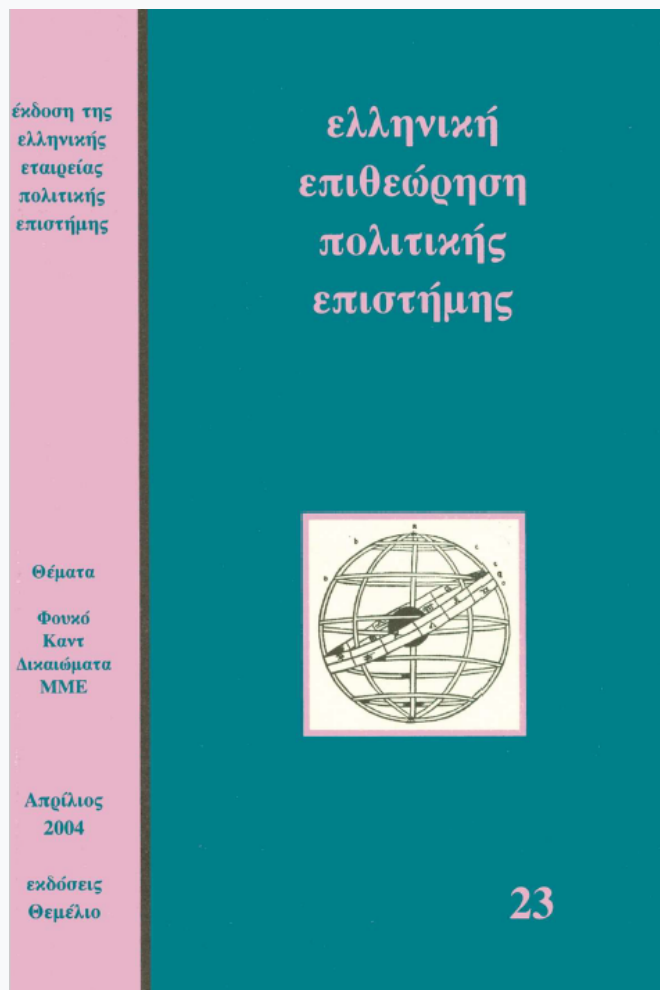


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 23, Αρ. 1 (2004)



Η Αφρικανική Ένωση: μια νέα ευκαιρία για την αφρικανική ήπειρο ή ένα ακόμη αποτυχημένο πείραμα;

Εμμανουέλα Δούση, Παναγιώτης Ναβροζίδης

doi: [10.12681/hpsa.14736](https://doi.org/10.12681/hpsa.14736)

Copyright © 2017, Εμμανουέλα Δούση, Παναγιώτης Ναβροζίδης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Δούση Ε., & Ναβροζίδης Π. (2017). Η Αφρικανική Ένωση: μια νέα ευκαιρία για την αφρικανική ήπειρο ή ένα ακόμη αποτυχημένο πείραμα;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 23(1), 138–164.  
<https://doi.org/10.12681/hpsa.14736>

## Η ΑΦΡΙΚΑΝΙΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΜΙΑ ΝΕΑ ΕΥΚΑΙΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΦΡΙΚΑΝΙΚΗ ΗΠΕΙΡΟ Ή ΕΝΑ ΑΚΟΜΗ ΑΠΟΤΥΧΗΜΕΝΟ ΠΕΙΡΑΜΑ;

Μέσα σε ένα τοπίο εμφυλίων πολέμων, πολιτικών εντάσεων και οικονομικής δυσπραγίας που σηματοδοτεί την αποτυχία του μετα-αποικιακού κράτους, η ίδρυση της Αφρικανικής Ένωσης αποσκοπεί στην πολιτική και οικονομική αναγέννηση της Αφρικής και φιλοδοξεί να δώσει ένα νέο νόημα στο μεγάλο όραμα του panaφρικανισμού. Το άρθρο αυτό εξετάζει, αφενός, τα αίτια και τους παράγοντες που οδήγησαν στη μετάβαση από την Οργάνωση Αφρικανικής Ενότητας στην Αφρικανική Ένωση και, αφετέρου, τη θεσμική διάσταση του νέου μορφώματος. Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει είναι ότι η περιφερειακή συνεργασία φαίνεται να αποτελεί τη μόνη εναλλακτική λύση για την επιβίωση της αφρικανικής ηπείρου στη νέα τάξη πραγμάτων.

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

*Durban, Νότια Αφρική, 10 Ιουλίου 2002*<sup>1</sup> για τους περισσότερους το χωροχρονικό αυτό σημείο δεν αποτελεί τίποτε παραπάνω από τον καθορισμό ενός ακόμη γεωγραφικού και χρονολογικού στίγματος, χωρίς να παραπέμπει σε κάποιο αξιομνημόνευτο ιστορικό γεγονός. Για τους λαούς, όμως, της Αφρικής και για το μέλλον της Μαύρης Ηπείρου αποτελεί σημείο αναφοράς που δύναται να μετεξελιχθεί σε ορόσημο, καθώς σηματοδοτεί την ίδρυση ενός νέου διακυβερνητικού οργανισμού, της Αφρικανικής Ένωσης.<sup>1</sup> Αυτό το νέο αφρικανικό πείραμα ενσαρκώνει την ελπίδα για μετασχηματι-

\* Η Εμμανουέλα Δούση είναι Λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών και ο Παναγιώτης Ναβροζίδης είναι Πολιτικός Επιστήμονας, απόφοιτος του London School of Economics.

1. Στις 10 Ιουλίου 2002 συνήλθε για πρώτη φορά η Συνέλευση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Αφρικανικής Ένωσης που είναι το ανώτατο όργανο του νέου οργανισμού.

σμό των απαρχαιωμένων πολιτικών και κοινωνικο-οικονομικών δομών της ηπείρου και διαδέχεται έναν γερασμένο από τον χρόνο και ξεπερασμένο από το παγκόσμιο περιβάλλον θεσμό, τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας.<sup>2</sup>

Επί τέσσερις σχεδόν δεκαετίες, ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας οδήγησε τους αφρικανικούς λαούς προς την πολυπόθητη ανεξαρτησία και εθνική κυριαρχία. Παρά τις αδυναμίες του, στήριξε το αίτημα για αποαποικιοποίηση, κλονίζοντας τις βάσεις του παλαιού καθεστώτος και δικαιώνοντας τον μισό αιώνα αγώνων και διακηρύξεων για το δικαίωμα των λαών της Αφρικής στην αυτοδιάθεση. Έχοντας πλέον εκπληρώσει αυτή την αποστολή, η ανάγκη προσαρμογής του στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον γέννησε την ιδέα της μετεξέλιξης του προγενέστερου θεσμικού σχήματος, σε ένα μόρφωμα με βάση το ευρωπαϊκό κοινοτικό πρότυπο,<sup>3</sup> θέτοντας νέους στόχους και αιτήματα για ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη.

Οι πτυχές, σε σχέση με τη προβληματική που αναπτύσσεται γύρω από τον νέο θεσμό, είναι πολλές – δείγμα της σημασίας του εγχειρήματος, αλλά και των διαφορετικών οπτικών υπό το πρίσμα των οποίων θα μπορούσε να εξεταστεί. Η μετάβαση από τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας στην Αφρικανική Ένωση απαιτεί πρωτίστως την ανίχνευση των λόγων και των παραγόντων που οδήγησαν στον πολιτικό αυτό μετασχηματισμό (*Από τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας στην Αφρικανική Ένωση*). Ιδιαίτερης σημασίας είναι οι στόχοι που οριοθετούνται, καθώς επίσης και οι αρχές επί των οποίων θα στηριχθεί η λειτουργία του νέου οργανισμού. Η θεσμική διάρθρωση του νέου μορφώματος παρουσιάζει ενδιαφέροντα στοιχεία, «δάνεια» από το ευρωπαϊκό κοινοτικό πρότυπο, τα οποία όμως δημιουργούν εύλογους προβληματισμούς σε σχέση με την εφαρμογή τους σε ένα διαφορετικό πλαίσιο (*Η φusiογνωμία της Αφρικανικής Ένωσης*). Κρίσιμο είναι, τέλος, το ερώτημα σχετικά με το κατά πόσον η Αφρικανική Ένωση αποτελεί το απόσταγμα, το αποτέλεσμα μιας διαδρομής έντονου πολιτικού

2. Βλ. ενδεικτικά: M.-C. Djiena Wembou, *L'OUA à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle: bilan, diagnostic et perspectives*, LGDJ, Παρίσι 1995· A. Bourgi, «Voyage à l'intérieur de l'OUA», *Politique Etrangère*, τχ. 4, 1998, σ. 779-794.

3. Η διατύπωση «ευρωπαϊκό κοινοτικό πρότυπο» υποδηλώνει εδώ την πρωτότυπη σύζευξη υπερεθνικών και διακυβερνητικών στοιχείων που απαντάται στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

προβληματισμού ή μία ακόμη καταδικασμένη σε αποτυχία προσπάθεια (*Προοπτικές*).

## 2. ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ ΑΦΡΙΚΑΝΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΑΦΡΙΚΑΝΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

### α. Ιστορική αναδρομή

Στα χρόνια που ακολούθησαν τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οι καθεστωτικές δομές που είχαν αναπτυχθεί και εκφράζονταν μέσα από μορφές εξάρτησης και ελέγχου των αφρικανικών χωρών, άρχισαν να κλονίζονται. Η δεκαετία του 1960 στάθηκε καθοριστική αφού, με την ανάληψη του ελέγχου εξουσίας από τις ντόπιες ελίτ, άρχισε να διαφαίνεται ένα αισιόδοξο αφρικανικό όραμα για ριζοσπαστικές και βαθιές μεταβολές.

Οι συνθήκες ήταν πλέον ώριμες ώστε να ικανοποιηθεί το αίτημα της αποαποικιοποίησης.<sup>4</sup> Η εμπειρία του πολέμου είχε τραυματίσει κοινωνικά και ηθικά την παγκόσμια κοινότητα και οι φωνές των λαών για ειρηνικές λύσεις πολλαπλασιάζονταν, ασκώντας παράλληλα έντονη πολιτική πίεση. Το κλίμα αυτό αποτυπώθηκε και στον Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (1945), ο οποίος αναφέρει, μεταξύ άλλων, στη γενική αρχή του δικαιώματος στην αυτοδιάθεση των λαών.<sup>5</sup> Η αφρικανική ήπειρος είχε εισέλθει σε μια τροχιά πολιτικής και κοινωνικής αναδόμησης: μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1960, η ανεξαρτητοποίηση των παλαιών αποικιών θα οδηγήσει στην εμφάνιση ενός μεγάλου αριθμού νέων κρατών, τα οποία θα επηρεάσουν σε σημαντικό βαθμό τη διαμόρφωση της διεθνούς πολιτικής σκηνής. Η είσοδος τους στον ΟΗΕ άλλαξε

4. Στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, τα μόνα ανεξάρτητα κράτη ήταν η Αίγυπτος, η Αιθιοπία, η Λιβερία και η Νότια Αφρική. Τη δεκαετία του 1960 η διαδικασία αποαποικιοποίησης ήταν τόσο ραγδαία, ώστε μόνο κατά τον πρώτο χρόνο της, που αποκλήθηκε «έτος της Αφρικής», ανεξαρτητοποιήθηκαν 17 χώρες. Για μία συνοπτική επισκόπηση των παραγόντων που οδήγησαν στο τέλος της αποικιοκρατίας, βλ. P. Boniface (επιμ.), *Άτλας Διεθνών Σχέσεων, Ελληνικά Γράμματα*, Αθήνα 2001, σ. 32-34· Ε. Χατζηβασιλείου, *Εισαγωγή στην ιστορία του μεταπολεμικού κόσμου*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 333-382.

5. Άρθρο 1§4. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι δεν είναι βέβαιο πως οι συντάκτες του Χάρτη εννοούσαν την απελευθέρωση των αποικιακών λαών. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η διάταξη αυτή αποσκοπούσε στη δυνατότητα των ήδη ελευθέρων λαών να επιλέξουν ελεύθερα το είδος της διακυβέρνησής τους.

τη σύνθεση της Γενικής Συνέλευσης, στην οποία πλειοψηφούσαν πλέον τα νέα κράτη. Η πολιτική και διοικητική ανεξαρτησία των αφρικανικών χωρών που επετεύχθη είτε μέσα από βίαιους αγώνες είτε μέσα από διαπραγματεύσεις με τις αποικιακές δυνάμεις, υποσχόταν μια αυτόνομη πορεία στο παγκόσμιο γίγνεσθαι.

Ο δρόμος για την κατοχύρωση των κεκτημένων περνούσε μέσα από διαφορετικές στρατηγικές επιλογές, οι οποίες εκφράστηκαν με τη δημιουργία του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας που θα ήταν και ο κυριότερος ενσαρκωτής της ιδέας του παναφρικανισμού (panafricanism), δηλαδή ενός αισθήματος ενότητας και αλληλεγγύης που διατρέχει ολόκληρη την αφρικανική ήπειρο στη βάση μιας αυθεντικής κουλτούρας.<sup>6</sup> Η ιδρυτική πράξη,<sup>7</sup> με την οποία δημιουργήθηκε αυτός ο περιφερειακός διακυβερνητικός θεσμός, υιοθετήθηκε στην Αντίς Αμπέμπα (Αιθιοπία) στις 25 Μαΐου 1963. Αρχικά, τριάντα δύο αφρικανικές χώρες συνυπέγραψαν το καταστατικό του Οργανισμού. Στη συνέχεια, προσχώρησαν είκοσι ένα ακόμη κράτη, με τελευταίο αυτό της Νότιας Αφρικής, το 1994, που αποτέλεσε το πεντηκοστό τρίτο μέλος του.

Οι στόχοι του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας ακολουθούσαν τα αιτήματα της εποχής και ενσάρκωσαν το όραμα της αφρικανικής χειραφέτησης. Η προσπάθεια της εθνικής κυριαρχίας, της εδαφικής ακεραιότητας, της ανεξαρτησίας και η εξάλειψη κάθε μορφής αποικιακού ελέγχου αποτελούσαν κεντρικούς στόχους της περιφερειακής οργάνωσης. Ο συντονισμός και η εντατικοποίηση της συνεργασίας για τη βελτίωση των όρων διαβίωσης των αφρικανικών λαών τους συμπλήρωναν. Πιο προωθημένοι στόχοι ήταν η εναρμόνιση της γενικής πολιτικής των κρατών-μελών σε ζητήματα όπως η οικονομική ολοκλήρωση, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες.

6. Η παναφρικανική ιδεολογία έχει, στην πραγματικότητα, τις ρίζες της στους αιώνους της Αμερικής. Για εκτενή συζήτηση, βλ. Α. Mahiou, «Le cadre juridique de la coopération Sud-Sud. Quelques expériences ou tentatives d'intégration», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit de La Haye*, τόμ. 241, τχ. vi, 1993, σ. 9-193, κυρίως σ. 54 κ.ε.

7. Το κείμενο του καταστατικού χάρτη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας ανευρίσκεται στο διαδίκτυο: <<http://www.dfa.gov.za/for-relations/multilateral/reaties/oauchart.htm>>.



## β. Η συζήτηση για την αναμόρφωση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας

Τα προβλήματα και οι αδυναμίες του Οργανισμού φάνηκαν αρκετά νωρίς. Ο ρόλος του υπήρξε λιγότερο σημαντικός στα ζητήματα της επίλυσης διαφορών και της οικονομικής ανάκαμψης της Αφρικής, από ό,τι στο ζήτημα της αποαποικιοποίησης.

Η έλλειψη συνοχής μεταξύ των αφρικανικών χωρών καθιστούσε τον Οργανισμό πρακτικά ανίκανο να παρεμβαίνει στις ενδοαφρικανικές συγκρούσεις, αλλά και αδύναμο να αντιδράσει σαν ένας ενιαίος panaφρικανικός θεσμός έναντι των εξωγενών επεμβάσεων στην ήπειρο. Η διακήρυξη της αρχής σύμφωνα με την οποία τα σύνορα που είχαν χαράξει οι αποικιακές δυνάμεις αναγνωρίζονταν ως οριστικά, απομάκρυναν, αρχικά τουλάχιστον, την πιθανότητα συγκρούσεων ανάμεσα σε αφρικανικά κράτη, όχι όμως και οξύτατων πολιτικών εντάσεων και εμφυλίων πολέμων που, ακόμη και σήμερα, μαστίζουν την Αφρική.

Μοναδικός συνεκτικός κρίκος στο πλαίσιο του Οργανισμού παρέμενε ο κοινός αγώνας για την κατάργηση των φυλετικών διακρίσεων (απαρτχάιντ), στοιχείο όχι επαρκές για τη βιωσιμότητά του, εφόσον το πρόβλημα αφορούσε, κατά κύριο λόγο, τη Νότια Αφρική.<sup>8</sup> Από την άλλη πλευρά, ο Οργανισμός συχνά βρέθηκε στο επίκεντρο της κριτικής ότι συνιστούσε ένα «διευθυντήριο δικτατόρων»<sup>9</sup> που συγκάλυπτε συστηματικές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σιωπώντας ενώπιον εγκλημάτων που διαπράττονταν υπό την «ομπρέλα» των επίσημων κυβερνήσεων.

Τα παραδείγματα που μαρτυρούν την αδράνεια του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας έναντι των αιματηρών συγκρούσεων

8. Η φυλετική διάκριση είχε αναδειχθεί σε θεσμό διακυβέρνησης της χώρας. Η λευκή μειονότητα ασκούσε στην πράξη όλα τα πολιτικά δικαιώματα. Οι υπόλοιπες κοινότητες υπάγονταν σε ιδιαίτερο νομοθετικό καθεστώς το οποίο τους απαγόρευε, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση σε εξειδικευμένες θέσεις απασχόλησης, την τέλεση γάμου με μέλη της λευκής κοινότητας και την εν γένει ανάπτυξη υπό τους ίδιους όρους με τη λευκή κοινότητα.

9. Π.χ. ο δικτάτορας της Ουγκάντας Idi Amin, ο οποίος ήταν υπεύθυνος για το θάνατο χιλιάδων αθώων την περίοδο 1971-1979, ο Jean Bedel Bokassa που πραξικοπηματικά ανακήρυξε τον εαυτό του σε αυτοκράτορα της Κεντρικής Αφρικανικής Δημοκρατίας το 1972 και ο οποίος, αργότερα, κατηγορήθηκε για βασανιστήρια και κανιβαλισμό, ο Francisco Macias Nguema αυτο-εκλεγμένος πρόεδρος της Γουινέας από το 1968 ως το 1979, υπαίτιος για τη δίωξη των καθολικών της χώρας του και τη δημιουργία κύματος χιλιάδων προσφύγων. Τα καθεστώτα αυτά κατέρρευσαν περί τα τέλη της δεκαετίας του 1970.

που συγκλόνισαν την αφρικανική ήπειρο, είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρουμε τον πόλεμο που ξέσπασε στη Νιγηρία μετά την απόσχιση της Μπιάφρας (1967-1970)<sup>10</sup> καθώς και την εξέγερση της Ερυθραίας και τον ένοπλο αγώνα για την ανεξαρτησία της από την Αιθιοπία (1963-1991).<sup>11</sup> Ζητήματα όπως εκείνο της Δυτικής Σαχάρας, που ενέπλεκε την Αλγερία, το Μαρόκο, τη Μαυριτανία και τη Γαλλία, έμειναν ανεπίλυτα, δημιουργώντας ρήγματα στο εσωτερικό του Οργανισμού. Μετά την αναγνώριση της Αραβικής Λαϊκής Δημοκρατίας της Σαχάρας (επαναστατικό κίνημα Polisario) και την αποδοχή της ως πλήρους μέλους το 1984, παρά το γεγονός ότι παρέμενε υπό την κατοχή των μαροκινών δυνάμεων, το Μαρόκο αποχώρησε από τον Οργανισμό. Πιο πρόσφατα παραδείγματα αποτελούν ο εμφύλιος πόλεμος που ξέσπασε το 1991 στη Σιέρα Λεόνε μεταξύ των κυβερνητικών στρατευμάτων και των ανταρτών του –υποστηριζόμενου από τη γειτονική Λιβερία– Ηνωμένου Επαναστατικού Μετώπου (RUF-Revolutionary United Front), ο οποίος προκάλεσε τον θάνατο δεκάδων χιλιάδων ανθρώπων και ανάγκασε περισσότερα από δύο εκατομμύρια άτομα να γίνουν πρόσφυγες, αριθμός που αντιστοιχεί περίπου στο ένα τρίτο του πληθυσμού,<sup>12</sup> όπως επίσης και ο εμφύλιος πόλεμος στη Σομαλία, που ξεκίνησε το 1991 με την κατάρρευση του καθεστώτος του Syad Baré.<sup>13</sup> Η σύγκρουση μεταξύ φατριών για τον έλεγχο του Μογκαντίσου, πρωτεύουσας της Σομαλίας, μαίνεται ακόμη και σήμερα.

Βεβαίως, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αδυναμία που επέδειξε ο Οργανισμός στη διατήρηση της ειρήνης στην αφρικανική ήπειρο οφείλεται και σε περιορισμούς που η ίδια η φύση ενός διακρατικού πολιτικού οργανισμού επιβάλλει. Η ισχυρή πίστη προς την αυτονόητη ενότητα της ηπείρου και τη διαχρονική ύπαρξη μιας αφρικανικής ταυτότητας, δεν αντιστοιχούσε σε ανάλογη εμπιστοσύνη προς τους θεσμικούς μηχανισμούς, πέραν της διακρατικής συ-

10. Για μία συνοπτική επισκόπηση, βλ. Ε. Χατζηβασιλείου, *ό.π.*, σημ. 4, σ. 396-398.

11. Στο *ίδιο*, σ. 398-400.

12. Για πλήρη ανάλυση, βλ. S. Szurek, «Sierra Leone: Un Etat en attente de “paix durable”». La communauté internationale dans l’engrenage de la paix en Afrique de l’Ouest», *Annuaire Français de Droit International*, 2000, σ. 176-201, και A. Peyro Llopis, «La Sierra Leone ou le renouveau des opérations de la paix», *Actualité et Droit International*, Φεβρουάριος 2001, <<http://www.ridi.org/adi>>.

13. Για περαιτέρω ανάλυση, βλ. J.-M. Sorel, «La Somalie et les Nations Unies», *Annuaire Français de Droit International*, 1992, σ. 61-88.

νεργασίας. Το μέλημα των μετα-αποικιακών κρατών να διατηρήσουν αλώβητη την κυριαρχία που είχαν προσφάτως αποκτήσει, οδήγησε σε φειδωλή παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς τον Οργανισμό: δεν είχε, λ.χ., αρμοδιότητες επέμβασης σε εστίες κρίσεων και ανάληψης επιχειρήσεων για τη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας.

Κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, οι αφρικανικές χώρες υπήρξαν στρατηγικοί και διπλωματικοί παράγοντες του διπολικού συστήματος, με ευέλικτη πολιτική, περνώντας στη σφαίρα επιρροής του ενός ή του άλλου πόλου, ανάλογα με το ποιος εξυπηρετούσε καλύτερα τα συμφέροντά τους.<sup>14</sup> Το στοιχείο αυτό λειτούργησε αρνητικά για τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας, αφού οι αφρικανικές χώρες, αντί να βλέπουν τον περιφερειακό θεσμό ως τον κύριο διαπραγματευτικό πόλο στη διευθέτηση των αφρικανικών διαφορών, στηρίζονταν στο αέναο παιχνίδι πολιτικού ελέγχου μεταξύ Ανατολής-Δύσης, αναμένοντας την παρέμβαση τρίτων κρατών –μη αφρικανικών– για την επίλυσή τους. Η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη και τα γεγονότα της περιόδου 1989-1991, άλλαξαν τις ισορροπίες, μείωσαν σε σημαντικό βαθμό την πολιτική επιρροή των αφρικανικών χωρών στα διεθνή fora, αλλά και την οικονομική βοήθεια –κυρίως στρατιωτική, όπως π.χ. στην περίπτωση της Σομαλίας– που αντλούσαν από τους δύο συνασπισμούς.

Η ανάγκη των αφρικανικών χωρών να πορευθούν στο παγκοσμιοποιημένο πλέον περιβάλλον,<sup>15</sup> καθιστούσε απαραίτητη τη συσπείρωσή τους στον εμπορικό και οικονομικό τομέα. Τη στιγμή που σε όλα τα μήκη του πλανήτη εγκαθιδρύνονταν νέοι περιφερειακοί οικονομικοί οργανισμοί ή προχωρούσε η εμβάθυνση των υφιστάμενων, η Αφρική δεν μπορούσε παρά να ακολουθήσει τις εξελί-

14. Π.χ. η Αιθιοπία υπό τον Mengistu Haile Mariam, η Σομαλία υπό τον Syad Barré, η Ρουάντα υπό τον Juvénal Habyarimana και το Ζαΐρ (σημερινή Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό ή Κονγκό-Κινσάσα για να μην συγχέεται με το Κονγκό-Μπραζαβίλ) υπό τον Mobutu Sese Seko. Περαιτέρω ανάλυση στους D. Connell - F. Smyth, «Africa's New Block», *Foreign Affairs*, τόμ. 77, τχ. 2, 1998, σ. 80. Επίσης E. Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων. Ο σύντομος εικοστός αιώνας 1914-1991*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σ. 444 κ.ε.

15. Για μία ανάλυση του διεθνούς περιβάλλοντος που αντιμετωπίζουν τα κράτη της Αφρικής μετά τον Ψυχρό Πόλεμο, βλ. O.B. Oduntau, «The Impacts of Globalisation on African Development», *The African Journal of International Affairs and Development*, τόμ. 6, τχ. 2, 2001, σ. 11-22.



ξεις. Ωστόσο, τα δεδομένα παρέμεναν άκρως αποθαρρυντικά. Οι απαρχαιωμένες δομές της αφρικανικής οικονομίας, οι στενοί δεσμοί με τις πρώην αποικιακές χώρες, το μικρό ποσοστό ενδοαφρικανικού εμπορίου και η έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των αφρικανικών χωρών, η ιδιομορφία των προϊόντων τους<sup>16</sup> σε συνδυασμό με τη δασμολογική πολιτική της Ευρώπης και των Ηνωμένων Πολιτειών καθώς και το διογκούμενο εξωτερικό χρέος συνέβαλαν στην οικονομική δυσπραγία της ηπείρου. Από την άλλη πλευρά, τεράστια εσωτερικά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα ταλάνιζαν τις αφρικανικές χώρες. Η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού, η φτώχεια, ο αναλφαριθμισμός, οι ασθένειες οδηγούσαν στην εξαθλίωση και ανέκοπταν την πορεία προς την οικονομική ανεξαρτησία και την ανάπτυξη. Οι απόπειρες συνεργασίας μέσω περιφερειακών θεσμών οικονομικής ολοκλήρωσης, ορισμένοι από τους οποίους αντλούν την καταγωγή τους από την περίοδο της αποικιοκρατίας, προσέκρουσαν σε εσωτερικά προβλήματα και στην αντίδραση γηγενών στοιχείων και, ως επί το πλείστον, απέτυχαν.<sup>17</sup> Η πολιτική αστάθεια, τα συχνά στρατιωτικά πραξικοπήματα που οδηγούσαν σε κυβερνήσεις αβέβαιες και χωρίς νομιμοποιητική βάση, αλλά και η διαφθορά των καθεστώτων συμπλήρωναν αυτό το δυσόιωνο σκηνικό, το οποίο σηματοδοτεί την αποτυχία του μετα-αποικιακού κράτους. Τα σύνορα που κληρονομήθηκαν από τους ευρωπαίους αποίκους έφεραν στην ίδια πολιτική ενότητα διαφορετικές φυλές και χώρισαν άλλες, με αποτέλεσμα να αντιστρατεύονται την οικονομική, πολιτική, κοινωνική βιωσιμότητα και συνοχή της πλειονότητας των αφρικανικών εθνών-κρατών που δημιουργήθηκαν κατ' αυτόν τον αυθαίρετο τρόπο.

Από την άλλη πλευρά, ένα τέτοιο τοπίο σαφώς δεν ελκύει επενδυτές και επιχειρήσεις, σε μία εποχή όπου η οικονομία έχει γίνει γνήσια παγκόσμια και επικρατεί το καπιταλιστικό μοντέλο, στο πλαίσιο του οποίου κυριαρχεί η ιδιωτική επιχείρηση.

16. Πρωτογενή αγροτικά προϊόντα όπως καφές, βαμβάκι και καπνός, με μειωμένη ζήτηση στο εσωτερικό της ηπείρου, γεγονός που περιορίζει τις προσδοκίες για αύξηση του ενδοαφρικανικού εμπορίου στο άμεσο μέλλον. Η Αφρική παράγει ακόμη πετρέλαιο (Νιγηρία, Αλγερία, Λιβύη, Αγκόλα, Ισημερινή Γουινέα) και πολύτιμους λίθους (Μποτσουάνα, Δημοκρατία του Κονγκό, Νότια Αφρική, Ναμίμπια, Σιέρα Λεόνε), προϊόντα τα οποία επίσης δεν προορίζονται για ενδοαφρικανικό εμπόριο.

17. Για περαιτέρω ανάλυση, βλ. P.S. Mistry, «Africa's Record of Regional Cooperation and Integration», *African Affairs*, τόμ. 99, 2000, σ. 553-573.

Η άμεση δομική μεταβολή του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, ο οποίος καμία μέριμνα δεν επέδειξε σχετικά με την αφρικανική οικονομία, ήταν παραπάνω από αναγκαία.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι διάφορες σχέψεις για την τροποποίηση του καταστατικού του Οργανισμού είχαν διατυπωθεί από νωρίς. Το 1979 δημιουργήθηκε η Επιτροπή Αναθεώρησης (Review Committee), η οποία πρότεινε τη δημιουργία ενός μηχανισμού πρόληψης των συγκρούσεων. Η πρόταση αυτή οδήγησε στη σύσταση της Επιτροπής Μεσολάβησης, Συνδιαλλαγής και Διαιτησίας η οποία δεν επέδειξε, ωστόσο, καμία αξιολογη δραστηριότητα.<sup>18</sup>

Την ίδια περίοδο, η σοβαρή οικονομική κρίση που έπληττε το σύνολο της ηπείρου γέννησε την ιδέα ενός οικονομικού προγράμματος ανάκαμψης. Τον Απρίλιο του 1980 υιοθετήθηκε το Σχέδιο Δράσης και η Τελική Πράξη του Λάγος (Lagos Action Plan and Final Act) που εξέφραζαν τη δέσμευση για την ίδρυση μιας Αφρικανικής Οικονομικής Κοινότητας μέχρι το 2000, αποτελώντας την πρώτη σοβαρή προσπάθεια του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για οικονομική αναδιάρθρωση και ανάπτυξη της αφρικανικής ηπείρου, στη βάση ενός μακροχρόνιου προγραμματισμού. Στα μέσα της ίδιας δεκαετίας, η ανάγκη για μια διαδικασία εδραίωσης της *pac africana* ενέπνευσε ιδέες όπως τη δημιουργία, στο πλαίσιο του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, ενός Ανωτάτου Παναφρικανικού Δικαστηρίου<sup>19</sup> ή τη δημιουργία ενός «Συμβουλίου Ασφαλείας» με ειδικές αρμοδιότητες στον τομέα της διατήρησης της ειρήνης, της επίλυσης διενέξεων και της επιβολής κυρώσεων. Δυστυχώς, όμως, οι προτάσεις αυτές δεν καρποφόρησαν, με μόνη εξαίρεση την πρόταση που αφορούσε την ίδρυση της Αφρικανικής Οικονομικής Κοινότητας.<sup>20</sup>

18. Η Επιτροπή αυτή συστάθηκε το 1993. Η δράση της αφορούσε κυρίως την αποστολή παρατηρητών σε εστίες συγκρούσεων (π.χ. στο Μπουρούντι, τη Ρουάντα, τη Λιβερία και τη Σιέρα Λεόνε), όχι όμως και την αποστολή ειρηνευτικών δυνάμεων η οποία ρητώς εξαιρείτο από τις αρμοδιότητές της. Για περαιτέρω ανάλυση, βλ. M.C.D. Wembou, «A propos du nouveau mécanisme de l'OUA sur les conflits», *Revue Générale de Droit International Public*, τχ. 2, 1994, σ. 377-385.

19. C. Packer - D. Rukare, «The New African Union and its Constitutive Act», *American Journal of International Law*, τόμ. 96, τχ. 2, 2002, σ. 366-379, κυρίως σ. 368.

20. Συνθήκη για την ίδρυση της Αφρικανικής Οικονομικής Κοινότητας γνωστή και ως συνθήκη της Abuja (Νιγηρία), βλ. <<http://www.uneca.org/itca/ariportal/abuja.htm>>. Η συνθήκη αυτή υπογράφηκε στις 3 Ιουνίου 1991 από τριάντα τέσσε-

Περί τα μέσα της δεκαετίας του 1990, άρχισε να γίνεται εμφανές ότι η ανάγκη για αναδόμηση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας ήταν πλέον επιτακτική για την προσαρμογή του στα νέα δεδομένα και τις προκλήσεις της εποχής. Η αποικιοκρατία αποτελούσε παρελθόν. Κοινή πεποίθηση όλων ήταν ότι οι αλλαγές στον καταστατικό χάρτη ήταν αναγκαίες, αφού η παραπαίουσα κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η αφρικανική ήπειρος έμοιαζε μη αναστρέψιμη. Ένα μεγάλο μέρος των αφρικανικών χωρών παρέμενε εγκλωβισμένο σε συνεχείς συγκρούσεις, κυρίως εσωτερικού χαρακτήρα, ακυρώνοντας οποιαδήποτε προσπάθεια για διαμόρφωση ενός νέου περιβάλλοντος κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης η οποία, καταρχήν, απαιτεί ένα πλαίσιο καλής διακυβέρνησης.

### γ. Η ίδρυση της Αφρικανικής Ένωσης

Στις 9 Σεπτεμβρίου 1999 και μετά από πρόσκληση της κυβέρνησης της Λιβύης, συνήλθε σε έκτακτη σύνοδο, στη Σύρτη της Λιβύης, η Συνέλευση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για να συζητήσει τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να ενισχυθεί η ικανότητα του Οργανισμού να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της νέας χιλιετίας. Συμμετείχαν όλα σχεδόν τα κράτη της αφρικανικής ηπείρου,<sup>21</sup> με εξαίρεση το Μαρόκο που είχε αποχωρήσει από την Οργάνωση Αφρικανικής Ενότητας λόγω της διαφωνίας του για τον τρόπο χειρισμού του ζητήματος της Δυτικής Σαχάρας, και τη Μαδαγασκάρη η οποία αντιμετώπιζε εσωτερικά πολιτικά προβλήματα.<sup>22</sup> Η σύνοδος

---

ρις αφρικανούς ηγέτες και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 1994. Στόχος της είναι η δημιουργία μιας οικονομικής κοινότητας έως το 2025. Η συνθήκη θέτει ένα πλαίσιο για την απελευθέρωση του εμπορίου μέσα από την κατάργηση δασμών και μη ποσοτικών περιορισμών, με απώτερο σκοπό τη δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών.

21. Πενήντα τρία κράτη.

22. Η συμμετοχή της Μαδαγασκάρης στον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας ανεστάλη μετά την αμφισβήτηση της εκλογής του Didier Ratsiraka ως Προέδρου της χώρας και την ανάληψη της εξουσίας από τον αντίπαλό του, Marc Ravalomanana, κατόπιν αποφάσεως του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Στην πρώτη της σύνοδο, τον Ιούλιο του 2002, η Συνέλευση της Αφρικανικής Ένωσης αποφάσισε ότι δεν θα συμπεριλάβει στα μέλη της το κράτος αυτό, διότι θεωρεί αντισυνταγματική την ανάληψη της εξουσίας από τον Marc Ravalomanana και δεν τον αναγνωρίζει ως Πρόεδρο της χώρας.

κατέληξε στην υιοθέτηση της Διακήρυξης της Σύρτης,<sup>23</sup> η οποία προέβλεπε τη δημιουργία ενός νέου θεσμού, της Αφρικανικής Ένωσης, που θα αντικαθιστούσε τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας. Η ιδρυτική συνθήκη<sup>24</sup> της Αφρικανικής Ένωσης υιοθετήθηκε μόλις έναν χρόνο αργότερα, στις 11 Ιουλίου 2000, στη Λομέ (Τόγκο) και τέθηκε σε ισχύ μετά την επικύρωσή της από τα δύο τρίτα των κρατών-μελών του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, στις 26 Μαΐου 2001. Σήμερα η Αφρικανική Ένωση, που εδρεύει στην Αντίς Αμπέμπα, απαριθμεί πενήντα ένα κράτη-μέλη.

### 3. Η ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΗΣ ΑΦΡΙΚΑΝΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

#### α. Στόχοι και αρχές

Η Αφρικανική Ένωση στηρίζεται στους στόχους και τις αρχές του καταστατικού χάρτη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας και της Συνθήκης της Abuja,<sup>25</sup> η οποία προβλέπει την ίδρυση της Αφρικανικής Οικονομικής Κοινότητας έως το 2025. Με γνώμονα τα ευγενή ιδεώδη του παναφρικανισμού και του μισού αιώνα αγώνων και διακηρύξεων για το δικαίωμα των λαών στην αυτοδιάθεση, βασική μέριμνα του νέου θεσμού είναι η απεμπόληση του κρατο-κεντρικού χαρακτήρα που διατηρούσε ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας, καθώς επίσης και η πιο άμεση συμμετοχή των αφρικανικών λαών στον τρόπο λήψης των αποφάσεων. Η συνεργασία με τις αφρικανικές μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα εργατικά σωματεία, τους επιχειρηματικούς φορείς και, ιδιαίτερα, την κοινωνία των πολιτών, στόχο έχει τη δημιουργία μιας ενωμένης και δυνατής αφρικανικής ηπείρου. Βεβαίως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά τις καταστατικές διακηρύξεις, η παντελής απουσία της κοινωνίας των πολιτών<sup>26</sup> από τις διεργασίες για την ίδρυση της Αφρικανικής

23. Sirte Declaration. Το κείμενο της διακήρυξης ανευρίσκεται στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση: <<http://www.libya-un.org/speeches/sirte-990909.pdf>>.

24. Το κείμενο της ιδρυτικής συνθήκης ανευρίσκεται στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση <<http://www.africa-union.org>>.

25. Στο ίδιο, σημ. 20.

26. Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η χρήση της έννοιας «κοινωνία των πολιτών», με βάση τη δυτική εμπειρία, σε κοινωνίες όπως η αφρικανική, απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, καθώς φαίνεται ότι οι δεσμοί των Αφρικανών με την κοινότητα στην οποία ανήκουν παραμένουν πιο ισχυροί από ό,τι οι δεσμοί που διαρθρώνονται σε οριζόντια βάση (επαγγελματικοί ή λειτουργικοί). Για περαιτέρω ανάλυ-

Ένωσης ήταν αισθητή, σε μία εποχή που οι διαδικασίες διαμόρφωσης νέων ή μετεξέλιξης υφιστάμενων θεσμικών μηχανισμών ακολουθούν νέα πρότυπα.

Οι στόχοι της Αφρικανικής Ένωσης<sup>27</sup> αντικατοπτρίζουν τις σημερινές ανάγκες και προκλήσεις της ηπείρου στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Οι βασικοί τομείς πολιτικής που τους οριοθετούν είναι η ειρήνη και η ασφάλεια της περιοχής, αλλά και η επίτευξη κοινωνικοοικονομικής συνοχής, στον βαθμό που αυτή θα εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για ισόρροπη ανάπτυξη. Η πρόθεση για ολιστική αντιμετώπιση των προβλημάτων της Αφρικής καταδεικνύει την ύπαρξη σχεδιασμού, με αλώτερο στόχο την διαμόρφωση ενός περισσότερο ενεργού ρόλου των αφρικανικών κρατών στη διεθνή πολιτική σκηνή.

Η Αφρικανική Ένωση αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της ενότητας των αφρικανικών κρατών, στην επιτάχυνση της διαδικασίας πολιτικής και κοινωνικοοικονομικής ολοκλήρωσης, καθώς επίσης και στη διαμόρφωση κοινών πολιτικών και θέσεων με κοινό παρονομαστή την άνοδο του βιοτικού επιπέδου των αφρικανικών λαών και την εν γένει ανάπτυξη της ηπείρου σε όλα τα επίπεδα. Ταυτόχρονα, η προάσπιση της ειρήνης, της ασφάλειας και της σταθερότητας της ηπείρου στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας, στη βάση του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και της Παγκόσμιας Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αποκτά νέα διάσταση. Η αναφορά στον Αφρικανικό Χάρτη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>28</sup> υποδηλώνει την αποφασιστικότητα των ηγετών της ηπείρου να εργαστούν για τον σεβασμό των εν λόγω δικαιωμάτων, ενώ η αναφορά στις δημοκρατικές αρχές και θεσμούς και την καλή διακυβέρνηση μαρτυρά την επιθυμία τους για μετάβαση στον πολυκομματισμό και την πολιτική σταθερότητα. Περαιτέρω, η Ένωση διεκδικεί τον δικό της ρόλο στον παγκόσμιο οικονομικό κύκλο εφόσον, τουλάχιστον σύμφωνα με τις καταστατικές προβλέψεις, θα συντονίζει τις πολιτικές των περιφερειακών οικονομικών

ση, βλ. P. Chabal, «The Quest for Good Governance and Development in Africa: Is NEPAD the Answer?», *International Affairs*, τόμ. 78, τχ. 3, 2002, σ. 447-462, ιδίως σ. 461.

27. Άρθρο 3 της ιδρυτικής συνθήκης.

28. Βλ., μεταξύ άλλων, M. Hansungule, «The African Charter on Human and Peoples Rights: A Critical Review», *African Yearbook of International Law*, τόμ. 8, 2000, σ. 265-331.



μηχανισμών που λειτουργούν στην αφρικανική ήπειρο,<sup>29</sup> προς τον σκοπό της βιώσιμης ανάπτυξης και της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, η Αφρικανική Ένωση στηρίζεται σε ορισμένες βασικές αρχές.<sup>30</sup> Κάποιες από αυτές περιλαμβάνονταν και στον καταστατικό χάρτη του προγενέστερου σχήματος (του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας): πρόκειται για τις αρχές της κυριαρχικής ισότητας, της μη παρέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις άλλου κράτους, του σεβασμού της κυριαρχίας και της εδαφικής ακεραιότητας, της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών. Παράλληλα νέες αρχές ενσωματώνονται στο κείμενο, πράγμα το οποίο καταδεικνύει ότι η Αφρικανική Ένωση δημιουργήθηκε για να ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η αφρικανική ήπειρος.

Σημαντική στροφή παρατηρείται προς τα δημοκρατικά ιδεώδη και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ρητή αναφορά γίνεται στις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της ισότητας των φύλων, της κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και του σεβασμού στο απαραβίαστο του ανθρώπινου βίου. Στο ίδιο πλαίσιο, σαφής αναφορά γίνεται στην καταδίκη και την απόρριψη των μη δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων που ανέρχονται στην εξουσία με αντισυνταγματικά και παράνομα μέσα.<sup>31</sup> Σε αντίθεση με τον καταστατικό χάρτη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, ο οποίος δεν περιείχε αντίστοιχη πρόβλεψη σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, η ιδρυτική συνθήκη της Αφρικανικής Ένωσης όχι μόνο καταδικάζει τα έγκομα καθεστώτα κατά τρόπο απόλυτο και κατηγορηματικό, αλλά διασφαλίζει και το αδιαπραγμάτευτο της αρχής αυτής μέσα από τη δυνατότητα επι-

29. Για μια συνοπτική περιγραφή, βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, *Το δίκαιο των διεθνών οργανισμών, Η θεσμική διάσταση*, Αντ. Ν. Σάγκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 438-453. Για κριτική ανάλυση των τάσεων περιφερειακής ολοκλήρωσης στην αφρικανική ήπειρο, βλ. Α. Huliaras, «Regional Integration in Southern Africa: Constraints and Prospects», *Τετράδια του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων*, τχ. 4, Αθήνα 1994.

30. Άρθρο 4.

31. Στο πλαίσιο αυτό, η Αφρικανική Ένωση ακολουθεί το παράδειγμα άλλων διεθνών περιφερειακών οργανισμών, όπως η Οργάνωση Αμερικανικών Κρατών ή η Mercosur, που αποφάσισαν να ενσωματώσουν αυτές τις αρχές στις καταστατικές τους πράξεις. Για μεγαλύτερη ανάλυση, βλ. Κ. Magliveras - G. Naldi, «The African Union – A New Dawn for Africa?», *International and Comparative Law Quarterly*, τόμ. 51, τχ. 2, 2002, σ. 415-425, κυρίως σ. 417-418.

βολής κυρώσεων, εφόσον οι κυβερνήσεις που ανέρχονται στην εξουσία με αντισυνταγματικά μέσα, θα στερούνται του δικαιώματος συμμετοχής στις δραστηριότητες της Ένωσης.<sup>32</sup>

Ένα άλλο σημείο στο οποίο καινοτομεί η ιδρυτική συνθήκη της Αφρικανικής Ένωσης αφορά τη δυνατότητά της να επεμβαίνει σε ένα κράτος μέλος, κατόπιν σχετικής αποφάσεως της Συνέλευσης, σε περίπτωση τέλεσης εγκλημάτων πολέμου, γενοκτονίας ή εγκλημάτων κατά της ανθρωπότητας. Η δυνατότητα αυτή προβλέφθηκε μετά από τη διαπίστωση ότι η απαρέγκλιτη εφαρμογή της αρχής της μη ανάμειξης στις εσωτερικές υποθέσεις των κρατών-μελών κατά τη διάρκεια λειτουργίας του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, εμπόδιζε τον οργανισμό αυτό –ελλείπει νομικών ερεισμάτων– να επέμβει στις δεκάδες περιπτώσεων εμφυλίων πολέμων και οξύτατων πολιτικών εντάσεων που τάραξαν τις προηγούμενες δεκαετίες την αφρικανική ήπειρο. Ωστόσο, ο τρόπος εφαρμογής δεν διευκρινίζεται στην καταστατική συνθήκη. Δεν είναι, λόγου χάρι, σαφές εάν η επέμβαση της Ένωσης σε εστίες κρίσεων προϋποθέτει την προηγούμενη ρητή εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, που αποτελεί το κατ' εξοχήν διεθνές όργανο για τη λήψη μιας τέτοιας απόφασης.<sup>33</sup> Πάντως, η αναγνώριση της αρμοδιότητας επέμβασης της Ένωσης σε εστίες κρίσεων έχει ιδιαίτερη σημασία για την αφρικανική ήπειρο και επιβεβαιώνει την παρατήρηση που διατύπωσε ο πρώην Γενικός Γραμματέας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών Boutros Boutros-Ghali στον *Οδηγό για την Ειρήνη*, σύμφωνα με την οποία «η εποχή της πλήρους και αποκλειστικής κυριαρχίας» έχει πλέον περάσει.<sup>34</sup>

Επιπροσθέτως, τα κράτη-μέλη μπορούν να ζητήσουν την παρέμβαση της Ένωσης, προκειμένου να αποκατασταθεί η ειρήνη και η ασφάλεια σε περίπτωση εσωτερικής αναταραχής. Το παράδοξο εί-

32. Η κύρωση αυτή εφαρμόστηκε στην περίπτωση της Μαδαγασκάρης, βλ. σημ. 22.

33. Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η διαδικασία αυτή δεν τηρήθηκε πάντοτε. Π.χ. το 1990, η Οικονομική Κοινότητα Δυτικής Αφρικής επενέβη με στρατιωτικά μέσα στη Λιβερία, χωρίς να έχει ρητώς εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο Ασφαλείας ενέκρινε εκ των υστέρων τις ενέργειες της Οικονομικής Κοινότητας Δυτικής Αφρικής. Για περαιτέρω ανάλυση, βλ. K. Njunga - M. Mulikita, «The United Nations Security Council and the Organisation of Africa Unity. Conflict or Collaboration?», *African Security Review*, τόμ. 11, τχ. 1, 2002, <<http://www.iss.co.za/PUBS/ASR/11No1/Mulikita.html>>.

34. *Agenda for Peace*, UN Doc S/24111 (17 June 1992).

ναι, ωστόσο, ότι αρκετές ακόμη αφρικανικές κυβερνήσεις χαίρουν αμφίβολης δημοκρατικής νομιμοποίησης και συνεπώς, σε περίπτωση εσωτερικής σύγκρουσης με δυνάμεις υποστηριζόμενες από τη λαϊκή βάση, η επίκληση από πλευράς των έκνομων κυβερνήσεων της ανάμειξης της Αφρικανικής Ένωσης ως αρωγού στη προσπάθεια επαναφοράς της χώρας στην ειρήνη και την ασφάλεια, φαίνεται μάλλον απίθανη.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο σεβασμός ορισμένων από τις παραπάνω καταστατικές αρχές, δημιουργεί εύλογα ερωτήματα. Σε μία ήπειρο όπου το εθιμικό δίκαιο και η καθημερινή πρακτική οδηγούν σε κατάφωρη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων,<sup>35</sup> σε μια ήπειρο που το δικαίωμα στη ζωή τίθεται καθημερινά υπό αμφισβήτηση – η θανατική ποινή ισχύει σε πολλά αφρικανικά κράτη<sup>36</sup> –, οι καταστατικές αρχές της Αφρικανικής Ένωσης ομοιάζουν με θεωρητικές μόνο κατασκευές. Το γεγονός ότι, στην πλειονότητά τους, τα κράτη-μέλη της Αφρικανικής Ένωσης εκπροσωπούνται από κυβερνήσεις των οποίων η αφοσίωση στα δημοκρατικά ιδεώδη και στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν είναι δεδομένη και δεν υπάρχει έμπειρη δημοκρατική πολιτική κουλτούρα, συνηγορούν στην παραπάνω διαπίστωση. Δημιουργείται, λοιπόν, εύλογη ανησυχία για τη πραγμάτωση των στόχων με γνώμονα το σύνολο των αρχών, όπως αυτές οριοθετούν τη λειτουργία της Ένωσης.

## **β. Η θεσμική διάρθρωση της Ένωσης**

Η συνθήκη για την Αφρικανική Ένωση προβλέπει τη δημιουργία δέκα βασικών οργάνων (Συνέλευση, Εκτελεστικό Συμβούλιο, Συμβούλιο Ειρήνης και Ασφάλειας, Παναφρικανικό Κοινοβούλιο, Δικαστήριο, Επιτροπή, Οικονομικό, Κοινωνικό και Πολιτιστικό Συμβούλιο, Αφρικανική Κεντρική Τράπεζα, Αφρικανικό Νομισμα-

35. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της νιγηριανής Amina Lawai που έχει καταδικαστεί σε λιθοβολισμό επειδή απέκτησε τέκνο εκτός γάμου. Παρά τις έντονες πιέσεις διαφόρων κυβερνήσεων και την κινητοποίηση σημαντικού αριθμού μη κυβερνητικών οργανώσεων, η ποινή θα εκτελεστεί εντός του 2004. Βλ. ενδεικτικά <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=24275>>. Επίσης, σε πολλές χώρες εφαρμόζεται ακόμη στην πλειονότητα των κοριτσιών η πρακτική της κλειτοριδεκτομής, π.χ. στην Αιθιοπία ασκείται τόσο σε μουσουλμάνες όσο και σε χριστιανές.

36. *Report by the UN Secretary General on the Question of the Death Penalty*, UN Doc. E/CN.4/1999/52.

τικό Ταμείο και Αφρικανική Τράπεζα Επενδύσεων), εκ των οποίων, μόνον ένα –η Συνέλευση– προϋπήρχε στον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας. Όλα τα υπόλοιπα όργανα είτε είναι νέα είτε αποτελούν παραλλαγές των προγενέστερων. Μία Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και διάφορες ειδικές τεχνικές επιτροπές θα επικουρούν το Εκτελεστικό Συμβούλιο. Επίσης η Ένωση δύναται, εφόσον το αποφασίσει η Συνέλευση, να ιδρύσει και άλλα όργανα, αν τούτο κριθεί αναγκαίο.

Το ανώτατο όργανο της Ένωσης είναι η Συνέλευση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, η οποία αποτελείται από όλα τα κράτη-μέλη. Η Συνέλευση καθορίζει τις κοινές πολιτικές της Ένωσης, αποφασίζει για την εισδοχή νέων μελών, επιβλέπει την εφαρμογή των αποφάσεων της Ένωσης από τα κράτη-μέλη, δίνει οδηγίες στο Εκτελεστικό Συμβούλιο σχετικά με τη διαχείριση συγκρούσεων και άλλων επειγουσών καταστάσεων και με την αποκατάσταση της ειρήνης, υιοθετεί τον προϋπολογισμό, διορίζει τους δικαστές του Δικαστηρίου και τον Πρόεδρο της Επιτροπής.

Τη Συνέλευση θα επικουρεί η Επιτροπή της Ένωσης που είναι, κατ' ουσία, η Γραμματεία της Ένωσης. Θα αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αναπληρωτή Πρόεδρο και τους Επιτρόπους. Η δομή, οι αρμοδιότητες και ο εσωτερικός κανονισμός της θα καθοριστούν στο μέλλον από τη Συνέλευση. Έως ότου η Συνέλευση αποφασίσει σχετικά, χρέη γραμματείας *ad interim* ασκεί η Γραμματεία του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας.

Η λειτουργικότητα της Επιτροπής θα εξαρτηθεί από την επαρκή στελέχυσή της, την οικονομική της ενίσχυση και τον τρόπο επιλογής των Επιτρόπων (θα είναι ανεξάρτητα πρόσωπα που θα επιλέγονται βάσει των γενικών τους προσόντων;), ενώ οι αρμοδιότητες που θα της απονεμηθούν θα καθορίσουν τη σημασία του ρόλου της. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής που θα είναι και Πρόεδρος της Ένωσης, αλλά και οι Επίτροποι, θα πρέπει να ενισχυθούν με πολιτικές αρμοδιότητες, έτσι ώστε να μην εγκλωβιστούν να γρανάζια της διοικητικής γραφειοκρατίας. Εάν, λ.χ., η Επιτροπή καταστεί αρμόδια για την εφαρμογή των αποφάσεων της Ένωσης, τούτο θα ενισχύσει τον θεσμικό της ρόλο. Ανάλογη σημασία έχουν οι αρμοδιότητες που θα έχει ο Πρόεδρος της Επιτροπής, ιδιαιτέρως εάν του αναγνωριστεί η αρμοδιότητα της εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης.

Το Εκτελεστικό Συμβούλιο, που αντικαθιστά το Συμβούλιο των Υπουργών του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, αποτελείται

από τους Υπουργούς Εξωτερικών ή άλλους Υπουργούς που θα ορίσουν τα κράτη-μέλη. Αποστολή του Συμβουλίου είναι να συντονίζει και να λαμβάνει αποφάσεις σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής κοινού ενδιαφέροντος, όπως το εξωτερικό εμπόριο, η ενέργεια, η γεωργία, οι υδάτινες πηγές, η προστασία του περιβάλλοντος, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες, η παιδεία, ο πολιτισμός, η υγεία και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, η έρευνα και η τεχνολογία, η μετανάστευση, η κοινωνική ασφάλεια. Τα παραπάνω πεδία πολιτικής είναι κυρίως τεχνικής φύσεως, ενώ από το έργο του Συμβουλίου αποκλείονται βασικοί στόχοι της Ένωσης, όπως η προώθηση της ειρήνης και της ασφάλειας, η οποία θα αποτελεί μοναδικό αντικείμενο ενασχόλησης ενός άλλου οργάνου, του Συμβουλίου Ειρήνης και Ασφάλειας. Πάντως, σε αντίθεση με τα άλλα όργανα, το Εκτελεστικό Συμβούλιο φαίνεται να απολαμβάνει σχετικής ανεξαρτησίας από τη Συνέλευση: π.χ. έχει το δικαίωμα να καθορίσει τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του, χωρίς μεσολάβηση της τελευταίας.

Το Εκτελεστικό Συμβούλιο επιβληθεί από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, η οποία έχει την ευθύνη της προετοιμασίας των εργασιών του Συμβουλίου.

Το Οικονομικό, Κοινωνικό και Πολιτιστικό Συμβούλιο, στο οποίο θα εκπροσωπούνται κοινωνικοί και επαγγελματικοί φορείς, θα έχει συμβουλευτικό ρόλο. Τα καθήκοντά του και η οργάνωσή του δεν ορίζονται από την ιδρυτική συνθήκη, αλλά προβλέπεται απλώς ότι θα καθοριστούν στο μέλλον από τη Συνέλευση.

Το όργανο που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι το Παναφρικανικό Κοινοβούλιο, το οποίο σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις, θα εξασφαλίσει τη συμμετοχή των αφρικανικών λαών στη διαδικασία οικονομικής ενοποίησης και ανάπτυξης. Η ακριβής σύνθεση, οι εξουσίες και ο τρόπος οργάνωσής του δεν ορίζονται από την ιδρυτική συνθήκη, αλλά από χωριστό πρωτόκολλο, το οποίο υιοθετήθηκε το 2001.<sup>37</sup> Σύμφωνα με το πρωτόκολλο αυτό, το Παναφρικανικό Κοινοβούλιο θα εξελιχθεί σε έναν θεσμό με πλήρη νομοθετική αρμοδιότητα, του οποίου τα μέλη –πέντε βουλευτές για κάθε κράτος-μέλος– θα εκλέγονται με άμεση καθολική

37. Το κείμενο του πρωτοκόλλου ανευρίσκεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση: <<http://www.dfa.gov.za/for-relations/multilateral/treaties/pap.htm>>. Το πρωτόκολλο βρίσκεται στο στάδιο της επικύρωσης από τα κράτη-μέλη. Θα τεθεί σε ισχύ μόλις επικυρωθεί από την πλειοψηφία των κρατών-μελών της Ένωσης.



ψηφοφορία. Ωστόσο, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, θα έχει μόνον συμβουλευτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ τα μέλη του θα ορίζονται από τα εθνικά κοινοβούλια ή άλλα διαβουλευτικά όργανα των κρατών-μελών. Μετά την πάροδο πέντε ετών, η Συνέλευση θα καθορίσει, με νέο πρωτόκολλο, τις νομοθετικές εξουσίες του Κοινοβουλίου. Το πρωτόκολλο αυτό θα πρέπει επίσης να διευκρινίσει ποια θα είναι η σχέση του Παναφρικανικού Κοινοβουλίου με το Εκτελεστικό Συμβούλιο στη νομοθετική διαδικασία, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο θα συμμετέχει στην έκδοση των σχετικών πράξεων, εφόσον τα ζητήματα αυτά δεν ρυθμίζονται από την ιδρυτική συνθήκη.

Σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο Ειρήνης και Ασφάλειας, το Δικαστήριο και τους τρεις χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς (Αφρικανική Κεντρική Τράπεζα, Αφρικανικό Νομισματικό Ταμείο, Αφρικανική Τράπεζα Επενδύσεων), η συνθήκη της Αφρικανικής Ένωσης προβλέπει απλώς την σύστασή τους. Η σύνθεση, οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες των εν λόγω οργάνων θα καθοριστούν στο μέλλον.<sup>38</sup>

Θα πρέπει, πάντως, να υπογραμμιστεί ότι ο μεγάλος αριθμός των οργάνων δημιουργεί πολλά ερωτήματα σχετικά με τη λειτουργικότητα του νέου μορφώματος. Η λειτουργία όλων αυτών των οργάνων απαιτεί αυξημένες δαπάνες, πράγμα το οποίο μπορεί να οδηγήσει την Ένωση σε οικονομικό αδιέξοδο. Από την άλλη πλευρά, η απλή πρόβλεψη για την ίδρυση ορισμένων οργάνων, η σύνθεση και οι αρμοδιότητες των οποίων θα καθοριστούν στο μέλλον, θέτει σε δίλημμα την επιτυχία του εγχειρήματος. Η χρονική απροσδιοριστία δημιουργεί εύλογη ανησυχία για την τελική τους εξέλιξη.

Από τη θεσμική ανάλυση που προηγήθηκε είναι, επίσης, εμφανές ότι η δομή της Αφρικανικής Ένωσης ομοιάζει σε πολλά σημεία με εκείνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>39</sup> Η Συνέλευση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων είναι το όργανο που αντιστοιχεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Εκτελεστικό Συμβούλιο στο Συμβούλιο Υ-

38. Τον Ιούλιο του 2003, στη δεύτερη σύνοδό της, η Συνέλευση υιοθέτησε το Πρωτόκολλο για τη σύσταση του Δικαστηρίου της Αφρικανικής Ένωσης. Το κείμενο του Πρωτοκόλλου ανευρίσκεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση: <<http://www.africa-union.org>>.

39. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, υπό τη σημερινή της μορφή, έχει μόνον ένα δικό της όργανο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ τα υπόλοιπα όργανα «τα δανείζεται» από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

πουργών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, με πανομοιότυπη σύνθεση και ρόλο, εμφανίζεται και στους δύο θεσμούς. Αντιστοιχία υπάρχει και σε άλλα όργανα της *Αφρικανικής Ένωσης* όπως το Οικονομικό, Κοινωνικό και Πολιτιστικό Συμβούλιο που ομοιάζει με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, το Δικαστήριο με το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή το Παναφρικανικό Κοινοβούλιο που οι συντάκτες της ιδρυτικής συνθήκης της Αφρικανικής Ένωσης ευελπιστούσαν να του προσδώσουν ρόλο ανάλογο με εκείνον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Δεν λείπουν, βέβαια, και διαφοροποιήσεις, όπως εκείνη μεταξύ της Επιτροπής της Αφρικανικής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η αποστολή των δύο αυτών οργάνων διαφέρει σημαντικά, καθώς φαίνεται ότι η Επιτροπή της Αφρικανικής Ένωσης θα έχει ένα διοικητικό-γραμματειακό ρόλο, εν αντιθέσει με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία αποτελεί κινητήρια δύναμη και αφετηρία της νομοθετικής δράσης του ευρωπαϊκού μορφώματος.

Οποιαδήποτε σύγκριση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του νέου αφρικανικού θεσμού είναι παρακινδυνευμένη, εφόσον δεν υπάρχουν ακόμη δείγματα λειτουργίας των οργάνων της Αφρικανικής Ένωσης. Ωστόσο, η πραγμάτωση μιας ευρωκεντρικής ιδέας στο αφρικανικό περιβάλλον, χωρίς να ληφθούν υπόψη οι πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της αφρικανικής ηπείρου, εμφανίζει *de facto* αντικειμενικές δυσκολίες βιωσιμότητας του νέου μορφώματος. Η θεσμική του διάρθρωση μπορεί να ομοιάζει –κατ' όνομα προς το παρόν– με τον δομικό ιστό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά αυτό δεν εξασφαλίζει κατ' ανάγκη και την επιτυχία του εγχειρήματος. Το κατά πόσον θα προχωρήσει η επιδιωκόμενη ενοποιητική διαδικασία θα εξαρτηθεί από διάφορους παράγοντες (πολιτικούς, κοινωνικοοικονομικούς, πολιτισμικούς...) και, βεβαίως, από τη βούληση των μελών να προσδώσουν πραγματικές εξουσίες στο νέο θεσμό.

### γ. Το σύστημα επιβολής κυρώσεων

Σημαντική διαφοροποίηση της ιδρυτικής συνθήκης της Αφρικανικής Ένωσης σε σχέση με τον καταστατικό χάρτη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας παρατηρείται σε ό,τι αφορά το ζήτημα της επιβολής κυρώσεων στα κράτη-μέλη που δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους. Τούτο μπορεί να συμβεί σε τρεις περιπτώσεις.

Πρώτον, εάν το κράτος μέλος καθυστερεί την καταβολή της ει-

σφοδράς του στην οργάνωση, τότε η Συνέλευση θα ορίσει τις κατάλληλες κυρώσεις που θα του επιβληθούν, οι οποίες δύνανται να αφορούν: τη στέρηση του δικαιώματος λόγου στις συνόδους, του δικαιώματος ψήφου, της κατάθεσης υποψηφιοτήτων για θέσεις εργασίας στην Ένωση, τη στέρηση πλεονεκτημάτων που απορρέουν από δραστηριότητες της Ένωσης.

Δεύτερον, εάν ένα κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται με τις αποφάσεις και τις πολιτικές της Ένωσης, τότε είναι δυνατό να του επιβληθούν άλλες κυρώσεις, όπως η διακοπή μεταφορικών και επικοινωνιακών δεσμών με άλλα κράτη-μέλη, καθώς και άλλα μέτρα πολιτικής και οικονομικής φύσεως που θα αποφασίσει η Συνέλευση.

Τρίτον, οι κυβερνήσεις που ανέρχονται στην εξουσία με αντισυνταγματικά μέσα δεν θα μπορούν να συμμετάσχουν στις δραστηριότητες της Ένωσης.

Η εφαρμογή των παραπάνω καταστατικών προβλέψεων παρουσιάζει αρκετά ερμηνευτικά προβλήματα:<sup>40</sup> σε ό,τι αφορά, για παράδειγμα, την καθυστέρηση της εισφοράς στον οργανισμό, δεν προσδιορίζεται ο χρόνος καθυστέρησης που θα ενεργοποιήσει την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης, ενώ οι συντάκτες της δεν φαίνεται να έλαβαν υπόψη τα σοβαρά οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αφρικανικές χώρες.

Όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τις αποφάσεις και τις πολιτικές της Ένωσης, δεν διευκρινίζεται ποιο όργανο είναι εκείνο που θα κρίνει την εν λόγω συμμόρφωση. Η αναγνώριση της αρμοδιότητας αυτής σε ένα πολιτικό όργανο όπως η Συνέλευση, θέτει σοβαρά ερωτήματα ως προς τα κριτήρια με βάση τα οποία θα ληφθεί η σχετική απόφαση.

Τέλος, σε ό,τι αφορά την τρίτη περίπτωση επιβολής κυρώσεων, πρόκειται κατ' ουσία για αναστολή των δικαιωμάτων της κυβέρνησης κράτους-μέλους που έχει αναλάβει την εξουσία με αντισυνταγματικά μέσα. Η ενεργοποίησή της γεννά μια σειρά από εύλογους προβληματισμούς που αφορούν, μεταξύ άλλων, το όργανο –πολιτικό ή δικαιοδοτικό;– το οποίο θα κληθεί να αποφασίσει σχετικά και τα κριτήρια διαχωρισμού των νόμιμων και μη νόμιμων κυβερνήσεων, έτσι ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε επιλεκτική εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης.

40. Για μία κριτική προσέγγιση των εν λόγω διατάξεων, βλ. K. Magliveras - G. Naldi, *ό.π.*, σημ. 31, σ. 423-424.

Πάντως, όποιες και αν είναι οι καταστατικές αδυναμίες του συστήματος επιβολής κυρώσεων, το εν λόγω σύστημα στοχεύει στο να εμψυχήσει στα κράτη-μέλη την αντίληψη ότι η εκπλήρωση των συμβατικών τους υποχρεώσεων θα συμβάλλει στην ομαλή λειτουργία της Ένωσης και, κατά συνέπεια, στην επίτευξη των στόχων της. Επιπλέον, η αναστολή δικαιωμάτων των έκνομων κυβερνήσεων, υπογραμμίζει την ανάγκη διαφύλαξης των δημοκρατικών ιδεωδών ως προϋπόθεση ανάπτυξης και ευημερίας της αφρικανικής ηπείρου.

#### 4. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Η Αφρική αντιμετωπίζει σήμερα πιο επιτακτικά από ποτέ το στοιχείο του εκδημοκρατισμού των θεσμών της, της μετάλλαξης των πολιτικών δομών, καθώς και της οικονομικής αναδιάρθρωσης και αναδόμησης. Στην αυγή της νέας χιλιετίας, η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων συνιστά μια μεγάλη ευκαιρία, προκειμένου να περιέλθει η χειραφέτηση της αφρικανικής ηπείρου στους ίδιους τους Αφρικανούς. Έχοντας ως βασικό ιδεολογικό σύνθημα την πρόταση «αφρικανικές λύσεις για τα αφρικανικά προβλήματα», το ερώτημα που γεννάται είναι κατά πόσον η Αφρικανική Ένωση θα κατορθώσει να το ενσαρκώσει με τρόπο ορθολογικό και μέσα από τη σύνθεση των ιδιαιτεροτήτων της αφρικανικής ηπείρου, οι οποίες για πολλές δεκαετίες αγνοήθηκαν.

Στην παρούσα φάση, οποιαδήποτε κριτική –καταδικαστική ή αισιόδοξη– για το μέλλον του νεοϊδρυθέντος περιφερειακού θεσμού θα ήταν πρόωγη και παρακινδυνευμένη. Είναι, ωστόσο, δυνατόν να διατυπωθούν ορισμένες παρατηρήσεις, ιδιαίτερα σε σχέση με το περιβάλλον στο οποίο πρόκειται να λειτουργήσει.

Θα πρέπει, καταρχάς, να σημειωθεί η δημιουργία της Αφρικανικής Ένωσης, που εκπροσωπεί 850 εκατομμύρια κατοίκους, ελάχιστα απασχόλησε τη διεθνή κοινότητα, με αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί πολιτικά. Το όλο εγχείρημα αντιμετωπίστηκε μέχρι σήμερα με επιφυλακτικότητα, οφειλόμενη εν πολλοίς στον πρωταγωνιστικό ρόλο του συνταγματάρχη Qadhafi στην ίδρυση του νέου μορφώματος,<sup>41</sup> οι σχέσεις του οποίου με τις δυτικές χώρες θεωρούνται τυ-

41. Ο Qadhafi διαβλέποντας ότι το πολιτικό κίνημα του παναραβισμού, το οποίο επιδίωκε τη συνένωση αραβόφωνων ισλαμικών χωρών σε μια κοινότητα συμφερόντων, εξασθενούσε, στράφηκε προς την ιδέα του παναφρικανισμού και

πικές. Ο λίβνος συνταγματάρχης είχε κατηγορηθεί στο παρελθόν ως χρηματοδότης τρομοκρατικών οργανώσεων, γεγονός που δημιουργεί μια εύλογη ανησυχία για τη σταδιακή ανάδειξή του σε ηγετική φυσιογνωμία του παναφρικανικού οράματος. Στην πραγματικότητα, όμως, η δυσπιστία έναντι του αφρικανικού πειράματος πηγάζει από το γεγονός ότι η Αφρική μαστίζεται ακόμη από πολλά και σοβαρά προβλήματα, υπό συνθήκες που δείχνουν, φαινομενικά τουλάχιστον, μη αναστρέψιμες. Η φτώχεια, με όλα τα συνεπακόλουθά της, η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού, οι λοιμώδεις ιοί, οι δεκάδες των εμφυλίων και διασυνοριακών συγκρούσεων, η διαφθορά πολλών καθεστώτων, το υπέρογκο εξωτερικό χρέος, η οικονομική εκμετάλλευσή της και η περιθωριοποίηση της γηγενούς οικονομικής δραστηριότητας, δίνουν μια πρώτη, μόνον, εικόνα της κρατούσας κατάστασης.

Από την άλλη πλευρά, το κύμα εκδημοκρατισμού που εκδηλώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, επηρέασε αρκετές αφρικανικές χώρες.<sup>42</sup> Η διενέργεια πολυκομματικών εκλογών ανέδειξε κυβερνήσεις που χαίρουν δημοκρατικής νομιμοποίησης και οδήγησε σε μεγαλύτερη ελευθερία έκφρασης από ό,τι στο πλαίσιο μονοκομματικών καθεστώτων.<sup>43</sup> Παρά ταύτα, η δημοκρατική μετάβαση δεν μείωσε τον αριθμό ούτε την ένταση των συγκρούσεων, γεγονός το οποίο αποδίδεται από ορισμένους στο ότι το όλο εγχείρημα δεν υπαγορεύτηκε από εσωτερικές πιέσεις, αλλά από εξωτερικές δυνάμεις ως προϋπόθεση για την άντληση χρηματοδοτικής βοήθειας.<sup>44</sup> Η διενέργεια πολυκομματικών εκλογών δεν επαρκεί άλλωστε από μόνη της για την αποκρυστάλλωση δημοκρατικού πολιτεύματος, αν δεν συνοδεύεται από άλλες εγγυήσεις, όπως π.χ. ο σεβασμός προς το κράτος δικαίου. Περαιτέρω πεδίο προβληματισμού συνιστά επίσης η οργάνωση των αφρικανικών πολιτικών συστημάτων

πρόττεινε τη δημιουργία των «Ηνωμένων Πολιτειών της Αφρικής». Για εκτενή ανάλυση του ρόλου του λίβνου ηγέτη, βλ. Y. Ronen, «Libya's Diplomatic Success in Africa: The Reemergence of Qadhafi on the International Stage», *Diplomacy & Statecraft*, τόμ. 12, τχ. 4, 2002, σ. 60-74, και A. Huliaras, «Qadhafi's Comeback: Libya and sub-saharan Africa in the 1990s», *African Affairs*, τόμ. 100, 2001, σ. 5-25.

42. Π.χ. Νότια Αφρική, Μπενίν, Μάλι, Σενεγάλη, Κέννα, Γουϊνέα Μπισσάου, Πράσινο Ακρωτήριο, Κονγκό-Μπραζαβίλ.

43. Για εκτενή συζήτηση, βλ. P. Chabal, «A Few Considerations on Democracy in Africa», *International Affairs*, τόμ. 74, τχ. 2, 1998, σ. 289-303.

44. Βλ. P. Chabal, «The Quest for Good Government and Development in Africa: is NEPAD the Answer?», ό.π., σημ. 26.



βάσει δυτικών προτύπων δημοκρατικής διακυβέρνησης, χωρίς να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι πολιτισμικές ιδιαιτερότητες των αφρικανικών κοινωνιών.

Παρά το γεγονός ότι τα δεδομένα είναι αποθαρρυντικά, στους κόλπους της Αφρικανικής Ένωσης πνέει αέρας αισιοδοξίας. Η επιτυχία του εγχειρήματος εξαρτάται πάντως από τον βαθμό συνοχής που μπορεί να επιτύχει ο νεοσύστατος περιφερειακός οργανισμός. Ο σημαντικότερος παράγοντας αστάθειας στην ήπειρο σήμερα είναι οι εμφύλιες και διασυνοριακές συγκρούσεις.<sup>45</sup> Σε σύνολο πενήντα τριών χωρών, δεκατέσσερις εξ αυτών βρίσκονται ακόμη σε εμπόλεμη κατάσταση.<sup>46</sup> Το σκηνικό της παρατεταμένης αστάθειας αποτελεί ένα σοβαρό εμπόδιο, η υπέρβαση του οποίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης. Γιατί πώς μπορεί κανείς να ομιλεί για διαμόρφωση κοινών πολιτικών θέσεων όταν, για παράδειγμα, μόνον ο πόλεμος που μαίνεται επί σειρά ετών στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό (Κονγκό-Κινσάσα)<sup>47</sup> εμπλέκει ξέι γειτονικές χώρες, οι οποίες κατηγορούν η μία την άλλη για επίθεση;<sup>48</sup> Πώς είναι δυνατό να τίθεται ως

45. Ενδιαφέρονσα ερμηνεία αυτού του φαινομένου, βλ. S. Adejumbi, «Citizenship, Rights and the Problem of Internal Conflicts and Civil Wars in Africa», *African Journal of Political Science*, τόμ. 6, τχ. 2, 2001, σ. 77-96.

46. Ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει το 25% των χωρών της περιοχής και το 38% των παγκόσμιων συγκρούσεων.

47. Οι εσωτερικές συγκρούσεις, εν πολλοίς οφειλόμενες στις εθνοτικές διαφορές αλλά και στην οικονομική διχοτόμηση της χώρας, κατέληξαν το 1996 σε εμφύλιο πόλεμο. Η εξέγερση των Τούτσι υποστηρίχθηκε από την εξουσία των ομοφύλων τους στη Ρουάντα και την Ουγκάντα, οδηγώντας στην κατάρρευση του καθεστώτος του στρατηγού Mobutu που, κατά τη διάρκεια της ψυχροπολεμικής περιόδου, υποστηριζόταν από τη Δύση. Την εξουσία ανέλαβε ο αρχηγός των ανταρτών Laurent-Désiré Kabila. Λίγα χρόνια αργότερα δολοφονείται και πρόεδρος της χώρας ανακηρύσσεται ο υιός του, Joseph Kabila.

48. Στις 23 Ιουνίου 1999, το Κονγκό προσέφυγε ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης κατά του Μπουρούντι, της Ρουάντας και της Ουγκάντας, καταγγέλλοντας τα κράτη αυτά για πράξεις ένοπλης επίθεσης που συνιστούν κατάφωρη παράβαση του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του Χάρτη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας. Το Κονγκό κατήγγειλε ότι τα κράτη αυτά επεχείρησαν να καταλάβουν την Κινσάσα προκειμένου να ανατρέψουν την κυβέρνηση Εθνικής Σωτηρίας και να δολοφονήσουν τον Πρόεδρο Kabila, με σκοπό να εγκαταστήσουν ένα καθεστώς Τούτσι ή ελεγχόμενο από τη φυλή των Τούτσι. Ισχυρίστηκε, επίσης, ότι τα εγκαλούμενα κράτη παραβίασαν το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο και διέπρωξαν μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για μία επισκόπηση της εξέλιξης της δικαστικής διένεξης, βλ. Χ. Δίπλα, Ε. Δούση, *Το Διε-*

στόχος η προώθηση των δημοκρατικών αρχών και ιδεωδών, όταν η πολιτειακή εκτροπή αποτελεί ακόμη σύνηθες πολιτικό φαινόμενο;<sup>49</sup> Αν η Ένωση δεν κατορθώσει να επέμβει άμεσα στις εστίες κρίσεων, αρχές όπως ο σεβασμός στο απαραβίαστο του ανθρώπινου βίου και, εν γένει, η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, θα παραμείνουν θεωρητικές μόνο διακηρύξεις.

Το ερώτημα, λοιπόν, που τέθηκε παραπάνω συνδέεται τελικά με το κατά πόσον ο νέος θεσμός θα συμβάλει στη διευθέτηση των συγκρούσεων που μαστίζουν την αφρικανική ήπειρο ή, τουλάχιστον, να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις εκείνες που θα οδηγήσουν στην ειρήνευση, εφόσον η εύρυθμη λειτουργία της Ένωσης, όπως και η οικονομική ανόρθωση της Αφρικής, προϋποθέτουν ένα περιβάλλον ειρήνης και πολιτικής σταθερότητας.

Η Αφρικανική Ένωση θα πρέπει, επίσης, να ικανοποιήσει και το αίτημα αναδιάρθρωσης των οικονομικών δομών, στο μέτρο που ο παγκοσμιοποιημένος οικονομικός ιστός το επιτάσσει. Σήμερα, το μεγαλύτερο μέρος των παραγόμενων προϊόντων αποτελείται από πρωτογενή αγροτικά προϊόντα, η εσωτερική ζήτηση των οποίων είναι μικρή και, επομένως, προσορίζονται για επεξεργασία στο εξωτερικό. Συνέπεια τούτου είναι η άμεση και συνεχής εξάρτηση από την πορεία της διεθνούς οικονομίας. Η οικονομική δραστηριότητα παραμένει, εν μέρει, αγκιστρωμένη στις δομές του παρελθόντος, έτσι το ενδοαφρικανικό εμπόριο διεξάγεται ανάμεσα στις εμπορικές ζώνες που είχαν δημιουργηθεί τη περίοδο της αποικιοκρατίας. Η δημιουργία – πλαίσιο της Αφρικανικής Ένωσης – της Αφρικανικής Οικονομικής Ένωσης με χρονικό ορίζοντα το 2025, στόχο έχει τη δημιουργία ενός ισχυρού οικονομικού μπλοκ, ικανού να διασπάσει τους μετα-αποικιακούς δεσμούς και να δημιουργήσει ένα κοινό νόμισμα που θα οδηγήσει σε ομογενοποίηση της οικονομικής δυναμικότητας, καθώς και του επιπέδου ζωής των κρατών-μελών της.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η χρήση του ευρωπαϊκού παραδείγματος ως προτύπου σχεδιασμού της Αφρικανικής Ένωσης δημιουργεί εύλογους προβληματισμούς. Ενώ η ευρωπαϊκή πρω-

---

θνές Δικαστήριο των Ηνωμένων Εθνών, τόμος Β', Σύνοψη νομολογίας 1980-2000, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 207-215.

49. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η Μαδαγασκάρη και η Ζιμπάμπουε.

τοβουλία ξεκίνησε από έξι μόνο κράτη, η Αφρικανική Ένωση, από τα πρώτα της βήματα, εκπροσωπεί πενήντα ένα κράτη, γεγονός που δυσχεραίνει την εμβάθυνση της συνεργασίας. Αν μια διευρυμένη Ευρώπη των είκοσι πέντε μελών δημιουργεί έντονο προβληματισμό για τη λειτουργικότητά της και την ανάγκη περαιτέρω εμβάθυνσης των δομών της, εύλογες είναι οι ανησυχίες που διατυπώνονται αναφορικά με το νέο πολυμελή panaφρικανικό διακυβερνητικό θεσμό. Σε μία ήπιοι χωρίς εδραιωμένη δημοκρατική παράδοση, με σαθρές πολιτικές δομές και συνεχιζόμενα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, το εγχείρημα θεωρείται τολμηρό και ιδιαίτερα φιλόδοξο, η δε κατάληξη του παραμένει αμφίβολη.

Ουσιαστική επιτυχία του εγχειρήματος θα μπορούσε να υπάρξει με την ταυτόχρονη αυτο-οργάνωση των μελών της Ένωσης, πάνω στη βάση της ειρήνης και της εσωτερικής ασφάλειας. Η οικονομική ανάπτυξη μέσω των άμεσων ξένων επενδύσεων προϋποθέτει, βεβαίως, πολιτική σταθερότητα και η Αφρικανική Ένωση έχει αυτόν ακριβώς το ρόλο: να προσδώσει στο σύστημα νέα χαρακτηριστικά που θα το κάνουν πιο αξιόπιστο, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα με την κοινωνική συνοχή, τη θεσμική αναδιάρθρωσή του. Οι φόβοι ότι η μετάβαση αυτή θα οδηγήσει στη δημιουργία μιας νέας γραφειοκρατίας, θα πρέπει να διαψευστούν άμεσα. Θα πρέπει, δηλαδή, από τα πρώτα βήματά της η Αφρικανική Ένωση να κερδίσει την εμπιστοσύνη των ίδιων των μελών της, αλλά και να πετύχει την ουσιαστική αναγνώρισή της ως κεντρικού πρωταγωνιστή, αν όχι στη διεθνή πολιτική σκηνή, τουλάχιστον στο γεωγραφικό πεδίο δράσης της.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στο σημείο αυτό στο πρόγραμμα NEPAD (New Partnership for Africa's Development),<sup>50</sup> που προτάθηκε το 2002 από τους Προέδρους της Αλγερίας Abdelaziz Bouteflika, της Νιγηρίας Olusegun Obasanjo, της Σενεγάλης Abdoulaye Wade και της Νότιας Αφρικής Thabo Mbeki, και το οποίο θα υλοποιηθεί σε συνεργασία με την Αφρικανική Ένωση.<sup>51</sup> Το πρόγραμμα αυτό

50. Για εκτενή ανάλυση, βλ. K.R. Hope, «From Crisis to Renewal: Towards a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development», *African Affairs*, τόμ. 101, 2002, σ. 387-402· R. Kanbur, «The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): an Initial Commentary», *Politikon*, τόμ. 29, τχ. 1, 2002, σ. 87-100· A. de Waal, «What's New in the "New Partnership for Africa's Development"», *International Affairs*, τόμ. 78, τχ. 3, 2002, σ. 463-475.

51. Το Πρόγραμμα έχει δική του θεσμική υποδομή. Για περαιτέρω, βλ. A. de Waal, *ό.π.*

θέτει τις προϋποθέσεις για την πολιτική και οικονομική αναγέννηση της αφρικανικής ηπείρου (καλή διακυβέρνηση, ειρήνη και ασφάλεια, διαμόρφωση οικονομικής πολιτικής, εξεύρεση λύσεων που να συνάδουν με τις αφρικανικές ιδιαιτερότητες...), ενώ στόχος του είναι η επένδυση 12 δισεκατομμυρίων δολαρίων για να ανακάμψει ο οικονομικός κύκλος των αφρικανικών οικονομιών. Πρόκειται για τη σημαντικότερη πρωτοβουλία που έχει διατυπωθεί τα τελευταία σαράντα χρόνια για την πολιτική και οικονομική ανόρθωση της ηπείρου,<sup>52</sup> υποστηρίζεται δε από μια νέα γενιά αφρικανών ηγετών που δείχνουν αποφασισμένοι να συμβάλουν στη βελτίωση της θέσης της Αφρικής στο διεθνές σύστημα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το πρόγραμμα NEPAD προκάλεσε μεγάλο διεθνές ενδιαφέρον: η ομάδα G-8 δεσμεύθηκε ήδη ότι θα στηρίξει την υλοποίησή του.

Όπως σημειώθηκε ήδη, είναι πολύ νωρίς ακόμη για να καταλήξει κανείς σε συμπεράσματα για το μέλλον της Αφρικανικής Ένωσης. Ενισχύοντας αυτή τη λογική παραθέτουμε την απάντηση του νιγηριανού Προέδρου Olusegun Obasanjo στην κριτική που ασκείται αναφορικά με την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργικότητα του νέου μορφώματος: «κάποιοι περίμεναν να τρέξουμε πριν ακόμη περπατήσουμε». Η Αφρικανική Ένωση κάνει τα πρώτα της βήματα και θα πρέπει να βρει συμπαραστάτες. Ο δρόμος είναι ακόμη μακρύς καθώς η ανόρθωση της Αφρικής χρειάζεται χρόνο. Στην προσπάθεια αυτή, η περιφερειακή συνεργασία φαίνεται να αποτελεί τη μόνη εναλλακτική λύση για την επιβίωση της ηπείρου στη νέα τάξη πραγμάτων. Ωστόσο, ανοικτό για περαιτέρω έρευνα παραμένει το ερώτημα σχετικά με το κατά πόσον θεσμοί διακρατικής συνεργασίας με έντονα υπερεθνικά στοιχεία μπορούν να ευδοκμήσουν στις αφρικανικές κοινωνίες.

52. Δεν λείπουν, ωστόσο, και οι κριτικές σύμφωνα με τις οποίες η πρωτοβουλία NEPAD δεν αποτελεί τίποτα άλλο παρά δέσμευση των πολιτικών ελίτ της Αφρικής προκειμένου να εξασφαλίσουν τη μεταφορά πόρων προς την ήπειρο, βλ. P. Chabal, «The Quest for Good Government and Development in Africa: is NEPAD the Answer?», ό.π., σημ. 26.

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΛΕΤΗ**  
(πηγές που δεν περιλαμβάνονται στις σημειώσεις)

- CILLIERS, J., «Towards the African Union», *African Security Review*, τόμ. 10, τχ. 2, 2001, σ. 23-46.
- LOXLEY, J., «Imperialism & Economic Reform in Africa: What's New About the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)?», *Review of African Political Economy*, τόμ. 95, 2003, σ. 119-128.
- MANJI, F. - O'COILL, C., «The Missionary Position: NGOs and Development in Africa», *International Affairs*, τόμ. 78, τχ. 3, 2002, σ. 567-583.
- NABUDERE, D.W., «The African Renaissance in the Age of Globalisation», *African Journal of Political Science*, τόμ. 6, τχ. 2, 2001, σ. 11-27.
- TSHIYEMBE, M., «L'Afrique face au défi de l'Etat multinational», *Le Monde Diplomatique*, Σεπτέμβριος 2000, σ. 14-15.
- YOUNG, C., «The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics», *African Affairs*, τόμ. 103, τχ. 1, 2004, σ. 23-49.
- ΧΟΥΛΙΑΡΑΣ, Α., *Η κατάρρευση του κράτους στην Αφρική*, Στοχαστής, Αθήνα 1997.