

EU's Afrika-politik er nordificeret

Gorm Rye Olsen

Har EU overtaget den normstyrede og værdibase-rede udenrigspolitik over for Afrika – og har de skandinaviske lande opgivet deres særlige profil?

Under den kolde krig var de skandinaviske lande kendt for at spille en særlig rolle i international politik. Det var opfattelsen, at Danmark, Norge og Sverige repræsenterede en særlig nordisk eller skandinavisk egenart og opførte sig moralsk bedre end andre. Første element i exceptionismen var ideen om, at de nordiske lande havde en særlig 'freds-dreven' tilgang til international politik. Den skandinaviske holdning var, at man skulle løse internationale problemer ved hjælp af forhandling og diplomati, gerne med støtte fra FN og folkeretten.

Det andet element i den skandinaviske undtagelse var ideologien om international solidaritet. Den udmøntede sig konkret i, at Danmark, Norge og Sverige gjorde en ihærdig indsats for at mindske kløften mellem rige og fattige i verden. Det skete i høj grad ved hjælp af en

udviklingsbistand, som meget hurtigt blev blandt de største i verden målt som procent af BNI. Denne tredje verdens-solidaritet afspejlede en følelse af moralsk pligt til at hjælpe de mindre heldigt stillede.

Nye muligheder

Efter den kolde krig begyndte Danmark, Norge og Sverige at overveje mulighederne i det nye internationale system. Umiddelbart ser det ud til, at de tre lande har udviklet deres respektive udenrigspolitik i forskellig retning, hvis man undersøger deres Afrika-politik i indeværende århundrede. Det er blevet stadig mere uklart, hvori det særlige ved de skandinaviske landes udenrigspolitik skulle bestå. Uklarheden hænger i høj grad sammen med, at den Europæiske Union har udviklet sig til at blive en betydningsfuld ramme for

formulering og implementering af dansk og svensk bistands-, udenrigs- og sikkerhedspolitik rettet mod Afrika. Interessant nok har EU fået en næsten identisk betydning for Norge, selvom landet som bekendt ikke er medlem af EU.

Her ses nærmere på Danmarks, Norges og Sveriges Afrika-politik igennem de seneste små 10 år. Ved at undersøge de tre landes forhold til hhv. Storbritannien og Frankrig og efterfølgende se på den fælles europæiske politik, vil det være muligt at få et klart billede af, om det fortsat giver mening at tale om en skandinavisk ekceptionalisme i forhold til Afrika eller, om det i dag giver mere mening at tale om en EU-ekceptionalisme. Artiklen vil vise, at den tidligere så markante skandinaviske ekceptionalisme i forhold til Afrika er forsvundet i takt med, at EU har overtaget en række af de traditionelle skandinaviske synspunkter. Det hævdes med andre ord, at der er sket en 'nordificering' eller 'skandinavisering' af den fælles europæiske Afrika-politik.

Opfattelsen af en skandinavisk udenrigspolitisk ekceptionalisme bygger på en antagelse om, at de tre lande har været eksportører af normer og værdier og, at de konkret har påvirket og præget den internationale politik over for Afrika med deres helt særlige værdisystem. Det siges med andre ord, at de tre lande har haft indflydelse på den internationale politik ikke i kraft af deres

økonomiske og militære magt, men i kraft af deres såkaldt 'bløde' magt.

Det siger sig selv, at små stater – som de skandinaviske – har begrænsede muligheder for at øve indflydelse på den internationale udvikling, hvis indflydelse alene forudsætter kontrol med store og dynamiske økonomier og rådighed over store og slagkraftige væbnede styrker. Den såkaldte småstats-teori siger, at international indflydelse ikke alene opnås ved militær styrke og økonomisk magt. Den kan også opnås ved hjælp af værdier, normer og ideer. Det er karakteristisk, at små stater kan betjene sig af netop den type politiske instrumenter.

For at bløde magtressourcer kan blive effektive redskaber til sikring af international indflydelse, er det en forudsætning, at de har betydelig folkelig opbakning nationalt og, at de centrale værdier kommunikerer klart og tydeligt internationalt. En offensiv kommunikationsstrategi kræver tilstedeværelsen af et effektivt og kompetent udenrigspolitisk bureaukrati. Et sådant bureaukrati er desuden en helt afgørende forudsætning for at opbygge og pleje internationale koalitioner mellem mere eller mindre ligesindede stater. Evnen til at indgå i internationale koalitioner er således en tredje central forudsætning for, at småstater kan øve indflydelse på den internationale udvikling. Endelig er prestige, internationalt renommé og beslutningsevne vigtige instrumen-

ter for småstater i deres internationale politik.

Under den kolde krig holdt lande som Danmark og Norge generelt en lav profil i forhold til mere overordnede politiske spørgsmål og sikkerhedspolitik i Afrika syd for Sahara. Det skal dog nævnes, at begge lande var aktive i kampen mod apartheid og, at Danmark endog vedtog en særlig anti-apartheid bevilling som led i den politiske kamp mod regimet i Sydafrika.

Aktivismen mod apartheid

I sammenligning med de to andre skandinaviske lande forfulgte Stockholm en mere aktivistisk politik mod apartheid-regimet. Det er især bemærkelsesværdigt, at Sverige samarbejdede med en række socialistiske lande som for eksempel Angola. Sverige var således et af de få lande, der fastholdt en ambassade i Lunda, mens andre vestlige lande lukkede ned i det socialistiske land.

Selv om det tyder på, at de skandinaviske lande de senere år har bevæget sig væk fra den traditionelle nordiske ekceptionalisme er det ikke sådan, at disse elementer er fuldstændig forsvundet i dette århundrede. Da Danmark tidligt i 2002 besluttede at lukke sine udviklingsprogrammer i Malawi, Eritrea og Zimbabwe skete det eksplicit med politiske og moralske argumenter især manglen på god regeringsførelse og demokrati. Et forslag om

at gøre Etiopien til fremtidig modtager af dansk udviklingsbistand blev afvist i 2005 med det argument, at den etiopiske regering ikke levede op til kravene om god regeringsførelse og respekt for menneskerettighederne.

I sammenligning med Danmark har Norge været i en langt mere direkte og åben konflikt med de etiopiske myndigheder. Tilbage i 2007 blev ikke mindre end seks norske diplomater således udvist, fordi Oslo havde kritiseret menneskerettighedssituationen i Etiopien. Ikke desto mindre fastholdt Norge samarbejdet med de etiopiske myndigheder i fuld erkendelse af regimets totalitære karakter. Man fastholdt samarbejdet, fordi Addis Ababa forfølger en klar strategi til fremme af udvikling og fordi, regimet rent faktisk forsøger at implementere sine udviklingspolitiske målsætninger. Norge vurderede i 2007, at det som donorland får endog megen 'udvikling' ud af sine bistandsmidler på trods af undertrykkelse og brud på menneskerettighederne.

Tilsvarende vurderer de norske myndigheder, at nabolandet Eritrea er endog meget vigtigt for hele regionens udvikling og stabilitet. De lokale myndigheder i Asmara er uden tvivl både undertrykkende og er vanskelige at samarbejde med. Ikke desto mindre er der et stærkt behov for en form for vestlig tilstedeværelse. Man kan sige, at i bestemte situationer har Norge for-

fulgt en høj moralsk profil i forhold til visse afrikanske lande, mens landet i andre situationer har anlagt en ganske pragmatisk og realpolitisk kurs, der til forveksling ligner Storbritanniens.

Briterne har fastholdt deres samarbejde med Addis Ababa på trods af principiel enighed med de skandinaviske lande. Når London holdt fast i samarbejdet, skyldtes det helt almindelige realpolitiske overvejelser. De gik ud på, at Etiopien var og er en særdeles vigtig spiller i den regionale og globale sikkerhedsarkitektur. London vurderer, at man er tvunget til at se bort fra myndighedernes krænkelser af fundamentale værdier og normer.

På trods af den konkrete uenighed mellem Danmark og Storbritannien om Etiopien har de to lande arbejdet tæt sammen i en lang række afrikanske lande som Zambia, Tanzania og Kenya, hvor de i fællesskab har støttet programmer om valg, udvikling af frie medier osv.

Også pragmatiske

Eksemplerne viser, at nok fastholder de skandinaviske lande udenrigspolitiske positioner, der er drevet af idealer og normer. Men de er også pragmatiske, hvilket gør forskellen til eksempelvis Storbritannien svær at få øje på.

De skandinaviske lande har i en årrække været enige om, at der er et betydeligt behov for at styrke fred

og stabilitet i Afrika. Man har derfor støttet opbygning af en regional kapacitet til at sikre fred og sikkerhed. Samtidig har der dog været en klar erkendelse hos de tre lande af, at de er for små til at handle alene og, at de har brug for et bredere samarbejde ikke blot med hinanden, men også med andre aktører i Afrika.

I dette århundrede viser den svenske sikkerhedspolitik i Afrika nye og særdeles interessante træk i samarbejdet med Frankrig. Sverige stillede tropper til to af de hidtil fire ESDP-missioner på kontinentet. Det gælder både operationen i Ituri i Congo i 2003 og den meget store mission i Chad i 2008 til 2009.

I begge operationer arbejdede svenske tropper tæt sammen med franske. De svenske beslutningstagere var fuldt på det rene med, at der var endog meget stærke nationale franske interesser involveret i begge situationer. Ikke desto mindre var svenskerne glade for at kunne støtte, da der efter svensk opfattelse var et klart behov for missionerne og fordi, begge lande have et fælles mål om at stabilisere situationen og beskytte civile.

Den svenske konklusion om de to militære operationer er, at samarbejdet med Frankrig fungerede nærmest perfekt. I denne særlige sammenhæng er det i øvrigt værd at understrege, at Norge – som ikke-medlem af EU – også bidrog med tropper til EU-missionen i Chad. Ydermere har Norge været særdeles aktiv

i forhold til at finde løsninger på konflikten i Darfur. Af samme grund forsøgte Oslo at involvere ikke blot Frankrig men også USA. Til forskel fra den svenske oplevelse med militært samarbejde med Frankrig er den norske observation, at "det var en fejl. Frankrig bryder sig ganske enkelt ikke om, at nogen finder ud af, hvad man har gang i".

På grund af det danske forsvarsforbehold har det ikke været på tale at stille soldater til de EU-styrede stabiliseringsmissioner i Afrika. Fra officiel dansk hold har man beklaget, at man ikke kunne deltage, da målet med de hidtidige militære EU-missioner har været i fuld overensstemmelse med de danske målsætninger i Afrika. Det har været understreget, at Danmark uden tøven ville have stillet tropper til rådighed, hvis FN havde haft kommandoen.

Erkendelsen af behovet for samarbejde med andre lande omkring sikkerhedspolitik har ikke blot ført til tætte kontakter til Frankrig, men også til Storbritannien. Konkret har de tre skandinaviske lande samarbejdet med de britiske væbnede styrker i Østafrika, hvor der er et særligt fokus på den såkaldte 'Easbrig', der på sigt skal udvikle en regional hurtig udrykningskapacitet. På trods af en lang tradition for et tæt samarbejde mellem danske og britiske tropper har der været spændinger og latente konflikter mellem de to lande omkring det militære samarbejde i Østafrika. Ifølge den danske side skyl-

des spændingerne i høj grad, at briterne insisterer på, at de har en særlig ekspertise og indsigt i militære anliggender. Det har manifesteret sig i en holdning, der siger 'vi ved bedst'. Det indbyrdes samarbejde mellem de tre skandinaviske lande har desuden ført til en form for arbejdsdeling, hvor Danmark har påtaget sig en særlig rolle med at udvikle de regionale landstyrkers kapacitet, mens Norge har taget ansvar for udbygning af kystbevogtningen og dermed opbygning af fiskerikontrollen ud for Østafrika.

I Vestafrika har Danmark og Frankrig haft en løbende og konstruktiv dialog om sikkerhedsspørgsmål ikke mindst i Mali og Niger. Frankrig har til gengæld haft en endog meget stærk skepsis over for at samarbejde med Norge. Paris mener, at Norge er alt for orienteret imod USA og England og derfor har en tendens til at repræsentere angelsaksiske synspunkter. Hertil kommer, at Frankrigs traditionelle fokus på egne nationale interesser meget nemt kolliderer med de norske synspunkter, hvis Oslo lægger stærk vægt på moral.

Det skal nævnes, at Frankrig er tilbøjelig til at vælge traditionelle og hårde militære løsninger, der indebærer træning af lokale væbnede styrker og salg af militært udstyr. Af den grund kommer den franske sikkerhedspolitiske tænkning i Afrika meget let i konflikt med nordiske tanker, der i højere grad går ud på

BAGGRUND

at forstå sikkerhed som noget, der også handler om udvikling, dialog og muligheder for at blive inddraget i de politiske processer.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at uenighederne mellem de skandinaviske lande og Frankrig omkring sikkerhed ikke har ændret sig i nævneværdig, selvom det snart er 10 år siden, Paris annoncerede omlægning af sin Afrika-politik i retning af en mere multilateral kurs og dermed en mere fælles EU-politik over for kontinentet.

Det kan konstateres, at de tre skandinaviske lande i indeværende århundrede har ført en politik i Afrika, der i langt højre grad end tidligere bygger på det militære instrument. I samme retning trækker, at de er tilbøjelige til at samarbejde med de to gamle kolonimagter om sikkerhedspolitiske spørgsmål, som tidligere helt klart lå uden for den skandinaviske ekceptionalisme.

EU og Afrika

I lang tid holdt Stockholm en meget kritisk profil over for Mugabe-regimet i Zimbabwe. Hovedargumenterne var baseret på klare principper som respekt for menneskerettighederne, demokrati og i det hele taget god regeringsførelse. Det var påfaldende, at Sverige var så stålsat på sin egen moralsk funderede politiske linje over for Harare, at landet havde svært ved at deltage konstruktivt i forsøgene på at formulere en fælles

EU-politik over for Zimbabwe. Siden 2007/2008 har EU-landene dog været enige om en fælles linje over for Zimbabwe, der bygger på de velkendte principper om god regeringsførelse, demokrati og respekt for menneskerettighederne.

Forløbet kan fortolkes som om, den højprofilerede svenske politik vandt almindelig genklang blandt medlemslandene. Det kan ydermere tages til indtægt for, at det muligt for et lille nordisk lande at øve betydelig indflydelse på EU's politik.

På den anden side skal man være forsigtig med at overvurdere Sveriges indflydelse på den endelige fælles EU-position i tilfældet Zimbabwe. UK spillede en særdeles aktiv rolle i forhold til udvikling af den europæiske politik over for Mugabe. Londons position var måske den mest afgørende for den endelige beslutning. Det ændrer imidlertid ikke ved, at Zimbabwe-sagen kan illustrere en voksende 'nordificering' af den fælles EU-politik.

På trods af den opnåede enighed i EU bør det ikke overses, at der fortsat er spændinger om Afrika-politikken. Det er stadig muligt at identificere en nord-syd splittelse inden for det europæiske samarbejde. Der er således en uformel gruppe af 'like-minded' lande, der som minimum omfatter Danmark, Sverige, UK, Irland, Holland og Tyskland. De mødes fra tid til anden til uformelle drøftelser såvel af situationen i Zimbabwe som af andre spørgsmål af

fælles interesse på kontinentet.

Det bør ikke negligeres, at Sverige generelt finder, at Frankrig er en vanskelig samarbejdspartner i en afrikansk kontekst. I forbindelse med det svenske EU-formandskab i anden halvdel af 2009 var en række frankofone lande på dagsordenen. Det gjaldt Mauritius, Guinea Conakry, Niger og Madagascar.

Fordi Frankrig mener at have helt særlige interesser og forpligtelser i de pågældende lande, viste det sig meget vanskeligt for det svenske formandskab at finde frem til fælles positioner over for de fire lande. På trods af de noget blandede erfaringer med Frankrig er der ikke tvivl om, at Sverige betragter EU som det mest hensigtsmæssige forum for at formulere politik og iværksætte initiativer over for Afrika.

Når politikken formuleres uden for rammerne af EU, er der tegn på, at de tre skandinaviske lande kan komme i konflikt med de to gamle kolonimagter. Det er selvsagt særlig udtalt i de situationer, hvor Danmark, Norge og Sverige forfølger en traditionel norm- og værdibaseret kurs. UK og Frankrig er på deres side tilbøjelige til at lægge mere realpolitiske overvejelser til grund. Bundlinjen set fra de tre skandinaviske hovedstæder er dog, at det nye og langt mere åbne internationale system giver de tre små lande flere valgmuligheder end tidligere.

Samlet er der ikke tvivl om, at EU fylder mere og mere i forhold til Af-

rika. Der er ganske meget, der tyder på, at nordiske værdier har fået betydelig indflydelse på de fælles EU-beslutninger over for kontinentet. Det gælder eksemplet Zimbabwe.

Nordificeringen af EU synes at være forklaringen på både den svenske og den norske støtte til ESDP-missionerne, hvor målsætningerne har været på linje med traditionelle skandinaviske prioriteringer. Samlet tyder de senere års udvikling på, at Danmark, Norge og Sverige har indtaget mere pragmatiske positioner over for Afrika uden, at de dog har opgivet at forfølge en moralsk funderet og værdiorienteret politik.

Bistandspolitikken

Danmark, Sverige og Norge har igennem mange år haft en særdeles høj profil i bistandssamarbejdet. Det manifesterede sig i, at de tre lande var blandt de første, der nåede over 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand, som FN anbefalede så tidligt som i 1960'erne. De skandinaviske lande har været kendte for at levere en effektiv bistand, som oven i købet har været betragtet som altruistisk. Samlet har denne særlige form for bistandspolitik givet betydelig prestige og dermed gode muligheder for at øve indflydelse på den internationale bistandspolitik.

Det skal desuden understreges, at de tre lande har været gode til at indgå i internationale koalitioner ikke mindst med UK, hvilket har

BAGGRUND

styrket deres indflydelseskapacitet.

I dette århundrede har Danmark, Norge og Sverige haft et tæt og positivt arbejdsfællesskab med Storbritannien omkring udviklingshjælpen til Afrika. Det har omfattet harmonisering af bistandsindsatserne og har desuden sigtet mod en generel forbedring af hele bistandssystemet.

Landene har arbejdet sammen under det såkaldte 'Nordic Plus' program, som henviser til en fælles handlingsplan for en forbedret bistandspraksis blandt donorlandene. Grundlaget for samarbejdet er en generel enighed mellem de deltagende lande om principperne for hvordan, man yder effektiv bistand. Interessen i at udvikle det internationale bistandssamarbejde betyder desuden, at ledelserne i de fire landes bistandsmissioner mødes jævnligt for at drøfte anliggender af fælles interesse. De fire lande gennemfører ligeledes fælles besøg i de lande, som modtager bistand, og de samarbejder om fælles projekter.

Det tilsyneladende harmoniske samarbejde mellem de tre skandinaviske lande og UK kompliceres imidlertid, hvis andre britiske institutioner end Department for International Development inddrages. Så snart udenrigsministeriet og forsvarsministeriet bliver inddraget, er der en klar tendens til, at de fokuserer langt mere på britiske nationale interesser og langt mindre på principper og normer for god bistandspraksis.

Frankrig udviser ikke den helt store interesse i at deltage i det skandinaviske-britiske samarbejde omkring udvikling af bedre bistandspraksis. Tilsyneladende har Paris ikke interesse i at deltage i den form for internationalt donor-samarbejde. Den franske tilbageholdenhed over for harmonisering mellem bistandsdonorerne kan muligvis forklares med, at fransk bistandspolitik over for Afrika meget åbenlyst er styret af nationale prioriteter og interesser.

Det stærke franske fokus på egne nationale interesser gør det vanskeligt at samarbejde med de skandinaviske lande, men også med andre af landene i den såkaldte 'like-minded' gruppe. De pågældende lande udgør den ene del af hvad, der synes at være en nord-syd deling inden for EU's udviklingspolitik, hvor Frankrig og dets sydlige partnere befinder sig på den anden side.

På udvalgte punkter har Danmark og Sverige forskellige holdninger til den fælles EU-bistandspolitik. Danmark har været betydelig mere skeptisk over for effektiviteten i den fælles politik. På trods af at Norge ikke er medlem af EU, arbejder Oslo tæt sammen med Unionen om bistandspolitik. Norge finder ikke desto mindre, at Unionen er en meget tung og vanskelig organisation at arbejde med, og man finder den meget langsom i forhold til at træffe og implementere beslutninger. Derfor foretrækker Norge at arbejde bilateralt i situationer, hvor man ser be-

hov for en hurtig reaktion. I kraft af det tættere samarbejde inden for EU mellem Danmark, Norge og Sverige og de to tidligere kolonimagter bliver den traditionelle skandinaviske ekceptionalisme inden for bistandspolitikken stadig mere uklar. Efter al sandsynlighed hænger det sammen med, at de tre lande har haft ganske betydelig indflydelse på den fælles bistandspolitik. Konkret indebærer det, at EU-politikken er blevet stadig mere nordificeret.

Det er i øvrigt påfaldende, at de franske ideer kun i begrænset omfang har præget de overordnede målsætninger for europæisk bistandspolitik. Den begrænsede franske og dermed også sydeuropæiske indflydelse udelukker imidlertid ikke, at de pågældende aktører har betydelig indflydelse, når det kommer til implementering af de overordnede principper.

Konklusion

De senere års udvikling bekræfter antagelsen om, at det bliver sværere og sværere at tale om en særlig skandinavisk udenrigspolitik over for Afrika. Det er dog stadig sådan, at de tre landes politik er præget af de traditionelle indenlandske værdier og normer omkring international solidaritet. På den anden side tager de enkelte lande betydelige realpolitiske hensyn i deres respektive konkrete politik-tiltag. Det gælder mest udpræget de initiativer, der bygger

på det militære instrument og fokuserer snævert på sikkerhed.

Det er særlig interessant, at udviklingen synes at pege i retning af, at der har fundet en betydelig nordificering sted af EU's bløde politik-områder. En sådan nordificering har efter al sandsynlighed kun kunnet finde sted, da de store EU-aktører ikke har fundet det umagen værd at kaste store ressourcer ind i at præge dette politik-område. I hvert fald er det bemærkelsesværdigt, at samarbejdet mellem de skandinaviske lande og UK kører forholdsvis gnidningsfrit, så længe udenrigsministeriet i London ikke inddrages. Så snart det sker, kommer der andre prioriteter i spil med vægt på nationale britiske interesser.

Det forhold, at stadig flere initiativer over for Afrika koordineres med de øvrige EU-partnere, efterlader et mindre og mindre politisk manøvrerum for de tre lande til at lancere bilaterale initiativer. Måske kan man vove den forudsigelse, at vi fremover vil se flere værdibaserede og normbaserede initiativer lanceret af EU og tilsvarende færre traditionelle principielt begrundede politikker initieret bilateralt af Danmark, Sverige og – særlig bemærkelsesværdigt også af Norge, som end ikke er medlem af EU.

Gorm Rye Olsen er professor i Global Politics og Institutleder ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.