



# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## L'Unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali

n. 89-*bis* – dicembre 2013

Approfondimenti

A cura dell'ISPI (Istituto Studi Politica Internazionale)

# **L'Unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali**

di Gian Paolo Calchi Novati e Marta Montanini\*

a cura dell'ISPI  
(Istituto Studi di Politica Internazionale)

dicembre 2013

\* *Gian Paolo Calchi Novati* è Associate Senior Research Fellow per l'Osservatorio Africa dell'ISPI;  
*Marta Montanini* è ISPI Research Assistant per l'Osservatorio Africa dell'ISPI.



# INDICE

<i>Abstract</i>	Pag.	3
Introduzione	»	4
1. Dall'OUA all'UA: come cambia il mandato	»	4
2. Dispositivi e strumenti dell'Unione africana	»	5
2.1 Il <i>Peace and Security Council</i>	»	6
2.2 Il <i>Panel of the Wise</i>	»	8
2.3 Il <i>Continental Early Warning System</i>	»	9
2.4 Il <i>Military Staff Committee</i>	»	9
2.5 L' <i>African Standby Force</i>	»	10
2.6 L' <i>African Peer Review Mechanism</i>	»	10
3. L'Architettura per la Pace e la Sicurezza Africana (Apsa) alla prova dei fatti	»	11
3.1. Operatività	»	11
3.2. Finanziamento e sostenibilità	»	13
3.3. Rapporti con le organizzazioni regionali e l'Organizzazione delle Nazioni Unite	»	14
4. Rivalità e leadership	»	15
Conclusioni	»	18
Appendice		
Tabella 1: Missioni di pace e principali interventi di mediazione effettuati dall'UA	»	21
Tabella 2: Organizzazioni regionali africane e principali interventi effettuati	»	21



## *Abstract*

Questo approfondimento intende esplorare gli strumenti e le modalità a disposizione dell'**Unione africana per l'intervento e la risoluzione delle crisi regionali**, esaminando parallelamente il ruolo di alcuni paesi leader e l'importanza della loro influenza nelle scelte strategiche dell'organizzazione.

Analizzando l'interpretazione e l'esecuzione del mandato dell'Unione nella prassi, le diverse funzioni espletate dai dispositivi previsti dall'**Architettura per la pace e la sicurezza africana** (APSA), e le caratteristiche delle relazioni con gli attori internazionali e regionali, vengono messe in evidenza le criticità di un'organizzazione che fatica a coniugare autonomia, sostenibilità, coerenza e coesione.

**L'UA appare come un'organizzazione costantemente in divenire e non completamente realizzata**, le cui lacune vengono, almeno in parte, colmate da potenze regionali come Sudafrica e Nigeria che, traendo vantaggio da indecisione e immobilità, impongono il loro peso politico fino a sostituirsi agli organi collettivi, o quanto meno a precederli e se del caso influenzarli.

In questo senso, il rafforzamento della cooperazione bilaterale con l'UA da parte degli attori esterni e della stessa Italia, in termini di formazione, disponibilità di fondi e collaborazione su temi comuni, potrebbe concorrere a riequilibrare e potenziare l'UA, rendendo il consesso panafricano realmente efficace.

## Introduzione

La creazione dell'Unione africana esprime la volontà degli Stati membri di dotarsi di dispositivi più adatti ad affrontare le crisi nel mondo globale, nonché la determinazione ad aumentare coesione, capacità e operatività dell'organizzazione panafricana, al fine di consolidare un'azione in cui sia data reale precedenza a soluzioni africane dei problemi africani.

Introducendo la possibilità che organi collettivi interafricani intervengano quando l'autonomia dei singoli governi mette a rischio gli equilibri regionali e continentali ed enfatizzando la componente della promozione dei diritti umani e delle libertà democratiche, **l'UA ha rinunciato al divieto d'interferenza per un più attuale divieto d'indifferenza**. Gli interventi degli organismi dell'UA nelle recenti crisi hanno però messo in evidenza l'inadeguatezza di un'organizzazione che, in assenza di prassi definite e indebolita da vuoti normativi, fatica a chiarire e consolidare il suo mandato, e quindi anche a coordinarsi in modo efficace con le organizzazioni regionali africane e a conferire reale sostenibilità alle proprie decisioni. Data l'eccessiva lentezza nella risposta alle crisi, **la difficoltà di giungere a posizioni condivise e la scarsa autonomia economica, le potenze regionali, e in particolare il Sudafrica e la Nigeria, influenzano le decisioni dell'UA**, spesso precedendo l'intervento dell'organizzazione e di fatto sostituendosi agli organi collettivi.

**In questo senso, il rafforzamento della cooperazione multilaterale con l'UA, in termini di formazione e messa a disposizione di fondi, potrebbe essere un primo passo per migliorare le sorti di un'organizzazione in cerca di autonomia**, credibilità e direzioni realmente percorribili. D'altro canto, riferirsi all'UA come interlocutore privilegiato, salvo poi riservarsi uno spazio d'intervento unilaterale una volta constatata la debolezza dell'organizzazione nella risoluzione delle crisi africane, potrebbe essere una politica controproducente.

### 1. Dall'OUA all'UA: come cambia il mandato

**L'Organizzazione per l'Unità africana (OUA)**, fondata ad Addis Abeba nel maggio 1963, in piena decolonizzazione, **si reggeva sui principi della sovranità degli Stati membri, della loro uguaglianza e della non interferenza negli affari interni di ciascuno di essi**. I governi africani erano gelosi dell'indipendenza appena conseguita, anche se la Carta fondativa indicava comunque fra gli obiettivi dell'organizzazione la promozione dell'unità e solidarietà fra gli stati africani membri.

**L'obiettivo generale** era dare una dimensione africana a politiche che dipendevano ancora in prima istanza dai rapporti con le *ex*-potenze coloniali e dall'appartenenza a comunità o blocchi che facevano capo alle maggiori potenze in materie delicate come la difesa o la moneta. Il tema comune su cui più facilmente si trovava l'intesa era l'eliminazione delle ultime posizioni coloniali e dei bastioni del razzismo bianco (in Sudafrica vigeva ancora l'apartheid e, in generale, l'Africa australe delle grandi risorse

minerarie e teatro degli insediamenti di bianchi più ingenti era rimasta esclusa dalla decolonizzazione).

**Nel 1986 la ratifica da parte degli Stati africani della Carta dei diritti africani di Banjul, in Gambia, marca una sorta di passaggio intermedio fra la Carta dell'OUA e quella successiva dell'UA.** Il clima in cui la Carta di Banjul viene elaborata è quello della seconda decolonizzazione, col crollo del colonialismo portoghese. Se la novità di questa Carta è rappresentata dall'affermazione dei diritti dei popoli, è altrettanto vero che i diritti sovrani prevalgono sui diritti umani, che in ultima istanza sono limitati dalle leggi interne. L'accento è ancora posto sulla sicurezza nazionale e la preservazione dell'unità e dell'indipendenza degli stati.

**La svolta verso l'aggiornamento dell'OUA avviene quando alcuni leader africani, spronati da Muammar Gheddafi,** comprendono che i condizionamenti di cui si è dotata l'OUA impediscono che funzioni efficacemente. Allo stesso tempo, le pressioni internazionali per una decisa affermazione dei diritti umani si moltiplicano e diventano il cuore delle condizionalità degli aiuti internazionali e degli investimenti esteri.

**Nel 2002 a Durban, in Sudafrica, paese simbolo dell'affermazione dei diritti umani nell'Africa liberata, l'Unione africana vede la luce.** Alla Carta aderiscono 53 paesi, tutti gli stati africani meno il Marocco, che si tiene in disparte a causa della presenza fra i firmatari della Repubblica araba saharawi democratica (RASD), l'ex-Sahara Occidentale che il Marocco considera parte del suo territorio e ha in larga parte annesso.

**Con la Carta di Durban, che segna la costituzionalizzazione dei rapporti interafricani, la sovranità negativa, affermata e difesa nella Carta di Addis Abeba, viene rovesciata.** Gli stati africani, meno concentrati sulla difesa dell'ormai acquisita indipendenza, operano per la costruzione di organi neutrali e istituzioni condivise a garanzia delle libertà civili e allo scopo di aumentare il rispetto da parte degli attori esterni. Nella Carta fondativa dell'UA vengono affermate la riconsiderazione dei rovesciamenti non costituzionali di governo e la condanna del terrorismo (art.4), mentre viene sottolineata la promozione degli istituti democratici, della partecipazione popolare, della *good governance* e dello sviluppo sostenibile (art.2).

La Carta di Durban introduce la possibilità che organi collettivi interafricani intervengano quando l'autonomia dei singoli governi mette a rischio gli equilibri regionali e continentali (art.2), anche attraverso sanzioni, avvicinandosi al concetto della *responsibility to protect* delle Nazioni Unite. È istituita anche una Corte di giustizia (art.18). In sostanza avviene **un passaggio dal divieto d'interferenza al divieto d'indifferenza.**

## **2. Dispositivi e strumenti dell'Unione africana**

**La struttura dell'UA è concepita secondo un approccio olistico alla sicurezza, che mette in relazione la pace, la sicurezza e lo sviluppo.** Gli strumenti di cui si dota l'Unione africana sono contenuti nell'APSA (*African Peace and Security Architecture*), l'Architettura africana per la pace e la sicurezza.



L'APSA è prevista dall'art. 2 del protocollo PSC (protocollo relativo al Consiglio di sicurezza e pace) come un accordo di sicurezza collettiva e di allerta preventiva per facilitare il tempestivo ed efficace intervento in caso di conflitti o situazioni di crisi. In sostanza questo insieme di dispositivi risponde alla volontà dell'UA di predisporre strumenti permanenti, invece d'intervenire nelle crisi con strutture create ad hoc come avveniva per l'OUA. L'APSA è di fatto un processo istituzionale che potenzia l'UA in un senso nettamente più interventista.

**L'APSA è composta da diversi organismi la cui attivazione è condizionata all'approvazione del Consiglio per la pace e la sicurezza:** il Consiglio dei saggi (*Panel of the Wise* - PoW), che è una sorta di organo consultivo composto da esperti esterni; un sistema continentale di allerta preventiva (*Continental Early Warning System* - Cews), che opera come un centro per l'analisi e la raccolta dati; **due strutture militari:** l'*African Standby Force* (cioè una forza armata semipermanente - Asf) e il *Military Staff Committee* (un organo consultivo dedicato alle questioni prettamente militari - MSC); un fondo speciale per il finanziamento delle operazioni (*Special Fund* - Sf).

Dal 2010 esiste anche **un programma di *Rapid Deployment Capability* (RDC)** che dovrebbe garantire la possibilità di effettuare un dispiegamento militare rapido, a fronte dei 30-90 giorni normalmente impiegati dall'UA.

Nell'agosto del 2013 l'UA ha annunciato l'inizio della costituzione dell'*African Capacity for Immediate Response to Crisis* (AIRC), un dispositivo che dovrebbe poter contare su moduli operativi di 1500 unità e che, attivato nel 2013 e pronto per il 2015, dovrebbe essere il precursore dell'Asf (che di fatto, pur essendo in programma da più di un decennio, non ha ancora visto la luce).

## 2.1 Il *Peace and Security Council*

**Le decisioni critiche in materia di sicurezza spettano all'Assemblea dei capi di stato e di governo, al Consiglio esecutivo dell'UA, al PSC ed alla Commissione.** Il Protocollo relativo all'istituzione del PSC è stato approvato nel 2003 e nel 2004 lo stesso PSC ha adottato il suo regolamento.

La carica del presidente del Consiglio per la pace e la sicurezza è ricoperta a turno dai membri a rotazione per ordine alfabetico e per la durata di un mese. Il presidente della Commissione, sotto l'autorità del PSC e previa consultazione delle varie parti coinvolte in un conflitto, ha il mandato di avviare tutte le dovute iniziative e adoperarsi per la risoluzione dei conflitti. Di fatto quindi esiste una sorta di diarchia fra il presidente del PSC ed il presidente della Commissione.

Sostanzialmente tutto ruota intorno alle decisioni del PSC: **il PoW è a disposizione per la diplomazia preventiva, il CEWS fornisce le informazioni necessarie e l'ASF interviene militarmente.** Il meccanismo APSA e le organizzazioni regionali sono di fatto interdipendenti: ad esempio, il funzionamento del CEWS è legato alla capacità delle organizzazioni regionali africane di raccogliere e gestire le informazioni, come anche

il contributo degli Stati membri all'Asf in termini di uomini e mezzi passa attraverso un accordo a livello di organizzazioni regionali.

La volontà dell'UA di intervenire attivamente nelle crisi è anche deducibile dall'aumento dei poteri dell'Assemblea che, al pari dell'organo esecutivo, decide per consenso ma, se necessario, con la maggioranza dei due terzi (art.7).

Il Psc può prendere la maggior parte delle decisioni in nome dell'Assemblea. Si riunisce almeno due volte al mese ed è composto da quindici membri nominati su base regionale: quattro per l'Africa occidentale, tre per l'Africa centrale, tre per l'Africa orientale, due per l'Africa del Nord, tre per l'Africa australe. Cinque membri (uno per regione) sono eletti per un periodo di tre anni e altri dieci per un periodo di due. I membri sono immediatamente rieleggibili. Non esiste diritto di veto. Di prassi, per essere membro del Psc uno stato deve rispondere ad alcuni criteri, oltre, ovviamente, ad avere ratificato il Protocollo sul Psc: non essere sottomesso a sanzioni UA; avere partecipato e continuare a partecipare a operazioni di pace e sicurezza a livello sub-regionale e continentale; contribuire al Peace Fund; avere missioni permanenti e sufficientemente strutturate presso l'UA o l'Onu; contribuire al finanziamento dell'UA. Siccome non esistono criteri di scelta stabiliti per la nomina dei nuovi membri, le regioni applicano diverse procedure.

Questo significa, ad esempio, che alcune regioni scelgono di mantenere in consiglio in modo permanente gli stati più influenti (come accade ad esempio per la Nigeria). Il Consiglio approva per consenso e, là dove non sia possibile raggiungerlo, a maggioranza semplice o dei due terzi, questo significa che non è esente dal pericolo di diventare ostaggio dei membri diplomaticamente più abili e persuasivi. La presenza reiterata di membri influenti comporta anche che certi stati riescano a tenere le loro vicende interne fuori dal Consiglio, come è accaduto per la Nigeria, visto che né i violenti scontri fra cristiani e musulmani, né il problema della presenza dei ribelli del Mend e del gruppo terrorista Boko Haram sono stati mai affrontati in questa sede.

Il mandato del Psc comprende: la promozione della pace, della sicurezza e della stabilità in Africa, la prevenzione dei conflitti, la promozione di attività di *peacebuilding* e *postconflict resolution*, la coordinazione degli sforzi per la lotta al terrorismo, lo sviluppo di una politica comune dell'Ua, il rafforzamento delle pratiche democratiche, della *good governance*, dei diritti umani, e la protezione delle libertà fondamentali.

Di fatto il Psc dovrebbe essere garante e co-attore dell'esercizio della *responsibility to protect*, conciliandolo con il principio di non interferenza e non ingerenza che gli stati africani continuano a vedere come una delle maggiori garanzie della loro indipendenza e libertà. Il Psc dovrebbe in qualche modo fare sì che gli stati assolvano alla responsabilità di assicurare la tutela e il rafforzamento della *human security* dei loro cittadini senza alcun tipo d'intrusione o coercizione, e potenziando gli strumenti a loro disposizione per la difesa dei diritti umani. Teoricamente il Psc avrebbe mandato d'intervenire non solo dove si registrano violazioni gravi dei diritti, ma anche dove lo stato dimostra di non essere ripetutamente in grado di proteggere i suoi cittadini. Gli Stati membri dell'UA sono però ancora inclini a far prevalere la non interferenza intesa in senso classico, che

mal si adatta a una più inclusiva concezione della protezione dei civili adottata dalle Nazioni Unite. Il Psc, comunque, ha un mandato che dal peacekeeping si estende al peacekeeping e alla lotta contro l'impunità. L'enfasi sui diritti umani e la giustizia è anche rappresentata dal fatto che l'art.18 dell'UA prevede la creazione di una Corte africana di giustizia. Il Psc ha anche giocato un ruolo chiave nell'incentivo alla ratifica di vari trattati e convenzioni come l'African Union's on Aggression and Common Defence Pact, il Pelindaba Treaty che istituisce un'area denuclearizzata per tutta l'Africa e la Convenzione di Kampala sui rifugiati interni.

## 2.2 Il Panel of Wise

Il Psc può avvelersi del consiglio del Panel of Wise (PoW). Il PoW è previsto dall'art.11 del Protocollo del Psc come uno strumento di supporto all'attività del Consiglio. È composto da cinque personalità africane che si sono distinte per il loro operato per la pace, la sicurezza e lo sviluppo (nel 2010 a Kampala l'Assemblea ha allargato il Panel integrando altre cinque personalità, chiamate "Friends of the PoW"). I membri sono scelti dal presidente di Commissione previa consultazione con i governi degli Stati membri di origine delle personalità selezionate, su base regionale. I membri del PoW sono poi nominati dall'Assemblea per un periodo di tre anni e possono essere rieletti solo per una volta. Il PoW dovrebbe sostenere il Psc per tutto ciò che riguarda la prevenzione e il mantenimento della pace, la sicurezza e la stabilità sul continente africano. Sebbene sia assodato il ruolo del Panel nella prevenzione dei conflitti, non è chiaro in quale momento debba intervenire: se l'idea è che il mandato del PoW consista nel prevenire l'insorgere dei conflitti, allora il suo ruolo dovrebbe essere soprattutto di *advocacy*, se invece la prevenzione è intesa come l'evitare l'escalation dei conflitti, allora il ruolo del PoW dovrebbe essere più che altro di mediazione. Il Panel può dare il proprio parere a richiesta del Consiglio, per sua iniziativa o su richiesta del presidente di Commissione, che può ricorrere al PoW, a rappresentanti speciali o ai meccanismi regionali per la prevenzione dei conflitti. Il Panel sceglie ogni anno una tematica sulla quale concentrare l'attenzione e sensibilizzare i decisori organizzando incontri e conferenze e può anche organizzare missioni di solidarietà o consultazione.

Teoricamente il Panel è concepito come un organo indipendente dal Psc, e quindi dovrebbe avere un segretariato e strutture amministrative distinte da quelle del Consiglio. In realtà, tenuto conto della scarsità dei fondi, il Panel condivide una parte dello staff e strumenti logistici con il Psc. Nella roadmap 2011-2013 dell'UA sull'operatività dell'Apsa si auspica che il PoW aumenti la sua collaborazione e interlocuzione con le organizzazioni regionali. Nell'ultimo meeting di agosto 2013, il Panel ha concentrato la sua attenzione sugli organismi simili presenti nelle organizzazioni regionali e

sull'armonizzazione delle politiche. Siccome nella prassi la funzione di prevenzione dei conflitti da parte del Panel ha assunto particolare rilevanza, è indispensabile che esso sia in stretto contatto con il Cews.

### **2.3 Il Continental Early Warning System**

Il Cews prevede la costituzione di un sistema di allerta preventiva improntato sulla raccolta sistematica dei dati e l'analisi delle informazioni sulle crisi potenziali o in corso allo scopo di sviluppare risposte rapide e strategiche e scongiurare la degenerazione violenta delle crisi. Gli strumenti del Cews comprendono: un Centro per l'osservazione e il monitoraggio, chiamato Situation Room, per la raccolta dei dati e il loro trattamento sulla base di indicatori afferenti a un modulo di risposta rapida; delle unità di osservazione e valutazione presso le organizzazioni regionali collegate alla Situation Room. Il Centro, attraverso la Commissione, dovrebbe collaborare anche con tutti gli altri attori internazionali (Nazioni Unite, agenzie, centri di ricerca ecc.).

Le informazioni fornite dal Cews sono di primaria importanza poiché il presidente della Commissione dell'Unione africana dovrebbe utilizzarle per informare il Psc o per agire con i mezzi ritenuti più opportuni. Il personale del Cews dovrebbe quindi possedere forti competenze sia sulla metodologia dell'allerta preventiva e del trattamento dati, ma anche essere in grado d'informare efficacemente i decisori dell'UA, attivandoli sui bisogni urgenti. Il Cews dovrebbe anche poter coinvolgere attori esterni rispetto all'UA, come esperti accademici, od organizzazioni della società civile, e soprattutto dovrebbe avere una reale conoscenza dei bisogni dei civili implicati nelle crisi, pur rimanendo il più indipendente possibile. Allo stato presente l'autonomia del Cews non è realmente assicurata poiché, vista la scarsità di fondi, esso ha un margine di manovra piuttosto limitato. Moduli e database del Cews sono in fase di creazione e dovrebbero essere istituiti entro il 2013. Sempre per la stessa scadenza il Cews dovrebbe potenziare la sua unità di analisi e monitoraggio dei media africani e, in linea con la Dichiarazione di Akosombo, dovrebbe sviluppare pratiche e strategie riguardo l'anti-terrorismo, disarmo, sicurezza e frontiere, governance della sicurezza, sicurezza marittima e anti-pirateria.

### **2.4 Il Military Staff Committee**

Il Msc è un organo di consultazione che ha il mandato di assistere il Psc sulle tematiche di tipo militare e sulla sicurezza. È composto da ex ufficiali e ufficiali di carriera degli Stati membri del Psc. I componenti rispecchiano quindi la base regionale del Psc. Il Msc, ove necessario, si riunisce a livello delle cariche più alte delle forze armate. In realtà, il Msc non viene sempre consultato dal Psc, che spesso interviene autonomamente.

## 2.5 L'African Standby Force

L'Asf è concepita come una forza panafricana d'intervento composta da cinque contingenti regionali le cui componenti civili e militari dovrebbero essere pronte a intervenire e a mobilitarsi rapidamente ove necessario. Il mandato dell'Asf è quello dell'osservazione e valutazione delle missioni, supporto alle missioni di pace, intervento negli Stati membri in presenza di circostanze gravi, intervento preventivo al fine di scongiurare un'escalation violenta dei conflitti o un'estensione del conflitto ai paesi confinanti, attività di peacebuilding, incluso il disarmo e la smobilitazione delle truppe, assistenza umanitaria e soccorso in presenza di disastri naturali. L'Asf è sicuramente la struttura più discussa dell'UA. Alle organizzazioni regionali spetta la responsabilità di fornire le truppe e i mezzi necessari e l'UA ha invece la responsabilità di valutare la capacità di risposta dei singoli contingenti.

Dall'adozione del Policy Framework Document del 2004, l'accordo quadro per l'istituzione di Asf e Msc, la reale costituzione dell'Asf è stata molto difficile. Innanzitutto mancano precisi accordi sulla fornitura di truppe da parte delle organizzazioni regionali e non è stato ancora stilato un accordo quadro sulle attività di comando e controllo, sul rimborso dell'equipaggiamento dei contingenti, sulle autorità competenti per lo schieramento ecc. La lentezza con cui l'UA ha risposto militarmente alle crisi (la forza di peacekeeping dell'UA ha un tempo medio di mobilitazione di 90 giorni) ha portato alla costituzione dell'Airc, un dispositivo che dovrebbe poter contare su moduli operativi di 1500 unità, e che dovrebbe essere attivato a partire dal 2013.

L'Airc è nata dalla volontà di dotare l'UA di una forza flessibile ed efficace, con capacità militari e di polizia, le cui unità, equipaggiamento e risorse siano forniti volontariamente dagli Stati membri sulla base delle loro volontà e possibilità. Il fine ultimo è quello di avere una forza che possa intervenire rapidamente, soprattutto per quanto riguarda ciò che nell'Accordo quadro sull'istituzione delle Asf è definito come scenario 6: un intervento in situazioni di genocidio, crimini contro l'umanità, atrocità e crimini di guerra, qualora la comunità internazionale non agisca prontamente. L'Airc è una misura temporanea, pensata in seguito al fallimento della Rdc (Rapid Deployment Capacity) dell'Asf in casi come la crisi del Mali del 2012-2013. La Rdc è un battaglione scelto composto da truppe provenienti dalle cinque organizzazioni regionali africane. L'Airc, controllata a livello centrale, risulterà quindi maggiormente autonoma. Questa accresciuta libertà d'azione potrebbe però rivelarsi controproducente: l'intervento guidato dalle organizzazioni regionali è spesso sostenuto da ampio consenso, acquisendo così alta legittimità politica; se, al contrario, una missione è affidata a un contingente iper-specializzato, ma espressione della volontà del Psc e di fatto dei membri più potenti

dell'UA (quelli che fornirebbero uomini e mezzi, come ad esempio il Sudafrica), l'azione potrebbe non essere esente da critiche e dubbi riguardo agli interessi sottesi e alle potenziali influenze.

L'Airc dovrebbe essere operativa entro il 2015 e fino adesso solo Etiopia, Sudafrica e Uganda hanno espresso la loro volontà a contribuire.

## **2.6 L'African Peer Review Mechanism**

Per quanto riguarda la *good governance* e lo sviluppo, l'UA ha adottato nel 2003 l'African Peer Review Mechanism (Aprm), una sorta di estensione del Nepad (New Partnership for Africa's Development), che è uno strumento di auto-valutazione delle politiche degli stati in materie come la lotta alla povertà, la crescita economica, la lotta alla corruzione. Il suo mandato è quello d'incoraggiare conformità e coerenza fra gli stati africani rispetto ai valori della governance politica ed economica e perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico stabiliti dal Nepad. L'Aprm favorisce l'adozione di politiche, parametri e pratiche funzionali alla stabilità politica, alla crescita economica, allo sviluppo sostenibile e all'accelerazione dell'integrazione regionale attraverso la condivisione delle esperienze e il rafforzamento e la diffusione delle *best practices*, al fine di facilitarne la riproducibilità. Fino ad ora hanno aderito 29 stati su 53. Attraverso l'Aprm gli Stati africani mettono a punto un sistema di monitoraggio condiviso e svincolato dai criteri imposti dalle istituzioni internazionali, che però non hanno avallato questa procedura.

## **3. L'Architettura per la pace e la sicurezza africana (Apsa) alla prova dei fatti**

Nell'attività dell'UA sono riscontrabili numerose incongruenze riguardanti l'operatività, la sostenibilità, il coordinamento e addirittura la sua coerenza interna e nell'operare a livello internazionale. Queste debolezze sono generate dall'incapacità dell'organizzazione d'identificare il suo mandato primario: l'Unione africana è uno strumento di coordinamento, che approva interventi la cui esecuzione spetta alle organizzazioni regionali preposte, oppure intende invece agire direttamente dotandosi di tutta una serie di dispositivi in grado di rispondere autonomamente alle crisi? Altre criticità dipendono da come vengono interpretati concetti quali la prevenzione dei conflitti e la protezione della popolazione civile. Dal chiarimento di questa posizione deriva anche l'instaurarsi di una prassi coerente nei rapporti con le Nazioni Unite e le altre istituzioni multilaterali come le stesse organizzazioni regionali africane.

### **3.1. Operatività**

Nonostante il Psc abbia mandato di intervento per il mantenimento e il ripristino delle libertà democratiche e la protezione dei civili, non ha sempre ri-

sposto prontamente e coerentemente di fronte alla manipolazione della Costituzione ai fini della rielezione o alle violenze elettorali da parte di molti governi. Il presidente del Niger Mamadou Tandja (nel 2009), il presidente del Camerun Paul Biya (nel 2008) e il presidente dell'Algeria Abdelaziz Bouteflika (nel 2008) sono riusciti a portare a termine mutamenti costituzionali che garantissero la possibilità di una loro rielezione senza incorrere in alcuna sanzione. Del resto il Psc non ha mai stabilito chiaramente quali debbano essere le competenze ed eventuali sanzioni in questi casi.

Sui cambiamenti incostituzionali di governo il Psc è stato più sollecito, specialmente nei confronti di stati più piccoli e meno influenti: ha sospeso il Togo dall'UA quando Eyadema, presidente del Togo dal 1967 fino alla sua morte nel 2005, ha garantito la successione al figlio Faure Gnassingbé con un cambio costituzionale nel febbraio 2005; ha sospeso la Mauritania e la Guinea Conakry dall'UA a seguito del colpo di stato del 2008; il Madagascar, tuttora non reintegrato, per il colpo di stato del 2009; nel caso del colpo di stato in Guinea Conakry del 2008, il Psc ha dichiarato che un golpe costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza del continente e un passo indietro rispetto al consolidarsi della democrazia in Africa. Un altro sviluppo importante in questo senso è costituito dal fatto che il Psc ha più volte dichiarato che gli individui coinvolti nei colpi di stato non dovrebbero partecipare alle elezioni per ristabilire l'ordine democratico e, ove insistano nel farlo, non saranno riconosciuti dall'UA come rappresentanti istituzionali (lo si è ripetuto di recente anche a proposito del Madagascar).

Invece né il Sudan, né la Somalia, né le Comore sono incorsi in sanzioni, e neppure il Ruanda per l'ingerenza nella Repubblica democratica del Congo (Rdc). Per quest'ultimo caso il Psc propende per una soluzione diplomatica in concertazione con Congo, Ruanda e Uganda. In ogni caso anche l'intervento in Togo non è bastato a prevenire violenti scontri fra opposizione e governo e a evitare l'esplosione di violenze post-elettorali. L'intervento in caso di violenze elettorali è un altro dei campi in cui il Psc è debole, sia perché non ha ancora istituito una prassi ad hoc, sia perché la legittimità di un suo intervento in queste evenienze è molto discussa (si tratterebbe di protezione della popolazione civile o d'ingerenza a favore di una parte?).

A tutt'oggi il Psc ha effettuato le seguenti missioni: Amib, in Burundi; Amisec nelle Comore; Amisom in Somalia; Unamid in Darfur, con le Nazioni Unite, e Afisma, missione dell'Ecowas poi integrata nella missione delle Nazioni Unite Minusma, in Mali (nel 2013). Inoltre, sono in corso le consultazioni al fine d'inviare una missione UA in Repubblica Centrafricana (in estensione alla Micoptax, missione dell'Eccas, l'organizzazione regionale per l'Africa centrale).

Nella maggior parte dei casi, queste operazioni hanno avuto il merito di creare le condizioni per il dispiegamento di una missione Onu, anche se si sono

rivelate piuttosto deboli faticando a esercitare efficaci attività di peacekeeping ed essendo oggettivamente inadeguate per attività di peace-enforcing. A causa dell'accidentato processo decisionale, caratterizzato da una lentezza intrinseca alla struttura dell'Unione, dalla difficoltà di conciliare posizioni politiche anche molto lontane fra loro e da una solidale reticenza a intervenire militarmente in stati amici o su cui l'influenza è contesa, l'intervento UA è stato soppiantato dalla diplomazia internazionale in Costa d'Avorio, Somalia, Sudan, oltre che in Libia e in Mali. È andata meglio nella Repubblica Centrafricana, dove comunque è di stanza un contingente francese e dove, allo stato attuale, non sembra che l'UA sia in grado di controllare pienamente la situazione (il presidente che ha compiuto il colpo di stato è stato sconsigliato dal recarsi all'Assemblea generale dell'Onu a settembre 2013 e ha finito per dover rinunciare).

Se non si può negare che il Psc reagisca alle crisi, anche se con un certo ritardo e spesso trainato dalle organizzazioni regionali più efficienti, è altrettanto vero che quanto a prevenzione dei conflitti sia il Consiglio che la Commissione dovrebbero fare maggiore e migliore ricorso ai mezzi a loro disposizione (PoW, Cews, diplomazia preventiva, esperti, mediazione delle organizzazioni regionali ecc.). Sembra che l'UA, nonostante gli sforzi fatti in questa direzione, sia molto più disponibile a occuparsi dei sintomi conclamati delle crisi, piuttosto che risolverle alla radice.

### **3.2. Finanziamento e sostenibilità**

Allo stato attuale l'UA non è un'organizzazione in grado di autofinanziarsi, ma dipende in gran parte dalle disponibilità dei donatori internazionali (il 90% dei programmi e delle operazioni di pace sono finanziati da organizzazioni internazionali). L'Unione europea, dal 2007, ha destinato 740 milioni di euro alla cooperazione con l'UA, attraverso l'African Peace Facility. Gli Usa nel 2010 hanno stanziato 5,8 milioni di dollari, soprattutto rivolti all'assistenza all'Asf. L'Italia, con l'Italian African Peace Facility, ha destinato all'UA 40 milioni di euro a margine dell'Africa-Ue Summit del dicembre 2007, allo scopo di finanziare l'Amisom (Missione dell'Unione Africana in Somalia), sostenere le attività del PoW, applicare l'accordo di pace in Sudan e l'Au Border Program (un progetto focalizzato sul rafforzamento delle competenze riguardo la demarcazione dei confini e la cooperazione transfrontaliera), prevenire e lottare contro il terrorismo e addestrare le truppe Asf.

Tale dipendenza, sia dal punto di vista dei mezzi che della necessità di rafforzamento delle competenze dell'organico UA, limita l'autonomia e riduce la credibilità di un'organizzazione che dovrebbe essere prima di tutto in grado di autosostentarsi. All'interno dell'UA la componente economica finisce in qualche modo per determinare il peso politico degli Stati membri: ad e-



sempio sono incoraggiate a candidarsi al Psc solo quelle nazioni che sono poi in grado di contribuire militarmente alle missioni. Algeria, Egitto, Libia, Nigeria e Sudafrica sono i maggiori finanziatori e quindi anche i paesi maggiormente in grado di condizionare le sorti dell'Unione.

### **3.3. Rapporti con le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite**

Le organizzazioni regionali africane costituiscono uno dei punti di forza dell'Africa. La Cen-Sad, la Comesa, l'Eac, l'Ecows-Cedeao, la Ceeac-Eccas, l'Igad e l'Uma<sup>1</sup> sono organizzazioni per la cooperazione economica, la creazione di un mercato comune e l'armonizzazione di politiche di sviluppo a livello regionale. Nel mandato di queste organizzazioni è contemplato anche il mantenimento della pace e della sicurezza, una funzione che viene interpretata in modi diversi ed espletata a seconda dei mezzi a disposizione delle diverse organizzazioni. L'organizzazione più sollecita e più efficace da questo punto di vista è l'Ecows, il cui intervento si è rivelato determinante in diverse crisi africane. Le organizzazioni si stanno inoltre dotando di organismi speculari a quelli dell'UA, come ad esempio il Consiglio degli esperti o il Sistema di allerta preventiva. Se è vero che l'UA può contare sull'intervento e la mediazione di queste organizzazioni, è altrettanto vero che spesso la similarità dei mandati sfocia in una mancata attribuzione di responsabilità piuttosto che in una proficua cooperazione. L'adesione degli Stati membri a più organizzazioni e la sovrapposizione delle competenze fra organizzazioni regionali e UA, come il proliferare di organismi pressoché identici, creano un panorama confuso di interventi e mezzi disponibili, a competenze e capacità variabili, senza che sia stabilita una gerarchia chiara. Spesso mancano, proprio a livello formale, linee guida strategiche. Non esistono poi protocolli d'accordo con i singoli stati per quanto riguarda la fornitura di mezzi militari. Nel 2008 l'istituzione di un protocollo d'accordo per definire le relazioni tra UA e organizzazioni regionali, secondo il quale le decisioni dell'UA dovrebbero prevalere ed essere recepite dalle organizzazioni, non è bastata a regolare i rapporti e stabilire prassi condivise.

Per ottenere una coordinazione più efficace con le altre organizzazioni internazionali e regionali, l'UA ha creato dei gruppi internazionali di contatto (Icgs), che assolvono la funzione di *liaison officers*. Inoltre, il Psc ha la facoltà d'invitare attori esterni nelle discussioni in cui altre organizzazioni sono coinvolte.

---

<sup>1</sup> Cen-Sad, The Community of Sahel-Saharan States; Comesa, Common Market for Eastern and Southern Africa; Eac, East African Community; Ecows-Cedeao, Economic Community Of West African States-Communaute Economique des Etats. De l'afrique de l'Ouest; Ceeac-Eccas, Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale-Economic Community of Central African States, Igad, The Intergovernmental Authority on Development; Uma, Union du Maghreb arabe.

Anche le relazioni UA-Onu non sono adeguatamente definite. L'UA intende porsi come un attore d'intervento prioritario e primario nelle crisi africane, precedendo e aprendo la strada alle missioni Onu. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizza di prassi le missioni UA, riferendosi al cap. VII dello Statuto e quindi autorizzando, di fatto, i singoli Stati membri e non l'UA in quanto organizzazione regionale. La differenza non è cosa di poco conto poiché le missioni sotto il cap. VII sono da considerarsi di peaceenforcement, anche se, nella pratica, l'UA ha svolto soprattutto operazioni di peacekeeping (previste invece dal cap. VIII). Inoltre, esiste la questione irrisolta di un eventuale intervento dell'UA non autorizzato dalle Nazioni Unite. Se l'Onu non dovesse intervenire in tempo (come è nel caso del Ruanda o della Sierra Leone), l'UA potrebbe agire unilateralmente, rispondendo al suo mandato di protezione della popolazione civile? In altre parole, un intervento dell'UA non autorizzato, e quindi illegale da un punto di vista formale, sarebbe comunque considerato legittimo?

L'UA, inoltre, propende per uno schema di risoluzione inclusiva dei conflitti (in cui trovano posto tutti i contendenti, compresi i vari gruppi ribelli, di opposizione ecc.) che risulta politicamente "scomoda", poiché a livello internazionale rischia di essere interpretata come un riconoscimento di soggetti colpevoli di violazioni dei diritti umani e di una loro relativa impunità. Ulteriori attriti con la comunità internazionale sono causati dalla posizione controversa di certi leader africani nei confronti della Corte penale internazionale (anche recentemente Hailemariam Desalegn, capo del governo etiopico e presidente di turno dell'Assemblea dell'UA, ha accusato la Cpi di razzismo, denunciando un accanimento della Corte contro i crimini commessi da africani).

#### **4. Rivalità e leadership**

All'interno dell'Unione africana la Nigeria e il Sudafrica si contendono la leadership fin dalla nascita dell'organizzazione nel 2002. Il Sudafrica ha voluto fortemente una nuova formazione che oltrepassasse le prerogative dell'OUA, così come anche la Nigeria di Obasanjo, appena uscita da una lunga parentesi di governo militare, aveva avvertito la necessità di regolare le questioni africane in Africa e di estendere gli ambiti della partnership allo sviluppo economico, alla lotta alla povertà e alla resilienza ai cambiamenti climatici attraverso il Nepad (New Partnership for Africa's Development), meccanismo di revisione Peer to Peer voluto anche dai presidenti di Algeria, Egitto, Senegal e Sudafrica, e adottato dall'OUA nel 2001.

Alla nascita dell'UA il Sudafrica poteva contare sull'egemonia conquistata per aver vinto l'apartheid e aver incarnato la rinascita africana, tanto che la conferenza

che sancì la nascita dell'Unione si svolse proprio a Durban. Pretoria, inoltre, poteva e può contare su un'imponente industria militare, ereditata dal regime bianco. A livello continentale il Sudafrica è spesso percepito come un interlocutore privilegiato dell'Occidente e come una scorciatoia fra Occidente e Africa, tanto che i suoi detrattori – malgrado lo spirito rivendicativo che in molte occasioni hanno mostrato i governi da Mandela a Zuma – lo hanno visto come una sorta di “cavallo di Troia” all'interno dell'Unione. È indubbia la capacità del Sudafrica di avere accesso ai salotti buoni dei paesi più sviluppati del mondo, pur conservando un suo profilo indipendente: è l'unico paese africano a fare parte del G20 e aderisce al gruppo dei Brics, candidandosi inoltre a rappresentare il continente qualora il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite istituisse un seggio permanente per l'Africa.

Il Sudafrica è anche il paese leader della Southern Africa Development Community (Sadc), che paradossalmente era nata per isolare il Sudafrica ai tempi del regime bianco e disconnettere dalla dipendenza nei suoi confronti gli stati della “linea del fronte” e che dopo il 1994 è stata riformata nel suo opposto. I successi collezionati dal Sudafrica sono anche causa delle gelosie e delle critiche che gli vengono rivolte: la supremazia nelle relazioni commerciali con gli altri paesi africani e negli investimenti oltre-frontiera, seppure mitigata dalla crisi economica interna che il paese sta attraversando, non rendono il Sudafrica credibile come interlocutore paritario. Alcune incoerenze in politica estera (nella crisi libica o nella questione di Zimbabwe), come anche il crescere delle tensioni sociali a livello interno con episodi di vera e propria “caccia” all'immigrato, hanno incrinato l'ascendente del Sudafrica dalla sua posizione di stato campione di libertà e paladino della non ingerenza. Il Sudafrica ha segnato un importante punto a suo favore riuscendo a far eleggere Nkosazana Dlamini-Zuma alla presidenza dell'UA nelle elezioni del 2012, anche se, di nuovo, questa sovraesposizione ha rinfocolato i malumori dei “piccoli” oltre che della Nigeria.

La Nigeria, al contrario, sebbene sia un candidato naturale alla posizione di leadership, sia per grandezza e crescita demografica, sia per le positive previsioni economiche, non è mai riuscita a contrastare le tensioni interne, rappresentando in qualche modo tutto ciò che gli stati africani temono per se stessi. Il petrolio, più che fonte di ricchezza, ha alimentato la guerra del Biafra (un'onta per la Nigeria a livello internazionale) e poi la guerriglia dei ribelli del Mend nel delta del Niger (che minaccia anche la regolarità dell'attività petrolifera). Le tensioni fra musulmani e cristiani sono causa perenne di conflitto e l'insorgere di formazioni islamiche terroristiche nel Nord del paese ha di fatto peggiorato il quadro. Allo stesso tempo è indubbio che la Nigeria attraverso la leadership esercitata sull'Ecowas abbia dimostrato di saper esercitare una politica estera attiva, mediando in Ciad e distaccando truppe in Liberia e Sierra Leone. A discapito della Nigeria gioca il fatto di essere un paese anglofono circondato da paesi francofoni: una posizione

che ha sempre attizzato l'ostilità francese nei suoi confronti. Dal canto suo, la Nigeria punta sulla sua "autenticità nera", contrapposta a un Sudafrica ibrido.

L'Unione Africana è attraversata dalla divisione fra il Nord Africa arabo e l'Africa a sud del Sahara e poi fra paesi francofoni, anglofoni e lusofoni, che spesso compongono veri e propri blocchi. La vicinanza linguistica e culturale, che rimanda a una storia comune e all'appartenenza alle stesse organizzazioni (Commonwealth, Organisation Internationale de la Francophonie, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa ecc.), è un elemento identificativo che pesa ancora molto e che può giocare sulle decisioni dell'UA (tanto è vero che alcuni paesi hanno approfittato di queste sfere d'influenza anche a prescindere dalla propria identità storica: per esempio il Mozambico ha aderito al Commonwealth pur essendo un paese lusofono e il Ruanda ha optato per una doppia adesione a Commonwealth e Francophonie).

Le differenze linguistico-culturali sono però state superate al momento della scelta dei candidati alla presidenza UA: in chiave anti-sudafricana, la Nigeria ha sostenuto Jean Ping, politico gabonese e presidente uscente dell'UA, nonostante fosse un candidato francofono, e altrettanto hanno fatto Kenya e Tanzania.

La candidatura di Nkosazana Dlamini-Zuma, ex moglie del presidente Zuma, ma soprattutto protagonista di spicco della politica sudafricana fin dalla presidenza Mandela, è stata un segno della volontà da parte del Sudafrica di mettere alla prova l'efficacia della sua leadership, infrangendo il patto non scritto che ha sempre visto la presidenza UA destinata a paesi di piccola o media grandezza, proprio per limitare l'influenza e il margine di manovra degli stati forti. Dlamini-Zuma è uscita vincitrice dalle elezioni accompagnata da molta diffidenza, che tuttora la costringe a prudenza e cautela e a un operato ecumenico, concentrato attorno ai temi su cui vi è più ampio consenso (come l'uguaglianza di genere o i cambiamenti climatici).

Nella struttura dell'UA, anche la presidenza di turno dell'Assemblea (che viene ricoperta su base di rotazione regionale e di alcune considerazioni politiche, per la durata di un anno, e che per il 2013 è ricoperta dall'etiopico Hailemariam Desalegn), può essere soggetta a differenti interpretazioni. Se alcuni presidenti la esercitano in modo classico, mantenendo un basso profilo e concentrandosi sul ruolo istituzionale, altri ne fanno un mezzo di influenza politica o adottano un esercizio della presidenza "forte" (come quello che permise al presidente nigeriano Obasanjo di negoziare con il G8 o quello di Gheddafi che tentò di mediare nel conflitto fra Eritrea ed Etiopia del 1998-2000). Al limite, si può temere una sorta di "coabitazione" fra il presidente di turno dell'Assemblea e il presidente della Commissione.

Le potenze regionali hanno spesso anticipato, e di conseguenza condizionato, le decisioni dell'UA, agendo in maniera unilaterale e con lo scopo di trainare, di

conseguenza, gli altri membri. Così, durante la crisi libica scoppiata nel 2011, la Nigeria ha riconosciuto i ribelli del Consiglio Nazionale di transizione libico, mentre il Sudafrica votò a favore della risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu salvo poi pentirsene in sede Brics assumendo che la "protezione dei civili" non doveva diventare un'azione di forza per rovesciare Gheddafi (regime change). In tutta la dolorosa vicenda libica scottò molto all'UA di essere ignorata dalla diplomazia occidentale (a differenza della Lega araba, come se la Libia non fosse anche un membro dell'organizzazione panafricana). Il rovesciamento di Mohammed Morsi è stato oggetto di un contenzioso tra il Sudafrica (che sosteneva che si fosse in presenza di un colpo di stato) e l'Egitto (che rivendicava la legittimità della presa del potere da parte dell'esercito nella situazione di emergenza che si era venuta determinando nel paese). Alla fine, l'Egitto è stato sospeso dall'UA, con la specifica che il provvedimento non era una misura punitiva ma un periodo necessario all'accertamento dei fatti. Il Psc ha applicato per la prima volta questa sanzione a uno dei Big Five, cioè dei cinque più grandi contributori, dando prova così della politica di "tolleranza zero" e di eguaglianza rispetto ai cambiamenti incostituzionali di governo. La sospensione, che ha una forte valenza formale, sancisce, di fatto, la non eleggibilità dell'Egitto a tutte le cariche fino al ristabilimento della democrazia tramite lo svolgimento di nuove elezioni. L'Egitto, che in un primo tempo aveva portato avanti una campagna offensiva contro la decisione dell'UA, ha poi dovuto optare per un'inversione di rotta, ospitando una missione UA. La missione ha recentemente sollecitato tutte le componenti a operare congiuntamente per la cessazione delle violenze e per lo svolgimento di una pacifica transizione. La stessa paralisi si vive nel caso della Rasd: il Marocco ha congelato la sua partecipazione e rifiuta ogni mediazione sul riconoscimento della Repubblica sahrawi.

## **Conclusioni**

Riferirsi all'UA come alla voce unica del continente africano è un modo per prendere atto del processo di unità o almeno di coordinamento in corso in Africa, rispettando un trattamento di pari grado con le organizzazioni del Centro come l'Unione europea. D'altra parte, è una strategia che, sia pure istituzionalmente corretta, rischia di scontare le divisioni che ancora sussistono all'interno dell'UA e le sue carenze oggettive. Paradossalmente, la stessa presidenza "forte" di una personalità politica sudafricana finora non ha rafforzato l'UA. Nell'attesa che l'organizzazione riesca a colmare le lacune in termini di autofinanziamento, sostenibilità e coesione, potrebbe rivelarsi più funzionale a interpretare l'Unione Africana come un foro di raccordo che si collega da una parte alle potenze con ambizioni egemoniche e dall'altra alle organizzazioni regionali del continente, Ecowas e Sadc in testa, dove fra l'altro i processi decisionali sono meno farraginosi.

L'Italia ha usato il consesso globale per raggiungere obiettivi che vanno al di là del panorama africano. È stato così quando si è cercato di mobilitare i voti dei paesi africani per la campagna all'Onu sulla sanatoria della pena capitale o nelle sedi che dovevano scegliere la città ospite dell'Expo 2015. Adesso si profila un'azione dello stesso tipo a favore dell'elezione dell'Italia al Consiglio di Sicurezza dell'Onu nel 2017. Anche qui è ravvisabile una possibile doppiezza: si rispetta l'Africa come un insieme, ma per cause che riguardano più il Centro che il Sud. Ha ferito la sensibilità degli africani la scarsa attenzione che le istituzioni internazionali hanno riservato alla proposta di Romano Prodi nella sua qualità di rappresentante speciale del segretario generale dell'Onu a proposito di un meccanismo procedurale per facilitare l'operatività delle missioni di pace in Africa a cura della stessa Unione africana con fondi stanziati ex ante.

Le crisi africane sono in genere determinate da inciampi nei percorsi di transizione verso la democrazia e lo sviluppo o dalla loro asperità intrinseca. I rimedi, da qualunque parte provengano, dovrebbero essere attenti anzitutto alle cause interne. Troppo spesso, invece, nelle iniziative delle potenze che agiscono in nome della cosiddetta comunità internazionale, in cui l'Africa sa di essere più un oggetto che un vero soggetto, prevalgono ragioni di "sicurezza" nella prospettiva del Centro. Anche il jihadismo – che sta oggettivamente trasformando una grande fascia dell'Africa che trascende ampiamente il Nord Africa, investendo paesi a sud del Sahara dal Kenya alla Nigeria, in una specie di Africanistan – non può essere ridotto alle semplificazioni dualistiche della guerra al terrorismo. Un dialogo senza retrospensieri della diplomazia internazionale con l'Ua gioverebbe sicuramente a un riposizionamento della politica africana delle potenze esterne. Il modello coloniale o postcoloniale non ha più in Africa il monopolio né delle istituzioni né degli aiuti e neppure degli investimenti. I tradizionali partner dell'Africa (ex potenze coloniali e Stati Uniti) devono più che mai fare i conti con le strategie a basso o bassissimo tasso di "condizionalità" di Brasile, Cina, India, Turchia e della stessa Russia, che sta facendo la sua riapparizione in Africa dopo il "grande ritiro" a seguito del collasso dell'Unione Sovietica.

L'Italia ha in Africa un ruolo secondario ma è ora in atto un rilancio della sua presenza nelle due direzioni della stabilità politica degli stati africani e dell'incremento dell'interscambio economico dando più spazio ai prodotti e ai capitali italiani. Forse peserà in negativo anche nel futuro prossimo la poca incidenza di "nuovi cittadini" provenienti dai nostri ex possedimenti coloniali fra la massa di emigrati dalle aree afro-asiatiche. Di certo, l'Italia non ha rendite di posizione paragonabili per esempio a quella di cui gode la Francia sia nel Maghreb che nell'Africa occidentale.

Dal canto suo, l'Unione africana, più che puntare al senz'altro utile ma dispendioso potenziamento delle strutture d'intervento, dovrebbe riappropriarsi del più congeniale ruolo di mediazione politica, intervenendo preventivamente e cooperando

concretamente con le organizzazioni regionali. Sarebbe anche un modo per dare un fondamento meno ondivago a quella “alternativa africana” che alla lunga appare come il fine ultimo dell’Unione africana. Intanto, sebbene esistano le possibilità perché l’UA, pur aumentando il proprio peso politico e sfruttando il trend positivo della crescita economica (benché fondata ancora sulla divisione del lavoro d’origine coloniale che fa dell’Africa soprattutto un fornitore di energia e materie prime minerarie), riesca ad acquisire la capacità di negoziare con l’Occidente e con le stesse potenze emergenti, i termini della globalizzazione sono ancora lontane.

## Appendice

Tabella 1: Missioni di pace e principali interventi di mediazione effettuati dall'UA

Missioni/ Interventi	Periodo	Mandato	Forze impiegate	Risultati
<b>AMIB</b> African Mission in Burundi	dal 2003 al 2004	Supervisione e monitoraggio della messa in pratica dell'accordo di Arusha e del programma di disarmo, smobilitazione e reintegrazione.	Un contingente di 3.335 soldati provenienti da Etiopia, Mozambico e Sudafrica con osservatori da Mali, Burkina Faso, Gabon, Togo e Tunisia.	La missione ha effettivamente svolto una funzione di deterrenza, prevenendo un'escalation del conflitto e contribuendo al ristabilimento della sicurezza.
<b>MIOC-MAES-AMISEC</b> Au Observer Mission in the Comoros/ Au Electoral and Security Assistance Mission/ Au Mission to Support the Elections in Comoros	diversi interventi dal 2004 al 2008	Nel 2004 vengono inviati 39 osservatori militari per quattro mesi, per monitorare le elezioni (Mioc). Quando il presidente Bacar rifiuta di porre fine al suo mandato, nel 2007 l'Ua invia la Maes, che ha funzioni di mediazione, riconciliazione e ristabilimento della sicurezza. In seguito all'occupazione di Anjouan da parte delle milizie di Bacar, la Maes viene sostituita dall'Amisec, che ha il mandato di coadiuvare il processo di riconciliazione e garantire la sicurezza e la protezione dei civili presso i seggi elettorali e che interviene con mandato di <i>peaceenforcing</i> nell'Operation Diplomacy.	Un contingente di 462 soldati e personale di polizia. Il principale contributore è il Sudafrica, con Congo-Rdc; Mozambico, Nigeria, Ruanda, Madagascar e Mauritius. L'Amisec viene potenziata da contingenti tanzaniani e sudanesi durante l'Operation Democracy.	La missione è riuscita effettivamente a garantire che le elezioni presidenziali del 2008 siano state libere e democratiche. L'UA ha appoggiato l'Inter Comorian Dialogue.
<b>AMIS-UNAMID</b> African Mission in Sudan/United Nations Mission in Darfur	dal 2004 a oggi	L'Amis è stata istituita con il mandato di contenere la violenza in Darfur, resa possibile dalla risoluzione Onu 1564. A fronte del fallimento della missione, che non è di fatto in grado di arrestare la violenza, l'Onu propone il dispiegamento di una forza di peacekeeping che, inizialmente osteggiata dal governo sudanese, sostituisce e ingloba l'Amis nel 2007 (con la risoluzione 1769). L'Unamid è tuttora operativa e il suo mandato si rinnova annualmente. La missione ha il compito di favorire la cessazione delle ostilità e la messa in pratica del pre-Accordo di Pace, proteggere la popolazione civile, favorire l'accesso all'aiuto umanitario, sostenere la mediazione dell'UA tra le parti in conflitto.	Oggi l'Unamid conta 19.794 presenze di personale militare e di polizia a cui si aggiunge lo staff civile. I paesi africani che contribuiscono alla missione sono Burkina Faso, Burundi, Egitto, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mali, Namibia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Sudafrica, Togo, Tanzania, Zambia e Zimbabwe.	L'Amis è stato il più grande insuccesso dell'UA. L'intervento dell'UA in Darfur era concepito nell'ambito della politica dell'UA che la vedeva in prima linea nei conflitti più "difficili" d'Africa, anche dal punto di vista della diplomazia. L'Amis però è stata una missione con pochi mezzi a disposizione e un mandato di protezione della popolazione civile talmente limitante da risultare inefficace. L'Amis, poi, ha dovuto contare sulla volontà di supporto del governo sudanese, logica che non l'ha messa al riparo dalle accuse d'immobilismo e parzialità.
<b>AMISOM</b> African Union Mission in Somalia	dal 2007 a oggi	L'Amisom sostituisce l'Igasom, l'Igad Peace Support Mission in Somalia, approvata dall'Ua nel 2006.	L'effettivo ha continuato ad aumentare dalla sua costituzione, e tuttora la missione richiede l'invio	La battaglia contro gli Al Shabaab sta costando molto in termini di perdite umane: tra il 2007 e il 2011 sono morti 250



<b>Missioni/ Interventi</b>	<b>Periodo</b>	<b>Mandato</b>	<b>Forze impiegate</b>	<b>Risultati</b>
		L'Amisom, approvata dalla risoluzione Onu 1744, ha il mandato di aiutare il governo di transizione, provvedere all'esecuzione del piano di sicurezza nazionale, addestrare le forze di sicurezza somale e predisporre un ambiente favorevole alla fornitura degli aiuti umanitari. In seguito agli attentati di Kampala del 2010 che hanno provocato numerose vittime, l'Amisom fiancheggia e assiste l'esercito somalo nelle azioni di contrasto alle forze di Al Shabaab. È tuttora operativa e per il momento ha un mandato che si estende fino al 2014.	di nuove truppe. Il personale militare conta 17.731 elementi, provenienti da Uganda, Burundi, Gibuti e dal Kenya, intervenuto in un primo momento in via autonoma nel 2012.	soldati. L'Amisom è considerata uno dei contingenti di pace più esposti. Le controffensive che hanno sottratto Kisimayo e Baidoa all'influenza degli Shabaab sono state azioni strategicamente rilevanti, che hanno portato all'indebolimento, ma non alla sconfitta, degli Al Shabaab. L'Amisom assicura, insieme all'esercito somalo, la protezione delle infrastrutture e soprattutto delle sedi istituzionali. La missione non è riuscita a impedire l'uccisione di diversi membri del governo nel 2009 ma ha assicurato dal 2012 una ricomposizione di organi centrali a Mogadiscio.
<b>Crisi in Costa d'Avorio</b>	2010	In seguito al rifiuto di Laurent Gbagbo di cedere la presidenza ad Alassane Ouattara, proclamato vincitore delle elezioni, l'UA invita al rispetto dei risultati elettorali e costituisce un gruppo di contatto e mediazione guidato da Thabo Mbeki.	Il gruppo di contatto è composto da Burkina Faso, Ciad, Sudafrica e Tanzania.	La mediazione per una risoluzione pacifica del conflitto fallisce a causa delle spaccature interne all'UA e dello scarso coordinamento fra Mbeki e l'Ecowas (favorevole a una soluzione interventista).  I partigiani di Gbagbo e Ouattara si scontrano e il conflitto vede una escalation di violenza fino all'arresto di Gbagbo nel 2011 dopo un'azione militare della Francia con bombardamenti e truppe di terra.
<b>AFISMA- MINUSMA</b> Africa Union Mission in Mali/ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	dal 2012 a oggi	In seguito al colpo di stato e alla proclamazione dello stato indipendente dell'Azawad nel Nord del paese, l'AFisma è autorizzata attraverso la risoluzione Onu 2085 con il mandato di ristabilire la sicurezza e l'unità del Mali. Il deteriorarsi della situazione favorisce l'intervento francese. Nell'aprile 2013 la Minusma sostituisce l'AFisma con il mandato di stabilizzazione e creazione delle condizioni per lo svolgimento delle elezioni.	La Minusma è composta da 6.294 elementi militari e di polizia. Partecipano alla missione Benin, Burkina Faso, Ciad, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea, Liberia, Mauritania, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone e Togo.	L'AFisma ha costituito un contributo necessario, ma non sufficiente alla stabilizzazione del Mali. La scarsa reattività e gli scarsi mezzi dell'UA hanno provocato e di fatto "legittimato" l'azione militare della Francia.
<b>MICOPAX</b> Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic	settembre 2013?	L'UA dovrebbe dispiegare una missione nella Repubblica Centrafricana a seguito del colpo di stato operato dai ribelli Seleka nel 2012 con mandato di mediazione, protezione della popolazione civile e stabilizzazione. La missione dovrebbe sostituire la Micopax, della Eccas, la Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale.	La missione dovrebbe avere un effettivo di 3.652 soldati.	Di fronte al preoccupante deteriorarsi della situazione in Repubblica Centrafricana, è necessario che l'UA intervenga tempestivamente. La missione sarebbe dispiegata comunque un anno dopo l'inizio della crisi.

Tabella 2: Organizzazioni regionali africane e principali interventi effettuati

Nome	Membri	Anno di fondazione	Interventi recenti
<b>Cen-Sad</b> Community of Sahel-Saharan States	Burkina Faso, Ciad, Libia, Mali, Niger e Sudan	2000	2001-20013 in Repubblica Centrafricana.
<b>Comesa</b> Common Market for Eastern and Southern Africa	Burundi, Comore, Congo-Rdc, Gibuti, Egitto, Eritrea, Etiopia, Kenya, Libia, Madagascar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Seychelles, Sudan Swaziland, Uganda, Zambia e Zimbabwe.	1981	Osservazione delle elezioni negli Stati membri.
<b>Eac</b> East African Community	Burundi, Kenya, Ruanda, Uganda e Tanzania.	2007	Osservazione delle elezioni negli Stati membri.
<b>Ceeac - Eccas</b> Economic Community of Central African States	Angola, Burundi, Camerun, Rep. Centrafricana, Ciad, Congo, Congo-Rdc, Gabon, Guinea Equatoriale, Sao Tomé e Principe.	1983	Dal 2003: il Copax (Consiglio per la pace e la sicurezza in Africa Centrale) agisce nella Repubblica Centrafricana attraverso la forza multinazionale Fomac (Forza Multinazionale dell'Africa centrale).
<b>Ecowas - Cedeao</b> Economic Community of West African States	Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo.	1975	1997: intervento in Sierra Leone per fermare la ribellione del Ruf (Revolutionary United Front). 1999: intervento d'interposizione in Guinea Bissau per arrestare la guerra civile. 2003: intervento a Monrovia, in Liberia (Ecomil - Ecowas mission in Liberia) per fermare l'avanzata dei ribelli durante la seconda guerra civile liberiana. La missione è stata poi inglobata dalla Missione delle Nazioni Unite in Liberia, Unimil. 2010: mediazione in seguito al colpo di stato in Niger e mediazione nella crisi in Costa d'Avorio. 2012: creazione di un gruppo di contatto in Guinea Bissau in seguito al colpo di stato. Intervento in Mali.
<b>Igad</b> Intergovernmental Authority on Development in Eastern Africa	Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan e Uganda.	1996	2006: intervento in Somalia Osservazione delle elezioni negli Stati membri.
<b>Sadc</b> Southern African Development Community	Angola, Botswana, Congo-Rdc, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambico, Namibia, Seychelles, Sudafrica, Swaziland, Tanzania, Zambia e Zimbabwe.	1980 (fino al 1994 senza il Sudafrica)	2012: intervento in Congo per aiutare l'esercito regolare a contrastare l'avanzata del movimento M23. Mediazione in Zimbabwe e Madagascar.
<b>Uma</b> Union du Maghreb Arabe	Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania.	1989	L'Unione è congelata a causa della questione del riconoscimento della Rasd, la Repubblica araba sahwai democratica, e in generale per la tensione fra Marocco e Algeria.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- n. 80 Il nuovo Iran nel quadro regionale ((ISPI – novembre 2013)
- n. 81 La conferenza ONU di Varsavia sui cambiamenti climatici. Problemi, dati e prospettive (CESPI – novembre 2013)
- n. 82 La realtà latinoamericana e le relazioni con l'India (CESPI – novembre 2013)
- n. 83 Il Partenariato transatlantico su commercio ed investimenti: presupposti e prospettive (IAI – dicembre 2013)
- n. 84 Una valutazione delle priorità strategiche per l'Italia (CeSI – dicembre 2013)
- n. 85 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CESPI – dicembre 2013)
- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CESPI – dicembre 2013)
- n. 87 La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia (IAI – dicembre 2013)
- n. 88 L'Africa australe (CESPI – dicembre 2013)
- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati  
SERVIZIO STUDI  
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI  
Tel. 06.67604939  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)  
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>