

Sydafrika i BRIKS: Den lille efternøler

Marianne S. Ulriksen

Med sit medlemskab i BRIKS har Sydafrika positioneret sig selv som både fortaler for Afrika og forkæmper for reformer af internationale organisationer. Men Sydafrika er også på en uklar slingerekurs, hvor andre mål såsom demokrati og menneskerettigheder får mindre opmærksomhed

Firemandsklubben BRIK – Braslien, Rusland, Indian og Kina – blev først til fem i april 2011, da Sydafrika, på Kinas foranledning, blev inviteret til organisationens tredje møde i Kina. Indlemmelsen af Sydafrika, og dermed navneforandringen til BRIKS, passede dårligt med den oprindelige forståelse af BRIK-landene som de største og mest dominerende vækstøkonomier. Ifølge Jim O'Neill, ophavsmand til BRIK-konceptet i 2003, burde Sydafrika overhovedet ikke være med i denne prestigefyldte klub, da landet ikke engang er blandt de 20 største økonomier på verdensplan. Sydafrika ligger langt efter andre og dermed potentielt mere værdige medlemslande som Mexico, Sydkorea, Indonesien, Tyr-

kiet og Argentina. Målt i forhold til BNP på verdensplan ligger Sydafrika kun nummer 27 med et BNP på US\$ 408 milliarder, mens de andre BRIKS-lande har BNP'er i billion-skalaen (Kina er nummer to efter USA med et BNP på US\$ 7.3 billioner). Befolkningsmæssigt udgør de andre BRIKS-lande 41 procent af verdens befolkning, og de *kun* 51 millioner sydafrikanere er ikke nok til at øge dette niveau til 42 procent.

Alligevel blev Sydafrika efternøleren i klubben. Dette skyldes tildels, at Sydafrika er en aktiv fortaler for Afrika og udviklingslande generelt i mange internationale fora. Således har Sydafrika domineret på den globale scene langt mere, end hvad dets størrelse, både økonomisk og

befolkningsmæssigt, ellers ville tilslige. Landet er for eksempel det eneste afrikanske medlem i G20, har været ikke-permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd i to perioder (2007-2008 og 2011-2012), har været vært for vigtige internationale topmøder såsom klimatopmødet COP17 i 2011, og har fornyligt sikret sig formandskabet i den eneste samlende organisation for det afrikanske kontinent, African Union (AU). Sydafrika er således ikke med i BRIKS, fordi landet har økonomisk magtstatus og pondus på niveau med de andre BRIKS-lande, men i høj grad fordi det kan tale for, men også give adgang til, det afrikanske kontinent, hvilket er nyttigt både politisk og økonomisk for de andre BRIKS-lande.

Afrika i BRIKS

Afrika har i det sidste årti haft relativ høj økonomisk vækst og har tiltrukket megen interesse blandt vækstøkonomier, der ser kontinentet som *the final economic frontier*, hvor der er uberørte ressourcer og gode investeringsmuligheder. Særligt Kina har øget dets tilstedeværelse i Afrika i de senere år; og selvom Kinas handel og investeringer i Afrika på nuværende tidspunkt kun udgør mindre end fem procent af landets globale handel og investeringer, så er landets engagement med kontinentet en vigtig del af dets langsigtede økonomiske strategi. Indien og Brasili-

en har også øget deres økonomiske interesser i Afrika, hvorimod Rusland kun er på det seneste er begyndt at vende blikket i en sydvestlig retning. Sydafrika opfattes i den forbindelse som en nyttig *gateway* til andre lande, da Sydafrika har den mest diversiferede og bedst funderede økonomi på kontinentet, hvilket gør det nemmere at starte og udføre finansielle investeringer og transaktioner.

Sydafrika er også vigtig for BRIKS i politisk forstand, da dets inklusion gør BRIKS til en stærkere og mere repræsentativ organisation; uden Sydafrika ville det kontinent, der har flest lande (54 i alt), ellers ikke være repræsenteret. Som repræsentant for Afrika kan Sydafrika både styrke BRIKS-landenes forsøg på at reformere, hvad de opfatter som vestligt dominerede internationale organisationer, og samtidig kan Sydafrika bygge en bro mellem BRIK og andre afrikanske lande både politisk og økonomisk.

Som en kinesisk kommentator siger: "South Africa's membership of BRICS [...] has made the BRICS a more powerful and representative voice to speak for developing countries [... and South Africa] can play a 'bridging' role between the BRICS countries and Africa" (se artikel på dette link: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africas-role-in-the-brics-and-the-g-20-chinas-view>).

Sydafrika opfatter dog ikke kun

sig selv som repræsentant for BRIKS i Afrika, men i højere grad som Afrikas repræsentant i BRIKS. Udenrigs-politisk har Sydafrika først og fremmest orienteret sig mod det sydlige Afrika, det afrikanske kontinent og dernæst den sydlige halvkugle (såkaldt South-South cooperation), og Sydafrika har på det politiske plan opbygget sin egen legitimitet i BRIKS – og også i G20 – som fortæller for Afrikas interesser. Modsat andre medlemmer af BRIKS og G20, der primært arbejder ud fra nationale egeninteresser, så har Sydafrika derfor givet sig selv den svære rolle at repræsentere ikke kun sig selv, men også resten af kontinentet. Sydafrikas forsøg på at etablere sig som Afrikas stemme afvises dog af nogle afrikanske lande såsom Nigeria, Kenya, Etiopien og Egypten, der også har økonomisk, befolkningsmæssigt og politisk vægt.

I sidste ende synes Sydafrika dog at være et naturligt valg, hvis de andre BRIKS-lande havde det som deres primære mål at inkludere et afrikansk land. Sydafrika som en aktiv aktør for Afrika og det globale syd i en række internationale organisationer og sammenhænge gjorde indlemmelsen i BRIKS en naturlig fortsættelse af denne udvikling. Evnen til at være med i vigtige internationale klubber, og altså senest BRIKS, blev af mange portrætteret som en diplomatisk triumf for både Sydafrika og Afrika som helhed.

Brasilien, Indien, Rusland og nok

især Kina har uden tvivl haft deres egne motiver for at invitere Sydafrika med i deres klub. Men Sydafrika har naturligvis også set muligheder i at være med i BRIKS og lagde aktivt pres på de andre lande for at komme med.

Sydafrika har baseret sit medlemskab i BRIKS på tre, ofte modstridende, positioner: avancere dets nationale interesser; promovere udvikling og integration i regionen, primært det sydlige Afrika, men også Afrika generelt; og styrke Syd-Syd samarbejde med henblik på at reformere internationale organisationer.

I det følgende diskuterer jeg først, hvordan Sydafrika på det økonomiske område mest er i konkurrence med de andre BRIKS-lande, og hvordan nationale egeninteresser kan være i konflikt med økonomiske interesser på kontinentet. Alligevel, som jeg dernæst diskuterer, så forsøger Sydafrika også i BRIKS-regi at fremme udvikling i Afrika på et højpolitisk plan og at bidrage til reformer af internationale organisationer; sådanne aktiviteter sker dog på bekostning af andre vægtige værdier som Sydafrika også bygger på.

Økonomiske interesser

Som nævnt har Sydafrika den største og mest stabile og forskelligartede økonomi i Afrika. Landet har en stor formel økonomisk sektor, et solidt juridisk og institutionelt system, og stærke service- og industri-sekto-

rer. Selvom landet også har udfordringer, som kan bekymre investorerne såsom stærke fagforeninger, jævnlige (og til tider voldelige) strejker, øgede lønninger, forholdsvis lav faglig dygtighed, øget korrupsion og politisk populisme, så er landet på mange af disse områder stadig bedre og mere stabilt end mange andre afrikanske lande af samme størrelse.

Landet har også det bedst fungerende og største bankvæsen, der rækker langt ind i kontinentet, og har i stigende grad øget sin samhandel og produktion i især det sydlige og østlige Afrika. Det er på den baggrund, at Sydafrika kan opfattes som en nemmere mulighed for at starte handel og investeringer i Afrika.

Sydafrika som *business gateway to Africa* er dog mest teoretisk, da de andre BRIKS-lande, måske med undtagelse af Rusland, allerede er aktive i resten af Afrika og typisk fortrækker bilaterale arrangementer for deres økonomiske (og politiske) interaktioner.

Det er sigende, at BRIKS handler mere med Afrika end de handler med hinanden. Kina står for næsten 60 procent af BRIKS totale samhandel med Afrika. Sydafrika tager 11 procent af samhandlen med resten af Afrika, hvilket er mere end, hvad der kunne forventes givet landets størrelse. Indien er også en stor handelspartner i Afrika, mens Brasilien og især Rusland har relativ lille økonomisk aktivitet på kontinentet. Det hører også med til historien at hand-

len mellem BRIKS og Afrika er mere end tidobblen i det sidste årti.

Det er en realitet, at BRIKS-landene stadig mest er konkurrenter i Afrika, hvor landene hver især har overlappende interesser i naturressourcer og investeringsmuligheder. Pessimister ser BRIKS-landenes interesse i Afrika som en ny *Scramble for Africa*, hvor fattige, ressourcerige lande bliver udnyttet af rigere lande til at eksportere råvarer på bekostning af egen industriel udvikling.

Et mere optimistisk syn er, at BRIKS' øgede aktivitet på kontinentet kan give Afrika bedre mulighed for at vælge samhandelspartnere og også sikre sig nyttige investeringer i og lån til udvikling af infrastruktur.

Sydafrika har stærke økonomiske interesser i Afrika, og selvom samhandel og investeringer kan være til fælles fordel, så er Sydafrika også en typisk økonomisk storebror, der forsøger at beskytte egne industrier og produktionsmuligheder, hvilket nogle gange sker på beskostning af andre lande i regionen. Mens andre BRIKS-lande konkurrerer med Sydafrika, så kan deres fællesskab i BRIKS-klubben også være en mulighed for at etablere fælles økonomiske strategier, eller i det mindste øge mulighederne for økonomisk interaktion mellem BRIKS og Afrika og blandt BRIKS-landene. Det er således interessant fra en sydafrikansk synsvinkel, at Sydafrika selv har øget den totale samhandel med BRIK fra 5 til 19 procent på ti år.

Solidaritet og en ny global orden

Siden 1994 med etableringen af det nye demokratiske Sydafrika, men især under Mbekis regeringstid, har Sydafrika opbygget en udenrigspolitisk profil, der både har haft Afrikansk solidaritet og promovning af demokrati og menneskerettigheder i højsædet.

Dette kommer til udtryk i Mbekis *African Renaissance* og hans etablering af NEPAD (*New Economic Partnership for Africa's Development*) and *African Peer Review Mechanisms*, samt Sydafrikas engagement i organisationer som AU og SADC (*Southern African Development Cooperation*). Sydafrika har således været, og er fortsat, aktiv i at bidrage til løsninger på kontinentets problemer, både økonomisk, sikkerhedsmæssigt og, om end i stigende grad i mere svævende forstand, politisk.

Som nævnt har Sydafrikas prioriteter i første omgang været det afrikanske kontinent og dernæst syd-syd samarbejde. Sammen med Brasilien og Indien startede Sydafrika i 2003 IBSA (*India, Brazil, South Africa*). Disse tre store demokratier fandt sammen i et normativt fællesskab, der bygger på at reformere globale organisationer såsom FN's Sikkerhedsråd og Bretton Woods organisationer samt at fremme demokrati, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling.

Med Sydafrikas indtræden i BRIKS er alle tre IBSA lande også

repræsenteret i denne organisation. Mens IBSA fra starten har haft et normativt sigte og bygget på medlemslandenes fælles værdisæt omkring demokrati og en mere retfærdig verdensorden, så har BRIKS endnu et mere uklart grundlag, eftersom landene mere fandt sammen i kraft af deres økonomiske status og som en modvægt til en vestlig dominans end på basis af et fælles værdigrundlag.

Som jeg uddyber nedenfor, så har Sydafrika indtil videre været i stand til stadig at arbejde for dets *African Agenda* og tillige sammen med de andre BRIKS-lande finde sammen i forsøg på at ændre den globale magtbalance, derimod synes IBSAs prioritering af demokrati og menneskerettigheder at blive undermineret.

Ved BRIKS' seneste topmøde i Durban, marts 2013, satte Sydafrika som vært fokus på Afrika med temaet *BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation*. Hermed forsøgte Sydafrika at cementere dets (selvproklamerede) rolle som leder af og fortaler for udvikling på det afrikanske kontinent.

Lederne af BRIKS-landene diskuterede Afrikas behov for og prioritering af infrastrukturelle investeringer inden for rammerne af NEPAD, og topmødet var også en mulighed for øget interaktion mellem BRIKS og Afrika, eftersom Sydafrika havde inviteret repræsentanter fra en ræk-

ke afrikanske institutioner og organisationer. Givet BRIKS-landenes tendens til bilaterale samarbejder i Afrika synes sådan et højpolitisk arrangement måske ikke at have megen vægt, men eftersom BRIKS stadig er en ung organisation, kan det på den anden side heller ikke afvises, at landene kan finde sammen om en mere fælles Afrikastrategi på sigt.

Det synes at være nemmere for BRIKS-landene at finde fælles fodslag i deres forsøg på at ændre den globale orden. Godt nok må Indien, Brasilien og Sydafrika siges i højere grad at have fælles interesser med hensyn til reform af FNs Sikkerhedsråd, hvor Rusland og Kina allerede har fast medlemskab, men derimod er BRIKS-landene enige om, at finansielle organisationer som verdensbanken og IMF er for vestligt dominerede.

BRIKS-landene er derfor i princippet blevet enige om at skabe en fælles udviklingsbank, som kan være et alternativ til de traditionelle organisationer, og som dermed på sigt kan tippe den globale orden til bedre at reflektere udviklingslandenes økonomiske og befolkningsmæssige position.

Ovenstående eksempler viser, hvordan Sydafrika i BRIKS-regi kan fremme vigtige prioriteter såsom Afrikas udvikling og reform af globale organisationer. Men Sydafrika er også ofte på slingrekurs og uklar i sine prioriteter i internationale sam-

menhænge – specielt hvad angår demokratiske og menneskerettigheds-værdier, som ellers er vigtige elementer i Sydafrikas identitet. Det er velkendt, at Sydafrika ikke har været i stand til at irettesætte autokratiske despotter som Zimbabwes Robert Mugabe, og at Sydafrika derfor ikke kan påstå reelt at holde den demokratiske fane højt i AU-sammenhænge.

Sydafrika har også været uforudsigelig i dets perioder i FN's sikkerhedsråd, hvor landet ofte, og til tider efter at have ombestemt sig, er endt på samme side som ørnene i rådet (Kina og Rusland – dets BRIKS-partnere), for eksempel i forbindelse med beslutninger om intervention i Iran, Libyen og Syrien. Da Daila Lama skulle besøge Sydafrika i 2012, var regeringen så selvmodsigende og tøvende, at Daila Lama til sidst måtte aflyse sit besøg, hvilket i høj grad blev tillagt Sydafrikas forsøg på at behage Kina.

Det er symbolsk, at BRIKS som fænomenen, og dermed dets dagsorden, har overskygget IBSAs. Det sjette topmøde i IBSA skulle have fundet sted nogle måneder efter BRIKS' topmøde i marts 2013. Men først blev det aflyst, og jeg har nu i skrivende stund ikke været i stand til at finde ud af hvornår, eller om, dette møde vil finde sted. Det er muligt, at IBSA og dets demokratiske og rettighedsbaserede dagsorden har mistet pusten i anstrengelserne for at være med i BRIKS.

Sydafrikas zig-zag-kurs

Sydafrika har haft succes med at være med i store og vigtige internationale organisationer og sammenhænge, og medlemskabet i BRIKS er endnu sådan et eksempel. Det er dog muligt, at Sydafrika forsøger at være med i for meget og dermed mister fokus. Det er således blevet pointeret, at Sydafrikas udenrigspolitik er karakteriseret ved uklare og til tider modstridende strategier; det er *a bit of this and a bit of that*. På mange måder ligner denne situation det nuværende indenrigspolitiske billede.

Mens Mbeki var en principiel strateg og havde klare, omend til tider kontroversielle, holdninger og prioriteter, så er Zumas regeringstid præget af mere kompromissøgende og altfavnende strategier, der ender med at være uklare, fordi præsidenten sjældent gør det klart, hvordan regeringen ønsker at prioritere. Samtidig er regeringspartiet ANC

udfordret fra adskillige sider. Udfordringen er både intern, hvor der er utilfredshed med Zuma, og hvor fagforeningerne, der ellers er traditionelle partnere, truer med at bryde alliancen. Og udfordringen er ekstern, idet der er to nye partier, som potentielt kan true ANC's stemmebasis.

Med det næste valg om hjørnet (i foråret eller forsommeren 2014) går Zuma, hans regering og ANC en hektisk tid i møde, og der blive næppe tid – eller overskud – til de store udenrigspolitiske krumspring. Uanset valgets udfald er det dog sandsynligt, at Sydafrika stadig vil se BRIKS som en nyttig partner i dets ønske om at styrke samarbejdet i syd.

Marianne S. Ulriksen er Senior Research Fellow ved Centre for Social Development in Africa, University of Johannesburg, Sydafrika.