lavenex, Sandra 2014: "The power of functionalist extension: how EU rules travel", *Journal of European Public Policy*, 21:6, s 885–903
- Lindblom, Charles 1959: "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol 19, nr 2, s 79–88
- Lindvall, Johannes & Rothstein, Bo 2010: *Vägar till välstånd. Sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*, Stockholm: SNS Förlag
- Lord, Christopher 2017: "Legitimate and Democratic? The European Union's International Role" i Hill, Christopher, Smith, Michael & Vanhoonacker, Sophie (red): *International Relations and the European Union*, third edition, Oxford: Oxford University Press, s 186–206
- Manners, Ian 2002: "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40:2, s 235–258
- Mattli, Walter & Woods, Ngaire (red) 2009: *The politics of global regulation*, Princeton: Princeton University Press
- Mearsheimer, John J 2019: "Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order", *International Security*, 44:4, s 7–50
- Meunier, Sophie & Nicolaidis, Kalypso 2006: "The European Union as a conflicted trade power", *Journal of European Public Policy*, 13:6, s 906–925

- Morillas, Pol 2018: *Strategy-Making in the EU. From Foreign and Security Policy to External Action*, London: Palgrave Macmillan
- Morse, Julia C & Keohane, Robert O 2014: "Contested Multilateralism", *Rev Int Organ*, 9:385–412
- Niklasson, Lars 2019: *Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance Challenge*, Abingdon: Routledge
- Niklasson, Lars 2017: *Globala utmaningar, perspektiv och lösningar. En introduktion till internationell politik och ekonomi*, Malmö: Gleerups
- Niklasson, Lars 2016: "Challenges and Reforms of Local and Regional Governments" i Pierre, Jon (red): *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press, s 399–413
- Niklasson, Lars 2013a: "Den motsägelsefulla unionen: EU:s skiftande politik för företagande och konkurrenskraft" i Bakardijeva Engelbrekt, Antonia, Oxelheim, Lars & Persson, Thomas (red): *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris*, Europaperspektiv 2013, Stockholm: Santérus förlag, s 265–293
- Niklasson, Lars 2013b: "Från rivalitet till samverkan i Östergötland" i Rakar, Fredrik & Tallberg, Pontus (red): *Behövs regioner?* Stockholm: Reglab i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting
- Niklasson, Lars 2003: "Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?", *Synopsis. Aktuell forskning för statsförvaltningen*, nr 2, Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd
- Nye, Jr, Joseph S 2011: *The Future of Power*, New York: Public Affairs
- Oberthür, Sebastian & Rabitz, Florian 2014: "On the EU's performance and leadership in global environmental governance: the case of the Nagoya protocol", *Journal of European Public Policy*, 21:1, s 39–57
- Ojanen, Hanna 2018: *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*, London: Palgrave Macmillan
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Orsini, Amandine (red) 2014: *The European Union with(in) International Organizations. Commitment, Consistency and Effects across Time*, Farnham: Ashgate
- Park, Susan & Vetterlein, Antje (red) 2010: *Owning Development. Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press
- Peterson, John & Smith, Michael E 2004: "EU som global aktör" i Bomberg, Elizabeth & Stubb, Alexander (red): *Hur fungerar EU?* Malmö: Liber, s 221–241
- Pisani-Ferry, Jean 2009: "The accidental player. The European Union and the global economy" i Jørgensen, Knud Erik (red): *The European Union and International Organizations*, Abingdon: Routledge, s 21–36
- Prop 2002/03:122, *Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling*, Stockholm: Riksdagen
- Putnam, Robert 1988: "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization*, 42:3, s 427–460
- Raube, Kolja & Tonra, Ben 2019: *From Internal-Input to External-Output: A Multi-tiered Understanding of Legitimacy in EU Foreign Policy*, Unpublished paper, EUSA Conference
- Reich, Simon & Lebow, Richard Ned 2014: *Good-bye hegemony! Power and influence in the global system*, Princeton: Princeton University Press
- Rhinard, Mark & Sjöstedt, Gunnar 2019: *The EU as a Global Actor: A new conceptualization four decades after 'actorness'*. UI Paper 6/2019, Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs
- Risse, Thomas 2011: "Norms and All That: Progress in Research on EU Foreign Policy" i Thomas, Daniel C (red) 2011: *Making EU Foreign Policy. National Preferences, European Norms and Common Policies*, Houndmills: Palgrave Macmillan, s 192–202

- Rudra, Nita 2008: *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Why really gets hurt?* Cambridge: Cambridge University Press
- Ruggie, John Gerard (red) 1993: *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, New York: Columbia University Press
- Schmidt, Vivien 2010: "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European Political Science Review*, 2:1, s 1–25
- Schneider, Gerald & Aspinwall, Mark (red) 2001: *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press
- Scholte, Jan Art (red) 2011: *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press
- Serra, Narcis & Stiglitz, Joseph E (red) 2008: *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Slaughter, Anne-Marie 2004: *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press
- Smith, Michael E 2004: *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, Michael E 2017: "Implementation: Making the European Union's International Relations Work" i Hill, Christopher, Smith, Michael & Vanhoonacker, Sophie (red): *International Relations and the European Union*, third edition, Oxford: Oxford University Press, s 165–185
- Sørensen, Georg 2011: *A liberal world order in crisis. Choosing between imposition and restraint*, Ithaca: Cornell University Press
- Spear, Joanna & Williams, Paul D (red) 2012: *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*, Washington D.C.: Georgetown University Press
- Stephenson, Matthew C & Sofie Arjon Schütte 2019: *An international anti-corruption court? A synopsis of the debate*, U4 Brief 2019:5, Bergen: U4 Anti-corruption resource centre, Chr. Michelsen Institute
- Stern, Nicholas 2006: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen 2005: "Institutional change in advanced political economies" i Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (red): *Beyond Continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press
- Södersten, Anna (red) 2019: *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or failure?* Stockholm: Sieps
- Taylor, Michael 1987: *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Thomas, Daniel C (red) 2011: *Making EU Foreign Policy. National Preferences, European Norms and Common Policies*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Tiberghien, Yves (red) 2013: *Leadership in global institution building. Minerva's rule*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Tir, Jaroslav & Karreth, Johannes 2018: *Incentivizing Peace. How international organizations can help prevent civil wars in member countries*, Oxford: Oxford University Press
- United Nations 2015a: *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1
- United Nations 2015b: *Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President*, Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Twenty-first session, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1
- United Nations 2015c: *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York
- United Nations Millennium Project 2005: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York
- van Asselt, Harro (red) 2014: *The Fragmentation of Global Climate Governance. Consequences and Management of Regime Interactions*, Cheltenham: Edward Elgar

- van Vooren, Bart, Blockmans, Steven & Wouters, Jan (red) 2013: *The EU's Role in Global Governance. The Legal Dimension*, Oxford: Oxford University Press
- Weiss, Thomas & Wilkinson, Rorden (red) 2014: *International Organization and Global Governance*, Abingdon: Routledge
- Williams, David 2012: *International Development and Global Politics. History, theory and practice*, Abingdon: Routledge
- Wittor, Linda 2016: *Democracy as an International Obligation of States and Right of the People*, Frankfurt am Main: Peter Lang
- Woll, Cornelia 2008: *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca: Cornell University Press
- Woolcock, Stephen 2009: *European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations*, Ashgate
- Young, Oran 1991: "Political leadership and regime formation: On the development of institutions in international society", *International Organization*, 45:3, s 281–308
- Zürn, Michael 2010: "Global governance as multi-level governance" i Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja & Zürn, Michael (red): *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar