

Trender och utmaningar i genomförandet av regionala insatser i Afrika

Gabriella Ingerstad och Cecilia Hull Wiklund

Sedan Afrikanska unionen (AU) bildades 2002, och den s.k. afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen lanserades, har en ny norm för regionala insatser på den afrikanska kontinenten vuxit fram. Afrikanska organisationer har kommit att ta ett allt större ansvar för att möta de säkerhetsutmaningar kontinenten står inför. Med denna utveckling följer en rad positiva effekter, men också utmaningar. Det är viktigt att givare och andra partnerländer följer utvecklingen och väger in hur olika former av stöd också påverkar relationen mellan FN och AU – samt mellan AU och de andra regionala organisationerna i Afrika.

Sedan AU:s första insats i Burundi 2003 har organisationen utfört tolv insatser med uniformerad personal. Dessa operationer omfattar alltifrån observatörsmissioner till fredsframtvängande insatser, även om AU de senaste åren fokuserat på stabiliseringsinsatser. Samtidigt har flera andra regionala organisationer, såsom ECOWAS och ECCAS¹, fortsatt att genomföra fredsfrämjande insatser i olika delar av Afrika.

Fördelar med regionala insatser

Erfarenheter från fredsfrämjande insatser i Afrika visar att det finns mycket att vinna på att AU och de regionala organisationerna tar ett större ansvar. Särskilt gäller detta behovet av att fördela bördan för insatserna i Afrika. De insatser som genomförs i afrikansk regi är ofta mindre kostsamma än exempelvis FN:s insatser och ses som ett kompletterande sätt att främja fred i ljuset av att FN:s resurser är ansträngda. De afrikanska insatserna har också inneburit operationer i mer högentensiva insatsmiljöer, där FN:s principer om krav på ”en fred att bevara” har gjort det svårt för organisationen att agera. Ett tydligt exempel är AU:s insats i Somalia. I andra fall har en afrikansk sammansättning av insatsen ansetts gynna dess legitimitet eller varit ett krav från värdlandet för att alls tillåta genomförandet av en operation, såsom AU:s och FN:s hybridmission UNAMID i Darfur.

Trender och implikationer

De senaste tio åren har en tydlig trend i arbetsfördelning mellan FN och de afrikanska organisationerna växt fram vad gäller fredsfrämjande insatser i Afrika. AU och regionala organisationer har kommit att bistå med initiala militära

stabiliseringsoperationer i insatsmiljöer där säkerhetsläget ännu inte tillåter en FN-insats, eller för att ge FN tid att mobilisera en bredare insats. När en FN-insats väl har etablerats har den afrikanska insatsen avslutats och dess personal omhändertogs till FN-soldater.

Trots att AU har ambitioner att stärka sin förmåga att bedriva multidimensionella insatser, med även civila och polisiära komponenter, pekar trenden i nuläget på att organisationen fortsatt kommer att fungera som en i huvudsak militär förstärkning innan FN tar över, framförallt pga. avsaknad av kapacitet. Därmed kan realiserbarheten i den multifunktionella ambitionen ifrågasättas och det finns även ett visst motstånd från FN:s håll att en sådan utvecklas.

Utmaningar och olösta frågor

Ett vanligt argument är att regionala insatser har en stor fördel i att snabbt kunna komma på plats i händelse av en kris. Erfarenheterna från Afrika visar dock att detta ofta överskuggas av stora problem med framförallt bristande logistikförmåga och ekonomiska resurser, vilka ofta lett till ett försenat insättande och minskad effekt av afrikanska insatser. För att överhuvudtaget kunna genomföras har de afrikanska insatserna varit i stort behov av finansiering och annat stöd från bilaterala givare såväl som FN. Behovet av externt stöd, som inte alltid är förutsägbart eller långsiktigt hållbart, har i sig lett till försenat agerande. Utöver detta kan idén om ”afrikanska lösningar” ifrågasättas när de föreslagna lösningarna måste godkännas av externa givare innan de kan implementeras.

I de fall där styrkorna, eller delar av dem, har varit snabbt på plats har detta oftast varit en konsekvens av att enskilda truppbidragare redan haft en militär närvaro i det konflikttrabbade landet, vilken snabbt kunnat övergå till

¹ *Economic Community of West African States* samt *Economic Community of Central African States*

ett styrkebidrag till insatsen. Detta är inte oproblematiskt då den tidigare bilaterala närvaron i flera fall har ansetts starkt partisk i konflikten, vilket undergräver den multilaterala insatsens legitimitet. I de insatser där personal omhattas från regionala insatser till AU-insatser och därefter till FN-insatser finns exempel på hur den bristande legitimiteten förs vidare.

En annan utmaning är att FN och de afrikanska organisationerna har olika krav på standard, både vad gäller uppförandekoder och utrustning, vilket ofta gör omhattning till en utdragen process trots att trupp redan finns på plats. Samtidigt försvaras de afrikanska organisationernas lägre standard på exempelvis utbildning, utrustning och säkerhet av vissa givare med att det är detta som gör insatserna ekonomiskt intressanta – med högre standard blir insatserna också dyrare.

FN är fortfarande den dominerande aktören inom fredsfrämjande insatser i Afrika, men AU har tagit en alltmer framträdande roll under det senaste decenniet. Detta har lett till viss oenighet mellan FN och AU om vilken organisation som ska ha företräde i frågor som rör fred och säkerhet i Afrika. I flera fall, bland annat gällande Mali 2012, har AU känt sig åsidosatt av FN:s säkerhetsråd. Även om situationen förbättrades i arbetet med att bemöta konflikten i Centralafrikanska republiken är förhållandet mellan FN och AU en utestående fråga vars avgörande kan komma att forma hur afrikanska insatser utvecklas i framtiden.

En annan viktig fråga är förhållandet mellan AU och de regionala organisationerna där en dynamik som på många sätt liknar den mellan AU och FN uppstått. Det råder oklarhet om det finns en närhetsprincip, dvs. att regionen i första hand har ansvar för att formulera och leda strategier för bland annat konfliktlösning, eller om det är den hierarkiskt högre stående organisationen AU som bär det huvudsakliga ansvaret, och rätten, att besluta om fred och säkerhet i Afrika. Oklarheter i detta förhållande samt oenighet om hur AU och regionerna ska förhålla sig till varandra har lett till spänningar vilket riskerar att påverka AU:s förmåga att snabbt agera militärt. AU har sedan flera år försökt att etablera en snabbinsatsförmåga inom ramen för det som kallas *African Standby Force* (ASF). ASF grundar sig på fem regionala stående styrkor: norra, södra, östra, västra och centrala, vilka utgör AU:s insatsförmåga. Således

är AU beroende av regionerna för att kunna agera. Att AU 2013 lanserade en snabbinsatsstyrka kallad *African Capacity for Immediate Response to Crises* (ACIRC) kan ses som ett försök från AU:s sida att göra sig mindre beroende av de regionala organisationerna.

Vägen framåt

I sitt stöd till AU och de regionala organisationerna bör externa partners överväga hur man ser på den arbetsfördelning som vuxit fram mellan FN och de afrikanska organisationerna. Ska FN fortsatt ta över insatser då säkerhetsrådet tillåter eller bör AU utveckla en egen multidimensionell förmåga? Vidare har givarstödet prioriterat en insatsförmåga vilket har lett till en obalans mellan AU:s freds- och säkerhetsskapande instrument och dess andra konfliktförebyggande förmågor. Givare bör fundera över hur man kan stärka AU:s och de regionala organisationernas förmåga att förebygga konflikter i ett tidigt stadium. Slutligen bör de aktörer som ger stöd till den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen vara medvetna om att stödet kan komma att påverka relationen mellan AU och de regionala organisationerna. Externa partners kan uppmuntra AU och de regionala organisationerna att lösa frågan om beslutsfattande och ansvar, för att undvika att ytterligare spänningar uppstår.

Gabriella Ingerstad
Säkerhetspolitisk analytiker

Cecilia Hull Wiklund
Säkerhetspolitisk analytiker

För fördjupad läsning se:

Hull Wiklund, Cecilia & Ingerstad, Gabriella, *The Regionalisation of Peace Operations in Africa*, FOI-R--4031-SE, 2015.

Hull Wiklund, Cecilia, *ACIRC – en afrikansk förmåga till omedelbar krishantering?*, FOI Memo 5239, 2015.