

# Afrikas institutionelle landskab

Af Ulrik Spliid

Siden Afrikas lande i begyndelsen af 1960'erne for alvor begyndte at få selvstændighed, har ønsket om samarbejde mellem de nye uafhængige nationer været stort. Under den Afrikanske Union (AU) samarbejder samtlige afrikanske lande om bl.a. menneskeret, fred og sikkerhed og økonomi, men derudover findes der institutionaliserede samarbejdsrelationer i alle Afrikas regioner. I en tid med forøget fokus på Syd-Syd samarbejde og stærk afrikansk selvforståelse er det for alle med interesse for Afrika vigtigt at kunne manøvrere i dette landskab.

I 1963, da mere end halvdelen af Afrikas lande havde fået selvstændighed, besluttede disse lande at oprette OAU (Organisation of African Unity). I lyset af de tilbageblevne kolonier og hvidt mindretalsstyre i særligt det sydlige Afrika havde OAU naturligt nok et særligt fokus på bekæmpelse heraf, men derudover havde OAU de mål, der typisk ses for sådanne samarbejdsorganisationer: styrke samarbejdet mellem medlemslandene, løse konflikter fredeligt og styrke menneskerettigheder og levestandard i Afrika.

Et grundlæggende princip for OAU var ikke-indblanding i medlemslande-

nes indre anliggender, og det var medvirkende til, at OAU med rette blev kritiseret for at se handlingslammet på, når der skete voldsomme rettighedskrænkelser i forskellige afrikanske lande, fx i Uganda i 1970'erne og i Rwanda i 1994. Således fik OAU et ry for mere at være en klub for (ofte diktatoriske) præsidenter snarere end en organisation for befolkningerne.

I 2002 blev OAU afløst af AU (African Union). En af idemændene bag AU var Libyens daværende leder, Muammar Gaddafi, og den principielle beslutning blev truffet under et OAU-topmøde i 1999 netop i Sirte, Gaddafis fødeby. AU bygger i høj grad på 'Treaty establishing the African Economic Community' fra 1991, der sætter ganske ambitiøse mål for Afrikas integration såsom etablering af et fælles marked uden told og lignende afgifter og andre handelshindringer; fri bevægelighed af personer, varer, kapital og serviceydelser; og etablering af en monetær union. Efter at Marokko blev medlem i 2017, er samtlige 55 afrikanske lande medlemmer af AU.

## AU's organer

AU har organer, der svarer til EU's, men magtfordelingen er en anden med mindre magt til Parlament og Kommission og

Ulrik Spliid er programleder og juridisk rådgiver, Dansk Institut for Menneskerettigheder



ILLUSTRATION: Via Wikimedia Commons

---

African Union Flag

mere magt til regeringslederne. AU's øverste organ er Assembly of the Union, der består af statslederne. Disse mødes ordinært to gange om året under ledelse af en formand, der er valgt for et år ad gangen. Det går på omgang mellem Afrikas regioner; AU er blevet kritiseret for, at selv de mest udemokratiske statsledere er blevet valgt som formænd for en organisation, der har menneskerettigheder og demokrati blandt sine grundprincipper. Eksempler er Equatorial Guineas præsident Obiang i 2011 og Zimbabwes præsident Mugabe i 2015. Det er Assembly of the Union, der træffer de store beslutninger; mindre væsentlige beslutninger træffes af Executive Council, der typisk består af udenrigsministrene.

AU Commission sidder som et kollegialt organ i AU's hovedsæde i Addis Ababa og kan ses som et sidestykke til Europa-Kommissionen, dog med mindre magt, både fordi AU har mindre at skulle have sagt i Afrika, end EU har i Europa, og fordi AU Commission fx ikke har monopol på at foreslå retsakter.

AU har også en lovgivende forsamling, Pan-African Parliament, der har hjemsted i Midrand i Sydafrika. Modsat Europa-Parlamentet er Pan-African Parliament ikke direkte valgt, men består af fem parlamentarikere fra hver medlemsstat. Det er målet, at Pan-African Parliament skal vælges direkte og have egentlig lovgivende magt, men p.t. er det alene et rådgivende organ.

Finansiering er et konstant problem for AU. Libyen var under Gaddafi en vigtig kilde til finansiering, men selv da blev mere end halvdelen af AU's budget betalt af donorer, ikke mindst EU. Kina har betalt for AU's nye hovedkvarter.

Ud over AU er der i Afrika adskillige sub-regionale samarbejdsorganisationer.

Flere af disse er akkrediteret til AU og er udpeget som byggestenene til et African Economic Community.

### Menneskerettigheder

Afrika har et kontinentalt menneskerets-system, der minder om det, Europa havde, inden den Europæiske Menneskeretskommission blev nedlagt. Der er således African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), der både modtager klager og er engageret i fremme og udvikling af menneskerettigheder. ACHPR består af 11 uafhængige eksperter, udpeget af AU's Executive Council, støttet af et sekretariat i Banjul, Gambia. ACHPR afholder to ordinære sessioner om året i skiftende afrikanske lande, baseret på invitation. Hvis der ikke er invitationer – og det sker jævnligt, hvilket måske siger noget om interessen fra medlemslandene – holdes sessionen i Gambia.

Disse sessioner er vigtige fora for diskussion om menneskerettigheder i Afrika. Repræsentanter for medlemsstaterne deltager sammen med civilsamfund, og

**At høre et voldtægtsoffer tale om, hvordan hun opfoster det barn, der var resultat af voldtægten og nu endda har overskud til at hjælpe andre i samme situation, gør pludselig menneskerettigheder til noget meget mere konkret og vigtigt.**

ACHPR giver taletid til alle parter. I pannediskussioner sikrer ACHPR stor variation blandt talerne, lige fra repræsentanter fra AU i Addis Abeba over statsrepræsentanter og politifolk til professorer og menneskeretsforkæmpere. Ved den seneste ordinære session i oktober-november 2016 havde ACHPR endda ofre for menneske-

retskrænkelser på nogle af panelerne; at høre et voldtægtsoffer tale om, hvordan hun opfostrer det barn, der var resultat af voldtægten og nu endda har overskud til at hjælpe andre i samme situation, gør pludselig menneskerettigheder til noget meget mere konkret og vigtigt.

AHCPR har vist stor uafhængighed og villighed til at tage kontroversielle emner op, også i afrikansk sammenhæng. Således har ACHPR vedtaget en resolution, der fordømmer vold mod homoseksuelle, og ACHPR gav observatørstatus til Coalition of African Lesbians (efter flere års drøftelser). Det sidste var dog medvirkende til, at AU Executive Council opfordrede ACHPR til at revidere sine kriterier for observatørstatus som er en forudsætning for at tage ordet under ACHPR sessionerne. AU Executive Council bad ACHPR tillægge afrikanske værdier større vægt, nok i håbet om at det kunne holde fx organisationer, der kæmper for LGBT-retigheder, ude. ACHPR reviderede kriterierne, men tilføjede ikke noget, der kan holde fx LGBT-organisationer ude.

ACHPR har ligesom FN etableret ekspertudvalg, der monitorerer, hvordan de grundlæggende globale menneskeretskonventioner efterleves. Således skal medlemslandene dvs. samtlige afrikanske lande bortset fra Marokko med mellemrum levere rapporter om, hvordan de efterlever det Afrikanske Charter, hvorefter de eksamineres af ACHPR i fuld offentlighed.

Siden ACHPR begyndte at modtage klager over brud på menneskerettigheder i 1988, har ACHPR truffet afgørelse i næsten 250 sager. Disse afgørelser er ikke bindende, og en analyse lavet i 2006 med henblik på reform af klagebehandlingen viste, at kun cirka en tredjedel af alle afgørelser blev eksekveret. Derfor indførte ACHPR i 2010 et system, hvorefter

parterne inden seks måneder skal oplyse ACHPR om de skridt, der er taget for at gennemføre afgørelserne.

For at styrke ACHPR, særligt med henblik på gennemførelsen af afgørelser, oprettede AU's medlemsstater i 2004 African Court on Human and Peoples' Rights med sæde i Arusha, Tanzania. Domstolen fungerer som den Europæiske Menneskeretsdomstol, inden nedlæggelsen af den Europæiske Menneskeretskommission i 1998. Det er kun ACHPR, afrikanske mellemstatslige organisationer og (i visse tilfælde) stater, men ikke individer og NGO'er, der kan indbringe sager for African Court on Human and Peoples' Rights.

Stater kan dog afgive en erklæring om, at de accepterer direkte adgang til African Court on Human and Peoples' Rights. Otte lande har afgivet en sådan erklæring, hvoraf en – fra Rwanda – allerede er trukket tilbage. Efter en lidt langsom start har African Court on Human and Peoples' Rights nu afsagt 33 afgørelser, og der er 95 igangværende sager. Mere end 80 af disse er mod Tanzania, hvilket siger noget om betydningen af synlighed og nærhed og af at give direkte adgang, da Tanzania utvivlsomt ikke er skyld i tre fjerdedele af Afrikas menneskeretskrænkelser.

Det er ikke klart, hvad fremtiden vil bringe for African Court on Human and Peoples' Rights. I 2008 vedtog AU Assembly en protokol om fusion af African Court on Human and Peoples' Rights med den endnu ikke etablerede African Court of Justice, en slags International Court of Justice, blot for Afrika.

Denne domstol ville have to afdelinger, én for generel international ret og én for menneskeret. Men kun fem lande har ratificeret den nye protokol og slet ingen siden 2012. I 2014 vedtog AU Assembly blandt andet som følge af diskussionerne

om den Internationale Straffedomstols påståede urimelige fokus på Afrika en ændret protokol, hvorefter den nye domstol også ville få en afdeling for international strafferet. Afrikanske stater ville således kunne undlade at tiltræde Romstatutten om den Internationale Straffedomstol eller træde ud af Romstatutten, som Sydafrika og Burundi har taget skridt til at gøre, uden at blive beskyldt for at beskytte forbydere.

Imidlertid har denne protokol vist sig meget kontroversiel, da den i modsætning til Romstatutten giver immunitet til siddende statsledere og til siddende 'senior state officials', og der er endnu ingen lande, der har ratificeret protokollen. Og skulle protokollen en dag træde i kraft, vil det være en stor udfordring at finde de nødvendige midler til en afrikansk straffedomstol: Således bidrog AU i 2014 med cirka 25 millioner danske kroner; til sammenligning var budgettet for den Internationale Straffedomstol knap en milliard kroner i 2014.

Afrika har endnu et kontinentalt menneskeretsorgan, nemlig African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, der er etableret i henhold til African Charter on the Rights and Welfare of the Child. Dette ekspertudvalg har 11 medlemmer og et sekretariat i Addis Ababa. Efter en meget vanskelig start som følge af manglende midler og støtte har udvalget nu behandlet sine første tre sager.

### Regionale domstole

To af de regionale domstole har også beskæftiget sig meget med menneskeret, dog med meget forskelligt resultat. SADC-Tribunalet, oprettet som led i Southern African Development Cooperation, var klar til at modtage sager i 2007. Det var ikke en menneskeretsdomstol, men snare-

re et tribunal oprettet med henblik på at løse alle juridiske konflikter i relation til SADC-samarbejdet. Det fremgår imidlertid af SADC-traktaten, at medlemsstaterne skal leve op til menneskeretlige standarder, og at individer kan anlægge sager ved SADC Tribunalen. Blandt de første sager var adskillige sager mod Zimbabwe, herunder den meget omtalte Campbell-sag, hvor SADC-Tribunalet fandt, at Zimbabwe i forbindelse med sine kontroversielle jordreformer havde krænket retten til retfærdig rettergang og diskrimineret hvide farmere.

Efter først at have deltaget i behandlingen af Campbell-sagen og dermed ved sin handling accepteret SADC-Tribunalets kompetence gjorde Zimbabwe efter domfældelsen gældende, at SADC-Tribunalet ikke var lovligt etableret. På trods af en ekspertanalyse foranlediget af SADC, der nåede frem til, at SADC-Tribunalet var lovligt etableret, gjorde de andre medlemslande intet for at lægge pres på Zimbabwe. Tværtimod accepterede de en de facto nedlukning af SADC-Tribunalet bl.a. ved at undlade at udpege nye dommere, og i 2014 blev en ny protokol om SADC-Tribunalet vedtaget; det nye SADC-Tribunal vil alene kunne behandle sager fra medlemsstater, ikke fra individer. Endnu har ingen lande ratificeret den nye protokol, der er meget kritiseret af civilsamfundet.

ECOWAS, samarbejdsorganet for Vestafrika, har også en domstol. Den oprindelige protokol fra 1991 tillod kun medlemslande at indbringe sager. I 2003 indbragte en privatperson, Olajide Afolabi, en sag mod Nigeria. ECOWAS-Domstolen afviste at behandle sagen med henvisning til manglende kompetence. Dette ledte til diskussion ikke mindst blandt dommerne, og i 2005 vedtog ECOWAS

at give ECOWAS-Domstolen kompetence til at tage sager fra individer, ligesom det blev gjort klart, at Domstolen har menneskeretlig kompetence. Siden da har ECOWAS-Domstolen modtaget og behandlet mere end 100 sager mod de fleste lande i ECOWAS. Som noget unikt stiller ECOWAS ikke krav om, at alle lokale retsinstanser skal være udtømt, hvilket betyder, at en menneskeretskrænkelse kan indbringes for ECOWAS-Domstolen uden først at være indbragt for de nationale domstole.

Men heller ikke i ECOWAS vokser træerne ind i himlen; ECOWAS-Domstolen har gentagne gange udtrykt utilfredshed med, at mange afgørelser simpelthen ignoreres af medlemslandene.

### Fred og sikkerhed

Belært af erfaringerne fra OAU giver Art. 4 (h) i AU Constitutive Act AU mandat til at intervenere i et medlemsland i alvorlige tilfælde så som krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser mod menneskeheden uden samtykke fra det pågældende medlemsland; dette er ganske radikalt og unikt for en regional samarbejdsorganisation. Et sådan indgreb kræver beslutning af AU Assembly.

Hovedreglen for AU er fortsat ikke-indblanding i nationale anliggender, og AU har i 2005 i sit 'Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force' fastslået, at AU vil søge autorisation fra FN's Sikkerhedsråd før brug af Art. 4(h) (om dette er strengt nødvendigt eller om legitimation for indgreb kunne findes fx i 'Right to Protect (R2P)'-betragtninger ligger uden for rammerne af denne artikel).

Til en vis grad modelleret efter FN's sikkerhedsråd har AU et Peace and Security Council (PSC) med 15 medlemmer. PSC skal bidrage til løsning af konflikter og i

den forbindelse blandt andet hjælpe med forhandlinger, lede fredskabende missioner og foreslå intervention efter Art. 4(h), ligesom PSC også skal lede en sådan intervention. Uden for det direkte fredsskabende og fredsbevarende arbejde har PSC også en rolle i relation til anti-terror-aktiviteter, ligesom PSC kan beslutte sanktioner, bl.a. i tilfælde af forfatningsstridige regeringsskift.



**Men heller ikke i ECOWAS vokser træerne ind i himlen; ECOWAS-Domstolen har gentagne gange udtrykt utilfredshed med, at mange afgørelser simpelthen ignoreres af medlemslandene.**

I forbindelse med krisen i Burundi kom AU i slutningen af 2015 tæt på at bruge Art. 4(h). I oktober havde PSC besluttet at indføre personspecifikke sanktioner og at forhøje antallet af menneskeretsobservatører til 100. PSC bad også ACHPR lave en undersøgelse af menneskeretskrænkelser i Burundi. Sanktionerne blev imidlertid aldrig gennemført på grund af modvilje fra nogle af PSC's medlemmer, der så dette som en form for 'vestlig indblanding'.

I december besluttede PSC på baggrund af ACHPR's foreløbige konklusioner og den forværrede situation at indsætte 5.000 soldater i Burundi; regeringen i Burundi fik 72 timer til at acceptere dette, ellers ville PSC bede AU Assembly om at autorisere indsættelsen i henhold til Art. 4(h). Burundi sagde nej og udtrykte endda, at en sådan indsættelse ville blive betragtet som en invasion.

Da tiden kom for AU Assembly til at godkende indsættelsen under topmødet i slutningen af januar 2016, var konsen-

sus for troppeanbringelse ikke længere til stede, og det blev i stedet besluttet at sende fem statsledere til Burundi for at drøfte de næste skridt. Denne mission fandt sted 25. februar og blandt anbefalingerne var at sende 100 menneskeretsobservatører og 100 militærekspertter. Dette er ikke sket, og Burundi forekommer ikke længere at stå øverst på AU's dagsorden.

Hvorfor var det, at den konsensus, der tilsyneladende var i PSC for brug af Art. 4(h), alligevel ikke var tilstede? Nogle har kritiseret PSC's arbejdsform. Modsat FN's sikkerhedsråd, hvor medlemslandene selv i store træk står for formulering af resolutioner – er det ansatte i AU, der er penneførere for beslutninger, hvilket giver AU Commission meget stor indflydelse på, hvad der bliver besluttet. Ofte har medlemmerne af PSC (ambassadører) kun meget lidt tid til at overveje en tekst, og i nogle tilfælde undlader de at konsultere deres respektive regeringer i tilstrækkelig grad. På trods af flere demokratisk valgte statsledere i Afrika er der stadig mange, der ikke ønsker præcedens for brug af Art. 4(h).

De regionale organisationer såsom ECOWAS og SADC samt EAC i Østafrika søger også at spille en rolle for at løse kriser i medlemslande. Historisk har ECOWAS været væsentlig mere håndfast end både AU og fx. SADC. Således har SADC siden 2000 accepteret de overgreb, der har fundet sted i Zimbabwe, og har ladet den daværende Sydafrikanske præsident Thabo Mbekis 'quiet diplomacy' sætte dagsordenen. Som bekendt er Zimbabwe igen på randen af (økonomisk) kaos, men det er naturligvis ikke muligt med nogen grad af sikkerhed at sige, hvad en mere konsekvent linje kunne have ført med sig.

Derimod har ECOWAS i flere tilfælde

været villig til at sætte magt bag deres ord. Som svar på et kup i Sierra Leone etablerede ECOWAS fx i 1997 en vand- og luftblokade af Sierra Leone og indsatte også tropper, der var afgørende for, at den demokratisk valgte regering blev genindsat. Senest var ECOWAS villig til at sætte soldater ind i Gambia i januar 2017 for at tvinge Præsident Yammeh til at acceptere valghesultatet fra december 2016.

ECOWAS er tilsyneladende mere indstillet på at tage aktive skridt for at beskytte menneskerettigheder og demokrati end SADC. Det kan skyldes, at de fleste lande i Vestafrika har været igennem fredelige regeringsoverdragelser, hvorimod de fleste lande i SADC-området fortsat styres af de oprindelige frihedsbevægelser fra afkoloniseringen af landene.

### **Økonomisk samarbejde og integration**

Som allerede nævnt er et langsigtet mål for AU at etablere et fælles marked, fri bevægelighed af personer, varer, kapital og serviceydelser samt etablere en monetær union. AU er langt fra disse mål, men nogle af de regionale samarbejdsorganisationer er kommet et stykke ad vejen. Som nævnt er det tanken, at de resultater, der nås regionalt, skal udvides til at omfatte hele Afrika.

SADC etablerede et frihandelsområde i 2008, omfattende 12 af SADC's 15 lande. Inden for SADC har Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland og Sydafrika en egentlig toldunion, og valutaerne i Namibia, Swaziland og Lesotho har paritet med den sydafrikanske rand.

COMESA, der omfatter 19 medlemslande i det nordlige, østlige og sydlige Afrika fra Libyen til Zimbabwe, Madagascar og Swaziland, har eksisteret siden 1994, og 15 af disse lande har etableret et egentligt frihandelsområde.

Hvor COMESA har et primært økonomisk sigte, er EAC's ambitioner såvel økonomiske som politiske. EAC omfatter alene Kenya, Tanzania, Uganda, Burundi, Rwanda og, siden august 2016, Sydsudan. EAC er en toldunion og arbejder mod et komplet fælles marked med fx fri bevægelighed også af arbejdskraft. Et mål er fælles møntfod. Uro i Sydsudan og Burundi gør det vanskeligere at opnå disse mål, og EAC søger at spille en rolle i løsningen af disse landes problemer.

I juni 2015, efter flere års forhandlinger, vedtog de tilsammen 26 medlemslande i SADC, EAC og COMESA at etablere et fælles frihandelsområde. Der er imidlertid lang vej til, at dette store frihandelsområde, der senere vil kunne udvides til at dække hele Afrika, bliver en realitet. Forhandlingerne om tariffier og andre operationelle forhold er endnu ikke færdiggjort, og ved udgangen af 2016 havde ingen lande ratificeret traktaten.

Otte medlemmer af ECOWAS udgør UEMOA, der både er et frihandelsområde og en møntunion. Disse lande, primært tidligere franske kolonier, bruger alle den vestafrikanske CFA franc, der efter aftale med Frankrig har et fast vekselsforhold med euroen. De øvrige medlemmer af ECOWAS, primært tidligere engelske kolonier, har siden 2003 forsøgt at etablere en fælles valuta, der så i 2020

skulle fusionere med CFA francen, men indtil nu uden succes. Tilsvarende er det fortsat ikke lykkedes for ECOWAS at blive et egentligt frihandelsområde og en toldunion, selvom det har været målet siden 1970'erne.

En tilsvarende organisation som UEMOA er CEMAC, den Centralafrikanske Økonomiske og Monetære Union. Fem af de seks medlemslande er tidligere franske kolonier, og som den vestafrikanske CFA franc er den centralafrikanske CFA franc i et fast vekselsforhold til euroen.

Endelig fortjener OHADA at blive nævnt. Dette er et samarbejde mellem 17 primært fransktalende lande i Vest- og Centralafrika. Formålet er at harmonisere erhvervslovgivningen for dermed at forbedre økonomisk samarbejde, investeringer og vækst. OHADA vedtager i enstemmighed lovgivning, der så bliver direkte anvendelig i medlemslandene. Der er fx. fælles lov om konkurs, fælles selskabslovgivning og fælles voldgiftslov. OHADA har oprettet en domstol, der autoritativt kan fortolke den fælles lovgivning, samt et træningsinstitut, der træner dommere fra medlemslandene.

OHADA er et eksempel på en innovativ måde at forbedre vilkårene for erhvervsliv i Afrika.

