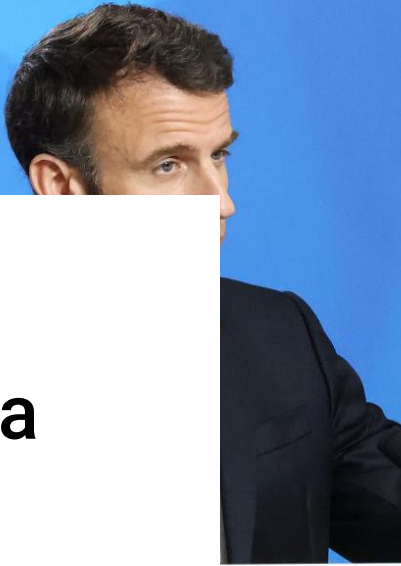




28.06.2023

Kan Macron relancere Europa som en attraktiv partner for landene i Afrika?

Opfyldelse af individuelle behov vil bestemme partnerskaberne i en ny verden af opportunisme snarere end ideologi. I Afrika skal Europa skal forsøge at fastholde sin båndbredde i stigende konkurrence.

Skrevet af

Kirsten Malling Biering

✉ Kirsten.Biering@thinkeuropa.dk

Kontakt



Kirsten Malling Biering

✉ Kirsten.Biering@thinkeuropa.dk

Rafael Nadal har en imponerende venstrearm. Lidt hen ad Herkules. Den højre gør ikke stort væsen af sig. Sådan ser forsøget på at samle Europa også ud lige nu, siger Baptiste Roger-Lacan, fransk politolog og historiker i *La Lettre du Dimanche*.

47 stats- og regeringschefer fra det europæiske kontinent mødtes i begyndelsen af juni i Moldova til møde i det Europæiske Politiske Fællesskab, EPC, endnu et af franske præsident Emmanuel Macrons mange udenrigspolitiske initiativer. Kun Rusland og Belarus er ikke blandt deltagerne. Fællesskabet får meget af sin fremdrift fra krigen i Ukraine og ønsket om et stærkere, fredeligt samarbejde fra vest mod øst i vores hjørne af verden. Det er fint. Men hvis ikke Middelhavet og Afrika lige syd for det fællesskab tænkes med på en eller anden måde, tænkes der for kort. Det er som tennisspilleren, der kun træner den arm, han spiller mest med.

Det er en halvsmart sammenligning. Men det er svært at overse, at den russiske udenrigsminister Sergej Lavrov og hans kolleger fra Kina, Brasilien og Indien stort set samtidig med EPC-mødet samledes i Sydafrika for at forberede topmøde for landenes ledere til august. BRIKS-samarbejdet præsenteres åbent som et alternativ til bl.a. den vestligt dominerede G-7-gruppe. Krigen i Ukraine samler nok Europa og styrker den transatlantiske forbindelse. Men den splitter mere, end den forener i store dele af verden. Her sætter krigen streg under et globalt opbrud, hvor der mange steder enten gøres direkte op med en international vestligt domineret orden eller vælges at være afventende neutralt.

Sidste år slog EU fast i sit nye Strategiske Kompas, en strategi for EU's fremtidige sikkerhed og forsvar, at Afrikas fremtid er af strategisk betydning for os. På samme tid måtte Frankrig og dets europæiske samarbejdspartnere forlade Mali efter ni års noget forgæves bekæmpelse af ustabilitet i Sahel-regionen. På samme tid stemte kun 28 ud af 54 afrikanske lande for en FN-resolution mod Ruslands krig i Ukraine.

Få afrikanske lande vælger side direkte til fordel for Rusland, som fx Mali. Men det præger det geopolitiske klima, at en større gruppe i stigende grad forholder sig pragmatisk eller opportunistisk til et samarbejde med Vesten og Europa. Tendensen går mod at pleje sine egne interesser, sådan som man synes, at Europa også først og fremmest plejer sine: både i forhold til vacciner under Covid-19, og nu det enormt store økonomiske og militære fokus på Ukraine. Konkret må fx nedlæggelsen i 2021 af EU African Peace Facility til fordel for et samlet instrument, EU European Peace Facility, tage sig lidt besynderligt ud set sydfra. Det skulle sikre mere fleksible, bredspektrede og målrettede indsatser også i Afrika. Men så vidt har det først og fremmest gavnet netop Ukraine.

Europa kæmper i forhold til Afrika med to ting: sit flakkende fokus og sin historiske arv, ikke mindst i form af kolonitidens lange skygge af egeninteresse. Og det modsat Rusland, der stadig i nogen grad kan høste fordel af den sovjetiske støtte til kontinentets uafhængighedsbevægelser. Det gør det sværere at vinde narrativet om krigen i Ukraine som kampen for et demokrati truet af den neoimperialistiske magt Rusland. Ligesom det alt andet lige gør det lettere for Rusland at sælge historien, solidt garneret med disinformation, om det retfærdige opgør med vestlig dominans til fordel for en ny international orden.

Det betyder ikke, at der er noget entydigt billede af russisk indflydelse på det afrikanske kontinent. Udenrigsminister Lavrov vil ellers gerne lade som om, når han bl.a. bruger situationen i Mali til at håne den franske præsident: Macron må nu indse, at baghaven ikke længere hans.

I Sahel er Burkina Faso ganske rigtigt gået Malis vej. Men det er Niger ikke. Ruslands økonomiske rolle har i modsætning til fx Kinas været voldsomt mager. Engagementet har altovervejende været et sikkerhedstilbud til den politiske elite, ikke mindst i de ustabile stater i Vest- og Centralafrika. Ledsaget af en normativ strategi i forhold til kontinentets autoritære regimer, der gerne lægger øre til budskabet om det liberale demokratis mangler, behovet for ikke-indblanding i indre anliggender og ønsket om at styrke den afrikanske stemme. Det giver en geostrategisk løftestang for Ruslands jagt efter status som stormagt og forkæmper for en ny, international orden vendt imod vestlig indflydelse og vestlige værdier. Men det er stadig en spinkel base og et mindre direkte og omfattende aftryk end selv Tyrkiets.

Det gælder Rusland, som det gælder andre, at i en ny verden af opportunisme snarere end ideologi vil opfyldelse af individuelle behov bestemme partnerskaberne. Der er efterhånden mange om buddet på den afrikanske scene, og det er i et sådant stadig mere broget kor, at Europa skal forsøge at fastholde og helst øge sin båndbredde. Mens Kina er det afrikanske kontinents største bilaterale långiver, er EU – i hvert fald lidt endnu – den største handelspartner og den største donor af bistand. Europæiske investorer er stadig den vigtigste kilde til udenlandske direkte investeringer (FDI). Men tendensen går i den modsatte retning. Topmødet mellem EU og Den Afrikanske Union (AU) i februar 2022 skulle være et vendepunkt med nye og ambitiøse mål for investeringer, bl.a. i ramme af Global Gateway's infrastrukturprojekter. Så kom krigen i Ukraine. Europa blev igen distræt og begyndte at bruge voldsomt mange penge på noget andet.

Lige før det store topmøde i Moldova talte Emmanuel Macron på et sikkerhedsforum i Bratislava, GLOBSEC, om udfordringerne for Europa af krigen i Ukraine. Han benyttede lejligheden til midt i den intenst Europa-centrerede diskussion netop at minde om bredden i det Strategiske Kompas. Europas sikkerhed skabes ikke alene mod øst, men også ved at se mod syd. Der skal lyttes til dem, sagde han, der ikke mener, at Ukraine er deres krig, hvis største kamp er mod fattigdom, og som i øvrigt føler, at Europa husker sin egen sikkerhed, men glemmer deres.

Det er i bedste fald en vanskelig samtale. Det bliver heller ikke lettere i det aktuelle klima, hvis den skal føres af en europæisk stormagt med en fortid.

Under sit 18. besøg på kontinentet dette forår - omhyggeligt ikke bare i den franske vestafrikanske "baghave", men i Gabon, Angola, Den Demokratiske Republik Congo og Republikken Congo - understregede Macron den varige ændring i den franske politik over for Afrika. Det sidste og afgørende skridt bliver taget væk fra den postkoloniale Francafrigue-doktrin og mod et ligeværdigt partnerskab, væk fra militær tilstedeværelse til militært samarbejde og mod et fælles engagement i bl.a. klima, energi, investering.

Frankrig har under Macron undskyldt for koloniale overgreb i Algeriet og for manglende indgriben over for folkemord i Rwanda. Benin har fået 26 kunstværker tilbage. Listen er allerede lang. Macron er endda gået så vidt som til at sige, at Frankrig ikke længere har en Afrikapolitik (læs: ingen forudfattede meninger og skjulte dagsordener). Det kan man tro på eller lade være. Det er under alle omstændigheder nok ikke den mest lukrative vej frem i et afrikansk felt, hvor klare strategier ser ud til at være dagens orden hos de fleste andre eksterne partnere. De store europæiske lande kommer ikke langt ved blot at være offensive. Men de har næppe heller råd til at være defensive.

Da den franske præsident gik på podiet inden sin Afrikatur, var det da også med et aktivt budskab om multilaterale instrumenter som en vej til at ændre paradigmet for den Nord/Syd-konflikt, der ikke har fået det bedre med Ukraine-konflikten. Det er måske i overkanten, når Frankrig på hjemmesiden for det topmøde for en ny global finanspagt, der netop har fundet sted i Paris (22.-23. juni), præsenterer sig som den konstante "honest broker" for det såkaldte globale syd. Men en mere strukturel tilgang til reform af fx *Washington consensus* blev lagt med konferencen i 2021 i Frankrig om afrikanske landes gældsbyrde. Den dagsorden bliver nu forfulgt med forslag om en ny finanspagt: nye internationale midler og metoder til sektorer som klimaeffekter, energi, sundhed og kriser i udviklingsøkonomierne, ikke mindst den

hastigt voksende afrikanske gældsbyrde. Topmødet i Paris beviste, at let er det ikke. Til en begyndelse kom der præsidenter fra både Brasilien og Sydafrika, en kinesisk premierminister og et solidt antal repræsentanter for Afrika. Medlemmerne af G-7-gruppen og selv EU-kredsen mødte med enkelte undtagelser frem på noget mere beskedent niveau. I bedste fald er der nu, med den amerikanske finansminister Janet Yellens ord, momentum.

Det konkrete forsøg på at løse op for i hvert fald dele af Nord/Syd-konflikten er kommet lige i hælene på både den store internationale donorkonference for genopbygningen af Ukraine og præsident Putins årlige økonomiske forum i Sankt Petersborg. Det er et øjebliksbillede af den geopolitiske markedsplads, som EU's udenrigschef Josep Borrell kalder det, hvor der ikke bare foregår en kamp om narrativet, men også om tilbuddet, og hvor måske ikke mindst EU må være parat til at gøre mere, gøre det anderledes og gøre det bedre, siger han. Men uden at bede om at vælge side.

Når multipolariteten slår rod, favoriserer det det begrænsede format og den direkte nytteværdi af vekslende partnerskaber snarere end tætte alliancer. Det har selv den franske præsident erkendt. Men han har også samtidig argumenteret for en fastholdelse og udvikling af multilateralismen. Store enkeltaktører gør, hvad de kan for at undergrave den internationale regelbaserede orden, som Europa og Europas særlige konstruktion EU har bygget sit moderne demokratiske liv på. Det opbrud svækker både sikkerhed, stabilitet og muligheden for sammen at søge løsninger på udfordringer, der sjældent stopper ved grænsen.

Multilaterale konferencer om alt fra skat på tech-giganter til plastik i havene er derfor kommet i en lind strøm fra præsidentens værksted. Og parallelt med det forslag til styrkelse og fornyelse af de multilaterale institutioner, bl.a. gennem tildeling af permanente pladser til Afrika i FN's Sikkerhedsråd. Det drejer sig både om øget legitimitet i det internationale samarbejde og et forsøg på at imødekomme, når en del af dialogen mellem Nord og Syd, mellem Europa og Afrika, også drejer sig om mere indflydelse - og respekt - på den internationale scene.

Under det årlige møde i Paris Fredskonferencen i november 2022, endnu et Macron-initiativ, blev et panel om universalisme i skyggen af Ukraine-krigen til en indrømmelse af, at en sådan universalisme måske faktisk også både kunne og burde være mere universel og mindre eurocentrisk. Frankrig og Europa må fortsat forholde

sig til det, som fra afrikansk side opfattes som dobbelte standarder og primær egeninteresse, hvad enten det er i national eller multilateral ramme. Det gælder bl.a. i diskussionen af migration, hvor fx Frankrigs begrænsning af den traditionelle tilgang af afrikanske studerende til franske universiteter midt i det europæiske ønske om et udvidet samarbejde om illegal immigration skurrer noget. Et andet populært eksempel er samtidigheden af EU's Green Deal, tilskyndelse af Afrika til bæredygtig udvikling og den aktuelle Ukraine-relaterede jagt på nye energiresourcer. Som en af paneldeltagerne, Guinea-Bissaus præsident Embaló, udtrykte det: Vesten vil bestemme på vores jord. Vores stemme bliver ikke hørt. Men også vi kan finde løsninger.

I logisk forlængelse af det synspunkt har en afrikansk delegation bestående af fire præsidenter og en premierminister, fra Sydafrika, Senegal, Zambia, Comorerne og Ægypten, i disse dage været på deres egen mæglingsmission til Ukraine og Rusland. Det er et sjældent eksempel på afrikanske fredsinitiativer uden for kontinentet og et usædvanligt direkte engagement i forhold til Ukraine-krigen. Men det er ikke lande, der forventes at ville holde Putin og Rusland ude i strakt arm. Det er lande, der er berørt af Ukraine-krigens konsekvenser for import af korn mere end krænkelsen af international ret. Så meget stod også klart ved den pressekonference, som Sydafrikas præsident Cyril Ramaphosa holdt inden afrejse. Det er samme Ramaphosa, der officielt fastholder neutralitet i spørgsmålet om Ukraine-krigen, men endnu ikke har svaret på spørgsmålet, hvordan han vil forholde sig til Putins deltagelse i BRIKS-topmødet i Johannesburg til august. Og som mere end flirter med et forsvarssamarbejde med Rusland.

En ting er de transaktionelle mønstre, der tegner sig med stadig større tydelighed, noget andet er neutralitet, der måske ikke er så neutral endda. Så selv om det afrikanske initiativ af alle de grunde, der kan findes ovenfor, principielt betragtes som positivt, har den vestlige reaktion været lavmælt og skeptisk afventende. Afrika-samarbejdet har brug for en del flere muskler. Vejen derhen vil være langt fra den velvillige spillebane for opbygningen af et europæisk politisk fællesskab, som Moldova netop har været rammen for.