

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
OPLEIDING POLITIEKE WETENSCHAPPEN

DE AFRIKAANSE UNIE EN CONFLICTPREVENTIE

Gevalstudie: Darfoer

Promotor : Prof. Dr. L. REYCHLER
Verslaggever : Prof. Dr. P. DEVELTERE

VERHANDELING
aangeboden tot het
verkrijgen van
de graad van Licentiaat in de
Politieke Wetenschappen
door
Ward SAVER

academiejaar 2006-2007

Inhoud

Lijst van afkortingen	4
Voorwoord	6
Inleiding	7
1. Conflictpreventie	9
1.1. Wat is conflict?	9
1.2. Wat is conflictpreventie?	10
1.2.1. Conflictpreventie als concept	11
1.2.1.1. Omschrijving van conflictpreventie	12
1.2.1.2. Geschiedenis van het concept conflictpreventie	14
1.2.2. Operationele conflictpreventie	18
1.2.2.1. Doelstellingen van operationele conflictpreventie	18
1.2.2.2. Middelen van operationele conflictpreventie	19
1.2.3. Structurele conflictpreventie	23
1.2.3.1. Doelstellingen van structurele conflictpreventie	24
1.2.3.2. Middelen van structurele conflictpreventie	25
1.2.4. Relatie tussen operationele en structurele conflictpreventie	26
1.3. Besluit	28
2. Ontstaan en werking van de Afrikaanse Unie	29
2.1. Geschiedenis: van Organisatie van Afrikaanse Eenheid tot Afrikaanse Unie	29
2.1.1. Oorsprong van het pan-Afrikanisme	29
2.1.2. Eerste fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Pan-Afrikaans Congres	30
2.1.3. Tweede fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Organisatie van Afrikaanse Eenheid	31
2.1.4. Derde fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Afrikaanse Unie	35
2.2. Institutionele benadering van de Afrikaanse Unie	36
2.2.1. Vergadering van de Unie	37
2.2.2. Uitvoerende Raad	38
2.2.3. Pan-Afrikaans Parlement	38
2.2.4. Gerechtelijke hoven	39

2.2.5.	Commissie	39
2.2.6.	Economische, Sociale en Culturele Raad	40
2.2.7.	Vredes- en Veiligheidsraad	41
2.3.	Besluit	42
3.	De Afrikaanse Unie als orgaan voor conflictpreventie	43
3.1.	De rol van de Afrikaanse Unie in het domein van de conflictpreventie: Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen	43
3.2.	De Afrikaanse Unie als orgaan voor operationele conflictpreventie	45
3.2.1.	Vredes- en Veiligheidsraad	46
3.2.2.	Middelen van de Afrikaanse Unie	47
3.2.2.1.	Diplomatie	47
3.2.2.2.	Sancties	48
3.2.2.3.	Panel van Wijzen	48
3.2.2.4.	Vroegtijdig waarschuwen	49
3.2.2.5.	'Fact-finding missions'	51
3.2.2.6.	Multifunctionele vredesmissies	52
3.2.2.7.	'African Standby Force'	53
3.2.3.	Conflictpreventie door regionale organisaties	54
3.2.4.	Tekorten van de Afrikaanse Unie m.b.t. operationele conflictpreventie	56
3.3.	De Afrikaanse Unie als orgaan voor structurele conflictpreventie	57
3.3.1.	Vredes- en Veiligheidsraad	57
3.3.2.	Pan-Afrikaans Parlement	58
3.3.3.	Economische, Sociale en Culturele Raad	59
3.3.4.	Afrikaanse Rechten van de Mens en de Volkeren	60
3.3.5.	'New Partnership for Africa's Development'	61
3.3.6.	'African Peer Review Mechanism' van NEPAD	63
3.3.7.	Conferentie over Veiligheid, Stabiliteit, Ontwikkeling en Samenwerking in Afrika	65
3.3.8.	Vergelijking tussen NEPAD en CSSDCA	66
3.3.9.	De Afrikaanse Unie en private actoren: marktactoren en maatschappelijk middenveld	67
3.3.10.	Tekorten van de Afrikaanse Unie m.b.t. structurele conflictpreventie	68

3.4. Besluit	69
4. De Afrikaanse Unie en het conflict in Darfoer	70
4.1. Het conflict in Darfoer	70
4.1.1. Algemene beschrijving van Soedan en Darfoer	70
4.1.2. Achtergrond van het conflict	71
4.1.3. Primaire actoren in het conflict	72
4.1.4. Escalatie van het conflict	74
4.1.5. Genocide?	75
4.1.6. Onderhandelingen	76
4.1.7. Hulp van de Verenigde Naties?	78
4.2. De rol van de Afrikaanse Unie in de loop van het conflict	80
4.2.1. Andere organisaties met conflictpreventieve inspanningen in het conflict in Darfoer	80
4.2.1.1. Verenigde Naties	80
4.2.1.2. Europese Unie	81
4.2.1.3. Noord-Atlantische Verdragsorganisatie	82
4.2.1.4. Arabische Liga	83
4.2.1.5. Niet-gouvernementele organisaties	83
4.2.2. Operationele conflictpreventie	84
4.2.2.1. Diplomatie	84
4.2.2.2. Vroegtijdig waarschuwen	86
4.2.2.3. Multifunctionele vredesmissie: ‘African Union Mission in the Sudan’	87
4.2.3. Structurele conflictpreventie	89
4.3. Suggesties	90
4.4. Besluit	91
Algemeen Besluit	92
Referenties	94
 Bijlage 1. M. S. ANNADIF, <i>De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie</i> , Brussel, 25.04.2007 (Interview).	 102

Lijst van afkortingen

AMIB	African Union Mission in Burundi
AMIS	African Union Mission in the Sudan
APRM	African Peer Review Mechanism
ASF	African Standby Force
AU	Afrikaanse Unie
CEWS	Continental Early Warning System
CFC	ceasefire commission
CIVPOL	civilian police
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CSSDCA	Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe
DDDC	Darfur-Darfur Dialogue and Consultation
DoP	Declaration of Principles
DPA	Darfur Peace Agreement
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOSOCC	Economic, Social and Cultural Council
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EU	Europese Unie
FDI	Foreign Direct Investment
FEWER	Forum on Early Warning and Early Response
GEST	Gender Expert Support Team
HSGIC	Heads of State and Government Implementation Committee
IDP	Internally Displaced Person
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMF	Internationaal Monetair Fonds
JEM	Justice and Equality Movement
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MCPMR	Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution
MILOB	military observer
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCP	National Congress Party

NEPAD	New Partnership For Africa's Development
ngo	niet-gouvernementele organisatie
OAE	Organisatie van Afrikaanse Eenheid
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
PAP	Pan-Afrikaans Parlement
PSC	Peace and Security Council
SADC	Southern African Development Community
SLM/A	Sudan Liberation Movement/Army
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
SUDO	Sudan Social Development Organization
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
UNSRSG	United Nations Special Representative of the Secretary General
USSR	Unie van Socialistische Sovjetrepublieken
VN	Verenigde Naties
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Voorwoord

In dit voorwoord zou ik graag enkele mensen bedanken die hebben bijgedragen aan het succesvol afronden van mijn eindverhandeling.

Ten eerste is een woord van dank op zijn plaats voor professor Reychler om mij een thema te laten kiezen en mij hierin richting te geven.

Merci à M. Annadif pour sa vue initiée sur l'Union africaine.

Om fouten van alle aard recht te zetten in de loop van de verhandeling hebben volgende mensen mij enorm geholpen: Jan Carmans voor de beoordeling van het eerste hoofdstuk; Katrijn voor het nalezen; pa met zijn taalkundig oog; Eva met haar Franstalige ogen en oren; en Thijs voor zijn opbouwende kritiek.

Tenslotte, een welgemeende 'merci' aan vrienden en familie voor hun (on)bewuste steun; aan Katrijn om op tijd en stond mijn geweten te spelen; aan Evert en Eva voor hun broer- en zus-zijn; en, in het bijzonder, aan mijn ouders voor de kansen die zij mij geven.

Inleiding

*When drums beat hard, soft voices are not heard.*¹

Francis Quarles, Engelse dichter, 1642

Voorkomen is beter dan genezen. Het is een algemeen bekend spreekwoord dat niet enkel van toepassing is in de medische wereld, maar ook op conflicten op het internationale niveau. Preventie is echter niet steeds de meest evidente weg naar een oplossing waardoor de zachte stem van preventie vaak overstemd wordt door het harde geweld. Toch gaan we in deze verhandeling op zoek naar de juiste manieren om destructieve conflicten te voorkomen aangezien preventie de meest efficiënte handelingswijze is in het omgaan met conflicten.

We analyseren de manieren waarop de Afrikaanse Unie (AU) als continentale organisatie destructieve conflicten kan vermijden. Kunnen Afrikaanse oplossingen Afrikaanse problemen voorkomen? Hierbij is de AU in twee opzichten erg interessant om te onderzoeken. Ten eerste is het een jonge organisatie – ze werd in 2002 officieel ingehuldigd – die echter al een lange geschiedenis met zich mee draagt. Ten tweede draagt de ambitieuze AU de principes van conflictpreventie hoog in het vaandel.

Om de impact van de Unie op het vlak van conflictpreventie in de praktijk te testen, onderzoeken we haar rol in het conflict in Darfoer, in het westen van Soedan. Kan de AU in een complexe situatie als deze in Darfoer preventief optreden? Darfoer, een conflict met haast ongekende proporties, wordt immers als een eerste test in conflictpreventie gezien voor de nieuwbakken organisatie.

Door middel van een grondige analyse van de relevante literatuur over conflictpreventie en over de Afrikaanse Unie beantwoorden we de bovenstaande onderzoeksvragen. Deze verhandeling heeft een hoog abstract gehalte wegens het theoretische domein van conflictpreventie. Hieraan proberen we tegemoet te komen door een AU-vertegenwoordiger te interviewen² en door een concrete gevalstudie op

¹ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, Blackwell Publishers, 1999, 128.

² M. S. ANNADIF, *De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie*, Brussel, 25.04.2007 (Interview in bijlage).

te nemen in de analyse. Bij de analyse van de literatuur en het interview is een blik voorbij de officiële verklaringen van de AU noodzakelijk aangezien deze vaak een wenselijk en gepolitiseerd beeld scheppen.

De verhandeling is opgedeeld in vier hoofdstukken. Het eerste beschrijft uitvoerig wat conflict en vooral de preventie ervan inhouden. We focussen ons hier op conflict binnen de internationale samenleving. Het tweede hoofdstuk schetst het ontstaan van de Afrikaanse Unie doorheen de evolutie van het pan-Afrikanisme, de pragmatische ideologie die aan haar basis ligt. Daarna geven we een kort en bondig overzicht van de belangrijkste institutionele organen van de AU. In het volgende hoofdstuk analyseren we op welke manier de Afrikaanse Unie als pan-Afrikaanse organisatie conflicten op het continent kan voorkomen. In het vierde en laatste hoofdstuk passen we de bevindingen van het vorige hoofdstuk toe op het actuele conflict in Darfoer, in het westen van Soedan. Tenslotte blikken we in het algemeen besluit terug op de gevonden antwoorden in de loop van de verhandeling

1. Conflictpreventie

In dit eerste hoofdstuk gaan we op zoek naar wat conflictpreventie precies inhoudt (1.2.). Daarvoor moeten we eerst weten wat een conflict is (1.1.).

1.1. Wat is conflict?

Conflict is onoverkomelijk en is normaal wanneer mensen samenleven.³ Het is een uitdrukking van de verscheidenheid van ideeën en waarden die leven in een samenleving. Conflict heeft verschillende functies, zoals het vormen van verbindingen binnen en tussen groepen en het ontplooiën van de eigen persoonlijkheid. Bovenal is het een creatief en noodzakelijk middel om sociale verandering tot stand te brengen.⁴

Essentieel is echter hoe deze noodzakelijke vormen van sociale verandering aangepakt worden. Conflicten kunnen immers op een constructieve dan wel destructieve manier aangepakt worden. Bij de *constructieve* afhandeling van conflicten verloopt de sociale verandering op een manier die niemand onrecht aandoet. Wordt een conflict echter *destructief* aangepakt, d.w.z. wanneer niet ieders belangen aan bod komen, zullen bepaalde individuen en/of groepen in de samenleving zich uitgesloten of benadeeld voelen. Het mag duidelijk zijn dat niet het conflict zelf het probleem vormt, maar wel de aanpak van het conflict. Het is hier waar conflictpreventie verandering in probeert te brengen door de destructieve aanpak van conflicten om te buigen in een constructieve afhandeling.

Destructief conflict wordt bijna altijd geassocieerd met *geweld*. Dit is terecht. Al te vaak worden conflicten op een verkeerde manier aangepakt, waardoor de betrokken groepen in gewelddadig conflict terecht komen. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat geweld niet enkel fysiek geweld is.⁵ Er zijn ook nog andere soorten van geweld naast deze zeer zichtbare en sensationele vorm. Deze latente

³ T. PAFFENHOLZ, "Peace and conflict sensitivity in international cooperation: An introductory overview" in *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, (2005), p. 64. [08.11.2006, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].

⁴ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, Blackwell Publishers, 1999, 96.

⁵ L. REYCHLER en M. JACOBS, "Limits to violence: Towards a comprehensive violence audit" in *Cahiers of the Centre for Peace Research and Strategic Studies*, 68, (2004), 4, p. 8.

vormen maken zelfs het meeste slachtoffers. Dit geweld is structureel (bv. apartheid, kastensysteem), psychologisch (bv. iemand opschepen met een minderwaardigheidsgevoel), cultureel (bv. vervorming van de geschiedschrijving) of gericht op het milieu (bv. luchtvervuiling). Daarnaast zijn er nog de georganiseerde misdaad, economische activiteiten die de wet omzeilen en slecht bestuur. Dat laatste heeft vele gezichten, o.a. corruptie, onverschilligheid en neveneffecten van goedbedoeld beleid.⁶ Het is tevens de vorm van geweld die – absoluut en relatief – de meeste slachtoffers maakt. Ook aan deze minder zichtbare vormen van geweld moet conflictpreventie een halt toeroepen.

1.2. Wat is conflictpreventie?

Uit de bespreking van de betekenis van conflicten wordt het duidelijk dat conflictpreventie eigenlijk geen correcte benaming is. Er worden nl. geen manieren gezocht om conflicten te *voorkomen*, aangezien conflicten in de samenleving ingebakken zijn.⁷ Meer nog, conflicten geven zelfs vorm aan de samenleving. Conflictpreventie zoekt naar constructieve oplossingen voor conflicten. Toch blijven we deze term aanhouden, weliswaar met de bovenstaande opmerking in ons achterhoofd, om de reeds uitvoerige discussies omtrent de benaming uit de weg te gaan.⁸ Ondanks de grote interesse in conflictstudies sinds de jaren negentig (zie 1.2.1.2.) is er immers voor het concept conflictpreventie geen eenduidige definitie te vinden. Ook een comprehensief overzicht van het domein van de conflictstudies blijft afwezig.⁹

Geweld – in de ruime zin – als de weg naar sociale verandering is niet aangewezen. Hoewel het duidelijk is dat sommige partijen voordeel hebben bij het aanhouden van het geweld¹⁰, leidt geweld voor alle partijen tot een suboptimale uitkomst, om het in

⁶ *ibid.*, pp. 41-44.

⁷ T. PAFFENHOLZ, *l.c.*, p. 64. [08.11.2006, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].

⁸ V. MATTHIES, *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen, Leske + Budrich, 2000, 29-32.

⁹ Pogingen tot ordening van het domein van conflictstudies zijn ondernomen door o.a. Schmid in 1998 met zijn 'Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms' en door Miall, Ramsbotham en Woodhouse in 1999 met hun boek 'Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts'.

¹⁰ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 130.

de terminologie van rational-choicedenkers uit te drukken. Sterker, het leidt zelfs tot een lose-lose-uitkomst, een verlies voor alle partijen.¹¹ Het doel is om de partijen die profiteren van het geweld de voordelen van vrede te doen inzien en *niet*, zoals Keen¹² beweert, hen voordelen te schenken in een tot stand gebrachte vrede. Dit zal immers een calculatieve rationaliteit teweegbrengen waarbij de partijen overwogen om eventueel opnieuw geweld aan te wenden.

Om destructief conflict te vermijden zal conflictpreventie noodzakelijk zijn: nl. in het vinden van een andere weg voor de oplossing van het conflict dan de gewelddadige. Het voorkomen van destructieve conflicten is echter niet voldoende. Het is ook nodig om een duurzame vrede op te bouwen (zie ook 1.2.1.). Om gewelddadige conflicten te vermijden moet men dus nagaan hoe geschillen het best opgelost kunnen worden. Enerzijds moeten de conflicten uit het verleden opgelost worden, omdat die al te vaak conflicten in het heden of de toekomst voeden.¹³ Anderzijds is het ook noodzakelijk om huidige en toekomstige conflicten op een gepaste, constructieve manier te kanaliseren.

In wat volgt onderzoeken we hoe we conflictpreventie moeten verstaan (1.2.1.). Daarna worden de twee taken van conflictpreventie beschreven, nl. operationele (1.2.2.) en structurele (1.2.3.) conflictpreventie. Deze beide vormen linken we opnieuw aan elkaar, aangevuld met de nodige opmerkingen (1.2.4.).

1.2.1. Conflictpreventie als concept

Eerst omschrijven we conflictpreventie als concept (1.2.1.1.). Daarna geven we een historisch overzicht van de ontwikkeling van de term in het domein van conflictstudies (1.2.1.2.).

¹¹ *ibid.*, 109.

¹² D. KEEN, "The economic functions of violence in civil wars" in *Adelphi Paper*, Oxford, Oxford University Press, (1998), 320, pp. 73-74.

¹³ A. K. TALENTINO, "Evaluating success and failure: Conflict prevention in Cambodia and Bosnia" in D. CARMENT en A. SCHNABEL (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 70-71.

1.2.1.1. Omschrijving van conflictpreventie

Eerst en vooral moet duidelijk gemaakt worden dat conflictpreventie een *dynamisch* concept is.¹⁴ Ze kunnen dus hun nut bewijzen in alle fasen van het conflict, niet enkel vóór de escalatie van het conflict. Conflictvoorkomende maatregelen worden in het hele continuüm van (de-)escalatieprocessen ingezet.¹⁵ Tevens is conflictpreventie mogelijk op alle niveaus: globaal, regionaal, nationaal, gemeenschappelijk en individueel.

De betekenis van conflictpreventie is het best te vatten wanneer men een blik werpt op haar taken. Conflictpreventie heeft nl. twee taken, een negatieve en een positieve.¹⁶ In de negatieve zin moet conflictpreventie ervoor zorgen dat een conflict niet escaleert of opnieuw opflakkert. Deze vorm wordt *operationele conflictpreventie* genoemd. De positieve taak van conflictpreventie is een duurzame vrede opbouwen in de conflictregio. De bedoeling is dat conflicten op een constructieve manier opgelost worden. Dit is het domein van de *structurele conflictpreventie*, ook wel vredesopbouw ('peacebuilding' in het Engels) genoemd. Deze twee taken zijn duidelijk te onderscheiden maar toch sterk met elkaar verbonden (zie 1.2.4.).¹⁷

Men kan denken dat conflictpreventie onmogelijk en bijgevolg overbodig is. Een vergelijking met gezondheidszorg kan deze pessimistische visie echter weerleggen.¹⁸ Veertig jaar geleden wisten we niet hoe bepaalde aandoeningen (o.a. longkanker of ziektes aan hart en bloedvaten) ontstonden, noch hoe bepaald gedrag (zoals roken of ongezonde voeding) tot een hogere kans op deze ziektes bijdroeg. Door de toenemende kennis tijdens de laatste decennia in (preventieve) gezondheidszorg ontdekken we sneller de signalen die het lichaam uitzendt om ons te waarschuwen voor een dergelijke ziekte. Hierdoor moeten we niet meer wachten op het uitbreken van de ziekte om ze te lijf te gaan, hoewel we nog steeds niet alle oorzaken kennen die leiden tot deze ziektes. Zo is het ook bij het vermijden van conflicten. We

¹⁴ S. WERTHES, "Krisenprävention durch transnationale Zivilgesellschaft und internationale Organisationen" in E. JAHN, S. FISCHER en A. SAHM (eds.), *Die Zukunft des Friedens – Band 2: Die Friedens- und Konfliktforschung aus der Perspektive der jüngeren Generationen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, 453.

¹⁵ V. MATTHIES, *o.c.*, 33.

¹⁶ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 188.

¹⁷ S. WERTHES, *l.c.*, 454.

¹⁸ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, New York, Carnegie Corporation, 1997, 8-9. [04.01.2007, Woodrow Wilson International Center for Scholars: <http://www.wilsoncenter.org/>].

begrijpen nog steeds niet volledig welke factoren aan de basis liggen van conflicten, maar we weten genoeg om bepaalde tekens van ontluikend conflict op te sporen. Daardoor kunnen we efficiënte maatregelen treffen om te voorkomen dat spanning tussen partijen uitmondt in een gewapend conflict.¹⁹

Conflictpreventie is geen wondermiddel. Men moet kunnen erkennen dat men het best mogelijke gedaan heeft, d.i. rekening houdend met grenzen en moeilijkheden en met kansen en mogelijkheden.²⁰ Preventief handelen hangt immers niet enkel af van de politieke wil en deskundigheid, maar ook van de omstandigheden, de context en de plaats van het conflict.

Veel leed en moeite kan echter gespaard worden wanneer er een ‘cultuur van preventie’ zou heersen i.p.v. een cultuur van reactie.²¹ Concreet vertaalt dit zich onder meer in preventieve criteria die zich in de politieke en bureaucratische routine nestelen.²² Van politieke beslissingnemers en andere relevante actoren wordt dus een andere denk- en handelwijze verwacht. Volgens voormalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan zijn er echter drie hindernissen die een ‘cultuur van preventie’ (in tegenstelling tot een ‘cultuur van reactie’) in de weg staan.²³ Ten eerste moeten de kosten in het heden betaald worden, terwijl de baten pas in een vage toekomst liggen. Ten tweede wordt preventie vaak in stilte bedreven, zonder dat men gemotiveerd wordt door ‘het grote, zichtbare succes’. Ten laatste moeten instellingen en organisaties samenwerken, gezien de hoge complexiteit van conflicten. Zowel op internationaal als op nationaal niveau is dit vaak problematisch. Bovenal bestaat er een wijdverbreide scepsis in de politiek en in de publieke opinie over de mogelijkheden van preventief ingrijpen.²⁴ Uitspraken die voorkomend handelen promoten worden afgedaan als idealistisch, solidaristisch en naïef-optimistisch. Nochtans is conflictpreventie een morele plicht voor de huidige wereld. De argumenten hiervoor zijn meestal humanitair en/of moraalethisch van aard, nl. menselijk leed vermijden. Toch zijn er ook zogenaamde “hardere” argumenten te

¹⁹ Hier moet nogmaals duidelijk gemaakt worden dat deze ziektes analogieën zijn met het destructief oplossen van conflicten, niet met conflicten in se. Het is immers niet zo dat conflictpreventie conflicten überhaupt wil voorkomen, want die hebben een functie in de samenleving.

²⁰ V. MATTHIES, *o.c.*, 127.

²¹ X., *Report of the Secretary General on the work of the Organization – Supplement No. 1 (A/54/1)*, New York, Algemene Vergadering Verenigde Naties, 1999, pp. 4-7. [23.01.2007, United Nations Documentation Centre: <http://www.un.org/documents/>].

²² V. MATTHIES, *o.c.*, 128.

²³ *ibid.*, 10.

²⁴ *ibid.*, 10-11.

vinden. De kosten van preventie zijn nl. op verschillende vlakken veel lager dan die van een reactief optreden. Politiek gezien is voorkomen verstandiger aangezien preventie efficiënter is als reactie en op die manier de geloofwaardigheid van de internationale solidariteit hoog gehouden kan worden. Niet enkel zijn de directe financiële kosten van preventie beduidend lager, ook kosten die niet direct economisch te noemen zijn, vallen lager uit. Preventie vermijdt immers bijkomende negatieve gevolgen van geweld, zoals het aantal vluchtelingen en ‘Internally Displaced Persons’ (IDP’s), economische roofbouw, psychologische trauma’s onder de bevolking en verhoogde criminaliteit.²⁵

1.2.1.2. Geschiedenis van het concept conflictpreventie

Om de huidige invulling van conflictpreventie correct te begrijpen dienen we de recente geschiedenis van dit complexe concept van naderbij te bekijken. Conflictpreventie begon in de jaren vijftig van de vorige eeuw.²⁶ Het beleid van de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties Dag Hammarskjöld was erop gericht om de twee grootmachten van de Koude Oorlog uit de conflicten in de periferie te houden. Door de hulp van ofwel de Verenigde Staten ofwel de Sovjet-Unie dreigden deze conflicten te escaleren of langer aan te slepen. Om dit te vermijden installeerden de Verenigde Naties een neutrale macht tussen de twee strijdende staten. Deze vorm van preventie richtte zich vooral op het voorkomen van de horizontale escalatie van het conflict, nl. voorkomen dat het conflict zich uitbreidde over de grenzen of naar een groter deel van de bevolking.²⁷ Om de verticale escalatie te vermijden werden minder inspanningen geleverd tijdens deze periode. Als een conflict verticaal escaleert, duidt dit op een kwalitatieve toename van het geweld; d.w.z. andere, diepere vormen van geweld, die voordien nog niet toegepast werden, worden aangewend.²⁸ Dit soort middelen wordt preventieve actie

²⁵ *ibid.*, 23-26.

²⁶ R. VÄYRYNEN, “Challenges to preventive action: The cases of Kosovo and Macedonia” in D. CARMENT en A. SCHNABEL (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 47-48.

²⁷ *ibid.*, 47-50.

²⁸ Ter verduidelijking, de apartheid in Zuid-Afrika als een voorbeeld van verticale escalatie: de overgang van het de facto uitsluiten van zogenaamde zwarten en kleurlingen naar het aannemen van wetten die bepaalde beroepen voorbehouden voor blanken.

genoemd.²⁹ Het gaat samen met diplomatieke inspanningen om de partijen af te raden het conflict op een gewelddadige manier te beslechten. Deze vorm van conflictpreventie werd gedurende de ganse Koude Oorlog toegepast, vooral door VN. Tijdens deze periode had deze echter weinig slagkracht. Deze middelen werden ook nog verder gezet tijdens de jaren negentig, en zelfs tot op vandaag.³⁰

Tijdens de jaren negentig ontstond er een vernieuwde interesse voor conflictpreventie, maar dan in de ruimere zin van het concept. De redenen hiervoor zijn divers.³¹ Om te beginnen kon de wereld de gebeurtenissen in o.a. Joegoslavië, Somalië, Rwanda, Congo en Liberia op de voet volgen via de media. De verhoogde interesse voor conflictpreventie is een reactie op het jammerlijk *falen van de internationale gemeenschap* in deze zichtbaar geworden conflictgebieden. Dit manifesteert zich onder andere in vele wetenschappelijke publicaties die vanaf midden jaren negentig gepubliceerd worden.³²

Met het toenemende onderzoek naar conflicten werd het duidelijk dat een *reactieve-curatieve* omgang met conflicten onmenselijk, politiek inefficiënt en duur is. Men ging dus op zoek naar manieren om destructieve conflicten te vermijden.

Na het verdwijnen van de bipolaire wereld nam het aantal conflicten tussen staten af. Daarmee viel ook de relevantie van het *klassieke veiligheidsdenken* weg. Het oorlogsbeeld dat hiermee gepaard ging (o.a. statelijke opposenten, strikt militaire strategieën), verdween. Statelijke politiek alleen bleek niet opgewassen tegen de interne en maatschappelijke conflicten die aan de orde van de dag waren. Hierdoor nam de betekenis van internationale organisaties en niet-statale actoren toe. Deze evolutie maakte echter duidelijk dat de concepten die tot dan toe gebruikt werden, tekortschoten om een coherent en gecoördineerd beleid aan de verschillende actoren in conflictpreventie voor te leggen.

Ook uit de *ervaringen* van medewerkers in de ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp bleek dat er opnieuw moest nagedacht worden over conflicten. Wie in deze domeinen werkzaam was, voelde zich al te vaak in de rol van 'hersteller van de oorlogsschade' geduwd.

²⁹ R. VÄYRYNEN, *l.c.*, 63.

³⁰ Een voorbeeld hiervan zijn de versterkingen voor de 'peacekeeping forces' van UNIFIL na de heropleving van het conflict tussen Israël en Libanon in 2006.

³¹ S. WERTHES, *l.c.*, 451-452.

³² Een belangrijk impuls tot het debat over preventie van conflicten kwam er met het rapport 'An Agenda for Peace' uit 1992 van de toen pas aangestelde VN-secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali.

Het einde van de Koude Oorlog zorgde ook op een andere manier voor een beter begrip van conflictpreventie, nl. voor een gezondere verhouding tussen veiligheid en ontwikkeling, én voor een bredere invulling van het begrip ‘veiligheid’.³³ In het Koude-Oorlogdenken werd *socio-economische ontwikkeling*, i.e. ontwikkeling die zich richt op de basisbehoeften van de mens, gezien als het soevereine domein van de nationale staat. Dit werd ondersteund door de Bretton-Woodsinstellingen³⁴ en door de gespecialiseerde, socio-economische programma’s en organen van de Verenigde Naties.³⁵ Ontwikkelingshulp zou hiertoe bijdragen. *Vrede en veiligheid* aan de andere kant werd heel eng gedefinieerd als territoriale veiligheid en soevereiniteit van de nationale staat. Het leeuwendeel van de financiële en politieke middelen en inspanningen werd voor dit doel ingezet, en dit ten koste van socio-economische ontwikkeling. Dit bereik werd vooral het toneel van de NAVO en het Warschaupact. In dit licht speelde de VN slechts een kleine rol.

In het begin van de jaren negentig, met de implosie van het communistische blok, werd in vele landen de chaos zichtbaar. Dit stond in schril contrast met de verwachte vrede die na het in elkaar vallen van de bipolaire wereld voorzien was. Dit leidde onherroepelijk tot het her-denken van de internationale verantwoordelijkheden. Zo opende het einde van de Koude Oorlog een ‘*window of opportunity*’ voor een nieuwe definitie van ontwikkeling en veiligheid.³⁶

Hier werd het concept vredesopbouw (‘*peacebuilding*’) opgevoerd, ook wel structurele conflictpreventie genoemd (zie 1.2.3.). Het zou de oorzaken van destructief conflict aanpakken, aangezien vredesopbouw op het knooppunt van ontwikkeling en veiligheid ligt. Hierbij moet opgemerkt worden dat niet elke ontwikkeling tot veiligheid bijdraagt. Omgekeerd, ook niet elke veiligheidsthema heeft afsplitsingen naar ontwikkeling, maar waar beide samenkomen is er plaats voor vredesopbouw.³⁷

³³ N. TSCHIRGI, *Peacebuilding as the link between security and development: Is the window of opportunity closing?*, New York, International Peace Academy, 2003, 1-2. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

³⁴ Deze instellingen waren vooral het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Internationale Bank voor Heropbouw en Ontwikkeling (IBRD), de zogenaamde ‘Wereldbank’.

³⁵ Een voorbeeld van zo’n VN-programma is het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP).

³⁶ N. TSCHIRGI, *o.c.*, 2. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

³⁷ *ibid.*, 2. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

Na de Koude Oorlog zijn de conflicten minder het gevolg van machtsverhoudingen tussen staten, maar eerder van slecht bestuur, etnische en/of religieuze spanningen en structurele ongelijkheden. Deze gronden zijn alle thema's van ontwikkeling. De doctrines, strategieën en instituties uit de Koude Oorlog zijn in dit geval niet langer geldig. Nieuwe strategieën zijn nodig om op deze crises te reageren. Dit zijn complexe humanitaire crises waaronder droogte, armoede, HIV/AIDS; spill-over-effecten van intrastatelijke conflicten; de activiteiten van niet-staatelijke actoren of wereldwijde criminele of buitenwettelijke actoren of netwerken die conflicten aanwakkeren door hun controle over wapens, drugs, geld of illegale handel. Dit is de nieuwe agenda van conflictpreventie.³⁸ De (internationale) reactie hierop was verdeeld, ad hoc en incrementeel. Maar achteraf kan gezegd worden dat enkele essentiële zaken zijn verwezenlijkt, zowel op internationaal als nationaal niveau, door o.a. de brede definiëring van veiligheid als menselijke veiligheid.^{39,40}

Met de inval in Afghanistan als reactie op de aanslagen van 11 september 2001 en de oorlog in Irak sinds 2003 kwamen deze ontwikkelingen in verband met conflictpreventie op de helling te staan.⁴¹ Vele landen, in het bijzonder de Verenigde Staten, zijn teruggekeerd naar de staatscentrische concepten van veiligheid. Hierdoor komen menselijke veiligheid (d.i. veiligheid in de brede zin) en structurele conflictpreventie op de achtergrond te staan. De lessen uit de jaren 1990 beweren echter niet dat nationale (staatscentrische) veiligheid onbelangrijk is.⁴² Wel bleek in de jaren na de Koude Oorlog dat de nieuwe problemen waar de internationale gemeenschap mee kampt, niet louter kunnen beantwoord worden m.b.v. een enge definitie van veiligheid. Uit de jaren negentig kon de les getrokken worden dat het veiligheidsconcept uitgebreid moest worden.

³⁸ Hier speelt globalisatie een rol. De lokale problemen kunnen vanaf nu in globaal perspectief geplaatst worden: de lokale gevolgen van globale beslissingen en instituties.

³⁹ Menselijke veiligheid bestaat volgens de Verenigde Naties (1994) uit: economische veiligheid (vrij van armoede), voedselveiligheid (toegang tot voedsel), veiligheid op het vlak van gezondheid (toegang tot verzorging en bescherming tegen ziektes), veiligheid op het vlak van het milieu (bescherming tegen natuurlijke gevaren), persoonlijke veiligheid (fysiek geweld tegen het individu), gemeenschappelijke veiligheid (overleving en bescherming van culturen en hun tradities) en politieke veiligheid (uitoefenen van burgerlijke en politieke rechten, en vrijheid van politieke onderdrukking).

⁴⁰ X., *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1994, p. 22-33. [27.01.2007, United Nations Development Programme: <http://www.undp.org/>].

⁴¹ N. TSCHIRGI, *o.c.*, 10. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

⁴² Zie hiertoe het belang van het vermijden van 'failed states'. Dit zijn staten waar de overheid de veiligheid niet kan garanderen in (bepaalde delen van) haar territorium. Het meest duidelijke voorbeeld is Somalië, maar ook Soedan wordt vaak omschreven als een 'failed state'.

Om aan het vernieuwde veiligheidsconcept te beantwoorden zijn geïntegreerde en langetermijnstrategieën nodig. Maar in Afghanistan en Irak verdringen de militaire strategieën de efficiënte strategieën voor structurele conflictpreventie. Anders gezegd, de bedreiging van terrorisme wordt hoofdzakelijk door een militaire bril bekeken.⁴³ Deze enge visies op de nieuwe problemen van de 21^{ste} eeuw betekenen een grove mischatting. Een van de meest bedreigende gevolgen van deze hernieuwde focus op staatscentrische veiligheid is de bereidheid van de Verenigde Staten en andere landen om moeilijk verworven bijdragen tot mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat, op te geven.⁴⁴

1.2.2. Operationele conflictpreventie

In dit onderdeel belichten we de negatieve taak van conflictpreventie. We bekijken achtereenvolgens de doelstellingen (1.2.2.1.) en de middelen (1.2.2.2.) van operationele preventie. In het volgende punt (1.2.3.) maken we een analoge analyse voor structurele conflictpreventie.

1.2.2.1. Doelstellingen van operationele conflictpreventie

De doelstellingen van operationele conflictpreventie zijn, ten eerste, (de escalatie van) destructief conflict verhinderen en, ten tweede, veiligheid zo ruim mogelijk creëren. De doelstellingen richten zich op de korte tot middellange termijn en leiden, in vergelijking met structurele preventie, tot een directer resultaat.⁴⁵

Operationele preventie steunt op vroegtijdig engagement dat weloverwogen ontwikkeld is om te helpen de voorwaarden te creëren waarmee verantwoordelijke leiders de problemen kunnen oplossen die kunnen leiden tot een crisis. Het doel van operationele preventie is duidelijk. De preventiemaatregelen zijn op zich niet voldoende om het geweld voor altijd te stoppen, maar ze kunnen de nodige politieke

⁴³ Voor een duidelijke uitleg van de verkeerde aanpak van terrorisme: N. TSCHIRGI, *o.c.*, 11.

[18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

⁴⁴ N. TSCHIRGI, *o.c.*, 11. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

⁴⁵ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 127.

ruimte en tijd creëren om andere, constructieve manieren te vinden om conflicten (zowel in verleden, heden als toekomst) op te lossen.⁴⁶ Deze andere manieren zijn onderwerp van de doelstellingen van structurele preventie (zie hiervoor 1.2.3.1.).

1.2.2.2. Middelen van operationele conflictpreventie

Enkele middelen die van belang zijn binnen operationele conflictpreventie, zijn: vroegtijdige waarschuwing, vroegtijdig handelen, preventieve diplomatie, (multifunctionele) vredestroepen, diplomatieke of economische maatregelen (bv. sancties, aansporingen), dwangmaatregelen. Een uitwerking van elk van de middelen zou ons te ver leiden: alle zijn immers het onderwerp van uitgebreid onderzoek binnen de conflictstudies.⁴⁷ Wij beperken ons hier tot een korte omschrijving van enkele middelen, met relevante discussies binnen dit bereik van conflictpreventie.

Bij deze lijst van middelen van operationele preventie moet opgemerkt worden dat deze allerm minst volledig is. Conflictpreventie is immers dynamisch. De middelen kunnen wijzigen terwijl men de doelstellingen probeert te bereiken. Voor alle middelen geldt dat ze gevoelig moeten zijn voor de cultuur van de samenleving waarin ze toegepast worden.⁴⁸ Conflicten hebben immers universele gelijkenissen, maar elk conflict heeft haar eigen bijzonderheden. Aan deze verscheidenheid kan men beantwoorden door de middelen van conflictpreventie aan te passen.

Een van de veel geciteerde middelen van operationele conflictpreventie is vroegtijdige waarschuwing ('early warning' in het Engels). Het duidt op het systematisch verzamelen en analyseren van informatie uit crisisgebieden, met als doel (a) te anticiperen op het escaleren van een conflict; (b) strategieën te ontwikkelen als antwoord op de crisis; (c) het voorstellen van opties aan relevante kritische actoren om hen te helpen bij het nemen van beslissingen.⁴⁹ Kernprobleem

⁴⁶ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *o.c.*, 40. [04.01.2007, Woodrow Wilson International Center for Scholars: <http://www.wilsoncenter.org/>].

⁴⁷ Bijvoorbeeld: M. S. LUND, *Preventing Violent Conflicts, A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1996, 221 p.

⁴⁸ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 115.

⁴⁹ A. P. SCHMID, *Abridged Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*, Londen, Forum on Early Warning and Early Response, 1998, 13. [07.01.2007, United Nations Development Fund for Women: <http://www.womenwarpeace.org/>].

van vroegtijdig waarschuwen is dus de juiste informatie op het juiste tijdstip aan de juiste personen doorgeven.⁵⁰

In de loop der jaren is de invulling van vroegtijdig waarschuwing verschoven. Ze gold eerst als een waarschuwing voor militaire bedreiging van de eigen interessen van individuele staten. Een belangrijk instrument hierbij was de geheime dienst van een staat. Later kwam daar de waarschuwing voor natuurrampen en catastrofes die mede door de mens in de hand gewerkt werden, zoals overstromingen, nucleaire neerslag, epidemieën, hongersnoden. Zo werden o.a. waarschuwingsmechanismen in het kader van het Wereldvoedselprogramma van de VN (WFP) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) ontworpen. Sedert de jaren 1980 begonnen de Verenigde Naties mechanismen te ontwikkelen om te waarschuwen voor politiek-humanitaire crises. Hiertoe kreeg de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) een sterke rol toebedeeld.⁵¹ Meer en meer begonnen niet-gouvernementele organisaties, wetenschappelijke instellingen en nationale regeringen versterkt samen te werken op dit vlak, zowel onder elkaar als met de internationale organisaties. De toenemende kennis in de informatietechnologie sinds het midden van de jaren tachtig stimuleerde deze evolutie. Een sprekend voorbeeld van deze samenwerking is het 'Forum on Early Warning and Early Response' (FEWER), een internationaal netwerk van ngo's, wetenschappelijke instituten en nationale regeringen die een sterkere synergie in samenwerking en communicatie over conflicten voorop stelt.

Vroegtijdig waarschuwen is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om conflicten te voorkomen.⁵² Het centrale probleem voor conflictpreventie ligt immers in de verbinding tussen wetenschappelijke analyse, politieke beoordeling en politieke actie. De omzetting van de theorie (verzamelen en analyseren van informatie) in de praktijk (politiek vroegtijdig handelen) is dus noodzakelijk.

Dit vroegtijdig handelen is een concept met een brede invulling. Het meest zichtbare zijn natuurlijk de *vredestroepen*, meestal onder de vlag van een of andere internationale organisatie. Deze 'troepen' vervullen niet enkel militaire taken. Vaker gaan deze vredestroepen zich ook inlaten met andere taken, die civiel of bestuurlijk

⁵⁰ V. MATTHIES, *o.c.*, 48.

⁵¹ *ibid.*, 44.

⁵² *ibid.*, 52.

van aard zijn.⁵³ Om escalatie van een destructief conflict tegen te gaan, worden soms aansporings- en dwangmaatregelen⁵⁴ genomen zodat de conflictpartijen sneller tot een oplossing van het conflict komen.

Minder zichtbaar en meestal voorafgaand aan de inzet van troepen is *preventieve diplomatie*. Dit zijn maatregelen die genomen worden om de ineenstorting van vredevolle condities te voorkomen.⁵⁵ Doel is de escalatie van bestaande spanningen naar geweld te verhinderen en verdere verspreiding van het geweld (zowel horizontaal als verticaal) in te dammen.⁵⁶ Dit kan o.a. door arbitrage of bemiddeling met de verschillende conflictactoren en andere belanghebbenden.

Er zijn – helaas – vele voorbeelden bekend waarbij wel op tijd werd gewaarschuwd of naar oplossingen werd gezocht, maar waarbij de daden achterwege bleven of rijkelijk te laat kwamen. Denken we hierbij aan Rwanda⁵⁷, en recent ook Darfoer. Dit noemt men de *kloof tussen vroegtijdig waarschuwen en handelen*. Voor deze kloof zijn verschillende verklaringsgronden.⁵⁸ Ten eerste kan er een communicatieprobleem zijn tussen de ‘vroegwaarschuwende’ en de bureaucratisch-politieke beslissingnemers. De problemen worden anders gepercipieerd of aanvaard, waardoor aangepaste preventie uitblijft. Tevens is er het gevaar van informatie-imperialisme vanuit de Westerse wereld. Daardoor wordt de informatie als waardegebondenheid en politiek afhankelijk aanzien. In tijden van hoogstaande informatie-uitwisseling is het probleem vaak een overdaad aan informatie (een zogenaamde ‘information overkill’). Wie uiteindelijk beslissingen moet nemen over het eventuele optreden tegen een destructief conflict, krijgt een overvloed van brede en ongestructureerde informatie over zich heen. Essentieel blijft nog altijd de kwaliteit van de informatie, eerder dan de kwantiteit. Wie de informatie doorspeelt, moet over het vermogen beschikken de gegevens correct te analyseren en te

⁵³ Zie hierbij bv. de ‘United Nations Transitional Administration in East Timor’ (UNTAET). Deze VN-missie nam tijdelijk (van oktober 1999 tot mei 2002) de administratie van het sinds 1999 onafhankelijke land Oost-Timor over.

⁵⁴ In negatieve zin spreken we van sancties (meestal diplomatiek of economisch), positief gezien zijn het aansporingen.

⁵⁵ A. P. SCHMID, *o.c.*, 22. [07.01.2007, United Nations Development Fund for Women: <http://www.womenwarpeace.org/>].

⁵⁶ Een voorbeeld van preventieve diplomatie waren de inspanningen voor bemiddeling tussen de Rwandese conflictpartijen die Tanzania en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) leverden tijdens de onderhandelingen voor de Arusha-akkoorden. Ondanks het dramatische verloop van het conflict werden deze inspanningen als positief beoordeeld door het ‘Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda’.

⁵⁷ X., *Report of the Secretary General on the work of the Organization – Supplement No. 1 (A/54/1)*, *o.c.*, p. 5. [23.01.2007, United Nations Documentation Centre: <http://www.un.org/documents/>].

⁵⁸ V. MATTHIES, *o.c.*, 59-63.

beoordelen. Toch kan men zich vragen stellen bij het voorspellend vermogen van de analyses van deze hoogst complexe, sociale fenomenen. Een bijkomend probleem is dat goed doordachte concepten ontbreken.⁵⁹ Dat leidt tot verschillende percepties door de verscheidene partijen. Hierdoor is het moeilijk een coherent preventiebeleid voorop te stellen.

Ten tweede is het tekort aan politieke wil de oorzaak van het niet-optreden na een waarschuwing. Aangezien het conflict nog niet geëscaleerd is, is een vroegtijdig optreden niet politiek aantrekkelijk. Immers, het succesvol voorkomen van conflicten is moeilijker openbaar te presenteren dan het (achteraf) succesvol bestrijden van het geweld. Ook na het uitbreken van het geweld durven beslissingnemers vaak te weinig verantwoordelijkheid nemen, aangezien het risico op mislukking reëel is.

Afhandeling van conflicten gebeurt vaker als het geweld reeds geluwd is.⁶⁰ Dat is immers makkelijker en succesrijker dan in preconflictsituaties. De redenen hiervoor zijn divers maar logisch. Eerst en vooral zijn de conflictpartijen vaker bereid om mee te werken na een strijd waarin ze veel verliezen leden. Ten tweede zorgt de continue stroom aan informatie – die voorhanden is op allerhande nieuws- en andere kanalen – voor groeiende publieke belangstelling en bewustwording voor “verre gebeurtenissen”. Tenslotte kan men een leger na een conflict instrumenteel aanvaardbaar inzetten en beschikt men over betrouwbare instrumenten en methodes (zoals noodhulp en instrumenten uit de ontwikkelingssamenwerking). Nochtans zijn de kosten van afhandeling vóór het uitbreken van het conflict noemenswaardig kleiner dan de kosten na de escalatie (zie ook 1.2.1.).

De kloof tussen waarschuwen en handelen kan echter gedicht worden.⁶¹ Daartoe moet de communicatie verbeterd worden: dit kan door de communicatielijnen te verankeren in instituties van staten en van internationale organisaties. Ook moeten de belangrijke politieke actoren meer verantwoordelijkheid, met de bijhorende risico's, durven nemen. Hier kan druk vanuit de openbare opinie (o.a. academici, media, politici, burgers, ngo's) toe bijdragen.

⁵⁹ S. WERTHES, *l.c.*, 456.

⁶⁰ V. MATTHIES, *o.c.*, 103-104.

⁶¹ *ibid.*, 63-66.

1.2.3. Structurele conflictpreventie

Dit deel behandelt de positieve taak van conflictpreventie; deze wordt structurele conflictpreventie, of ook vredesopbouw ('peacebuilding'), genoemd.⁶² Achtereenvolgens komen de doelstellingen (1.2.3.1.) en de middelen (1.2.3.2.) van deze vorm van preventief handelen aan bod.

Zoals gezegd (zie 1.2.) bestaat de uitdaging erin dat de samenleving haar voorbije, huidige en komende conflicten op een *constructieve* manier aanpakt. Dit is echter niet voldoende want als enkel manieren gevonden worden om destructieve conflicten op te lossen, kan dit tot een nieuw gewelddadig conflict of een heropleving leiden. Op dit manier zal de huidige structuur van de samenleving steeds blijven zoals die is. In vele gevallen is dit onaanvaardbaar, aangezien de conflicten in zulke samenlevingen wijzen op fundamenteel onrechtvaardige structuren. Daarom moeten ook gezocht worden naar de fundamentele *oorzaken* van de conflicten. Als deze basisoorzaken gevonden zijn, moeten deze – op een vreedzame en constructieve manier – gewijzigd worden.⁶³ Dit is echter een werk van lange adem; deze vorm van conflictpreventie wordt op de middellange tot lange termijn bedreven.

In deze omschrijving is de tweespalt tussen veiligheid (in de enge zin⁶⁴) en ontwikkeling te vinden (zie ook 1.2.1.1.).⁶⁵ Enerzijds kunnen vrede en veiligheid tot stand komen met behulp van operationele conflictpreventie. Ontwikkeling anderzijds moet zorgen voor een meer rechtvaardige samenleving. Dit is het bereik van de structurele conflictpreventie, die zich richt op de eventuele onrechtvaardige grondoorzaken van conflict in een bepaalde samenleving. Het gaat uit van de veronderstelling dat menselijke veiligheid (zie 1.2.1.2.), goed bestuur (zie 1.2.3.2.), rechtvaardige ontwikkeling en respect voor mensenrechten met elkaar verbonden zijn en wederzijds versterken.⁶⁶ Een kritiek die hierop inspeelt stelt dat de tijdhorizon van deze vorm van preventie te breed is en dat ze te veel thema's in zich opneemt.⁶⁷

⁶² Net als operationele conflictpreventie krijgt structurele preventie of vredesopbouw in conflictstudies nog verschillende namen, met een telkens (licht) verschillende betekenis: structuurgeoriënteerde, diepe, algemene of continue conflictpreventie.

⁶³ Dit betekent dus geen revolutie: V. MATTHIES, *o.c.*, 30-31.

⁶⁴ Veiligheid in de enge zin verwijst naar de enge interpretatie van geweld (zie 1.1.). Als een individu veilig is (in de enge zin), wordt hij/zij niet (on)rechtstreeks fysiek bedreigd.

⁶⁵ N. TSCHIRGI, *o.c.*, 1. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].

⁶⁶ X., *Report of the Secretary General on the work of the Organization – Supplement No. 1 (A/54/1)*, *o.c.*, p. 5. [23.01.2007, United Nations Documentation Centre: <http://www.un.org/documents/>].

⁶⁷ V. MATTHIES, *o.c.*, 41.

1.2.3.1. Doelstellingen van structurele conflictpreventie

Doelstellingen van structurele conflictpreventie zijn enerzijds de basisoorzaken van het destructief conflict wegnemen en anderzijds structuren opbouwen waarmee conflicten constructief aangepakt kunnen worden.⁶⁸

Door deze tweevoudige aanpak hervormt structurele conflictpreventie de onrechtvaardige verhoudingen in de samenleving op een constructieve manier.⁶⁹ Binnen de crisissamenleving is blijvende succesvolle preventie noodzakelijk die de belangen van alle partijen respecteert. De externe vredesmaatregelen moeten in de eerste plaats de interne krachten bijstaan die zich actief inzetten voor een rechtvaardige behandeling van iedereen in de samenleving. Ook al is de externe hulp vaak noodzakelijk (niet in het minst financieel)⁷⁰, het is niet wenselijk dat ze zelf 'haar' oplossing opdringt. Dit is de centrale vredespolitieke gedachte achter structurele preventie, die in de literatuur vaak met 'empowerment' wordt aangeduid.⁷¹ 'Empowerment' betekent dat men het conflict door een andere lens dan de eigen ziet, nl. door die van de conflictsamenleving zelf. Hierbij worden de mensen in de conflictsamenleving *niet* als 'het probleem' aanzien en de externe oplossing *niet* als 'het juiste antwoord' op dit conflict. De verandering van de samenleving op zich wordt als doel gezien. Binnen dit kader wordt dit bereikt door de mensen en de middelen in deze samenleving te betrekken, te respecteren en te stimuleren.⁷²

Het complexe proces van structurele conflictpreventie brengt onherroepelijk problemen met zich mee en zorgt vaak voor tekorten in bepaalde domeinen.⁷³ Zo is het vaak onduidelijk welke stappen wanneer moeten gezet worden aangezien vele conflicten asymmetrisch zijn en ruimtelijk erg gedifferentieerd. Ten tweede is structurele preventie een uiterst politiek proces, al wordt het vaak niet als dusdanig ingeschat. Geen enkele maatregel is immers neutraal in haar uitwerkingen en effecten. Vaak brengt dit spanningen mee tussen de doelstellingen op korte en lange termijn (zie hiervoor 1.2.4.). Een derde probleem is dat de actoren die reeds de macht

⁶⁸ T. NEETHLING, "The security-development nexus and the imperative of peacebuilding with special reference to the African context" in *African Journal on Conflict Resolution*, 5, (2005), 1, p. 40. [18.11.2006, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes: <http://www.accord.org.za/>].

⁶⁹ A. K. TALENTINO, *l.c.*, 71-72.

⁷⁰ V. MATTHIES, *o.c.*, 105-106.

⁷¹ Voor kritiek op het concept 'empowerment', zie 1.2.4.

⁷² H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 58.

⁷³ V. MATTHIES, *o.c.*, 106-109.

in handen hebben, te vaak bevoordeeld worden (zie ook 1.2.4.). Zij zijn immers makkelijker te bereiken en hebben meer invloed. Dit noemt men de vredespolitieke bias. Vredesopbouw is een werk van lange adem. Meestal ligt de gegeven termijn tussen twee en vijf jaar. Dit is te eng; vredesopbouw is een werk van generaties. Tenslotte kan het zijn dat de aanwezigheid van internationale organisaties overweldigend is. Dit kan verstikkend werken op de ontwikkelingen binnen de samenlevingen zelf.

1.2.3.2. Middelen van structurele conflictpreventie

De beide doelstellingen van structurele conflictpreventie (zie 1.2.3.1.) kunnen bereikt worden door de vermogens van belangrijke constructieve actoren te versterken, d.i. ‘conflict management capacity building’. Dit moet gebeuren op verschillende niveaus: lokaal, binnen staten, regionaal en internationaal.⁷⁴ Hiervoor zijn adequate politieke instituties nodig die op een rechtvaardige manier bestuurd worden. Daarnaast is er nood aan coherente sociale structuren en moeten alle groepen in de samenleving de kans krijgen om zich economisch en cultureel te ontwikkelen. Overkoepelend zijn hier aanvaarde sociale en legale normen nodig die deze instituties vredevol kunnen aanpassen in de gewenste richting. Dit kan het best samengevat worden in het concept goed bestuur (‘good governance’). In de praktijk bestaat goed bestuur volgens de Verenigde Naties uit het promoten van de rechtstaat, verdraagzaamheid tegenover minderheidsgroepen en oppositie, transparante politieke processen, een onafhankelijk juridisch apparaat, een onpartijdige politiemacht, een leger dat onder strenge controle van de bevolking staat, vrije pers, een levendig middenveld en zinvolle verkiezingen.⁷⁵

In het licht van goed bestuur moeten er dus instituties opgericht of versterkt worden om conflicten op te vangen. Belangrijk is dat die instituties aangepast moeten zijn aan de cultuur en haar gevoeligheden. Hierbij moet erover gewaakt worden dat deze instituties de interne actoren die een constructieve manier van afhandeling van conflicten voorstaan (de zogenaamde ‘preventors’), versterken en niet verzwakken.

⁷⁴ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 97.

⁷⁵ X., *Report of the Secretary General on the work of the Organization – Supplement No. 1 (A/54/1)*, *o.c.*, p. 6. [23.01.2007, United Nations Documentation Centre: <http://www.un.org/documents/>].

Zulke instituties zijn: effectieve gerechtshoven, onafhankelijke instituties (zoals politie, ambtelijk apparaat, media, ...), een krachtdadig middenveld, een politiek systeem om conflicten constructief aan te pakken, inspraak van de bevolking in besluitvorming en wetten om conflicten constructief aan te pakken (zoals: meerderheidsstemming, beslissingen met consensus, ...).⁷⁶

Naar analogie met operationele conflictpreventie kan men ook bij de structurele variant van een kloof tussen vroegtijdig waarschuwen en handelen spreken. Ondanks de toenemende kennis over de wereldproblemen en over de juiste oplossingsstrategieën, is er immers nog steeds een tekort aan daadkrachtig handelen op dat niveau.⁷⁷

1.2.4. Relatie tussen operationele en structurele conflictpreventie

Zoals uit het voorgaande mag blijken, zijn zowel de negatieve als de positieve taak van conflictpreventie noodzakelijk. Best worden deze twee taken holistisch aangepakt, als een totaalpakket of een dubbelstrategie.⁷⁸ Daarbij moeten nog meer dan voordien de aanvullingen en de overeenkomsten tussen de beide strategieën geïdentificeerd en geordend worden. Samen moeten ze in een stapsgewijze aanpak gegoten worden. Dit leidt ontegensprekelijk tot spanningen op de korte (operationeel) en de lange (structureel) termijn. Een voorbeeld hiervan zijn verkiezingen, die uiteindelijk hun steentje bijdragen aan de opbouw tot een democratische staatsstructuur (structureel doel). Op korte termijn zorgen die verkiezingen er echter voor dat de spanningen tussen groepen nog meer aangewakkerd worden.⁷⁹

Preventie is een holistische, alomvattende opgave voor alle actorgroepen (strijdende partijen, 'preventors', politici, middenveld⁸⁰, ...) alsook voor alle relevante politieke en handelingsvelden.⁸¹ Van grote relevantie voor

⁷⁶ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 113.

⁷⁷ V. MATTHIES, *o.c.*, 57-58.

⁷⁸ *ibid.*, 39-40.

⁷⁹ *ibid.*, 40.

⁸⁰ Hierbij moet opgemerkt worden dat deze middenveldactoren niet zo actief aanwezig zijn in de samenleving als dat in het Westen het geval is. In sommige Afrikaanse samenlevingen zijn deze helemaal niet aanwezig of precies weggeveegd wegens langdurig conflict of onderdrukking door de staat (zie ook onder 2.2.6.)

⁸¹ V. MATTHIES, *o.c.*, 91.

conflictpreventie zijn dus niet enkel de ‘usual suspects’ – buitenlandse, veiligheids- en ontwikkelingspolitiek – maar dus ook landbouw-, financiële, economische en milieupolitiek.

De tweedeling tussen operationele conflictpreventie en structurele conflictpreventie kan vergeleken worden met de klinische en ‘omgevings’-benadering van gezondheidszorg.⁸² Beide benaderingen zijn preventief van aard, toch zijn ze verschillend. De klinische gezondheidszorg enerzijds zorgt ervoor dat zieke personen niet hervallen. De ‘omgevingsbenadering’ probeert ziekte überhaupt te voorkomen door zich te richten op de omgevingsfactoren die een invloed hebben op gezonde personen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de hoge belastingen op sigaretten, waardoor het (ongezonde) roken onaantrekkelijk wordt. Het is hier duidelijk dat deze tweedeling niet exclusief is. Meer nog, beide vormen van gezondheidszorg zijn nodig opdat de samenleving zou kunnen voortbestaan. Dat is ook het geval voor de tweedeling operationele en structurele conflictpreventie.

Bij beide vormen van conflictpreventie moeten we het volgende opmerken. Bovenal moet conflictpreventie zich ervoor hoeden dat ze het conflict niet in de hand werkt. Hierbij kan verwezen worden naar een principe uit de internationale samenwerking, nl. ‘*Do no harm*’ (letterlijk: ‘doe geen kwaad’). Dit principe stelt dat de handelingen van humanitaire of ontwikkelingshulp geen schade mogen berokkenen aan de maatschappij of het milieu, rechtstreeks noch onrechtstreeks.⁸³ Dit geldt ook voor conflictpreventie: de voorkomende acties mogen het conflict niet in stand houden. Na de tsunami van 2004 bijvoorbeeld werd, door de overvloedige middelen voor heropbouw, de positie van de regering van Sri Lanka versterkt ten opzichte van haar tegenstanders.⁸⁴ Dit is dus een valkuil waarvan beide vormen van conflictpreventie zich bewust moeten zijn.

Ten tweede moet het conflict steeds door de ogen van de conflictueuze samenleving zelf gezien worden. Elementen uit die samenleving zoeken het best zelf naar een oplossing. Dit is de zogenaamde ‘*empowerment*’ waarvan hoger (2.3.1.) al sprake was. Het probleem echter met ‘*empowerment*’ is dat het zeer Westerse concepten impliceert, die vaak niet terug te vinden zijn in de gemeenschappen waarin

⁸² D. CARMENT en A. SCHNABEL, “Conflict prevention – taking stock” in D. CARMENT en A. SCHNABEL (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 14-15.

⁸³ T. PAFFENHOLZ, *l.c.*, p. 64. [08.11.2006, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].

⁸⁴ De tegenstanders zijn de ‘Liberation Tigers of Tamil Eelam’ (LTTE), beter bekend als de ‘Tamil Tijgers’.

de conflictpreventie wil ingrijpen. Dit zijn concepten zoals de staat en (de ontplooiing van) het zelf. Daarnaast verlangt 'empowerment' een diepe betrokkenheid met sociale gerechtigheid vanwege de mensen en middelen die in de samenleving actief zijn. Bovenal zijn dus legitimiteit, aanvaarding en vertrouwen nodig voor al deze hervormingen. Dit is echter een werk van lange adem.⁸⁵

Ten derde steunen de invullingen van conflictpreventie op de aanvaarding van de *maakbaarheid* van de samenleving. Dit is echter problematisch want daardoor wordt de samenleving in conflictpreventieve analyses als te sociaal-technisch beschouwd. De maatregelen voor preventie hebben te weinig voorspellende waarde. De processen van transformatie in samenlevingen laten zich te weinig van buiten beïnvloeden. Daarenboven hebben deze processen een conflictpotentieel in zich, aangezien ze een nieuwe verdeling van de macht betekenen. Het is de taak van conflictpreventie om deze processen in gepaste, constructieve banen te leiden.

Toch blijft de opgave van preventie, zowel op korte als op lange termijn, het verminderen en constructieve afhandeling van spanningspotentieel.⁸⁶ Hoewel conflictpreventie altijd controversieel zal zijn⁸⁷, is conflictpreventie beter voor alle partijen dan passiviteit vanwege de internationale gemeenschap.⁸⁸

1.3. Besluit

Conflicten zijn onontbeerlijk in een samenleving. Conflictpreventie wil, positief gezien, aansturen op een constructieve oplossing van conflict. Negatief geformuleerd voorkomt conflictpreventie de destructieve vormen van conflict. Deze respectievelijke structurele en operationele varianten vormen de twee-eenheid die conflictpreventie is.

⁸⁵ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 206-207.

⁸⁶ V. MATTHIES, *o.c.*, 126.

⁸⁷ Zie hiervoor o.a. het debat tussen Stedman en Lund (in: H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 114.).

⁸⁸ H. MIALL, O. RAMSBOTHAM en T. WOODHOUSE, *o.c.*, 113-114.

2. Ontstaan en werking van de Afrikaanse Unie

Het tweede hoofdstuk doorloopt eerst de verschillende fases die het pan-Afrikanisme, de pragmatische ideologie waarop de Afrikaanse Unie is gegrond, doorliep (2.1.). Daarna beschrijven we kort de belangrijkste institutionele organen van de AU (2.2.).

2.1. Ontstaan van de Afrikaanse Unie

2.1.1. Oorsprong van het pan-Afrikanisme

De Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) en later de Afrikaanse Unie (AU) vinden beide hun oorsprong in het pan-Afrikanisme.⁸⁹ Eerst volgt de uitleg van wat het pan-Afrikanisme inhoudt en daarna hoe dit begrip een rol speelde bij de oprichting van beide organisaties.

Het pan-Afrikanisme is een pragmatische ideologie die men bedacht heeft om een verklaring voor de onderontwikkeling van Afrika te vinden. Het continent is eeuwenlang uitgebuit. Door de vele hulp van buitenaf leeft de cultuur van afhankelijkheid nog steeds op het continent, zo stellen de pan-Afrikanisten. De Afrikanen hebben te lang vertrouwd op deze hulp en hebben daarom geen of te weinig inspanning geleverd om in de eigen capaciteiten te geloven. Pan-Afrikanisme is de erkenning dat de enige uitweg uit de existentiële, sociale en politieke crisis erin bestaat de solidariteit onder Afrikanen te bevorderen. Dialoog en debat zullen niet altijd tot een consensus leiden, maar er zal op zijn minst dialoog zijn onder Afrikanen over hoe ze de problemen zouden kunnen aanpakken. Want als de (voorstellen tot) oplossingen niet door Afrikanen geformuleerd zijn, dan kunnen die zelden in het belang van de Afrikanen spreken. Het doel van het pan-Afrikanisme is alle raciale, sociale, economische en politieke discriminatie van mensen van Afrikaanse afkomst te beëindigen, of ze nu op het continent wonen of in de diaspora.⁹⁰

⁸⁹ G. HARRIS, "Organization of African Unity" in *International Organizations Series*, Oxford, Clío Press, 1994, 7, ix-xi.

⁹⁰ T. MURITHI, *The African Union – Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Burlington, Ashgate, 2005, 2.

Het pan-Afrikanisme stamt uit het negentiende-eeuwse Amerika waar in 1816 de ‘American Colonization Society for the Establishment of Free Men of Color of the United States’ werd gevormd als antwoord op de vervreemding en de uitbuiting van Afro-Amerikanen. Het streefde naar de repatriëring van de bevrijde slaven. Dit leidde tot het ontstaan van Liberia als een vrije en soevereine staat in 1847. Toch beoogde de pan-Afrikaanse beweging, die aan kracht won bij de eeuwwisseling, het einde van het koloniaal systeem. De beweging verlangde het verdwijnen van de koloniale grenzen, die door de koloniale machten vaak willekeurig getekend waren op het Congres van Berlijn in 1885, en de vorming van een verenigd Afrika. Maar het was wachten op het einde van de Tweede Wereldoorlog tot een impuls tot zelfbeschikking op gang kwam in Afrika. De vraag naar politieke, economische en culturele zelfbeschikkingsrecht was een vloedgolf die de koloniale machten niet konden indammen.⁹¹

2.1.2. Eerste fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Pan-Afrikaans Congres

In het begin van de twintigste eeuw werd de drang naar zelfbeschikking geformaliseerd door een reeks van conferenties.⁹² Dit was de eerste van de drie fasen van institutionalisering van het pan-Afrikanisme. Daarna volgde verdere institutionalisering in de vorm van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (2.1.3.) en van de Afrikaanse Unie (2.1.4.).

Het reeds eeuwenoude eenheidsgevoel kreeg een institutionele vorm met het pan-Afrikaanse Congres, een reeks congressen die gehouden werden op het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. Uitgangspunt was vooral de uitbuiting, marginalisatie en onderdrukking van (afstammelingen van) Afrikanen ongedaan maken. Deze ideeën werden door Afrikaanse leiders aangenomen en aangepast om te mobiliseren tegen het kolonialisme.⁹³ De eerste fase ving, afhankelijk van de interpretatie, aan in 1893 met het ‘Congress on Africa’ in Chicago of bij de oprichting van de ‘African Association’ in Londen in 1897. In 1900 werd in

⁹¹ G. J. NALDI, *The Organisation of African Unity: An Analysis of its Role*, Londen, Mansell, 1999, 1-2.

⁹² G. HARRIS, *l.c.*, ix-xi.

⁹³ T. MURITHI, *o.c.*, 2.

Londen het eerste pan-Afrikaans Congres gehouden. Het wilde de eenheid onder alle mensen van Afrikaanse afkomst versterken en hun burgerlijke en politieke rechten beschermen. Pan-Afrikanisten in het begin van de 20^{ste} eeuw wilden bevrijding uit de klauwen van het kolonialisme en loskomen uit de intriges van de imperiale grootmachten.⁹⁴ De latere congressen, tussen 1919 en 1945, hadden gelijkaardige doelstellingen.

2.1.3. Tweede fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Organisatie van Afrikaanse Eenheid

De emancipatie van het Afrikaanse continent werd na de Tweede Wereldoorlog naar een hoger niveau getild die culmineerde in de oprichting van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid op 25 mei 1963. Hiermee werd de tweede fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme ingeluid. Deze organisatie wou het kolonialisme uitroeien, dat al sinds 1885 het continent overheerste. Door de – betwiste – traditie van samenwerking en solidariteit onder Afrikanen aan te wakkeren zou de sociale en economische zelfbeschikking van de Afrikaanse staten aangemoedigd worden.⁹⁵

Tijdens de naoorlogse onafhankelijkheidsstrijd werd het pan-Afrikanisme immers krachtiger. De pas onafhankelijke landen van het begin van de jaren 1960 namen dit ideaal van een gemeenschappelijke strijd tegen de overblijvende, door blanken gedomineerde gebieden over.⁹⁶ Er werden talrijke conferenties gehouden om de kolonies te bevrijden en om de banden tussen de Afrikaanse landen (verder) aan te halen. De pan-Afrikaanse elite was bang dat de dekolonisatie (zowel vrijwillig als onbewust) tot een ‘balkanisatie’ van Afrika zou leiden, d.w.z. grensdisputen en versplintering als gevolg van het stijgende chauvinisme. Men werd het eens over de nood om een echte identiteit te vormen tussen de niet te vergelijken gemeenschappen.

⁹⁴ De laatste restanten van het kolonialisme en racisme zijn uit het continent verdwenen sinds het einde van de apartheid in Zuid-Afrika in 1994. Dit was echter enkel het einde van het kolonialisme op fysieke wijze. Het kolonialisme is nog steeds niet verwijderd in haar economische vorm en in haar psychologische invloed.

⁹⁵ T. MURITHI, *o.c.*, 2-3.

⁹⁶ G. HARRIS, *l.c.*, ix-xi.

Het sterk stijgend aantal onafhankelijke staten in Afrika vanaf 1960 leidde tot vele regionale politieke en economische groeperingen, die echter geen blijvende politieke unies waren.⁹⁷ Ondanks het versterkte eenheidsgevoel kwam er verdeling in de pan-Afrikaanse beweging, wegens ideologische of persoonlijke tegenstellingen. Over het doel en de middelen bestonden duidelijke meningsverschillen die leidden tot het ontstaan van tegenstrijdige groepen.

Aan de ene kant was er de *radicale Casablancagroep* die pleitte voor een politieke eenmaking van het Afrikaanse continent, volgens federale traditie. Dit standpunt werd o.a. vertegenwoordigd door Kwame Nkrumah, Julius Nyerere en Gamal Abdel Nasser, de respectieve leiders van Ghana, Tanzania en Egypte. De *gematigden* aan de andere kant dreven het niet zo ver en verkozen om de 'illusie' van de nationale onafhankelijkheid te behouden. Hierdoor was de Organisatie van Afrikaanse Eenheid vanaf het begin machteloos in haar pogingen om het beleid van regeringen positief te beïnvloeden, om het interne gedrag van lidstaten te controleren en om schendingen van mensenrechten te voorkomen.⁹⁸ De *Brazzavillegroep* verdedigde een graduele aanpak voor de Afrikaanse eenheid en verkoos een losse associatie tussen staten. Uit deze groep ontstond later de *Monroviagroep* die politieke integratie verwierp. De groep benadrukte integendeel de soevereiniteit van de staten en de non-interventie in interne aangelegenheden. Het zocht eenheid van verwachtingen en van handelingen gebaseerd op Afrikaanse sociale solidariteit en politieke identiteit. De Monroviagroep wou vooral samenwerking op economisch, cultureel, wetenschappelijk en technisch vlak.⁹⁹

Dertig staten waren vertegenwoordigd op de constitutieve vergadering in Addis Abeba in 1963, waar de argumenten voor en tegen federalisme de kop op staken. Uiteindelijk haalde de Monroviagroep het, met haar visie op Afrikaanse eenheid gebaseerd op samenwerking van soevereine staten. Het Charter van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid benadrukt dus de soevereine natuur van de lidstaten. Toch werd de Casablancagroep niet volledig genegeerd, aangezien het Charter haar visies op kolonialisme, apartheid en racisme reflecteert en aangezien het 'Liberation Committee' opgericht werd dat hulp voorzag voor nationale bevrijdingsgroepen. Het Charter was dus een compromisproduct waarin de doelstellingen van de

⁹⁷ G. J. NALDI, *o.c.*, 1-2.

⁹⁸ T. MURITHI, *o.c.*, 26.

⁹⁹ G. J. NALDI, *o.c.*, 1-2.

Monroviagroep primeerden.¹⁰⁰ Het was het meest haalbare resultaat in die tijd. Het gevolg was dat de organisatie gebaseerd werd op de kleinste gemene deler in plaats van op de hoge verwachtingen van de Afrikaanse visionairen van die tijd. Het erkende zonder slag of stoot de grenzen die de kolonialen trokken in de vorige eeuw en legde de soevereiniteit eerder bij de regering van een staat dan bij de bevolking.¹⁰¹

De pan-Afrikaanse organisatie stelde in 1981 het Afrikaanse Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Volkeren¹⁰² in als een wettelijk instrument. Dit leidde tot de oprichting van een mensenrechtencommissie ('Commission on Human and People's Rights') als orgaan van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Na de woorden volgden echter weinig daden. De Afrikaanse regeringen, die beschikten over de dwanginstrumenten, respecteerden het Charter niet altijd. De effectieve uitvoering van het Charter kende dan ook grote moeilijkheden. Een coherent continentaal antwoord op het probleem van de verdediging van mensenrechten werd niet consequent doorgevoerd.¹⁰³

De machtspolitiek en de openlijke en verborgen interventies van de grootmachten van de Koude Oorlog ondermijnden systematisch de stabiliteit van de staten in Afrika.¹⁰⁴ Hierin ligt tevens de verklaring voor de hedendaagse instabiliteit in vele Afrikaanse samenlevingen. De Organisatie van Afrikaanse Eenheid kon niet optreden tegen de Afrikaanse regeringsleiders, die niet wilden of konden opkomen tegen hun bondgenoten (i.e. de bipolaire grootmachten VSA of USSR). De staatsmannen werden beschermd door het principe van non-interventie.¹⁰⁵

Door een gebrek aan unanimiteit trad de Organisatie van Afrikaanse Eenheid weinig doortastend op bij conflicten. Het enige wat de lidstaten verenigde was een passie om de door blanken gedomineerde gebieden te bevrijden. Maar door de onafhankelijkheid van de Portugese gebieden in de jaren 1970, van Zimbabwe in 1980 en van Namibië in 1990 en van Zuid-Afrika's geweldloze overgang in 1994, werkte het probleem van het kolonialisme minder bindend. In Zuid-Afrika werd er meer naar de Verenigde Naties gekeken als vredesmacht dan naar de OAE. Een rol als 'peacekeeper' voor de OAE bleef een serieuze optie voor de jaarlijkse bijeenkomst van de jaarlijkse top in 1993. Maar pogingen om een 'High Command'

¹⁰⁰ G. J. NALDI, *o.c.*, 1-2.

¹⁰¹ T. MURITHI, *o.c.*, 27.

¹⁰² 'African Charter on Human and Peoples' Rights' in het Engels.

¹⁰³ T. MURITHI, *o.c.*, 28.

¹⁰⁴ *ibid.*, 28-29.

¹⁰⁵ Het principe van non-interventie is o.a. te vinden in art. 2 VN-Handvest en art. 3 OAE-Charter.

– een soort continentale vredesmacht – op te richten, bleven falen. Daarnaast veranderden de klemtonen naargelang de desastreuze economische toestand van het continent prominenter op de agenda van Afrika kwam te staan. Hieruit volgden verschillende aanzetten tot oplossingen, zoals ‘Lagos Plan of Action’ (1980) en ‘Africa Priority Programme for Economic Recovery’ (1986-1990).¹⁰⁶

De Organisatie van Afrikaanse Eenheid was een associatie van staten die ver verwijderd was van een federatie en die qua principes en instellingen zelfs nauwelijks op een confederatie van staten leek. Het was eerder een kader of een forum waar Afrikanen elkaar beter leerden kennen en een gevoel van solidariteit voor hun lot ontwikkelden. Het was de enige plaats waar dit mogelijk was, aangezien Afrika dreigde (en nog steeds dreigt) te “balkaniseren” (zie hoger).¹⁰⁷ Dit richt ons tot een andere merkwaardigheid: tijdens de Koude Oorlog werden, zoals eerder vermeld, veel regionale en ideologische allianties gevormd in Afrika. Het is opmerkelijk dat slechts drie jaar nadat vele landen onafhankelijk werden een continentale organisatie opgericht werd die al deze kleinere groeperingen overkoepelde. De lancering van de OAE op een vergadering van Afrikaanse leiders in mei 1963 was een indrukwekkende prestatie. Het feit dat de organisatie zo’n veertig jaar stand hield en alle landen van het continent – op één na¹⁰⁸ – wist te verenigen, bewijst haar grote veerkracht.¹⁰⁹

Achteraf gezien tonen de resultaten van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid aan dat het beleid van non-interventie tot in het uiterste werd doorgedreven. De hernieuwde hoop na de Koude Oorlog, nl. dat de OAE beter conflicten zou voorkomen en tot vrede zou aanmanen, werd al snel de grond ingeboord toen de Organisatie noch de politieke wil noch de middelen had om de genocide in Rwanda te voorkomen of te stoppen. Bovendien verzuimde de OAE maatregelen te treffen tegen Afrikaanse staten die hun volk onderdrukten. De organisatie deed weinig tot niets om schendingen van de mensenrechten te voorkomen, zelfs niet in interstatelijke conflicten.¹¹⁰ Ze werd gezien als een machteloze praatbarak van Afrikaanse staats- en regeringsleiders, van wie de meeste op een niet-legitieme

¹⁰⁶ G. HARRIS, *l.c.*, ix-xi.

¹⁰⁷ M. GLELE-AHANHANZO, Introduction à l’Organisation de l’Unité Africaine et aux organisations régionales africaines, Parijs, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, 19.

¹⁰⁸ In 1984 verliet Marokko de Organisatie van Afrikaanse Eenheid toen de OAE twee jaar voordien de Arabische Democratische Republiek Sahara als lid erkende. Dit land aan de noordwestkust van Afrika wordt echter, net als de rest van de Westelijke Sahara, door Marokko opgeëist.

¹⁰⁹ G. HARRIS, *l.c.*, ix-xi.

¹¹⁰ T. MURITHI, *o.c.*, 26-27.

manier aan de macht gekomen waren of allerm minst de eigen burgers vertegenwoordigden. In de perceptie van Afrikaanse bevolking en de rest van wereld had de OAE geen impact op het alledaagse leven van de Afrikanen. Het beeld van een machteloze organisatie werd mede bepaald door de top-down benadering van leiderschap in de Organisatie van Afrikaanse Eenheid.¹¹¹

2.1.4. Derde fase van institutionalisering van het pan-Afrikanisme: Afrikaanse Unie

Op een vergadering van staats- en regeringsleiders in Sirte (Libië) op 8 en 9 september 1999 werd de oprichting van de Afrikaanse Unie (AU) opgeworpen, waardoor de derde fase van de institutionalisering van het pan-Afrikanisme op gang werd getrokken. De bedenkers verklaarden geïnspireerd te zijn door de idealen van de oprichters van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid en van een generatie van pan-Afrikanisten die eenheid, solidariteit, samenhang en samenwerking tussen de Afrikaanse volken en staten voorstonden.¹¹²

De oprichtingsakte van de Afrikaanse Unie ('Constitutive Act') werd ondertekend op 11 juli 2000 in Lomé (Togo). De officiële inhuldiging van de AU volgde op 9 juli 2002 in Durban (Zuid-Afrika). In feite verving de AU de Organisatie van Afrikaanse Eenheid en nam ze al haar goederen en verplichtingen over. De oprichting van de Unie blijft schatplichtig aan het ideeëngoed van het pan-Afrikanisme (nl. uitroeiing van het kolonialisme), hoewel dezer dagen de discriminatie en de marginalisatie een andere vorm aanneemt dan onder het koloniaal bewind en in tijden van slavernij.¹¹³

Het idee van het pan-Afrikanisme werd in het verleden gebruikt om de rechten van staten te verdedigen tegen tussenkomst van buitenaf. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw houden de meeste Afrikaanse leiders nog steeds vast aan deze norm, ondanks het feit dat deze leiders de oprichtingsakte van de AU ondertekend hebben. Dit verdrag geeft grotere mogelijkheden tot interventie in binnenlandse aangelegenheden, hoofdzakelijk m.b.t. vrede en veiligheid. Deze tegenstrijdigheid is als volgt te verklaren. Het concept van non-interventie, dat een basispijler is in het

¹¹¹ Dit beeld werd, al dan niet terecht, voor een groot deel voortgezet bij de oprichting van de AU.

¹¹² T. MURITHI, *o.c.*, 3.

¹¹³ *ibid.*, 3-4.

antikoloniale pan-Afrikaanse ideeëngoed, werd een soort vrijgeleide voor onafhankelijke landen met een repressief regime om de eigen bevolking te terroriseren. Daarom vonden de oprichters van de AU het nodig terug te keren naar de principes die de originele pan-Afrikanisten inspireerden. De kans die door het hernieuwde gevoel van pan-Afrikanisme aangeboden werd bij het begin van het derde millennium, grepen de Afrikanen aan om regeringen verantwoordelijk te houden voor hun daden en aansprakelijk te stellen voor het welzijn van hun bevolkingen. Het vernieuwde gevoel van eenheid en solidariteit dient als basis voor de Afrikaanse standaarden van verantwoordelijkheid en respect voor de mensenrechten.¹¹⁴ Met de 21^{ste} eeuw in zicht werd het voor vele Afrikaanse leiders immers duidelijk dat het nodig was om verder te gaan dan de continentale status-quo die medeplichtig was aan o.a. de genocide in Rwanda in 1994. Ook de marginalisatie van Afrika in de globale wereld heeft het enthousiasme voor regionale en continentale integratie vernieuwd.

Op de jaarlijkse top op 6 juli 2004 in Addis Abeba legden de staats- en regeringsleiders een ambitieus stappenplan vast om een nieuw tijdperk in te luiden, om het einde van jaren van conflict te beslechten, om armoede te reduceren en om de gesel van HIV/AIDS te verslaan. Het plan bevat een visie, een missie en een strategie.¹¹⁵ Projecten als het pan-Afrikaans Parlement, stand-by troepen, een gerechtshof en 'New Partnership For Africa's Development' (NEPAD)¹¹⁶ vragen echter sterk verhoogde bijdragen van de lidstaten. Voldoende (financiële) middelen vinden zal daarom de belangrijkste uitdaging zijn voor het voortbestaan van de Afrikaanse Unie.

2.2. Institutionele benadering van de Afrikaanse Unie

Om de Afrikaanse Unie beter te vatten geven we in dit onderdeel een overzicht van de belangrijkste organen van de organisatie. We doen dit kort en bondig; de organen die van belang zijn bij conflictpreventie komen in het derde hoofdstuk uitvoeriger aan bod.

¹¹⁴ T. MURITHI, *o.c.*, 30-31.

¹¹⁵ *ibid.*, 34.

¹¹⁶ New Partnership For Africa's Development (NEPAD) is een continentaal plan voor vrede, veiligheid en ontwikkeling. Voor een uitgebreide uitleg: zie 3.2.

Achtereenvolgens (van 2.2.1. tot 2.2.6.) komen de volgende organen aan bod, die opgericht zijn volgens artikel 5 van de oprichtingsakte van de AU: de Vergadering van de Unie; de Uitvoerende Raad; het Pan-Afrikaans Parlement; de gerechtelijke hoven; de Commissie; en de Economische, Sociale en Culturele Raad. Daarnaast kunnen nog andere organen opgericht worden door de Vergadering. Het belangrijkste orgaan dat op deze manier is ontstaan, is de Vredes- en Veiligheidsraad (2.2.7.).

2.2.1. Vergadering van de Unie

De Vergadering van de Unie ('Assembly of the Union') bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten. Een dergelijke top is het hoogste orgaan in de AU en komt minstens eenmaal per jaar samen.¹¹⁷ Beslissingen worden met consensus genomen. Aangezien dit vaak de werking van internationale organisaties verlamt, is in artikel 7 van de oprichtingsakte van de AU voorzien dat wanneer geen consensus gevonden wordt, een tweederde meerderheid nodig is voor niet-procedurele kwesties. De Vergadering staat onder leiding van een voorzitter, een land dat jaarlijks gekozen wordt uit alle lidstaten van de Unie.

Als het meest politieke orgaan van de AU heeft de Vergadering belangrijke bevoegdheden zoals het uitstippelen van de gemeenschappelijke beleidslijnen van de organisatie en het oprichten van nieuwe organen. Omdat ze bevoegd is om te handelen volgens rapporten en aanbevelingen van andere AU-organen kan de Vergadering lidstaten onder druk zetten. Hoewel de regels die de Vergadering oplegt niet juridisch bindend zijn, gaat er toch een groot politiek gezag van uit.¹¹⁸ Als een land de regels niet volgt, kunnen sancties opgelegd worden (o.a. het afsnijden van transport- of communicatiekanalen met het land in kwestie).

¹¹⁷ K. D. MAGLIVERAS en G. J. NALDI, "The African Union – A New Dawn for Africa?" in *International and Comparative Law Quarterly*, 51, (2002), 2, p. 419-420. [02.03.2007, Oxford University Press: <http://iclj.oxfordjournals.org/>].

¹¹⁸ C. M. FOMBAD, "The African Union, Democracy and Good Governance" in MELBER, H. (ed.), *AU, NEPAD and the APRM: Democratisation Efforts Explored*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2006, p. 25.

2.2.2. Uitvoerende Raad

De Uitvoerende Raad ('Executive Council') is samengesteld uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. De Raad zorgt voor de coördinatie en de controle van de uitvoering van het beleid van de Unie. Alle bevoegdheden – opgesomd in artikel 11 van de oprichtingsakte van de AU – zijn technisch van aard, in de brede zin van het woord. Hiertoe behoren bv. buitenlandse handel, humanitaire hulp en sociale zekerheid. Meer politiek geladen onderwerpen als vrede en veiligheid, de bescherming van de mensenrechten en de harmonisatie van de regionale economische gemeenschappen vallen buiten het werkterrein van de Uitvoerende Raad.¹¹⁹

2.2.3. Pan-Afrikaans Parlement

In maart 2004 hield het Pan-Afrikaans Parlement (PAP) zijn driedaagse openingszitting.¹²⁰ De leden van het Pan-Afrikaans Parlement zijn door de lidstaten zelf uit de eigen nationale wetgevende organen of gelijkaardige overlegorganen gekozen.¹²¹ Elke lidstaat mag vijf parlementsleden (waarvan ten minste één vrouw) aanduiden die de politieke diversiteit van het land weerspiegelen, zo stelt het protocol ter oprichting van het Parlement.¹²² De eerste vijf jaar van zijn bestaan (d.i. tot 2009) heeft het Parlement enkel een adviesfunctie. Daarna zou het verder evolueren naar een wetgevend orgaan dat verkozen wordt met universeel stemrecht.¹²³

Het parlement kan zijn opinie uiten of aanbevelingen geven over elke kwestie. Het doet dit ofwel op eigen initiatief ofwel op verzoek van een beleidsorgaan van de

¹¹⁹ K. D. MAGLIVERAS en G. J. NALDI, *l.c.*, p. 420-421. [02.03.2007, Oxford University Press: <http://iclj.oxfordjournals.org/>].

¹²⁰ Het protocol tot oprichting van het Parlement werd al in 2001 ondertekend en werd van kracht in 2003. De openingszitting werd in Addis Abeba (Ethiopië) gehouden, waar ook de meeste andere AU-organen gelegen zijn. In juli 2004 besliste de Vergadering van staatshoofden en regeringsleiders om het Parlement te verhuizen naar Midrand in Zuid-Afrika.

¹²¹ Libië bvb. heeft geen direct verkozen wetgevend lichaam.

¹²² X., Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community relating to the Pan African Parliament, Sirte, 2001. [29.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

¹²³ J. CILLIERS en P. MASHELE, "The Pan-African Parliament: A Plenary of Parliamentarians" in *African Security Review*, 13, (2004), 4, pp. 73-83. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Unie.¹²⁴ Het moet daardoor o.a. het beleid van de AU vergemakkelijken, vrede en veiligheid promoten en bij de Afrikanen een gevoel van gezamenlijke toekomst creëren. Het gevaar is echter dat het PAP de nationale parlementen weerspiegelt waarvan sommige geen voeling meer hebben met het dagelijks leven van de Afrikanen.¹²⁵

2.2.4. Gerechtelijke hoven

Artikel 18 van de oprichtingsakte vermeldt de oprichting van een Hof van Justitie, dat zou werken volgens een eigen protocol. Het zou de conflicten tussen staten behandelen. Nadat het protocol voor het Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren¹²⁶ van kracht werd in 2004, besliste de Vergadering van de Unie om het Hof van Justitie te integreren met het Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren.¹²⁷ Het samengesmolten Hof zou in Arusha¹²⁸ (Tanzania) komen te liggen, waar sinds 2006 het Afrikaans mensenrechtenhof is gevestigd.¹²⁹ Omdat het proces van integratie van de twee hoven nog steeds aan de gang is, wordt gewacht met het effectief in werking stellen van het Hof van Justitie.

2.2.5. Commissie

De Commissie functioneert, net als haar evenbeeld in de Europese Unie, als het secretariaat van de Afrikaanse Unie dat het dagelijks bestuur van de organisatie verzorgt. Ze bestaat uit een voorzitter (die te vergelijken is met de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties), een ondervoorzitter en acht Commissarissen.

¹²⁴ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 26-27.

¹²⁵ T. MURITHI, *o.c.*, 104.

¹²⁶ Het Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren was een gerechtshof dat opgericht werd in het kader van het Afrikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Volkeren van 1981. De oprichting gebeurde in 2004 na moeizame onderhandelingen. In juli 2006 legden de elf rechters van het Afrikaans Hof de eed af.

¹²⁷ J. CILLIERS en P. MASHELE, *l.c.*, p.81. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹²⁸ In Arusha kan het Hof gebruik maken van de infrastructuur die daar aanwezig is voor het Rwandatribunaal.

¹²⁹ S. LYONS, "The African Court on Human and Peoples' Rights" in *American Society of International Law Insights*, 10, (2006), 24. [30.03.2007, The American Society of International Law: <http://www.asil.org/>].

Haar structuur wordt bepaald door de Vergadering, en niet – zoals de andere organen – door een afzonderlijk protocol. De reden hiervoor is dat de Commissie wordt gezien als een hulporgaan.¹³⁰ De portfolio's die over de tien Commissarissen worden verdeeld bevatten o.a. infrastructuur en energie, vrede en veiligheid en politieke aangelegenheden zoals mensenrechten en goed bestuur.

2.2.6. Economische, Sociale en Culturele Raad

De Economische, Sociale en Culturele Raad ('Economic, Social and Cultural Council' – ECOSOCC) is een adviesorgaan dat bestaat uit leden van sociale en professionele groepen uit de lidstaten. ECOSOCC bestaat 150 middenveldorganisaties¹³¹ uit iedere lidstaat en Afrikaanse regio en uit de diaspora. De Raad zorgt voor dialoog en institutionele samenwerking tussen de Afrikaanse maatschappij en de AU. Ze brengt vooral studies en expertise voort via tien clusters, elk met betrekking op een specifieke sector zoals vrede en veiligheid, gender, wetenschap en technologie.¹³²

ECOSOCC is feitelijk opgestart in maart 2005. Toen kreeg het een tijdelijk mandaat van twee jaar om, ten eerste, ervoor te zorgen dat de subregionale en nationale structuren degelijk werken en, ten tweede, om het middenveld een formele toegangspoort te verlenen om de beleidsvorming van de AU te beïnvloeden. De volgende fase van ECOSOCC, met verkozen i.p.v. geselecteerde leden, is reeds verschoven van maart 2007 (zoals voorzien) naar december van dat jaar. Zo krijgt de raad meer tijd om haar interimopdrachten te vervullen.

¹³⁰ K. D. MAGLIVERAS en G. J. NALDI, *l.c.*, p. 422. [02.03.2007, Oxford University Press: <http://iclj.oxfordjournals.org/>].

¹³¹ Met het maatschappelijk middenveld of de 'civil society' worden de actoren bedoeld die noch bij de staat noch bij de markt horen; ze bevinden zich a.h.w. ertussen. Zoals in 1.2.4. opgemerkt kan het middenveld niet gelijkgesteld worden aan de invulling die aan dit begrip in het Westen gegeven wordt.

¹³² C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 28.

2.2.7. Vredes- en Veiligheidsraad

Het is opmerkelijk dat de AU in haar oprichtingsakte niet expliciet een orgaan voorzag voor conflictpreventie en –oplossing. Op de top in Durban in 2002 werd alsnog de Vredes- en Veiligheidsraad ('Peace and Security Council' – PSC) opgericht. Als permanent beslissingsorgaan van gemeenschappelijke veiligheid en vroegtijdige waarschuwing moet de Vredes- en Veiligheidsraad bijdragen tot een tijdig en efficiënt antwoord op potentiële conflictsituaties in Afrika. Dit gaat zowel over operationele (bv. gebruikers van geweld beschuldigen) als over structurele (bv. systematische corruptie aan de kaak stellen) conflictpreventie.¹³³ De Raad krijgt hiervoor de steun van de Commissie, een expertenpanel, een continentaal systeem voor vroegtijdige waarschuwing, een snel inzetbare vredesmacht en een speciaal fonds.¹³⁴

De Raad bestaat uit vijftien lidstaten, gekozen volgens regio, waarvan er tien voor een periode van twee jaar zetelen. De vijf andere leden hebben een driejarige termijn. In tegenstelling tot de gelijkaardige Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft geen enkel lid vetorecht of een permanente zetel. Niet-procedurele beslissingen worden met consensus genomen. Als dit niet tot een resultaat leidt, wordt beslist met een tweederde meerderheid. Wanneer een zetelende lidstaat in een conflict betrokken is dat besproken wordt in de Raad, kan het niet mee discussiëren of meebeslissen. Door het protocol van de Vredes- en Veiligheidsraad te ondertekenen is een lidstaat gebonden om de beslissingen van de Raad uit te voeren. Helaas wordt nergens omschreven wat de gelding van een beslissing van de Raad is, zodat de juridische gronden om ongehoorzame staten te straffen pover zijn.¹³⁵

Het probleem van de Vredes- en Veiligheidsraad is dat zijn beslissingen al te vaak ad hoc zijn en dus te weinig consistentie vertonen. Dominante landen zoals Nigeria en Zuid-Afrika bepalen veelal op welke situatie al dan niet wordt gereageerd (buiten de PSC om).¹³⁶ Dit is echter niet uitsluitend negatief: deze landen hebben immers een voorbeeld- en voortrekkersrol.

¹³³ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 32.

¹³⁴ Voor een diepere beschrijving van deze laatste vier hulpmiddelen voor conflictpreventie: zie 3.2.

¹³⁵ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 29.

¹³⁶ L. VAN DE GOOR, U. MANS en J. DE ZEEUW, "De Afrikaanse Unie: tussen ambitie en werkelijkheid" in *Internationale Spectator*, 59, (2005), 7/8, p. 428.

2.3. Besluit

De Afrikaanse Unie verving in 2002 de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, die in 1963 opgericht werd. De AU berust nog steeds op het pan-Afrikaanse gedachtegoed, dat echter na verloop van tijd een ietwat gewijzigde, hedendaagse invulling gekregen heeft. Hoewel Afrika niet meer gekoloniseerd is, blijft het gevoel van uitbuiting voortbestaan door de marginalisatie van het continent op het globale economisch vlak.

De institutionele indeling van de Afrikaanse Unie is deels geïnspireerd door de Europese Unie (vb. Commissie) en deels door de Verenigde Naties (vb. Vredes- en Veiligheidsraad). Welke van de AU-instellingen van belang zijn voor conflictpreventie op het continent, bespreken we in het volgende hoofdstuk.

3. De Afrikaanse Unie als orgaan voor conflictpreventie

In dit hoofdstuk wordt de Afrikaanse Unie achtereenvolgens behandeld als orgaan voor operationele (3.2.) en structurele (3.3.) conflictpreventie, naar analogie met de beschrijving van de twee taken van conflictpreventie in het eerste hoofdstuk. Zoals de opdeling van de twee taken van conflictpreventie niet exclusief is (zie 1.2.4.), zo hoort niet elke maatregel die door de AU genomen wordt uitsluitend tot één categorie. Vooraf (3.1.) wordt nagegaan hoe het komt dat de Afrikaanse Unie deze rol op zich neemt of wil nemen.

3.1. De rol van de Afrikaanse Unie in het domein van de conflictpreventie: Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen

In Sierra Leone werd in 1999 de grootste vredesoperatie uit de geschiedenis van de Verenigde Naties uitgevoerd.¹³⁷ Wegens gebrek aan belangstelling van de Westerse landen werd de Britse troepenmacht bijgestaan door troepen uit ontwikkelingslanden. Dit was het teken van een trend die de Afrikaanse landen al langer voelden komen. Vanaf het einde van de bipolaire wereldstrijd zou het continent meer op eigen capaciteiten en middelen moeten rekenen om de vrede te bewaren. Voor de Afrikaanse problemen moesten Afrikaanse oplossingen gevonden worden. Dit paradigma past in de retoriek van zowel de rijke industrielanden als de Afrikaanse landen. Naar Westerse retoriek worden de Afrikaanse landen “empowered”, d.w.z. ze krijgen zeggenschap over wat hen zelf aanbelangt (zie ook 1.2.3.1.). In de Afrikaanse visie zijn de Afrikaanse landen niet meer afhankelijk van wat het Westen hen oplegt. Een ander voorbeeld van dit paradigma zijn de vredesoperaties van de West-Afrikaanse regionale organisatie ECOWAS¹³⁸ in o.a. Liberia (1990-1998) en Sierra Leone (1997-2000). De paradigmawissel is echter (nog) niet volledig. De Afrikaanse landen worden hierbij immers nog steeds gesteund door het Westen, veelal financieel

¹³⁷ Bij de ‘United Nations Mission in Sierra Leone’ (UNAMSIL) werkten meer dan 17 000 personen onder de VN-vlag, aangevuld met zo’n 500 lokale burgers.

¹³⁸ ECOWAS staat voor ‘Economic Community Of West African States’. De vredesmissies van deze associatie krijgen de naam ‘Economic Community of West African States Monitoring Group’ of korter ECOMOG.

en om de nodige capaciteit op te bouwen (zoals politieke en militair-technische training van officieren).¹³⁹

Binnen het weinig samenhangende domein van de conflictpreventie kan de Afrikaanse Unie een belangrijke rol spelen volgens dit paradigma. De maatregelen die genomen worden voor de dubbele taak van conflictpreventie, zijn betrekkelijk scherp te onderscheiden in de structuur van de AU. Echter om haar rol ten volle te benutten, moet de AU haar plaats goed kennen en weten wat haar sterktes en zwaktes zijn. De Unie moet zich daar niet bij neerleggen, maar haar sterktes verder uitbouwen en haar zwaktes wegwerken.¹⁴⁰

Centraal in dit hoofdstuk is de vraag naar de impact van de AU op het vlak van conflictpreventie. Cruciaal daarbij is of de Unie voldoende capaciteit heeft en genoeg steun krijgt om haar taak als orgaan voor conflictpreventie, zowel in operationele als in structurele zin, succesvol te volbrengen.¹⁴¹ Met de vervanging van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid door de Afrikaanse Unie is al een stap in de goede richting gezet. Het mandaat van de opvolgerorganisatie is immers uitgebreider in het domein van vrede en veiligheid. Duidelijke aanduidingen hiervoor zijn de principes van interventie (zie 2.1.4.) en principe van de ongrondwettelijke regeringsvorming (zie 3.3.1.).

Ook drie fundamentele doelstellingen die te vinden zijn in de oprichtingsakte van de AU dragen in grote mate bij tot een veiliger continent in de brede zin.¹⁴² Ten eerste wil de Unie beter samenwerken met de subregionale organisaties om veiligheid over heel Afrika te bereiken. Vervolgens wil de organisatie een continentaal gemeenschappelijk veiligheidskader ontwikkelen gebaseerd op onderlinge interdependentie van de Afrikaanse staten. Staten moeten dus kunnen verwachten dat de betrekkingen met andere staten vreedevol verlopen. Alleen zo kan een sfeer van vertrouwen heersen die leidt tot stabiliteit. Als derde doelstelling wil de AU de positie van het werelddeel versterken in de economische en handelsdiplomatie om te profiteren van de voordelen van de neoliberale globalisatie. Op die manier

¹³⁹ R. VAN DER VEEN, *Afrika. Van Koude Oorlog naar de 21ste eeuw*, Amsterdam, KIT Publishers, 2004, 241-242.

¹⁴⁰ C. BAKWESEGHA, "Conflict and Peacebuilding in Africa: What Role for the African Union and Civil Society" in A. BUJRA en H. SOLOMON (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, p. 186.

¹⁴¹ L. VAN DE GOOR, U. MANS en J. DE ZEEUW, *l.c.*, p. 426.

¹⁴² D. J. FRANCIS, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Aldershot, Ashgate, 2006, 129.

kunnen de Afrikaanse landen zich verder ontwikkelen, waardoor de (brede) veiligheid op het continent versterkt wordt.

Op het vlak van coördinatie van het conflictpreventiebeleid op het Afrikaanse continent is een belangrijke rol weggelegd voor de AU.¹⁴³ De maatregelen van de verschillende subregionale organisaties (vb. SADC), regionale organisaties (vb. EU) en internationale instellingen (vb. Internationaal Monetair Fonds – IMF) moeten afgestemd zijn op elkaar om een duurzame ontwikkeling van het continent te bereiken.¹⁴⁴

Om de vrede op het continent te bewaren is een succesvolle manier om conflicten te voorkomen echter niet genoeg. Afrika heeft ook een effectieve strategie nodig voor haar politieke, economische en sociale ontwikkeling, die destructieve conflicten op een structurele wijze verhindert.¹⁴⁵ Deze ontwikkeling maakt de constructieve oplossing mogelijk van conflicten, die immers onvermijdelijk zijn.

3.2. De Afrikaanse Unie als orgaan voor operationele conflictpreventie

Zoals beschreven in 1.2.2. heeft operationele conflictpreventie de negatieve taak om destructieve conflicten te voorkomen door de escalatie van een crisis verhinderen en de nodige politieke ruimte en tijd voor verdere structurele preventie te creëren. De AU draagt hier op verschillende manieren toe bij, met als voornaamste orgaan de Vredes- en Veiligheidsraad. Na de bespreking van deze Raad (3.2.1.) sommen we onder 3.2.2. de verschillende middelen van operationele conflictpreventie op. Vervolgens evalueren we kort de werking van regionale organisaties op dit terrein (3.2.3.), om af te sluiten met de tekorten van de AU (3.2.4.).

¹⁴³ Toch ziet niet iedereen een rol weggelegd voor de Afrikaanse Unie als behoeder voor de vrede in Afrika. Een treffend voorbeeld is het feit dat de AU geen enkele keer vermeld wordt in het wetenschappelijk verzamelwerk “Durable Peace: Challenges for Peacebuilding in Africa” (2004, 443 p.) van T. M. Ali en R. O. Matthews.

¹⁴⁴ P. BUYOYA, “Towards a stronger Union” in *Brown Journal of World Affairs*, 12, (2006), 2, p. 170.

¹⁴⁵ T. MURITHI, *o.c.*, 137-138.

3.2.1. Vredes- en Veiligheidsraad

Om haar preventieve taak uit te voeren heeft de Afrikaanse Unie de Vredes- en Veiligheidsraad ('Peace and Security Council' – PSC) opgericht, in opvolging van het 'Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution' (MCPMR) van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties diende als voorbeeld, weliswaar zonder permanente leden en het vetorecht. Net als deze twee voorgenoemde organen is de Raad van de AU gericht op het voorkomen en oplossen van conflicten. Het mandaat van de PSC is echter nog ruimer dan dat van het MCPMR en van de VN-Veiligheidsraad. Onderwerpen die eerder betrekking hebben op structurele conflictpreventie zoals democratisering, verkiezingen, beleid en mensenrechten, vallen ook binnen het domein van de PSC (zie lager 3.3.).¹⁴⁶

De oprichtingsakte van de AU en het Protocol ter oprichting van de Vredes- en Veiligheidsraad leggen de nadruk op het opbouwen van een veiligheidsregime voor het hele continent dat destructieve conflicten in Afrika kan voorkomen en oplossen. De normen die opgenomen zijn door de AU zijn in grote mate overgenomen uit een document getiteld 'The Responsibility to Protect'.¹⁴⁷ Dit document werd opgesteld door de 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' die werd samengesteld na de Millenniumtop van de Verenigde Naties in 2000. Op deze top stelde toenmalig Secretaris-Generaal van de VN Kofi Annan de internationale gemeenschap voor de uitdaging om een kader te creëren waarin humanitaire interventie mogelijk is. Bedoeling van de Commissie was om de vraag naar de juridische mogelijkheid van zo'n interventie uit te klaren en om na te denken over de wettelijke, morele, operationele en politieke implicaties die dit met zich meebrengt. De Commissie onderzocht of het in gevallen van ernstige misbruiken tegen mensenrechten mogelijk is tussen te komen in de interne aangelegenheden van een lidstaat. Hierbij wordt impliciet verstaan dat de soevereiniteit van een staat niet onvoorwaardelijk is; het moet gedefinieerd worden aan de hand van het vermogen en de wil van een staat om haar burgers te beschermen.

¹⁴⁶ S. IBOK, "The OAU/AU: Records, Challenges and Prospects" in A. BUJRA en H. SOLOMON (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, pp. 15-16.

¹⁴⁷ K. POWELL, *The African Union's Emerging Peace and Security Regime. Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect*, Ottawa, North-South Institute, 2005, 1. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

De Vredes- en Veiligheidsraad wordt ondersteund door de Commissievoorzitter. Deze laatste heeft het officiële overzicht over enkele belangrijke veiligheidsorganen die bijdragen tot de operationele conflictpreventie en -oplossing. Deze organen, die hierna besproken worden, zijn: het Panel van Wijzen (3.2.2.3.), het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (3.2.2.4.), de Afrikaanse snelle interventietroepen (3.2.2.7.) en het Vredesfonds (3.2.4.).¹⁴⁸

3.2.2. Middelen van de Afrikaanse Unie

Als middelen van de AU in operationele conflictpreventie bespreken we achtereenvolgens (van 3.2.2.1. tot 3.2.2.7.) diplomatie; sancties; het Panel van Wijzen; vroegtijdig waarschuwen; ‘fact finding missions’; multifunctionele vredesmissies; en ‘African Standby Force’.

3.2.2.1. Diplomatie

Ten eerste probeert de Afrikaanse Unie via diplomatieke weg conflicten te verhinderen. In vele conflicten (zo ook in de Darfoercrisis – zie hoofdstuk 4) bemiddelen diplomaten van de AU om de gespannen situatie te doen keren en om de partijen te verzoenen. In sommige gevallen stuurt de AU een speciale gezant (‘Special Envoy’) naar de regio. Zo werd in 2003 de Tunesiër Sadok Fayala als afgevaardigde van de Unie naar de Centraal-Afrikaanse Republiek gezonden na de coup van de huidige president François Bozizé. Fayala overlegde er met de nieuwe autoriteiten en de economische en sociale belanghebbenden.¹⁴⁹ De speciale gezant kan ook vierde partijen, d.i. indirecte betrokkenen, uitnodigen voor onderhandelingen. De functie van deze gezant is vergelijkbaar met de Speciale Vertegenwoordiger van de VN-Secretaris-Generaal (UNSRSG).

¹⁴⁸ K. POWELL, *o.c.*, 11. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹⁴⁹ T. MURITHI, *o.c.*, 97.

3.2.2.2. Sancties

Om zijn woorden kracht bij te zetten legt de Vredes- en Veiligheidsraad in relevante gevallen sancties op aan lidstaten¹⁵⁰, al verkiest de AU een discussie met de lidstaat boven sancties die als nadelig voor de bevolking worden gezien.¹⁵¹ Zo werden in 2005 kortstondig sancties (o.a. wapenembargo, terugtrekken van ambassadeurs, reisverbod voor autoriteiten) opgelegd aan Togo omdat Faure Gnassingbe zijn pas overleden vader op een onwettige manier in diens functie als president opgevolgd had. Onder interne en internationale druk (o.a. door de sancties van niet enkel de AU, maar ook van de Verenigde Naties en ECOWAS) schreef Gnassingbe verkiezingen uit, die hij uiteindelijk zelf won.¹⁵² Deze verkiezingen werden echter te snel georganiseerd waardoor de condities voordelig waren voor coupplager Gnassingbe. De Afrikaanse Unie erkende zijn overwinning, in tegenstelling tot vele andere spelers van de internationale gemeenschap. Hieruit blijkt dat de Afrikaanse leiders elkaar nog steeds niet met de vinger durven wijzen (zie 3.2.2.4.), net als ten tijde van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid.¹⁵³

3.2.2.3. Panel van Wijzen

Een unieke manier van operationele conflictpreventie wordt uitgeoefend door het Panel van Wijzen ('Panel of the Wise'). Dit expertenpanel is een substantieel onderdeel van de Vredes- en Veiligheidsraad van de AU en bestaat uit vijf Afrikaanse persoonlijkheden die, volgens de regionale vertegenwoordiging¹⁵⁴, verkozen zijn voor een periode van drie jaar. De leden van het Panel hebben geen politieke ambities (meer) en genieten een hoge morele status en competentie. Ze adviseren de Vredes- en Veiligheidsraad en de Commissievoorzitter over kwesties

¹⁵⁰ Zie hiervoor artikel 23 van de 'Constitutive Act' van de Unie.

¹⁵¹ M. S. ANNADIF, De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie, Brussel, 25.04.2007 (Interview in bijlage).

¹⁵² E. BLUNT, "African Union lifts Togo embargo" in *BBC News*, 27.05.2005. [24.03.2007, British Broadcasting Corporation: <http://www.bbc.co.uk/>].

¹⁵³ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 36.

¹⁵⁴ De regionale vertegenwoordiging duidt op het feit dat de personen in het Panel uit een van de vijf regio's (volgens de artificiële indeling van de AU) moet komen: Noord-, West-, Oost-, Centraal- en Zuidelijk Afrika.

die verband houden met vrede en veiligheid. Het oordeel dat ze vellen kan niet in vraag worden gesteld. Het Panel van Wijzen is een traditionele Afrikaanse manier van conflictpreventie vervat in de moderne werkelijkheid van een regionale organisatie. Probleem is echter dat de eerste vijf experts pas in januari 2007 zijn aangeduid¹⁵⁵, hoewel het Panel al voorzien is sinds de oprichting van de AU in 2002. De Wijzen hebben hun gezag en kennis reeds aangewend om de gemoederen in de Democratische Republiek van Congo proberen te bedaren door met de president Kabila en diens opponent Bemba meningen uit te wisselen.¹⁵⁶

3.2.2.4. Vroegtijdig waarschuwen

In artikel 2 van het protocol van haar oprichting wordt gesteld dat de Vredes- en Veiligheidsraad zich als orgaan voor vroegtijdige waarschuwing moet ontwikkelen.¹⁵⁷ Een van haar pijlers die hiertoe bijdraagt, is het ‘Continental Early Warning System’ (CEWS). Dit in de AU geïntegreerde systeem verzamelt en analyseert gegevens over potentiële en reeds uitgebroken conflictsituaties. Het controleert tevens de gegevens van alle regionale mechanismen voor conflictpreventie¹⁵⁸ via rechtstreekse communicatielijnen. Daarnaast wordt ook samengewerkt met de VN, ngo’s, academische instellingen en andere relevante internationale instellingen.¹⁵⁹ Na de analyse van de gegevens adviseert de voorzitter van Commissie de Vredes- en Veiligheidsraad over gepast antwoord op een conflict.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Op de achtste gewone zitting van de Vergadering van staatshoofden en regeringsleiders in januari 2007 werden de eerste vijf personen aangeduid voor een driejarige termijn in het Panel van Wijzen: Miguel Trovoada (voormalig president van Sao Tomé en Príncipe), Salim Ahmed Salim (voormalig secretaris-generaal van de OAE), Ahmed Ben Bella (voormalige president van Algerije), Brigalia Bam (voorzitster van de onafhankelijke verkiezingscommissie van Zuid-Afrika) en Elizabeth Pognon (voorzitster van het grondwettelijk hof van Benin).

¹⁵⁶ M. S. ANNADIF, De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie, Brussel, 25.04.2007 (Interview in bijlage).

¹⁵⁷ X., Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Durban, 2002, 4-5. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

¹⁵⁸ Meestal zijn deze mechanismen geïncorporeerd in een subregionale organisatie. Een voorbeeld hiervan is het ‘Conflict Early Warning and Response Mechanism’ (CEWARN) dat een onderdeel is van de Oost-Afrikaanse ‘Intergovernmental Authority on Development’ (IGAD).

¹⁵⁹ H. SOLOMON en G. SWART, “Defending African Unity: Can the Peace and Security Council of the African Union Succeed?” in BUJRA, A. en SOLOMON, H. (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, p. 63.

¹⁶⁰ K. POWELL, o.c., 58. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Naast het feit dat dit systeem nog niet volledig op punt staat (o.a. wegens gebrekkige infrastructuur¹⁶¹), zijn er nog andere problemen waar het CEWS rekening mee moet houden. De term ‘*veiligheid*’ die gebruikt worden bij de analyses van de data moet ruim geïnterpreteerd worden als menselijke veiligheid (zie 1.2.1.2.). Zo moeten ook gevallen van systematische corruptie of verkiezingsfraude hierin opgenomen worden. Het is dus tevens een controlemiddel voor structurele conflictpreventie.¹⁶² Op die manier zullen geen potentieel gevaarlijke crises over het hoofd gezien worden. Daarom moet het personeel ook interdisciplinair zijn; een mix van militaire, politieke, sociale en economische kennis of ervaring is noodzakelijk. Het gevaar van een enge definitie van veiligheid kan met het volgend geval geïllustreerd worden. Vlak voor de genocide stuurde de Belgische overheid nog ontwikkelingshulpers naar Rwanda. De situatie werd er immers beschouwd als ‘veilig’.¹⁶³ De AU moet echter *niet* investeren in een nieuwe set van indicators voor potentieel conflict. De Unie kan beter een van de talrijke, reeds bestaande sets van indicatoren overnemen en aanpassen aan de Afrikaanse situatie. Daarnaast moet erover gewaakt worden dat het personeel dat binnen de eenheid voor vroegtijdige waarschuwing werkt via technische regels beschermd wordt tegen politieke inmenging zodat het zijn analyses op een objectieve, onafhankelijke manier kunnen voltooien.¹⁶⁴

Zoals vermeld in het eerste hoofdstuk (zie 1.2.2.2.) ligt het probleem vaak bij het ontbreken van *vroegtijdig handelen* na een tijdige waarschuwing.¹⁶⁵ Op het Afrikaanse continent blijkt deze kloof dikwijls ook onoverbrugbaar. Dit ligt in hoofdzaak niet aan de AU zelf: haar oprichtingsakte creëert immers zelf een opening in de neutraliteit van staten m.b.v. het interventieprincipe. De onwil om op te treden na een reële waarschuwing ligt bij de lidstaten waarin de crisis zich voordoet. Wie een crisis in een land aankaart (of deze initiator nu de AU zelf is, een andere organisatie of een ander land), dreigt al te vaak te worden gemarginaliseerd door het

¹⁶¹ L. VAN DE GOOR, U. MANS en J. DE ZEEUW, *l.c.*, p. 427-428.

¹⁶² C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 32.

¹⁶³ L. REYCHLER en M. JACOBS, *l.c.*, p. 6.

¹⁶⁴ J. CILLIERS, “Towards a Continental Early Warning System for Africa” in *Institute for Security Studies Papers*, 102, (2005), p. 6-7. [22.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹⁶⁵ J. PACKER en E. FRIBERG, “Regional Organisations and Operational Conflict Prevention” in VAN TONGEREN, P. en HEEMSKERK, R. (eds.), *UN, Regional Organisations and Civil Society Organisations*, Den Haag, European Centre for Conflict Prevention, 2005, 63. [29.03.2007, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.org/>].

geviseerde land. De Afrikaanse leiders zijn bekend vanwege hun hoge groepssolidariteit (positief geformuleerd) of groepsdruk (in negatieve zin). Ze hebben vaak onvoldoende morele, politieke of economische invloed om druk uit te oefenen op medelidstaten.¹⁶⁶ Op die manier kan er geen sprake zijn van een tijdig optreden. Enkel via complementaire inspanningen van zowel de AU als de regeringen, andere organisaties en niet-gouvernementele groepen zal een einde kunnen gemaakt worden aan dergelijke problemen in Afrika.¹⁶⁷ In dit systeem van vroegtijdig waarschuwen en handelen wordt nog te weinig belang gehecht aan maatschappelijke middenveldorganisaties. Deze lokale organisaties kunnen immers een meerwaarde betekenen in de voorkomen van (kleinschalige) conflicten wegens hun nabijheid, hun kennis van de plaatselijke cultuur en het belang van stabiliteit in hun directe omgeving.¹⁶⁸

3.2.2.5. ‘Fact-finding missions’

‘Fact-finding missions’ worden door de AU uitgestuurd om schendingen van de mensenrechten te rapporteren, die op hun beurt indicatoren zijn voor een verslechterende veiligheidssituatie. Deze missies kunnen geïntegreerd zijn in een multifunctionele vredesmissie die er voor moet zorgen dat de waarnemers hun analyses op onafhankelijke wijze kunnen voltrekken (zie lager). Zoals in de vorige paragraaf reeds is vermeld, blijft het echter nog steeds moeilijk voor Afrikaanse landen om andere lidstaten met de vinger te wijzen. Zo werd op 29 juni 2005 aangekondigd dat een ‘fact-finding mission’ in opdracht van de AU-Commissie naar Zimbabwe gestuurd zou worden om de “schoonmaakoperatie”¹⁶⁹ van de regering-Mugabe te evalueren.¹⁷⁰ Deze missie werd op de top in Libië (4 – 5 juli 2005) echter nooit openlijk besproken. De gezant van de AU werd bijgevolg verzocht Zimbabwe

¹⁶⁶ Z. KEBONANG en C. M. FOMBAD, “The African Peer Review Mechanism: Challenges and Prospects” in H. MELBER (ed.), *AU, NEPAD and the APRM: Democratisation Efforts Explored*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2006, pp. 51-53.

¹⁶⁷ S. IBOK, *l.c.*, pp. 19-20.

¹⁶⁸ C. BAKWESEGHA, *l.c.*, p. 185-186.

¹⁶⁹ Operatie Murambatsvina (letterlijk: operatie ordeherstel) zou een einde maken aan illegale activiteiten zoals informele economie en illegaal gebouwde huizen.

¹⁷⁰ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 35.

te verlaten aangezien hij geen goedkeuring van de voorzitter van de AU kon voorleggen.¹⁷¹

3.2.2.6. Multifunctionele vredesmissies

De AU zendt ook multifunctionele vredesmissies naar conflictgebieden. Deze missies moeten stabiliteit te creëren, civiele functies voltooien zoals het opleiden van lokale politiemachten of ‘fact finding missions’ beschermen (zie hoger). Om er op toe te zien dat de presidentsverkiezingen in mei 2006 in de Comoren¹⁷² veilig zouden verlopen, stuurde de AU een observatieteam en bijhorende troepen. Maar de eerste volwaardige vredesmissie die de AU zelf opzette, was de Afrikaanse Missie in Burundi (AMIB).

Het mandaat van *AMIB* startte in april 2003 en had een duidelijk preventief doel. *AMIB* bestond uit ongeveer 3300 troepen uit Mozambique, Zuid-Afrika en Ethiopië, aangevuld met 40 militaire waarnemers uit verschillende Afrikaanse landen. Hoewel er nog geen wapenstilstand was afgesloten in Burundi, stonden vele Afrikaanse leiders en de Commissie van AU zelf sterk achter de beslissing om een missie in het land te voltrekken. De redenen hiervoor zijn divers. De stabiliteit van Burundi was immers belangrijk in de onrustige regio rond de Grote Meren. Daarnaast opereerde *AMIB* zoals voorzien was in artikel 4(j) van de ‘Constitutive Act’ van de AU. Dit artikel stelt nl. dat lidstaten het recht hebben om de tussenkomst van de AU te vragen om vrede en veiligheid te herstellen.¹⁷³ Daarenboven kwam *AMIB* op het ideale moment om aan te tonen dat de AU fundamenteel van haar voorganger, de OAE, verschilde. De nieuwe organisatie zou niet onverschillig blijven en een eminente rol spelen m.b.t. de vrede en de veiligheid op het continent. Daarom en mede dankzij de gelijkaardige situatie in 1994 in Rwanda kreeg *AMIB* veel (financiële) steun vanuit internationale gemeenschap.¹⁷⁴

¹⁷¹ A. K. TIBAIJUKA, *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina*, New York, Verenigde Naties, 2005, 19. [22.03.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].

¹⁷² De Comoren zijn een eilandengroep in de Indische Oceaan, ten noordwesten van Madagaskar.

¹⁷³ X., *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 2000, 5. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

¹⁷⁴ K. POWELL, *o.c.*, 35-36. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Hoewel AMIB veiligheid (in de enge zin van het woord) kon creëren in delen van het land, bleef de algemene politieke en economische stabiliteit uit in Burundi. Dit was te wijten aan een onvoldoende ruim mandaat en een tekort aan middelen en capaciteit. Omdat er nog geen wapenstilstand was gesloten, was het voor de relatief kleine en onervaren AU-missie moeilijk om in de onveilige streken van Burundi te opereren. Door vertragingen in het beslissingsmechanisme van de Europese Unie, de grootste externe donor, kwam het Europese geld (25 miljoen euro) pas een jaar na de ontplooiing van AMIB terecht. De pas opgerichte AU-hoofdkwartieren hadden (nog) niet de institutionele capaciteit om een missie te leiden. Daarenboven waren de troepen slecht opgeleid voor een dergelijke preventieve missie.¹⁷⁵ Deze problemen werden opgelost in juni 2004 toen een missie van de Verenigde Naties (ONUB) het mandaat van AMIB overnam. Mede dankzij de vlotte overgang tussen de twee missies kon de rust terugkeren in Burundi.

3.2.2.7. 'African Standby Force'

Al ten tijde van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid werd de oprichting van een permanent continentaal leger gesuggereerd (zie 2.1.3.). Omdat dit praktisch onhaalbaar is, ondertekenden de ministers van defensie van de AU-lidstaten in 2004 een 'Common Defence and Security Policy'.¹⁷⁶ Daarin werd o.a. besloten om, in twee fases, een 'African Standby Force' (ASF) te ontplooiën. De ASF is een snel inzetbare, multidisciplinaire vredesmacht (met zowel militaire, civiele als politieke opdrachten) die bestaat uit vijf regionale brigades.¹⁷⁷ Daarnaast is er een zesde continentaal contingent dat vanuit de AU-hoofdkwartieren in Addis Abeba opereert.¹⁷⁸ De vredesmacht wordt ingezet bij een ernstige schending van de mensenrechten of op vraag van een lidstaat om in haar territorium op te treden. De vijf regio's ontplooiën elk hun vredesmacht en overleggen over de standaardisatie en de harmonisatie van de regio's en de AU. In de eerste fase, die afliep in juni 2005, moest de ASF observatiemissies kunnen uitvoeren. De doelstellingen van de eerste fase zijn zo goed als bereikt in West-, Oost- en Zuidelijk Afrika. Er zijn o.a.

¹⁷⁵ *ibid.*, 37-38. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹⁷⁶ D. J. FRANCIS, *o.c.*, 130-131.

¹⁷⁷ De vijf regio's zijn Noord-, West-, Oost-, Centraal- en Zuidelijk Afrika.

¹⁷⁸ H. SOLOMON en G. SWART, *l.c.*, pp. 65-67.

verscheidene instellingen opgericht om officieren op te leiden in conflictmanagement.¹⁷⁹ De Noord- en Centraal-Afrikaanse regio's lopen vertraging op door een tekort aan regionale samenwerking en instabiliteit van enkele staten.¹⁸⁰ Tegen het eind van de tweede fase (juni 2010) moet de snelle interventiemacht multifunctionele vredesopdrachten kunnen ontplooiën. Afhankelijk van de ernst en de complexiteit van de situatie moet dit tussen 14 en 90 dagen mogelijk zijn. De missie in Darfoer (zie 4.2.2.3.) is reeds een voorproef van deze "tweede-faseoperaties".¹⁸¹ Het grootste probleem blijft echter dat de financiële middelen die de lidstaten in de 'African Standby Force' investeren, veel te beperkt zijn.

3.2.3. Conflictpreventie door regionale organisaties

Er is een stijgende trend tot regionalisatie van het conflictmanagement en het delen van verantwoordelijkheden voor vrede en veiligheid tussen de Verenigde Naties en regionale organisaties of 'coalitions of the willing', i.e. ad-hocgroeperingen van staten die zich willen engageren om een specifiek conflict op te lossen (vb. in Irak).¹⁸² Daarenboven recruterende VN-missies in Afrika vaker personeelsleden (zo'n 43 % in 2006¹⁸³) uit de Afrikaanse lidstaten.¹⁸⁴ Dankzij het mobiliseren van meer middelen, ideeën en moreel gezag kan samenwerking leiden tot een beter resultaat met dezelfde, beperkte middelen.

Conflictpreventie door regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie heeft zowel voor- als nadelen. Ten eerste bevindt de regionale organisatie zich dicht bij het conflict dan een globale organisatie als de Verenigde Naties. De organisatie kent

¹⁷⁹ Voorbeelden van zulke opleidingscentra zijn het 'Kenya Peace Support Training Centre', het 'Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre' in Ghana, de 'Rwanda Military Academy' en het 'Senior Command and Staff College' in Oeganda.

¹⁸⁰ S. MBOGO, "African Peacekeeping Force Development Continues Despite Funding Challenges" in *World Politics Watch*, 21.12.2006. [24.03.2007, World Politics Watch: <http://www.worldpoliticswatch.com/>].

¹⁸¹ C. NJOKI, *The African Standby Force (ASF) - The "African Solution for African Problems"*, Tshwane, Institute for Security Studies, 2007. [24.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹⁸² D. J. FRANCIS, *o.c.*, 117.

¹⁸³ S. WIHARTA, "Peace-building: the new international focus on Africa" in *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, 156. [16.04.2007, Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>].

¹⁸⁴ *ibid.*, 145-146. [16.04.2007, Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>].

zo beter de achtergrond van het conflict en de cultuur van de betrokkenen. Daarnaast hebben de lidstaten meer belang bij het vreedzaam oplossen van conflicten op het continent, o.a. om verdere horizontale escalatie te vermijden. De AU kan echter niet profiteren van het voordeel van de verre, afstandelijke onpartijdigheid die eigen is aan de VN. Door de enorme betrokkenheid van de leden en lidstaten van de AU bij het conflict kunnen de gemoederen binnen de organisatie hoog oplopen, waardoor eenduidige beslissingen uitblijven wegens een verlamme discussie of interne druk. Het gebeurt maar al te vaak dat een Afrikaanse staat geen kritiek durft te uiten op andere staten (zie 3.2.2.4.). Ten slotte is het moeilijk om deze regionale veiligheidsarrangementen, wegens de beperkte eigen middelen, als onafhankelijk te zien.¹⁸⁵

Bij de *relatie tussen de Afrikaanse Unie en de Verenigde Naties* moeten volgende opmerkingen gemaakt worden. Aan de ene kant willen de Afrikaanse leiders dat het continent eigen capaciteiten ontwikkelt om de eigen problemen op te lossen als de VN niet kunnen of willen tussenkomen. “Een Afrikaanse oplossing voor een Afrikaanse probleem” is een veel gehoorde stelling in dit debat (zie 3.1.). De VN zouden echter wel de nodige financiële, logistieke en militaire steun kunnen leveren voor de activiteiten van de AU. Aan de andere kant hebben de VN nog steeds zijn verantwoordelijkheden op het Afrikaanse continent. De ervaringen uit de taakverdeling in Burundi (zie 3.2.2.6.) leren dat de AU de complexe situatie moet veiligstellen (dus operationeel preventief optreden) waarna de VN met een sterkere vredesmacht het mandaat overnemen om de situatie op lange termijn (i.e. structureel) te stabiliseren.¹⁸⁶ Hierdoor ziet het AU-personeel zichzelf echter in een onaangename rol. Het moet, met beperkte middelen, het gevaarlijke werk opknappen zodat de (relatief) stabiele situatie aan de VN kan overgelaten worden.

Op het continent zijn doorheen de jaren verschillende *subregionale organisaties* opgericht zoals ‘Economic Community Of West African States’ (ECOWAS), ‘Southern African Development Community’ (SADC) en de Oost-Afrikaanse ‘Intergovernmental Authority on Development’ (IGAD). Deze organisaties staan nog dichter bij de plaatselijke culturen en hun conflicten. Het succes van deze organisaties is voor een groot deel afhankelijk van een subregionale grootmacht, zoals Zuid-Afrika in SADC. Een van de opdrachten van de Vredes- en

¹⁸⁵ *ibid.*, 156. [16.04.2007, Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>].

¹⁸⁶ K. POWELL, *o.c.*, 55-56. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Veiligheidsraad van de AU is een effectieve harmonisatie en coördinatie voorzien met deze subregionale organisaties. Zij spelen een vitale rol in verschillende pan-Afrikaanse projecten waar de AU de hoeder van is, zoals de algemene veiligheid op het continent, het continentale mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing (zie 3.2.2.4.) en het partnershipakkoord voor de ontwikkeling van Afrika (zie 3.3.5.). Maar de relatie tussen Afrikaanse Unie en subregionale organisaties verloopt moeizaam aangezien er geen duidelijk mandaat en geen welomlijnde structuren bestaan die hun verhouding regelen. Ook remt de AU, bewust of onbewust, de groei en ontwikkeling van de subregionale organisaties omdat het de enige organisatie wil zijn met autoriteit over alle Afrikaanse zaken.¹⁸⁷

3.2.4. Tekorten van de Afrikaanse Unie m.b.t. operationele conflictpreventie

De zwakte van de operationele taak van de AU is niet het gevolg van een gebrek aan politieke wil. Er is immers steeds genoeg significant leiderschap op het continent te vinden om conflicten op te lossen.¹⁸⁸ Toch zijn de beslissingen nog te veel afhankelijk van regionale hegemonen zoals Nigeria en Zuid-Afrika. Er is te weinig leiderschap binnen de AU zelf; het moreel gezag van de instellingen zelf van de Unie ontbreekt. Hierdoor zijn blijft de operationele conflictpreventie te arbitrair.

Daarnaast zijn de veiligheidsinstellingen van de AU door het gebrek aan middelen te zwak om de beslissingen op een effectieve manier door te voeren. Om de krappe kas voor operationele conflictpreventie, die bestaat uit verplichte bijdragen door de AU-lidstaten, te spekken, heeft de Vredes- en Veiligheidsraad een *Vredesfonds* onder haar hoede. Het Fonds levert het hoofdaandeel van de financiële middelen voor de 'African Standby Force'.¹⁸⁹ De vrijwillige bijdragen in dit fonds worden gestort door de lidstaten, door andere Afrikaanse geldbronnen zoals de private sector, het middenveld en individuen en door internationale donors. Toch blijft het Fonds nog te beperkt om de financiële problemen van de AU de baas te kunnen.¹⁹⁰

¹⁸⁷ J. PACKER en E. FRIBERG, *l.c.*, 67. [29.03.2007, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.org/>].

¹⁸⁸ De inspanningen van de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki in het Ivoriaanse conflict zijn hier een duidelijk voorbeeld.

¹⁸⁹ C. NJOKI, *o.c.* [24.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

¹⁹⁰ K. POWELL, *o.c.*, 59. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Een substantieel deel van de inkomsten van de AU zou uit de militaire uitgaven van de lidstaten kunnen komen. Door hun financiële middelen voor militaire uitgaven te poolen in de 'African Standby Force' zou het continent meer geld kunnen vrijmaken voor onderwijs, ontwikkeling, gezondheidszorg. Door deze wijziging, die voorgesteld werd door de AU-Commissie in 2004¹⁹¹, zou Afrika meer 'ownership' krijgen. Het continent zou immers de eigen rekening kunnen betalen, voordat het van de rijke landen meer steun vraagt. Maar deze zelfbeperking willen vele Afrikaanse leiders niet aanvaarden.¹⁹²

3.3. De Afrikaanse Unie als orgaan voor structurele conflictpreventie

De doelstellingen van structurele conflictpreventie zijn enerzijds de basisoorzaken van het destructief conflict wegnemen en anderzijds structuren opbouwen waarmee conflicten constructief aangepakt kunnen worden (zie 1.2.3.). Dit onderdeel beschrijft op welke manier de Afrikaanse Unie hier een rol kan spelen.

3.3.1. Vredes- en Veiligheidsraad

Zoals reeds besproken in 3.2.1. is de Vredes- en Veiligheidsraad van de AU eerder gericht op operationele conflictpreventie. Toch heeft de Raad ook structureel preventieve taken: ze focust ook op democratisering, verkiezingen, goed bestuur en mensenrechten.

Als een democratisch verkozen regering afgezet wordt op een ongrondwettelijke manier of als een zittende regering de macht niet wil overdragen aan de winnaar(s) van eerlijke verkiezingen, kan de Raad optreden tegen deze lidstaat.¹⁹³ Dergelijke veranderingen kunnen immers de desintegratie van een land in de hand werken. Deze clausule, te vinden onder artikel 30 van de oprichtingsakte van de AU¹⁹⁴, was reeds in 2000 door de Organisatie van Afrikaanse Eenheid voorzien in de Verklaring van

¹⁹¹ Op jaarlijkse top in Addis Abeba (zie hoger)

¹⁹² T. MURITHI, *o.c.*, 34.

¹⁹³ X., *Rules of Procedure of the Assembly of the African Union*, Durban, 2002. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

¹⁹⁴ X., *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 2000, p. 14. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

Lomé¹⁹⁵ over de ongrondwettelijke wijziging van een regering.¹⁹⁶ Bijvoorbeeld, in augustus 2005 werd Mauritanië tijdelijk uitgesloten van activiteiten van de Afrikaanse Unie nadat een militaire staatsgreep gepleegd werd tegen president Taya, die er al op post was sinds 1984.¹⁹⁷ De Vredes- en Veiligheidsraad van de AU veroordeelde onmiddellijk het gebruik van geweld en zond een delegatie om de nieuwe militaire macht te informeren over zijn standpunt. Deze vorm van structurele conflictpreventie is echter dubieus aangezien vele Afrikaanse lidstaten van de AU zelf geregeerd worden op grond van een ondemocratische grondwet, waardoor een grondwettelijke omverwerping van het autoritaire regime onmogelijk is. Daarnaast worden ongrondwettelijke coupplagers wel aanvaard als ze de verkiezingen winnen die na hun staatsgreep zijn uitgeschreven.^{198,199}

3.3.2. Pan-Afrikaans Parlement

Omdat o.a. het bevorderen van de stabiliteit, de mensenrechten en de democratie op het continent tot zijn basistaken behoort, kan het Pan-Afrikaans Parlement als een structureel conflictpreventieorgaan gezien worden. Echter, wegens enkele kinderziekten heeft het Parlement nog weinig dergelijke substantiële beslissingen kunnen nemen. Toch blijkt dat dit adviesorgaan over niet-administratieve zaken vaak een algemeen, theoretisch standpunt inneemt, dat al door andere AU-organen geuit zijn. In plaats daarvan zou het Parlement een situatie (vb. mensenrechtenschending) kunnen onderzoeken en daaruit beleidsopties concluderen die niet zomaar kunnen genegeerd worden door de Vergadering van de Unie. Het Parlement is wegens zijn natuur immers minder afhankelijk van de nationale regeringen dan de Commissie.²⁰⁰

¹⁹⁵ X., Declaration AHG/Decl.5 (XXXVI) on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government, Lomé, 2000. [29.03.2007, United Nations High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

¹⁹⁶ C. M. FOMBAD, *l.c.*, pp. 21-22.

¹⁹⁷ Mauritanië zal waarschijnlijk weer toetreden na de aangekondigde democratische verkiezingen van december, januari en maart (op 11 maart vonden presidentsverkiezingen plaats, de resultaten werden bekend gemaakt op 29 maart).

¹⁹⁸ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 26.

¹⁹⁹ Dit gebeurde o.a. in Togo waar Faure Gnassingbe de verkiezingen won, die hij zelf na zijn militaire staatsgreep uitschreef. De AU erkende zijn overwinning, in tegenstelling tot vele andere internationale waarnemers. (zie ook 3.2.2.1.)

²⁰⁰ J. CILLIERS en P. MASHELE, *l.c.*, p.81. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

Hierdoor zou het PAP een duidelijke meerwaarde betekenen en het AU-raamwerk wat meer transparantie geven.²⁰¹

3.3.3. Economische, Sociale en Culturele Raad

Zoals vermeld in het tweede hoofdstuk (2.2.6.) wil de Economische, Sociale en Culturele Raad (ECOSOCC) de verschillende groepen in het middenveld²⁰² een geformaliseerde toegang tot het beleid van de Afrikaanse Unie aanbieden. Dit gebeurt o.a. in clusters die elk een specifieke sector vertegenwoordigen overeenkomstig met de indeling van de AU-Commissie. Via deze clusters ontstaat een interactie tussen AU- en regeringsvertegenwoordigers en leden van belangengroepen in de Afrikaanse samenleving. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze actoren niet zo actief aanwezig zijn in de samenleving als dat in het Westen het geval is. In sommige Afrikaanse samenlevingen zijn deze helemaal niet aanwezig of precies weggeveegd wegens langdurig conflict of onderdrukking door de staat.²⁰³

Door de Afrikaanse samenleving binnen te laten in haar werking creëert de AU een transparante sfeer waarin conflicten op een constructieve manier wordt opgelost. Zo moet ECOSOCC model staan voor de vele onderdrukkende regimes in de Afrikaanse lidstaten. Deze transparantie is echter slechts ten dele bereikt. De AU is zeker opener in vergelijking met haar voorganger, de OAE, maar wegens de top-downbenadering van de AU blijft het voor middenveldorganisaties nog steeds moeilijk om het beleid te beïnvloeden.

Aangezien de belangengroepen dichter bij de samenleving staan dan de AU zelf of de regeringen van de lidstaten, kunnen deze via ECOSOCC wijzen op mogelijke basisoorzaken van conflicten. In deze samenwerking kan men op constructieve wijze tot oplossingen van een conflict komen.²⁰⁴ Helaas vindt deze manier van structurele conflictpreventie zelden de weg naar het effectieve beleidsniveau.

²⁰¹ P. MASHELE, "The 3rd Pan-African Parliament Session: Utility or Futility?" in *African Security Review*, 14, (2005), 2, pp. 109. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

²⁰² Met het maatschappelijk middenveld of de 'civil society' worden de actoren bedoeld die noch bij de staat noch bij de markt horen; ze bevinden zich a.h.w. ertussen. Zoals in 1.2.4. opgemerkt kan het middenveld niet gelijkgesteld worden aan de invulling die aan dit begrip in het Westen gegeven wordt.

²⁰³ C. BAKWESEGHA, *l.c.*, p. 180.

²⁰⁴ T. MURITHI, *o.c.*, 121.

3.3.4. Afrikaanse Rechten van de Mens en de Volkeren

Na jaren discussie nam de Organisatie van Afrikaanse Eenheid in 1981 het Afrikaans Charter voor de Rechten van de Mens en de Volkeren aan. Het voorstel om tevens een gerechtelijk hof voor mensenrechten op te richten bleek echter politiek onhaalbaar. In plaats daarvan ontstond een Afrikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en de Volkeren, die moest waken over de toepassing van het Charter. De commissie had echter afgezwakte controle machten en kon geen bindende beslissingen uitdragen. Ze kon enkel een onderzoek instellen of communiceren met een beschuldigde lidstaat. In 1998 werd uiteindelijk een ontwerpprotocol opgesteld door de OAE om een Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren op te richten. Het duurde uiteindelijk nog zes jaar voor het effectief in werking werd gesteld.²⁰⁵ Meteen werd beslist om dit Hof te integreren met het Hof van Justitie, dat nog niet in functie is ondanks zijn vermelding in de oprichtingsakte van de AU (zie ook 2.2.4.).

Naast overheden kunnen ook individuen en niet-gouvernementele organisaties een klacht neerleggen bij het Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren. In tegenstelling tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moeten zij hiervoor eerst erkend zijn m.b.v. een waarnemersstatus. Hierdoor is het erg onwaarschijnlijk dat een Afrikaanse staat dergelijke aantijgingen vanwege individuen of niet-gouvernementele organisaties (ngo's), die vaak de dissidente stemmen vertolken binnen die staat, zal erkennen. Een staat moet de uitspraken van de rechter volgen, maar noch het Hof zelf noch de Uitvoerende Raad noch de Vergadering van de Unie hebben de macht om een staat hiertoe te dwingen.²⁰⁶ Daarenboven kan slechts een klacht ingediend worden tegen een staat die de jurisdictie van het Hof erkend heeft door het oprichtingsprotocol van het Hof te ratificeren.²⁰⁷

Het Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Volkeren heeft duidelijk een structureel preventief mandaat wegens de onderwerpen waarover het zich uitspreekt. Het heeft immers de taak om de mensen- en collectieve rechten op het continent te beschermen. Het Hof heeft de ruime bevoegdheid om hiertoe iedere

²⁰⁵ S. LYONS, *l.c.* [30.03.2007, The American Society of International Law: <http://www.asil.org/>].

²⁰⁶ *ibid.* [30.03.2007, The American Society of International Law: <http://www.asil.org/>].

²⁰⁷ Op 7 maart 2007 hadden slechts 23 AU-lidstaten dit protocol geratificeerd.

mogelijke rechtsbron aan te wenden die door de aangeklaagde staat geratificeerd werd, zoals het protocol voor de vrouwenrechten.^{208,209} Aangezien het Hof nog niet ten volle ontplooid is (o.a. wegens de moeizame integratie van het Hof van Justitie), is het echter onmogelijk om het belang van de juridische hoven in conflictpreventie reeds te analyseren.

3.3.5. 'New Partnership for Africa's Development'

Om de basisoorzaken van het destructief conflict weg te kunnen nemen en om structuren op te bouwen waarmee conflicten constructief aangepakt kunnen worden, moet de sociaal-economische ontwikkeling van het Afrikaanse continent op gang geraken. De bevolking kampt immers met enorme problemen zoals de hoge werkloosheidsgraad, een slechte gezondheidstoestand, extreme armoede en onderscholing. Daarnaast zijn er nog talloze hindernissen om een duurzame ontwikkeling te bereiken zoals beperkte communicatiemiddelen en infrastructuur en hoge invoertarieven. Afrika's antwoord op deze uitdagingen is het 'New Partnership for Africa's Development' (NEPAD). Het is een alomvattend sociaal-economisch herstelprogramma²¹⁰ met de volgende vier doelstellingen: armoede uitbannen; duurzame groei en ontwikkeling bevorderen; Afrika's marginalisering in de wereld tegengaan (niet in het minst economisch); 'empowerment' van vrouwen.²¹¹ NEPAD ontstond in 2001 uit drie parallelle voorstellen voor ontwikkeling die rond de millenniumwende door enkele Afrikaanse prominenten werden uitgedacht.^{212,213}

²⁰⁸ X., Protocol to the Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Maputo, 2003. [05.04.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].

²⁰⁹ S. LYONS, *l.c.*. [30.03.2007, The American Society of International Law: <http://www.asil.org/>].

²¹⁰ De economie van het Afrikaanse continent is slechts zo groot als die van Frankrijk. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat meer dan de helft hiervan door Zuid-Afrika en de mediterrane staten wordt voortgebracht. (in: A. DE WAAL, "What's New in the 'New Partnership for Africa's Development'?" in *International Affairs*, 78, (2002), 3, p. 468.)

²¹¹ D. J. FRANCIS, *o.c.*, 131.

²¹² Deze drie voorstellen waren: 'Millennium Partnership for the African Recovery Programme' met Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo en Abdelaziz Bouteflika als grootste voorstanders (presidenten van respectievelijk Zuid-Afrika, Nigeria en Algerije); het 'OMEGA Plan' van de Senegalese president Abdoulaye Wade; en 'Compact for African Recovery' dat door K. Y. Amoako werd geïntroduceerd, de secretaris van het Economische Commissie voor Afrika van de VN.

²¹³ A. DE WAAL, "What's New in the 'New Partnership for Africa's Development'?" in *International Affairs*, 78, (2002), 3, p. 465.

Centraal in NEPAD staat het idee van het partnerschap.²¹⁴ Afrika definieert zelf de afspraken voor de verdere ontwikkeling die door de Afrikaanse landen en hun donors worden nagestreefd. Deze ontwikkeling kan er komen door ontwikkelingssteun die langdurig is en beter gecoördineerd is, via partners dus. Met NEPAD heeft Afrika een duidelijk aanknopingspunt voor internationale fora zoals de G8 en de Verenigde Naties.²¹⁵ Om te kunnen profiteren van de gunsten van het Westen verdedigt NEPAD de verdere economische en politieke liberalisering van Afrika. Hierdoor krijgt het programma veel kritiek vanuit maatschappelijke organisaties in Afrika.²¹⁶ Maar NEPAD is meer dan zomaar een plechtige belofte om meer hulp, meer buitenlandse investeringen²¹⁷ en meer schuldkwijtschelding te krijgen. Het is een middel waarmee Afrika haar betrokkenheid en ernst voor de structurele verandering kan laten zien.²¹⁸

NEPAD werd bewust niet ondergebracht in de structuren van wat toen nog de OAE was. Zo zou het project niet vertraagd worden door omslachtige procedures van een institutionele organisatie of door eindeloos wikken en wegen tussen de verschillende lidstaten.²¹⁹ Later heeft de Afrikaanse Unie zich opgeworpen als de hoeder van NEPAD; het is de bedoeling om NEPAD op te nemen in de AU-structuren tegen juli 2007.²²⁰

De hoogste autoriteit in het uitvoeringsproces van NEPAD is de Vergadering van staatshoofden en regeringsleiders van de AU. Het uitvoeringscomité ('Heads of State and Government Implementation Committee' – HSGIC), dat bestaat uit de vertegenwoordiging van drie staten per regio, keurt de projecten goed en rapporteert ten minste jaarlijks aan de Vergadering van de AU over de vooruitgang van het NEPAD-proces. Het leidend comité ('Steering Committee') heeft het overzicht over

²¹⁴ L. VAN DE GOOR, U. MANS en J. DE ZEEUW, *l.c.*, p. 428.

²¹⁵ R. MURRAY, *Human Rights in Africa – From the OAU to the African Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 264.

²¹⁶ D. J. FRANCIS, *o.c.*, 131-132.

²¹⁷ Dit zijn de zogenaamde 'Foreign Direct Investments' (FDI), investeringen door buitenlandse ondernemingen (hier uit industrielanden) die als doel hebben een blijvend belang te verwerven in een onderneming van het land van bestemming (hier een Afrikaans land). Deze buitenlandse investeringen zijn voor Afrikaanse landen vaak een belangrijke bron van de waardevolle buitenlandse valuta.

²¹⁸ Z. KEBONANG en C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 49.

²¹⁹ A. DE WAAL, *l.c.*, (2002), 3, p. 468.

²²⁰ F. M. DUKU, "Afrique: Réunion d'Alger, le Nepad se conjugue déjà au passé" in *Le Potentiel*, 22.03.2007. [01.05.2007, AllAfrica Global Media: <http://allafrica.com/>].

de projecten van NEPAD, terwijl het Secretariaat belast is met de coördinatie van het geheel.²²¹

Er bestaat echter veel scepsis over de haalbaarheid van de doelstellingen van NEPAD. De status van het initiatief is immers erg onduidelijk. Nergens is te vinden wie de doelstellingen zou moeten realiseren en hoe dat kan. Dit leidt tot een perceptieprobleem: NEPAD is immers geen instelling. De resultaten moeten van de staten en de regio's komen. NEPAD is enkel de katalysator. De doelstellingen van NEPAD zijn echter te abstract omschreven. Een duidelijke en realistische prioriteitenstelling zou het programma een flinke stap vooruit helpen, want een visie alleen levert geen concrete resultaten voor gewone Afrikanen. Er is nood aan duidelijk overzicht met concrete deadlines en een effectiever proces om middelen te werven.²²² Want zoals gewoonlijk bij dergelijke ambitieuze plannen blijven de financiële bijdragen aan de beperkte kant.

3.3.6. 'African Peer Review Mechanism' van NEPAD

Een van de veelbelovende initiatieven van NEPAD om de legitimiteit van Afrikaanse staten te verhogen is het 'African Peer Review Mechanism' (APRM).^{223 224} Toch zijn hier, een vijftal jaar na de inwerkingtreding, opmerkingen over te maken. Hierop zullen we na de beschrijving dieper ingaan.

De bedoeling van het mechanisme is dat landen een aangepast beleid (met de nodige menselijke en institutionele capaciteit) toepassen dat leidt tot meer politieke stabiliteit, hoge economische groei, duurzame ontwikkeling en verbeterde economische integratie op (sub)regionaal en continentaal niveau.²²⁵ Als aan deze basisvoorwaarden voldaan is op het continent, is het waarschijnlijker dat conflicten op een constructieve manier opgelost zullen worden. Deze doelstelling wordt bereikt door zichzelf en elkaar te evalueren. De landen delen ervaringen en benoemen tekortkomingen en capaciteitsbehoeften. Hierdoor worden de landen aangemoedigd om beter te presteren. Deze beoordeling verloopt in vijf fasen en focust op vier

²²¹ J. PACKER en E. FRIBERG, *l.c.*, 67-68. [29.03.2007, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.org/>].

²²² T. MURITHI, *o.c.*, 144.

²²³ L. VAN DE GOOR, U. MANS en J. DE ZEEUW, *l.c.*, p. 427-428.

²²⁴ Z. KEBONANG, en C. M. FOMBAD, *l.c.*, pp. 45-54.

²²⁵ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 33.

domeinen: democratie en politiek bestuur; sociaal-economische ontwikkeling; economisch bestuur en management; en bedrijfsbestuur. Het gaat dus verder dan een strikt politieke evaluatie van de staat.

Het APRM is het eerste volledig Afrikaanse, proactieve beleid. Dit heeft zowel voor- als nadelen.²²⁶ Het voordeel is dat niet de indruk gewekt wordt dat dit proces is opgelegd door de industrielanden omdat staten of instellingen uit het Westen (zoals de Wereldhandelsorganisatie) niet zijn toegelaten tot het mechanisme. Dankzij het volledige Afrikaanse 'ownership' wordt het mechanisme enkel uitgevoerd door kenners van de lokale cultuur.

Daartegenover staat dat het vaak onverantwoordelijke leiders zijn die moeten oordelen over elkaar. Bovendien is zoals eerder vermeld de druk onder Afrikaanse leiders groot om geen kritiek te uiten op elkaar. Het beoordelingsproces is hierdoor zwaar gepolitiseerd.²²⁷ Hoewel niet alle AU-lidstaten deelnemen aan het APRM-proces, wordt het eindrapport toch voorgesteld in AU-organen zoals ECOSOCC en de Vredes- en Veiligheidsraad. Hierdoor kunnen landen die niet deelnemen aan het mechanisme toch oordelen over staten die zich openstellen voor beoordeling via het APRM. Daarnaast zijn de beoordelingsdomeinen van het APRM betrekkelijk ruim. Het zou beter zijn voor het onderbemande NEPAD-initiatief om te focussen op de essentie, nl. democratie en politiek goed bestuur. Zaken als de evaluatie van economisch management kunnen wellicht beter overgelaten worden aan andere organisaties, zoals de Wereldbank die een grotere expertise heeft op dit vlak. Tijdens de beoordeling van Zuid-Afrika, waar de overheid sterke controle had over het definitieve rapport, werd duidelijk dat het mechanisme moeilijk de maatschappij kan insluiten in haar evaluaties. Het mechanisme werkt te veel top-down. Zelfs al zijn ze betrokken bij het opstellen van het eindrapport, toch hebben de personen die de maatschappij vertegenwoordigen vaak te weinig overzicht en kennis in het mechanisme, zoals bleek tijdens de beoordeling van Ghana.²²⁸ Het APRM is daarenboven opgevat als een leerproces. Daarom zijn er geen reële middelen voorzien om beoordeelde landen in de goede richting te sturen. Door zelfbelang (o.a. meer kans op grotere donorgelden) zouden de landen zich moeten aanpassen. Deze druk is echter onvoldoende om het beoogde niveau van goed bestuur te bereiken.

²²⁶ Z. KEBONANG, en C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 52.

²²⁷ C. M. FOMBAD, *l.c.*, pp. 34-37.

²²⁸ Z. KEBONANG, en C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 48.

3.3.7. Conferentie over Veiligheid, Stabiliteit, Ontwikkeling en Samenwerking in Afrika

De Conferentie over Veiligheid, Stabiliteit, Ontwikkeling en Samenwerking in Afrika ('Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa' – CSSDCA) is de Afrikaanse tegenhanger van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CSCE). Het is ontstaan uit een document dat voortvloeide uit een forum dat in 1991 gehouden werd in Kampala met zo'n 500 vertegenwoordigers van Afrikaanse regeringen en niet-gouvernementele groeperingen. Het Kampaladocument werd bij het einde van de jaren negentig nieuw leven in geblazen door de CSSDCA op te nemen in de OAE-structuur en later in de Commissie van de Afrikaanse Unie. Het zet de basiswaarden en mechanismen uiteen voor vrede, veiligheid en preventieve diplomatie. Deze kunnen zowel door regeringen als door niet-statelijke actoren zoals ngo's worden aangewend.²²⁹

De conferentie stelt dat het mogelijk is de problemen van het Afrikaanse continent op te lossen door vier thema's, door de CSSDCA 'kalebassen' genoemd, met elkaar te verbinden.²³⁰ De veiligheidskalebas focust op de interstatelijke relaties, terwijl de kalebas voor stabiliteit principes en voorwaarden voor goed bestuur binnenin staten citeert. De ontwikkelingskalebas wil de levensstandaard van de Afrikanen verhogen en de laatste kalebas, samenwerking, promoot de regionale integratie en wil vitale sectoren voor ontwikkeling op het continent harmoniseren. De CSSDCA stelt voor welke verplichtingen de lidstaten en de gemeenschappen moeten aangaan om te voldoen aan de basiswaarden. Daartoe worden prestatieparameters opgesteld die controleren of een lidstaat voldoet aan de verplichtingen van het CSSDCA-proces. De voorgestelde principes en richtlijnen moeten immers in de instituties van de lidstaat geïncorporeerd worden.

²²⁹ J. PACKER en E. FRIBERG, *l.c.*, 67. [29.03.2007, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.org/>].

²³⁰ Een kalebas is een soort pompoen die in gedroogde vorm dienst kan doen als waterkruik of pot.

3.3.8. Vergelijking tussen NEPAD en CSSDCA

Het is duidelijk dat NEPAD en CSSDCA sterke gelijkenissen vertonen. Daarom dringt een vergelijking zich op. Om te beginnen zijn de initiatieven geen strikte voorbeelden van operationele of structurele conflictpreventie. Beide staan ze voor een geïntegreerde, holistische aanpak van de problemen van Afrika: enkel door problemen op de verschillende vlakken aan te pakken is het mogelijk voor Afrika om in de goede richting te evolueren.

De relatie tot de Afrikaanse Unie is in het geval van beide initiatieven niet erg duidelijk. Ze zijn immers buiten de AU (of de OAE) ontstaan. De AU probeert zowel NEPAD als de CSSDCA in haar structuren op te nemen om zo tot een meer uniform beleid te komen. De laatste is echter al dieper geïntegreerd: het secretariaat van de CSSDCA is immers binnenin de Commissie van de AU gevestigd.

Veel onderwerpen van NEPAD en de CSSDCA, vooral thema's als ontwikkeling en goed bestuur, overlappen elkaar. Daarenboven hebben beide een mechanisme voor beoordeling tussen AU-lidstaten onderling. Het CSSDCA-mechanisme evalueert echter elke AU-lidstaat; dit is in tegenstelling tot het APRM, het 'peer review'-mechanisme van NEPAD (zie hoger).²³¹

Door de beide initiatieven op continentaal niveau te laten functioneren zonder duidelijke verbindingskanalen gaat veel kostbaar menselijk en financieel kapitaal verloren. Toch kunnen deze initiatieven hun nut bewijzen, gesteld dat ze goed op elkaar afgestemd worden. NEPAD kan een klare visie voorzien voor de ontwikkeling van Afrika en zorgen voor de noodzakelijke verbintenissen met de (Westerse) donorlanden. CSSDCA kan evalueren of de lidstaten het beleid van de AU (binnen de onderwerpen van de kalebassen) wel degelijk uitvoeren of niet. De AU kan de overkoepelende structuur zijn die de nodige coördinatie verzorgt.

²³¹ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 33.

3.3.9. De Afrikaanse Unie en private actoren: marktactoren en maatschappelijk middenveld

De Afrikaanse Unie staat als intergouvernementele organisatie niet alleen in contact met staten maar ook met andere, private actoren. Deze kunnen een winstgevend oogmerk hebben – dit zijn de zogenaamde marktactoren. Ofwel behoren deze actoren noch tot staat noch tot markt – dit noemt men het maatschappelijk middenveld.²³² Door hun comparatieve voordelen uit te spelen kan de duurzame samenwerking tussen deze actoren (AU, marktactoren en middenveld) bijgedragen tot structurele conflictpreventie. Wij bekijken hier hoe de AU tegenover deze twee andere actoren staat om conflicten te verhinderen.

Voor de Afrikaanse private marktsector is het haast onmogelijk om bij te dragen tot operationele conflictpreventie. Bedrijven hebben eerst een zekere mate van stabiliteit nodig voordat ze zelf kunnen functioneren.²³³ Pas als de condities voor stabiliteit gecreëerd zijn, kunnen ondernemingen bewust of onbewust aan structurele conflictpreventie doen o.a. door werkgelegenheid te creëren. Het gevaar is echter reëel dat (zowel Afrikaanse als buitenlandse) ondernemingen conflicten aanwakkeren i.p.v. condities te creëren voor een veilige samenleving in brede zin.²³⁴ In het aanbrengen van het ‘do no harm’-principe (zie 1.2.4.) bij zowel binnen- als buitenlandse ondernemingen zou de AU een belangrijke rol kunnen spelen. De integratie van de marktsector in de Unie is echter heel beperkt.²³⁵ Ondernemingen kunnen hun stem laten horen in ECOSOCC, maar daar wordt niet gefocust op hun eventuele rol in de structurele ontwikkeling van het Afrikaanse continent.²³⁶

Verschillende vertegenwoordigers van middenveldorganisaties zetelen in ECOSOCC. Ook zij hebben het moeilijk om langs deze weg hun verwachtingen te uiten. Nochtans kunnen dergelijke organisaties, van kerken over ngo’s en

²³² Zoals in 1.2.4. opgemerkt kan het middenveld niet gelijkgesteld worden aan de invulling die aan dit begrip in het Westen gegeven wordt.

²³³ L. A. PATEY, *Understanding Multinational Corporations in War-torn Societies: Sudan in Focus*, Kopenhagen, Danish Institute for International Studies, 2006, 2-3. [05.05.2007, Danish Institute for International Studies: <http://www.diis.dk/>].

²³⁴ Bijvoorbeeld: de aanwezigheid van oliemaatschappijen in de Nigerdelta, die militie inhuren voor de bewaking van hun bedrijven, drijft de etnische spanningen op in Nigeria.

²³⁵ Soms neemt de marktsector het heft zelf in handen. De ‘NEPAD Business Group’ is een onafhankelijk initiatief dat een communicatiemiddel is tussen NEPAD en de private markt om de economische ontwikkeling van Afrika vooruit te helpen. Het bestaat uit vertegenwoordigers van Afrikaanse en wereldwijde handelsassociaties zoals de ‘African Business Round Table’ en de Internationale Kamer van Koophandel.

²³⁶ T. MURITHI, *o.c.*, 133-134.

buurtwerkingen tot vakbonden, zeker bijdragen tot het structureel verhinderen van conflicten.²³⁷ Middenveldorganisaties hechten veel belang aan veiligheid in hun omgeving. Door hun nabijheid en hun kennis van de lokale breuklijnen zijn ze een goed alternatief voor het oplossen van conflicten met gouvernementele middelen. Met hun ervaring van de noden en de gevoeligheden van een samenleving kunnen ze onderhuidse spanningen uiten bij de AU. Ze verdedigen echter enkel de belangen van één sociale of etnische groep, wat vaak een constructieve oplossing in de weg staat.

Het middenveld kan een rol van betekenis spelen in de vredesopbouw. Bij de protagonisten van een conflict zijn immers slechts een klein deel van de bevolking. Een groot deel van de bevolking zoals vrouwen, intellectuelen en de diaspora, die soms ook vertegenwoordigd wordt door middenveldorganisaties, worden over het hoofd gezien bij het zoeken naar een constructieve oplossing van een conflict. Deze groepen weten echter beter waarom en hoe het conflict gestart is²³⁸ en dragen er vaak de zwaarste lasten van. Zo wordt de kans op een duurzame vrede sterk verkleind.

De AU moet meer toenadering zoeken tot het middenveld aangezien dergelijke organisaties haar werking (o.a. op het vlak van conflictpreventie) kunnen evalueren.²³⁹ Op die manier zal de Unie, die nog steeds als elitair wordt aanzien, dichter bij de Afrikaanse bevolking betrokken zijn.

3.3.10. Tekorten van de Afrikaanse Unie m.b.t. structurele conflictpreventie

Net als in het domein van de operationele conflictpreventie rijst een financieel probleem (zie 3.1.). De AU heeft ambitieuze plannen om de ontwikkeling van het continent op het rechte pad te brengen. Deze plannen bevatten echter langetermijndoelstellingen zonder duidelijke prioriteiten en deadlines. Hierdoor is het moeilijk om voldoende financiële middelen te mobiliseren voor resultaten die slechts op de lange baan zichtbaar zijn.

Omdat de resultaten uitblijven ontbreekt tevens de politieke wil van de lidstaten om deze visies uit te voeren. De reden is dat de doelstellingen waarnaar gestreefd moet worden, zoals inspraak van de bevolking of gendergelijkheid, vaak in strijd zijn

²³⁷ C. BAKWESEGHA, *l.c.*, pp. 191-192.

²³⁸ Daarom is het verstandig, zoals vermeld in 3.2.2.4., om het middenveld in te schakelen voor vroegtijdig waarschuwen of handelen.

²³⁹ C. BAKWESEGHA, *l.c.*, pp. 181-183.

met de natuur van de lidstaten.^{240 241} Daarom is nood aan meer leiderschap vanuit de Afrikaanse Unie zelf.

3.4. Besluit

Onder het mom van het paradigma “Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen” heeft de Afrikaanse Unie sinds haar oprichting het heft in handen genomen om de conflicten op het continent te voorkomen.

Op operationeel preventief is het duidelijk dat niet krachtdadig wordt opgetreden als een conflict dreigt te escaleren. De AU verkiest om problemen met lidstaten te bespreken, wat echter een te weinig dwingend afschrikkingsmiddel is.

De middelen om structureel destructieve conflicten te vermijden zijn aanwezig in de structuren van de AU. Zo ligt een van de klemtonen van het ‘African Peer Review Mechanism’ op goed bestuur. Aan deze middelen moeten echter nog realistische doelstellingen gekoppeld worden om de AU tot een efficiënte preventieve organisatie te maken.

In het laatste hoofdstuk onderzoeken we welke conflictpreventieve impact de Afrikaanse Unie heeft op het conflict in het westen van Soedan.

²⁴⁰ Hierdoor lijkt het bijvoorbeeld ijdele hoop te denken dat de Vredes- en Veiligheidsraad de democratie zal promoten terwijl het orgaan zelf deels is samengesteld uit lidstaten met een autoritaire regime.

²⁴¹ C. M. FOMBAD, *l.c.*, p. 32.

4. De Afrikaanse Unie en het conflict in Darfoer

In dit vierde en laatste hoofdstuk evalueren we de rol van de Afrikaanse Unie in het conflict in Darfoer, dat we uiteenzetten in het eerste onderdeel (4.1.). Daarna analyseren we naar de gekende opdeling in operationele en structurele conflictpreventie de rol van de AU in Darfoer (4.2.). Tenslotte formuleren we enkele suggesties voor een adequater optreden van de AU in de toekomst (4.3.).

4.1. Het conflict in Darfoer

Na een algemene situering (4.1.1.) en een achtergrondbeschrijving (4.1.2.) van het conflict in Darfoer schetsen we de primaire actoren die actief zijn in het conflict (4.1.3) en hoe het conflict tot haar uitbarsting kwam (4.1.4.). Vervolgens vragen we ons af of de wreedheden als ‘genocide’ kunnen bestempeld worden (4.1.5.). Het verloop van de onderhandelingen tussen de conflictpartijen behandelen we in 4.1.6., waarna we bekijken of de Verenigde Naties de AU kunnen bijstaan in haar opdracht in Darfoer (4.1.7.).

4.1.1. Algemene beschrijving van Soedan en Darfoer

Darfoer ligt in het westen van Soedan, het grootste land in Afrika. Het land werd in 1956 onafhankelijk van Egypte en het Verenigd Koninkrijk, die sinds 1899 een akkoord hadden over een gezamenlijk bestuur over het land. Sindsdien is het land verwickeld in een bijna permanente staat van (burger)oorlog. Van 1955 tot 2005 woedt er – met een pauze tussen 1972 en 1983 – een oorlog tussen het noorden en het zuiden (zie ook lager). Het grootste deel van de tijd, op tien jaar na, werd Soedan bestuurd door militaire regimes die aan de macht kwamen via staatsgrepen.²⁴² Op deze manier kwam ook de huidige president Omar Hassan al-Bashir in 1989 aan het hoofd van het land te staan.

²⁴² X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, p. 18. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

Darfoer was eeuwenlang een onafhankelijk sultanaat dat pas in 1916 door de Britten onder controle werd gebracht.²⁴³ Tegenwoordig is het een gebied bijna zo groot als Spanje en is administratief opgedeeld in Gharb Darfur (West-Darfoer), Janub Darfur (Zuid-Darfoer) en Shamal Darfur (Noord-Darfoer). De bevolking van Darfoer, zo'n 6 à 7 miljoen, bestaat uit een mengelmoes van Arabische en Afrikaanse culturen die allen de islam aanhangen. Het Arabisch is als taal wijdverspreid. Een deel zijn sedentaire landbouwers en veehouders, met daarnaast (semi-)nomadische stammen die vee hoeden in Darfoer.²⁴⁴

4.1.2. Achtergrond van het conflict

De vele stammen in Darfoer zijn over de eeuwen heen niet meer duidelijk te onderscheiden door de vele huwelijken en socio-economische verbintenissen tussen elkaar. Hierdoor is ook de graas- of landbouwgrond, die traditioneel een gemeenschapsgoed, niet duidelijk te onderscheiden. Betwistingen en conflicten over territoria zijn al even lang aan de orde.

Gedurende de jaren 1970 voerde de regering een reeks landwetten door waardoor privaat eigendom mogelijk werd. Dit leidde tot discussies bij het opeisen van stukken land. Daarnaast werden onder het bewind van president al-Numeiri, die in Soedan regeerde van 1971 tot 1985, in Darfoer nieuwe, lokale administratieve structuren ingevoerd met rechterlijke en uitvoerende macht. Hierdoor verzwakte de traditionele conflictbemiddeling. De centrale regering duiden de nieuwe, lokale leiders aan, die niet noodzakelijk de gemeenschapsleiders waren. De staat werd hierdoor niet meer gezien als onpartijdig bij conflicten. Door toenemende droogte en bijhorende hongersnoden²⁴⁵ en volksverhuizingen in de regio waren landbouwers minder geneigd tijdelijk herders en nomaden, die op zoek waren naar vruchtbare grond voor hun vee, toe te laten op hun land. De conflicten die traditiegetrouw opgelost werden door de leiders van de twistende gemeenschappen, namen toe. Deze verscherpten in

²⁴³ A. TJEPKEMA, "De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur" in *Internationale Spectator*, 60, (2006), 7/8, p. 381.

²⁴⁴ X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, p. 20. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁴⁵ De regering in Khartoem weigerde de hongersnood van 1983, als gevolg van de waterschaarste, te erkennen. Hierdoor werd alle hulp van buitenaf geblokkeerd.

de jaren 1980 naarmate meer wapens Darfoer binnenstroomden, hoofdzakelijk via Libië, Tsjaad en zuidelijk Soedan.²⁴⁶

De conflicten ontstonden grotendeels tussen sedentaire en (semi-)nomadische gemeenschappen. Het is pas in de aanloop naar het huidige conflict in Darfoer dat deze gemeenschappen zich uitdrukkelijk ofwel Afrikaans ofwel Arabisch benoemen. Dit onderscheid werd relevanter naargelang de toenemende marginalisatie, de sociaal-economische belangen en, recenter, de politieke polarisatie in de regio.

In 2001 en 2002 begonnen twee rebellengroeperingen²⁴⁷ in Darfoer zich te organiseren tegen de regering in Khartoem die als de hoofdreden werd gezien van alle onheil in hun regio. Dat de weerstand rond deze tijd escaleerde hoeft niet te verbazen. In 1999 werd in het zuiden van Soedan olie gevonden. Dit maakte dat een vredeovereenkomst met het zuiden uiterst belangrijk werd voor de centrale regering. In januari 2000 begonnen in Kenia de eerste gesprekken tussen Khartoem en de zuidelijke rebellenbeweging ‘Sudan People's Liberation Movement/Army’ (SPLM/A), die vijf jaar later zouden leiden tot de ‘Comprehensive Peace Agreement’ (CPA). Door deze gebeurtenissen voelde de bevolking in Darfoer zich rond de millenniumwisseling uitgesloten van de macht en rijkdom in Soedan.

4.1.3. Primaire actoren in het conflict

Hoewel de rebellenbewegingen ‘Sudan Liberation Movement/Army’ (SLM/A) en de ‘Justice and Equality Movement’ (JEM) niet formeel in verband staan met elkaar, zijn er toch sterke parallellen te trekken tussen de twee bewegingen. Ten eerste klagen beide de socio-economische en politieke marginalisering van Darfoer door Khartoem aan. Daarnaast citeren zowel SLM/A (dat zichzelf eerst nog ‘Darfur Liberation Front’ noemde) als JEM een politieke agenda die voor heel Soedan van toepassing moet zijn, door politieke vertegenwoordiging te eisen voor alle

²⁴⁶ J. FLINT en A. DE WAAL, *Darfur: A Short History of a Long War*, Londen, Zed Books, 2005, 48-49.

²⁴⁷ We zullen het woord ‘rebellen’ gebruiken aangezien beide bewegingen zich verzetten tegen het gevestigd gezag in Soedan, dus ‘rebelleren’. Ondanks de term ‘liberation’ (bevrijding) in ‘Sudan Liberation Movement/Army’ zou het woord ‘bevrijdingsstrijders’ niet echt op haar plaats zijn. aangezien de bewegingen niet per se streven naar de omverwerping van het regime in Khartoem maar eerder naar een verandering van dat regime.

gemarginaliseerde groepen en regio's van het immense land.²⁴⁸ ²⁴⁹ Ten derde rekruteren beide uit plaatselijke verdedigingsgroeperingen die zich verzetten tegen toenemende aanvallen van andere lokale stammen of gemeenschappen.²⁵⁰ Hoewel de groeperingen hoofdzakelijk uit drie stammen rekruteren (nl. de Fur, de Massalit en de Zaghawa), handelen ze in naam van de hele bevolking van Darfoer.

In de basis van de ideologie van de rebellen is toch een verschil merkbaar tussen SLM/A en JEM.²⁵¹ De eerstgenoemde stamt uit zelfverdedigingsgroeperingen van de Fur, de Massalit en de Zaghawa die ontstaan zijn nadat de Soedanese regering na de hongersnood van 1987 een Arabische alliantie steunde tegen de landbouwersgemeenschappen van deze stammen. De 'Justice and Equality Movement' (JEM) is ontstaan nadat president al-Bashir in 1999 in onmin raakte met Hassan al-Turabi, zijn kompaan bij de staatsgreep tien jaar eerder. De islamist al-Turabi, die perifere regio's in Soedan meer inspraak wou geven, diende in het parlement een wetsvoorstel in om de macht van de president te verminderen. Als reactie tegen al-Bashirs haatcampagne tegenover iedereen die met al-Turabi gelinkt werd, richtten niet-Arabische moslims JEM op. Deze rebellenbeweging wil de autocratische 'National Congress Party' (NCP) van al-Bashir omverwerpen.²⁵²

De regering van Soedan bestrijdt deze rebellen door milities uit stammen te steunen die traditioneel op gespannen voet leven met de stammen van de rebellen. Deze door de regering gesteunde of gecontroleerde milities werden door de lokale bevolking Janjaweed genoemd, een traditionele benaming in Darfoer voor een gewapende struikrover op een paard of een kameel. De Janjaweed is dus de naam voor een heterogene groep die verschillend wordt gedefinieerd door de slachtoffers en door de regering. De slachtoffers, en met hen vele internationale berichten over het conflict in Darfoer, scheren milities, paramilitairen, politie en regeringstroepen vaak over eenzelfde kam. De regering zegt geen controle te hebben over de milities,

²⁴⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Sudan Endgame" in *Africa Report*, 07.07.2003, p. 25. [17.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁴⁹ Ook de bevolkingen van het Nubagebergte, het gebied aan de Zuidelijke Blauwe Nijl, de regio rond de stad Abyei (die allen centraal in het Soedanese territorium liggen), de Beja in het oosten en de Nubiërs in het noorden van het land worden al jaren over het hoofd gezien door de regering in Khartoem.

²⁵⁰ X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, pp. 22-23.

[10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁵¹ M. PLAUT, "Who are Sudan's Darfur rebels?" in *BBC News*, 05.05.2006. [13.04.2007, British Broadcasting Corporation: <http://www.bbc.co.uk/>].

²⁵² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Darfur's Fragile Peace Agreement" in *Crisis Group Africa Briefing*, 20.06.2006, p. 12. [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

hoewel deze via wettelijk betaalde paramilitairen (die de bevolking ook Janjaweed noemt) zijn bevoorrad met wapens en munitie. Het is van groot belang om dit onderscheid in het achterhoofd te houden bij de verdere beschrijving van het conflict. Duidelijke categorieën definiëren is echter onmogelijk wegens de vele vermengingen tussen milities, paramilitairen en regeringstroepen.

4.1.4. Escalatie van het conflict

De regering van Soedan beweert dat de Darfoerrebellens de lont aan het conflict hebben gestoken. Het is inderdaad zo dat de rebellen eind 2002 regeringssoldaten vermoordden en gijzelden en doelwitten van de staat aanvielen zoals politiekantoren, scholen en op de grond gestationeerde regeringsvliegtuigen. Deze stelling van Khartoem komt echter neer op een te enge definiëring van geweld. Darfoer werd immers al langer politiek gediscrimineerd, wat een ruimere vorm is van geweld (zie hoofdstuk 1). De regeringspartij ‘National Congress Party’ is immers een ‘reine Stellenjägerorganisation’, d.i. een partij die koste wat het kost aan de macht wil blijven en elke krenking van haar gezag de kop indrukt.

De rebellen vielen de regeringstroepen aan met stevig en nieuw materiaal waardoor ze de regering verrasten. Die laatste wou niet terugslaan aangezien ze de rebellie niet serieus opnam, wat alweer een teken van marginalisatie was.²⁵³ De Soedanese regering meende dat Tsjaad achter de aanvallen zit. Een gesprek met de Tsjaadse president Déby en lokale politieke leiders en stamhoofden leverde echter niets op.

Khartoem had ook niet de nodige slagkracht omdat de regeringstroepen zich vooral in het zuiden van het land gestationeerd waren om daar de aankomende vrede te superviseren. De door de rebellen aangevallen troepen bestonden daarenboven voor een groot deel uit bewoners van Darfoer zelf die niet wilden terugvuren. De politie-eenheden trokken zich terug naar de steden. Hierdoor verloor de regering haar

²⁵³ President al-Bashir reist in april 2003 wel af naar al-Fashir, de hoofdstad van Noord-Darfoer, om er oplossing te vinden voor de crisis. Het gesprek met de Tsjaadse president Déby (Khartoem meent dat Tsjaad achter de rebellie zit) en lokale politieke leiders en stamhoofden levert echter niets op.

controle over de rurale gebieden, van waaruit de rebellen opereerden.²⁵⁴ Door de vernieling van de politieposten ontstond een machtsvacuüm, dat de rebellen en Janjaweed (zie lager) innamen. De regering, die dus militair zwak stond in Darfoer, deed een beroep op lokale stammen om hen te helpen in de strijd tegen de rebellen. Khartoem steunde hen door de milities te bewapenen en hun aanvallen te ondersteunen met luchtoffensieven.²⁵⁵ De centrale regering buitte dus de jarenlange stammentwisten uit, waardoor ze nog verscherpten. Dit is een tactiek die de leiders in Khartoem al jaren toepassen op conflicten over het hele land, in het bijzonder op het conflict met het zuiden. In tegenstelling tot het conflict in het zuiden²⁵⁶ speelt de rebellie in Darfoer zich dicht bij het centrum af en vormt het dus een bedreiging voor zijn voortbestaan. Hoofdzakelijk (maar niet uitsluitend²⁵⁷) Arabische nomadische stammen wilden de regeringstroepen bijstaan om hun belangen verdedigen. De milities vielen niet enkel rebellen aan, maar ook de burgerbevolking, die ervan verdacht werd de rebellen te steunen. Als gevolg vielen zo'n 200 000 doden en moesten meer dan twee miljoen mensen hun woonplaats verlaten.

4.1.5. Genocide?

De gewelddadige acties van alle betrokkenen escaleerden door de sterke polarisatie en verdere versplintering van de verschillende fracties binnen elke partij. Door de moorden, verkrachtingen en plunderingen sloegen naar schatting twee miljoen bewoners van Darfoer en de aanpalende regio in Tsjaad op de vlucht. De vraag of er sprake is van een genocide wordt betwist.²⁵⁸ Ondanks de omvang en de systematiek van de moordpartijen en de racistische uitspraken van sommige daders, kan volgens de Afrikaanse Unie, net als volgens de Verenigde Naties, toch niet gesproken worden

²⁵⁴ X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, pp. 23-24.

[10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁵⁵ G. PRUNIER, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Londen, Hurst & Company, 2005, 99-100.

²⁵⁶ Door tegenstanders uit een in de ogen van de centrale machthebbers perifere regio, zoals Zuid-Soedan, in de regering in te lijven geeft de centrale macht geen vitale belangen op. In de regering kunnen ze immers monddood gemaakt worden door hen geen essentiële posten te verschaffen zoals defensie, binnenlandse zaken of energie.

²⁵⁷ Naast Arabische nomaden versterken ook sommige niet-Arabische stammen, criminelen en buitenlanders (vooral uit Libië en Tsjaad) de milities die gelieerd worden aan Khartoem.

²⁵⁸ Op 24 juni 2004 bijvoorbeeld neemt het Amerikaanse Congres een resolutie aan, gebaseerd op getuigenissen van vluchtelingen in Tsjaad. Deze resolutie stelt dat de mensenrechtenschendingen in Darfoer als genocide geïdentificeerd kunnen worden.

van een genocide vanwege de regering of de aan haar gelieerde militieën of vanwege de rebellen.²⁵⁹ Ondanks de vele schendingen van de mensenrechten zijn er immers geen aanwijzingen voor een ‘*intentie tot vernietiging van een bepaalde nationale, etnische, raciale of religieuze groep*’.²⁶⁰ De slachtoffers van aanvallen worden eerder van hun woonplaats verdreven en ontmoedigd om terug te keren door een tactiek van vernieling, plundering, verkrachtingen en moorden.²⁶¹

4.1.6. Onderhandelingen

De zoektocht naar een oplossing voor het conflict begon al in augustus 2003 toen de president van Tsjaad, Idriss Déby, de Soedanese regering en de rebellengroepen uitnodigde voor vredesgesprekken in zijn land. Dit leidde tot een omvattende wapenstilstandsakkoord dat overeengekomen werd op 8 april 2004 in Ndjamena, de hoofdstad van Tsjaad. De regering in Khartoem, SLM/A en JEM ondertekenden het akkoord dat bemiddeld werd door Tsjaad en de Afrikaanse Unie.

Een maand later beslisten de staatshoofden en regeringsleiders van de Afrikaanse Unie om een vredesmissie, ‘African Union Mission in the Sudan’ (AMIS – zie 4.2.2.3.), op poten te zetten die dit bestand zou controleren en de menselijke catastrofe onder controle zou brengen.^{262,263} De missie bestaat uit militair personeel met daarnaast militaire waarnemers (zogenaamde MILOB) en civiele politie-eenheden (CIVPOL).²⁶⁴ Naarmate de situatie ernstiger werd, gaf de Vredes- en

²⁵⁹ X., *Security Council demands Sudan disarm militias in Darfur, adopting Resolution 1556 (2004) by vote 13-0-2*, New York, Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 2004. [12.04.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].

²⁶⁰ X., *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, New York, Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 1948. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁶¹ X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, pp. 130-132. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁶² S. APPIAH-MENSAH, “AU’s critical assignment in Darfur: Challenges and Constraints” in *African Security Review*, 14, (2005), 2, pp. 7-8. [11.04.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

²⁶³ AMIS is de eigenlijke uitvoerder van de opdrachten van de wapenstilstandscommissie (‘ceasefire commission’ – CFC) die schendingen tegen het akkoord van 8 april 2004 moest rapporteren. De commissie bestaat uit twee vertegenwoordigers van elke partij, van de Tsjaadse onderhandelaars en van de Afrikaanse Unie.

²⁶⁴ M. ZWANENBURG, “Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations” in *Journal of Conflict and Security Law*, 11, (2006), 3, pp. 493-495.

Veiligheidsraad van de AU de toestemming voor een robuuster mandaat (AMIS moet o.a. proactief verhinderen dat de bevolking nog aangevallen wordt) met meer manschappen (tot 12 300). Het mandaat werd eind november 2006 met zes maanden verlengd.²⁶⁵

Naast deze multifunctionele vredesmissie nam de AU hoe langer hoe meer de bovenhand in de onderhandelingen voor een oplossing van het conflict. Bijgevolg ondertekenden op 9 november 2004 in Abuja (Nigeria) de drie hoofdrolspelers in het conflict, m.n. de regering van Soedan, SLM/A en JEM, twee protocollen over de verbetering van de humanitaire en veiligheidssituatie.²⁶⁶ Toch blijven schendingen van het wapenstilstandsverdrag schering en inslag in Darfoer.²⁶⁷

De Abujagesprekken, zoals de onderhandelingen tussen de conflictpartijen met bemiddeling van de Afrikaanse Unie worden genoemd, doorlopen verschillende fases – allen echter zonder concrete resultaten. Op 5 juli 2005, aan het einde van de vijfde fase, wordt een principeverklaring ('Declaration of Principles' – DoP) ondertekend door Khartoem, SLM/A en JEM. Het legt de basis de komende onderhandelingen waarin Khartoem zal streven naar hervormingen om Darfoer meer inspraak te geven en de landverdeling in de regio terug op traditionele wijze te laten verlopen. Bovendien zullen de slachtoffers herstelbetalingen krijgen en kunnen ze terugkeren naar hun woonplaatsen, zo beweerden alle partijen. De resultaten van toekomstige onderhandelingen zullen via dialoog en –overleg binnen Darfoer (zie 4.2.2.) bekend gemaakt worden aan de bevolking.²⁶⁸

Op 5 mei 2006 ondertekenen de regering-Bashir en de fractie van SLM/A onder leiding van Minni Minnawi een nieuwe vredesovereenkomst ('Darfur Peace Agreement' – DPA). De SLM/A-fractie van Abdel Wahid weigerde het akkoord te ondertekenen omdat het de geen garanties kan geven voor een veiliger Darfoer. Volgens de rebellengroep JEM, die het DPA ook niet tekenden, komt de overeenkomst niet tegemoet aan de basisoorzaken van het conflict, nl. de

²⁶⁵ N. J. UDOMBANA, "Still Playing Dice With Lives: Darfur and Security Council Resolution 1706" in *Third World Quarterly*, 28, (2007), 1, p. 102. [12.04.2007, Academic Search Premier: <http://www.ebsco.com/>].

²⁶⁶ X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, p. 24. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].

²⁶⁷ O. AWONIYI, *Sudan: Darfur rebels, Khartoum sign declaration of principles at peace talks*, Parijs, Agence France-Presse, 2005. [12.04.2007, ReliefWeb: <http://www.reliefweb.int/>].

²⁶⁸ *ibid.* [12.04.2007, ReliefWeb: <http://www.reliefweb.int/>].

marginalisatie van Darfoer door Khartoem.²⁶⁹ Deze onenigheid dreef de partijen tot een hergroepering. De SLM/A-fractie die Minnawi blijven steunen gedragen zich meer en meer als paramilitaire milities van het Soedanese regeringsleger. Op die manier werd Minnawi de marionet van Khartoem, wat leidde tot de opdeling van de bevolking in Darfoer in voor- en tegenstanders.²⁷⁰ In een tegenreactie hebben de partijen die weigerden het DPA te ondertekenen, zich verenigd in een ‘National Redemption Front’ (NRF).²⁷¹

4.1.7. Hulp van de Verenigde Naties?

Ondertussen is duidelijk dat, ondanks de hulp (zie 4.2.1.) van de Europese Unie, de Verenigde Naties en van de NAVO²⁷², de vredesmissie van de AU niet opgewassen is tegen de complexe problemen in Darfoer. In december evalueerden vertegenwoordigers van zowel de AU als de VN 2005 de multifunctionele vredesmissie AMIS. Het kritische rapport dat daaruit volgde, adviseerde om AMIS over te dragen aan de VN, zoals het in Burundi verliep in 2004 (zie 3.2.). Dit zou de missie wel duurder maken, maar het blijft een Afrikaanse missie – een voorwaarde die Khartoem eist – en het komt ten goede aan de structuur.²⁷³

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft hiertoe op 31 augustus 2006 resolutie 1706 aangenomen om het mandaat van UNMIS, de 10 000 man sterke VN-missie in Soedan die de Noord-Zuidovereenkomst moet overzien, te verruimen naar het westen van het land. De VN is echter te voorzichtig, vooral wegens de weigerachtige houding vanuit de Arabische landen die hun bondgenoot niet voor het

²⁶⁹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Darfur’s Fragile Peace Agreement” in *Africa Briefing*, 20.06.2006, p. 1. [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁷⁰ S. NOUWEN en M. BARENDIS, Vier jaar internationale betrokkenheid bij Darfur: Voedselpakketten en diplomaten, toga’s en blauwhelmen” in *Internationale Spectator*, 61, (2007), 2, p. 101-102.

²⁷¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Getting the UN in Darfur” in *Africa Briefing*, 12.10.2006, p. 1. [13.12.2006, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁷² Het is de eerste keer dat de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) zich in Afrika begeeft.

²⁷³ A. TJEKEMA, *l.c.*, pp. 383-384.

hoofd willen stoten²⁷⁴ en vanuit Rusland en China die geen belangrijke olieconcessies uit Soedan willen mislopen.²⁷⁵

Eind december 2006 aanvaardt Khartoem dit voorstel, echter niet zonder een substantiële wijziging, nl. een hybride AU/VN-missie. Dit zou immers – precies zoals Khartoem het wil – opnieuw een zwakke missie zijn. Een dergelijke AU-missie onder VN-vlag bevestigt bovendien dat de AU niet *kan* en de VN niet *wil* ijveren voor de stabiliteit in Darfoer.^{276 277} Het is immers een illusie te denken dat Khartoem de toelating zal geven die hiertoe noodzakelijk is.^{278 279} De redenen hiervoor zijn tweërlei. Ten eerste wil president al-Bashir na de verkiezingen van 2009 aan de macht blijven, wat enkel mogelijk is met een meerderheid van stemmen voor zijn ‘National Congres Party’. Aangezien de partij weinig stemmen zal krijgen uit het zuiden van het land, zijn de stemmen van de bevolking van Darfoer cruciaal. Een VN-missie zou echter Darfoer volledig (politiek) afscheuren van de rest van het land.²⁸⁰ Ten tweede kunnen volgens de resolutie oorlogsmisdadigers uit de militaire omgeving van al-Bashir voor het Internationaal Strafhof in Den Haag komen. Daarom lijkt het alsof het streven naar vrede belemmerd wordt door het streven naar gerechtigheid.²⁸¹

In april 2007 verraste al-Bashir met zijn aankondiging om VN-troepen, in drie fasen, toe te laten als ondersteuning voor de AU-missie. Deze heuse koerswijziging, die onder Amerikaanse en Chinese druk zou genomen zijn, blijkt echter een loze belofte aangezien Khartoem de ontplooiing van de troepen diplomatiek probeert te vertragen. Daarenboven is het niet zeker of de VN-lidstaten bereid zullen zijn deze

²⁷⁴ N. HASBANI, “About The Arab Stance Vis-à-vis Darfur” in *Al-Hayat*, 21.03.2007. [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁷⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Getting the UN in Darfur” in *Africa Briefing*, Brussel, International Crisis Group, 2006, p. 8. [09.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁷⁶ S. NOUWEN en M. BARENDS, *l.c.*, p. 102.

²⁷⁷ A. DE WAAL, “I will not sign” in *London Review of Books*, 28, (2006), 23, p. 10. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].

²⁷⁸ N. J. UDOMBANA, *l.c.*, p. 98. [12.04.2007, Academic Search Premier: <http://www.ebsco.com/>].

²⁷⁹ S. NOUWEN en M. BARENDS, *l.c.*, p. 102.

²⁸⁰ A. DE WAAL, *l.c.*, (2006), 23, p. 8. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].

²⁸¹ S. NOUWEN en M. BARENDS, *l.c.*, p. 100.

troepen te leveren.²⁸² Het is duidelijk dat de AU in een dergelijke complexe situatie de steun nodig heeft van de wereldgrootmachten.²⁸³

4.2. De rol van de Afrikaanse Unie in de loop van het conflict

In dit onderdeel onderzoeken we welke inspanningen op operationeel (4.2.2.) en structureel (4.2.3.) conflictpreventief vlak de Afrikaanse Unie levert in het conflict in Darfoer. Om de rol van de AU beter te kunnen situeren, geven we vooraf (4.2.1.) een beschrijving van de andere organisaties die tevens op dit vlak actief zijn in het conflict.

4.2.1. Andere organisaties met conflictpreventieve inspanningen in het conflict in Darfoer

Op het terrein in Darfoer zijn naast de Afrikaanse Unie ook andere organisaties²⁸⁴ actief op het vlak van conflictpreventie. Hieronder bespreken we achtereenvolgens de Verenigde Naties, de Europese Unie, de NAVO, de Arabische Liga en de ngo's.

4.2.1.1. Verenigde Naties

Zoals blijkt uit de verklaring van al-Bashir op 16 april 2007 (zie 4.1.7.) kan een vredesmacht van de Verenigde Naties ontplooid worden op het terrein in Darfoer. Echter, zoals eerder duidelijk werd in Burundi (3.2.2.6.) zijn de VN niet erg bereidwillig om tussen te komen in conflicten zolang er geen duidelijk vredesakkoord op tafel ligt.²⁸⁵

²⁸² A. DE MONTESQUIOU, "Questions remain whether Sudan will honor its Darfur Pledge" in *Darfur Peace and Development*, 18.04.2007. [26.04.2007, Darfur Peace and Development: <http://www.darfurpeaceanddevelopment.org/>].

²⁸³ J. FLINT en A. DE WAAL, *o.c.*, 127.

²⁸⁴ Om niet te ver af te wijken van de vergelijking met de Afrikaanse Unie bespreken we hier enkel hier enkel organisaties, en geen staten (bv. Noorwegen in de onderhandelingen), die actief zijn in conflictpreventie in Darfoer.

²⁸⁵ S. NOUWEN en M. BARENDS, *l.c.*, p. 101.

Tot nog toe hebben de VN op vier manieren inspanningen geleverd tot conflictpreventie in Darfoer. Ten eerste werd na resolutie 1564 van 18 september 2004 van de VN-Veiligheidsraad een commissie opgericht die onderzocht of de misdaden die in Darfoer gepleegd werden onder de noemer ‘genocide’ kunnen vallen (zie 4.1.5.).²⁸⁶ Ten tweede ondersteunen de VN de AU-bemiddelaar Salim Ahmed Salim tijdens de vredesgesprekken met de conflictpartijen. In december 2006 werd de Zweedse ex-minister van Buitenlandse Zaken Jan Eliasson aangeduid als speciale gezant van de Verenigde Naties in Darfoer. Ten derde proberen de VN via de missie in Zuid-Soedan de regering in Khartoem aan te manen tot preventieve maatregelen in het conflict in Darfoer. UNMIS heeft strategieën ontwikkeld om het actieplan van de Soedanese regering van nationale eenheid tegen gendergerelateerd geweld te implementeren.²⁸⁷ Helaas is er te weinig gedaan om in Darfoer de vrouwen en de civiele politie (zowel van Soedan zelf als van de AU) te informeren over de positieve verwezenlijkingen.²⁸⁸ Ten vierde zijn in Darfoer verschillende organisaties van de Verenigde Naties actief, die zo adequaat mogelijk de escalatie van het conflict proberen in te dijken. Deze organisaties leggen de nadruk op verschillende onderwerpen waaronder vluchtelingen (Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen) en voedselzekerheid (Wereldvoedselprogramma).

4.2.1.2. Europese Unie

De Europese Unie heeft een Speciale Vertegenwoordiger voor Soedan benoemd sinds juli 2005.²⁸⁹ De Speciale Vertegenwoordiger is echter overladen omdat hij als

²⁸⁶ G. PRUNIER, *o.c.*, 120.

²⁸⁷ Slachtoffers van verkrachting hoeven volgens dit plan niet langer het ‘Criminal Form Eight’, een medisch document dat de bewijzen vaststelt, in te vullen, dat artsen vaak weigerden in te vullen. Daardoor hoeven de slachtoffers geen – vaak vernederend en hardhandig – medisch onderzoek meer te ondergaan.

²⁸⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Beyond Victimhood: Women’s Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda” in *Africa Report*, 28.06.2006, p. 6. [16.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁸⁹ Pekka Haavisto, de eerste Speciale Vertegenwoordiger voor Soedan, werd op 1 mei 2007 vervangen door de Deen Torben Brylle omdat de eerstgenoemde opnieuw werd verkozen in het Finse parlement.

EU-coördinator zowel op de onderhandelingen over Darfoer, op de relaties met de AMIS-troepen als op de uitvoering van het CPA in Zuid-Soedan moet focussen.²⁹⁰

Naast een diplomatiek-politiek luik is de EU ook op civiel-militaire wijze aanwezig in Darfoer. De Europese Commissie, die het Afrikaans ‘ownership’ zo goed mogelijk wil respecteren²⁹¹, steunt de AU-vredesmissie (zie 4.2.1.3.) ook op logistiek en operationeel vlak, o.a. via financiële bijdragen, luchtbruggen, waarnemers en gespecialiseerde adviseurs. Probleem is dat de EU-lidstaten, net als andere statelijke spelers op het internationaal vlak (vb. Canada en de Verenigde Staten), vergelijkbare steun aan AMIS leveren. De AU-missie heeft het echter moeilijk om de talloze deadlines en contracten te harmoniseren.²⁹²

De EU en haar lidstaten leggen veel verklaringen af die het geweld in Darfoer veroordelen. De leiders van en binnen de EU voegen echter de daad niet bij het woord: er komt niets in huis van de beloofde sancties (bv. reisverbod en bevrozing van de bankrekeningen van aansprakelijke leiders) tegen de Soedanese regering of tegen de op Soedanese bodem gevestigde bedrijven om Khartoem opnieuw rond de onderhandelingstafel te dwingen en haar verdragingsacties tegen de hybride AU/VN-missie op te schorten.²⁹³

4.2.1.3. Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) ondersteunt de missie van de AU op tweevoudige, militaire wijze. Ten eerste voorziet ze, net als de Europese Unie, luchtbruggen om Afrikaanse troepen in en uit Darfoer te vliegen. Daarnaast geven specialisten uit de NAVO-rangen opleiding in strategische en operationele planning aan officieren van de Afrikaanse Unie.

De inzet van NAVO-troepen in Darfoer is onmogelijk aangezien dit in de ogen van Khartoem en de Arabische bondgenoten zou gezien worden als een oorlog van

²⁹⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination” in *Africa Report*, 25.10.2005, p. 9. [02.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁹¹ Dit is een uiting van weinig politieke wil vanwege de Europese Unie.

²⁹² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination” in *Africa Report*, 25.10.2005, p. 10. [02.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁹³ P. COX, “L’Union européenne ne peut plus faire l’impasse sur le Darfour” in *Tageblatt*, 03.05.2007. [05.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

het Westen tegen de Arabische wereld.²⁹⁴ Daarenboven zijn vele leden van het militair bondgenootschap weigerachtig om, hetzij unilateraal hetzij onder NAVO-vlag, tussen te komen in een intern conflict waar ze geen belangrijke strategische belangen te verdedigen hebben.²⁹⁵

4.2.1.4. Arabische Liga

In 2004 onderzoekt een speciale commissie van de Arabische Liga het conflict in Darfoer. Ze categoriseert het geweld tegen de bevolking in Darfoer als ernstige schendingen van de rechten van de mens. Later, onder druk van lidstaat Soedan, trekt de Liga haar woorden in en verwijderd ze het rapport van haar website. De Arabische Liga steunt de AU-vredesmissie met beperkte financiële bijdragen²⁹⁶ en in woord. Hierin volgen de Arabische landen (o.m. in de Veiligheidsraad van de VN – zie 4.1.7.) de retoriek van Soedan door niet-Afrikaanse inmenging zo lang mogelijk uit te stellen.²⁹⁷

4.2.1.5. Niet-gouvernementele organisaties

In Darfoer zijn talloze niet-gouvernementele organisaties (ngo's) actief op het terrein die noodhulp voorzien of verdere escalatie van het conflict proberen te voorkomen. Het is onmogelijk en niet relevant binnen deze verhandeling om voor elk van de organisaties na te gaan of ze het conflict niet in de hand werkt ('do no harm', zie 1.2.4.). Het is echter een feit dat de situatie in Darfoer niet altijd even veilig is voor medewerkers van ngo's en andere organisaties die neutraal willen blijven. Wegens gevallen van gijzelingen, verkrachtingen en moorden van werknemers hebben vele organisaties zich reeds uit de regio teruggetrokken.

²⁹⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "To Save Darfur" in *Africa Report*, 17.03.2006, p. 21. [05.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

²⁹⁵ D. C. GOMPERT, "For a Capability to Protect: Mass Killing, the African Union and NATO" in *Survival*, 48, (2006), 1, pp. 9-10.

²⁹⁶ Van de 150 miljoen (Amerikaanse) dollar die de Arabische Liga in maart 2006 aan AMIS beloofde, is een jaar later slechts tien procent uitbetaald.

²⁹⁷ N. HASBANI, *l.c.* [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

We halen een voorbeeld aan van een ngo die zowel operationeel als structureel preventief actief is in Darfoer, nl. ‘Sudan Social Development Organization’ (SUDO). Deze non-profitorganisatie die sinds 2001 de bevolking in Darfoer bewust maakt van het structureel oplossen van conflicten tussen stammen. Ten gevolge van de escalatie van het conflict na 2003 is SUDO zich meer gaan toespitsen op operationele conflictpreventie in Darfoer, o.a. door IDP-kampen te voorzien van waterpompen.

4.2.2. Operationele conflictpreventie

Op operationeel conflictpreventief vlak speelt de Afrikaanse Unie in Darfoer een meervoudige rol waarin de middelen niet strikt te onderscheiden zijn. Ten eerste bewandelt de AU de diplomatieke weg door een duurzame politieke oplossing te vinden voor het conflict (4.2.2.1.). Ten tweede probeert de Unie via haar optreden op het terrein het conflict te bedwingen, d.i. via een multifunctionele AU-missie (4.2.2.3.).²⁹⁸ Naast deze twee prioritaire middelen wordt de vroegtijdige waarschuwing door de AU doorgelicht (4.2.2.2.).

4.2.2.1. Diplomatie

Toen in 2003 de onenigheden in Darfoer escaleerden, wierp Tsjaad zich, zoals vermeld in 4.1.6., op als onderhandelaar tussen de regering en de rebellen. De Tsjaadse president Déby kon slechts een wapenstilstand van 45 dagen uit de brand slepen die door geen enkele partij in het conflict gerespecteerd werd.²⁹⁹ Om een meer krachtdadig en comprehensief wapenstilstandakkoord te bereiken vroeg Déby de Afrikaanse Unie om hem bij te staan in de bemiddeling tussen de strijdende partijen in Darfoer. Khartoem was ervan overtuigd dat de AU geen harde onderhandelaar zou zijn. Toch verraste AU-Commissievoorzitter Konaré president al-Bashir met een voorstel om een onderzoekscommissie over Darfoer op te richten naar het voorbeeld

²⁹⁸ X., *Overview of AU's efforts to address the conflict in the Darfur region of the Sudan*, Addis Abeba, Afrikaanse Unie, 2005, p. 1. [18.04.2007, Afrikaanse Unie: <http://www.africa-union.org/>].

²⁹⁹ J. FLINT en A. DE WAAL, *o.c.*, 119.

van het internationaal panel samengesteld door de voorloper OAE, dat de genocide in Rwanda onderzocht had. Al-Bashir zette als tegenaanval een eigen onderzoekscommissie op die niemand beschuldigde.³⁰⁰

Door de Tsjaadse bemiddelaars te vervangen door onderhandelaars van een neutrale organisatie kon een commissie ('Ceasefire Commission' – CFC) ingesteld worden die toezag op de naleving van het akkoord van 8 april 2004, het zogenaamde 'Ndjamena Humanitarian Ceasefire Agreement'.³⁰¹ Dit akkoord bleek echter onwerkbaar, onder meer door enkele cruciale vergissingen.³⁰² De verschillende ronden van de onderhandelingen vonden eerst in de AU-hoofdkwartieren in Addis Abeba en later in de Nigeriaanse hoofdstad Abuja plaats. Tijdens de zevende en laatste ronde van de inter-Soedanese onderhandelingen, die aanving in november 2005, verloren de bemiddelaars (naast de AU onder de hoede van de hoofdbemiddelaar Salim Ahmed Salim, o.a. de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) hun geduld. Uiteindelijk kwam de 'Darfur Peace Agreement' (DPA) uit de bus, die zoals eerder vermeld, slechts door de Soedanese regering en een fractie van rebellengroepering SLM/A ondertekend werd.

De Afrikaanse Unie in haar rol als onderhandelaar moet in Darfoer tegen verschillende uitdagingen opboksen. Ten eerste ontbreekt het de AU zelfs aan de capaciteit om de uitvoering van de vredesakkoorden te controleren. Er is slechts één personeelslid van de AU dat zich voltijds concentreert op Soedan en het team dat in Khartoem moet toezien op de uitvoering van de DPA bestaat uit amper drie hooggeplaatste personen.³⁰³ Ten tweede is het onderhandelingsteam van de SLM/A-rebellen onervaren en onvoorbereid. Daarenboven zijn de rebellen verscheurd door interne onenigheden, wat de onderhandelingen nodeloos rekt en in de kaart van de regeringspartij speelt die enkel haar macht wil consolideren. Ten derde kan de AU moeilijk druk leggen op de rebellen omdat daartoe geen officiële kanalen bestaan. Aangezien enkele rebellenleiders zich in het buitenland bevinden, vraagt de AU de

³⁰⁰ J. FLINT en A. DE WAAL, *o.c.*, 129-130.

³⁰¹ S. APPIAH-MENSAH, *l.c.*, (2005), 2, p. 8. [11.04.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

³⁰² De zin die stelde dat de rebellen zich naar vluchtelingenkampen moesten begeven om er zich te laten ontwapenen, stond niet in de versie van het akkoord dat de SLA/M ondertekende. Bovendien bevatte het akkoord geen landkaarten waardoor niet duidelijk was wie welk gebied mocht controleren. Hierdoor was het voor de waarnemers van de AU in Darfoer onmogelijk om schendingen van het akkoord te registreren.

³⁰³ A. DE WAAL, *l.c.*, (2006), 23, p. 7. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].

Westerse landen om de uitgeweken rebellenleiders te dwingen om een vredesakkoord te ondertekenen.³⁰⁴

In november 2006 kondigde de AU de lancering aan van het dialoog- en raadplegingsmechanisme binnen Darfoer.³⁰⁵ Deze zogenaamde ‘Darfur-Darfur Dialogue and Consultation’ (DDDC), dat al sinds 2005 voorzien werd, moet er voor zorgen dat alle groepen binnen de samenleving in Darfoer de inhoud van de onderhandelde akkoorden steunen. Dit is een veelbelovend initiatief dat echter nog in de voorbereidende fase zit.

4.2.2.2. Vroegtijdig waarschuwen

In Darfoer lossen traditionele mechanismen al eeuwenlang de conflicten op binnen en tussen etnische groepen. Rond 2002 blijkt dat deze mechanismen ontoereikend zijn wegens toenemende polarisatie van de betrokkenen en de stijgende toestroom van wapens in de regio. Op dit moment zou het systeem voor vroegtijdig waarschuwing moeten alarm slaan. Het ‘Continental Early Warning System’ (CEWS) van de AU-Vredes- en Veiligheidsraad staat echter tot op vandaag nog niet op punt. Alle ogen, zowel binnen als buiten Afrika, waren bovendien gericht op de onderhandelingen over het Noord-Zuidconflict in Soedan die toen van start gingen.³⁰⁶ Dit accentueert de inherente moeilijkheid van vroegtijdig waarschuwen: zolang een sluipend conflict verstoken blijft van (gewelddadige) actie, wordt er geen aandacht aan geschonken.³⁰⁷ Ondanks de waarschuwing³⁰⁸ in 1999 van drie ngo’s³⁰⁹ aan de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de Verenigde Naties over de

³⁰⁴ M. S. ANNADIF, De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie, Brussel, 25.04.2007 (Interview in bijlage).

³⁰⁵ A. DE WAAL, *l.c.*, (2006), 23, p. 10. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].

³⁰⁶ Terwijl tegenwoordig de aandacht massaal naar het conflict in Darfoer gaat, tekenden Khartoem en de rebellen van het Oostelijk Front (Oost-Soedan) in oktober 2006 een vredesakkoord.

³⁰⁷ G. PRUNIER, *o.c.*, 127-128.

³⁰⁸ X., *E/CN.4/Sub.2/1999/NGO/7 Conflict in the Sudan*, New York, Economische en Sociale Raad, 1999. [03.05.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].

³⁰⁹ Deze drie ngo’s waren: ‘Interfaith International’, ‘Commission Africaine des promoteurs de la Santé et des Droits de l’homme’ en ‘World Federation of Democratic Youth’.

escalatie van de stammenconflicten, ondernam geen enkele instantie, noch Soedanees noch internationaal, actie.³¹⁰

4.2.2.3. Multifunctionele vredesmissie: ‘African Union Mission in the Sudan’

Na het wapenstilstandsakkoord 8 april 2004 in Ndjamena richtte de AU de ‘African Union Mission in the Sudan’ (AMIS) op om de naleving hiervan te overzien. Zo’n drie later is het mandaat van AMIS uitgebreid en kan het rekenen op een groter personeelsbestand. AMIS is een multifunctionele vredesmissie in Darfoer, wat betekent dat ze niet enkel militairen maar ook civiele politie (CIVPOL) levert en traint. Daarnaast beschermt ze internationale hulpkonvoeien en de waarnemers van ‘fact finding commissions’ van de AU die erop toezien of de wapenstilstand gerespecteerd wordt.

De problemen waar AMIS mee kampt blijven echter talrijk. De eerste en grootste zwakte van AMIS is haar beperkte mandaat. De militaire eenheden mogen de inwoners van Darfoer enkel beschermen wanneer ze ernstig bedreigd worden. De bescherming van de burgers is immers de taak van de Soedanese staat. In het creëren van een stabiele omgeving o.a. voor de terugkeer van de vele IDP’s en vluchtelingen schiet AMIS te kort. Toch hebben de CIVPOL-elementen van AMIS beperkte successen behaald door de Soedanese politie opnieuw op te voeden en door vrouwen en meisjes uit vluchtelingenkampen, die vaak het slachtoffer zijn van verkrachtingen, te begeleiden bij het verzamelen van hout en water.³¹¹ De creatie van AMIS is begrijpelijk vanuit alle standpunten. Volgens het paradigma “Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen” (zie 3.1.) kan de AU zich bewijzen in de conflictpreventie op het continent en brengen de financiers – de Westerse landen – geen eigen burgers in gevaar zonder hun geloofwaardigheid te verliezen. Hierdoor kan Khartoem haar eisen stellen, nl. enkel Afrikaanse troepen met een beperkt mandaat.³¹²

³¹⁰ S. SRINIVASAN, “Minority Right, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur” in *Minority Rights Group International Micro Studies*, 15.09.2006, p. 6. [02.05.2007, Minority Rights Group International: <http://www.minorityrights.org/>].

³¹¹ A. TJEPKEMA, *l.c.*, p. 383.

³¹² G. PRUNIER, *o.c.*, 145-147.

Ten tweede is een groot deel van het AMIS-personeel slecht voorbereid en onervaren om vredesopdrachten te vervullen. AMIS heeft onvoldoende logistieke en operationele capaciteit in haar rangen. De eerste militaire observatieteams (MILOB's), die de naleving van het wapenstilstandsakkoord van 8 april 2004 moesten controleren, beschikten over slechts één satelliettelefoon en hadden geen wagen om zich te verplaatsen. Het gebrek aan effectiviteit werd kenmerkend voor het verdere verloop van de missie. Bij de uitbreiding van de missie in 2005 was er te weinig accommodatie en transport (wagens, helikopters, communicatiemateriaal) voorhanden.³¹³ Doordat het onderscheid in expertise en personeel tussen de diverse onderdelen van AMIS zo groot is, verloopt de coördinatie tussen de strategische, operationele en tactische militaire domeinen moeilijk. De taalverschillen tussen de verschillende eenheden in de vredesmissies compliceren daarbij de dagelijkse coördinatie.³¹⁴ Daarenboven houden de Afrikaanse officieren zich niet aan de procedures en zetten ze mensen en middelen ondoelmatig in. Het moreel van de AMIS-troepen, dat in het begin hoog was omdat de Afrikanen zich wilden bewijzen, is zo'n drie jaar later sterk afgenomen wegens de uitzichtloze situatie.³¹⁵

Een derde probleem dat in wisselwerking staat met het vorige, is de financiering van de AU-missie in Darfoer. De financiële bijdragen voor AMIS komen haast volledig van buitenlandse donors, vooral de Europese Unie, de Verenigde Naties en Verenigde Staten.³¹⁶ Hierop reageren de Afrikaanse troepenleveranciers met een reflex die stamt uit de koloniale tijd: de landen proberen een minimum aan middelen aan te leveren, de tekorten worden toch door de donors bijgepast.³¹⁷ Deze volledige afhankelijkheid van externe financiële steun maakt AMIS erg kwetsbaar. De donors kunnen immers zonder al te veel gezichtsverlies fondsen terugtrekken, waardoor de missie erg verzwakt.³¹⁸

Ten vierde ziet de bevolking van Darfoer AMIS hoe langer hoe minder als een neutrale partij in het conflict. Dit is het gevolg van twee neveneffecten van haar eigen werking. Enerzijds worden meldingen gemaakt van aanvallen en

³¹³ S. APPIAH-MENSAH, "African Mission in Sudan: Darfur Dilemmas" in *African Security Review*, 15, (2006), 1, pp. 13-14. [12.04.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].

³¹⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Darfur: The failure to protect" in *Africa Report*, 08.03.2005, p. 17-18. [16.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

³¹⁵ A. TJEPKEMA, *l.c.*, p. 382-383.

³¹⁶ G. PRUNIER, *o.c.*, 144.

³¹⁷ A. TJEPKEMA, *l.c.*, p. 382.

³¹⁸ S. WIHARTA, *l.c.*, 153. [16.04.2007, Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>].

wapenleveringen door voertuigen en vliegtuigen van het Soedanese leger in de neutrale witte kleuren van de AU.³¹⁹ Anderzijds bepaalt het DPA van mei 2006 dat AMIS de rebellen logistieke steun te verschaffen. Zo transporteerde de vredesmissie in de eigen vlieg- en voertuigen leden van de Minnawifractie van SLM/A. Door deze snelle toegang tot bepaalde gebieden kon de fractie, die na de ondertekening van het DPA als pro-Khartoem werd aanzien, haar macht in Darfoer disproportioneel uitbreiden.³²⁰

4.2.3. Structurele conflictpreventie

Als AMIS zou slagen, zou dit betekenen dat de AU zich in de toekomst niet enkel in het domein van de conflictpreventie zou kunnen laten gelden, maar ook dat de jonge organisatie in andere domeinen als economische ontwikkeling en goed bestuur (d.i. in structurele conflictpreventie), een geloofwaardige rol zou kunnen spelen.³²¹ Toch lijkt dit nu allemaal op de helling te staan nu AMIS niet meer lijkt dan een goedbedoelde poging om het geweld in Darfoer te stoppen. De AU-vredesmissie heeft niet de nodige politieke tijd en ruimte kunnen creëren om verder structurele conflictpreventief te werk te gaan in Darfoer.³²²

Structurele conflictpreventie door de AU in Darfoer vóór de escalatie van het conflict was niet mogelijk aangezien ten eerste de AU pas in 2002 is opgericht en ten tweede ook vroeger door haar voorganger, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, geen preventieve maatregelen zijn genomen. Khartoem negeerde immers zelf haar westelijke regio en de OAE respecteerde de soevereiniteit van haar lidstaten.

De onderhandelaars die een constructieve oplossing zoeken voor het conflict in Darfoer zien talloze groepen over het hoofd (vgl. 3.3.9.). Hierdoor is het waarschijnlijk dat het conflict opnieuw zal escaleren in de nabije of de verre toekomst. Tijdens de onderhandelingen worden slechts de drie rechtstreekse conflictpartijen gehoord, nl. de Soedanese regering, SLM/A en JEM. Daarnaast zijn er nog talrijke partijen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij het

³¹⁹ A. TJEPKEMA, *l.c.*, p. 383.

³²⁰ A. DE WAAL, *l.c.*, (2006), 23, p. 8. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].

³²¹ A. TJEPKEMA, *l.c.*, p. 380.

³²² *ibid.*, p. 384.

conflict: de door de regering gesteunde milities (de zogenaamde Janjaweed), de Tsjaadse rebellen, de belanghebbende overheden uit de regio (o.a. Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek) en uit de rest van de wereld (o.a. China) en de verschillende segmenten van de bevolking van Darfoer. Om deze laatste bij de inhoud van de onderhandelde akkoorden te betrekken is zoals hoger vermeld het dialoog- en raadplegingsmechanisme binnen Darfoer opgericht. Dit is een structuur die, indien ze op een gepaste manier werkt, toekomstige conflicten in de regio op een vreedzame manier kan kanaliseren.

Tijdens de zevende en beslissende ronde van de Abujagesprekken, toen het ‘Darfur Peace Agreement’ op punt werd gesteld, stelde men een ‘Gender Expert Support Team’ (GEST) samen uit vertegenwoordigsters uit de drie regio’s en uit de verschillende stammen. Hoewel de AU moet geprezen worden voor haar inspanningen om vrouwen in haar rangen op te nemen, worden vredesonderhandelingen in de ogen van de diplomaten nog te vaak gevoerd *voor* – en niet *door* – diegenen die de directe gevolgen van het conflict dragen.³²³

4.3. Suggesties

Soedan is in hoge mate een pluralistische samenleving, een mengelmoes van culturen. Daarom moeten alle bevolkingsgroepen de verzekering krijgen voor een gelijke toegang tot het politiek systeem. De partij van president al-Bashir, de ‘National Congress Party’, zal moeten aanvaarden dat ze haar macht en rijkdom moet delen, net zoals het deed met de SPLM/A in het zuiden en met het Oostelijk Front in het grensgebied met Eritrea. Daarom is er dringend nood aan een inclusief politiek akkoord voor Darfoer, dat mede door de AU onderhandeld wordt, en waarvan de naleving door een sterke VN-missie gecontroleerd wordt. Het is duidelijk dat de crisis in Darfoer AMIS boven het hoofd groeit. De AU moet haar conclusies trekken uit haar optreden in Soedan. Uit deze lessen moet de Unie de capaciteit opbouwen in haar rangen. Alleen met geloofwaardig leiderschap binnen de organisatie zal ze

³²³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Beyond Victimhood: Women’s Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda” in *Africa Report*, 28.06.2006, pp. 6-7. [16.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].

krachtdadiger durven en kunnen optreden tegen lidstaten die oprichtingsakte van de AU schenden.

De oplossing van de problemen in Soedan moeten dus in het land zelf gezocht worden. Daarom zal de transformatie van Soedan naar een democratische samenleving niet enkel met vreedstroepen (noch van de AU noch van de VN) bereikt worden. De AU en andere actoren in de internationale gemeenschap kunnen wel bijdragen aan de constructieve opbouw van een inclusief regime in Soedan, wat de enige weg is tot het vermijden van verdere destructieve conflicten. Het land is immers als de dood voor een internationaal isolement waardoor spelers op het internationale terrein m.b.v. continue en berekende (politieke) druk kunnen aandringen op een vreedzame democratische ontwikkeling binnen Soedan.³²⁴ Hierin moet de AU, als behoeder van de vrede op het continent, een voortrekkersrol spelen.

4.4. Besluit

Het geëscaleerde conflict in Darfoer, waarvan de gevolgen al sinds 2003 de bevolking teisteren, is erg complex. Het is duidelijk dat de oplossing van het huidige en eventuele toekomstige conflicten in Soedan zelf ligt. De Afrikaanse Unie heeft zichzelf met veel goede moed paraat gesteld om de situatie in het land en de regio te helpen verbeteren. Door haar beperkte ervaring, capaciteit en slagkracht is de Unie er echter niet in geslaagd de nodige politieke tijd en ruimte te creëren voor een verdere constructieve oplossing van het conflict.

³²⁴ M. ÖHM, "Nach dem Frieden – mitten im Krieg: Der Sudan und der Darfur-Konflikt" in *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005), 2, p. 168. [22.04.2007, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].

Algemeen besluit

In deze thesis hebben we onderzocht op welke manieren de Afrikaanse Unie conflictpreventie – die de meest efficiënte manier is om met conflicten om te gaan – invult. De AU wil mechanismen voorzien om destructieve conflicten te voorkomen en wil structuren opbouwen die helpen aan de ontwikkeling van het continent, waardoor conflicten op een constructieve wijze gekanaliseerd worden. Deze ambitieuze doelstellingen zijn ingegeven door het paradigma dat de laatste tien jaar in opmars is, nl. dat voor de Afrikaanse problemen Afrikaanse oplossingen gevonden moeten worden. De jonge organisatie heeft inspanningen geleverd op zowel het operationeel (bv. het Panel van Wijzen) als het structureel (bv. NEPAD) preventieve vlak om deze doelstellingen te vervullen.

Toch blijven de concrete resultaten van conflictpreventie door de Afrikaanse Unie te vaak uit. De oorzaak van haar zwakke optreden bevindt zich voor een deel binnen de organisatie zelf. De Unie heeft te weinig moreel gezag en opbouwend leiderschap in haar rangen. Daarnaast moet de AU duidelijke en concrete prioriteiten en deadlines vastleggen. Zoniet dreigt de Unie een praatbarak te worden waarin de regeringen van het continent geen kritiek durven uiten op de wantoestanden in medelidstaten, net zoals het geval was met haar voorganger, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid.

Het is duidelijk dat het voor de Afrikaanse Unie moeilijk is om preventief te werk te gaan in het conflict in Darfoer. Structurele conflictpreventie is haast onmogelijk omdat de AU niet voldoende politieke tijd en ruimte kan creëren, d.w.z. de Unie heeft problemen om operationeel preventief op te treden. De vele goede wil die binnen de AU en haar lidstaten aanwezig was om in Darfoer tussen te komen via o.a. bemiddeling en een multifunctionele vredesmissie, moet voortgezet worden om een politiek akkoord en de naleving ervan te bereiken en om de verdere escalatie van het conflict te voorkomen. Hoewel de oplossing voor het conflict in Darfoer in de eerste plaats in Soedan zelf te vinden is, zijn de inspanningen van de AU voor dit land enkel mogelijk met de nodige hulp van buitenaf. Ondanks de moedige beslissingen van de Unie wordt haar optreden in Darfoer in het licht van de gebeurtenissen als een mislukking geëvalueerd. Hierdoor dreigt de optimistische impuls in het voordeel van de AU, die aanwezig was in vele van haar lidstaten en in de internationale gemeenschap in de eerste jaren na de oprichting, verloren te gaan.

Het zou van weinig respect getuigen vanwege de Westerse wereld om Afrika, en daarbij de AU, aan hun lot over te laten. Omdat het Westen mee aan de basis ligt van de Afrikaanse problemen, nl. door het continent te marginaliseren en afhankelijk te maken, moeten de donorlanden het precaire evenwicht vinden tussen steun en 'ownership' voor Afrika. Zonder voldoende middelen, en dan niet in het minst financieel, kan de Afrikaanse Unie onmogelijk conflicten voorkomen. Het paradigma dat pleit voor Afrikaanse oplossingen mag immers geen politiek correcte manier zijn om te zeggen: "Het kan ons niet schelen".

Referenties

- X., *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 2000, 15 p. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, New York, Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 1948. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].
- X., *Declaration AHG/Decl.5 (XXXVI) on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government*, Lomé, 2000. [29.03.2007, United Nations High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].
- X., *E/CN.4/Sub.2/1999/NGO/7 Conflict in the Sudan*, New York, Economische en Sociale Raad, 1999. [03.05.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].
- X., *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1994, 116 p. [27.01.2007, United Nations Development Programme: <http://www.undp.org/>].
- X., *Overview of AU's efforts to address the conflict in the Darfur region of the Sudan*, Addis Abeba, Afrikaanse Unie, 2005, 8 p. [18.04.2007, Afrikaanse Unie: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Durban, 2002, 38 p. [07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Protocol to the Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, Maputo, 2003. [05.04.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community relating to the Pan African Parliament*, Sirte, 2001. [29.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genève, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005, 176 p. [10.04.2007, Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>].
- X., *Report of the Secretary General on the work of the Organization – Supplement No. 1 (A/54/1)*, New York, Algemene Vergadering Verenigde Naties, 1999, 43 p. [23.01.2007, United Nations Documentation Centre: <http://www.un.org/documents/>].

- X., *Rules of Procedure of the Assembly of the African Union*, Durban, 2002.
[07.03.2007, African Union: <http://www.africa-union.org/>].
- X., *Security Council demands Sudan disarm militias in Darfur, adopting Resolution 1556 (2004) by vote 13-0-2*, New York, Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 2004. [12.04.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].
- ANNADIF, M. S., *De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie*, Brussel, 25.04.2007 (Interview in bijlage).
- APPIAH-MENSAH, S., “African Mission in Sudan: Darfur Dilemmas” in *African Security Review*, 15, (2006), 1, pp. 2-19. [12.04.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- APPIAH-MENSAH, S., “AU’s critical assignment in Darfur: Challenges and Constraints” in *African Security Review*, 14, (2005), 2, pp. 7-21. [11.04.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- AWONIYI, O., *Sudan: Darfur rebels, Khartoum sign declaration of principles at peace talks*, Parijs, Agence France-Presse, 2005. [12.04.2007, ReliefWeb: <http://www.reliefweb.int/>].
- BAKWESEGHA, C., “Conflict and Peacebuilding in Africa: What Role for the African Union and Civil Society” in BUJRA, A. en SOLOMON, H. (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, pp. 163-196.
- BLUNT, E., “African Union lifts Togo embargo” in *BBC News*, 27.05.2005. [24.03.2007, British Broadcasting Corporation: <http://www.bbc.co.uk/>].
- BUYOYA, P., “Towards a stronger Union” in *Brown Journal of World Affairs*, 12, (2006), 2, pp. 165-175.
- CARMENT, D. en SCHNABEL, A., “Conflict prevention – taking stock” in CARMENT, D. en SCHNABEL, A. (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 11-25.
- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, New York, Carnegie Corporation, 1997, 257 p. [04.01.2007, Woodrow Wilson International Center for Scholars: <http://www.wilsoncenter.org/>].

- CILLIERS, J. en MASHELE, P., “The Pan-African Parliament: A Plenary of Parliamentarians” in *African Security Review*, 13, (2004), 4, pp. 73-83. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- CILLIERS, J., “Towards a Continental Early Warning System for Africa” in *Institute for Security Studies Papers*, 102, (2005), 28 p. [22.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- COX, P., “L’Union européenne ne peut plus faire l’impasse sur le Darfour” in *Tageblatt*, 03.05.2007. [05.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- DE MONTESQUIOU, A., “Questions remain whether Sudan will honor its Darfur Pledge” in *Darfur Peace and Development*, 18.04.2007. [26.04.2007, Darfur Peace and Development: <http://www.darfurpeaceanddevelopment.org/>].
- DE WAAL, A., “I will not sign” in *London Review of Books*, 28, (2006), 23, pp. 1-10. [25.04.2007, London Review of Books: <http://www.lrb.co.uk/>].
- DE WAAL, A., “What’s New in the ‘New Partnership for Africa’s Development’?” in *International Affairs*, 78, (2002), 3, pp. 463-475.
- DUKU, F. M., “Afrique: Réunion d’Alger, le Nepad se conjugue déjà au passé” in *Le Potentiel*, 22.03.2007. [01.05.2007, AllAfrica Global Media: <http://allafrica.com/>].
- FLINT, J. en DE WAAL, A., *Darfur: A Short History of a Long War*, Londen, Zed Books, 2005, 152 p.
- FOMBAD, C. M., “The African Union, Democracy and Good Governance” in MELBER, H. (ed.), *AU, NEPAD and the APRM: Democratisation Efforts Explored*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2006, pp. 9-38.
- FRANCIS, D. J., *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Aldershot, Ashgate, 2006, 278 p.
- GLELE-AHANHANZO, M., *Introduction à l’Organisation de l’Unité Africaine et aux organisations régionales africaines*, Parijs, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, 574 p.
- GOMPERT, D. C., “For a Capability to Protect: Mass Killing, the African Union and NATO” in *Survival*, 48, (2006), 1, pp. 7-18.
- HARRIS, G., “Organization of African Unity” in *International Organizations Series*, Oxford, Clio Press, 1994, 7, 139 p.

- HASBANI, N., “About The Arab Stance Vis-à-vis Darfur” in *Al-Hayat*, 21.03.2007. [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- IBOK, S., “The OAU/AU: Records, Challenges and Prospects” in BUJRA, A. en SOLOMON, H. (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, pp. 11-20.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Beyond victimhood: Women’s peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda” in *Crisis Group Africa Report*, 28.06.2006, 32 p. [13.12.2006, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Darfur: The failure to protect” in *Africa Report*, 08.03.2005, 33 p. [16.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Darfur’s Fragile Peace Agreement” in *Africa Briefing*, 20.06.2006, 20 p. [13.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Getting the UN in Darfur” in *Africa Briefing*, 12.10.2006, 20 p. [13.12.2006, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Sudan Endgame” in *Africa Report*, 07.07.2003, 45 p. [17.04.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination” in *Africa Report*, 25.10.2005, 23 p. [02.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “To Save Darfur” in *Africa Report*, 17.03.2006, 33 p. [05.05.2007, International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>].
- KEBONANG, Z. en FOMBAD, C. M., “The African Peer Review Mechanism: Challenges and Prospects” in MELBER, H. (ed.), *AU, NEPAD and the APRM: Democratisation Efforts Explored*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2006, pp. 39-54.
- KEEN, D., “The economic functions of violence in civil wars” in *Adelphi Paper*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 320, 88 p.
- LUND, M. S., *Preventing Violent Conflicts, A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1996, 221 p.

- LYONS, S., “The African Court on Human and Peoples’ Rights” in *American Society of International Law Insights*, 10, (2006), 24. [30.03.2007, The American Society of International Law: <http://www.asil.org/>].
- MAGLIVERAS, K. D. en NALDI, G. J., “The African Union – A New Dawn for Africa?” in *International and Comparative Law Quarterly*, 51, (2002), 2, pp. 415-425. [02.03.2007, Oxford University Press: <http://iclj.oxfordjournals.org/>].
- MASHELE, P., “The 3rd Pan-African Parliament Session: Utility or Futility?” in *African Security Review*, 14, (2005), 2, pp. 107-110. [25.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- MATTHIES, V., *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen, Leske + Budrich, 2000, 250 p.
- MBOGO, S., “African Peacekeeping Force Development Continues Despite Funding Challenges” in *World Politics Watch*, 21.12.2006. [24.03.2007, World Politics Watch: <http://www.worldpoliticswatch.com/>].
- MIALL, H., RAMSBOTHAM, O. en WOODHOUSE, T., *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, Blackwell Publishers, 1999, 270 p.
- MURITHI, T., *The African Union – Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Burlington, Ashgate, 2005, 174 p.
- MURRAY, R., *Human Rights in Africa – From the OAU to the African Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 349 p.
- NALDI, G. J., *The Organisation of African Unity: An Analysis of its Role*, Londen, Mansell, 1999, 268 p.
- NEETHLING, T., “The security-development nexus and the imperative of peacebuilding with special reference to the African context” in *African Journal on Conflict Resolution*, 5, (2005), 1, pp. 33-60. [18.11.2006, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes: <http://www.accord.org.za/>].
- NJOKI, C., *The African Standby Force (ASF) - The “African Solution for African Problems”*, Tshwane, Institute for Security Studies, 2007. [24.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- NOUWEN, S. en BARENDS, M., “Vier jaar internationale betrokkenheid bij Darfur: Voedselpakketten en diplomaten, toga’s en blauwhelmen” in *Internationale Spectator*, 61, (2007), 2, pp. 99-103.

- ÖHM, M., “Nach dem Frieden – mitten im Krieg: Der Sudan und der Darfur-Konflikt“ in *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005), 2, pp. 150-168. [22.04.2007, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].
- PACKER, J. en FRIBERG, E., “Regional Organisations and Operational Conflict Prevention” in VAN TONGEREN, P. en HEEMSKERK, R. (eds.), *UN, Regional Organisations and Civil Society Organisations*, Den Haag, European Centre for Conflict Prevention, 2005, 61-78. [29.03.2007, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.org/>].
- PAFFENHOLZ, T., “Peace and conflict sensitivity in international cooperation: An introductory overview” in *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, (2005), pp. 63-82. [08.11.2006, Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.fes.de/>].
- PATEY, L. A., *Understanding Multinational Corporations in War-torn Societies: Sudan in Focus*, Kopenhagen, Danish Institute for International Studies, 2006, 10 p. [05.05.2007, Danish Institute for International Studies: <http://www.diis.dk/>].
- PLAUT, M., “Who are Sudan’s Darfur rebels?” in *BBC News*, 05.05.2006. [13.04.2007, British Broadcasting Corporation: <http://www.bbc.co.uk/>].
- POWELL, K., *The African Union’s Emerging Peace and Security Regime. Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect*, Ottawa, North-South Institute, 2005, 75 p. [08.03.2007, Institute for Security Studies: <http://www.iss.co.za/>].
- PRUNIER, G., *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Londen, Hurst & Company, 2005, 212 p.
- REYCHLER, L., en JACOBS, M., “Limits to violence: Towards a comprehensive violence audit” in *Cahiers of the Centre for Peace Research and Strategic Studies*, 68, (2004), 4, 1-61.
- SCHMID, A. P., *Abridged Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*, Londen, Forum on Early Warning and Early Response, 1998, 30 p. [07.01.2007, United Nations Development Fund for Women: <http://www.womenwarpeace.org/>].
- SOLOMON, H. en SWART, G., “Defending African Unity: Can the Peace and Security Council of the African Union Succeed?” in BUJRA, A. en SOLOMON, H. (eds.), *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2004, pp. 61-68.

- SRINIVASAN, S., “Minority Right, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur” in *Minority Rights Group International Micro Studies*, 15.09.2006, 12 p. [02.05.2007, Minority Rights Group International: <http://www.minorityrights.org/>].
- TALENTINO, A. K., “Evaluating success and failure: Conflict prevention in Cambodia and Bosnia” in CARMENT, D. en SCHNABEL, A (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 70-87.
- TIBAIJUKA, A. K., *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina*, New York, Verenigde Naties, 2005, 100 p. [22.03.2007, Verenigde Naties: <http://www.un.org/>].
- TJEPKEMA, A., “De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur” in *Internationale Spectator*, 60, (2006), 7/8, pp. 380-384.
- TSCHIRGI, N., *Peacebuilding as the link between security and development: Is the window of opportunity closing?*, New York, International Peace Academy, 2003, 18 p. [18.11.2006, United Nations Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/>].
- UDOMBANA, N. J., “Still Playing Dice With Lives: Darfur and Security Council Resolution 1706” in *Third World Quarterly*, 28, (2007), 1, pp. 97-116. [12.04.2007, Academic Search Premier: <http://www.ebsco.com/>].
- VAN DE GOOR, L., MANS, U. en DE ZEEUW, J., “De Afrikaanse Unie: tussen ambitie en werkelijkheid” in *Internationale Spectator*, 59, (2005), 7/8, pp. 426-430.
- VAN DER VEEN, R., *Afrika. Van Koude Oorlog naar de 21ste eeuw*, Amsterdam, KIT Publishers, 2004, 472 p.
- VÄYRYNEN, R., “Challenges to preventive action: The cases of Kosovo and Macedonia” in CARMENT, D. en SCHNABEL, A. (eds.), *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 47-69.
- WERTHES, S., “Krisenprävention durch transnationale Zivilgesellschaft und internationale Organisationen” in JAHN, E., FISCHER, S. en SAHM, A. (eds.), *Die Zukunft des Friedens – Band 2: Die Friedens- und Konfliktforschung aus der Perspektive der jüngeren Generationen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, 451-471.

WIHARTA, S., "Peace-building: the new international focus on Africa" in *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, 139-157. [16.04.2007, Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>].

ZWANENBURG, M., "Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations" in *Journal of Conflict and Security Law*, 11, (2006), 3, pp. 483-508.

Bijlage 1. M. S. ANNADIF, *De rol van de Afrikaanse Unie in conflictpreventie volgens de Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie voor de Europese Unie, Brussel, 25.04.2007 (Interview).*

En 2002, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) est devenue l'Union africaine (UA). Dans quel sens cette transformation a-t-elle signifié une amélioration par rapport à l'institution antérieure ?

Quand l'OUA était créée, il n'y avait que 30 pays qui sont indépendants pour l'Afrique à 53 pays. La première mission de l'OUA en 1963 était comment libérer le continent de la colonisation. Elle a pu libérer en 2002 pratiquement tout le continent et est indépendant. Maintenant il s'est posé la question de savoir, compte tenu de la mondialisation, de changements intervenus à travers le monde, il faut aller vers un peu plus d'intégration du continent africain, vers un peu plus de consolidation de l'économie et de la paix en Afrique. Donc, l'Union africaine a été créée sur des principes et des valeurs nouvelles. Ces principes sont la démocratisation, l'état de droit, les droits des femmes, l'égalité aux femmes. L'ambition est comment faire pour que l'Afrique s'intègre comme à l'image de l'Union européenne maintenant. Parmi des nouveaux principes de l'UA, compte tenu de la situation du génocide au Rwanda, dans l'Acte de Constitution de l'UA il y a un article qui dit que l'UA se donne le droit d'intervenir dans un pays au cas où il y a une aggravation des droits de l'homme ou des menaces de génocide. Alors qu'avant, dans l'UA ont dit respect de souveraineté, pas d'ingérence dans les affaires intérieures dans un état. Donc c'est une évolution dans le sens d'un peu plus d'implication dans tout ce qui concerne le continent. Contrairement à l'OUA, maintenant on a créé un parlement panafricain, une cour de justice panafricaine, un conseil économique et social pour associer les forces civiles – comme les jeunes, les femmes, les travailleurs, le diaspora africain. Maintenant avec l'UA on a créé le NEPAD qui est un programme économique qui relance des grands projets pour appuyer l'intégration. C'est pour dire que l'UA a plutôt été mise en place pour affronter les défis du 21^{ème} siècle auxquels faire face l'Afrique.

Comment voyez-vous l'Union africaine dans cinq ans ?

Nous sommes dans une construction de l'Union africaine. Notre ambition est d'arriver un jour à une libre circulation des biens et des personnes, à intégrer et avoir, comme l'Union européenne qui est l'exemple que nous poursuivons, comment les Africains doivent se sentir d'abord Africain au delà de leur appartenance par pays. Donc il y a des progressions. Par exemple pour le parlement africain pour le moment c'est des élus qui sont élus dans leur pays, qui constituent. Nous allons vers un parlement au suffrage universel par l'exemple au niveau africain. C'est ça les ambitions en fait de l'UA : c'est vraiment réaliser l'intégration et l'unité du continent africain.

Suite aux mauvaises expériences en Somalie et au Rwanda, les pays d'Occident sont devenus plus réticents à intervenir dans les conflits sur le continent. En effet, certains de ces pays étaient d'avis qu'il fallait trouver des solutions africaines aux problèmes africains. Quelle est la position de l'UA à cet égard ? S'agit-il pour elle d'une évolution plutôt positive ou plutôt négative ?

L'UA est *pour* des solutions africaines aux problèmes africains. Ça, nous ne voyons aucun inconvénient et nous sommes *pour* cela. Mais il faut pas oublier que les pays membres de l'UA font aussi partie des Nations Unies. La mission première des Nations Unies est faire régner la paix à travers le monde. Donc nous disons « oui, nous sommes pour des solutions africaines et nous sommes outillés pour cela ». Mais il faut que les Nations Unies et les états qui ont les moyens, nous appuient et nous aident pour réaliser la paix en Afrique. Parce que ça fait partie des missions premières des Nations Unies de faire régner la paix dans le monde et l'Afrique fait partie de ce monde. Nous avons des mécanismes en notre sein mais il faut que ces mécanismes-là soient appuyés mais la solution doit être africaine.

Est-ce que cette thèse n'indique pas une attitude lâche au part des pays riches ?

Oui, les pays riches sont de double langage. Vous ne pouvez pas dire aux Africains de se prendre en charge, de régler leurs problèmes et ne pas les appuyer sur les plans financiers, alors que vous et les Nations Unies avez les moyens. Donc nous disons

simplement : « Appuyez-nous pour que nous puissions faire régner la paix ». L'autre appui est à nous appuyer de nous développer parce que beaucoup des conflits en Afrique sont dû à la pauvreté, à la misère. Le jour l'Afrique se sera développée beaucoup de conflits n'auront même pas lieu.

L'Acte constitutionnel de l'UA stipule la « promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent » comme un de ces objectifs principaux. Plus particulièrement, quels éléments dans la structure institutionnelle de l'Union permettent d'atteindre cet objectif ?

C'est vrai qu'un des premiers objectifs est de faire régner la paix, la stabilité et la sécurité en Afrique. En 2002 l'UA a adopté le protocole créant le Conseil de Paix et de Sécurité. Il sert à prévenir, gérer – donc trouver des solutions aux conflits – et même s'occuper des situations après le conflit. Pour ça, le Conseil est doté d'une certaine architecture où il y a un système d'alerte précoce, pour prévoir et alerter. Il y a aussi une force prépositionnée qui est prête, en cas de quelque chose, de pouvoir intervenir. Il y a un Comité d'Etats-majors qui se réunit, qui examine. Mais il y a aussi des structures qui sont faites comme prévenir. C'est-à-dire comment faire dès qu'on a une information par le système d'alerte précoce où il y a des risques : c'est là on a créé le Comité des Sages qui font partie aussi des mécanismes du Conseil de Paix et de Sécurité pour faciliter et discuter avec les gens pour éviter des conflits. Donc il faut prévoir, résoudre si il y en a et il faut aussi accompagner les pays. C'est le rôle Conseil de Paix et de Sécurité. Pour dire l'intérêt : il a été signé en 2002 et en 2004, deux ans après, tous les états l'ont ratifié. C'est pour dire, aujourd'hui c'est un des organes qui marche vraiment bien et il collabore bien avec le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

En janvier dernier, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA a désigné les cinq personnalités qui constituent « le Groupe des Sages ». De quelle façon pourraient-elles prévenir concrètement des crises émergentes ?

Le Comité des Sages appuie les efforts du Conseil de Paix et de Sécurité, en particulier dans la prévention des conflits. Le système d'alerte précoce dit qu'il y a quelque chose qui est inquiétant vers ce côté, le Groupe des Sages, qui n'est pas élu

par le Conseil de Paix et de Sécurité mais par le Sommet des Chefs d'état, se déplace pour partir discuter, voir les gens et pourvoir. Le Groupe des Sages peut composer de cinq personnalités qui sont respectées et qui sont connues. Pratiquement, au niveau africain il faut se fournir des services consultatifs sur toutes les questions relatives aux maintien et à la promotion de la paix et la sécurité. A la demande du Conseil de Paix et de Sécurité, le Groupe des Sages entreprend des actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du Conseil de Paix et de Sécurité, sur toutes les questions liées à la prévention et au maintien de la paix et la sécurité. Le Groupe des Sages fait un rapport et se réunit chaque fois que c'est nécessaire et ainsi de suite. Donc c'est un organe de sages et de personnalités qui sont connues, qui ont une certaine personnalité morale et donc qui sont respectées les valeurs de l'aîné. Chez nous en Afrique, c'est extrêmement important. Donc il aide un peu à apaiser les tensions.

Est-ce que les Sages ont déjà fait quelque chose pour prévenir un conflit concrète ?

Les Sages viennent d'être élus au mois de janvier. Dès qu'il y a des problèmes en République Démocratique de Congo par exemple, ils étaient partis pour discuter avec Bemba et Kabila, pour essayer de rapprocher les points de vue. Ça joue un rôle positif parce qu'ils sont respectés et ils sont connus par les uns les autres.

Le développement social et économique est une condition sine qua non afin de promouvoir la sécurité. Dans ce sens, le 'Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique' (NEPAD) est une opportunité unique pour dans le cadre du développement durable. Comment l'UA peut-elle contribuer à atteindre les objectifs de cette initiative ?

D'abord, le NEPAD comme projet, il a initié un certain nombre de projets intégrateurs au niveau du continent, tel qu'au niveau des infrastructures, des grands ouvrages, de l'électricité, de l'énergie, de façon générale. Maintenant il a été décidé par le Sommet de janvier que le NEPAD soit intégré à l'UA comme son programme économique et social pour le développement. Donc dans le cadre du NEPAD, on a créé le mécanisme d'évaluation par les pairs. Pour faire ancrer la démocratie, on a dit qu'il faut qu'on s'achemine vers la démocratie, vers l'alternance. Donc un pays

volontaire peut dire : « moi, venez me contrôler, venez voir si les droits de l'homme sont respectés, si la bonne gouvernance règne ». Donc c'est ce qu'on appelle le mécanisme d'évaluation par le pair et c'est un des projets du NEPAD également. Ce programme-là comme également on vient d'adopter la chartre pour la démocratie, la transparence et les élections. Ça fait aussi partie du programme du NEPAD. Donc le NEPAD, il est en train d'être intégré dans les structures de l'UA pour faire partie en tant que projet économique et social pour le développement de l'Afrique.

Ce qui concerne le mécanisme d'évaluation par les pairs : les pays qui font s'évaluer sont aussi évalué par des pays qui sont pas membres de ce mécanisme. N'est-ce pas bizarre ?

Non, le pays dit volontairement : « moi, j'ouvre ma porte ». Maintenant on désigne des intellectuels, des experts dans différents domaines et des Africains et qui partent évaluer cela, qui sont africains après tout. Que leur pays soient dans la liste de ceux qui veulent évaluer ou pas, ils sont des africains au service de l'Afrique. Ils font du bon travail en général et il font rapport et le pays se défend sur tel ou tel aspect. Nous estimons que c'est une initiative très intéressante à encourager. Pour le moment avec 53, il y a 21 qui se sont inscrits volontairement. Il y a 7 qui ont déjà passé l'exercice et l'autres sont en voie de route pour le faire.

Mais n'est pas un peu bizarre que les pays sont évalués par des autres pays qui ne sont pas tellement bons à rapport de la démocratisation, par exemple le Zimbabwe évalue l'Afrique du Sud ?

Ce n'est pas un pays qui évalue un autre, c'est des cadres africains qui sont recrutés sur des critères bien précis, qui partent évaluer un pays. Chacun d'un cadre africain appartient à un pays mais c'est des cadres africains qui sont recrutés sur des questions de moralité, de indépendance stricte et partent faire ce travail d'enquête.

Les communautés africaines ont toujours résolu leurs conflits sans intervention de l'état. Est-ce qu'il est possible pour l'Union africaine de stimuler de telles initiatives communautaires ?

C'est sûr qu'au niveau africain nous avons encore les chefs coutumiers et traditionnels qui ont des règles non-écrites mais qui ont des principes sur lesquels ils s'asseyent sous l'arbre à palabre et puis ils résolvent leurs problèmes. C'est *un* des moyens; qu'on parlait du Groupe de Sages, c'est aussi cela. En tant que c'est un problème mineur qui est dans un contexte donné, on favorise que les gens puissent les régler localement. Mais l'UA n'intervient que quand les conflits débordent. On ne l'a pas écrit mais le règlement à l'amiable au niveau des structures locales fait partie de la chaîne qui normalement doit être prise en compte pour résoudre des problèmes communautaires locaux.

Est-ce que c'est possible pour l'UA de stimuler tels initiatives ?

On ne peut pas aller à l'intérieur d'un état et stimuler celles-là. Nous sommes en train, au niveau de l'UA, de développer pour la décentralisation pour que les populations puissent se prendre en charge elles-mêmes, pour que l'administration soit plus proche des administrés. La décentralisation aide à ça. Et on a un programme de décentralisation au niveau de l'UA que nous encourageons les pays à l'appliquer pour que les problèmes locaux puissent être traités de façon locale. Mais c'est la responsabilité d'abord du pays et l'UA ne peut qu'encourager cela.

L'Union africaine a fait des efforts immenses pour négocier la paix au Darfour. Néanmoins, les atrocités de la part des Janjaweed et des rebelles n'ont pas cessé jusqu'à présent. Pourquoi l'UA n'est-elle pas encore arrivée à imposer la paix au Darfour ?

C'est un cas typique de ce que nous disions toute à l'heure. C'est un conflit local qui n'a pas été circonscrit et qui a débordé. Pourquoi a-t-il débordé ? Parce qu'il a été utilisé politiquement. Il y a eu des rebelles qui ont instrumentalisé la population, il y a le gouvernement qui a créé des milices pour les instrumentaliser et la victime est la population civile désarmée. C'est un cas type de conflit et l'UA fait des efforts pour l'y trouver une solution. Mais comme j'ai dit toute à l'heure l'AU a mis l'AMIS. Ils font du travail mais ils sont limités en nombre et en moyens. C'est là où nous avons dit aux Nations Unies, aux pays européens et autres partenaires de l'Afrique de nous

appuyer sur le plan financier pour que la mission puisse accomplir son travail, augmenter son nombre et avoir la logistique nécessaire. Malheureusement les Nations Unies disent tant que ce n'est pas eux qui sont sur le terrain, il ne vont pas donner des moyens. On est obligé maintenant de trouver une solution mixte avec eux, parce que le gouvernement soudanais dit : « les Nations Unies ont un agenda ; moi, je n'ai pas confiance aux troupes des Nations Unies ». Or, on ne peut pas emmener des troupes dans un pays qui n'a pas donné son accord. Donc, on a fait pression sur le gouvernement soudanais, l'UA a fait beaucoup de tension pour qu'on puisse accepter un appui logistique des Nations Unies avec une présence, mais la casquette sera toujours de l'UA. Mais une force seule ne suffit pas. Il faut aussi un accord politique. C'est là où nous disons : « nous faisons nos des pressions sur le gouvernement soudanais pour que la population civile ne soit pas victime des atrocités ». Mais nous voulons aussi que nos partenaires, en particulier les Occidentaux de façon générale les Américains et les Européens, fassent pression aussi sur les rebelles, parce qu'ils sont hébergés dans des pays européens malheureusement, sur qui ils font des déclarations. Nous voulions aussi qu'ils les poussent à accepter l'effort de cesser le feu. Comme ça on va aller vers une solution politique qui est en même temps une solution sur le plan militaire avec les forces de l'UA, appuyés par l'ONU. Il faut être deux pour faire la paix. Nous avons des pressions sur le gouvernement soudanais, parce que c'est un gouvernement de l'égard connu. Les Nations Unies aussi ont des pressions. Mais il faut aussi de l'autre côté que les rebelles aussi soient pressonnés sous des sanctions aussi ; autre, pour les obliger à signer la paix. C'est ce que nous demandons de la part de nos partenaires.

C'est toujours été dur pour un pays africain de faire du critique à un autre pays africain. Par exemple, en 2005 il y avait une mission de l'UA à Zimbabwe pour retrouver les abus des droits humains. La mission n'avait jamais été mise sur place parce que la mission n'avait jamais été autorisée sur le Sommet de l'UA.

La mission qui été envoyée par l'UA est partie au Zimbabwe. C'est une mission de la Commission africaine de droits de l'homme. Elle est partie, elle a fait des enquêtes, elle a interrogé certains responsables de l'opposition et le pouvoir. Au Sommet de janvier 2007 à Addis Abeba cette commission est venue présenter son rapport pour dire où il y a des violations des droits de l'homme. Les responsables de Zimbabwe se

sont défendus : « ça, nous sommes d'accord et ça, nous sommes pas d'accord ; l'UA a un mécanisme des suivis de ce qui se passe à Zimbabwe, nous collaborons ». Maintenant il y a un problème qui est mal compris au niveau occident, c'est celui du Zimbabwe. Il y a un vrai problème au niveau du Zimbabwe, qui est une dictature. Mais il pose un problème des redistributions des terres où 1 % de la population détient 80 % des terres. Mais il l'a mal posé, il l'a mal géré. Il faut l'accompagner pour qu'il le gère bien. Mais quand des pays en dehors du continent, je veux parler de la Grande-Bretagne pour ne pas le citer, fait du problème de Zimbabwe comme son problème. Ça crée un problème comme si, puisque la Grande-Bretagne a colonisé le Zimbabwe, il y a un réflexe « c'est le colonisateur qui veut imposer une solution ». Or, nous au niveau africain, par exemple dans le cadre de l'Afrique australe, la SADC, elle s'occupe du problème du Zimbabwe. Et nous disons à nos partenaires : « laissez-nous la charge de s'occuper du problème du Zimbabwe, regardez l'Afrique et ayez confiance à l'UA ». Mais il ne faut pas braquer le Zimbabwe sur l'Angleterre. Mais nous reconnaissons qu'il y a un vrai problème au Zimbabwe et nous faisons tout pour y trouver une solution. Mais nous ne sommes pas complaisants à l'endroit du Zimbabwe. C'est vrai que le problème n'est pas facile. Mais il faut lui trouver une solution africaine une fois de plus. Et nous voulons simplement que les autres nous aident, nous comprennent pour lui trouver une solution.

Quand un pays occident comme par exemple la Grande-Bretagne fait une contribution financière est-ce que cela n'est pas vu par le Zimbabwe comme une intervention de l'Occident ?

Non, nous disons tout simplement que nous ne sommes pas *pour* les sanctions. On prend des sanctions, et souvent la population est victime de ces sanctions. Nous disons que l'Afrique a des relations très anciennes et très solides avec l'Europe. Discutons de ce qui ne va pas pour essayer ensemble de lui trouver une solution. Les décisions unilatérales et des sanctions, ça a montré des limites, ça ne porte pas des solutions. Mais nous sommes *pour* discuter, *pour* trouver des compréhensions et des compromis au problème du Zimbabwe.

Des ressources financières sont indispensables pour les missions de l'Union africaine comme par exemple celle d'AMIS au Darfour. On constate que dans les autres programmes de l'Union (par exemple NEPAD) les contributions des pays membres et des pays donateurs ne suffisent pas. Quelles solutions peuvent assurer le fonctionnement indépendant dans le futur des institutions de l'UA ?

C'est vrai que jusqu'à là, les états africains contribuent pour le fonctionnement régulier de la Commission de l'UA. Mais il faut voir que pour le moment cinq pays du continent africain apportent 75 % des revenus de l'UA. L'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Egypte, la Libye et l'Algérie, ils paient 75 % du budget de fonctionnement de l'UA. Le 25 % est partagé entre les autres pays. Il y a aussi des contributions volontaires. Mais pour faire face maintenant aux conflits et aux autres urgences, les ressources de l'Afrique seules ne suffisent pas. Il faut nécessairement qu'il y ait d'autres contributeurs. Mais depuis un certain temps nous constatons que même les pays africains commencent à apporter des contributions. Par exemple dernièrement pour le cas de Somalie, l'Algérie a pris tous les transports des troupes, elle a loué des avions pour transporter les troupes. Par exemple, d'autres pays peuvent amener des troupes. L'Afrique du Sud a même des moyens. Mais ce n'est pas suffisant. Il faut des énormes moyens et on ne peut compter sur les partenaires et, comme je l'ai dit, sur toujours les Nations Unies.