

EU topmødet var andet og mere end budget

Af Gorm Rye Olsen

Ingen, der fulgte dramaet på det netop overståede EU topmøde, er i tvivl om, at Unionens budget var mødets absolutte hovedspørgsmål. Men ved siden af den ophedede debat om penge og solidaritet var der rent faktisk også andre emner på dagsordenen. Det ene handlede om et af de sidste mange års mest følsomme spørgsmål nemlig den voksende indvandring til EU. Det andet drejede sig om et noget mindre kontroversielt emne vedtagelsen af en såkaldt 'EU strategi for Afrika'.

Man fristes til den kætterske tanke, at hvis ikke er andet kan holde sammen på de 25 EU lande, så kan en fælles holdning over for verdens absolutte fattiggård, Afrika, give en følelse af europæisk fællesskab. Der er i hvert fald ingen tvivl om, at det britiske formandskab har lagt megen vægt på at placere Afrika højt på EU's dagsorden. Det stærke fokus på Afrika blev skudt i gang under G8 topmødet i Gleneagles i Skotland i begyndelsen af juli. Terrorbomberne mod Londons undergrund stjal for en stund den politiske og folkelige opmærksomhed fra Afrika og fra EU's vilje til at gøre noget på det fattige kontinent.

I forbindelse med det netop afsluttede topmøde har flere kommentatorer og analytikere peget på, at der for øjeblikket savnes politisk vilje i EU til at få gang i den hensygnende integrationsproces. Man mangler så at sige et fælles projekt, der kan begejstre og samle folkelig opbakning. Det kan ikke udelukkes, at mere fælles udenrigs- og forsvarspolitik og ikke mindst mere fælles immigrationspolitik kan være nogle af de emner, der kan sætte integrationstoget tilbage på skinnerne.

Topmødet gentog da også sin beslutning om at fortsætte med at øge udviklingsbistanden. Medlemmerne er enige om at hæve den samlede bistand til 0,56 % af BNI i år 2010, hvor halvdelen af den forventede stigning øremærkes til Afrika. Ønsket om at vise principfasthed på dette godhedsområde understreges af, at det Europæiske Råd påtog sin forpligtelse til at overvåge, at de høje målsætninger bliver indfriet.

Vedtagelsen af strategien for Afrika understreger, at EU deler den voksende internationale erkendelse af, at fred og stabilitet er forudsætning for varig udvikling. Der er ingen tvivl om, at Afrika foruden Balkan er et af de områder, hvor EU-landene i fællesskab kan optræde som garant for fred og stabilitet. I den forbindelse må det ikke overses, at det netop var en EU fredsbevarende operation i Afrika, der gav stødet til videreudviklingen af EU's slumrende ambitioner om at udvikle fælles forsvarspolitiske instrumenter.

I sommeren 2003 bad FN's generalsekretær EU foretage en kortvarig fredsbevarende operation i det nordøstlige hjørne af den Demokratiske Republik Congo. En lang række EU-lande stillede soldater til operation 'Artemis', som interventionen blev døbt. Efterfølgende er Artemis blevet betegnet som en succes for så vidt, den forhindrede et truende folkemord. Den var også en succes fordi, EU-tropperne kunne overlade ansvaret til en FN styrke på et i forvejen aftalt tidspunkt.

Succesen førte på dels til et forstærket samarbejde mellem FN og EU om krisestyring i Afrika og på Balkan. Dels blev operation Artemis tilskyndelsen til at etablere såkaldte kampgrupper inden for rammerne af den fælles forsvarspolitik. Tanken med kampgrupperne er, at de med kort varsel skal kunne sættes ind og dæmpe en krisesituation. Ved hjælp af kampgrupperne kan EU yde et væsentligt bidrag til at skabe en mere stabil verden. Sådanne symbolske handlinger burde kunne bidrage til at samle den splittede EU familie.

Afrika, konkret den langstrakte krise i Darfur i Sudan, har ligeledes skubbet til EU's rolle som international aktør. Ikke alene har EU påtaget sig at finansiere den fredsbevarende styrke på stedet via pengetanken 'Den Afrikanske Fredsfacilitet'. EU leverer desuden logistisk støtte samt et begrænset antal soldater og politifolk til operationen, der udføres af afrikanske soldater under ledelse af den Afrikanske Union.

Migrationen var det andet store punkt på det Europæiske Råds møde, der ligesom Afrika forsvandt i de ophedede diskussioner om det fremtidige budget. Spørgsmålet om indvandring og især hvordan man kan undgå massiv tilstrømning af fattige mennesker til EU, kan tilsyneladende samle EU lederne. Mødet vedtog i hvert fald en 'Samlet migrationsstrategi' med særlig vægt på Afrika og Middelhavsområdet.

Topmødets beslutninger om migration bekræfter for så vidt kun en udvikling, der har været i gang gennem længere tid. Der var på mødet tilslutning til at undersøge hvilke kontrolforanstaltninger, der så hurtigt som muligt kan sættes i værk for at dæmpe migrationen ind i EU. Man vil blandt andet se på den tekniske mulighed for at etablere et kontrolsystem, der dækker hele EU's sydlige søgrænse og Middelhavet inden udgangen af 2006. "Et sådant system vil skulle anvende moderne teknologi med det formål at redde liv på søen og tackle ulovlig indvandring", hedder det i konklusionerne.

På mødet blev et efterhånden gammelt princip i EU's migrationspolitik støvet af. Det går ud på, at man kan skære i udviklingsbistanden til de lande, der afviser af modtage egne afviste asylsøgere. Princippet blev sådan set indskrevet i den nuværende bistandsaftale mellem EU og Afrika allerede tilbage i år 2000. Men der er åbenbart behov for at gentage 5-6 år gamle beslutninger. Et centralt element i de nyere overvejelser om at begrænse indvandringen til EU går ud på at opbygge kapacitet i de fattige lande til at håndtere asyl- og indvandrersager, så sagerne afgøres dér frem for i EU. Det afspejler en interessant udvikling i EU's asyl- og immigrationspolitik, der sigter mod at forhindre flest mulige mennesker i at nå frem til de europæiske grænser.

Det bør det fremhæves, at mødet også besluttede at bidrage til, at gøre det lettere for indvandrere i EU at sende penge tilbage til hjemlandene for derigennem at støtte de pågældende landes udvikling. Beslutningen understreger en begyndende erkendelse hos europæiske beslutningstagere af, at migranter rent faktisk kan være en særdeles effektiv motor for udvikling.

Topmødet vedtog en realvækst på 15% i udgifterne til den fælles asyl- og immigrationspolitik med tilhørende grænsekontrol. Det øvrige udenrigsområde med sikkerheds- og udviklingspolitik kan til gengæld se frem til en noget mere begrænset vækst i ressourcer på små 4,5% om året frem til 2013. Målt i forhold til de årlige udgiftsstigninger er der således ingen tvivl om, at migrationsområdet og dermed egeninteressen er vigtigere end den globale godheds- og sikkerhedspolitik.

Gorm Rye Olsen er dr.scient.pol., afdelingsleder, Dansk Institut for Internationale Studier.