

# **Afrikansk samarbeid i regionale mellomstatlege institusjonar.**

**Halvor Schmidt**  
**Studentnr. 148611**

**Masteroppgåve innlevert vår 2009**

**Innlevert ved Institutt for Samanliknande Politikk**  
**Samfunnsvitskapleg Fakultet**  
**Universitetet i Bergen**

.....

## **Abstract.**

The thesis deals with interstate cooperation in African regional institutions, and poses the question: What characterizes *African* interstate cooperation as opposed to regional cooperation in other world regions. Institutional design is sought to be explained using the framework offered by Acharya and Johnston (2007) with the following independent variables: History; cooperation problem; N of actors; ideology and identity; systemic and subsystemic power distributions; domestic politics; and extra-regional institutions and non-state actors. Using the literature on international institutions in general, and on African interstate regional institutions in specific, the thesis is an implicitly comparative case study on the African continent. Data being utilized in the thesis include constitutional acts, charters, declarations and decisions of the institutions OAU, AU, NEPAD, APRM and SADC.

The thesis concludes that the African colonial heritage was crucial to the design of the OAU, and indeed still is important to the understanding of African regional institutions' design. The maintaining of the African border regime is a case in point. While Pan-Africanism was important for the formation process of the OAU, and certainly is an important feature still in the constitutive act of the AU, the conservative leaders far outnumbered the radicals supporting full political union of the continent when founding the OAU, and so nationalism, and not Pan-Africanism, became the leading norm.

The thesis is cautiously optimistic that the APRM process may be seen to lift the veil of the non-intervention norm of previous Pan-African initiatives, as the participating states are opening up their domestic affairs for review. The APRM, although still facing challenging obstacles, is popular among good governance craving donor countries, and as a consequence, increasingly so in African countries as well.

## **Innhald.**

Kapittel 1. Innleiing	6
Kapittel 2. Teori	7
Studiet av internasjonale institusjonar	7
Studiet av institusjonell design i internasjonale institusjonar.	9
Regionalt samarbeid i Afrika.	10
Kapittel 3. Å finne det afrikanske i afrikansk regionalt samarbeid – metodisk tilnærming.	12
Casen Afrika	12
Variablane	12
Data	15
Kapittel 4. Afrikansk samarbeid gjennom koloniherrdøme, diktatur og demokrati.	16
Dei panafrikanske kongressane.	16
Organisasjonen for afrikansk einskap (OAU).	17
Den afrikanske union (AU).	22
New Partnership for Africa's development (NEPAD).	24
African Peer Review Mechanism (APRM).	25
Regional Economic Communities (RECs).	25
Arva etter kolonistane.	31
Kapittel 5. Utrygge leiarar – samarbeidsproblemet i Afrika.	33
Kvifor samarbeider afrikanske statar?	33
Kapittel 6. Kom ein, kom alle – medlemskap i afrikanske regionale institusjonar.	36
Medlemskap i OAU og AU.	36
New African Initiative.	36
Inkludering før effektivitet.	37
Kapittel 7. Panafrikanisme – ein umogleg draum om eit samla Afrika?	39
Ideologane Nkrumah og Nyerere.	39
Nkrumah.	39
Nyerere.	42
Panafrikansk ideologi og identitet i OAU?	44
Kapittel 8. Formell og praktisk maktfordeling.	46
Formelt egalitær maktstruktur.	46
Økonomisk ulikskap.	47
Sør-Afrika og NEPAD.	47

Kapittel 9. APRM som legitimering av innanrikspolitik.	52
ARPM.	52
Accountability.	53
Good Governance.	54
Formål og mandat i APRM.	55
Oppbygginga til APRM.	59
Granskingsprosessen.	60
APRM i praksis.	61
Breitt mandat, lite ressursar.	64
Heilafrikansk granskingsmekanisme?	65
Ei ny vending innan samarbeid.	66
Kapittel 10. SADC og bistandsytarane.	68
Bistandsmagneten SADC.	68
Paris-deklarasjonen.	70
Windhoek-deklarasjonen i SADC.	72
Endring av institusjonsreglar.	73
Kapittel 11. Avslutting.	74
Litteraturliste	76

### **Tabellar og figurar.**

Tabell 1: Afrikansk frigjering.	18
Tabell 2: Føremål og mandat i OAU.	21
Tabell 3: Føremål og mandat i AU.	23
Tabell 4: REC-medlemskap i Afrika etter år.	26
Tabell 5: Fridom i Afrika, 2002–2008.	56
Tabell 6: APRM-progresjon.	62
Figur 1: Statsrikdom i Afrika.	48

## **Akronym og forkortinger.**

ADB	–	African Development Bank
AEC	–	African Economic Community
AMU	–	Arab Maghreb Union
APRM	–	African Peer Review Mechanism
AU	–	Afrikanske Union
BNP	–	Brutto Nasjonalprodukt
CBO	–	Community-Based Organisation
CEN-SAD	–	Community of Sahel-Saharan States
CIAS	–	Community of Independant African States
COMESA	–	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	–	East African Community
ECCAS	–	Economic Community of Central African States
ECOMOG	–	ECOWAS Cease-fire Monitoring Group
ECOSOC	–	AU Economic, social and cultural Council
ECOWAS	–	Economic Community of West African States
EU	–	Europeiske Union
FLN	–	Front De Liberation Nationale (Algerie)
HIPC	–	Highly Indebted Poor Countries
HLF	–	OECD High Level Forum
IMF	–	International Monetary Fund
IGAD	–	Intergovernmental Authority for Development
IGADD	–	The Intergovernmental Authority on Drought and Development
ICPs	–	International Cooperation Partners
MAP	–	Millennium Africa Renaissance Program
MCPMR	–	Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution
MDG	–	Millennium Development Goals
NAI	–	New African Initiative
NEPAD	–	New Partnership for Africa's Development
NFP	–	National Focal Point
NGO	–	Non-Governmental Organisation
OAU	–	Organization of African Unity
OECD	–	Organisation for Economic Co-operation and Development

PMAD	–	Protocol relating to Mutual Assistance on Defence
PNA	–	Protocol relating to Non-Aggression
PSC	–	Peace and Security Council
PTA	–	Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa
RECs	–	Regional Economic Communities
SADC	–	Southern African Development Community
SADCC	–	Southern African Development Co-ordination Conference
SN	–	Dei Sameinte Nasjonane
UAS	–	Union of African States
UNECA	–	United Nations Economic Commission for Africa
UNESCAP	–	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

.....

## **Kapittel 1: Innleiing.**

Kva er det særskilt afrikanske ved regionalt samarbeid i Afrika? Dette spørsmålet ligg til grunn idet denne oppgåva tek føre seg afrikansk mellomstatleg samarbeid sidan frigjeringsbølga skylte over kontinentet og dei ferske sjølvstendige statane kom saman i 'Organization of African Unity' (OAU) i 1963, til den afrikanske union (AU), 'New Partnership for African Development' (NEPAD) og 'African Peer Review' (APRM), samt regionale fellesskap som 'Southern African Development Community' (SADC). I diskusjonen av desse freistar eg ved hjelp av litteraturen på internasjonale institusjonar generelt, og afrikanske mellomstatlege institusjonar spesielt, å identifisere faktorar som verkar inn på framveksten av, funksjonsområde for, og afrikanske statar sin vilje til medlemskap i afrikanske internasjonale institusjonar, eller korleis ulike faktorar påverkar den institusjonelle designen i afrikanske mellomstatlege institusjonar. Eg vil diskutere dei følgjande variablane som påverkannde institusjonelt design: Historie; type samarbeidsproblem; antal aktørar; ideologi og identitet; systemisk og subsystemisk maktfordeling; innanrikspolitikk; samt utanomregionale institusjonar og ikkje-statlege aktørar.

Medan OAU med åra blei kjent som ein impotent statsleiarklubb ute av stand til å implementere måla organisasjonen sette seg, er det knytt håp til kva nyare panafrikanske og regionale instiusjonar kan få til med vekt på afrikansk eigarskap i prosessane, og meir heilheitleg støtte frå bistandsytarar. Ved å sjå på institusjonane i lys av overnevnte variablar vil eg vurdere korvidt det er grunnlag for optimisme rundt desse. Før dette vil eg i dei neste to kapitla gjere greie for teoretisk grunnlag og metodisk tilnærming.

.....

## **Kapittel 2. Teori.**

Denne oppgåva fokuserer på mellomstatleg samarbeid i Afrika, med studiet av institusjonell design i internasjonale organisasjonar, og regionale organisasjonar spesielt, som teoretisk utgangspunkt. På dette området har det blitt skriva mykje om internasjonale organisasjonar i den industrialiserte verda, medan institusjonar i den utviklande verda ikkje har nytt like stor interesse. Acharya og Johnston (2007) set seg føre å finne fram til eit rammeverk for komparative studier av regionale institusjonar, og å finne korleis variasjon i institusjonell design gir variasjon i samarbeidsart i dei ulike regionane. Dei tek føre seg regionale institusjonar i dei ulike verdsregionane, med eit uttalt mål om å betre diskusjonen om institusjonar særleg i den utviklande verda i eit teorilandskap hittil prega av eurosentrisme. I denne oppgåva vil eg ta føre meg regionale institusjonar i Afrika med omsyn til variablane Acharya og Johnston (2007) presenterer, gjengitt i metodekapittelet. I diskusjonen av dei ulike variablane sin påverknad på regionale organisasjonars design blir organisasjonane sine charter og konstitusjonsdokument brukte. Oppgåva støtter seg dessutan på artiklar som diskuterer dei aktuelle organisasjonane, og på verka til viktige panafrikanske tenkjarar.

### **Studiet av internasjonale institusjonar.**

Studiet av internasjonale institusjonar er ei av mange forgreiningar innan ny-institusjonell teori. Denne teoretiske retninga vaks fram gjennom 1980-talet, etter at behavioralismen og 'rational choice' hadde rådd den teoretiske grunnen innan studier av politikk sidan 1950-åra. Peters (1999) går grundig gjennom utviklinga på feltet, og presenterer det han ser som komplementære teoretiske retningar innan ny-institusjonalisme, som alle betraktar institusjonar som sentrale for å forstå politikken. Felles for retningane finn han at "The basic argument is that institutions *do* matter, and that they matter more than anything else that could be used to explain political decisions" (Peters, 1999: 151. Kursivering i original). Sjølv om aktørar spelar ein viktig rolle for teoriane, er det mest å hente ved å sjå på det institusjonelle rammeverket dei opererer innanfor.

For spørsmålet om kva ein institusjon i den internasjonale sfæren er, jamstiller Peters (1999) dette med å spørre kva eit regime er, og ser med det til regimeteori for svaret. Keohane sin



definisjon av regime er "... institutions with specific rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international politics" (sitert i Peters, 1999: 130). Dette ser Peters som ein krevande definisjon, idet det ekskluderer politikkområde kvar statar ikkje har einast om eksplisitte regelsett, eller der reglane kun er forstått og aksepterte av den delen av regjeringane som er direkte berørt av politikkområdet. Koremos, Lipson, og Snidal definerer internasjonale institusjonar som "... *explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe, and/or authorize behavior*" (Koremos, Lipson og Snidal, 2001: 762. Kursivert i originaltekst). Denne definisjonen finn Duffield (2003: 413) problematisk, i sin kritikk av Koremos et al sin rasjonell design-studie, idet denne definisjonen i likskap med Keohane sin er snever, og utelet mange viktige former for internasjonale institusjonar. Koremos et al ekskluderer "... tacit bargains and implicit guidelines, however important they are as general forms of cooperation" (Koremos et al, 2001:762). Dessutan ekskluderer definisjonen konstitutive institusjonar, som kan skape nye aktørar og definere eigenskapar og handlingsrom for desse. Med det er definisjonen langt snevrare enn Krasner sin definisjon av internasjonale regime, som Duffield (2003) såvel som Peters (1999) ser som den rådande på området, og som vil vere den gjeldane definisjonen for denne oppgåva: "... implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations" (sitert i Peters, 1999: 130-131).

Om ein tek utgangspunkt i anten Keohane eller Koremos et al sine snevrare definisjonar eller Krasner sin meir vidfemnande, framgår det at ei felles interesse er påkrevd for at eit internasjonalt regime skal finne stad. På område kvar det er fundamental ulikskap i verdiar og mål mellom statar er sjansen for at eit regime blir danna liten. Peters eksemplifiserer med klimapolitikkområdet, kvar ulikskap mellom økonomiske mål hos dei industrialiserte demokratia og dei utviklande landa gjer det vanskeleg å opprette eit regime på dette området (Peters, 1999: 133).

Kritikarar hevder internasjonale organisasjonar manglar moglegheit til maktbruk for å handheve reglar og retningsliner, og at den institusjonelle tilnærminga dermed blir problematisk. Peters hevder at internasjonale organisasjonar på den andre sida innehar interne reglar "... as viable as those promulgated by other structures, and the internal impact of rules tends to be the principal defining characteristic of institutions" (Peters, 1999: 128). Medan moglegheita for maktbruk i handhevinga av reglar manglar, har den aukande viktigheita til

internasjonale organisasjonar innan økonomisk politikk gjort at det likevel finnst sanksjonsmoglegheiter for organisasjonane overfor medlemsstatar som ikkje følger regelverket. Til dømes kan det internasjonale pengefondet IMF kreve full openheit og ærlegheit hos statar som søker lån, av di "... The national policy-makers may be able to extract desirable terms by less than complete openness one time, but institutional memories at the IMF are long and they might not be able to negotiate with the organization effectively in the future if they have been devious in the past" (Peters, 1999: 128). Vidare aksepterer statane restriksjonane som medlemskap i organisasjonane medfører, så lenge dei veit at dei same restriksjonane blir påført andre statar, og at noko av uforutsigbarheita ved interaksjon mellom statane dermed forsvinner.

Denne oppgåva begrensar seg til å diskutere regionale institusjonar. Omtaling av ein institusjon som *regional* kan tolkast på fleire måtar, og blir nytta i ulike forståingar i litteraturen på feltet. På den eine sida er temaet for denne oppgåva regionalt mellomstatleg samarbeid i Afrika, i den forståinga av begrepet som begrensa til samarbeid innan verdsregionen Afrika. På den andre sida kan ein skilje mellom regionale institusjonar, også omtala som subregionale, og kontinentale institusjonar innan denne verdsregionen, som begge skiller seg frå verdsfevnande institusjonar ved eit geografisk begrensa medlemskapkriterie. Det kan vidare avklarast at denne oppgåva tek føre seg utelukkande mellomstatlege institusjonar kvar eit medlemskriterie er at den aktuelle institusjonen som suverene statar, og ikkje andre typar internasjonale institusjonar slik som til dømes ikkje-statlege organisasjonar (NGO-ar).

### **Studiet av institusjonell design i internasjonale institusjonar.**

Acharya og Johnston (2007) ser "Rational Design of International Institutions"-prosjektet (RDII) (Koremos, Lipson og Snidal, 2001) som det fremste forsøket på å gå frå spørsmålet *om* institusjonar har noko å seie til *korleis* dei verkar, og *korleis* dei har noko å seie. RDII spør kvifor store institusjonar er organiserte på radikalt ulike måtar, med tanke på omfang, medlemskap, slutningstaking og sentralisering. Prosjektet har trass i bidraget til forskinga på institusjonar fleire begrensingar i følge Acharya og Johnston (2007), då institusjonell design blir betrakta utelukkande som ein avhengig variabel, og dermed ikkje kan gje svar på korvidt design påverkar effektiviteten i institusjonen. RDII-teorien antar dessutan at institusjonar i hovudsak blir designa på grunnlag av ønsket om materiell gevinst, ikkje legitimitet. Acharya

og Johnston spør om moralske hensyn og må sjåast på i studiet av institusjonell design. Sist peikar dei og på det eurosentrisk perspektivet i RDII-prosjektet, kvar institusjonar i den tredje verda ikkje er omtala. Dette utelet moglegheita for å samanlikne institusjonsdesign og -oppbygging i den industrialiserte og i den utviklande verda. Acharya og Johnston søkjer å gå forbi RDII-rammeverket i jakta på å finne svar på korleis institusjonar verkar inn på internasjonal politikk.

### **Regionalt samarbeid i Afrika.**

Finst det ei eiga form for samarbeid mellom afrikanske statar? Herbst (2007) svarer ja til dette, og at denne samarbeidsforma ikkje naudsynleg er til det gode for utviklinga til kontinentet. Han finn at regionalt samarbeid i Afrika i stor grad er igangsett og designa for å tryggje og fremje interessene til sitjande statsleiarar, heller enn å auke storleiken på økonomiske marknader, tryggje innbyggjarane sine rettigheter og få bukt med lunefulle nasjonale grenser. Leiarane fremmer regionale samarbeidsavtalar som hjelper på innanriksproblem og tryggjing av sitjande regime og statleg suverenitet, og afrikanske regionale institusjonar kan såleis seiast å vere suksessrike når dei hjelper afrikanske leiarar med sine innanriksproblem. Herbst hevder med det at regionalt samarbeid ikkje naudsynleg er positivt, då leiarane, som på grunn av manglande valdsmonopol stadig treng å sementere statleg suverenitet, kan bruke institusjonane til å tryggje seg sjølve heller enn å fremme internasjonal fred og velstand. Dette heng saman med at leiarane sine regime er truga i langt større grad av interne enn av internasjonale konflikter.

Herbst beskriver eit særeige afrikansk regionalt samarbeid, kvar medlemskapskriterier er ekstremt inkluderande, organisasjonane er formelle med grundig beskrivne reglar, ikkje-hierarkiske, og svært hensynstakande til statleg suverenitet. Han omtaler kolonitida som den mest suksessrike for regionalt samarbeid på kontinentet, med blant anna felles valutainstitusjonar og flyselskap. Desse institusjonane braut saman med avkoloniseringa av kontinentet. Då statssuverenitet gjekk frå å måtte fortene gjennom oppretting av ei regjering som hadde valdsmonopol til at det blei gitt automatisk ved avkolonisering og innmelding i SN, noko som har gjort at afrikanske leiarar ser på medlemskap i internasjonale organisasjonar som kritisk for oppretthalden suverenitet.

Då 'Organization of African Unity' (OAU) blei skipa, blei det dermed slått klart fast at dei europeisk teikna statsgrensene var ukrenkelege saman med suvereniteten til statane, og at organisasjonen ikkje kunne intervenere i ein stats innanriks anliggende. Frå dette perspektivet kan ein hevde at regionalt samarbeid i Afrika har vore særers vellukka, då den einaste tvungne grenseendringa er Eritrea si lausriving frå Etiopia, trass i at dei afrikanske er blant dei svakaste statane i verda kva forsvarsevne angår.

Herbst presiserer at suksessen i å oppretthalde statsgrensene likevel ikkje hindra statar i å kollapse. Skilnaden i høve til dei mange statane som kollapsa i Europa etter 1500, var at dei afrikanske statane kollapsa innanfrå, og grensene blei oppretthaldne sjølv etter kollapsen. Herbst trekker her fram Somalia som eksempel på ein stat som aldri har fungert og heller ikkje gir teikn til å vere i stand til å fungere i framtida, men som likevel det internasjonale samfunnet prøver å få til å fungere. Overgangen til AU beskriver Herbst som ei vidareføring av OAU si rolle som garantist for statane sin suverenitet. NEPAD er basert på tanken om at dei afrikanske statane skal overvake kvarandre. Ifølge Herbst er det imidlertid få som trur at dei faktisk kjem til å vakte kvarandre, men at afrikanske leiarar derimot ser på NEPAD som ei moglegheit til å gi IMF og verdsbanken mindre innsyn i statane sin økonomi. Også SADC har ifølge Herbst blitt forkrøpla av medlemslanda sin uvilje til å ofre suverenitet, og med det vanskeleggjere implementering av avtalar som skulle auke økonomisk integrering blant medlemslanda.

Herbst gir ein innsiktsfull analyse av afrikansk regionalt samarbeid, kvar det gjennomgåande argumentet er at afrikansk mellomstatleg samarbeid til gode for utvikling har vore mislukka, medan ein kan se det som vellukka oppretthalding av statleg suverenitet på kontinentet. I dei følgjande kapitla vil eg imidlertid forsøke å diskutere samarbeid i afrikanske regionale institusjonar noko meir inngåande med hjelp av rammeverket til Acharya og Johnston (2007), kvar eg tek føre meg kvar av dei forklarande variablane dei introduserer, gjengitt i påfølgjande kapittel.

*Om begrep i oppgåva.*

Dei mest sentrale begrepa er avklarte i dette kapitlet. Andre viktige begrep blir avklarte etter kvart i oppgåva. Engelske begrep som ikkje let seg meningsfullt oversette til norsk, til dømes 'good governance', vil stå på originalspråket i apostrofar.

.....

### **Kapittel 3. Å finne det afrikanske i afrikansk regionalt samarbeid – metodisk tilnærming.**

#### **Casen Afrika.**

Oppgåva tek føre seg samarbeid i afrikanske intergovernmentale institusjonar. Som ein studie av regionalt samarbeid i Afrika, i motsetning til regionalt samarbeid i andre verdsregionar, blir dette eit kvalitativt studie av casen verdsregionen Afrika kvar institusjonelt design blir freista forklart ved hjelp av dei ulike uavhengige variablane presentert nedanfor i dette kapitlet. Oppgåva blir dermed ein implisitt komparativ case-studie, idet eg freistar å finne det særeigne ved samarbeid i Afrika innanfor det teoretiske rammeverket for internasjonale institusjonar utdjupa i føregående kapittel. Eg ser gjennom dei ulike kapitla på ulike afrikanske intergovernmentale institusjonar i diskusjonen av dei ulike variablane.

#### **Variablane.**

*Institusjonell design* vil for denne oppgåva, som for Acharya og Johnston (2007) vere den avhengige variabelen, med ei rekkje plausible uavhengige variablar som kan forklare korleis regionale institusjonar er blitt forma, og vil vere i fokus i kvart sitt kapittel. Institusjonell design kan definerast som ”...those formal and informal rules and organizational features that constitute the institution and that function as either the constraints on actor choice or the bare bones of the social environment within which agents interact, or both” (Acharya og Johnston, 2007: 15-16). Fem hovudbestanddelar av institusjonell design blir identifiserte:

*Medlemskapskriterier*, det vil seie korleis reglane for medlemskap begrensar kven som får delta i institusjonen; kor omfattande *funksjonsområde* institusjonen tek føre seg; *formelle reglar* for slutningstaking, som kan variere frå einstemmig konsensus til enkel majoritet; *normer* - formell og uformell ideologi, uttalte og faktisk forfulgte normative mål; og *mandat* – det overordna formålet til institusjonen.

Dei uavhengige variablane som Acharya og Johnston (2007: 16–21) presenterer som potensielt forklarande på institusjonell design er desse:

*Historie*, som påverkande institusjonen på to måtar. Først ved at godtekne institusjonsformer gjennom tidene begrenser moglegheitene dagens agentar anser som tilgjengelege i design av institusjonar. Så, korleis normativ og institusjonell sti-avhengigheit leier til at nye institusjonar arver tidlegare suksessrike institusjonelle særtrekk, eller at noverande institusjonar opplever vanskar med å tilpasse seg nye krav som bryt med prinsippa som låg til grunn då institusjonen blei skipa.

*Type samarbeidsproblem* tenkast, alt anna likt, å i grove trekk speglast av institusjonens design. Frå ein rasjonalistisk-funksjonalistisk ståstad forventer ein at rasjonelle aktørar med felles forståing av kvarandres preferansar, overbevisningar og strategiar prøver å finne ein pareto-optimal institusjonell design i høve til samarbeidsproblemet.

*Antal aktørar* som utgjer institusjonen, kan påverke effektiviteten til institusjonen begge vegar. Det hevdast at ein institusjon bestående av mange medlemmer vil ha mindre sjanse for å lukkast i å jobbe for felles nytte enn ein kvar medlemsskapskriteriene er meir begrensande. Det blir og vanskeligare å kome til eining ved konsensus for ei stor gruppe aktørar, og avgjerdsleane som går gjennom blir gjerne utvatna utgaver med lite slagkraft. På den andre sida kan større medlemsgrupper leggje meir press på enkeltmedlemmer.

*Ideologi og identitet* – her spør ein om institusjonens design blir påverka av den rådande ideologien blant skiparane av institusjonen. Institusjonar kvar liberale statar er leiande tenkast å vere meir tilbøyelege til å tillate mellomstatleg samarbeid som kan medføre noko innskrenking av dei einskilde statane sin suverenitet, medan til dømes afrikanske institusjonar var skapte under postkoloniale omstende kvar eigen sjølvstendig statsrett framstod som eit skjørt privilegie, og innanrikssaker måtte vernast frå inngripen av utanforstatlege stormakter. Identitet er her forstått ikkje berre som felles kulturelle trekk blant medlemsstatane, men og felles normer, og ei felles forståing mellom kulturelt mangfoldige statar av korleis ein best kan samarbeide i institusjonen.

*Systemisk og subsystemisk maktfordeling* – her ser ein på i kva grad dei mektigare og dominerande statane sine preferansar og interesser blir gjenspegla i institusjonsdesign. *Innanrikspolitik* kan påverke institusjonens design på ei rekkje vis. Ein veik stat vil foretrekke mindre inngripande institusjonar enn ein stat med høg legitimitet som ikkje treng frykte for det sitjande statsregimet si overleving. Eit veikt regime kan imidlertid og tenkast å

søke legitimitet gjennom profilerte, men forsetteleg veikna institusjonar. Statar med anstrengte forhold til etniske grupper innan eller på tvers av statsgrenser kan og sikre seg mot lausrivingsforsøk ved å kome saman om sterke normer mot inngripen i innanrikssaker. Utviklingsland kan dessutan finne det fruktbart å nå ein sterkare posisjon ved å forhandle kollektivt i den globale marknaden.

*Innanrikspolitik* kan påverke institusjonens design på ei rekkje vis. Ein veik stat vil foretrekke mindre inngripande institusjonar enn ein stat med høg legitimitet som ikkje treng frykte for det sitjande regimet si overleving. Eit veikt regime kan imidlertid og tenkast å søke legitimitet gjennom profilerte, men forsetteleg veikna institusjonar. Statar med anstrengte forhold til etniske grupper innan eller på tvers av statsgrenser kan og sikre seg mot lausrivingsforsøk ved å kome saman om sterke normer mot inngripen i innanrikssaker. Utviklingsland kan dessutan finne det fruktbart å forhandle kollektivt i den globale marknaden.

*Utanregionale institusjonar og ikkjestatlege aktørar* kan verke inn på institusjonsdesignen ved at institusjonar eller ikkjestatlege aktørar utanfor den aktuelle regionen kan agere i utviklinga av viktige institusjonelle trekk, som ein organisasjonsmal for den nye institusjonen. I andre omgang kan institusjonell design ses som uavhengig variabel på den avhengige variabelen samarbeidsart. Her ser ein på ulike moglege komponentar: I kva grad institusjonell design skaper eit sosialt miljø kvar aktørar får nye preferansar og normer, i kva grad policy-konvergens skjer mellom aktørane, institusjonaliserings- og legaliseringsgrad, grad av tilpassing av eksisterande policy til institusjonen frå statane si side, i kva grad institusjonen har nådd målsetjingar samt i kva grad samarbeidet gjennom institusjonen, med oppnådde spesifikke samarbeidsmålsetjingar, innverkar på hovudproblemet for regionen.

Desse variablane med hensyn til regionalt samarbeid i Afrika vil vere fokus for diskusjon i dei påfølgande kapitla i denne oppgåva. Det blir ikkje først og fremst diskutert korvidt dei påverkar designen til institusjonane, men korleis dei er påverkande dei ulike bestanddelane av designen.

## **Data.**

I drøftinga av institusjonane nyttar eg offentlege dokument tilgjengeleggjorte av institusjonane. Konstitusjonsdokument, traktatar og charter inneheld mykje informasjon om institusjonane. Teksten definerer blant anna målsetjing, medlemskriterier, reglar og mandat. Protokollar, deklarasjonar og toppmøteslutningar blir og brukte. I kapittelet som omhandlar ideologi nyttar eg i stor grad panafrikanistane Nkrumah (1964) og Nyerere (1966) sine egne bøker.



.....

#### **Kapittel 4. Afrikansk samarbeid gjennom koloniherrdøme, diktatur og demokrati.**

Den afrikanske unionen er den så langt siste inkarnasjonen av institusjonaliseringa av panafrikansk samarbeid. Acharya og Johnston ser historie som ein variabel som kan påverke designen til ein institusjon, og ser historiev variabelen som påverkande på to måtar. For det første korleis godtekne institusjonelle former gjennom tidene begrensar moglegheitene dagens agentar anser som tilgjengelege i designing av institusjonar. For det andre korleis normativ og institusjonell sti-avhengigheit leier til at nye institusjonar arver særtrekk som har vore suksessrike i tidlegare institusjonar, eller at eksisterande institusjonar skipa med kolonitida friskt i minnet og difor la vekt nasjonal suverenitet, opplever vanskar med å tilpasse seg nye krav frå det internasjonale samfunnet som kan leie til brot på prinsippet om ikkje å blande seg inn i statar sine indre anliggande (Acharya og Johnston, 2007). Utviklinga av regionale institusjonar viser at dette er tilfellet i Afrika kvar attributtar ved tidlegare institusjonar i stor grad har prega den institusjonelle designen til blant andre AU i dag.

#### **Dei panafrikanske kongressane.**

Afrikanske regionale institusjonar har røter tilbake til den panafrikanske kongressen som blei halden sidan tidleg i det 20. århundret, etter oppstarten av den afrikanske foreininga i London og Afrika-kongressen i Chicago i slutten av det 19. århundret. Murithi kategoriserer den panafrikanske kongressen som den første fasen i institusjonalisering av panafrikanisme, kvar 'Organization of African Unity' (OAU) var den andre fasen, og den afrikanske unionen (AU) den tredje fasen av denne institusjonaliseringa (Murithi, 2005).

Den panafrikanske visjonen grodde fram som følge av kolonimaktene sin manglande vilje til å sleppe afrikanarar til i politikken og begrensa karriere-moglegheiter. Solidariteten innan den afrikanske diasporaen blei styrka av den rasistiske behandlinga, og den første kongressen blei organisert i 1919 av den afro-amerikanske tenkjaren og journalisten W.E.B DuBois. Kongressen samla 57 delegatar frå 15 land, som einast blant anna rundt kravet om at afrikanarar skulle få ta del styringa av sine land så snart utviklinga av landa tillot det, fram til Afrika ein gong i framtida fekk indre sjølvstyre (BBC World Service, 2002).

Den andre kongressen i 1921 blir sett som den mest radikale, og resulterte i London-manifestet som slo fast at Storbritannia trass i tilsynelatande erkjenning av lokale lovar og skikkar, likevel gjorde dei innfødde til slavar, og ikkje eingong gjorde forsøk på å gi svarte trening i sjølvstyring, eller i det heile erkjenne siviliserte svarte folk som siviliserte (BBC World Service, 2002).

Den tredje kongressen i 1923 var dårleg organisert og oppmøtet var lavt, men kravet om ei form for sjølvstyre blei gjenteke. Dessutan krevde kongressen at utviklinga i Afrika skulle kome afrikanarar til gode, ikkje berre profitere europearar. Den krevde og ein slutt på at kvite minoritetar dominerte svarte majoritetar i Kenya, Rhodesia og Sør-Afrika, samt oppheving av lynsje-lover i USA. Den fjerde kongressen i 1927 vedtok liknande resolusjonar som den tredje (BBC World Service, 2002).

Den femte og siste kongressen i 1945 samla 90 delegatar, 26 av desse frå Afrika, og er ansett som den mest betydningsfulle. Blant deltakarane var fleire komande viktige afrikanske leiarar, deriblant Kwame Nkrumah, Hastings Banda, Obafemi Awolowo og Jomo Kenyatta (BBC World Service, 2002).

### **Organisasjonen for afrikansk einskap (OAU).**

#### *Avkolonialisering.*

Avkolonialiseringa av Afrika på 1950- og 1960-talet førte med seg ei ny satsing på panafrikansk samarbeid i form av OAU. Tabell 1 viser ei oversikt over når dei 54 noverande afrikanske statane blei frigjort, i dei fleste tilfella året landet braut med kolonimakta og blei sjølvstendig. Dei 32 uavhengige statane til då blei medlemmer i OAU i skipingsåret 1963, og Kenya som fekk sjølvstende 12. desember 1963 blei medlem dagen etter. Dei resterande landa blei og OAU-medlemmer same året dei fekk sjølvstende, med unntak av Vest-Sahara som blei medlem i 1982 og Sør-Afrika som først blei medlem etter endinga av apartheid-regimet i 1994.

Tabell 1. Afrikansk frigjering.

År frigjort	stat, noverande namn
1847	Liberia (ikkje okkupert av kolonimakt)
1941	Etiopia
1951	Libya
1953	Egypt
1956	Sudan, Tunisia, Marokko
1957	Ghana
1958	Guinea
1960	Kamerun, Togo, Mali, Senegal, Madagascar, DR Kongo, Somalia, Benin, Niger, Burkina Faso, Elfenbeinskysten, Tsjad, Sentral-Afrikanske Republikk, Kongo, Gabon, Nigeria, Mauritania
1961	Sierra Leone, Tanzania
1962	Rwanda, Burundi, Algerie, Uganda
1963	Kenya
1964	Malawi, Zambia
1965	Gambia
1966	Botswana, Lesotho
1968	Mauritius, Swasiland, Ekvatorial-Guinea
1973	Guinea-Bissau
1975	Mozambik, Kapp Verde, Comoros, São Tomé og Príncipe, Angola
1976	Seychellene, Vest-Sahara*
1977	Djibouti
1980	Zimbabwe
1990	Namibia
1993	Eritrea
1994	Sør-Afrika**

\*) Spania endte sitt koloniherrdøme over området i 1976, og det blei delt mellom Mauritania og Marokko, som i 1979 anekterte heile området. Dei innfødde Saharawi-nomadane sin Polisario-front erklærte imidlertid ei eksil-regjering i Algerie for den arabiske demokratiske republikken av Sahara, som blei anerkjend av kring 70 land og som medlemsstat i OAU i 1982.

\*\* )Storbritannia sa frå seg legal autoritet over Sør-Afrika i 1931, men først med endinga av apartheid ogmedfølgade rettigheter for den svarte majoriteten av innbyggjarar i 1994 kunne staten kallast frigjort.

Kjelder: Encyclopædia Britannica (2008), Wikipedia (2008c).

Skipinga av OAU i 1963 representerte eit nytt steg i institusjonalisering av regionalt samarbeid i Afrika. Organisasjonen sette seg som mål å fremme solidaritet mellom dei afrikanske statane og verke som eit kollektivt talerøyr for kontinentet. Slik skulle dei møte utfordringa med å betre økonomiske og politiske tilhøve etter lang tids kolonisering. I og med at mange av statane framleis ikkje hadde fått sjølvstende var OAU og dedikert til utrydding av

all form for kolonialisme. Dette målet skulle nåast gjennom forsvaring av interessene til dei frigjorte statane og støtte til frigjeringskreftene i dei framleis koloniserte statane, samt at organisasjonen gjennom å forhalde seg nøytral overfor omverda for å hindre eksterne stormakter i å kontrollere medlemsstatane. I tillegg til desse hovudmåla skulle OAU også sikre menneskerettane og heve levestandarden til alle afrikanarar, samt løyse konflikter mellom medlemsstatar gjennom mekling (Wikipedia, 2008h).

### *Arving av kolonigrensar.*

I charteret for OAU blei statane sin suverenitet og ukrenkelege landegrensar slått fast, etter kraftig debatt rundt funksjonen organisasjonen skulle ha i forkant av skipinga. Ghanas Nkrumah var i spissen for Casablanca-blokka, som såg statsgrensene teikna av kolonimaktene som meiningslause og ville gjere Afrika til ein føderasjon. Algeria, Guinea, Marokko, Mali og Libya delte og dette synet. På den andre sida var Monrovia-blokka med Senegals Senghor i leiinga, som var meir konservative og føretrekte ei meir gradvis sameining av kontinentet, med fokus på økonomisk samarbeid og ikkje gjennom ein politisk føderasjon. Charteret blei signert av 32 uavhengige afrikanske statar etter at Haile Selassie i Ethiopia mekla fram eining mellom dei to blokkene.

Charteret la stor vekt på ikkje-intervensjon. Organisasjonen kunne ikkje gripe inn i medlemsstatar sine indre anliggande, og har difor blitt omtala som ein tannlaus prateklubb som ikkje var i stand til å overvake medlemsstatar eller hindre brot på menneskerettar slik den sette seg mål om å gjere. Mesteparten av statsleiarane var ikkje folkevalde, men sjølvutnevnde diktatorar hvis statsmakt berodde på streng oppretthalding av ikkje-intervensjonspolitikkk frå OAU si side (Murithi, 2005; Wikipedia, 2008h). Herbst argumenterer for at medlemskap i internasjonale organisasjonar styrker makta til afrikanske statsleiarar, ved anerkjening av den suverene staten og landegrensene til denne. Med kravet i OAU-charteret om respekt for landegrensene teikna opp av europearane, batt organisasjonen seg trass i navnet sitt til å oppretthalde det oppdelte Afrika gjennom styrking av statane (Herbst, 2007).

Denne nærast altoverskuggande forsvaringa av eksisterande landegrensar står i sterk kontrast til dei europeiske landa sine hestehandlar over kvar grensene skulle gå under kolonitida. Blant anna bytte britane Heligoland i Nordsjøen med tyskarane og fekk Zanzibar att, og delar av det

nordlege Nigeria ga dei til franskmennene i byte mot fiskerettar utanfor Newfoundland. Som belønning for å ha delteke i første verdskrigen fekk Italia Jubaland av Storbritannia, noko som flytte grensa mellom Kenya og då italienske Somaliland vestover (Meredith, 2006: 2–4). Dette er illustrerande eksempel på dei vilkårlege forholda som skulle bestemme kvar afrikanske statsgrenser skulle gå, utan hensyn til at desse grensene ofte skar tvers gjennom stammar og folkeslag. Dette resulterte i at mange av koloniane sine befolkningar var samansett av folkeslag som frå før kunne vere fiendtleg innstilte til kvarandre, noko som ga grobotn for klientelistiske maktforholda i dei postkoloniale statane.

Tabell 2 gir ei oversikt over føremål statsleiarane sette seg og mandat OAU blei gjeve i charteret som blei vedteke av medlemene ved skipinga av organisasjonen i 1963. Føremåla til organisasjonen illustrerer situasjonen der mange av territoria på det afrikanske kontinentet framleis var under koloniherrdøme, og der leiarane i dei nyleg avkoloniserte statane var sårbare overfor så vel interne konflikter som trugsmål utanfor landegrensene. Fokuset låg på fremjing av frigjeringskampen i koloniserte område, og å konsolidere styresettet i dei nyleg frigjorde statane og makta til statsleiarane. OAU sin "Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution" (MCPMR) som blei oppretta ved Kairo-deklarasjonen i 1993, innebar ifølge Nhara (1998) eit vendepunkt for organisasjonen. OAU skulle konsentrere seg om å førebyggje konflikter og å freiste å stagge konflikter som braut ut i startfasen, medan ein skulle la SN ha hovudansvaret for handsaming av konflikter som hadde utvikla seg til den grad at kollektiv internasjonal intervenensjon i form av langvarige og kostbare fredsbevaringsoperasjonar var påkrevd (Nhara, 1998).

### *Mislukka fredsoppdrag.*

I OAU sin mislukka fredsoperasjon i Tsjad illustrerer organisasjonen som ein impotent statsleiar-klubb. OAU gjekk inn i Tsjad med fredsbevarande styrkar i 1981 etter å ha mekka i konflikta mellom dei mange faksjonane i det muslimske nord og det ikkje-muslimske sør sidan 1977. Amoo konkluderer at OAU-aksjonen var mislukka på grunn av urealistiske og overambisiøse mandat som "...violated the operational norm of a limited, precise, and clear mandate for an effective peacekeeping mission"(Amoo, 1992: 23). Dessutan hadde berre den eine parten i konflikta, den sitjande regjeringa med Weddeye i spissen, signert avtalen om OAU si intervensjon, og venta at OAU skulle hjelpe regjeringa militært ved åtak frå

Tabell 2: Føremål og mandat i OAU.

	OAU
<b>Føremål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremje solidaritet blant afrikanske statar</li> <li>• Koordinere og forsterke samarbeid mellom statane for å betre livet til afrikanarar.</li> <li>• Forsvare suvereniteten og landegrensene til medlemsstatane.</li> <li>• Utrydde kolonialisme i Afrika.</li> <li>• Fremje internasjonalt samarbeid.</li> </ul>
<b>Formelt mandat</b>	<p>OAU Charter (1963):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mekle for fredleg løysing av konflikter</li> <li>• Fordøme politisk assassinasjon så vel som undergravande aktivitetar mot naboland</li> <li>• Arbeide for frigjeringa av alle ikkje-sjølvstendige afrikanske territorier.</li> <li>• Halde fast ved alliansefri politikk overfor maktblokkene.</li> </ul> <p>Med MCPMR (1993):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• samarbeide tett med SN om fredsbyggjing og –bevaring</li> <li>• Koordinere aktivitetar med afrikanske regionale og subregionale organisasjonar, samarbeide med naboland til konflikttherja land.</li> </ul>

Kjelder: OAU Charter, 1963; Nhara, 1998.

opprørarar. Habre, leiaren for den største konkurrerande faksjonen FAN, hadde ikkje signert og anerkjente ikkje operasjonen, og fortsette beleiringa av hovudstaden N'Djamena og tok til slutt i 1982 kontrollen medan Weddeye flykta til Kamerun. I og med at regjeringa til Weddeye ikkje lenger sat ved makta var ikkje OAU-fredsstyrken lenger lovleg, og fredsoperasjonen blei avvikla (Amoo, 1992).

Sturman viser at 1980- og 1990-åra kan sjåast som ein periode kvar ikkje-interveneringsnormen til OAU gradvis vart mindre gjeldande ved konfliktløysing og menneskerettshandsaming. Ho poengterer at sjølv om fredsoperasjonen i Tsjad var mislukka, sette OAU si involvering i denne og andre konflikter i gang planar for regional fredsbevaring og ei anerkjenning av behovet for humanitær intervenenering i sær s alvorlege tilfelle, som leidde til opprettinga av MCPMR i 1993 og vidare til freds- og tryggjingsrådet i AU i 2002. Likeeins tok OAU sitt menneskerettsregime til i 1981 med vedtakinga av African Charter on Human and Peoples Rights, med ein menneskerettskommisjon som operativt organ. Denne kommisjonen blei foreslått utbytta med ein menneskerettsdomstol i 1995, som blei vedteken av forsamlinga i 1998 og kom i bruk i 2003 (Sturman, 2007: 5).

I kampen mot fortsatt kolonialisme og minoritetsstyre var OAU ein større suksess. Frå byrjinga tok organisasjonen sterkt til orde for endinga av apartheid-regimet i Sør-Afrika, og gjekk i spissen for ein boikott av Sør-Afrika ved å stenge afrikanske havner for sør-afrikansk handel samt å vanskeleggjere sør-afrikansk flytrafikk ved å forby sør-afrikanske fly over resten av kontinentet. OAU støtta og opprørs-rørsler som ANC og PAC, ZANU og ZAPU ved å gi dei våpen, trening og militærbasar (Wikipedia, 2008h).

### **Den afrikanske union (AU).**

Overgangen frå OAU til AU blei sett i gang etter at medlemsstatane, no beståande av 53 av 54 afrikanske statar, signerte AEC (African Economic Community)-avtalen og OAU-charteret måtte endrast for å vere i linje med AEC-avtalen. Forslaget om endring av OAU kom frå Libyas Muammar Gaddafi, som i Sirte-deklarasjonen i 1999 foreslo skipinga av eit 'United States of Africa' med omfattande overnasjonal makt inkludert ein felles hær og ein leiar med utøvande makt. Det blei bestemt at ein afrikansk union skulle opprettast i tråd med dei ultimate måla til OAU og i samsvar med AEC-avtalen. Konstitusjonsdokumentet som blei innført i 2000 var imidlertid kraftig moderert i forhold til Gaddafi sitt forslag, med tung vekt på demokrati og menneskerettar, fordøming av grunnlovsstridig regjeringsskifte og eit gradvis tilnærming til regional integrering, heller enn ein umiddelbar overgang til ein føderasjon (Sturmann, 2007: 6). I 2002 tok AU over som panafrikansk institusjon idet OAU blei avvikla (AU, u. årstal). Tabell 3 gir ei kort oversikt over føremål og mandat framhaldne i konstitusjonsdokumentet.

Tabell 3: Føremål og mandat i AU.

	AU
<b>Føremål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppnå større einskap og solidaritet i Afrika.</li> <li>• Forsvare suvereniteten og landegrensene til medlemsstatane.</li> <li>• Aksellerere politisk og sosio-økonomisk integrering på kontinentet.</li> <li>• Fremje samla afrikanske posisjonar i verdssamfunnet.</li> <li>• Fremje fred, stabilitet, demokrati og "good governance".</li> <li>• Fremje menneskerettar og kjønnslikestilling.</li> <li>• Fremje berekraftig utvikling og sjølvhjulpheit innan unionen.</li> </ul>
<b>Formelt mandat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opprette ein felles forsvarspolitik for Afrika.</li> <li>• Mekle for fredleg løysing av konflikter.</li> <li>• Rett til intervensjon ved graverande omstende (krigsbrotsverk, folkemord, brotsverk mot menneskeheita.</li> <li>• Fordøme politisk assasinasjon, terrorisme og undergravande aktivitetar.</li> <li>• Fordøme og underkjenne ukonstitusjonelle regjeringsskifte.</li> </ul>

Kjelde: Constitutive Act of the African Union (2000).

Fokuset til OAU på ikkje-intervensjon i medlemsstatane sine innanrikssaker har i stor grad blitt behalde i den nye institusjonen, saman med fortsatt godtaking av statsgrensene frå kolonitida, sjølv om det i konstitusjonsdokumentet opnast for at unionen skal kunne intervenere i kriser kvar det foregår krigsbrotsverk, folkemord og brotsverk mot menneskeheita (Murithi, 2005). Herbst ser med dette ein framhaldande suksess i å oppretthalde eit stabilt grenseregime, kvar det einaste eksempelet på tvungen grenseending sidan skipinga av OAU har vore Eritrea si lausriving frå Etiopia. Denne suksessen i regionalt samarbeid blant dei afrikanske leiarane er imidlertid ikkje naudsynleg av det gode. AU held fram etter OAU som garantist for statane sin suverenitet, og sjølv når statane kollapsar som følge av interne konflikter blir denne suvereniteten oppretthalden. Herbst illustrerer dette med situasjonen i Somalia, som ein stat som aldri har fungert og heller ikkje har utsikter til å kunne fungere i framtida, men som det internasjonale samfunnet likevel held fram å prøve å få til å fungere. Samstundes ignorerer det internasjonale samfunnet Somaliland sine framsteg mot å kunne bli ein fungerande uavhengig stat (Herbst, 2007).

Suksessen for den regionale samarbeidsinstitusjonen AU har vore i oppretthaldinga av statane sin suverenitet. Ifølge Acharya og Johnston sin komparative studie av regionale institusjonar rundt om i verda, er eit typisk trekk ved regionale institusjonar i den utviklande verda at dei er konsistent meir suverenitets-opprethaldande enn suverenitets-eroderande. Dessutan er institusjonane mindre inntrengande i regionar med usikre regime (Acharya og Johnston, 2007).



## **New Partnership for Africa's development (NEPAD).**

Samstundes med transisjonen frå OAU til AU blei også The New Partnership for African Development (NEPAD) skipa i 2001. NEPAD har sitt mandat frå AU, og implementeringskomitteien må årleg rapportere til AU-toppmøtet (AU: AHG/235 (XXXVIII), 2002: 5).

Thabo Mbeki leidde sidan slutten av 1990-åra, i kjølvatnet av den demokratiske transisjonen og påfølgande leiarrollen til Sør-Afrika for kontinentet, det han kalla den afrikanske renessansen, med rot i tidlegare panafrikansk filosofi. Omforma til politiske konsept og program blei den afrikanske renessansen til "Millennium Africa Renaissance Program" (MAP), kvar Mbeki deklarererte afrikanske leiarar si forplikting til sjølve å ta ansvaret for berekraftig utvikling på kontinentet for World Economic Forum i Davos i januar 2001 (Melber, 2002). Melber skisserer den vidare ferda mot NEPAD:

"At the Conference of Ministers of the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) in Algiers (8-10 May 2001) the South African government presented the "Millennium Partnership for the African Recovery Programme" (Pretoria, March 2001). On that occasion, Senegalese President Abdoulaye Wade presented the "Omega Plan for Africa" and UNECA presented a "Compact for African Recovery". It was decided that the documents should be tabled in a merged version to the OAU Summit in Lusaka. The final draft was adopted by the Heads of State at their Summit meeting on 11 July 2001 as "A New African Initiative" (NAI). Subsequently, on 23 October 2001 after a meeting in Abuja of an Implementation Committee of Heads of State, the modified document was renamed as "The New Partnership for Africa's Development" (NEPAD)"(Melber, 2002: 7).

NEPAD har fått kritikk for å vende seg meir mot vestlege handelspartnarar og bistandsytarar enn mot Afrika. I prosessen med utforminga av initiativet uttrykte sivilsamfunnet sterk misnøye over ikkje å ha blitt teken med i planlegginga, og NEPAD blei omtala som nykolonialisme idet det er meint å tilrettelegge for at afrikanske land skal kome meir med i den globale økonomien ved å godta vestlege økonomiske føresetnader.

### **African Peer Review Mechanism (APRM).**

Forutan koordinert arbeid med å betre økonomien gjennom blant anna sletting av utanlandsgjeld, igangsette NEPAD "African Peer Review Mechanism" (APRM), kvar afrikanske statar frivillig let seg granske av andre AU-medlemsstatar utan noka form for kondisjonalitet, med den hensikt at dei afrikanske statane skulle overvake kvarandre si sosio-økonomiske utvikling og "good governance" (NEPAD, 2008a), og med det minske overvakingsrolla til verdsbanken og IMF. Herbst er skeptisk til denne funksjonen og hevder at få trur på at dei afrikanske statane faktisk vil overvake kvarandre, men at det blir sett som ein måte å minske innsynet til verdsbanken og IMF som afrikanske leiarar ser på som trakking på deira suverenitet (Herbst, 2007).

### **Regional Economic Communities (RECs).**

I tillegg til AU, hvis medlemsbase femner heile det afrikanske kontinentet, kjem dei subregionale organisasjonane i dei ulike delane av Afrika. AU vedtok i 2007 ein protokoll for relasjonar mellom AU og REC-ar (African Union, 2007b), som erstatta ein tilsvarande tidlegare protokoll frå AEC (African Union, 2007a: Art. 34). Her blir åtte REC-ar identifisert som regionale pilarar for AU. Protokollen skal formalisere, konsolidere og fremme samarbeidet mellom AU og REC-ane, og etablere eit rammeverk for å koordinere REC-ane sine aktivitetar så dei kan bidra til å nå måla til AU (African Union, 2007a: Art. 3 (a), (b)).

Tabell 4 gir ei oversikt over afrikanske statars medlemskap i dei åtte REC-ane som AU anser som regionale pilarar for afrikansk samarbeid. Som det tydeleg framgår av tabellen, er afrikanske statar svært opne for medlemskap i mellomstatlege institusjonar, og heile 42 av dei afrikanske statane har medlemskap i to eller fleire REC-ar.

Tabell 4: REC-medlemskap i Afrika etter år.

Stat	Institusjon	SADCC/ SADC	PTA/ COMESA	IGADD/ IGAD	ECCAS	ECOWAS	EAC	CEN-SAD	AMU
Angola		1980			1999				
Botswana		1980							
Lesotho		1980							
Mozambique		1980							
Namibia		1990							
Sør-Afrika		1994							
Tanzania		1980					2001		
Kongo, DR		1997	1981		1985				
Madagascar		2005	1981						
Malawi		1980	1981						
Mauritius		1995	1981						
Swaziland		1980	1981						
Zambia		1980	1981						
Zimbabwe		1980	1981						
Seychellene		1997, 2008*	2001						
Burundi			1981		1985		2007		
Rwanda			1981				2007		
Comoros			1981					2007	
Libya			2005					1998	1989
Egypt			1999					2001	
Djibouti			1981	1986				2000	
Sudan			1981	1986				1998	
Eritrea			1994	1993**				1999	
Etiopia			1981	1986					
Uganda			1981	1986			2001		
Kenya			1981	1986			2001	2008	
Somalia				1986				2001	
Ekvatorial-Guinea					1985				
Gabon					1985				
Kamerun					1985				
Kongo, Republikk av					1985				
Sao Tome og Principe					1985			2008	

Tabell 4 framhalden.

Stat	Institusjon	SADCC/ SADC	PTA/ COMESA	IGADD/ IGAD	ECCAS	ECOWAS	EAC	CEN-SAD	AMU
Senttral-Afrik. Rep.					1985			1999	
Tsjad					1985			1998	
Benin						1975		2002	
Burkina Faso						1975		1998	
Elfenbeinskysten						1975		2004	
Gambia						1975		2000	
Ghana						1975		2005	
Guinea						1975		2007	
Guinea Bissau						1975		2004	
Kapp Verde						1976			
Liberia						1975		2004	
Mali						1975		1998	
Niger						1975		1998	
Nigeria						1975		2001	
Senegal						1975		2000	
Sierra Leone						1975		2005	
Togo						1975		2002	
Marokko								2001	1989
Tunisia								2001	1989
Algerie									1989
Mauritania								2008	1989
Vest-Sahara									

\*) Trekte seg grunna økonomiske problem i 2003, blei meldem igjen i 2008 (Seychelles Nation, 2008).

\*\*) Eritrea melde unilateralt suspending i 2007 (Wikipedia 2008g).

Kjelde: Wikipedia (2008a; -b; -d; -e; -f; -g; -i).

Fyllfargar indikerer antal REC-medlemskap: Blå - 4, Gul - 3; kvit - 2; grøn - 1; raud – ikkje medlem av REC.

REC-ane deler mange institusjonelle likskapstrekk med kvarandre og med AU. Leiarane av medlemsstatane utgjer det øvste utøvande organet, og eit råd bestående av ministrar eller tilsvarande i medlemsstatane har ansvar for førebuing av REC-ane sine program og planar, og

implementering av statsleiar-organet sine avgjerdsler. Eit sekretariat administrerer og overvakar den praktiske gjennomføringa av programma frå dag til dag. I tillegg har mange REC-ar oppretta investerings- og utviklingsbankar (CEN-SAD, COMESA ) eit råd eller kommitear med ei konsultativ rolle (CEN-SAD, COMESA, IGAD, SADC) og i nokre tilfelle ein domstol (ECCAS, COMESA, ECOWAS) og spesialiserte tekniske kommitear (ECCAS, ECOWAS). I det følgande er ein kort introduksjon av REC-ane sine funksjonsområde og målsetjingar.

#### *Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD).*

CEN-SAD blei skipa i 1998 i Tripoli, og 28 av dei 54 afrikanske statane har til no medlemskap. Organisasjonen skal jobbe for å styrke fred, trygging og stabilitet og fremje økonomisk og sosial utvikling, i samarbeid med andre REC-ar og AU. CEN-SAD legg særleg vekt på målet om ein økonomisk union kvar handels- og arbeidsbarrierer blir fjerna mellom medlemsstatane (CEN-SAD, u.årstal).

#### *East African Community (EAC).*

Dei tre originale medlemmene i EAC, Kenya, Tanzania og Uganda, kom saman som EAC allereie i 1967. Dette samarbeidet braut saman i 1977 på grunn av politiske ueinigheiter. Etter at det hadde blitt arbeidd for gjenopptaking av samarbeidet gjennom 1980- og 1990-åra, blei det noverande EAC skipa i 1999 og ratifisert av dei tre statane i 2000, og tredde i kraft i 2001 (EAC, 2009a). I 2007 blei Rwanda og Burundi medlemer. Målet til EAC er å betre samarbeidet mellom medlemsstatane politisk, økonomisk og samfunnsmessig. Ein tollunion blei oppretta i 2005, og EAC har mål om å danne ein fellesmarknad innan 2010, ein monetær union innan 2012. Det ultimate målet er at dei austafrikanske landa dannar ein politisk føderasjon (EAC, 2009b).

#### *Economic Community of Central African States (ECCAS).*

ECCAS blei skipa i 1983, etter at ein ved eit toppmøte for Central African Customs and Economic Union (UDEAC) i 1981 blei einige om eit vidare økonomisk samarbeid mellom dei sentralafrikanske statane. ECCAS tredde i kraft i 1985, men manglande betaling av medlemsavgifter frå statane samt krigen i DR Kongo kvar Rwanda og Angola (som var hadde observatør-status fram til landet blei medlem i 1999) kjempa på kvar sis side, gjorde at ECCAS var inaktiv frå 1992 til 1999, då African Economic Community (AEC) gjorde RECon til ein av dei åtte regionale pilarane på kontinentet. ECCAS har som mål å oppnå kollektiv autonomi, auke levestandarden for medlemsstatane sine befolkningar og vedlikehalde økonomisk stabilitet gjennom samarbeid. Det ultimate målet er å opprette ein sentralafrikansk fellesmarknad (Institute for Security Studies, u.årstal a).

#### *Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA).*

COMESA blei skipa i 1994 som ei erstatning for 'Preferential Trade Area' (PTA) som hadde eksistert sidan 1981. Medan traktaten for COMESA skisserer mellomstatleg samarbeid innan eit vidt policy-område inkludert fremming av fred og trygging, ligg i praksis hovudfokus i institusjonen på økonomisk samarbeid gjennom opprettinga av ein stor fellesmarknad, oppnådd i 2000, og ein tollunion som skal settast i gang i 2009. COMESA skal og jobbe for harmonisering av makroøkonomisk og monetær politikk i regionen, og betring av administrasjonen av transport og kommunikasjon for å lette flyten av varer og tenester (COMESA, 2008; 2009).

#### *Economic Community of West African States (ECOWAS).*

15 vest-afrikanske statar er med i ECOWAS. Organisasjonen skal fremje samarbeid og integrering innan økonomisk, sosial og kulturell aktivitet. Som ein av dei regionale pilarane i AEC er integreringspolitikken til ECOWAS påverka av AEC-traktaten. Økonomiske målsetjingar er ein felles marknad og felles valuta i regionen. ECOWAS har og ansvar for forebyggjing og handtering av konflikter i regionen. PNA (Protocol relating to Non-Aggression) og PMAD (Protocol relating to Mutual Assistance on Defence)-protokollane gir ECOWAS mandat til å reagere kollektivt mot interne konflikter i medlemsstatar som er aktivt støtta utanfor staten, og som kan true freden i andre medlemsstatar. ECOMOG (ECOWAS Cease-fire Monitoring Group) har blitt oppretta og fungerer som regional intervensjonsstyrke.

Strukturen til organisasjonen ber mange likskapstrekk til AU: Stats- og regjeringsleiarar i medlemsstatane utgjer det øverste organet i institusjonen, og bestemmer den overordna politikken i samveldet. Ministerrådet er ansvarleg for utviklinga av samveldet, og kome med råd til statsleiar-forsamlinga om tiltak for å nå målsetjingar i samveldet. Ein tribunal utnevnd av statsleiarane, som skal erstattast av ein samvelde-domstol, dømmer i klagesaker frå medlemsstatar og disputtar mellom medlemsstatar. Generalsekretæren leier sekretariatet og blir vald for maksimalt to fireårsperiodar. ECOWAS har dessutan åtte spesialiserte kommisjonar, ein mekanisme for førebyggjing, handsaming og løysing av konflikter, fred og tryggjing med eit eldre-råd og eit meklingsråd. Eit konsultativt og rådgivande ECOWAS-parlament med parlamentsmedlemmer frå medlemsstatane blei oppretta i 2002.

#### *Intergovernmental Authority for Development (IGAD).*

'The Intergovernmental Authority on Drought and Development' (IGADD) blei skipa i 1986 med eit mandat begrensa til saksområdet tørke og ørkenspreiing. Etersom organisasjonen gjennom 1990-talet blei den foretrukne platforma for regional tryggjing og politisk dialog, blei det beslutta å gjere den om til ein fullt utvikla regional organisasjon på linje med SADC og ECOWAS, då den eksisterande strukturen til IGADD gjorde at implementering av målsetjingar blei ineffektiv. IGAD blei skipa i 1996, og same året blei tre politikkområde identifisert som prioriterte samarbeidsfelt: Konfliktførebyggjing, -handtering og -løysing og humanitære saker; utvikling av infrastruktur; samt matsikring og miljøvern. Gjennom å auke medlemsstatane sin avhengigheit av kvarandre har organisasjonen mål om å skape berekraftig utvikling. IGAD har samarbeidd med EAC og COMESA for å unngå duplisering av prosjekt og for å unngå at dei søkjer donorar om støtte til dei same prosjekta (Institute for Security Studies, 2005).

#### *Southern African Development Community (SADC).*

Då 'The Southern African Development Co-ordinating Conference' (SADCC) blei skipa i 1980 var hovudmålet økonomisk frigjerjing, det vil seie redusering av avhengigheita av eit Sør-Afrika styrt av kvite, og økonomisk utvikling i regionen. I 1992 blei det bestemt at SADCC skulle formaliserast med ein traktat for å gi det ein høveleg legal status, og det blei

omdanna til SADC. Hovudmålet til SADC er å oppnå utvikling og økonomisk vekst, minske fattigdom og auke levestandarden til folkeslaga i medlemsstatane. Rammeverket for samarbeidet som skal leie til oppnåinga av desse måla byggjer på blant anna økonomisk samarbeid og integrering mellom statane, felles økonomiske-, politiske- og samfunnsverdiar og –system, auking av kokurransedyktigheit, demokrati og 'good governance', styring ved lov og garanti for menneskerettar, og regional solidaritet, fred og trygging (SADC, 2009).

#### *Arab Maghreb Union (AMU).*

AMU blei skipa i 1989 av statsleiarane til Algerie, Libya, Mauritania, Marokko og Tunisia. Måla for AMU er styrke band mellom medlemsstatane, og gradvis innføre fri flyt av varer, tenester og produksjonsfaktorar, samt felles forsvar og ikkje-intervenering i kvarandre sine innanrikssaker. Organisasjonen har imidlertid ikkje nokon fungerande forsvars- og konfliktløysingsmekanisme, og av dei over 30 multilaterale avtalane medlemsstatane signerte sidan 1990, har berre fem blitt ratifiserte av alle medlemsstatane. Sidan 1994 har ikkje organisasjonen hatt møte på statsleiarnivå, på grunn av konflikta rundt Vest-Sahara, kvar den uavhengige staten Polisario-fronten gjer krav på støttast av Algerie, medan Marokko som anekterte området i 1975 ikkje anerkjenner denne. Medan AEC og AU ser AMU som ein av dei åtte regionale pilarane, har ikkje AMU hatt relasjonar til AEC, og har ikkje signert protokollen for relasjonar mellom AU og REC-ane (Institute for Security Studies, u.årstal b).

#### **Arva etter kolonistane.**

Gjennomgangen av dei kontinentale og regionale institusjonane gjennom Afrikas moderne historie gir biletet av statar som er meir enn villige til å danne, og å delta i mellomstatlege institusjonar. Ein finn til felles for institusjonane at dei er svært formaliserte, med lange og detaljerte konstitusjonsdokument som beskriver omfattande funksjonsområde og struktur. Då OAU blei skipa i 1963 var dette i ein kontekst av pågåande frigjeringskamp, og gjennom medlemskap i OAU fekk dei ferske uavhengige statane legitimitet som suverene. Grensene som kolonimaktene i si tid hadde tekna opp utan tanke for busetjing av ulike stammar og folkeslag, hadde ikkje dei nye afrikanske leiarane anna val enn å akseptere, ettersom kolonimaktene sette premissane ved å gi koloniane sjølvstende ein etter ein, og dei frigjorte statane kunne ikkje anna enn å hevde sin suverenitet langs dei allereie gitte territoriale



grensene. Den suksessen OAU har hatt med opprettholdinga av desse grensene (Herbst, 2007) har blitt vidareført i designen til etterfølgaren AU, og den dominerande posisjonen til medlemsstatane sin suverenitet og respekten for landegrensene som statane hadde ved frigjeringa er og gjennomgåande i REC-ane. Slik sett kan ein hevde at den koloniale historia har vore ei viktig for designen til afrikanske regionale institusjonar. Dette vil bli vidare diskutert i neste kapittel, som tek føre seg samarbeidsproblemet til afrikanske statar.

.....

## **Kapittel 5. Utrygge leiarar – samarbeidsproblemet i Afrika.**

Frå ein funksjonalistisk ståstad hevdast det at, *ceteris paribus*, den institusjonelle designen vil grovt spegle samarbeidsproblemet, utfordringa som aktørane finn det for godt å løyse gjennom regionalt samarbeid. Ein går ut ifrå rasjonalitet og ei felles forståing av andre aktørar sine preferansar, overbevisningar og strategiar, og forventar at det finnast ein pareto-optimal institusjonell design for det aktuelle samarbeidsproblemet (Acharya og Johnston, 2007: 16). Martin og Simmons hevder med det at:

“...institutions are *simultaneously causes and effects*; that is, institutions are both the objects of state choice and consequential. In a rationalist, equilibrium framework, this statement is obvious and unexceptionable: states choose and design institutions. States do so because they face certain problems that can be resolved through institutional mechanisms. They choose institutions because of their intended effects. Once constructed, institutions will constrain and shape behavior, even as they are constantly challenged and reformed by their member states” (Martin, Lisa L. og Beth A. Simmons, 1998: 743).

Sett i dette rasjonalistisk-funksjonalistiske perspektivet kan ein dermed gjennom å sjå på kva type samarbeidsproblem regionen står overfor forklare forma institusjonen tek og funksjonen den har.

### **Kvifor samarbeider afrikanske statar?**

*Samarbeidsproblemet i OAU og AU.*

Manglande økonomisk utvikling, kampen mot alvorlege sjukdomspandemiar og oppretthalding av fred kan verke som dei mest innlysende utfordringane det afrikanske kontinentet står overfor, og som det er fornuftig for statane å møte gjennom regionalt samarbeid. Desse er då også uttalte mål i konstitusjonsdokumentet for AU. I artikkel 3 heiter det blant anna at AU skal fremje og forsvare ein felles posisjon i saker av interesse for

kontinentet og dei afrikanske folkeslag; fremje fred, trygging og stabilitet; fremje demokrati; fremje ei utvikling som er berekraftig økonomisk, kulturelt og sosialt og integrering av afrikanske økonomiar; samt jobbe saman med internasjonale partnerar for å utrydde sjukdomar som kan avvergast(AU constitutive Act, 2000).

Før desse måla nevnast imidlertid målet om å forsvare suvereniteten, den territoriale integriteten og sjølvstendet til medlemsstatane. I Artikkel 4, som omhandlar prinsippa unionen skal fungere i samsvar med, blir framhaldet av kolonistane si inndeling av Afrika vidare slått fast, saman med eit generelt prinsipp om ikkje-innblanding i medlemsstatar sine innanriks gjeremål med unntak av tilfelle av krigsbrotsverk, folkemord og brotsverk mot menneskeheita (AU constitutive Act, 2000). AU sin rolle som forsvarar av medlemsstatane sine ukrenkjelege grenser og suverenitet har i stor grad blitt arva etter forgjengaren OAU, som etterkvart blei omtala som ein syklubb av statsleiarar ute av stand til å implementere sameint politikk, integrere økonomien og sameine det afrikanske folk nett på grunn av denne ukrenkjelege suvereniteten til dei eksisterande statane. I så måte kan ein påstå at den institusjonelle designen ikkje speglar problemet med berekraftig utvikling, sjukdom og krig som organisasjonen søkjer å løyse gjennom regionalt samarbeid, slik rasjonalistisk-funksjonalistisk teori hevder den vil gjere.

Om ein går vekk i frå å sjå medlemsstatane som aktørane slik Martin og Simmons (1998:743) gjer, men at derimot medlemsstatsleiarane er aktørane, kan ein og finne at problemet aktørane har til felles og finn det for godt å løyse i samarbeid er eit anna enn dei problema som har ridd kontinentet kva gjeld fattigdom, sjukdomsherjingar og konflikter.

Dei afrikanske er dei statsleiarane i verda som sit minst trygt, med tanke på manglande militær kontroll i deler av statane, instabilitet i nabostatar, fattigdom og veike administrative institusjonar. Herbst identifiserer ei særreiga afrikansk form for internasjonalt samarbeid som har utvikla seg ”... because African leaders face generally similar problems in securing their rule and have a common set of concerns about foreign interference in their domestic affairs”(Herbst, 2007:130-131).

Ser ein oppretthalding av sine respektive regime som det felles problemet til statsleiarane kan ein sjå at den institusjonelle designen speglar dette problemet, og at OAU og i sin tur AU har vore særst suksessrike i handsaminga av dette problemet. Eit stabilt statsgrenseregime har blitt

oppretthalde trass i at statane ikkje har hatt ressursar til å forsvare seg mot eksterne trugsmål, på eit kontinent stadig ridd av konflikter. Slik kan ein seie at det regionale samarbeidet i Afrika har vorte institusjonalisert til fordel for statsleiarane, men på bekostning av afrikanske folkeslag sin sjølvråderett, idet minoritetar effektivt blei hindra i å bryte laust frå statane hvis grenser var fastslått i konstitusjonen til OAU og AU (Herbst, 2007).

### *NEPAD og APRM – ei ny tilnærming itil afrikansk samarbeid?*

Medan internasjonal legitimering av sårbare afrikanske statsleiarar utan effektivt valdsmonopol og manglande ressursar til å forsvare sine vilkårleg teikna statsgrenser kan verke å vere det mest framtrødande incentivet desse har hatt til å samarbeide, har ein med NEPAD og APRM sett eit auka fokus på samarbeid for å betre afrikanske land sin posisjon i verdsøkonomien. Som det vil bli meir inngåande diskutert i seinare kapittel har vestlege handelspartnarar og bistandsytarar dei seinare åra i aukande grad byrja å stille krav til styresettet i utviklingsland, noko som har medført at NEPAD og APRM trass kritikk fra fleire hald blant anna for å vere maskert nykolonialisme har blitt omfamna av stadig fleire afrikanske statar. Før dette vil imidlertid neste kapittel ta føre seg medlemskapskriterier i afrikanske samarbeidsinstitusjonar.

.....

## **Kapittel 6. Kom ein, kom alle – medlemskap i afrikanske regionale institusjonar.**

Kriterier for medlemskap kan påverke institusjonen begge vegar. Acharya og Johnston viser til Olson (1965) sin studie på gruppestorleik som viser at jo større gruppa er *ceteris paribus* jo mindre er sannsynet for at aktørane vil jobbe saman for felles nytte. Dessutan vil ei større gruppe aktørar ha større vanskar med å einast når avgjerdsler skjer ved konsensus, og at saker kvar aktørane kjem til eining først har blitt vatna ut til minste felles samnemnar. På den andre sida kan ei større gruppe medlemmer leggje eit større press på enkeltmedlemer, då det finnst større statusgevinstar og -straffer å hente for enkeltmedlemene (Acharya og Johnston, 2007:17).

### **Medlemskap i OAU og AU.**

Herbst beskriver eit særskilt design for afrikansk regionalt samarbeid med svært inkluderande medlemskapskriterier, klart definerte formelle reglar for organisasjonar, ein ikkje-hierarkisk struktur, og vekt på nasjonal suverenitet (i Acharya og Johnston, 2007:130). Dette designet gjeld og AU, kvar føresetnadene for medlemskap begrensar seg til at staten er på det afrikanske kontinentet, og at staten er anerkjend som suveren stat av det internasjonale samfunnet. 53 av dei 54 afrikanske statane er såleis medlemmer av unionen. Marokko som den eine utanforståande staten, melde seg ut av OAU i 1985 då Vest-Sahara fekk innpass i organisasjonen, og er av same grunn heller ikkje medlem av AU. Medlemsstatane er likestilte i slutningsprosessar, og sekretariatet i Addis Ababa står svakt i høve til forsamlinga bestående av stats- og regjeringsleiarar.

### **New African Initiative.**

Parallelt med overgangen frå OAU til AU blei det utarbeidd eit program for bærekraftig økonomisk utvikling av det afrikanske kontinentet. NAI ('New African Initiative') var ei samanslåing av MAP (Millennium Africa Renaissance Program) og Omega plan for Africa. Førstnemnde var fronta av Mbeki i Sør-Afrika som ved OAU-toppmøtet i Sirte i 1999 fekk som mandat å få sletta Afrika si gjeld til eksterne kreditorar, saman med presidentane i Nigeria og Algerie. Dei fekk mandatet til å lage utkastet til MAP ved OAU-toppmøtet i Togo

i 2000, og det endelege dokumentet blei presentert av den sør-afrikanske regjeringa ved UNECA-ministerkonferansen i Alger i 2001. Ved denne konferansen la og Senegal sin president Abdoulaye Wade fram Omega plan for Africa, og det blei avgjort at dei to dokumenta skulle slåast saman til NAI, som blei vedteke av statsleiarane ved OAU-toppmøtet i Lusaka i 2001. Målet med NAI var å skape eit nytt rammeverk for afrikansk interaksjon med omverda basert på afrikanske folk sine egne initiativ, og auka eigarskap blant afrikanarar i forminga av eigen lagnad. Målet skulle nåast gjennom samarbeid mellom dei afrikanske statane med fokus på fred, trygging, demokrati, 'good governance', menneskerettar og sunn økonomisk politikk (Melber, 2001). Initiativet blei vidareutvikla til NEPAD og APRM, som blir vidare diskutert i eit anna kapittel i oppgåva.

### **Inkludering før effektivitet.**

I sin gjennomgang av NAI-dokumentet og overgangen frå OAU til AU finn Melber (2001) at det å sjå på kva av innhaldet i det originale utkastet som har blitt utelete i det endelege konstitusjonsdokumentet for AU er vel så viktig som det som har kome med. Blant det som har blitt teke bort i frå det endelege dokumentet er ei stadfesting i artikkel 3 av forpliktinga til å gjere ende på svøpen av konflikter på kontinentet, og konsekvensane av desse. I artikkel 4, som omhandlar prinsippa for unionen, har eksplisitte referansar til respekt for individuelle og kollektive fridomar, halding av frie og rettvisе val, samt for rettane til personar tilhøyrande minoritetsgrupper, teke ut av konstitusjonsteksten. Likeeins er bindinga til "accountability and transparency in governance and combating of corruption" (African Association of Political Science, 2001, gjengitt i Melber, 2001:8) teke ut av det endelege dokumentet.

Utelatinga av desse viktige policy-områda i konstitusjonsteksten til AU kan sjåast som støttande for Olson (1965) sine gruppestorleiksfunn. Konstitusjonsfesting av dei overnevnde prinsippa må vike avdi mange av medlemsstatane ikkje vil binde seg til desse, og resultatet blir ein institusjon med innsnevra politiske handlingsrammer. Melber (2001) ser det som sannsynleg at AU vil hindre heller enn å leggje til rette for implementering av måla framsett i NAI. Ein ser at handlingsrammene til AU blir prega av dei inkluderande medlemskriteria. I motsetnad til til dømes EU, kvar blant anna eit demokratisk styresett er ein føresetnad for medlemskap, er AU grunna medlemskriterier som einast krev at medlemsstaten er afrikansk, sett saman av 53 statar prega av stor variasjon kva styresett angår. Nokre få statar kan ifølge van de Walle kallast konsoliderte demokrati, ein del er nyleg demokratiserte statar kvar det er

reell konkurranse om maktposisjonane, ein del er statar kvar det sitjande regimet som inntil nyleg var det einaste lovlege partiet bruker sin dominante posisjon til halde seg ved makta, og ein del autoritære statar kvar opposisjon fortsatt ikkje er tillaten (van de Walle, 2002). Denne heterogene samlinga av statar gir ein regional institusjon kvar minste felles sameining dikterer innskrenka handlingsrammer innan mange policy-område, i høve til dei måla NAI, med det relativt demokratiske og økonomisk utvikla Sør-Afrika i spissen, har for afrikansk berekraftig utvikling. Dei inkluderande medlemskriteria for AU kan såleis seiast å ha verka negativt på effektiviteten til organisasjonen. Ein kan likevel se ei utvikling mot meir restriktive medlemskapskriterier med APRM. Sjøv om medlemskap er ope for alle medlemsstatar i AU finnst det i større grad enn i tidlegare institusjonar eit krav til at deltakande statar forpliktar seg til å opne opp innanrikstilhøve for granskning og til å gjere tiltak for å betre tilhøva i tråd med NEPAD sine mål om demokratisk og økonomisk 'governance' (APRM, 2003). Før vidare diskusjon av NEPAD og APRM

.....

## **Kapittel 7. Panafrikanisme – ein umogleg draum om eit samla Afrika?**

Med panafrikanisme som eit viktig grunnlag for skipinga av, og innhaldet i chartera til OAU og AU, er ideologi og identitet ein variabel som i høg grad kan tenkast å påverke institusjonell design for organisasjonane. Acharya og Johnston (2007: 17-18) hevder at ideologi og identitet i Afrika kjem saman i panafrikanisme-rørsla sin visjon av ein kollektiv afrikansk identitet, som skapte eit sterkt grunnlag for skipinga av, medlemskap og normer i OAU. Likevel er draumen til blant andre fridomskjemarane og landsfedrene Kwame Nkrumah (1963) og Julius Nyerere (1966) om eit samla 'United States of Africa' langt fra røynda i både OAU og AU, då dei progressive var i mindretal i høve til meir konservative statsleiarar som ikkje hadde planar om å gi opp den suvereniteten dei hadde kjempa hardt for å vinne i fra koloniherrane.

### **Ideologane Nkrumah og Nyerere.**

Blant dei fremste forkjemparane for panafrikanisme under avkoloniseringa på 1950- og 1960-talet var landsfedrene Julius Nyerere i Tanganyika/Tanzania og Kwame Nkrumah i Ghana. Desse bidrog sterkt til å omsetje det panafrikanske tenkjesettet som hadde vakse fram gjennom dei panafrikanske kongressane, beskrivne i kapittel 4, i politiske planar for å sameine det afrikanske kontinentet. Dei kunne ikkje sjå føre seg noko godt alternativ til all-afrikansk politisk sameining, og åtvare leiarar i andre nyskipa afrikanske statar om farane ved å hegne om statsmakta på bekostning av styrken til det samla kontinentet overfor utnytting av eksterne stormakter og handtering av interne konflikter . Som forkjemparar av ei sameining av statane på kontinentet til ein sentralstyrt politisk union var dei i kraftig mindretal i høve til dei meir konservative statsleiarane som heller ville styrkje kontinentet gjennom mellomstatleg samarbeid utan å måtte gje frå seg statleg suverenitet. Likevel hadde dei stor innverking på innhaldet i konstitusjonsdokumentet.

### **Nkrumah.**

Nkrumah fremmer ein eksisterande einskap i det å vere *afrikanarar*, som i praksis har vist seg i utviklinga av den panafrikanske rørsla, og ein særeigen afrikansk personlegheit i verdspolitikken. Nkrumah leidde saman med George Padmore den femte panafrikanske



kongressen i 1945. Kongressen blei einige om eit handlingsprogram som krevde konstitusjonell endring som mogleggjorde universell stemmerett. Ulike føresetnader i ulike territorier skulle takast omsyn til, men det grunnleggjande målet var nasjonalt sjølvstende som skulle leie til afrikansk einskap. Nkrumah leidde Ghana til sjølvstende frå Storbritannia i 1957, men var etter eige utsagn i gang med planlegginga av den vidare frigjeringa av kontinentet medan feiringa av den nyvunne nasjonale uavhengigheita framleis heldt på, og gjorde det klart at "... there would be no meaning to the national independence of Ghana unless it was linked with the total liberation of the African continent" (Nkrumah, 1963: 136). For Nkrumah var den panafrikanske fridomskampen ikkje over før full politisk einskap var oppnådd. I likskap med Nyerere var han ikkje framand for ein stegvis veg mot det endelege målet, og tok eit første steg då Ghana og Guinea i november 1958 forma ein union kvar ministrar av dei respektive regjeringane fekk medlemsstatus i baa regjeringane. Likevel var han svært klar på faren han oppfatta ved det å skipe regionale samarbeidsblokker. Han meinte at å samle heile Afrika i ein politisk union var det einaste alternativet som ville skjerme kontinentet for nykolonialisme og styrkje statane si forhandlingskraft internasjonalt:

"Nkrumah's fear for the balkanisation of Africa into small, weak and artificial states was that it would sow the seeds of societal discord, perpetual political strife and conflicts. He argued that the legacy of these artificially engineered states would perpetually relegate Africa to stagnation, poverty and international marginalization" (Francis, 2006: 17).

Året etter stifta Nkrumah saman med presidentane av Guinea og Liberia organisasjonen 'Community of Independant African States' (CIAS). Det blei vedteke at medlemsstatar ikkje skulle blande seg inn i kvarandre sin innanrikspolitikk, og medlemmene skulle behalde sine nasjonale regjeringar. Organisasjonen hadde blant anna som mål å oppretthalde diplomatisk, økonomisk og kulturell kontakt med internasjonale samarbeidsland, samt å hjelpe andre afrikanske territorie til sjølvstende (Nkrumah, 1963:141). I 1960-61 danna Nkrumah Unionen av Afrikanske Statar (U.A.S.) saman med presidentane av Guinea og Mali. Unionen var meint å skulle danne kjerna i dei Sameinte Statane av Afrika, og hadde liknande mål som CIAS. Unionen hadde imidlertid og mål om samarbeid rundt innanrikspolitikk (Nkrumah, 1963: 142).

Nkrumah (1963) erkjende dei ulike tilnærmingane til afrikansk samarbeid som fannst hjå henholdsvis Casablanca-blokka og Monrovia-blokka. Dei to gruppene av afrikanske land fekk namna sine frå dei to konferansane haldne i Casablanca i januar 1961 og i Monrovia i mai same året, kvar afrikanske statsleiarar diskuterte korleis statane best kunne samarbeide. På Casablanca-konferansen var representantar frå Ghana, Guinea, Mali, Libya, Egypt, Marokko og Algerie ved den nasjonale frigjeringsfronten FLN.

Konferansen tok opp konflikta i Kongo, franske atomprøvesprengningar og apartheid i Sør-Afrika, men det i følge Nkrumah viktigaste som kom ut av konferansen var eit charter som la til rette for ei permanent afrikansk forsamling, samt tre permanent funksjonelle komitear: Ein politisk komité bestående av statsleiarar, ein økonomisk bestående av finansministerar, og ein kulturell bestående av utdanningsministerar. Charteret la dessutan til rette for eit felles forsvar som skulle tryggje medlemsstatane sitt sjølvstende.

Casablanca-blokka tok sikte på politisk sameining, og Nkrumah ga i talen sin ved avslutninga av konferansen uttrykk for det som einaste rette vegen å gå for det afrikanske kontinentet:

"I can see no security for African states unless African leaders, like ourselves, have realized beyond all doubt that salvation lies in unity ... for in unity lies strength, and as I see it, African states must unite or sell themselves out to imperialist and colonialist exploiters for a mess of pottage, or disintegrate individually" (Nkrumah, 1963: 145).

Casablanca-konferansen blei kritisert for å ikkje representere heile kontinentet, då kun eit mindretal av dei til då sjølvstendige statane deltok. Nkrumah møter denne kritikken med at fleire statar inkludert Nigeria, Etiopia og Liberia var inviterte, medan dei frankofone områda som i Brazzaville-konferansen i 1960 einast om å halde tette band til Frankrike, ikkje blei bedne (Nkrumah, 1963: 145).

Medan Casablanca resulterte i meir radikale politiske målsetjingar for Afrika si framtid, samla Monrovia-konferansen statsleiarar med meir konservative planar for kontinentet. Monrovia hadde og større oppslutting med deltaking frå 20 av 27 sjølvstendige afrikanske statar. Monrovia-landa føreslo handelssamarbeid gjennom regionale tollunionar, kvar Casablanca-landa meinte ein femårsperiode frå 1962 kvar tollbarrierer og kvotesystem blei oppheva var vegen å gå for å hjelpe utviklinga av kontinentet. Det var store likskapar i måla til dei to

landgruppene, men dei veik frå kvarandre kva framgangsmåten gjalt. Nkrumah var overbevist om at Casablanca-tilnærminga var den einaste haldbare:

"The Casablanca powers are convinced that political unity should come first, as the necessary prelude to the creation of the extended field for which integrated plans for development in the economic and social spheres can be worked out. Their belief in putting political aims first is strengthened by experience in their own countries, where independence had to be achieved before economic reconstruction could be taken in hand" (Nkrumah, 1963: 147).

Monrovia-gruppa ville derimot prioritere økonomiske samhelle gjennom regionale tollunionar og samkøyring av tariffar mot eksterne aktørar. På eit møte for økonomiske ekspertar i i Dakar i 1962 blei blant anna foreslått at statane skulle jobbe saman om utbygging infrastruktur innan veg, tog og fly, og utvikle same standard innan utdanning. I likskap med Casablanca-gruppa foreslo og ekspertane i Monrovia-gruppa skipinga av ein afrikansk utviklingsbank. Hovudskilnaden mellom dei to gruppene var statsleiarane sin vilje til å gi opp noko av sin nyvunne statlege suverenitet til ein panafrikansk organisasjon. Casablanca-gruppa med Nkrumah i spissen gjekk for inn for dette som einaste vegen å løyse utfordringane kontinentet sto overfor. Nkrumah var skeptisk til mange av dei ferske afrikanske statane sin manglande vilje til å gi frå seg noko av suvereniten, og spådde alternativet med lausare organisasjon utan noko effektiv sentralisert makt til å bli utsett for dei sterkare statane sin dominans på bekostning av dei mindre og svakare statane på kontinentet (Nkruma, 1963: 148-149).

### **Nyerere.**

Nyerere sin artikkel "A United States of Africa" blei publisert januar 1963, månaden etter han blei den første presidenten i republikken Tanganyika, som seinare blei sameint med Zanzibar som staten Tanzania (Nyerere, 1966). Her beskriver han i liknande vendingar som Nkrumah ein allereie eksisterande afrikansk einskap i form av kjensla av ei felles afrikansk-heit, som følge av ei felles historie som koloniserte og undertrykte folkeslag. Nyerere såg det naudsynt for utviklinga av kontinentet og trygging mot utnytting av ressursane, at det ultimate målet om afrikansk einskap i form av ein suveren stat beståande av dei sameinte afrikanske statane, liknande statsforma til dei sameinte amerikanske statane, blei oppfylt. Statsgrensene som

koloniherrane hadde teikna opp omtala han som "...so nonsensical that without our sense of unity they would be a cause of friction" (Nyerere, 1966: 189), men dei frigjorte statane hadde ikkje noko anna val enn å ta utgangspunkt i desse grensene. Den nyfunne nasjonalkjensla som kom med nasjonal suverenitet måtte likevel ikkje få hindre utviklinga mot full einskap:

"As long as there remain separate African nations there will remain too a danger that other states will exploit our differences for their own purpose. Only with unity can we be sure that African resources will be used for the benefit of Africa"(Nyerere, 1966: 190).

Nyerere såg dei individuelle nasjonale fridomskampane under kolonitida og vidareføringa av landegrensene som taktiske: Kwart land kjempa ut i frå ulike utgangspunkt, og fridomen til det eine landet ville hjelpe på frigjeringsprosessen i andre land. Denne ulike utviklingsfarten frå land til land ville gjere at vegen mot afrikansk einskap måtte gå gradvis, via meir eller mindre formaliserte mellomstatlege samarbeidsformer innan politikk og økonomi som ville auke kjensla av gjensidig avhengigheit, kunnskap og forståing på kontinentet (Nyerere, 1966: 191-192). Det framgår imidlertid klart at nasjonalstaten i Afrika heller ikkje for Nyerere kunne vere endestasjonen:

"We must use the African national states as an instrument for the reunification of Africa, and not allow our enemies to use them as a tool for dividing Africa. African nationalism is meaningless, is anachronistic, and is dangerous, if it is not at the same time Pan-Africanism" (Nyerere, 1966: 194).

Nyerere såg det som veldig viktig at statane ikkje dømde eller blanda seg inn i kvarandre sin innanrikspolitikk, om ein skulle overkome transisjonsproblemet med splitting mellom dei ulike blokkene Casablanca og Monrovia i synet på korleis målet om einskap skulle nåast, og han såg

"...only one way for us really to deal with this transitional problem. That is to act now as if we already have unity. Han sette forholdet mellom statane på line med det innan regjeringa til statane:"In one country members of the Government do not always like each other or approve of each others public phraseology. But this is not allowed to become public; the arguments are conducted in the Cabinet or the offices, not

blazoned to the opposition. So it must be between African states now. And similarly, just as a Minister does not interfere with the political support of his colleague, African states must accept the decisions of the people in the different national units, as regards their own leaders" (Nyerere, 1966:192).

Om ein var bekymra for utviklinga til ein stat skulle ein ta dette opp med brorleg og audmjuk tone med statsleiaren, heller enn å vende seg til omverda med problema (Nyerere, 1966: 192-193). Sturmman påpeikar at dette som skulle bli ei styrande norm i OAU, og at orda til Nyerere nok må ha "...come back to haunt Nyerere in the 1970s, when the OAU took the principle of non-interference so far as to allow Uganda's military dictator, Idi Amin, to chair the organisation and host its summit in 1975" (Sturmann, 2007: 4).

### **Panafrikansk ideologi og identitet i OAU?**

I kontrast til tanken om eit samla Afrika har den koloniale fortida til kontinentet medført eit sterkt fokus på medlemsstatane sin suverenitet og territoriale integritet i det institusjonelle designet, aller klarast illustrert ved ikkje-interveneringsregelen i OAU. Dette kjem av at dei veike, sårbare og usikre post-koloniale statane sin suverenitet er basert på landegrensene arvtækne etter kolonimaktene (Ayoob, 1995, sitert i Sturman, 2007:2). Medan europeiske statar har blitt forma på grunnlag av nasjonal identitet, og statsgrenser blitt definert av nasjonar, har den koloniale fortida medført at statsgrenser har definert nasjonar i Afrika (Sturman, 2007: 2). Sturman si analyse av OAU-avgjerdslar leier ho til konklusjonen at panafrikanisme fremja av Nkrumah og Nyerere aldri var den gjeldande norma innan organisasjonen, men at den derimot hadde støtte kun blant ein liten minoritet. Afrikansk nasjonalisme stod langt sterkare blant statsleiarane som alle var opptekne med konsolideringa av eiga statsmakt. Likevel la forslaga til panafrikanistane om ein afrikansk hær og andre idear grunnlaget for etableringa av ein afrikansk fredsbevaringsstyrke og eit menneskerettsregime (Sturman, 2007: 6). Med dette kan ein hevde at den samanbindinga av ideologi og identitet panafrikanismen utgjær har verka inn på OAU sine inkluderande medlemskriterier og ikkje-intervensjonsreglar. På den andre sida kan dette samstundes verke som eit hinder for draumen til blant andre Nkrumah og Nyerere om ei samling av kontinentet i politisk union. Som Nyerere sjølv erkjente var den afrikanske fellesskapskjensla under den pågåande frigjeringa på kontinentet på 1960-talet "...merely an emotion born of a history of colonialism and oppression" (Nyerere, 1966: 188). Medan nesten alle afrikanske folkeslaga har ei felles

kolonial fortid, skil dei seg frå kvarandre på mange område. Van Walraven (1999) sluttar at den nasjonalistiske fridomskampen gjennom 1950-åra

"...achieved such a momentum that Pan-Africanism and nationalism evolved into opposing forces, with nationalism gaining the upper hand ... colonial powers did not accept any structure other than the individual territory as basis for the devolution of political power while Pan-Africanism was not the ideology of the African populace, for which it constituted a relatively incomprehensible abstraction" (Van Walraven, 1999, sitert i Sturman, 2007: 3-4).

AU var ifølge Sturman (2007) i likskap med forgjengaren bygd på kompromiss mellom ulike syn på kva afrikansk einskap skal innebere. Libyas Gaddafi var den som kalte inn til og bekosta ekstraordinært OAU-toppmøte for å diskutere korleis ein skulle gjere organisasjonen effektiv. Etter at han hadde falle i unåde i SN som følge av Lockerbie-saka, vende han seg mot Afrika for støtte, og lanserte på toppmøtet i Sirte i september 1999 forslaget om å danne eit 'United States of Africa' med overnasjonale trekk som felles hær, felles valuta og ein leiar med utøvande makt. Dette forslaget fall likevel ikkje i god jord hos andre mektige afrikanske leiarar for meir demokratiske statar som Mbeki i Sør-Afrika og Obasanjo i Nigeria.

Toppmøtet einast om at OAU skulle bytast ut, men det endelege konstitusjonsdokumentet var kraftig moderert til å fremje demokrati og menneskerettar, og til ei meir gradvis kontinental integreringstilnærming (Sturman, 2007). Gaddafi har imidlertid ikkje gitt opp draumen om ein afrikansk føderasjon kvar han truleg anser seg sjølv som ein naturleg leiarkandidat, og brukte innviingstalen sin idet han roterte inn som AU-formann til å igjen presse på for ein snarleg overgang til fullstendig integrering.

Gaddafi si manglande tiltru til demokrati til fordel for hans eigen type styresett i Libya (BBC, 2009) er likevel truleg ikkje noko som vil gjere statar, som i større grad har omfamna demokratiet, meir positive til Gaddafi sine ønske om umiddelbar endring. I mellomtida har APRM, eit kontinentalt samarbeidsinitiativ som i større grad enn tidlegare initiativ bryt med normen om ikkje-intervensjon, vidare omtala i kapittel 8, fått ein aukande andel tilhengjarar blant afrikanske statar. Også denne institusjonen kan likevel seiast å bere trekk av panafrikansk ideologi, idet ein legg stor vekt på at det skal vere ein heilafrikanskeigd prosess kvar afrikanarar saman finn fram til beste måte å styre på. Før APRM blir tatt nærare i ettersyn, tek kapittel 7 føre seg Sør-Afrika si rolle i NEPAD som kontinental stormakt.

.....

## **Kapittel 8. Formell og praktisk maktfordeling**

I ein organisasjon kvar medlemmene varierer kva storleik, ressursar og makt angår, er det nærliggjande å anta at den eller dei sterkare medlemmene vil dominere dei svakare i slutningsprosessar i organisasjonen. Acharya og Johnston (2007: 19) støt seg her til Duffield (2003) sin kritikk av Koremenos, Lipson og Snidal (2001) si forklaring av variasjon i designen til internasjonale institusjonar ved bruk av eit rasjonelt design-rammeverk. Duffield peikar på begrensingar ved Koremenos m.fl. sin studie, deriblant den problematiske utelatinga av makt som ein viktige uavhengig variabel i forklaringa av internasjonale organisasjonar (Duffield, 2003: 417-418). Acharya og Johnston trekkjer fram blant anna Nigeria i ECOWAS, og Sør-Afrika i SADC og NEPAD som eksempel på at regionalt mektige aktørar sine interesser og preferansar er reflekterte i organisasjonen. Dette kapitlet tek føre seg Sør-Afrika si rolle i NEPAD i eit forsøk på å belyse i kva grad maktfordeling kan vere forklarande for designen til afrikanske regionale institusjonar.

### **Formelt egalitær maktstruktur.**

Eit fellestrekk for afrikanske mellomstatlege institusjonar er vekta som blir lagt på ein flat ikkje-hierarkisk maktstruktur i blant medlemmene. Dømesvis blir det i konstitusjonsdokumentet til AU slått fast som det første blant institusjonen sine prinsipp: "Sovereign equality and interdependence among Member States of the Union" (African Union Constitutive Act, 2000: Art. 4 (a)). Vidare går det fram i slutningsreglane til det styrande organet, forsamlinga beståande av stats- og regjeringsleiarane i alle medlemsstatane:

"1. The Assembly shall take its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States of the Union. However, procedural matters, including the question of whether a matter is one of procedure or not, shall be decided by a simple majority.

2. Two-thirds of the total membership of the Union shall form a quorum at any meeting of the Assembly" (African Union Constitutive Act, 2000: Art. 7.1-2).

Alle medlemsstatane har formelt like mykje å seie ved slutningar i forsamlinga, uavhengig av storleik på statane sine befolkningar. Dette går og igjen i ministerrådet.

### **Økonomisk ulikskap.**

I kontrast til den egalitære strukturen i dei formelle reglane til afrikanske institusjonar, er det store ulikskapar mellom dei mektigste og dei minst mektige statane på kontinentet.

Maktfordeling kan ses utifra ulike faktorar. Kontroll over nøkkelressursar som olje er ein, territorielt strategisk beliggenheit ein annan. Her skal eg imidlertid se på maktfordeling som følge av økonomiske styrke, og

Figur 1 viser grafisk utviklinga frå 1980 til 2008 for dei 10 statane med størst brutto nasjonalprodukt (per 2008) i Afrika, målt i milliardar amerikanske dollar. Sør-Afrika troner som den økonomisk sterkaste aktøren, medan Nigeria, Algerie og Egypt og har forholdsvis store økonomiske ressursar. Libya, Angola og Marokko er på eit lågare nivå, men spesielt Angola veks kraftig gjennom 2000-talet. Også Sudan sin økonomi har kome seg over 50 milliardar dollar i storleik, medan veksten og nivået er lågare for Tunisia, og Kenya som den 10. største afrikanske økonomien er illustrerende for det låge BNP-nivået til dei resterande 44 afrikanske landa.

Figuren illustrerer Sør-Afrika sin økonomiske dominans gjennom så og seie heile perioden frå 1980 til 2008, samstundes som samlinga av alle topp ti-statane forutan Sør-Afrika, Egypt og Algerie under 50 milliardar-merket fra tidleg 1980-tal fram til årtusenskiftet gir eit godt bilete av den relative økonomiske makta til særleg Sør-Afrika. Denne posisjonen samt staten sitt relativt langvarige demokratiske styresett, har gjort at staten blant vestlege bistandsytarar og handelspartnarar blir sett som eit lokomotiv for utviklinga på kontinentet.

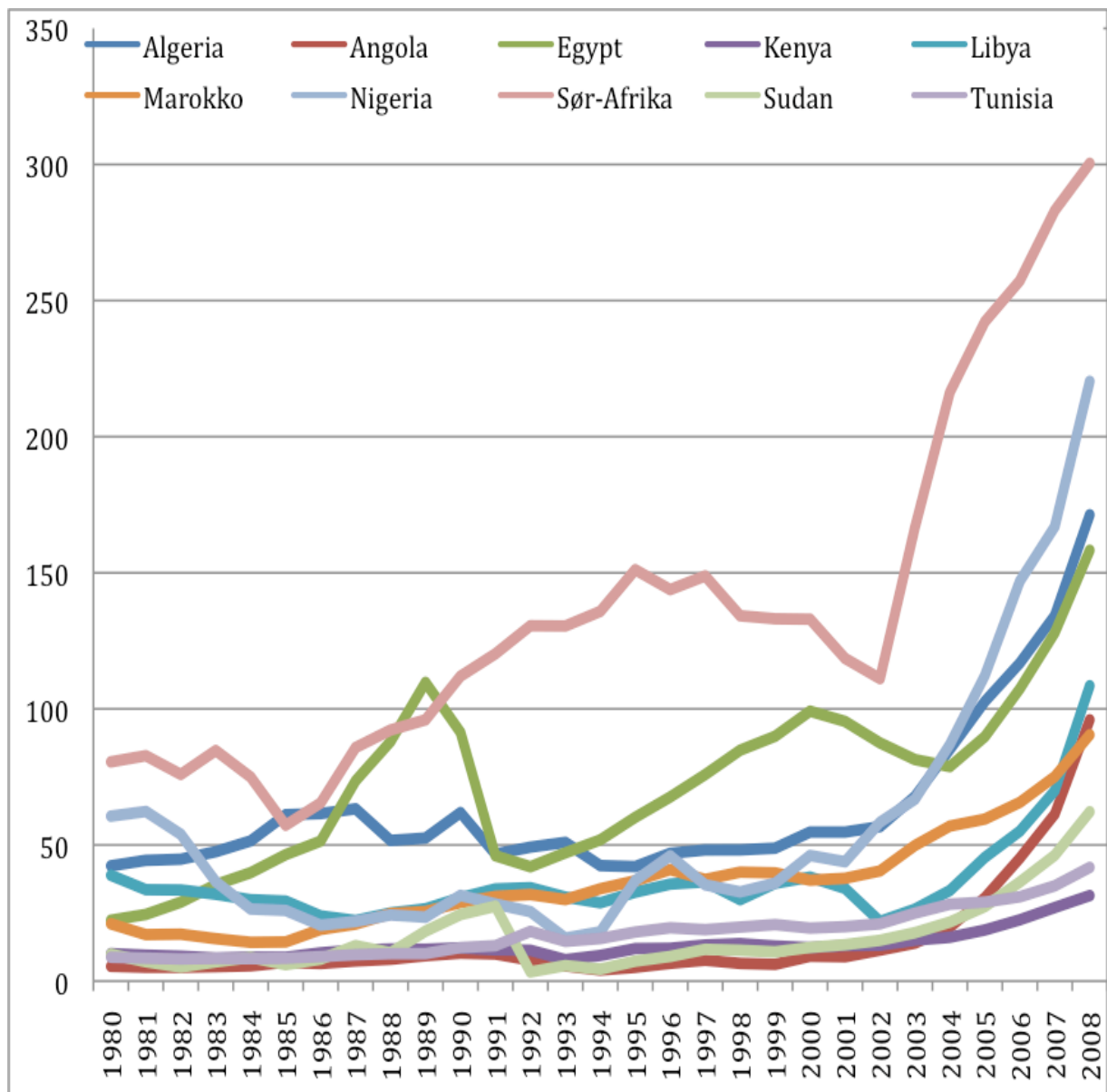
### **Sør-Afrika og NEPAD.**

#### *Utviklinga av NEPAD*

NEPAD var resultatet av initiativ frå blant anna Sør-Afrika, kvar president Thabo Mbeki var leiande i utarbeidinga av Millennium Africa Renaissance Program (MAP). Ved UNECA-



Figur 1: Statsrikdom i Afrika



Brutto nasjonalprodukt (BNP) i milliardar amerikanske dollar for dei ti største økonomiane i Afrika 1980-2008. Kjelde: International Monetary Fund (2008).

konferansen i mai 2001 blei Mbeki sin plan for berekraftig utvikling i Afrika lagt fram. Her blei og Senegals president Abdoulaye Wade sin "Omega plan for Africa" og UNECA sin "Compact for African Recovery" presentert, og dei tre blei i ei diplomatisk vending bestemt slått saman. Ved AU-toppmøtet i Lusaka i juli 2001 blei "A New African Initiative" (NAI) vedteke av statsleiarane, og etter at ein implementasjonskomite av statsleiarar modifiserte dokumentet i oktober same året blei namnet endra til NEPAD, og hadde ifølge Melber mogna til ei type maktdeleingsordning mellom dei meir innflytelsesrike afrikanske statane Nigeria,

Sør-Afrika, Algerie, Egypt og Senegal (Melber, 2004b). Maktdelinga blir og bekrefta ved at personlege representantar for presidentane i desse fem statane utgjer styringskomiteen i NEPAD (Melber, 2004a). Styringskomiteen sin funksjon er å utvikle "Terms of Reference" (Wikipedia 2008j) for organisasjonen sine program og prosjekt, samt halde oppsyn med sekretariatet (South Africa Department of Foreign Affairs, 2004).

Som eit initiativ med mandat frå AU, og som eit rammeverk som er planlagt å bli ein integrert del av AU-strukturen (NEPAD, 2008), medfører utforminga av NEPAD ei direkte påverking på AU. I så måte kan Sør-Afrika sin posisjon som regional og kontinental stormakt seiast å verke inn på det institusjonelle designet til AU.

### *Eit instrument for Sør-Afrika sin dominans av Afrika?*

NEPAD har blitt kritisert for å vere eit instrument Sør-Afrika brukar for å auke sin marknadstilgang til resten av kontinentet, og å setje premissane for kontinentet sin veg framover. Bond avskriver NEPAD som eit nyliberalistisk prosjekt leidd av Mbeki og hans støttespelarar i politikken og næringslivet, og dreg parallellar til kolonitida, kvar Mbeki og hans ministrar "...have begun acting roles parallel to Cecil Rhodes' subimperial functions a century before. For Queen Victoria, substitute George W. Bush. Instead of the Victorian-era relations between the British state and Rhodes, read the New Partnership for Africa's Development and its many corporate backers" (Bond, 2004: 3).

Melber skildrer NEPAD som

"... to some extent a product of different and competing interests for hegemonic control over Africa's policy orientations both in terms of international political relations as well as in terms of socio-economic paradigms. To this extent NEPAD can be qualified as a 'pact among elites', which seeks to gain the power of definition over Africa's future development discourse. It aims at greater integration into the dominant global forces and hence a higher degree of participation in international political and economic affairs, which have so far increasingly marginalized if not ignored the continent"(Melber, 2004a: 2).

Parallel to this philosophical dimension, are efforts aimed to position South Africa in terms of its foreign and economic policy in a leadership role within the African continent. Within this process, Mbeki's foreign policy approach could be characterised as "a complicated and sometimes contradictory mixture of ideology, idealism and pragmatism." This blend competed with ambitions for a leading role displayed by other countries, in particular the agenda by Libya's Col. Gaddafi in the transformation of the OAU into the AU" (Melber, 2004a: 3).

Statar som i utgangspunktet avfeide NEPAD som ein utovervend strategi som gagna vesten meir enn Afrika, deriblant Libya, Zimbabwe og Namibia, har blitt mindre kritiske til initiativet etterkvart som det har blitt integrert inn i AU med mål om å auke eigarskapen til alle afrikanske statar. Likevel er NEPAD framleis kontroversiell blant afrikanske statsleiarar, og har ifølge Melber "... utterly failed to gain approval from many stakeholders in African societies such as trade unions, grassroot organisations and parts of the academia and churches, who consider the initiative as an ideological blunder of a neo-liberal capitulation towards the powerful in this world" (Melber, 2004a: 4).

Bond finn at kritikken mot NEPAD og er omfattande innan den afrikanske intelligentsiaen og i sivilsamfunnet:

"... NEPAD is widely derided by African intellectuals— for example, within the highly regarded Council for the Development of Social Science Research in Africa— and by activists in the African Social Forum. They describe Mbeki's project as the re-legitimization of the Washington Consensus with only lip service to democracy and human rights" (Bond, 2004: 3).

Vidare ser han NEPAD si stille diplomati-handtering av den stadig forverra situasjonen i Zimbabwe og NEPAD-medleiar Obasanjo si rolle i det omstridde valet i Nigeria i 2003 kvar han blei attvald til president, som prov for at Mbeki og Obasanjo ikkje tek 'good governance' på alvor. Kva Sør-Afrika sine ambisjonar om ein stadig meir dominerande økonomisk posisjon på kontinentet angår, nevner Bond fredsavtalen i D.R. Kongo som ein kvar sør-afrikanske firma som hadde blitt anklaga av SN sitt tryggingråd for å ha plyndra D.R. Kongo seint på 1990-talet, fekk vere med Mbeki på eit besøk til staten i 2004 som resulterte i ein handelsavtale på 10 milliardar dollar og verdsbank-anbud verdt 4 milliardar (Bond, 2004: 4).

Sør-Afrika har med Mbeki si leiande rolle i prosessen som leidde fram til New Partnership for Africa's Development (NEPAD) hatt ei instrumentell rolle i å vende AU meir mot fokus på 'good governance' enn tidlegare panafrikanske institusjonar. Sjølv om kritikken nevnt over kan vere teikn på at 'good governance' ikkje heilt har mogna som gjeldande norm hos nokre statsleiarar, kan med det seiast å ha påverka institusjonen i retning vekk i frå normen i institusjonar for afrikansk samarbeid om at statane skal halde seg unna kvarandres innanrikssaker. Neste kapittel tek føre seg APRM, eit instrument som skal implementere NEPAD-policy.

.....

## **Kapittel 9. APRM som legitimering av innanrikspolitik.**

Innanrikspolitiske tilhøve kan tenkast å verke inn på institusjonell design på forskjellige vis. Acharya og Johnston (2007: 19-20) foreslår fleire potensielle variablar: Sterke statar kvar regimet nyt høg legitimitet tenderer å lage sterkare institusjonar enn svake statar med usikre regime som fryktar at overføring av suverenitet til ein institusjon kan truge det sittande regimet. Eit veikt regime kan imidlertid og tenkast å søke legitimitet gjennom profilerte, men forsetteleg veikna institusjonar. Ein kan og fokusere på forhold mellom ulike etniske grupper innan og på tvers av statsgrenser. Er dette forholdet anstrengt kan det løne seg for statane å samlast om sterke normer mot innblanding i kvarandre sine innanrikssaker. Sist kan utviklingsnivået til statane i regionen verke inn på institusjonsdesignet: Utviklingsland kan finne det fruktbart å forhandle kollektivt i den globale marknaden, medan utvikla industriland vil vegre seg for å vere med i overstatlege regionale institusjonar som hindrar dei i å ta del i delar av verdsmarknaden.

Dette kapittelet omhandlar African Peer Review Mechanism (APRM), ein granskingsmekanisme designa for at afrikanarar granskar kvarandre og skal betre 'governance' i dei deltakande statane gjennom læring av beste praksis og utvikle handlingsplanar for naudsynte tiltak som må implementerast for å nå målet om betre 'governance'. Initiativet har frivillig deltaking for alle AU-medlemsstatane, og så langt har 29 statar meldt seg deltakande. Eit viktig spørsmål blir om dette representerer eit genuin forpliking til endring i statane. Med vestlege statar sin entusiasme til APRM kan ein mistenke at nokre av dei afrikanske statane melder seg deltakande for å tiltrekke seg bistand og handelsavtalar, utan å følge opp granskingsprosessen og implementere naudsynte endringar.

### **ARPM.**

African Peer Review Mechanism (APRM) er interessant som afrikansk kontinentalt initiativ, då det skiller seg frå tidlegare initiativ i det at på eine sida er deltaking i APRM frivillig, og ikkje noko alle medlemsstatane i AU blir tvungne til å gjennomgå. På den andre sida medfører deltaking krav til den deltakande staten om å forplikte seg til å opne opp for

gransking av innanriksforhold. Dette i motsetning til den nærast altoverskuggande respekten for statane sin suverenitet og tilhøyrande rett til statsleiarar til å halde innanrikssaker for seg sjølve i tidlegare regionale og kontinentale institusjonar. Ein aukande del av dei afrikanske statane har likevel sett seg tente med å delta i APRM, mykje grunna eit aukande krav frå bistandsytarar og handelspartnarar om betring av statane sin 'governance'.

### **Accountability.**

APRM kan ses som ein mekanisme designa for å fremme demokrati og utvikling ved å halde afrikanske makthaldarar innan det politiske, det økonomiske og i sivilsamfunnet, etterrettelege og ansvarlege for korleis dei vel å bruke makta dei er tildelt. Dei engelske begrepa 'accountability' og 'governance' er sentrale for forståinga av APRM. Begrepa blir her anvende på engelsk i mangel av dekkande norske begrep.

'Accountability' inneber eit forhold mellom ein aktør og denne aktøren sin(e) fullmaktsgivar(ar), og omhandlar aktøren sitt ansvar og plikt til å opptre etterretteleg. Dette forholdet kan definerast i fra aktøren, som til dømes kan vere ein folkevald, ein byråkrat eller ein næringslivsleiar, si side som ”... *a social relationship in wich an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other*” (Bovens, 2005:4, kursivering i original). Gloppen, Rakner, og Tostensen sin definisjon ser 'accountability' meir i lys av retten fullmaktsgivarane har til å løne eller straffe avhengig av aktøren sine handlingar: ”... *a relationship between a bearer of a right or a legitimate claim and the agents or agencies responsible for fulfilling or respecting that right by acting or desisting from certain actions*” (Gloppen, Rakner, og Tostensen, 2003: 2).

Begrepet kan ses som todelt, kvar det inneberer både forklaringsansvaret til aktøren: ”...the obligation of public officials to inform about and explain what they are doing” (Schedler, 1999, sitert i Ackerman, 2004: 448), og handheving: ”...the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties”(Schedler, 1999, sitert i Ackerman, 2004: 448). Ackerman definerer dermed 'accountability' som ein “*proactive process by which public officials inform about and justify their plans of action, their behavior, and results and are sanctioned accordingly*” (Ackerman, 2005: 7, kursivering i original). Med 'accountability' snakkar ein altså om ei forpliking den folkevalde eller

offentleg ansette har til å stå til ansvar overfor sine fullmaktsgivarar og evna fullmaktsgivarar til sanksjonering av aktørar som ikkje leverer tilfredsstillande resultat eller opptrer ulovleg. Ideelt blir 'accountability' anvendt før, gjennom og i etterkant av bruken av offentlig makt (Ackerman, 2004).

Som eit komplementært konsept til 'accountability' er aktøren sin responsivitet til fullmaktsgivarane: I kva grad førstnemnde leverer resultat som tilfredsstillende sine behov. For at fullmaktsgivarar skal kunne kontrollere aktørar er det dessutan viktig at slutnings- og implementeringsprosessar er transparente slik at det er mogleg å etterprøve om aktørane følger reglar og lover innan eit 'rule of law'-rammeverk (UNESCAP, 2009).

Granskingsmekanismen APRM kan ses som eit verkty for utøving av horisontal 'accountability' direkte gjennom kontrollering av folkevalde, offentlig tilsette og andre i maktposisjonar, og vertikal 'accountability' indirekte gjennom publisering av granskingsrapporten og tiltak som aukar innbyggjarar sin kunnskap om korleis den granska staten blir styrt, og som dermed kan straffe eller løne dei folkevalde i neste valomgang, og i større grad delta i sivilsamfunnet.

### **Good Governance.**

Som 'accountability'-mekanisme granskar APRM 'governance' blant dei med maktposisjonar. 'Good governance' har dei siste åra blitt eit stadig viktigare ideal i utviklingsteori, då det i aukande grad blir sett på som avgjerande for politisk, økonomisk og samfunnsmessig berekraftig utvikling. 'Governance' kan definerast som "...the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)" (UNESCAP, 2009: utan sidetal). Grasking av slutningar blir tekne og gjennomførte involverer analysing av formelle og uformelle aktørar involvert i slutningstakinga og implementeringa av desse, samt formelle og uformelle strukturar som tilrettelegger og begrensar tilgjengelege slutningsalternativ og implementering av slutninga (UNESCAP, 2009).

## **Formål og mandat i APRM.**

APRM er ein frivillig prosess for AU-medlemsstatar som har som mål å fremme 'good governance' i statane. Denne forma for mekanisme kvar deltakarane granskar kvarandre som likestilte identifiserer Kebonang og Fombad (2006) som ein av to hovudgrupper monitorering, kvar ein ser på korvidt ein stat opererer i samsvar med ein traktat eller bestemming. Pagani (2002) beskriver denne type gransking som

"...involving the systematic examination and assessment of a state's performance by other states, with the ultimate goal of helping the reviewed state to improve its policy making, adopt best practices and comply with established standards and principles...examination is carried out on a non-adversial basis and relies heavily on mutual trust among the states involved in the review, as well as shared confidence in the process" (parafrasert i Kebonang og Fombad, 2006: 39).

Formålet med APRM er at afrikanske statar skal dele erfaringar, granske kvarandre som likestilte og legge press på kvarandre til å gjennomføre naudsynte endringar og ta i bruk det som gjennom granskingsrapportane til dei ulike statane viser seg å vere beste praksis. Så langt deltek 29 statar i granskingsinitiativet.

Tabell 5 viser ei oversikt av dei afrikanske statane sin fridom etter Freedom House (2002; 2004; 2006; 2008a) sin survey. Tabellen er delt mellom statar som deltek og statar som så langt ikkje er med i APRM. Freedom House deler statar inn i tre grupper, "fri", "delvis fri" og "ikkje fri", utifra korleis statane skårer på indeks-skalaer for politiske rettigheiter og sivil fridom. Fridomsgraden til staten representerer gjennomsnittet av dei to skalaene, kvar statar som skårer gjennomsnitt mellom 1 og 2,5 er "fri"; statar som skårer 3 til 5 er "delvis fri" og



Tabell 5: Fridom i Afrika, 2002–2008.

År	2002		2004		2006		2008	
	Fridomsgrad PR	SF	Fridomsgrad PR	SF	Fridomsgrad PR	SF	Fridomsgrad PR	SF
Algerie	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5
Angola	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5
Benin	Fri 3	2	Fri 2	2	Fri 2	2	Fri 2	2
Burkina Faso	Delvis fri 4	4	Delvis fri 4	4	Delvis fri 5	3	Delvis fri 5	3
Djibouti	Delvis fri 4	5	Delvis fri 5	5	Delvis fri 5	5	Delvis fri 5	5
Egypt	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5
Etiopia	Delvis fri 5	5	Delvis fri 5	5	Delvis fri 5	5	Delvis fri 5	5
Gabon	Delvis fri 5	4	Delvis fri 5	4	Delvis fri 6	4	Delvis fri 6	4
Ghana	Fri 2	3	Fri 2	2	Fri 1	2	Fri 1	2
Kamerun	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	6	Ikkje fri 6	6
Kenya	Ikkje fri 6	5	Delvis fri 3	3	Delvis fri 3	3	Delvis fri 4	3
Kongo	Delvis fri 5	4	Delvis fri 5	4	Delvis fri 5	5	Ikkje fri 6	5
Lesotho	Delvis fri 4	4	Fri 2	3	Fri 2	3	Fri 2	3
Malawi	Delvis fri 4	3	Delvis fri 3	4	Delvis fri 4	4	Delvis fri 4	4
Mali	Fri 2	3	Fri 2	2	Fri 2	2	Fri 2	3
Mauritania	Delvis fri 5	5	Ikkje fri 6	5	Delvis fri 6	4	Delvis fri 6	4
Mauritius	Fri 1	2	Fri 1	2	Fri 1	1	Fri 1	2
Mozambik	Delvis fri 3	4	Delvis fri 3	4	Delvis fri 3	4	Delvis fri 3	3
Nigeria	Delvis fri 4	5	Delvis fri 4	4	Delvis fri 4	4	Delvis fri 4	4
Rwanda	Ikkje fri 7	6	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5	Ikkje fri 6	5
Sao Tome og Principe	Fri 1	2	Fri 2	2	Fri 2	2	Fri 2	2
Senegal	Delvis fri 3	4	Fri 2	3	Fri 2	3	Fri 2	3

Tabell 5 framhalden.

År	2002		2004		2006		2008	
	Fridomsgrad		Fridomsgrad		Fridomsgrad		Fridomsgrad	
Statar med i APRM	PR	SF	PR	SF	PR	SF	PR	SF
Sierra Leone	Delvis fri	4 5	Delvis fri	4 3	Delvis fri	4 3	Delvis fri	3 3
Sør-Afrika	Fri	1 2	Fri	1 2	Fri	1 2	Fri	2 2
Sudan	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7
Tanzania	Delvis fri	4 4	Delvis fri	4 3	Delvis fri	4 3	Delvis fri	4 3
Togo	Delvis fri	5 5	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 5	Delvis fri	5 5
Uganda	Ikkje fri	6 5	Delvis fri	5 4	Delvis fri	5 4	Delvis fri	5 4
Zambia	Delvis fri	5 4	Delvis fri	4 4	Delvis fri	4 4	Delvis fri	3 4
<b>Statar utanfor APRM</b>								
Botswana	Fri	2 2	Fri	2 2	Fri	2 2	Fri	2 2
Burundi	Ikkje fri	6 6	Delvis fri	5 5	Delvis fri	3 5	Delvis fri	4 5
Comoros	Delvis fri	6 4	Delvis fri	5 4	Delvis fri	4 4	Delvis fri	4 4
Ekvatorial-Guinea	Ikkje fri	6 6	Ikkje fri	7 6	Ikkje fri	7 6	Ikkje fri	7 6
Elfenbeinskysten	Delvis fri	5 4	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 6	Ikkje fri	7 5
Eritrea	Ikkje fri	7 6	Ikkje fri	7 6	Ikkje fri	7 6	Ikkje fri	7 6
Gambia	Delvis fri	5 5	Delvis fri	4 4	Delvis fri	5 4	Delvis fri	5 4
Guinea	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 5
Guinea Bissau	Delvis fri	4 5	Delvis fri	6 4	Delvis fri	3 4	Delvis fri	4 4
Kapp Verde	Fri	1 2	Fri	1 1	Fri	1 1	Fri	1 1
Kongo, DR	Ikkje fri	6 6	Ikkje fri	6 6	Ikkje fri	6 6	Ikkje fri	5 6
Liberia	Ikkje fri	6 5	Ikkje fri	6 6	Delvis fri	4 4	Delvis fri	3 4
Libya	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7	Ikkje fri	7 7
Madagascar	Delvis fri	2 4	Delvis fri	3 3	Delvis fri	3 3	Delvis fri	4 3

Tabell 5 framhalden.

År	2002		2004		2006		2008		
	Fridomsgrad		Fridomsgrad		Fridomsgrad		Fridomsgrad		
Statar utanfor APRM	PR	SF	PR	SF	PR	SF	PR	SF	
Marokko	Delvis fri	5	5	Delvis fri	5	5	Delvis fri	5	4
Namibia	Fri	2	3	Fri	2	3	Fri	2	2
Niger	Delvis fri	4	4	Delvis fri	4	4	Delvis fri	3	3
Sentral-Afrik. Rep.	Delvis fri	5	5	Ikkje fri	7	5	Delvis fri	5	4
Seychellene	Delvis fri	3	3	Delvis fri	3	3	Delvis fri	3	3
Somalia	Ikkje fri	6	7	Ikkje fri	6	7	Ikkje fri	6	7
Swaziland	Ikkje fri	6	5	Ikkje fri	7	5	Ikkje fri	7	5
Tsjad	Ikkje fri	6	5	Ikkje fri	6	5	Ikkje fri	6	5
Tunisia	Ikkje fri	6	5	Ikkje fri	6	5	Ikkje fri	6	5
Vest-Sahara	Ikkje fri	7	6	Ikkje fri	7	6	Ikkje fri	7	6
Zimbabwe	Ikkje fri	6	6	Ikkje fri	6	6	Ikkje fri	7	6

PR: Politiske rettigheter. SF: Sivil fridom.

Kjelde: Freedom House (2002; 2004; 2006; 2008a).

dei som skårer mellom 5,5 og 7 er "ikkje fri" (Freedom House, 2008b). Av tabellen kan ein sjå at to tredjedelar av statane som blir dømde som "ikkje fri" i 2008 befinner seg blant dei kritiske til APRM. Blant dei seks statane som har fullført første runde av granskinga (se tabell 6) er halvparten "fri" i følge Freedom House. Det er og ein merkbar stillstand i fridomsstatusen til langt dei fleste afrikanske statane, både blant dei deltakande og dei utanfor APRM.

Mandatet identifiserer APRM som verktøyet statane skal bruke for å handheve NEPAD (2002) sin 'Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance', kvar slutninga om å opprette APRM blei teken:

"...to ensure that the policies and practices of participating states conform to the agreed political, economic and corporate governance values, codes and standards contained in the Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance. The APRM is the mutually agreed instrument for self-monitoring by the participating member governments." (APRM, 2003: punkt 2).

Når statane forplikter seg til å tillate gransking opp mot overnevnde deklarasjon skal dette føre til at statane adopterer policy, standardar og praksis som fremmer NEPAD-måla om politisk stabilitet, høg økonomisk vekst, berekraftig utvikling, aksellerert subregional og kontinental økonomisk integrering. APRM-prosessen skal leie til at ein finn ei offentleg sanning gjennom diskusjonar mellom næringslivet, det offentlege, sivilsamfunnet og almenheita i den granska staten (Chikwanha, 2007).

### **Oppbygginga til APRM.**

APRM består av fire organ som er ansvarlege for dei ulike stega i granskingsprosessen: Forumet av stats- og regjeringsleiarar for dei deltakande statane, APR-forumet, utgjer den høgaste slutningstakande autoriteten. Eit panel av eminente personar, APR-panelet, skal bestå av fem til sju afrikanske personar med høg moral, distingverte karrierer innan område som er relevante for APRM, samt ei binding til panafrikanske ideal. Panelet vurderer granskingsrapportar og gir råd og anbefalingar til APR-forumet. APRM sekretariatet er teknisk ansvarlege for analytisk arbeid, koordinering og administrative støttetenester. Eit statsgranskings-team, eller APR-team, blir utnevnt for kvart statsgranskingsoppdrag ('Country Review Mission'). Dette teamet utfører granskingsprosessen, og held auge med framgang frå staten si side i henhold til denne sitt foresatte handlingsprogram (APRM, 2003; Kebonang og Fombad, 2006).

Sjølv om APRM gir eit felles rammeverk for granskingsprosessen, har statane som deltek rom for å forme prosessen på statsnivå i forhold til sine omstende. Statane bestemmer sjølve kva departement som skal huse 'National Focal Point' (NFP), som består av funksjonærar på høgt nivå som fungerer som bindeledd mellom statsleiaren i staten under gransking og APR-sekretariatet. Medan nokre statar opprettar egne ministerpostar for regionalt samarbeid, inkluderer plasseringa av NFP i andre statar departement for planlegging, til justisdepartement, utanriksdepartement, og handelsdepartement. Chikwanha (2006)

observerer at NPF vil fungere som portvakt for granskingsprosessen, og åtvarer om at eit komplisert byråkrati vil senke farten til prosessen. Vidare kan statsleiaren sjølv velge om NPF-leiaren skal vere ein minister som står i fare for å bli bytta ut ved omstokking av regjeringspostar eller i neste valrunde, eller om det blir utnevnt ein permanent APRM-sekretær. Sistnevnte vil ha større sjanse for å kunne sitje vidare ved regjeringsskifte, noko som vil auke det institusjonelle hukommelsen til APRM-prosessen i staten (Chikwanha, 2006).

I tillegg til NPF skal den deltakande staten og opprette ein nasjonal koordineringsmekanisme kvar aktørar innan regjeringa, sivilsamfunn og privat sektor er representerte, samt tekniske forskingsinstitutt som har ansvar for datainnsamling og –validering på vitenskapleg nivå (Chikwanha, 2006).

Dei strategiske partnerane UNECA, UNDP og ADB bistår gjennom heile prosessen med teknisk støtte til blant anna gjennomføring av konsultasjonar og intervju med relevante aktørar, utarbeiding av rapportar over sosioøkonomisk utvikling, statane sine sjølvvurderingsrapportar, og opparbeiding av ein APR-database med profiler for dei deltakande statane (UNECA, 2006).

### **Granskingsprosessen.**

Før granskinga tek til signerer staten som vil delta eit 'Memorandum of Understanding' (MoA), kvar dei forpliktar seg til å følge prosessen. Granskingsprosessen skjer så gjennom fem stadier (APRM, 2003; Kebonang og Fombad, 2006). I stadium 1 familiariserer APRM-organa seg med staten som skal granskast kva angår politikk, økonomiske og næringslivsmessige tilhøve, og staten gjer tilgjengeleg all naudsynt informasjon for granskarane. Staten under gransking utarbeider også eit utkast til handlingsplan ('Programme of Action') for 'governance'-måla sette av NEPAD.

I stadium 2 besøker APR-teamet, under leiing av ein person frå APR-panelet, staten under gransking, og samlar inn data som skal danne grunnlag for granskingsrapporten. APR-teamet konsulterer regjeringsmedlemmer, parlamentarikarar, politiske parti, næringsliv og sivilsamfunnet. Statens handlingsplan blir vurdert og diskutert med relevante interessentar, og eit endeleg utkast til handlingsplan med APR-teamet sine anbefalingar for utbetringar blir

utarbeidd.

APR-teamet førebur så i stadium 3 ein rapport basert på funna det har gjort ved besøket av staten, samt funn APR-sekretariatet har gjort i studier før besøket. Rapporten blir diskutert med regjeringa i staten under granskingsom får anledning til å sikre kvaliteten på informasjonen og kome med framlegg om korleis manglar skal utbetrast.

I fjerdre stadium innleverer APR-teamet sin rapport til APR-panelet. APR-panelet møtes for å granske rapporten i henhold til mandatet og kjem med råd og anbefalingar til APR-forumet. APR-forumet møtes deretter og bestemmer seg for kva handling som skal iverkettast. Stats- eller regjeringsoverhovud i den granska staten blir informert om APR-forumet sine slutningar av forumets formann.

I det siste stadiet blir den ferdige APRM-rapporten offentleggjort, og rapporten blir diskutert i viktige regionale strukturar som AU-toppmøtet, i det panafrikanske parlamentet, den afrikanske kommisjonen for menneskerettar, Freds- og tryggingrådet (PSC), ECOSOC, og REC-ar som den granska staten er medlem i.

### **APRM i praksis.**

Den første granskinga skal ideelt gjennomførast i løpet av dei første 18 månadene etter staten har blitt medlem i APRM, etterfulgt av periodisk gransking to til fire år etter den føregåande. Dei deltakande statane skal og ha moglegheit til å be om gransking etter eige ønske. Sist opnast det for gjennomføring av ei krisegransking ved tidlege teikn til ei føreståande politisk eller økonomisk krise. I praksis har prosessen imidlertid gått betydeleg seinare. Tabell 6 viser kva stadium i APRM-prosessen dei deltakande statane befinn seg i. Tabellen er inspirert av Chikwanha (2007: 4) sin tabell, men oppdatert til mai 2008-status (UNECA, 2008). Medan ni av statane no har gjennomført eller nærmar seg slutfasen av den første granskingsrunden, teiknar tabellen eit klart bilete av store forseinkingar i høve til målet om 18 månaders gjennomføringstid.

Chikwanha (2007: 3–4) påpeiker dei mange statane som framleis befinn seg i startgropa av prosessen, noko som klart indikerer problem med den tekniske kapasiteten til statane i fasen kvar påliteleg informasjon skal innhentast i førebuinga til granskinga og utarbeiding av ein

Tabell 6: APRM-progresjon.

<b>Før-take-off stadium</b> Signering av MoA.	<b>Stadium 1</b> Bakgrunns-situasjonsrapport. Sjølvvurdering og handlingsplan.	<b>Stadium 2</b> APR-team besøker granska stat, samler inn data.	<b>Stadium 3</b> APR-panelet førebur rapportutkast, granska stat svarer.	<b>Stadium 4</b> APR-forum vurderer granskingsrapport og statens handlingsplan.	<b>Stadium 5</b> Vidspreidd utbreiing av granskingsrapport.
Angola	Ethiopia	Lesotho		Uganda	Ghana
Kamerun	Tanzania	Mozambik		Burkina Faso	Kenya
Kongo		Mali		Nigeria	Rwanda
Djibouti		Mauritius			Algerie
Egypt					Sør-Afrika
Gabon					Benin
Malawi					
Mauritania					
Sao Tome & Principe					
Senegal					
Sierra Leone					
Sudan					
Togo					
Zambia					

Kjelde: Uneca (2008).

handlingsplan for staten si utvikling. Ho peikar på at det imidlertid og er andre viktige grunnar til det lave tempoet i prosessen. I Zambia har manglande politisk vilje bidratt til manglande framgang. I Uganda har byråkratisk maktkamp bidratt til at prosessen er forsinka og kraftig i underskott, noko kvaliteten på den resulterande granskingsrapporten vil lide under. Kamerun gir eit døme på konsekvensen av "institutional overload"(Chikwanha 2007:1), ein situasjon kvar fleire institusjonar blir skipa med mål om å utbetre dei same utviklingsproblema på kontinentet. I Kamerun meiner regjeringa at APRM-anliggande i stor grad allereie er tatt hand om gjennom dei nasjonale 'governance'-programma og

fattigdomsreduksjonsstrategien staten har implementert for å kvalifisere til IMF sitt 'Highly Indebted Poor Countries' (HIPC)-initiativ.

Sidan juli 2008 har det vore avbrekk i statsgranskingsoppdrag, i påventa av rekonstituering av APR-panelet, hvis opprinnelege mandat er utløpt. Sekretariatet har også mangla direktør sidan juli 2008 (Gruzd, 2009a).

Eit døme på forsinka gransking trass gode føresetnader finn ein i Mauritius, kvar prosessen har stagnert heilt for så å bli oppattstarta. Dette trass i at staten er rekna som ein afrikansk suksess kva demokratisk styresett, økonomisk framgang og eit levande sivilsamfunn angår. Mauritius var blant dei første statane til å melde seg på APRM i juli 2003, og var blant dei fire første som blei utvalgt til gransking. Grunna blant anna regjeringsskifte og utskifting av personen i APR-panelet med ansvar for Mauritius-granskinga, har prosessen møtt fleire kraftige forsinkingar og blei oppattstarta først i 2007 (Bunwaree, 2007).

Eit anna døme på stagnering kan seast i Kongo, som trass i at staten var blant dei seks første som melde seg som deltakande i APRM, enno ikkje har hatt nemneverdig progresjon i prosessen. Gruzd (2009b) ser dette som eit døme på at problematiske statar blir nedprioriterte i granskingskøen til fordel for statar kvar den politiske viljen er større. Om prosessen held fram i noverande tempo vil det i følge Gruzd (2009b) ta eit tiår til før ein har fått gjennomført førstegranskinga av dei 20 statane som ventar i kø. I tillegg kjem andre granskingsrunde av dei som har fullført den første runden, og eventuelle nye deltakarstatar framover. Den lange forsinkinga mellom ferdiggjering av granskingsrapport, APR-forumets gransking og publisering av rapporten gjer at prosessen mistar momentum og offentleg interesse.

Eit viktig bidrag ved ein vellukka granskingsprosess, som vil auke legitimiteten til prosessen, er at sivilsamfunnet blir meir engasjert og involvert i den politiske dialogen i staten (Gruzd, 2009b). Kebonang og Fombad (2006) hevder at APRM-prosessen på dette området har ein lang veg å gå. Dei finn at det i løpet av granskingsprosessen i ei rekke statar har vore problem med å inkludere sivilsamfunnet, representert av ikkjestatlege organisasjonar (Non Governmental Organisations - NGO) og samfunnsbaserte organisasjonar (Community-Based Organisations – CBO), i ei rekke statar under granskingsprosessen. Gjensidig mistenkelegheit mellom NGO-ane og CBO-ane og regjeringa viste seg i Sør-Afrika: ti av 15 sete i oppsynspanelet for granskinga var tildelt NGO-ar og CBO-ar, men desse var ikkje nøgde med



kontrollen regjeringa hadde i utnemningsprosessen. Det var i tillegg mistanke om at dei utnevnte frå NGO-ar og CBO-ar retta seg etter regjeringa si vilje, og hadde regjeringa kontroll over prosessen då den endelege rapporten blei skriven. Mbeki på si side sette spørsmål ved om NGO-ar og CBO-ar verkeleg kunne seiast å vere afrikanske i og med at prioriteringane deira blei fastsette av utanlandske finansørar.

I Ghana var sivilsamfunnet meir involvert, men ikkje tilstrekkeleg informert. Mange forstod ikkje til fulle kva granskingsprosessen innebar, og diskusjonsdokument blei ikkje sirkulerte før møta, slik at dei ikkje fekk sett seg godt nok inn i saka til å kunne komme med meiningsfulle bidrag. Også i Kenya var vantande informasjon og kunnskap blant mange interesentar noko som gjorde at desse ikkje var klar over kva deira rolle i prosessen skulle vere. I Nigeria fekk det nasjonale parlament tilsent rapportutkast til validering før den blir vidareført til APR-sekretariatet. Kebonang og Fombad (2006) bemerker at dette medfører at parlamentet kan velge kva dei vil APR-organ skal se og ikkje se i rapporten, noko som kan underminere heile prosjektet. Parlamentet bør vere med i utgreiinga av rapporten, men ikkje ha siste ordet over andre interesentar. Dei ser likevel også ein progressiv ide frå Nigeria sin prosess i forslag om at APRM-prosessen blir institusjonalisert gjennom innanriks lovgiving.

### **Breitt mandat, lite ressursar.**

Trass i desse potensielt undergravande manglane ved prosessen, ser Kebonang og Fombad (2006) APRM som eit middel afrikanske statar kan bruke for å vise genuin forpliktelse til endring. utfordringane for at mekanismen skal vere effektiv er imidlertid mange. APR-sekretariatet manglar tilstrekkeleg kompetent arbeidskraft for å kunne oppfylle det breie mandatet som følge av manglande finansiering og reglar som siger at maksimalt to ekspertar eller forskarar frå kvar deltakande stat kan tilsettast. Dette kan vere kompromitterande for kvaliteten av utarbeidd rapport, og kan forklare forsinkingar og lang kø blant statar som har meldt seg til å delta, og ventar på at granskinga skal sette i gang.

Stabsmangelen i APR-sekretariatet grunnast og at sekretariatet vantar eiga finansiering, og NEPAD/AU har ikkje utarbeidd eit eige budsjett for dette. APRM er forventast finansiert av deltakande statar. Fleire av desse klarer imidlertid ofte ikkje å betale AU-medlemskontingenten, og som Kebonang og Fombad (2006) påpeikar er det lite truleg at desse, som er i langvarige økonomiske kriser, vil klare å betale APRM-utgifta. Dei åtvarer med det

at APRM riskikerer å kollapse om ikkje tilstrekkeleg bemidling kjem på plass. På kort sikt må ein godta stønad frå eksterne givarar sjølv om dette kan bryte med manges ønske om at prosessen skal vere heilafrikansk. På lang sikt må NEPAD finne ein måte å generere eigne ressursar. Ei mogleg kjelde til finansiering av APRM er at multinasjonale firma som opererer på kontinentet betaler ein "NEPAD-skatt". Dette medfører i praksis at afrikanske statsleiarar må tåle privat tap ved at midlar frå multinasjonale firma som tidlegare har gått inn på deira private kontoar, no heller går til NEPAD. Gjennomføring av granskingsoppdrag er og kostbare for staten som blir granska, og kan hindre statar i å delta i APRM. Tilstrekkeleg NEPAD-finansiering kan gjere denne i stand til å subsidiere APRM-landtudier for statar utan nok eigne midlar.

APRM står også overfor andre viktige utfordringar. Som følge av vilkårleg oppteikning av landegrensar under kolonitida utan hensyn til resulterande samansetjing av ulike stammar og folkegrupper, ofte antagonistisk innstilte til kvarandre, har afrikansk postkolonial politikk vore prega av klientelistiske nettverk (Meredith, 2006). At medlemmer av APR-panelet er upåverka og uavhengige frå slike nettverk er viktig, og det at framleis partipolitisk aktive personar er med kan vere kompromitterande for uavhengigheita til panelet.

### **Heilafrikansk granskingsmekanisme?**

Spørsmålet om kva konsekvensar som ventar for statar som ikkje gjennomfører tiltak for å utbetre manglar som blir avdekte i APRM-prosessen er også viktig for effektiviteten og integriteten til APRM. Spørsmålet om korvidt sanksjonar kan bli pålagde staten er ikkje klart formulert, utover at dei deltakande statane skal kunne ta formålstenlege tiltak kvar granskinga ikkje blir tatt til følge, i APRM-dokumentet (2003). Kebonang og Fombad (2006) sine intervju av NEPAD- og SADC-tenestemenn avdekkjer at meiningane rundt sanksjonar er delte. "Unless you carry a stick, African leaders will not listen to you" (Kebonang og Fombad 2006: 51) spissformulerer ein, og viser til afrikanske statsleiarar sin tendens til å vere solidariske mot kvarandre, klart eksemplifisert ved velsigninga deira av det omstridde 2002-vallet i Zimbabwe. Andre poengterer at APRM ikkje bør ha straffetiltak då dette vil skremme nye statar frå å delta, og at stampelet staten får blant bistandsytande statar og organisasjonar dersom det ikkje etterkjem APRM-råd gir deltakande statar incentiv nok til å gjennomføre betringstiltak. Dette argumentet heng saman med det neste spørsmålet, kring korvidt APRM kan vere ein heilafrikansk prosess og samstundes vere effektiv.

APRM er forventa å vere ein heilafrikansk prosess, også kva angår press ('peer pressure'). Det er essensielt at det afrikanske eigarskapet til initiativet blir oppretthalde, noko anna ville forsterke oppfattinga av APRM og NEPAD som påtvinga afrikanske statar av Vesten. Prosessen får desutan auka verdi av at afrikanarar utfører prosessen, då dei presumptivt har betre kunnskapar om lokale tilhøve. I ein heilafrikansk prosess vil utfallet heller ikkje vere forvrengt av nyliberalistisk ideologi ved innblanding av IMF og Verdsbanken, som etter dei mange mislukka forsøka på strukturell tilpasning ber ein vond ettersmak hos afrikanarar flest. Likevel meiner Kebonang og Fombad (2006) at det internasjonale samfunn kan og må spele ei naudsynt rolle i prosessen. Korrupte og einevaldsherskande leiarar har ikkje moralsk grunn å stå på som granskarar av nabostatar sin 'governance'-policy. Vestlege institusjonar og statar, i kraft av å sitje på bistand og lukrative handelsavtalar, er dei einaste som meiningsfullt kan presse afrikanske statar til å gjennomføre naudsynte reformer. Afrikanske leiarar er notorisk kjende for å støtte kvarandre mot omverda. Det tidlegare nemnde Zimbabwe-valet i 2002 og påfølgande krise er eit påfallande eksempel på dette, AU si manglande aksept av krigsbrottsverkanklaginga til den internasjonale forbrytardomstolen mot Sudan sin president Bashir (African Union, 2009) eit anna.

Statsleiarane i dei deltakingande statane si binding til og prioritering av APRM er også viktig, og har rom for forbetring. Gruzd (2009b) viser til det ekstraordinære møtet for APR-forumet i Benin oktober 2008, kvar kun fem av statsleiarane fann det for godt å møte. APRM-saker må ofte vike for aktuelle saker rundt konfliktløysing og økonomisk utvikling hos regjeringane. Dei ordinære møta i APR-forumet er lagt til same dagen etter NEDPAD-toppmøta er over, og dagen før AU-toppmøta, noko som ofte leier til for knapp tid til sakene på APRM-agendaen.

### **Ei ny vending innan samarbeid.**

Som kontinentalt afrikansk initiativ skiller APRM seg frå tidlegare forsøk på å få afrikanske statar ut av den utviklingsmessige hengemyra. Granskingsmekanismen som blei til som resultat av NEPAD sine mål for demokrati og politisk, økonomisk, bedriftsmessig 'governance', er knytt til AU ved inkorporeringa av NEPAD. Likevel skil APRM seg ut ved at AU-statane sjølv kan velge om dei vil delta, og at dei ved å melde seg på forpliktar seg til å gjere endringar i tråd med NEPAD sine mål, og å opne for innsyn i staten sine innanriks anliggande i ein større grad enn tidlegare panafricanske forsøk. Den moglegheita statane har

til å forme granskingsprosessen etter egne tilhøve gjer prosessen meir fleksibel, men aukar og risikoen for at prosessen stoppar opp i byråkratiet, og at staten sjølv vel kva den vil vise og ikkje vise. Chikwanha konkluderer med at medan den tekniske drivkrafta bak APRM nok ligg mykje med eksterne partnarar, idet eit underbemanna og underfinansiert APR-sekretariat ofte kjem til kort. Den politiske drivkrafta ligg derimot hos dei deltakande statane, både i dei tilfella der det er god progresjon og i dei kvar prosessen stoppar opp, alt etter som kva staten finn mest lønsamt. Dømesvis kan sitjande regjering risikere auka konkurranse i val, og dermed få auka risiko for å misse regjeringsposisjonen, ved gjennomføring av prosessen (Chikwanha, 2007). Ein gjennomgåande konklusjon som forskarar på området verkar einige om (Chikwanha, 2007; Gruzd, 2009; Kebonang og Fombad, 2006; Melber 2004) er at prosessen er eit initiativ vel verd livets rett trass store utfordringar med gjennomføring og statar si implementering av naudsynte tiltak.

.....

## **Kapittel 10. SADC og bistandsytarane.**

I utviklinga av regionale institusjonar kan utanregionale og ikkjestatlege aktørar i større eller mindre grad påverke korleis institusjonen blir utforma. Institusjonar i andre regionar kan bli fremma som ein organisasjonsmal for den nye institusjonen. På det afrikanske kontinentet som innbefattar ei rekke statar som har såpass dårleg utvikla økonomi at dei ikkje klarer å bere dei kostnadane dei forpliktar seg til ved medlemskap i regionale institusjonar, vil det og vere interessant å se på korvidt bistand frå eksterne organisasjonar og statar verkar inn på den afrikanske regionale institusjonen. Bistandsytarar kan påverke finansielt avhengige regionale institusjonar gjennom å sette vilkår for bistanden, og gjennom val av kva prosjekt som er verd å støtte. Folgeleg er det rimeleg å stille spørsmålet om dette gjenspeglar seg i designen av den økonomisk avhengige institusjonen. Med dette spørsmålet som utgangspunkt vil dette kapitlet utforske eksterne bistandsytarar som påverkande på institusjonell design i 'Southern African Development Community' (SADC) gjennom utforminga av Paris-deklarasjonen.

### **Bistandsmagneten SADC.**

Hovudmåla ved skipinga av 'Southern African Development Coordination Conference' (SADCC) i etterkant av Zimbabwe si frigjering i 1980, var å minske den økonomiske avhengigheita regionen hadde til det då kvite-styrte Sør-Afrika, samt å fremme økonomisk utvikling i regionen. Organisasjonen har nytte godt med pengestøtte frå bistandsytarar grunna posisjonen den hadde i front av kampen mot apartheid gjennom 1980- og byrjinga av 1990-talet. Herbst (2007) skildrar bistand til SADCC som ein måte for statar å signalisere sin opposisjon til apartheid, noko som bidrog til at bistand per capita etter verdsbanken sine berekningar var tre gangar så høg i denne regionen som gjennomsnittet for land i den tredje verda, og mykje av den bistanden gjekk til SADCC-prosjekt eller til andre prosjekt i regionen grunna SADCC sin posisjon (Herbst, 2007: 139). Tjønneland bemerker dessutan at "Mobilisation and co-ordination of external resource flows was a major reason for the establishment of SADCC in 1980. It has continued to remain important with the shift to SADC and with the institutional restructuring from 2001" (Tjønneland, 2006: 25).

Utanlandske givarar bidrog med oppimot 60 prosent av SADC-sekretariatet sitt budsjett for 2006-2007, men utover dette finn Tjønneland at "...there are no statistics showing the donor contributions to the various programmes and projects implemented outside by other SADC institutions (such as subsidiary organisations and project implementation units)" (Tjønneland, 2006: 8). SADC oppgir i tillegg at eksterne bidragsytarar står for omtrent 90 prosent av den berekna totale kostnaden på 8,09 milliardar dollar for prosjekta i SADC sitt handlingsprogram 'SADC Programme of Action' – SPA. Dette handlingsprogrammet er "...a totality of Sectoral Programmes, with their policy objectives, strategies and projects designed to realise the overall goals and objectives of SADC" (SADC, 2008).

### *Manglande framgang trass god bistandstøtte.*

Sidan 2001 har SADC gjennomgått ei restrukturering for å meir effektivt kunne bidra til utvikling i regionen. Poku (2001) si analyse skildrar ein fråverande bidrag til utvikling fram til 2001: "Aggregate indicators of their economic performance do not suggest that, for the time of its existence, SADC had any significant impact on improving the economic circumstances of its member states" (sitert i Acharya og Johnston, 2007: 140). Tjønneland (2006: 19–22) bemerker at det og har vore eit skifte i bistandsytarar sin bistandspolitikk og –prioriteringar sidan SADCC, og seinare SADC, blei skipa. Han identifiserer nokre trendar i skiftet:

Fleire bistandsytarar har gått fra å støtte frittstående utviklingsprosjekt til å ynskje eit meir heilskapleg strategisk rammeverk i samarbeidet med SADC-sekretariatet. Samtlege store bistandsytarar støttar sterkt opp om regionalt samarbeid i det sørlege Afrika, og støttar SADC og institusjonens nye policy-dokument 'SADC Regional Indicative Strategic Development Plan' (RISDP) og 'SADC Strategic Indicative Development Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation' (SIPO). 'Good governance' og trygging er høgt prioriterte område for mange bistandsytarar. Ein annan trend er imidlertid bistandsytarar sin skuffelse med SADC sin manglande prestasjon, noko som har ført til at fleie har redusert den direkte støtta si til SADC. Fleire av dei har og opplevd problem med å setje i gang nye prosjekt saman med SADC grunna den pågåande restruktureringa. Det er og ein vilje til å støtte Sør-Afrika på grunn av nøkkelrolla staten har i regionen og på kontinentet. Sist er det og ei sterk interesse for kontinentale initiativ som AU/NEPAD, og eit ønske om 'alignment' av SADC-stønad og stønad til kontinentale organisasjonar.

## **Paris-deklarasjonen.**

Ved det andre OECD-organiserte 'High Level Forum' (HLF) mellom bistandsytarar og mottakarstatar i Paris 2005 slutta 26 av dei afrikanske statane seg til 'Paris Declaration on Aid Effectiveness' (2005), og seinare har ytterlegare 15 slutta seg til deklarasjonen (OECD, 2009b). Deklarasjonen var ifølge Tjønneland kulminasjonen av to foregåande møte kvar målet om å nå millenniumsmåla til SN for utvikling sto i sentrum, kvar den første var eit HLF i Roma i 2003 som resulterte i ein deklarasjon på institusjonell harmonisering til statsnivå og 'alignment' av bistand med mottakarstatar sin politikk og utviklingsstrategi. Den andre milepælen var ved 'roundtable'-møtet i Marrakech i 2004, kvar ei einheitleg tilnærming for betring av resultatorientering i styring av bistandsressursar på statsnivå i mottakarstatane og i bistandsytarane sin praksis (Tjønneland, 2006). OECD stod bak arbeidet fram mot Paris-deklarasjonen, og presenterer tre grunnar til at den vil bidra til ein signifikant betring i effektiviten til bistand(OECD, 2009a):

For det første går deklarasjonen forbi tidlegare avtalar, idet den er meir enn ei kunngjering av generelle prinsipp, og presenterer eit praktisk og handlingsorientert vegkart til betring av kvaliteten på bistand og innverkinga den har på utvikling.

For det andre blir tolv indikatorar for bistandseffektivitet blitt identifisert i deklarasjonen, noko som skal gjere det lettare å spore framgang blant dei deltakande statane. Dei tolv indikatorane er fordelte innan dei fem nøkkelpriinsippa for deklarasjonen: Eigarskap; 'alignment'; harmonisering; resultatorientert styring; samt gjensidig 'accountability'.

For det tredje fremmer deklarasjonen ein type samarbeid som skal auke transparens og 'accountability' ved bruk av utviklingsressursar. På det internasjonale planet utgjer deklarasjonen ein mekanisme kvar bistandsytarar og –mottakarar blir gjensidig haldt til ansvar overfor kvarandre. På statleg nivå oppmodar deklarasjonen til at bidragsytarar og –mottakarar til saman å vurdere framgang i implementering av forplikingar til bistandseffektivitet ved bruk av lokale mekanismar.

Fem nøkkelpriinsipp, eller partnerskapsforplikingar, er gjeldande i deklarasjonen:

Eigarskap – mottakarstatar bør utøve effektivt leiarskap over utviklingspolitikken sin samt strategiar, og koordinere utviklingstiltak. Bistandsytatarar forpliktar seg til å respektere denne leiarskapen, og hjelpe mottaksstatane i styrkinga av kapasiteten til å utøve det.

'Alignment' – bistandsytatarar bør basere si stønad på mottaksstatar sine nasjonale utviklingsstrategiar, institusjonar og prosedyrar. For bistandsytatarane involverer dette at vilkår for bistanden er på linje med utviklingsstrategiane til mottaksstatane så sant dette er gjennomførbart, og elles avstå frå å setje vilkår med mindre ein fornuftig grunn blir lagt til grunn. Mottakarstatane på si side er ansvarlege for grankningar av bistandssystemet i staten, og reformere dette når naudsynt.

Harmonisering – Bistandsytatarar sine tiltak skal vere meir harmoniserte, transparente og kollektivt effektive. Kvar det er mogleg skal det opprettast fellesordningar på statleg nivå for planlegging, finansiering og implementering av utviklingsprosjekt.

Resultatorientert styring – styring over, og implementering av bistand skal skje med fokus på resultata ein vil nå, og ein skal nytte seg av tilgjengeleg informasjon for å betre slutningstaking. Bistandsytatarar bør stønad mottakarstatar si utvikling av prestasjonsvurdering som måler framgang.

Gjensidig 'accountability' – bistandsytatarar og mottakarstatar skal halde kvarandre gjensidig til ansvar for resultat av utviklingsresultat. Mottakarstatar skal styrke rolla til dei folkevalde og sørge for brei deltaking i utviklinga av utviklingsstrategiar og/eller –budsjett, og bistandsytatarar skal besørge transparent og grundig informasjon om bistandsflyt til mottakarstatane.

I 2008 blei det tredje HLF på bistandseffektivitet halde i Accra, kvar 'Accra Agenda for Action' blei utarbeidd med utgangspunkt i utviklingsmåla som blei sette i Paris-deklarasjonen. I handlingsplanen blir det anerkjent at framgangen etter Paris-deklarasjonen ikkje har vore stor nok. I handlingsagendaen blir bistandsytatarar og mottakarstatar difor einige om nøkkelpunkt for raskare progresjon i utviklinga, som inkluderer forutsigbarheit – bistandsytatarar gir 3-5 års utsikt for sine planar for bistand; Statssystem – mottakarstatar sine statlege system blir brukte til å levere bistand når mogleg, heller enn andre system utvikla av bistandsytatarar; vilkårsetting – bistandsytatarar går vekk i fra vilkår rundt korleis og når bistand



blir brukt til at vilkår baserar seg på mottakarstaten sine egne utviklingsmål; og slakking av bistandsytarar sine restriksjonar på kvar og av kven utviklingsland kjøper varer og tenester til best mogleg kvalitet og pris (Accra Agenda for Action, 2008).

### **Windhoek-deklarasjonen i SADC.**

SADC er ikkje blant dei internasjonale organisasjonane som har slutta seg til Paris-deklarasjonen, men alle SADC-medlemsstatane utanom Angola, Mauritius og Zimbabwe har slutta seg opp om den. I april 2006 blei imidlertid 'Windhoek Declaration on a New Partnership Between the Southern African Development Community and The International Cooperating Partners' vedtatt av SADC, og som Tjønneland (2006: 33) påpeikar er det slåande likskapar i innhaldet til denne deklarasjonen og Paris-deklarasjonen frå året før.

Windhoek-deklarasjonen (SADC, 2006) stadfester at globale endringar, blant anna aksepten av SN sine millennium-mål for utvikling som eit oppsynsrammeverk for framsteg innan nøkkelindikatorar for utvikling, og Monterrey-konsensusen frå 2003 som

"...called on (i) developing countries to strengthen their commitment to policies and institutions that can stimulate growth, reduce poverty and achieve the MDGs; and (ii) developed countries to provide more and better aid as well as improved trade and debt policies (SADC, 2006: 1).

Paris-deklarasjonen, og forløparane i Roma-deklarasjonen og Marrakech-memorandumet, blir og nemnde som viktige endringar som medfører naudsynet for eit paradigmeskifte i samarbeidet mellom SADC og dei internasjonale samarbeidspartnarane ('International Cooperation Partners' –ICPs). Windhoek-deklarasjonen nyttar seg av dei same fem prinsippa for partnerskap mellom SADC og ICP-ar: Eigarskap; 'alignment; harmonisering; resultatorientert styring; og gjensidig 'accountability', om enn berre dei fire første er nemnde i introduksjonen, kvar det og medgis den påverkinga Paris, Roma og Marrakech har hatt på utforminga av Windhoek-deklarasjonen. Deklarasjonen sine avsnitt om forpliktingar i partnerskapet mellom SADC er ofte ordrett attgiving eller lettare omskriving av tilsvarande avsnitt i Paris-deklarasjonen. Tjønneland bemerker eit problem med bruken av Paris-deklarasjonen som mal i og med at denne omhandlar statleg utvikling, medan Windhoek-deklarasjonen omhandlar regionalt samarbeid:

"The Paris Declaration does not address regional issues and all the recommendations in that document are based on the need to support national development efforts. The Windhoek document has simply replaced "national" with "regional", SADC, or "RISDP/SIPO" without elaborating on possible implications" (Tjønneland, 2006: 33).

### **Endring av institusjonsreglar.**

Ein kan se bruken av Paris-deklarasjonen i utforminga av Windhoek-deklarasjonen som eit eksempel på at ein utanomregional institusjon, i dette tilfellet OECD, har påverka designen til den afrikanske institusjonene SADC. Acharya og Johnston antar at "New institutions may be influenced by the functions, cooperation mechanisms, and decision-making procedures of older and more successful institutions" (Acharya og Johnston, 2007: 20). I dette tilfellet er det ikkje ein ny institusjon, men ei endring av reglane til institusjonen i høve til bistandsytarar som institusjonen er finansielt avhengig av, som er påverka av den utanomregionale institusjonen. Medan dei fleste SADC-statene er blant dei som ha slutta seg til Paris-deklarasjonen, er det vestlege bistandsytarar representert ved OECD som leidde an i reformeringa av bistandsarkitekturen ved Roma-HLF (Tandon, 2008) og dei etterfølgande to toppmøta.

.....

## **Kapittel 11. Avslutting.**

Det er ikkje til å kome vekk i frå at følgene av kolonistyre den første halvdel av forrige århundre er ein sentral faktor i forståinga av korleis samarbeidet i regionale institusjonar mellom afrikanske statar, først og fremst ved statsleiarane, har utarta seg. Koloniherrane sine vilkårleg teikna grenser for koloniane skar på kryss og tvers av stammar og folkeslag, og fanga ofte to eller fleire folkegrupper tradisjonelt antagonistisk innstilte mot kvarandre innanfor same koloni. Under frigjeringskampen ga ikkje koloniherrane dei nye afrikanske leiarane noko anna val enn å arve desse grensene, idet den einaste forma for frigjering dei tillot var koloni for koloni. Dette gjorde og at mange av dei ferske statsleiarane vakta vel om territoria sine, og brukte den første panafrikanske institusjonen OAU i stor grad til å legitimere sine nasjonalistiske verdiar gjennom ettertrykkeleg stadfesting av den suverene staten sin rett til oppretthalding av dei territorielle grensene gitt ved frigjeringa, og retten den suverene staten har til å styre seg sjølv, fri for uønska innblanding frå nabostatatar. Slik har eit grenseregime blitt effektivt oppretthalde opp til i dag, med unntak av Eritrea si lausriving, trass i at afrikanske statsleiarar er dei i verda med minst ressursar til å forsvare grensene sine. Med dette blei standarden for afrikanske mellomstatlege institusjonar ein altoverskuggande respekt for statssuverenitet og ein sterk norm for ikkje-intervensjon, utan restriksjonar til statane for medlemskap utover det regionale. Desse eigenskapane gjorde OAU til ein tannlaus statsleiarclubb når det kom til løysing av dei mange interne konfliktene i statane.

Nkrumah og Nyerere som leiande panafrikanske ideologar var i kraftig mindretal som forkjemparar av sameining av Afrika i ein sentralstyrt politisk union, då det konservative fleirtalet av statsleiarar valde nasjonalisme framføre panafrikanisme, og ikkje ville gi frå seg suverenitet til ein overstatleg institusjon. Likevel har den panafrikanske ideologien hatt innverking på regionale afrikanske institusjonar sine konstitusjonsdokument, og ideane til Nkrumah og Nyerere om afrikansk einskap gjenspeglast og i seinare institusjonar.

Eit karakteristisk trekk ved afrikanske mellomstatlege institusjonar er ein formelt ikkje-hierarkisk maktstruktur, kvar alle medlemstatane har same makt i slutningstakingsprosessar. Dette kontrasterer imidlertid den ulikskapen i maktforholdet mellom statane, mellom anna når det kjem til økonomien. Sør-Afrika er den klart største økonomien på kontinentet, og har i

tillegg eit relativt konsolidert demokrati, og rolla Mbeki hadde i utforminga av NEPAD demonstrerer makta staten har, med god støtte frå vestlege bistandsytarar og handelspartnar, til å forme den institusjonelle designen for afrikansk mellomstatleg samarbeid.

APRM, som instrument for handheving av NEPAD sin 'Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance', representerer eit potensiale for dei afrikanske statane til å hente internasjonal legitimitet gjennom å opne opp innanrikstilhøva ved å delta i granskingsprosessen og implementere tiltak for å betre staten sin 'governance', og gjere seg meir attraktive for potensielle handelspartnarar og bistandsytarar, heller enn å basere legitimiteten utelukkande på ikkje-intervensjonsnormen som suveren stat. Mange av dei deltakande statane har imidlertid mykje å gå på kva gjennomføring av prosessen angår. Den kvalitative skilnaden mellom APRM som ein frivillig prosess, men med konkrete krav til deltakande statar tilknytte, kontra tidlegare kontinentale initiativ med all-inkluderande medlemskriterier, gir ein likevel forsiktig optimistisk til denne utviklinga mot opnare innanrikspolitiske tilhøve.

Sist demonstrerer presentasjonen av SADC sin Windhoek-deklarasjon opp mot Paris-deklarasjonen i regi av OECD, utanomregionale institusjonar si påverking av afrikanske regionale samarbeidsinstitusjonar, ved skiftet i vestlege bistandsytarar sitt fokus frå prosjektbasert bistand til meir heilskapstenking og krav om effektiv bruk av bistandsmidlar.

Gjennomgangen av desse faktorane som forklarande på institusjonelt design i afrikanske mellomstatlege institusjonar teiknar eit bilete av afrikanske leiarar som framleis samarbeider når det er i deira eigeninteresse, slik Herbst (2007) konkluderer. Likevel er konklusjonen i denne oppgåva forsiktig optimistisk til den seinare utviklinga i samarbeidet, som spesielt med APRM ber breg av meir openheit mellom statane og overfor omverda, godt hjelpt av bistandsytarar og handelspartnarar sine nye krav til 'good governance' og følgelege støtte til prosessen.

.....

## Litteraturliste.

### *Artiklar og paper.*

Ackerman, John (2004): "Co-governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"". I *World Development* 32 (3): 447–463.

Ackerman, John (2005): "Social Accountability in the Public Sector: A conceptual Discussion and Learning Module" i *Social Development Papers* 82. Washinton DC: The World Bank.

Amoo, Sam G. (1992): "Frustrations of Regional Peacekeeping: The OAU in Chad, 1977-1982". The Carter Center.

Bond, Patrick (2004): "The 'George Bush' of Africa: Pretoria Chooses Subimperialism." *Foreign Policy In Focus*, Silver City, NM & Washington, DC, 13.juli 2004. Tilgjengeleg på nett: <http://www.fpif.org/fpiftxt/693> [26.03.09].

Bovens, Mark (2005) "Public accountability". Utkast, til publisering i E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Bunwaree, Sheila (2007): "The African Peer Review Mechanism in Mauritius. Lessons from Phase 1." *AfriMAP & OSISA Report*. Tilgjengeleg på verdsveven: [http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP\\_APRM\\_Mauritius\\_EN.pdf](http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_APRM_Mauritius_EN.pdf) [04.05.2009].

Chikwanha, Annie Barbara (2007): "The APRM. A Case Study in democratic institution building?" *Institute for Security Studies paper* 151.

Duffield, John S. (2003): "The Limits of "Rational Design"". *International Organization* 57: 411–430.

Gloppen, Siri, Lise Rakner, og Arne Tostensen (2003): "Responsiveness to the concerns of the poor and accountability to the commitment to poverty reduction." *CMI Working Paper WP 2003:9*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Gruzd, Steven (2009a): "Africa's evolving governance architecture: Reflections on the African Peer Review Mechanism." *Centre for Policy Studies Policy Brief* 54. Tilgjengeleg på verdsveven: <http://www.cps.org.za/cps%20pdf/polbrief54.pdf> [05.05.2009].

Gruzd, Steven (2009b): "The African Peer Review Mechanism: Assessing Origins, Institutional Relations and Achievements." *South African Institute of International Affairs Occasional Paper* 29.

Kebonang, Zein og Charles Manga Fombad (Red.: Henning Melber) (2006): "AU, NEPAD and the APRM. Democratisation Efforts Explored." *Current African Issues* 32. Nordiska Afrikainstitutet.

- Koremos, Barbara, Charles Lipson og Duncan Snidal (2001): "The Rational Design of International Institutions". *International Organization* 55 (4): 761–799.
- Martin, Lisa L. og Beth A. Simmons (1998): "Theories and Empirical Studies of International Institutions" *International Organization* 52 (4): 729–757.
- Melber, Henning (2001): "The New African Initiative and the African Union". Nordiska Afrikainstitutet. *Current African Issues* 25. University Printers: Uppsala.
- Melber, Henning (2004): "NEPAD, Africa and the wider world." *University of Leipzig Papers on Africa* 74.
- Melber, Henning (2004): "South Africa and NEPAD – quo vadis?" *Centre for Policy Studies Policy Brief* 31. <http://www.cps.org.za/cps%20pdf/polbrief31.pdf> [26.03.09].
- Nhara, William (1998): "Conflict Management and Peace Operations: The Role of the Organisation of African Unity and Subregional Organisations." *ISS Monograph* No 21, Resolute Partners.
- Sturman, Kathryn (2007): "'New growth on deep roots'. Prospects for an African Union Government." *Iss Paper* 146.
- Tandon, Yash (2008): "The Paris Declaration and Aid Effectiveness." *Pambazuka News* 379. <http://www.pambazuka.org/en/category/features/48634> [12.05.2009].
- Tjønneland, Elling N. (2006): "SADC and Donors – Ideals and Practices". *FOPRISA Research for Regional Integration and Development Report* 1.
- van de Walle, Nicolas (2002): "Africa's Range of Regimes." *Jornal of Democracy* 13 (2): 66–80.

### **Bøker**

- Acharya, Amitav og Alastair Iain Johnston (red.) (2007): *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Francis, David J. (2006): *Uniting Africa: Building regional peace and security systems*. Ashgate: Aldershot.
- Herbst, Jeffrey (2007): "Crafting Regional Cooperation in Africa," i Acharya, Amitav og Alastair Iain Johnston (red). *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. 129–144. Cambridge University Press: Cambridge.
- Meredith, Martin (2006): *The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence*. The Free Press: London.
- Murithi, Timothy (2005): *The African Union. Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*. Ashgate Publishing Limited: Hampshire.

Nkrumah, Kwame (1964): *Africa Must Unite*. Heinemann Educational Books Ltd: London.

Nyerere, Julius K. (1966): *Freedom and Unity. Uhuru na Umoja*. Oxford University Press: London.

Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press: Cambridge.

Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Pinter: London.

### ***Internettressursar***

AU (u. årstal): *African Union in a Nutshell*. [http://www.african-union.org/root/au/AboutAu/au\\_in\\_a\\_nutshell\\_en.htm](http://www.african-union.org/root/au/AboutAu/au_in_a_nutshell_en.htm) [20.03.2008].

BBC (2002): "Between World Wars (1914-1945) - The Pan-African Vision" i *The Story of Africa*. <http://www.bbc.co.uk/worldservice/africa/features/storyofafrica/13chapter5.shtml> [20.03.2008].

BBC (2009): *Gaddafi condemns Africa democracy*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7870431.stm> [12.05.2009].

CEN-SAD (u. årstal): *About CEN-SAD*. [http://www.cen-sad.org/new/index.php?option=com\\_content&task=view&id=33&Itemid=76](http://www.cen-sad.org/new/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=76) [29.04.2009].

COMESA (2008): *Overview of COMESA*. <http://about.comesa.int/lang-en/overview> [29.04.2009].

COMESA (2009): *Final touches on the COMESA Customs Launch*. <http://www.comesa.int/lang-en/component/content/article/34-general-news/130-final-touches-on-the-comesa-customs-launch> [29.04.2009].

Encyclopædia Britannica online (2008): "South Africa." *Encyclopædia Britannica*. <http://search.eb.com/eb/article-260107> [20.04.2008].

Encyclopædia Britannica online (2008): "Western Sahara." *Encyclopædia Britannica*. <http://search.eb.com/eb/article-9076666> [20.04.2008].

EAC (2009a): "About EAC: History". <http://www.eac.int/about-eac/eac-history.html> [29.04.2009].

EAC (2009b): "About EAC". <http://www.eac.int/about-eac.html> [29.04.2009].

Freedom House (2002): *Freedom in the World. Table of Independent Countries 2002*. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=212&year=2002> [05.05.2009].

Freedom House (2004): *Freedom in the World. Table of Independent Countries FIW 2004*. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=229&year=2004> [05.05.2009].

- Freedom House (2006): *Freedom in the World. Table of Independent Countries 2006*. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=264&year=2006> [05.05.2009].
- Freedom House (2008a): *Freedom in the World. Table of Independent Countries 2008*. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=415&year=2008> [05.05.2009].
- Freedom House (2008b): *Freedom in the World. Methodology*. [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=341&year=2008](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008) [05.05.2009].
- Institute for Security Studies (u.å. a): "Profile: Economic Community of Central African States (ECCAS / CEEAC)". [http://www.iss.co.za/af/regorg/unity\\_to\\_union/eccasprof.htm](http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/eccasprof.htm) [29.04.2009].
- Institute for Security Studies (u.å. b): "Profile: Arab Maghreb Union (AMU) / Union Du Maghreb Arabe (UMA)". [http://www.issafrica.org/index.php?link\\_id=3893&slink\\_id=3062&link\\_type=12&slink\\_type=12&tmpl\\_id=3](http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3893&slink_id=3062&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3) [29.04.2009].
- Institute for Security Studies (2005): " Profile: Intergovernmental Authority On Development (IGAD)". [http://www.iss.co.za/af/regorg/unity\\_to\\_union/igadprof.htm](http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/igadprof.htm) [29.04.2009].
- International Monetary Fund (2008): *World Economic Outlook Database, October 2008*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weorept.aspx?sy=1980&ey=2008&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=73&pr1.y=17&c=666%2C612%2C668%2C614%2C672%2C674%2C676%2C678%2C682%2C684%2C638%2C686%2C688%2C616%2C728%2C748%2C618%2C692%2C622%2C694%2C624%2C626%2C628%2C632%2C636%2C634%2C662%2C714%2C716%2C611%2C722%2C718%2C469%2C642%2C643%2C644%2C199%2C646%2C648%2C732%2C652%2C734%2C656%2C654%2C738%2C742%2C744%2C746%2C664%2C754%2C698&s=NGDPD&grp=0&a=#cs1> [03.02.2009].
- NEPAD (2008a): *APRM*. <http://www.nepad.org/aprm/> [11.12.2008].
- NEPAD (2008b): "'Historic moment": first meeting to integrate NEPAD into AU". *NEPAD Online Weekly Dialogue* 229. [http://www.triamedia.co.za/work/nepad/newsletters/2008/issue229\\_13Jun2008.html#toc2](http://www.triamedia.co.za/work/nepad/newsletters/2008/issue229_13Jun2008.html#toc2) [03.04.09].
- OECD (2009a): *The Paris Declaration*. [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html) [10.05.2009].
- OECD (2009b): *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration*. [http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_36074966\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html) [10.05.2009].
- SADC (2008): *SADC Programme of Action – SPA*. <http://www.sadc.int/index/browse/page/63> [05.05.2009].
- SADC (2009): *SADC Profile*. <http://www.sadc.int/index/browse/page/52> [29.04.2009].



Seychelles Nation (2008): *Seychelles readmitted into SADC*.  
<http://www.nation.sc/index.php?art=13120> [11.11.2008].

South Africa Department of Foreign Affairs (2004): *An Overview of NEPAD*.  
[http://www.dfa.gov.za/au.nepad/nepad\\_overview.htm](http://www.dfa.gov.za/au.nepad/nepad_overview.htm) [26.03.09].

UNECA (2006): *ECA in the APRM. ECA's Role*. <http://www.uneca.org/aprm/ECAsRole.asp>  
[12.05.2009].

UNECA (2008): *ECA in the APRM. Status of Countries*.  
<http://www.uneca.org/aprm/CountriesStatus.asp> [05.05.2009].

UNESCAP (2009): *What is Good Governance?*  
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> [10.05.2009].

Wikipedia (2008a): *Arab Maghreb Union*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Arab\\_Maghreb\\_Union](http://en.wikipedia.org/wiki/Arab_Maghreb_Union) [11.11.2008].

Wikipedia (2008b): *Community of Sahel-Saharan States*. <http://en.wikipedia.org/wiki/CEN-SAD> [11.11.2008].

Wikipedia (2008c): *Decolonisation of Africa*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Decolonisation\\_of\\_Africa](http://en.wikipedia.org/wiki/Decolonisation_of_Africa) [20.04.2008].

Wikipedia (2008d): *East African Community*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/East\\_African\\_Community](http://en.wikipedia.org/wiki/East_African_Community) [11.11.2008].

Wikipedia (2008e): *Economic Community of Central African States*.  
<http://en.wikipedia.org/wiki/ECCAS> [11.11.2008].

Wikipedia (2008f): *Economic Community of West African States*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Economic\\_Community\\_of\\_West\\_African\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_Community_of_West_African_States) [11.11.2008].

Wikipedia (2008g): *Intergovernmental Authority on Development*.  
<http://en.wikipedia.org/wiki/IGAD> [11.11.2008].

Wikipedia (2008h): *Organization of African Unity*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Organization\\_of\\_African\\_Unity](http://en.wikipedia.org/wiki/Organization_of_African_Unity) [20.04.2008].

Wikipedia (2008i): *Southern African Development Community*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Southern\\_African\\_Development\\_Community](http://en.wikipedia.org/wiki/Southern_African_Development_Community) [11.11.2008].

Wikipedia (2008j): *Terms of reference*. [http://en.wikipedia.org/wiki/Terms\\_of\\_reference](http://en.wikipedia.org/wiki/Terms_of_reference)  
[26.03.09].

## ***Offentlige dokument***

Accra Agenda for Action (2008). Tilgjengeleg på verdsveven:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf> [14.05.2009].

African Union Constitutive Act (2000).  
[http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm#Article6](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm#Article6)  
[29.03.2008].

African Union (2002): "AGH/235 (XXXVIII) Towards The Implementation of The New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Progress Report and Initial Action Plan."

African Union (2007a): "Protocol On Relations Between The African Union (AU) And The Regional Economic Communities (RECs)." Tilgjengeleg på verdsveven:  
[www.afrimap.org/english/images/treaty/AU-RECs-Protocol.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/AU-RECs-Protocol.pdf) [30.04.2009].

African Union (2007b): "Assembly/AU/Dec.166 (IX)." *Assembly of The African Union Ninth Ordinary Council*. Tilgjengeleg på verdsveven: [www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/june/summit/doc/accra/Draft\\_Assembly\\_Decisions.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/june/summit/doc/accra/Draft_Assembly_Decisions.pdf)  
[30.04.2009].

African Union (2009): "Assembly/AU/Dec.221(XII) Decision on the Application by the International Criminal Court (ICC) Prosecutor for the Indictment of the President of the Republic of The Sudan." *Assembly of The African Union Twelfth Ordinary Session*. Tilgjengeleg på verdsveven: [http://www.africa-union.org/root/UA/Conferences/2009/Jan/Summit\\_Jan\\_2009/doc/CONFERENCE/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20%202008-240%20\(XII\).pdf](http://www.africa-union.org/root/UA/Conferences/2009/Jan/Summit_Jan_2009/doc/CONFERENCE/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20%202008-240%20(XII).pdf) [30.04.2009].

APRM (2003): "The African Peer Review Mechanism (base document)." Tilgjengeleg på verdsveven:  
[http://aprm.krazyboyz.co.za/index3.php?filename=African%20Peer%20Review%20Mechanism%20\(base%20document\)\\_6b4ce8caec8008da47acc7071d42135c.pdf](http://aprm.krazyboyz.co.za/index3.php?filename=African%20Peer%20Review%20Mechanism%20(base%20document)_6b4ce8caec8008da47acc7071d42135c.pdf) [04.05.2009].

NEPAD (2002): "Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance. AHG/235 (XXXVIII)Annex I." Tilgjengeleg på verdsveven:  
[www.nepad.org/2005/files/documents/2.pdf](http://www.nepad.org/2005/files/documents/2.pdf) [04.05.2009].

Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005). Tilgjengeleg på verdsveven:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> [10.05.2009].

SADC (2006): "Windhoek Declaration on a New Partnership Between the Southern African Development Community and The International Cooperating Partners." Tilgjengeleg på verdsveven: <http://www.foprisa.net/resources/documents/sadcicppartnerapr06.pdf>  
[13.05.2009].