

**Varför har European Civil Peace Corps inte bildats?
En studie om civilt fredsbevarande, maktutövande
och kämpande diskurser**

**Marika Dörwaldt
C-uppsats i internationella relationer
Göteborgs universitet
Institutionen för globala studier
Höstterminen 2012
Handledare: Mona Lilja och Claes Wrangel**

Innehållsförteckning:

Abstract	s. 4
Förkortningar	s. 5
Förord	s. 6
1. Disposition	s. 7
2. Problemformulering och tidigare forskning	s. 8
3. Syfte	s. 13
4. Frågeställning	s. 14
5. Avgränsningar	s. 14
6. Teoriram och definition av begrepp	s. 15
7. Metod och material	s. 18
7.1 Diskursanalys	s. 18
7.2 Material	s. 20
8. EU:s beslutsprocess	s. 21
9. Det ursprungliga förslaget om ECPC	s. 22
10. Analys: Maktutövande	s. 23
10.1 Andra maktdimensionen	s. 24
10.1.1 Hänvisa till praktiska problem	s. 24
10.1.2 Tillsätta en studie eller utredning med villkor eller ledande frågor	s. 25
10.2 Tredje maktdimensionen	s. 27
10.2.1 Omdefiniering: ECPC är samma sak som EU:s civila krishantering överhuvudtaget	s. 29
10.2.2 Omdefiniering: ECPC kan kombineras med militära insatser	s. 31
10.2.3 Diskursanalys	s. 34
10.2.3.1 ECPC-förslaget från EU-parlamentet 1999	s. 35
10.2.3.2 Omdefinieringsförsök	s. 37
10.2.3.4 Diskurser: Lag och ordning eller fredskunskap?	s. 42
11. Slutsatser	s. 44
12. Slutdiskussion	s. 45
Källförteckning	s. 49

Bilaga 1: Intervju med Ingela Mårtensson

Bilaga 2: Intervju med Carl Schlyter

Bilaga 3: Betänkande med Europaparlamentets förslag till rekommendation till rådet om inrättandet av en civil fredskår

Bilaga 4: Lars Danielssons svar på muntlig fråga H-0031/01

Bilaga 5: Gourlay, Catriona m fl. *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC)*.

Bilaga 6: Robert, Pierre m fl s. 66: sammanfattning av ECPC:s uppgifter

Abstract:

The purpose of this study is to find out why the EU has not yet implemented the European Civil Peace Corps (ECPC), which the EU Parliament took a resolution about in 1999. The more specific questions posed are whether the concept of ECPC has been redefined, whether the issue of ECPC has been prevented from coming up for discussion and decision-making, and what this has meant for the non-implementation. Steven Lukes' theory about the three dimensions of power is used in combination with a discourse analysis method. The material used is documents from the EU Parliament's decisions and debate about ECPC, and ECPC feasibility studies. In the analysis I find one "law and order"-discourse and one "peace-knowledge"-discourse. The conclusions are that power strategies have been used to not implement the ECPC while not openly resisting implementation, including preventing the issue from coming up for discussion and decision-making, and that the ECPC has been redefined at several times in ways that have made implementation of the ECPC as originally conceived of less likely.

Förkortningar:

CIMIC: Civil-Military Co-operation

ECMM: European Community Monitoring Mission

ECPC: European Civil Peace Corps

ECPS: European Civil Peace Service

EPLO: European Peacebuilding Liaison Office

ESFP: Europeisk säkerhets- och försvarspolitik

ESS: European Security Strategy (Europeisk säkerhetsstrategi)

forumZFD: Forum Ziviler Friedensdienst (tyska Forum civil fredstjänst)

NATO: North Atlantic Treaty Organization

NGO: Non-Governmental Organization

OAU: Organization for African Unity

OSSE: Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

PBP: Peace-Building Partnership

R2P: Responsibility to Protect

Förord:

Krig löser inga problem och alltså fortsätter de. Henrik Tikkanen

Det skulle vara svårt att hitta någon politiker eller samhällsdebattör som år 2012 hävdar att krig i allmänhet är en bra metod för att hantera konflikter eller för att kämpa för de värden man tror på. Det är uppenbart att krig är destruktivt, förvärrar konflikter, bäddar för nya konflikter med våldsamma uttryck, skapar mer hat och rädsla, förstör värderingarna man säger sig kämpa för (förutsatt att man inte kämpar för militaristiska värden, och öppet säger att man gör det) och drabbar främst civilbefolkningen.

Ändå fortsätter krigen. Gång på gång hör vi människor, som hävdar att de är emot krig i allmänhet, försvara det senast startade kriget med argument som går ut på att just det här kriget är ett specialfall. Det här kriget har ädlare motiv. Den här diktatorn är en ovanligt hemsk diktator, han är precis som Hitler. Den här gången har man verkligen försökt på andra sätt innan man startade kriget. Här är en situation där folk lider, vi kan inte vara passiva, vi måste ju göra någonting!

Även utan att analysera den märkliga världsbild där västmakterna alltid har oblandade ädla motiv och där världen drabbas av den ene ovanligt hemske diktatorn efter den andre, så är det tydligt att krig inte hjälper mot de problem man säger sig vilja lösa. Krig är fortfarande destruktivt, förvärrar konflikter, bäddar för nya konflikter med våldsamma uttryck, skapar mer hat och rädsla, förstör värderingarna man säger sig kämpa för och drabbar främst civilbefolkningen.

Så vad kan göras i situationer där ”vi måste göra någonting”? Och vem är ”vi”? Det är sådana frågor som har lett till att jag valt ett ämne för min C-uppsats som handlar om civilt fredsbevarande.

Något om min förförståelse av ämnet:

Jag har alltid varit intresserad av frågor om fred och ickevåldsliga sätt att hantera konflikter och göra motstånd mot förtryck. Detta har tagit sig uttryck både i mina studier, med kurser i bl a internationella relationer, konfliktlösning och fredsarbete, och i mitt samhällsengagemang i olika organisationer. Jag har också länge varit kritisk mot EU:s utveckling som politiskt projekt, mest på grund av de demokratiska problem som orsakas av dels hur EU:s beslutsprocess är

uppbyggd (se avsnitt 8) och dels den maktcentralisering som uppstår när ett stort och växande område ska styras som en enhet, med ambitioner om gemensamma beslut på allt fler områden. Att EU skulle vara ett fredsprojekt ser jag inte heller något stöd för i fredsforskningen (trots Nobels fredspris 2012, som inte delas ut av fredsforskare) eftersom det faktum att ett antal länder slutat kriga mot varandra inte i sig innebär att unionen bidrar till fred i världen som helhet.

Min B-uppsats handlade om Robert J. Burrowes' strategi för ickevåldsförsvaret som ett sätt att skapa en pluralistisk säkerhetsgemenskap, som alternativ till att skapa säkerhetsgemenskap genom att gå ihop till en sammansmält enhet.¹ Jag skrev alltså om ickevåldsförsvaret vid en tidpunkt när invasionsförsvaret var en mer aktuell uppgift för militären (1999), och nu när militära interventioner i andra länder är mer aktuellt så skriver jag om civilt fredsbevarande som alternativ.

1. Disposition

I avsnittet om problemformulering och tidigare forskning tar jag upp mer övergripande frågor och problem om fredsbevarande insatser, civilt fredsbevarande och fredsbyggande, och möjligheterna för EU som aktör för fred. I syftet kommer jag fram till den övergripande frågan om varför EU:s för länge sedan beslutade civila fredskår hittills inte har genomförts, och i frågeställningen preciserar jag delfrågeställningar: om, och i så fall hur, ECPC har omdefinierats, om/hur ECPC-frågan har behandlats så att den inte kommit upp för diskussion och beslut, och hur detta påverkat icke-genomförandet. Efter att ha gjort avgränsningar och valt en teoriram, metod och material, går jag igenom hur EU fattar beslut och hur det ursprungliga förslaget om ECPC ser ut. Sedan gör jag en analys av hur genomförandet hindrats utifrån Lukes' maktteori om maktens tre dimensioner (av utrymmesskäl går jag bara in på två av dem). Jag använder diskursanalys som metod för att analysera omdefinieringarna. Till slut presenterar jag mina slutsatser, och avslutar med en diskussion om näraliggande frågor som kan vara intressanta för framtida forskning.

¹ Burrowes, Robert J. *The Strategy of Nonviolent Defense - A Gandhian Approach*. Albany: State University of New York Press, 1996.

Deutsch, Karl m fl. *Framgångsrik fred - hur stater skapat stabil fred i historien*. Stockholm: PAX Förlag Sverige, 1993. Säkerhetsgemenskap definieras här som "en försäkran om att medlemmar i gemenskapen inte kommer att bekämpa varandra med fysiska medel, utan att de kommer att lösa sina kontroverser på annat sätt." (Deutsch s. 14)

2. Problemformulering och tidigare forskning

Militära ingripanden ses ofta som en ibland nödvändig sista utväg för att ”bevara fred” eller ”framtvunga fred” i våldsamma konflikter där mänskliga rättigheter kränks. Militärens uppgift i västvärlden, som tidigare var försvar av statens territorium, anses allt mer gå ut på att spela en aktiv roll i världen genom ”fredsbevarande” eller ”humanitära fredsframtvingande” militära insatser. Även i Sverige har vi ställt om från försvar av territoriet med en värnpliktsarmé, till ett insatsförsvar med anställda soldater.²

Civilt fredsbevarande är ett möjligt alternativ till militärt fredsbevarande. Civila fredsbevarare kan som observatörer övervaka att vapenvila respekteras, ha en preventiv närvaro på platser där risken för våld är hög, dokumentera människorättsbrott, vara medföljare till människorättsaktivister eller andra som är förföljda och hotade, och underlätta kommunikation mellan parter.

Lisa Schirch gör i *Civilian Peacekeeping* (Life & Peace Institute 2006) en explorativ studie om vad civilt fredsbevarande är, exempel på när det har använts och hur det fungerar. Det finns historiska exempel på civilt fredsbevarande som gjorts av lokala grupper i landet där konflikten pågår, men de senaste decennierna har det blivit vanligare för internationella civila organisationer att ingripa i konflikter i andra länder. Exempel är Peace Brigades International, Witness for Peace, ISM (International Solidarity Movement) och Nonviolent Peaceforce. En del av sådana organisationers arbete kan vara att sprida kunskap om konflikten, för att våld och övergrepp ska få internationell uppmärksamhet och inte kunna fortsätta ostört. Det finns även exempel på mer officiella, statliga aktörer som arbetar med civilt fredsbevarande, t ex har OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) skickat civila observatörer till olika konfliktområden. Det finns en stor variation inom civilt fredsbevarande. Förutom skillnader i vilka av de olika uppgifterna som nämnts ovan som man fokuserar på, kan civilt fredsbevarande utföras av olika slags organisationer, av lokala eller internationella grupper, med opartiskhet som grund eller med ett ställningstagande för en part man uppfattar som förtryckt, i kombination med humanitär hjälp eller inte, och i olika konfliktfaser.³

² <http://www.regeringen.se/sb/d/3013>

<http://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/Internationellt/Europeiska-sakerhets--och-forsvarspolitik/>

³ Schirch s. 18-24.

Fredsbevarande ingår i ett större sammanhang med andra metoder för att uppnå fred. Johan Galtung⁴ har skrivit om tre metoder för fred: fredsbevarande (peacekeeping), som går ut på att hålla isär parter och motverka direkt våld ("the dissociative approach"), fredsskapande (peacemaking), som handlar om att lösa konflikten, och fredsbyggande (peacebuilding), som går ut på att bygga upp fredliga strukturer och relationer ("the associative approach"). Schirch ser civilt fredsbevarande som en del av det större begreppet fredsbyggande: "Civilian peacekeeping is one approach to addressing violent conflict. These very specific tasks need first to be nested conceptually within the broader range of activities that people and groups undertake in the peacebuilding process."⁵ Hon listar fyra allmänna metoder för fredsbyggande:⁶

- 1) Utkämpande av konflikter med ickevåld: övervakning av mänskliga rättigheter, protester och direkta aktioner, civilmotstånd ("civilian-based defense")
- 2) Reducerande av direkt våld: rättssystem, humanitär hjälp, militär intervention, överenskommelser om vapenvila, fredszoner, civilt och militärt fredsbevarande, tidig förvarning-program
- 3) Omvandling ("transforming") av relationer: helande av trauma, konfliktomvandling (inklusive förhandling, medling och dialog), övergångs- och reparativ rättvisa, politiskt ledarskap
- 4) Kapacitetsuppbyggande: träning och utbildning; ekonomisk, social och politisk utveckling; forskning och utvärdering

Civilt fredsbevarande syftar alltså främst till att reducera direkt våld, så att andra grupper får möjlighet att ägna sig åt andra delar av fredsbyggande.

Christine Schweitzer kopplar "Responsibility to Protect" (R2P), som FN-toppmötet 2005 beslutade om, till civilt fredsbevarande i sin artikel *The Responsibility to Protect: Towards an Expanded Role for Global Civil Society*.⁷ Schweitzer diskuterar vad civilsamhället – det lokala och globala – kan göra för fred i olika konfliktfaser. Hon ser outnyttjade möjligheter,

⁴ Galtung, Johan. *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding*. I *Peace, War and Defence - Essays in Peace Research, Volume II*, s. 282-304. Köpenhamn: Christian Ejlertsen förlag, 1976.

⁵ Schirch s. 11

⁶ *ibid.* s. 13-14

⁷ Schweitzer, Christine. *The Responsibility to Protect: Towards an Expanded Role for Global Civil Society*. I *Civilian Peacekeeping – A Barely Tapped Resource*, Schweitzer (red.), s. 53-63. Belmont: Sozio-Publishing, 2010.

dels p g a fördelar med civilt fredsbevarande framför militärt⁸ och dels eftersom icke-statliga organisationer har möjligheter som statliga aktörer inte har.⁹ Schweitzer menar att EU, FN och andra internationella organisationer bör underlätta för icke-statliga organisationer att arbeta med civilt fredsbevarande, t ex genom att finansiera arbetet och hitta en plats för civilt fredsbevarande i sin struktur.¹⁰

Det är förstas inte oproblemiskt att en tredje part intervenerar i konflikter i andra länder, särskilt om den tredje parten är ett land som har ett förflutet som kolonialmakt och nu är ekonomiskt och militärt dominerande, eller en NGO från ett sådant land. Jean Bricmonts bok *Humanitär imperialism* handlar främst om militära interventioner, men han ser överhuvudtaget problem med en ideologi som "inte nödvändigtvis [förespråkar] krig, men uppmuntrar inblandning i tredje världens länder i en eller annan form, och [oavbrutet tar] avstånd från den situation som råder där", vilket leder till en vinklad bild som försvårar opposition mot imperialistiska krig.¹¹ Med tanke på att de länder i västvärlden, som förespråkar krig och andra interventioner för att skydda mänskliga rättigheter, ofta är gamla kolonialmakter, menar Bricmont att detta engagemang är som "en maffioso som när han blir gammal bestämmer sig för att försvara lag och ordning, och som angriper sina mindre mäktiga kolleger och predikar kärlek till nästan och respekt för livet för dem. Men han behåller ändå de rikedomar han olagligen har tillskansat sig och lever på räntorna från dem."¹² Bricmont menar dock att det är möjligt att agera för mänskliga rättigheter med hänsyn till globala faktorer så som styrkeförhållanden, om vi i västvärlden, istället för att tro att vi har lösningarna på alla problem, lyssnar på de människor som berörs och har direktkontakt med dem.¹³ Han ger ett exempel på hur ett möte med irakiska fackföreningsmänniskor ledde till att den amerikanska fackföreningen AFL-CIO krävde ett tillbakadragande av trupperna från Irak.¹⁴

Bricmonts kritik gäller främst statliga interventioner. Schweitzer skriver däremot om problem som de globala styrkeförhållandena innebär för civilt fredsbevarande av NGOs.¹⁵ Enligt

⁸ *ibid.* s. 56-57

⁹ *ibid.* s. 61

¹⁰ *ibid.* s. 62

¹¹ Bricmont s. 72

¹² *ibid.* s. 74

¹³ *ibid.* s. 133-134

¹⁴ *ibid.* s. 137-138

¹⁵ Schweitzer, Christine. *Civilian Peacekeeping: Providing Protection Without Sticks and Carrots? I People Power*, Howard Clark (red.), s. 112-121. London: Pluto Press, 2009.

Schweitzer har idén om att utländska ickevåldsaktivister kan avskräcka våld och andra brott mot mänskliga rättigheter genom att vara medföljare för att förebygga, dokumentera och internationellt uppmärksamma sådana brott ("accompaniment groups")¹⁶ kritiserats av två skäl. För det första är de regeringar, som mest sannolikt kommer att sätta tryck på de ansvariga för våldet, nordamerikanska eller europeiska, vilket betyder att denna taktik använder och i viss mån reproducerar existerande maktbalanser och neokolonialt beroende. För det andra har inte aktivisterna något inflytande över vad för slags påtryckningar deras ingripande resulterar i, vilket kan innebära militära hot: "In the case of the OSCE's Kosovo Verification Mission, 1998-1999, a large unarmed mission was in effect part of a military escalation".¹⁷

De flesta organisationer som arbetar med sådant medföljande är medvetna om problemen och försöker vidta åtgärder mot dem, t ex Balkan Peace Team: "BPT made a point of distancing itself from high-profile international interventions, both on the symbolic level [...] and on the practical by seeking dialogue rather than invoking the threat of international power."¹⁸

Schweitzers slutsats är att den avskräckande effekt som har kritiserats bara är en faktor av flera i fredsbevarande med ickevåld: "Relationship-building to the local community and trust that is built up to the different actors in conflict is at least as important as having 'international clout'."¹⁹

EU framställs ofta som ett fredsprojekt eller en fredsorganisation. Den uppfattningen verkar utgå ifrån antagandet att själva det faktum att länder samarbetar över gränserna bidrar till fred i världen. Jan Öberg analyserar frågan om EU är ett fredsprojekt i sin rapport *En fredspolitik för EU* (Cogito 2010), och kommer fram till att EU inte är ett fredsprojekt i sin nuvarande form, men skulle kunna bli det genom en rad förändringar av sin freds- och säkerhetspolitik. Ett konkret exempel som nämns är ett initiativ till civilt fredsbevarande, nämligen förslaget till EU:s civila fredskår (ECPC), som EU-parlamentet lade fram 1999. ECPC är tänkt att arbeta med t ex medling, humanitärt bistånd och övervakning och förbättring av situationen

¹⁶ ibid. s. 113

¹⁷ ibid. s. 113

¹⁸ ibid. s. 117

¹⁹ ibid. s. 119

för mänskliga rättigheter. Parlamentet har upprepat sin rekommendation flera gånger, men ECPC har inte genomförts.²⁰

Med tanke på att oberoende ideella organisationer arbetar med civilt fredsbevarande, och att EU har större resurser och mer politisk makt än dessa och i sin officiella retorik säger sig vilja skapa fred, är det märkligt att ECPC-förslaget på så många år inte genomförts.

Utifrån denna problemformulering bestämde jag mig för att intervjua ett fåtal nyckelpersoner som har kunskap och erfarenhet både av hur EU fungerar och freds- och konflikthanteringsfrågor, för att kunna bilda mig en uppfattning om var jag ska börja leta efter möjliga orsaker att undersöka. Som intervjupersoner valde jag Ingela Mårtensson, f d riksdagsledamot och fredsaktivist, och Carl Schlyter, EU-parlamentariker (miljöpartiet), eftersom de är två personer jag känner till som har denna kunskap och erfarenhet, från lite olika perspektiv. Jag gjorde ostrukturerade intervjuer med två frågor:

Vad tror du det beror på att European Civil Peace Corps hittills inte har bildats?

Vilka förutsättningar tror du är viktiga för att man ska lyckas arbeta med civilt fredsbevarande?

Jag ska här citera delar av intervjuvaren som ledde fram till att jag valde min frågeställning.²¹

Ingela Mårtensson om varför inte ECPC genomförts:

"[J]ag tycker inte att de har den inriktningen överhuvudtaget, utan det är väldigt mycket fokus på det militära."

Mårtensson kommer senare in på CIMIC-doktrinen (Civil-Military Co-operation), som NATO och EU följer och som innebär att civila insatser ska vara underordnade militära:²²

"Men vad jag är rädd för, det är det här med operation 1325, den FN-resolutionen om att kvinnor ska finnas med - om det är på de villkoren som kvinnor ska finnas med, för att vi ska underlätta det militära i insatserna, genom att ha kontakt med kvinnor i Afghanistan t ex, det är lättare för kvinnor att nå kvinnor och barn och sådant, och för att vi ska ingå i något slags underrättelsetjänst för det militära..."

Apropå frågan om förutsättningar för civilt fredsbevarande:

²⁰ Öberg s. 90.

²¹ Hela intervjuerna finns i bilagorna 1 och 2.

²² NATO-dokument om CIMIC här: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

"Ja, det är definitivt att man skiljer på det som är civilt och det som är militärt. Att man inte blandar ihop det här, utan att man prioriterar det civila och att de får vara självständiga organisationer." [...] "[M]an skulle ju kunna tänka sig att man använder biståndspengar till sådant arbete mer. Men när man nu till och med militariserar biståndet, och man vill - Sverige agerar för att militära insatser ska definieras som bistånd. [...] Det går ju i helt fel riktning."

Carl Schlyter om vad det beror på att ECPC inte bildats:

"Att det inte finns några ekonomiska krafter som driver på utvecklingen. När det gäller EU:s militära uppbyggnad, så finns det ju starka ekonomiska krafter som vill ha den [...]" [...] "EU har precis samma gamla maktbalanstänkande som 1800-talets mot varandra balanserande stormakter där man slåss om naturresurser, det är ingen skillnad. Det är bara att man har finare retorik idag [...]"

ECPC ingår enligt Schlyter i denna retorik: "[D]en civila fredskåren är mer EU:s retorik, om att vi ska bli den fredliga supermakten. Men enda orsaken till att EU hittills har varit ganska fredliga är att de inte haft någon militär styrka att kommandera [...]" [...] "[D]et här civila fredsbygget då, det är liksom det retoriska, men det finns inga drivkrafter bakom annat än viljan att skapa fred och bygga upp fred, och den finns inte [...]" På denna bristande vilja har beslut om militär kapacitet på EU-toppmötet i Helsingfors 1999 genomförts och följts upp i högre grad än beslut om civil kapacitet: "Men då ser man skillnaden i hur man har hanterat de här två besluten: att i den militära grenen har man genomfört beslutet [...] och där har man kvartalsvis inrapportering från varje land om vilka bidrag man bidrar till, medan den civila fredsstyrkan inte alls har samma rapporteringsskyldighet eller uppbyggnad eller organisation eller resurser."

3. Syfte

Jag är intresserad av hur det kommer sig att ideella, oberoende organisationer arbetar aktivt med civilt fredsbevarande samtidigt som EU inte genomfört ECPC. Syftet är alltså att undersöka varför ECPC inte genomförts. Frågan är kopplad till makt eftersom det rimligtvis är aktörer med makt som antingen utövar makt för att hindra genomförandet, eller låter bli att utöva makt för att genomföra det.

Detta är en studie av ett specifikt fall, som inte direkt säger något om andra initiativ till civilt fredsbevarande som har eller inte har genomförts. Förhoppningsvis kan studien ändå sättas in

i ett större sammanhang med frågor om olika slags aktörers arbete med civilt fredsbevarande och intressekonflikter som hindrar arbetet - vilket jag återkommer till i slutdiskussionen - och därmed vara relevant.

4. Frågeställning

Min övergripande fråga är:

Varför har ECPC hittills inte genomförts?

Intervjusvaren handlar om prioritering av militär kapacitetsutveckling på EU-toppmöten och om retorik som inkluderar omdefinieringar av tidigare mål, t ex militära insatser som definieras som bistånd, FN-resolution 1325 om kvinnors deltagande i organ för freds- och säkerhetsfrågor som definieras som något som ska underlätta militära insatser, och att EU talar om att bygga upp en civil fredskår men i praktiken satsar på militären. Då utrymmet är begränsat inriktar jag mig på omdefinieringar och på om frågan hanterats så att den inte kommit upp för diskussion och beslut. Därmed undersöker jag frågor kopplade till den andra och tredje dimensionen av makt enligt Lukes, men inte till den första (se Avgränsningar).

Utifrån detta kan jag precisera frågeställningen till flera delfrågor:

1. Har ECPC omdefinierats? Hur?
2. Har ECPC-frågan hanterats på ett sådant sätt att den inte kommer upp för diskussion och beslut? Hur?
3. Hur har detta påverkat icke-genomförandet?

5. Avgränsningar

Från början hade jag tänkt ha med alla Lukes' tre maktdimensioner i analysen. Av utrymmesskäl har jag dock strukit den första maktdimensionen som gäller beslut och icke-beslut, bl a EU-toppmötesbesluten som Schlyter nämner. Jag menar att det tillför mer att göra en studie av de maktdimensioner som är mindre uppenbara och synliga, när utrymmet inte räcker åt alla tre.

Jag funderade först på avgränsningar i frågan om ingripande i olika konfliktfaser, om en organisation ser som sitt uppdrag att ingripa under en våldsam konflikt eller snarare

förebyggande och återuppbyggande. Men medan jag läste material om civilt fredsbevarande, insåg jag att det är svårt att dra någon skarp gräns mellan dem. Ett framgångsrikt förebyggande arbete hindrar ju våld som annars var nära att bryta ut, i vilket fall konflikten hade kunnat räknas som våldsamt. Och en organisation som arbetar med preventiv närvaro och medföljande (accompaniment), kan å ena sidan sägas förebygga våld och kan å andra sidan hamna mitt i våldet om det ändå bryter ut. Därför gör jag ingen uppdelning av i vilken konfliktfas civilt fredsbevarande utförs.

6. Teoriram och definition av begrepp

Som teoriram använder jag Steven Lukes *Power: A Radical View* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005). Lukes definierar makt så här: "A exercises power over B when A affects B in a manner contrary to B's interests."²³ Han skriver om tre dimensioner av makt: 1. att kunna få igenom de beslut man vill i en konflikt mellan olika intressen, 2. att kunna kontrollera vilka frågor som kommer upp på agendan för beslut, och 3. att kunna hindra latent konflikter från att ens formuleras medvetet. Den första dimensionen utgår från vad bl a Robert Dahl skrivit om makt, den andra utgår från Peter Bachrach och Morton S. Baratz' kritik av Dahls perspektiv, och Lukes utvecklar själv den tredje eftersom han ser Bachrach och Baratz' kritik som ofullständig.

Dahl undersöker makt genom att studera beslutsfattande i frågor där det finns en konflikt mellan intressen, där intressen ses som preferenser som visar sig genom politiskt deltagande.²⁴ Detta är Lukes' första dimension av makt. Bachrach och Baratz kritiserar att Dahl undersöker makt genom att studera handlingar och beslutsfattande, och därmed missar maktutövande som begränsar vilka frågor som alls tas upp - alltså även icke-beslutsfattande.²⁵ Deras huvudpoäng är: "To the extent that a person or group - consciously or unconsciously - creates or reinforces barriers to the public airing of policy conflicts, that person or group has power."²⁶ Deras perspektiv, som utgör Lukes' andra dimension, handlar om både beslut som tas och beslut som förhindras i potentiella frågor med intressekonflikter, där intressen ses som subjektiva

²³ Lukes s. 37

²⁴ *ibid.* s. 19

²⁵ *ibid.* s. 14-29

²⁶ Bachrach och Baratz, citerade i Lukes s. 20

intressen som både visar sig som politiska preferenser och som missnöje som inte kommer upp som politiska frågor ("sub-political grievances").²⁷

Lukes tycker att Bachrachs och Baratz' utveckling av maktbegreppet går åt rätt håll, men kritiserar dem på flera punkter. För det första har de fortfarande för starkt fokus på beteende i form av beslutsfattande, där även icke-beslut är ett slags beslut: "Decisions are choices consciously and intentionally made by individuals between alternatives, whereas the bias of the system can be mobilized, recreated and reinforced in ways that are neither consciously chosen nor the intended result of particular individuals' choices. As Bachrach and Baratz themselves maintain, the domination of defenders of the status quo may be so secure and pervasive that they are unaware of any potential challengers to their position and thus of any alternatives to the existing political process, whose bias they work to maintain."²⁸ För det andra associerar Bachrach och Baratz makt med faktisk konflikt som kan observeras, trots att "the most effective and insidious use of power is to prevent such conflict from arising in the first place".²⁹ För det tredje kan enligt deras perspektiv icke-beslutsfattande makt bara finnas där det finns klagomål eller missnöje ("grievances") som hindras från att komma upp som politiska frågor³⁰, vilket är ett problem eftersom det innebär att man utgår från att ett konsensus - frånvaron av konflikt - måste vara äkta och inte kan vara falskt eller manipulerat.

Lukes' tredje dimension handlar om potentiella frågor som inte ens formuleras som frågor, där det inte finns en öppen, observerbar konflikt utan en latent konflikt, som är en motsättning mellan maktutövarens intressen och de subjektiva och verkliga intressena ("real interests") hos dem som exkluderas. Detta perspektiv "allows for consideration of the many ways in which *potential issues* are kept out of politics, whether through the operation of social forces and institutional practices or through individuals' decisions."³¹ Lukes menar att det inte alltid behöver finnas en plan eller avsikt bakom handlandet eller icke-handlandet – det är inte nödvändigt att alla konsekvenser av ett handlande är planerade eller förutsedda för att det ska vara maktutövande, bara att aktören hade möjlighet att förutse konsekvenserna.³² "[M]ost of our actions bring in their wake innumerable chains of unintended consequences, some of them

²⁷ Lukes s. 24-25

²⁸ *ibid.* s. 25

²⁹ *ibid.* s. 27

³⁰ *ibid.* s. 28

³¹ *ibid.*

³² *ibid.* s. 54

highly significant, and some of these seem obvious instances of power.”³³ Frågan om aktörerna i enskilda situationer haft avsikten att uppnå ett visst resultat är därför inte relevant för att avgöra om makt utövats. Det går inte heller alltid att hitta individuella aktörer: "the bias of the system is not sustained simply by a series of individually chosen acts, but also, most importantly, by the socially structured and culturally patterned behaviour of groups, and practices of institutions, which may indeed be manifested by individuals' inaction."³⁴

Jag använder denna teori eftersom min frågeställning handlar om varför ett beslut inte genomförts, och mer specifikt om omdefinieringar av beslutet som innebär att man inte genomför den ursprungliga versionen. Den handlar alltså om utövande av makt, inklusive utövande av makt som inte syns i en latent konflikt (Lukes' tredje maktdimension). Jag använder här begreppen på samma sätt som Lukes gör i den ursprungliga versionen av boken, från 1974, som nu är kapitel 1 av 3. I de senare kapitlen skriver Lukes att den gamla versionen fokuserar för mycket på själva utövandet av makt, på asymmetrisk makt (power over) och närmare bestämt "the securing of compliance to domination"³⁵, och har en förenklad syn på aktörers intressen, och därför inte ger en fullständig bild av makt som fenomen.³⁶ Jag tycker dock att den gamla versionen är användbar för det här arbetet, eftersom det är de aspekterna av makt som är relevanta för det jag studerar.

Civilt fredsbevarande definierar jag som obeväpnade civila interventioner i konflikter i syfte att motverka direkt våld och skydda mänskliga rättigheter, så som preventiv närvaro, medföljande av hotade personer, och observation (monitoring). Jag använder Johan Galtung's fredsbegrepp, där fred inte enbart är frånvaron av krig (negativ fred), utan frånvaron av både direkt och strukturellt våld och närvaron av fredliga relationer och ickevåldslig konflikthantering (positiv fred).³⁷ Direkt våld är avsiktligt och orsakat av aktörer (individer eller grupper). Strukturellt våld innebär att strukturer skadar människor utan att det finns en avsikt att skada. Galtung menar dessutom att det finns kulturellt våld, som legitimerar direkt eller strukturellt våld och som kan vara avsiktligt eller oavsiktligt.³⁸

³³ Lukes s 76, en rad exempel följer.

³⁴ *ibid.* s. 26

³⁵ *ibid.* s. 64

³⁶ *ibid.* s. 64-65, även s. 12-13

³⁷ Galtung 1996 s. 9 och 31-32.

³⁸ *ibid.* s. 31

Med denna definition blir fred inte ett tillstånd som antingen råder eller inte, utan snarare en gradvis process. Fred står inte i motsats till konflikt, eftersom konflikter kan utkämpas ickevåldsligt, utan i motsats till olika typer av våld.

Jag ser likheter mellan kulturellt våld enligt Galtung och maktens tredje dimension enligt Lukes. Galtung skriver: "One way cultural violence works is by changing the moral color of an act from red/wrong to green/right or at least to yellow/acceptable; an example being 'murder on behalf of the country as right, on behalf of oneself wrong'. Another way is by making reality opaque, so that we do not see the violent act or fact, or at least not as violent."³⁹ Detta skulle innebära en latent konflikt där, med eller utan en medveten avsikt, vissa intressen hindras från att artikuleras.

7. Metod och material

7.1 Diskursanalys

Jag har valt att använda diskursanalys, närmare bestämt diskursteori så som den beskrivs av Marianne Winther Jørgensen och Louise Phillips, baserat på Ernesto Laclau och Chantal Mouffe. Diskursanalys är en lämplig metod för de frågeställningar som handlar om omdefinieringar av vad ECPC är och i vilket sammanhang man vill sätta in den. Diskursteori är en lämplig diskursanalytisk inriktning eftersom den går ut på att kartlägga diskurser som finns i samhället på ett abstrakt plan snarare än att analysera människors tal- och skriftspråk i vardagen.⁴⁰

Diskursanalys utgår från socialkonstruktionistiska premisser om en kritisk inställning till självklar kunskap, historisk och kulturell specificitet, samband mellan kunskap och sociala processer och samband mellan kunskap och social handling, och bygger på strukturalistisk och poststrukturalistisk språkfilosofi, som hävdar att vårt tillträde till verkligheten går genom språket. Vi skapar genom språket representationer av verkligheten, som inte bara speglar den utan bidrar till att skapa den. Det innebär inte att den fysiska världen inte finns, utan att den får betydelse först genom diskursen.⁴¹ Diskursanalys handlar därför om diskursen, inte om sanningar, aktörer eller intentioner utanför diskursen.

³⁹Galtung s. 196-197

⁴⁰ Winther Jørgensen & Phillips s. 27

⁴¹ ibid. s. 11-12, 15

En **diskurs** är en fixering av betydelse inom ett visst område, där tecknens betydelse bestäms av deras relationer till varandra. Men betydelsen fastslås inte permanent, utan tecknen är alltid potentiellt mångtydiga. Varje betydelse är **kontingent**: möjlig men inte nödvändig. Därför blir diskursen en tillfällig **tillslutning** (closure). Det kan alltid föras en kamp mellan olika diskurser om vilken betydelse de enskilda tecknen ska ha.⁴² När en diskurs är så fast etablerad att man glömmer bort att den är kontingent, betecknas den i diskursteorin som **objektiv**. Objektiviteten är alltså det som betraktas som självklart, där man glömt att det skulle ha kunnat vara annorlunda, till skillnad från det politiska, som är föremål för strid.⁴³ Det som är objektivt kan förstas bli föremål för strid, och vice versa.

I en konkret diskursanalys ska man enligt diskursteorin undersöka de konkreta uttrycken och hur de fungerar som **artikulationer**, d v s hur de skapar en sådan relation mellan tecken att deras identitet förändras: Vilka betydelser etablerar de, och vilka möjliga betydelser utesluter de? Nästa steg är att ställa frågor om artikulationerna: Vilken diskurs eller vilka diskurser bygger en konkret artikulation på? Vilka reproducerar den? Hur omformar den en diskurs genom att omdefiniera några tecken?⁴⁴

För att kunna undersöka de konkreta uttrycken börjar man med att identifiera de tecken som är diskursens **nodalpunkter**, d v s tecken som de andra tecknen ordnas kring och från vilket de får sin betydelse, och undersöka hur andra diskurser definierar samma tecken på andra sätt och kämpar om betydelsebildningen. I diskursteorin kallas tecken som har en bestämd betydelse inom en diskurs för **moment** och tecken som är mångtydiga för **element**. Nodalpunkterna får inte en detaljerad betydelse förrän de sätts in i en bestämd diskurs, och är alltså element. Ett element som olika diskurser kämpar om att ge innehåll på sitt sätt är en **flytande signifikant**. När man har hittat nodalpunkterna kan man undersöka hur de knyts samman med andra tecken, som ger dem innehåll, i **ekvivalenskedjor** som anger vad något liknar och skiljer sig från.⁴⁵

Winther Jørgensen och Phillips påpekar att diskursanalysen inte kan sättas in som en lösryckt analysmetod i vilken teoretisk ram som helst, eftersom teori och metod är sammanlänkade i

⁴² Winther Jørgensen & Phillips s. 32-37

⁴³ ibid. s. 43-44

⁴⁴ ibid. s. 32-37

⁴⁵ ibid. s. 50, 57-58

diskursanalysen. Om man kombinerar diskursanalys med andra perspektiv, behöver arbetet baseras på en "sammansatt och sammanhängande teoretisk ram" och inte ett "mischmasch av olika synvinklar".⁴⁶ Det är därför på sin plats att reflektera över hur en diskursanalytisk metod stämmer överens med Lukes' maktteori i det här arbetet.

En viktig skillnad mellan Lukes' maktteori och diskursanalys är att Lukes menar att det finns objektiva intressen som en grupp människor kan ha oavsett om de själva (eller, naturligtvis, forskaren som studerar makt) är medvetna om dem. Diskursanalysen däremot, och särskilt diskursteori, ser intressen som konstituerade av diskursen. Detta påverkar inte det här arbetet, eftersom en diskursanalys inte studerar en objektivt sann verklighet bakom diskursen, utan snarare frågor som vad som är möjligt eller inte möjligt att säga inom en bestämd diskurs, och hur diskurser kämpar om att dominera. Här ser jag, trots skillnaden, en likhet mellan Lukes' intressen som hindras från att artikuleras och de uttryck som inte är möjliga att säga inom en (för närvarande) dominerande diskurs.

Här finns förstås metodproblemet att jag som gör analysen har en förförståelse som kan påverka vad jag gör för tolkningar av det jag hittar. Jag hanterar det genom att vara medveten om problemet, försöka vara tydlig med hur jag gör analysen och vara uppmärksam på om det finns olika tolkningsmöjligheter.

7.2 Material

Min främsta källa om hur ECPC-initiativet behandlats av EU:s instanser i debatt och beslut är de dokument från EU-parlamentet som behandlar frågan – resolutioner, förslag till resolutioner, skriftliga och muntliga frågor från parlamentariker till EU-kommissionen och svar på dem, muntliga frågor till ministerrådets frågestund och svar på dem, betänkanden från utskott, och muntliga debattinlägg. Jag använder EU-parlamentets dokument eftersom de redovisar både beslut, beslutsförslag, debattinlägg, frågor till andra instanser och dessas svar, och är därför den tillgängliga källa som kan ge bäst överblick. Varken ministerrådet eller EU-kommissionen har offentligt tillgängliga dokument som redovisar diskussioner eller beslutsprocesser. Jag använder även två genomförbarhetsstudier som gjorts 2004 och 2005 som källa, eftersom de visar vilka möjligheter som lyfts fram respektive inte lyfts fram.

⁴⁶Winther Jørgensen & Phillips s. 10

8. EU:s beslutsprocess⁴⁷

För att förstå hur ECPC-förslaget har behandlats, behöver man först ha klart för sig hur EU:s beslutsprocess fungerar.

EU-parlamentet har, trots sitt namn, inte den lagstiftande funktion som ett parlament normalt har. Det kan varken välja regering, besluta om skatter, stifta lagar eller ens bestämma att en lagstiftning ska tas upp till diskussion. EU-parlamentet har olika mycket att säga till om på olika områden, men har framför allt en rådgivande funktion. Istället är det EU-kommissionen, som är det verkställande organet och EU:s närmaste motsvarighet till regering, som har ensamrätt på att ta fram nya lagförslag och vetorätt i beslutsprocessen. EU-parlamentet kan visserligen lägga fram lagförslag som kommissionen kan göra till sitt eget och lyfta till ministerrådet, men kommissionen behöver inte bry sig om ett sådant förslag.

Den instans som motsvarar riksdagen är istället ministerrådet, ibland bara kallat ”rådet”, som är det främsta lagstiftande organet. Ministerrådet har flera möten i månaden, med en minister från varje land. Den minister som är ansvarig för frågorna som ska diskuteras och fattas beslut om på mötet, representerar sitt land på mötet.

EU-kommissionärerna utses av respektive medlemslands regering för fem år i taget, och måste lova att inte ta emot instruktioner från sina hemländer, eftersom de ska representera EU. EU-kommissionen representerar också EU i de flesta internationella förhandlingar. Det går inte att avsätta enskilda kommissionärer, men EU-parlamentet har rätt att avsätta hela kommissionen på en gång, vilket hittills aldrig har hänt.

EU-parlamentarikerna väljs vart femte år direkt av medborgarna i respektive medlemsland. De är placerade i partigrupper i parlamentet, inte utifrån medlemsland. De är också indelade i utskott som är ansvariga för olika områden, som i riksdagen.

⁴⁷ Källor för detta avsnitt:

Andersson, Max m fl. *Imperiet. En studiebok om Europeiska Unionen*. Stockholm: Tankesmedjan Annorlunda och Murbruk förlag, 2009.

Gahrton, Per. *EU-parlamentet inifrån*. Göteborg: Bokförlaget Korpen, 1999.

EU-parlamentet www.europarl.europa.eu

Motsvarigheten till grundlag för EU är fördragen mellan medlemsstaterna: Romfördraget 1957, Maastrichtfördraget 1993, Nicefördraget 2002 och Lissabonfördraget 2008. EG-domstolen tolkar fördragen och avgör om medlemsländernas lagar stämmer med EU:s regler.

EU-ländernas stats- och regeringschefer träffas ca fyra gånger om året för toppmöte, som formellt heter möte med Europeiska rådet, där man diskuterar särskilt viktiga frågor och EU:s långsiktiga utveckling.

Angående de olika sorternas dokument som nämns i nästa avsnitt: En resolution är ett ställningstagande från EU-parlamentet. Ett betänkande är ett förslag till resolution som utarbetas i ett utskott och som läggs fram inför hela EU-parlamentet när utskottet antagit det. En rekommendation till rådet används på områden där parlamentet inte har rätt att vara med och besluta, bl a den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

9. Det ursprungliga förslaget om ECPC⁴⁸

Idén om ECPC lades först fram av den gröne EU-parlamentsledamoten Alexander Langer 1994. I en resolution från EU-parlamentet inför regeringskonferensen 1996 föreslogs upprättandet av ECPC som en möjlig metod för konfliktförebyggande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).⁴⁹ Deltagande av vapenvägrare och utbildning av övervakare, medlare och specialister i konfliktlösning föreslogs ingå. ECPC nämns igen i betänkanden från januari 1997 om humanitärt bistånd⁵⁰ och om politiken i Medelhavsområdet⁵¹, av respektive utskotten för utveckling och samarbete och för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor.

1998 kom ett förslag till rekommendation till rådet från engelsmannen Tom Spencer (från höger-partigruppen PPE) och 38 andra ledamöter om ECPC, som parlamentets ordförande

⁴⁸ Källa för dokument från EU-parlamentet, här och senare: www.europarl.europa.eu, arkivsökning (med ett undantag, se nästa fotnot). Jag skriver dokumentnumren i fotnoterna. Där dokumentnummer inte finns har jag en länk i fotnoten.

⁴⁹ A4-0102/95. Detta dokument hittade jag inte på EU-parlamentets hemsida utan på EUR-Lex, länk mailad från riksdagens EU-upplysning: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995IP0102:EN:HTML>

⁵⁰ PE 219.759/fin. A4-0021/97

⁵¹ PE 218.799/fin. A4-0027/97

hänvisade till utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor.⁵² Utskottet lade 28 januari 1999 fram ett betänkande, med Per Gahrton (gröna partigruppen Verts/ALE) som föredragande, med förslag till rekommendation till rådet om inrättandet av ECPC.⁵³ Det innehåller en plan för fredskårens uppgifter, organisation, mandat, samarbete med andra organisationer, träning och förberedelser för anställda och volontärer, rekrytering och finansiering. ECPC föreslås arbeta med ”konkreta fredsskapande åtgärder såsom medling och förtroendeskapande bland de stridande parterna, humanitärt bistånd, återintegrering (bland annat genom att avvärja och avmobilisera tidigare stridande), rehabilitering och återuppbyggnad samt övervakning och förbättring av situationen för de mänskliga rättigheterna”. ECPC:s interventioner ska ”bygga på ickevåld och vara skilda från militära aktioner”. Observatörskåren för kriget i f d Jugoslavien, European Community Monitoring Mission (ECMM), föreslås kunna användas som utgångspunkt för ECPC. Som ett första steg föreslås ”att rådet utan dröjsmål skall anmoda kommissionen att utföra en genomförbarhetsstudie beträffande inrättandet av en europeisk civil fredskår, som bör vara avslutad senast i slutet av 1999”. Förslaget antogs av EU-parlamentet utan debatt 10 februari. Jag kallar detta för "det ursprungliga förslaget", eftersom ECPC tidigare enbart nämnts kort i dokument som främst handlat om något annat.

10. Analys: Maktutövande

Lukes skriver, som framgår av teoriavsnittet, om tre dimensioner av makt: 1. att kunna få igenom de beslut man vill i en konflikt mellan olika intressen, 2. att kunna kontrollera vilka frågor som kommer upp på agendan för beslut, och 3. att kunna hindra latent konflikter från att ens formuleras medvetet. I den första dimensionen finns det alltså en öppen konflikt mellan intressen som visar sig genom politiskt deltagande, i den andra finns det en dold konflikt där frågorna, där det finns olika intressen, inte tas upp utan intressena visar sig som preferenser eller klagomål, och i den tredje finns ingen direkt observerbar konflikt utan en latent konflikt där vissa intressen inte ens artikuleras som preferenser eller klagomål. De tre maktdimensionerna "can be seen as alternative interpretations and applications of one and the same underlying concept of power".⁵⁴

⁵² B4-0791/98

⁵³ PE 228.774/slutlig A4-0047/99

Finns bifogat som bilaga 3.

⁵⁴ Lukes s. 30

Den här analysen gäller som sagt exempel på hur den andra och tredje dimensionen av makt har utövats för att hindra, eller låta bli att genomföra, ECPC-förslaget när det har behandlats inom EU:s institutioner. Den gör inte anspråk på att vara heltäckande och få med allt maktutövande i frågan, bara de exempel jag hittat i det material jag använt.

Jag läser genomgången av behandlingen av förslaget och söker efter exempel på maktutövande enligt dessa kriterier, som följer av Lukes' maktteori:

- Något slags påverkan - antingen av en identifierbar aktör eller som systemeffekt - hindrar eller bidrar till att hindra förslagets genomförande.
- Påverkan kan vara genom handling eller icke-handling.
- Det kan vara avsiktligt eller oavsiktligt.
- Det är möjligt att förutse konsekvenserna av denna påverkan, även om det inte är avsedda konsekvenser.⁵⁵

I den tredje maktdimensionen kommer diskursanalysen in, eftersom det handlar om intressen som hindras från att artikuleras och därmed om vad som är möjligt att säga i olika diskurser.

10.1 Andra maktdimensionen

Den andra dimensionen handlar om att hindra frågor från att komma upp på agendan. Här ser jag flera exempel:

10.1.1 Hänvisa till praktiska problem.

Att säga sig vara för idén, men hänvisa till praktiska problem som måste lösas först (vilket inte tycks vara högprioriterat) och/eller till andra delar av systemet den ingår i som måste beslutas först.

I en EU-parlamentsdebatt om förebyggande av konflikter och krishantering 14 mars 2001 säger Per Gahrton att det i fredsrörelsen finns "en stark oro för att den enormt snabba uppbyggnaden av en militär kapacitet skall förhindra satsningen på långsiktiga konfliktförebyggande åtgärder", och att ECPC är ett exempel på sådana åtgärder, vilket

⁵⁵ "Can A properly be said to exercise power over B where knowledge of the effects of A upon B is just not available to A? If A's ignorance of those effects is due to his (remediable) failure to find out, the answer appears to be yes." (Lukes s. 53)

Gahrton ”länge tjatat på det svenska ordförandeskapet” om och bara fått negativa svar.⁵⁶ ”Nu fick jag dock plötsligt ett brev från rådets tjänstgörande ordförande [Anna Lindh] innan hon begav sig till Murmansk. I detta skriver hon: ’Jag lovar dig härmed skriftligen att vi kommer att ta upp fredskåren när vi har fått strukturerna på plats.’”

Christopher Patten svarar 18 januari 2002 på en fråga till EU-kommissionen om varför ECPC-förslaget inte beaktats i kommissionens meddelande om konfliktförebyggande, att förslaget ”innebär stora möjligheter och skulle kunna utvecklas i framtiden”, men att flera problem kvarstår, som har att göra med ”de känsliga frågorna om en övergripande kontroll och ledning samt om tillsynen över personregister/databaser”.⁵⁷

Det är naturligtvis möjligt att det finns praktiska problem som tar tid att lösa, och att en åtgärd som ska passa in i ett helt system av åtgärder, som ESFP, inte kan behandlas snabbare än resten av systemet. Men med tanke på att just den här åtgärden inte genomförts på så många år efter EU-parlamentets resolution, medan EU:s militära åtgärder har gått snabbt att genomföra, är det rimligt att dra slutsatsen att praktiska problem inte är huvudskälet.

Att säga att förslaget är bra men att det finns praktiska problem som måste lösas först, eller andra beslut som måste fattas först, framstår som en rimlig ståndpunkt – åtminstone så länge jämförelser som de ovanstående inte görs, och de kan ju inte göras förrän förseningen blivit så stor att den är iögonfallande. Den som använder argumentet framstår som positiv och realistisk. Det finns inget beslut att invända mot, eftersom alla verkar vara överens om att förslaget ska genomföras enligt tidigare beslut. Det skulle ju se oresonligt ut att protestera mot att praktiska problem behöver lösas innan något genomförs. Detta är maktutövande, eftersom konsekvensen (oavsett avsikt) är förutsägbar: ECPC kommer inte upp på agendan för vare sig beslut eller diskussion och kritik.

10.1.2 Tillsätta en studie eller utredning med villkor eller ledande frågor

Den första genomförbarhetsstudien av ECPC gjordes i januari 2004 av Catriona Gourlay och Martina Fischer m fl vid Berghof Research Center for Constructive Conflict Management och organisationen ISIS Europe (International Security Information Service), formellt på uppdrag

⁵⁶ Debatten kan läsas på <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20010314&secondRef=ITEM-005&format=XML&language=SV>

⁵⁷ E-3219/2001. (Svaret gäller Pere Esteves fråga som nämndes i förra avsnittet.)

av EU-parlamentet men troligen för ett av dess utskott⁵⁸. Studien konstaterade vissa problem med EU:s civila krishantering, bl a att man använt samma modell för att förbättra den civila förmågan som man använder för den militära förmågan, att man främst rekryterar offentliga tjänstemän från medlemsländerna och inte specialister från NGOs, och att det har blivit för uppdelat mellan uppdrag som räknas till olika prioriteringsområden eller har olika finansieringskällor. Den lägger sedan fram fyra (alternativa eller kompletterande) modeller för ECPC: 1) en mekanism för civil krishantering som är integrerad mellan olika instanser inom EU i kombination med en "European Peacebuilding Agency" enligt ett förslag av European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 2) team av civila experter som är integrerade mellan olika prioriteringsområden och som snabbt kan utplaceras i krissituationer, 3) en mekanism inom kommissionen för snabb utplacering av icke-statliga experter, alternativt att kommissionen kan stödja NGOs och låta dem ansvara för rekrytering m m, och 4) att utveckla en ECPC med storskalig utplacering av civila experter i samarbete med NGOs inom EU:s övervakningsuppdrag ("monitoring missions").⁵⁹ De två senare går alltså ut på att bygga vidare på något som redan finns.

Den större studien som EU-kommissionen beställde av Robert m fl 2005 hade tvärtom i uppgift att avgöra om, under vilka villkor, och för vilken typ av intervention, etablerandet av en ny EU-struktur skulle vara motiverat.⁶⁰ Förslagen från Gourlay m fl om att utveckla ECPC ur något som redan finns, har inte tagits som utgångspunkt för ytterligare studier – vare sig som enda utgångspunkt eller som tänkbara möjligheter bland andra. EU-kommissionen har istället beställt en studie som har motsatsen till förslagen som utgångspunkt. Att börja om från början med nya och motsatta villkor, utan att det beror på att det tidigare förslaget utforskats ordentligt och bedömts vara ogenomförbart (vilket tydligenvis inte gjorts), har den förutsägbara konsekvensen att det tar längre tid att nå resultat.

Att tillsätta en studie eller utredning med ledande villkor eller frågor ger ett intryck av att "något görs", samtidigt som villkoren eller frågorna kan innebära att det är mindre sannolikt att något händer på längre sikt. Att begränsa frågeställningen till en ny struktur har i det här fallet följden att ECPC blir något som kräver mer arbete att genomföra, och blir därför om

⁵⁸ Carl Schlyter i e-mail 12-01-15

⁵⁹ Gourlay, Catriona m fl. *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC)*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management och International Security Information Service, Europe, 2004. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20040127/05d_en.pdf Bilaga 5.

⁶⁰ Robert, Pierre m fl. *Feasibility Study on the establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC)*. Channel Research, 2005. <http://www.forum-ids.org/resources/papers/ECPC-Civil-Feasability-Study-Report-2005.pdf>

inte förhindrat så åtminstone försenat. Inte heller här finns något som går att protestera mot, tvärtom har ju en genomförbarhetsstudie efterfrågats av EU-parlamentet.

10.2 Tredje maktdimensionen

Den tredje dimensionen handlar om att hindra latent konflikter från att formuleras. Detta är förstås svårt att studera, eftersom det inte finns någon direkt observerbar konflikt. Lukes skriver: "What one may have here is a *latent conflict*, which consists in a contradiction between the interests of those exercising power and the *real interests* of those they exclude."⁶¹ Han tar upp två slags svårigheter med att studera en sådan situation: Dels svårigheten att motivera "the relevant counterfactual"⁶², d v s hur man vet att en grupp människor skulle göra något annat om inte makt utövades som hindrar dem, och att frånvaron av konflikt alltså inte innebär att man är överens. Dels svårigheten att identifiera hur makt utövas, "the mechanism or process of an alleged exercise of power".⁶³

Den första svårigheten hanterar Lukes genom att definiera "real interests" som "what they would want and prefer, were they able to make the choice"⁶⁴, eftersom en aktörs preferenser kan vara en produkt av samma system som motarbetar aktörens intressen: "the very idea of power's third dimension requires an external standpoint"⁶⁵. Han tar upp exempel på hur det är möjligt att dra slutsatser om sådana verkliga intressen, så som vad Martha Nussbaum skrivit om kvinnor i Indien⁶⁶ och Matthew Crensons komparativa studie av hur frågan om luftföroreningar behandlats i två kommuner.⁶⁷

Den andra svårigheten handlar om att det är svårt att se makt som kan utövas genom att *inte* handla, utan medveten avsikt, och/eller av kollektiv som grupper eller institutioner snarare än individuella aktörer. Makt som utövas genom icke-handlande har redan behandlats, apropå den första svårigheten och tidigare i det här arbetet. Om någon är omedveten om konsekvenserna av sitt (icke-)handlande, menar Lukes som sagt att det ändå är makt om konsekvenserna är möjliga att känna till och den handlande aktören inte försökt ta reda på

⁶¹ Lukes s. 28

⁶² *ibid.* s. 48, även 44

⁶³ *ibid.* s. 48

⁶⁴ *ibid.* s. 38

⁶⁵ *ibid.* s. 146

⁶⁶ *ibid.* s. 119, 146. Flera böcker av Nussbaum citeras.

⁶⁷ *ibid.* s. 15, 44-48. Matthew Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, 1971

dem.⁶⁸ I de fall där det är svårt att skilja makt från "structural determination", är skillnaden att det är makt om det är möjligt för aktörerna att handla annorlunda.⁶⁹ Eftersom detta fall har tydliga aktörer som handlar - eller inte handlar - så har jag inte haft problem att dra gränsen för vad som är maktutövande och vad som är strukturell determinering.

Det är inte självklart var gränsen ska dras i det här sammanhanget mellan vad som ska betraktas som maktens andra och tredje dimension. Hör det maktutövande, som jag tar upp i detta avsnitt, verkligen till den tredje dimensionen där intressen hindras från att artikuleras?

Det maktutövande jag tar upp här handlar om försök att omdefiniera vad ECPC är. Intresset som uttrycks i det ursprungliga förslaget, av att bilda ECPC enligt detta, hindras från att uttryckas om tecken som hade en betydelse i en diskurs får en annan betydelse i en annan diskurs. Detta leder till att

- Det blir svårare att tala om detta intresse då orden tagits över och blivit moment i en annan diskurs.
- Det ser ut som om det redan genomförts och man nu kräver något ytterligare, som inte redan diskuterats utan att någon sagt sig vara emot det.
- Den nya definitionen blir det nya normala, enligt diskursteorin det nya objektiva. En tolkning som uppfattas som ny, fastän den funnits tidigare och var dominerande i en annan diskurs, och som måste uttryckas med andra ord eller omskrivningar, framstår då som mindre rimlig och mer extrem.

Därför menar jag att det som beskrivs i det här avsnittet är åtminstone ett *försök* att utöva maktens tredje dimension. Detta resonemang förutsätter förstås att intresset av det ursprungliga förslaget om ECPC ses som ett specifikt intresse, som inte nödvändigtvis är detsamma som intresset av ickevåld eller fred med fredliga medel i allmänhet, som ju finns uttryckt på andra håll. Jag uppfattar dem som överlappande men olika intressen.

I det följande avsnittet tillämpar jag först Lukes' maktteori på materialet och gör sedan en diskursanalys av omdefinieringarna.

⁶⁸ Lukes s. 53-54

⁶⁹ *ibid.* s. 57

10.2.1 Omdefiniering: ECPC är samma sak som EU:s civila krishantering överhuvudtaget

Omdefiniering av ECPC, genom att blanda ihop ECPC med andra, pågående åtgärder för civil krishantering och framställa det som att det egentligen är samma sak.

Den 17 januari 2001 debatterar EU-parlamentet ett betänkande om inrättandet av en mekanism för akuta ingripanden.⁷⁰ Per Gahrton gör ett inlägg om att parlamentets enhälliga rekommendation om ECPC nämnts i motiveringen till betänkandet man ska rösta om, men att Finland, Portugal och Frankrike tyvärr nonchalerat frågan som ordförandeländer. Nu skulle det vara ”ett lysande tillfälle för det svenska ordförandeskapet att ta ett initiativ”, vilket Gahrton framfört till utrikesminister Lindh och statsminister Persson. ”Men tyvärr verkar det som att den svenska regeringen inte riktigt har begripit vad en civil fredskår innebär utan tror att andra åtgärder som pågår är detsamma som en civil fredskår.” Gahrton hoppas att detta är ett missförstånd och riktar uppmaningen till regeringen igen.

Gahrton lämnar samma dag också in en muntlig fråga⁷¹ till frågestunden om vilka initiativ det svenska ordförandeskapet kommer att ta i frågan. Statssekreterare⁷² Lars Danielsson svarar med att redogöra för arbetet med olika åtgärder för civil krishantering som beslutats på toppmötena i Nice och Feira, vilket främst handlar om poliser till internationella uppdrag, men även om att stärka rättsstatsprincipen, räddningstjänst, civil förvaltning, sakkunskap om demokrati och mänskliga rättigheter, samarbete med frivilligorganisationer, och diplomatiska instrument för konfliktförebyggande och övervakningsmissioner. ”Allt detta arbete går i samma riktning och har samma mål som Europaparlamentets rekommendation om inrättande av en civil fredskår.” Gahrton klagar över att svaret är ”goddag yxskaft” eftersom det inte handlar om ECPC, och begär ett ja eller nej på frågan om rådet tänker ta något initiativ i frågan. Danielsson svarar: ”Nej nu. Ja möjligtvis senare.”

Att framställa det som att ECPC är något annat än vad EU-parlamentets resolution definierar det som, och därmed antingen redan är genomfört eller på god väg att genomföras, får till följd att det ser ut som om ingenting behöver göras i frågan (om framställningen accepteras).

⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20010117&secondRef=ITEM-002&format=XML&language=SV>

⁷¹ H-0031/01. Rutinen för muntliga frågor är att de lämnas in vid ett tillfälle och blir upplästa av talmannen och besvarade vid ett senare tillfälle, så de ”muntliga” frågorna lämnas in skriftligt.

⁷² Statssekreteraren fungerar som vice minister, därför svarade han på frågan till ministerrådet.

Samtidigt finns det inget negativt beslut att föreslå en omprövning av eller samla protester mot. En annan tänkbar konsekvens på längre sikt, om framställningen blir så accepterad att alla eller tillräckligt många inblandade går med på den nya definitionen, skulle kunna bli att den ursprungliga definitionen glöms bort och förslaget blir något annat än det var från början.

Att svar på frågor om en specifik åtgärd är otydliga och blandar ihop åtgärder, särskilt när de kommer från personer som har ett mer övergripande ansvar och inte arbetar med särskilt den åtgärden, kan förstås bero på otillräckliga kunskaper och inte vara ett avsiktligt försök att omdefiniera ECPC. Men avsikten är som sagt inte relevant. Kunskapen om vad ECPC-förslaget går ut på är tillgänglig – en utförlig beskrivning finns i själva resolutionen, som är offentlig. Konsekvenserna som beskrivs ovan går att förutse. Detta är också maktutövande.

Både EU-parlamentet och Gourlay m fl har senare kopplat ECPC till redan pågående åtgärder på ett sätt som syftar till att få det genomfört. Två av förslagen i genomförbarhetsstudien från 2004 (Gourlay m fl) handlade om att bygga vidare på något som redan finns och utveckla det till ECPC – utveckla den inom EU:s övervakningsuppdrag, eller få in civila experter som snabbt kan utplaceras i samarbete med icke-statliga organisationer i kommissionens civila krishantering.⁷³ EU-parlamentets resolution 14 april 2005 om den europeiska säkerhetsstrategin välkomnar ”den blivande europeiska frivilligkår för humanitärt bistånd som skall inrättas i enlighet med artikel III-321.5 i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa”, men noterar att den senare är tänkt som ”en ram för gemensamma bidrag från europeiska ungdomar”, och begär att ramarna ”antingen ska utvidgas eller kompletteras genom inrättandet av ytterligare en kår, för att de erfarenheter och den expertis som finns bland aktiva och f d yrkesmän skall kunna utnyttjas och man skall få en fungerande kår mer i likhet med en europeisk civil fredskår”.⁷⁴ I en resolution 8 maj 2008, om den årliga rapporten om mänskliga rättigheter i världen 2007 och EU:s politik på området, bad EU-parlamentet rådet att ”successivt omvandla den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens civila aspekter till en ’civil fredskår’ för att hantera kortvariga civila kriser och mer långsiktigt fredsbyggande”.⁷⁵ 19 februari 2009 ansåg EU-parlamentet i en resolution om EU:s säkerhetsstrategi och ESFP att ”det fredsskapande partnerskapet bör utvecklas vidare till en

⁷³ Gourlay m fl, bilaga 5.

⁷⁴ P6_TA(2005)0133 A6-0072/2005

⁷⁵ P6_TA(2008)0193 A6-0153/2008

européisk civil fredskår".⁷⁶ Detta syftar på "Peace-Building Partnership" (PBP), ett samarbete med icke-statliga organisationer som startades 2007 på konferensen "From Early Warning to Early Action" som en del av stabilitetsinstrumentet. Syftet är att ta tillvara, och bygga upp, civilsamhällets kapacitet för fredsbyggande genom att finansiera projekt på området.⁷⁷

Detta kan vara ett försök att hitta någon konkret punkt där man kan börja genomföra ECPC, utan koppling till svaren ovan – att säga att ECPC ska byggas upp ur en befintlig verksamhet är ju en annan sak än att säga att ECPC är detsamma som en befintlig verksamhet. Det kan också uppfattas som att man tagit fasta på omdefinieringen och försöker använda den till sin fördel för att få förslaget genomfört, och är i så fall en oavsiktlig följd av maktutövandet, där samma omdefiniering används av någon annan i motsatt syfte.

10.2.2 Omdefiniering: ECPC kan kombineras med militära insatser

Omdefiniering av ECPC, genom att föreslå en kombination av civila och militära åtgärder, vilket strider mot att ECPC:s interventioner enligt ursprungsförslaget ska "bygga på ickevåld och vara skilda från militära aktioner".

När jag började skriva om den här omdefinieringen, trodde jag att den först dök upp i genomförbarhetsstudien från 2005 (Robert m fl) och att den går helt emot ursprungsförslaget. Men då hade jag missat att två meningar i det långa och utförliga ursprungsförslaget säger emot varandra! I avsnittet "B. Motivering", under rubriken "Inledning", i ett stycke som handlar om de behov av ett "fredsskapande helhetssynsätt" som föranlett att ECPC föreslås, finns meningen "Interventioner måste samordnas på internationell nivå, vara anpassade till behovet hos befolkningen i konfliktområdet, vara förenliga med det civila samhället och andra aktörer på fältet, **bygga på ickevåld och vara skilda från militära aktioner**, vara flexibla och praktiska och kunna motverka eskalerande våld i ett tidigt skede." (min fetstil). Längre ner, under rubriken "Mål", sist i ett stycke som handlar om samarbete med olika slags organisationer, finns meningen "ECPC skall byggas upp och organiseras oberoende av militära organ, men kommer att förlita sig på samarbete med militären när ECPC:s uppdrag sammanfaller med fredsbevarande insatser."

⁷⁶ P6_TA(2009)0075 A6-0032/2009

⁷⁷ Källa om PBP: EEAS (European Union External Action), http://eeas.europa.eu/ifs/pbp_en.htm
http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter10_peace%20building%20partnership.pdf

Detta är förstås ett problem för min analys. Om jag vill visa exempel på hur ursprungsförslaget omdefinierats, och ursprungsförslaget på ett ställe säger att ECPC:s interventioner måste vara "bygga på ickevåld och vara skilda från militära aktioner" och på ett annat ställe talar om "samarbete" med militären när insatserna "sammanfaller" - hur kan jag då hävda att något som säger emot den ena meningen men stämmer med den andra är en omdefiniering? Eftersom jag använder en diskursanalytisk metod, blir det inte relevant att hävda att jag har kunnat bilda mig en uppfattning om vad de aktörer som lagt förslaget, och som drivit det gentemot EU-kommissionen och ministerrådet, egentligen menade med sitt förslag, då diskursanalys inte studerar aktörer eller intentioner bakom diskursen. Jag kan däremot hävda att när ECPC omtalats i förslaget som helhet, och i de andra dokument från EU-parlamentet som jag studerat, så har det varit på ett sådant sätt och i ett sådant sammanhang att den bör placeras in i vad jag senare i denna analys kommer att kalla en fredskunskapsdiskurs, i vilken det inte finns någon plats för kombinationer av civila och militära åtgärder.

På ett mindre abstrakt plan kan jag också konstatera att det inte är ovanligt att EU-parlamentet fattar beslut på ett rörigt och oöverskådligt sätt, både i plenum och på förberedande möten, med risk för felröstningar och för motstridande beslut på samma möte.⁷⁸ Därför är det rimligt att anta att något liknande hänt på ett utskottsmöte (eftersom förslaget antogs utan plenumdebatt i EU-parlamentet, måste ändringen ha gjorts i utskottet). Jag kommer därför fram till att det första försöket att omdefiniera ECPC gjordes redan i utskottet, då motstridande formuleringar antogs i samma text. Detta öppnade för senare möjligheter att ta fasta på just den meningen och ge den större betydelse än resten av dokumentet, som går i en annan riktning. (Se bilaga 3.)

I genomförbarhetsstudien från 2005 (Robert m fl) nämns det flera gånger i förbigående att ECPC skulle kunna ha civila uppgifter i situationer där EU har en pågående militär intervention. Först i ett stycke om neutralitet, där många intervjuade "stakeholders" anser att ECPC måste vara och uppfattas som neutralt: " This requirement may have wide-ranging practical implications, particularly in relation to conflicts in which the EU, or even individual Member States, may be believed to be supporting one side over another. The neutrality of the ECPC may also be questioned, for example, if the EU is involved in armed peacekeeping

⁷⁸ Gahrton s. 62-63 om kaotiska möten när resolutionsförslag samordnas mellan partigrupper före omröstning, s. 67-71 om motstridande beslut och felröstningar i plenum.

operations."⁷⁹ Sedan när de citerar stycket ur ursprungsförslaget om samarbete med andra organisationer, som avslutas med samarbete med militären.⁸⁰ Sista gången i en uppräknning av tänkbara kortvariga uppdrag för ECPC: "More controversially, the ECPC could be used on civilian-related tasks in crisis situations where the EU is involved in armed peace-keeping interventions. Tasks could range from mediation at community level to support for government administration, media support, legislative and judicial support, etc. short term first missions may in such cases be replaced with more long term missions. The relationship between the ECPC and a military intervention need to be assessed carefully, because military presence may make it more difficult for the ECPC to be seen as neutral. Depending on the processes for managing ECPC, some NGOs may object to volunteers being involved in such activities."⁸¹

Ett annat exempel där ECPC beskrivs som förenligt med militära insatser är betänkandet som föregick EU-parlamentets resolution 5 juni 2008 om genomförandet av ESS och ESFP. Där fanns en uppmaning till rådet att "undersöka olika alternativ för inrättandet av en integrerad civil militär insatsstyrka för mänsklig säkerhet med syfte att genomföra operationer för mänsklig säkerhet, bestående av omkring 15 000 personer, av vilka minst en tredjedel skulle vara civila specialister (såsom poliser, övervakare av mänskliga rättigheter, specialister på utveckling och humanitära frågor och handläggare). Styrkan, som bygger på redan befintliga ESFP strukturer, skulle kunna hämtas från trupper som redan har avsatts och civil kapacitet som medlemsstaterna redan har gjort tillgänglig (såsom den kapacitet som har gjorts tillgänglig under de civila och militära målen 'Headline Goals', de taktiska insatsstyrkorna och de civila beredskapsteamerna). Styrkan skulle också kunna inkludera en 'frivilligtjänst för mänsklig säkerhet' som skulle kombinera en civil fredskår enligt parlamentets förslag och den europeiska frivilligkår för humanitärt bistånd som föreslås i Lissabonfördraget."⁸² (Detta kom inte med i den antagna resolutionen.)

Robert m fl nämner som vi sett i förbifarten att ECPC skulle kunna ha uppgifter parallellt med en militär intervention, och citerar meningen som öppnar för en sådan möjlighet, utan att kännas vid att resten av förslaget beskriver en fredskår som bygger på ickevåld, är skild från militären och delvis utgörs av vapenvägrare. De argumenterar inte för varför beskrivningen av

⁷⁹ Robert m fl s. 9

⁸⁰ ibid. s. 11

⁸¹ ibid. s. 66

⁸² PE 400.569v02-00 A6-0186/2008

ECPC som möjlig att kombinera med militära insatser skulle vara mer rimlig än beskrivningen av ECPC som byggande på ickevåld och skild från militären. De nämner visserligen kort att det är mer kontroversiellt än de andra uppräknade uppgifterna, men det är oklart om de menar att det skulle vara kontroversiellt från EU:s perspektiv (och i så fall vilken del av EU: EU-parlamentet, EU-kommissionen, eller folkopinionen i medlemsländerna) eller för de NGO:s man vill samarbeta med. Det enda problemet de tar upp med att kombinera en ECPC-insats med en militär insats är att ECPC då inte kommer att vara - eller se ut att vara - neutralt. Förslaget om en integrerad insatsstyrka argumenterar inte heller för varför det skulle vara rimligt att kombinera ECPC med militära insatser.

Att möjligheten att sätta in ECPC parallellt med en militär intervention tas upp utan en sådan argumentation, skulle kunna uppfattas som ett medvetet sätt att smyga in en överordning av militära åtgärder över civila. Eller också som att författarna till – eller beställarna av – studien har påverkats av den allmänna sammanblandningen av militära och civila insatser, och inte har uppfattat att det de citerar ur ursprungsförslaget står i motsättning till resten av texten. Skillnaden är inte relevant. Bristande kunskap eller intresse för ett förslag som finns lätt tillgängligt, är i sig ett uttryck för överordningen av militära åtgärder över civila, och för nedvärderandet och osynliggörandet av arbete med konflikthantering och fredsbyggande med ickevåldsmedel. Risken finns att omdefinieringen leder till att en förändrad version av ECPC genomförs och blir underordnad militären.

10.2.3 Diskursanalys

Nodalpunkten, som får sin betydelse från de andra tecknen som ordnas kring den, är i det här fallet **ECPC** (eller **civil fredskår**). Exempelen på försök att omdefiniera ECPC visar att ECPC är en flytande signifikant som olika diskurser kämpar om att få ge innehåll. Hur knyts då ECPC ihop med andra tecken i ekvivalenskedjor? Det undersöker jag genom att läsa det ursprungliga förslaget och de texter där något slags omdefinieringsförsök, eller användande⁸³ av en tidigare omdefiniering, förekommer, och se vilka ord som kopplas till ECPC.

En del av de texter där sammanknytningen görs är för långa för att läsa och hitta ekvivalenskedjor för en analys - EU-parlamentets betänkande med det ursprungliga förslaget

⁸³ Med detta menar jag att en omdefiniering tidigare gjorts och att en annan aktör sedan använder den nya definitionen i sitt resonemang, kanske i ett annat syfte. Det behöver inte betyda att aktören satt sig in i omdefinieringen och bestämt sig för att använda den.

är 10 sidor långt och studien som Robert m fl gjort är 83 sidor. Jag löser detta genom att använda valda avsnitt som jag tycker sammanfattar det mest relevanta. När det gäller det ursprungliga förslaget använder jag avsnittet "Mål" (s. 6-7), som beskriver vilka uppgifter ECPC ska ha, vilka den ska samarbeta med, och hur den ska förhålla sig till andra EU-organ, vilket är det mest relevanta i det här sammanhanget. Jag tar också med den tidigare nämnda meningen om att interventioner måste bygga på ickevåld och vara skilda från militära aktioner (sista meningen ur första stycket i inledningen, s. 6), eftersom detta är en viktig aspekt som inte redan framkommer av avsnittet "Mål". (Resten av dokumentet handlar mest om bakgrundssituationen där ECPC behövs, personal, förberedelser, finansiering etc.) Eftersom dokumentet är bifogat som bilaga 3, kan läsaren själv avgöra om urvalet verkar rimligt.

När det gäller Robert m fl, använder jag ett avsnitt där ECPC:s tänkbara uppgifter beskrivs. Jag menar att det sammanfattar studien tillräckligt väl för att vara användbart för mina syften, eftersom det dels visar vad som kopplas till ECPC (så som uppgifter och organisationer att samarbeta med), och dels tar upp möjligheten att kombinera ECPC med militära insatser, som är den omdefiniering jag är intresserad av i Robert m fl.

10.2.3.1 ECPC-förslaget från EU-parlamentet 1999

I det ursprungliga förslaget från 1999 hittar jag en ekvivalenskedja för hur själva verksamheten ska se ut:

bygga på icke-våld - skilda från militära aktioner - omvandling av konflikter - civila - förebyggande av konflikter - naturkatastrofer - inte begränsade till ett visst område - helhetssyn - medling - förtroendeskapande - humanitärt bistånd - återintegrering - rehabilitering och återuppbyggnad - stabilisering av ekonomiska strukturer - övervakning mänskliga rättigheter - tillfälligt myndighetsutövande - information och skapande av utbildningsstrukturer

När jag sammanställt denna ekvivalenskedja, och den nedan, tänkte jag först att det måste vara fel, eftersom "bygga på icke-våld" och "skilda från militära aktioner" hamnat i kontexten "hur verksamheten ska se ut" och "samarbete med militären vid fredsbevarande insatser" hamnat i kontexten "samarbete med andra aktörer". Eftersom det finns en motsättning mellan dem, så trodde jag att de borde vara i samma ekvivalenskedja i egenskap av olika uppfattningar i samma fråga. Men när jag går tillbaka till dokumentet, ser jag att meningen om ickevåld handlar om hur ECPC:s interventioner ska se ut (och står sist i ett stycke om hur bakgrundssituationen gällande konflikter ser ut 1999), medan meningen om samarbete med

militären står sist i ett stycke om vilka organisationer ECPC ska samarbeta med. Eftersom de står i olika sammanhang, och är alltför motstridiga för att rimligtvis kunna ha diskuterats samtidigt och sedan röstats igenom båda två, är det rimligt att de hamnar i olika ekvivalenskedjor. Min tolkning är att "bygga på ickevåld" är ett uttryck för att man vill ha en sådan inriktning, medan "samarbete med militären" finns med för att man tror att det kan vara nödvändigt i vissa situationer.

Verksamheten för ECPC kopplas här främst till fredlig konfliktlösning och konflikthantering av olika slag: **icke-våld, omvandling och förebyggande av konflikter, medling, förtroendeskapande, återintegrering, rehabilitering, återuppbyggnad**. Den kopplas även till en **helhetssyn** där olika slags insatser ingår, så som **humanitärt bistånd, stabilisering av ekonomiska strukturer, övervakning av mänskliga rättigheter, information och skapande av utbildningsstrukturer, och tillfälligt myndighetsutövande**. Som en del av helhetssynen ska ECPC inte enbart ingripa vid konflikter, även om det är huvudinriktningen, utan även vid **naturkatastrofer, och inte begränsat till ett visst område**. En helhetssyn som innebär att ECPC ska ha ett vitt spektrum av uppgifter skulle kunna ifrågasättas utifrån antagandet att en "fredskår" ska syssla med "fredsfrågor" och inte med hjälp vid naturkatastrofer eller utbildningsstrukturer. Men eftersom de insatser som inte är direkt konflikthanterande eller fredsskapande kopplas till hur de kan bidra till fred, påminner det snarare om Galtungs fredsbegrepp, där arbete för fred innebär att även strukturellt våld måste motverkas. Detta skulle betyda att t ex ekonomiska och utbildningsrelaterade insatser kan vara insatser för fred. (Därmed inte sagt att de säkert skulle vara det, mer om detta senare.)

En annan ekvivalenskedja gäller samarbete med andra organisationer och aktörer och förhållningssätt till resten av EU: **involvera parterna i konflikten - samordnas på internationell nivå - behovet hos befolkningen - civila samhället - officiellt organ - under EU:s överinseende - projekt som överensstämmer med EU:s intressen - EU-stöd synliggörs - mandat av FN, OSSE, OAU eller OAS - kopplingarna mellan diplomati och civila samhället - samarbete med icke-statliga organisationer - oberoende av militära organ - samarbete med militären vid fredsbevarande insatser**. Här framhålls vikten av samarbete med en mängd olika aktörer - **befolkningen, det civila samhället, icke-statliga organisationer, FN-organ** och i vissa fall **militären**. Kopplingar och samordning mellan olika aktörer är också viktiga: insatserna ska samordnas **på internationell nivå, parterna i konflikten** ska fås att samarbeta, **kopplingar** ska skapas **mellan diplomati och det civila**

samhället. Även om ECPC ska vara **oberoende av militära organ**, så finns ändå en förväntning om att alla dessa aktörer ska kunna dra åt samma håll. Om det finns risk för motsättningar mellan dem, så tas det inte upp här.

ECPC:s formella status framhålls också som viktig: ECPC ska bara arbeta med **mandat av FN, OSSE, OAU eller OAS**. Den ska vara ett **officiellt organ** som arbetar **under EU:s överinseende**, och ska se till att **stödja projekt som överensstämmer med EU:s intressen** och att **EU-stöd synliggörs**. Den ska också vara **oberoende av militära organ**. Här är det tydligt att ECPC är en del av EU och i sin verksamhet ska främja EU:s intressen och en positiv bild av EU.

10.2.3.2 Omdefinieringsförsök

Så långt det ursprungliga ECPC-förslaget. Nu kommer jag in på omdefinieringsförsöken. (Jag tar inte upp den förut diskuterade motsättningen mellan två meningar i ursprungsförslaget som ett omdefinieringsförsök här, utan bara dem som kommer i nya texter.)

I Lars Danielssons svar på frågan till ministerrådet om ECPC (bilaga 4) hittar jag ekvivalenskedjan **ECPC - konfliktförebyggande - krishantering - poliser - stärka rättsstatsprincipen - räddningstjänst - civil förvaltning - sakkunskap om demokrati och mänskliga rättigheter - samarbete med frivilligorganisationer - diplomatiska instrument för konfliktförebyggande - övervakningsmissioner**.

Denna kedja kopplar ihop ECPC med upprätthållande av lag och ordning. Arbetet med civila åtgärder - som här särskilt uttryckligt likställs med ECPC, eftersom enligt Danielsson "[a]llt detta arbete går i samma riktning och har samma mål som Europaparlamentets rekommendation om inrättande av en civil fredskår" - koncentreras just nu till ett konkret mål som gäller **poliser**. Andra prioriterade områden gäller **rättsstat** och **civil förvaltning**.

I och med att ECPC likställs med hela EU:s civila krishantering, som från början framställs som en del av "krishantering med användning av samtliga civila och vid behov militära instrument", hamnar begreppet "fred" i bakgrunden (trots att det handlar om en fredskår). ECPC likställs med något större, som i sin tur ingår i ett större sammanhang där militära instrument ingår. Det större sammanhanget som förekommer här är helt annorlunda än den "helhetssyn" som nämndes i ursprungsförslaget, eftersom den gick ut på att koppla olika slags insatser och samarbete med olika organisationer till målet att uppnå fred, medan "fred" här snarare framstår som ett litet specialområde som inte ges mycket plats i det större

sammanhanget. Även om "fredsskapande insatser efter en konflikt" nämns, så gäller det frivilligorganisationer som EU ska samarbeta med i sin civila krishantering, inte något som är EU:s eller ECPC:s uppgift.

Genomförbarhetsstudien som gjordes 2004 av Gourlay m fl lägger som vi sett fram fyra modeller för ECPC.⁸⁴ Två av dem bygger på redan existerande verksamhet, vilket jag betraktar som ett användande av omdefinieringen ovan. Eftersom förslagen inte utesluter varandra utan kan kombineras, sammanställer jag en ekvivalenskedja för alla förslagen: **ECPC - civilian experts - integrated institutional setting - integrated teams - European Peacebuilding Agency - European Peacebuilding Liaison Office - research - rapid deployment - Rapid Reaction Mechanism - non-state experts - NGOs - "peace services" at national level - monitoring missions - large-scale deployments**

Här kopplas ECPC till fredsorganisationer och deras nätverk EPLO, nationella fredstjänster och en fredsbyrå (Peacebuilding Agency). Den kopplar även ECPC till kunskap och expertis i form av civila experter, icke-statliga experter och forskning. Även integration är ett tema: integration mellan olika EU-institutioner i arbetet med frågan, team som är integrerade mellan olika prioritetsområden, och ECPC:s integration i Rapid Reaction Mechanism.

Gourley m fl använder omdefinieringen av "ECPC" som "EU:s civila krishantering", som Lars Danielsson gjorde i sitt svar, och kopplar den till helt andra tecken. Här handlar det om fredsorganisationer istället för poliser och civil förvaltning. Fredsbyggande framstår som ett stort och viktigt område, med egna experter och samarbetsnätverk, som kräver mer forskning, mer helhetstänkande och integration, och storskalig utplacering av experter, snarare än ett mindre område som överskuggas av andra delar av krishanteringspolitiken. Den enda likheten är egentligen att båda menar att ECPC är, eller kan utvecklas ur, civila krishanteringsåtgärder som EU redan arbetar med.

I EU-parlamentets resolution 14 april 2005 (som handlar om den europeiska säkerhetsstrategin) noterar parlamentet att "den europeiska **frivilligkåren för humanitärt bistånd** i den artikeln främst är planerad som ”en ram för gemensamma bidrag från **europeiska ungdomar**” och begär därför att dessa ramar antingen skall **utvidgas** eller **kompletteras** genom inrättande av ytterligare en kår, för att de **erfarenheter** och den

⁸⁴ Se bilaga 5, del II.

expertis som finns bland **aktiva och f.d. yrkesmän** skall kunna utnyttjas och i syfte att skapa en **fungerande kår** mer i likhet med en **uropeisk civil fredskår** – vilket parlamentet vid flera tillfällen föreslagit." ⁸⁵

Här ser jag två (korta) ekvivalenskedjor. Dels gäller det en **frivilligkår för humanitärt bistånd** som förknippas med **uropeiska ungdomar**. För att denna ska kunna likställas med ECPC, behöver den **utvidgas** eller **kompletteras**. ECPC kopplas till **erfarenheter - expertis - aktiva och f d yrkesmän - fungerande kår**. ECPC är alltså större än frivilligkåren för humanitärt bistånd - den behöver utvidgas eller kompletteras för att få en fungerande ECPC. Det behövs dessutom erfarenhet, expertis och yrkesmän, till skillnad från den andra kåren där ungdomar ska bidra. Här finns en likhet med Gourlay m fl som kopplar ECPC till forskning och expertis.

ECPC kopplas till frivilligkåren för humanitärt bistånd, men samtidigt betonas skillnaderna. Att resolutionen begär att den större kåren av kunniga och erfarna yrkesmänniskor ska utvecklas ur den mindre kåren av oerfarna ungdomar är ännu ett användande av omdefinieringen av "ECPC" till "EU:s civila krishantering", men mer specifikt: man begär nu att ECPC ska utvecklas ur en bestämd del av den civila krishanteringen, inte till en eller fler av fyra modeller.

Den 8 maj 2008, i en resolution om politik för mänskliga rättigheter, anser EU-parlamentet att "Europeiska unionens kapacitet att förebygga, reagera på, hantera och lösa kriser har visat sig vara otillräcklig. Parlamentet ber därför rådet att, i enlighet med sina tidigare rekommendationer om inrättandet av en europeisk civil fredskår, successivt omvandla den **uropeiska säkerhets- och försvarspolitikens civila aspekter** till en 'civil fredskår' för att **hantera kortvariga civila kriser** och mer **långsiktigt fredsbyggande**. Parlamentet anser att Europeiska unionen bör stärka det **civila samhällets nätverk** på fältet – på lokal, nationell och regional nivå – så att man främjar **förtroendeskapande åtgärder, kapacitetsbyggande, övervakning och ökad medvetenhet**, och på så sätt ger sitt stöd till institutionaliseringen av det civila samhällets deltagande i **regionala och lokala freds- och säkerhetsstrukturer**."⁸⁶
Här ser jag ekvivalenskedjan **ECPC - ESFP:s civila aspekter - hantera kortvariga civila kriser - långsiktigt fredsbyggande - civila samhällets nätverk - förtroendeskapande**

⁸⁵ P6_TA(2005)0133 A6-0072/2005

⁸⁶ P6_TA(2008)0193 A6-0153/2008

åtgärder - kapacitetsbyggande - övervakning och ökad medvetenhet - regionala och lokala freds- och säkerhetsstrukturer. Här betonas varken lag och ordning eller fredsexpertis särskilt mycket. Detta användande av omdefinieringen av "ECPC" som "EU:s civila krishantering" är snarare en kortfattad uppräkningslista av uppgifter och samarbetspartners som ECPC kan ha, vilken stämmer överens ganska bra med det ursprungliga förslaget, än ett försök att koppla ECPC till nya tecken. Det liknar därför mest en påminnelse till ministerrådet om att EU-parlamentet fortfarande efter nio år väntar på att ECPC ska genomföras, och att det är möjligt att göra en ECPC av ESFP:s civila aspekter, vilket ju tar fasta på vad Lars Danielsson som representant för rådet sagt sju år tidigare.

Den 19 februari 2009 skrev EU-parlamentet i en resolution om EU:s säkerhetsstrategi och ESFP att "Europaparlamentet anser att **det fredsskapande partnerskapet** bör utvecklas vidare till en europeisk civil fredskår."⁸⁷ Eftersom det bara är en mening som handlar om detta, är det för kort för en ekvivalenskedja. Men eftersom det fredsskapande partnerskapet är ett samarbete med icke-statliga organisationer med syfte att finansiera projekt för att bygga upp civilsamhällets kapacitet för fredsbyggande, så kan jag ändå konstatera att det är en koppling av ECPC till **fredsorganisationer**, i likhet med Gourley m fl.⁸⁸

Robert m fl menar som vi sett att ECPC kan kombineras med militära insatser. För den här analysen har jag valt ett avsnitt som sammanfattar uppgifter för ECPC och tar upp kombinationen med militära insatser (bilaga 6). Här finns flera ekvivalenskedjor. Jag ser en för kortsiktiga uppdrag, en för långsiktiga uppdrag, och en separat för stycket om vad ECPC kan göra där det pågår en militär operation eftersom det skiljer sig från de resten av texten.

För kortsiktiga uppdrag: **rapid deployment - human rights monitoring - volunteers - coordination with UN agencies - election-related training - NGO - independent of, but in coordination with the EU, OSCE.** Här kopplas ECPC till övervakning av mänskliga rättigheter och val, i samarbete med NGOs, FN-organ, EU och OSCE. Detta är inte något nytt vad gäller ECPC:s tänkta verksamhet, övervakning av mänskliga rättigheter nämns redan i det ursprungliga förslaget och har även tagits upp sedan dess.

⁸⁷ P6_TA(2009)0075 A6-0032/2009

⁸⁸ Källa om PBP: EEAS (European Union External Action), http://eeas.europa.eu/ifs/pbp_en.htm och http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter10_peace%20building%20partnership.pdf

Att ECPC ska vara oberoende av, men koordinerad med, EU vid valövervakning är intressant, eftersom ECPC enligt ursprungsförslaget tydligt skulle vara ett EU-organ med instruktioner att främja EU:s intressen i sin verksamhet. Även om någon annan EU-instans övervakar samma val, så skulle jag förvänta mig att båda betraktas som olika EU-organ - inte som ett EU-organ och en oberoende organisation.

För långsiktiga uppdrag: **conflict transformation - human security - human rights - media development - civil society development - elections**. Också här kopplas ECPC till liknande uppgifter som för de kortsiktiga uppdragen, men med ett inslag av sådant som tar längre tid: konfliktomvandling och utveckling av det civila samhället.

För (kortsiktiga) uppdrag i situationer där EU har en militär intervention: **controversially - armed peace-keeping interventions - mediation - support for government administration - media support - legislative and judicial support - short term - long term - more difficult for the ECPC to be seen as neutral - some NGOs may object**.

Vad gäller innehållet i ECPC:s uppdrag så kopplas det här, mer än för de andra kortsiktiga uppdragen ovan, till lag och ordning, med stöd för statsförvaltningen och rättssystemet - inte helt olikt Lars Danielssons svar ovan. Detta är kanske inte så underligt, eftersom en stat där EU har en pågående militär intervention sannolikt inte har stabila institutioner. Men eftersom det står i texten att kortsiktiga uppdrag (som uppräkningsuppgifter gäller) kan ersättas med mer långsiktiga uppdrag, utan att det framgår om dessa skulle ha andra uppgifter, så ser det ut att betyda att detta är ECPC:s uppgifter på ett uppdrag som pågår samtidigt som en militär intervention från EU, på både kort och lång sikt. Till skillnad från Gourley m fl, som vill ha fredsexperter, en fredsbyrå och forskning, kopplar Robert m fl särskilt i detta avsnitt ECPC till stöd för statsförvaltning och rättssystem, vilket redan är en viktig del av EU:s civila krishantering och inte någon unik kompetens för en fredskår. (Även om ursprungsförslaget nämner "tillfälligt myndighetsutövande", så betonas fredlig konflikthantering som är det främsta uppdraget.) Åter blir ECPC en underordnad del av något större. Ordet "fred" kopplas istället till militära interventioner, som kallas "beväpnade fredsbevarande insatser".

Naturligtvis är det inte möjligt att tala om "fred" och mena något som främjas genom militära insatser i andra länder, och sedan i samma stycke använda samma ord på det sätt som Gourley m fl gör, kopplat till fredsorganisationer, experter, forskning, en fredsbyrå och nationella

fredstjänster. **Fred** blir här, liksom på många andra håll, ännu en flytande signifikant som olika diskurser kämpar om. Jag återkommer till diskurserna senare.

Vad gäller frågan om kombinationen av ECPC och militära interventioner, så konstateras att det är **kontroversiellt**, att det gör det **svårare för ECPC att uppfattas som ("be seen as") neutral** och att en del **NGOs** kanske skulle protestera mot att deras volontärer skulle ingå i ett sådant uppdrag. Ingenting sägs om att det skulle vara ett principiellt problem för EU att kombinera en fredskår med en militär insats - bara att andra aktörer (NGOs) skulle kunna invända, och att det skulle bli svårare för ECPC att *uppfattas som* neutralt - om det skulle göra det svårare för ECPC att *vara* neutralt, tas inte upp. Inte heller läggs några argument fram för att NGOs som protesterar skulle ha fel eller överreagera. Det framställs som i första hand ett image-problem för ECPC att andra uppfattar dess närvaro under en militär insats som kontroversiell - om dessa andra har rätt eller fel diskuteras inte.

I betänkandet som föregick EU-parlamentets resolution 5 juni 2008 föreslogs en integrerad civil militär insatsstyrka för mänsklig säkerhet (detta stycke finns citerat i 10.2.2, s. 33). Eftersom det gäller en integrerad styrka med olika delar, så blir det en ekvivalenskedja för hela förslaget: **integrerad civil militär insatsstyrka för mänsklig säkerhet - poliser - övervakare av mänskliga rättigheter - specialister på utveckling och humanitära frågor - handläggare - befintliga ESFP-strukturer - frivilligtjänst för mänsklig säkerhet - civil fredskår - frivilligkår för humanitärt bistånd.**

Här integreras vad som nu är separata funktioner, från **militär** till **poliser** till **specialister** och **frivilliga i humanitära frågor** till **civil fredskår**, till något slags helhet, som bygger på redan **befintliga ESFP-strukturer**. Åter blir fred ett litet specialområde inom en större enhet som är delvis militär, som i Lars Danielssons svar, även om ECPC inte här direkt likställs med hela EU:s civila krishantering utan föreslås integreras med den.

10.2.3.4 Diskurser: Lag och ordning eller fredskunskap?

Efter att ha analyserat varje text för sig, kommer jag fram till att det finns två diskurser här som kämpar om den flytande signifikanten ECPC. En som jag kallar för lag och ordning-diskurs, och en som jag kallar för fredskunskapsdiskurs.

Lag och ordning-diskursen syns mest i Lars Danielssons svar på frågan till ministerrådet om ECPC. ECPC likställs uttryckligt med EU:s arbete med civil krishantering, som har som sina

prioriterade områden polis, rättsstat, räddningstjänst och civil förvaltning. Även om fredsskapande insatser och konfliktförebyggande nämns, ingår det inte bland de prioriterade områdena. ECPC:s arbete beskrivs som upprätthållande av ordning.

Fredskunskapsdiskursen syns mest i Gourlay m fl, som i modellerna för ECPC betonar kunskap och forskning, samarbete med fredsorganisationer, fredstjänster och civila experter, och användande av nya (European Peacebuilding Agency) och existerande (EPLO) strukturer för detta. Här beskrivs ECPC:s arbete som något som kräver stor kunskap och kompetens om fred.

Om jag ska placera de olika texterna utifrån vilken diskurs de tycks tillhöra, skulle jag säga att det ursprungliga förslaget också hör till fredskunskapsdiskursen snarare än lag och ordning-diskursen, eftersom insatserna främst är inriktade på konfliktomvandling och kopplas till ett brett fredsbegrepp, men inte i lika hög grad som Gourlay m fl. EU-parlamentets begäran att utvidga eller komplettera frivilligkåren för humanitärt bistånd till att omfatta ECPC får också räknas till fredskunskapsdiskursen, eftersom den betonar expertis och erfarenheter. Förslaget att utveckla ECPC ur det fredsskapande partnerskapet (PBP) hamnar också här eftersom man vill ge utrymme för organisationer som arbetar med fredsfrågor. Till lag och ordning-diskursen hör förslaget om en integrerad civil-militär insatsstyrka, där ordning och säkerhet ska upprätthållas med en styrka som inkluderar polis och militär. Studien av Robert m fl hamnar också här eftersom den förespråkar kombination med militära insatser, men är i övrigt inte lika lätt att placera. Beskrivningen av uppgifterna för ECPC liknar ursprungsförslaget, men med mindre betoning på konfliktomvandling vad gäller de kortsiktiga uppgifterna, vilket förstås kan bero på att det beräknas ta lång tid. Men det faktum att man menar att ECPC-insatser ibland kan kombineras med militära insatser, ställer hela ECPC:s arbete i den konkreta situationen i skuggan av militären, även om uppräkningsen av uppgifter inte ser annorlunda ut. Författarna till studien kommenterar själva att det skulle skapa problem för ECPC att samarbeta med andra aktörer (NGOs som skulle ha invändningar mot kombinationen). (EU-parlamentets begäran om att ESFP:s civila aspekter ska omvandlas till en civil fredskår ingår inte tydligt i någon av diskurserna.)

Vad som går att säga om fred i respektive diskurs, påverkar hur alla frågor om ECPC, eller om EU:s krishanteringspolitik överhuvudtaget, behandlas. Hur uppfattas relationen mellan målen "främja fred" och "främja EU:s intressen", som ju båda står i det ursprungliga

förslaget? Om "fred" uppfattas som frånvaron av krig och närvaron av en fungerande statsapparat med rättsväsende, polis och förvaltning, kanske även ekonomisk stabilitet, är det mycket möjligt att det inte syns någon motsättning, även om EU:s intresse gäller att få tillgång till andra länders naturresurser (som Schlyter menar). Om "fred" uppfattas som något som kräver mer kunskap och organisering, är det mer rimligt att man anlitar fredsforskningen och tar fasta på Galtungs fredsbegrepp, vilket borde innebära att man både själv avstår från våldsamma metoder, motverkar strukturellt våld och bygger upp fredliga relationer. Här blir den möjliga motsättningen synlig. Dessutom kan uppgifter för ECPC som uppfattas på ett sätt inom en fredskunskapsdiskurs uppfattas på ett annat sätt inom en lag och ordning-diskurs - t ex de många olika uppgifter som ECPC enligt ursprungsförslaget skulle ha, inklusive ekonomiska och utbildningsrelaterade insatser. En sådan skillnad skulle påverka hur de genomförs konkret. I bästa fall kan de, som nämndes tidigare, vara insatser för fred. I sämsta fall kan det bli, eller uppfattas som, en sådan ansats till inblandning som Bricmont kritiserar.

11. Slutsatser

För att sammanfatta mina slutsatser från de olika avsnitten:

1. ECPC har omdefinierats vid flera olika tillfällen av olika aktörer, på två huvudsakliga sätt: Dels till att vara samma sak som andra åtgärder som redan pågår. Dels till att vara möjligt att kombinera med militära insatser.
2. ECPC-frågan har hanterats på ett sådant sätt att den inte kommer upp för diskussion och beslut. Dels genom att hänvisa till praktiska problem som behöver lösas före genomförandet, och dels genom att beställa en studie med villkor som gör genomförandet mindre sannolikt.
3. Följden av att ECPC-frågan hanterats så att den inte kommer upp för diskussion och beslut, blir att det inte finns ett beslut att invända mot, alla tycks vara överens, men ECPC genomförs inte. Detta är utövande av maktens andra dimension enligt Lukes.

Omdefinieringarna har också bidragit till att ECPC inte har genomförts. Omdefinieringen som likställer den med andra åtgärder som redan pågår, skulle betyda att inget behöver göras i frågan. Omdefinieringen som går ut på att den kan kombineras med militära insatser, skulle

betyda att ECPC i praktiken blir underordnad militären. Detta är utövande av maktens tredje dimension enligt Lukes.

För närvarande kämpar två diskurser om att bestämma ECPC:s betydelse. Om lag och ordning-diskursen kommer att dominera helt, kommer det som var ECPC:s främsta syfte från början - konfliktomvandling - att komma i bakgrunden och kanske glömmas helt, även om ECPC genomförs på papperet. Samtidigt blir det svårt att kräva en ECPC enligt ursprungsförslaget, eftersom det ser ut som om den redan genomförts och man nu kräver något ytterligare. Om fredskunskapsdiskursen kommer att dominera, kommer detta att synliggöra problem med att försöka kombinera ECPC:s arbete för fred med främjandet av EU:s (andra) intressen. Det verkar sannolikt att EU-kommissionen och ministerrådet inte vill ha sådana problem synliggjorda, och därför kommer att fortsätta hindra genomförandet av ECPC på andra sätt.

Mina slutsatser om den övergripande frågeställningen, varför ECPC hittills inte genomförts, blir att politiker och tjänstemän inom EU hindrar genomförandet med olika maktstrategier, utan att öppet motsätta sig det. En viktig del av maktstrategierna går ut på att omdefiniera ECPC, som diskuterats ovan.

12. Slutdiskussion

Jag avslutar med en diskussion om förutsättningarna för civilt fredsbevarande och frågor relaterade till det här arbetet som kan vara intressanta för framtida forskning.

Om man utgår från Galtungs fredsbegrepp, där fred är ett tillstånd där man hanterar konflikter utan direkt eller strukturellt våld, är det viktigt att civilt fredsbevarande får utföras på sina egna villkor. För att motverka strukturellt våld, inte bara mellan parterna i konflikten utan även inom fredsbevarandearbetet, krävs det både kunskaper och medvetna ansträngningar att anpassa sig till befolkningens behov och det civila samhället.

Ingela Mårtensson svarade på frågan om vilka förutsättningar som är viktiga för att lyckas arbeta med civilt fredsbevarande: "[A]tt man skiljer på det som är civilt och det som är militärt [...] att man prioriterar det civila och att de får vara självständiga organisationer." Hon

kritiserar därför CIMIC-doktrinen om civilt-militärt samarbete, som NATO och EU följer, som tvärtom innebär att de civila delarna underordnas de militära.⁸⁹

Christine Schweitzer tar i sin tidigare nämnda forskning upp fördelar som NGO:s inom civilt fredsbevarande har jämfört med statliga aktörer: de har lättare att lyckas ta sig in i ett land eftersom det räcker med att regeringen tolererar deras närvaro och inte hindrar deras inresa, och de brukar stanna en längre period och få ”better-founded relationships and knowledge of the situation on the ground”.⁹⁰ Schweitzer menar att EU, FN och andra internationella organisationer bör hjälpa NGO:s att arbeta med civilt fredsbevarande, t ex genom att finansiera arbetet och hitta en plats för civilt fredsbevarande i sin struktur.⁹¹

Detta tycks vara vad EU gör med ”Peace-Building Partnership” (PBP), ett samarbete med icke-statliga organisationer som startades 2007 på konferensen ”From Early Warning to Early Action” som en del av stabilitetsinstrumentet. Syftet är att ta tillvara, och bygga upp, civilsamhällets kapacitet för fredsbyggande genom att finansiera projekt.⁹² Förslag har lagts fram om att ECPC, eller något liknande, ska utvecklas ur PBP. Dels, som vi sett, i form av EU-parlamentets resolution 19 februari 2009 om ESS och ESFP⁹³, och dels i ett förslag från Alessandro Rossi från Nonviolent Peaceforce och Jochen Schmidt från tyska forumZFD (forum för civil fredstjänst).⁹⁴ Rossi och Schmidt framför kritik mot att civil krishantering fått mindre resurser och utvecklats mindre än militär verksamhet och är alltför begränsad till att bygga statliga institutioner, och föreslår, eftersom genomförbarhetsstudierna rekommenderade ”moving away from the original ECPC concept”⁹⁵, att man istället ska inrätta en europeisk civil fredstjänst (European Civil Peace Service, ECPS) i stil med den tyska civila fredstjänsten, där NGO:s kan sköta implementeringen och EU finansiering och samordning. Detta, menar de, skulle kunna byggas upp utifrån PBP. Tanken är att EU som har mer resurser ska finansiera och samordna fredsarbete som utförs av NGO:s, eftersom det är NGO:s som

⁸⁹ Intervju med Ingela Mårtensson. NATO-dokument om CIMIC här: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

⁹⁰ Schweitzer 2010 s. 61

⁹¹ *ibid.* s. 62

⁹² Källa om PBP: EEAS (European Union External Action), http://eeas.europa.eu/ifs/pbp_en.htm och http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter10_peace%20building%20partnership.pdf

⁹³ Resolution P6_TA(2009)0075

⁹⁴ Rossi, Alessandro och Schmidt, Jochen. *Towards a European Civil Peace Service (ECPS)*. Bryssel, 2009.

<http://interventioncivile.org/IMG/pdf/14Oct-ECPS-DiscPaper.pdf>

⁹⁵ *ibid.* s. 6

har kompetensen: "the ECPS programme will be able to mobilise expertise and human resources available within European civil society to actively contribute to peacebuilding".⁹⁶

Om huvudorsaken till att EU inte satsar mer på civilt fredsbevarande och annat fredsarbete vore bristande kompetens på området inom EU:s beslutsorgan, skulle förslaget vara utmärkt. Men eftersom EU enligt mina slutsatser i stort sett inte *vill* satsa på sådan civil krishantering, så är problemet inte bristande kompetens utan en intressekonflikt. Denna kan varken PBP eller ECPS-förslaget lösa, även om de kan ha en viss opinionsbildande och kunskapsspridande effekt genom att civilt fredsbevarande åtminstone diskuteras, vilket kan stärka fredskunskapsdiskursen.

De maktstrategier som redan behandlats, där genomförandet av ECPC skjuts upp, omdefinieras och blir föremål för studier med begränsande villkor inbyggda från början, tyder på att man vill sprida en bild av att alla instanser som behandlar frågan egentligen är överens - en bild som skulle rubbas av både ett genomförande och ett öppet motstånd mot genomförandet. Dessa strategier motarbetar en fredskunskapsdiskurs och förstärker en lag och ordning-diskurs. Ju mer en diskurs dominerar, desto svårare blir det att förstå hur andra betydelser skulle vara möjliga. Om den kommer att dominera så mycket att den betraktas som självklar snarare än kontingent, är den med diskursteorins termer objektiv. Det tycks vara ett sådant tillstånd man hoppas uppnå för lag och ordning-diskursen i en rapport från 2008 om EU:s säkerhetsstrategi, när man (d v s Javier Solana på uppdrag av EU) skriver: "På de områden vi har arbetat tillsammans har Europeiska unionen och Förenta staterna varit en överväldigande kraft till förmån för det goda i världen."⁹⁷

Om civilt fredsbevarande är svaret på frågan vad som kan göras i konflikter och kriser där "vi måste göra någonting", så följer frågan: Vilka är "vi"?

Med tanke på vad Christine Schweitzer och Ingela Mårtensson sagt om att självständiga NGO:s har större chans att lyckas med civilt fredsbevarande, vore det intressant att utvärdera och jämföra olika slags aktörers arbete på området: fristående, självständiga organisationer (stora och transnationella eller små och lokala), stater, regionala/internationella organisationer

⁹⁶ ibid. s. 9

⁹⁷ Solana, Javier. *Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi - Att skapa säkerhet i en värld i förändring*. Antagen av EU 2008. Citat s. 11. Finns på http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SV/reports/104636.pdf

bildade av stater, och samarbeten mellan olika slags organisationer (som t ex PBP). Ett exempel på en självständig organisation som arbetar med civilt fredsbevarande i stor skala är Nonviolent Peaceforce, som är transnationell, inte representerar någon politisk eller geografisk enhet och inte har andra intressen att ta hänsyn till som skulle konkurrera med arbetet med civilt fredsbevarande.⁹⁸ Organisationen grundades 2002, och redan 2003 var det första fredsbevararteamet på plats i Sri Lanka, så det är en initiativ som genomförts snabbt.⁹⁹

Ett annat intressant ämne skulle vara hur olika intressen påverkar EU:s krishanterings- och säkerhetspolitik i allmänhet och frågor om civilt fredsbevarande i synnerhet, och hur mycket olika aktörer har att säga till om på området - så som EU-parlamentet, EU-kommissionen, ministerrådet, toppmötena, lobbyorganisationer, fredsforskare och NGO:s.

⁹⁸ <http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/mission>, <http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/structure> och <http://www.nonviolentpeaceforce.org/faq> (2012-12-01)

⁹⁹ <http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/history> (2012-12-01)

Källförteckning

Böcker:

Andersson, Max m fl. *Imperiet. En studiebok om Europeiska Unionen*. Stockholm: Tankesmedjan Annorlunda och Murbruk förlag, 2009.

Bricmont, Jean. *Humanitär imperialism*. Stockholm: Karneval förlag, 2007.

Burrowes, Robert J. *The Strategy of Nonviolent Defense - A Gandhian Approach*. Albany: State University of New York Press, 1996.

Deutsch, Karl m fl. *Framgångsrik fred - hur stater skapat stabil fred i historien*. Stockholm: PAX Förlag Sverige, 1993.

Gahrton, Per. *EU-parlamentet inifrån*. Göteborg: Bokförlaget Korpen, 1999.

Galtung, Johan. *Peace By Peaceful Means*. Oslo: International Peace Research Institute, 1996.

Lukes, Steven. *Power: A Radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Schirch, Lisa. *Civilian Peacekeeping*. Uppsala: Life & Peace Institute, 2006.

Winther Jørgensen, Marianne och Phillips, Louise. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur, 2000.

Öberg, Jan. *En fredspolitik för EU*. Stockholm: Cogito, 2010.

Artiklar:

Galtung, Johan. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. I *Peace, War and Defence - Essays in Peace Research, Volume II*, s. 282-304. Köpenhamn: Christian Ejlers förlag, 1976.

Schweitzer, Christine. Civilian Peacekeeping: Providing Protection Without Sticks and Carrots? I *People Power*, Clark, Howard, (red.), s. 112-121. London: Pluto Press, 2009.

Schweitzer, Christine. The Responsibility to Protect: Towards an Expanded Role for Global Civil Society. I *Civilian Peacekeeping – A Barely Tapped Resource*, Schweitzer (red.), s. 53-63. Belm-Vehrte: Sozio-Publishing, 2010.

Studier och rapporter:

Gourlay, Catriona m fl. *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC)*.

Berghof Research Center for Constructive Conflict Management och International Security Information Service, Europe, 2004. (Bilaga 5)

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20040127/05d_en.pdf (2012-12-02)

Robert, Pierre m fl. *Feasibility Study on the establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC)*. Channel Research, 2005. <http://www.forum-ids.org/resources/papers/ECPC-Civil-Feasability-Study-Report-2005.pdf> (2012-12-02)

Rossi, Alessandro och Schmidt, Jochen. *Towards a European Civil Peace Service (ECPS)*. Bryssel, 2009. <http://interventioncivile.org/IMG/pdf/14Oct-ECPS-DiscPaper.pdf> (2012-12-02)

Solana, Javier. *Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi - Att skapa säkerhet i en värld i förändring*. Antagen av EU 2008.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SV/reports/104636.pdf (2013-02-08)

Hemsidor:

EUR-Lex, hemsida för EU:s rättsliga texter: <http://eur-lex.europa.eu> (2012-12-02)

***Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference - Implementation and development of the Union* finns här:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995IP0102:EN:HTML>

(2012-12-02)

EU-parlamentet www.europarl.europa.eu (2012-12-02)

European Union External Action <http://eeas.europa.eu> (2012-12-02).

Information om Peace-Building Partnership på http://eeas.europa.eu/ifs/pbp_en.htm och http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter10_peace%20building%20partnership.pdf (2012-12-02)

NATO-dokument om CIMIC från 2003 på <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> (2012-12-02)

Nonviolent Peaceforce <http://www.nonviolentpeaceforce.org> (2012-12-01)

<http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/history> (2012-12-01)

<http://www.nonviolentpeaceforce.org/faq> (2012-12-01)

<http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/mission> (2012-12-01)

<http://www.nonviolentpeaceforce.org/about/structure> (2012-12-01)

Regeringens hemsida. Ansvarsområden. Försvar, skydd och säkerhet. Militära försvaret. <http://www.regeringen.se/sb/d/3013> (2013-01-13)

Säkerhetspolitik.se. Ansvarig utgivare: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <http://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/Internationellt/Europeiska-sakerhets--och-forsvarspolitikern/> (2013-01-13)

Intervjuer:

Intervjuer med Ingela Mårtensson 11-08-03 (Bilaga 1) och med Carl Schlyter 11-08-05 (Bilaga 2).

(Även en kort e-mailkommunikation med Carl Schlyter 12-01-15 om vem som beställde genomförbarhetsstudien 2004.)

Intervju med Ingela Mårtensson 11-08-03

OK. Frågan är då, utifrån det här med EU-parlamentets resolution från 1999 och Nonviolent Peaceforce som bildades 2002, också på ett initiativ från 1999: Vad tror du det beror på att EU-parlamentets förslag, European Civil Peace Corps hittills inte har bildats?

Nä, därför att jag tycker inte att de har den inriktningen överhuvudtaget, utan det är väldigt mycket fokus på det militära. Och jag menar, om man tittar på deras... strategi för, nu kommer jag inte ihåg exakt vad den hette, men den finns i den här [Röda EU-tema nr 6, "EU:s militarisering", 2006 vänsterpartiets delegation i GUE/NGL] också då, som de tog 2003. Där står det ju då att de ska verka för ett säkert Europa i en bättre värld. Och om man tittar på den – den är ju inte särskilt omfattande – så är det ju bara inriktning på det militära. Och sedan har de ju då tagit den här igen och gjort några, jag vet inte om de gjorde några smärre förändringar där, men det är ju i princip samma sak som gäller idag. Och när man tittar – och så målar man upp vilka konflikter, vilka hot som finns i världen, och sedan så, när man – lösningen på detta, det är ju då att man ska gå samman med de starka i världen, och så är det militära lösningar, det är det som det handlar om. Så det förvånar inte mig, alltså. Det tog de ju redan 2001, förebyggande och sådant på toppmötet i Göteborg, det syntes ju ingenting av det alltså. Så att... det är för mycket fokus på det militära.

Och vad kommer det sig av?

Ja, det beror på väl vilka det är som sitter och styr här, alltså. Nu var jag i Almedalen i somras, och då var det ett... om EU:s säkerhetspolitik. Jaha, vilka sitter där i den här panelen? Det är tre män. Det är två generaler, och så är det en ifrån FOI. Och efteråt så gick jag – jag är ju med i operation 1325, och – jag gick ju fram till den här ene mannen där, han hade varit chef för det nordiska battle group tidigare, och han sitter i den militära kommittén i EU, han sitter i den militära kommittén i NATO, för Sverige. Då går jag fram till honom efteråt och frågar honom: Hur många kvinnor finns det i de här kommittéerna? Det finns ju inte en enda kvinna. Och de här är ju alltså väldigt viktiga organ. För, då, säkerhetspolitik och att bedöma detta. Och så säger jag till honom, varför finns det inga kvinnor? Nej, för man måste vara general för att sitta i de här kommittéerna. Jaha, sa jag, men kan du inte göra någonting – då säger han, men jag har verkligen jobbat för 1325, säger han, och det har han gjort, och där kan du gå in och googla på mig på nätet och se att jag har verkligen engagerat mig för 1325, att det ska finnas med mera kvinnor då. Jaha, men kunde du inte göra något åt de här kommittéerna då? Jamen, det ska ju vara generaler som sitter i de här kommittéerna, och det finns inga kvinnliga generaler.

Varför skulle det vara generaler?

Ja, precis, va! Och då sa jag så här, men kunde man inte tänka sig att ha andra kriterier för att vara med i de här kommittéerna då? Jag menar, de är ju viktiga – och det är ju de här som sitter som är beslutsfattarna. Och...

Bara för att det är kommittéer som handlar om säkerhet, så skulle det vara...?

Nej, han sa att det handlade om trovärdighet. Så att kvinnor skulle inte vara trovärdiga i det här. Och här sitter vi och jobbar för 1325, att det på alla nivåer ska finnas kvinnor med i beslutande organ som handlar om fred och säkerhetsfrågor, och krig.

Och har det inte i de egna...

Och då finns ju inte kvinnorna där, utan då är det de här militärerna som sitter och styr. Och det är klart att de ser militära lösningar framför sig. Jag tror att det... skulle man få in kvinnor på ett annat sätt, alltså, i det här... Sedan vill ju inte jag, det här med operation 1325, att det ska bli att vi ska få kvinnliga militärer och generaler, det är ju inte det det handlar om. Det handlar ju om att civilsamhället ska komma in och att de värderingarna ska komma in när man värderar hur man skapar lösningar och hur man ska göra en bättre värld. Men... det är strukturerna, tror jag, som gör det här, och att det är alldeles för mycket män, och det är alldeles för mycket militärer som sitter där och styr. Och den som har skrivit den här säkerhetsstrategin, det är ju Solanas, som var generalsekreterare för NATO. Så han har ju hela NATO-perspektivet där när han tittar på säkerhetsfrågorna.

Är det en utveckling som har pågått länge, eller är det mer på senare tid, att det har varit mycket inflytande från militären och mycket samarbete med NATO?

EU och NATO, det är ju nästan samma sak här, alltså. De är ju precis... De beslut som tas i NATO, några månader senare så tar man samma beslut i EU. Och det är ju alltså, de flesta länder som är med i EU är ju med i NATO. Så det här är ju liksom en symbios. Så att... Och då blir det naturligtvis att det blir de säkerhet – att det blir det militära perspektivet, va. Och det som verkligen... tycker jag, som jag blev också uppmärksam på och som jag inte hade klart för mig, det var när SKV hade det här projektet 2009, ja 2008 var väl egentligen seminarierna och så, som handlade om civila insatser och militära insatser. Och sedan blev jag ombedd i slutet, jag var moderator på något av de här seminarierna, och sedan blev jag ombedd att sätta ihop något och göra den här skriften som blev ”Bistånd till krig”. Och då, när jag började kika lite mera på det här, så upptäckte jag att det finns något som heter CIMIC-doktrin [Civil-Military Co-operation] som jag inte kände till, och jag har ju jobbat i fredsrörelsen så länge, jag har aldrig hört någon prata om någon CIMIC-doktrin här. Och sedan tittade jag på Sveriges hemsida, jo, vi följer då den här CIMIC-doktrinen, NATO:s CIMIC-doktrin, och EU:s CIMIC-doktrin. Och det betyder alltså att man... det civila och det militära samarbetet ska öka. Och man tittar på, vad innebär den här CIMIC-doktrinen, och man tittar på NATO:s hemsida, så står det klart och tydligt att de civila insatserna ska vara underordnade de militära. Och jag tycker det här är fullständigt skrämmande. Och Läkare utan gränser och andra organisationer, civila organisationer, har ju reagerat mot detta, att man blandar ihop militärt och civilt. Och till slut så blir det ju bara militärt alltihop. Så att det är det militära som styr. Och det tycker jag har blivit mycket värre. Och det, den här CIMIC-doktrinen och sådant, det kom man ju fram till efter kriget på Balkan, där man såg då att det var väldigt bra då, det här med samverkan mellan det civila och militära. Men vad jag är rädd för, det är det här med operation 1325, den FN-resolutionen om att kvinnor ska finnas med – om det är på de villkoren som kvinnor ska finnas med, för att vi ska underlätta det militära i insatserna, genom att ha kontakter med kvinnor i Afghanistan t ex, det är lättare för kvinnor att nå kvinnor och barn och sådant, och för att vi ska ingå i något slags underrättelsetjänst för det militära... Alltså, jag tycker det är gräsligt alltihop. Har du kommit på den här CIMIC-doktrinen? I ditt arbete?

Nej. Jag har väl i och för sig tittat mest på EU-parlamentets dokument om hur den här frågan behandlas, och det räckte liksom inte, så...

Nej. Det är väldigt få inom freds rörelsen som känner till detta...

Jag försöker liksom så att jag har material som säger mig tillräckligt mycket utan att det blir så mycket material så att jag inte kan få någon överblick över det.

Och då, att militarisera biståndet, alltså... Då går det bara för långt!

Jag hade en fråga också... Det här med att civilt fredsbevarande utförs av olika organisationer, som t ex Nonviolent Peaceforce, och det finns också olika organisationer som kanske jobbar särskilt med ett land eller en region. Vilka förutsättningar tror du är viktiga för att man ska lyckas arbeta med civilt fredsbevarande?

Ja, det är definitivt att man skiljer på det som är civilt och det som är militärt. Att man inte blandar ihop det här, utan att man prioriterar det civila och att de får vara självständiga organisationer. Det tror jag är en förutsättning. Sedan att man måste... man måste ju, vad heter det, uppgradera då civilsamhället och de insatserna för att lösa konflikter i världen. Och det görs ju inte heller. Jag har ju alltid tyckt väldigt väl om OSSE, där man har ett helt annat sätt, där man försöker skapa förtroende och det är andra insatser som behövs för att man ska undgå konflikter, väpnade konflikter och så. Och det prioriteras ju inte alls, alltså, utan man prioriterar NATO och de militära insatserna. Det måste bli en annan värdering utav de här civila insatserna, och jag tycker inte det finns. Den viljan finns inte hos de allra flesta politiker, för det är ju de – och så är det ju militären bakom som styr. Och de tycker jag inte heller, de ser det bara utifrån sitt perspektiv och att det ska gynna deras insatser.

Fristående organisationer, och att det behöver uppgraderas...?

Ja, det måste uppgraderas, det här. Och sedan måste kvinnorna mer in i de här beslutsprocesserna. Det tror jag också skulle förändra saker och ting. Om det fanns kvinnor mera med i de här olika organen. Och då ska det inte bara vara några få som sitter där som gisslan, utan det ska vara hälften-hälften alltså.

Är det något särskilt mer du vill säga om det här?

Nej, jag vet inte det... Jag kan ju inte tillräckligt mycket om de här, det må jag ju säga, att jag inte kan tillräckligt mycket om det här som du talar om. Jag har ju läst nu inför att du berättade det här om det här beslutet som var 1999, om fredskår och så vidare. Jag kommer ju ihåg det här från 2001, att man hade just när det gäller förebyggande arbete och sådant. Men jag har ju inte sett mycket av det här överhuvudtaget, och som sagt, det finns ju inte med i någon strategi för EU eller NATO eller någonting sådant.

Jag är ju mer här för att du har koll på hur EU jobbar, eller inte jobbar, med sådana...

Ja, och jag har ju inte sett något av det, må jag ju säga.

Det är väl det att det är kanske mer ideella organisationer, Peace Brigades International som följer med människor som är förföljda eller ISM som har preventiv närvaro i Palestina, då

blir det ju det att det blir ideella organisationer som kanske inte har så mycket pengar och politiskt stöd, då blir det...

Nej, men man måste ju – jag menar, när man nu till och med – man skulle ju kunna tänka sig att man använder biståndspengar till sådant arbete mer. Men när man nu till och med militariserar biståndet, och man vill – Sverige agerar för att militära insatser ska definieras som bistånd. Internationellt alltså, i OECD som är deras definition av vad som är bistånd, och Sverige agerar för att de militära insatserna också ska räknas som bistånd. Jag menar, vart går man då? Det går ju i helt fel riktning. Man skulle tänka sig att i biståndet skulle man mer prioritera den här typen av insatser. Men det går ju inte så. Så jag tycker det går åt fel håll!

Intervju med Carl Schlyter (på telefon) 11-08-05

Vad tror du det beror på att European Civil Peace Corps hittills inte har bildats?

Att det inte finns några ekonomiska krafter som driver på utvecklingen. När det gäller EU:s militära uppbyggnad, så finns det ju starka ekonomiska krafter som vill ha den, och det är också ett politiskt verktyg, för den militära styrkan används ju till att förlänga EU:s utrikespolitik, att driva igenom EU:s vilja på traditionellt sätt. Och den civila fredskåren är mer EU:s retorik, om att vi ska bli den fredliga supermakten. Men enda orsaken till att EU hittills har varit ganska fredliga är att de inte haft någon militär styrka att kommendera, och nu när de skaffar sig det kommer de att ägna sig åt exakt samma traditionella stormaktspolitik som alla andra stormakter, nämligen: med hot om militärt våld erövra de naturresurser man behöver. Det är ingen skillnad på EU och någon annan stormakt i historien. Och då så... det här civila fredsbygget då, det är liksom det retoriska, men det finns inga drivkrafter bakom annat än viljan att skapa fred och bygga upp fred, och den finns inte, utan utrikespolitiken här har samma mål som all annan utrikespolitik har haft för stormakter tidigare.

Så EU är en stormakt som vilken som helst?

Ja, det är ingen skillnad alls. Enda orsaken till att EU under sina första år har varit fredligt är ju att efter murens fall så försvann liksom – så skapades ett maktvakuum, EU utvidgades och stärkte sin utrikespolitik och allting för att täppa till det maktvakuemet i Europa. Och sedan då så hade varken England eller Frankrike eller Tyskland eller någon annan kapaciteten att ägna sig åt avancerade operationer utomlands. Men nu, när man då gör en gemensam militär styrka, så har man återigen möjligheterna att ha tillräckliga styrkor för att försäkra sig om inflytande. Och då fokuserar man på det. Och den här civila fredsstyrkan som – det är ju framförallt vi gröna som har drivit det, och även vänstern i EU-parlamentet, men de stora grupperna har haft extremt svalt intresse. De har röstat ja till att det är bra saker, men om man jämför då med uppföljningen av beslutet från 1999 – för det var ju inte bara parlamentet, det var ju även ministrarna som ville ha fredsoperationer –

Vilka ministrar?

I Helsingfors, 1999. Parlamentet bestämde att man ville ha den här styrkan, men även ministrarna ville ju redan då att man skulle ha civila insatser, en större kapacitet för det. EU-parlamentet kallade det för den civila fredskåren. Men då ser man skillnaden i hur man har hanterat de här två besluten: att i den militära grenen har man genomfört beslutet, man har de här 60.000 styrkan, man har de hangarfartyg och flygstridskrafter och marina stridskrafter man vill ha, och där har man kvartalsvis inrapportering från varje land om vilka bidrag man bidrar till, medan den civila fredsstyrkan inte alls har samma rapporteringsskyldighet eller uppbyggnad eller organisation eller resurser.

När jag har läst lite på EP:s hemsida, debattinlägg och så, så verkar det ju vara olika uppfattningar också om vad den ska ha för roll, om den ska vara ett komplement till militären eller någon sorts alternativ, och hur det ska passa ihop med resten av politiken. Det är ju från olika partier...

Formellt sett skulle den passa perfekt in som ett komplement, för att vi har ju det här early warning system också, som ska förebygga och förutse konflikter. Där skulle den ju passa in perfekt, för innan första kulan har avlossats och allt hat har börjat eskalera, det är ju då man med små insatser kan hindra en konflikt. Men, som sagt, EU har precis samma gamla maktbalanstänkande som 1800-talets mot varandra balanserande stormakter där man slåss om naturresurser, det är ingen skillnad. Det är bara att man har finare retorik idag, man kallar alltid det för – jag har aldrig hört USA eller något EU-land säga att man går in i krig av något annat skäl än att hjälpa stackars människor som lider. Men... man ser ju en tydlig skillnad. I Libyen fanns det inga som helst bevis på en massaker mot civila, men där gick man in kraftfullt och fortsätter att jaga ledaren även när attackerna mot civila har upphört, om de nu ens fanns någonsin. Och i Saudiarabien och Bahrain, som är lojala och säljer sin olja till bra priser till oss, och är lojala och köper våra vapen som betalning istället för att slösa bort dyrbara dollar och euros, dem säger man ju ingenting om fast förtrycket där är ju ännu hårdare. Så att där ser man, att det finns ingen humanitär agenda alls, utan det handlar bara om naturresurser. För hade man haft en humanitär agenda hade man ju redan invaderat Saudiarabien.

Det verkar ha blivit mer – om man ser i den politiska debatten och så – det verkar ha blivit mer... gränsen har flyttats för vad som är normalt, det ses som mer normalt att man ska lösa olika sorters kriser med militära insatser.

Ja, och det är lite efter det här Rwanda, och Bosnien- och Serbienkriserna på 90-talet och början av 2000-talet. Hundratusentals människor dog i Rwanda, och i alla krigen på Balkan dog också mycket folk. Men då ska man komma ihåg att även krigen på Balkan var till ganska stor del framprovocerade av västländerna genom att... det fanns ju en formell strategi redan från 60-talet, i dokument som nu blivit offentliga, att CIA har länge haft, redan på Titos tid i Jugoslavien, då hade man som strategi för att dela upp det här – för de dominerande krafterna i Jugoslavien var serber, och de var lojala med ryssarna p g a sin ortodoxa tro. Och därför hade man en långsiktig strategi att dela upp Jugoslavien i smårepubliker, där man kunde utnyttja konflikterna för att försvaga Serbien och Rysslands inflytande på Balkan. Så det var en långsiktig politisk strategi.

Men bortsett från det då, i Rwanda så fanns det i och för sig franska styrkor där, men Rwanda var mer en intern konflikt mellan de grupperna där, så där kan man inte påstå att det var vi som orsakade konflikten egentligen. Och då blev det ett stort trauma för alla, och därför så vann det här med militära insatser ökad kraft. Men tittar man på den ekonomiska effektiviteten, och också långsiktigheten i lösningen... Om du med militära medel framtvingar att den part som är mest lojal mot västvärlden eller Kina eller Ryssland, vilken makt man nu tillhör – om man stödjer en falang och med hjälp av militära medel ser till att den falangen vinner, oavsett om de kallar sig för demokrater eller vad de nu kan ha för ideologi, så... En lösning framtvingad med våld skapar ofta revanschlusta hos den som har förlorat. Och därför är det ofta bara temporära lösningar att med våld lösa konflikter. Och därför är det väldigt olyckligt, och dessutom extremt – det blir dyrare och dyrare. Det finns intressanta böcker om det på sista tiden, i fredsforskningen, om att den relativa kostnaden för att stoppa krig med militära medel, jämfört med att bedriva det med lågteknologiska vapen som handeldvapen, den balansen – obalansen – ökar hela tiden, så att per gerillasoldat med maskingevär så blir det dyrare och dyrare med militära medel, utrustningen blir alltmer avancerad. Däremot så minskar risken för människoliv, för att man använder drönare och man använder en viss taktik som gör att man inte utsätter sina soldater för samma risker, så att de mänskliga förlusterna för invaderande stormakter minskar, men den ekonomiska kostnaden

per gerillasoldat ökar. Och därför blir det mer och mer ohållbart att lita till militära lösningar, även om man då skulle ha rent mänskliga och humanitära motiv – även om man nu skulle ha det, så blir det mer och mer ohållbart. Och därför så... vore det mer och mer lönsamt att satsa på den civila, fredsbyggande kraften.

Med tanke på att civilt fredsbevarande utförs av olika organisationer, som t ex Nonviolent Peaceforce, och så finns det olika organisationer som kanske jobbar särskilt med ett visst land eller en viss region – vilka förutsättningar tror du är viktiga för att man ska lyckas arbeta med civilt fredsbevarande?

Min lösning, och som jag diskuterat med finska gröna, är att de länder som förut var neutrala, Irland, Österrike, Sverige och Finland, slutade att delta i EU:s krigssamarbete, deras militära styrkor, och vi fyra tog ett gemensamt ansvar för att skapa EU:s civila gren, den här fredsbyggande, demokrati – alltså, jag brukar säga att Sverige borde exportera byråkrater istället för vapen om vi vill skapa fred, för det är någonting som vi är bra på. Så att om vi exporterar byråkrater, demokratibygare, sociala ingenjörer och liknande, och då förebygger konflikter och utökar det här rapid alert och early warning system som finns för att förutse konflikter innan skotten avlossas, då skulle de här fyra länderna kunna ta ansvar för de civila förkriagsinsatserna, för att förebygga kriget. Om det fanns några som hade ett fokus och ett ansvar för de frågorna, skulle de automatiskt oftare lyftas på dagordningen också. Så min lösning är att de f d neutrala länderna i EU skulle skapa den civila fredsstyrkan, avstå från den militära för att upplevas som mer oberoende och neutrala i olika konflikter också. Det skulle vara min politiska lösning på det här. Dels för att få fart på arbetet, och dels för att få en trovärdig fredspolitik. Och det finns – jag har samarbetat med finska gröna och irländska gröna, vi har också pratat om att det här vore kul om vi kunde få prova.

Är det något mer särskilt som du har att säga om det här som inte varit uppe redan?

Nej, jag tycker inte det. EU har ju en vapenkontroll, vapenexportregler, som t o m tar hänsyn till sociala faktorer, svält och sådant, att man inte ska exportera vapen till länder där befolkningen svälter osv. Problemet med alla vapenexportregler, även de svenska, är att de är faktiskt – formellt sett är de ganska bra, men de tillämpas inte tillräckligt bra. Och att man skulle ha en mer oberoende kontroll av vapenexporten, där granskningen inte skedde i det land som skulle exportera vapnen, då tror jag att man skulle ha mycket större möjligheter att faktiskt leva upp till den vapenkontroll som vi säger oss ha. Så en oberoende övervakning av vapenexporten skulle vara bra, om man hade då inför beslut att man skulle ha icke nationella organ som lämnade rapport om vad man anser, om det här strider mot vapenexportlagen eller inte, i det landet och EU:s egen vapenexportlag. Då skulle de – även om man skulle fortsätta fatta besluten på nationell nivå, så skulle det finnas en möjlighet för opinionen att ifrågasätta det här, om det kom en extern expertrapport som sa att nämen, det här strider ju faktiskt mot EU:s eller nationens vapenexportregler. Men så länge de här kontrollerna sker bakom lyckta dörrar internt i varje land, så kommer de aldrig att ha någon uppföljning på vapenexportreglerna. Så det är en tilläggsgrej bara.

28 januari 1999

A4-0047/99

BETÄNKANDE

med Europaparlamentets förslag till rekommendation till rådet
om inrättandet av en europeisk civil fredskår

Utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor

Föredragande: Per Gahrton

DOC_SV\RR\371\371338\ina

PE 228.774/slutlig

INNEHÅLL

	<u>Sida</u>
Protokollsida	3
A. FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION	4
B. MOTIVERING	6
<u>Bilaga:</u> Förslag till rekommendation B4-0791/98	10

PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 17 juli 1998 meddelade parlamentets ordförande att han hade hänvisat förslaget till rekommendation till rådet från Spencer och 38 andra ledamöter om inrättandet av en europeisk civil fredskår (B4-0791/98) till utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor.

Vid utskottssammanträdet den 24 september 1998 behandlade utskottet förslaget till rekommendation och beslutade att utarbeta ett förslag till betänkande.

Vid utskottssammanträdet den 24 september 1998 utsåg utskottet Gahrton till föredragande.

Vid sammanträdena den 1 december 1998, den 7 januari och den 22 januari 1999 behandlade utskottet förslaget till rekommendation, som hade utarbetats av utskottets ordförande, och godkände detta enhälligt.

Följande deltog i omröstningen: Cushnahan (tredje vice ordförande och ordförande för sammanträdet), Gahrton (föredragande), Aelvoet, Bernard-Reymond, Burenstam Linder, Caligaris (suppleant för Bertens), Cars, Frischenschlager (suppleant för La Malfa), Galeote Quecedo, Goerens (suppleant för André-Léonard), Gomolka, Habsburg-Lothringen, Hoff, Kristoffersen, Lambrias, Oostlander, Pack (suppleant för Piha), Salafranca Sánchez-Neyra, Schwaiger (suppleant för Rinsche), Schroedter (suppleant för Cohn-Bendit), Terrón i Cusí (suppleant för Wiersma), Theorin och Titley.

Förslaget till rekommendation ingavs den 28 januari 1999.

Fristen för ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken det skall behandlas.

A.
FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION

Europaparlamentets rekommendation om inrättandet av en europeisk civil fredskår

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av förslaget till rekommendation till rådet från Spencer och 38 andra ledamöter om inrättandet av en europeisk civil fredskår (B4-0791/98),
- med beaktande av artikel J 7 i EU-fördraget,
- med beaktande av artikel 46.3 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor (A4-0047/99), och av följande skäl:
 - A. Det kalla kriget är slut, men har ersatts av allt fler konflikthärddar inom och mellan stater, såväl i som utanför Europa, med växande internationella, politiska, ekonomiska, miljömässiga och militära konsekvenser.
 - B. Dessa konflikter är så mångfasetterade att de ofta är svåra att förstå och hantera på grund av bristande begrepp, strukturer, metoder och instrument.
 - C. Militära insatser i internationella konflikter måste ofta kombineras med politiska insatser för att nå fram till verklig försoning mellan de stridande, få slut på våldskonflikterna och återupprätta ett ömsesidigt förtroende.
 - D. Man bör genomföra ytterligare undersökningar om vilken roll civilpersoner skulle kunna spela i konfliktsituationer.
 - E. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner om inrättande av en europeisk civil fredskår.
 - F. Ett sådant initiativ bör betraktas som ytterligare en möjlighet för EU att förstärka sin externa verksamhet på området för konfliktförebyggande och fredlig konfliktlösning.
 - G. En europeisk civil fredskår bör absolut inte uppfattas som ett alternativ till vanliga fredsbevarande uppdrag eller överlappa arbetet inom organisationer som redan är verksamma på detta område, t.ex. OSSE och UNHCR, utan snarare som ett komplement, vid behov, till konfliktförebyggande militära insatser i samarbete med OSSE och FN.
 - H. Utsikterna till en framtida utvidgning av unionen gör det ännu mer nödvändigt och brådskande att reformera och stärka den befintliga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

- I. EU har redan inrättat en observatörskår (European Community Monitoring Mission, ECMM) för kriget i före detta Jugoslavien, och denna skulle kunna användas som utgångspunkt för att inrätta en europeisk civil fredskår.
 - J. Erfarenheterna från ECMM och uppdraget i Kosovo visar emellertid att en europeisk civil fredskår har begränsade möjligheter.
 - K. En olämplig utstationering av obeväpnade observatörer, som lätt kan tas som gisslan, kan även ge politiskt oönskade effekter.
 - L. Många specialiserade frivilligorganisationer, flera med ingående och omfattande praktisk erfarenhet, skulle kunna ge värdefulla bidrag till ett sådant projekt.
 - M. Alla civila personer som deltar i en fredskår måste ges riktig utbildning.
 - N. Man måste undvika att den europeiska civila fredskåren blir en stor och rigid organisatorisk struktur som ger upphov till omfattande och fruktlösa utgifter och förhindrar en flexibel användning av medel från olika källor, både icke-statliga och statliga.
1. Parlamentet rekommenderar rådet att utföra en genomförbarhetsstudie om möjligheten att inrätta en europeisk civil fredskår inom ramen för en starkare och mer effektiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
 2. rekommenderar rådet att därvid granska möjligheten för konkreta fredsskapande åtgärder såsom medling och förtroendeskapande bland de stridande parterna, humanitärt bistånd, återintegrering (bland annat genom att avväpna och avmobilisera tidigare stridande), rehabilitering och återuppbyggnad samt övervakning och förbättring av situationen för de mänskliga rättigheterna,
 3. rekommenderar rådet att införa en flexibel minimistruktur vars enda syfte skall vara att registrera och mobilisera de resurser som de icke-statliga organisationerna och staterna ställer till förfogande, och eventuellt bidra till att samordna dessa resurser,
 4. rekommenderar rådet att ge enheten för tidig förvarning i uppdrag att utreda och identifiera situationer där en europeisk civil fredskår skulle kunna sättas in,
 5. rekommenderar rådet att rapportera till Europaparlamentet om ECMM och göra en fullständig utvärdering av detta organs roll och framtida möjligheter och begränsningar,
 6. rekommenderar rådet och kommissionen att i samband med denna genomförbarhetsstudie hålla en utfrågning för att göra en djupgående bedömning av vilken roll frivilligorganisationerna har spelat för fredlig konfliktlösning och förebyggande av våld i före detta Jugoslavien och Kaukasien,
 7. uppdrar åt sin ordförande att vidarebefordra denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen.

B. MOTIVERING

EN EUROPEISK CIVIL FREDSKÅR (ECPC)

Inledning

Den konfliktsituation som vi nu ställts inför vid slutet av "det kalla kriget" har kännetecknats av ett ökande antal inomstatliga konflikter med växande internationella, politiska, ekonomiska, ekologiska och militära återverkningar. Utvecklingen har lett till ett ökat behov av och en större legitimitet för interventioner utifrån, vilket i sin tur innebär en större utmaning för internationella organisationer som Europeiska unionen att engagera sig. Dessa organisationer ställs dock inför de problem som skapas på grund av konflikternas mångfasetterade karaktär, vilket gör dem svåra att förstå och hantera. Det saknas lämpliga begrepp, strukturer, metoder och instrument (bland annat basmaterial och utbildad personal) och det har blivit allt tydligare att det inte räcker att förlita sig på de traditionella resurser som förknippas med diplomatiska eller militära strategier. Man måste därför anta ett fredsskapande helhetssynsätt, vari ingår humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och konfliktlösning. Interventioner måste samordnas på internationell nivå, vara anpassade till behovet hos befolkningen i konfliktområdet, vara förenliga med det civila samhället och andra aktörer på fältet, bygga på icke-våld och vara skilda från militära aktioner, vara flexibla och praktiska och kunna motverka eskalerande våld i ett tidigt skede.

Bourlanges/Martin-betänkandet, som antogs av Europaparlamentet den 17 maj 1995 vid plenarsammanträdet i Strasbourg, erkände för första gången behovet av att "ett första steg mot att bidra till förebyggande av konflikter skulle kunna vara att inrätta en europeisk civil fredskår (bl.a. bestående av vapenvägrare) tillsammans med utbildning av observatörer, medlare och specialister på konfliktlösning". Flera gånger sedan dess har Europaparlamentet bekräftat detta uttalande, senast i ett betänkande om genomförandet av GUSP. Sedan dess har följande bild av en europeisk civil fredskår vuxit fram.

Mål

ECPC:s främsta prioritet kommer att vara omvandling av konflikter som skapats av människor, t.ex. genom att förhindra att våldskonflikter eskalerar och bidra till avspänning av konflikter. ECPC:s uppdrag skall i alla lägen vara uteslutande **civila** till karaktären. Särskild tyngd kommer att läggas på förebyggande av konflikter, eftersom det är mer humant och mindre kostsamt jämfört med återuppbyggnad efter en konflikt. ECPC skall dock också kunna gripa in efter naturkatastrofer och dess ingripanden skall inte vara begränsade till ett visst område (till exempel Europa).

ECPC skall bygga på en helhetssyn, som *bland annat* inbegriper politiska och ekonomiska insatser, samt ett förbättrat politiskt deltagande och uppdragets ekonomiska sammanhang. Eftersom man vid konfliktomvandling måste åtgärda alla nivåer i utdragna konflikter, kommer ECPC:s uppdrag att vara multifunktionellt. Konkreta exempel på ECPC:s fredsskapande åtgärder är medling och förtroendeskapande bland de stridande parterna, humanitärt bistånd (bl.a. livsmedel, vatten, sanitet och hälsovård), återintegrering (bl.a. att avväpna och avmobilisera tidigare stridande samt ge stöd till fördrivna, flyktingar och andra sårbara grupper), rehabilitering och återuppbyggnad, stabilisering av ekonomiska strukturer (bl.a. att skapa ekonomiska kopplingar), övervakning och förbättring av situationen för mänskliga rättigheter och möjliggörande av politiskt deltagande (t.ex. övervakning

av och stöd vid val), tillfälligt myndighetsutövande för att underlätta stabiliteten på kort sikt, information och skapande av utbildningsstrukturer och -program avsedda att undanröja orättvisor och fiendebilder samt informationskampanjer och utbildning av människor i och kring de aktuella fredsskapande åtgärderna. Ingenting av detta kan direkt påtvingas parterna, men genom politiskt stöd utifrån kan deras samarbete underlättas.

Framgången i utförandet av dessa uppgifter kommer att bero på i vilken omfattning som ECPC kommer att kunna förbättra förhållandet mellan humanitärt bistånd, förtroendeskapande och ekonomiskt samarbete. Inget av dessa områden kan stödjas med framgång utan att de kopplas till varandra. Framgångsrikt humanitärt bistånd och återuppbyggnad efter ett krig, till exempel, beror ju på hur man lyckas med att skapa förtroende mellan parterna i konflikten. Den materiella återuppbyggnaden har därför till uppgift att involvera parterna i konflikten i gemensamma projekt.

ECPC bör vara ett officiellt organ, skapat av EU och verksamt under EU:s överinseende. I förhållande till EU-organ och EU:s medlemsstater skulle ECPC se till att

- EU-medel läggs på projekt som överensstämmer med EU:s intressen,
- EU-stöd synliggörs,
- EU:s medlemsstater ges stöd i förberedelse och rekrytering av den personal som skickas ut,
- samordningen underlättas mellan EU:s medlemsstater och andra aktörer som erhåller EU-medel för fredsskapande åtgärder och att överlappningar undviks,
- EU-medel används på ett effektivt sätt.

ECPC skall bara arbeta under mandat som stöds av FN eller dess regionala organisationer: OSSE, OAU eller OAS. Kåren skall bidra till att skapa de nödvändiga kopplingarna mellan å ena sidan de diplomatiska ansträngningarna och å andra sidan det civila samhället. Som ett fredsskapande organ kommer ECPC:s arbete att vara skilt från de fredsskapande åtgärderna på det diplomatiska området. Frånvaron av militära våldsåtgärder, någon form av eldupphör-avtal och samtycke från de viktigaste parterna i konflikten kommer att vara förutsättningar för ECPC:s uppdrag. Som officiellt organ skiljer sig ECPC från icke-statliga organisationer. ECPC:s arbete kommer dock att bygga på ett framgångsrikt samarbete med de icke-statliga organisationerna och kommer att förstärka och legitimera deras arbete. ECPC skall byggas upp och organiseras oberoende av militära organ, men kommer att förlita sig på samarbete med militären när ECPC:s uppdrag sammanfaller med fredsbevarande insatser.

Personal och struktur

ECPC skall bestå av två delar:

1. En kärna av heltidsanställda yrkesmän och -kvinnor som skall utföra ledningsuppgifter och tillse att det finns en kontinuitet (dvs. ett sekretariat för förvaltning och ledning, rekrytering, förberedelser, utsändande, avrapportering och samband), samt
2. en pool av uppdragsspecifika yrkesmän och -kvinnor (bl.a. specialister, med eller utan tidigare erfarenhet, men alla väl utbildade) som kan kallas in för särskilda uppdrag, antingen som deltidsanställda eller som fältarbetare på kort sikt (inbegripet frivilliga vapenvägrare och obetalda volontärer). Rekryteringen skall bygga på en proportionell representation bland EU:s medlemsstater.

Förberedelser

Allmänna förberedelser

All personal skall förberedas för uppdragets allmänna förutsättningar (t.ex. brist på tillräcklig materiellinfrastruktur, starka fördomar och fiendebilder, våldsbenägenhet, otillräckliga sjukvårds- och underhållssystem, vilket utgör en utmaning för personalen, både personligt och för deras sociala förmåga att samarbeta i en multikulturell miljö långt borta från sina normala liv). I de allmänna förberedelserna skall även ingå att utveckla hållbara färdigheter som är användbara under extrema förhållanden och som kan tillämpas på ett brett spektrum av konfliktsituationer. Förberedelserna skall syfta till att skapa en allmän förståelse som skall omfatta inlärande av ett gemensamt kommunikationssätt och utgöra begreppsbas att luta sig mot för EU-personal med olika yrkesbakgrund och kulturell bakgrund, så att de kan arbeta i länder med människor från olika kulturer. De allmänna förberedelserna bör även ge de rekryterade grundläggande kunskap om fredsskapande arbete och de berörda organisationerna (dvs. FN, OSSE, icke-statliga organisationer).

Funktionsspecifika förberedelser

Eftersom konflikter har så många olika dimensioner är det mycket svårt att förstå och hantera dem, och professionell erfarenhet måste vägas samman med strategin för konfliktomvandling och de särskilda målen som det handlar om. Oavsett vilket uppdrag som personalen får, bör alla genomgå funktionsspecifika förberedelser, som informerar dem om åtminstone en av de viktigaste uppdragsfunktionerna.

Uppdragsspecifika förberedelser

Den personal som skickas ut måste också vara bekant med de särskilda förhållanden som den kommer att stöta på under specifika uppdrag och de roller som den kommer att spela. Därför krävs uppdragsspecifika förberedelser både före utsändandet och på fältet.

Avrapportering efter avslutat uppdrag

Slutligen är avrapportering efter avslutat uppdrag viktigt för personal och ECPC för att utvärdera och utnyttja erfarenheterna och förbättra förberedelserna och resultatet på fältet.

Rekrytering

För att se till att endast kvalificerad personal rekryteras måste ECPC bygga upp

- a) en omfattande databas med tillgänglig personal inklusive register som finns tillgängliga för alla EU-stater och utbildningsinstitutioner,
- b) heltäckande rekryteringsförfaranden, där information om kvalificerad personal regelbundet kan utbytas mellan berörda institutioner samt
- c) en grund för rekrytering i medlemsstaterna genom att lägga fram fördelarna med att ECPC deltar i fredsskapande arbete och vidtar juridiska och ekonomiska åtgärder för jobsäkerhet och medicinska förberedelser inför uppdragen.

Utplacering

En utplacering måste organiseras utifrån det mandat som man har för uppdraget. Mandatet måste vara otvetydigt och genomförbart med tillgängliga resurser. Man måste se till att nödvändig utrustning införskaffats samt att försäkring och personalens resedetaljer lösts före avresan.

Finansiering

Finansiering skall ske via EU och dess medlemsstater. För att underlätta upprättandet av ECPC enligt å ena sidan de tillgängliga resurserna och, å andra sidan, det allmänna behovet, bör en stadig tillväxt av ECPC planeras, inledas med ett pilotprojekt och följas av kontinuerlig övervakning och "fininställning".

Institutionsfrågor

ECPC bör inrättas som en särskild tjänst under kommissionens generaldirektorat I, med en generaldirektör som ansvarig och som rapporterar till kommissionsledamoten för utrikesfrågor samt till EU:s "utrikesminister" som snart skall utses. För att garantera nödvändig driftsflexibilitet skulle kåren kunna byggas upp efter samma modell som ECHO.

Slutsatser

Den potentiella roll som civila kan spela för förebyggande och fredlig lösning av konflikter måste utvärderas ytterligare. Det händer rätt ofta att konflikter blossar upp igen efter ett militärt fredsbevarande uppdrag eftersom de inre orsakerna till våldet inte har lösts. Det militära svaret är visserligen nödvändigt för att stoppa våldet, men det räcker inte för att få parterna till en verklig försoning. I det avseendet bör EU ta tillvara idén bakom ECPC som ett sätt att förbättra och effektivisera sina åtgärder utomlands. Underlättande av en dialog och återskapande av ömsesidigt förtroende är uppgifter som borde ingå i varje fredsuppdrag, men som alltför ofta glöms bort. En stabil fred kan först uppnås utifrån en verklig försoningsprocess. Civil diplomati är mjukare och mer flexibel och bör användas som komplement till eller fortsättning eller avslutning på militära fredsbevarande insatser. EU har en fantastisk möjlighet att stärka sin gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genom att skapa det här nya, praktiska instrumentet, som skulle kunna göras tillgängligt för stridande parter för att förhindra att våldet eskalerar och i stället bidra till en fredlig lösning av konflikter.

B4-0791/98

Förslag till rekommendation om den europeiska civila fredskåren

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av artikel J 7 i EU-fördraget,
- med beaktande av artikel 46.1 i arbetsordningen, och av följande skäl:
 - A. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner om ett eventuellt inrättande av en europeisk civil fredskår.
 - B. En dylik fredskår skulle med all säkerhet kunna ge ett positivt bidrag till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och i synnerhet stärka unionens förmåga när det gäller att förhindra att konflikter i och mellan tredje länder trappas upp till våldshandlingar.
- 1. Parlamentet rekommenderar att rådet
 - a) agerar utifrån parlamentets uttryckliga önskemål om att rådet utan dröjsmål skall anmoda kommissionen att utföra en genomförbarhetsstudie beträffande inrättande av en europeisk civil fredskår, som bör vara avslutad senast i slutet av 1999,
 - b) i det fall att studien utfaller positivt inleder ett pilotprojekt som ett första steg inför inrättandet av en europeisk civil fredskår.
- 2. uppdrar åt sin ordförande att vidarebefordra denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen.

Lars Danielssons svar på muntlig fråga H-0031/01

Danielsson, rådet:

Konfliktförebyggande och krishantering med användning av samtliga civila och vid behov militära instrument är en mycket viktig prioritering för EU. Detta har återspeglats i slutsatserna från Europeiska rådets möten fram t.o.m. mötet i Nice.

Det svenska ordförandeskapet går aktivt vidare med det uppdrag som det fick av Europeiska rådet i Nice. Arbetet är ganska komplicerat både på det civila och på det militära området eftersom EU skapar nya resurser och strukturer. Arbetet på det civila området koncentreras nu till att uppnå det konkreta mål som fastställdes vid toppmötet i Feira, nämligen att år 2003 kunna sätta in upp till 5 000 poliser för internationella uppdrag inom hela skalan av konfliktförebyggande och krishanteringsoperationer. 1 000 poliser skall kunna sättas in inom 30 dagar.

Arbetet inom andra prioriterade områden som fastställdes i Feira – i synnerhet när det gäller att stärka rättsstatsprincipen, men också räddningstjänsten och den civila förvaltningen – fortskrider.

Vidare har det svenska ordförandeskapet klargjort att det är lämpligt, allteftersom EU:s civila krishantering fortsätter att utvecklas, att fastställa även andra områden inom ramen för civil krishantering där EU:s resurser kan behöva utvecklas eller tillämpas mer effektivt. Sådana områden skulle t.ex. kunna vara sakkunskap vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter samt övervakare och observatörer av olika slag.

Mekanismer för ett förbättrat samarbete med frivilligorganisationer som deltar i konfliktförebyggande och i fredsskapande insatser efter en konflikt, liksom förbättringar av EU:s diplomatiska instrument för konfliktförebyggande, kommer även att lyftas fram i det europeiska programmet för konfliktförebyggande, vilket förväntas bli godkänt av Europeiska rådet i Göteborg.

Vid sidan av detta har unionen reformerat och koncentrerat sina övervakningsmissioners arbete och ställt det under generalsekreterarens kontroll. Övervakningsmissionen visade för övrigt sitt värde nyligen när den sattes in i Presevodalen.

Allt detta arbete går i samma riktning och har samma mål som Europaparlamentets rekommendation om inrättande av en civil fredskår. Rådet föredrar att fullfölja det tidigare nämnda arbetet, dvs. en operativ kapacitet på fältet före årets slut med de mål och de tidsfrister som Europeiska rådet har angett. Rådet kommer därefter att ha bättre möjligheter att bedöma vilka ytterligare arrangemang som kan vara motiverade eller nödvändiga.

**Berghof Research Center for Constructive
Conflict Management (Berlin) in co-operation with the International
Security Information Service, Europe (Brussels)**

Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC)

for DG Research, European Parliament
January 2004

Principal author: **Catriona Gourlay** (Executive Director, International Security Information Service, Europe)

Martina Fischer (Acting Director, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin) and **Alexander Rossi** (Centro di Studi Difesa Civile, Rome) and **Babs Sivertsen** (Norwegian Peace Alliance, Oslo) have contributed suggestions and ideas.

Contact & Responsibility:

Dr. Martina Fischer (Acting Director)

Berghof Research Center
for Constructive Conflict Management

Altensteinstr. 48a,
14195 Berlin, Germany
Tel: +49-30-844154-32/-0
Fax +49-30-844154-99
E-mail: martina.fischer@berghof-center.org

Catriona Gourlay (Executive Director)

International Security Information
Service, (ISIS) Europe

Rue du Faucon, 9
1000 Brussels, Belgium
Tel: +32 2 514 2203 (h)
Tel: +32 2 230 7446 (w)
E-mail: cgourlay@isis-europe.org

Abstract

This study explores how the proposal for a European Civil Peace Corps (ECPC) might contribute to EU civilian capacities for conflict prevention, crisis management and post conflict peace building. It tracks the progressive identification of EU civilian approaches with the activities conducted within the context of the European Security and Defence Policy (ESDP) within the second pillar, and shows how the ESDP approach is limited and institutionally and practically divorced from conflict prevention, crisis management and post-conflict reconstruction activities supported by the Commission. In this context the ECPC proposal could usefully be developed to bridge institutional divides and fill capability gaps by: a) providing a more integrated mechanism for civilian crisis management planning, training, recruitment and deployment and/or b) establishing a distinct ECPC ‘service’ which incorporates relevant expertise from non-state experts into the Union’s growing crisis management toolbox. The proposals developed are complementary and all serve the end of improving EU conflict prevention and civilian crisis management capabilities.

Part I: The history and context of EU civilian crisis management

1.1 Background to the European Parliament’s ECPC proposal

When the proposal to create a European Civil Peace Corps (ECPC) was first introduced by Alexander Langer, MEP in 1994, the EU had not yet developed its instruments for conflict prevention or crisis management. Alexander Langer’s proposal was intended to raise awareness in the EU-member states about the effectiveness of constructive civilian engagement, given the experience gained in violent intergroup/intrastate conflicts such as in the Balkans. This showed that external interventions need to approach various levels of the affected society and involve a variety of actors and expertise so as to build local capacities to sustain the de-escalation and peacebuilding processes. Moreover, interventions need to support sustainable structures for peaceful co-existence and conflict resolution. The Langer proposal was then an innovative initiative to develop the EU’s capabilities to enable the engagement of civilians – professionals and conscientious objectors – usually before the outbreak of violent crisis, to perform functions including: human rights monitoring, accompaniment measures for endangered persons and refugees, local mediation, community building, reform of political and legal institutions and local capacity building including support for the independent media and civil society. Recent wars and post conflict situations have also shown that these prevention measures are also relevant in the regeneration of war torn societies. Yet, in these situations additional initiatives such as trauma work and the re-integration of refugees and former combatants are needed to ‘deal with the past’ and guarantee successful conflict transformation and prevent outbreaks of further violence.

Since 1995, the EU has developed a number of structures and processes to improve its civilian (and military) crisis management capabilities within the framework of European Security and Defence Policy (ESDP) and through first pillar mechanisms. These developments are acknowledged and built upon in the most recent European Parliament statement on the establishment of a European Civil Peace Corps of 2001¹. The proposal’s ambitions remained similar: ‘to prevent crisis situations from escalating into violence, by making full use of the resources of civil society’, but the fundamental nature of the ECPC was redefined as ‘the co-ordination, at a European level, of the training and deployment of civilian specialists’ to carry out an expanded range of tasks including: ‘arbitration, mediation, distribution of non-partisan information, de-traumatization, and confidence building between the warring parties, humanitarian aid, reintegration, rehabilitation, reconstruction, education, and monitoring and improving the human rights situation, including human rights accompaniment measures’. According to this proposal, the ECPC would fall under the responsibility of the Commission, and be supported through its Rapid Reaction (funding) Mechanism. Nevertheless, mention is also made of the European Union Monitoring Mission (EUMM) and the report calls on the Council ‘to make a full and critical evaluation of the work of the EUMM...[its]... shortcomings and the possible new tasks in relation to the establishment of a European Civil Peace Corps...’.

¹ European Parliament resolution on the Commission Communication on Conflict Prevention (A5-0394/2001).

Since the 2001 European Parliament proposal for an ECPC serves as the point of departure for this feasibility study, there are a number of features that are worth highlighting from the outset:

1. The personnel of the ECPC are ‘trained specialists’. Personnel engaged in ECPC activities are therefore volunteer professionals rather than untrained volunteers.
2. These personnel should conduct a number of tasks that are relevant to pre-crisis activities such as monitoring, mediation, human rights accompaniment, support for the independent media, as well as post crisis situations. The above-mentioned activities are relevant here too as are post-conflict reconciliation, reintegration, rehabilitation, and reconstruction tasks.
3. These personnel should be rapidly deployed through flexible, short-term crisis management funding mechanisms (the Rapid Reaction Mechanism) of the Commission, although attention should also be paid to developing an integrated approach to relevant Council mechanisms such as EU Monitoring Missions.

In short, the challenge that this paper will take up is how civilian experts might best be mobilised to perform crisis prevention and post-conflict reconstruction tasks within an efficient and coherent EU framework for civilian crisis management. Emphasis will be placed, in particular, on how the EU might draw on non-governmental expertise relevant to these tasks.

1.2 Institutional developments and EU civilian crisis management (CCM)

1.2.1 CM within the framework of ESDP: The four priority areas

At the Feira European Council, civilian instruments for civilian crisis management within the context of ESDP were broken down into advisory, training and monitoring, as well as executive tasks within four priority areas – police, rule of law, civilian administration and civil protection – and it is these priorities that have shaped the EU’s approach to the development of civilian capabilities. The EU method for enhancing civilian capabilities has been borrowed from the military and consists of setting quantitative targets, holding pledging conferences at which member states have committed a specific number of relevant national experts (generally civil servants) and, in working groups within the Council Secretariat, developing concept papers in each of the four priority areas outlining the conditions for the deployment of an operation and what it might do on the ground.

Briefly, in the area of **police**, this has led to member states pledging, collectively over 5000 police officers available for international police missions, 1000 of them to be deployable within 30 days. The EU has also launched the European Union Police (training) Mission in Bosnia Herzegovina and in Macedonia (*Proxima*). In the area of **rule of law**, member states have collectively pledged over 200 judges, prosecutors, lawyers, and correctional officers for use in civilian operations. In the area of **civil administration**, member states are looking to identify civil administrators to ‘set up, or ensure the existence of, a functional administrative apparatus, while promoting transition to local ownership as early as possible’. Member States noted that civilian experts could provide: general administrative functions such as registration of property, elections and taxation; social functions such as education, social services and medical services; and infrastructure functions such as water supply, energy supply and telecommunications. Both quantitative and qualitative aspects of the EU’s goals in this area still require further elaboration however. Within the area of **civil protection**, it is envisioned that member state civil protection mechanisms, developed for protection and rescue tasks at the national level, will be adapted to provide assistance during and after a crisis to, *inter alia*, humanitarian actors in covering the immediate survival and protection needs of affected populations in such tasks as search and rescue, construction of refugee camps and systems of communication. The quantitative targets are for: 2-3 assessment teams of 10 experts to be dispatched within 3-7 hours; civil protection intervention teams of up to 2,000 persons; and supplementary specialized services from governmental or non-governmental services to be dispatched within a week.

The Irish Presidency has, however, suggested that it is willing to revisit this approach and has stressed its belief that the Feira headline goals should be implemented as one. This should provide opportunities for a more integrated approach to the deployment of civilian experts from different sectors.

More generally it is worth noting that in this context of capability development civilian capabilities effectively consist of personnel from member states that are essentially civil servants, employed by the state to work in national or local structures. This means that these personnel do not generally include non-state experts, with relevant practical experience and/or local or specialist knowledge (including independent consultants, academics or professionals engaged in NGO activities). Moreover, these personnel are not generally easily or readily available for the short-term deployment in international missions. Member states may be reluctant to send them on such missions when they are needed for their domestic duties, and the individuals themselves may have little incentive in the way of career structure and financial inducements to volunteer for such extraordinary and potentially dangerous operations. These personnel will also need to be equipped for international missions; they are not self-standing.

1.2.2 CCM and first pillar activities

The question of competence is complicated by the fact that the term ‘civilian crisis management’ means different things to different people. The Commission notes that while EU civilian missions within the ESDP context are a politically important tool, there is a whole range of tools for civilian crisis management, the bulk of which are organised under the first pillar. It can be noted that while the first ESDP ‘crisis management’ operation was launched in Bosnia eight years after the Dayton accords, first pillar assistance has been used to support the political stabilisation of the country since the end of the conflict. Indeed, the Commission’s claim to competence in this area seems undisputable. It has long been engaged in post-conflict institution building and has developed mechanisms to expedite the delivery of support for crisis management and post-conflict peace-building activities under the Rapid Reaction Mechanism. More specifically, the Commission has experience in managing electoral observation missions and the civil protection mechanism. It also provides personnel and support to UN, OSCE and operations of other partners including NGOs in the fields of rule of law, civilian administration, police and reconciliation efforts such as assistance to truth and reconciliation commissions and investigations of genocide. In addition to crisis management and reconstruction efforts, the Commission also currently supports a number of pre-crisis, conflict prevention activities including, but not limited to: human rights monitoring, democracy and human rights programmes that aim to build capacity in civil society as well and promote good governance (including security sector reform) and support for the independent media.

A noteworthy feature of the Commission’s engagement in conflict prevention and civilian crisis management is the fact that the actors typically implementing Commission-funded conflict prevention, crisis management or post conflict reconstruction activities are usually other international organisations (typically the UN or OSCE) or non-governmental organisations. The Commission is therefore not in the business of managing large-scale deployments of personnel from member states. It is also important to note that the Commission remains responsible for the financial management of all such operations (including ESDP operations) and is accountable to the European Parliament for budgetary control. While budgetary procedures and financial regulations ensure democratic and administrative control, they are, however, cumbersome and not conducive to flexible and rapid funding required in anticipation or response to crises. Commission funding mechanisms are complex and generally not geared towards the support for NGOs or other actors engaged in activities related to conflict. With the exception of the Rapid Reaction Mechanism (RRM), they have not been adapted for crisis management operations, and even in the case of the RRM, the fact that it can only support actions for up to six months has limited its usefulness since many if not all post-conflict reconstruction projects can not be completed within such a short timeframe, and follow-on funding is difficult to secure from other budget lines. Finally, it is worth remembering that while the coherence of first pillar action across different sectors (such as trade and foreign affairs) remains limited, mechanisms have been developed to improve the coherence of security and development activities within the Commission. The involvement of the Commission in crisis management therefore offers the best chance of ensuring that these activities are tied to longer-term reconstruction and development activities.

1.2.3 Planning, mission support and evaluation

The Council recognizes that EU planning and mission support for civilian operations are clearly inadequate and need reinforcement. The EU’s experience with its first ESDP mission, the EU Police

Mission (EUPM) in Bosnia Herzegovina, exposed capability shortfalls in all aspects of administrative and logistical planning. These are set to become more acute now that the Council is engaged in operation *Proxima* in the Yugoslav Republic of Macedonia, is planning to establish an integrated police unit in Kinshasa and is exploring options for a possible police mission in Afghanistan. Indeed, the short history of ESDP suggests that the EU will most frequently be called on to conduct civilian operations rather than high-end military ones.

This capabilities gap in planning and mission support is not surprising, however, given that the procedures and staff of the Council Secretariat have not yet been adapted for these functions. Whereas the Council Secretariat has been augmented with some 150 Military Staff to enable strategic-level planning for military operations, there are only 15 staff working within DG E in the Council Secretariat that can take on new tasks with regard to civilian operations. Moreover, while military operations rely on national level or NATO headquarters for operational planning, EU staff working on civilian operations in Brussels are responsible for strategic and operational planning as well as mission support, and have no recourse to external planning entities. The EU deals with this by delegating much of the detailed planning of missions to the head of mission and an advance party. Moreover, some important elements of the planning and administration of civilian missions are shared with the Commission, which notably has responsibility for legal issues, budgetary management and procurement.

Initiatives have been undertaken in the past year to address the planning and mission support capabilities gap. In November 2002, the Secretary General/High Representative (SG/HR) was tasked by the Council to develop the work on establishing an appropriate EU planning and mission support capability 'as soon as possible'. This was to be based within the Council General Secretariat (CGS), and build on synergies with the Commission. In July 2003 the SG/HR's presented concrete recommendations to strengthen the mission support within the CGS². The SG/HR identified shortages of personnel in support of all four priority areas (police, rule of law, civil administration and civil protection) and horizontal mission support tasks, including operational back-up/communications, security and safety management, as well as information and best practices/lessons learned. To fill this gap, the SG/HR proposed that 27 new posts should be created within the CGS, with a balance between permanent officials and seconded experts³.

More recently, in December 2003 the deal on operational planning agreed between the UK, France and Germany⁴, foresees the establishment of a cell within the EU Military Staff (EUMS) in the Council with civil and military components, to *inter alia*: 'link work across the EU on anticipating crises, including opportunities for conflict prevention and post-conflict stabilization; assist in planning and co-ordinating civilian operations; develop expertise in managing the civilian/military interface; and do strategic planning for joint civil/military operations.' This would involve the increasing integration of planning and mission-support for civilian operations with military planning in the EUMS. This may facilitate civil-military co-ordination and large-scale civilian operations, such as police operations, may benefit from the logistics and security provided by more integrated military and civilian planning. However, it is doubtful that smaller-scale rule of law and civil administration operations will benefit from a more military approach to operational planning and unclear how such an approach would improve civil-civil co-ordination across the pillar structure.

While the Commission shares the underlying objective of improving planning and mission support for civilian operations, it is therefore unsurprising that it disagrees with the Presidency's proposals that these capabilities should be developed principally within the Council framework. The Commission has argued that the SG/HR's proposals would effectively duplicate existing capacities within the Commission, such as its internal capacities to manage election observation missions, the civil protection mechanism and provide personnel and support to UN, OSCE and operations of other

² On the basis of the 37 page document 'Planning and Mission Support Capability for Civilian Crisis Management' Council of the European Union, General Secretariat, 22 July 2003.

³ Given that there are no provisions for employing additional personnel in the 2004 budget, the Presidency's response, in October 2003, was more limited and proposed the creation of 18 new posts through the reallocation of existing resources within the CGS and the request that member states and the Commission second additional staff to the CGS.

⁴ 'European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations' Council Press Release, 15 December 2003 accessible at <http://ue.eu.int/en/summ.htm>.

partners in the fields of rule of law, civilian administration and police⁵. As mentioned above, the Commission sees civilian crisis management in broader terms and argues that if the EU is to adopt a narrow second pillar approach to crisis management operations, it will deny itself of the enormous capacities and expertise in the field that can be mobilized through support to other international organisations and non-governmental organisations. Consequently, the Commission favours a more integrated approach to planning and mission support, which can be used for first and second pillar instruments. This would require the establishment of an inter-institutional agency or service, which would be compatible with the future institutional architecture (see below). Such a service would provide a common platform for all EU civilian missions, irrespective of the funding source, and could be tasked by the Council or the Commission according to their respective mandates and, in the future, by the Foreign Minister. The Commission argues that this would be the most efficient solution and points to the inefficiency of Council working groups, staffed by generalists rather than specialists, taking on the technical tasks of operational planning and mission support.

The important issue of the evaluation of EU operations is also linked to planning and mission support. Currently there are internal second pillar evaluation mechanisms in place in relation to EU crisis management operations. These involve reporting processes from within the Council Secretariat, whereby others may be invited to submit relevant comments, i.e. the UN in the case of the EU Police Mission. Ideally, this important tool for institutional learning should also be developed along with planning capacities, and in order to learn lessons about coherence and cross-pillar co-ordination the evaluation process should be broadened to include opinions from other institutional actors such as the Commission and independent experts.

1.2.4 Recruitment

Improving the quality and deployability of civilian personnel is evidently crucial for the development of EU civilian crisis management capabilities. The current recruitment process for ESDP civilian crisis management operations relies on member states delivering suitable personnel for EU missions. Problematic features of the current system include the fact that recruitment mechanisms across the member states vary and, in the absence of an efficient co-ordinating mechanism to help manage inputs from member states, this can lead to delays and shortfalls. These problems are not new. Similar issues have been encountered with recruitment for OSCE or UN operations, and indeed, it is generally the same civilian experts that are available for these and EU missions. The EU might therefore benefit from using some of the models developed within other institutional contexts and making better use of national rosters compiled for UN and OSCE operations.

More importantly, while the recruitment procedures of some member states include experts outside the civil service, most national systems are limited to the internal recruitment of civil servants and therefore non-governmental expertise is largely excluded from ESDP civilian operations. Given the generic problems associated with extracting civilian experts from their domestic duties and providing sufficient incentives for them to leave on foreign missions, the pool of personnel available is thereby far more limited than if it were to include non-state experts.

A 'preparatory study for the deployment of professional volunteers'⁶ commissioned by the European Commission in 2003 illustrates this point. The study aimed to identify organisations that could identify and contribute personnel for EC external assistance programmes relating to conflict prevention and post-conflict reconstruction. More specifically it aimed to identify organisations able to supply professional volunteers with experience in: police and related public order functions, rule of law, public administration, peacebuilding and mediation, reconstruction and the provision of essential public services e.g. health service management, water and sanitation, power supply and telecommunications. The study examined over 200 organisations or networks that could make volunteers with professional experience in these sectors available for work overseas. These included: not-for profit network organisations of retired or near retirement persons from the public and private

⁵ These arguments were presented in an internal document 'Comments by the Services of the European Commission on the paper of 25 July presented by the Secretary General/High Representative on Planning and Mission Support capability for EU Civilian Missions'.

⁶ This study was commissioned in early 2003. It has not been published and does not present the Commission's position. Nevertheless the Commission has agreed to the reproduction of data in this report for this study.

sectors, NGOs dedicated to peacebuilding and/or mediation, professional and commercial entities providing experts for a fee, professional associations and trade unions as well as other key networks. Estimated total sector capacity figures (excluding civil servants) are: Rule of law 930; Police 505; public administration 11,200; peacebuilding and mediation 1110; reconstruction 64,000; provision of public services 5100. While only approximate, these figures illustrate that in the sectors or rule of law, public administration and reconstruction there is relatively more capacity available in the private or non-governmental sectors than that pledged by member states, with the exception of police where member states have pledged over 5000. Limiting recruitment of civilian crisis management personnel to national civil servants therefore appears unnecessarily restrictive, and clearly reduces the EU's overall capacity. Moreover, it is also unclear whether national civil servants are always the most appropriate personnel for international operations. Non-governmental experts, including those engaged in the development field, may have more relevant international experience and see it as in their career (or post-career) interests to volunteer for such operations.

1.2.5 Training

It is widely agreed that civilian personnel should all have common core skills and training background to improve co-ordination between national experts in EU operations. Two years ago the Commission launched an initiative on training for civilian aspects of crisis management in order to improve the preparation and readiness of civilian personnel. The initiative is now in its third phase. In its first phase, a network of EU-wide training bodies developed proposals for a common approach and for harmonised training programmes. In the second phase, these programmes have been implemented by an informal "EU Group on Training", composed of project partners from 12 member states. The second phase was evaluated at a conference in Rome 20-21 October 2003 and a broadly positive evaluation means that more resources will now be available for further training courses.

While such common training initiatives may be necessary, they are hardly sufficient, and the EU also needs to encourage member states to recognise the relevance of alternative practical experience and training courses in their selection processes. Moreover, there is currently no link between training courses and deployment. It is estimated that over half of the participants in the EC funded training courses hosted to date had no intention of ever being deployed on an EU civilian crisis management mission and there is no (centralized) record kept of individuals that attended these courses. Mechanisms need to be introduced to ensure that those trained are also willing and able to take part in EU operations and co-ordination with parallel training initiatives - including those of the UN and OSCE - should be improved. There is also a trend towards making this training available to civilian and military personnel⁷.

To summarise, the current trend appears to be in the direction of the 'second pillarisation' of civilian crisis management with the Council gaining greater control over the development of a co-ordinated EU Training Policy, encompassing both civilian and military dimensions of ESDP and member states retaining absolute control over the recruitment of personnel for civilian operations. In future, it is likely that the Civilian Committee in the Council (CIVCOM) will oversee both training and recruitment. Indeed Irish Presidency ambitions in this area include the development of a more robust and operational CIVCOM and the development of the EU training mechanism and expert rosters.

1.2.6 Implications of the IGC for CCM

Although there was no conclusion to the Intergovernmental Conference at the 12-13 December European Council, agreement on a number of proposals relevant to civilian crisis management had been reached and will likely be introduced in a new Treaty, albeit up to a year later than anticipated. Particularly relevant to institutional debates about the management of conflict prevention and crisis management is the proposal to create a 'double-hatted' EU Foreign Minister to be supported by a Joint External Service. The Council and the Commission will have to agree on the organisation of such a service, but in principle, it has the potential to provide the EU with a common platform on which to

⁷ The Swedish Folke Bernadotte Academy will launch the first training course in which both civilian and military representatives will participate.

manage a wider spectrum of crisis management instruments within the first and second pillar, in a more integrated fashion.

1.3 Shortfalls in the current institutional approaches

A fragmented and limited approach to training and recruitment

The second pillar approach to civilian crisis management focuses on the training and recruitment of national civil servants for EU crisis management operations. This may be well suited for police operations, which seek to deploy large numbers of personnel to substitute for local actors and effectively establish and run the police and justice sector for a transitional time until local capacity is developed. It may also be well suited for civil protection operations, which draw on national personnel that have already been identified for similar operations within the EU. However, within the area of rule of law it is clear that both national civil servants and independent experts have relevant expertise. Indeed, in the Anglo-Saxon legal tradition judges and defence lawyers operate strictly independently of the state and it may be more suitable to recruit them through professional associations than directly through government rosters of civil servants. It is even less evident that national civil servants are the best suited for EU monitoring missions or post-conflict institution-building activities, including in the areas of civil administration and post-conflict reconstruction and reconciliation. Conversely, civil servants with relevant expertise in sustainable development are generally excluded from national rosters. In order to maximise the chances of recruiting the most suitable personnel for such tasks, ESDP recruitment mechanisms should be adapted so that they are more open to recruiting non-state experts and more open to recruiting a broader range of experts. This may require the development of new mechanisms at the national level, perhaps building on the systems already in place for recruiting personnel for OSCE and UN operations. Moreover, national rosters should be supplemented with European-wide mechanisms managed from the Council Secretariat and/or the Commission designed to ensure that shortfalls are filled and that the operations have the right mix of trained specialists.

The link between training and recruitment should be strengthened. Willingness to volunteer for an operation should be made a pre-condition for participation in EU training courses. Likewise, EU trainers should also be able to exclude potential volunteers from future operations if they do not meet the minimum standards required. Finally, increased efforts should be made at national and EU levels to encourage non-state specialists to participate in EU training courses and accreditation schemes should be developed to acknowledge equivalent training or practical experience.

A fragmented and out-dated approach to deployment

The four priority area approach to developing civilian capacities for crisis management has included little conceptual or practical cross-over between the priority areas. Nor has comprehensive attention been paid to the operational links between military and civilian instruments, especially relating to the management of the transition from military to civilian operations. The same can also be said for the strategic and operational linkages between short-term crisis management and longer-term institution/peace building.

This approach not only limits the EU's capacity for action, it also goes against international thinking about crisis response since the 1990s. Specifically, in the UN's Brahimi report, which reflects on lessons learned from UN operations, calls for 'packages' of rapidly deployable civilian instruments. This requires not police *or* rule of law, but rather a mix of police, judicial, penal and civil administrators working together in integrated teams. These teams should be rapidly deployable to work in pre, active or post-crisis situations, alongside military operations if need be, to set the strategic groundwork for longer-term institution building. Similarly, the OSCE has adapted its crisis response along these lines, with the establishment of Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams (REACT). As stated in the OSCE's Charter for European Security agreed in Istanbul in 1999 'this rapidly deployable capability will cover a wide range of civilian expertise. It will give us the ability to address problems before they become crises and to deploy quickly the civilian component for a peacekeeping operation when needed. These teams could also be used as a surge capacity to assist the OSCE with the rapid deployment of large-scale or specialised operations.' In short, the ESDP focus on distinct priority areas and distinct missions is not sufficiently flexible or comprehensive to provide the

EU with rapidly deployable experts that can set the ground-work for follow-on larger-scale Council or Commission missions/programmes. There are signs, however, that there is some internal recognition of these shortfalls in the current approach. The Irish Presidency now supports that the four Feira headline goals should be implemented as one and supports the development of a more holistic approach to civilian crisis management.

The Irish Presidency's support for a more holistic approach to civilian crisis management should be supported and developed. The Presidency, together with the Commission, should explore different options of deployment including rapidly deployable cross-disciplinary teams. The deployment of distinct ESDP operations and relevant Commission-funded personnel should also be far more closely planned for and managed to ensure a coherent and integrated response (see suggestions below).

EC funding mechanisms ill-suited for civilian crisis management

The only new funding mechanism that has been developed after the EU took on crisis management tasks and developed ESDP is the Rapid Reaction Mechanism. This has a budget of approximately € 35 million per year. It enables the Commission to disburse funds to projects, often with overtly political aims, with a variety of conflict prevention and post-conflict reconstruction functions. While this new mechanism is a welcome development, it falls short of its potential since it is limited to funding projects of only 6 months and most projects have a life cycle well beyond this. Finding follow-on funding for these projects is, however, difficult in the current system, which is geared towards large-scale technical assistance or procurement programmes in the context of humanitarian or development assistance. Moreover the pillar divide means that there is no strategic link between the Union's external priorities and development assistance. For instance, the decision to launch the EU Police Mission in early 2002 prompted no reassessment of the Commission's funding and budgetary strategies for Bosnia Herzegovina.

Coherence of EU action requires that EC funding mechanisms be made more flexible, rapid and conflict sensitive in line with the EU's ambitions to improve policy coherence and mainstream conflict prevention.

Part II: Towards a more integrated approach to conflict prevention and civilian crisis management: Exploring the ECPC options

This study argues that a more integrated approach to conflict prevention, crisis management and post-conflict peacebuilding is needed and suggests a twofold approach. Firstly it will explore the development of a more integrated approach to planning, training, recruitment and deployment of personnel in conflict situations. Secondly it will identify options for the creation of a distinct ECPC 'service'. None of these proposals are mutually exclusive. Indeed, they are complementary and all serve the end of improving EU conflict prevention and civilian crisis management capabilities.

2.1 An overarching mechanism for the support of civilian conflict prevention and crisis management

It is evident that the current institutional arrangements do not equip the EU with a mechanism for the international co-ordination of EU recruitment for civilian crisis management missions, nor for the co-ordination of planning and implementation of crisis management actions in the first and second pillars. As described above, this hampers EU efforts to rapidly mobilise the most appropriate personnel and creates inefficiencies in planning, mission support and management of crisis management actions, which can in turn lead to incoherence between first and second pillar actions. Thus an overarching mechanism for the support of conflict prevention and crisis management is needed.

The European Parliament 2001 ECPC proposal to establish a mechanism to coordinate the training and recruitment of civilian specialists within the framework of the Rapid Reaction Mechanism would not, in itself, be able to link the ESDP and Commission frameworks and so could not provide an overarching framework for a more integrated approach to crisis management and peacebuilding. One option is to make the ECPC idea more ambitious, proposing that EU crisis management requires a

more integrated institutional setting to provide a common platform for all EU missions irrespective of their financing source. Given the on-going discussions about the creation of a Foreign Minister and a Joint External Service, as well as proposals to create joint civil-military operational planning capacities within the EU framework this is not necessarily unrealistic, and now is certainly the right time for a serious reflection on how a joint service might be organised.

The Commission's proposals, developed in the context of the planning and mission support debates, note that 'a number of possible models for such a service, or agency can be considered'. At a minimum, a co-ordinating service would need to house both 'subject matter' sectoral expertise (and not only be staffed by generalists) and the necessary logistical, administrative and financial management resources. It should be staffed by a mixture of secondees from member states (to help ensure their close involvement in ESDP operations) as well as Council and Commission staff, and should have the mandate (and legal status) to conclude technical implementing agreements with other international organisations as well as non-governmental actors.

A proposal submitted to the European Convention by a network of NGOs active in the field of conflict prevention and conflict transformation, the European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) for a 'European Peacebuilding Agency' complements the Commission's vision. It also proposes that a Peacebuilding Agency should have a strong inter-pillar dimension to its work, should broadly seek to build capacity in the area of civilian crisis management, and should improve the strategic and operational links between short-term crisis management actions and longer-term peacebuilding and reconstruction efforts as well as between the EU and other actors, including the military. More specifically, it would have as its tasks to:

- (a) contribute to identifying Member States' civilian capability objectives and operational requirements and evaluate observance of the capability commitments given by the Member States;
- (b) promote measures to satisfy common operational requirements, including the establishment of a mechanism to co-ordinate the recruitment of civilian personnel and agree common standards for recruitment, training and practice;
- (c) contribute to the monitoring, review and evaluation of standards in the conduct of EU missions and EC programmes to support the EU's lessons learning processes and promote best-practice;
- (d) support and promote co-operation with non-governmental organisations engaged in complementary crisis-management and conflict prevention activities;
- (e) promote coherent co-operation with the UN and OSCE and other regional organisations in the conduct of civilian crisis management activities;
- (f) support research into the further development of civilian crisis management and conflict prevention instruments and capabilities.

The organisational structure of such an Agency should, ideally integrate Commission and Council competencies. It could be tasked by the Political and Security Committee or the Commission according to their respective mandates, and in future by the Foreign Minister. The funding for ESDP crisis management operations would still come from member states and the limited CFSP budget but would have the advantage of potentially enabling EC funds to augment national contributions where non-state personnel were deployed on these operations. A more integrated arrangement might also open-up the possibility for operations which start life under the CFSP budget to move to longer-term EC financing streams. This would appear sensible since all experience suggests that civilian engagement is likely to be relatively long-term and the EU is currently ill-equipped to deal smoothly with the transition from short-term crisis management to longer-term reconstruction efforts. Within the Agency context new EC funding arrangements, building on the Rapid Reaction Mechanism could be developed to enable swift and flexible support to complementary actions by other actors.

A new function that is included in the EPLO proposal relates to research. Despite the large resources dedicated to EU research dispersed through DG Research, very few of these are directed into policy-relevant research to improve EU crisis management, policies, capabilities and practices. This is because the DG research funding instruments are not adapted for this purpose. The Agency could address this research gap by either developing, in co-operations with DG Research, new research instruments that might better serve EU civilian crisis management needs, or the Agency should be responsible for managing a modest and highly flexible research budget line dedicated to providing

research input to support the development of EU civilian crisis management and peacebuilding policies, capabilities and actions, and assist in their systematic evaluation.

A cross-pillar agency structure that integrated planning, recruitment, mission support, evaluation and research would arguably offer efficiency cost-savings and reduce duplication between first and second pillar structures. A core administrative budget of the agency could be supported from an increased CFSP budget line or through funds drawn from existing budget lines that support administrative costs in DGE of the Council or Relex in the Commission. Specialists could also be seconded to the agency from member states, the Commission and Council. Operational costs would continue to fall on member states with the potential for the Commission to provide support for certain common costs and procurement needs as well as support for actions undertaken by other international organisations or non-state actors. In short, the overall costs of the agency would not necessarily be greater than alternative proposals to boost capacity within the Council General Secretariat.

2.2 Integrated teams of civilian experts for rapid deployment in crisis situations

Drawing on lessons learned from other international organisations including the UN and OSCE, it is evident that the EU has unnecessarily boxed itself in to conducting, within the second pillar, distinct missions within the four priority areas, when experience indicates that packages of experts from across police, rule of law and post-conflict reconstruction should be deployed. To address this and provide the EU with a more flexible and integrated tool, the ECPC proposal could be adapted to a proposal for second pillar crisis management instruments to be augmented with the ability to deploy such integrated teams at short notice. Personnel for these teams would be provided by member states, and member states should be encouraged to tap into non-state human resources in addition to their pool of civil servants. Alternatively, member state personnel contributions could be augmented by personnel identified and paid for by the Commission. In any case, the aim would be to equip the EU with a number of teams (perhaps operating under the name of a European Civilian Peace Corps), analogous to the civil protection teams it is establishing. These would be capable of being rapidly deployed in pre, active or post-crisis situations, alongside military peace keeping operations if necessary, to lay the ground-work for longer term institution building. If member states are not willing for ESDP civilian crisis management to evolve in this way, then the Commission might also be responsible for establishing and deploying such teams, although in this case their composition would include more non-state experts (see below) paid for out of the community budget rather than by member states.

2.3 A mechanism within the Commission for the rapid deployment of non-state experts

The option for an ECPC which is closest to the 2001 European Parliament proposal is to build on Commission efforts in civilian crisis management with a view to making better use of the Rapid Reaction Mechanism to deploy civilian experts with relevant expertise to conduct a range of functions relevant to crisis prevention and conflict management. The Rapid Reaction Mechanism is already used to fund international organisations and specialist NGOs in this area, and the new challenge would presumably be to develop mechanisms for the rapid recruitment of individuals to take part in Commission-managed 'European Civilian Peace Corps' deployments.

The Commission has already embarked on some relevant exploratory work in this context. It intends to establish framework partnerships (similar to those established in the ECHO context) with a number of external actors (international organisations and NGOs) to speed up the process of engaging these actors in crisis situations. Moreover, it commissioned a study on the deployment of professional volunteers (see above) to see whether NGOs and other private associations or networks could collectively provide the function of a network for the recruitment of experts, rather than a network for delivering assistance. Preliminary findings indicated that the necessary capacity is available in the non-governmental/private sector for such a network based recruitment mechanism to be developed, but there is no common position or concrete proposal from the Commission to develop its role into one which is responsible for mobilising and supporting a 'corps' or teams of experts in an official EU capacity. This is at least in part because of questions regarding the 'value added' that such a corps would bring over the current system which effectively sub-contracts civilian crisis management and conflict prevention tasks to specialised agencies and NGOs. For example, the Commission's 'rule of law' work in Bunia, DRC takes the form of a transitional justice project implemented by an NGO with

relevant local and international expertise. It is not only questionable whether such targeted or small scale projects would be better performed by a Commission-managed corps, but is certainly the case that the Commission does not currently have the capacity to provide the administrative secretariat functions for such international deployments. Should the Commission take on the management of the recruitment and deployment of such a corps, this would therefore require new budgetary allocations and administrative capacity.

One related alternative is that the Commission should support the development of specialist national or international organisations that would be responsible for the recruitment of and support for specific kinds of actions requiring the deployment of voluntary professionals. These would generally implement longer-term projects in the field of conflict prevention, mediation, post-conflict reconciliation and institution building, often with a view to building civil society capacity. These would include NGOs and 'peace services' developed at the national level i.e. *Ziviler Friedensdienst* in Germany and *Norstaff and Nordem* in Norway.

This proposal differs, however, from the suggestion, included in the draft Treaty proposed by the Convention, to establish 'a European Voluntary Humanitarian Aid Corps' designed 'to establish a framework for joint contributions from young Europeans to the humanitarian actions of the Union'⁸. While receiving support from President Prodi, the proposal has not received widespread support from DG development, ECHO, many member states and NGOs. The idea that young Europeans may benefit from participation in international missions may be convincing, but it is more difficult to see how such groups of inexperienced young people might contribute to the highly professional and specialised instruments that the EC needs in order to deliver humanitarian assistance, sustainable development and peace support.

2.4 A corps for EU monitoring missions

Both options mentioned above would not necessarily involve large-scale deployments of civilian experts, as EU military or police missions do. If it is central to the ECPC idea that it should involve relatively large-scale deployments, however, (as is suggested in the 2001 European Parliament proposal), this might well be developed within the context of EU monitoring missions. There is no functional argument for limiting the personnel to be deployed on such missions to civil servants recruited by member states, although there are compelling reasons for including professionals with relevant expertise in monitoring teams because monitoring missions might also have a number of 'specialist' functions. They may, for instance, be established to broadly observe a ceasefire agreement e.g. the Norwegian monitoring mission in Sri Lanka, and/or they may contribute to the EU's political intelligence capacity i.e. the EU monitoring mission in Bosnia. Finally, if monitoring missions are also to report on human rights violations, they require personnel with expertise in this field. It would therefore seem appropriate for official EU monitoring missions to be staffed by a mix of sectoral experts from within or outside government structures, as well as national officials and volunteers with basic levels of training only. The Commission is well placed to provide support for the recruitment of volunteers, drawing on its experience with election observation missions and there are a number of existing organisations that could provide the Commission with a recruitment agency function. These might include professional associations, specialist NGOs, and public sector institutions or networks providing the external services of employed civil servants. Should the EU monitoring mission system be developed to include professional non-state experts, it may well deserve the title of a European Civil Peace Corps, with the involvement of non-state experts financially supported by the Commission.

Catriona Gourlay 7/1/04

⁸ CONV 850/03 Draft treaty establishing a Constitution for Europe, Article III-223.

Robert m fl 2005 s. 66: sammanfattning av ECPC:s uppgifter

Different types of deployment

It is envisaged that the ECPC could be deployed at relatively short notice. This underlines the need to have a structure rapid deployment of identification missions. International NGO's with sufficient capacity could contribute and possibly in some cases be responsible for such advance missions, but the EU core unit or the Delegations will be overall responsible. Advance missions will be instrumental in defining the nature of the potential ECPC involvement:

Rapid deployment or longer term planning, and short term as well as long term missions. “**Rapid deployment**” missions of relatively short duration could include, for example:

- Human rights monitoring: volunteers would be able to be spread in an the crisis area concerned, with a mandate to monitor and report human rights violations. This would typically need coordination with UN agencies.
- Election-related training: volunteers could be sent to crisis areas to train election workers, monitors and local NGO representatives prior to elections – this would be independent of, but in coordination with election observation as currently carried out by the EU, OSCE, etc.
- More controversially, the ECPC could be used on civilian-related tasks in crisis situations where the EU is involved in armed peace-keeping interventions. Tasks could range from mediation at community level to support for government administration, media support, legislative and judicial support, etc. short term first missions may in such cases be replaced with more long term missions The relationship between the ECPC and a military intervention need to be assessed carefully, because military presence may make it more difficult for the ECPC to be seen as neutral. Depending on the processes for managing ECPC, some NGOs may object to volunteers being involved in such activities.

Longer-term deployments can also be envisioned, such as assisting in bringing a conflict transformation dimension to development and possibly humanitarian activities. Tasks in this field may be very varied and according to the specific situation bring in ECPC-professionals in conflict transformation, human security, human rights, media development, civil society development and elections.