



Udenrigsnote

Til orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget

Den Afrikanske Union – kontinentets motor?

Sammenfatning

Den Afrikanske Union (AU) blev oprettet i 2002 med et løfte om at skabe øget samarbejde og velstand på det afrikanske kontinent. Unionen har taget de første skridt til at indfri det løfte, men står stadig over for globale, regionale og lokale udfordringer. Globalt skal AU manøvrere i spændingsfeltet mellem USA's og Kinas stormagtsrivalisering og nationale, økonomiske interesser i Afrika. På regionalt plan skal AU rustes til bedre at kunne håndtere krig og ufred. På lokalt plan skal AU forholde sig til ustabile politiske situationer i en række medlemslande, herunder Somalia. Det er konklusionen i en ny rapport fra den anerkendte tænketank International Crisis Group (ICG), der grundlæggende adresserer spørgsmålet: Hvordan indfris ambitioner om integration i skyggen af Afrikas mange konflikter?

28. februar 2019

Det Internationale
Sekretariat
J.nr.: 18-001399-1
KBJ/Peter Riis
International konsulent

Afrika står over for en række politiske og sociale omvæltninger på tværs af kontinentet i 2019. Det vidner ikke mindst de blodige konflikter i lande som Cameroun og Den Centralafrikanske Republik om. En nylig rapport fra den anerkendte tænketank International Crisis Group (ICG) stiller skarpt på, om Afrikas sidestykke til EU, Den Afrikanske Union (AU), er rustet til at håndtere morgendagens udfordringer.

Rapporten udkom op til AU's 32. topmøde mellem de 55 medlemsstats stats- og regeringsledere, der blev afholdt den 10-11. februar 2019 i Etiopiens hovedstad Addis Abeba. På topmødet blev unionens roterende formandskab overdraget fra Rwandas præsident, Paul Kagame, til Egyptens præsident, Abdul Fatah Al-Sisi. Netop AU's stats- og regeringsledere spiller en central rolle i unionen, hvis erklærede mål er at fremme afrikansk solidaritet og socioøkonomisk samarbejde. AU's øverste beslutningsorgan er nemlig Forsamlingen af Afrikanske Statsledere, der kan sammenlignes med EU's Europæiske Råd.



Forsamlingen har vide beføjelser, herunder mandat til at udforme AU's samlede politikker, udstikke direktiver til AU's Freds- og Sikkerhedsråd angående interventioner i krigsplagede medlemslande og udvælge kommissionsformanden. Kommissionen, der består af formanden, næstformanden og otte kommissærer, har til opgave at sikre gennemførelsen af Forsamlingens politikker, og repræsentere AU udadtil. Regeringsledernes centrale position i AU har rejst bekymring for, at unionen risikerer at lide samme skæbne som sin forgænger, Organisationen for Afrikansk Enhed (OUA), der uformelt blev døbt "diktatorernes klub".

Nyt formandskab, velkendte udfordringer

I lyset af statsledernes centrale placering i AU, var fokuset for unionens nye formandskab ventet med en vis spænding. Egyptens præsident Al-Sisi bekendtgjorde på topmødet i Addis Abeba, at AU's fokus for 2019 skal være flygtninge og internt fordrevne i Afrika. Tal fra FN's flygtningeagentur understreger vigtigheden af dette fokus, idet mere end 26 pct. af verdens flygtninge opholder sig syd for Sahara. Ifølge AU er ca. 20,8 millioner afrikanere internt fordrevne som følge af blodige konflikter på kontinentet.

Det er ikke kun i Afrika, at den afrikanske flygtninge- og migrantsituation har været på dagsordenen. EU's regeringsledere blev den 28. juni 2018 enige om en aftale, der bl.a. tilstræber at etablere opsamlingscentre i Nordafrika. Tanken er, at flygtninge og migranter, der er reddet til havs i europæisk farvand skal have behandlet deres asylansøgning i disse opsamlingscentre i stedet for at få behandlet ansøgningen på europæisk jord. AU har imidlertid forholdt sig meget skeptisk over for idéen om afrikanske opsamlingscentre, og unionen forsøger at tale sine nordafrikanske medlemsstater fra at samarbejde med EU om en sådan plan. Det viser et udkast til en fælles AU-erklæring om emnet, der blev lækket til The Guardian den 24. februar 2019. Erklæringen indikerer, at AU frygter, at sådanne opsamlingscentre de facto vil fungere som fangelejre, hvor afrikanske flygtninges og migranternes basale rettigheder ikke kan garanteres.

Globale udfordringer: Stormagtsrivalisering og udenlandske interesser

Det afrikanske kontinent har været genstand for stor interesse fra en række globale stormagters side. Rapporten peger på, at Kina har intensiveret sit økonomiske engagement på kontinentet, mens Rusland har engageret sig både økonomisk og militært i en række konfliktramte lande, bl.a. Libyen, Den Centralafrikanske Republik og Sudan. Endelig har Afrika pludselig fået amerikansk opmærksomhed, der ikke blot begrænser sig til antiterrorstrategier, men som har rod i en amerikansk rivalisering med Kina om at gøre sin indflydelse gældende på kontinentet. Ifølge Brookings udtrykker præsident Trumps strategi



for Afrika et ønske om at positionere USA som et alternativ til Kinas "aggressive" økonomiske politik overfor Afrika. Strategien lægger op til at intensivere bilateralt samarbejde mellem USA og en række AU-medlemslande på handelsområdet.

I en artikel bragt i Foreign Affairs fremfører afrikaeksperten ved Stanford University Landry Signé, at AU på mange måder går imod den globale trend, hvor lande slutter sig mere om sig selv. Eksempelvis blev der i marts 2018 indgået en aftale blandt AU's medlemsstater, der skal skabe et afrikansk indre marked med fri bevægelighed for varer og personer. Sideløbende hermed skal der etableres en fælles valuta ligesom i EU. Disse og flere skridt indgår i AU's 2063-agenda, der søger at skabe et integreret og velstående Afrika.

Signé påpeger dog, at AU i stigende grad skal fremstå som en organisation, der er politisk og økonomisk uafhængigt af fremmede magter, hvis den afrikanske integration skal leve op til sit potentiale. Omkring 73 pct. af AU's budget stammer således fra udenlandske bidrag (fortrinsvis vestlige). Ifølge Signé kan dette sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt AU's integrationsarbejde faktisk fremmer medlemsstaternes interesser, eller om det snarere gavner lande som Kina og USA, der har åbenlyse økonomiske interesser i regionen.

Regionale udfordringer: Reformen skal sikre fred

Det afrikanske kontinent har som bekendt i årevis været plaget af flere blodige konflikter, der har sendt millioner af mennesker på flugt. ICG-rapporten taler for, at AU bør gennemføre en række institutionelle reformer for bedre at kunne håndtere disse regionale problemstillinger. AU's organ til håndtering af freds- og sikkerhedsspørgsmål, det såkaldte Freds- og Sikkerhedsråd (PSC), har nemlig ikke vist sig robust nok til at kunne træffe beslutninger, der ikke blot kan tilsidesættes af medlemsstaterne eller andre AU-organer. Eksempelvis besluttede PSC i december 2015 at sende en fredsbevarende styrke på 5.000 mand til Burundi i kølvandet på voldelige sammenstød mellem regeringsstyrker og oprørsgrupper. Beslutningen blev dog tilsidesat af AU's Forsamling af afrikanske statsledere, der mente, at Burundis regering først skulle indvillige i en sådan intervention.

Afrikaekspertene Nina Wilén og Paul D. Williams mener, at regeringsledernes afvisning af PSC's beslutning om at intervenere udtrykker en frygt for at skabe præcedens for, at national suverænitet må vige for hensynet til civil beskyttelse. Ifølge ICG-rapporten kan Burundi-eksemplet til gengæld være med til at skabe en uheldig praksis, der udhuler PSC's legitimitet og handlemuligheder i fremtidige konflikter. Dermed er AU udsat for et krydspres, hvor unionen skal balancere mellem hensynet til medlemsstaternes suverænitet og borgenes tiltro til, at unionen er garanteret for civile rettigheder og beskyttelse.



For at sikre AU's manøvredygtighed i fremtidige konflikter er der desuden behov for at skabe en klarere arbejdsdeling mellem AU og de 8 regionale økonomiske sammenslutninger, der blev etableret for at fremme økonomisk integration i Afrika. Blandt disse regionale sammenslutninger kan nævnes Det Vestafrikanske Økonomiske Fællesskab (ECOWAS), der tæller 15 vestafrikanske medlemslande og som blev oprettet med Lagostraktaten i 1975. Det første skridt til at etablere en sådan arbejdsdeling blev taget, da AU's Forsamling af afrikanske statsledere i november 2018 for første gang tilkendegav deres støtte til et nærhedsprincip, hvorefter sammenslutningerne har førsteretten til at handle, når der er konflikter i deres region. Ifølge ICG-rapporten gør dette nærhedsprincip det nærmest umuligt for AU at skride til handling, hvis sammenslutningerne ikke kan blive enige om en fælles holdning til en krise i deres region. Rapporten peger på, at der er brug for øget koordinering og samarbejde mellem AU og sammenslutningerne med henblik på at skabe en højere grad af tillid mellem institutionerne og dermed bedre forudsætninger for at løse fremtidige konflikter i samspil.

Lokale udfordringer: Behov for brobygning i Somalia

På et mere lokalt plan peger ICG-rapporten på den politiske og sociale situation i række lande, der hver især frembyder særlige udfordringer for AU og Afrikas stabilitet. Et af de lande er Somalia, der også er et dansk prioritetsland på det udviklingspolitiske område. Særligt forholdet mellem landets føderale regering og de decentrale myndigheder giver anledning til bekymring. I december 2018 manipulerede Somalias centralregering f.eks. med valgresultatet i en af landets delstater for at undgå, at en populær tidligere leder af jihadistgruppen Al-Shabaab ville vinde valget. Den omtalte eks-jihadist Mukhtar Robow blev på ordre fra centralregeringen arresteret. Med dette træk har centralregeringen ifølge rapporten tabt en mulighed for at indgå i et lokalforankret samarbejde med en konservativ islamist, der ville kunne bygge bro til landets salafistbefolkning og fungere som et mere moderat alternativ til det radikale Al-Shabaab. Brobygning er netop, hvad det splittede Somalia har brug for efter årtiers konfrontationer mellem den AU-støttede centralregering og sympatisører af Al-Shabaab, der ønsker at etablere en islamisk stat, fremhæves det i ICG-rapporten.

AU's rolle i Somalia har siden den første udsendelse af en fredsbevarende styrke (AMISOM) i januar 2007 koncentreret sig om at bekæmpe Al-Shabaab. Rapporten understreger vigtigheden af, at AU's engagement i Somalia i højere grad retter sig mod at sikre en politisk stabilitet i landet. Den politiske dimension bliver særlig vigtig i lyset af AMISOM's planlagte tilbagetrækning i 2020, der vil medføre en gradvis overdragelse af sikkerhedsansvaret til somaliske sikkerhedsstyrker. Den politiske støtte til Somalias statsopbygning har indtil



videre været varetaget af FN, hvorfor AU's politiske strategi skal komplementere de eksisterende politiske strategier og ikke blot kopiere dem. Rapporten påpeger, at AU i den forbindelse bør udnytte sine særlige fordele, herunder at AMISOM's kontrol over regioner, der er utilgængelige for FN og andre internationale organisationer.

Konklusion

Der tegner sig i flere internationale analyser et billede af en ambitiøs Afrikansk Union, der på ene side går mod globale strømninger som isolationisme ved at arbejde for øget økonomisk samarbejde på tværs af det afrikanske kontinent. Forslaget om et afrikansk indre marked med fri bevægelighed for varer og personer er et vidnesbyrd om AU's 2063-agenda, der sigter mod at skabe et økonomisk velstående kontinent forbundet af panafrikanisme. På den anden side udfordres denne ambition af en række grundlæggende og akutte udfordringer, bl.a. sikring af fred i en række konflikter, der har og stadig koster mange mennesker livet. Adresseringen af disse konflikter skal balancere hensynet til medlemslandenes suverænitæt, unionens troværdighed som forkæmper for basale menneskerettigheder og eksterne aktørers interesser på kontinentet ikke mindst i lyset af, at disse eksterne aktører (især Vesten) i høj grad finansierer AU. Ambitionen om en forenet og samlet union synes således at skulle overkomme, hvad *The Economist* har beskrevet som, at alle afrikanske ledere ønsker integration, så længe de selv kan bestemme.

Kilder

International Crisis Group: *Eight Priorities for the African Union in 2019*, 6. februar 2019

<https://www.crisisgroup.org/africa/eight-priorities-african-union-2019>

Landry Signé: *How Africa Is Bucking the Isolationist Trend*, *Foreign Affairs*, 23. maj 2018

<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-05-23/how-africa-bucking-isolationist-trend>

UNHCR: *Africa*, 26. februar 2019

<https://www.unhcr.org/africa.html>

BBC News: *Profile: African Union*, 24. august 2017

<https://www.bbc.com/news/world-africa-16910745>

Daniel Boffey: *African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa*, *The Guardian*, 24. februar 2019

<https://www.theguardian.com/world/2019/feb/24/african-union-seeks-to-kill-eu-plan-to-process-migrants-in-africa>



Det Europæiske Råd: *European Council conclusions, 28 June 2018*,
28. juni 2018

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

Witney Schneidman & Landry Signé: *The Trump administration's Africa strategy: Primacy or partnership?* Brookings, 20. december 2018

<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/12/20/the-trump-administrations-africa-strategy-primacy-or-partnership/>

Nina Wilén & Paul D. Williams: *The African Union and coercive diplomacy: the case of Burundi*, *The Journal of Modern African Studies* 56(4):673-696, Cambridge University Press, 26. november 2018

<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/african-union-and-coercive-diplomacy-the-case-of-burundi/41CE3C173CC5421CAEC639F591AD32F7>

Udenrigsministeriet: Landepolitikpapir for Somalia 2018-2023, december 2018

<http://um.dk/da/danida/lande-og-regioner/landepolitikker/somalia>

Claire Felter, Jonathan Masters & Mohammed Aly Sergie: *Al-Shabab*, Council on Foreign Relations, 31. januar 2019

<https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab>

The Economist: *A political union for east Africa?* 7. februar 2019

<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/02/09/a-political-union-for-east-africa>

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.