



EUROPAPOLITISK ANALYS

EU:s relation till Afrika: Partnerskap eller hierarki?

Lars Niklasson*

Sammanfattning

EU:s meddelande om en ny Afrikastrategi uttrycker en delvis ny syn på Afrika, ett samarbete till ömsesidig nytta. Strategin är ett instrument för EU:s utrikestjänst att ta ett samlat grepp om relationen till Afrika. Relationerna med Afrika går från att vara i första hand ett biståndspolitiskt samarbete till ett mer allmänt utrikespolitiskt samarbete.

Det finns dock motsägelser i EU:s strategidokument som innebär risker i genomförandet. Den största motsägelsen gäller relationen mellan EU och AU, som delvis är jämbördig och delvis hierarkisk. Det är särskilt migrationspolitiken som skiljer ut sig, där EU vill att de afrikanska länderna ska genomföra EU:s önskemål. Inom andra områden är relationen självpåtagat stödjande gentemot AU. Relationen är mest jämbördig inom området hållbar utveckling (tillväxt, miljö och välfärd), där båda parter kan vinna på ett utökat samarbete, även om de befinner sig på olika utvecklingsnivåer.

I det interna arbetet inom EU konkurrerar de olika politikområdena om inflytande över strategin. Den främsta risken som följer av detta är att strategin blir en kompromiss, något som alla kan acceptera men som inte blir en fungerande helhet. EU bör utveckla den övergripande strategin så att det tydligt framgår vilka målen är och hur medlemmarna förhåller sig till dessa. Dessutom måste EU bidra till ett lärande om insatsernas effekter.

* Lars Niklasson är forskare i statsvetenskap vid Sieps och biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han forskar framför allt om EU som global aktör, gentemot Afrika och i multilaterala organisationer.

1. Samarbete på rätt väg?

Under 2021 väntas Europeiska unionen (EU) och Afrikanska unionen (AU) enas om en ny gemensam samarbetsstrategi. Redan i december 2019 markerade den nyvalda europeiska kommissionen sitt intresse för Afrika genom att besöka Afrikanska unionen under sina första arbetsdagar. I mars 2020 presenterades ståndpunkter som ska ligga till grund för överenskommelsen mellan EU och AU (EU 2020).

Det europeiska intresset för Afrika sammanfaller med ett globalt intresse för samarbete med Afrika, bland annat för att länderna i Afrika kan vara ekonomiska samarbetspartners med omvärlden. Optimisterna hoppas att Afrika kan utvecklas ungefär som länderna i Asien har gjort de senaste decennierna och att det skulle innebära ömsesidiga fördelar för Europa och Afrika. Dessutom har Afrika betydelse för den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken, både för att minska konflikter i Europas närområde och för att samarbeta globalt.

Det stigande europeiska intresset för Afrika ska ses i ljuset av det växande kinesiska inflytandet i Afrika. Kina har flyttat fram sina positioner och konkurrerar med EU om inflytande över de afrikanska länderna. Ur ett afrikanskt perspektiv är det positivt att det finns fler länder som vill stödja Afrikas utveckling, men ur ett europeiskt perspektiv finns det risker med Kinas större roll, till exempel att Kina skaffar sig kontroll över infrastruktur av olika slag och samtidigt minskar intresset bland Afrikas regeringar för sådant som demokrati och mänskliga rättigheter.

Ur ett svenskt perspektiv är det positivt att EU ökar sitt samarbete med länderna i Afrika eftersom Sverige har en lång tradition av att stödja Afrikas utveckling. Sedan 2015 finns det dessutom en gemensam global "Agenda 2030" i form av Förenta nationernas (FN) hållbarhetsmål, där alla länder enas om att verka för ekonomisk, social och miljömässig utveckling samt utveckling av goda styrelseskick (Niklasson 2019, 2020). Både EU och Sverige är bland de största bidragsgivarna till länder i Afrika.

Att EU skapar en ny Afrikastrategi väcker förhoppningar som gör det angeläget att granska dess innehåll. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att EU redan har en strategi för Afrika sedan

2005 och dessutom flera andra initiativ som berör Afrika. Därför är de övergripande frågorna i det här sammanhanget vad som är nytt och om strategin kan fungera som det är tänkt. Den nya strategin kommer att sättas in i ett större sammanhang, som det senaste i raden av initiativ för att hantera relationen mellan EU och Afrika.

"Att EU skapar en ny Afrikastrategi väcker förhoppningar som gör det angeläget att granska dess innehåll."

Fokus ligger här på dokumentet "Towards a comprehensive strategy with Africa", som kommissionen och den höge representanten för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik presenterade i ett meddelande den 9 mars 2020 (EU 2020). Dokumentet sammanfattar läget och pekar ut de intressen EU har i en överenskommelse med AU. I juni ställde sig medlemsstaternas ledare bakom dokumentet, genom ett beslut i Europeiska rådet (EU 2020c) som innehåller vissa nyansskillnader och tillägg. Det var tänkt att strategidokumentet även skulle diskuteras i Europaparlamentet, men pandemin gjorde att frågorna sköts upp. Toppmötet med Afrikanska unionen, då en överenskommelse ska göras, är uppskjutet från hösten 2020 till 2021.

Det ligger i sakens natur att kommissionens meddelande till en del är vagt. Meddelanden från kommissionen syftar till att ange en ny riktning för politiken utifrån befintliga program och strategier, samtidigt som de försöker undvika att stöta sig med något medlemsland eller något generaldirektorat (Byiers 2020). Dokumentet har fått beröm för sin positiva inställning, men också kritik för det som är oklart eller rent av motsägelsefullt (ibid). Till det oklara hör bland annat att meddelandet inte anger några övergripande mål, utan bara en samling åtgärder att vidta.

Kommissionens meddelande väcker ett antal frågor. Vilka budskap ger kommissionen och den höge representanten inom de politikområden som berörs? Är texten konsistent eller finns det några intressanta motsägelser mellan delarna?

En följdfråga är varför kommissionen lägger fram den nya strategin. Vilka motiv kan anas i texten? Vilken relation vill EU ha till Afrika och till andra aktörer med intressen i Afrika?

Blir EU:s politik bättre över tid? I förlängningen ligger en fråga om vilket slags utrikespolitisk aktör EU är och vilket slags aktör som medlemsstaterna vill att EU ska vara.

Det infinner sig även frågor om vart strategin kommer att leda. Kan vi utläsa något om hur det kommer att gå, till exempel var det finns motsägelser, konflikter, svaga punkter eller olösliga problem?

Den här analysen inleds med en bakgrundsbeskrivning i nästa avsnitt. Där finns även en kort översikt över tidigare forskning.

Därefter kommer jag att redogöra för innehållet i EU:s strategidokument. Det har sex teman och redan i en beskrivning framgår det att det finns spänningar i innehållet. Analysen fördjupas i det följande avsnittet, där det ges en större bild och en redogörelse för den kritik som har framkommit.

Analysen av dokumentet följs av en diskussion av förklaringar till EU:s problem att formulera en konsistent strategi. Blicken riktas mot det interna beslutsfattandet och hur det fungerar. Därefter diskuterar jag utgångspunkter för en reviderad strategi. Avslutningsvis dras slutsatser av detta.

2. Bakgrund

För att förstå den nya strategin bör den sättas in i ett större sammanhang med fokus på historia, ekonomi och politik.

2.1 Relationen mellan länderna

Sett över lång tid har relationen mellan länderna i Europa och Afrika varit mycket problematisk. Kolonialismen hör till Europas mörka förflutna, även om forskningen lyfter fram många nyanser i Afrikas utveckling före, under och efter kolonialperioden (till exempel Hillbom & Green 2010).

Länderna i EU har olika relationer till Afrika. Några har varit kolonialmakter men har växlat över till en mer eller mindre stödjande relation till länderna i Afrika. Särskilt Frankrike har tagit på

sig en aktiv roll genom ekonomiskt och militärt samarbete med sina forna kolonier. Storbritannien som EU-medlem gjorde sig känd för en mer utvecklingsinriktad politik, tillsammans med länder som Sverige och Nederländerna. Länderna i Norden har länge haft en pådrivande roll för utvecklingen i Afrika, vilket under perioder även innefattat stöd till länder i Afrika med problematiska regimer. Länderna i Östeuropa har en annan historia, med en egen, nästan kolonial roll i förhållande till Sovjetunionen inom det forna Comecon. Dessa länder får nu omfattande stöd inom EU för att utvecklas ekonomiskt, samtidigt som de utvecklar sitt intresse för Afrika. Detta antyder något av komplexiteten på den europeiska sidan av samarbetet (jfr Gasinska & Gunnarson 2020).

"Till en del drivs EU framåt av konkurrensen med Kina, USA och andra länder med intressen i Afrika."

Till en del drivs EU framåt av konkurrensen med Kina, USA och andra länder med intressen i Afrika. Hit hör bland annat Ryssland, Turkiet, Indien och Saudiarabien. Kina har under lång tid byggt upp en stark position i Afrika och fungerar ofta som en motkraft mot EU:s intressen (Hackenesch 2018). EU har även ett intresse av att samarbeta med de afrikanska länderna om den globala politiken inom FN och andra internationella organisationer (EU 2020).

På den afrikanska sidan uppvisas en ännu större bredd än i de europeiska länderna. Sydafrika klassas ibland som en framväxande stormakt, S:et i förkortningen BRICS (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina, Sydafrika). Några afrikanska länder ligger högt i fråga om demokrati och ekonomisk utveckling medan andra ligger lågt (Langdon, Ritter & Samy 2018). Till detta kommer variationen i språk, religion och graden av nationell identitet. Länderna i Nordafrika hör kulturellt ihop med de arabiska länderna i Mellanöstern och skiljer sig mycket från länderna söder om Sahara. Detta leder bland annat till frågan för EU och andra om man bör samarbeta med hela Afrika i ett sammanhang eller dela upp relationerna i flera samarbeten. Detta är en grundläggande knäckfråga för samarbetet mellan EU och Afrikas länder.

Länderna i Afrika fanns med i diskussionerna vid EU:s bildande och under de omvälvande decennierna efter andra världskriget. Vid samma tid som länderna i Europa diskuterade möjliga samarbetsformer, påbörjades en frigörelseprocess för deras forna kolonier, och i Afrika var Ghana först med självständighet 1958. Algeriet var i praktiken medlem i EU (dåvarande EG) som en del av Frankrike. Diskussioner fördes om närmare samarbete med andra länder inom "Eurafrique" (Adebajo & Whiteman 2012, Hansen & Jonsson 2014).

"EU säger sig vilja ha någon form av jämbördig relation, som innefattar både stöd till Afrika och tillvaratagande av egna intressen [...]"

EU säger sig vilja ha någon form av jämbördig relation, som innefattar både stöd till Afrika och tillvaratagande av egna intressen (EU 2020). Bilden är att EU vill gå från tidigare konflikter till framtida samarbete. Däremot undviker man mer kontroversiell retorik, som att vilja kompensera för skador som Europa åsamkat Afrika under kolonialtiden eller att hjälpa Afrikas länder att ta itu med de skador som enväldshärskare och andra har vållat under frigörelsetiden. Det finns ingen kritisk diskussion av befintliga handelsrelationer eller andra globala relationer i EU:s text (ibid).

De två unionerna, EU och AU, har på ytan stora likheter, bland annat i form av höga politiska ambitioner. Skillnaderna mellan dem har dels att göra med det ekonomiska samarbetets karaktär, dels med organisationernas styrka. Merparten av länderna i EU är högt industrialiserade och kan vinna på ett ökat mellanstatligt samarbete, medan länderna i AU är i början av sin industrialiseringsprocess. Vinsterna av frihandel och politiskt samarbete i Afrika är på kort sikt mer osäkra. Kritiker framhåller att handelsutbytet är lågt i Afrika. De interna frihandelsavtalen signalerar en intention snarare än ett genomförande. En kritisk tolkning är att de främst syftar till att ge regeringarna legitimitet (Söderbaum 2010).

Afrikanska unionen skapades år 2002 genom en ombildning av Organisationen för afrikansk

enhet (OAU), som var drivande under ländernas frigörelseprocess på 1960- och 70-talen (Karbo & Murithi 2018). Samtliga 55 afrikanska länder är medlemmar, men samarbetet är mellanstatligt, det vill säga utan överförda befogenheter från medlemsstaterna. Den nya organisationen har EU som förebild och får ekonomiskt stöd av EU. EU är med andra ord något av en storebror till AU, vilket kan försvåra deras roller och samarbetsprocesser.

2.2 Tidigare samarbeten

EU:s samarbete med Afrika har sett ut på många sätt och erfarenheterna är därför svåra att sammanfatta kort. Ett möjligt problem är just mångfalden av initiativ och överlappande arrangemang.

Sedan 1960-talet har samarbetet kretsat kring frihandelsavtal med de så kallade AVS-länderna, som är forna kolonier i Afrika, Västindien och Stilla havet. Avtalen har genomgått flera faser, benämnda efter de orter där de undertecknats (Yaoundé, Lomé, Cotonou). Förhandlingar har pågått om en fortsättning efter 2020. En fråga har gällt om avtalet borde delas i tre, mellan världsdelar, och hur ett delavtal med Afrika i så fall förhåller sig till den strategi som diskuteras här.

En kritisk diskussion handlar om hur relationen mellan parterna har förändrats över tid, från ett slags givande av gåvor från EU till krav på motprestationer och handelsavtal med AU (Carbone 2013). De ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA) var det senaste steget i detta, tillkomna som ett sätt att hantera kritik från WTO mot Cotonou-avtalet.

Parallellt arbetar EU med grannskapspolitiken, som vänder sig till EU:s grannländer i söder och öster. Den södra delen kallades ursprungligen Medelhavsunionen (EMP), där relationerna med de Nordafrikanska länderna hanteras. EU för samtal med vissa länder (Marocko och Jordanien) om fördjupade handelsavtal, där ländernas ekonomier i praktiken skulle bli integrerade i den inre marknaden. Logiken i samarbetet är att EU vill erbjuda flera grader av samarbete med sina grannländer, men inte ett medlemskap i EU.

Därutöver finns särskilda avtal med enskilda länder, exempelvis avtalet "Trade cooperation development agreement" (TDCA) med Sydafrika. Avtalen har utvecklats under åren.

Samarbetet med Afrika i sin helhet inleddes år 2000 med ett toppmöte mellan EU och AU i Kairo (Egypten). År 2005 utarbetade EU en strategi, ett underlag till en uppgörelse, precis som nu. Strategin gick under benämningen EAS, European African Strategy. Därefter beslutade de två organisationerna om en gemensam strategi 2007, på engelska Joint Africa-EU Strategy, JAES. 4. Överenskommelsen har stora likheter med den strategi som diskuteras nu. Det fanns partnerskap för att hantera frågor inom åtta olika områden. Dessa reducerades av den förra EU-kommissionen till fem partnerskap. Frågorna var i stort de samma som diskuteras nu.

Lola Raich analyserar i sin avhandling alla åtta partnerskap inom JAES och visar att de till en del var instrument för olika enheter inom EU (Raich 2016). Hon jämför JAES med motsvarande amerikanska strategi, USAFRICOM och finner att EU:s strategi var mer homogen och lyhörd för afrikanska synpunkter än vad den amerikanska motsvarigheten var, trots att USA i teorin är en mer homogen aktör än EU (ibid).

I forskningen är det vanligt att peka på konflikter inom EU som förklaring till otydligt agerande. Gorm Rye Olsen (2007) analyserar spänningen mellan utrikespolitik och biståndspolitik i EU:s Afrikastrategi 2005. Artiklarna i en antologi av Stefan Gänzle, Sven Grimm och Davina Makhan (2012) analyserar spänningar mellan EU:s politikområden och i förhållande till ambitionen att utveckla en starkare utrikespolitik efter Lissabonfördraget. I en antologi utgiven av Maurizio Carbone (2013) kommer temat igen. Där granskar Fredrik Söderbaum (2013) EU:s agerande i Afrika och särskilt spänningen mellan tre av dess politikområden (generaldirektorat). I samma antologi skriver Richard G Whitman och Toni Hastrup (2013) om framväxten av en "strategisk kultur" inom EU i relation till Afrika. De oklarheter och interna spänningar som har framkommit i analysen av det senaste strategidokumentet (nedan) följer med andra ord ett mönster som är gammalt inom EU (Adebajo & Whiteman 2012, South African Journal of International Affairs 2018).

En av få publikationer som analyserar Afrikanska unionen är antologin av Tony Karbo och Tim Murithi (2018). I Carbones antologi granskar

Ian Taylor (2013) och Mary Farrell (2013) AU:s roll, där särskilt Taylor är kritisk mot många afrikanska ledare som primärt vill berika sig själva. Senare forskning analyserar mer på djupet hur AU fungerar. Exempelvis studeras rolluppfattningar hos AU:s personal i ett konferenspaper av Jarle Trondal, Stefan Gänzle och Thomas Tieku (2020).

Till sist bör nämnas att det finns en mängd analyser av specifika sakområden och insatser som gjorts för att stödja Afrikas utveckling. Sedan länge bedrivs forskning kring ekonomisk och politisk utveckling, både kring interna faktorer och det externa biståndets betydelse. En del av detta berörs här, men mångfalden av teorier och den stora variationen i lokala förutsättningar gör det svårt att utforma åtgärder som fungerar i alla sammanhang. Snarare talar det för en lärande ansats, där olika insatser jämförs, i syfte att dra lärdomar om hur och var insatserna fungerar. Ett exempel är Simone Beetz studie av demokratistöd till Rwanda (2015), där hon jämför insatser och utfall av de åtgärder som gjorts av EU och FN (UNDP). Ett svenskt exempel är Helena Skagerlinds (2019) studie av strategier i två afrikanska länder för att uppnå vissa av FN:s hållbarhetsmål. Implikationerna av detta återkommer jag till i avsnitt 6.

2.3 Demografi och ekonomi

Det är framför allt Afrikas modernisering som erbjuder nya ekonomiska möjligheter för Afrika och Europa, medan befolkningsutvecklingen i Afrika är både en risk och en möjlighet. Kombinerat med en stigande levnadsstandard ser optimisterna ett tillskott av arbetskraft och produktionskapacitet samt växande marknader för konsumtionsvaror. Pessimisterna ser istället risker för ökade miljöproblem när Afrika industrialiseras och risk för sjunkande levnadsstandard och social oro om inte Afrika lyckas utveckla sin ekonomi.

Medan befolkningen i övriga världen i stort kommer att stå stilla, kommer Afrika att fyrdubbla sin befolkning till år 2100 (FN 2019). Afrika söder om Sahara beräknas växa från cirka 15 till 35 procent av jordens befolkning till nästa sekelskifte, från drygt en miljard invånare 2019 till knappt fyra miljarder år 2100. Till detta kommer länderna i Nordafrika, som FN räknar ihop med länderna i Mellanöstern.

Tabell 1: Beräknad befolkning (miljoner) i olika världsdelar

Världsdel	2019	2030	2050	2100
<i>Afrika söder om Sahara</i>	1 066	1 400	2 118	3 775
Nordafrika och Mellanöstern	517	609	754	924
Centrala och södra Asien	1 991	2 227	2 496	2 334
Östra och sydöstra Asien	2 335	2 427	2 411	1 967
Latinamerika och Västindien	648	706	762	680
Australien och Nya Zeeland	30	33	38	49
Oceanien	12	15	19	26
Europa och Nordamerika	1 114	1 132	1 136	1 120
Totalt	7 713	8 548	9 735	10 875

Källa: (FN 2019)

Redan i dag är mer än 60 procent av Afrikas befolkning under 25 år, vilket kommer att leda till en stark befolkningstillväxt när dagens unga skaffar barn. Prognosen är dock känslig för antaganden om hur fertiliteten utvecklas, det vill säga när den sjunker i olika världsdelar. Prognosen är dessutom nedjusterad jämfört med tidigare prognoser på grund av nedgång i ekonomin.

Tabell 2: De tio största länderna år 2100.

Land	Beräknad befolkning år 2100 (antal miljoner)
Indien	1 450
Kina	1 065
<i>Nigeria</i>	733
USA	433
Pakistan	403
<i>Demokratiska republiken Kongo</i>	362
Indonesien	321
<i>Etiopien</i>	294
<i>Tanzania</i>	286
<i>Egypten</i>	225

Afrikanska länder kursiverade
Källa: FN 2019

År 2100 beräknas fem av de tio största länderna vara afrikanska, med sammanlagt 1,9 miljarder invånare. Trycket på Nigeria kommer att vara stort att försörja en befolkning på över 700 miljoner invånare. Noterbart är även att Indien beräknas växa förbi Kina redan år 2027.

Det som optimisterna tar fasta på är att den starka befolkningsökningen i Afrika innebär ett "demografiskt överskott", det vill säga en chans att en växande befolkning i arbetsför ålder ger ett extra tillskott till den ekonomiska utvecklingen. Detta förutsätter att ekonomin växer snabbare än befolkningen. En beräkning är att det kommer att krävas att cirka 18 miljoner nya jobb skapas varje år fram till 2035 (IMF 2015). Det innebär mer konkret att produktiviteten i jordbruket måste öka och fler avlönade jobb måste skapas i allt mer avancerade sektorer. Det innebär i sin tur att utbildning och hälsovård måste expandera, liksom bostäder och infrastruktur (Langdon, Ritter & Samy 2018, 122ff).

En vanlig tanke är att Afrika skulle kunna utvecklas och integreras i världsekonomin, så som länderna i Asien har gjort sedan 1980-talet (Henley 2015). Följdfrågan är vad som gjorde deras tillväxt möjlig, och vad som borde göras i Afrika för att stärka tillväxten samt på vilket sätt omvärlden kan bidra. Jag ska återkomma till den debatten, men grundtanken är att ett samarbete mellan EU och AU kan ge ömsesidiga fördelar. (Tadesse Abebe & Maalim 2020, 15).

Det finns även globala överenskommelser och internationella organisationer som binder länderna i Europa och Afrika till varandra. I FN:s hållbarhetsmål kan man finna stöd för den nya synen på de fattiga länderna, att de ska överta ansvaret för att finansiera sin egen välfärdspolitik, som också finns i EU:s strategi (Niklasson 2019, 2020).

2.4 Säkerhet och statsbyggnad

Det är framför allt de säkerhetspolitiska frågorna som ger ett mer komplicerat perspektiv på samarbetet mellan EU och AU. Det önskade samarbetet handlar till stor del om att dämpa konflikter och upprätthålla lag och ordning i länder med svaga regeringar i den södra delen av Sahara (Sahel) och vissa andra länder (såsom Somalia, Libyen, Kongo). Det är länder som har svårt att på

egen hand ta sig ur sina problem och få igång en ekonomisk, social och miljömässig utveckling. En vanlig situation är att lokala krigsherrar ser en chans att berika sig genom vapenmakt (Bates 2008).

För EU är det en stor fråga att utveckla sin militära förmåga att bistå länder i Afrika. Sverige deltar i Mali och andra insatser för FN och EU. Humanitärt bistånd är ett viktigt stöd i dessa och andra länder med interna konflikter eller kriser som är svåra att hantera nationellt.

"Staten är svag i många afrikanska länder och ordningen upprätthålls istället genom klaner och stammar. Dessa problem är mer fundamentala än att få igång ekonomisk utveckling."

Staten är svag i många afrikanska länder och ordningen upprätthålls istället genom klaner och stammar. Dessa problem är mer fundamentala än att få igång ekonomisk utveckling. En stor litteratur handlar om regeringar som berikar sig själva, så kallade neopatrimoniala styrelseskick eller kort och gott "kleptokratier" (Haerpfer et al. 2009). Problemet är inte unikt för Afrika, men har ansetts vara ett stort hinder för utvecklingen här. Fred, rättsstat och demokrati beskrivs ofta som förutsättningar för ekonomisk utveckling, men forskningen är öppen om i vilken ordning och på vilket sätt förändring kan åstadkommas (Kelsall 2013, Niklasson 2019).

En variant av problemet finns i länder med stora naturtillgångar, där regeringarna lyckas upprätthålla något slags fredlig ordning, men inte mycket mer. Oljeländerna vid Guineabukten beskrivs ibland som "framgångsrika misslyckade stater" ("successful failed states"; Soares de Oliveira 2007). Här förs även en debatt om de utländska företagens roll, om de bidrar till utveckling och/eller gör upp med korrupta ledare och delar vinsterna med dem.

Oroligheterna i Afrika leder till ökad migration, både flyktingar och andra omflyttningar. För flera afrikanska länder är det en stor börda att härbärgera flyktingar från grannländerna i flyktingläger. Samtidigt vill regeringarna i Afrika

öka befolkningens rörlighet av ekonomiska skäl (nedan). Inom de regionala frihandelsområdena sker en viss migration, vilket kan leda till att fler får jobb eller kan starta företag. Samtidigt finns det risk för konflikter när det sker en stor invandring i fattiga områden.

För EU är det migrationen och människosmugglingen till Europa som blir ett problem. På kort sikt uppstår problem att hantera situationen och att integrera flyktingarna på arbetsmarknaden. Samtidigt finns det andra som pekar på att Europa har behov av ökad arbetskraft och att rörligheten i många fall gynnar Europa. Paul Collier framhåller det olyckliga för Afrika i att det finns fler sudanesiska läkare i London än i Sudan (Collier 2018). Ur Afrikas perspektiv finns en risk att migrationen till Europa ökar när levnadsstandarden stiger. Konflikterna i Europa om migrationen ger ytterligare motiv för EU att engagera sig och förmå berörda länder att vidta åtgärder, till exempel genom att kontrollera sina gränser.

3. Kommissionens strategi

I sitt meddelande gör kommissionen och den höge representanten för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik ett stort nummer av att man vill se en politisk allians, ett partnerskap mellan jämbördiga parter (EU 2020). Underförstått vill kommissionen komma bort från den traditionella hierarkin mellan givare och mottagare. Den nya relationen ska präglas av ett större samarbete inom några viktiga områden.

Huvuddelen av dokumentet pekar på fem teman som står i fokus för mycket av den aktuella debatten i Europa och Afrika. "Grön omställning" och "digitalisering" är två av kommissionens hetaste politiska teman, som egentligen rymms under det stora temat "hållbar tillväxt", medan "fred" och "migration" är viktiga teman just i relationen med Afrika. Till detta kommer ett sjätte tema som handlar om implementeringen av det fortsatta samarbetet. Dessa sex teman bryts ner i tio aktiviteter som återges i en sammanfattad lista, sist i dokumentet.

Kommissionens text är kortfattad och saknar en beskrivning av sammanhanget. En sådan beskrivning finns däremot i den översikt ("briefing") för parlamentet där parlamentets utredningstjänst

förtydligar vilka pågående initiativ som dokumentets teman bygger på (EPRS 2020), vilket ligger till grund för beskrivningen här. Som framgår av tabellen, varierar mängden tidigare instrument och överenskommelser mellan områdena. De två första är i mycket nya för samarbetet mellan EU och AU medan de övriga har behandlats många gånger. Man kan ana att det finns en problematisk historia i form av svårlösliga problem under några rubriker, som hur korruptionen i Afrika bör hanteras, och, i några fall, motstridiga intressen, till exempel i hanteringen av migrationen.

Uppräkningen antyder komplexiteten på båda sidor, men särskilt inom EU med dess starka generaldirektorat som driver olika frågor. Den interna dragkampen anses när EPRS framhåller att det saknas ett underlag i det nya strategidokumentet, nämligen det som handlar om en samordnad biståndspolitik ("European Consensus on Development", EU 2005; ibid). EPRS har lagt till dokumentet i tabellen, men utelämnandet i kommissionens text är intressant för tolkningen av de interna beslutsprocesserna (nedan).

Tabell 3: Befintliga aktiviteter

Område	EU-aktiviteter	Båda	AU-aktiviteter
Grön omställning		• Parisavtalet • Vissa hållbarhetsmål	
Digitalisering		Vissa hållbarhetsmål	
Hållbar tillväxt	• Den gröna given • Allians mellan Afrika och Europa för för hållbara investeringar och arbetstillfällen • Avtal om ekonomiskt partnerskap • EU:s externa investeringsplan	• Vissa hållbarhetsmål • Internationella plattformen för en hållbar finansmarknad	• African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA) • SB4A-plattformen (Sustainable business for Africa platform)
Fred och styrelseskick	• GSFP-uppdrag (uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik) • EU:s globala strategi • Det europeiska samförståndet om utveckling	• EU-Afrika fredsfaciliteten • Partnerskap mellan EU och Afrika för fred och säkerhet • Samförståndsavtalet om fred, säkerhet och samhällsstyrning mellan AU och EU • Människorättsdialog mellan AU och EU • Samordning mellan AU och EU av valövervakning • Vissa hållbarhetsmål	• Den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (APSA) • AU:s initiativ "Tysta vapnen" • AU:s fredsfond • De afrikanska strukturerna för samhällsstyrning
Migration	• EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika • EU partnership framework on migration for bilateral relations with partner countries	• Den gemensamma handlingsplanen från Valletta • Khartoum- och Rabat-processerna • Trilaterala arbetsgruppen AU-EU-FN för migration • Vissa hållbarhetsmål	
Implementering	• FEU • EU:s globala strategi • Det europeiska samförståndet om utveckling	• (ACP-EU) • (Nordafrika-EU) • Möten mellan AU-kommissionen och EU-kommissionen • AU:s och EU:s gemensamma kommittéer för politik, fred och säkerhet • Arbetsgrupper för olika sektorer inom alliansen mellan Afrika och Europa för hållbara investeringar • Vissa hållbarhetsmål	• AU:s Agenda 2063

Källa: Sammanställningen bygger på EPRS 2020

De teman för samarbete som räknas upp är på ett sätt naturliga, men det är intressant att identifiera var dokumentet är otydligt och var problem kan förväntas dyka upp i det fortsatta arbetet.

3.1 Grön omställning

Den gröna omställningen till ett fossilfritt samhälle har blivit en central fråga både internt och externt för EU. Här nämner kommissionen Afrikas naturresurser men även behovet av innovationer, cirkulär ekonomi, smart urbanisering, transporter, energiproduktion och bättre matproduktion. I texten framhålls betydelsen av allt detta för att klara den starka befolkningsökningen i Afrika. EU ska bidra genom att stödja de afrikanska länderna i deras genomförande av Parisavtalet, genom samarbete om grön energi samt genom att bidra till skydd av naturresurser (EU 2020, 2ff).

"Här nämner kommissionen Afrikas naturresurser men även behovet av innovationer, cirkulär ekonomi, smart urbanisering, transporter, energiproduktion och bättre matproduktion."

Sammanställningen från parlamentets utredningstjänst hjälper till att tolka den mycket kortfattade texten från kommissionen. Utredningstjänsten nämner att parterna har skrivit under både Parisavtalet om klimatet och FN:s hållbarhetsmål. Däremot lämnar man tomt i tabellens rutor för parternas enskilda åtaganden, även om det finns en koppling till en del av det som står under "hållbar tillväxt". Utredningstjänsten skriver i sin kommentar att EU hoppas få tillgång till strategiska mineraler som behövs för att minska utsläppen av koldioxid (EPRS 2020, 5). De framhåller även att ett samarbete kräver att europeiska åtgärder inte drabbar Afrika (ibid). Inga exempel ges, men i debatten brukar nämnas risken att rika länder flyttar miljöfarlig produktion till fattigare länder. Här finns således både egenintressen och risker som är intressanta för att förstå strategin bättre.

3.2 Digitalisering

Digitaliseringen diskuteras av kommissionen framför allt som ett sätt att effektivisera

affärsverksamheter och välfärdstjänster, samtidigt som nya jobb kan skapas. Modernisering av utbildningssystemen i Afrika nämns särskilt, liksom behovet av investeringar. Teknikutveckling och säkerhetsfrågor tas upp (ibid, 4ff).

Kommissionens text tar upp digital inkludering, medan parlamentets utredningstjänst nämner att flera afrikanska regeringar har stängt Internet under folkliga protester, vilket strider mot formuleringarna i dokumentet (EPRS 2020, 5). Alfonso Medinilla och Chloe Teevan noterar i en kommentar att många afrikanska länder har investerat i kinesisk infrastruktur och att det finns en risk att de vill samarbeta med kineserna om övervakning av Internet (Medinilla & Teevan 2020, 9). Med andra ord är frågan mer infekterad än kommissionens text ger intryck av.

3.3 Hållbar tillväxt

Hållbar tillväxt är ett brett tema som delas upp i flera delar: investeringar; ekonomisk integration (handel) inom Afrika; företagsklimat samt välfärd, särskilt utbildning, hälsa och arbetsmiljö. Här pekar dokumentet på de framgångar som redan uppnåtts inom ramen för den allians som skapades 2018, under den förra EU-kommissionen. Vidare nämns investeringar på upp till 60 miljarder euro i den då föreslagna men ännu inte antagna långtidsbudgeten samt ytterligare investeringar av utvecklingsbanker och andra. I avsnittet om företagsklimat ligger stort fokus på förbättrade regelverk och långsiktig politik, vilket hör hemma i debatten om styrelseskicket (nedan). Ett åtagande för EU gäller utbyte av studenter, lärare och forskare, för att bidra till kunskapsuppbyggnaden i Afrika (EU 2020, 6ff).

Parlamentets utredningstjänst noterar att det finns flera befintliga europeiska och afrikanska ekonomiska strategier som ligger inom det berörda området, bland annat det nya frihandelsavtalet för Afrika, "African Continental Free Trade Agreement" (AfCFTA). Andra har noterat att texten diskuterar frihandelsavtalet för hela Afrika, men att den inte nämner de sex regionala frihandelsområdena eller EU:s ekonomiska samarbetsavtal (EPA) med grupper av länder i Afrika. Parlamentets utredningstjänst påpekar att FN:s ekonomiska kommission för Afrika har varnat för att EPA kan ha negativa effekter för den inom-afrikanska handeln och ser ett avtal med hela

Afrika som ett bättre alternativ (EPRS 2020, 5). Handelsavtalens utformning är med andra ord en både kontroversiell och otydlig fråga i strategin.

3.4 Fred, säkerhet och styrelseskick

Avsnittet om fred, säkerhet och styrelseskick börjar med den märkliga meningen "Ensuring long-lasting peace and security in Africa is *as much* in Africa's interest as it is in the EU's" (ibid, 10, förf understrykning), vilket får betecknas som en aning bakvänt. Intresset för fred i Afrika är rimligen större i Afrika än i Europa.

Texten har flera delar: ett ökat stöd till konfliktlösning i Afrika och till afrikanska initiativ att utveckla stödet för mänskliga rättigheter med mera. Vidare ska sambandet mellan olika dimensioner av konflikter uppmärksammas. Senare pekar texten på samarbeten som behöver förbättras, till exempel finansieringen av afrikanskledda fredsstödjande initiativ. Man anar åsiktsskillnader bakom önskan att dialogen om mänskliga rättigheter ska vara mer "strategisk och strukturerad" (ibid, 10ff), ett så kallat understatement.

Parlamentets utredningstjänst räknar upp ett stort antal befintliga åtaganden, både ensidiga och bilaterala. Vidare noterar utredningstjänsten att det finns en spänning i synen på konfliktlösning i Afrika, där AU vill att Afrika ska bestämma, samtidigt som det är EU som finansierar insatserna, vilket EU-domstolen riktat kritik mot (EPRS 2020, 6). Senare i kommentaren noteras skillnaden i synen på mänskliga rättigheter (nedan). Båda dessa omständigheter är problematiska för kommissionens strategi.

3.5 Migration

Texten om migration är vagare än de övriga, men börjar med en beskrivning av skillnaderna mellan perspektiven, att Afrika vill underlätta intern rörlighet och har många interna flyktingar, medan Europa vill begränsa människosmugglingen från Afrika. Texten talar vagt om att insatserna ska vara balanserade, samtidigt som EU ska respektera sina egna värderingar (ibid, 14); återigen ett understatement.

Vidare nämns fördelarna med rörlig arbetskraft, till exempel jobbmöjligheter och att pengar skickas till släktingar i det fattiga hemlandet

(ibid, 13ff). Nyckelbegreppet "cirkulär migration" brukar betyda att högutbildade personer från utvecklingsländer bör återvända till sin hemländer efter en period i de rikare länderna (ibid, 14). Problemet, som inte nämns i klartext, är en pågående "brain-drain" från Afrika till Europa, som i fallet med de sudanesiska läkarna i London (ovan).

"Problemet, som inte nämns i klartext, är en pågående 'brain-drain' från Afrika till Europa, som i fallet med de sudanesiska läkarna i London [...]"

Parlamentets utredningstjänst beskriver intressekonflikten kring människosmugglingen, där kriminalisering kan leda till den oönskade bieffekten att lokala ekonomier slås ut, som i Niger (EPRS 2020, 5). De nämner även att AVS-länderna vill att varje land själv ska besluta om de vill ta emot flyktingar som skickas tillbaka till dem, vilket inte EU tycker (ibid).

Av texten framgår även att det är svårt att upprätthålla den centrala tanken om ett jämbördigt partnerskap mellan EU och AU. Alfonso Medinilla och Chloe Teevan framhåller i sin kommentar att ett verkligt partnerskap baserat på gemensamma intressen inte är förenligt med EU:s villkorade stöd, det vill säga att afrikanska länder får belöningar när de gör som EU vill (Medinilla & Teevan 2020, 16). Samarbetet bör enligt dem även innefatta afrikanska intressen och bör fokuseras till frågor där det råder enighet (ibid). Här skymtar således en otydlighet i partnerskapets grundläggande konstruktion: vill EU se AU som en jämbördig eller som en underordnad part?

3.6 Implementering

Implementeringstemat handlar om att fördjupa det fortsatta samarbetet och att EU:s medlemsstater måste göra mer för Afrika, men också om att agera gemensamt i världspolitiken till stöd för multilateralismen (de internationella organisationerna). Det framhålls att länderna i Europa och Afrika har samarbetat i FN om bland annat Parisavtalet och hållbarhetsmålen. Dokumentets text talar om utökat samarbete

mellan AU, EU och FN samt att EU ska verka för utökad observatörsstatus för AU i Världshandelsorganisationen (WTO). Vidare utlovas att EU ska sträva efter samordning (coherence) i hanteringen av sina överlappande samarbetskonstellationer med AU, AVS-länderna och länderna i Nordafrika. EU lovar även att underlätta relationer på nationell nivå mellan länderna i Europa och Afrika (ibid, 15ff).

Här noterar parlamentets utredningstjänst att det redan finns samarbeten men att det även finns flera exempel på oenighet, vilket komplicerar bilden. Ett sådant är att AU stöder de afrikanska länder som dragit sig ur den internationella brottmålsdomstolen (ICC), vilket undergräver domstolens ställning. Ett annat exempel är att flera medlemmar i AU inte vill acceptera rättigheter utifrån sexuell läggning (så kallade HBTQI-rättigheter) som en gemensam värdegrund. Alla afrikanska länder i FN:s Human Rights Council röstade mot eller lade ner sina röster när en sådan fråga avgjordes 2016 (EPRS 2020, 6f). Med andra ord är detta ett avsnitt där EU beskriver sina önskemål snarare än hur verkligheten faktiskt ser ut.

Alfonso Medinilla och Chloe Teevan framhåller i sin kommentar till dokumentet att de afrikanska länderna oftare röstar med Kina och G77 (de fattigaste länderna) än med de europeiska länderna i FN (Medinilla & Teevan 2020, 3), vilket inte är den bild som kommissionen ger. Om EU ska få stöd i fler frågor måste man enligt Medinilla och Teevan vara beredda att stödja fler afrikanska förslag (ibid). Detta pekar på att EU inte helt har anammat idén om ett jämbördigt partnerskap med AU, även om det är ett huvudnummer i strategin.

3.7 Europeiska rådets kommentarer

Det bör läggas till att medlemsstaternas stats- och regeringschefer har yttrat sig två gånger genom Europeiska rådet över den föreslagna strategin. I juni 2020 antogs en ganska utförlig text som utgör rådets ståndpunkter och som avviker i några intressanta avseenden (EU 2020c). De sex punkterna har blivit nio och kommer i en annan ordning. Mest intressant är att det har tillkommit två teman som inte har motsvarigheter i kommissionens text, "Investing in people" och "Human dimension". Särskilt den första av dessa pekar på förslag som brukar höra till

biståndspolitiken, exempelvis fokus på de fattigas situation och på ojämlikhet, vilket är sådant som kritikerna anser att kommissionen hade tonat ner i sitt dokument i mars 2020 (nedan).

Senare under hösten 2020 uttalade sig Europeiska rådet en andra gång. Nu var det bland annat skuldavskrivning som nämndes vid namn, det vill säga en fråga som är viktig för AU (EU 2020d).

"Flera sakfrågor är problematiska men mest anmärkningsvärt är otydligheten i vilken relation som önskas."

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ambitionerna i kommissionens dokument visserligen är höga, men att det även finns oklarheter och vissa intressekonflikter i EU:s inställning till Afrika. Dokumentet är knappast utslästat och ointressant. Det är snarare spännande för att det antyder meningsskiljaktigheter och svåra avvägningar, vilka är relevanta att studera närmare. Flera sakfrågor är problematiska men mest anmärkningsvärt är otydligheten i vilken relation som önskas. EU ger intryck av att man vill se AU som en jämbördig partner, men på några områden vill EU ensidigt bestämma vad som ska gälla i relationen.

4. Strategins problem

Hur ska vi förstå EU:s strategidokument och de motsägelser som har identifierats i texten? För att komma vidare behöver vi förstå mer om de frågor som strategin handlar om.

4.1 En samlad bild saknas

Kommissionen ger ingen samlad bild av möjligheter och risker med strategin. Däremot går det att rekonstruera en sådan bild utifrån texten.

EU:s text handlar framför allt om möjligheter för Afrika. EU:s ståndpunkter ligger i stort i linje med den optimistiska ekonomiska bilden som beskrevs ovan, där den väntade befolkningsökningen ger en möjlighet till ekonomisk utveckling. Den gröna omställningen måste genomföras samtidigt, så att inte industrialiseringen av Afrika ökar de globala

problemen. Tillväxten kan göra det möjligt att finansiera välfärdssystem med egna skatteintäkter. Med andra ord finns det ett antal ekonomiska möjligheter som EU vill bidra till.

För Afrika kan ekonomisk utveckling stödja politisk utveckling. Både EU och AU framhåller värdet av sådant som rättsstat och demokrati. Fred och stabilitet är till direkt nytta för de berörda afrikanska länderna och till indirekt nytta för EU, som vinner en stabil granne. Till detta kommer möjligheten att samarbeta globalt.

Tabell 4: Möjligheter och risker för EU respektive AU

	AU	EU
Möjligheter/ vinster	• Grön industrialisering • Egenfinansierad välfärd • Fred • Politisk stabilitet • Global partner	• Tillgång till resurser och nya marknader • Stabilt närområde • Undvika konflikter • Global partner
Risker	• Nytt beroende	• Politiskt misslyckande

Vinsterna för EU är inte lika tydliga i EU:s text. Det framgår bara indirekt att den europeiska ekonomin gynnas av ökad tillgång till afrikanska marknader och afrikanska produktionsresurser. Även på miljöområdet är EU försiktigt med att uttala vilka specifika vinster som uppstår för Europa. Som kritikerna framhåller, så står Afrika för en försvinnande liten del av de globala utsläppen av koldioxid. En näraliggande tolkning är därför att EU till en del drivs av en ambition att hantera sina egna miljöproblem, till exempel genom tillgång till solenergi från Afrika. De säkerhetspolitiska och migrationspolitiska intressena är tydligare gemensamma, även om det finns skillnader i exakt vad och hur man prioriterar. En annan vinst för EU med samarbetet är att unionen stärker sin globala roll.

Riskerna diskuteras inte alls i EU:s dokument. Här får det nog anses vara Afrika som tar den största risken. Å ena sidan får Afrika utökat stöd, men å andra sidan finns risken att bli mer beroende av EU. Det är här som det finns ett behov att utveckla relationen så att Afrika blir mer självständigt, även om de afrikanska länderna på kort sikt tar emot utökat stöd. För båda parterna finns

det risker i att ambitionerna inte uppnås, vilket särskilt för EU är en politisk risk då samarbetet kan komma att framstå som ett misslyckande. Detta är särskilt allvarligt om EU:s ambition är att använda samarbetet med AU för att stärka sin egen globala roll. Tillspetsat är risken att andra aktörer, som Kina och USA, vinner på ett eventuellt misslyckande för EU.

4.2 Den önskade relationen är motsägelsefull

Om man tittar på strategin mer i detalj så finns det en risk att relationen mellan parterna, som den beskrivs av EU, har inslag av både samarbete och konflikt. På vissa områden finns det gemensamma ståndpunkter och intressen, men på andra områden vill EU använda belöningar och bestraffningar för att få de afrikanska länderna att göra som EU vill. Här finns en motsägelse som kan påverka relationen i stort.

En variant av problemet är att EU:s politik inom de specifika områdena strävar efter att uppnå olika saker. Ett grundläggande problem för EU är att de globala säkerhetspolitiska implikationerna till en del är motsatta de biståndspolitiska och ekonomiska ambitionerna. Det kan ur det första perspektivet vara värdefullt att stödja odemokratiska regimer, vilket leder till trovärdighetsproblem, som under den "arabiska våren" 2010–12.

Här finns med andra ord grundläggande skillnader i perspektiv mellan olika delar av EU som betonar de ekonomiska möjligheterna respektive de säkerhetspolitiska hoten. Implikationen är att det borde föras mer intern diskussion inom EU (och AU) om hur de på kort sikt motstridiga ambitionerna ska hanteras. Går det att nå samsyn om vägen till det gemensamma målet, Afrikas utveckling och självständighet? Internationellt förs motsvarande diskussion i termer av att nå samsyn mellan biståndspolitik och säkerhetspolitik (till exempel Spear & Williams 2012). Bristen på samordning inom EU har diskuterats i termer av aktörskap, om EU är en mer splittrad aktör än en nationell regering (nedan).

Parlamentets utredningstjänst sammanfattar med att EU och AU har sammanfallande intressen men även frågor där man inte tycker lika. De sammanfallande intressena är till exempel att motverka klimatförändringarna och att stödja

en hållbar och jobbskapande afrikansk ekonomi. Oenigheten gäller synen på migration, hanteringen av säkerhetsfrågor samt grundläggande värden (EPRS 2020, 1).

Vidare framhåller utredningstjänsten att samarbetet sker inom ramen för den gemensamma strategin "Joint Africa-EU Strategy" (JAES), som sjösattes 2007. Andra samarbeten med afrikanska länder faller utanför, vilket skapar otydlighet. Det gäller samarbetet med de nordafrikanska länderna inom grannskapspolitiken och med AVS-länderna (ibid, 6).

"I den viktiga frågan om vilken relation EU vill se, bör det noteras att dokumentet inte innehåller uttrycket "partnerskap mellan jämlikar", som användes 2007 och som Ursula von der Leyen använde som nyvald ordförande [...]"

I den viktiga frågan om vilken relation EU vill se, bör det noteras att dokumentet inte innehåller uttrycket "partnerskap mellan jämlikar", som användes 2007 och som Ursula von der Leyen använde som nyvald ordförande (Byiers 2020, 1). Bruce Byiers framhåller att strategidokumentet tycks vara mindre paternalistiskt än tidigare texter (ibid). Däremot tycker han att det är otydligt vem som ska göra vad. Särskilt AU är en aktör med begränsad förmåga att genomdriva politiska beslut. I praktiken är det enskilda afrikanska länder som ska genomföra mycket av innehållet (ibid, 2). AU själv har lägre kapacitet än EU att utarbeta dokument tillsammans med sina medlemsstater (ibid, 3).

Andra kritiker ser liknande problem. Medinilla och Teevan pekar på motsättningen mellan att prata om ett partnerskap och att EU försöker driva igenom sin syn på demokrati i Afrika (Medinilla & Teevan 2020, 14). Deras förslag är att både kritiken och insatserna som görs av EU behöver bli mer selektiva, samtidigt som EU måste anstränga sig för att uppträda samlat när så är påkallat, som det var till exempel under konflikterna i Egypten 2013. Dessutom måste EU se till att de egna reglerna upprätthålls på hemmaplan, som när gäller rättigheterna för afrikaner i Europa (ibid).

Vidare menar Medinilla och Teevan att parterna måste anstränga sig för att nå fram till ett fungerande intressebaserat samarbete, vilket bland annat innebär att våga ta sig an frågor där det råder oenighet, att identifiera frågor där parterna mest behöver varandras stöd och att ta fram lösningar som fungerar för bägge parter (ibid, 17). AU och berörda aktörer i Afrika och Europa måste få framföra sina önskemål, så att agendan blir gemensamt ägd. Dessutom behöver EU fördjupa sin förståelse för hur AU fungerar och förstå vilka effekter som uppstår när EU samarbetar med olika grupper av afrikanska och andra länder parallellt. Det bör, enligt Medinilla och Teevan, även uppmärksammas att vissa länder föredrar att fortsätta leva i ett beroendeförhållande till sina biståndsgivare (ibid). Dessa kommentarer handlar om den viktiga frågan om hur relationen mellan EU och AU bör se ut. De pekar på de förväntningar som idén om ett partnerskap väcker och att EU inte lever upp till dessa. För sin trovärdighet bör EU samordna sina ståndpunkter och utveckla en mer sammanhängande analys.

4.3 Sakfrågorna är problematiska

I de tidiga kommentarerna till EU:s text uppmärksammas ytterligare problem med sakinnehållet, ofta på temat att de specifika förslagen är motsägelsefulla. Bruce Byiers framhåller den generella risken att visionerna i dokumentet inte motsvaras av någon förståelse för situationen och incitamenten som möter de lokala aktörerna i genomförandet av visionen. Med andra ord är avståndet för långt från idé till genomförande och därmed finns det en risk att parterna gör upp om fel saker, vilket begränsar möjligheterna till fokuserade stöd. Det förhindrar i sin tur att rimliga mål uppnås. Enligt Byiers finns en risk att det blir mycket vision men lite handling, "även känt som hallucination" (Byiers 2020, 3). Till detta kommer problemet att AU har svårt att förankra sina ståndpunkter hos medlemsstaterna (Medinilla & Teevan 2020, 4). Dessa kommentarer berör en viktig fråga i samarbetet, om insatserna som föreslås kommer att leda till att målen uppfylls.

Några kommentarer gäller specifika områden. Alfonso Medinilla och Chloe Teevan noterar att samarbetet hittills fungerar dåligt kring frågorna om grön omställning. Både EU och AU har ambitioner att vara globala spelare i klimatfrågan. Bland annat finns det en African group of

negotiations (AGN) som tar fram gemensamma afrikanska ståndpunkter (Medinilla & Teevan 2020, 8).

Concord, som består av organisationer verksamma inom biståndsområdet, gör den principiellt intressanta invändningen att det saknas en diskussion om jämlikhetsfrågor (Concord 2020, 4) och civilsamhällesorganisationers betydelse för utvecklingen (ibid, 13). Organisationen refererar till ett antal internationella begrepp och överenskommelser som inte nämns i EU-dokumentet.

Principiellt intressant är även att Concord ogillar fokus på ekonomisk tillväxt och privata investeringar. Istället vill man fokusera på hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning och att åtgärda ojämlikhet (ibid, 5). Underförstått menar man att dessa står i motsats till varandra, senare exemplifierat bland annat med att investeringar i fossila bränslen inte borde tillåtas (ibid, s 11). Kommentaren är intressant, bland annat för att den pekar på att EU:s text är otydlig om hur de två målen om att skapa tillväxt och genomföra en grön omsättning förhåller sig till varandra. Texten är med andra ord öppen för kritik från organisationer som inte delar EU:s politiska utgångspunkter.

Concord noterar gillande att texten nämner rättvisa värdekedjor (hanteringen av underleverantörer i Afrika), men organisationen saknar något om rättvis beskattning av företag i Afrika och om att underlätta för afrikanska företag att etablera sig i Europa (Ibid, 6). Detta kan läsas som blinda fläckar i EU:s försök att behandla AU på ett mer jämbördigt sätt.

Ytterligare underlag för en kritisk diskussion finns i de forskarkommentarer som har beställts och givits ut av Europaparlamentet (EU 2020b). Morten Bøås framhåller att strategidokumentet underskattar de stora skillnaderna mellan länderna i Afrika. Flera länder i Afrika har enligt Bøås ”knäckt koden” till statsbyggande och utvecklas nu i positiv riktning, samtidigt som mycket av säkerhetsproblemen och människosmugglingen har sin grund i de svaga staterna, huvudsakligen i Sahelområdet (ibid, 1:4–20).

Bøås framhåller att länderna måste utvecklas från att vara biståndsberoende till att uppnå ”fiscal

capacity”, det vill säga skapa förmåga att beskatta sina medborgare och att använda skattemedel effektivt. Detta nämner inte EU-dokumentet (ibid, 13), men framgår av FN:s hållbarhetsmål. Han hävdar också att EU är den enda geopolitiska aktören som har intresse av att bistå Sahel (ibid, 16).

Ondrej Horky-Hluchan lyfter i sin kommentar fram det som utredningstjänsten noterat, att EU:s biståndspolitiska ståndpunkter inte återfinns i kommissionens dokument (ibid, 2:4–15). En skillnad är att det nya strategidokumentet fokuserar på tillväxt, medan EU:s biståndspolitik fokuserar på problem för enskilda personer, varav fattigdom är ett sådant (ibid, 4f, 12). Detta uppfattas av Horky-Hluchan som ett tecken på att utrikestjänsten EEAS har haft större inflytande över dokumentet än generaldirektoratet för bistånd (dåvarande DG DEVCO; ibid, 10). Det här är en kommentar som pekar på en intern dragkamp mellan olika perspektiv inom EU (nedan).

I en tredje kommentar diskuterar Ainhoa Marin-Egoscozabal handel och andra ekonomiska relationer mellan Europa och Afrika (ibid, 3:4–17). Hon pekar på problemen som uppstår när länderna i Afrika har fem olika handelsrelationer med EU och när det finns flera parallella initiativ att främja investeringar. En lösning är att sammanföra dessa i ett avtal för hela Afrika (ibid, 15). Det faller in i temat att det finns otydligheter på EU-sidan som EU själv borde kunna åtgärda.

”Samtidigt finns det både otydliga inslag och element av maktspråk, även om EU säger sig eftersträva något slags jämbördighet med AU.”

Sammanfattningsvis pekar kommentarerna på att kommissionen med sitt strategidokument gör ett ambitiöst försök att ta ett samlat grepp om sin relation till Afrika. Samtidigt finns det både otydliga inslag och element av maktspråk, även om EU säger sig eftersträva något slags jämbördighet med AU.

Parlamentets sammanfattning ovan är rimlig, att det tycks vara lättare att komma överens inom de första områdena, som har med grön tillväxt att

göra, än inom de senare områdena, som har med migration, säkerhet, mänskliga rättigheter och demokratiutveckling att göra. Inom de senare finns det större inslag av att EU vill förändra politiken i Afrika, vilket leder till otydlighet om vilken relation EU eftersträvar och – tillspetsat – i vilken mån EU kan ha en jämbördig relation med afrikanska företrädare som har betydande problem (ur europeiskt perspektiv) på hemmaplan.

4.4 Afrikanska unionen har andra önskemål

De första reaktionerna från Afrikanska unionen var, som väntat, att dokumentet inte formulerar en gemensam strategi, utan bara de europeiska utgångspunkterna för en överenskommelse. De afrikanska prioriteringarna kan vara andra.

Redan 2018 utsåg AU en särskild kontaktperson för relationen med EU, Carlos Lopes. Denne presenterade ett underlag vid ett internt möte, vilket inte har publicerats. Däremot har andra kommentatorer föreslagit ståndpunkter som AU borde driva mot bakgrund av AU:s utvecklingsstrategi med sikte på 2063 och den deklaration som EU och AU enades om vid toppmötet i Abidjan (Elfenbenskusten) 2017.

Ett exempel på sådana kommentarer från utomstående är inlägget där Tsion Tadesse Abebe och Hafsa Maalim (2020) analyserar vad som borde vara AU:s prioriterade frågor. De finner en stor överensstämmelse mellan EU:s prioriteringar och AU:s strategi för Afrikas utveckling till 2063, men också några viktiga skillnader. En sådan skillnad är konflikten mellan de ekonomiska partnerskapen (EPA) och ett frihandelsavtal med hela Afrika. Författarnas kommentar är att EPA främst gynnar europeiska företag och har en negativ effekt på den inomafrikanska handeln (Tadesse Abebe & Maalim 2020, s 8).

En annan punkt där författarna ser åsiktsskillnader är i synen på migration. Här pekar man på att EU:s åtgärder har försvårat genomförandet av AU:s strategier (ibid, 12). Författarna framför även inlindad kritik, när man skriver att diskussionen måste beakta globala regelverk bortom EU:s regelverk (ibid).

Om EU:s fredsinsatser i Afrika skriver Tsion Tadesse Abebe och Hafsa Maalim att fokus borde

flyttas från fredsbevarande till konfliktlösning och andra preventiva insatser (ibid, 14). Detta finner de stöd för i Europeiska rådets formuleringar (ibid). Även i stödet till demokratiutveckling önskar författarna en ambitionshöjning. Här vill man se stöd bortom valövervakning, till att bygga upp organisationer som kan genomföra valen (ibid, 15). Författarna vill även att EU ska ge hjälp att marknadsföra AU:s värderingar om styrelseskick gentemot medlemsstaternas regeringar (ibid). Detta får betecknas som anmärkningsvärt, både för att det pekar på ett internt problem inom AU och att man önskar EU:s hjälp att lösa det interna problemet.

Inlägget är frispråkigt vad gäller problemen med styrelseskicken i Afrika. Ett konkret förslag är att stödja den afrikanska domstolen för mänskliga rättigheter med mera (ibid). I den följande texten framhålls att åtgärderna för konfliktlösning och statsbyggnad måste fokusera på "governance-induced problems such as political corruption..." (ibid). I ett senare avsnitt nämns uppbyggnaden av AU som organisation som en viktig åtgärd (ibid, 21).

Intressant är också att kommentaren vill se mer av det som ligger i EU:s biståndspolitik och som EU:s strategidokument distanserar sig från. Författarna vill se fler åtgärder som fokuserar på befolkningens problem, särskilt fattigdom och ohälsa, vilket man finner stöd för i Europeiska rådets kommentar till strategidokumentet (ibid, 15, 21). Skuldavskrivning tas upp som ett grundläggande problem, bland annat för att det hindrar investeringar i transportinfrastruktur (ibid, 16f). Även här finner man stöd i rådets text (ibid, 19).

"Vidare sätter de fingret på problemet med strategier som blir en önskelista som inte genomförs."

Vidare sätter de fingret på problemet med strategier som blir en önskelista som inte genomförs. Författarna noterar att tidigare överenskommelser inte har blivit genomförda, bland annat för att det saknats planer för genomförandet. Det gäller till exempel ambitionen att elektrifiera hela Afrika till 2025 (ibid, s 9).

Sammanfattningsvis ger Tsion Tadesse Abebe och Hafsa Maalim, i sin tolkning av AU:s ståndpunkter, stöd för en del av den kritik som har framförts tidigare och som intressant nog har berörts av Europeiska rådet i dess kommentar. Kort sammanfattat handlar det om att lägga till markeringar om befolkningens problem, vilket hör hemma i ett biståndspolitiskt sammanhang. Konflikten om migrationspolitiken har berörts av andra, medan konflikten kring de handelspolitiska instrumenten beskrivs tydligare här.

Några av punkterna som framförs utgör önskemål om ytterligare stöd från EU, särskilt vad gäller fred och gott styrelseskick. I det sammanhanget är det intressant att författarna berör problemet med regeringar i Afrika som inte har anammat den gemensamma agendan. Det är ett problem i sig men det har också en problematisk implikation för EU, att dess strategi brister i realism. Är det rimligt att EU har en god relation med AU, oavsett vilken politik som förs av dess medlemmar? Detta gäller de grundläggande förutsättningarna för en gemensam strategi.

5. Bakomliggande förklaringar till EU:s problem

Frågan i det här avsnittet är vilka bakomliggande faktorer som kan förklara de identifierade bristerna. En annan fråga (i nästa avsnitt) är hur EU:s strategi kan utvecklas för att bättre hantera de grundläggande problemen för Afrikas utveckling.

Politiska strategier låter ofta rationella, men forskningen visar att det kan finnas problem att leva upp till ambitionerna (Brunsson 2007, Hall 2011). I det här fallet finns det en risk att den nya Afrikastrategin i första hand är en minsta gemensam nämnare inom EU, snarare än något som bygger på en analys av hur målen kan uppnås. Strävan att bli överens kan leda till att skillnader i perspektiv tonas ner. I detta kan även ligga att analysen av problem och åtgärder blir ytlig.

5.1 Motstridiga viljor

Analysen ovan har berört frågan om motstridiga viljor inom EU och AU, det som även kallas ett svagt aktörskap. En vanlig uppfattning bland statsvetare är att enheter som företräder olika politikområden tävlar internt i stora organisationer om att dominera de gemensamma strategierna (till

exempel Krahmann 2003, Merket 2016, Hartlapp, Metz & Rauh 2014, Gvosdev, Blankshain & Cooper 2019, Hill, Smith & Vanhoonacker 2017).

Komplexiteten i samarbetet med Afrika har sin grund i detta att EU har många mål för sitt samarbete. Varje medlemsstat och politikområde har sina ambitioner. Till det kommer de politiska partiernas önskemål om relationer och samarbeten på olika håll. Ytterst kompliceras situationen av att målen inte bara är delvis motstridiga och kräver gemensamma prioriteringar, utan även att de är extremt svåra att uppnå. Det gäller bland annat ambitionen att stödja demokratiutveckling i Afrika, men det gäller även den mer begränsade frågan om hur EU bör förhålla sig till korrupta ledare.

"Ytterst kompliceras situationen av att målen inte bara är delvis motstridiga och kräver gemensamma prioriteringar, utan även att de är extremt svåra att uppnå."

Ett antal politikområden inom EU hanterar relationer med afrikanska länder. De två äldsta är handelspolitiken och biståndspolitiken. På senare år har det vuxit fram en gemensam utrikespolitik och även en säkerhets- och försvarspolitik. Skillnaderna mellan dessa politikområden kan förklara en stor del av otydligheten i EU:s agerande. Dessutom berör Afrikastrategin grannskapspolitiken, miljöpolitiken, industripolitiken, den särskilda digitaliseringspolitiken och migrationsfrågorna, vilket innebär att många interna enheter (generaldirektorat) är inblandade.

Politikområdena har inte bara olika mål, utan är även organiserade på olika sätt. En fundamental skillnad är att de två första har utgjort integrerade delar i EU:s politik sedan starten, medan de senare vilar på en annan grund som skapar en otydlighet i den interna samordningen. Handels- och biståndspolitiken har sina nuvarande rättsliga grunder i Lissabonfördraget 2009 (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF), medan utrikespolitiken har sin grund i Maastrichtfördraget 1993 (fördraget om Europeiska unionen, FEU).

Tabell 5: Skillnader mellan tre utrikesorienterade politikområden

Område	Rättslig grund	Initiativrätt	Rådets roll	Parlamentets roll
Handel	FEUF § 206–207	Kommissionen	QMV	Samtycke
Bistånd	FEUF § 208–211	Kommissionen	QMV	Samtycke
Utrikes	FEU § 30–31	MS eller HRVP	Ofta enhällighet	Viss information

Källa: Tabellen baseras på Lord 2017

I korthet handlar skillnaderna om att handels- och biståndspolitiken är överstatliga, medan utrikespolitiken är mellanstatlig. I de första fallen har EU fått ett mandat att hantera frågorna på ”vanligt” sätt: kommissionen lägger förslag som ska godkännas av både rådet och parlamentet. En skillnad är dock att ansvaret är delat för biståndspolitiken, det vill säga både EU och medlemsstaterna bedriver sådan politik, medan handelspolitiken endast får bedrivas av EU (Lord 2017).

Att utrikespolitiken är mellanstatlig betyder att medlemsstaterna bara gör det som man är överens om (med några undantag). Frågorna hanteras av Europeiska rådet och i ministerrådet, det vill säga utan att kommissionen och parlamentet har de roller som de har i lagstiftningsärenden. Senare har det gjorts organisatoriska sammankopplingar, till exempel genom en gemensam chef, en ”hög representant” med två uppdrag (både ordförande i rådet och vice ordförande i kommissionen, HRVP på engelska), och genom en gemensam administration för mycket av utrikesrelationerna (EEAS). I specifika frågor har kommissionen fått mandat att vidta åtgärder, vilket innebär att det pågår en svag rörelse i riktning mot ökad överstatlighet (till exempel Bergmann 2019).

Detta sätt att förstå de interna processerna utgår från att beskriva hur de relevanta delarna är uppbyggda eftersom strukturen ger de grundläggande förutsättningarna. Inom ramen för en sådan organisationsbeskrivning är det intressant att studera vilken bild av Afrika som odlas i de olika enheterna. Deras uppfattningar präglas av vilka problem de står inför, men även av de värderingar och de tolkningar av verkligheten som odlas inom enheterna (jfr Woolcock 2012).

Forskningen om ”epistemic communities” beskriver enheterna som ”tankekomplex” eller ”järntrianglar”

som förenas internt av att de tänker lika men skiljer sig mot andra grupper som tänker på andra sätt (Haas 1992). Det är samma logik som gör att departement i en nationell regering ser överlappande frågor i olika perspektiv. Skiljelinjen mellan politikområdena skär på tvärs över alla institutioner och medlemsstater. Exempelvis finns det biståndspolitiska och säkerhetspolitiska ”byråkratier” i alla medlemsstater och i alla institutioner (generaldirektorat i kommissionen och rådet samt utskott i parlamentet). Sådana ”järntrianglar” konkurrerar om att definiera agendan.

Det som gör det internationella samarbetet särskilt intressant är att det finns band mellan likartade grupper på olika nivåer, där specifika departement samarbetar med sina likar i Bryssel och i andra länder (Krahmann 2003, Merket 2016). Tillsammans konkurrerar man med andra grupper av departement som prioriterar andra aspekter av samarbetet med Afrika.

5.2 Dragkampen om Afrika

Som jag har berört tidigare, finns det forskare som ser en dragkamp om att dominera relationen med Afrika, mellan utrikespolitiken och biståndspolitiken (Olsen 2007, Söderbaum 2013, Whitman & Haastrup 2013). Ett tecken på att nya synsätt dominerar inom EU är att generaldirektoratet för utvecklingsbistånd bytte namn i början av 2021. Det gamla namnet DG DEVCO (Development cooperation) byttes mot det nya namnet DG INTPA (International partnerships).

Dragkampen skulle kunna förklara varför det biståndspolitiska perspektivet är nedtonat i EU:s strategidokument från mars 2020 och kanske även varför det biståndspolitiska får större utrymme i Europeiska rådets slutsatser i juni 2020. Personer med insyn i EU:s arbete bekräftar denna bild.¹

¹ Intervjupersonerna vill vara anonyma.

Flera av kritikernas synpunkter ovan kan läsas som inlägg till försvar för ett biståndspolitiskt perspektiv.

Detta får ses som en hypotes som behöver undersökas närmare. En fråga är om det finns alternativa förklaringar till otydligheter och ändrade ståndpunkter. En sådan förklaring skulle kunna vara att medlemsstaterna är oeniga och att särskilt Frankrike vill höja EU:s utrikespolitiska profil. En annan förklaring skulle kunna vara att det finns intressegrupper som påverkar hur EU ser på frågorna. Dessa förklaringar kan vara förenliga, men fokus kan ligga på maktkampen i sig eller på "normentreprenörer" som påverkar hur aktörerna tänker om frågorna, vilka mål och medel som de prioriterar (Finnemore & Sikkink 1998).

"Flera av kritikernas synpunkter ovan kan läsas som inlägg till försvar för ett biståndspolitiskt perspektiv."

En ytterligare typ av förklaring skulle peka på processen att ta fram strategidokumentet. Vem har fått yttra sig och hur har synpunkter samlats in? Detta var viktiga faktorer när EU tog fram sin globala strategi, där processen mellan medlemsstaterna styrdes hårt av rådet, det vill säga "uppifrån", trots att det var en mellanstatlig process (Morillas 2018). Några forskare pratar om tilltagande "proceduriell överstatlighet" (procedural supranationalism; Thaler 2020).

5.3 Politikutvecklingen i Afrika

Även om fokus för den här analysen ligger på att förstå EU:s agerande, så har det ett visst intresse att förstå hur AU som motpart fungerar och något om dess styrkor och svagheter. Som nämnts tidigare, finns det ytliga likheter mellan EU och AU. Den senare organisationen är yngre och har en svagare ställning, vilket har med situationen i Afrika att göra. Det kan betyda att politikområdena inte är lika uppdelade och fixerade i sina ståndpunkter, men det kan även betyda att det saknas ett samordnande ledarskap som utvecklar och förankrar gemensamma ståndpunkter (jfr Karbo & Murithi 2018, Trondal, Gänzle & Tieku 2020).

Det faktum att AU själva inte har framfört sina ståndpunkter externt tyder på brister i det interna

maskineriet. En återkommande kritik är att AU låter sig styras av EU eftersom EU brukar ha en lång lista med önskemål som AU har svårt att matcha.

Liksom när det gäller EU kan man leta efter förklaringar i linje med generell samhällsvetenskaplig forskning. Det interna förhandlingsspelet kan förstås som en rationell och maktbaserad process eller som något som påverkas av de spår som valts tidigare och/eller nya tankar och idéer om vad som driver utvecklingen i Afrika (till exempel Hall & Taylor 1996). Troligen har det byråkratiska maskineriet en svagare ställning än inom EU. Utrymmet är större för nationella ledare att sätta sin prägel på organisationen i rollen som ordförande (jfr Gvosdev, Blankshain & Cooper 2019).

Den samlade bilden är således att båda organisationerna har problem med sin interna sammanhållning, vilket är väntat. De måste lägga tid på den interna processen att utveckla ståndpunkter som överbryggar åsiktsskillnader och/eller har förutsättningar att lyckas, vilket skulle kunna stärka organisationernas långsiktiga agerande. Hur detta kan gå till är nästa fråga.

6. Utgångspunkter för en fördjupad strategi

Den sista frågan är om EU (och AU) har förmågan att utveckla mer sammanhållna och mer framgångsrika strategier. I Sverige pratar man om att politiken bör vara lärande, det vill säga att insatser bör utvecklas i ljuset av erfarenheter och analys (Hallin & Svensson 2000). Svensk biståndspolitik utvärderas både av de berörda myndigheterna (Sida, Swedfund och andra) och genom Expertgruppen för biståndspolitiska analyser (EBA). För EU skulle det kunna handla om att göra en djupare analys av de egna och de afrikanska behoven i syfte att välja rätt åtgärder och att öka effektiviteten i dessa.

6.1 Bör strategin tas på allvar?

Syftet med samarbetet mellan EU och AU är att uppnå gemensamma mål, även om det inte är helt tydligt vilka dessa är. EU:s dokument formulerar inga tydliga mål för samarbetet. Det är snarare en samling åtgärder som förväntas vara till nytta för både Europas och Afrikas länder. Det kan

vara en fördel att målen är otydliga, eftersom genomförandet kan bli mer flexibelt, men det blir svårare att dra lärdomar utifrån erfarenheter om man inte uttalar vad syftet med samarbetet är. Cynikerna skulle utifrån detta kunna säga att samarbetet är rituellt; man gör det som uppfattas relevant ("legitimt") men utan någon ambition att faktiskt lösa problem.

Ett annat perspektiv är att ta strategin på allvar och undersöka hur den kan genomföras. Vad kan man säga om parternas relation och deras specifika önskemål? Hur borde strategin vara utformad för att ha förutsättningar att fungera?

Ett övergripande mål för EU förefaller vara att stimulera hållbar utveckling i Afrika. Som nämnts ovan, har även Europa behov av "stöd" i form av diverse resurser. Här finns fröet till en vinna-vinna situation, men också risken att någon part inte får sina önskemål tillgodosedda. Parterna kan även ha andra mål för sitt samarbete än de mål som lyfts fram. Exempelvis kan både EU och AU ha intresse att marknadsföra sig som utrikespolitiska aktörer, eftersom båda till en del konkurrerar med starka medlemsstater som Frankrike respektive Sydafrika (jfr Bickerton 2011). Oavsett vilket, är det av värde att de föreslagna åtgärderna kan leda till de eftersträvarde målen.

"För att öka effektiviteten i insatserna bör EU tydligare bygga sina insatser på forskning och beprövad erfarenhet."

För att öka effektiviteten i insatserna bör EU tydligare bygga sina insatser på forskning och beprövad erfarenhet. Ett kort strategidokument är förvisso inte rätt plats att redogöra för alla underlag, men det bör finnas någon hänvisning till hur EU:s eget utvecklingsarbete sker.² Risken är annars stor att strategin baserar sig på det som är enklast att komma överens om, snarare än det som är bäst för att uppnå målen. Detta är en del av strategin som bör förstärkas.

Varje politikområde har sin egen uppsättning av mål och medel. De strategier som vägleder de specifika insatserna är mer eller mindre tydligt uttryckta i programdokument av olika slag. Dessutom har EU börjat utarbeta strategidokument som ger en samlad bild av EU:s insatser i enskilda länder. I viss mån delegeras befogenheter till EU:s representanter i enskilda länder att besluta om hur politikområdets strategier ska anpassas till det lokala sammanhanget (se t ex Herrero et al 2018).

I någon mån kan samarbetet mellan EU och AU falla tillbaka på delarnas syn på dessa saker. Samtidigt uppstår det en spänning mellan politikområden med generella ambitioner och en strategi med ett geografiskt fokus. I strategin samlas insatser från flera politikområden för att tillsammans påverka aktörer inom ett geografiskt område. Samordningen av mål och medel är av central betydelse.

Samarbetets sex delar väcker frågor om hur de hänger samman. Är utvecklingen av effektiva stater en förutsättning för hållbar tillväxt och digitalisering, eller kan dessa delar uppnås parallellt? Hur bör åtgärderna differentieras utifrån situationen i olika länder? Är kontrollen av migration till Europa och globalt samarbete fristående frågor mellan AU och EU eller påverkar de uppnåendet av de första ambitionerna? Ingen av dessa frågor om sammanjämkning kommenteras i dokumentet. De svåra frågorna om sammanvägning – och därmed strategival – överläts till det interna arbetet inom kommissionen och utrikestjänsten och till samarbetet med medlemsstaterna i det som kallas "joint programming".

6.2 Borde relationen med AU differentieras?

En grundläggande fråga är vilken relation till AU som EU bör eftersträva. Strategin ger uttryck för olika relationer inom olika sakområden men tar inte upp frågan om verkligen alla länder bör hanteras lika. Vän av ordning kan tycka att det är mer rimligt att göra tvärtom. Flera kritiker har noterat problemet med inkonsekvens mellan de sex områdena i strategin. Bara kommentaren ur AU:s perspektiv noterar det andra problemet, att inte alla

² Kommissionens hemsida hänvisar till gemensamma arbetsgrupper med mera: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/africa-eu-partnership_en

afrikanska länder accepterar EU:s värdegrund. Här är politiken inte differentierad, men borde vara det.

Ett alternativ är att differentiera relationen, så att det djupare samarbetet förbehålls demokratier. Icke-demokratier kan behandlas på ett tuffare sätt. "Failed states" kan bistås som en nödgärd. En sådan differentiering skulle kunna ske genom att länder med en god utveckling blir partners kring den gröna tillväxten. Ekonomisk integration samt åtgärder för en grön omställning blir då centrala.

Länder som inte är redo för ekonomiskt samarbete kan behandlas som vänner eller fiender. Grovt skulle man kunna säga att regeringarna i Sahel är vänner som önskar stöd, medan ledare som inte visar någon vilja att förbättra respekten för mänskliga rättigheter, demokrati eller marknadsekonomis principer bör ses som diktatorer och behandlas därefter, möjligen med ytterligare differentiering. Exakt hur detta ska gå till är en senare fråga. Poängen i det här sammanhanget är att frånvaron av sådan differentiering skadar EU:s trovärdighet.

Möjligen kan man hävda att EU i verkligheten hanterar de afrikanska länderna olika, trots retoriken om ett jämbördigt partnerskap. Det ska åtminstone inte uteslutas att det sker en differentiering i praktiken. I så fall blir frågan varför man inte i retoriken framhåller åtskillnaden mellan länder. Möjligheten att behandlas mer eller mindre generöst borde vara en central del i en belöningsstrategi ("conditionality"). Konsistensen kräver då att man är tydlig om vilka länder det gäller och vilka andra länder som ska behandlas som jämlikar.

6.3 Sammanflätade ekonomiska och politiska problem

De frågor som EU vill bidra till att hantera är både sammanflätade och föremål för motstridiga uppfattningar. Ekonomisk utveckling kan vara både en orsak till och en effekt av politisk utveckling. Dessutom ger forskningen motstridiga råd. Därför är det inte tydligt hur en mer detaljerad strategi borde utformas.

På ett övergripande plan handlar Afrikas utveckling om den stora frågan om övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle (med minskad användning av fossila bränslen); hur går det till? Vad kan en extern part som EU bidra med?

Ekonomiska teorier pekar på betydelsen av investeringar för att öka produktiviteten i den afrikanska ekonomin. Kort sammanfattat bygger ekonomisk tillväxt på att det sker en utveckling av produktiviteten i ekonomin så att varje person producerar mer (ett större värde) över tid. Omvärlden kan snabba på utvecklingen genom att investera i sådant som vägnät och elektrifiering (UN Millennium Project 2005).

"Ekonomiska teorier pekar på betydelsen av investeringar för att öka produktiviteten i den afrikanska ekonomin."

Resonemanget antyder att det är viktigt med den enskildes personliga drivkrafter för att förbättra sin situation, vilket för in kulturella och psykologiska faktorer i analysen.

Andra teorier pekar mot behovet att förändra spelreglerna ("institutionerna") i ekonomin så att de tydligare gynnar ekonomisk verksamhet, som när det gäller ägande, produktion, försäljning och konfliktlösning (till exempel North, Wallis & Weingast 2009). I forskningen noteras att det finns en viss likhet mellan situationen i Europa på medeltiden och i Afrika nu, i form av despotiska härskare som försöker kontrollera ekonomin, istället för att skapa regelverk som släpper loss ekonomiska drivkrafter (Bates 2021, Brett 2009, Ayittey 2005).

Problemen med despotiska härskare har många former. Det kan handla om svaga stater som inte har kontroll över sina territorier och därmed ger spelrum åt krigsherrar och klaner. En annan variant är "kleptokratier" – härskare som har kontroll men i första hand vill berika sig själva. En vanlig beskrivning är att de är "neopatrimoniella", det vill säga bygger på personliga lojalitetsband men inom en stat som ser modern ut på ytan. I några afrikanska länder konkurrerar olika grupper (stammar) om makten. Vid ett regeringsskifte förväntas den nya majoriteten roffa åt sig fördelar till sina vänner. Uttrycket är "it's our time to eat". Länder i Afrika och andra delar av världen kan ha delar av en rättsstat eller ett demokratiskt styrelseskick, samtidigt som andra delar är korrupta och snedvrider effekterna av allmänna val (Cheeseman, Lynch & Willis 2020).

Det som gör situationen särskilt komplicerad är att övergången från despotiska härskare till demokrati och marknadsekonomi kan ske på olika sätt, beroende på bakgrundsfaktorer och händelseutvecklingen ("timing"). Därför är det svårt att ge råd till de afrikanska länderna om exakt vad de ska göra och i vilken ordning. Forskningen pratar om hybridregimer som utgör blandformer av traditionella och moderna regelverk, vilket ser olika ut över tid och rum (Andrews 2013, Cheeseman 2015). Det finns ingen tydlig modell för Afrikas långsiktiga utveckling som EU kan utgå från. Istället bör EU bidra till analysen av vad som driver utveckling i Afrika och hur de egna insatserna påverkar situationen. EU:s strategidokument undviker att diskutera vilka de grundläggande problemen är, som man vill bidra till att lösa, särskilt genom demokratibiståndet. Det är måhända artigt gentemot de afrikanska ledarna, men bidrar till otydlighet i strategin.

6.4 Åtgärder med många effekter

En följd av att problemen är sammanflätade är att åtgärderna som diskuteras i EU:s strategi kommer att ha mångfacetterade och svåröverskådliga effekter. Insatserna för ekonomin kan vara bra för statsbyggande ("good governance") och vice versa. En implikation av detta är att insatser för att stödja ekonomin bör ses som en del i en bredare ambition att stödja den institutionella utvecklingen. Ekonomiskt utbyte kan vara en drivkraft för politiska reformer i Afrika. En viktig del i EU:s strategi är att utveckla handeln med Afrika. Det kan stärka ekonomin samtidigt som det skapar incitament för politiska reformer i syfte att göra länder attraktiva för utländsk produktion.

I en ekonomiskt integrerad värld kan rikare länder bidra till Afrikas utveckling och samtidigt dra nytta av den samma (Langdon, Ritter & Samy 2018, 122ff). Europeiska investeringar i Afrika kan skynda på utvecklingen, medan omvärlden vinner allt från lönsamma investeringar och marknader för de egna ländernas varor, till utökade produktionsresurser genom outsourcing till Afrika. Optimisterna pekar på värdet för afrikanska företag att tillhöra globala värdekedjor, det vill säga att producera varor som säljs på stora internationella marknader. Pessimisterna pekar på risken att företagen lägger produktion i Afrika för att utnyttja lokala resurser (arbetskraft och miljö) utan att det kommer lokalbefolkningen

till godo. Forskningen handlar om när och hur det uppstår spridningseffekter ("spillover") till den lokala ekonomin, till exempel i form av kompetensutveckling ("skills") som kan användas på nya sätt (Cooke & Morgan 1998).

I debatten om skillnaderna mellan Afrika och Asien framhålls ofta att de ekonomiskt framgångsrika asiatiska länderna hade regelverk och välfungerande stater som gynnade den ekonomiska utvecklingen. Detta är en avgörande skillnad gentemot flertalet afrikanska stater. Frihandel har varit en förutsättning för att bygga upp globala värdekedjor, det vill säga att produkter från Asien kan säljas i rikare länder. Det har också nämnts att USA gynnade länderna i Asien för att ha allierade i dragkampen med Sovjetunionen och Kina. En ytterligare faktor som nämnts är att Japan påbörjade en tvångsmässig industrialisering av sina ockuperade grannländer under mellankrigstiden, vilket senare bidrog till deras utveckling.

"Sett i ljuset av forskningen om tillväxtens grunder blir EU:s handelspolitik central eftersom den kan öppna för ekonomisk integration av Europa och Afrika."

Sett i ljuset av forskningen om tillväxtens grunder blir EU:s handelspolitik central eftersom den kan öppna för ekonomisk integration av Europa och Afrika. Samtidigt riskerar den att komma i konflikt med de afrikanska handelssamarbetena, som berördes ovan. Även politiken för grön omställning är central, men drivkrafter och hinder kan se olika ut, bland annat eftersom oljeproduktion är en stor exportinkomst för flera afrikanska länder. I en bredare tillväxtpolitik ingår forskning och utbildning, sjukvård, infrastruktur osv. Det har framgått att EU ser en ökad betydelse av samarbete inom forskning och utbildning, men att det är de afrikanska länderna som måste finansiera sin välfärdspolitik. Investeringar hanteras inom handelspolitiken och under överskådlig tid inom biståndspolitik.

Analysen är skissartad och behöver brytas ner ytterligare för att anpassas till förhållandena i enskilda länder.

6.5 En programteori för Afrikastrategin

Ett sätt att utveckla analysen bakom strategin är att identifiera de tänkta målen och medlen. Då blir det lättare att diskutera vad som krävs för att medlen ska leda till målen och om det finns några ytterligare faktorer som måste tas i beaktande.

Det har blivit vanligt att analysera insatser inom till exempel biståndspolitiken med instrument från projektstyrning och utvärderingssammanhang (till exempel Burns & Worsley 2015). Bland annat analyseras förväntade effekter av insatser genom att bryta ner relationer mellan mål och medel i små steg. De kausala mekanismerna hamnar i fokus i det som kallas en programteori eller interventionsteori ("logframe", "theory of change" etc).

Samarbetet mellan EU och AU kan beskrivas som ett komplext system, där parterna vill påverka sin situation i en mängd avseenden. Det handlar om att tillsammans utveckla ekonomierna, genomföra en grön omställning, skapa fred och säkerhet osv. Alla dessa är komplexa och svårstyrda. Andra faktorer påverkar utfallet.

"Ett sätt att utveckla strategin är att beskriva de antaganden som ligger bakom, så att viktiga punkter kan identifieras och prövas. Särskilt konflikter och synergier mellan politikområden kan behöva analyseras."

Ett sätt att utveckla strategin är att beskriva de antaganden som ligger bakom, så att viktiga punkter kan identifieras och prövas. Särskilt konflikter och synergier mellan politikområden kan behöva analyseras. Insatser kan göras på olika sätt i olika sammanhang, vilket ger underlag för att dra slutsatser om vad som fungerar. EU behöver utveckla dessa grunder för sin strategi, bland annat genom att föra en öppen debatt och att knyta an till den akademiska forskningen om dessa frågor.

De nya landstrategidokumenterna är steg i riktning mot en samlad bild av EU:s insatser i enskilda länder, samtidigt som sammanslagningen

av flera ekonomiska instrument till den nya "Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument" (NDICI) gör det möjligt att anpassa insatserna efter situationen. Hur dessa kommer att fungera i praktiken återstår att se (Herrero et al 2018).

I det här sammanhanget är det intressant att EU:s strategi inte bara är otydlig om mål och medel. Den är också otydlig om uppföljning och utvärdering, det vill säga hur erfarenheter ska samlas in och användas för att utveckla strategin. Med uppföljning brukar menas att samla in lägesbilder, data om hur situationen blivit. Med utvärdering avses mer avancerade bedömningar av varför det blir som det blir.

Både utvärderingar och forskning kan bedrivas för att lära om kausala samband, såväl generellt som i specifika situationer. Likheten är stor med forskningen inom jämförande politik, som ger stort utrymme att förstå kontexten, varför åtgärder leder till olika effekter i olika sammanhang. Sådan kunskap bidrar till en förståelse av under vilka omständigheter åtgärder är verksamma.

Det är angeläget att göra lärandet tydligare; vilken grund bygger politiken på och vilka ytterligare fakta behöver tas fram? EU bör formulera en lärandestrategi som en del av Afrikastrategin. Det kan samtidigt bli ett instrument för att samordna insatserna över politikområdena (generaldirektoraten).

7. Slutsatser

Analysen har pekat på att samarbetet mellan Afrika och omvärlden kan leda till både ekonomisk och politisk utveckling, till nytta för Europa, Afrika och övriga världen. Däremot är EU:s strategi outvecklad i ett antal avseenden som har präglat relationen till Afrika under lång tid.

Det handlar bland annat om motsägelsefulla relationer (ansvarsförhållanden) och brister i de åtgärder som föreslås. Förklaringar till otydligheterna i strategin kan sökas i de interna arbetsformerna i EU:s beslutsmaskineri. Vägen till en mer genomtänkt strategi handlar om ett arbetssätt som kan sammanfoga insatserna till en helhetsbild och därmed hantera interna motsättningar.

EU:s strategidokument uttrycker delvis en ny syn på Afrika. I debatten framhålls att EU har tonat ner de biståndspolitiska frågorna. Strategin kan tolkas som ett instrument för EU:s utrikestjänst att ta ett samlat grepp om relationen till Afrika. Med andra ord går relationerna med Afrika från att vara i första hand ett biståndspolitiskt samarbete till ett mer allmänt utrikespolitiskt samarbete.

Det finns dock motsägelser i EU:s strategidokument som innebär risker i genomförandet. Den största motsägelsen gäller relationen mellan EU och AU, som delvis är jämbördig och delvis hierarkisk. Det är särskilt migrationspolitiken som skiljer ut sig, där EU vill att de afrikanska länderna ska genomföra EU:s önskemål.

Inom några områden är relationen självpåtagat stödjande gentemot AU. Parterna är överens om att EU ska bistå AU med fredsbevarande och statsbyggande insatser. Åsiktsskillnaderna gäller vad som ska göras, hur och av vem. Det finns en risk att samarbetet konserverar de afrikanska ländernas underordnade roll.

Relationen är mest jämbördig inom området hållbar utveckling (tillväxt, miljö och välfärd), där båda parter kan vinna på ett utökat samarbete, även om parterna befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Dock finns det skilda uppfattningar om hur handelsavtal bör utformas.

I det interna arbetet inom EU konkurrerar de olika politikområdena om inflytande över strategin. Den

främsta risken som följer av detta är att strategin blir en kompromiss, något som alla kan acceptera men som inte blir en fungerande helhet.

"EU bör utveckla den övergripande strategin så att det tydligt framgår vilka målen är och hur medlen förhåller sig till dessa."

EU bör utveckla den övergripande strategin så att det tydligt framgår vilka målen är och hur medlen förhåller sig till dessa. Ambitionen måste vara att föra en politik som är konsekvent över politikområdena och som hanterar de komplexa relationerna mellan politikområdenas insatser i Afrika. Samtidigt bör politiken differentieras mellan Afrikas länder.

Till detta bör fogas en ambition att lära av forskning och erfarenheter så att strategin förbättras över tid. Tidigare forskning visar att EU:s lärande över tid har varit begränsat.

Särskilt för Sverige, som är en dominerande biståndspolitisk aktör inom EU, är det viktigt att formulera en samlad syn på EU:s strategi, så att Sverige agerar genomtänkt i framtagandet av den nya strategin. Biståndspolitiska ambitioner får inte glömmas bort, men inte heller begränsa möjligheterna att utveckla en mer jämbördig och fruktbar relation till Afrikas länder.

Referenser

- Adebajo, Adekeye & Whiteman, Kaye (red) 2012: *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, London: Hurst & Company
- Andrews, Matt 2013: *The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ayittey, George BN 2005: *Africa Unchained. The Blueprint for Africa's Future*, New York: Palgrave Macmillan
- Bates, Robert H 2008: *When things fell apart. State failure in late century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press
- Bates, Robert H 2021: *The Political Economy of Development. A Game Theoretic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press
- Beetz, Simone 2017: *External Democracy Promotion and Diversity Among International Agencies. Evaluating Variances in the Impact of the UNDP and the EC in Rwanda*, Opladen: Budrich UniPress Ltd.
- Bergmann, Julian 2019: "Neofunctionalism and EU external policy integration: the case of capacity building in support of security and development (CBSD)", *Journal of European Public Policy*, 26:9, s 1 253-1 272
- Bickerton, Christopher J 2011: *European Union foreign policy. From effectiveness to functionality*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Bøås, Morten 2020: "A comprehensive EU strategy for Africa. Political dialogue: Governance, security and migration" i EU 2020b
- Brett, EA 2009: *Reconstructing Development Theory. International Inequality, Institutional Reform and Social Emancipation*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Brunsson, Nils 2007: *The consequences of decision-making*, Oxford: Oxford University Press
- Burns, Danny & Worsley, Stuart 2015: *Navigating Complexity in International Development. Facilitating Sustainable Change at Scale*, Bourton on Dunsmore: Practical Action Publishing
- Byiers, Bruce 2020: "The EU and Africa: Should, would, could...but how?" Blog, ECDPM
- Carbone, Maurizio (red.) 2013: *The European Union in Africa. Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?*, Manchester: Manchester University Press
- Cheeseman, Nic 2015: *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cheeseman, Nic (red) 2018: *Institutions and Democracy in Africa. How the Rules of the Game Shape Political Developments*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cheeseman, Nic, Lynch, Gabrielle & Willis, Justin 2020: *The Moral Economy of Elections in Africa. Democracy, Voting and Virtue*, Cambridge: Cambridge University Press
- Collier, Paul 2018: *The future of capitalism. Facing the new anxieties*, London: Allen Lane
- Concord 2020: *Concord analysis of the Joint EEAS EC Communication "Towards a comprehensive strategy with Africa"*, ConcordEurope
- Cooke, Philip & Morgan, Kevin 1998: *The associational economy. Firms, regions and innovation*, Oxford: Oxford University Press
- EPRS 2020 (European Parliamentary Research Service): *Towards a new EU strategy with Africa. A renewed focus on outreach*, Briefing, Brussels: European Parliament
- EU 2005 (European Commission): *European Consensus on Development*, Brussels

- EU 2020 (European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy): *Towards a comprehensive Strategy with Africa*, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Brussels 9.3.2020
- EU 2020b (European Parliament): *A Comprehensive EU Strategy for Africa*, Briefings, Requested by the AFET committee, Brussels
- EU 2020c: Council of the European Union, *Africa – Council conclusions*, June 30, 9265/20
- EU 2020d: Council of the European Union, *European Council Meeting (15 and 16 October 2020) – Conclusions*, 16 October, EUCO 15/20
- Farrell, Mary 2013: "African regionalism: external influences and continental shaping forces" i Carbone (red.)
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn 1998: "International norm dynamics and political change", *International Organization*, 52:4, s. 887–917
- Gasinska, Karolina & Gunnarson, Carina 2020: *EU:s stormakter i Afrika. Frankrikes, Tysklands, Spaniens och Italiens Afrikapolitik under förändring*, Stockholm: FOI
- Gvosdev, Nikolas K, Blankschain, Jessica D & Cooper, David A 2019: *Decision-making in American foreign policy. Translating theory into practice*, Cambridge: Cambridge University Press
- Gänzle, Stefan, Grimm, Sven & Makhan, Davina (red.) 2012: *The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the making?*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Haas, Peter M 1992: "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol 46, No 1, s. 1-35
- Hackenesch, Christine 2018: *The EU and China in African Authoritarian Regimes. Domestic Politics and Governance Reforms*, Cham: Palgrave Macmillan
- Haerpfer, Christian W, Bernhagen, Patrick, Inglehart, Ronald F & Welzel, Christian 2009: *Democratization*, Oxford: Oxford University Press
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary 1996: "Political Science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44:5, s. 936-957
- Hallin, Göran & Svensson, Bo 2000: *En lärande regionalpolitik? Om lärande och utveckling i den nya regionala utvecklingspolitiken*, Rapport 11, SOU 2000:87
- Hansen, Peo & Jonsson, Stefan 2014: *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, London: Bloomsbury Publishing Plc
- Hartlapp, Miriam, Metz, Julia & Rauh, Christian 2014: *Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission*, Oxford: Oxford University Press
- Henley, David 2015: *Asia-Africa Development Divergence. A Question of Intent*, London: Zed Books
- Herrero, Alisa, Sheriff, Andrew, Di Ciommo, Mariella & Thijssen, Sanne 2018: *How to spend €89.2 billion. Early developments in international cooperation programming*, Discussion paper no 235, Maastricht: ECDPM
- Hill, Christopher, Smith, Michael & Vanhoonacker, Sophie (red) 2017: *International relations and the European Union*, Third edition, Oxford: Oxford University Press
- Hillblom, Ellen & Green, Erik 2010: *Afrika. En kontinentens ekonomiska och sociala historia*, Stockholm: SNS
- Horky-Hluchán, Ondrej 2020: "A comprehensive EU strategy for Africa. Development, humanitarian aid and climate change" i EU 2020b (European Parliament)

- IMF 2015: *Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa: Navigating Headwinds*, Washington, DC
- Hall, Patrik 2012: *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö: Liber
- Karbo, Tony & Murithi, Tim (red.) 2018: *The African Union. Autocracy, Diplomacy and Peacebuilding in Africa*, London: I.B. Tauris
- Kelsall, Tim 2013: *Business, politics and the state in Africa. Challenging the orthodoxies on growth and transformation*, London: Zed Books
- Krahmann, Elke 2003: *Multilevel networks in European foreign policy*, Farnham: Ashgate
- Langdon, Steven, Ritter, Archibald RM & Samy, Yiyagadeesen 2018: *African Economic Development*, London: Routledge
- Lord, Christopher 2017: "Legitimate and Democratic? The European Union's International Role" i Hill, Christopher, Smith, Michael & Vanhoonacker, Sophie (red) s. 186-206
- Medinilla, Alfonso & Teevan, Chloe 2020: *Beyond good intentions: The new EU-Africa partnership*, Discussion paper no 267, Maastricht: ECDPM
- Marin-Egoscozabal, Ainhua 2020: "A comprehensive EU strategy for Africa. Trade and investments" i EU 2020b
- Merket, Hans 2016: *The EU and the Security-Development Nexus. Bridging the Legal Divide*, Leiden: Brill Nijhoff
- Morillas, Pol 2018: *Strategy-making in the EU. From Foreign and security policy to External action*, London: Palgrave Macmillan
- Niklasson, Lars 2019: *Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance Challenge*, Abingdon: Routledge
- Niklasson, Lars 2020: *EU och den globala ordningen: Hur kan EU bidra till att internationella organisationer genomför FN:s hållbarhetsmål?*, Stockholm: Sieps
- North, Douglass C, Wallis, John Joseph & Weingast, Barry R 2009: *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press
- Raich, Lola 2016: *Africa in 21st Century US and EU Agendas. A Comparative Analysis*, Frankfurt am Main: Peter Lang
- Rye Olsen, Gorm 2007: "Between development policy and foreign policy ambitions: The European Union Strategy for Africa", Paper for EUSA 10th Biennial International Conference
- Skagerlind, Helena Hede 2019: *Governing Development. The Millennium Development Goals and Gender Policy Change in Sub-Saharan Africa*, Stockholm Studies in Politics 181, Stockholm: Stockholm University
- Spear, Joanna & Williams, Paul D (red.) 2012: *Security and development in global politics. A critical comparison*, Washington, DC: Georgetown University Press
- Soares de Oliveira, Ricardo 2007, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, London: Hurst and company
- South African Journal of International Affairs*, 2018, 25:4
- Söderbaum, Fredrik 2010: "With a Little Help From My Friends": *How Regional Organizations in Africa Sustain Clientelism, Corruption and Discrimination*, Paper till Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg 30 september–2 oktober 2010
- Söderbaum, Fredrik 2013: "The European Union as an actor in Africa: internal coherence and external legitimacy" i Carbone (red)
- Tadesse Abebe, Tsion & Maalim, Hafsa 2020: *Relations between Africa and Europe. Mapping Africa's priorities*, Institute for Security Studies (ISS)

- Taylor, Ian 2013: "Africa's place in international relations: domestic politics, global linkages" i Carbone (red)
- Thaler, Philipp 2020: The European Green Deal: Procedural Supranationalism Drives European Integration, Uppsats till ECPR virtual conference
- Trondal, Jarle, Gänzle, Stefan & Tieku, Thomas 2020: "The International Public Administration Turn in International Studies: Dissecting the Behavioral Logics of African Union Staff", Paper prepared for ECPR virtual conference
- UN (United Nations) 2019: *World Population Prospects 2019 Highlights*, New York: UN DESA
- United Nations Millennium Project 2005: *Investing in development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals*, London: Earthscan
- Whitman, Richard G & Haastrup, Toni 2013: "Locating the EU's strategic behaviour in sub-Saharan Africa: an emerging strategic culture?" i Carbone (red)
- Woolcock, Stephen 2012: *European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations*, Farnham: Ashgate

