



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Karin Bogland, Robert Egnell, Maria Lagerström

Afrikanska Unionen – en studie med inriktning på konflikthantering

Titel Afrikanska Unionen –
en studie med inriktning på konflikthantering

Title The African Union – an Analysis with
Emphasis on Conflict Management

Rapportnr/Report no FOI-R--2481--SE

Rapporttyp Användarrapport
Report Type User report

Månad/Month Februari/February

Utgivningsår/Year 2008

Antal sidor/Pages 50 p

ISSN ISSN 1650-1942

Kund/Customer Försvarsdepartementet

Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet
Programme area 1. Security, safety and vulnerability analysis

Delområde 11 Forskning för regeringens behov
Subcategory 11 Policy Support to the Government.

Projektnr/Project no A12014

Godkänd av/Approved by Jan-Erik Rendahl

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency
Division of Defence Analysis

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm
SWEDEN

Sammanfattning

Den Afrikanska Unionen är av stor vikt för afrikansk konflikthanteringsförmåga. Rapporten syftar därför till att höja kunskapsnivån om Afrikanska Unionen (AU) som organisation, med inriktning på konflikthantering. Ett ytterligare syfte är att skapa ett fundament för fortsatt forskning genom att identifiera ett antal relevanta forsknings- och policyfrågor för vidare studier under 2008. Studien innehåller därför en översiktlig genomgång av AU:s historik, organisation och dess koppling till andra större regionala aktörer. Därefter görs en fokusering på AU:s konflikthanteringsorgan, vilket bland annat innebär en närmare titt på AU:s freds- och säkerhetsråd (*Peace and Security Council* – PSC), Direktoratet för Fred och Säkerhet (*Peace and Security Directorate*), samt på *African Standby Force* (ASF). Slutligen problematiseras ett antal ämnen som uppkommit under studiens gång och som bedömts så relevanta att de bör ingå redan i detta inledande skede av forskningen.

Nyckelord: Afrikanska Unionen, AU, organisationsanalys, konflikthantering, Afrika, fredsfrämjande operationer, ASF, Regionala organisationer.

Summary

The African Union is an organization of great importance for African conflict management. The purpose of this study is therefore to increase our understanding of the AU and its organizational structure with emphasis on conflict management. Another aim is to create a foundation for future research by identifying a number of relevant research and policy questions that can be pursued in 2008. This study therefore contains a basic analysis of AU history, organization and relations to other regional actors and organizations. That section is followed by a study of the organization's organs for conflict management. This means a closer look at the Peace and Security Council, the Peace and Security Directorate and the African Standby Force. Finally, the study critically discusses a number of features of the AU in order to assess its development in the near future.

Keywords: African Union, AU, conflict management, African Standby Force, organization, regional economic communities, peace support operations.

Innehållsförteckning

Förord	6
Rapporten i sammandrag	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte och Metod	10
1.2 Avgränsningar	11
2 Afrikanska Unionens framväxt	12
2.1 Från <i>Organisation of African Unity</i> till Afrikanska Unionen	12
2.2 Afrikanska Unionens bildande, vision och syfte	14
2.3 Afrikanska Unionens organisation.....	15
3 Afrikanska Unionens konflikthanteringsorgan	20
3.1 Freds- och säkerhetsrådet (<i>Peace and Security Council</i>)	21
3.2 Direktoratet för fred och säkerhet (<i>Peace and Security Directorate</i>).....	23
3.3 Afrikanska snabbinsatsstyrkan (<i>African Standby Force</i>)	26
3.4 Regionala aktörer	29
4 AU:s utveckling	34
4.1 Statens suveränitet eller intervention för mänsklig säkerhet?.....	34
4.2 Decentraliserad struktur i symbios?	36
4.3 Klyfta mellan ambition och kapacitet.....	38
4.4 Balansgång: Afrikanskt ägande – Extern finansiering	42
5 Slutsatser	43
5.1 Fortsatt forskning.....	44
Litteraturlista	45
Akronymer	49

Förord

Afrikanska Unionen (AU) är en ung organisation, som trots detta på kort tid kommit att spela en stor roll i bland annat freds- och säkerhetsinitiativ på den afrikanska kontinenten. I upptakten av sändandet av svensk trupp till konflikten i Tchad och Centralafrikanska Republiken (CAR), inom ramen för en multinationell insats under ledning av den Europeiska Unionen (EU), samt även framtida svenska initiativ har ett växande behov av kunskap om AU:s organisation och dess samarbeten synts allt tydligare inom svenska myndigheter.

Inom ramen för projektet ”Internationella Insatser” har Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Avdelningen för Försvarsanalys, fått i uppdrag av Försvarsdepartementets enhet för Säkerhetspolitik och Internationella frågor (FÖ/SI) att göra en organisationsstudie över AU, med speciell inriktning på de konflikthanterande organen. Studien ska ses som en pilotstudie till ett större arbete om AU som kommer att genomföras inom ramen för den nya Afrikasatsningen, ett projekt som startade på FOI Försvarsanalys i januari 2008 och som även det finansieras av FÖ/SI.

Rapporten har kvalitetsgranskats på ett seminarium den 1 februari 2008. Granskare var Bengt-Göran Bergstrand som tog hand om sakfrågorna och Ann Ödlund som tittade närmare på metod- och strukturfrågorna. Ett stort tack för riktas till dem och till övriga deltagare vid seminariet.

Ett tack sänder vi även till Henri Boshoff vid *Institute of Security Studies (ISS)* i Pretoria, Sydafrika (ISS) för föredrag och generöst och tillmötesgående bemötande gällande informationsdelning kring AU, samt till den ständiga svenska representationen vid Förenta Nationerna (FN) för hopsättning av intressant och givande program vid FN:s *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*.

Stort tack till Karl Sörenson och Peter Haldén, analytiker vid FOI Försvarsanalys, samt till Överste Anders Edqvist, tidigare Försvarsattaché i Sydafrika och nuvarande militärsakkunnig vid enheten för det militära försvaret, Försvarsdepartementet (FÖ/MIL), för genomläsning av rapportutkast inför rapportgranskningen. Slutresultatet är givetvis rapportförfattarnas eget ansvar.

Karin Bogland

Projektledare Internationella Insatser

Rapporten i sammandrag

Rapporten syftar till att höja kunskapsnivån om Afrikanska Unionen (AU) som organisation, med inriktning på konflikthantering. Ett ytterligare syfte är att skapa ett fundament för fortsatt forskning genom att identifiera ett antal relevanta forsknings- och policyfrågor för vidare studier under 2008. Studien innehåller därför en översiktlig genomgång av AU:s historik, organisation och dess koppling till andra större regionala aktörer. Därefter görs en fokusering på AU:s konflikthanteringsorgan, vilket bland annat innebär en närmare titt på AU:s Freds- och Säkerhetsråd (*Peace and Security Council*, PSC), Direktoratet för Fred och Säkerhet (*Peace and Security Directorate*), samt på den militära insatsstyrkan (*African Standby Force*, ASF). Slutligen problematiseras ett antal ämnen som uppkommit under studiens gång och som bedömts så relevanta att de bör ingå redan i detta inledande skede av forskningen.

AU är en organisation med stora ambitioner inom främjandet av fred och säkerhet men som också lider av allvarliga resursbrister i strävan att uppnå dessa ambitioner. Extremt begränsade finanser och en liten personalstyrka vid högkvarteret gör att organisationen har mycket svårt att infria de högt ställda förväntningarna. AU beskrivs därför bäst som en skelettstruktur som måste ges tid för att ha möjlighet att bygga upp den kapacitet som krävs för att överbrygga klyftan mellan ambition och faktisk förmåga. Utvecklingen av *African Standby Forces* (ASF), baserad på fem multinationella regionala brigader, är absolut central i denna kapacitetsuppbyggnad. För närvarande är ASF något av en papperstiger och målet att ha fem operativa brigader till 2010 kan inte anses realistiskt. Det är av stor vikt att följa utvecklingen inom det triangulära spänningsfältet mellan AU:s ambitioner, dess kapacitet, och medlemsstaternas vilja att finansiera och bidra med trupp. I detta spänningsfält avgörs AU:s framtida utveckling.

Ett ytterligare antal områden har identifierats som viktiga avseende AU:s utveckling. Fördömandet av icke-konstitutionella regeringsskiften, samt introduktionen av interventioner vid "allvarliga omständigheter", luckrar på allvar upp principen om statssuveränitet och beskrivs som den viktigaste skillnaden mellan AU och dess föregångare OAU. Spänningsfältet mellan suveränitets- och interventionsprinciperna inom AU är viktigt då organisationens vilja och kapacitet att ingripa vid folkmord och grova brott mot mänskliga rättigheter kommer att vara av stor vikt för dess legitimitet.

En annan intressant aspekt är den regionala konstruktionen av AU:s säkerhetsapparat ASF kring fem existerande regionala ekonomiska organisationer (*Regional Economic Communities*, REC). Kritikerna av konstruktionen ser risker för onödig byråkrati och organisatorisk komplexitet på kontinenten och att det därför orsakar långsamma processer då konflikter och kriser skall hanteras. De fem REC som står som grundpelare till ASF står dessutom inför flera individuella utmaningar i arbetet med att uppnå fred och säkerhet. Den regionala innebär emellertid att organisationen bygger vidare på etablerade strukturer för fred och säkerhet och riktar in dem i en gemensam satsning på kontinenttäckande konflikthantering. Genom att inkorporera existerande regionala system tillåts AU att dra fördel av REC:s komparativa fördelar, nämligen deras erfarenheter från tidigare fredsinsatser, regional legitimitet, lokal konfliktförståelse, samt redan etablerade ramverk och mekanismer för förebyggande och hantering av konflikter. Den decentraliserade strukturen för fred och säkerhet inom AU bör därmed beskrivas som en naturlig och praktisk lösning på problemet att skapa integration och samarbete över ett så stort och heterogent område som Afrika. För effektiv kapacitetsutveckling i Afrika krävs lokal, regional och kontinental nivå. Det bör dock lyftas fram att förmåga som motsvarar nivåns uppgifter och åtaganden måste finnas i alla tre led om strukturen skall fungera bra.

Trots bristerna har AU sedan den officiella invigningen 2002 emellertid genomfört en imponerande mängd diplomatiska uppdrag, skickat observatörer till konflikter, och inte minst utfört ett antal omfattande fredsbevarande insatser i svåra områden som Burundi, Darfur och Somalia. I spänningsfältet mellan ambition och kapacitet är medlemsstaternas politiska vilja och stöd till organisationen av stor vikt. Organisationens legitimitet och trovärdighet i medlemsstaternas ögon, i förhållande till kostnader, är därför central för fortsatt stöd. För närvarande är medlemsstaternas vilja att fatta beslut och stödja AU mycket stor. AU:s ambitioner är fortsatt höga och inom det triangulära spänningsfältet är det därmed organisationens kapacitet som är den svagaste punkten. Slutsatsen är därmed att den vilja och ambition som genomsyrar AU:s arbete måste följas av en stor kapacitetsuppbyggnad för att ge organisationen trovärdighet på den afrikanska kontinenten och globalt. Allt detta måste emellertid ackompanjeras av en generell ekonomisk utveckling som ökar medlemsstaterna förmåga att bidra materiellt, personellt och finansiellt till organisationens säkerhetsstruktur.

1 Inledning

Afrika och dess olika regioner är av ökande säkerhetspolitiskt intresse och relevans. Säkerhetsproblem relaterade till sönderfallande stater, mellanstatliga konflikter, inbördeskrig, ekonomisk och politisk utveckling, radikalisering, flyktingströmmar, samt resurs- och klimatfrågor har gjort kontinenten högaktuell inom den internationella säkerhetspolitiken. Afrikas problem i form av svält och underskott på politisk och ekonomisk utveckling är mer relevant än någonsin, något som bland annat tydliggörs av FN:s millenniemål och andra satsningar.¹ Bland externa aktörer genomför och planerar både EU och FN fredsfrämjande insatser på kontinenten. Kina satsar stora resurser på handel och bistånd. USA möter detta genom liknande verksamhet samt ett nyinrättat militärt *Africa Command* (AFRICOM). Frankrike och Storbritannien har av tradition stor verksamhet på olika delar av kontinenten. Allt detta visar på ökade säkerhetspolitiska intressen på kontinenten.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Afrika gör att även svenska intressen på kontinenten ökar genom de internationella organisationer vi är aktivt verksamma i. Utöver det traditionsrika utvecklingsarbetet på kontinenten, som i den senaste utvecklingspropositionen från våren 2007 riktades ytterligare just mot Afrika, har svensk trupp de senaste åren bidragit till internationella fredsoperationer i Demokratiska Republiken Kongo och i Liberia. En insats i Tchad är i februari 2008 på väg till insatsområdet och *Nordic Battlegroup* (NBG) står i startgroparna för en eventuell EU-ledd insats under de första sex månaderna av 2008.

Ramverket för svensk afrikapolitik består enligt regeringsuttalanden av ett ökat ansvarstagande i Afrika, en utveckling av EU:s instrument för konflikthantering, samt ett ökat FN-fokus på kontinenten. En hörnsten i denna politik är stöd till konflikthantering, vilket manifesteras genom stöd till afrikansk kapacitetsuppbyggnad.² För att på ett effektivt sätt stödja afrikansk kapacitetsuppbyggnad krävs kunskap om de afrikanska organisationerna och processerna inom konflikt-hanteringsområdet. Denna studie skall ses som ett bidrag till sådan ökad förståelse.

Sedan Afrikanska Unionens (AU) formellt skapades 2002 har den snabbt blivit en mycket viktig aktör för afrikansk säkerhet. Genom omfattande fredsfrämjande insatser från medling till fullskaliga militära insatser, valobservation samt

¹ FN:s millenniemål skapades vid millennietoppmötet september 2000 och utgör en deklaration om globalt samarbete om ett antal tidsbundna målsättningar för att minska fattigdomen fram till 2015.

² "Konflikthantering" <http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/13945>.

ekonomiska sanktioner är organisationen redan djupt förankrad på kontinenten. Ett uttryck som myntats i samband med skapandet av AU är att den ska bidra med 'African solutions to African problems', vilket också indikerar viljan bland de afrikanska ledarna att sköta sina egna angelägenheter. AU har dessutom skapat en viktig länk mellan regionala ekonomiska organisationer, som *Southern African Development Community* (SADC) och *The Economic Community of West African States* (ECOWAS), och den internationella nivån med EU och FN i spetsen. Förståelse för AU:s organisation, kapacitet, möjligheter och begränsningar är därför av högsta vikt för att kunna driva en effektiv politik som syftar till kapacitetsuppbyggnad av afrikanska organisationer och processer.

1.1 Syfte och Metod

Syftet med den här rapporten är att höja kunskapsnivån om AU som organisation, med inriktning på konflikthantering. Ett ytterligare syfte är att diskutera och problematisera AU:s utveckling, samt att skapa ett fundament för fortsatt forskning genom att identifiera ett antal relevanta forsknings- och policyfrågor för vidare studier under 2008.

Studien är en deskriptiv litteraturstudie som innehåller en översiktlig genomgång av AU:s historik, organisation och dess koppling till andra större regionala aktörer. Därefter görs en fokusering på AU:s konflikthanteringsorgan, vilket bland annat innebär en närmare studie av AU:s Freds- och Säkerhetsråd (*Peace and Security Council* – PSC), Direktoratet för Fred och Säkerhet (*Peace and Security Directorate*), samt på *African Standby Force* (ASF). I studiens andra del problematiseras ett antal ämnen som uppkommit under studiens gång och som bedömts så relevanta att de bör ingå redan i detta inledande skede av forskningen. Bland annat diskuteras ASF:s kapacitetsutveckling i relation till högt ställda förväntningar och mål.

Studien använder sig i första hand av sekundärkällor i form av vetenskapliga böcker och artiklar. Som exempel kan nämnas Timothy Murithi's bok *The African Union: Pan-africanism, Peacebuilding and Development* från 2005. Användbara tidskrifter är främst *African Security Review* och *African Affairs* och AU:s hemsida, www.africa-union.org. I de organisatoriska avsnitten används primärkällor i form av officiella dokument som fördrag och doktriner. Det skriftliga källmaterialet kompletteras slutligen med intervjuer. Generellt sett är den vetenskapliga litteraturen om AU relativt begränsad och någon djupare förståelse för AU:s organisation återspeglas inte inom litteraturen. Trots den begränsade ambitionsnivån på denna rapport utgör den ändå ett viktigt bidrag till den existerande litteraturen.

1.2 Avgränsningar

Denna studie är en förstudie som kommer att leda till en större, mer omfattande studie under 2008. Vi har därför avgränsat den till att övergripande beskriva AU:s historisk, de olika organisatoriska delarna, samt hur de relaterar till varandra med fokus på konflikthantering. En viktig avgränsning inom denna rapport är AU:s relation till internationella organisationer som EU och FN. Det nya "Afrikaprojektet", som finansieras av Försvarsdepartementet, inleds i januari 2008 och kommer emellertid att fortsätta forskningen inom detta område och bland annat vidareutveckla områden som vi rekommenderar som fortsatt forskning i den här studien. Bland annat kommer AU:s olika beståndsdelar att kunna synas närmare, men även hur arbetet fortskrider med skapandet av *African Standby Force* (ASF) och de olika organisatoriska komponenter som ska omgärda denna. Studien kommer också att gå in närmare på de regionala organisationerna (REC) och deras arbete med att sätta upp sina respektive brigader (se vidare i kapitel 3). Vidare kommer den mer djupgående studien att kunna underbyggas med fler primärkällor.

2 Afrikanska Unionens framväxt

Afrikanska Unionen är det mest ambitiösa kontinentala projekt Afrika sett inom fred och säkerhet, ekonomisk utveckling och afrikansk integration. Det är emellertid långt ifrån den första kontinentala organisationen inom dessa områden utan resultatet av en lång tradition av panafricanism, avkolonialisering, de afrikanska staternas självständighetssträvan.

Panafricanismen är en rörelse med rötter i den afro-amerikanska diasporan kring det förra sekelskiftet. Den första panafricanska kongressen hölls 1900 och organiserades av Sylvester Williams, advokat från Trinidad.³ Temat för samtliga kongresser har varit afrikansk enighet, frigörelse från västerländsk imperialism, afrikansk utveckling och fred. Det viktigaste temat kom att bli rörelsen för avkolonialisering av Afrika och det var W.E.B. Du Bois, en av flera som kallats panafricanismens fader, som höll den panafricanska lågan brinnande för att slutligen göra den till startpunkt för den Afrikanska frigörelsekampen efter andra världskrigets slut.⁴ Två separata traditioner existerar inom panafricanismen. Dels en linje som förespråkar ett ”Afrikas förenta stater” med USA som förebild, dels en linje som snarare eftersträvar en kontinenttäckande organisation med EU som förebild.⁵ Jomo Kenyatta och Kwame Nkrumah, Kenyas och Ghanas första presidenter, var starka panafricanska förespråkare under frigörelsetiden, vilket också mynnade ut skapandet av *Organisation of African Unity*, OAU.

2.1 Från *Organisation of African Unity* till Afrikanska Unionen

AU:s föregångare, *Organisation of African Unity* (OAU), bildades redan den 26 maj 1963 genom att 32 statsöverhuvuden undertecknade stadgarna.⁶ Inledningsvis var OAU:s främsta syfte att bekämpa apartheid och kolonialism. Andra syften var att förbättra levnadsstandarden för Afrikas befolkning, att organisera främjandet av ekonomisk utveckling, att främja enighet och solidaritet mellan de afrikanska staterna, att främja internationellt samarbete i enlighet med FN:s stadgar, samt att försvara afrikanska staters suveränitet, territoriella integritet och

³ Julius O. Ihonvbere, “Pan-Africanism: Agenda for African Unity in the 1990s”, Keynote address at The All-African Student's Conference, Peter Clark Hall, University of Guelph, Guelph, Ontario, Canada, May 27, 1994. <http://www.hartford-hwp.com/archives/30/033.html>.

⁴ Kwesi Kwaa Prah, “African Unity, Pan-Africanism and the Dilemmas of Regional Integration”, in, Ibbo Mandaza and Dani Nabudere (ed), *Pan-Africanism and Integration in Africa*. (SAPES Books, 2002), http://www.casas.co.za/papers_AfricanUnity.htm.

⁵ Ibid.

⁶ <http://www.oau-creation.com/>.

oberoende.⁷ Organisationens effektivitet i detta arbete ifrågasattes däremot i och med dess principer att inte blanda sig i enskilda länders inre angelägenheter, samt att bara kunna agera när samtliga medlemmarna var överens. Detta gjorde OAU till en svag aktör. Det bör dock klargöras att vid avkolonialiseringen och OAU:s skapande sågs de koloniala statsgränserna helt riktigt som potentiella konfliktområden då de var långt ifrån att reflektera mer naturliga sociala stam- och språkgränser i Afrika. Icke-interventionsprincipen sågs därför som absolut central för att Afrika inte skulle förfalla i mängder av gränskonflikter – att hålla Pandoras ask sluten.

Under 1990-talet drabbades kontinenten av folkmordet i Rwanda 1994, ett flertal konflikter i Manu River-området, Somalias fullständiga upplösning i inbördeskrig, samt det som kallats Afrikas första världskrig vilket ägde rum i Demokratiska Republiken Kongo (DRK). Kriget pågick mellan 1998 och 2003 och omfattade sex afrikanska stater utöver de många grupperna i DRK. Den sista uppenbart koloniala maktstrukturen i Afrika försvann dessutom 1994 då apartheid slutligen avskaffades i Sydafrika. OAU:s främsta syfte och sammanhållande kitt för organisationen – kampen mot kolonialism och apartheid – försvann därmed.

Samtidigt, och till viss del som en konsekvens av de humanitära katastroferna, svepte en ny panafrikansk våg över kontinenten. Denna tryckte på vikten av ökat samarbete inom säkerhetsområdet och, till skillnad från OAU, även på demokrati, ansvarsskyldighet, god samhällsstyrning och politisk öppenhet som viktiga begrepp för afrikansk säkerhet.⁸ Sydafrikas president, Thabo Mbeki, utgör ett tydligt exempel på denna nya panafrikanism då han i slutet av 1990-talet pratade om en ”afrikansk renässans”.⁹ Det internationella samfundets oförmåga att ingripa för att förhindra konflikter, eller att mildra konsekvenserna av dem, gjorde dessutom att Afrikanska ledare insåg att om kontinenten skulle bryta den destruktiva cykeln av våld, fattigdom och bristande utveckling, så krävdes att Afrika skulle ta sitt öde i egna händer och inte förlita sig på det internationella samfundet – *African solutions to African problems*. Det var i denna kontext som AU skapades.¹⁰

⁷ Makunda, S.M och Okumu, F.W. *The African Union: challenges of globalization, security and governance*, (Routledge 2007).

⁸ Christopher Landsberg, “The Fifth Wave of Pan-Africanism in Adebajo, Adekeye and Rashid, Ismail (eds), *West Africa’s Security Challenges – Building Peace in a Troubled Region*”, Lynne Rienner, Boulder, 2004, s. 117.

⁹ Thabo Mbeki cited in Benedikt F. Franke, “Competing Regionalisms in Africa and the Continent’s Emerging Security Architecture”, *African Studies Quarterly*, 9:3, våren 2007, <http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>.

¹⁰ Landsberg, “The Fifth Wave of Pan-Africanism”, s. 117.

2.2 Afrikanska Unionens bildande, vision och syfte

I september 1999 sammankallades medlemsstaterna till ett möte där en majoritet av OAU:s medlemmar i den så kallade Sirte-deklarationen beslutade att OAU skulle ombildas till AU.¹¹ Vid ett möte i Togo i juli 2000 undertecknade en majoritet av stats- och regeringscheferna unionsavtalet, det så kallade *Constitutive Act of the African Union*.¹² Denna trädde i kraft i maj 2001 då två tredjedelar av de 53 medlemsstaterna ratificerat avtalet. Efter en övergångstid på drygt två år ersattes OAU fullt ut med AU i Durban, Sydafrika den 9 juli 2002. AU har sitt säte i Addis Abeba i Etiopien och medlemmarna består av samtliga Afrikas stater, med undantag för Marocko.¹³

AU vill verka för långtgående politiskt och ekonomiskt samarbete mellan medlemsländerna och förhoppningen är att detta skall leda till minskad fattigdom, ökad respekt för de mänskliga rättigheterna, samt främjande av fred och demokrati. Två nya normer i panafrikansk politik utgör den viktigaste skillnaden mellan AU och dess föregångare OAU och visade på en i den afrikanska kontexten oöverträffad vilja att inskränka staters självbestämmanderätt till fördel för så kallad mänsklig säkerhet: fördömandet av icke-konstitutionella regerings-skiften, samt introduktionen av interventioner vid ”allvarliga omständigheter”, såsom folkmord och brott mot mänskliga rättigheter.¹⁴

Afrikanska Unionens vision är ”ett integrerat, blomstrande och fredligt Afrika, ett Afrika som leds av dess egna medborgare, en dynamisk kraft på den globala arenan”.¹⁵ Därför skall AU enligt stadgarna föra fram och försvara gemensamma afrikanska intressen i internationella sammanhang, påskynda Afrikas utveckling, främja enighet, solidaritet och fred mellan de afrikanska länderna, arbeta för demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna på den afrikanska kontinenten, samt verka för politisk och ekonomisk integration mellan världsdelenens olika regioner.¹⁶ För att uppnå detta har ett antal beslutande, beslutsstödande och verkställande organ skapats inom ramen för den Afrikanska

¹¹ *AU in a nutshell*. www.africa-union.org.

¹² *Constitutive Act of the African Union*, http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm.

¹³ Marocko lämnade OAU 1984 då organisationen välkomnade det av Marocko ockuperade Västsahara som medlem. Detsamma gäller AU vilket gör att Marocko vägrar medlemskap.

¹⁴ *Constitutive Act of the African Union*, Article 4, Principles.

¹⁵ African Union, *Strategic Plan of the African Union Commission, Vol 1: Vision and Mission of the African Union*, May 2004, s. 26.

¹⁶ Makunda, och Okumu, *The African Union*.

Unionen. Flera av dessa behandlas i kommande avsnitt, vilka syftar till att öka förståelsen för AU som organisation med fokusering på konflikthantering.

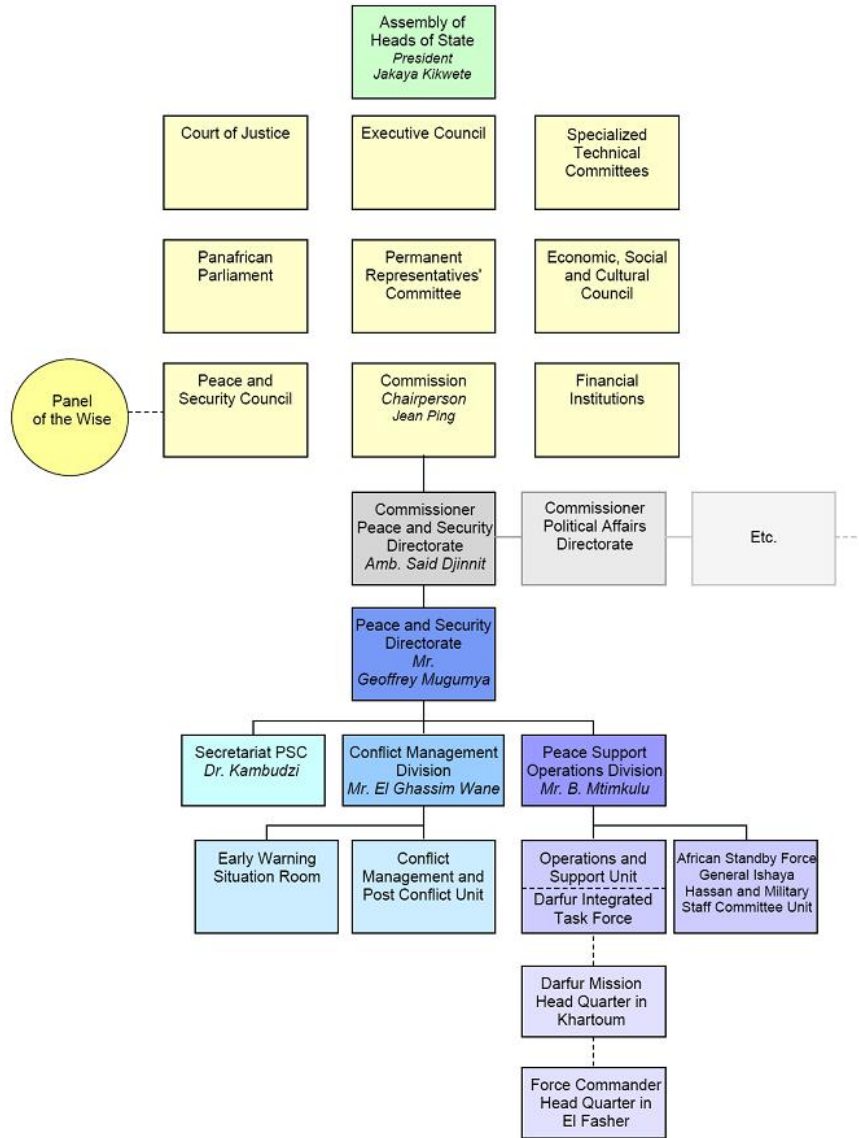
2.3 Afrikanska Unionens organisation

AU:s organisation består för närvarande av tio organ. Eftersom en fokusering på de konflikthanterande organen genomförs i kapitel tre, kommer ett av dessa tio organ, freds- och säkerhetsrådet (*Peace and Security Council*) att behandlas mer utförligt i det kapitlet. Där presenteras även den delen av kommissionen som är mest relevant för freds- och säkerhetsarbetet, direktoratet för fred- och säkerhet (*Peace and Security Directorate*).

Nedan följer en presentation av de i övrigt, för konflikthanteringsarbetet, viktigaste organen. Dessa är; församlingen av stats- och regeringschefer (*The Assembly of Heads of State*), det verkställande rådet *The Executive Council*), kommissionen (*the Commission*), kommittén av permanenta representanter (*Permanent Representatives Committee*) och panafricanska parlamentet (*The Panafrikan Parliament*). Däremot presenteras inte *The Specialized Technical Committees*, *The Economic, Social and Cultural Council*, *The Court of Justice*, samt *The Financial Institutions* i den här rapporten även om de indirekt naturligtvis också spelar en viktig roll för konflikthanteringsarbetet. Bland annat spelar de genom den tydliga kopplingen mellan utveckling och säkerhet viktiga roller i konfliktförebyggande arbete och i återuppbyggnadsskeden efter konflikter.

Det finns i dagsläget inget officiellt organisationsschema över AU och dess struktur, vilket under arbetets gång tittat sig mer och mer logiskt, eftersom organisationen är relativt svåröverskådlig. AU är fortfarande en ung organisation, med stor underbemanning och relationerna, arbetsuppgifterna och rutinerna har därför inte fullt ut hunnit sätta sig, vilket kan förklara oöverskådligheten. Organisationens utveckling blir därför intressant att följa framöver. Nedan är dock ett försök att beskriva organisationen visuellt, följt av kortare beskrivningar av de centrala organen inom AU.

AU:s organisation



Församlingen av stats- och regeringschefer (*The Assembly of Heads of State*)

De 53 medlemsstaternas stats- och regeringschefer möts i ett toppmöte minst en gång per år i AU:s högsta beslutande organ, församlingen av stats- och regeringschefer. Det är vid dessa tillfällen riktlinjerna för organisationen dras upp och en årlig arbetsplan godkänns. Beslut tas genom konsensus, eller om det misslyckas, med 2/3 majoritet.¹⁷ Församlingen bygger sina beslut på rapporter och rekommendationer från AU:s övriga organ. Församlingen hade tidigare president John A. Kufor från Ghana som ordförande, men vid AU:s toppmöte i januari 2008 valdes Tanzanias president Jakaya Kikwete till ny ordförande.

Till församlingens uppgifter hör även att anta AU:s budget, att övervaka att medlemsstaterna följer stadgarna, besluta i frågor rörande medlemskap och att medla i tvister mellan medlemsländer. Detta innefattar även att ge direktiv till det verkställande rådet (se nedan) att hantera konflikter, krig och nödsituationer samt fredsbyggande arbete. Vid varje ordinarie årsmöte väljs en ordförande för församlingen, vilken innehar posten i ett år.¹⁸

Det verkställande rådet (*The Executive Council*)

I det verkställande rådet sitter medlemsländernas utrikesministrar, eller annan regeringsrepresentant, som samlas två gånger per år. Det verkställande rådets uppgifter är att förbereda församlingens toppmöten, samordna unionens verksamheter och att övervaka att toppmötets beslut och riktlinjer efterlevs. Rådet ska koordinera och besluta i frågor rörande ärenden där medlemsstaterna har ett gemensamt intresse, såsom exempelvis utrikeshandel, energi, transport och kommunikationer, forskning och teknikutveckling, samt utbildning, kultur och hälsa. Det verkställande rådet är ansvarigt inför församlingen.¹⁹

Kommittén av permanenta representanter (*Permanent Representatives' Committee*)

Kommittén av permanenta representanter består AU-ambassadörer från medlemsländerna. Dessa träffas minst en gång i månaden för att göra utkast till det verkställande rådets mötesdagordning och ge rekommendationer om vilka beslut

¹⁷ *Constitutive Act of the African Union*, article 7.

¹⁸ Daleke, P. "Afrikanska Unionen" Utrikespolitiska institutet, 2005.

¹⁹ *Constitutive Act of the African Union*.

det ska ta. Kommittén ansvarar inför rådet och kan bilda sub-kommittéer eller arbetsgrupper i de fall den finner det nödvändigt.²⁰

Kommissionen (*The Commission*)

Kommissionen är AU:s sekretariat och består av en ordförande, Jean Ping, vice premiärminister och utrikesminister i Gabon som i februari 2008 valdes att ersätta president Alpha Oumar Konaré, en vice ordförande och åtta kommissionärer. Ordföranden sitter på sin post i fyra år och vid valet av denne, samt av vice ordföranden och kommissionärerna försöker man tillgodose en geografisk spridning (från östra, västra, centrala, norra och södra Afrika). Kommissionen är både ett beredande och ett verkställande organ, där de åtta kommissionärerna ansvarar för varsitt område: fred och säkerhet, politiska frågor, infrastruktur och energi, sociala frågor, vetenskap och teknologi, handel och industri, jordbruk och jordbruksekonomi, samt ekonomi.²¹

Under kommissionen sorterar även sju specialiserade utskott²² som stöder kommissionens arbete med fackministrar och höga tjänstemän från medlemsländerna. Kommissionen redogör för sin verksamhet inför det verkställande rådet. Direktoratet för fred och säkerhet, ett av de åtta direktorat som har en varsin kommissionär, behandlas mer omfattande i kapitel tre.

Det allafrikanska parlamentet (*The Panafrikan Parliament*)

Det allafrikanska parlamentet består av 265 parlamentariker, fem (varav minst en kvinna) från varje medlemsland. Parlamentet leds av en president och fyra vicepresidenter, en representant för vardera södra, västra, östra, norra och centrala Afrika. Vanligtvis sammanträder parlamentet två gånger per år, men kan även sammankallas om minst två tredjedelar av ledamöterna begär så. Parlamentet skapades som en gemensam plattform och organ för människor och organisationer att kunna delta i diskussioner och beslutsfattande rörande utveckling och ekonomisk integration på den afrikanska kontinenten. Målet är en institution med full legislativ makt, en slags planerad demokratisering av AU, men parlamentet har i dagsläget endast en rådgivande roll.²³

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² *International Cooperation Directorate; Women and Gender & Development Directorate; Office of the General Counsel, Strategic; Policy Planning, Monitoring and Evaluation; Office of the internal Audit, Protocol Services; Communication & Public information Division.*

²³ *Constitutive Act of the African Union*, article 17.

Hur relaterar dessa organ till varandra?

Församlingen är det högsta beslutande organet. Det verkställande rådet är ett administrativt och verkställande organ som arbetar på uppdrag av församlingen. Kommittén i sin tur arbetar på uppdrag av det verkställande rådet.

Kommissionen är både ett beredande och verkställande organ som genomför de beslut församlingen tar. Den genomför alltså de beslut församlingen har tagit, på uppdrag av det verkställande rådet. Det allafrikanska parlamentet står formellt utanför AU:s beslutande och verkställande arbete, och har som uppgift att lyfta för dem aktuella frågor upp på agendan. Parlamentet arbetar enbart på uppdrag av medlemsstaterna.

3 Afrikanska Unionens konflikthanteringsorgan

Afrika är sedan kalla krigets slut hårt drabbat av våldsamma konflikter. Rwanda, Angola, Liberia, Sierra Leone, Demokratiska Republiken Kongo, Sudan, Somalia, Elfenbenskusten och Burundi är några av de länder som nyligen eller just nu är drabbade. Till följd av de många konflikterna och en förändrad politisk situation i säkerhetsrådet har FN:s fredsbevarande insatser ökat kraftigt under samma period. Trots ökningen av FN:s engagemang har flera av dessa konflikter snabbt förvärrats innan FN kommit på plats – förseningar som vanligtvis grundats i diskussioner om mandat, samt försök att få truppbidragarländer att bidra med trupp. FN:s insatser sätts in i alltmer komplexa konfliktområden och utformningen av insatsen är också mer omfattande, med både militära, polisiära och civila komponenter (så kallade *Integrated Missions*). FN har därmed prövats hårt både när det gäller kvantitativa aspekter (antal fredsbevarande personal) och kvalitativa aspekter (de integrerade insatserna). Delvis som ett resultat av den panafricanism som nämndes i kapitel två och delvis som ett resultat av FN:s oförmåga att i ett tidigt stadium, eller att över huvudtaget, kunna sätta in truppbidrag i afrikanska konfliktområden har *African Standby Force* (ASF) inom AU identifierats som ett möjligt alternativ.²⁴

Vid det afrikanska toppmötet i Durban, Sydafrika 2002, sjösattes AU med ett brett politiskt mandat inom konfliktförebyggande insatser och konflikthantering. Bland annat medger AU:s stadgar, och därmed de afrikanska medlemsstaterna, att AU har rätt att intervensera i medlemsstaternas interna angelägenheter under allvarliga kriser såsom folkmord, krigsförbrytelser eller brott mot mänskliga rättigheter.²⁵ Denna överenskommelse finns inte i till exempel FN-stadgan som främst fokuserar på mellanstatliga konflikter och hot mot internationell säkerhet. Världens ledare enades dock 2005 om att stater har det primära ansvaret för beskydd av sin egen befolkning, medan det internationella samfundet bär ansvaret för att förebygga och reagera då civilbefolkningar utsätts för folkmord, krigsförbrytelser eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna, oavsett var de inträffar. Denna överenskommelse har kommit att kallas *the Responsibility to*

²⁴ “The African Standby Force (ASF) - The African Solution for African Problems”, Institute for Security Studies (ISS), 24 January 2007.

²⁵ *African union Constitutive Act*, Article 4 (h).

Protect (R2P).²⁶ Hittills har dock den politiska retoriken varit starkare än den politiska viljan, som till exempel undfallenheten i Darfur visat.²⁷ Detta i kombination med att FN har svårigheter att få truppbidrag från ”väst” till fredsbevarande insatser i Afrika, annat än till militärobservatörer och stabspersonal, har gjort att AU av många kommit att betraktas som den yttersta garanten för det afrikanska folkets säkerhet. För att förstå AU:s roll och kapacitet inom afrikansk fred och säkerhet studerar detta kapitel närmare AU:s krishanteringsorgan.

För att understödja det breda mandatet inom freds- och säkerhetsinsatser och konflikthantering har de afrikanska ledarna genom AU utvecklat en rad element inom ramen för ett övergripande ramverk som kommit att kallas *African Peace and Security Architecture* (APSA). Den centrala institutionen inom AU:s freds och säkerhetsarbete är Freds- och Säkerhetsrådet (PSC) som fungerar som det beslutsfattande organet för freds och säkerhetsfrågor i Afrika, förutom vid allvarliga brott såsom folkmord och där medlemsstatens medgivande till insats inte finns, där det är AU:s församling som måste ta beslut. PSC understöds dels av policystödande funktioner (*Panel of the Wise, Military Staff Committee, Continental Early Warning System och kommissionens ordförande*), dels av direktoratet för fred och säkerhet (*Peace and Security Directorate*) inom kommissionen, samt slutligen av en operativ/taktisk del *African Standby Force* (ASF) där både militär trupp, samt polisiär och civil personal ingår. Nedan försöker vi reda ut förhållandena mellan dessa enheter, samt ge en övergripande beskrivning av deras uppdrag och syften.

3.1 Freds- och säkerhetsrådet (*Peace and Security Council*)

PSC gavs i och med skapandet av protokollet (*Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*) vid toppmötet i Durban 2002, ansenligt inflytande och ska ansvara för att implementera AU:s gemensamma försvarspolitik i syfte att skydda liv och egendom, samt skapa

²⁶ FN:s säkerhetsråd bekräftade R2P i en resolution som lades den 28 augusti 2006 angående skyddet av civila i väpnade konflikter. Säkerhetsrådet åberopade R2P för första gången i den landspecifika resolutionen 31 augusti 2006 rörande Darfur, Sudan och R2P fortsätter att citeras i landspecifika och tematiska debatter. Samtidigt som många av rådets medlemmar är för R2P är det många som motsätter sig en applicering av begreppet inom rådets arbete. Följden har blivit att Säkerhetsrådet inte ännu klarat ut om och hur R2P kommer att vägleda dess fortsatta arbete. <http://www.responsibilitytoprotect.org/>.

²⁷ Se Seth Appiah-Mensah, "AU's Critical Assignment in Darfur: Challenges and Constraints", *African Security Review*, 14:2, 2005.

förutsättningar för varaktig utveckling.²⁸ Med detta har de bland annat mandat att besluta om att sätta upp fredsframtvängande och fredsbevarande funktioner för att förutse och förebygga konflikter. Då konflikter ändå uppstår har PSC ansvaret för att auktorisera uppsättandet och ivägsändandet av fredsbevarande insatser. PSC ska även ge rekommendationer till församlingen rörande intervention i medlemsland vid allvarliga omständigheter såsom krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten.²⁹ PSC har även befogenheter att införa sanktioner mot medlemsstater där brott mot konstitutionen skett vid regeringsskiftet,³⁰ samt att följa upp utvecklingen mot demokrati, *good governance*, rättssäkerhet, skyddandet av mänskliga rättigheter etc.³¹ PSC har därmed mandat att självt fatta beslut om en rad frågor rörande fred och säkerhet. Vid allvarligare kriser, då insats i en medlemsstat krävs, är det församlingen som gemensamt fattar besluten. Slutligen ska PSC dels främja och koordinera kontinentens terrorismbekämpning, dels främja och implementera fredsbyggande aktiviteter och återuppbyggande insatser. PSC ska i sitt arbete främja ett nära samarbete med REC:s, samt med FN-sekretariatet och dess olika organ.

AU:s församling väljer de 15 medlemsstater som ska sitta som representanter i PSC. Fem länder, en per region (centrala, östra, norra, södra och västra Afrika) väljs för en treårsperiod (består just nu av Algeriet, Etiopien, Gabon, Nigeria och Sydafrika), medan de resterande tio väljs på en period av två år (består just nu av Demokratiska Republiken Kongo, Ghana, Kamerun, Kenya, Lesotho, Libyen, Moçambique, Senegal, Sudan och Togo).³² Ordförandeskapet hålls i alfabetisk ordning och innehas en kalendermånad vardera. Till skillnad från FN:s säkerhetsråd innehas ingen av medlemsstaterna en permanent plats och inte heller möjligheten att använda veto för att stoppa ett beslut, vilket i praktiken skapar större flexibilitet för organisationen att ta beslut. Besluten tas med konsensus, eller om det inte fungerar med 2/3 dels majoritet.³³ Sedan invigningen i maj 2004 har PSC träffats på veckobasis för att diskutera konflikter på kontinenten samt potentiella lösningar av dessa.

²⁸ *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union (PSC Protocol)*, Article 3 (a, e).

²⁹ *PSC Protocol*, Article 4 (j).

³⁰ *PSC Protocol*, Article 7 (1g).

³¹ *PSC Protocol*, Article 3 (f).

³² I enlighet med *PSC Protocol*, Article 5 (1-2).

³³ *PSC Protocol*, Article 8 Procedure, Voting (13).

De vises panel (*Panel of the Wise*)

De vises panel kommer att ha en stödjande roll gentemot PSC och gentemot kommissionens ordförande, framförallt inom konfliktförebyggande åtgärder, samt ska även fungera som rådgivande part till dessa rörande bevarandet och gynnandet av fred och säkerhet i Afrika.³⁴

De vises panel ska enligt protokollet bestå av fem högt aktade afrikanska personligheter som har bidragit till fred, säkerhet och utveckling i Afrika och dessa utses på en period av tre år³⁵ av ordföranden för kommissionen Jean Ping.³⁶ I januari 2007 valdes dessa fem till de vises panel: Salim Ahmed Salim, tidigare generalsekreterare i *Organisation of African Unity* (Östra Afrika); Brigalia Bam, ordförande i *the Independent Electoral Commission of South Africa* (Södra Afrika); Ahmed Ben Bella, tidigare president i Algeriet (Norra Afrika); Elisabeth K. Pognon, ordförande i *the Constitutional Court of Benin* (Västra Afrika) och Miguel Trovoada, tidigare president av Sao Tome och Principe (Centralafrika).

3.2 Direktoratet för fred och säkerhet (*Peace and Security Directorate*)

Freds- och säkerhetsrådet (PSC) stöds av AU:s kommission, genom kommissionens ordförande Jean Ping och kommissionären för fred- och säkerhet, samt dennes direktorat för fred och säkerhet (*Peace and Security Directorate*, PSD). Kommissionären är den algeriske ambassadören Saïd Djinnit och direktoratet leds av Geoffrey Mugumya. Under kommissionen finns som tidigare nämnts sammanlagt åtta direktorat, varav således ett är direktoratet för fred- och säkerhet (PSD). Medan PSC är det beslutsfattande organet inom freds- och säkerhetsfrågor, är PSD det organ som verkställer och följer upp PSC:s beslut och som strategiskt/operativt leder freds- och säkerhetsarbetet och de olika AU-insatserna. PSD genomför även kontinuerlig briefing till PSC om läget i de olika fredsbevarande insatserna. PSD fungerar slutligen också som harmoniserande part mellan REC:s och PSC, samt mellan REC:s och internationella initiativ, främst från FN och EU.³⁷

³⁴ *PSC Protocol*, Article 11 (1,3).

³⁵ *8th ordinary session of the Assembly of the African Union*, 29-30 januari 2007, Addis Abeba, Etiopien, s. 152.

³⁶ *PSC Protocol*, Article 11.

³⁷ *Peace and Security Directorate*, http://www.africanunion.org/Structure_of_the_Commission/depPEACE%20AND%20SECURITY%20DIRECTORATE.htm.

PSD består av en *Conflict management Division* (CMD), en *Peace Support Operations Division* (PSOD) och ett sekretariat som ska assistera freds- och säkerhetsrådet. Direktoratets organisation finns visuellt beskrivet i organisations-schemat på sidan 16.

Conflict Management Division

CMD leds av Mr. El Ghassim Wane och kommer att vara den ”operativa policyarmen” av PSC, samt kommer att bestå av en *Early Warning*-enhet och av en *Conflict Management and Post-Conflict Unit*. Dessa två enheter kommer att utveckla policyalternativ och koordinera de fredsbevarande initiativen för de afrikanska inom- och mellanstatliga konflikterna.³⁸

Peace Support Operations Division

Peace Support Operations Division (PSOD) leds av Mr. Bereng Mtimkulu. Även PSOD kommer att bestå av två enheter, en *Operations and Support Unit* och en *African Standby Force and Military Staff Committee Unit*. PSOD leder strategiskt/operativt AU:s fredsbevarande insatser, samt sätter in samverkansofficere, speciella sändebud och stöder regionala fredsinitiativ. PSOD assisterar också i återuppbyggnadsinsatser och sätter in observatörer i konfliktområden.³⁹

PSOD ska ha en liknande roll inom AU som *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) har inom FN, det vill säga det blir den avdelningen inom AU som ska planera, förbereda och strategiskt/operativt leda fredsbevarande insatser på den afrikanska kontinenten. Det är också PSOD som utser en *Special Representative* och *Force Commander* för varje AU-insats. Liknelsen mellan PSOD och DPKO bör dock inte dras för långt, då bemanningen är mindre än en bråkdel på PSOD i jämförelse med DPKO. DPKO har 630 anställda (med en planerad förstärkning på 295 personer i och med det nyetablerade *Department of Field Support*), medan PSOD har mindre än åtta anställda (med budgetstöd från EU ska det kunna vara 18 anställda, men bemanningen har försenats.

PSOD är tänkt att kunna hantera, planera, organisera och leda ASF. PSOD ska bestå av ett *Planning Element* (PLANELM) med 15 anställda och är även tänkt att inneha kapacitet att genomföra *Lessons Learned* och *Best Practises*, samt ha

³⁸ Ibid.

³⁹ *Peace and Security Directorate*, http://www.african-union.org/Structure_of_the_Commission/depPEACE%20AND%20SECURITY%20DIRECTORATE.htm.

samverkansofficerare och rådgivande personal placerade vid FN:s DPKO i New York och FN:s regionala kontor i Addis Abeba.⁴⁰

Vid en briefing i *Development Co-ordination Review Forum* den andra december 2007 lyftes frågan om varför PSOD ännu inte var tillräckligt bemannad med tanke på att den nödvändiga finansieringen existerar genom EC/FN kapacitetsbyggingsprogram. Mr. Bereng Mtinkulu, chef för PSOD, klargjorde att den nya PSOD-strukturen ska komma att bestå av 100 anställda, men poängterade att PSOD behöver växa stegvis med stöd från framförallt FN. Under detta möte konstaterades det också att det ännu inte finns något organisationschema som visar hur PSOD ska komma att struktureras.⁴¹

Den omfattande underbemanningen i kombination med de många arbetssysslorna som PSOD i nuläget har leder naturligtvis till en oerhörd och svårbegriplig belastning för de anställda. Oavsett deras kvaliteter och kunskaper leder detta i slutändan till att AU:s insatser i dagsläget är under starkt eftersatt i den strategiska och operativa ledningen.

Military Staff Committee

En annan stödfunktion till PSC inom kommissionen är *Military Staff Committee* (MSC), bestående av erfarna officerare, som ska ha en rådgivande roll till PSC rörande militära och säkerhetsrelaterade frågor. MSC består av representanter från de länder som för valperioden är invalda i PSC.⁴²

Continental Early Warning System

För att upptäcka och förebygga konflikter är det tänkt att ett centralt placerat kontinenttäckande *Early Warning-system* (CEWS) ska inrättats som i sin tur kommer att länkas med regionala system för *early warning* i var och en av de fem REC:s som ansvarar för att sätta upp varsin brigad till ASF. Det centrala CEWS ska ha ett *Situation Room* för datainsamling och analys. CEWS kommer även att inhämta information från medlemsstaterna och andra regeringar,

⁴⁰ Föredrag *The Establishment of the African Standby Force – A progress report*, av Henri Boshoff, Institute of Security Studies in Pretoria, Sydafrika (ISS), på Försvarsdepartementet, December 2007.

⁴¹ Development Co-ordination Review Forum (DCRF), Meeting on Peace and Security, Meeting of 29 November, British Embassy, Addis Ababa, 02 December 2007.

⁴² *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (PART I)*, Exp/ASF-MSC/2 (I), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, 15-16 May 2003, Addis Ababa, Ethiopia.

regionala och internationella organisationer, forskningscenter, akademiska institutioner, samt från *Non-Governmental Organisations* (NGO:s).⁴³

3.3 Afrikanska snabbinsatsstyrkan (*African Standby Force*)

Den afrikanska snabbinsatsstyrkan (ASF) svarar under PSD och finansieras av en *Special Peace Fund*,⁴⁴ och leds av den nigerianske generalen Ishaya Hassan. ASF kommer att bestå av fem multinationella brigader, som ska sättas upp och vara baserade i respektive region (östra, centrala, norra, västra, och södra Afrika⁴⁵), utrustade och redo för snabbinsats i insatser som sträcker sig från observatörsinsatser till fredsframtvigande uppdrag (scenario 1-6 nedan). Styrkan kommer att kunna sättas in om så efterfrågas av en medlemsstat själv eller i medlemsstat där grövre brott mot de mänskliga rättigheterna eller folkmord föreligger. Mandatet för insatserna erhålls antingen från AU eller från FN:s säkerhetsråd.⁴⁶

Etableringen av ASF sker i två faser. I fas 1, vilken sträckte sig fram till den 30 juni 2005, skulle AU utveckla en kapacitet att klara av scenario 1 och 2 (AU/Regionala militära rådgivare till politiska missioner och AU/Regionala observatörsmissioner som sätts in tillsammans med FN-insats). De fem regionala organisationerna, REC:s, skulle under samma tid utveckla kapacitet för att kunna klara av scenario 4.

⁴³ *PSC Protocol*, Article 12.

⁴⁴ Denna *Peace Fund* ligger utanför AU:s ordinarie budget och finansieras främst av internationella givare.

⁴⁵ Under sektion 3.4 beskrivs de regionala organisationer som ansvarar för etableringen av dessa brigader.

⁴⁶ "The African Standby Force (ASF) - The "African Solution for African Problems"", 24 January 2007, ISS, Institute for Security Studies.

Scenario	Beskrivning	Sätts in inom (från resolution)
1	AU/Regionala militära rådgivare till politisk mission	30 dagar
2	AU/Regionala observatör tillsammans med FN-insats	30 dagar
3	AU/Regional observatörsinsats (självständig)	30 dagar
4	AU/Regional fredsbevarande styrka, enligt kapitel VI och för preventiv och fredsuppbyggande insats	30 dagar
5	AU fredsbevarande styrka för komplexa multidimensionella fredsskapande insatser, inklusive de som involverar så kallade ”spoilers” i lågintensiva konflikter	90 dagar, med militär komponent som kan sättas in inom 30 dagar
6	AU intervention vid t.ex. folkmord där det internationella samfundet inte agerar tillräckligt snabbt	14 dagar med en robust militär styrka

AU:s målsättning under fas 1 var också att kunna ha ett styrkeregister på 300-500 militärobservatörer och 240 polisofficerare placerade i medlemsstaterna med möjlighet att sättas in i insats inom 14 dagar. Vidare ville man etablera en beredskap av polisenheter som skulle komma att bestå av två kompanistora enheter (runt 225 poliser) som skulle kunna sättas in i komplexa fredsbevarande insatser inom 90 dagar.⁴⁷

Under fas 2 (1 juli 2005 till 30 juni 2010) ska AU ha utvecklat en kapacitet att genomföra samtliga de fem scenarierna ända upp till komplexa fredsbevarande insatser, enligt kapitel VII i FN-stadgan. REC:s ska under samma tid ha utvecklat en kapacitet att sätta in ett insatshögkvarter för scenario 4, samt fortsatt utveckla brigaderna och stödelement till dessa.⁴⁸ De uppställda målen kommer att ställa stora krav på ledning, kommunikation, interoperabilitet, logistik och utrustning, men också på träning, utbildning och inte minst samträning mellan de olika REC:s och mellan REC:s och AU, och mellan AU och FN.

Ett *Memorandum of Understanding* (MoU) mellan AU och REC:s ska i enlighet med protokollet tecknas. Det slutliga utkastet till detta, ”*Memorandum of Understanding between the AU and the RECs*”, godkändes vid AU-toppmötet

⁴⁷ *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (PART I)*, Exp/ASF-MSC/2 (I), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, 15-16 May 2003, Addis Ababa, Ethiopia.

⁴⁸ Ibid.

den 29 januari 2008.⁴⁹ ASF ska kunna komplettera FN:s fredsbevarande insatser, samt fylla de hål där FN inte räcker till på den afrikanska kontinenten. Detta innebär utöver möjligheten att ingripa vid grövre brott mot de mänskliga rättigheterna, även möjligheten att komma på plats i ett tidigt skede av konflikten då FN ännu inte hunnit mobilisera tillräckliga och operativa styrkor. Vidare pekar man på möjligheten att intervensera i lågintensiva konflikter i vilka FN vanligtvis inte engagerar sig, liknande den på Komorerna, samt möjligheten för AU att spela en viktig politisk roll i konfliktsituationer genom så kallade ”hybrid-insatser” tillsammans med FN.⁵⁰

Medan FN spelar en viktig roll som förebild och stöd, samt bidrar med rådgivare och hjälp med manualer, doktriner och tekniska system för att underlätta interoperabiliteten med framtida hybridinsatser och överlämningar, fungerar EU som den största finansiären till AU:s freds- och säkerhetsarbete. EU:s stöd består främst av finansiering genom *the Peace Facility for Africa* vars budget är på €250 miljoner och som syftar till att stödja de AU-ledda fredsbevarande insatserna (t.ex. €92 miljoner till AU:s insats i Darfur, AMIS), AU:s organisationsutveckling, samt REC:s organisationsutveckling inom ramen för deras arbete inom fred och säkerhet.⁵¹ EU är i och med detta, samt även inom en rad andra områden en viktig samarbetspartner för AU.

De civila elementen inom den Afrikanska snabbinsatsstyrkan

Vid mötet i Durban 2002 rekommenderade man även att AU skulle etablera och centralt hantera ett styrkeregister för insatsrelaterad administration och civila experter med inriktning på mänskliga rättigheter, humanitära frågor, regeringsstyre, på *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), samt på återuppbyggnad, för att kunna ingå som komponent inom en fredsbevarande insats.⁵²

Vid briefingen vid *Development Co-ordination Review Forum* den andra december 2007 i Addis Abeba, Etiopien, betonade dock chefen för Peace

⁴⁹ African Union Press Release No 17/2008. Signing of an MOU on the relationship between the African Union, CENSAD, ECOWAS and IGAD.

⁵⁰ Till exempel *OAU Liaison Mission in Ethiopia and Eritrea* (OLMEE) och *United Nations Advance Mission in Sudan* (UNAMIS). Briefing “*The Establishment of the African Standby Force – A progress report*”, av Henri Boshoff, Institute of Security Studies i Pretoria, Sydafrika (ISS), på Försvarsdepartementet, December 2007.

⁵¹ *EU Support for Peace and Security in Africa*, Fact Sheet, <http://www.eurunion.org/News/press/2005/Africa%20final.pdf>

⁵² *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (PART I)*, Exp/ASF-MS/2 (I), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, 15-16 May 2003, Addis Ababa, Ethiopia.

Support Operations Division (se avsnitt nedan), Mr. Bereng Mtimkulu att *mer* fokus måste läggas på de icke-militära delarna (både polisiära och civila) av ASF, då de har halkat efter i utvecklingen. Till exempel har inbjudningar sänts ut till regionerna där man explicit efterfrågat representanter från polisen och de civila delarna. Det är dock sällan dessa förfrågningar hörsammas. I början av 2008 planeras ett möte för parter som kan vara intresserade av att finansiellt eller teknisk stödja de icke-militära elementen av ASF.⁵³ Det finns, som antyds ovan, väldigt begränsad civil kapacitet inom ASF, då utvecklingen av brigaderna hittills tagit all kraft.

3.4 Regionala aktörer

För närvarande finns det åtminstone 42 olika regionala organisationer och institutioner i Afrika med varierande syften och ambitioner. För att exemplifiera den myriad av medlemskap och intresseområden som härmed föreligger så kan det nämnas att av 53 av de afrikanska staterna är 26 stycken medlemmar i två olika regionala organisationer och 19 av staterna är medlemmar i tre olika organisationer. Överlappande och konkurrerande strukturer är därmed ett problem som måste hanteras inom AU för att undvika onödig duplicering av insatser, resurser, och för att underlätta de finansiella och tidsmässiga förpliktelser som fler organisatoriska medlemskap innebär.⁵⁴ Ett antal av kontinentens organisationer arbetar främst med ekonomiskt utvecklingssamarbete och går under namnet *Regional Economic Communities* (REC).

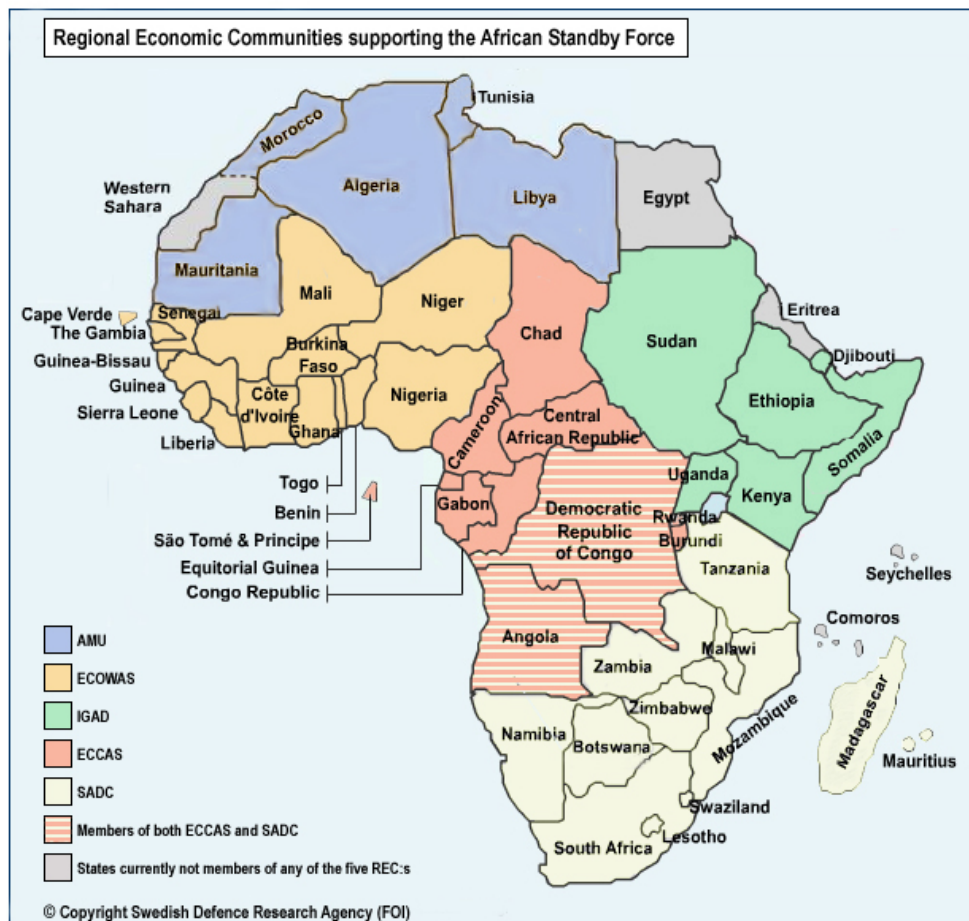
AU arbetar medvetet för att effektivisera och strukturera de regionala organisationernas arbete på kontinenten och samarbetar idag officiellt med sju REC:s.⁵⁵ Av dessa har fem en tydlig inriktning på konflikthantering och fungerar som AU:s grundpelare inom konflikthanteringsarbetet. Bland annat kommer de inom ramen för detta att bidra med varsin brigad till *African Standby Force* (ASF), vilket är orsaken till att de presenteras övergripande nedan. De andra två REC:s som officiellt samarbetar med AU är *Common Market for East & Southern Africa* (COMESA) och *Community of Sahelo-Saharan States* (CEN-SAD). Dessa är dock främst inriktade på ekonomiskt utvecklingssamarbete.

⁵³ Development Co-ordination Review Forum (DCRF), Meeting on Peace and Security, Meeting of 29 November, British Embassy, Addis Ababa, 02 December 2007.

⁵⁴ Benedikt F. Franke, "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly*, 9:3 (Spring 2007), <http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>.

⁵⁵ *Strategic plan of the African Union Commission*, 2004.

Med kartan nedan visas de afrikanska staternas medlemskap i de REC:s som bidrar till *African Standby Force*. Det bör noteras att grå länder saknar medlemskap i någon av dessa organisationer och att DRK och Angola har dubbla medlemskap.



The Economic Community of West African States (ECOWAS) bildades 1975 och består av femton västafrikanska medlemsstater: Benin, Burkina Faso, Kap Verde-öarna, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone och Togo. Organisationens primära syfte är att främja ekonomisk integration och säkerhet. Inledningsvis var målet att med hjälp av en ekonomisk och monetär union skapa en stark handels-sammanslutning, men detta kom att omvandlas till en mer lös sammanslutning.

Medlemmarna i ECOWAS har signerat ett protokoll om ömsesidig assistans vid anfall vilket sörjer för etablerandet av en allierad styrka.⁵⁶ Organisationen har sedan tidigare erfarenhet av att genomföra fredsbevarande insatser i Sierra Leone, Liberia, Elfenbenskusten och Guinea Bissau. ECOWAS brigad till ASF antar namnet *ECOWAS Brigade* (ECOBRIg).

The Southern African Development Community (SADC) består av femton medlemsstater: Angola, Botswana, Demokratiska Republiken Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Moçambique, Namibia, Seychellerna, Swaziland, Sydafrika, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Organisationen samarbetar inom socioekonomi och integration, såväl politiskt som inom fred och säkerhet. Grunden lades redan på 1960- och 1970-talen då ländernas ledare samarbetade på politisk, diplomatisk och militär nivå för att bekämpa kolonialismen. SADC bildades i sin nuvarande form 1992. Det politiska arbetet och säkerhetssamarbetet är institutionaliserat i *the Organ of Politics, Defence and Security* (ODPS). SADC:s brigad till ASF går under namnet *SADC Brigade* (SADCBRIg).

The Intergovernmental Authority on Development (IGAD) har sex medlemsstater: Djibouti, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan och Uganda och bildades i dess nuvarande form 1995. Målet var att, med FN:s hjälp, skapa ett mellanstatligt organ som skulle arbeta med regional säkerhet och driva den politiska dialogen. IGAD har sedan 2005 varit en aktiv aktör och bidragit med resurser till konflikten i Somalia. Eritrea, tidigare medlem av IGAD, drog tillbaka sitt medlemskap från IGAD i april 2007, delvis som ett resultat av de etiopiska fredsbevarande styrkorna i Somalia. Den brigad IGAD bidrar med i ASF kallas *Eastern Africa Standby Brigade* (EASBRIg).

Economic Community of Central African States (ECCAS)⁵⁷, grundad 1983, är den ekonomiskt svagaste av de fem regionala afrikanska organisationerna som är ansvariga för ASF:s brigader. Dess medlemmar, Angola (medlem först 1999), Burundi, Centralafrikanska Republiken, Demokratiska Republiken Kongo, Ekvatorialguinea, Gabon, Kamerun, Kongo, Rwanda, São Tomé och Príncipe samt Tchad, hör till de allra fattigaste länderna i Afrika och världen.⁵⁸ Organisationen är i stort behov av utomstående finansiering och det är sannolikt att den snart slås ihop med frihandelsorganisationen *Economic and Monetary Community of Central Africa* (CEMAC, från franska *Communauté Économique*

⁵⁶ Powell, K. "The African Union's emerging peace and security regime: Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect", ISS Monograph series No 119, 2005.

⁵⁷ På franska: *Communauté Économique des États d'Afrique Centrale* (CEEAC).

⁵⁸ <http://www.ceeac-eccas.org/index.php?rubrique=presentation&id=3>

et Monétaire de l'Afrique Centrale)⁵⁹, något som EU arbetat för sedan 2003 i syfte att stärka regionen. Arbetet med insatsbrigaden *Multinational Force of Central Africa* (FOMAC, från franska *Force multinationale de l'Afrique centrale*) är fortfarande endast i planeringsstadiet, även om ett antal förband är anmälda.

Arab Maghreb Union (AMU)⁶⁰ grundades så sent som 1989 i Marrakech, Marocko. Dess medlemmar är Algeriet, Libyen, Marocko, Mauretanien och Tunisien.⁶¹ Med undantag för Mauretanien är dessa ekonomiskt sett bland de starkaste staterna i Afrika. Trots detta har organisationens arbete varit stapplande främst på grund av de politiska motsättningarna mellan Marocko och Algeriet, men varken Libyen eller Tunisien har heller visat några långtgående ambitioner i unionens arbete. Intressant är att Egypten inte är med i AMU och på så sätt har ställt sig utanför samtliga regionala organisationer i Afrika. I och med att AMU:s medlemsstater är militärt starka, och som i Marockos och Tunisiens fall har en lång erfarenhet av FN-missioner, skulle unionen relativt snabbt kunna ställa upp en brigad inom ramen för ASF. Man har dock på grund av politiska samarbets-svårigheter inte kommit särskilt långt i arbetet med den brigad man anmält, *North African Standby Brigade* (NASBRIG).

De afrikanska regionala organisationerna lider av enorm resurs- och kapacitetsbrist som har påverkat och kommer att fortsätta påverka effekten av arbetet med att uppnå användbara, operativa brigader inom ramen för ASF. Problemen består även i brist på kapacitet att centralt leda regionala organisationer vars stater har ojämn fördelning av politisk och ekonomisk utveckling och olika politiska agendor.⁶²

AU har uppmärksammat riskerna med okontrollerad spridning av regionala organisationer och regionala initiativ. AU har därför, som tidigare nämnts, begränsat sitt samarbete till de sju viktigaste REC:s på kontinenten. Dessutom ägnades ett toppmöte i Banjul 2006 åt frågan om rationalisering av REC:s på kontinenten. De REC:s som AU samarbetar med strävar däremot efter att ha mycket goda relationer med och harmonisera arbetet för att undvika onödig duplicering och konkurrens om resurser. Rationalisering, harmonisering och integration av samarbetet mellan olika regionala organisationer och AU är

⁵⁹ Vilken har medlemmarna Centralafrikanska Republiken, Ekvatorialguinea, Gabon, Kamerun, Republiken Kongo och Tchad.

⁶⁰ På franska: *Union Maghreb d'Afrique* (UMA).

⁶¹ <http://www.maghrebarabe.org/en/uma.cfm>.

⁶² Powell, K. "The African Union's emerging peace and security regime".

dessutom principer som förekommer i de flesta av AU:s bärande dokument.⁶³ Att AU har en delegat som sköter samordningen med REC:s, att regelbundna institutionaliserade möten mellan AU och REC:s sker, och att AU inrättat ett sambandskontor vid ECOWAS högkvarter i Abuja kan ses som tydliga tecken på strävan efter effektivt partnerskap med de regionala organisationerna.⁶⁴ Det viktigaste steget för effektivisering av relationerna mellan AU och REC:s är dock beslutet att basera AU:s *African Standby Force* (ASF) på fem multinationella regionala brigader som sätts upp inom respektive REC. Konsekvenserna av den regionala strukturen är ett av ämnena i kapitlet nedan.

⁶³ Se *Constitutive Act; the Protocol on the Establishment of the PSC* och *the Draft Memorandum of Understanding between the AU and the REC:s*. Se även Benedikt F. Franke, "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly*, 9:3, våren 2007, <http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>.

⁶⁴ Funmi Olonisakin, "African Peacekeeping at the Crossroads: An Assessment of the Continent's Evolving Peace and Security Architecture", New York: United Nations Best Practices, 2004, s. 8.

4 AU:s utveckling

AU som organisation är ett stort studieområde och denna inledande studie har syftat till att övergripande beskriva organisationen, med en särskild inriktning på konflikthantering. Under arbetet har vi dock identifierat ett antal centrala områden som redan i denna studie bör belysas och diskuteras lite närmare om en grundläggande förståelse för organisationens utveckling ska kunna erhållas. Detta kapitel diskuterar därför AU:s utveckling med fokus på ett antal viktiga områden. Vart är AU på väg?

4.1 Statens suveränitet eller intervention för mänsklig säkerhet?

Som tidigare nämnts utgör införandet av två nya normer i panafrikansk politik den viktigaste skillnaden mellan AU och dess föregångare OAU: fördömandet av icke-konstitutionella regeringsskiften, samt introduceringen av interventioner vid ”allvarliga omständigheter”, vilket i senare sammanhang kommit att kallas ”*the responsibility to protect*” (R2P).⁶⁵ Det skall dock poängteras att högre upp på listan i Artikel 4 förekommer principerna om statssuveränitet och icke-intervention, även om detta inte nämns lika flitigt i hänvisningar till stadgarna. Detta avsnitt tittar närmare på spänningsfältet mellan suveränitets- och interventionsprinciperna inom AU.

Inom spänningsfältet opererar tre viktiga faktorer; organisationens ambition och kultur, organisationens kapacitet att ingripa, samt medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med politiska beslut, samt finansiering och personal för implementering. Principerna om suveränitet respektive intervention och R2P kommer därmed att appliceras från fall till fall beroende på politiska processer och intressen. Kärnan för diskussionen utgörs av Artikel 4(h) i AU:s *Constitutive Act*, vilken uttrycker följande princip:

*The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity;*⁶⁶

⁶⁵ Paul D. Williams, “From Non-intervention to non-indifference: The Origins and Development of the African Union’s Security Culture”, *African Affairs*, 106/423, Mars 2007, s. 278 R2P principen togs fram i en rapport "The Responsibility to Protect." från december 2001, av kanadensiska International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

⁶⁶ *Constitutive Act of the African Union*, Article 4, Principles.

Det viktiga i relation till denna princip är att det endast krävs två tredjedels majoritet inom AU:s högsta beslutande organ, församlingen (*AU Assembly*) för att genomföra en intervention. Utan enskilda staters vetorätt kan organisationen med andra ord genomdriva beslut om sanktioner och interventioner i enskilda stater med stöd av en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna.

Som nämnts spelar AU:s uttalade och outtalade organisationskultur och normer också en viktig roll för arbetet inom organisationen. AU skapades i kontexten av en ny våg av panafrikanism vilken tryckte på demokrati, ansvarsskyldighet, god samhällsstyrning och politisk öppenhet som viktiga begrepp för afrikansk säkerhet.⁶⁷ Detta finns också, till skillnad från dess föregångare OAU, tydligt uttalat i stadgarna.⁶⁸ Detta tydliggörs av AU kommissionens förre ordförande, president Alpha Oumar Konaré, som förespråkade vikten av att gå från en organisationskultur baserad på icke-intervention till ”icke-indifferens” (*non-indifference*), vilket kortfattat innebär att de grundläggande principerna om staters suveränitet och självbestämmanderätt inte får innebära att mänskligt lidande accepteras på grund av inomstatlig förföljelse eller maktmissbruk, utan i sådana fall leda till intervention.⁶⁹ Dessa principer står i tydlig motsats till OAU:s kompromisslösa stöd för staters suveränitet och principen om icke-intervention.⁷⁰ Det har även noterats att de nya politiska normerna på kontinenten till stor del baseras på en förändring av säkerhetsbegreppet från statssäkerhet till mänsklig säkerhet (*human security*), vilket finns tydligt inskrivet i AU:s stadgar.⁷¹ Samtidigt varnas för att begreppet är på tillbakagång inom AU. Det finns enligt Thomas Kwasi Tiekou en risk för en återgång till OAU:s normapparat baserad på statssuveränitet och icke-intervention. Risker är en antikolonial syn på mänsklig säkerhet som ett nykolonialt försök att pådyvla Afrikanska stater västerländska värderingar. Förespråkare av principen om mänsklig säkerhet är inte lika kraftfulla idag som vid AU:s födelse och motståndarnas antivästerländska retorik lockar. Detta tydliggörs vid en jämförelse av originalutkastet till AU:s gemensamma försvars och säkerhetspolitik, framställt i AU:s ungdom, och det nyligen producerade *Non-Aggression and Defence Pact*, i vilken mänsklig säkerhet inte är en uttalat viktig faktor.⁷²

⁶⁷ Landsberg, ”The Fifth Wave of Pan-Africanism”, s. 117.

⁶⁸ Se till exempel *African Union Constitutive Act*, Article 4, Principles (m).

⁶⁹ Tim Murithi, ”The responsibility to Protect, as Enshrined in Article 4 of the Constitutive Act of the African Union”, *African Security Review* 16:3 (2007), p. 16.

⁷⁰ Williams, ”From Non-intervention to non-indifference”, s. 278.

⁷¹ Thomas Kwasi Tiekou, ”African Union Promotion of Human Security in Africa”, *African Security Review*, 16:2, 2007, s. 27.

⁷² *Ibid.*, s. 33-34.

Den starka skrivningen i AU:s *Constitutive Act*, samt det fortsatta etablerandet av ASF och andra strukturer för internationella insatser, står dock som motvikt till de mest negativa beskrivningarna av norm- och kulturutvecklingen inom AU. Det är därför för tidigt att dra några slutsatser angående AU:s fortsatta stöd för R2P och mänsklig säkerhet. En svår balansgång för externa aktörer som arbetar för demokratisering och liberalisering är att stödja AU som konflikthanterare utan att för den skull ge sken av att implementera västerländska värderingar – något som i slutändan kan komma att försvaga den Afrikanska Unionen och dess ännu ömtåliga R2P-kultur.

4.2 Decentraliserad struktur i symbios?

En intressant och viktig aspekt av afrikanska unionens nya freds- och säkerhetsstruktur ligger i dess flerskiktade och symbiotiska metod för säkerhetssamarbete. Som beskrevs i kapitel tre lutar sig den panafricanska säkerhetsstrukturen inom AU mot existerande regionala organisationer, inte minst för implementering av kontinenttäckande säkerhetspolitik.⁷³

Historiskt sett vilar emellertid den regionala strukturen på en skakig grund då relationerna inom och mellan de olika regionerna i vissa fall omfattat konflikter och konkurrens om externa biståndsmedel. Kapitel två visade på en uppsjö av olika regionala organisationer och institutioner på kontinenten som på olika sätt behöver integreras inom AU. Överlappande och konkurrerande strukturer är därmed ett problem som måste hanteras inom AU för att undvika onödig duplicering av insatser, resurser, och för att underlätta de finansiella och tidsmässiga förpliktelser som fler organisatoriska medlemskap innebär.⁷⁴ Som redan nämnts är detta ett problem AU är väl medvetet om och som redan hanteras på flera olika sätt – bland annat genom att begränsa antalet samarbetsorganisationer med AU och genom att låta REC:s utgöra grundpelarna inom konflikthantering.

Det decentraliserade systemet har dock kritiserats för att skapa onödig byråkrati och organisatorisk komplexitet på kontinenten och att det därför orsakar långsamma processer då konflikter och kriser skall hanteras. De fem REC som står som grundpelare till ASF står dessutom inför flera individuella utmaningar i arbetet med att uppnå fred och säkerhet. Dessa brister kan få konsekvenser för den kontinentala kapacitetsutvecklingen inom fred och säkerhet och kräver god

⁷³ Benedikt F. Franke, "Enabling a Continent to Help Itself: U.S. Military Capacity Building and Africa's Emerging Security Architecture", *Strategic Insights*, 6:1, januari 2007.

⁷⁴ Benedikt F. Franke, "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly*, 9:3, våren 2007, <http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>.

uppföljning inom både de kontinentala och regionala nivåernas kapacitetsutveckling.⁷⁵

Flera analytiker (Powell, Franke, Juma och Mengistu) menar dock att det regionala systemet för med sig betydande fördelar. Genom att inkorporera existerande regionala system tillåts AU att dra fördel av REC:s komparativa fördelar, nämligen deras erfarenheter från tidigare fredsinsatser, samt redan etablerade ramverk och mekanismer för förebyggande och hantering av konflikter.⁷⁶ De regionala organisationernas närhet till krishärdarna kan även leda till en bättre förståelse för den specifika konfliktdynamiken – vilka aktörer och intressen som är av vikt, samt hur man bäst kan komma till en lösning. Närhetsprincipen kan dessutom, i alla fall i teorin, leda till att de regionala organisationerna effektivare hanterar dessa kriser än större organisationer såsom FN.⁷⁷ En annan fördel med att de regionala organisationerna arbetar med konflikthantering är att regionala ledare och organisationer kan ha större legitimitet än internationella organisationer. Därmed skulle det också vara lättare för dem att uppnå fred och säkerhet i konflikter än vad mer avlägsna makter skulle kunna uppnå.⁷⁸ Det bör dock tilläggas att medan närheten till konflikterna kan leda till förhållandevis legitima, snabba och mindre kostsamma insatser av REC:s, så kan de emellertid även äventyra neutraliteten och opartiskheten i agerandet. Att vara nära en konflikt kan skapa större spänningar mellan de agerande parterna, i västa fall så mycket att den regionala organisationen som ska vara opartisk blir en del av konflikten.⁷⁹ Det är därför relevant att lyfta frågan om hur de regionala organisationerna bör agera om en regional stormakt är part i en konflikt, om den regionala brigaden då är tillräckligt opartisk och stark att agera neutralt, eller om mer geografiskt avlägsna brigader ur ASF bör användas.⁸⁰

Den regionala strukturen för AU:s freds- och säkerhetsarkitektur innebär att organisationen bygger vidare på etablerade strukturer för fred och säkerhet och riktar in dem i en gemensam satsning på kontinenttäckande konflikthantering.⁸¹ Skapandet av ASF i regional form bidrar därför till kontinenttäckande säkerhetspolitiskt samarbete på ytterligare två sätt. Dels utgör ASF ett gemensamt mål för medlemsstaterna, ett politiskt ramverk för fred och säkerhet, vilket ökar möjlig-

⁷⁵ Powell, K. "The African Union's emerging peace and security regime".

⁷⁶ Benedikt F. Franke, "Competing Regionalisms in Africa".

⁷⁷ Powell, K. "The African Union's emerging peace and security regime".

⁷⁸ Juma, M. och Mengistu, A. *The infrastructure of peace in Africa: Assessing the peace building capacity of African institutions*, International Peace Academy, 2002.

⁷⁹ Powell, K. "The African Union's emerging peace and security regime".

⁸⁰ International Peace Academy, *Refashioning the dialogue: Regional perspectives on the Brahimi Report on UN Operations*, 2001.

⁸¹ Benedikt F. Franke, "Competing Regionalisms in Africa".

heten att kanalisera mångfalden av resurser, initiativ och program i en gemensam riktning.⁸² Dels bidrar ASF:s decentraliserade struktur till att de regionala organisationerna bibehåller både intresse och ansvarskänsla eftersom de själva fortsatt spelar en central roll inom både den regionala säkerheten och den kontinentala. En stor del av ansvaret för fred och säkerhet i Afrika bevaras därmed inom de regionala organisationerna, medan AU bistår med det strategiska ramverket, den kontinentala legitimiteten, samt den viktiga konceptuella och institutionella länken med den globala nivån (FN, EU etc.). Denna ömsesidiga symbios mellan AU och de regionala organisationerna ökar de olika aktörernas ansvarskänsla för kapacitetsutvecklingen, samtidigt som den minskar risken för konkurrens mellan olika nivåer av afrikanska säkerhetsorganisationer och initiativ – något som ofta begränsade OAU:s initiativ angående fredsoperationer och gemensamma styrkor.⁸³ Den regionala, decentraliserade strukturen för fred och säkerhet inom AU kan därmed beskrivas som en naturlig och praktisk lösning på problemet att skapa integration och samarbete över ett så stort och heterogent område som Afrika. För effektiv kapacitetsutveckling i Afrika krävs lokal, regional och kontinental nivå. Det bör dock lyftas fram att förmåga som motsvarar nivåns uppgifter och åtaganden måste finnas i alla tre led om strukturen skall fungera bra.⁸⁴

4.3 Klyfta mellan ambition och kapacitet

Det institutionella ramverket, doktriner och koncept för AU-ledda fredsfrämjande insatser finns på plats och håller relativt hög kvalitet. Tyvärr motsvarar inte den praktiska implementerande strukturen den teoretiska. AU behöver tid för att utveckla sin praktiska kapacitet och de utförda och pågående insatserna har därför haft små utsikter att lyckas. De snabbt hopsatta och i många aspekter bristande insatserna är ett resultat av en stark vilja att finna ”afrikanska lösningar på afrikanska problem”, ivrigt påhejad av externa aktörers ovilja att bli för djupt indragna i komplexa och minst sagt farliga insatser på kontinenten. Detta har lett till att AU tagit på sig uppdrag med internationellt stöd, trots att samtliga inblandade vetat om de många bristerna.⁸⁵ En annan sida av samma mynt är att AU med ambitionen om afrikanska lösningar på afrikanska problem har varit motvilliga till att ta emot stöd när de uppenbart behövt det.

⁸² Cedric De Coning, “Towards a Common Southern African Peacekeeping System”, Electronic Briefing Paper No. 16, Centre for International Political Studies, University of Pretoria, 2004, s. 4.

⁸³ Benedikt F. Franke, “Competing Regionalisms in Africa”.

⁸⁴ Detta lyftes fram av överste Anders Edqvist, tidigare svensk försvarsattaché i Sydafrika, vid intervju på Försvarsdepartementet, 26 november 2007.

⁸⁵ Ibid.

Afrikanska ledare har placerat skapandet av ASF i centrum för AU:s freds- och säkerhetsagenda. Genom detta redskap skall PSC ges kapacitet att ingripa militärt i konflikt- och krisområden då det krävs.⁸⁶ Det går naturligtvis inte att understryka nog hur viktig ASF:s kapacitet kommer att vara för PSC:s trovärdighet på kontinenten. Arbetet har dock gått mycket långsamt och det kan inte anses troligt att de kommer att stå operativa 2010 som planerat. Under tiden visar de många bristerna i AU:s operationer i Somalia och Sudan på en stor klyfta mellan ambition, kapacitet och även kvalitet.

När det talas om bristande resurser och kapacitet inom AU så kan det behövas ett klargörande med några siffror för att belysa omfattningen av problemet. AU:s totala budget 2007 var 73 miljoner dollar. Därutöver tillkommer det som internationella givare bidrar med inom AU:s *Peace Fund* och det som ges i samband med specifika operationer. 63 miljoner dollar är dock en mycket liten summa i sammanhanget. EU:s budget är till exempel ca 2500 gånger så stor på 129 miljarder euro. Medlemsstaterna inom AU tillhör de fattigaste på jorden och deras begränsade nationella budgetar är till stor del finansierade av internationella givare. Enligt *Commission for Africa* lever hälften av alla Afrikaner på mindre än en dollar om dagen och medellivslängden på kontinenten är 46 år.⁸⁷ Som exempel kan sägas att Afrikas BNP, trots en befolkning på 928 miljoner, bara är drygt dubbelt så stor som Sveriges. Tar man bort de fem ekonomiskt största länderna (Sydafrika, Algeriet, Marocko, Egypten och Nigeria), har Sverige en större BNP än resterande kontinenten.⁸⁸

Ett viktigt argument som ofta förs fram i anslutning till AU:S och ASF:s kapacitetsutveckling är att det största problemet inte består i att få fram soldater, utan i att dessa skall kunna transporteras snabbt över långa sträckor och kunna understödjas med tillräcklig logistik under lång tid och under svåra förhållanden.⁸⁹ Deane-Peter Baker menar att AU:s bristande kapacitet tydliggjordes genom dess oförmåga att snabbt och effektivt ingripa i Somalia i december 2006 efter Etiopiens invasion i och påbörjade tillbakadragande från Somalia efter internationella påtryckningar. Somalia såg ett begynnande uppror och AU beslutade att inom *African Union Mission to Somalia* (AMISOM) sända 8000 fredsbevarande soldater. AU fick emellertid endast ihop 4000 soldater på papperet, av vilka

⁸⁶ Se Article 13(1), *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council*, July 2002.

⁸⁷ Commission for Africa, "Our Common Interest: Report of the Commission for Africa", Mars 2005, http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

⁸⁸ Ekonomiskt material är sammanställt av BG Bergstrand vid FOI Försvarsanalys.

⁸⁹ Deane-Peter Baker, "The AU Standby Force and the Challenges of Somalia", *African Security Review*, 16:2, 2007, s. 122.

endast 1200 ugandiska soldater skickades till Somalia i mars 2007. I augusti 2007 hade endast ett par hundra ugandier tillkommit utöver den initiala styrkan och inga andra truppbidrag fanns på plats, även om 1700 soldater från Burundi var tekniskt redo för insats men enligt egen utsago fortfarande saknade transport- och kommunikationsutrustning som utlovats av USA och Frankrike.⁹⁰ Det bör dock tilläggas att den snabbt försämrade säkerhetssituationen gjort övriga truppbidragare tveksamma till insats i Somalia och att tekniska hinder i viss mån bör ses som ursäakter för att inte behöva ge sig in i ett livsfarligt missionsområde – en ovilja som AU:s medlemsstater delar med både EU och FN.

The African Union Mission in Sudan (AMIS) har ytterligare understrukit klyftan mellan AU:s ambitioner och kapacitet att ingripa i kriser. Slutsatserna av ett seminarium arrangerat av *International Peace Academy* pekar återigen på att det inte räcker att ha soldater tillgängliga.⁹¹ Bland annat pekas på AMIS bristande planering innan operationen inleddes. Strukturer för strategisk och operativ ledning saknades i princip och resultatet blev en *ad hoc*-betonad organisation som inte hade kapacitet att leda insatsen. Detta bör kopplas till analysen av PSOD i det föregående kapitlet, vilket just pekade på allvarlig underbemanning och bristande resurser för planering och ledning av insatser. Logistik saknades dessutom totalt i början av insatsen och fungerade inte förrän ett privat amerikanskt företag anlätades med finansiering från *US State Department*. Bristande resurser gjorde att förband och observatörer på fältet ofta saknade tillräckliga kommunikations- och transportmedel. En annan slutsats var att operationen var fullständigt beroende av externa aktörers finansiering, samt av externa aktörers tekniska och taktiska rådgivning. Detta orsakade onödiga förseningar, osäkerheter, begränsningar och oklarheter.⁹²

Precis som alla internationella organisationer är medlemsstaternas vilja att bidra med beslutskraft, finansiering och resurser av olika slag avgörande för AU:s implementeringsförmåga. Av denna anledning är AU:s utveckling till stor del beroende av dess förmåga att utstråla förtroende både på kontinenten och internationellt. AU:s kapacitetsutveckling inom fred och säkerhet beror därför till stor del på organisationens förmåga att trovärdigt konkretisera den senaste panafricanska vågen och därmed fungera som katalysator för den kontinentala integrationen. Denna förmåga beror till stor del på medlemsländernas uppfattning om AU:s kapacitet, i förhållande till kostnaden för medlemskap, vilket i

⁹⁰ BBC News, *Burundi delays Somali deployment*, 7 augusti 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6935033.stm>.

⁹¹ Catherine Guicherd (Rapportör), "The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force", International Peace Academy, 2007.

⁹² *Ibid.*, s. 3-4.

slutändan skapar antingen politisk vilja och driv, eller en implementerings- och trovärdighetskris där finansiella, personella och materiella bidrag snabbt försvinner. OAU led till stor del av sådana implementeringssvårigheter där organisationens högtflygande ambitioner inte stöddes av motsvarande politisk vilja från medlemmarna. För närvarande är emellertid de flesta medlemsstaternas politiska vilja att stödja AU:s arbete mycket stort. Det finns snarare en frustration över kommissionens oförmåga att verkställa beslut eller att ta tillvara medlemsstaternas kompetens för att stödja organisationens arbete och processer.⁹³

Av denna anledning är AU:s misslyckade insatser, och de finansiella problemen, i kombination med svag hållning gentemot till exempel Robert Mugabe i Zimbabwe och Omar al-Bashir i Sudan, allvarliga. Dess styrka och trovärdighet minskar allteftersom högt ställda förväntningar inte infrias. Liberias president Ellen Johnson-Sirleaf har vid upprepade tillfällen uttryckt att för högt ställda förväntningar är en stor fara i krigsdrabbade regioner.⁹⁴ Detsamma gäller i det komplicerade organisatoriska klimatet i Afrika, i vilket lojaliteter växlar lika fort som uppfattningar om kapacitet och avkastning. Det kommer att ta lång tid att bygga upp de resurser och den kapacitet som krävs för att implementera AU:s omfattande *Constitutive Act*. 2010 anses till exempel inte vara ett realistiskt mål för operabilitet av ASF:s fem brigader inom den fulla skalan insatsscenarioer som anges.⁹⁵ Organisationen måste därför ges tid, finanser och arbetsro att utveckla denna kapacitet innan den tvingas in i för omfattande insatser som riskerar att omkullkasta dess nuvarande status och den tillgivenhet som finns bland många av Afrikas ledare och folk. Även AU:s ledning har ett ansvar för att inte skapa för högt ställda förväntningar innan tillräcklig kapacitet finns, och för att inte skapa en för stor klyfta mellan organisationens ambitioner och dess faktiska kapacitet. Externa aktörer som hittills gett näring åt organisationens ambitioner genom att knuffa in den i komplexa konflikter har också en viktig roll att spela, genom att fokusera på AU:s kapacitetsutveckling utan att ställa för stora krav på insatser de närmaste åren.

⁹³ Intervju med Martin Kimani, Senior Researcher ISS, Stockholm 2008-01-21.

⁹⁴ Ellen Johnson-Sirleaf, anförande till Sveriges Riksdag 27 november 2007.

⁹⁵ Detta framkom med tydlighet vid intervju med Överste Anders Edqvist, tidigare svensk försvarsattaché i Sydafrika, Försvarsdepartementet 26 november 2007, samt vid föredrag "The Establishment of the African Standby Force – A progress report", av Henri Boshoff, Institute of Security Studies in Pretoria, Sydafrika (ISS), på Försvarsdepartementet, December 2007.

4.4 Balansgång: Afrikanskt ägande – Extern finansiering

Bristen på ekonomiska och materiella resurser är ett av de största problemen som samtliga freds- och säkerhetsinitiativ brottas med på den afrikanska kontinenten. För närvarande är finansiering från externa givare en nödvändighet för att överhuvudtaget kunna genomföra verksamhet inom AU och för att förbättra organisationens kapacitet att förebygga, förhindra och hantera konflikter. *African Mission in Burundi* (AMIB) och AMIS finansierades till stor del av externa aktörer, vilket även gäller för uppbyggnaden av ASF. Samtliga operationer influeras dessutom starkt av internationell expertis, rådgivare och företag. Detta är i viss mån problematiskt i relation till den populära devisen ”*African solutions to African Problems*”. Med tanke på kontinentens extrema fattigdom och statskassornas begränsade innehåll så är ett fullständigt afrikanskt finansiering och ägarskap är utopiskt på kort och mellanlång sikt, men för att bibehålla AU:s legitimitet och trovärdighet på kontinenten är det av stor vikt att extern finansiering inte ackompanjeras av alltför stort inflytande på beslutsprocesser eller ledning.⁹⁶ Ökad finansiering är ofta inte heller tillräckligt då kompetens och personal är en bristvara inom organisationen. Pengar har vid flera tillfällen skickats tillbaka då AU:s kommission inte haft personalkapacitet att ta emot och administrera finansiella bidrag för verksamheten.⁹⁷ Med tanke på den uttryckta vikten av afrikanska lösningar på afrikanska problem och tveksamheten till västerländsk inblandning i beslutsprocesser är istället mentorskap och rådgivning enligt Anders Edqvist en modell som kan giftas ihop med det finansiella stödet. Denna modell är dock betydligt svårare än att ta över helt och hållet då det bygger på ett ömsesidigt förtroende för att fungera.⁹⁸ Återigen en svår balansgång för Sverige och övriga externa aktörer.

⁹⁶ Kwesi Aning, “Africa: Confronting Complex Threats”, IPA Coping with Crisis, Working Paper Series, februari 2007, s. 8-10.

⁹⁷ Intervju med Martin Kimani.

⁹⁸ Intervju med Anders Edqvist.

5 Slutsatser

Afrikanska Unionen skapades ur en ny våg av panafricanism och har på kort tid blivit en mycket viktig organisation för fred och säkerhet i Afrika. Dess stadgar ger organisationen möjlighet att ingripa vid allvarliga brott mot mänskligheten och vid icke-konstitutionella regeringsbyten som militärkupper – något som skiljer AU från dess tandlösa föregångare OAU. Ett antal viktiga institutioner som Freds- och Säkerhetsrådet, *Panel of the Wise*, *Continental Early Warning System*, samt *the African Standby Force* (ASF) har på kort tid skapats och ackompanjerats av en imponerande doktrin och konceptutveckling.

AU är en organisation med stora ambitioner inom främjandet av fred och säkerhet, men som samtidigt lider av allvarliga resursbrister. Extremt begränsade finanser och liten personalstyrka vid högkvarteret gör att organisationen har mycket svårt att infria de högt ställda förväntningarna. AU beskrivs därför bäst som en skelettstruktur som måste ges tid att bygga upp den kapacitet som krävs för att överbygga klyftan mellan ambition och faktisk förmåga. Utvecklingen av ASF, baserad på fem regionala brigader, är absolut central för denna kapacitetsuppbyggnad. Trots att ASF har stora delar av brigaderna klara på papperet finns stora brister inom ledning, utbildning, utrustning, transportmöjligheter, samt det allmänna hälsoläget. Att ha fem funktionella brigader klara till 2010 kan inte anses vara ett realistiskt mål.

Precis som alla internationella organisationer lider AU av den stora bredden av nationella och regionala intressen. Precis som inom ramen för FN:s och EU:s internationella insatser krävs i varje enskilt fall politiskt stöd av medlemsstaterna och inte minst bidrag i form av trupp, materiel och diplomati. AU kommer aldrig att vara effektivare än summan av dess medlemmars vilja. Ett triangulärt spänningsfält har därmed uppstått mellan AU:s ambitioner, organisationens resurser och kapacitet, samt medlemsstaternas politiska intressen och vilja. För närvarande finns stor politisk vilja bland de flesta medlemsstaterna medan resursbrister begränsar de bidrag som behövs för effektiv implementering.

Trots bristerna har AU sedan den officiella invigningen 2002 emellertid genomfört en imponerande mängd diplomatiska uppdrag, skickat observatörer till konflikter, och inte minst utfört ett antal omfattande fredsbevarande insatser i svåra områden som Burundi, Darfur och Somalia. Slutsatsen är därmed att den vilja och ambition som genomsyrar AU:s arbete måste följas av en stor kapacitetsuppbyggnad för att stärka organisationens trovärdighet på den afrikanska kontinenten och globalt.

5.1 Fortsatt forskning

Ett av målen med denna studie var att identifiera viktiga områden för fortsatt forskning. Som avslutning redovisas därför de områden som rapportgruppen anser intressanta för fortsatta studier. Det behövs djupare förståelse om AU som organisation och hur dess olika organ fungerar och relaterar till varandra. Som tidigare nämnts finns inga officiella organisationsscheman över AU producerade vilket med stor sannolikhet beror på att organisationens arbete alltjämt är något flytande och inte kan formaliseras i ett tydligt schema. Dels krävs tid för att organisationen skall mogna och praktiska strukturer sätta sig, dels krävs fortsatta studier på plats i Addis Ababa. De mer djupgående studierna bör dessutom omfatta AU:s samtliga organ och stödfunktioner för att få en komplett bild av organisationen.

Ytterligare punkter för fortsatt forskning omfattar att följa utvecklingen av ASF. Detta bör omfatta både den kontinentala nivån med ledningsstrukturer, koncept- och doktrinutveckling, och den regionala nivån där huvuddelen av den faktiska utvecklingen av brigaderna sker. Dessa studier får inte fokusera för mycket på truppstorlek och utrustning, utan måste även omfatta utbildningsnivå och militärkultur. Naturligtvis är även de eftersatta civila dimensionerna av internationella insatser av mycket stor vikt för ASF:s kapacitetsutveckling och därmed ett viktigt område för fortsatt forskning.

En uppenbar studie av stort intresse är en belysning och utvärdering av AU:s utförda och pågående fredsfrämjande insatser. Dessa studier ger även ökad förståelse för AU:s kapacitetsutveckling då eventuella brister snabbt blir uppenbara då organisationen tvingas ut på fältet.

Förutom ökad förståelse för AU:s organisation och kapacitet behöver framtida studier sätta in AU i ett större politiskt perspektiv. Detta bör på den globala nivån omfatta relationerna med EU, FN samt stormakterna. Fortsatt forskning bör dock även i större omfattning än denna studie sätta in AU i ett kontinentalt och regionalt sammanhang. Förhållandet mellan AU och de regionala organisationerna är ett komplext problemområde som behöver mer omfattande belysning. För detta krävs inte bara studier av relationer utan även ökad kunskap och förståelse om de regionala organisationerna, inte minst de fem REC som är ansvariga för ASF:s regionala brigader. Nära kopplat till detta är vikten av att förstå den politiska processen och diplomatiska förankringen av insatser i Afrika. Hur ser kedjan mellan enskilt land, REC, AU och FN ut i samband med resolutioner och insatser? Ytterligare frågor i samband med detta är var gränssättande faktorer finns och var stöd därmed skall prioriteras?

Litteraturlista

8th ordinary session of the Assembly of the African Union, 29-30 januari 2007, Addis Abeba, Etiopien

“The African Standby Force – The African Solution for African Problems”, Institute for Security Studies, 2007

African Union, *Strategic Plan of the African Union Commission, Vol 1: Vision and Mission of the African Union*, May 2004

African Union, *Constitutive Act of the African Union*, http://www.africa-union.org/About_AU/AbConstitutive_Act.htm

African Union Press Release No 17/2008 “Signing of an MOU on the relationship between the African Union, CENSAD, ECOWAS and IGAD”, 29 januari 2008.

Aning, Kwesi, “Africa: Confronting Complex Threats”, IPA Coping with Crisis, Working Paper Series, 2007.

Appiah-Mensah, Seth, “AU’s Critical Assignment in Darfur: Challenges and Constraints”, *African Security Review*, 14:2, 2005

Baker, Deane-Peter, “The AU Standby Force and the Challenges of Somalia”, *African Security Review*, 16:2, 2007.

Daleke, Pia, ”Afrikanska Unionen”. Utrikespolitiska Institutet 2005.

Commission for Africa, ”Our Common Interest: Report of the Commission for Africa”, Mars 2005,
http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

Coning, Cedric De “Towards a Common Southern African Peacekeeping System”, Electronic Briefing Paper No. 16 (Center for International Political Studies, University of Pretoria, 2004.

Development Co-ordination Review Forum (DCRF), Meeting on Peace and Security, Meeting of 29 November, British Embassy, Addis Ababa, 02 December 2007

Francis, David J. *Uniting Africa. Building Regional Peace and Security Systems*, (Ashgate, 2006).

Franke, Benedikt F., "Enabling a Continent to Help Itself: U.S. Military Capacity Building and Africa's Emerging Security Architecture", *Strategic Insights*, 6:1, 2007.

Franke, Benedikt F., "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly*, 9:3, 2007.
<http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>

Golaszinski, Ulrich, "Africa's evolving security architecture". (Friedrich Ebert Stiftung, 2004).

Guicherd, Catherine (Rapporteur), "The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force", (International Peace Academy, 2007).

Ihonvbere, Julius O., "Pan-Africanism: Agenda for African Unity in the 1990s", Keynote address at The All-African Student's Conference, Peter Clark Hall, University of Guelph, Guelph, Ontario, Canada, May 27, 1994.
<http://www.hartford-hwp.com/archives/30/033.html>

Juma, Monica och Aida Mengistu "The infrastructure of peace in Africa: Assessing the peace building capacity of African institutions". International Peace Academy, 2002.

Landsberg, Christopher, "The Fifth Wave of Pan-Africanism" in Adebajo, Adekeye and Rashid, Ismail (eds), *West Africa's Security Challenges – Building Peace in a Troubled Region* (Lynne Rienner, Boulder, 2004).

Makinda Samuel L., och F. Wafula Okumu, *The African Union: challenges of globalization, security and governance*, (Routledge 2007).

Murithi, Timothy, *The African Union. Pan-africanism, Peacebuilding and Development*, Ashgate, 2005.

Peace and Security Directorate, http://www.africa-union.org/Structure_of_the_Commission/depPEACE%20AND%20SECURITY%20DIRECTORATE.htm

"Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (PART I)", Exp/ASF-MS/2 (I), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defence Staff, 15-16 May 2003, Addis Ababa, Ethiopia

Powell, Kristiana, *The African Union's emerging peace and security regime. Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect*, ISS Monograph series No 119, 2005.

Prah, Kwesi Kwaa, "African Unity, Pan-Africanism and the Dilemmas of Regional Integration", in, Ibbo Mandaza and Dani Nabudere (ed), *Pan-Africanism and Integration in Africa*. (SAPES Books, 2002), http://www.casas.co.za/papers_AfricanUnity.htm

"Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union", http://www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf.

"Refashioning the dialogue: Regional perspectives on the Brahimi Report on UN Operations" International Peace Academy 2001.

Rienner, Lynne, *From Cape to Congo: Southern Africa's evolving Security Challenges*, (Boulder, 2003).

Tieku, Thomas Kwasi, "African Union Promotion of Human Security in Africa", *African Security Review*, 16:2, 2007.

Williams, Paul D., "From Non-intervention to non-indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture", *African Affairs*, 106/423, 2007.

www.africa-union.org

www.oau-creation.com

www.news.bbc.co.uk

www.panapress.com/

www.regeringen.se

www.responsibilitytoprotect.org

Intervjuer och föredrag

Intervju med Christian de Cockbourne, Desk Officer vid Current Military Operations Service, DPKO, 5 december 2007.

Intervju med Överste Anders Edqvist, tidigare svensk försvarsattaché i Sydafrika. Försvarsdepartementet 26 november 2007.

Intervju med Shayne Gilbert, Deputy Chief Military Planning Service, DPKO, 5 december 2007.

Intervju med Martin Mbugua Kimani, Institute of Security Studies in Pretoria, Sydafrika (ISS), på FOI 2008-01-21.

Intervju med Filip Van Der Linden, Central and Southern Africa Team, Military Planning Service, DPKO, 6 december 2007.

Intervju med Staffan Olesen, militärrådgivare vid svenska FN-representationen i New York, 5 december 2007.

Intervju med Nicholas Seymour, Cheif AU Support Team, Africa Division, DPKO, 6 december 2007.

Föredrag "The Establishment of the African Standby Force – A progress report", av Henri Boshoff, Institute of Security Studies in Pretoria, Sydafrika (ISS), på Försvarsdepartementet, December 2007

Ellen Johnson-Sirleaf, anförande till Sveriges Riksdag 27 november 2007.

Akronymer

AFRICOM – Africa Command
AMIB – African Mission in Burundi
AMIS – African Union Mission in Sudan
AMISOM – African Union Mission to Somalia
AMU – Arab Maghreb Union
APSA – African Peace and Security Architecture
ASF – African Standby Force
AU – Afrikanska Unionen
CAR – Centralafrikanska Republiken
CEMAC – Economic and Monetary Community of Central Africa
CEN-SAD – Community of Sahelo-Saharan States
CEWS – Continental Early Warning System
CMD – Conflict Management Division
COMESA – Common Market for East & Southern Africa
DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration
DPKO – Department of Peacekeeping Operations
DRK – Demokratiska Republiken Kongo
EASBRIG – Eastern Africa Standby Brigade
ECCAS – Economic Community of Central African States
ECOBRIg – ECOWAS Brigade
ECOWAS – Economic Community of West African States
EU – Europeiska Unionen
FN – Förenta Nationerna
FOI – Totalförsvarets forskningsinstitut
FOMAC – Multinational Force of Central Africa
IGAD – Intergovernmental Authority on Development

ISS – Institute of Security Studies

MoU – Memorandum of Understanding

MSC – Military Staff Committee

NASBRIG – North African Standby Brigade

NBG – Nordic Battle Group

NGO – Non Governmental Organization

OAU – Organization of African Unity

ODPS – Organ of Politics, Defence and Security

PSC – Peace and Security Council

PSD – Peace and Security Directorate

PSOD – Peace Support Operations Division

PSOD PLANELM - Peace Support Operations Division Planning Element

R2P – Responsibility to protect

SADC – Southern African Development Community

SADCBRIG – SADC Brigade