

# Afrikanska unionens fredsfond

## Finansiellt ägarskap och säkerhetspolitisk handlingskraft

Elin Hellquist och Alexandra Hallqvist

**Afrikanska unionens (AU) fredsfond bildades av föregångaren Organisationen för afrikansk enhet 1993 för att ge finansiella muskler till afrikansk konflikthantering.<sup>1</sup> Efter ihållande implementeringssvårigheter återlanserades fonden 2016 som en del av AU:s reformarbete. Det här memot reder ut fredsfondens aktuella status och analyserar fondens möjligheter att stärka AU som freds- och säkerhetsaktör. Fondens uppbyggnad har tagit fart sedan återlanseringen, men flera tekniska och politiska knutar återstår. Medlemsländerna och AU-institutionerna är överens om att mer hållbar, förutsägbar och flexibel finansiering av freds- och säkerhetsarbetet behövs. De har dock haft svårt att enas kring hur mycket varje land ska betala, hur betalningarna ska göras, samt vad fonden ska finansiera. Trots att fredsfonden syftar till att stärka det afrikanska ägarskapet påverkas framtidsutsikterna även av externa givare.<sup>2</sup>**

**T**VÅ DECENNIER EFTER sin tillkomst är AU en etablerad säkerhetsaktör på den afrikanska kontinenten. Unionen leder fredsfrämjande insatser bland annat i Somalia, Darfur och Centralafrikanska republiken, har en välutvecklad sanktionspolitik mot icke-konstitutionella maktövertaganden och agerar regelbundet som medlare och observatör. Sammantaget visar detta att AU har nått acceptans för långtgående inblandning i sfärer som traditionellt betraktats som staters inre angelägenheter. Med tanke på att afrikansk regionalism traditionellt varit inriktad på att skydda medlemsländernas sköra nationella suveränitet har AU kommit förvånansvärt långt i att utveckla en kontinental politik inom dessa områden.

AU:s freds- och säkerhetspolitik är emellertid inte någon självklar framgångssaga. Organisationen brottas med ett kroniskt finansieringsunderskott, vilket har förvärrats sedan Gaddafi – länge AU:s stora finansiär – störtades från makten i Libyen 2011. Frågan om ökad egenfinansiering är särskilt relevant inom freds- och säkerhetsarbetet, vilket vid tidpunkten för fredsfondens återlansering (2016) finansierades till 98 procent av externa aktörer.

En central utgångspunkt för AU:s pågående reformarbete är att ekonomisk och politisk självständighet hänger ihop. Av särskild betydelse är sambandet mellan egenfinansiering och kontroll över finansiella flöden och verksamhetens

innehåll. Externt stöd påverkas av ekonomisk konjunktur och trender inom givarsamfundet, kräver omfattande byråkratisk hantering och kommer med förbehåll. I förlängningen anses extern finansiering därmed försvaga det afrikanska ägarskapet, trots att aktiviteterna i hög grad utförs av personer och institutioner hemmahörande i Afrika.

AU:s medlemsländer beslutade vid ett toppmöte 2015 att unionen inom fem år skulle bära 100 procent av sina driftskostnader, 75 procent av programbudgeten och 25 procent av kostnaderna för AU-ledda fredsfrämjande insatser. Beslutet satte bland annat grunden för återlanseringen av AU:s fredsfond ett år senare. Genom att skaka liv i den slumrande finansieringsmekanismen skickade AU budskapet att det var dags att på allvar minska det externa beroendet i afrikansk freds- och säkerhetspolitik. Medlemsländerna ska stå för lejonparten av medlen till fonden och därmed ge reell tyngd till AU:s välkända slogan om 'afrikanska lösningar på afrikanska problem'. Den underliggande premissen är att ökad finansiell autonomi är nödvändig för ett trovärdigt afrikanskt ägarskap, vilket i sin tur antas föra med sig ökad hållbarhet, förutsägbarhet och flexibilitet. Antagandet om egenfinansieringens fördelar har dock ännu inte satts på prov, eftersom fokus hittills har legat på att öka fondens resurser.

1 Vid AU:s tillkomst 2002 blev fredsfonden en av den nya afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturens (APSA) fem pelare. De övriga pelarna är freds- och säkerhetsrådet (PSC), det kontinentala systemet för tidig varning (CEWS), expertpanelen (*Panel of the Wise*) och den afrikanska beredskapsstyrkan (ASF).

2 Memot är skrivet inom ramen för Afrikaprojektet, som finansieras genom Regeringskansliets anslag för säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA).

## FREDSFONDEN 2020: MOBILISERING OCH AMBIVALENS

Större delen av fredsfondens historia kännetecknas av svårigheter att mobilisera bidrag från medlemsstaterna. Medel från fonden bidrog visserligen till den militära observatörsinsatsen i Burundi 1996, men instrumentet var i stort vilande och kraftigt underfinansierat under mer än tjugo år. Återlanseringen 2016 har lett till ett trendbrott; på senare år kommuniceras framsteg från AU:s högkvarter i Addis Abeba. I juni 2020 hade 50 medlemsländer tillsammans överfört en rekordsumma om 176 miljoner dollar till fonden. Efter år av tveksamhet om fondens själva existens handlar diskussionerna numera om fondens mandat, finansieringsmekanism och relation till andra aktörers instrument.

I takt med att fonden fylls på blir det allt viktigare att AU specificerar vilken verksamhet som ska finansieras. Institutionerna för styrning av fonden är på plats, men eftersom fonden inte ännu har uppnått målet om 400 miljoner dollar är stöd till aktiviteter uppskjutet till 2023. Hittills har tre så kallade tematiska fönster lanserats som fokusområden för fonden:

### Fönster 1: Medling och diplomati

Medlingsverksamhet och förebyggande diplomati, inklusive konfliktförebyggande aktiviteter och system för tidig varning.

### Fönster 2: Institutionellt kapacitetsbyggande

Driftskostnader och institutionellt stöd till genomförandet av aktiviteter inom fönster 1 och 3. Till exempel har etablerandet av ett ramverk för mänskliga rättigheter inom fredsfrämjande insatser, träning av den afrikanska beredskapsstyrkan, samt samverkan med FN och de regionala ekonomiska gemenskaperna diskuterats.

### Fönster 3. Fredsfrämjande insatser

AU-mandaterade eller auktoriserade fredsfrämjande insatser (observation, förebyggande, fredsframtvingande, stabiliserande) som utförs av AU, de regionala ekonomiska gemenskaperna eller en koalition av medlemsländer.

Vid sidan av de tre fönstren är tanken att en del av fonden – minst 50 miljoner dollar har nämnts – ska gå till en *Crisis Reserve Facility* med mandat att snabbt och flexibelt hantera akuta kriser med en freds- och säkerhetsdimension.

De tematiska fönstren bryter i sig inte ny mark: fredsfondens handlar främst om att omfördela *vem* som betalar, snarare än att reformera *vad* som görs. Freds- och

säkerhetsarbete under afrikanskt ledarskap har redan en ansevärd prislapp. De största kostnaderna samt politiska och mänskliga riskerna ligger i det tredje fönstret: fredsfrämjande insatser. AU:s FN-mandaterade insats AMISOM i Somalia uppskattas till exempel kosta mer än en miljard dollar per år. Flera bilaterala givare bidrar till AMISOM, men de största finansiärerna är EU (framför allt löner) och FN (framför allt logistik). När det kommer till fredsfrämjande insatser kompletterar AU sin syn på ägarskap med en appell till globalt ansvarstagande, vilken rättfärdigar externa aktörers inblandning även på lång sikt. Eftersom full egenfinansiering av freds- och säkerhetsarbetet ter sig avlägsen behöver AU ha en tydlig uppfattning om vilka verksamheter som är i störst behov av ökat afrikanskt ägarskap. Här finns oenigheter både inom AU:s institutioner och mellan medlemsländerna. En skiljelinje gäller huruvida fonden ska inriktas på medling och konfliktförebyggande aktiviteter (fönster 1) eller ägna sig åt samtliga tre fönster. Det är inte uppenbart att fonden kommer att räcka till för att ge rimlig finansiering till alla områden. Att uppnå full egenfinansiering av ett fönster kan ha större symbolvärde än att sprida ut resurserna.

## TEKNISK UTFORMNING OCH POLITISK VILJA

Vid sidan av de innehållsliga prioriteringarna kretsar förhandlingarna om fredsfondens kring hur transaktionerna till AU ska säkerställas över tid på ett sätt som är acceptabelt för alla inblandade. Utan en transparent, juridiskt acceptabel och likvärdig finansieringsmekanism riskerar fredsfondens att drabbas av samma hållbarhetsproblem som den skapats för att lösa. Därför har AU skapat en möjlighet för medlemsländerna att bidra både till den allmänna budgeten och till fredsfondens genom en avgift om 0,2 procent på vissa importerade varor. Avgiften är i dagsläget i bruk i sju länder, vilket har bidragit till fredsfondens ökade volym. Juridiska spörsmål och politiska meningsskiljaktigheter har dock försenat införandet av avgiften. Bland annat har EU och USA anmärkt att avgiften kan vara oförenlig med Världshandelsorganisationens (WTO) föreskrifter.

En annan diskussionsfråga är hur mycket varje medlemsland ska betala till fonden. Beräkningsnyckeln för bidrag till fonden är i skrivande stund fortfarande under beredning. Först när den tekniska utformningen är fastställd kan försenad eller utebliven betalning komma att leda till inskränkningar i medlemsstatens deltagande i AU-aktiviteter, i enlighet med den förstärkta sanktionsregimen från 2018.

---

Utformningen av fredsfonden syftar till att minska effekten av snabba förändringar av medlemsländernas politiska och ekonomiska motivation att bidra. Ändå är det inte säkert att finansieringen från medlemsländerna kommer att vara mer hållbar eller förutsägbar än det externa stödet från exempelvis EU. Importavgiften och sanktionerna är i sig otillräckliga för att säkerställa regelbundna flöden till fredsfonden. Ländernas politiska vilja att bidra påverkas av flera andra faktorer, bland annat det faktum att AU:s freds- och säkerhetsrelaterade aktiviteter inte kommer alla länder till lika stor del. Dessutom har resurssvaga medlemsländer uppenbara incitament att försöka kringgå betalningar till AU. Det gäller i synnerhet länder som redan har svårigheter att bekosta nationell säkerhet eller andra centrala statliga funktioner.

Ytterligare en faktor av potentiell betydelse för medlemsländernas betalningsvilja är hur arbetsfördelningen mellan AU och de regionala ekonomiska gemenskaperna hanteras. Flertalet av AU:s medlemsländer har redan ekonomiska åtaganden gentemot dessa. Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) har exempelvis en välutvecklad freds- och säkerhetsarkitektur, inklusive en egen fredsfond, vars aktiviteter (såsom medling och militära insatser) till viss del överlappar med de som AU ämnar finansiera genom fredsfonden. För att undvika kritik om dubbelbetalningar behöver AU tydliggöra hur fredsfonden förhåller sig till andra afrikanska finansieringsinstrument inom fred- och säkerhet.

### **FORTSATT BEROENDE AV EXTERN FINANSIERING**

Målet för AU är inte fullständig finansiell autonomi. Utgångspunkten är istället att afrikansk säkerhet är en global angelägenhet som externa aktörer har ett ansvar att medfinansiera. Fredsfonden är följaktligen inte enbart inriktad på att öka afrikanska länders betalningsvilja utan omfattar även en insamlingsstrategi riktad till externa och privata aktörer. EU och FN är redan involverade i fredsfondens styrelse, i egenskap av internationella samarbetspartners. EU har även stått för lönerna till experter som understött arbetet med de nya finansieringsmekanismerna till AU:s budget och fredsfonden.

AU har länge förespråkat en stärkt FN-finansiering av militära insatser under afrikansk ledning. Återlanseringen

av fredsfonden har givit frågan ny prioritet. Enligt en rapport från International Crisis Group har diskussionerna mellan FN och olika AU-representanter haft inslag av oenighet, missförstånd och förvirring.<sup>3</sup> FN:s säkerhetsråd vill försäkra sig om att AU kommer att stå för 25 procent av kostnaderna för fredsfrämjande insatser, medan AU har lyft idén att även räkna in truppbidrag i sin andel. Utformningen av ansvar och ledning av insatserna är också uppe för debatt. FN önskar bibehålla viss tillsyn för att säkerställa att insatserna följer internationell humanitär rätt och att pengarna används ändamålsenligt. För att nå en överenskommelse med FN måste AU:s organ och medlemsländer samlas kring en tydlig gemensam agenda. Koordineringen mellan AU:s freds- och säkerhetsråd (PSC) och de tre roterande afrikanska medlemmarna i FN:s säkerhetsråd har dock varit bristfällig. Så länge som konturerna i fredsfondens mandat är luddiga och systemet för långsiktig finansiering innehåller kryphål riskerar dialogen mellan AU och FN att fortsätta vara friktionsfylld.

En annan process av relevans för fredsfonden är EU:s inrättande av den europeiska fredsfaciliteten (EPF), vilken ska ersätta den nuvarande afrikanska fredsfaciliteten (APF). Mellan 2004 och 2019 bidrog EU genom APF med 2 681 miljoner euro till afrikanskledda fredsfrämjande insatser. Det föreslagna EPF-instrumentet är tänkt att utöka budgeten ytterligare och ge möjlighet att direkt stödja partners med vapen, ammunition och träning för strid. Denna nyhet är kontroversiell inom EU, men passar väl in i AU:s förhoppning om ett ägarskap som inte bara ger större finansiellt svängrum utan också för med sig en förstärkt verktygslåda.

De pågående processerna inom AU, FN och EU strävar efter att säkerställa kontinuerliga flöden av resurser till freds- och säkerhetsarbete i Afrika. Om alla tre aktörer lyckas med det kommer mer pengar med en potentiellt högre frihetsgrad att tillföras det afrikanska freds- och säkerhetsarbetet. Det afrikanska ägarskapet har därmed potential att stärkas, men med visst förbehåll. FN är tveksamt till att helt ge AU ledartröjan när det gäller fredsinsatser, och vid sidan av EU:s uttryckligen partnerorienterade stöd till AU har flera europeiska länder militära engagemang i Afrika med koppling till egna säkerhetsintressen.<sup>4</sup> Afrikansk säkerhetspolitik är och förblir en multiaktörsarena.

---

3 International Crisis Group. 31 januari 2020. The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations. Africa Report No 286.

4 Gasinska (red.) 2019. Foreign military bases and installations in Africa. FOI-R--4658--SE; Gasinska och Gunnarson 2020. EU:s stormakter i Afrika–Frankrikes, Tysklands, Spaniens och Italiens Afrikapolitik under förändring. FOI-R--4836--SE.

## AU SOM SÄKERHETSPOLITISK AKTÖR

Kortsiktiga, underfinansierade och fjärrstyrda åtgärder kan inte förväntas lösa svåra säkerhetsproblem. Åtgärder under afrikanskt finansiellt ägarskap blir dock inte per automatik mer framgångsrika i att hantera de komplicerade säkerhetsutmaningarna i exempelvis Sahel och Libyen. Fredsfondens uppbyggnad är startskottet för det egentliga provet: att omsätta medlen i verksamhet som främjar fred och säkerhet. Varje mellanstatlig organisation ställs inför utmaningen att balansera olika intressen och samtidigt visa på handlingskraft. För att inte trampa snett krävs institutionell kapacitet att fatta svåra beslut i situationer som ofta präglas av stor osäkerhet. En central fråga för framtiden är om AU:s medlemsländer har tillräckligt politiskt samförstånd för att tillsammans manövrera det eftertraktade finansiella ägarskapet i varje enskild säkerhetskrisis.

Efter två decennier av proaktiv regionalism har AU en stark ställning som freds- och säkerhetsaktör. Samtidigt präglas kontinenten alltjämt av en omfattande internationell närvaro, vilken inte alltid främjar afrikanska intressen i vid bemärkelse. Med ökad egenfinansiering följer inte bara nya möjligheter för afrikanskägda lösningar, dessutom skapas nya arenor för samarbete och friktion med externa aktörer. Det råder inte någon allmän brist på fred- och säkerhetsåtgärder i Afrika. Svårigheten är snarare att identifiera fungerande strategier i kriser med snabba och ovisa händelseförlopp.

Varken flertalet externa aktörer eller AU – mottot för 2020 om att tysta vapnen (*silencing the guns*) till trots – är främjande för att bygga säkerhet med militära medel. Konfliktområdena i Afrika rymmer ofta flera insatser av varierande karaktär. Kontraterrorism står högt på agendan både för flertalet externa aktörer och för många av AU:s medlemsländer. AU:s freds- och säkerhetsarbete har redan inslag av kontraterror; en uppgift som kräver svåra ställningstaganden i multidimensionella konflikter. Det är i dagsläget oklart om fredsfonden kan komma att finansiera uppgifter av explicit kontraterrorkaraktär. En sådan utveckling skulle ställa mycket höga krav på transparens och ansvarutkrävande.

*Dr Elin Hellquist* är analytiker på FOI:s enhet för operationer och insatser.

*Alexandra Hallqvist* är biträdande analytiker på FOI:s enhet för säkerhetspolitik.

## FREDSFONDEN I ETT VÄGSKÄL

Att rötterna till AU:s fredsfond stäcker sig ända till 1993 visar hur grundläggande och samtidigt komplicerad frågan om ökad egenfinansiering i freds- och säkerhetssektorn är. Sådär i slutet av 2020 har AU åtminstone delvis motbevisat skeptikerna. Fredsfonden är visserligen försenad men med 176 miljoner i kassan är den under tydlig utveckling. Att uppnå målsättningen om 400 miljoner dollar skulle vara en rejäl fjäder i AU:s hatt, även om freds- och säkerhetsarbetet kommer fortsätta att vara beroende av flertalet aktörer.

Återlanseringen av fredsfonden bygger på antagandet att egenfinansiering är mer förutsägbar och hållbar än externfinansiering. Det är en lättförståelig utgångspunkt, men den överensstämmer inte nödvändigtvis med verkligheten. Svårigheterna att uppbåda medlemsstatsresurser för kollektiva nyttigheter är långt ifrån unika för AU. Endast 35 FN-medlemmar betalade medlemsavgiften för 2020 inom den givna 30-dagarsfristen. Debatten om gemensamma kostnader och bidragsnycklar känns också igen från förhandlingar mellan EU:s medlemsländer. Retoriken om finansiell autonomi till trots kan AU:s medlemmar via fredsfonden inte förväntas axla huvudansvaret för fred och säkerhet inom överskådlig tid. Instrument från EU och FN – som också bygger på bidrag från medlemsländer – kommer att fortsätta spela en betydande roll. Således skapas fondens framtid inte av AU allena, utan påverkas även av hur externa aktörer agerar.

Trots de svårigheter som identifierats i detta memo är det otvetydigt att fredsfonden har tagit viktiga kliv framåt både vad gäller institutionsbyggande och tillgängliga medel. De kommande åren kommer att vara avgörande för att upprätthålla denna positiva utveckling. I det läge av ekonomisk osäkerhet som världen befinner sig i på grund av Coronapandemin, riskerar både den fortsatta utvecklingen av fredsfonden samt reformeringen av andra stödformer att halka nedåt på agendan. För fredsfondens del gäller det att inte tappa fart – trots denna motvind. AU behöver tålmodigt arbeta vidare både med att förankra instrumentet gentemot medlemsländerna och att få till hållbara överenskommelser med FN och EU. ■