Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra Principi e Tecniche del Peacekeeping

LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI E IL PEACEKEEPING: IL CASO AFRICANO

RELATORE
Prof. Alberto Cutillo

CANDIDATO
Alice Zunino
Matr. 614672

CORRELATORE
Prof. Lucio Caracciolo

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI E IL PEACEKEEPING: IL CASO AFRICANO

INTRODUZIONE……... 4

Gli aspetti organizzativi……...18

CAPITOLO 1 : LE PEACEKEEPING OPERATIONS: IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI ALL'INTERNO DEL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE……23

1.1 Il Capitolo VIII della Carta dell'ONU: gli aspetti normativi …….....23

1.1.1 La relazione tra organizzazioni regionali e Onu nella prevenzione e risoluzione dei conflitti…….27

1.2 ONU – OUA/UA: lavorare insieme per la pace e la sicurezza in Africa…….....36

1.2.1 Le relazioni ONU–OUA/UA dal 1945 alla fine degli Anni Novanta…...37

1.2.2 Le relazioni Onu – OUA/UA nel XXI secolo……41

CAPITOLO 2: DALL'ORGANIZZAZIONE DELL'UNIONE AFRICANA ALL'UNIONE AFRICANA: L'EVOLUZIONE DEL CONFLICT MANAGEMENT E DELLE OPERAZIONI DI

PEACEKEEPING……47

2.1 L'OUA:la nascita……55

2.1.1 La gestione dei conflitti: dagli interventi ad hoc al Meccanismo del Cairo……56

2.1.1.1 Il Meccanismo del Cairo……64

2.1.1.2 La struttura organizzativa del Meccanismo del Cairo……66

2.1.2 Il passaggio dall'Organizzazione dell'Unità Africana all'Unione Africana……...69

2.2 L'Unione africana: la struttura e la dimensione istituzionale……....72

2.2.1 L'APSA: la gestione dei conflitti nel XXI……76

2.2.1.1 Il Consiglio di Pace e di Sicurezza……..77

2.2.1.2 La Commissione dell'Unione Africana……..83

2.2.1.3 Continental early warning system - CEWS …….84

2.2.1.4 Panel of the Wise…….87

2.2.1.5 African Standby Force – ASF……88

CAPITOLO 3: LA GESTIONE DEI CONFLITTI IN AFRICA: DALL'INTERVENTO DELL'UNIONE AFRICANA AL *HAND–OVER* CON LE NAZIONI UNITE – I casi: AMIB AMISOM UNAMID……..97

3.1 AMIB: la Missione Africana in Burundi…….99

3.1.1 La definizione dell'AMIB: obiettivi e mandato……..103

3.1.2 L'organizzazione, la cooperazione civile – militare e il budget……105

3.2 AMISOM: la missione dell'Unione Africana in Somalia…….113

3.2.1 Il contesto storico: dalle origini del conflitto al 2011……114

3.2.2 Il mandato e l'operazione…….122

3.2.3 Il personale impiegato……...124

3.2.4 Osservazioni conclusive sull'operazione AMISOM: un fallimento?....126

3.3 AMIB – AMISOM: due missioni a confronto……...128

3.4 UNAMID: joint African Union and United Nation Hybrid operation in Darfur…….129

3.4.1 Il contesto storico: dal 2003 al 2011…….130

3.4.2 UNAMID: il mandato e l'operazione…….....138

3.4.3 L'esperimento della Missione Ibrida……...143

CONCLUSIONI……..148

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI……...157

RRIFERIMENTI SITOGRAFICI…….172

INTRODUZIONE

La Carta delle Nazioni Unite[1] annovera tra i suoi obiettivi principali il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tra gli strumenti che questa Organizzazione ha sviluppato nel corso degli anni per raggiungere e garantire questo proposito vi sono le Peacekeeping Operations (PKO), le operazioni per il mantenimento della pace. L'Atto costitutivo dell'ONU non cita esplicitamente questo tipo di operazioni, le quali si sono evolute a partire dal 1948 in seguito alla mancata applicazione di alcuni articoli della Carta, secondo cui ciascuno Stato membro delle Nazioni Unite avrebbe dovuto "*mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, in conformità ad accordi speciali, le proprie forze armate, l'assistenza e le facilitazioni necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"*[2]. Questi accordi relativi alla messa a disposizione di contingenti militari, i quali sarebbero dovuti essere "*negoziati al più presto*[3]", non videro mai la luce, né venne mai messo in funzione il Comitato di Stato Maggiore, il quale avrebbe dovuto "*coadiuvare e consigliare il Consiglio di Sicurezza relativamente a tutte le questioni militari per la pace e la sicurezza, l'impiego e il comando delle forze poste a sua disposizione, la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo*[4]*"*. Il mancato impiego degli articoli 43 e seguenti della Carta portò il Consiglio di Sicurezza ad intervenire nelle crisi internazionali ed interne mediante misure di carattere militare e di polizia, in particolare vennero stabilite delle Forze armate, i famosi Caschi Blu, con il compito di operare per il mantenimento della pace mediante le PKOs. Questo tipo di operazioni si è sviluppato ed evoluto nel corso degli anni e si fonda, secondo il Conforti, "*su una norma consuetudinaria particolare nell'ambito del Capitolo VII – a titolo del quale il Consiglio di Sicurezza ha sempre agito quando ha istituito*

[1] La Carta delle Nazioni Unite venne firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale; ma entrò in vigore il 24 ottobre 1945:**UN Official Website** http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml

[2] Articolo 43 Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Traduzione in italiano tratta da: **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012.

[3] *Ibidem.*

[4] Articolo 47 Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Traduzione in italiano tratta da: **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012.

una missione – formatasi ad integrazione della Carta"[5] e quindi non direttamente definita all'interno dell'Atto Costitutivo dell'ONU.

Le operazioni di peacekeeping rappresentano una delle misure attraverso cui il Consiglio di Sicurezza può agire per ottemperare al compito del mantenimento della pace e della stabilità internazionali.

La prima operazione di questo tipo venne realizzata nel 1948, con l'invio di osservatori militari in Medio Oriente e fu denominata *United Nations Truce Supervision Organization* – UNTSO. Da allora ci sono state all'incirca 60 operazioni di pace ONU di cui, dopo il 1990, 27[6] vennero schierate nel Continente africano: tra le più recenti in questa zona si possono ricordare la *UN Mission in Burundi* (ONUB, 2004), la *UN Operation in Cote d'Ivoire* (UNOCI, 2004), *UN-AU Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, Luglio 2007), *UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO, Luglio 2010), *UN Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS, Luglio 2011)[7].

Nel corso della Guerra Fredda gli obiettivi delle PKOs furono necessariamente limitati al mantenimento del cessate il fuoco ed alla stabilizzazione della situazione al fine di garantire il raggiungimento degli accordi tra le parti in conflitto. I contingenti militari impiegati vennero utilizzati come forza di interposizione tra gli Stati parte in causa con il compito di prevenire la ripresa delle tensioni. Questa tipologia di missione presentò alcune caratteristiche principali[8]:

- Il consenso da parte degli Stati o delle Autorità territoriali per l'intervento dell'ONU;
- La neutralità da parte delle forze dell'Organizzazione nei confronti di tutti gli attori del conflitto;
- L'utilizzo circoscritto della forza (soltanto in caso di legittima difesa);

[5] **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012 (pag. 272).
[6] **United Nations Official Website**, Past and Current Peacekeeping Operation, September 2012: http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml
[7] United Nations Peacekeeping, **DPKO Official Website**: Current Peacekeeping Operation (settembre 2012) http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml.
[8] **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012.

- Il reperimento di personale militare attraverso accordi tra Nazioni Unite e Stati Membri, ogni volta che ci fosse stata necessità.

Tenendo conto di queste caratteristiche, si può affermare che il modello delle operazioni di peacekeeping non corrisponde al disegno originario previsto dalla Carta dell'ONU poiché, in primo luogo, i contingenti, invece di essere a disposizione del Consiglio di Sicurezza in modo permanente, come previsto dagli articoli 43 e seguenti, vengono reperiti di volta in volta; in secondo, perché è previsto il consenso dello Stato di dislocamento, escludendo così la caratteristica coercitiva dell'operazione ed infine poiché l'uso della forza è limitato alla legittima difesa o alla tutela della missione.

Questo tipo di operazioni, definite di I Generazione[9], furono soprattutto di carattere militare e si limitarono soltanto a risolvere il conflitto; le forze impiegate non ebbero un ruolo diretto a livello politico: si garantì agli attori parti in causa sia il tempo sia lo spazio per realizzare gli sforzi diplomatici necessari ad affrontare le cause che erano alla base dello scontro.

Con la fine della Guerra Fredda il contesto internazionale cambiò e le Nazioni Unite furono impegnate attivamente nel promuovere il contenimento e la risoluzione dei conflitti sia regionali sia armati interni agli Stati tra fazioni o gruppi politici opposti, o tra clan differenti, i quali costituiscono oggi la maggioranza delle guerre. La trasformazione dell'ambiente internazionale ha determinato lo sviluppo di una nuova generazione di operazioni definite multi dimensionali[10]. Venne attribuita questa definizione poiché le Nazioni Unite non si limitarono a dispiegare solamente personale militare ma vennero impiegati anche

[9] **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012.

[10] Ad oggi le PKOs vengono definite come una tecnica sia per preservare la pace, comunque fragile, in zone in cui le tensioni si sono concluse, sia per assistere l'implementazione degli accordi di pace raggiunti attraverso la mediazione diplomatica. Da iniziale strumento militare di osservazione e monitoraggio e di interposizione, le operazioni di peacekeeping hanno incorporato un vasto complesso di componenti, civili e di polizia, i quali cooperano con il personale militare per garantire la definizione di una pace duratura. **United Nations Department of Peacekeeping and Department of Field Support**, "*United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines"* (2008).

contingenti civili e di polizia per sostenere l'implementazione di accordi di pace di vasta portata sottoscritti dagli Stati parte del conflitto[11].

Le principali funzioni attribuite a questo tipo di missioni furono:

- Creare un ambiente sicuro e stabile dove lo Stato potesse rafforzare le sue capacità di offrire sicurezza nel pieno rispetto delle leggi e dei diritti umani;
- Facilitare il processo politico promuovendo il dialogo e la riconciliazione e sostenendo la definizione di una struttura istituzionale legittima;
- Fornire una rete mediante cui l'ONU e altri attori internazionali potessero perseguire le loro attività in modo coerente e coordinato.
- Proteggere la popolazione civile, la quale rappresenta la categoria maggiormente sottoposta a minacce e violenze fisiche e mentali.

Dopo la fine della Guerra Fredda il peacekeeping si è evoluto, arricchendosi di nuove funzioni, fino a ricomprenderne alcune proprie della sfera amministrativa e legislativa tipiche dello Stato sovrano, al fine di supportare il trasferimento da un'entità governativa ad un'altra più legittima o per aiutare lo Stato, appena uscito dal conflitto, a ricostruire una struttura istituzionale solida e duratura, ristabilendo così le condizioni normali della vita politica. Dal 1989, gli obiettivi delle missioni vennero estesi alla sfera politico-sociale, come l'assistenza umanitaria, il rimpatrio dei rifugiati, il controllo del rispetto dei diritti umani, il monitoraggio di elezioni libere e dell'esecuzione degli accordi di pace e riconciliazione nazionali. A differenza delle operazioni tradizionali, quindi, quelle multi dimensionali hanno svolto un ruolo diretto nella risoluzione del conflitto anche a livello politico, favorendo la costruzione di una pace durevole e la promozione del buon governo.

In dottrina[12], le operazioni multi dimensionali vennero definite di II Generazione, per l'ampliamento delle funzioni ad esse attribuite. A queste seguirono quelle di III Generazione, le quali estesero i propri obiettivi al *peace-enforcement*, l'imposizione della pace, come fase di rinforzo o ulteriore alle missioni fallite,

[11] *Ibidem*.
[12] *Ibidem*.

attraverso l'uso della forza militare. Con l'introduzione di questo tipo di operazioni vennero meno alcuni dei requisiti tradizionali delle PKOs: da un lato la neutralità e imparzialità delle Nazioni Unite, dall'altro il consenso delle Parti in conflitto del dislocamento di forze esterne sul proprio territorio. Infine, in astratto, la dottrina ha introdotto anche le missioni di IV Generazione, per indicare le operazioni condotte da un esercito permanente delle Nazioni Unite, il quale per ora, non è ancora stato stabilito.

Al fine di tenere il passo con la crescente dimensione e complessità delle operazioni multi dimensionali, nel 1992 venne costituito il Dipartimento delle Nazioni Unite per le Operazioni di Mantenimento della Pace, il *Department of Peacekeeping Operations* – DPKO. In accordo con i principi ed i propositi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, questo dipartimento si occupa di assistere gli Stati membri delle Nazioni Unite e il Segretario Generale nei loro sforzi per il mantenimento della pace e della sicurezza. Il DPKO pianifica, prepara, dirige e gestisce le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite al fine che esse possano adempiere al loro mandato sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza. Ad oggi, il dipartimento è guidato dal *Under – Secretary General* per le Operazioni di Mantenimento della Pace Hervé Ladsous.

Tale dipartimento fornisce la direzione esecutiva delle operazioni organizzate dalle Nazioni Unite nel Mondo, le gestisce e le dirige per conto del Segretario Generale, il quale ha il compito di riferire al Consiglio di Sicurezza sul loro andamento. Il DPKO, nella persona dell'*Under-Secretary General*, affianca il Segretario Generale nella formulazione delle politiche e delle procedure per le attività di mantenimento della pace, redigendo raccomandazioni per avviare nuove missioni e gestire quelle in corso. Con la risoluzione autorizzativa della missione, che ne definisce il mandato, viene anche delegata al Segretario Generale la direzione strategica delle operazioni e la conduzione degli aspetti logistici, in concreto gestite da tale dipartimento[13]. Il DPKO s'impegna inoltre a mantenere i contatti, da un lato, con i Paesi che contribuiscono alle operazioni attraverso l'invio di truppe e finanziamenti, dall'altro, con le parti interessate al conflitto con

[13] **E. Fanelli** "*Alcune riflessioni su struttura e competenze del Dipartimento delle Operazioni di Pace dell'ONU*", Cooperazione Internazionale, Informazioni della Difesa, 4/2012.

lo scopo di garantire l'implementazione dei mandati delle operazioni di peacekeeping. Nell'esercizio dei propri compiti il DPKO cerca di minimizzare i rischi a cui i *peacekeepers* potrebbero essere esposti sul campo, in primo luogo ad aggressioni. Esso è, inoltre, spesso impegnato nell'attivare contatti con la società civile per implementare nel miglior modo possibile il suo mandato: i gruppi sociali e le organizzazioni civili hanno una posizione chiave nella promozione della pace, della stabilità, della democrazia e dello sviluppo socio-economico nelle situazioni post-conflitto. Questi ultimi (i.e. le organizzazioni non governative ed i gruppi sociali) che possono essere definiti come attori esterni rispetto al personale ONU, giocano un ruolo particolarmente importante nelle missioni multidimensionali, soprattutto in settori molto specifici come i diritti umani, le disuguaglianze di genere, la lotta a malattie come l'HIV, e lo sviluppo di un nuovo sistema giudiziario[14].

Dal punto di vista strutturale, il DPKO è composto da 4 uffici principali:

- L'Office of Operations il cui ruolo principale è quello di fornire una strategia e un supporto alla missione, di sviluppare iniziative pratiche al fine di realizzare al meglio le operazioni;
- L'Office of the Rule of Law and Security Institutions (OROLSI), nato nel 2007, si occupa di rafforzare i collegamenti e coordinare le attività del dipartimento nel settore della giustizia, delle forze di polizia e della sicurezza;
- L'Office of Military Affairs (OMA) il quale si dedica agli aspetti legati alla sfera militare, in particolare si sforza di migliorare le *performance* e l'efficienza delle componenti militari durante le operazioni di peacekeeping; sempre all'interno della sfera militare esso di occupa del *force generation*[15];

[14] **Department of Peacekeeping Opearations' Official Website**: About Us, http://www.un.org/en/peacekeeping/about (settembre 2012)

[15] Tra le mansioni del Force Generation Service vi sono: servire come consigliere nella fase di generazione della forza armata, gestire il processo di costituzione della forza stessa; agire come Divisione militare di contatto tra i vari Stati membri partecipanti; definire i requisiti per la rotazione ed il rimpatrio del personale militare; aggiornare i dati di ciascun soldato; agire come punto di collegamento con tutti gli altri soggetti impegnati nella missione, in particolare nella fase iniziale dell'operazione con i Paesi contributori delle potenziali truppe. – **Tasks Military**

- La Policy Evaluation and Training Division (PET) si occupa di definire, sviluppare e coordinare delle linee guide standard di addestramento del personale; di valutare i progressi delle missioni attraverso l'implementazione del loro mandato e di creare delle politiche e delle strutture operative in grado di garantire una cooperazione strategica forte tra le varie agenzie delle Nazioni Unite e gli attori esterni.

Il *Department of Field Support* (DFS)[16] invece è stato creato nel 2007 per sostenere al meglio le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite in termini di logistica, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, gestione del bilancio, della finanza e del personale. Tra le mansioni affidate a questo dipartimento, vi è anche la gestione dell'amministrazione generale delle missioni, affinché esse possano promuovere la pace e la sicurezza. Questo dipartimento si occupa di organizzare la distribuzione di qualsiasi tipo di risorsa, dal personale ai mezzi, dal cibo ai medicinali, dagli equipaggiamenti alle attrezzature in ciascuna operazione intrapresa dall'ONU. Il DFS è collegato direttamente alla base logistica di Brindisi, la *United Nation Logistics Base* (UNLB). Essa si occupa di offrire supporto logistico, strumenti di telecomunicazione adeguati e un giusto addestramento per tutte le operazioni di mantenimento della pace nel Mondo. Tra i compiti affidatele si può ricordare il ricevimento di materiale proveniente da missioni in chiusura, ma anche l'invio di tale materiale alle operazioni di pace ed alle missioni umanitarie; il mantenimento in condizioni di efficienza delle attrezzature necessarie all'apertura di una nuova missione; lo smistamento delle comunicazioni satellitari per l'ONU, l'organizzazione di corsi di formazione del personale tecnico ed amministrativo ed il supporto logistico ad altre agenzie delle Nazioni Unite operanti in vari settori[17].

Planning Service and Force Generation Service – UN Force Link - https://cc.unlb.org/.../UNSAS%20PRESENTATION%20-%202011.ppt.ppt (United Nation Logistic Base Official Website).

[16] **United Nations Department of Peacekeeping and Department of Field Support**, "*United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines"* (2008).
UN Department of Field Support Official Website : http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs/

[17] **United Nations Logistics Base** (Brindisi – Italy) Official Website http://www.unlb.org/unlb_today.asp
"**L'Italia e le Nazioni Unite – Brindisi**": www.onuitalia.it/onuit/estesa/italiaonu7.html

Una volta attribuito il mandato da parte del Consiglio, il Segretario Generale dirige e gestisce le missioni e riferisce all'organo competente in materia di sicurezza dell'ONU, il Consiglio, in merito ai progressi delle missioni stesse. La maggior parte delle operazioni sono guidate da uno "*Special Representative*" del Segretario generale e supportate dal DPKO.

Per quanto riguarda il dispiegamento del personale impiegato nelle missioni, vengono in un primo tempo individuati i Paesi membri disponibili a fornire personale (militare e civile) e successivamente viene definita la composizione della forza e nominato il Comandante. I funzionari militari di più altro grado, gli Ufficiali di Stato Maggiore e gli osservatori militari al servizio delle missioni ONU sono direttamente impiegati dalle Nazioni Unite. Le truppe di pace, i cosiddetti "Caschi blu", partecipano alle operazioni di peacekeeping in base alle condizioni accuratamente negoziate dai propri Paesi d'appartenenza, i cui governi mantengono l'autorità e la responsabilità amministrativa sul proprio personale, anche quando esso agisce sotto il comando operativo dell'ONU[18]. I Paesi partecipanti alle missioni mantengono il comando a livello strategico delle proprie truppe, sono responsabili della gestione del proprio personale militare e di polizia ed anche degli equipaggiamenti e dei mezzi utilizzati dai vari contingenti nazionali.

In concomitanza ai primi successi in Cambogia ed in Mozambico, il Consiglio di Sicurezza decise di inviare operatori di pace in zone di guerra come la Somalia, in cui non erano assicurate né il cessate il fuoco né, tanto meno, il consenso delle parti in conflitto. A queste missioni sebbene fossero stati attribuiti ampi mandati volti alla risoluzione delle crisi in quei luoghi, non venne garantito un adeguato livello di risorse umane, che potesse garantire il raggiungimento dei principali obiettivi della missione: questo fu uno dei motivi per cui molte delle operazioni organizzate non riuscirono a concretizzare totalmente i loro intenti.

I massacri in Bosnia Erzegovina (Sebrenica) ed in Rwanda portarono ad un periodo di riduzione delle missioni e di valutazione delle operazioni delle Nazioni

[18]**Fanelli E.** " *Alcune riflessioni su struttura e competenze del Dipartimento delle Operazioni di Pace dell'Onu*", Cooperazione Internazionale, Informazioni della Difesa 4/12 (pagg. 24 – 25).

Unite per il mantenimento della pace. Una possibile risposta sembrò trovarsi nella regionalizzazione. Nel 1993, in Liberia, Stato dell'Africa Occidentale, l'ONU diede vita alla prima operazione in cui si accordò con una forza regionale per il mantenimento della pace legata alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS). L'anno successivo, in Georgia, le Nazioni Unite operarono insieme alla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI); mentre nelle operazioni in Bosnia Erzegovina e in Kosovo cooperarono con la Nato, l'Unione Europea e l'OSCE. Tali accordi cooperativi con organizzazioni regionali migliorarono gli sforzi della Comunità internazionale per porre fine ai conflitti in alcune aree del Mondo e contribuirono a ristabilire la fiducia internazionale in riferimento alle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU.

Tra il 1999 ed il 2000, il Consiglio di Sicurezza conferì il mandato per l'istituzione di nuove missioni, in particolar modo per affrontare i conflitti in Africa. Tra le varie operazioni si possono menzionare quelle dispiegate in Sierra Leone (UNAMSIL, 1998 – 1999) e nella Repubblica Democratica del Congo (MONUC, novembre 1999).

Sempre nel 1999, l'allora Segretario Generale dell'Onu Kofi Annan chiese ad un comitato di esperti internazionali di analizzare le operazioni di peacekeeping, identificando dove e quando tali missioni avrebbero potuto essere più efficaci ed in quale modo esse avrebbero potuto essere migliorate.

Il risultato fu il "*Rapporto Brahimi*"[19], dal nome del presidente del comitato Lakhdar Brahimi, che venne diffuso nell'agosto del 2000. In esso vennero offerti alcuni pareri in merito a quali condizioni era necessario che esistessero affinché le operazioni di mantenimento della pace avessero maggiori opportunità di successo. Queste comprendevano:

- Un mandato chiaro e specifico;
- Il consenso da parte delle fazioni in conflitto;
- Le risorse adeguate (personale, attrezzature e finanziamenti).

[19] *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*, 2000: 1^ progetto di riforma delle missioni di Peacekeeping in ambito delle Nazioni Unite (**A**/55/305 - **S**/2000/809).

Successivamente a questo Rapporto, sia la Comunità Internazionale sia il Segretario Generale in prima persona lavorarono e lavorano tuttora duramente per garantire che tutti gli attori avessero una migliore comprensione delle necessità in termini politici e di risorse delle operazioni di pace.

Questa breve introduzione generale sulle PKOs, sulla sua storia e sulla gestione delle missioni in tutto il mondo serve come incipit per descrivere un aspetto più particolare, la regionalizzazione, tema che è stato appena accennato precedentemente. L'obiettivo primario di questa tesi è quello di descrivere la gestione delle operazioni di mantenimento della pace da parte di un determinato soggetto, l'Unione Africana e precedentemente, l'Organizzazione dell'Unità Africana.

Nel prosieguo della tesi si cercherà di presentare a vari livelli il fenomeno della regionalizzazione, prendendo come caso chiave quello del Continente africano. Nel corso dell'elaborato verrà fatta una panoramica sulla storia dell'Africa, in particolar modo sulla vita delle due organizzazioni continentali più importanti, l'OUA e poi l'UA, in relazione alla gestione dei conflitti armati e delle missioni di peacekeeping.

L'Africa è, ad oggi, non solo il continente più povero al Mondo ma anche il più colpito da conflitti sanguinosi di natura inter ed intra statale. Le cause di questa situazione sono innumerevoli e di diversa origine, ma forse, quella principale riguarda gli effetti della colonizzazione sull'intero territorio, il quale, durante la fase di conquista da parte degli Europei, venne suddiviso tra le potenze coloniali in maniera superficiale, "*a tavolino*", senza tenere in alcun modo conto delle differenze etniche, tribali, culturali e linguistiche della popolazione. Questa erronea divisione ha portato, una volta terminata la colonizzazione, allo scoppio di numerosi conflitti tra le varie tribù africane, le quali cercarono ognuna di affermare la propria sovranità. Sebbene il problema dei confini sia la motivazione più utilizzata per giustificare la terribile situazione africana, molti sono i problemi e di varia natura: politici, economici e sociali.

Dalla fine della Seconda Guerra, il 17% delle operazioni di mantenimento della pace[20] dell'ONU avevano riguardato l'Africa, oggi sono oltre il 60% le missioni dispiegate dalle Nazioni Unite che riguardano queste zone, includendo 4 delle cinque più grandi operazione mai gestite, con il dispiegamento di oltre 50.000 truppe tra Congo, Sudan (Darfur), Liberia e Costa d'Avorio. Attualmente più della metà degli operatori di pace, operanti per l'ONU, sono presenti in territori africani: in percentuale si conta ben l' 84% degli attuali 118.448[21] *peacekeepers*.

Dal 1945, in Africa, solo per motivi legati ai conflitti, vi sono state 8 milioni di vittime, senza contare tutti decessi per malattia o carestia, mentre 9.5 milioni sono i rifugiati ospiti in altri Stati o in campi di emergenza e che si trovano sotto la protezione internazionale. I rifugiati africani rappresentano il 33% dei rifugiati mondiali. I genocidi tra Uganda e Rwanda hanno portato alla morte oltre un milione di persone[22].

La situazione attuale può essere interpretata in maniera negativa, si parla di un sistema di peacekeeping molto "stanco stressato"[23], che ha subito un incremento di operatività, a partire dal 1998, pari al 600%[24]. Una soluzione a questo problema potrebbe essere individuata nell'incremento della collaborazione con le organizzazioni regionali o sub regionali, le quali possono permettere o almeno tentano di ridurre i conflitti all'interno delle loro aree di competenza.

In questo elaborato verrà presa in analisi l'Africa e la sua capacità di rispondere singolarmente e autonomamente ai problemi che la attraversano. Soprattutto con la fine della colonizzazione questa volontà di risolvere le problematiche senza l'aiuto esterno ha fatto sì che le organizzazioni africane si rafforzassero e si

---

[20] **United Nations, UN Peacekeeping Operations Official Website**, Peacekeeping Fact Sheet, 31 agosto 2012 : www.un.org/Depts/dpho

[21] United Nations, **UN Peacekeeping Operations Official Website**, Peacekeeping Fact Sheet, settembre 2012 http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

[22] Nel periodo successivo all'indipendenza in Africa il numero dei conflitti crebbe inesorabilmente: a partire dagli anni Novanta i morti tra Sudan, Congo, Etiopia e Nigeria superarono gli 8 milioni, mentre a metà del 2005 vennero calcolati ben 10 milioni di rifugiati presenti su tutto il territorio africano. Lieutenant Commander **Paterson P**. (U.S. Navy)," *Darfur and Peacekeeping Operations in Africa"*, Military review, July-August 2008.

[23] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.

[24] **Center on International Cooperation**, "*Annual review of Global Peace Operations 2007*", New York University, 27th February 2007.

adattassero alle sfide che ogni giorno erano e sono costrette ad affrontare. Il motto "*try OUA/UA first*" ormai accompagna da decenni la vita istituzionale africana: la volontà di risolvere i propri problemi con mezzi propri ha rappresentato e continua a rappresentare il *leit motiv* nella storia del Continente africano. Sono ancora molte le reticenze nei confronti degli interventi stranieri: un esempio è sicuramente quello sudanese di cui parleremo più avanti, soprattutto per il timore che la presenza di personale straniero possa determinare un ritorno "ai tempi della dominazione coloniale" e lo sviluppo di nuove forme di neocolonialismo in primo luogo economico e di sfruttamento delle materie prime di cui il Continente è ricco.

Il caso delle missioni di peacekeeping e della gestione dei conflitti in generale rappresenta uno dei vari settori in cui l'Africa cerca di affermare la propria priorità, sul proprio territorio, ma ancora molti rimangono i problemi che impediscono la concretizzazione di un'autonomia al 100% . Un elemento che ostacola l'autosufficienza riguarda la scarsità di risorse, in primo luogo economiche. La mancanza di personale qualificato, di tecnologie ed equipaggiamenti adeguati, ma anche la scarsità di denaro per pagare i contingenti impiegati, che siano civili, militari o di polizia, sono solo alcuni dei problemi che attanagliano l'Africa e impediscono la sua indipendenza da influenze esterne, sottoforma ad esempio di Donatori. Non solo l'ONU, ma anche i singoli Stati della Comunità internazionale si stanno impegnando per far sì che l'Africa diventi più autonoma e riesca a porsi come un attore dinamico e attivo all'interno dell'arena politica internazionale. Nonostante siano molti i problemi dell'Africa, altrettanti sono gli aspetti positivi o almeno i tentativi che vengono ancora fatti per rendere il Continente africano migliore, più stabile e sicuro.

Con la fine della colonizzazione iniziò un lungo processo di ricostruzione dell'Africa sia dal punto di vista politico–istituzionale sia da quello economico. Sebbene molti siano state e sono ancora oggi le attività di queste organizzazioni, in questo elaborato si analizzeranno soltanto gli aspetti riguardanti il settore del mantenimento della pace e della sicurezza, pilastri fondamentali su cui fondare la

costruzione di un'Africa unita, stabile e forte caratterizzata da uno sviluppo economico e sociale durevole, equiparabile quasi a quello degli altri continenti.

La motivazione principale che ha portato alla redazione di questo elaborato riguarda la curiosità e la volontà di comprendere come un Continente così debole a causa delle guerre e delle crisi, siano esse di natura economica, sociale, politica, ma anche naturale, sia riuscito, non soltanto a sopravvivere a tutte queste minacce, ma anche a trovare gli strumenti necessari per contrastarle. L'interesse primario riguarda in particolare l'approccio alla gestione dei conflitti e la sua messa in pratica. L'attenzione si sposterà da un'ottica più generale ad una più particolareggiata: ci si soffermerà sull'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), e dal 2000, sull'Unione Africana (UA). L'OUA è stata la prima organizzazione dell'Africa a livello continentale ad occuparsi di questioni legate alla pace ed alla stabilità nel Continente. Essa, nel corso della sua vita, ha sviluppato differenti modi di rapportarsi ai conflitti, partendo dal 1963, anno della sua nascita, dagli interventi *ad hoc*, fino a giungere al 1993 alla creazione del Meccanismo del Cairo per la Prevenzione, la Gestione e la Risoluzione dei conflitti. Il XXI secolo segnerà la trasformazione giuridica, normativa dell'organizzazione africana: a partire dal 2000 si parlerà di Unione Africana, UA. All'interno di questo rinnovato organismo si è iniziato a sviluppare da subito un nuovo meccanismo di prevenzione e di gestione delle crisi, *l'African Peace and Security Architercture*, APSA, la cui struttura ricalca, in un certo senso, quella delle Nazioni Unite. Nel corso dell'elaborato si parlerà del ruolo svolto da entrambe le organizzazioni africane, esaminando le funzioni ad esse attribuite dai propri trattati costitutivi, il ruolo effettivamente svolto nella risoluzione pacifica delle controversie e nell'azione coercitiva finalizzata al mantenimento della pace, nella legittima difesa e nel peacekeeping. La descrizione dell'OUA e dell'UA seguirà l'evoluzione storica di questi due organismi, dai primi anni di vita fino ai giorni nostri, per poi concludersi con l'individuazione delle somiglianze, delle differenze, ma soprattutto delle trasformazioni introdotte dall'Unione Africana rispetto alla sua antecedente, l'Organizzazione dell'Unità Africana.

Dal 1990 vi sono state 27[25] operazioni schierate in Africa, che hanno interessato svariate Nazioni soprattutto del centro e del sud del Continente come l'Angola (UNAVEM I, II e III, 1989 – 1995 e MONUA, 1997 – 1999), la Repubblica dell'Africa Centrale (1990 e 1994), la Liberia (1993), il Mozambico (1992 – 1994), il Rwanda (1996), il Sierra Leone (UNAMSIL 1998 – 1999), la Somalia (UNOSOM I e II, 1992 – 1995), la repubblica Democratica del Congo (MONUC, 1999) ed il Sahara Occidentale (MINURSO, 1991). Mentre negli anni 2000, tra gli interventi più importanti si possono ricordare: Darfur (luglio 20079), Repubblica Democratica del Congo (luglio 2010) e Sud Sudan (luglio 2011) .

La conclusione della contrapposizione tra i due blocchi ha causato una progressiva instabilità politica in tutto il Mondo e quindi anche in Africa, in cui le condizioni politiche e di sicurezza erano già molto deteriorate; questa situazione così complessa portò alla proliferazione di cruenti conflitti interstatali, dovuti a diverse ragioni etniche, tribali, economiche. L'ONU è intervenuto in questo Continente attraverso il dispiegamento di moltissime operazioni di pace, ma altresì attraverso la partecipazione ad attività di mediazione inserite nel quadro di crisi politiche degenerate in guerre civili o suscettibili di trasformarsi in fenomeni di violenza diffusa. Le crisi africane occupano più del 60% dell'agenda mensile del Consiglio di Sicurezza. In queste emergenze l'OUA e l'UA hanno assunto un ruolo di mediatore partecipando a missioni di prevenzione del conflitto.

Il passaggio dall'Organizzazione dell'Unità Africana all'Unione Africana rappresenta una storica decisione dei Capi di Stato e di Governo africani, i quali hanno promosso la creazione di un nuovo sistema di pace e di sicurezza "*continentale*", pensato come lo strumento in grado di assicurare la promozione di "*soluzioni africane a crisi africane*". L'evoluzione da meccanismi *ad hoc*, per poi passare attraverso un meccanismo più specifico, quello del Cairo del 1993, per arrivare fino all'attuale *African Peace and Security Architecture*, APSA, sottolinea tutti gli sforzi fatti da entrambe le organizzazioni allo scopo di creare un ambiente pacifico e stabile, che permetta all'Africa non solo di affrontare le nuove

[25] **UN Peacekeeping Official Website**, Peacekeeping Fact Sheet, September 2012: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

"sfide del millennio"[26] ma anche di porsi come un giocatore attivo all'interno del grande schema politico internazionale.

Il fine ultimo, in questo elaborato, è quello di far conoscere il ruolo ricoperto dalle organizzazioni africane nei loro rapporti con le Nazioni Unite a livello di *conflict management* e peacekeeping. Nello svolgimento dell'elaborato si cercherà di vedere come questi due aspetti vengano affrontati e gestiti dai due organismi principali nella gestione della pace e della sicurezza in Africa, i quali, paragonati ad istituzioni del loro medesimo livello come l'Unione Europea o l'Organizzazione degli Stati Americani, appaiono molto deboli e piccoli seppure operanti in un continente così vasto. L'attenzione si sposterà dall'ONU, in particolare con riferimento al ruolo svolto dal Consiglio di Sicurezza, principale promotore della pace e sicurezza internazionali, ad un organismo regionale maggiormente informato ed in grado di contestualizzare meglio la reale condizione del Continente.

Gli aspetti organizzativi

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi legati a questo elaborato esso si suddividerà in tre grandi aree.

Nella prima macro area si cercherà di presentare alcuni aspetti generali legati alla regionalizzazione, in particolar modo presentando il Capitolo VIII della Carta dell'Onu, il quale ha come tema quello delle organizzazioni e degli accordi regionali e del rapporto di queste ultime con le Nazioni Unite. Dopo l'enunciazione degli articoli principali si farà una breve analisi sugli aspetti normativi rilevanti, che saranno poi comunque ripresi più volte nel corso di tutto l'elaborato. Sempre in questa prima macro area, dopo aver trattato gli aspetti giuridici, verranno presentati alcuni aspetti pratici della *relationship* tra l'organizzazione universale e quelle regionali: l'attenzione si sposterà su alcuni documenti chiave e fatti rilevanti, soprattutto accaduti dopo la fine della Guerra

[26] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.
International Peace Institute "*African Institution in a Changing Regional and Global Security Environment*", September 2010.

Fredda: già in questa parte saranno sottolineati alcuni elementi propri del rapporto tra Onu ed Organizzazione dell'Unità Africana prima e Unione Africana ora, i quali però saranno ampiamente discussi nella parte finale di questo primo capitolo. L'evoluzione di questa relazione sarà analizzata a partire dalla nascita dell'Onu, con la fine della Seconda Guerra Mondiale, ma verrà maggiormente approfondita nella fase successiva alla conclusione della Guerra fredda ed in concomitanza con l'incremento dei conflitti nel continente africano. Nella parte conclusiva del capitolo ci si focalizzerà su tutti i documenti, gli atti che sono stati prodotti, evidenziando i punti di accordo e di disaccordo tra questi due attori per concludere con una breve panoramica sull'Africa e sul rapporto dell'Organizzazione africana con le Nazioni Unite in generale.

Nella seconda macro area dell'elaborato verranno esaminati tutti i meccanismi utilizzati da entrambe le Organizzazioni africane nella gestione delle operazioni di mantenimento della pace nel Continente. Dopo una breve descrizione della nascita dell'Organizzazione dell'Unità Africana ed alla presentazione sia dei principi sia degli obiettivi di questa struttura, l'attenzione di sposterà sul settore specifico della sicurezza e della gestione dei conflitti. L'evoluzione delle modalità di *conflict management* e *conflict prevention* è andata di pari passo con quella dell'Organizzazione. Tra gli anni Sessanta agli anni Ottanta, gli strumenti più utilizzati furono gli interventi *ad hoc*, nonostante il tentativo di creare alcune istituzioni chiave nel settore della pace. Questo atteggiamento fu dovuto soprattutto alla reticenza da parte degli Stati membri di utilizzare meccanismi precostituiti: essi temevano la possibilità di ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato. Al fine di evitare conseguenze negative si decise di utilizzare meccanismi *non ex ante*, ma creati immediatamente dopo lo scoppio delle tensioni. Nel corso del capitolo vengono presentati due casi rilevanti del primo ventennio dell'Organizzazione dell'Unità Africana, il conflitto Algeria–Marocco, e quello del Ciad, quest'ultimo considerato la prima vera missione di peacekeeping regionale gestita dall'Organizzazione africana. La mancata totale implementazione dei mandati di ciascuna missione africana permise l'intervento delle Nazioni Unite le quali possedevano i mezzi e gli strumenti necessari per portare a termine il conflitto e garantire la messa a punto degli obiettivi dei

mandati. Tale fenomeno portò l'OUA a rivedere i propri meccanismi di gestione dei conflitti. Questo processo culminò nel 1993 con la creazione del Meccanismo del Cairo sulla gestione e la prevenzione dei conflitti.

L'Organizzazione africana pose la sua attenzione soprattutto sulle missioni di *peace-making* e di *peace-building*, lasciando all'ONU la gestione di quelle di peacekeeping. L'inasprimento dei conflitti negli anni Novanta portò all'evoluzione di alcuni aspetti normativi rilevanti, alla nascita dell'Unione Africana e di un nuovo meccanismo per la gestione dei conflitti ed il mantenimento della pace e della sicurezza in Africa, l'*African Peace and Security Architecture.* A partire dagli anni 2000 l'atteggiamento dei Paesi africani è cambiato e questo è stato ben sottolineato dall'articolo 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana, il quale garantisce l'intervento all'interno degli Stati parte in causa senza il loro consenso diretto. In generale, il Capitolo II cerca di presentare i meccanismi principali che sono stati creati al fine di gestire per poi eliminare i conflitti nel Continente.

Infine, nel Capitolo III, saranno presentati tre casi chiave della storia dell'Africa dell'ultimo decennio: il Burundi, la Somalia e il Darfur – Sudan. Questi Paesi sono stati da sempre attraversati da tensioni dovute a motivazioni di carattere politico ed etnico, le quali hanno determinato l'intervento in primo luogo dell'organizzazione africana ed in secondo dell'ONU per far fronte alle terribili crisi umanitarie che si svilupparono in queste tre aree. Questi esempi si rifanno a tre aspetti differenti della gestione dei conflitti differenti: il successo con l'AMIB in Burundi, il fallimento in Somalia e la gestione di un'operazione ibrida, quale quella in Darfur. La descrizione delle tre missioni sarà concentrata sia sull'attività svolta dall'Unione Africana, ma allo stesso tempo, su quella delle Nazioni Unite. Un elemento che accomuna questi tre casi riguarda l *hand-over*, ovvero il passaggio di mano, nella risoluzione dei conflitti. Mentre in Burundi, l'AMIB fu in grado di creare un terreno fertile che ha permesso alle Nazioni Unite, in un primo tempo sfavorevoli all'intervento a causa dello scarso livello di sicurezza per il suo personale, di portare a termine la missione raggiungendo gli obiettivi del suo mandato, in Somalia tutto ciò non si realizzò a causa dei pesanti e violenti

conflitti che hanno sconvolto e sconvolgono tuttora il paese rendendo difficile l'operato sia dell'Unione Africana sia delle Nazioni Unite. Infine in Sudan, più precisamente in Darfur, considerato lo scenario più drammatico degli ultimi anni, si è realizzata un'operazione ancora diversa che è stata definita dagli esperti Ibrida. Essa presenta aspetti propri di ciascuna delle due organizzazioni.

Questi esempi sono molto utili per comprendere veramente in quale modo un'organizzazione "debole" come quella africana riesca a rapportarsi con conflitti dalla portata drammatica. Sebbene in linea generale si possa parlare di un successo africano, molti sono ancora i problemi che attorniano questa organizzazione: Alcuni verranno solo accennati nel Capitolo III per poi essere discussi nelle conclusioni. L'elaborato si concluderà con la presentazione delle sfide ancora aperte con cui l'Unione Africana deve confrontarsi. In particolare l'elaborato si focalizzerà sui deficit e sulle mancanze di capacità che impediscono a strumenti quali, l'*African Standby Force*, il Consiglio di Pace e di Sicurezza e la Commissione dell'Unione Africana, di realizzare a pieno gli obiettivi dei loro mandati, ma anche del Protocollo sulla Pace e la Sicurezza. La dipendenza da donatori esterni e da interventi internazionali a causa della mancanza di risorse economiche è ancora elevata, questo aspetto è forse quello che maggiormente indebolisce il sistema africano, impedendogli una completa e totale affermazione nell'arena politica internazionale e nello specifico nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza. Per concludere, si può affermare che il sistema africano è ancora in fase di definizione e di stabilizzazione in un contesto così complesso come quello del XXI secolo. L'Unione Africana e gli Stati ad essa appartenenti, ad eccezione di alcuni come il Sud Africa o i Paesi del Nord Africa, sono ancora entità politiche deboli che faticano ad affermarsi sulla scena internazionale a causa di differenti problematiche economiche politiche e sociali. La volontà dei Paesi africani a risolvere questioni africane con mezzi africani rappresenta il *fil rouge* di tutta questa tesi; si cercherà di far prevalere il punto di vista particolare africano, con l'auspicio che un giorno anche questa organizzazione riuscirà a competere con i suoi "colleghi" occidentali, quali Unione Europea e l'Organizzazione degli Stati Americani.

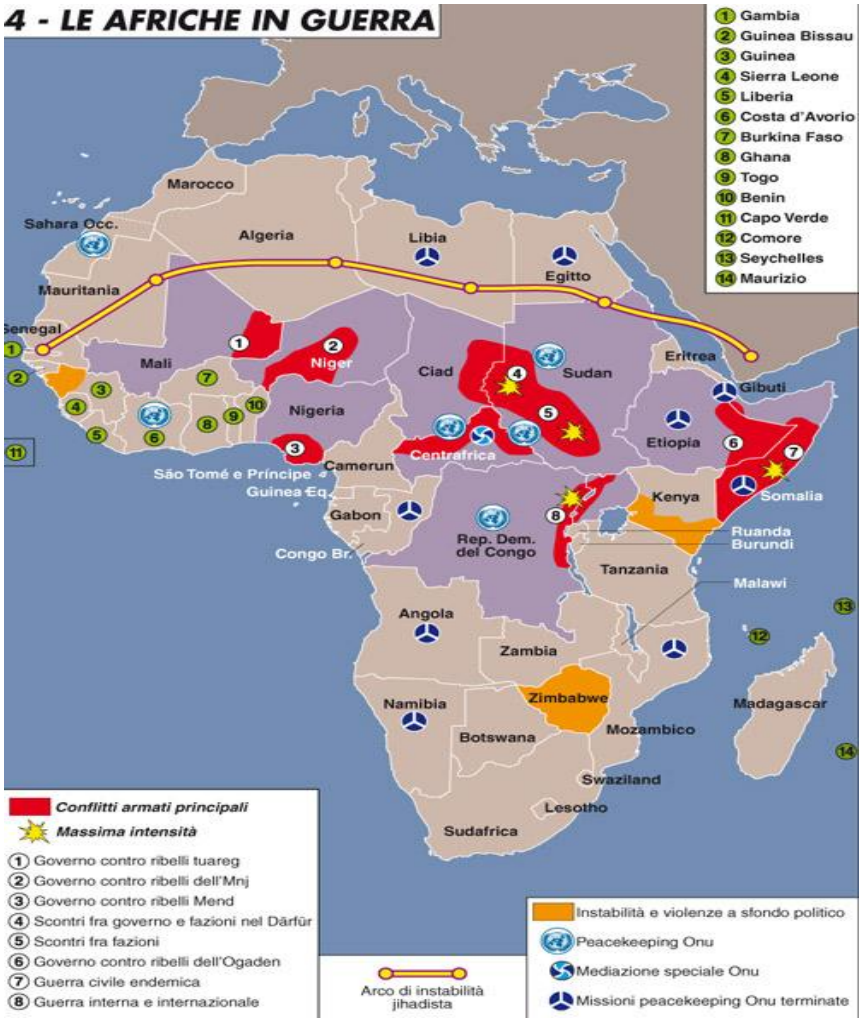


Immagine 1: I conflitti in Africa (Fonte: Limes, Le Afriche in Guerra, 3/2010)

CAPITOLO I

PEACEKEEPING OPERATIONS: IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI ALL'INTERNO DEL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE

Il tema delle relazioni tra Nazioni Unite e le Organizzazioni Regionali ha inizio nel 1945, ma si è venuto a concretizzare nel corso degli anni, soprattutto con la fine della Guerra Fredda. Il rapporto fra ONU e OUA/UA rappresenta uno dei casi più recenti di questa *partnership globale - regionale*: la collaborazione tra queste organizzazioni ha permesso sia di creare e mantenere una pace ed una stabilità durevoli nel Continente africano devastato dai conflitti, sia di sviluppare e rafforzare numerosi settori chiave quali quello della democrazia preventiva, del peacekeeping, del peace-making e della gestione dei conflitti. Se da un lato questi ultimi due aspetti rappresentano i risultati più evidenti e positivi della collaborazione, dall'altro sono ancora vivi alcuni problemi, che minacciano questa *partnership* ed a cui entrambe le organizzazioni stanno cercando di trovare una soluzione.

1.1 Il Capitolo VIII Della Carta dell'Onu: Gli Aspetti Normativi

Capitolo VIII: Accordi Regionali[27]

Articolo 52

1. *Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.*

[27] Traduzione in italiano tratta da: **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012 (pag. 447). Il documento ufficiale nella versione in lingua inglese è possibile trovarlo sul sito ufficiale delle Nazioni Unite: http://www.un.org/en/documents/charter .

2. *I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza.*
3. *Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.*
4. *Questo articolo non pregiudica in alcun modo l'applicazione degli articoli 34 e 35*[28].

Articolo 53

1. *Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali oda parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico, ai sensi della definizione data dal paragrafo 2 di questo articolo, quali sono previste dall'articolo 107*[29] *o da accordi regionali diretti contro un rinnovarsi della politica aggressiva da parte di un tale Stato, fino al momento in cui l'organizzazione potrà, su richiesta del Governo interessato, essere investita del compito di prevenire ulteriori aggressioni da parte del detto Stato.*
2. *L'espressione "Stato nemico" quale è usata nel paragrafo 1 di questo articolo, si riferisce ad ogni Stato che durante la Seconda guerra Mondiale sia stato nemico di uno dei firmatari del presente Statuto.*

[28] *Capitolo VI della Carta dell'Onu sulla Soluzione Pacifica delle Controversie.*
[29] *Capitolo XVII della Carta dell'Onu sulle Disposizioni transitorie di sicurezza.*

Articolo 54[30]

Il Consiglio di Sicurezza deve essere tenuto, in ogni momento,pienamente informato dell'azione intrapresa o progettata in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite introduce il tema degli *"accordi regionali"*[31], senza fare alcun riferimento diretto alle organizzazioni regionali. Da una lettura più approfondita della Carta si può notare che l'articolo 52 riconosce l'esistenza di "*regional arrangements or agencies"* per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Attraverso questo articolo si evidenzia la funzione dei soggetti regionali nel dirimere, a livello locale, questioni tra Paesi facenti parte di questi gruppi di Stati. Il ricorso alle organizzazioni regionali viene, inoltre, menzionato nel Capitolo VI[32] della Carta riferito alla "*Soluzione pacifica delle controversie*", come strumento di regolamentazione pacifica dei conflitti.

Dopo aver definito il compito principale delle organizzazioni regionali, nell'articolo 53 vengono menzionate quelle organizzazioni che hanno come obiettivo la difesa e la mutua assistenza tra gli Stati membri. È prevista, inoltre, la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di avvalersi delle organizzazioni regionali, le quali sotto la sua autorità, possono essere impiegate per dare vita a misure coercitive. In base alla lettura di questo articolo è possibile riscontrare una distinzione fra le azioni regionali, in ogni caso coercitive, decise e dirette dal vertice dell'ONU, ovvero il Consiglio di Sicurezza, e quelle "originate" direttamente all'interno dello stesso ambito regionale, legate ad azioni di aggressione nei loro confronti. Anche per le organizzazioni regionali nel loro

[30] Traduzione in italiano tratta da: **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite"*, CEDAM 2012 (pag. 447). Il documento ufficiale nella versione in lingua inglese è possibile trovarlo sul sito ufficiale delle Nazioni Unite: http://www.un.org/en/documents/charter .

[31] *Ibidem.*

[32] " *Le parti di una controversia,la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchiesta, meditazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta*", Carta delle Nazioni Unite, Capitolo VI, art. 33 par. 1, traduzione italiana tratta da "*Le Nazioni Unite*", **Conforti B. e Focarelli C**., CEDAM, 2010.

insieme viene ammessa la legittima difesa collettiva in caso di attacco armato. In questo modo, solo nel caso in cui esse vengano aggredite direttamente, esse potranno agire coercitivamente senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza; mentre in qualsiasi altro caso è necessaria la risoluzione autorizzativa di questa autorità. L'autorizzazione di azioni implicanti l'uso della forza contro uno Stato o all'interno di esso fa apparire tali organizzazioni regionali quasi come degli "*organi decentrati*" del Consiglio di Sicurezza, il quale, per avere un controllo effettivo sull'azione, deve precedentemente concederne l'autorizzazione. Nel caso in cui un'azione venga intrapresa in base all'articolo 53 paragrafo 1 senza alcun parere, positivo o negativo, del CdS[33] essa è considerata illegittima secondo la Carta dell'ONU e potrà determinare delle responsabilità per gli Stati membri di questi gruppi regionali, i quali hanno intrapreso tali comportamenti. Stando così le cose, è necessario ribadire e sottolineare come l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza rimanga un elemento necessario e fondamentale affinché un'organizzazione regionale possa agire con la forza[34].

Infine all'articolo 54, si sottolinea l'obbligo in capo alle organizzazioni regionali di informare, in qualsiasi momento, il Consiglio di Sicurezza di tutte le di azioni che intendono intraprendere al fine di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Con la conclusione della Guerra Fredda si è verificata una rivitalizzazione del CdS, la quale ha prodotto notevoli effetti sulle relazioni con i soggetti regionali[35], di cui si parlerà successivamente. Secondo la prassi attuale, facendo riferimento a diverse risoluzioni adottate, vi è la tendenza ad applicare il Capitolo VII della Carta: spesso il Consiglio autorizza i singoli Stati membri appartenenti ad una determinata organizzazione regionale, non richiamando così il Capitolo VIII. L'utilizzo di queste organizzazioni si verifica soprattutto nei casi in cui venga

[33] Abbreviazione del Consiglio di Sicurezza.
[34] **Conforti B. e Focarelli C**., "*Le Nazioni Unite*", CEDAM, 2010 (pagg. 324 – 337).
[35] In molte risoluzioni che vennero adottate in base al Cap. VII, il Consiglio di Sicurezza si rivolse sia agli Stati membri singolarmente, sia ad essi come componenti essenziali delle organizzazioni internazionali, sia direttamente alle organizzazioni regionali, richiamando il Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite, **Conforti B. e Focarelli C**.. "*Le Nazioni Unite*", CEDAM, 2010.

prevista la loro partecipazione a missioni di peacekeeping o di *State - building* al posto di operazioni coercitive di carattere bellico.[36]

1.1.1 La relazione tra Organizzazioni regionali e ONU nella prevenzione e risoluzione dei conflitti

La questione delle relazioni tra Nazioni Unite e Organizzazioni regionali e sub regionali nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti è un tema rilevante sia dal punto di vista politico sia da quello giuridico. Essa ha subito una consistente trasformazione a partire dalla fine della Guerra Fredda: nel 1994 iniziò un lungo periodo di rinnovamento nelle relazioni tra ONU ed organizzazioni regionali, soprattutto grazie all'azione dell'allora Segretario Generale Boutros Boutros Ghali e la redazione dell'*Agenda for Peace*[37]. Solo negli anni 2000, più precisamente nel 2005 inizierà "*l'età d'oro*[38]" nelle relazioni tra Nazioni Unite ed gruppi regionali, la quale favorirà moltissime azioni di coordinamento e di consultazione tra i diversi rappresentati di tali organismi.

A partire dal 1994, anno in cui fu approvata la "*Declaration on Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*"[39] sul rafforzamento della cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali nel

---

[36] Un esempio di questo secondo caso, ovvero dell'autorizzazione rivolta direttamente alle organizzazioni regionali, riguarda la risoluzione n. 504 del 30 aprile 1982, nella quale venne autorizzata la costituzione di una forza panafricana da parte dell'Organizzazione dell'Unità africana per il mantenimento della pace in Ciad. In varie occasione il Consiglio ha evidenziato l'importanza delle organizzazioni regionali, nel rispetto della sua responsabilità principale, del rafforzamento della cooperazione tra tali organismi nel mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo: un esempio che sottolinea questo fatto è la risoluzione n. 1809 del 16 aprile 2008 sul rafforzamento dei rapporti tra l'Onu e le organizzazioni ragionali, in particolare l'Unione Africana, in conformità al Capitolo VIII della Carta fondamentale, **Conforti B. e Focarelli C**., " *Le Nazioni Unite*", CEDAM, 2010 (pagg. 330 – 331).

[37] **United Nations General Assembly**, "*An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters*", 18 December 1992 (47th Session), **A/RES/47/120 A.** La versione integrale in inglese di questo documento è possibile consultarla al sito: http://www.un-documents.net/a47r120a.htm .

[38] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.

[39] **UN General Assembly**, "*Declaration on Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*", 4th September 1994 (84th Plenary Meeting**), A/RES/49/57**.
Questa dichiarazione riprese i temi trattati in alcune precedenti risoluzioni (n. 46/58 del 19.12.1991, n. 47/38 del 25.11.1992 e n. 48.36 del 9.12.1993) e nel Rapporto redatto dallo Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization.

mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, furono convenute delle consultazioni periodiche di "alto livello" tra i *leaders* delle rispettive organizzazioni.

Successivamente, nel luglio del 2005, nel corso del Sesto incontro tra i rappresentanti dell'ONU e delle organizzazioni regionali, s'iniziò a discutere in maniera più concreta la proposta di un meccanismo regionale-globale di pace e di sicurezza, riconoscendo il bisogno di definire un sistema più strutturato di relazioni tra ONU e organizzazioni regionali, basato su:

- il principio di vantaggi comparati;
- la realizzazione di precisi accordi di cooperazione o "*memorandum of understandings*".

Nelle "*Conclusions of the 6^ high-level meeting between the UN and regional and other intergovernamental organizations*[40]", tutti i partecipanti riconobbero il loro impegno nell'organizzare le successive sessioni ai margini delle riunioni tra il Consiglio di Sicurezza e le organizzazioni regionali in modo da garantire la massimizzazione delle possibilità di complementarietà delle iniziative; inoltre venne deciso di istituzionalizzare un *focal point* di alto livello all'interno di ciascuna organizzazione.

Successivamente, con la risoluzione 1625 dell'ottobre 2005[41], il Consiglio di Sicurezza non solo avviò un processo di rafforzamento della sua azione in

---

[40] **UN General Assembly**, "*Conclusions of the Chairman of the sixth high-level meeting between the United Nations and regional and other intergovernmental organizations*", 8th September 2005, **A/60/341- S/2005/567.** Questo processo di consultazioni iniziò nel 1994 con 10 organizzazioni regionali impegnate e gli incontri avevano luogo ogni due anni. A questo High Meeting del luglio 2005parteciparono ben 20 organizzazioni regionali ed alcune sub regionali; per la prima volta nella storia di questi incontri, essi vennero preparati attraverso il lavoro di differenti gruppi di lavoro e le decisioni che vennero adottate al termine del meeting ebbero come obiettivo quello di istituzionalizzare ulteriormente il rapporto tra Onu e organizzazioni regionali – tratto da "Reviving Chapter VIII: The United Nations and Regional Organizations – Partners for Peace", Meeting note, International Peace Accademy – Aprile 2006.

[41] **UN Security Council**, "*Resolution 1625 – Declaration on Strengthening the effectiveness of the Security Council's role in Conflict Prevention, particulary in Africa*", 14th September 2005, (5261th meeting), **S/RES/1625 (2005**).
Nella risoluzione il Consiglio espresse un profondo sconcerto sulle perdite umane e materiali dovute ai conflitti armati e riaffermò l'importanza dell'astensione dalla minaccia e dall'uso della forza nelle relazioni internazionali, dell'adozione di una strategia di prevenzione dei conflitti capace di eliminare alla radice le crisi, ma anche sottolineò il necessario rafforzamento del ruolo

materia di "*conflict prevention*", ma riconobbe altresì l'urgenza di promuovere un ulteriore e nuovo approfondimento della cooperazione e della comunicazione tra ONU e le differenti organizzazioni regionali, in linea con il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

Sempre nello stesso anno, con un'ulteriore risoluzione, la 1631[42], il CdS espresse il suo favore al consolidamento della cooperazione con le Organizzazioni regionali, invitando tutti gli Stati Membri a rafforzare le capacità delle stesse, con particolare attenzione per quella della regione africana, per quanto riguarda:

- la prevenzione dei conflitti,
- la gestione delle crisi,
- la stabilizzazione nella fase post conflittuale,
- la lotta al terrorismo ed al commercio di armi di piccolo calibro.

In questa risoluzione è stato ribadito, in primo luogo, il ruolo dell'ONU nello sviluppo di capacità regionali e sub regionali nel settore del peacekeeping e, in secondo, il bisogno di incoraggiare l'azione delle Organizzazioni regionali e sub regionali nei processi di risoluzione pacifica delle controversie. Andando più nel dettaglio, nel paragrafo 7 di tale risoluzione, il Consiglio ha sottolineato la sua volontà di istituzionalizzare la pratica delle consultazioni con le *leaderships* delle

---

del'Onu nel conflict prevention e la costruzione di una partnership forte tra organizzazioni internazionali e regionali. Sia nel Preambolo sia nella parte conclusiva della risoluzione vennero fatti cenni alla situazione africana: al ruolo e alla posizione dell'Unione Africana rispetto ai cambiamenti incostituzionali di governo nel Continente. Il Consiglio, inoltre, incoraggiò gli Stati africani a collaborare con il Segretariato delle Nazioni Unite al fine di implementare le misure necessarie al raggiungimento della pace, della sicurezza, della stabilità e dello sviluppo sostenibile in Africa.

[42] **UN Security Council**, "*Resolution 1631 about the Cooperation between the United Nations and regional organizations in the maintenance of international peace and security*" - 17th October 2005 (5282nd Meeting), **S/RES/1631 (2005)**.
Nel preambolo vengono ricordate tutte le iniziative intraprese a partire dal 1993 e volte a migliorare la coordinazione tra Onu e organizzazioni regionali. Nel seguito della risoluzione si enfatizza l'importanza del contributo dato da questi gruppi regionali nel settore della pace. Inoltre viene affermato la determinazione nel rafforzare la cooperazione tra questi due soggetti nei settori della prevenzione dei conflitti e della gestione della crisi, sottolineando l'importanza delle organizzazioni regionali nel dispiegare rapidamente unità di peacekeeping, nel contrastare traffici illeciti di armi e nell'incoraggiare la collaborazione regionale. Infine, nella parte conclusiva il Consiglio affida al Segretario generale di allora, Kofi Annan, il compito sia di redigere un dossier sulle opportunità e le sfide derivanti dalla cooperazione internazionale – regionale, sia di includere nei suoi regolari rapporti sulle missioni di peacekeeping e peacemaking il ruolo svolto dai gruppi regionali.

varie organizzazioni al fine di incrementarne l'interazione nelle azioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Infine, tra le raccomandazioni che il Consiglio ha fatto vi è la proposta di nominare dei "*liaison officers*" incaricati di garantire la continuità nello scambio di informazioni tra i vari soggetti, favorendo così la maggiore cooperazione tra universale e particolare; e la richiesta al Segretario Generale di presentare un rapporto molto dettagliato su tutte le sfide e le opportunità connesse al processo di rafforzamento delle relazioni tra ONU e organizzazioni regionali nella promozione della pace e della sicurezza. Quest'ultimo punto si concretizzò nel 2006 quando Kofi Annan, l'allora Segretario Generale, presentò un documento intitolato *"A regional – global security partnership: challenges and opportunities*[43]", in cui suggerì la realizzazione di una partnership tra le varie organizzazioni regionali e le Nazioni Unite, fondata su una stretta cooperazione con il Consiglio di Sicurezza e sulla lineare e definita suddivisione del lavoro capace di presentare tutti i vantaggi comparati di ciascuna organizzazione. La prima sfida che Annan identificò fu la necessità di specificare l'identità e il ruolo di ciascun membro della Partnership, definendo, allo stesso tempo, un programma di azione volto alla definizione delle capacità delle diverse organizzazioni regionali, al fine di garantire ad esse di partecipare in modo efficace ed efficiente al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L'approfondita conoscenza dei conflitti locali posseduta dalle organizzazioni regionali sommata alla legittimità globale e all'autorità di cui è investito il Consiglio di Sicurezza, secondo il Segretario Generale, avrebbero potuto accrescere i margini di successo degli sforzi condotti dall'intera Comunità internazionale per difendere la pace e la sicurezza. Ma risultati soddisfacenti, in base al rapporto, si sarebbero ottenuti soltanto con un'adeguata distribuzione di

[43] **Report of the General Secretary Kofi Annan**, *"A Regional – Global Security Partnership: Challenges and Opportunitie"s* (about prevention of armed conflict and cooperation between the UN and regional Organizations), 28th July 2006 – **A/61/204 S/2006/590**. Nel rapporto vengono prese in esame le opportunità e le sfide derivanti da una cooperazione globale – regionale. Tra le prime il Segretario generale sottolinea l'importanza di una forte collaborazione tra nazioni Unite e organizzazioni regionali basata su una chiara divisione del lavoro che rifletta i vantaggi comparati propri di ciascuna organizzazione. Mentre, per quanto riguarda le sfide, esse sono indirizzate verso la definizione dell'identità e del ruolo di ogni membro di questa partnership e verso un programma di *capacity building* che assicuri un'eguale abilità tra Onu e organizzazioni regionali nel garantire il mantenimento della pace e della sicurezza.

capacità e di risorse nelle varie aree del Mondo: solo così in alcune regioni si sarebbero potuti alleviare i rischi politici e militari di iniziative volte al mantenimento della pace. Questo meccanismo, sebbene tenga sempre in considerazione il ruolo primario del Consiglio di Sicurezza nelle gestione dei conflitti, ha permesso e permette tuttora all'ONU di poter fare riferimento e di avvalersi del potere sussidiario delle organizzazioni regionali in materia di pace e sicurezza.

Tra gli altri punti che vennero trattati nel rapporto è necessario ricordare:

- la proposta di un pacchetto di raccomandazioni volte al rafforzamento della partnership nei settori del *conflict prevention*, peace-making, peacekeeping, peace-building e del disarmo e non proliferazione;
- la proposta di estendere il modello di dialogo e consultazioni dei "*desk to desk*", già avviato con l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE, a tutte le organizzazioni regionali per accrescere lo scambio di informazioni, valutare i risultati della cooperazione e pianificare iniziative congiunte di peace-making;
- l'invito a riconoscere ufficialmente tutte le linee guida della cooperazione definite dagli incontri di alto livello tra ONU e Organizzazioni regionali.

A seguito della pubblicazione di questo rapporto si tennero, tra il settembre 2006 e il novembre 2007, tre riunioni organizzate dal Consiglio di Sicurezza sulla cooperazione regionale e globale a cui seguirono altrettante dichiarazioni presidenziali. Nel *Presidential Statement*[44] del 20 settembre 2006 vennero accolte molte delle raccomandazioni proposte dal Segretario Generale Kofi Annan e fu annunciata l'apertura delle porte del Consiglio di Sicurezza alle organizzazioni regionali, le quali avrebbero potuto essere invitate regolarmente a partecipare sia

[44] *Statement by the President of the Security Council about the Cooperation between the United Nations and Regional Organizations in maintaining international peace and security* , 20 September 2006 (5529th Security Council's Meeting) – **S/PRST/2006/39.**

alle riunioni pubbliche sia a quelle a porte chiuse di questo organo, il quale, dal canto suo, le incoraggiò ad inviargli le rispettive valutazioni ed analisi in occasione dell'esame di rilevanti questioni regionali.

Durante la seconda riunione, tenutasi nel marzo 2007, sotto la presidenza sudafricana del CdS, l'attenzione si pose in particolare modo sull'Unione Africana e sul proprio ruolo nel mantenimento della pace e della sicurezza. Questo focus fu soprattutto legato al desiderio di far riconoscere il contributo reale del Continente africano in relazione alla prevenzione dei conflitti ed alle operazioni di pace, in particolare grazie alla "operativizzazione[45]" del sistema di pace e di sicurezza ideato dall'Atto costitutivo dell'Unione Africana e dal Protocollo sulla creazione del Consiglio di pace e di sicurezza della stessa. L'idea di fondo di questo incontro fu il consolidamento delle relazioni tra le Nazioni Unite ed Unione Africana, al fine di sostenere quest'ultima nell'implementazione del sistema di pace e di sicurezza continentale e nelle azioni di prevenzione e risoluzione delle crisi avviate dall'Organizzazione in paesi come Burundi, Sudan, Somalia, Uganda e Costa d'Avorio[46].

La dichiarazione presidenziale, che venne adottata al termine della riunione, fece proprie molte delle aspirazioni del presidente di turno, ponendo le basi per il rafforzamento delle relazioni tra i due Consigli. Infine, nel novembre 2007 si tenne l'ultimo meeting, durante il quale si cercò di ricalibrare il discorso estendendolo in generale al ruolo assunto da tutte le organizzazioni regionali e sub regionali nelle operazioni per il mantenimento della pace e della sicurezza.

---

[45] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.
S. Ganzle e B. Franke "*African Developments: Continental Conflict Management – a glass half full or half empty?"* German Development Institute, Briefing Paper 7/2010.
Paul D. Williams "*The African Union's Conflict Management Capabilities*", Working paper of Council on Foreign Relations, October 2011.
International Peace Institute, " *African Institutions in a Changing Regional and Global Security Environment*", Report, September 2010.

[46] Nel 2007 vennero adottati molti Presidential Statement relativi al Continente africano e al ruolo delle organizzazioni regionali e sub regionali; tra di essi possiamo ricordare: **S/PRST/2007/16** about the Burundi's situation (30 May 2007); **S/PRST/2007/25** about the Cote d'Ivoire's situation (29 June 2007); **S/PRST/2007/41** about the Sudan's situations (24 October 2007); **S/PRST/2007**/44 about Uganda's situation (21 November 2007); **S/PRST/2007/49** about the Somali situation (19 December 2007) and the **S/PRST/2007/42** about the Role of Regional and Sub regional organizations in the maintenance of the international peace and security (6 November 2006).

Nel 2008 venne presentato un nuovo rapporto[47] da parte del Segretario Generale Ban Ki Moon contenente in gran parte raccomandazioni sul rafforzamento delle capacità dell'Unione Africana e delle organizzazioni sub regionali ad essa collegate in riferimento al *conflict prevenction*, al *peace-making* ed al *peacekeeping*. Successivamente a tale documento, fu dato il via ad un nuovo processo di analisi che portò alla pubblicazione del "*Rapporto Prodi*[48]" ed alla realizzazione di un progetto di rafforzamento della partnership strategica tra l'Unione Africana e le Nazioni Unite. Alla fine del 2008, il *Panel*, presieduto dall'ex Presidente del Consiglio italiano e ex presidente della Commissione Europea Romano Prodi, presentò un pacchetto di proposte ben strutturato e corposo. In particolare venne suggerita la creazione di un *Multi–Donor Trust Fund* su basi volontarie e l'impiego di tale strumento per il potenziamento delle capacità dell'Unione Africana in materia di *conflict prevention*, mediazione e *early warning*. Questo rapporto favorì l'accelerazione in maniera significativa del consolidamento tra Nazioni Unite e Unione Africana.

Infine nel 2009, venne presentato il cosiddetto "*rapporto del 18 settembre*[49]", in cui veniva suggerita la creazione di una "*joint task force on peace and security*[50]",

---

[47] **Report of the General Secretary** *"on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security"*, 7th April 2008, **S/2008/186**. Nel rapporto si considerano gli aspetti più importanti che definiscono la natura di una partnership collaborativa tra Onu e organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza alla luce dal Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e tenendo conto delle divisione di responsabilità tra le varie organizzazioni. In particolare si esamina il rapporto multi sfaccettato e a vari livelli tra Onu e Unione Africana, identificando nuove sfide e opportunità. Nella parte finale vengono inoltre presentate molte raccomandazioni in primo luogo dirette al'Organizzazione africana ed in secondo a tutti gli organismi regionali; esse riguardano la natura e la struttura della partnership, i meccanismi di consultazione, il rafforzamento degli strumenti utilizzati nelle operazioni di peacekeeping e peace support, la prevenzione dei conflitti e la mediazione, il peacebuilding e la posti conflict reconstruction, l'azione umanitaria e i diritti umani.

[48] **General Assembly and Security Council**, *"Joint AU – UN report on AU Peacekeeping operations and on modalities for support of AU operations"* (Prodi's Report), 31st December 2008 – **A/63/666** – **S/2008/813** (Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects) Questo rapporto fornisce una panoramica degli aspetti più importanti sul crescente impegno dell'Unione Africana nel conflict prevention, nel peacekeeping e nel post conflict reconstruction. Nella parte conclusive vengono fatte molte raccomandazioni sulla partnership strategica tra Nazioni Unite e Unione Africana.

[49] **General Assembly and Security Council**, "*Support to African Union Peacekeeping operations authorized by the United Nations*" (about comprehensive review of the whole questions of peacekeeping operations in all their aspects / Administrative and budgetary aspects of the financing of the UN peacekeeping operations), 18th September 2009, **A/64/359 – S/2009/470**. Questo rapporto venne seguito da un Presidential Statement adottato il 26 ottobre 2009 nel corso

la quale sarebbe stata chiamata a analizzare *" immediate and long – term strategic and operational issues*[51]". Inoltre, sempre nello stesso rapporto, venne riesaminata la questione del finanziamento del peacekeeping africano, suggerendo l'uso del bilancio ordinario soltanto nel caso in cui si fosse verificato un *take-over* della forza regionale da parte di contingenti dell'ONU; e successivamente venne trattato il tema della "*institutional capacity building*[52]" e della capacità di rafforzare gli strumenti africani per la pianificazione, il dispiegamento e la gestione delle proprie operazioni di pace.

Sulla scia di questo procedimento politico e diplomatico è stata istituzionalizzata, ormai da alcuni anni, la pratica delle riunioni congiunte tra il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ed il Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana (CPSUA). Gli incontri, che finora hanno avuto luogo, si sono rivelati molto utili per garantire reciproci scambi di informazioni. Infine per sottolineare il forte rapporto che si è venuto a creare tra queste due organizzazioni, è necessario ricordare che dalla fine del 2008, a cadenza semestrale, sono organizzati degli incontri, denominati "*UN – AU desk-to-desk meetings on management and prevention of conflicts*[53]", tra *desk officers* dell'ONU e dell'Unione Africana con l'intento di esaminare congiuntamente le situazioni di crisi nel Continente africano e di formulare raccomandazioni ai vertici dell'Organizzazione su iniziative comuni nella promozione della pace e della sicurezza internazionali.

Come si è potuto vedere, sebbene fino alla fine degli Anni Novanta, 1999, la presenza dei Singoli Stati membri era ancora molto forte, dal 2005, grazie agli incontri periodici tra rappresentanti di Organizzazioni regionali e dell'ONU, ma soprattutto grazie al ruolo molto attivo dei vari Segretari Generali che si sono succeduti in questi ultimi decenni come Annan e Ban Ki Moon, è stato possibile creare le basi, attraverso diverse risoluzioni e documenti, per una forte, stabile e

---

della 6206esima riunione del Consiglio di Sicurezza – **S/PRST/2009/26**, il quale accolse con favore l'intenzione del Segretariato dell'Onu e della Commissione dell'Unione Africana di creare una *joint task force on peace and security*.

[50] *Ibidem*

[51] *Ibidem*

[52] *Ibidem.*

[53] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.

forse duratura cooperazione tra organismi universali e particolari, come in questo caso l'Unione Africana.

La complessità delle moderne operazioni di peacekeeping sta ad indicare come una singola organizzazione, da sola, non sia in grado di affrontare autonomamente le sfide proposte dal nuovo millennio. Le minacce alla sicurezza richiedono un approccio multilaterale, collettivo che permetta la creazione di un'ampia gamma di partnership capaci di stabilire una coordinazione globale – regionale sia a livello strategico sia programmatico. La necessità è di riaffermare la responsabilità collettiva nei confronti della pace globale e della sicurezza al fine di riflettere sui cambiamenti che si sono realizzati in questi ultimi anni. Le operazioni di mantenimento della pace iniziate dall'Organizzazione per l'Unità Africana prima e dall'Unione Africana ora hanno offerto in molti casi, ad esempio in Burundi ed in Sierra Leone, un esempio di collaborazione tra le due organizzazioni ed hanno permesso all'ONU di incrementare i propri sforzi per favorire l'azione regionale. Negli ultimi anni, è andata incrementandosi la tendenza di intervenire nei conflitti da parte di Stati o in generale di organizzazioni, le quali non possiedono un livello di capacità logistiche, materiali ma anche economiche adeguate alla loro azione, provocando così un maggior intervento da parte delle Nazioni Unite. Dal canto suo l'Unione Africana, attualmente, sta affrontando particolari sfide: per fare alcuni esempi si possono ricordare i conflitti in Sudan, Somalia, nella Repubblica Democratica del Congo, i quali illustrano molto bene questa situazione. La complessità delle risposte nelle fasi di intervento o di mediazione crea difficoltà che sono al di fuori delle capacità risolutive proprie dell'Organizzazione. Essa non riesce, da sola, a impiegare le forze necessarie per portare a termine le tensioni. La mancanza di risorse pone le missioni regionali in serio pericolo di fallimento: la dipendenza dal supporto esterno per il dispiegamento ed il sostentamento delle truppe pone l'Unione Africana in una posizione in cui ha allo stesso tempo una vasta responsabilità ed un ridotto controllo sulle capacità dispiegate. Lo sviluppo delle necessarie ed adeguate capacità, inoltre, dipende dalla combinazione tra volontà politiche e disponibilità reali. L'assenza di un accordo comune mina la credibilità dell'organizzazione mentre la mancanza di risorse limita l'abilità della missione di implementare il suo mandato. La necessità di una cooperazione tra

ONU e organizzazioni regionali diventa allora indispensabile per garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Questi due elementi rappresentano i prerequisiti fondamentali per uno sviluppo sostenibile soprattutto in Africa, in cui i conflitti continuano a minare le aspirazioni della popolazione civile. Il bisogno di indirizzare queste sfide verso una soluzione efficace e positiva non sono però solo questioni relative all'Africa, ma in un mondo così globalizzato, riguardano l'intera Comunità internazionale.

1.2 ONU - OUA/UA: lavorare insieme per la pace e la sicurezza in Africa

Negli ultimi due decenni, i conflitti in Africa sono stati uno dei temi principali dell'agenda del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Durante i suoi primi 40 anni, il CdS stabilì soltanto un'operazione nel continente africano, nel 1960 in Congo. Al contrario dal 1989 al 2011, ben 27[54] missioni sono state attivate in Africa.

Di fronte ai sempre nuovi tipi di conflitti ed alle loro rispettive forme di prevenzione e di gestione, l'ONU si è trovata impreparata. L'elevato numero di forze impiegate, la scarsa capacità di previsione e di gestione di missioni integrate da parte del Consiglio, la crisi economica e le difficoltà a livello pratico nel dispiegamento di truppe ben addestrate hanno determinato un rallentamento nell'implementazione delle operazioni di peacekeeping. In questo contesto e di fronte all'enorme numero di atrocità commesse in differenti aree del Continente africano, si è cercato di incrementare e migliorare il livello di cooperazione tra organismi regionali, quali l'Unione africana, e quelli universali, ovvero, l'ONU.

Al momento della nascita delle Nazioni Unite, i padri fondatori previdero già l'importanza di futuri accordi con organizzazioni regionali, includendo essi all'interno del Capitolo VIII della Carta, il cui obiettivo principale riguarda l'azione delle organizzazioni regionali nella risoluzione di dispute e conflitti.

Nonostante l'attenzione iniziale, solo negli anni Novanta questo tema è divenuto rilevante. Nel gennaio 1992 il Consiglio di Sicurezza chiese al Segretario Generale in carica di indicare i modi ed i mezzi per rendere più efficienti e forti

[54] **United Nations Official Site**, Past and Current Peacekeeping Operation, September 2012: http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml

alcuni strumenti propri dell'ONU, quali la diplomazia preventiva, il peacekeeping ed il peace-making. In risposta ad esso, nel giugno dello stesso anno venne pubblicata "*An Agenda for Peace*", il rapporto del Segretario Generale Boutros Ghali, in cui si sottolineò il ruolo che le organizzazioni regionali potevano avere nei settori della prevenzione dei conflitti ma anche nelle operazioni di *peace-building*, ovvero nella fase di ricostruzione posteriore alla fine del conflitto: da questo momento emerse l'importanza del concetto di partnership globale e regionale. Nonostante questo concetto sia nato alla fine del XX secolo, solo nel XXI esso diventerà centrale all'interno dell'ONU. In particolare, l'Africa inizierà ad essere considerata una *partner* d'eccellenza, soprattutto a seguito dei nuovi conflitti e dei cambiamenti strutturali che il Continente ha iniziato a vivere a partire dalla fine della Guerra Fredda.

Questa partnership ha visto come attori principali per l'Africa inizialmente l'Organizzazione per l'Unità Africana, l'OUA, e successivamente l'Unione Africana, la quale, nonostante sia ancora molto giovane, è riuscita da subito a consolidare e definire rapporti stabili con l'ONU. Uno degli aspetti che maggiormente sottolinea questa collaborazione riguarda, a partire dal 2007, gli incontri periodici organizzati tra i rappresentanti di queste due organizzazioni, al fine di definire ogni qualvolta i mezzi e gli scopi per garantire la pace e la sicurezza internazionali. Nonostante la cooperazione sia l'elemento fondante della *partnership*, molte sono le tensioni che si sono venute a creare tra gli attori a causa, in primo luogo, dell'asimmetria in termini di risorse umane e finanziarie, ed, in secondo, prodotte dai diversi approcci alla gestione dei conflitti ed ai metodi di lavoro rispettivamente utilizzati.

1.2.1 Le relazioni ONU – OUA/UA dal 1945 alla fine degli Anni Novanta

Dal 1945, come già è stato detto in precedenza, l'Onu affrontò i temi del regionalismo e del ruolo delle organizzazioni regionali all'interno della nuova struttura nascente. Il risultato fu il Capitolo VIII sugli Accordi regionali, il quale però venne considerato molto ambiguo e poco chiaro su alcuni aspetti, tra cui la definizione precisa sia del termine "organizzazione regionale", sia della natura di quest'ultima. Solo dopo il 1989 e con la pubblicazione de *"An Agenda for*

Peace[55]*"*, l'importanza delle organizzazioni regionali e il loro impiego nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali divennero temi centrali all'interno dell'ONU.

Nell'agosto 1994 il Segretario Generale iniziò ad organizzare incontri periodici con i Capi di altre organizzazioni internazionali incentrati sui temi del peacekeeping e del peace-making. Nel gennaio 1995, all'interno del *" Supplement to the Agenda for Peace*[56]", il segretario generale Boutros Ghali offrì un'analisi dettagliata dei vari aspetti della cooperazione tra le varie organizzazioni. In particolare identificò cinque forme possibili di collaborazione:

- Consultazione: attraverso lo scambio di punti di vista su conflitti che sia l'Onu sia le organizzazioni regionali possono provare a risolvere;
- Supporto diplomatico sia nel caso in cui un'organizzazione regionale partecipi alle attività di peace-making dell'Onu o sia quando viceversa sia quest'ultimo a supportare tali gruppi nei loro sforzi;
- Supporto alle operazioni attraverso consulenze tecniche agli organismi regionali;

- Co dispiegamento: si realizza nel caso in cui la missione ONU sia stata attivata congiuntamente e contemporaneamente a quella di altre organizzazioni;
- Operazioni congiunte: si realizzano quando vengono condivisi tra l'ONU e l'organizzazione regionale personale, risorse finanziarie e il comando della missione.

Dalla metà degli anni Novanta si verificò, grazie alla pubblicazione di questi documenti ed alla attenzione rivoltagli, una crescita della partecipazione di organizzazioni regionali presenti in differenti parti del Mondo alle missioni organizzate dall'ONU. In particolare in questo periodo, l'attenzione del Consiglio

[55] Per il riferimento biografico vedere nota 30 pagina 24.
[56] **United Nations General Assembly**, "*An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters*", 18 December 1992 (47th Session), **A/RES/47/120 A**. La versione integrale in inglese di questo documento è possibile consultarla al sito: http://www.un-documents.net/a47r120a.htm .

di Sicurezza si spostò soprattutto sull'Africa e sui conflitti che la stavano colpendo.

Nel settembre 1997, il Consiglio di Sicurezza tenne il suo primo dibattito sulla situazione africana, da cui derivò una prima dichiarazione presidenziale[57], che sottolineò, innanzi tutto, l'impegno dell'ONU in Africa attraverso numerose attività diplomatiche, umanitarie e riguardanti lo sviluppo economico, spesso condivise con organizzazioni regionali e sub regionali. In secondo luogo, il Segretario Generale venne incaricato di redigere una serie di raccomandazioni riguardanti le cause dei conflitti in Africa, i modi per prevenirli e per garantire le basi per una pace durevole ed per la crescita economica. Nell'aprile del 1998 venne pubblicato questo rapporto dal titolo " *The Causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*[58]".

Questo primo dibattito venne seguito, sempre tra settembre e novembre del medesimo anno, dall'adozione da parte del Consiglio di Sicurezza di quattro risoluzioni e di tre dichiarazioni presidenziali:

---

[57] **UN Security Council**, "*Statement by the President of the Security Council about the Situation in Africa*", 25th September 1997 (3819th Security Council's meeting), **S/PRST/1997/46**.
In questa dichiarazione presidenziale si sottolinea la necessità di maggiori sforzi, a livello internazionale, al fine di promuovere la pace e la sicurezza in Africa; ma, allo stesso tempo, riconosce l'importante contributo dell'Organizzazione per l'Unità Africana e del Meccanismo per la Prevenzione, la Mediazione, la Gestione e la Risoluzione dei Conflitti da essa adottato. Non meno rilevanti sono i gruppi sub regionali, ai quali nella dichiarazione si riconosce un ruolo chiave nel prevenire e risolvere le crisi, collaborando sempre con le Nazioni Unite. Per quanto riguarda le missioni di peacekeeping gestite dall'Onu in questo Continente, nella dichiarazione si evidenzia l'azione collaborativa di molti Stati africani. Nell'ultima parte del documento viene fatta un'esplicita richiesta al Segretario Generale, a cui venne affidato il compito di redigere un dossier sulle cause dei conflitti africani ma anche sui mezzi per prevenirli e per stabilire una pace e una sviluppo durevoli in quei territori.

[58] **Report of the General Secretary**, "*The causes of the conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*", 13th April 1998, **A/52/871 – S/1998/318**. Nel rapporto si riconosce come i conflitti in Africa rappresentino la sfida maggiore per le Nazioni Unite nel quadro della pace e della prosperità globali. Molte guerre sono scoppiate nel Continente africano e le loro conseguenze hanno minato seriamente gli sforzi africani ad assicurare una stabilità a lungo termine alla popolazione. Il Segretario Generale afferma il fallimento congiunto dell'Africa e delle Nazioni Unite, entrambi incapaci di risolvere questa questione. Il dossier offre sia un'analisi dei conflitti sia propone delle raccomandazioni al fine di ridurli, mediante l'utilizzo del peacekeeping, peace-making, peace-building e l'assistenza umanitaria, ma anche grazie alla volontà politica comune non solo degli africani ma della Comunità internazionale in generale.

1. Risoluzione 1196 (16.09.1998)[59] sull'implementazione dell'embargo sugli armamenti in Africa e sull'apertura di canali di comunicazione con le organizzazioni regionali e sub regionali del continente;
2. Dichiarazione presidenziale 1998/28[60] (19.06.1998) la cui priorità fu il rafforzamento delle capacità e delle abilità in materia di peacekeeping gestire dall'OUA e la richiesta di una maggior interazione con quest'ultima;
3. Risoluzione 1197[61] (18.09.1998) sul rafforzamento della coordinazione tra Onu, UA e organizzazioni sub regionali;
4. Dichiarazione presidenziale 1998/29[62] (24.09.1998) sul rapporto periodico redatto dal Segretario Generale in cui si chiede il proseguimento del gruppo di lavoro ad hoc sull'analisi delle condizioni necessarie a garantire una pace durevole in Africa;
5. Risoluzione 1208[63] (19.11.1998) riguardante i rifugiati in Africa;
6. Risoluzione 1209[64] (19.11.1998) sulla lotta al traffico illegale di armi e sulla creazione di un network regionale per la condivisione delle informazioni al fine di eliminare la circolazione di piccole armi;
7. Dichiarazione presidenziale 1998/35[65] (30.11.1998) in cui si riconosce l'importanza delle organizzazioni regionali e sub regionali nella gestione delle situazioni di conflitto.

I documenti e rapporti sopraelencati evidenziano come l'attenzione delle Nazioni Unite a partire dagli anni Novanta si sia maggiormente concentrata sul ruolo che le organizzazioni regionali e sub regionali avrebbero potuto rivestire all'interno del settore della pace e della sicurezza internazionale. Alla luce del Capitolo VIII della Carta, le Nazioni Unite cercarono di rafforzare la collaborazione e la cooperazione con i gruppi regionali attraverso vari strumenti come le dichiarazioni presidenziali e le risoluzioni al fine di garantire una pace durevole.

[59] Security Council's resolution: **S/RES/1196** (16th September 1998).
[60] **Presidential Statement**: **S/PRST/1998/28** (19th June 1998): *"The situation in Africa: peacekeeping activities carried out by regional and sub regional organizations"*.
[61] **UN Security Council's resolution**: **S/RES/1197** (18th September 1998).
[62] **Presidential Statement**: **S/PRST/1998/29** (24th September 1998): "*The situation in Africa*".
[63] **UN Security Council's Resolution** : **S/RES/1208** (19th November 1998).
[64] **UN Security Council's Resolution**: **S/RES/ 1209** (19th November 1998).
[65] **Presidential Statement**: **S/PRST/1998/35** (30th November 1998)" *The situation in Africa*".

In particolar modo, dai primi anni Novanta l'attenzione si concentrò sull'Africa, la quale dovette affrontare atroci crisi che ostacolarono la sua affermazione come attore principale nell'arena politica internazionale.

Si può concludere che alla fine del XX secolo la collaborazione tra Nazioni Unite e Organizzazioni Regionali andò concretizzandosi e rafforzandosi soprattutto in luoghi come l'Africa. Questo decennio, 1990 – 2000, ha consacrato la nascita di un nuovo strumento per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: la *partnership* globale – regionale, che negli anni 2000 verrà ulteriormente consolidata.

1.2.2 Le relazioni ONU – OUA/UA nel XXI secolo

Le relazioni tra ONU e organizzazioni africane risalgono al 1965, quando l'allora segretario generale U Thant e l'allora Segretario Generale dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) Diallo Telli firmarono un Accordo di Cooperazione, il quale riguardò molti settori come la mutua consultazione, lo scambio di informazioni e di documentazione, la cooperazione tra i segretariati e l'assistenza al personale.

Solo con la fine della Guerra Fredda, l'Africa divenne uno dei temi principali dell'agenda delle Nazioni Unite. Nel corso degli anni Novanta l'ONU fu molto attivo nel continente africano, dando vita ad alcune rilevanti missioni di peacekeeping in Angola, in Mozambico, in Somalia, in Rwanda e in Burundi. Ad eccezione di questo ultimo caso in cui l'ONU riuscì a portare a termine il mandato dell'operazione, grazie alla collaborazione dell'organizzazione africana, tutte le altre operazioni non portarono ai risultati sperati: le Nazioni Unite furono costrette a lasciare ai *Leader* locali, Sudafrica in primo luogo, la gestione del conflitto a causa delle inesistenti condizioni minime di sicurezza utili per il dispiegamento dei Caschi Blu.

Alla fine del XX secolo il Consiglio di Sicurezza cambiò prospettive e l'ONU allacciò nuovi contatti con i Paesi africani dimostrando loro maggiore fiducia nella gestione interna dei conflitti. Nonostante ciò, però, la scarsità delle risorse umane e finanziarie dei Paesi africani rimase uno dei punti cruciali, tanto che nel

1999 in Sierra Leone, l'OUA fu costretta a passare la gestione della missione all'ONU. Dal punto di vista dell'ONU, agli inizi del XXI secolo, divenne chiaro che l'Organizzazione africana rappresentava una *partner* chiave nella gestione della pace e della sicurezza internazionali.

Nel 2003 Kofi Annan, allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, organizzò un incontro di alto livello con i maggiori rappresentanti dell'Unione Africana per discutere delle minacce e dei cambiamenti che i Paesi africani avrebbero dovuto affrontare con il passaggio nel nuovo secolo. Nel dicembre del 2004, nel rapporto conclusivo[66] del meeting venne raccomandato che, all'interno della struttura strategica dell'Unione Africana, i Paesi donatori si sarebbero dovuti impegnare a supportare un piano decennale di sostegno alla costruzione di nuove capacità nel settore del peacekeeping. Annan, inoltre, non solo riconobbe gli sforzi dell'organizzazione africana nel costruire una nuova architettura per garantire la pace e la sicurezza nel Continente, ma raccomandò ai maggiori *Leader* mondiali di garantire lo sviluppo e l'implementazione di questo piano decennale di sostegno.

Successivamente, il 16 novembre 2006 venne firmato dall'allora presidente della Commissione Africana Konarè e dal Segretario Generale Kofi Annan una dichiarazione congiunta, "*Ten-Year Capacity Building Programme for AU*"[67], per lanciare una nuova forma di cooperazione tra le due organizzazioni. Questo programma coprì molte aree, tra cui lo sviluppo di risorse umane, i diritti umani, materie legali e politiche, lo sviluppo economico, sociale e culturale, la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente e non ultimo la pace e la sicurezza. Uno

---

[66] **UN General Secretary's Report**, "*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*", 2nd December 2004, **A/59/565**.

[67] **UN General Assembly**, "*Declaration: Enhancing UN – AU cooperation framework for the Ten Year Capacity Building Programme for the African Union*", 12 December 2006, (61st General Assembly's meeting: Cooperation between the UN and Regional and other organizations: Cooperation between the UN and the African Union), **A/61/630**.
Questa dichiarazione venne firmata nel 2006 dal Segretario Generale dell'Onu e dal Rappresentante della Commissione dell'Unione Africana. Questo atto rappresenta la piattaforma per la cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Africana. L'obiettivo è quello di migliorare le capacità dell'organizzazione regionale e di quelle sub regionali africane al fine di trasformarle in partner efficaci delle Nazioni Unite. La Dichiarazione si basa su accordi precedenti tra le due organizzazioni; il programma mira a rafforzare la collaborazione tra l'Onu e l'UA nei settori di loro competenza e in conformità con i rispettivi mandati di entrambe le organizzazioni.

dei primi passi nell'implementazione di tale programma fu la nascita dell' "AU peacekeeping support Team[68]" con l'approvazione dell'Assemblea Generale. Esso divenne operativo nel gennaio 2007 e si occupò di offrire conoscenze tecniche e di trasferirle al *Peace Support Operations Division*[69] dell'Unione Africana.

Sempre nel 2007 altre due iniziative importanti riguardarono la cooperazione tra ONU e Unione Africana: con la risoluzione 61/296[70] venne intensificata l'assistenza da parte degli organismi dell'ONU all'organizzazione africana e richiesta una maggiore collaborazione da parte del Consiglio di Pace e di Sicurezza africano nei confronti del Consiglio di Sicurezza. Un altro passo importante fu l'attuazione di due programmi di insegnamento rivolti allo staff del *Peace and Security Council* sui metodi di lavoro utilizzati a livello di Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Dal 2008 vennero rafforzati i regolari incontri di consultazione, anche mediante la visita di rappresentanti africani a New York e nella base logistica delle Nazioni Unite a Brindisi. Da questi incontri però emersero numerosi problemi legati all'implementazione del programma decennale stipulato nel 2006. Nel rapporto periodico del 2 febbraio 2011, il Segretario Generale sottolineò queste difficoltà e la mancanza di una visione strategica condivisa del piano. L'Unione Africana, dal canto suo, elaborò un programma strategico e creò un sistema interdipartimentale di informazioni e di collaborazione nel contesto di questo programma; mentre l'ONU[71] decise di realizzare un ufficio rivolto all'Unione Africana, inaugurato nel febbraio 2011, al fine di integrare e rafforzare la propria presenza nei quartieri generali dell'Unione ad Addis Abeba, facilitando i rapporti con i Partner africani.

---

[68] **Valerio Bosco** "*La cooperazione tra ONU e Organizzazioni Regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti*", Centro militare di Studi Strategici, Ricerca 2010.

[69] Questa divisione appartiene al Dipartimento di Pace e Sicurezza della Commissione dell'Unione Africana; si occupa dell'operazionalizzazione dell'African Standby Force, l'"esercito" africano, elabora documenti di carattere politico e coordina le relazioni tra l'Unione Africana ed i suoi partner. Ma l'azione principale di questo ufficio è quella di pianificare, dirigere e supportare le operazioni di pace.

[70] **General Assembly's Resolution**, "*Cooperation between the United Nations and the African Union*", 5th October 2007 (61st General Assembly Meeting), **RES/61/296**.

[71] Letter from the general Secretary addressed to the President of the Security Council (6th August 2010), **S/2010/433**.
In questo documento viene comunicata la nascita di un nuovo ufficio di collegamento delle Nazioni Unite, UN Liason Office, dislocato nei quartieri generali dell'Unione Africana ad Addis Abeba.

I rapporti tra le Organizzazioni in questi ultimi decenni sono stati molto intensi, ma ancora vi è un profondo gap tra l'impatto potenziale e quello reale che tale cooperazione potrebbe avere sul mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale.

Oltre ai problemi che emergono dalla lettura del testo, se ne possono indicare altri altrettanto cruciali, quali[72]:

- Le difficoltose relazioni tra due burocrazie abbastanza diverse tra di loro e quasi sempre caratterizzate da forti tensioni,
- I risultati degli incontri congiunti tra i rappresentanti dell'Onu e quelli africani non spesso sono considerati da entrambi utili o soddisfacenti;
- L'asimmetria nel rapporto tra un'Onu ben consolidato ed un'Unione Africana ancora molto giovane, con risorse limitate capace di porsi allo stesso livello di altre organizzazioni regionali soltanto nel prossimo decennio.

Nonostante questi siano i tre elementi centrali le tensioni tra questi due attori sono dovuti anche a diversi punti di vista sul tipo di rapporto creatosi: mentre quello africano è più centrato su un rapporto collegiale, l'ONU cerca di porsi come figura preminente; questo fatto si rispecchia anche nella volontà africana di dirigere missioni congiunte con le Nazioni Unite, le quali al contrario sono molto reticenti. Questa reticenza è anche causata dai disaccordi relativi ai differenti metodi di lavoro delle due organizzazioni sia a livello di semplice burocrazia sia nei casi di intervento diretto nella gestione dei conflitti[73].

Per concludere, occorre ricordare come il punto di partenza originario di questa *partnership* tra ONU e Organizzazioni Africane, in materia di pace e sicurezza internazionali, continui ad essere il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, il quale, nel corso degli anni, ha rappresentato la base per molte risoluzioni che sono state adottate. Il Consiglio di Sicurezza da un lato e il Consiglio di Pace e di

[72] **Security Council Report** – Special Research Report, "*Working Together for Peace and Security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", 10 May 2011, Report n. 2/2011(pagg. 26 – 28).
[73] *Ibidem.*

Sicurezza Africano[74] dall'altro hanno espresso e continuano ad esprimere tuttora l'impegno a sviluppare un più forte e strutturato rapporto tra le loro rispettive istituzioni. Questa relazione, secondo ambo le parti, migliorerà progressivamente solo se si raggiungerà un livello d'impegno comune tale da permettere la nascita di un approccio unificato nei confronti dei conflitti. Per arrivare a questo obiettivo sarà necessario quindi fare luce su tutti gli aspetti che caratterizzano la relazione tra i due Consigli. Il CdS continuerà a svolgere la sua azione nel settore della pace e della sicurezza internazionale, così come ha sempre fatto dalla sua nascita; ma, allo stesso tempo, sarà supportato dall'operato delle organizzazioni regionali, le quali possedendo conoscenze più approfondite dei luoghi e delle cause delle crisi, possono favorire e facilitare l'intervento delle Nazioni Unite.

Una risposta tempestiva ed efficace alle crisi, specialmente nei casi di crimini di guerra, genocidi, crimini contro l'umanità, rappresenta un elemento essenziale del *conflict management*: esso potrà essere totalmente raggiunto solo attraverso una divisione chiara e definita del lavoro tra le ONU e organizzazioni regionali, le quali dovranno essere in grado di concretizzare la loro azione, utilizzando in modo totale i propri vantaggi comparati.

In conclusione si può affermare che il processo di regionalizzazione iniziato ormai più di un decennio fa si sta progressivamente consolidando. La *partnership* globale - regionale ha iniziato a produrre i suoi primi frutti: un caso emblematico è sicuramente l'operazione definita ibrida attuata congiuntamente da Unione Africana e Nazioni Unite nella regione sudanese del Darfur, UNAMID. L'obiettivo principale di questa missione riguarda il raggiungimento di una pace e di una stabilità durevoli sul territorio, le quali si potrebbero raggiungere attraverso una ancora maggiore condivisione di capacità operative tra le due organizzazioni.

Da un lato l'Unione Africana dovrà continuare a condividere le sue conoscenze specifiche sui luoghi e sulle cause delle crisi in cui le Nazioni Unite dovranno intervenire; mentre dall'alto l'ONU avrà il compito di fornire in maniera continuativa le capacità tecniche e logistiche necessarie per garantire il

[74] Organo principale dell'attuale struttura africana per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, APSA, di cui si parlerà nel II capitolo.

mantenimento della stabilità. Entrambe le organizzazioni devono essere mosse da interessi comuni e agire alla luce del Capitolo VIII della Carta dell'ONU.

La possibilità di rafforzare questa collaborazione dipenderà dallo sforzo significativo di entrambe le organizzazioni in termini di definizione dei temi che sono alla base delle loro relazione e di identificazione di risposte pratiche su come esse possano lavorare insieme più intensamente. I rapporti presentati dal Segretariato Generale dell'ONU rappresentano un punto di partenza importante nella definizione non solo delle cause ma anche delle soluzioni dei conflitti africani, nel nostro caso. Ad oggi l'UNMISS nella Repubblica del Sudan del Sud, la MONUSCO nella Repubblica Democratica del Congo, l'UNAMID in Darfur rappresentano alcuni esempi degli sforzi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite congiuntamente all'Unione Africana per il mantenimento della pace e della sicurezza in Africa e del consolidamento della cooperazione globale–regionale iniziata tra il 1992 – 1993 con le proposte dell'*Agenda for Peace*.

CAPITOLO II

DALL'ORGANIZZAZIONE DELL'UNIONE AFRICANA ALL'UNIONE AFRICANA: L'EVOLUZIONE DEL CONFLICT MANAGEMENT E DELLE OPERAZIONI DI PEACEKEEPING

Nel corso della Guerra Fredda i conflitti in Africa furono spesso congelati ed esplosero soltanto successivamente; guardando le cifre di uno dei più noti database sui conflitti, il numero di quelli africani corrispose a 12 nel 1989 ed oscillò tra un massimo di 17 nel 1991 e ancora nel 1998 per arrivare ad un minimo di 7 nel 2005, infine per risalire a 15 nel corso dell'anno appena trascorso.[75]
La maggior parte delle controversie africane è di natura intra-statale, ovvero si tratta di scontri tra fazioni diverse all'interno del medesimo stato. In molti casi, soprattutto in seguito alla fine del periodo della colonizzazione, si è verificato il passaggio ad una dimensione interstatale della controversia, la quale ha generato a sua volta un mutamento del conflitto: da un ambito prettamente domestico-statale si è passati ad uno regionale, nel quale sono intervenuti numerosi attori, tra cui gli Stati confinanti con quello parte in causa. Alcuni esempi che si possono fare di tale trasformazione riguardano Stati quali la Repubblica Democratica del Congo e il Sudan .

Una delle principali cause di questo fenomeno è sicuramente la presenza di confini artificiali, designati "*a tavolino*" dai colonizzatori senza che venisse rispettata in alcun modo la variegata distribuzione territoriale delle numerose tribù ed etnie presenti nel Continente. Questa è solo una, e forse la motivazione più utilizzata per giustificare tale situazione, delle molte che hanno determinato violente guerre, nella maggior parte dei casi civili, in Africa.[76]

Altre determinati dell'esplosione di conflitti in questo Continente possono essere ricondotte a tre grandi gruppi di problematiche: la politica e la struttura istituzionale;

[75] Informazioni tratte dall'**Uppsala Conflict Data Program** (UCDP), Official Website: http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpregions.php?regionSelect=2-Southern%20Africa .
[76] **S. A. Dersso**, "*The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*", ISS Paper 209, gennaio 2012, pp. 2 – 5.

l'economia e lo sviluppo; i problemi legati alla popolazione, che possono essere di varia natura.[77]

Nel primo gruppo, ovvero quello riguardante gli aspetti politici, possiamo senza dubbio inserire la debolezza e la fragilità che caratterizzano gli Stati africani. Questi due aspetti generali vengono ulteriormente influenzati in maniera negativa dalla imperante ed ormai diffusissima corruzione degli organismi statali e dal loro conseguente malfunzionamento[78]. L'alienazione dell'opinione pubblica nella partecipazione ai meccanismi del sistema politico e del processo di *governance* e il fallimento delle stesse istituzioni, le quali si sono dimostrate, ed ancora tuttora, si dimostrano chiaramente incapaci di rispondere ai bisogni dei cittadini, sono altre cause di conflitto. In numerosi Paesi africani, negli ultimi decenni, molte strutture statuali e di governo sono collassate o si trovano in un totale stato di degrado: la Pubblica Amministrazione, il sistema giudiziario, così come i vari apparati locali dello stato, quali province e comunità sono per lo più inesistenti, o nel migliore dei casi, incapaci di svolgere le proprie funzioni correttamente[79]. Ulteriore causa di collasso dello Stato riguarda il fallimento delle forme di democratizzazione, del costituzionalismo e, conseguentemente, l'incremento di governi instabili, illegittimi, "irrispettosi della legge"[80]. Queste sono solo alcune delle cause politiche che hanno portato allo scoppio dei conflitti, come nei casi del Kenia, dello Zimbabwe, della Nigeria, del Lesotho e dell' Etiopia.

Il secondo gruppo di problematiche riguarda la sfera economica ed i problemi ad essa

[77] **Paul D. Williams**, "*The African Union's Conflict Management Capabilities*", Working Paper of the Council on Foreign Relations, ottobre 2011, pp. 1 – 5.
International Peace Institute, " *African Institutions in a Changing Regional and Global Security Environment*", Meeting note of the 15th annual IPI Seminar, settembre 2010, pp. 1 – 6.
International Peace Institute, "*Operationalizing the African Standby Force*", Meeting note of the high level civilian and military leaders' retreat in Kingali (Rwanda) entitled "African Peace and Security Architecture: Operationalizing the African Stanby Force – Strategic Considerations", Gennaio 2010.
Colonel John P. M. Kobbie, " *The role of the African Union in African peacekeeping operations"*, Strategy Research Project, marzo 2009.
[78] *Ibidem.*
[79] **Solomon. A. Dersso**, "*The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture"*, ISS Paper 209, January 2010, pp. 1 – 5.
Paul D. Williams, " *The African Union's Conflict Management Capabilities"*, Working Paper of the Council on Foreign Relations, October 2011.
[80] *Ibidem.*

collegati. L'Africa, ancora oggi, viene considerata il continente più povero al mondo: i tassi di povertà sono tra i più elevati non solo tra i vari paesi in via di sviluppo, ma dell'intero pianeta; l'arretratezza dal punto di vista tecnologico e delle conoscenze specifiche in ambito economico ed ingegneristico rappresentano un ostacolo difficile da superare. Il controllo, da parte di potenze locali o straniere, in molti Stati africani, soprattutto nel Centro e nel Sud, delle risorse naturali, come l'acqua, le materie prime, il petrolio e i metalli preziosi, sono un altro motivo di contesa e controversia in Africa. L'impossibilità di raggiungere questi prodotti determina un netto rallentamento nello sviluppo economico e commerciale di singoli Paesi. La mancanza di lavoro, lo sfruttamento di minori, ma ancor prima lo scarsissimo livello di conoscenze e di tecnologie utili al mondo del lavoro sono altri argomenti che possono essere inseriti in questa categoria[81].

Infine non vanno dimenticati problemi legati alla società ed alla popolazione. La diffusione di malattie, quali malaria e colera e dell'AIDS, le scarse condizioni igieniche adeguate e, conseguentemente, tassi di mortalità infantile abbastanza elevati sono sicuramente fattori non trascurabili nello scoppio di conflitti. La scarsità di cibo dovuta alla siccità, a sua volta causata dai cambiamenti climatici in corso sono altre criticità di non secondaria importanza[82].

Oltre alle numerose cause in grado di provocare lo scoppio dei conflitti è necessario descrivere, seppur a sommi capi, gli attori che vi partecipano, al fine di comprendere quali difficoltà in più devono affrontare le organizzazioni internazionali, come l'ONU, rispetto a quelle regionali nel corso delle loro missioni.
Nei conflitti africani, solitamente, i soggetti partecipanti si suddividono in militari e non - militari: i primi sottoposti al codice di guerra ed al diritto umanitario, mentre i secondi più difficili "*da trattare*"[83]. In quest'ultima categoria sono raggruppati da una

[81] **Colonel John P. M. Kobbie**, " *The role of the African Union in African peacekeeping operations"*, Strategy Research Project, March 2009.
[82] **Solomon. A. Dersso**, "*The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture"*, ISS Paper 209, January 2010, pp. 1 – 5.
Colonel John P. M. Kobbie, " *The role of the African Union in African peacekeeping operations"*, Strategy Research Project, March 2009.
[83] **Solomon. A. Dersso**, "*The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture"*, ISS Paper 209, January 2010, pp. 1 – 5.

molteplicità di attori: ribelli, insorti, milizie private, mercenari, signori della guerra ma anche gruppi multinazionali ed esterni[84]. In molti casi ciò che spinge questi soggetti ad agire non sono principalmente motivazioni di carattere politico. Le differenze etniche e tribali, così come le condizioni di vita malsane della popolazione rappresentano il principale motivo dello scoppio dei conflitti.[85]

Dalla fine della Guerra Fredda, vi sono stati numerosi cambiamenti nel continente africano, molte guerre civili sono scoppiate e più stati si sono trovati in una fase di transizione da governi dispotici o multipartitici. Nella tabella che segue vengono presentati alcuni dei conflitti sanguinosi che hanno interessato l'Africa a partire dagli anni 90.

Tabella 1: Conflitti scoppiati dopo la fine della Guerra Fredda

Nazione	Anno scoppio conflitto
Angola	**1992**
Repubblica Centrale Africana	**1990**
Mozambico	**1992**
Liberia	**1989**
Somalia	**1991**
Rwanda	**1994**
Sierra Leone	**1991**
Repubblica Democratica del Congo	**1998**
Aouzou Strip	**1994**
Mali	**1991**
Guinea – Bissau	**1998**
Uganda	**1989**

Fonte: *Cemiss, Centro militare di Studi Strategici, 2010*

Le istituzioni regionali hanno cercato di promuovere l'integrazione economica ed hanno tentato di assumersi "inaspettate" responsabilità relative alla sicurezza del

[84] **Solomon. A. Dersso**, "*The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture"*, ISS Paper 209, January 2010, pp. 1 – 5.
[85] *Ibidem*.

continente, attraverso interventi ad hoc. Qui di seguito saranno riportati alcuni avvenimenti chiave relativi all'ultimo decennio del Secolo scorso, per sottolineare come l'impegno non solo dell'Organizzazione continentale ma anche dei vari gruppi sub regionali sia stato fondamentale nel percorso per il raggiungimento di una totale integrazione economico – politica.

Tabella 2: Interventi ad hoc in Africa negli anni 90

Anno	Attori	Stato	Motivazione dell'Intervento
Agosto 1990	ECOWAS, OUA, ONU	Liberia	Fermare gli attacchi dei ribelli nella regione della Monrovia
1997	ECOWAS	Sierra Leone	Restaurazione del sistema democratico e di elezioni libere
1998	Sud Africa	Lesotho	Fermare gli scontri tra fazioni opposte
2003	Sud Africa, Etiopia, Mozambico	Burundi	Oprerazione di Peacekeeping

Fonte: *Institute for Security Studies, ISS.*

L'incremento dei conflitti intra statali in Africa spinse le Nazioni Unite ad adattare il proprio tradizionale approccio al peacekeeping alla situazione che si stava creando. Negli anni '90 molti furono gli interventi delle Nazioni Unite in Africa, tra i più importanti si possono ricordare: UNAMEV I, II e III in Angola (1989 – 1995), UNOSOM I e II in Somalia (1992 – 1995), UNAMSIL in Sierra Leone (1998 – 1999), la missione in Mozambico ed in Liberia tra il 1992 ed il 1994 e MONUC nella Repubblica Democratica del Congo (1999). Questi sono solo alcuni dei numerosi esempi e casi che hanno interessato l'agenda delle Nazioni Unite nell'ultima fase del secolo scorso.

Nel frattempo anche l'Organizzazione dell'Unità Africana ed altre organizzazioni sub-regionali del Continente cercarono di sviluppare dei propri meccanismi per la gestione dei conflitti, tenendo sempre in considerazione il Capitolo VIII della Carta dell'Onu, in particolare l'articolo 52, riguardante il ruolo svolto da parte delle agenzie o dei gruppi regionali nella risoluzione pacifica delle controversie.

L'OUA adottò il "*Mechanism for conflict prevention, management and resolution*" al Cairo nel 1993 e, successivamente, nel 1999 a Lomè l'ECOWAS, l'organizzazione sub-regionale che raggruppa gli Stati africani dell'Ovest, fece propria una struttura simile. Nonostante queste innovazioni, negli anni Novanta il 90% degli interventi continuarono ad essere *ad hoc* e non fondati su meccanismi precostituiti. All'epoca, l'OUA non possedeva né i requisiti politici né logistici né una struttura amministrativa adatta ai cambiamenti in corso[86]. Solo all'inizio del XXI secolo presero vita le maggiori trasformazioni.
Con l'adozione nel 2000 del *Constitutive Act*, l'atto costitutivo dell'Unione Africana vennero poste le basi per la nascita dell' *"African Peace and Security Architecture"*, l'attuale struttura all'interno della quale viene gestito tutto ciò che riguarda il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Sebbene, anche in precedenza con l'OUA si cercarono di creare degli organismi responsabili della sicurezza e della stabilità del Continente, solo in questo secolo si è riusciti a definire un struttura solida capace di affrontare, seppur con alcuni limiti, le sfide del nuovo millennio. Questo Atto determinò una netta rottura con il passato ed i tradizionali meccanismi di intervento negli Stati Africani. Il tema che maggiormente differenzia le due organizzazioni, riguarda l'intervento di queste ultime nelle controversie di un paese tenendo conto o meno del parere favorevole delle parti in causa. Come vedremo in seguito, l'articolo 4h della Carta dell'Unione Africana determinerà la fine dei tradizionali strumenti adottati, a livello africano, nella gestione dei conflitti. Questa breve panoramica iniziale è necessaria per introdurre uno dei temi centrali di discussione: le modalità di gestione dei conflitti utilizzate dalle organizzazioni africane, a partire dagli anni

[86] **F. Lattanzi** e **M. Spinedi**, "*Le Organizzazioni Regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo",* Editoriale Scientifica, 2004

Sessanta fino ai giorni nostri, anche mediante l'evoluzione istituzionale e normativa di tali strutture.

2.1 L'OUA: la nascita

Il Capitolo VIII della Carta dell'ONU prevede, come già è stato detto in precedenza, che gli accordi e le organizzazioni regionali contribuiscano al mantenimento della pace internazionale o attraverso " *la soluzione pacifica delle controversie di carattere locale*" o mediante la partecipazione ad "*azioni coercitive sotto la direzione del Consiglio di Sicurezza*". Partendo da questa affermazione è utile fare una piccola digressione sull'Organizzazione dell'Unità Africana e sulla sua struttura. Alla luce del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, viene spontaneo domandarsi se l'OUA può essere definita al 100% un'organizzazione regionale e quindi se le disposizioni di cui agli articoli 52, 53, 54 della Carta siano ad essa applicabili o meno.

Sebbene nel testo costitutivo delle Nazioni Unite non sia presente una definizione specifica di organizzazione regionale, per la maggior parte degli studiosi[87], l'OUA appartiene a questa categoria. Due sono i punti attraverso cui è possibile giustificare questa affermazione.

Il primo riguarda l'interpretazione molto "*elastica*"che viene data al concetto di organizzazioni regionali nell'*Agenda for Peace* (1992)[88], in cui si specifica l'assenza di una definizione di "*regional arrangements and agencies*" e si precisa che essa è voluta e funzionale alla massima apertura possibile verso iniziative regionali capaci di contribuire al mantenimento della pace.

Il secondo punto che aiuta a confermare la nostra tesi riguarda le condizioni poste dall'articolo 52 in base a cui l'organizzazione regionale e le sue attività siano

[87] **Elias**, *Africa and the Development of International Law*, **Leiden e Akindele**, *The Organization of African Unity and the United Nations: a study of the problems of Universal-Regional Relationship in the Organization and the Maintenance of International Peace and Security,* CYIL.

[88] *Agenda for Peace*, UN doc. **A/47/277**, n. 61. Un'interpretazione ampia della nozione di accordo od organizzazione regionale comporta tra l'altro una più ampia sfera di applicazione dell'obbligo, di cui all'art. 54 della Carta, di tenere costantemente informato delle azioni intraprese il Consiglio di Sicurezza.

conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite[89].

Questa necessità di classificazione non sembra essere un problema per l'organizzazione africana. Sebbene non ci sia perfetta analogia tra suoi principi e quelli dell'Onu, lo scopo principale rimane sempre quello della soluzione pacifica delle controversie fra Stati membri. Per di più la Carta costitutiva dell'OUA contiene molti riferimenti espressi alla Carta delle Nazioni Unite. In conclusione possiamo affermare, con certezza, che non sussistono dubbi circa l'applicabilità delle norme del Capitolo VIII della Carta all'Organizzazione dell'Unità Africana.

Dopo questa brevissima digressione sulla natura dell'organizzazione africana e prima di entrare nel cuore del discorso, verranno introdotte, a sommi capi, le tappe che hanno portato alla nascita di tale organismo[90].

Successivamente alla conquista dell'indipendenza da parte di alcuni Stati africani, i loro Capi di Stato e di Governo elaborarono un progetto di creazione di un'organizzazione nel cui ambito si potessero realizzare ideali di unità e solidarietà; ma, allo stesso tempo, fosse prevista la possibilità di elaborare strumenti adatti e indispensabili all'eliminazione di ogni traccia lasciata dal colonialismo del periodo antecedente.

Nella 1^ conferenza, tenutasi nell'Aprile del 1958, gli Stati convenuti stabilirono la creazione di un organo permanente tra i loro rappresentanti all'Onu, al fine di consultarsi e coordinarsi tra di essi nelle scelte a livello continentale. Successivamente, nel 1959, seguirono altri due incontri durante i quali si stipulò un patto costitutivo e s'approvò un primo statuto. Nella conferenza di Casablanca, nel gennaio 1961, venne approvata la Carta di Casablanca sul sostegno ai movimenti di liberazione, l'unificazione del continente e l'istituzione di una cooperazione permanente tra Stati nei settori economico, culturale e sociale. Per quest'ultimo punto vennero realizzate delle commissioni specializzate.

Sempre nel medesimo anno, ma nel mese di maggio, nel corso della Conferenza

---

[89] Un'interpretazione flessibile è favorita tra l'altro dalla contiguità tra le previsioni dell'articolo 53 della carta e la prassi consolidata della delega all'uso della forza a Stati o coalizioni di Stati preesistenti o costituite *ad hoc*.

[90] **Flavia Lattanzi** e **Marina Spinedi**, " *Le Organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi del XX secolo*" Editoriale Scientifica, 2004

Antonio Marchesi " *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*", Editoriale Scientifica 2004

di Monrovia (Liberia), gli Stati convenuti diedero il loro consenso alla creazione di un'organizzazione africana di tipo consultivo che operasse per realizzare la parità, per quanto riguarda la sovranità, e garantisse il rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato.
Il 1 Gennaio 1962, nella Conferenza di Lagos (Nigeria) venne promosso il progetto di fondazione di un organo internazionale africano comprendenti tre organi principali, ovvero un Consiglio dei Capi di Stato dei Paesi Membri, un Consiglio dei Ministri ed un Segretario Generale. Sebbene questa conferenza fosse stata considerata di buon auspicio per l'avvenire della nascente Organizzazione dell'Unità Africana, la vera Conferenza chiave fu quella che si tenne il 15 Maggio 1963 tra i Ministri degli esteri di trenta Stati indipendenti africani ad Addis Abeba (Etiopia) . Ad essa seguì, il 22 maggio, la Conferenza del nuovo vertice africano che approvò la creazione della struttura dell'Unità africana. Inoltre alcuni giorni dopo fu redatta la Carta Costitutiva che entrò in vigore, solo dopo la deposizione di almeno 2/3 degli strumenti di ratifica da parte degli Stati membri.

Nell'articolo 2 della Carta sono inseriti gli obiettivi principali dell'Organizzazione, tra i quali si possono ricordare:

- il rafforzamento dell'unità e solidarietà tra gli Stati africani,
- la difesa della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza,
- l'eliminazione del colonialismo
- la cooperazione nell'ambito della sicurezza e della difesa.

Mentre nell'articolo successivo, il terzo, vengono specificati i principi su cui si fonda l'Organizzazione al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo precedente:

- la non ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato;
- il rispetto della sovranità di ogni Stato, l'integrità del suo territorio e il diritto inalienabile della sua esistenza indipendente;
- la composizione pacifica delle controversie, tramite negoziato,

mediazione, conciliazione e arbitrato;

- la liberazione delle regioni africane non indipendenti.

Com'è possibile notare da subito, l'attenzione della Carta e degli Stati fondatori non è concentrata sulla risoluzione dei conflitti, sul mantenimento della pace e della sicurezza, bensì sulla volontà di porre fine al lungo periodo nero del colonialismo, terminato soltanto alcuni anni prima. Nonostante ciò, come si vedrà nel paragrafo successivo, anche sul piano della pace e della sicurezza internazionali alcune decisioni importanti furono adottate.

2.1.1 La gestione dei conflitti: dagli interventi ad hoc al Meccanismo del Cairo

Tra i principi della Carta di Addis Abeba vi è quello, già accennato in precedenza, della risoluzione pacifica delle controversie mediante negoziato, mediazione, conciliazione e arbitrato[91], a cui è collegato l'articolo 19, il quale prevedeva la costituzione a tal proposito di un organo apposito, stabilendo che "*Member States pledge to settle all disputes among themselves by peaceful means, and to this end decide to establish a Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration the composition of which and conditions of service shall be defined by a separate Protocol to be approved by the Assembly of the Heads of States and Government. Said Protocol shall be regarded as forming an integral part of the present Charter"*[92]. Con questo articolo si pongono le basi per la creazione di una Commissione atta alla risoluzione delle dispute tra Stati membri dell'Organizzazione, i cui compiti saranno definiti in un Protocollo separato, ma sempre considerato parte integrante della Carta.

Il "*separate Protocol* " di cui si fa menzione sopra fu adottato l'anno successivo alla nascita dell'Organizzazione, nel 1964; mentre nel 1965 venne istituita la Commissione di Mediazione, Conciliazione e Arbitrato, composta da 21 membri eletti per 5 anni, con una competenza estesa a qualsivoglia genere di controversia fra Stati.

[91] Articolo 3 alinea 4 della Carta di Addis Abeba, 1963.
[92] Carta di Addis Abeba, 1963.

Inoltre, allo stesso tempo, tale Protocollo stabilì che le controversie fossero deferibili alla Commissione delle parti in causa del conflitto (da entrambe o anche da una sola), oppure sia dal Consiglio dei Ministri sia dall' Assemblea OUA. Affinché la stessa Commissione avesse di fatto competenza ad esaminare il caso, era necessario e indispensabile il consenso di ambo le parti in conflitto. Dal punto di vista delle procedure, esse vennero distinte a seconda che venisse scelta la mediazione, la conciliazione o l'arbitrato. Nonostante la Commissione fosse stata realizzata al fine di garantire la solidarietà e l'unità tra gli Stati africani, uno degli obiettivi della Carta di Addis Abeba, non le venne deferita mai alcuna controversia, fino al punto che il Protocollo del 1963 venne considerato abrogato per desuetudine.

Tuttavia, dall'esperienza della Commissione, sebbene non abbia prodotto i risultati sperati, si può desumere la tendenza tipica degli Stati africani di quegli anni da un lato a non voler assumere impegni giuridici *ex ante*, dall'altro, a non rinunciare alla propria libertà d'azione. Questo fatto è giustificato, in primo luogo, dall'articolo 19 della Carta, che non prevede la competenza obbligatoria della Commissione, e, in secondo, dalla preferenza degli Stati dell'Africa di metodi più politici quali, per esempio, i buoni uffici esercitabili da uno o più capi di Stato rispetto a meccanismi precostituiti.

Un altro organo previsto dall'Organizzazione dell'Unione Africana con lo scopo di armonizzare e coordinare la politica di sicurezza del Continente fu la Commissione di Difesa, la quale venne definita come un organo di consultazione, di preparazione e di raccomandazione sui temi della legittima difesa collettiva e individuale degli Stati membri. Essa era composta da Ministri della difesa, comprendeva due sottocomitati, uno con il compito di fare raccomandazione su questioni quali coordinamento della difesa regionale e ruolo dei consiglieri militari dell'organizzazione; mentre l'altro era preposto a far raccomandazioni sul funzionamento della Commissione stessa.

Seppure siano state varie le raccomandazioni discusse e accolte dal Consiglio dei Ministri e dall'Assemblea africana, esse non ebbero mai la dovuta implementazione. Inoltre, un altro fatto saliente, fu che all'interno di questa Commissione venne discusso l'ambizioso, anche se mai attuato, progetto di una

forza di difesa dell'OUA destinata sia alla mutua assistenza in caso di aggressione esterna al Continente, sia per porsi come forza di interposizione tra Stati membri in conflitto.

Di fronte al fallimento nella costruzione dei meccanismi di gestione dei conflitti all'interno dell'organizzazione dell'Unione Africana, si è andata affermando la prassi delle iniziative *ad hoc*, a seguito dei continui fallimenti nel tentativo di creare meccanismi di sicurezza precostituiti. In riferimento alla soluzione diplomatica delle controversie, essendo inoperante la Commissione di mediazione, tale funzione fu delegata ad alcuni Capi di Stato, che godevano di riconoscimenti importanti e all'attività di comitati istituiti ogni qualvolta si verificasse lo scoppio di un conflitto.

Tra le altre iniziative adottate, sia rientranti nel quadro dell'OUA sia riconducibili ad un quadro generale africano, si possono ricordare:

- i buoni uffici esercitati da personalità di spicco a nome dell'organizzazione:
- la creazione di comitati *ad hoc* da parte del Consiglio dei Ministri;
- le iniziative personali di mediazione;
- l'istituzione di meccanismi mediante accordo diretto tra le parti.

Queste tipologie di risoluzione vennero in particolar modo utilizzate nei primi decenni di vita dell'Organizzazione, tra gli anni Sessanta ed Ottanta, producendo risultati importanti sotto il profilo della riduzione della tensione tra le parti e della formazione delle condizioni necessarie affinché il linguaggio della diplomazia prevalesse su quello delle armi. La preferenza dell'utilizzo di questi strumenti ad hoc, più politici, spostò l'attenzione più sul raffreddamento delle tensioni e sul contenimento degli scontri piuttosto che sul tentativo di entrare direttamente nelle controversie, evitando di schierarsi per una delle parti in conflitto.

I meccanismi *ad hoc* vennero applicati alcuni casi chiave come il conflitto tra Marocco e Algeria[93].

[93] **Antonio Marchesi** " *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*", Editoriale Scientifica 2004.

A seguito di alcuni scontri armati tra Marocco ed Algeria, a causa di dispute territoriali, un primo tentativo di buoni uffici venne effettuato dai presidenti Nasser (Egitto) e Bourghibe (Tunisia). Un secondo tentativo venne successivamente compiuto da Hailè Selassiè, imperatore etiopico, e dal Presidente del Mali, Keita. Questa seconda prova ebbe più successo di quella precedente, tanto da portare alla firma dell'accordo di Bamako. In questo documento, due sono i punti focali: l'impegno a cessare il fuoco garantito dalla creazione di una commissione *ad hoc* e il consenso da parte dei due Stati belligeranti ad affrontare i conflitti all'interno del quadro africano, con la richiesta di ambo le parti di convocare una riunione del Consiglio dei Ministri dell'OUA.
Dal punto di vista dell'attuazione dell'accordo, soltanto il primo punto venne attuato, mentre per quanto riguarda il secondo venne istituita, su decisione del Consiglio dei Ministri, una Commissione *ad Hoc* incaricata di accertare le effettive responsabilità e di formulare delle raccomandazioni sulla risoluzione della controversia. Dopo le numerose riunioni, tenutesi tra il l963 e il 1967, senza mai ad arrivare a soluzioni accettabili, la Commissione decise di sospendere il proprio lavoro, già alcuni anni prima della cessazione reale della controversia, 1969 -1970.

Da questa breve analisi del caso è possibile dedurre due conclusioni interessanti;

a. l'intervento dell'Organizzazione regionale e degli attori africani fu utile soltanto a porre fine al conflitto armato ma senza risolvere la controversia la quale può essere attribuita agli accordi negoziati direttamente tra le parti e non mediati da attori terzi, come l'OUA ;
b. il quadro all'interno del quale furono collocati gli sforzi volti a risolvere la controversia, può essere di carattere regionale o globale.

A differenza del caso algerino – marocchino, nel caso del Ciad, gli Stati africani si dimostrarono favorevoli al ricorso ad accordi ed organizzazioni regionali tenendo

---

V. Wild " *The Organization of African Unity and the Algerian – Moroccan border conflict: a case study of new machinery for peaceful settlement of disputes among african States",* International Organizations (n. 20, pag. 18), 1966.

conto del Capitolo VIII della Carta dell'Onu[94].

Nei primi vent'anni di vita dell'Organizzazione l'unica vera e propria azione militare per il mantenimento della pace e condotta nel quadro dell'OUA fu l'intervento dell'*Inter African Force* (IAF) in Ciad, a seguito dell'invasione libica diretta dal Colonnello Gheddafi nel 1981. Questa missione si realizzò tra il 1982 e il 1983, ma venne preceduta da alcuni tentativi, seppur fallimentari, di soluzione della crisi. Con l'Accordo di Lagos del 1979, raggiunto tra le fazioni ciadiane in conflitto e sotto l'egida dell'OUA, vennero previsti: il cessate il fuoco, la smilitarizzazione della Capitale, la formazione di un governo di unità nazionale, la convocazione di elezioni libere e la costituzione di una forza neutrale composta da truppe fornite da Stati africani non confinanti con il paese in questione, ovvero il Ciad. Questa forza, però, non si concretizzò mai e le tensioni fra le fazioni in conflitto ripresero.

La svolta si ebbe nel 1981 a seguito di un vertice franco–africano. Un primo accordo fu raggiunto dall'allora presidente del Ciad Goukani Oueddei e il Segretario Generale dell'OUA; questo patto venne confermato da un successivo accordo a cui parteciparono tutti i Paesi coinvolti a quell'epoca nella missione. Alla IAF presero parte, sotto bandiera dell'Organizzazione dell'Unità Africana, truppe zairesi, senegalesi, nigeriane e osservatori militari di altri Stati africani, mentre Francia e Stati Uniti contribuirono dal punto di vista finanziario e logistico. Il mandato della missione fu quello di "*contain and moderate hostilities*"[95], di mantenere l'ordine nel Paese cooperando con il Governo di Transizione e di assistere alla formazione di un esercito nazionale unito[96]. Ma poco tempo dopo la definizione dell'accordo iniziarono i contrasti tra il Presidente del Ciad, il quale desiderava avere dalla sua parte questa nuova forza interafricana, e gli Stati partecipanti all'operazione, che, dal canto loro, intendevano svolgere una funzione neutrale di forza cuscinetto. A seguito di questa tensione la fazione opposta a Goukani prese il potere e Habrè, loro capo,

[94] **Cot** "*The role of Inter – African Peacekeeping Force in Chad*", in **Cassese** " *The current legal regulation of the use of force*", Dordrecht, 1986.
[95] Articolo 3, Accordo di Parigi, 1981.
[96] *Ibidem*

divenne il nuovo capo di stato. In questo frangente si decise il ritiro della IAF.

Su questa missione i pareri sono stati differenti[97]. Da un lato vi è chi considera questa operazione un fallimento, soprattutto tenendo in considerazione l'epilogo finale della capitolazione della Capitale, sottoposta al controllo della IAF. Le cause sarebbero derivate dalla scarsità di risorse e dalla mancanza di una strategia politica unitaria dell'organizzazione africana[98]. Altri studiosi hanno espresso pareri meno critici, basandosi sulla circostanza che il mandato della IAF non avrebbe giustificato alcuna presa di posizione tra le parti contrapposte e che la transizione sarebbe avvenuta con un limitato spargimento di sangue. Anche la posizione dell'Organizzazione africana sarebbe stata, secondo questo punto di vista, ferma nella sua neutralità tra le parti, allineandosi così alla volontà degli Stati partecipanti all'operazione, ovvero quella di non voler alterare i rapporti di forza esistenti sul terreno[99].

Al di là di queste considerazioni è interessante valutare quali siano le condizioni che permettono di dimostrare che la IAF sia stata una operazione regionale[100]

In primo luogo ciò è giustificato da un intervento tardivo e limitato dell'ONU, avvenuto soltanto nel marzo 1982, solo alcuni mesi prima della fine della missione ed in seguito alle richieste di contributi organizzativi e finanziari dei presidenti dell' OUA e del Ciad. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza, per di più, non fece alcun cenno al Capitolo VIII della Carta Nazioni Unite ma si limitò a prendere atto della missione africana, incaricando il Segretario Generale di istituire un fondo di sostegno allo IAF attraverso un finanziamento con fondi volontari[101]. Date queste premesse non sembra che questa azione militare in Ciad

---

[97] **Cot** "*The role of Inter African Peacekeeping Force in Chad*", in Cassese " *The current legal regulation of the use of force*", Dordrecht, 1986.
Antonio Marchesi " *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*", Editoriale Scientifica 2004

[98] **Wembou** ''*L'O.U.A. à l'aube du XXI siècle : bilan, diagnostic et perspectives''* , Paris, 1995 (p. 238 et ss, p. 295).

[99] **Cot** "*The role of Inter African Peacekeeping Force in Chad*", in Cassese " *The current legal regulation of the use of force*", Dordrecht, 1986.

[100] **Bertolini**, "*Operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali e rapporti con il sistema delle Nazioni Unite: contributo ad un inquadramento sistematico*", Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Siena, p. 68 ss.

[101] **Cot** "*The role of Inter African Peacekeeping Force in Chad*", in Cassese " *The current legal regulation of the use of force*", Dordrecht, 1986. Secondo l'autore il coinvolgimento delle Nazioni Unite in Ciad " *was both more and less than in other such cases (...) the UN was providing*

possa considerarsi condotta "*sotto l'egida del Consiglio*" né si sia trattato di un'operazione coercitiva, come in teoria previsto dall'articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite.

La missione in Ciad, in conclusione, può essere definita un tentativo, più o meno riuscito di peacekeeping regionale, legittimo poiché fondato sul consenso sovrano dello Stato in questione, mosso dall'affermazione del principio "*Try OUA first*"[102] e accompagnato da una richiesta "*mera*"di contributi logistici e finanziari alle Nazioni Unite.

Negli anni Novanta l'incremento del numero delle crisi interne in Africa, determinò la revisione degli strumenti della risoluzione dei conflitti da parte dell'Organizzazione dell'Unità Africana, i quali apparvero molto limitati dal punto di vista dell'efficacia sia diplomatica sia operativa.

Il primo passo che venne fatto, nell'ottica di un miglioramento del *conflict management*, fu l'adozione da parte dell'Assemblea dell'OUA nel 1990 della "*Declaration on the political and socio economic situation in Africa and the fundamental changes taking place in the world"*. Questo documento ha introdotto uno dei temi dominanti di quegli anni: la stretta correlazione tra conflitti e problemi socio-economici del Continente.

A partire da questo momento gli stessi membri dell'Organizzazione iniziarono i lavori per l'istituzione del *"meccanismo di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti"*[103] la cui creazione venne decisa nel 1992, "*in principle*" dall'Assemblea Oua[104]. Questo strumento ufficialmente venne adottato al Cairo nel 1993, ed è noto più comunemente come Meccanismo del Cairo.

---

financial, administrative and material support to the force (...). On the other hand it refused to qualify this operation under the terms of Arts. 52 and 54 of the UN Charter" (p.176).

[102] Questa frase esprime la volontà del Continente africano, appena liberatosi definitivamente, dal giogo straniero di trovare al proprio interno soluzioni a problemi propri. L'operazione in Ciad può considerarsi l'unica dimostrazione pratica di questo motto nei primi vent'anni di vita dell'organizzazione. Riprendendo questo motto nella ripartizione delle competenze è emersa una chiara preferenza per una gestione africana della crisi, escludendo così, quasi volontariamente, o almeno limitando al massimo, qualsiasi intervento esterno.

[103] *Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, Cairo, 1993.

[104] Fra gli altri motivi dominanti delle Dichiarazioni adottate in questo periodo dai Capi di Stato e di Governo africani, oltre a quello del legami fra conflitti e sottosviluppo, vi è la sottolineatura dell'esigenza di attribuire alla stessa Africa il ruolo centrale nella risoluzione dei conflitti del continente.

Nell'introduzione della Dichiarazione del Cairo vengono richiamati gli obiettivi e principi della carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana tra cui l'eguale sovranità tra gli stati e la non ingerenza negli affari interni di ciascun Paese[105]; ma si afferma inoltre che il Meccanismo "*funzionerà in base al consenso e alla cooperazione delle parti in conflitto*[106]".

L'obiettivo primario di questo strumento è la prevenzione dei conflitti. Nel caso in cui non fosse stato possibile bloccare l'insorgere degli scontri, venne previsto lo svolgimento di operazioni di peacemaking[107] e di peacebuilding[108], , mentre non rientrarono, fra gli obiettivi, le operazioni di peacekeeping. Tale quadro è ben giustificato da uno dei passaggi della Dichiarazione, secondo cui "*The Mechanism will have as a primary objective, the anticipation and prevention of conflicts. In circumstances where conflicts have occur, it will be its responsibility to undertake peacemaking and peacebuilding functions in order to facilitate the resolution of these conflicts. In this respect, civilian and military missions of observation and monitoring of limited scope and duration may be mounted and deployed(...)*"[109].

Sempre in relazione alle funzioni del Meccanismo, lo scenario trova il suo totale completamento nella parte del documento in cui vennero trattate le relazioni con le Nazioni Unite; dal passo che segue emerge chiaramente un'indicazione della divisione dei compiti tra organizzazione regionale e quella a tendenza universale, "*... in the event that conflicts degenerate to the extent of requiring collective*

---

[105] "*the sovereign equality of member States, non-interference in the internal affairs of states, the respect of the sovereignity and territorial integrity of Member States, their inalienable right to independent existence, the peaceful settlement of disputes as well as the inviolability of borders inhereited from colonialism*", Dichiarazione del Cairo, 1990

[106] "*will... function on the basis of the consent and the cooperation of the parties to conflict",* Dichiarazione del Cairo, 1990.

[107] Il peacemaking è una fase dell'ampio processo di pace che generalmente anticipa la fase di peacekeeping. Secondo la definizione data nell'Agenda for Peace, il peacemaking è un'azione mediante la quale si cerca di portare le parti in conflitto al raggiungimento di un accordo attraverso mezzi pacifici. Attraverso questa azione, si cerca con tutti i mezzi diplomatici a disposizione di trasformare un dialogo da violento a non violento al fine di creare le basi per la creazione di accordi di pace stabili e duraturi.

[108] Il peacebuilding riguarda tutti quei processi ed attività che vengono messi in atto nella risoluzione dei conflitti armati al fine di definire una pace sostenibile e assicurare la protezione dei diritti umani fondamentali. Nella maggior parte dei casi esso segue il processo di peacekeeping, ma può anche realizzarsi contemporaneamente; tra le attività svolte vi sono: la reintegrazione degli ex combattenti, la salvaguardia e consolidamento dello stato di diritto,il rafforzamento del settore della sicurezza.

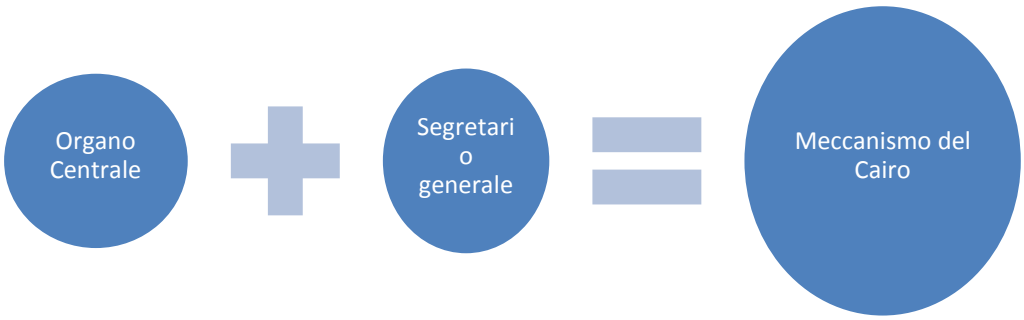
[109] Tratto dalla Dichiarazione del Cairo, 1990. Come si può osservare nella dichiarazione ci si limita soltanto alla discussione delle missioni di peacemaking, di peacebuilding e di quelle relativa agli osservatori. Il tema del peacekeeping non viene, in alcun modo, preso in considerazione.

International intervention and policing, the assistance or where appropriate the services of the United Nations will be sought under the general terms of its Charter. In this instance, our resperctive countries will examine ways and modalities through which they can make pratical contribution to such a United Nations undertaking partecipate effectively to the peacekeeping operations in Africa"[110].

Riassumendo si può dire che le attività previste nel quadro del Meccanismo del Cairo siano solo relative al *peace-making* e al *peace-building* al fine di facilitare la risoluzione del conflitto. Nel medesimo contesto, le operazioni civili e militari di osservazione e monitoraggio vennero limitate negli scopi e nella durata; solo nel caso di un'azione più massiccia sarebbe stato richiesto l'intervento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e, contemporaneamente, sarebbe stato valutato in quale modo i Paesi africani avrebbero potuto partecipare effettivamente ed attivamente alle operazioni di peacekeeping nel loro Continente.

Da un punto di vista più tecnico, ovvero riferito alla struttura organizzativa, il Meccanismo è composto essenzialmente da due organi: l'Organo Centrale con funzioni decisionali e un suo braccio operativo, facente parte del Segretariato dell'Organizzazione dell'Unità Africana.

2.1.1.1 Il Meccanismo del Cairo



Gli Stati membri del Bureau dell'Assemblea dell'Organizzazione e gli Stati con la carica di Presidente entrante ed uscente facevano parte dell'Organo Centrale. La

[110] Meccanismo del Cairo, 1993.

rappresentanza era suddivisa a differenti livelli: vi erano sia Capi di Stato sia Ambasciatori operanti presso l'Organizzazione. La convocazione delle riunioni, organizzata dal Presidente di turno, era prevista nel seguente modo: una volta all'anno a livello Capi di Stato e Governo; due volte all'anno a livello ministeriale (Ministri degli Esteri) ed infine una volta al mese a quello degli ambasciatori. La validità delle riunioni e delle decisioni decretate era prevista al raggiungimento del *quorum* composto da 2/3 dei partecipanti; il meccanismo decisionale prescelto fu quello del consenso[111] .

Per quanto riguarda, invece, il Segretario Generale, esso aveva il compito, sotto l'autorità dell'Organo Centrale e in base alle consultazioni con le parti impegnate nel conflitto, di dispiegare le azioni necessarie e di prendere tutte le iniziative adeguate a prevenire, gestire e risolvere i conflitti. Esso inoltre aveva la possibilità di fare ricorso ad eminenti personalità africane e, ove necessario, fare altresì uso di altre rilevanti "*expertise*", di inviare inviati e rappresentanti speciali nei luoghi caldi del conflitto. Secondo la Dichiarazione del Cairo numero 22, il Segretario Generale, oltre ad essere organo di esecuzione delle decisioni dell'Organo Centrale e responsabile delle missioni sul terreno decise da quest'ultimo, disponeva di un ampio potere d'iniziativa nell'ambito della diplomazia preventiva.

Per quanto riguarda un altro aspetto fondamentale al fine del buon funzionamento del Meccanismo, ovvero il finanziamento delle operazioni approvate nel quadro di tale struttura, venne prevista l'istituzione di un fondo speciale, "*Oau Peace Fund*", finanziato dal bilancio regolare dell'Organizzazione, dai contributi volontari di Stati membri, da altre fonti sia africane che non africane (queste ultime solo a condizione che fossero state autorizzate dall'Organo Centrale e che si trovassero in conformità con i principi della Carta costitutiva dell'OUA).

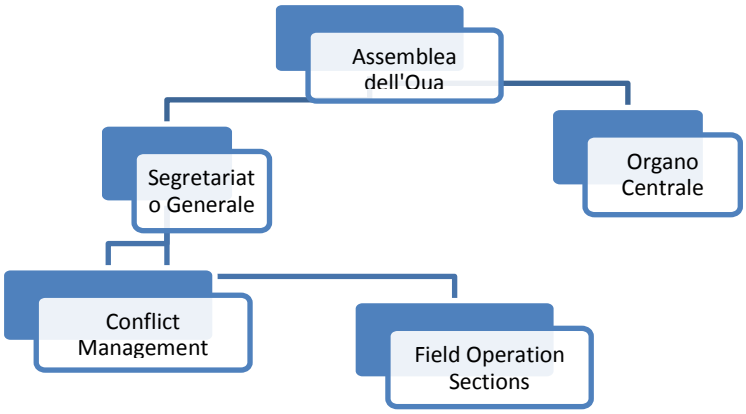
---

[111] **Paul D. Williams** " *The African Union's conflict management capabilities*", Working paper of the Council on Foreign Relations, Ottobre 2010.
Security Council " *Working together for peace and security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report, n. 2, Maggio 2011.
La scelta di costruire un Organo Centrale con composizione analoga a quella del Bureau dell'Oua ha prevalso su altre due tesi: quella di rivitalizzare, in una nuova cornice, la Commissione di Mediazione istituita nel 1963 e mai utilizzata e quella di creare una sorta di Consiglio di Sicurezza africano.

L'attuazione del Meccanismo ha portato ad una necessaria ed urgente trasformazione del Segretariato dell'Organizzazione Africana, in particolare venne creata una " *Conflict Management Division*", al cui interno vi venne collocata un'unità militare denominata *Field Operations Section*. Inoltre, in parallelo, venne messa in funzione una divisione per l'osservazione delle operazioni elettorali, sempre nell'ottica della Conflict Prevention. Infine venne introdotta, grazie anche al sostegno delle Nazioni Unite, un'attività, seppur limitata, di monitoraggio delle situazioni a rischio in vista della creazione futura di un "*Early Warning System*". Questa struttura verrà creata soltanto negli anni 2000 in seguito alla nascita dell'APSA ed il passaggio dall'Organizzazione dell'Unità Africana all'Unione Africana.

Nello schema sottostante vengono presentati tutti gli organi che componevano il Meccanismo del Cairo negli anni Novanta, al fine di avere una panoramica chiara su tale struttura.

2.1.1.2 La struttura organizzativa del Meccanismo del Cairo



La Dichiarazione del Cairo del 1993 attribuì all'Organizzazione africana la competenza legale e la legittimità ad intervenire nei conflitti interni, "*cadendo*" all'interno della giurisdizione domestica degli Stati Membri. Molti fra questi ultimi, sebbene gelosi della loro sovranità e dell'indipendenza acquisita, permisero all'Organizzazione regionale di svolgere un ruolo, seppur limitato, nella gestione e prevenzione di conflitti fra di essi.

Punto fermo rimase comunque il consenso *ad hoc* dimostrato dai sovrani dei territori in conflitto[112], il quale garantiva la legittimazione dell'intervento all'interno di ciascuno Stato membro.

Le evoluzioni principali che si sono potute osservare dal 1963 alla fine degli anni Novanta per quanto concerne l'OUA sono quelle che riguardano il processo decisionale e le modalità d'azione di risoluzione dei conflitti.
Per quanto riguarda il primo aspetto, dopo il 1993, con la creazione dell'Organo Centrale gran parte delle competenze vennero trasferite dall'Assemblea e dal Consiglio africani a quest'ultimo, determinando pertanto una "*specializzazione*" e "*particolarizzazione*" del processo decisionale. Tali trasformazioni e la scelta dell'Organo Centrale, come attore decisionale primario nel settore della pace e della sicurezza, hanno contribuito alla realizzazione di discussioni e decisioni più tempestive e rapide, favorendo, in questo modo, una migliore capacità di risposta alla crisi. Ma, nonostante tale aspetto positivo, ve n'è un altro negativo: la modalità di decisone per consenso. Attraverso questo processo decisionale il ruolo di ciascun Membro dell'Organizzazione diventa fondamentale: le tensioni tra i Paesi possono ostacolare il raggiungimento del consenso su temi rilevanti in materia di pace e sicurezza, di conseguenza avendo l'effetto di ridurre l'efficacia del lavoro se non addirittura paralizzare l'intera attività dell'Organo, contribuendo a rendere difficoltosa l'affermazione dell'Organizzazione dell'Unione Africana come protagonista autonomo all'interno dello scenario africano.
Il secondo punto, ovvero le modalità d'azione dell'Organo, sono basate, com'è desumibile dal Meccanismo del Cairo, sul ruolo principale della diplomazia nella prevenzione e nella risoluzione del conflitto e sulla previsione della possibilità di affiancamento di tale azione mediante invio di *Field Operations* con compiti limitati. Ciò che non è contemplato nell'azione propria dell'Organizzazione, all'interno del Meccanismo del Cairo, è l'organizzazione di missioni di peacekeeping, per le quali mancarono risorse sia logistiche sia finanziarie adeguate. Ma rimane, in ogni caso, ferma la possibilità e/o l'opportunità per l'Organizzazione regionale africana di contribuire alle missioni delle Nazioni

[112] Non fu previsto in qualunque caso il consenso preventivo.

Unite sul continente. Negli anni Novanta, l'OUA manifestò la sua propensione principalmente nell'organizzare operazioni di peace-making, mettendo in gioco qualsiasi tipologia di mezzi diplomatici per la risoluzione delle controversie, in linea con l'articolo 52 delle Nazioni Unite. Mentre nei casi in cui si organizzarono missioni di carattere "*operativo,*" esse riguardarono soltanto lo svolgimento di attività limitate di monitoraggio e osservazione al fine di ricercare una soluzione politica al conflitto. Invece facendo riferimento alle operazioni di peacekeeping vere e proprie, la prassi della fine del secolo dà conferma della volontà espressa nella Dichiarazione del Cairo di lasciare alle Nazioni Unite, coadiuvate dagli Stati africani disponibili, la realizzazione di questo tipo di operazioni, le quali possono essere la giusta conseguenza di operazioni di peace-making promosse dall'Organizzazione dell'Unità Africana.

In conclusione, possiamo affermare che nei primi quarant'anni di vita dell'OUA, fra gli elementi di continuità che permasero nella prassi sono collocati i poteri attribuiti all'Organizzazione e la preferenza della diplomazia come strumento principale di risoluzione dei conflitti. Mentre, per quanto riguarda le novità positive, introdotte nell'ultimo decennio del secolo scorso, sono senza dubbio da sottolineare la creazione dell'Organo Centrale come sede specializzata nella discussione e nelle decisioni interne di risoluzione dei conflitti, ma anche la nascita di una struttura specifica, anche se molto piccola, competente in materia di *conflict management* all'interno del Segretariato Generale dell'Organizzazione regionale africana.

Nonostante siano stati evidenziati alcuni punti di forza del Meccanismo del Cairo ed in generale della struttura che si è andata realizzando in Africa dal 1963, essi si sono dimostrati inefficienti in più di una situazione. La scarsa quantità e reperibilità di risorse, gli interventi *ad hoc* e la debolezza nel prendere decisioni immediate sono solo alcune delle cause che hanno determinato il passaggio negli anni 2000 ad una nuova struttura e nuovi meccanismi capaci di rispondere in modo adeguato e più tempestivo ai nuovi conflitti. Ma, forse, la ragione chiave del fallimento di questo Meccanismo è rappresentata dalla volontà degli Stati di

affermare il principio di non interferenza negli affari interni degli altri Paesi e la volontà di evitare l'ingerenza di altri Stati africani nelle questioni interne di ciascuno di essi. Questa, insieme alle altre debolezze già elencate, ha determinato una lenta e insufficiente reazione alle crisi scoppiate in Africa, in particolar modo, a quelle in Somalia e Rwanda negli anni Novanta.

2.1.2 Il passaggio dall'Organizzazione dell'Unità Africana all'Unione Africana

La trasformazione dell'Organizzazione dell'Unità Africana in Unione Africana non riguarda solamente il nome e la forma, ma essa ha determinato mutamenti sostanziali dal punto di vista istituzionale e normativo. In particolare nell'Atto costitutivo dell'Unione Africana verranno prese le distanze dal principio di non ingerenza garantendo così il diritto di questa organizzazione ad intervenire in un Paese attraversato dai conflitti, e conseguentemente, ponendo maggiore attenzione sui diritti umani e la democrazia. A livello istituzionale la trasformazione più notevole è stata l'emergenza dell'ambiziosa struttura denominata APSA, *African Peace and Security Architecture*.

La decisione di stabilire tale Unione venne presa nel 1999, durante il corso della IV Sessione Straordinaria dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Oua (Sirte, Libia), attraverso l'adozione di una dichiarazione in cui si decise di rimpiazzare la vecchia Organizzazione dell'Unità Africana con l' Unione africana; affermando:"…*Continental Organization needs to be revitalized in order to be able to play a more active role and continue to be relevantto the needs of our people and responsive to the demands of the prevailing circumstances*[113]". La trasformazione ed i conseguenti cambiamenti normativi e costituzionali hanno rappresentato e tuttora rappresentano la risposta strategica dell'Africa nei confronti degli innumerevoli cambiamenti e delle sfide che il continente ha e sta affrontando: nella maggior parte dei casi si tratta di conflitti intrastatali e interstatali, i quali continuano a porre serie minacce alla pace e alla sicurezza del Continente.

Successivamente, nel luglio del 2001, i Capi di Stato e di Governo membri

[113] 4^ Sessione Straordinaria dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana tenutasi a Sirte, Libia, l'8 e il 9 settembre 1999.

dell'Oua, a Lomè, in Togo, adottarono l'Atto Costitutivo della nuova Unione. Come nella Carta di Addis Abeba, anche in questa vennero presentati principi fondamentali su cui questa nuova struttura si sarebbe venuta a consolidare. Tra di essi furono annoverati:

- La definizione di una politica comune di difesa per il continente
- La risoluzione pacifica di conflitti tra Stati membri dell'Unione mediante mezzi appropriati;
- La proibizione della forza e della minaccia dell'uso di questa tra gli Stati membri.

Ma, in contrasto con il suo predecessore, questo Atto costitutivo elenca, tra i suoi principi di base, il diritto dell'Unione a intervenire in uno Stato membro in seguito della decisione dell'Assemblea a causa di gravi circostanze, quali genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Nel luglio 2002 venne tenuto il primo incontro inaugurale dell'Organizzazione a Durban, in Sud Africa, a cui parteciparono tutti i Paesi africani ad eccezione del Marocco. Attualmente fanno parte dell'Organizzazione tutti e 54 gli Stati Africani (escluso il Marocco).

Partendo da questa descrizione storica dell'evoluzione dell'organizzazione regionale, si può da subito affermare che l'obiettivo generale dell'Unione Africana è la creazione di un "*Africa integrata, prosperosa e pacifica, guidata dai suoi cittadini e rappresentante di una dinamica forza all'interno dell'arena politica globale*"[114]. Il raggiungimento di tali obiettivi è possibile solo nel caso in cui la pace e la sicurezza siano garantite nel Continente.
La visione dell'Unione Africana non è nulla di ambizioso quando essa viene comparata al suo predecessore, l'Organizzazione dell'Unità Africana: essa stabilisce una lunga serie di compiti legati alla prevenzione, alla gestione e alla risoluzione dei conflitti attraverso il Continente africano.

Gli aspetti strategici di questa visione sono stati fatti propri dall'organo supremo dell'Unione, l'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo, composto dai 54 Stati

[114] *Strategic Plan 2009 – 2012*, Commissione dell'Unione Africana, 19 maggio 2012.

dell'Africa. Mentre le decisioni operative, la gestione strategica dei conflitti, ovvero quando, dove e come gestire le controversie, sono l'argomento all'ordine del giorno del Consiglio di Pace e Sicurezza.
L'Atto Costitutivo dell'Unione, entrato in vigore nel Maggio 2001, sottolinea anche esso questa visione del *conflict management*: gli Stati membri hanno il dovere di accelerare l'integrazione politica ed economica del Continente, assicurando di sviluppare di un sistema comune africano di sicurezza e di difesa, di difendere la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza degli Stati membri, di promuovere la pace, la sicurezza e la stabilità africana, di incoraggiare i principi democratici del buon governo, il rispetto dei diritti umani e lo sviluppo sostenibile[115].
Se da un lato questi obiettivi e prospettive rappresentano un elemento di continuità tra Unione Africana e l'OUA, dall'altro l'approccio alla gestione dei conflitti può definirsi come la maggior rottura con la tradizione.

Nei suoi primi trent'anni di vita, l'Organizzazione dell'Unità Africana fu sempre indifferente a come gli Stati africani assumessero il potere. Solo alla fine degli anni '90, con la condanna dei colpi di Stato in Burundi nel luglio 1996 ed in Sierra Leone nel maggio 1997, della nascita nuovi governi "illegittimi" e il sostegno al ritorno ad un governo costituzionale, la situazione cambiò. Questi eventi hanno aperto la strada ad una nuova forma di delegittimazione dei colpi di stato militare: dal 2003 vennero condannate con successo molte azioni, come quelle nella Repubblica Centrale Africana (2003), in Guinea Bissau (2003), Togo (2005), Mauritania (2005-08), Guinea (2008), Madagascar (2009) e Nigeria (2010). In oltre negli ultimi mesi del 2008 venne adottata un'ampia interpretazione del cambiamento costituzionale, la quale ha incluso la condanna dell'uso di strumenti illegali per il mantenimento del potere.

Un altro aspetto del *conflict management* che si allontana dalla tradizione dell'Oua è il diritto di intervenire in uno Stato membro in caso di gravi circostanze, come il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.

[115] *Solenne Dichiarazione su una Politica Comune di Difesa e di Sicurezza,* adottata dall'Assemblea dell'Unione, Sirte, Libia, 28 febbraio 2004.

La decisione dell'intervento dovrà essere accolta dall'Assemblea su raccomandazione del Consiglio di Pace e di Sicurezza. Questo diritto è introdotto dall'Art 4(h) dell'Atto Costitutivo che permette all'Assemblea dell'Unione di autorizzare un intervento di una forza militare senza il consenso del governo parte in causa o prima di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in contraddizione con quanto espresso dall'articolo 53 del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Quest'ultimo punto è stato talmente criticato dall'opinione pubblica che nel 2005, con la *RoadMap for the Operationalization of the African Stand By Force*, si decise che qualsiasi intervento si sarebbe dovuto realizzare solo successivamente all'autorizzazione dell'ONU.

2.2 L'Unione Africana: la struttura e la dimensione istituzionale

Dal punto di vista organizzativo l'Unione Africana si suddivide in 5 macro regioni: NORD AFRICA: Algeria, Egitto, Libia, Mauritania, Tunisia e Repubblica Araba Democratica del Saharawi

AFRICA OCCIDENTALE: Benin, Burkina Faso, Capoverde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo.

AFRICA CENTRALE: Burundi, Camerun, Repubblica dell'Africa Centrale, Ciad, Congo, Repubblica Democratica del Congo, Guinea Equatoriale, Gabon, San Tomè & Principe.

AFRICA ORIENTALE: Comoros, Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Madagascar, Mauritius, Rwanda, Seychelles, Somalia, Sudan, Tanzania e Uganda.

AFRICA MERIDIONALE: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambico, Namibia, Sud Africa, Swaziland, Zambia e Zimbabwe.

Questa nuova organizzazione introduce cambiamenti normativi molto importanti soprattutto in relazione ai settori della pace e della sicurezza, dei diritti umani, della democrazia e dell'intervento nei conflitti. In accordo con il Preambolo dell'Atto Costitutivo, uno dei fattori fondamentali della nascita dell'Unione Africana è stato il riconoscimento del flagello dei conflitti in Africa come maggior impedimento allo sviluppo socio-economico e della promozione della pace e della

sicurezza quali strumenti necessari alla crescita e allo sviluppo durevole del Continente.

Nonostante, in linea generale, questi temi e in particolare lo sviluppo e la stabilità, fossero presenti già nella carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, un elemento di rottura è rappresentato dall'articolo 4(h) riguardante il diritto di intervento dell'organizzazione all'interno di uno Stato membro in caso di gravi circostanze, quali genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Esso crea non solo la base legale per intervenire, ma impone l'obbligo all'Unione di agire al fine di prevenire o formare la perpetrazione di gravi crimini. Esso ribalta la supremazia accordata allo Stato ed ai principi stato centrici, ponendo in prima linea l'attenzione sulle persone e sui diritti e le libertà dei cittadini.

Il focus si sposta dalla "*state security*" alla "*human security*" ed al benessere individuale e collettivo delle persone. Ciò che maggiormente caratterizza questo aspetto all'interno dell'Atto è l'enfasi che viene posta sulla protezione delle persone da gravi situazioni e sulla promozione dei diritti umani, della democrazia e del buon governo e governance.

Tutti questi elementi sono inoltre espressi nel Preambolo del *" Peace and Security Council Protocol"*[116], in esso si riconosce il fatto che lo sviluppo di istituzioni democratiche forti, l'osservanza dei diritti umani e della legge così come l'implementazione dei programmi di ricostruzione *post-conflict* e di politica di sviluppo sostanziale sono essenziali per la promozione della sicurezza collettiva, della pace e stabilità durevoli nel tempo.

Per riassumere, più chiaramente, questo tema della "*human security"* e quello dell'approccio nuovo dell'Organizzazione si possono indicare i tre obiettivi principali che accomunano l'Atto Costitutivo e il Protocollo del Consiglio di Pace e Sicurezza, i quali sono:

- La risposta tempestiva al contenimento delle situazioni di crisi;
- Il rispetto della legge, dei diritti e delle libertà umane fondamentali, della sacralità della vita umana e del diritto internazionale umanitario;
- Il diritto dell'Unione Africana di intervenire in uno Stato membro in caso

[116] 1^ Sessione Ordinaria dell'Assemblea dell'Unione Africana, 9 luglio, 2002, Durban, Sud Africa.

di gravi circostanze quali crimini di guerra contro l'umanità, genocidi, ovvero i casi definiti dall'Art 4(h)[117] del Costitutive Act.

Questi aspetti normativi furono ulteriormente elaborati nella Dichiarazione Solenne sulla politica comune africana di sicurezza e difesa[118]. Questa politica identifica la sicurezza umana, *human security*, come la base di sicurezza del sistema collettivo continentale e si focalizza sui diritti umani, sul buon governo, sulla democrazia e sull'equità nello sviluppo socio-economico. Inoltre essa identifica le principali minacce alla pace del Continente, includendo in questa categoria:

- L'esistenza di gravi circostanze, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio;
- La mancanza del rispetto della sacralità della vita umana; gli assassinii politici e gli atti terroristici;
- I colpi di Stato ed i cambi incostituzionali di governo, i quali minano la promozione delle istituzioni e delle strutture democratiche;
- La conduzione "impropria" dei processi elettorali;
- L'assenza della promozione e protezione dei diritti umani individuali e collettivi e dell'eguaglianza di opportunità;
- La povertà e la mancanza di un' eguale distribuzione delle risorse naturali;

[117] "*The Union shall function in accordance with the following principles:* ***(a)*** *sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;* ***(b)*** *respect of borders existing on achievement of independence;* ***(c)*** *participation of the African peoples in the activities of the Union;* ***(d)*** *establishment of a common defence policy for the African Continent;* ***(e)*** *peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;* ***(f)*** *prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;* ***(g)*** *non-interference by any Member State in the internal affairs of another;* ***(h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;*** ***(i)*** *peaceful co-existence of Member States and their right to live in peace and security;* ***(j)*** *the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security;* ***(k)*** *promotion of self-reliance within the framework of the Union;* ***(l)*** *promotion of gender equality;* ***(m)*** *respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance;* ***(n)*** *promotion of social justice to ensure balanced economic development;* ***(o)*** *respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities;* ***(p)*** *condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments*." Article 4, Constitutive Act of African Union, July 2000.

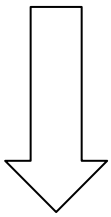
[118] Adottata durante la Seconda Sessione Straordinaria dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Africana, svoltasi a Sirte (Libia) il 27 e 28 febbraio 2004.

- La corruzione.

Infine tale dichiarazione riafferma il diritto dell'organizzazione a intervenire in determinate situazioni al fine di garantire il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani e umanitari. In conclusione, sia l'Atto Costitutivo sia il Protocollo e, successivamente, la Dichiarazione sono caratterizzati da importanti elementi normativi i quali però non sono, al medesimo livello, supportati da strutture istituzionali capaci di implementare le norme. Il *Costitutive Act* non dà abbastanza indicazioni in merito: si limita a menzionare il ruolo dell'Assemblea dell'Unione Africana nel dare direttive al Consiglio Esecutivo sulla gestione delle crisi e di altre situazioni di emergenza e il ristabilimento della pace[119].

A livello politico l'organo primario dell'Organizzazione è l'Assemblea[120] dei Capi di Stato e di Governo. Essa tiene annualmente due incontri, detti comunemente *summit*, uno nel mese di gennaio, l'altro nel mese di giugno o di luglio. Responsabile nei confronti dell'Assemblea è il Consiglio Esecutivo, composto da tutti i Ministri degli esteri degli Stati membri. Anche esso s'incontra due volte all'anno ed il suo lavoro è preparato dal Comitato Permanente dei Rappresentanti, composto da Membri permanenti degli Stati membri accreditati presso l'Unione Africana.

Assemblea Dei Capi di Stato e di Governo



Consiglio Esecutivo → ***Comitato Permanente dei Rappresentanti***

[119] Articolo 9g, Constitutive Act of African Union, 2002.

[120] E' l'organo supremo dell'Unione, formato dai Capi di Stato e di Governo Africani. Tra i principali compiti vi sono la definizione delle politiche dell'Unione e del budget, l'esame delle domande di adesione ; inoltre si occupa di inviare al Consiglio Esecutivo le direttive sulla gestione dei conflitti, le situazioni di guerra ed altri casi di urgenza così come sulle missioni di pace.

2.2.1 L'APSA: la gestione dei conflitti nel XXI

A partire dagli anni 2000, all'interno dell'ampia struttura dell'Unione Africana, venne inserito un nuovo meccanismo finalizzato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: *l'African Peace and Security Architecture,* APSA.

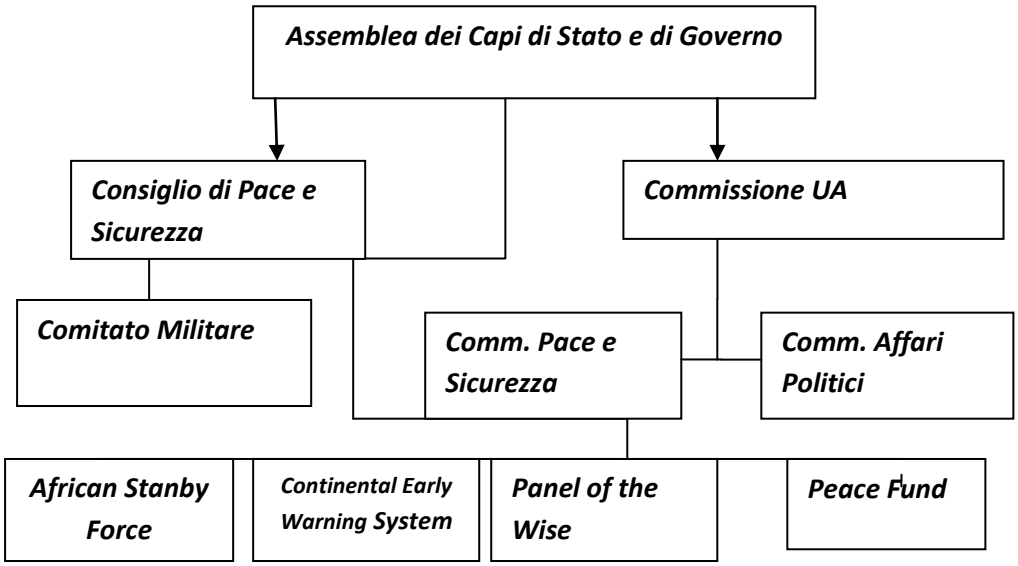
Sebbene, già a partite dal Meccanismo del Cairo furono introdotti meccanismi innovativi ed altri solo ideati, con l'APSA, viene presentata una struttura completamente nuova, che una volta consolidata, permetterà all'Unione Africana di affrontare, come tutte le altre organizzazioni regionali, ad esempio l'Unione Europea o l'Organizzazione degli Stati Americani, le sfide del nuovo millennio.

L'*African Peace and Security Architecture,* APSA in breve, denota un complesso un ventaglio complesso di istituzioni e meccanismi correlate i quali funzionano a livello continentale, regionale e nazionale (vedi figura 4). Gli Stati membri dell'Unione, "ospitano" la maggior parte delle capacità rilevanti per la gestione dei conflitti (personale, equipaggiamenti, fondi economici). A livello regionale, l'APSA è legata alle comunità economiche regionali, RECs[121]. L'Unione riconosce otto RECs e le considera fondamentali nella coordinazione dei meccanismi legati alla gestione dell'*African Standby Force,* l'"esercito" dell'Unione Africana. La relazione tra l'Unione e le RECs è gerarchica ma si basa anche sulla mutua assistenza: l'Unione Africana armonizza e coordina le attività delle comunità regionali nel settore della pace e della sicurezza, in parte mediante l'attività di funzionari di collegamento delle RECs operanti nei quartieri generali dell'organizzazione ad Addis Abeba[122]. Infine, a livello continentale, vi sono una varietà di istituzioni coordinate dal Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, di cui si parlerà immediatamente.

[121] Le principali Comunità Economiche Regionali sono: COMESA (The Common Market for Eastern and Southern Africa), ECOWAS (The Economic Community of West African States), IGAD (Intergovernmental Authority for Development), SADC (Southern African Development Community), EAC (The East African Community), ECCAS (Economic Community of Central African States), UMA (Union du Maghreb Arabe), CEN SAD (The Community oh Sahel Saharan States).

[122]Tratto dal Memorandum of Understanding firmato ad Algeri nel giugno 2008.

Figura 4: Principali istituzioni dell'African Peace and Security Architecture (**Fonte**: *The African Union's Conflict Management Capabilities, Council on Foreign Relations, 2011)*



2.2.1.1 Il Consiglio di Pace e di Sicurezza

Come è stato detto, il principale organo di questa"*architettura*", è il Consiglio di Pace e Sicurezza, operativo dal 2004: questo organo non venne previsto dal *Constitutive Act*, ma derivò da un procedimento *ad hoc* di riforma del meccanismo del Cairo del 1993. Il 26 dicembre 2003 entrò in vigore il suo protocollo istitutivo. In base all'art.2 paragrafo 1 del suddetto, il Consiglio è *"a decision making organ"* per la prevenzione, la gestione e la soluzione dei conflitti; possiamo definirlo, in termini generali, l'organo garante della sicurezza collettiva africana.

Il Consiglio è composto da 15 Stati membri eletti dall'Assemblea dell'Unione Africana in base ad una equa ripartizione regionale della rappresentanza[123]: dieci membri sono eletti per 2 anni e cinque per 3 anni al fine di garantire la continuità dell'Organo[124]. Non esistono né membri permanenti né veti; il presidente viene nominato a rotazione ogni mese. Quest'organo si riunisce ogni qualvolta sia

[123] Gli Stati sono così suddivisi: tre provenienti dall'Africa Centrale, tre dall'Africa Orientale, due dal Nord Africa, tre dall'Africa Meridionale e quattro da quella Occidentale.
[124] Art.5 par.1 l. *a* e *b* del Protocollo istitutivo.

necessario e almeno due volte al mese. Le sue decisioni vengono, in principio, adottate attraverso il meccanismo del consenso[125]. Nel caso in cui il consenso non venga raggiunto è previsto che le decisioni relative "alle questioni procedurali[126]" siano adottate con una maggioranza semplice, mentre su "tutte le altre questioni"[127] si applica il sistema della maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri votanti.

Gli articoli 6 e 7 del Protocollo definiscono le funzioni ed i poteri del Consiglio, il quale ha il dovere di promuovere la pace, la sicurezze e la stabilità in Africa sia attraverso mezzi diplomatici (buoni uffici, mediazione, conciliazione e inchieste) sia mediante mezzi in grado di tradursi in misure coercitive (istituzione di operazioni di *peace support*, di *peace-building*, di *post-conflict reconstruction* e qualsiasi altra operazione decisa dall'Unione Africana). Il Consiglio, in base all'art. 7 par. 1 (e), può raccomandare all'Assemblea l'intervento militare da parte dell'Unione Africana in uno Stato membro qualora si verifichino "*grave circumstances*", quali crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità. Il Trattato costitutivo dell'Unione Africana prevede che spetti all'Assemblea decidere l'intervento militare dell'Unione in uno Stato membro (art.4 h). Un altro potere che spetta al Consiglio riguarda la possibilità di adottare sanzioni contro uno Stato membro in cui sia avvenuto un cambiamento incostituzionale di regime.

Dal 2004, 35 Stati sono stati eletti ad operare all'interno del Consiglio. Sebbene, a livello nozionistico, l'APSA consideri che gli Stati più democratici siano quelli che meglio promuovono la pace, osservando la tabella sottostante si può notare che alcuni Membri del Consiglio hanno dimostrato scarso rispetto per la costituzione, la legge ed i diritti umani, sperimentando, durante il loro periodo in carica, violenti conflitti domestici.

Presidenza del Consiglio di Pace e di Sicurezza, 2004/2012

Regione	**2004**	**2006**	**2007**	**2008**	**2010**

[125] Art.18 par.13.
[126] **Paul D. Williams** "*The African Union's conflict management capabilities*", Working paper of the Council on Foreign Relations, Ottobre 2011.
[127] *Ibidem.*

Nord	***Algeria* (3)**		Algeria (3)		**Libia (3)**
Nord	**Libia (2)**	**Egitto (2)**		**Tunisia (2)**	**Mauritania (2)**
Ovest	Nigeria (3)		Nigeria (3)		Nigeria (3)
Ovest	**Togo (2)**	Burkina Faso (2)		Burkina Faso (2)	**Costa d'Avorio (2)**
Ovest	Ghana (2)	Ghana (2)		Benin (2)	Benin (2)
Ovest	Senegal (2)	Senegal (2)		Mali (2)	Mali (29
Centro	**Gabon (3)**		Gabon (3)		**Guinea Eq. (3)**
Centro	Congo (2)	Congo (2)		***Ciad (2)***	***Ciad (2)***
Centro	**Camerun (2)**	Camerun (2)		Burundi (2)	Burundi (2)
Est	Etiopia (3)		Etiopia (3)		Kenya (3)
Est	Kenya (2)	**Rwanda (2)**		**Rwanda (2)**	**Rwanda (2)**
Est	***Sudan (2)***	Uganda (2)		Uganda (2)	Gibuti (2)
Sud	Sud Africa (3)		**Angola (3)**		**Zimbabwe (3)**
Sud	Lesotho (2)	Botswana (2)		**Swaziland (2)**	Namibia (2)
Sud	Mozambico (2)	Malawi (2)		Zambia (2)	Sud Africa (2)

Fonte: *Concil on Foreign Relations*, 2011

In *Corsivo* sono indicati gli Stati che hanno sperimentato Gravi crisi o guerre. Mentre quelli in **grassetto**, sono stati dichiarati "non liberi" dalla Freedom House. Il livello di libertà è misurato in base a due elementi chiave: i diritti politici e le libertà civili.

In riferimento alle questioni di cui il Consiglio si è occupato a partire dal 2004, esse riguardano principalmente la gestione dei conflitti interni e i cambiamenti incostituzionali di regime.

Per quanto riguarda la gestione dei conflitti, quest'organo, si è occupato di tutte le situazioni di crisi in Africa. In taluni casi ha chiesto il sostegno delle Nazioni Unite per fronteggiare situazioni drammatiche, sia richiedendo l'istituzione di una missione di pace, come nel caso del Burundi, sia rivolgendo un appello agli Stati membri dell'Unione Africana come nel caso del Congo. In altre situazioni ha agito direttamente, ad esempio istituendo una Missione di monitoraggio delle elezioni in Liberia o una *military observer mission* in Somalia allo scopo di monitorare il cessate il fuoco. Inoltre ha istituito, con il consenso del Governo sudanese, una operazione di peacekeeping in Darfur , per sorvegliare il cessate il fuoco e proteggere la popolazione civile.

Per quanto riguarda i cambiamenti incostituzionali di regime, invece il Consiglio ha condannato, nel febbraio 2005, la successione di fatto avvenuta in Togo dopo la morte del Presidente in carica, in cui le Forze Militari hanno proclamato come nuovo Presidente il figlio dell' ex Capo di Stato senza procedere ad elezioni regolari. Inoltre, sempre nel 2005, ha sospeso la Mauritania dalle attività dell'Unione Africana per il colpo di stato realizzatosi nel Paese.

Un ultimo aspetto da trattare, legato ai poteri del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, riguarda i rapporti tra esso e il Consiglio di Sicurezza dell' Onu[128]. Il Protocollo istitutivo conferisce al Consiglio di Pace africano poteri simili a quelli che la Carta delle Nazioni Unite garantisce al Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La differenza principale tra i due organi riguarda talune funzioni che sono esercitate dal Consiglio di Sicurezza nella prassi, anche se non inizialmente previste dalla Carta, come, ad esempio, le operazioni di mantenimento della pace, le quali sono,

[128] **Raffaella Nigro** " *Il Consiglio di Pace e Sicurezza e il sistema di sicurezza collettiva nell'Unione Africana*", In Law, 1 – 2006.
H. Strydom "*Peace and Security under the Africa Union*" in South African Yearbook of International Law, 2003, pagg. 59 – 81.
K. Kikindi "*The Normative and Institutional Framework of the African Union relating to the protection of human rights and the maintenance of international peace and security: a critical appraisal*", African Human Right Law Journal, 2003, pagg. 97 – 117.

al contrario, espressamente previste nel Protocollo istitutivo del Consiglio africano. Questo elemento assume importanza in ordine alle crisi africane che rientrano nel mandato del Consiglio di Pace e in relazione alle quali il Consiglio onusiano potrebbe agire in quanto situazioni che comportano una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali. É quindi necessario chiedersi se le missioni istituite dal Consiglio africano che possono trasformarsi in azioni coercitive debbano essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza e/o debbano essere condotte "*sotto la sua direzione*" o, al contrario, siano indipendenti dal controllo di quest'ultimo e, in tal caso, con quali conseguenze[129].

In base all'articolo 17[130] del Protocollo del 2003 il Consiglio dell'Unione Africana deve (*shall*) cooperare con quello delle Nazioni Unite a cui spetta la responsabilità principale per il mantenimento della pace. Il secondo paragrafo dell'articolo precisa che "*where necessary*"[131] si dovrà ricorrere alle Nazioni Unite per aiuti finanziari, logistici e militari alle attività di peacekeeping ed al mantenimento della stabilità nel Continente africano.

La prassi del Consiglio di Pace sembra essere in linea, in particolar modo, con quanto previsto dall'articolo 17 paragrafo 2: nonostante in alcuni casi esso abbia chiesto il sostegno delle nazioni Unite per fronteggiare delle situazioni di crisi, come nel caso del Burundi, di cui si parlerà nel capitolo successivo, in altri momenti ha deciso di creare delle missioni di pace sotto la direzione ed il controllo diretto dell'Unione Africana, in maniera autonoma rispetto al Consiglio di Sicurezza. Un esempio significativo, anche se poi verrà trattato più ampiamente nel terzo capitolo, riguarda il Sudan. Il Consiglio africano istituì inizialmente una

---

[130] "*In the fulfillment of its mandate in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. The Peace and Security Council shall also cooperate and work closely with other relevant UN Agencies in the promotion of peace, security and stability in Africa. (...)Where necessary, recourse will be made to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support for the African Unions' activities in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of Regional Organizations in the maintenance of international peace and security."* Articolo 17, Protocollo relativo al Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, 2003.

[131] Articolo 17 paragrafo 2, Protocollo relativo al Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, 2003.

missione di osservazione, l'AMIS, il cui mandato venne poi esteso senza alcuna richiesta di autorizzazione al Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo diede vita, con la risoluzione 1590[132] del 2005, ad una missione di peacekeeping in Darfur. Nel preambolo della risoluzione venne ricordato ed apprezzato l'impegno della missione africana. I problemi, però, giunsero in seguito alla presentazione di un rapporto redatto da un rappresentante della Commissione africana, il quale sottolineò i problemi legati ai finanziamenti alla missione: gli Stati africani che fino ad allora avevano provveduto all'AMIS decisero di non assumersi più alcuna responsabilità, a meno che il mandato non fosse trasferito all'Onu. Il Consiglio di Pace non escluse, in principio, il trasferimento ma contemporaneamente furono numerose le reazioni del Governo sudanese, il quale rigettò il dispiegamento di una forza che non fosse africana. Il Consiglio africano si limitò a prolungare il mandato dell'AMIS e affermò che l'eventuale transizione ad una missione internazionale avrebbe dovuto tener conto dell'"*african character*" dell'operazione e del ruolo chiave dell'Unione Africana nell'intero processo di pace in Darfur.

Tenendo presente questo caso emblematico si può affermare che le decisioni del Consiglio africano, quando si pronunciano autonomamente su un possibile trasferimento di responsabilità alle Nazioni Unite, sembrano muovere verso una concreta autonomia dell'Unione nella gestione della situazione in Darfur, in questo caso. A ciò si aggiunse la dichiarazione dell'inviato delle Nazioni Unite, J. Pronk, il quale riconobbe almeno in principio l'autonomia decisionale del Consiglio Africano[133].

Questa relazione tra i due consigli rimane un elemento centrale nella gestione delle situazioni di crisi e sottolinea come il Consiglio africano tenti in qualsiasi modo di rendersi autonomo e di porsi come figura centrale delle operazioni per il mantenimento della pace in Africa.

Per concludere, possiamo affermare che il Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana rappresenta, dopo l'Assemblea dei capi di Stato e di Governo, il principale

---

[132] **UN Security Council** "*Resolution 1590 adopted by the Security Council at its 5151st meeting*" **S/RES/1590 (2005),** 24th March 2005**.**
[133] *Ibidem.*

organo della struttura africana in generale e dell'*African Peace and Security Architecture* in particolare.

2.2.1.2 La Commissione dell'Unione Africana

Una seconda istituzione importante nella struttura istituzionale dell'APSA è la Commissione dell'Unione Africana, la quale si occupa di facilitare, coordinare e monitorare i programmi dell'Unione attraverso una visione generale di pace e sicurezza.

Per far ciò essa persegue due obiettivi strategici principali[134]:

- la riduzione dei conflitti
- la conquista della pace e sicurezza considerati prerequisiti fondamentali per lo sviluppo e l'integrazione.

Oltre ad avere un ruolo rilevante all'interno dei meccanismi africani per la pace, essa rappresenta anche il Segretariato dell'Unione Africana ed è dotata di poteri esecutivi. È composta da 10 funzionari: il Presidente, il suo Vice ed otto Commissari: Questa struttura rappresenta l'Unione e protegge i suoi interessi sotto gli auspici dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo, così come del Consiglio Esecutivo. I dipartimenti di cui la Commissione si compone sono: Pace e Sicurezza; Affari Politici; Commercio ed Industria; Infrastrutture e Energia; Affari Social; Economia rurale ed Agricoltura; Risorse Umane,Scienza e Tecnologia; e Affari Economici[135].

Tra gli altri obiettivi di quest'Organo si possono ricordare la volontà di garantire lo sviluppo e l'integrazione africana, mediante la stretta collaborazione tra Membri dell'Unione, Comunità Economiche Regionali e Cittadini africani.

Tra i valori che guidano la Commissione vanno elencati: il rispetto per la diversità ed il lavoro in squadra; la trasparenza e la responsabilità, l'integrità e l'imparzialità; l'efficienza, la professionalità, la capacità di informazione e di condivisione della conoscenza. Questi aspetti costituiscono la base su cui tale istituzione deve realizzare la propria Missione, mediante lo sviluppo di obiettivi chiari e specifici. Questi valori, inoltre, hanno il compito di favorire e

[134] Questi obiettivi sono inseriti all'interno dello "*Strategic Plan 2009 – 2012*" redatto dalla Commissione Africana nel maggio del 2009.

[135] **African Union Commission**, African Union Official Website: http://www.au.int/en/commission

incoraggiare lo sviluppo di un servizio "culturale" e morale rivolto all'intera Popolazione ed Organizzazione.

Oltre ai valori, la Commissione è e sarà sempre guidata dai seguenti principi: la sussidiarietà e la complementarietà con gli Stati Membri, gli altri Organi e le RECs; la coerenza delle politiche e dei programmi da essa realizzati ed implementati; lo sviluppo di un approccio molto ramificato mediante il quale sia in grado di ottenere vantaggi notevoli e risorse da altre organizzazioni e una stretta ed operativa coordinazione con le Comunità ed i Meccanismi Sub Regionali Africani.

Guidata da questi valori e principi, la Commissione si sforza di portare a termine il proprio Mandato attraverso l'implementazione di chiari obiettivi e strategie grazie anche alla capacità di impiegare le risorse necessarie al fine di svolgere in maniera corretta il proprio mandato. Ciò richiede alla Commissione Africana di presentare specifiche proposte al fine di dare piena attuazione ai suoi testi e offrire nuove possibilità e vantaggi ai Cittadini dell'Africa.

Un aspetto problematico[136], legato a quest'organo, è rappresentato dalla carenza di personale, in particolar modo nel dipartimento destinato al settore della pace: ad oggi le unità operanti non raggiungono le 700. Un esempio emblematico è rappresentato dalla *Peace Support Operation Division*, la quale conta solamente 40 funzionari addetti alla pianificazione la definizione e lo svolgimento di tutte le operazioni dell'Unione Africana, tra cui lo sviluppo dell'*African Standby Force* a livello continentale e l'assistenza nella formazione delle truppe regionali. Il problema della mancanza di personale non riguarda solo questo singolo soggetto, ma come vedremo, sarà una costante dell'*African Peace and Security Architecture* e della struttura organizzativa africana in generale.

2.2.1.3 Continental Early Warning System - CEWS

Uno degli strumenti principali utilizzati dal Consiglio di Pace e Sicurezza e appartenente alla struttura dell'APSA è il CEWS, *Continental Early Warning System*, il quale ha il compito principale di facilitare l'anticipazione e la

[136] **Paul D. Williams** "*The African Union's conflict management capabilities*", Working paper of the Council on Foreign Relations, Ottobre 2011.

prevenzione dei conflitti. Già negli anni Novanta venne ideato un meccanismo similare di previsione ma esso non venne mai interamente messo in atto. Questo strumento trova la sua legittimità nell'articolo 12[137]del *Peace and Security Protocol*.

La sua struttura si compone di un centro monitoraggio e controllo conosciuto come *Situation Room,* il quale è posto all'interno del Dipartimento della Commissione sul *Conflict Management*. Attraverso appropriati mezzi di comunicazione anche le unità di controllo dei REC'S sono collegate alla sala centrale di monitoraggio. Il CEWS è responsabile della raccolta e dell'analisi dei dati inviatigli dai vari centri sparsi sull'intero territorio del continente e collabora all'individuazione delle principali minacce alla pace ed alla sicurezza con l'Onu, centri di ricerca , organizzazioni internazionali e non governative.

Un altro compito affidatogli riguarda quello di informare e di avvisare il Consiglio di Pace e Sicurezza su potenziali conflitti e minacce alla pace in Africa e, allo stesso tempo, di raccomandare il miglior corso d'azioni da compiere per migliorare la situazione.

Fino al 2007 la *Situation Room* era solitamente usata per indicare il centro comunicazioni dell'Unione Africana. Notevoli progressi sono stati fatti: ad oggi può provvedere alla definizione di un quadro completo e generale delle situazioni di crisi e di conflitto nascenti su tutto il territorio del Continente, lavorando 24h su 24 e 7 giorni su 7. La CEWS, attualmente, ha 11 missioni in corso capaci di offrire un'informazione primaria completa. Essa monitora continuamente notizie e

---

[137]" *The Early Warning System shall consist of: a. an observation and monitoring centre, to be known as "The Situation Room", located at the Conflict Management Directorate of the Union, and responsible for data collection and analysis on the basis of an appropriate early warning indicators module; and b. observation and monitoring units of the Regional Mechanisms to be linked directly through appropriate means of communications to the Situation Room, and which shall collect and process data at their level and transmit the same to the Situation Room. The Commission shall also collaborate with the United Nations, its agencies, other international organizations, research centers, academic institutions and NGOs, to facilitate the effective functioning of the CEWS. The Early Warning System shall develop an early warning module based on clearly defined and accepted political, economic, social, military and humanitarian indicators, which shall be used to analyze developments and to recommend the best course of action.",* Articolo 11, Peace and Security Council Protocol.

raccoglie dati provenienti sia dagli Stati membri sia dalle Comunità regionali, focalizzando l'attenzione sugli indicatori di instabilità politica, di sviluppo di minacce e di vulnerabilità sui rischi rilevanti per la protezione della popolazione civile[138].

Sebbene molti siano i punti di forza di questo sistema di allarme "precoce", vi sono ancora dei problemi irrisolti riguardanti, in particolare, il funzionamento di questo meccanismo. In primo luogo, il numero di operatori è abbastanza esiguo: 11 sono gli assistenti della *Situation Room*, a cui si aggiungono 13 funzionari politici, insieme questi operatori collaborano per garantire un monitoraggio efficace su tutte le dinamiche di conflitto attraverso l'intero Continente. Data questa premessa, il CEWS necessita di un numero maggiore di analisti, i quali siano ben preparati e capaci di utilizzare tecnologie e infrastrutture informatiche più adeguate. In secondo luogo, vi è il difficoltoso sviluppo dell'interoperabilità con i RECs, le quali hanno sviluppato i loro meccanismi di controllo. Un' altra criticità importante riguarda la ricezione dei rapporti e dei dossier prodotti in tempo reale da diplomatici e dai servizi di intelligence. La mancanza di un network con ambasciate e funzionari politici è dovuta, non solo allo scarso numero di funzionari di collegamento, ma è anche determinata dalla sfiducia degli Stati membri nei confronti di questo meccanismo. Essi temono possibili effetti negativi, come ad esempio lo spionaggio[139], derivanti dal fitto sistema di interconnessione e scambio di informazioni. Infine, un'ultima difficoltà si riferisce all'analisi delle informazioni e il loro utilizzo per influenzare i processi decisionali all'interno del Consiglio di Pace e Sicurezza: com'è stato dimostrato nel 2007 lo staff del CEWS non fu mai in grado di generare per tempo una discussione tempestiva sugli avvenimenti che seguirono le elezioni in Kenya o quelli riferiti alla guerra del Bissau nel 2008, impedendo così un intervento utile ad evitare gli scontri interni nei paesi.

Il CEWS sta affrontando un delicato processo di bilanciamento: il suo compito è quello di offrire informazioni piuttosto che impegnarsi esplicitamente nell'analisi e

---

[138] **Paul D. Williams** "*The African Union's conflict management capabilities*", Working paper of the Council on Foreign Relations, Ottobre 2011.
Security Council "*Working together for peace and security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report n. 2, Maggio2011.
[139] *Ibidem.*

guidare il processo decisionale del Consiglio Pace e di Sicurezza. Questo meccanismo si limita a rafforzare la capacità della Commissione dell'Unione Africana, del Consiglio di Pace e Sicurezza e di altre strutture chiave come il Panel of the Wise di identificare gli sviluppi delle tensioni più importanti, in modo che essi riescano a formulare risposte strategiche coerenti per prevenire violenti conflitti o limitarne i loro effetti distruttivi. Il CEWS rappresenta una precondizione per una risposta tempestiva alle crisi e allo sviluppo di una volontà politica capace di rispondervi. Esso ha il compito di fornire informazioni in maniera rapida alla Commissione dell'Unione, in modo che essa sia in grado di avvisare il Consiglio di Pace e Sicurezza su potenziali conflitti e minacce alla stabilità. Questo meccanismo si limita ad offrire una consulenza affidabile ed oggettiva mediante cui i decisori politici riescono a sviluppare strategie di risposta immediate. In conclusione si può affermare che il CEWS non ha alcun ruolo attivo a livello decisionale, esso si limita a presentare i fatti, i contesti e le situazioni a cui gli attori politici, Commissione e Consiglio, dovranno trovare una soluzione tempestiva ed efficace al fine di garantire la stabilità e la pace nel Continente[140].

2.2.1.4 Panel of the Wise

Un secondo strumento utilizzato dal Consiglio di Pace e di Sicurezza ed appartenente all'*African Peace and Securty Architecture* è il *Panel of the Wise*, introdotto dall'articolo 11[141]del Protocollo relativo alla costituzione del Consiglio di Pace dell'Unione Africana. Esso è composto da cinque personalità, le quali godono di una notevole rilevanza in Africa e sono provenienti da vari segmenti

[140] **J. Cilliers** "*Towards a Continental Early Warning System for Africa*", ISS Paper, 2005.

[141] *"In order to support the efforts of the Peace and Security Council particularly in the area of conflict prevention, a Panel of the Wise shall be established. It shall be composed of five highly respected African personalities who have made outstanding contribution to the cause of peace, security and development on the continent. They shall be selected by the Chairperson of the Commission after consultation with the Member States concerned, on the basis of regional representation and appointed by the Assembly to serve for a period of three years. The Panel of the Wise shall advise the Peace and Security Council and on all issues pertaining to the promotion, and maintenance of peace, security and stability in Africa",* Articolo 11del Peace and Security Council's Protocol.

della società; l'importanza di queste persone è dovuta alla loro partecipazione ed il loro contributo al mantenimento e la diffusione della pace, della sicurezza e dello sviluppo nel Continente. Il loro compito è aiutare il Consiglio nel settore della prevenzione dei conflitti. I membri di questa unità sono impegnati nel supportare le operazioni di *peace-making* attraverso la facilitazione della creazione di canali di comunicazioni tra le parti in conflitto, il Consiglio e la Commissione dell'Unione. Il *Panel* si occupa anche di verificare e analizzare le violenze legate ai pericoli elettorali, alle questioni di riconciliazione ed alla situazione delle donne e dei bambini impegnati nei conflitti armati. Tutte le analisi e ricerche prodotte da questa squadra vengono raccolte in report e dossier per il Consiglio e l'Assemblea dell'Unione. La composizione del *Panel* viene decisa da questi due organi politici successivamente alla presentazione delle proposte da parte della Commissione.

Nonostante il ruolo consultivo del *Panel*, il primo incontro formale del gruppo di lavoro si tenne solamente più di un anno dopo la sua creazione, ovvero nel marzo 2009. La mancanza di uno staff composto da burocrati e funzionari sufficientemente preparati e la scarsità delle risorse economiche adeguate hanno impedito al *Panel of the Wise* di avere un ruolo significativo come consigliere sia della Commissione dell'Unione Africana sia del Consiglio di Pace e di Sicurezza nelle recenti crisi politiche in Guinea, Guinea Bissau, Madagascar e Zimbabwe. Un ulteriore problema riguarda i membri della squadra: essi risiedono ognuno nei propri Paesi d'origine e non nella sede centrale della squadra ad Addis Abeba, in Etiopia, impedendo così ad essa di funzionare come un corpo consultivo dinamico e proattivo, in grado di agire in maniera tempestiva in caso di crisi e di conflitti.

Attualmente i cinque membri di spicco del *Panel* sono: Ahmed Ben Bella (Algeria), Salim Ahmed Salim (Tanzania), Mary Chinery Hesse (Ghana), Kenneth Kaunda (Zambia) e Marie Madeleine Kalala - Ngoy (Repubblica Democratica del Congo).

2.2.1.5 African Standby Force - ASF

Un ultimo strumento dell'APSA sicuramente molto rilevante è la già menzionata

African Standby Force. Questo corpo armato può essere considerato come un esercito continentale africano, composto da contingenti provenienti da vari Stati membri dell'Unione, rappresentando una nuova sfida per l'organizzazione e la base per un futuro successo nel lungo termine nel settore del mantenimento della pace e della gestione dei conflitti.

L'*African Standby Force* entra in funzione nei casi in cui i conflitti violenti si trovano sul punto di scoppiare o, in caso, di conflitto in corso. Essa interviene per evitare che si commettano gravi conseguenze quali genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. É da notare che, in base alla situazione ed al tipo di conflitto, essa può essere impiegata contemporaneamente ad altri strumenti a cui sono affidati ruoli di spicco nelle missioni di *peace- making*. Questo sistema così flessibile permette di dispiegare l'*ASF* a qualsiasi livello dello scontro, anche nel caso di dispiegamento preventivo.

Il mandato di questo corpo armato è correlato ai compiti del Consiglio di Pace e di Sicurezza nel settore della gestione dei conflitti e della loro conseguente risoluzione, in accordo con l'articolo 13[142] del Protocollo di Pace e Sicurezza.

L'*African Standby Force* rappresenta uno degli elementi fondamentali dell'APSA. Esso si occupa non solo di proteggere le persone in caso di gravi situazioni, ma offre anche un'azione rapida e consistente in risposta alla risoluzione di gravi crisi africane.

L'ASF è preparato per essere dispiegato velocemente nelle le azioni di peacekeeping[143]; tra le azioni che può svolgere si possono elencare:

- Osservazione e monitoraggio delle missioni;

[142] In order to enable the Peace and Security Council perform its responsibilities with respect to the *deployment of peace support missions and intervention pursuant to article 4 (h) and (j) of the Constitutive Act, an African Standby Force shall be established. Such Force shall be composed of standby multidisciplinary contingents, with civilian and military components in their countries of origin and ready for rapid deployment at appropriate notice. For that purpose, the Member States shall take steps to establish standby contingents for participation in peace support missions decided only the Peace and Security Council or intervention authorized by the Assembly.* Articolo 13, Peace and Security Council Protocol.

[143] Queste azioni sono inserite all'interno del Policy *Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, adottato dall'African Chiefs of Defence and Staff, durante il loro terzo tenutisi ad Addis Abeba, Etiopia, il 14 maggio 2003.

- Svolgimento di altri tipi di missioni di supporto alla pace;
- Interventi in accordo con l'articolo 4 (h) e (j);
- Dispiegamento preventivo al fine di prevenire lo scoppio o l'incremento di conflitti o la insorgenza di violenza dopo il raggiungimento degli accordi di pace;
- Operazioni di peacebuilding, di disarmo e di smobilitazione dei combattenti;
- Assistenza umanitaria in situazioni di conflitto o di disastri naturali.

Da questa lista è facile comprendere che tale meccanismo sia in grado di realizzare un'ampia gamma di attività proprie sia del peacekeeping e sia del *peace-making*. Infatti essa è stata predisposta per rispondere a differenti tipi di scenari di guerra, tabella 3.

Tabella 3: Scenari di guerra

Scenario	**Descrizione**	**Tempo di dispiegamento dalla decisone del mandato**
1	AU/regional military advice to a political mission	30 giorni
2	AU/regional observer mission co-deployment with a UN mission	30 giorni
3	Stand – alone AU/regional observer mission	30 giorni
4	AU/regional peacekeeping force for Chapter VI and preventive deployment missions (and peacebuilding).	30 giorni
5	AU peacekeeping force for complex multidimensional peacekeeping missions, including those involving low-level spoilers	90 giorni (per la componente militare 30)
6	AU intervention, e.g., in genocide situations where the International community does not act	14 giorni con una numerosa

	promptly.	(robust)* forza militare

Fonte: *Road Map for the Operazionalization of the African Standby Force,* Addis Abeba, marzo 2005.

* Con questo termine si indica un numero di truppe che s'aggira attorno alle 2.500 dispiegabili sul terreno, 1000 in 14 giorni e 1.500 nell'immediato successivo.

Data la natura dei conflitti in Africa e il contesto in cui essi prendono luogo, è necessario enfatizzare l'attenzione sulla formazione di nuove istituzioni e la ricostruzione, piuttosto che semplicemente sul cessate il fuoco e il conseguente accordo di pace tra i *Leader* di fazioni politiche opposte. Nel lungo termine l'*African Standby Force* sarà in grado di assumere maggiori mandati e ruoli al fine di divenire un elemento rilevante nella prevenzione dal collasso di società in transizione verso il conflitto. Sebbene l'obiettivo di questa forza sia quello di riuscire a rispondere a tutti i vari scenari, attualmente lo scenario 5 e 6 non sono ancora stati raggiunti. Solo quando si sarà in grado di dispiegare un numero maggiore di uomini (3000 per ciascuna brigata regionale) allora anche questi due ultimi scenari potranno essere affrontati[144].

Dal punto di vista organizzativo questa forza è composta da contingenti multidisciplinari formati da componenti civili e militari collocate nei loro paesi d'origine e pronte ad un rapido dispiegamento a seguito di appropriati ordini. Essa si fonda su cinque brigate regionali ognuna approssimativamente formata da 4300 uomini. Nella tabella 5 sono presentate le brigate regionali e le loro composizioni.

Tabella 4: Le brigate regionali

Centrale FOMAC	***Meridionale SADCBRIG***	***Orientale EASBRIG***	***Settentrionale NASBRIG***	***Occidentale ESF***
Angola		Sudan	Sahara Occidentale	Mali
Repubblica Democratica del		Etiopia	Mauritania	Capo Verde

[144] **Solomon D. Dersso** "*The role and the place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*", Institute of Security Studies, n. 209, Gennaio 2010.

Congo				
Sao Tomè et Principè	Malawi	Eritrea	Algeria	Senegal
Guinea Eq.	Zambia	Gibuti	Tunisia	Gambia
Camerun	Zimbabwe	Somalia	Libia	Guinea Bissau
Rep. Centrale Africana	Namibia	Kenya	Egitto	Guinea
Gabon	Swaziland	Uganda		Sierra Leone
Ciad	Lesotho	Rwanda		Liberia
Congo (Brazzaville)	Botswana	Burundi		Costa d'Avorio
	Sud Africa	Comoros		Ghana
	Mozambico			Togo
	Madagascar			Nigeria
	Mauritius			Benin
	Tanzania			Niger
				Burkina Faso

Fonte: *Council on Foreign Relations*, 2011

Questa forza opera attraverso tre livelli interconnessi: continentale, mediante la Commissione dell'Unione Africana; regionale, attraverso le cinque brigate; e statale. Ciascun Paese dopo aver identificato, a livello nazionale, personale civile, militare e di polizia invia i loro nominativi alle Comunità regionali, le quali sono addette alla preparazione ed all'addestramento delle brigate. Il personale scelto per appartenere a queste truppe "*d'attesa*" resta nel proprio Paese di provenienza fino al momento in cui non viene presa la decisione di disporre una missione dell'*African Standby Force*. Nelle fasi di attesa, *standby*, i militari, i civili e le squadre di polizia partecipano ad attività di addestramento comprendenti simulazioni, esercizi congiunti ed esercitazioni varie. Come già detto questa "*forza d'attesa*" è multidimensionale: essa è formata sia da personale militare sia da quello civile e da un'ulteriore componente che riguarda le forze di polizia.

La decisione di creare l'ASF, ma in generale l'APSA è dovuta in parte al lungo periodo di disimpegno internazionale e di mancanza di azioni utili al ripristino della pace nel Continente africano. Attualmente l'agenda delle Nazioni Unite è dominata dal tema della lotta al terrorismo, dai conflitti in Medio Oriente, come quelli in Iraq e Afghanistan. Nonostante l'impegno di questa organizzazione internazionale, molti dei contributi alle missioni Onu in Africa sono determinati da Paesi in via di sviluppo e spesso preceduti da operazioni di peacekeeping gestite dall'Unione Africana, la quale si preoccupa di preparare il terreno per le successive missioni internazionali gestite dai Caschi blu. Un altro problema, legato all'Onu, riguarda il processo di decisione per il dispiegamento delle sue truppe, esso richiede all'circa 6 mesi, un lasso di tempo troppo lungo e inefficiente a garantire una risposta tempestiva alla crisi. Questo gap temporale, che intercorre dallo scoppio del conflitto all'intervento armato, richiede una necessaria riduzione. L'*African Standby Force* può essere un'ottima soluzione a questo problema, soprattutto per il futuro, quando essa si sarà ben consolidata.
A livello politico il dispiegamento di tale forza non è meramente una questione tecnica: esso deve essere deciso nel rispetto delle questioni politiche. La decisione dell'impiego di queste truppe non dovrebbe essere guidata da considerazioni meramente politiche né dovrebbe far prevalere gli interessi di certi Paesi in particolare. Per evitare tali conseguenze la soluzione più appropriata riguarderebbe la redazione di linee guida e di standard precisi riguardanti il processo decisionale, i quali, a loro volta, dovrebbero essere realizzati mediante l'accordo tra Unione Africana e Comunità Economiche Regionali[145].

Un altro punto chiave affinché tale strumento sia efficiente anche in futuro è rappresentato dal suo mandato: esso dovrebbe essere chiaro ed implementabile nel corso della missione. Imperativo è che alla missione sia assegnato un mandato "*robusto*" in linea con le richieste derivanti dall'evoluzione del conflitto. La

[145] **Solomon D. Dersso** "*The role and the place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*", Institute of Security Studies, n. 209, Gennaio 2010.
Paul D. Williams "*The African Union's conflict management capabilities*", Working paper of the Council on Foreign Relations, Ottobre 2011.
Security Council "Working together for peace and security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council", Special Research Report n. 2, Maggio2011

chiarezza del mandato è, infine, necessaria per evitare e prevenire confusioni e divergenti interpretazioni[146].

Infine, dal punto di vista delle risorse è indispensabile che esse siano non solo molte, ma anche facilmente impiegabili, soprattutto per garantire un'efficienza logistica adeguata alla missione. Proprio per questo motivo una recente decisione dell'Unione ha decretato il raddoppio dei fondi (dal 6 al 12%) trasferibili dal budget regolare dell'Organizzazione al *Peace Fund*[147]. Tale decisione ha rappresentato un passo importante, soprattutto perché sottolinea la sempre maggiore attenzione da parte dell'organizzazione regionale e dei suoi Membri nei confronti delle questioni della pace e della sicurezza. Ad oggi *l'African Standby Force* non ha ancora completato il suo processo di operativizzazione, il quale si sarebbe dovuto concludere nel 2010[148]; questo meccanismo diventerà attivo e funzionante solo a partire dal 2015. In questi anni la costruzione dell'ASF ha subito una forte accelerazione dovuta, soprattutto, all'incremento delle tensioni in molti Paesi dell'Africa come il Mali, la Somalia, la Repubblica Centrafricana e la Repubblica Democratica del Congo.

L'ASF senza dubbio rappresenta una parte importante dei meccanismi strategici di risposta ai conflitti e alle crisi che recentemente il Continente sta affrontando e continuerà ad affrontare. Esso, assieme al CEWS ed al *Panel of the Wise*, rappresenta uno degli strumenti che il Consiglio di Pace e di Sicurezza può utilizzare nella prevenzione dei conflitti, nella gestione e risoluzione delle crisi, soltanto però come ultima risorsa. Ma, comunque, nei casi in cui viene utilizzato è importante che all'interno del suo mandato sia tenuto conto delle operazioni di peace-building e di ricostruzione, affinché possa garantire il raggiungimento di una pace stabile e duratura. Si otterranno obiettivi ottimali solo una volta che le

---

[146] *Ibidem.*

[147] Fondo creato dall' OUA nel 1993 per supportare il Meccanismo del Cairo. Con la trasformazione istituzionale degli anni 2000 divenne uno dei meccanismi utilizzati dall'Unione Africana nella gestione dei conflitti e delle operazioni di pace. Esso è composto da contributi volontari degli Stati membri, di settori privati, della società civile e di privati. Il maggiore contribuente esterno è l'Unione Europea, la quale allocò 350 milioni di euro tra il 2008 e il 2011.

[148] **B. Batware** "*The African Standby Force – A solution to African Conflicts?*", European Peace University, 2011.
J. Cilliers " *The African Standby Force – An Update on Progress*", ISS Paper 160, 2008.
African Review "*The march towards the African Standby Force*", 30th December 2012.

capacità logistiche, finanziarie, tecniche e organizzative avranno raggiunto livelli adeguati ed elevati, paragonabili ad altre organizzazioni del Mondo. Solo con queste caratteristiche ed il raggiungimento di tali obiettivi, l'*African Standby Force* potrà contribuire in modo efficiente ed efficace sia nel breve sia nel medio e lungo periodo al mantenimento della pace nel Continente ed al buon funzionamento dell'APSA.

Per concludere si può affermare che a partire dagli anni '60 con la nascita dell'Organizzazione dell'Unità Africana fino ai giorni nostri, uno degli obiettivi principali di entrambe le organizzazioni regionali è stato quello del mantenimento della pace e della sicurezza continentali. L'evoluzione degli strumenti utilizzati per realizzare questi scopi permette di comprendere meglio come l'Africa si rapporti agli innumerevoli conflitti che l'hanno attraversata dalla fine della colonizzazione ad oggi.

Dagli interventi *ad hoc* usati nei primi vent'anni dell'OUA, si è passati, negli anni '90, ad un meccanismo più specifico per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti, denominato Meccanismo del Cairo, fino ad arrivare ad una struttura o, per meglio dire, ad una architettura, l'APSA, ben definita e capace di rispondere a vari livelli e con strumenti differenti alle gravi crisi che ancora oggi stanno devastando questo Continente.

L'atteggiamento degli Stati membri dell'Organizzazione dell'Unità Africana prima e dell'Unione Africana ora, il loro approccio alla gestione dei conflitti, si sono modificati nel corso dei decenni, modellandosi in base alla gravità ed alla tipologia delle controversie caratteristiche dell'Africa: il principale elemento di rottura con la tradizione è rappresentato dall'articolo 4(h) che, rispetto a quanto detto nel testo costitutivo dell'Organizzazione dell'Unità Africana, autorizza l'intervento di forze armate dell'Organizzazione, l'*African Standby Force*, in caso di gravi situazioni (crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità) venendo meno ad una priorità propria dell'OUA e che ha da sempre caratterizzato i Paesi africani: il diritto di non ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato.

Concludendo, nonostante l'evoluzione istituzionale e normativa dell'Organizzazione regionale, o per meglio dire continentale, si può affermare

che il mantenimento della pace e della sicurezza sono da sempre e continuano ad essere i due requisiti fondamentali per garantire un Africa unita, pacifica, che sia in grado di realizzare un proprio sviluppo economico e politico durevole e che gli permetta di affermarsi come un forte e dinamico attore nell'arena politica mondiale.

CAPITOLO 3

LA GESTIONE DEI CONFLITTI IN AFRICA: DALL'INTERVENTO DELL'UNIONE AFRICANA ALLA COLLABORAZIONE CON LE NAZIONI UNITE

I casi: AMIB; AMISOM; UNAMID

L'Unione Africana, rispetto all'operato del suo predecessore, ha avuto la possibilità di condurre un significativo numero di operazioni di mantenimento della pace, ma ancora oggi soffre a causa di alcuni impedimenti strutturali rilevanti, quali la dipendenza da finanziamenti esterni, la mancanza di una burocrazia e di forze d'intervento adeguate e ben addestrate alle varie mansioni della missione e la scarsità di capacità logistiche: tutti questi elementi hanno ostacolato il buon funzionamento di alcune operazioni.

Ad eccezione dei casi in Somalia e in Sudan, nei quali vennero dispiegate più di 7000 soldati, nella maggior parte delle controversie l'Unione Africana ha agito attraverso l'invio di osservatori delle crisi in corso.

Nella tabella che segue si cercherà di fare una presentazione delle missioni di pace gestite dall'Unione tra il 2003 ed il giugno 2011; in essa oltre al luogo ed alla durata delle operazioni, sono inserite, il compito principale definito dal mandato, che può variare dal *peace-building*, all'osservazione fino alle operazioni di mantenimento della pace. Infine, sono indicati i Paesi che hanno maggiormente contribuito alle missioni attraverso la concessione di truppe e, nell'ultima colonna, viene elencato il numero approssimativo di personale civile, militare e di polizia impiegato.

Le operazioni di pace dell'Unione Africana, 2003 – giugno 2011

Missione	*Luogo*	*Durata*	*Compito principale*	*Stato intervenuto principale*	*Numero di truppe*
AU Mission in Burundi (AMIB)	Burundi	2003/04	Peacebuilding	Sud Africa	3.250
AU Military Observer Mission in the Comoros (MIOC)	Comoros	2004	Observations	Sud Africa	41
AU Mission in Sudan (AMIS)	Darfur	2004/07	Peacekeeping Civilian Protection	Nigeria, Rwanda, Sud Africa, Senegal, Ghana	7.700
Special Tasks Force Burundi	Burundi	2006/09	VIP protection	Sud Africa	750
AU Mission for Support to the Elections in the Comoros (AMISEC)	Comoros	2006	Election Monitor	Sud Africa	1.260
AU Mission in Somalia (AMISOM)	Mogadiscio	2007/ 12	Regime Support	Uganda e Burundi	9.000
AU Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros (MAES)	Comoros	2007/08	Election Support	Sud Africa	350
Democracy in Comoros	Comoros	2008	Enforcement	Tanzania Sudan	1350 (+ 450 Comoros)
AU – UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) (UN pays)	Darfur	2008/12	Peacebuilding Civilian Protection	Nigeria, Rwanda, Egitto, Etiopia	23.000

Fonte: *Council on Foreign Relations*, 2011.

Delle operazioni appena presentate in questo capitolo se ne analizzeranno tre: l'AMIB in Burundi, l'AMISOM in Somalia e l'UNAMID in Darfur. Queste missioni rappresentano tre passi fondamentali nell'evoluzione delle operazioni di mantenimento della pace, e di evoluzione nella gestione dei conflitti, nella storia dell'Unione Africana. Non solo ma esse, nell'ultimo decennio, sono state tra le controversie più feroci, terribili che hanno determinato la morte di molte centinaia di migliaia di persone.

La Somalia, il Darfur e il Burundi, ancora oggi, sono luoghi che stanno soffrendo, non solo dal punto di vista puramente legato al conflitto, ma anche a causa delle conseguenze che esso ha determinato, come gravi crisi economiche e difficoltà nel definire le fondamenta per uno sviluppo durevole e stabile di queste nazioni.

3.1 AMIB: la Missione Africana in Burundi[149]

Storicamente il Burundi è stato attraversato da un lungo periodo di violenze, che in particolar modo hanno riguardato gli scontri interetnici tra Utsi e Tutsi, fino a raggiungere l'indipendenza nel 1962. Nonostante questo importante traguardo, la crisi continuò ad imperversare fino allo scorso decennio: nell'agosto del 1993 vennero uccise tra le 100.000 e le 200.000 persone innocenti, per la maggior parte civili, tra cui donne e bambini. Sempre nel medesimo anno, le prospettive per la

[149] **A. Cutillo** "*L'ONU riabilitata? Il contributo dei Caschi blu alla pace in Burundi*".
T. Murithi "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.
Festus Agoagye " *The African Mission in Burundi. Lesson learned from the first African Union Peacekeeping operation*", Institute for Security Studies.
John P.M. Kobbie " *The Role of the African Union in African Peacekeeping Operation*", U.S. Army War College, Strategy Research Project, Marzo 2009
Henry Boshoff , Dara Francis "*The AU Mission in Burundi – Technical and Operational Dimensions"*, Africa Watch, African Security Review, Vol. 12, n. 3, 2003
http://www.iss.co.za/pubs/asr/12no3/AWBoshoff.html
Unione Africana "*Mandate of the African Mission in Burundi",* 91^ Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for conflict prevention, management and resolution at Ambassadorial level, 3rd April 2003, Addis Abeba (Etiopia)
http://www.africa-union.org/News_Events/Communiqu%E9s/Communique_E9_20_Eng_2apr03.pdf
UN Security Council " *Resolution 1545 – ONUB Mandate"*, 4975th Meeting of the Security Council, 21st April 2004.
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement

pace e la stabilità del paese vennero ulteriormente disturbate dall'assassinio del presidente Francois Ndadaye.

Grazie all'azione dell'ex presidente della Tanzania, Mawalimu Julius Nyerere, ed alla mediazione di Nelson Mandela, presidente del Sud Africa, il 28 agosto 2000 vennero firmati gli Accordi di Arusha[150]per la Pace e la Riconciliazione del Burundi. In questa fase, molto importante fu anche la collaborazione del "*Regional Peace Initiative*" (RPI) e della comunità internazionale in generale. Questo processo di pace venne consolidato attraverso la firma di due accordi di cessate il fuoco. Il primo, il 7 ottobre 2002, interessò il Governo di Transizione del Burundi (TGoB, creato nel 2001) ed il APPAMs, il gruppo che riuniva i movimenti ed i partiti politici armati del Burundi. Mentre il secondo accordo venne siglato il 2 dicembre 2002 tra il Governo di Transizione e CNDD – FDD di Pierre Nkurunziza. L'unico gruppo che non partecipò fu il *Front National de Liberation* di Agathon Rwasa, il quale continuò una dura guerra, insistendo sul fatto che solo delle negoziazioni dirette tra le parti in causa del conflitto avrebbero determinato la fine delle ostilità.

L'articolo 8 del Protocollo V degli Accordi di Arusha garantì la possibilità al Governo in carica nel paese di sottoporre una richiesta di intervento di una forza internazionale di peacekeeping al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Mentre, nel rispetto dell'articolo III dell'Accordo sul cessate il fuoco del 2 ottobre, il Governo di Transizione e l'APPMs si accordarono affinché la verifica ed il controllo della fine delle tensioni fossero condotte o da una missione dell'Onu o da parte dell'Unione Africana.

Al contrario, l'altro accordo,quello del dicembre del 2002, previde soltanto la direzione di queste operazioni sotto il controllo diretto di una missione africana.

[150] **Accordi di Arusha** (2000). Questi accordi prevedevano un periodo transitorio di tre anni, durante i quali un rappresentante del clan Tutsi ed uno di quello Hutu si sarebbero dovuti alternare alla guida del paese al fine di preparare la riforma costituzionale, stabilire nuove elezioni e definire innovative formule elettorali associate a maggioranze qualificate capaci di compensare lo squilibrio demografico che caratterizzava il Paese. L'accordo rimase "lettera morta" per un lungo periodo a causa della mancata adesione di diversi gruppi, i quali proseguirono nelle attività militari. Il testo completo degli Accordi è possibile consultarlo sul sito di All Africa: http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00010127:d8c6a4de10b788affed1a5013e1d5d41.pdf

Nonostante ciò, l'Onu si dichiarò non pronta a dispiegare in Burundi una missione di peacekeeping: questa scelta venne motivata dal fatto che non erano stati raggiunti accordi onnicomprensivi ed inclusivi sul cessate il fuoco.

In seguito al mancato intervento delle Nazioni Unite, per primo, Mandela, attraverso i suoi buoni uffici, ottenne il consenso del governo sud africano per dispiegare, nell'ottobre del 2003, un reparto militare (SAPSD – *South African Protection Support Detachment*) per il supporto alla protezione dei leaders del Burundi che stavano rientrando in patria.

Successivamente, l'Unione Africana accettò di intraprendere le operazioni di pace in questo Stato. Nell'aprile del 2003 venne dato il via alla missioni africana in Burundi, nota come AMIB[151] (*African Mission in Burundi*). Questa fu la prima operazione interamente organizzata, pianificata ed eseguita dai soli Membri dell'Organizzazione: essa rappresenta una pietra miliare nella storia del peacekeeping africano. Il mandato dell'AMIB riguardò in primo luogo la ricostruzione della pace in un contesto dinamico in cui non sarebbe stato difficile una nuova ricaduta in violenti conflitti.

La prima azione che venne intrapresa fu la firma di due Protocolli d'intesa, a Pretoria (Sud Africa) tra l'ottobre ed il novembre del 2003 a cui seguì un comprensivo accordo sul cessate il fuoco tra il Governo di Transizione e il CNDD – FDD di Nkurunziza (16 novembre 2003). Nella fase iniziale delle operazioni, vennero inoltre dispiegate 3000 truppe, provenienti dal Sud africa, dall'Etiopia, e dal Mozambico, le quali ebbero il compito di monitorare il processo di pace e di offrire sicurezza ai civili, in particolare modo. L'Unione Africana, dal canto suo, nominò un proprio Rappresentante Speciale, *Special Representative*, in Burundi, Mamadou Bah, con la mansione di coordinare le operazioni di peacekeeping prima e di peace-building poi. Uno dei compiti principali della *task force* dell'Unione fu di garantire un ritorno sicuro in patria ai *leaders* che avrebbero

[151] **Unione Africana** "*Mandate of the African Mission in Burundi",* 91^ Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for conflict prevention, management and resolution at Ambassadorial level, 3rd April 2003, Addis Abeba (Etiopia)
http://www.africa-union.org/News_Events/Communiqu%E9s/Communique_E9_20_Eng_2apr03.pdf

voluto prendere parte al governo di transizione nascente, i quali erano fuggiti allo scoppio del conflitto. Altri compiti, sicuramente non di secondo ordine, furono l'apertura e la messa in funzione di centri di sicurezza; la supervisione delle operazioni di " *Disarmament, Demobilisation and Reconstruction*" (DDR), ovvero riguardanti il disarmo delle ex milizie e il conseguente reintegro nelle loro comunità locali. L'AMIB fu inoltre impiegata per creare le condizioni necessarie e sufficienti che avrebbero permesso il ritorno nelle proprie case ai rifugiati e agli sfollati presenti in otto province del paese e in tre campi profughi in Tanzania.

Un altro compito fondamentale che fu affidato all'AMIB riguardò la creazione delle condizioni indispensabili e necessarie alla fondazione di una missione dell'Onu ed al relativo dispiegamento di quest'ultima nel Paese.

Il suo ruolo, vitale e cruciale, fu quello di definire le condizioni di base in cui una pace stabile si sarebbe potuta costruire. Il 31 maggio 2004 la missione AMIB terminò; dal giorno seguente, il 1^ giugno, le responsabilità per il buon esito delle operazioni di pace in Burundi furono assunte dall'Onu, il quale con la risoluzione 1545[152] del 2004 assunse il comando dell'operazione ONUB (*UN Operations in Burundi*), a partire dal mese di giugno del medesimo anno. A seguito di questa missione il Segretario Generale delle Nazioni Unite nominò un suo "*Special Representative*", l'ambasciatore Carolyn McAskie, la quale fu incaricata di guidare la missione in questo Stato africano.

Le ex truppe dell'AMIB vennero incorporate all'interno dei Caschi blu: si verificò un vero e proprio passaggio di consegne tra le due organizzazioni. A partire dal 2003, all'incirca 20.000 milizie e personale militare vennero dispiegati sul territorio, ma molti furono i problemi legati alle necessità economiche necessarie e capaci di garantire la sicurezza del paese. Nel dicembre del 2006 dalla missione ONUB si passò alla BINUB, *UN Integrated Office in Burundi*, la quale si occupò di coordinare l'assistenza internazionale.

---

[152] **UN Security Council** " *Resolution 1545 – ONUB Mandate"*, 4975th Meeting of the Security Council, 21st April 2004. Il testo complete del mandato è stato tratto dal sito ufficiale della Missione Onub :
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement

Sempre nel corso di questo anno, la Commissione Onu per il Peace-building incluse il Burundi nella sua agenda. Molte azioni di entrambi questi organismi delle Nazioni Unite furono indirizzati verso l'assistenza tecnica per lo sviluppo di un piano di riforma comprensivo del settore della sicurezza, il quale includesse, in primo luogo, l'addestramento di un esercito e di una forza di polizia nazionali burundesi. Inoltre, le agenzie dell'Onu presenti sul territorio collaborarono per completare la smobilitazione e l'integrazione degli ex-combattenti ed offrirono aiuto nel garantire un accesso facilitato alle strutture di micro credito, necessarie in parte per la ricostruzione del paese.

L'AMIB ha avuto un ruolo di primissimo ordine nel garantire la transizione del conflitto in Burundi. Attraverso alcune azioni chiave[153] legate soprattutto alla gestione degli aspetti militari del conflitto, la missione ha permesso di stabilizzare il Paese garantendo così il dispiegamento di una missione di peacekeeping gestita dall'ONU, che si dimostrò reticente ad intervenire in Burundi a causa delle precarie condizioni di sicurezza. Le truppe africane hanno inoltre contribuito al rimpatrio dei *leaders* politici, i quali hanno potuto contribuire sia al processo di pace sia alla formazione di un nuovo governo. Queste azioni, seppur limitate a causa della scarsità di personale e di risorse finanziare, hanno dimostrato come l'Unione Africana possa contribuire in maniera significativa alla gestione di violenti conflitti, quando l'ONU non è in grado di agire. L'Organizzazione africana si è dimostrata una partner preziosa per le Nazioni Unite nella conduzione di situazioni di conflitto pericolose e difficoltose nel Continente[154].

3.1.1 La definizione dell'AMIB: obiettivi e mandato

Come già è stato detto in precedenza, molti Stati africani, Sud Africa, Mozambico ed Etiopia, furono impegnati nella risoluzione della profonda crisi in questo Paese. Sebbene questi soggetti rivestirono un ruolo importante, un attore chiave dell'intero processo di pace burundese fu l'Unione Africana, la quale, mediante la

[153] Tra le azioni si possono menzionare il mantenimento dei contatti con le comunità locali, il monitoraggio degli accordi di pace e di cessate il fuoco, il sostegno alla creazione di una nuova forza di sicurezza nazionale e l'assistenza agli interventi umanitari nel Paese.
[154] **A. Peen Rodt** "*The African Mission in Burundi – The Successful management of violent ethno-political conflict?*" Ethnopolitics Papers n. 10, May 2011.

definizione e la realizzazione dell'AMIB, diede vita alla prima missione di pace interamente organizzata e pianificata da essa stessa. Nel corso della 91^ Sessione Ordinaria dell'Organizzazione dell'Unità Africana, attraverso il meccanismo di Prevenzione, Gestione e Risoluzione dei Conflitti (Meccanismo del Cairo, 1993), svoltasi il 2 aprile 2003 a livello di ambasciatori, venne accordato il mandato della missioni burundese per un periodo iniziale di un anno, il quale però poteva essere soggetto, in futuro, al rinnovo, in attesa del dispiegamento di una forza di peacekeeping dell'Onu autorizzata dal Consiglio di Sicurezza.

Nella prefazione del mandato, l'Organo Centrale anticipò che "*la Missione Africana avrebbe adempiuto al suo mandato solo dopo aver facilitato l'implementazione degli Accordi sul cessate il fuoco, e dopo aver garantito che la pace e la stabilità di questo paese, nel quale sarebbero dovute essere create delle nuove e stabili strutture difensive e di sicurezza*[155]".

Gli obiettivi che animarono il mandato dell'AMIB possono così essere riassunti:

- Sorvegliare l'implementazione degli accordi sul cessate il fuoco;
- Supportare le iniziative di disarmo e di smobilitazione degli ex combattenti, garantendo allo stesso tempo il loro reintegro;
- Battersi al fine di creare le condizioni necessarie che avrebbero permesso la definizione di un'operazione di pace dell'Onu;
- Contribuire alla stabilità politica ed economica del paese.

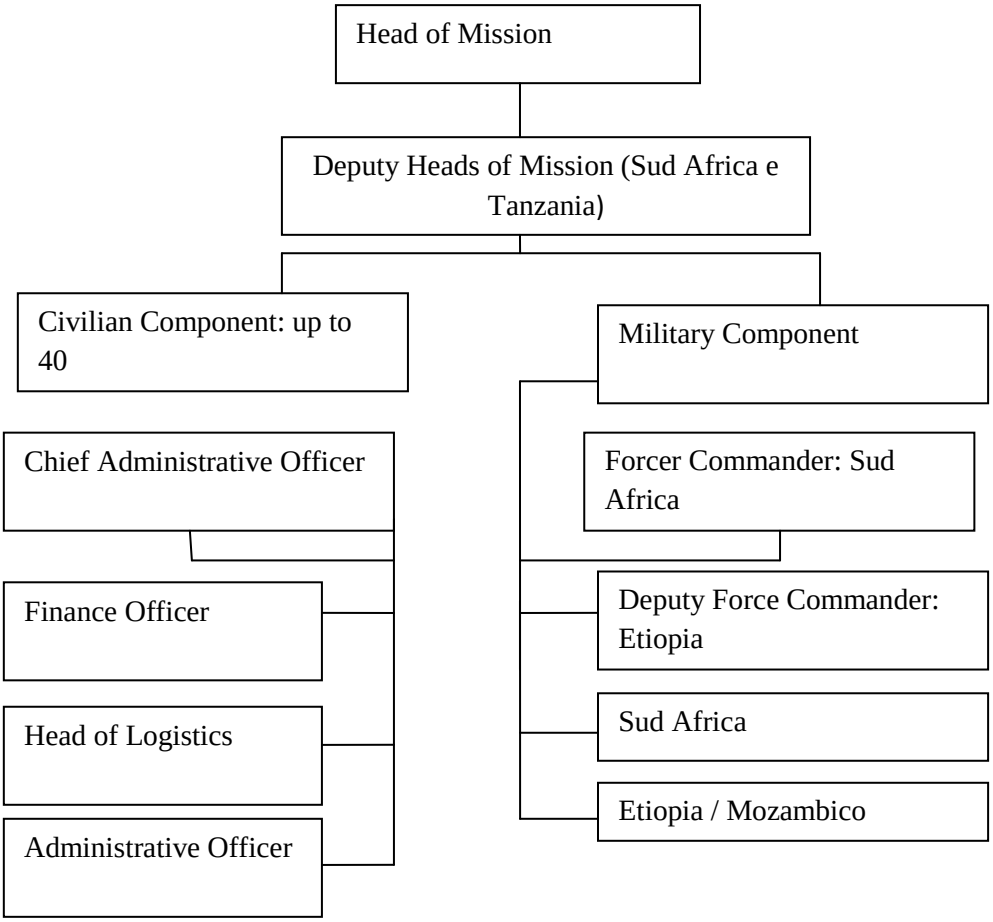
Se questi appena citati sono gli obiettivi della missione, qui di seguito verranno presentati più nel dettaglio i compiti che il mandato conferiva alle varie componenti della missione:

- Stabilire e mantenere un legame tra le varie parti in causa;

[155] **Unione Africana** "*Mandate of the African Mission in Burundi",* 91^ Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for conflict prevention, management and resolution at Ambassadorial level, 3rd April 2003, Addis Abeba (Etiopia)
http://www.africa-union.org/News_Events/Communiqu%E9s/Communique_E9_20_Eng_2apr03.pdf

- Monitorare e verificare l'implementazione degli accordi sul cessate il fuoco;
- Facilitare le attività del JCC (*Joint Ceasefire Commission*) e dei Comitati tecnici per la ricostruzione delle forze di sicurezza e di difesa nazionali;
- Assicurare l'identificazione di aree di "disimpegno", ovvero luoghi protetti dal conflitto;
- Facilitare il passaggio delle parti in causa, specialmente dei civili e di coloro che non prendono parte al conflitto, dalle zone di guerra a questi luoghi sicuri,
- Facilitare e offrire assistenza tecnica al processo di DDR (*Demobilisation, Disarmament and Reintegration*);
- Facilitare l'assistenza umanitaria, l'aiuto agli sfollati ed ai rifugiati;
- Coordinare le attività della missione congiuntamente con gli organismi Onu presenti sul territorio;
- Offrire protezione ad i leaders del governo di transizione nella fase di rientro nel paese.

3.1.2 L'organizzazione, la cooperazione civile – militare e il budget



L'AMIB fu una missione integrata, comprese non soltanto una componente militare ma anche una civile ed una di polizia. Il capo della Missione (*Head of Mission* – HoM) e Special representative della Commissione dell'Unione Africana era l'ambasciatore Mamadou Bah (Guinea) il quale, nel suo operato, venne coadiuvato da due assistenti, Welile Nhlapo (Ambasciatore del Sud Africa) e Martin Mwakalindile (ex generale della Tanzania). Dal punto di vista strettamente militare, le forze armate erano guidate dal Generale di divisione Sipho Binda (SudAfrica) e dal Brigadiere – Generale G. Ayele, proveniente dall'Etiopia. I contingenti militari diretti da questi due ufficiali furono in totale 2729, di cui 1600 provenienti dal Sud Africa, 858 dall'Etiopia, 228 dal Mozambico e 43 osservatori suddivisi tra Burkina Faso, Gabon, Mali, Togo e Tunisia[156].

I quartieri generali dell'AMIB vennero disposti sul territorio tra l'aprile ed il giugno del 2003, ma solo nell'ottobre divennero completamente funzionali, con l'arrivo dei contingenti di Etiopia e di Mozambico: queste forze vennero per lo più concentrate nella capitale del Burundi, Bujumbura.

Dal punto di vista specifico delle mansioni, i gruppi sudafricani ed etiopi s'occuparono della realizzazione di due centri di smobilitazione degli ex combattenti nelle città di Muyange (Provincia di Bubanza) e di Buhinga (Provincia di Rutana): secondo le aspettative sarebbero dovuti essere trasferiti in questi centri all'incirca 20.000 combattenti, più precisamente 300 al giorno. Invece al contingente del Mozambico venne affidato il compito di garantire il passaggio sicuro dei convogli militari e delle organizzazioni non governative umanitarie. Ma nonostante la creazione di questi centri necessari per il processo di DDR, l'AMIB fu incapace di procedere ad un'operazione più dettagliata e precisa. Anzi il mantenimento di queste zone venne garantito grazie ai buoni uffici del Capo della Missione, il quale riuscì ad ottenere ingenti risorse dall'Unione Europea, dall'Unicef e dall'Organizzazione mondiale della Sanità.

[156] **Festus Agoagye** "*The African Mission in Burundi. Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation*", Institute for Security Studies.

Infine, come già detto in precedenza, uno dei compiti dell'AMIB fu quello di garantire un ritorno sicuro in patria dei leaders facenti parte del governo di transizione. Questo compito venne affidato ad un'unità speciale sudafricana che impiegò ben 260 truppe; con la fine della missione africana questa mansione venne sospesa e successivamente eliminata dal mandato della missione Onu.

Tutte le azioni dell'AMIB, tra l'altro, furono soggette alle regole di combattimento ed ai codici di ingaggio e condotta, in accordo con il diritto internazionale umanitario, il diritto dei conflitti armati ed i principi standard delle Nazioni Unite.

Oltre alla componente militare di cui abbiamo parlato in precedenza, un altro gruppo importante che ha giocato un ruolo fondamentale in Burundi, così come in molte altre missioni, è stato quello composto dai civili.

La cooperazione militare–civile all'interno dell' AMIB, ha riguardato tre settori in particolare: l'assistenza umanitaria alla popolazione e agli ex combattenti; il DDR e le relazioni politiche con le autorità dei paesi interessati nel conflitto. Al fine di facilitare il supporto alle agenzie dell'Onu e alle ONG internazionali operanti nell'area della missione, venne creato il CIMICC, ovvero un centro di coordinamento civile–militare (*Civilian Military Coordination Center*), il quale si occupò principalmente della pianificazione delle consegne umanitarie, assicurando un effettivo coordinamento di tutti i gruppi militari AMIB e le agenzie e ONG internazionali.

Un'altra dimensione di questo centro di coordinamento riguardò il DDR, si cercò di favorire la collaborazione e la consultazione tra i vari attori che parteciparono al conflitto come l'APPMs e il NCDDR, l'AMIB, i rappresentanti dell'ONUB ma anche altri partecipanti, come la Banca Mondiale (*World Bank's Multi Country Demobilisation and Reintegration Programme*). L'obiettivo principale di questa collaborazione riguardò soprattutto la realizzazione di una durevole e effettiva operazione di disarmo e di reintegro dei combattenti.

L'ultimo aspetto è riferito agli aspetti tecnici delle relazioni tra militari e civili. In quest'area sia AMIB sia ONUB, personaggi chiave nel processo di pace,

intrapresero consultazioni e negoziazioni con il Governo di transizione ed i suoi ministri, dipartimenti su numerosi aspetti dell'implementazione dei processi di pace. Al fine di risolvere alcuni problemi tra i membri dell'AMIB e le autorità burundesi venne stabilito un comitato speciale, il quale incluse la partecipazione delle autorità civili di polizia del paese. Infine un ultimo organo che venne creato per il raggiungimento e l'implementazione degli accordi di pace fu l'*Interim Monitoring Committee*, che favorì le consultazioni informale con autorità politiche del Burundi.

Un ultimo aspetto da analizzare riguarda il budget della missione. Inizialmente venne stimato che il budget per il dispiegamento, le operazioni ed il sostentamento della missione sarebbe stato attorno ai 110 milioni di dollari americani per il primo anno di mandato; alla fine del 14° mese il budget totale dell'AMIB ammontò a 314 milioni di dollari. Esso coprì le spese delle truppe, i loro equipaggiamenti, i rimborsi a squadre speciali impiegate durante la missione, gli aiuti sanitari, i veicoli utilizzati, e gli osservatori militari. L'Organo Centrale, al termine della missione,approvò un piano di rimborsi così suddiviso[157]:

US $ (MILIONI)	MOTIVAZIONE
1.28	Indennità personali delle truppe
10	Per il sostentamento alimentare di ciascuna truppa
500	Costi delle operazioni

Nonostante l'ingente somma di denaro che l'Unione Africana sborsò per la missione, (il denaro provenne dal Peace Fund creato nei primi anni di vita dell'Organizzazione), l'esito positivo della missione fu determinato anche dalle donazioni e dalle offerte fatte da donatori esterni; per esempio gli Stati Uniti e la Gran Bretagna investirono rispettivamente 6.1 e 6 milioni di dollari per supportare il dispiegamento dei contingenti dell'Etiopia e del Mozambico nella missione.

[157] **Festus Agoagye** "*The African Mission in Burundi. Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation*", Institute for Security Studies.

Si può affermare che sebbene l'AMIB abbia garantito la stabilizzazione del 95% del territorio, molti sono stati i punti di debolezza. Essa non facilitò pienamente l'implementazione degli accordi di pace né fu capace di assicurare a pieno la difesa del paese, non riuscì a creare una forza di difesa e di sicurezza nazionale stabile. Inoltre, a causa dei problemi di cooperazione con l'APPMs, la missione non riuscì a supportare le iniziative di DDR e di reintegro degli ex-combattenti. Se da un lato questi sono i fallimenti principali, dall'altro possiamo osservare come l'AMIB svolse un ruolo fondamentale nel favorire le relazioni tra le parti in conflitto; organizzò il passaggio sul territorio degli aiuti umanitari coordinando le attività della missione congiuntamente con le agenzie dell'Onu presenti sul territorio; offrì la protezione adeguata ai *leaders* politici rimpatriati, ma soprattutto garantì le basi sulle quali l'Onu fu in grado di dare vita alla sua operazione di peacekeeping, l'ONUB. Ancora alcune sono le sfide che l'Unione Africana deve affrontare e che nel corso della missione sono state evidenziate: prima fra tutte vi è il problema del supporto tecnico–logistico e finanziario alla missione, il quale fu nel caso in questione risolto grazie all'assistenza esterna internazionale.

Le lezioni chiave si possono imparare dall'esperienza dell'AMIB sono numerose. Attraverso nove punti chiave verranno presentate alcune lezioni che possono essere tratte e che potrebbero servire come spunto per migliorare le missioni di pace future[158].

1) La divisione delle responsabilità tra forze regionali e Nazioni Unite dovrebbe essere meglio formalizzata. Ciò potrebbe essere realizzato grazie all'impegno dell'Onu nella pianificazione della missione regionale, al fine di rendere più facile il passaggio di consegne tra le due organizzazioni in un secondo momento. In particolar modo nel caso del Burundi, l'Onu si occupò solo delle consultazioni con i Paesi che contribuirono militarmente alla missione, Sud Africa – Etiopia – Mozambico, senza tenere conto dell'Unione africana in generale e delle Comunità regionali.

[158] **Festus Agoagye** "*The African Mission in Burundi. Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation*", Institute for Security Studies.

2) A livello operativo le istituzioni quali l'*Interim Monitoring Committee*, che si occupano delle consultazioni tra le varie parti in conflitto, dovrebbero maggiormente sforzarsi di assicurare l'implementazione di alcuni strumenti chiave del processo di pace come il rilascio dei prigionieri politici, il dispiegamento di forze straniere, la definizione di meccanismi di sicurezza per il controllo dei confini. Questo non si realizzò durante la missione africana in Burundi.
3) L'integrità della forza regionale africana e del suo mandato non dovrebbero essere compromesse da un ingiustificato affidamento nei confronti dei governi di transizione i cui sforzi molte volte vengono successivamente criticati da parte della propria coalizione o dai suoi oppositori, nel nostro caso l'APPMs. Le difficoltà di raggiungere un accordo tra le parti e la grande fiducia rivolta nei confronti del Governo di Transizione rappresentano due elementi di rallentamento della totale implementazione degli accordi di cessate il fuoco; entrambe queste cause hanno determinato un parziale fallimento dell'operazione dell'AMIB.
4) Dal punto di vista della componente civile, ai livelli di comando, dovrebbe essere maggiormente dotata di capacità sia amministrative sia tecniche che le permettano una migliore gestione del processo di pace. Nel caso del Burundi abbiamo potuto osservare una collaborazione tra componente civile ed una militare; la maggior parte delle azioni venne gestita dai contingenti delle forze armate. La maggior partecipazione di esperti provenienti dal mondo civile ed appartenenti ai settori dell'assistenza, della cooperazione e dello sviluppo potrebbe in tutte le fasi del processo di pace favorire un'accelerazione di quest'ultimo, soprattutto per la sua conoscenza migliore sia della cittadinanza sia dell'opinione pubblica, la quale ha da sempre un ruolo determinante nelle missioni.
5) A differenza del mandato dell'AMIB, i mandati dovrebbero indirizzarsi in particolar modo sulla risoluzione delle questioni legate al cessate il fuoco ed agli accordi di pace. In questo caso l'attenzione venne spostata sulle operazioni di DDR e sul porre le basi per un successivo passaggio di consegne con l'Onu. Riguardo ai due temi rilevanti, l'Unione Africana si

limitò a garantire un continuo monitoraggio, senza raggiungere mai la totale implementazione degli Accordi.

6) Nel caso del Burundi in cui gli accordi di pace e di cessate il fuoco non sono stati pienamente implementati è necessario che tutte le azioni siano rivolte al mantenimento della stabilità e della sicurezza, al fine di evitare una nuova ricaduta nel conflitto. Inoltre la gestione di queste ultime dovrebbe essere affidata a corpi di controllo scelti attraverso meccanismi chiari, in modo da non provocare reazioni negative tra i vari attori. Infine la definizione di unità integrate, composte da civili e militari, essenziali per mantenere la sicurezza e la ristrutturazione della difesa nazionale, della forza di polizia e dell'intelligence dovrebbero essere disposte attraverso mandati chiari e non mediante meccanismi *ah hoc* decisi tra le parti in causa, ovvero il Governo di Transizione e l'APPMs.
7) La gestione delle operazioni dovrebbe basarsi su linee guida e principi standardizzati, nati dal comune accordi di tutti gli Stati dell'Unione Africana e non limitarsi a quelle proposte dai paesi che partecipano con contingenti militari alle missioni. Gli sforzi si dovrebbero anche indirizzare verso un maggior grado di interoperabilità tra le varie componenti provenienti dai vari Paesi africani, nel caso corrente Sud Africa, Etiopia e Mozambico.
8) Per quanto riguarda l'assistenza esterna, essa dovrebbe essere gestita da un organismo regionale multilaterale, il quale dovrebbe garantire oltre ai tradizionali aiuti economici anche assistenza nella gestione delle comunicazioni in un continente poco sviluppato come l'Africa e, di conseguenza, anche nuovi e più tecnologici equipaggiamenti elettronici, utilizzabili sia nei quartieri generali sia nei distaccamenti sul territorio. I beni di consumo ed i fondi destinati ai rimborsi delle truppe rappresentano altre due voci importanti.
9) Infine l'ultimo problema organizzativo riguarda le difficoltà di comunicazione tra le varie unità, le lingue di lavoro utilizzate a livello di sistema dell'Unione Africana sono 4: arabo, francese, inglese e portoghese. Necessario, dal punto di vista organizzativo, è garantire un

servizio competente di traduzione e interpretazione, che possa facilitare le comunicazioni tra i vari contingenti.

In conclusione si può affermare che l'importanza dell'AMIB riguarda il fatto che essa fu la prima missione interamente realizzata, pianificata e gestita dall'Unione Africana: essa è una pietra miliare nella storia dell'Africa. La gestione della missione di peacekeeping, con i suoi aspetti negativi e positivi, ha prodotto degli esiti notevoli da cui si possono dedurre delle lezioni interessanti che hanno permesso alle missioni successive performance migliori. L'AMIB ha cambiato la visione tradizionale della missione per il mantenimento della pace: i *leaders* dell'Unione non devono ottenere il consenso di tutte le parti in conflitto per intervenire né le operazioni richiedono il parere positivo del governo in carica per entrare nel paese.

Si può ritenere che la missione ha adempiuto agli obiettivi ed ai compiti affidatigli dal mandato, contribuendo alla stabilizzazione del paese e della pace in Burundi, nonostante le limitazioni politiche, economiche e concettuali che ha dovuto affrontare. Le difficoltà dal punto di vista delle capacità logistiche, finanziarie ed organizzative non hanno impedito un esito soddisfacente dell'operazione. La presenza dell'Unione Africana ha permesso la riduzione delle violenze contro le donne, l'impedimento del reclutamento di bambini soldato, l'assistenza agli sfollati e la protezione dei corridori ed i convogli umanitari. L'AMIB ha dimostrato l'impegno dell'Unione nei confronti delle missioni di pace, realizzando le necessarie condizione di pace e stabilità che hanno permesso il passaggio di consegne con l'ONUB e l'intervento delle Nazioni Unite in Burundi.

Dopo la presentazione della missione in Burundi, la quale è stata definita dagli esperti uno dei maggiori successi dell'Unione Africana in materia di peacekeeping si passa ora ad un secondo caso, che a differenza di quello appena descritto, può essere definito uno dei più gravi fallimenti sia dell'Unione Africana sia dell'Onu.

3.2 AMISOM: la missione dell'Unione Africana in Somalia

AMISOM, la missione dell'Unione Africana in Somalia, è definita come un'attiva missione di peacekeeping gestita dall'Unione Africana con l'approvazione da parte delle Nazioni Unite. Essa venne creata nel 2007, più precisamente il 19 gennaio, da parte del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana. Questa operazione rimpiazzò l'IGASOM, ovvero la missione di supporto allo sviluppo della pace, proposta dall'Autorità intergovernativa sullo sviluppo e la protezione della missione in Somalia ed approvata dall'Unione Africana nel 2006. La stessa IGASOM venne anche approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In origine, era stata avanzata l'idea di implementare l'IGASOM nel marzo del 2005 al fine di offrire forze di peacekeeping a supporto dell'ultima fase della guerra civile in Somalia. In quel momento, l'Unione delle Corti Islamiche, ICU, non era stata ancora in grado di prendere il controllo su Mogadiscio, la capitale somala, e molte erano le speranze per la realizzazione di un'unità nazionale guidata dal Governo federale di Transizione (TFG), incluso all'interno del TFI, l'insieme delle istituzioni federali di transizione, creato nel 2004. A partire dal maggio 2006, la situazione si trasformò radicalmente, dal momento in cui l'ICU divenne parte dell'ARPCT, l'Alleanza per il Restauro della Pace e dell'antiterrorismo e combatté per il controllo della Capitale somala, nel corso della Seconda Battaglia di Mogadiscio. Nel giugno dello stesso anno imposero il loro potere sulla città. La pianificazione dell'IGASOM continuò fino a quando nel luglio del 2006, un'operazione americana venne messa in atto per combattere l'insorgenza dei movimenti islamici, in questo caso dell'ICU. Nonostante l'embargo totale sulle armi imposto dal Consiglio di Sicurezza, esso venne parzialmente ridotto ed fu istituito un mandato per l'IGASOM nel dicembre del 2006[159].

Il 20 febbraio 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò l'Unione Africana a dispiegare la propria missione di peacekeeping con un

[159] **Tim Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.

mandato della durata di sei mesi, adottando la risoluzione 1744/ 2007. L'anima di questa missione fu quella di supportare la realizzazione di un congresso di riconciliazione nazionale e la redazione di un rapporto su un possibile intervento delle Nazioni Unite sottoforma di missione di peacekeeping. Il Consiglio di Sicurezza diede parere favorevole all'Unione Africana di stabilire una missione in Somalia e richiese al Segretario Generale di inviare dei funzionari che potessero valutare la possibilità di una missione dell'Onu successivamente al dispiegamento di quella africana. Ulteriormente, il Consiglio permise all'Unione di adottare tutte le misure necessarie e appropriate per supportare il dialogo e la riconciliazione tra le parti, assistendo il libero passaggio e favorendo la protezione di tutti coloro impegnati nel congresso di riconciliazione, tra cui *leaders* politici e religiosi, capi clan e rappresentanti della società civile.

Dopo questa brevissima presentazione si entrerà più in dettaglio nella questione; dopo una descrizione degli avvenimenti storici che hanno caratterizzato la vita della nazione somala, introdurremo le fasi principali delle varie missioni realizzate sia dall'Unione Africana e dai suoi Stati Membri, sia dalle Nazioni Unite per poi concludere introducendo un quesito ancora oggi aperto: se l'IGASOM o AMISOM possa essere definita un fallimento o meno.

3.2.1 Il contesto storico[160]: dalle origine del conflitto al 2011.

Nel 1978, l'instabilità in Somalia divenne un fenomeno crescente e culminò con la guerra civile ed il conseguente collasso dell'Autorità Centrale a cui si sostituì un regime dittatoriale diretto dal presidente Siad Barre. Il Paese, incapace di trovare un accordo su una formula politica nazionale, crollò in un periodo di feroci tensioni e scontri interni, in un contesto di totale assenza di qualsiasi istituzione statale: questa mancanza determinò la distruzione dal punto di vista sociale, economico e politico della Repubblica somala. Molti cittadini vennero

[160] **T. Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.
M. Guglielmo "Somalia: perchè la missione Amisom sta fallendo?", Limes 2010
Security Council "*Working Together for Peace and Security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report, Report n. 2/2011, May 2011.
Official AU AMISOM Web Site : http://amisom-au.org/

dotati di armi leggere, definite in alcuni casi tecniche, e vennero create milizie organizzate e libere che si andarono a sostituire sia all'esercito sia alle forze di polizia nazionali. Le atrocità commesse in quegli anni furono innumerevoli, si andò dall'abuso dei diritti umani, l'uccisione indiscriminata di civili, all'abuso e lo stupro di donne e bambini innocenti, questi ultimi furono reclutati nelle milizie, diventando così bambini soldato.

Nei primi anni Novanta vennero avviate alcune missioni d'aiuto sia da parte dell'Onu, come l'UNOSOM[161] I e II sia da parte degli Stati Uniti d'America, sempre sotto l'auspicio dell'organizzazione internazionale. Quest'ultima missione venne denominata UNITAF (*Unified Task Force*) e si pose come obiettivo quello di creare un ambiente stabile per la distribuzione e la realizzazione degli aiuti umanitari. Questa operazione durò solo alcuni anni, dal 1993 al 1995, poi venne ritirata, così come le missioni UNOSOM, a causa dei continui attacchi alle forze armate militari, specialmente americane, ed alla mancanza di progressi nelle trattative di pace. La Somalia venne così lasciata sia senza un governo sia senza una presenza internazionale sul terreno che avrebbe potuto contribuire alla stabilizzazione del Paese.

A seguito del continuo incremento degli scontri, l'Onu venne "forzata" a ricollocare sul terreno una sua squadra e nel 1995 diede vita all'UNPOS[162], *UN Political Office for Somalia.* Dopo una decina di anni di violenze ed instabilità, il gruppo dei Signori della guerra operante nella capitale somala, Mogadiscio, che terrorizzò il paese per un lunghissimo periodo venne sconfitto da un'alleanza creatasi tra le Corti Islamiche, alcuni gruppi della società civile e le Comunità economiche regionali. Mentre alcuni combattenti riuscirono a scappare e trovarono sostegno nei paesi vicini, altri, si pensò, fossero nascosti sul territorio nazionale. Le loro intenzioni rimasero comunque poco chiare. In questa fase

---

[161] **UN Security Council** " *Resolution 751 – UNOSOM I Mandate*", 24th April 1992 http://daccess-dds ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement
UN Security Council "*Resolution 814 – UNOSOM II Mandate*", 26th March 1993 **– S/RES/814** (1993) http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement

[162] **UN Political Office for Somalia Official Website**: http://unpos.unmissions.org/Default.aspx?tabid=9705&language=en-US

intanto, l'ICU consolidò il suo potere e controllo su Mogadiscio, stabilendo un insieme di comitati locali e creando molte corti che avrebbero insieme composto l'Unione delle Corti Islamiche Somale. Ben presto, questa nuova istituzione ottenne il controllo su gran parte della Somalia attraverso l'intimidazione e la conquista.

Il leader radicale di questa nuova corrente islamica fu Sheikh Hassan Dahir Aweys, un ex Colonnello della Forza Armata Somala. Egli diede vita alle Corti Islamiche per cercare di impedire che l'anarchia che si stava diffondendo nel paese a livello politico aumentasse. Egli venne nominato Segretario Generale del Consiglio per l'implementazione della Sharia, un gruppo il cui scopo era quello di creare uno Stato somalo unito e governato dalla legge islamica.

Dopo i molti tentativi falliti, nell'ottobre del 2004 venne creato Governo Unito somalo, grazie al processo di pace guidato dal Kenya, e sotto gli auspici dell'IGAD, *Intergovernmental Authority for Development*, con l'elezione di Yusuf Ahmed come Presidente federale transitorio della Somalia. Questo processo portò inoltre alla creazione del TFG, il Governo federale di transizione e delle TFI, ovvero delle istituzioni federali transitorie, che fino al giugno del 2004 operarono dalla capitale keniana, Nairobi.

Una volta trasferite in Somalia, queste istituzioni posero i loro quartieri generali a Jowhar nella Bay Region. Il TFG e il TFI ottennero un ampio successo, accettazione e riconoscimento da parte dei Somali e fecero grandi passi avanti nell'area dell'istituzionalizzazione politica: venne creato e approvato il Consiglio nazionale di Riconciliazione, la Corte Suprema e realizzati alcuni consigli e distretti locali e regionali.

Nonostante questi successi, ulteriori miglioramenti e progressi vennero ostacolati dalla mancanza di capacità istituzionali, da inadeguate risorse e dall'assistenza esterna alle TFI. Questa situazione determinò effetti negativi sulla creazione di una nuova forza di sicurezza nazionale in accordo con il Consiglio di Riconciliazione. Inoltre non fu possibile al Governo di Transizione di controllare tutte le sezioni e le regioni della società somala: gli organismi locali e regionali,

basati su un ordinamento tribale e clanico, ognuno con un proprio sistema di sicurezza, continuarono a mantenere il controllo autonomo di città e regioni intere del Paese.

La situazione cambiò drasticamente quando il TFG divenne formalmente operativo. Il gruppo islamico emerse come il più forte attore sulla scena politica somala, ponendo se stesso come una nuova realtà capace di controllare non solo la capitale, Mogadisco, ma di diffondere la propria influenza su altre zone appartenenti al TFG, nella piccola enclave di Baidoa. L'ICU non agì in accordo con gli obiettivi della Carta Federale transitoria, ma tentò di creare una autorità politica in Somalia basata sulla Sharia e la legge islamica.

Il Governo di Transizione e l'ICU espressero mutualmente la volontà di trovare una via del dialogo e della riconciliazione, dichiarandosi pronti a partecipare alle discussioni per un processo di pace. Esse si dimostrarono favorevoli a discutere soprattutto in materia di sicurezza e di politica, includendo la nuova situazione nella Capitale e richiedendo un pieno supporto a tutti coloro che avrebbero partecipato al fine di assicurare il successo della discussione. A Khartoum, in Sudan, ebbero luogo due incontri sotto l'auspicio della Lega Araba mentre il terzo incontro fallì a causa delle opposte incomprensioni sulle posizione adottate da entrambe le parti. La situazione del TFG venne ulteriormente indebolita dalla posizione di disaccordo assunta dal suo Primo Ministro, Mohamed Ghedi, nei confronti dei suoi ministri, sul dialogare o meno con la controparte ICU. Questa situazione determinò la presentazione in massa delle dimissioni da parte dei vari Ministri, che determinò conseguentemente la dissoluzione del Gabinetto e la nomina di nuovi ministri nell'agosto del 2006.

Le tensioni tra TFG e ICU vennero ulteriormente incrementate dalle interferenze di molti Stati nel Processo di Pace della Somalia. Da ambo le parti venne richiesto l'ingaggio di attori esterni e di paesi che potessero offrire sostegno militare ad ognuna delle fazioni. Mentre il TFG accusò l'ICU di ospitare forze terroristiche al suo interno, supportate tra l'altro dall'Eritrea, dal canto suo, l'ICU accusò le forza etiopiche di supportare il Governo di Transizione.

In questo contesto di tensioni crescenti, una delle più importanti Comunità regionali africane l'IGAD, composta da Gibuti, Somalia, Sudan, Etiopia, Kenya e Uganda, decise di dare vita ad un'operazione di peacekeeping in Somalia, l'IGASOM[163] (*Igad Peace Support Mission to Somalia*), con il dispiegamento di un contingente composto da 10.000 peacekeepers: questi funzionari vennero impiegati soprattutto per sorvegliare il processo del volontario disarmo delle milizie. Questo piano però fallì non solo a causa delle scarse capacità possedute ma fu dovuto anche alla mancanza di consenso tra le fazioni somale per il dispiegamento di una missione di pace sul suo territorio. Il 6 dicembre 2006, il Consiglio di Sicurezza, con l'adozione della risoluzione 1725[164], abbracciò molti degli obiettivi della missione IGASOM, in particolare limitò parzialmente l'embargo delle armi che era stato messo negli anni precedenti ed autorizzò l'Unione Africana ed i Membri dell'IGAD a stabilire una missione di protezione della popolazione civile in Somalia.

Nonostante fosse stato concesso il mandato alla missione dell'IGAD, venne dispiegata la forza di protezione stabilita solo dopo che i gruppi fedeli al TFG e supportati dall'Etiopia lanciarono una contro offensiva nei confronti dell'ICU il 25 dicembre 2005, riuscendo a cacciarli dalle proprie basi il 1 gennaio 2006. Dopo questa sconfitta del gruppo islamico, molti dei suoi combattenti abbandonarono le loro uniformi e si ricongiunsero a propri clan, mentre altri fuggirono verso i confini kenyani. L'ICU decise di intraprendere una dura guerriglia nei confronti delle truppe etiopi presenti in Somalia fino al momento in cui esse non avessero abbandonato il Paese.

Dal canto suo, la Comunità internazionale riconobbe il fatto che la Somalia sarebbe ben presto ricaduta in uno stato di anarchia, senza una forza in grado di rimpiazzare gli Etiopi nell'assistere il Governo Federale nella fase di

---

[163] **African Union Peace and Security Council** " *Communique about the Deployment of the IGASOM Mission*" **PSC/PR/Comm(XXIX),** 29th Session of the Peace and Security Council, 12th May 2005, Addis Abeba (Etiopia).
http://www.allsanaag.com/index.php/warar/37-igad-somalia-bottom-articles/192-au-igasom-somalia-12-05-2005

[164] **UN Security Council** "*Resolution about the African Protection, Training Mission in Somalia*" **S/RES/1725** (2006), 6 December 2006 5579th meeting of the Security Council http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1725%282006%29

consolidamento delle sue posizioni. Questa situazione rinforzò la richiesta nei confronti dell'Unione Africana e dell'IGAD di dispiegare una forza in Somalia. A causa delle restrizioni poste dagli Stati confinanti e da altri problemi amministrativi, divenne necessario rivedere il piano originale di dispiegamento dell'IGAD, il quale passò il testimone all'Unione Africana.

Conseguentemente il Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana decise di assumersi la responsabilità della situazione e stabilì l'AMISOM (*AU Mission in Somalia*) la quale incorporò alcuni elementi propri dell'IGASOM. Di conseguenza, il Consiglio di Pace e di Sicurezza, al 69^ incontro tenutosi ad Addis Abeba il 19 gennaio 2007 diede alla Commissione dell'Unione il mandato di stabilire una missione di *Peace Support* in Somalia.

Il 20 febbraio 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò con la risoluzione 1744[165] la missione dell'Unione Africana, senza però aver trovato un accordo su una possibile evoluzione in una missione dell'Onu. Nell'aprile dello stesso anno, in un rapporto redatto dal Segretario Generale, venne sottolineata la pericolosità del dispiegamento di una missione onusiana in Somalia: l'assenza di pace e stabilità nel paese rendeva impossibile la possibilità di rimpiazzare la missione africana con una delle Nazioni Unite. Il 18 luglio 2007 il Consiglio africano rinnovò per ulteriori sei mesi la missione appellandosi nuovamente all'Onu per il passaggio dell'operazione all'organizzazione internazionale e chiese, inoltre, un pacchetto di aiuti per l'AMISOM. Le Nazioni Unite si limitarono a rinnovare la missione africana nell'agosto dello stesso anno.

Nel febbraio del 2008, nel corso di un dibattito del Consiglio di Sicurezza sulla Somalia, i rappresentanti dell'Unione Africana e dello stesso stato somalo, che vi parteciparono, avanzarono, congiuntamente ai rappresentanti delle Nazioni Unite, la possibilità di un passaggio di responsabilità della missione di peacekeeping verso l'Onu[166]. Nello stesso periodo con la risoluzione 1801[167], il Consiglio di

---

[165] **UN Security Council** "*Resolution 1744 adopted by the Security Council at its 5633rd Meeting*", **S/RES/1744** (2007), 21st February 2007.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1744%282007%29

[166] **S/PV. 5837**, "*African Union briefing to the Council*", 15th February 2008.

[167] **UN Security Council** " *Resolution 1801 adopted by the Security Council at its 5842nd Meeting*", **S/RES/1801** (2008), 20th February 2008.

Sicurezza rinnovò l'autorizzazione del mandato e, contemporaneamente, decise di chiedere al Segretario Generale di esaminare tutte le possibilità di realizzazione di una missione di peacekeeping gestita dall'Onu in Somalia. Il rapporto che ne derivò presentò un "*contingent planning*" per la realizzazione di una possibile operazione. Intanto il 29 giugno 2008 il Consiglio di Pace e Sicurezza decise non solo di rinnovare AMISOM ma anche che la missione avrebbe dovuto fare alcuni passi avanti supportando l'implementazione degli Accordi di Gibuti tra i membri del TFG e gli insorti, dichiarandosi speranzoso che tali accordi avrebbero potuto aprire le porte al reale dispiegamento di un'operazione di pace dell'ONU. Al contrario, però, l'organizzazione internazionale continuò soltanto a rinnovare il mandato dell'AMISOM, incoraggiando il Segretario Generale a proseguire nella ricerca di metodi e mezzi efficaci attraverso cui l'Onu avrebbe potuto rafforzare il suo supporto logistico e tecnico all'Unione. Con una dichiarazione presidenziale[168] il Consiglio di Sicurezza, il 4 settembre del 2008 , richiese al Segretario Generale un'analisi dettagliata sulla possibilità di creare una forza di stabilizzazione internazionale, individuando i possibili Stati partecipanti ad una "*coalition of the willing*". Nonostante questo progetto, a livello internazionale la volontà di partecipare ad una missione di questo tipo fu molto carente.

Solo nel gennaio 2009 il Consiglio di Sicurezza espresse l'intenzione di definire un'operazione per il mantenimento della pace in Somalia a partire dal 1 giugno dello stesso anno[169]. Nella medesima risoluzione altre due importanti decisioni riguardarono da un lato la creazione di un pacchetto di aiuti e risorse a cui l'AMISOM avrebbe potuto accedere, e, dall'altro, stabilì un mandato per la costituzione di un ufficio Onu di supporto all'AMISOM, in particolare relativamente all'assistenza logistica. Quest'ultimo progetto venne reso reale grazie anche all'approvazione del piano da parte dell'Assemblea Generale: vennero autorizzati 71 milioni di dollari per l'AMISOM. Nell'aprile del 2009 il

---

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1801%282008%29

[168] **UN Security Council** " *Statement by the President of the Security Council about the Situation in Somalia*", **S/PRST/2008/33**, 4th September 2008.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/33

[169] **UN Security Council** " *Resolution about the situation in Somalia*", adopted by the Security Council at its 6068th meeting, **S/RES/1863 (2009),** 16th January 2006.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863%282009%29

Segretario Generale espresse in una lettera al Consiglio di Sicurezza[170] la sua contrarietà al dispiegamento di una missione delle Nazioni Unite in Somalia ma, allo stesso tempo, si dichiarò favorevole al mantenimento della strategia fino a quel momento adottata, ovvero di rafforzamento dell'AMISOM, almeno fino a quando non venisse raggiunto un livello di sicurezza adeguato.

Nel 2010 sia il Consiglio di Pace africano sia quello di Sicurezza dell'ONU rinnovarono il mandato dell'AMISOM per un anno. Sempre nel corso di questo anno, molti degli stati africani che stavano partecipando alla missione africana espressero un forte senso di frustrazione, a causa della continua resistenza nell'approvare una missione delle Nazioni Unite che fosse capace di rimpiazzare l'AMISOM. Nel luglio l'Unione Africana, insieme all'IGAD, decise di accrescere il numero di truppe presenti sul territorio: vennero inviate ulteriori 2000 unità. Alcuni mesi dopo il Consigli africano si rivolse all'ONU per chiedere il suo sostegno tecnico, logistico ed economico per l'aumento delle truppe da 8000 a 20.000. Questa richiesta venne accompagnata da altri due temi chiave: la creazione di un blocco navale e di una *no fly zone* nei cieli somali. Il Consiglio di Sicurezza si trovò diviso nella sua risposta: molti membri, ad eccezione del P3, espressero parere favorevole all'incremento dei fondi all'AMISOM. In realtà però, con la risoluzione 1964[171], il Consiglio si limitò solo ad appoggiare l'incremento delle truppe fino a 12.000 unità, senza però proferire parole su un allargamento dei fondi.

Alla fine del gennaio 2011 il Consiglio di Pace e Sicurezza africano chiese nuovamente all'ONU un maggiore sostegno alla missione AMISOM e l'assunzione di piene responsabilità nei confronti della Somalia e del suo popolo[172].

---

[170] **UN Secretary General S/2009/310**, Report request by Resolution 1863 on a possible UN peacekeeping deployment in Somalia, 16th April 2009.

[171] **UN Security Council** " *Resolution adopted by the Security Council at its 6461st Meeting concerning the situation in Somalia*", **S/RES/1964** (2010), 22nd December 2010. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1964%282010%29

[172] **Assembly/AU/Dec.338 (XVI),** 31st January 2011 called on the Security Council to provide greater support to AMISOM. (AU Assembly).

3.2.2 Il mandato e l'operazione

Tenendo conto del rapporto redatto dal presidente della Commissione Africana sulla situazione somala e delle valutazioni e raccomandazioni fatte dal *Military Staff Committee* dell'Unione Africana, il Consiglio di Pace e di Sicurezza decise di autorizzare il mandato per dispiegare la missione AMISOM in Somalia il 19 gennaio 2007, per un periodo iniziale di sei mesi.

L'obiettivo principale di tale mandato riguardò la conduzione delle operazioni di supporto alla pace al fine di stabilizzare la situazione nello Stato ed al fine di creare le condizioni necessarie affinché fossero condotte attività umanitarie e successivamente permesso il passaggio di consegne con le Nazioni Unite. I compiti principali del mandato erano:

- Supportare il dialogo e la riconciliazione in Somalia, lavorando con tutte le parti interessate;
- Offrire protezione alle TFIs ed alle infrastrutture chiave ad esse collegate;
- Assistere l'implementazione del Programma Nazionale di Stabilizzazione e Sicurezza - *National Security Stabilization Programme* (NSSP).
- Assistere l'implementazione del *Provide technical assistance* e gli sforzi nel processo di disarmo e smobilitazione – DDR.
- Monitorare la sicurezza nelle varie aree in cui si stanno svolgendo le operazioni;
- Facilitare le operazioni di assistenza umanitaria includendo il rientro in patria dei rifugiati e degli sfollati;
- Proteggere il personale, le installazioni, gli equipaggiamenti delle missione.

In termini più generali si può sostenere che i tre elementi principali che caratterizzano il mandato dell'AMISOM sono:

- la protezione delle istituzioni federali che sono state create al fine di raggiungere un elevato livello di stabilità nel Paese che permetta il dialogo e la riconciliazione;
- la facilitazione nei confronti dell'assistenza umanitaria;

- la creazione di condizioni necessarie,nel lungo termine, per lo sviluppo e la ricostruzione del Paese.

Con la risoluzione 1744, il Consiglio di Sicurezza diede maggiore legittimazione all'operato dell'Unione Africana. Supportò l'AMISOM mediante l'assistenza militare, in primo luogo, concedendo pianificatori militari. Successivamente, nello stesso anno, i Rappresentanti del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio di Pace dell'Unione Africana s'incontrarono per discutere le modalità di attuazione di una maggiore e più profonda collaborazione: obiettivo comune era quello di stabilizzare la Somalia.

L'AMISOM venne ufficialmente lanciata nel marzo del 2007, attraverso l'impiego di truppe provenienti dall'Uganda. Anche il Burundi inviò dei contingenti militari per rafforzare la missione. Alla fine del 2008 la Nigeria promise il dispiegamento di truppe aggiuntive, ma nella realtà ciò mai si realizzò. Le decisioni del Consiglio di Pace indicarono, implicitamente, che il supporto logistico all'AMISOM sarebbe dovuto essere simile a quello utilizzato in Burundi alcuni anni prima. La Commissione dell'Unione Africana avrebbe dovuto mobilitare non solo i Paesi che avevano contribuito, in precedenza, logisticamente all'AMIB al fine di concedere nuove truppe, ma anche sia gli altri Stati membri dell'Unione che non vi parteciparono sia i propri Partners internazionali affinchè garantissero un fondo economico con cui sarebbero state rimborsati i costi occorsi per dispiegare la missione.

Questa operazione tentò di stabilizzare inizialmente le zone intorno a Mogadiscio e Baidoa in cui erano stati posti i quartieri generali e cercò di creare le condizioni di sicurezza che avrebbero permesso alle truppe etiopi di lasciare la Somalia. Un sostegno esterno notevole, dal punto di vista finanziario, provenne dall'Unione Europea, che concesse all'AMISOM ben 15 milioni di euro, utilizzabili per l'assistenza alle truppe ed il supporto logistico[173].

[173] **Tim Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.

Dopo tre lunghi anni di assedio, 3000 truppe dell'Etiopia abbandonarono il Paese; nello stesso periodo, il presidente Yusuf del TFG dichiarò di non poter esercitare più legittimamente il suo potere a causa della presenza delle milizie armate. Le numerose fazioni d'insorti assunsero effettivamente il controllo del Paese in particolare nella zona meridionale, al di fuori della Capitale, dove risiedeva il Parlamento.

Le truppe AMISOM furono dislocate solo nell'hinterland di Mogadiscio e furono incapaci di stabilizzare il Paese soprattutto a causa della mancanza di un consenso politico tra le fazioni in guerra su come ricostruire la Somalia. Un comunicato del 163^ incontro a livello ministeriale del Consiglio di Pace condannò tutti gli atti di violenza perpetrati contro i civili e gli operatori umanitari, in violazione del diritto internazionale umanitario, così come gli attacchi al personale ed alle installazioni della missione.

Negli ultimi anni il Paese si è trovato in una condizione precaria: senza un' autorità sovrana sia a livello centrale sia a quello locale che abbia potuto permettere il consolidamento di qualsiasi forma di autorità.

3.2.3 Il personale impiegato

Anche nel caso dell'AMISOM possiamo parlare di operazione multidimensionale, in cui vennero impiegati diversi contingenti di polizia, civili e militari.

All'*AMISOM Police Component* venne affidato il compito di educare, monitorare ed addestrare la Forza di Polizia Somala (SPF) con la speranza di riuscire a trasformarla in una credibile ed effettiva organizzazione capace di aderire strettamente agli standard internazionali. L'AMISOM Police ha inoltre condotto, in maniera soddisfacente, un corso preparatorio per tutti i suoi funzionari impiegati in questa missione.

Il personale, formato da 50 unità, proviene da differenti Stati, quali Burundi, Ghana, Gambia, Kenya, Nigeria, Sierra Leone e Uganda. I funzionari vennero selezionati in base ad un test denominato *Selection Assistant Test Exercise* e condotto nei loro rispettivi paesi di provenienza. Ad oggi il personale che è

impiegato in Somalia, in particolare a Mogadiscio, scelto attraverso questo meccanismo, si aggira attorno alle 600 unità. Una squadra di sette insegnanti – poliziotti è già presente nella Capitale somala per occuparsi dello sviluppo di manuali di addestramento che saranno poi utilizzati dai membri della nuova forza di polizia somala, una volta creata, come linea guida.

Al fine di implementare il suo mandato, *l'AMISOM Police Component* lavorò ed ancora oggi sta lavorando insieme a molti suoi partners, tra cui l'UNDP[174], l'UNSOA[175], l'SPMU[176], l'Unione Europea e alcuni Stati membri dell'Unione Africana.

Per quanto riguarda la componente civile, ad essa è destinata la gestione dell'assistenza umanitaria. Il mandato dell'operazione affida a questo gruppo il compito di facilitare le missioni umanitarie, il rimpatrio e il reintegro, all'interno del Paese, dei rifugiati e degli sfollati.

Dal marzo 2007 l'AMISOM ha assicurato efficacemente la protezione dei corridoi umanitari che permettono l'ingresso nella città di Mogadiscio e nelle aree circostanti. In termini di cooperazione e coordinazione con le Agenzie umanitarie, l'AMISOM *Humanitarian Affairs Unit* ha lavorato in stretto contatto con l'OCHA, l' UNICEF somalo, il World Food Programme e altre Agenzie delle Nazioni Unite ed Organizzazioni non governative al fine di creare, non solo meccanismi di coordinazione, ma anche di condivisione delle informazioni.

Un altro settore in cui l'AMISOM è stato molto attivo è quello riguardante la protezione del personale medico e delle strutture ospedaliere: attualmente esistono 3 complessi ospedalieri a cui fanno riferimento mensilmente 12.000 pazienti. Oltre il 90% di questi degenti sono parte della popolazione locale e includono reduci delle truppe del Governo Federale di transizione somalo.

L*'AMISOM Military Component* è la più grande delle tre componenti impiegate nella missione, al 13 settembre 2011 furono impegnate 9.595 truppe in

[174] **UNDP**, *United Nations Development Programme*.
[175] **UNSOA**, *United Nations Support Office for Amisom*.
[176] **SPMU**, *Strategic Police Matters Unit* (questa organizzazione supporta l'OSCE, Organizatin for Security and Co-operation in Europe).

maggioranza provenienti dall'Uganda e dal Burundi. Il suo mandato riguarda in primo luogo la conduzione delle operazioni di supporto alla pace con lo scopo di stabilizzare la situazione nel Paese, al fine di creare le condizioni necessarie per la conduzione di attività umanitarie e l'avvio di una missione delle Nazioni Unite. Un altro ruolo affidatogli riguarda la protezione delle TFI, di infrastrutture chiave quali l'aeroporto internazionale, il porto marittimo e il personale, le installazioni e gli equipaggiamenti propri dell'AMISON. Questa è la componente più popolare tra la popolazione somala poiché ha offerto e offre tuttora diversi servizi quali il servizio medico e la distribuzione di acqua potabile.

3.2.4 Osservazioni conclusive sull'operazione AMISOM: un fallimento?

Per concludere l'approfondimento sulla Somalia, è utile fare alcune brevi osservazioni sul perché sia così diffuso il parere che la missione AMISOM sia stata, almeno nel primo periodo di vita, un fallimento.

L'*African Union Mission* in Somalia è nata principalmente come forza di stabilizzazione, con l'obiettivo di sostituire l'esercito etiopico impegnato sul territorio dal dicembre del 2006. Originariamente questa operazione sarebbe dovuta rientrare non all'interno delle competenze dell'Unione Africana, ma di un programma di supporto al processo di pace voluto dall'IGAD.

L'operazione AMISOM nacque come forza di supporto all'apparato di sicurezza federale somalo e sarebbe stata composta da 8.000 uomini con un mandato rinnovabile ogni sei mesi.

Il mandato di questa missione ha da sempre presentato alcune lacune.

Il compito principale delle forze dell'Unione era quello, in primo luogo, di supportare le TFIs, facilitare il flusso degli aiuti militari ed infine creare le condizioni necessarie affinché si fosse potuta realizzare una stabilità duratura nel Paese. Se da un lato questi aspetti possono apparire di notevole importanza, dall'altro, il mandato non indicò alcuna azione relativa alla protezione dei civili, cosa che nel proseguo della missione ebbe effetti negativi sul rapporto con la popolazione. Un altro punto interessante riguarda il ritardo nel dispiegamento

delle forze sufficienti per la missione. Due sono i fattori principali che causarono questa situazione: l'indisponibilità di alcuni Stati membri ad inviare truppe in Somalia, paese considerato troppo a rischio anche per l'esercito più addestrato del Continente, ovvero quello sudafricano e i problemi di carattere economico.

Come nel caso dell'AMIB, questa missione si basò principalmente sulle offerte, i *pledges*, gli impegni dei donatori internazionali, a causa della incapacità di auto sostenersi delle missioni di *Peace Support*. Tra i principali supporter di questa missione vi furono l'Unione Europea e gli Stati Uniti, che misero a disposizione ben 187 milioni di dollari, materiale logistico e di addestramento. Ma considerando l'iniziale livello di denaro che era stato promesso alla Missione, 622 milioni di dollari, all'inizio del 2008 solo poco più di 30 milioni entrarono effettivamente nella casse dell'AMISOM. Questo aspetto è sicuramente determinante per il mancato dispiegamento tempestivo delle truppe.

Oltre ai problemi finanziari vi sono anche problematiche legate al futuro della missione. L'intenzione iniziale dell'Unione era, principalmente, quella di stabilizzare il paese in attesa di un futuro passaggio di consegne con l'ONU. Questo *hand-over* del contingente però non si è ancora verificato e probabilmente se si realizzerà sarà molto graduale. Data la situazione molto precaria dal punto di vista politico e militare, il Segretario Generale si è proclamato più volte contrario ad avvallare la sostituzione delle truppe africane con i Caschi blu. Questa tesi venne, ulteriormente supportata dalla relazione di un gruppo di tecnici inviati in Somalia per valutare le condizioni di un dispiegamento delle truppe ONU, anche in questo caso venne dato esito negativo.

Un ultimo aspetto interessante, prima di concludere, riguarda l'interpretazione della missione: negli ultimi anni questa operazione venne paragonata ad un grande contenitore in cui sono confluite diverse tipologie di meccanismi, peacekeeping, peace-building e peace-making. Questa rimane ancora una delle tematiche da approfondire. Ci si dovrebbe basare sul mandato, il quale però in questo caso rimane molto incerto, soprattutto riguardo ai limiti nell'operare nel contesto somalo. Se dal punto di vista tecnico AMISOM è difficile da inquadrare, da quello politico appare molto semplice e fin troppo chiaro. Le truppe africane

furono dotate di un mandato che le sovraesponeva agli attacchi delle milizie armate cittadine, poiché percepiti come parte in conflitto schierata a protezione delle sole istituzioni federali transitorie. In tale senso il passaggio da contingente a AMISOM non ha prodotto alcun risultato differente nel comportamento dei gruppi di opposizione armati. Ma anche la stessa logica del conflitto ha portato l'Unione Africana a porsi come parte del conflitto, perdendo così il suo status di attore neutrale.

AMISOM incarna una serie di contraddizioni che da tempo coinvolgono gli strumenti internazionali di risoluzione dei conflitti e le loro dimensioni politiche e militari. La crisi somala mostra come sia difficile pensare ad una missione capace di ristabilire la pace in un contesto così grave ed in totale assenza di dialogo politico tra le parti. Di fronte all'incremento delle tensioni gli attori internazionali si sono limitati a proporre un aumento del numero dei contingenti da impiegare.

Ma date le critiche condizioni a livello operativo, ci si può domandare se la soluzione di AMISOM risieda soltanto in una questione di numeri o se vi siano altre motivazioni.

Questa domanda rappresenta un quesito aperto ancora oggi e forse a cui sarà difficile rispondere anche in futuro. Senza capacità, assistenza ed aiuti adeguati, la collaborazione delle parti in conflitto e la scarsa organizzazione a livello di mandato, l'AMISOM può definirsi, in base a queste brevi osservazioni, un fallimento dell'operato dell'Unione Africana in materia di pace e stabilità.

3.3 AMIB – AMISOM: due missioni a confronto[177]

Prima di parlare dell'ultimo caso, quello del Darfur, è necessario fare qualche breve osservazione sui due casi appena presentati. Entrambi i casi hanno dimostrato come l'Unione Africana si sia impegnata dal punto di vista politico nella gestione di situazioni precarie e di prevenzione dei conflitti. Questa propensione però non è basata tanto sulle capacità e risorse possedute, ma su

[177] **Matteo Guglielmo** *"Somalia: perché la missione AMISOM sta fallendo?",* Limes, 2012
John P. M. Kobbies *" The Role of the African Peacekeeping Operations"* Strategy Research Project, US Army War College, Marzo 2009.

motivazioni di carattere politico. In entrambi i casi ha scelto di intervenire, di esercitare quel diritto che gli aspetta in base all'articolo 4 della Carta. Ma vi sono molti problemi tra la volontà d'intervento e le reali capacità possedute. L'AMIB è stata considerata un'esperienza positiva rispetto al caso somalo, soprattutto a causa del successivo intervento reale da parte dell'ONU, che in Somalia non si è ancora realizzato e forse mai accadrà. Inoltre, dal punto di vista degli obiettivi del mandato, l'intervento in Burundi garantì il raggiungimento di scopi molto più coincisi e dettagliati, mentre nel caso somalo, l'azione continua ad essere svolta in un contesto drammatico, minacciato da una continua escalation di violenze. Questo è forse l'aspetto che maggiormente differenzia il successo del Burundi dal fallimento in Somalia. É quindi necessario che l'Unione Africana rafforzi le sue capacità, le sue risorse al fine di essere in grado di dispiegare in maniera più efficace, organizzata e tempestiva delle forze di pace, che in qualunque contesto, siano in grado di rispondere alla crisi, in particolare nel momento in cui si ha la quasi totale certezza che la Missione non sarà sostituita da un intervento delle Nazioni Unite.

3.4 UNAMID: joint African Union and United Nation Hybrid operation in Darfur

Un ultimo caso che sarà presentato, per avere un quadro completo della gestione della gestione dei conflitti in Africa, è quello che riguarda il Darfur. La crisi in questa regione, nella parte occidentale del Sudan, è stata definita come la peggiore crisi degli ultimi decenni, gli Stati Uniti la presentarono come "il più grave abuso al mondo dei diritti umani". Secondo alcune stime, ad oggi 2.5 milioni di persone sono senza una casa e tra le vittime colpite il 90% è rappresentato da donne e bambini.

3.4.1 Il contesto storico: dal 2003 al 2011[178]

Per quanto riguarda il contesto storico in cui la missione è stato dispiegata, a differenza dei casi del Burundi e della Somalia, esso è molto più recente.

Nel febbraio del 2003, nella regione del Darfur sul confine orientale con il Ciad, scoppiarono violenti conflitti di carattere politico tra il Governo sudanese supportato da una milizia armata denominata Janjaweed e due gruppi di ribelli, conosciuti come Esercito e Movimento di Liberazione del Sudan (SLMA/A) e Movimento di Eguaglianza e Giustizia (JEM). Il conflitto si diffuse a macchia d'olio sul territorio causando molte atrocità nei confronti della popolazione civile, che per sfuggire alle violenze, abbandonò le proprie case, se non addirittura la Nazione. All'incirca sono stati calcolati 2.7 milioni di sfollati e 4.7 milioni afflitti dal conflitto e bisognosi di assistenza umanitaria. Nei primi mesi del 2009 solo il 65% dei civili era assistito da operatori umanitari[179].

Seguendo le violenze, che iniziarono in seguito all'attacco dei due movimenti armati nei confronti del governo nazionale a causa di rivendicazioni legate a lunghi periodi di marginalizzazione politica, economica e storica, la giovanissima Unione Africana decise di dispiegare una forza di protezione in Darfur nel giugno del 2004, altrimenti conosciuta come AMIS, *African Mission in Sudan*. A differenza le Nazioni Unite non si attivarono immediatamente per far fronte alla crisi scoppiata in questa regione. Il loro obiettivo principale in quel momento riguardava il raggiungimento e la firma degli Accordi di Pace tra il Nord ed il Sud del Sudan, dopo oltre vent'anni di guerra civile. Soltanto dopo molti rapporti dell'OCHA[180] e di altre organizzazioni indipendenti sulla necessità di proteggere i

---

[178] **Tim Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.
Security Council "*Working together for peace and security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report n. 2, Maggio2011.
Henry Boshoff " *The African Union Mission in Sudan. Technical and operational dimensions*", African Security Review, Vol 14 No 3, 2005
http://www.iss.co.za/pubs/asr/14no3/AWBoshoff.htm

[179] **Tim Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.

[180] **OCHA**, Office for Coordination of Humanitarian Affairs.

civili e successivamente ad un iniziale cessate il fuoco, il Consiglio di Sicurezza espresse, tramite una dichiarazione presidenziale[181], il suo attivo e pieno sostegno agli sforzi dell'Unione Africana di stabilire una Commissione per il cessate il fuoco, la creazione di un'Unità di protezione e chiese, inoltre, il dispiegamento di osservatori sul territorio sudanese[182]. L'abilità dell'organizzazione di realizzare a pieno gli obiettivi del suo mandato, come nei casi precedenti, dipese sulle sue capacità di mobilitare le volontà politiche dei suoi Stati Membri.

Venne intrapreso un lungo processo politico, il quale assicurò che tra i partecipanti alla missione vi fosse un elevato grado di fiducia nei confronti dell'operazione di mantenimento della pace. Gli incontri tra le parti in causa, mediati dall'Unione Africana, portarono alla firma dell'Accordo su cessate il fuoco a N'djamena, in Ciad, l'8 aprile del 2004. Successivamente, nello stesso anno vennero siglati altri importanti documenti: il Protocollo sulla Situazione della Sicurezza in Darfur, il Protocollo sull'Implementazione dell'Assistenza Umanitaria e la Dichiarazione dei Principi guida per la Risoluzione del Conflitto Sudanese in Darfur.

L'iniziale mandato dell'AMIS riguardò in primo luogo l'assistenza alle parti in conflitto affinché raggiungessero nel più breve tempo possibile un accordo politico. In secondo luogo, ma non di minore importanza, era prevista la supervisione e il monitoraggio continuo dell'implementazione degli accordi sul cessate il fuoco; la protezione dell'assistenza umanitaria; l'assistenza agli sfollati nei campi profughi e il loro possibile ritorno a casa ed infine soprattutto la promozione della sicurezza in Darfur. In questa missione vennero impiegati 80 osservatori militari nell'aprile del 2004. Tale operazione fu coordinata da una

---

[181] **UN Security Council** " *Statement by the President of the Security Council*", **S/PRST/2004/18**, 26th May 2004: *"The Council expresses its grave concern over the deteriorating humanitarian and human rights situation in the Darfur region of Sudan. (...)The Council also expresses its deep concern at the continuing reports of large-scale violations of human rights and of international humanitarian law in Darfur, including indiscriminate attacks on civilians, sexual violence, forced displacement and acts of violence, especially those with an ethnic dimension, and demands that those responsible be held accountable. (...)the Council expresses its full and active support for the efforts of the African Union to establish the ceasefire commission and protection units and calls upon the opposition groups and the Government of Sudan to facilitate the immediate deployment of monitors in Darfur, and to ensure their free movement throughout Darfur.(...) ".*

[182] **Security Council** "*Working together for peace and security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report n. 2, Maggio2011.

Task Force Integrata, i cui quartieri generali erano ad Addis Abeba ed un braccio operativo si trovava a El Fasher.

AMIS (I) venne dispiegata con il supporto delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, della Nato ed a livello bilaterale da due stati asiatici, il Giappone e la Corea del Sud. Gli Stati Africani che contribuirono, a livello di truppe, furono: Gambia, Kenya, Nigeria, Rwanda, Sud Africa e Senegal. Le forze di polizia vennero offerte da Camerun, Gambia, Ghana, Mauritania, Nigeria, Sud Africa e Zambia.

Questa operazione, sebbene occasionalmente, funzionò come deterrente nei confronti dei violenti attacchi contro i civili, non eliminò interamente le tensioni nella regione. L'incapacità di raggiungere questi obiettivi fu dovuta in primo luogo al mandato limitato e alla mancanza di risorse. Era necessaria una forte e robusta forza di peacekeeping capace di combattere contro il silente genocidio che si stava realizzando in Darfur. L'Unione Africana non fu in grado di produrre un mandato che potesse effettivamente monitorare la drammatica situazione della regione né che fosse in grado di coordinare gli sforzi per portare avanti la causa della pace.

In seguito al rapporto di una missione condotta da Nazioni Unite, Unione Europea e Stati Uniti sull'operato dell'AMIS (I) , si decise di rafforzare questa operazione. Nell'ottobre del 2004, in seguito al collasso del cessate il fuoco, l'Unione africana decise di espandere il mandato della missione, includendo in questo modo la protezione sia dei civili sia delle truppe militari impiegate; l'operazione venne denominata AMIS (II). Essa incorporò componenti sia civili sia di polizia per garantire la protezione dei campi di accoglienza dei rifugiati. Questa missione fu composta, a livello di personale, da 3320 persone, suddivise in 2341 militari, 450 osservatori e 815 civili. Alla fine del 2005 il personale venne incrementato di 6170 unità militari e 1560 di forze di polizia[183].

[183] **Tim Murithi** "*The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*", Institute for Security Studies, African Security Review, 2007.

Il mandato dell'AMIS (II) si basò sul monitoraggio degli accordi sul cessate il fuoco, sull'offerta di protezione e sicurezza nelle operazioni umanitarie e sulla facilitazione del rientro in patria degli sfollati. Intanto l'iniziativa di peace-making svolta dall'Unione Africana in Nigeria, Abuja, portò alla firma degli Accordi di Pace del Darfur, DPA, il 5 maggio 2006 tra il Governo sudanese e la fazione dello SLA guidata da Minni Minnawi. L'altra parte di questo gruppo rifiutò di siglare questo accordo così come l'altro fronte ribelle, il JEM. Questo fatto indica chiaramente che tale accordo non era di natura onnicomprensiva e non favoriva le altre parti in conflitto. Ciò inoltre indicò che la guerra non era finita e che i neonati accordi non avrebbero avuto una lunga durata. Questo avvenimento venne seguito da una nuova ondata di scontri tra i diversi gruppi armati che portarono la situazione al deterioramento, facendola cadere in una fitta rete di enigmi politici, militari e diplomatici. Divenne chiara la necessità di rimpiazzare l'AMIS con una più solida operazione di mantenimento della pace gestita dalle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005, divenne molto più attivo in Sudan: impose pesanti sanzioni e pianificò una possibile missione di peacekeeping di supporto all'implementazione degli accordi di pace, la UNMIS, *United Nations Mission in Sudan*. L'Onu espresse ripetutamente il suo sostegno agli sforzi dell'Unione Africana in Darfur e chiese alla comunità internazionale di offrire assistenza alla missione AMIS. Con la risoluzione 1590[184] del marzo 2005, il Consiglio di Sicurezza richiese al Segretario Generale di redigere un rapporto sulle principali modalità attraverso cui l'UNMIS avrebbe potuto rinforzare gli sforzi per il raggiungimento della pace in Darfur, mediante un'appropriata assistenza anche logistica e tecnica all'AMIS.

---

[184] **UN Security Council** " *Resolution 1590. Adopted by the Security Council at its 5151st meeting*", **S/RES/1590 (2005)**, 24th March 2005: "*Requests the Secretary-General, through his Special Representative for Sudan, to coordinate all the activities of the United Nations system in Sudan, to mobilize resources and support from the international community for both immediate assistance and the long-term economic development of Sudan, and to facilitate coordination with other international actors, in particular the African Union and IGAD, of activities in support of the transitional process established by the Comprehensive Peace Agreement, and to provide good offices and political support for the efforts to resolve all ongoing conflicts in Sudan; (...) Requests the Secretary-General to report to the Council within 30 days on options for how UNMIS can reinforce the effort to foster peace in Darfur through appropriate assistance to AMIS, including logistical support and technical assistance, and to identify ways in liaison with the AU to utilize UNMIS's resources, particularly logistical and operations support elements, as well as reserve capacity towards this end (...)".*

Dopo questa prima azine, divenne sempre più crescente la volontà del Consiglio onusiano di rimpiazzare l'AMIS con una propria missione di peacekeeping. Tra il 10 ed il 20 dicembre 2005 venne organizzata una prima missione congiunta tra Unione Africana e Nazioni Unite in Darfur il cui obiettivo principale fu quello di visionare le reali condizioni della regione. A seguito di questa azione, il 10 gennaio 2006, il Consiglio di Pace e di Sicurezza africano annunciò di voler accettare "in principio" il dispiegamento di una missione di peacekeeping dell'Onu in questa zona e decise di prolungare per ulteriori due mesi l'AMIS. Nel febbraio dello stesso anno, l'Onu, dal conto suo, incaricò il Segretario Generale di redigere un piano organizzativo per la transizione del controllo della missione da africano alle Nazioni Unite, con la risoluzione 1663[185] il Consiglio di Sicurezza approvò questo progetto di trasferimento. Tra il 9 ed il 21 giugno del 2006 ci fu una nuova visita congiunta in Darfur, nel rapporto conclusivo della missione venne indicato il bisogno immediato di rafforzare l'AMIS e sottolineata la presenza di una forza di resistenza sudanese contraria al passaggio di consegne tra Unione Africana e Nazioni Unite, la quale avrebbe potuto determinare conseguenze negative nel dispiegamento di una missione dei Caschi blu "pura", ovvero interamente gestita solo da questi ultimi. Questa resistenza venne in primo luogo individuata nel Governo sudanese, il quale sia rifiutò sistematicamente gli sforzi di convertire la missione africana in una missione gestita dall'Onu, sia chiese che entro il settembre 2006 fossero portate a termine tutte le operazioni dell'AMIS. La posizione sudanese si basò sulla sua volontà di proteggere il proprio diritto di sovranità e il principio di non intervento negli affari interni di ciascuno Stato membro. Sempre nel 2006, nel mese di luglio, il Segretario Generale presentò alcune osservazioni e raccomandazioni sulla transizione della

[185] **UN Security Council** "*Resolution 1663. Adopted by the Security Council at its 5396th meeting*", **S/RES/1663 (2006),** 24th March 2006: *"Reiterates its request in paragraph 2 of resolution 1590 (2005) that UNMIS closely and continuously liaise and coordinate at all levels with AMIS, and urges it to intensify its efforts in this regard; (...)Requests that the Secretary-General, jointly with the African Union, in close and continuing consultation with the Security Council, and in cooperation and close consultation with the parties to the Abuja Peace Talks, including the Government of National Unity, expedite the necessary preparatory planning for transition of AMIS to a United Nations operation, including options for how UNMIS can reinforce the effort for peace in Darfur through additional appropriate transitional assistance to AMIS, including assistance in logistics, mobility and communications, and that the Secretary-General present to the Council by 24 April 2006 for its consideration a range of options for a United Nations operation in Darfur;* (…)".

missione, a cui seguì, nell'agosto la risoluzione 1706[186], con cui si affermò "*UNMIS shall take over from AMIS responsability for supporting the implementation of the Darfur Peace Agreement upon the expiration of AMIS'mandate but in any event no later than 31st December 2006*". Nonostante questa dichiarazione, la risoluzione rimase solo sulla carta. Intanto, nello stesso periodo, in Africa, il Sudan, allora membro del Consiglio di Pace e di Sicurezza, continuò ad opporsi ad una possibile missione delle Nazioni Unite e continuò a esprimere la sua preferenza verso una missione totalmente africana.

Nel 2006, intanto, la crisi umanitaria continuò ad essere sempre molto profonda e la missione africana cercò di offrire il maggiore aiuto possibile alla popolazione civile. Il 18 novembre del 2006, durante un incontro organizzato ad Addis Abeba a cui parteciparono il Segretario Generale dell'Onu, un rappresentante della Commissione dell'Unione Africana, Alpha Oumar Konare, i cinque Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, una rappresentanza della Lega Araba e dell'Unione Europea e molti Stati africani, raggiunsero in linea di principio un accordo sulla realizzazione di un'operazione ibrida per il Darfur; intanto, il 25 novembre venne firmato un protocollo d'intesa tra l'Unione Africana e l'Onu per la realizzazione di un pacchetto di aiuti rivolto all'organizzazione africana impegnata nei territori sudanesi.

Il 30 novembre il Consiglio di Pace e Sicurezza africano dichiarò il suo totale consenso per la nascita di un'operazione ibrida in Darfur e nel frattempo rinnovò AMIS fino al 1 luglio 2007. Dal canto suo, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, con una dichiarazione presidenziale[187] annunciò la sua volontà di concretizzare ed implementare il progetto di un'operazione ibrida in questa regione dell'Africa.

---

[186] **UN Security Council** "*Resolution 1706 adopted by the Security Council at its 5519th meeting*", **S/RES/1706 (2006),** 31 Agosto 2006.

[187] **UN Security Council** " *Statement by the President of the Security Council about the Situation in Darfur*", **S/PRST/2006/55**, 5598th meeting, 19 December 2006: (…) *"The Security Council calls for the conclusions and the communiqué to be implemented by all parties without delay, and to this end calls on all parties to facilitate, per the Addis Ababa and Abuja agreements, the immediate deployment of the United Nations Light and Heavy Support Packages to the African Union Mission in the Sudan and a hybrid operation in Darfur, for which backstopping and command and control structures and systems will be provided by the United Nations. The Security Council requests the Secretary- General to keep the Council updated*. (…).

Nel giugno del 2007 il Consiglio dell'Onu ricevette un primo rapporto sulla nuova operazione[188], il quale descrisse sia il mandato sia la struttura della nascente missione ed avanzò alcune raccomandazioni affinché si raggiungesse nel più breve tempo possibile e nel miglior modo la pace in Darfur. Intanto, nello stesso periodo, più precisamente il 22 giugno, il Consiglio di Pace e Sicurezza africano autorizzò l'inizio dell'operazione dopo che la Capitale sudanese, Khartoum, indicò che essa avrebbe accettato senza condizionamenti questa azione solo dopo un incontro tra rappresentanti del Sudan, dell'Unione Africana e dell'Onu. Questa nazione continuò comunque a fare resistenza nei confronti dell'operazione: essa voleva che l'operazione fosse totalmente strutturata con "caratteristiche predominanti africane". Il 31 luglio 2007 il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 1769[189] contenente alcuni provvedimenti sugli aspetti africani della missione e l'autorizzazione al dispiegamento dell'UNAMID, *AU – UN Hybrid*

---

[188] **UN Security Council** " *Report of the Secretary General and the Chairperson of the African Union Commission on the hybrid operation in Darfur*", **S/2007/307 Rev.1**, 5th June 2007. In questo rapporto vengono presentati sia il mandato sia la struttura dell'operazione ibrida in Darfur e offre dettagli sulle varie componenti utilizzate nella missione ed i loro specifici compiti. Inoltre descrive gli sforzi della Comunità internazionale nel supportare il processo di pace in questa regione e nel rafforzare la missione africana in Sudan, AMIS. Nella parte finale del rapporto sono presentate alcune osservazioni e raccomandazioni interessanti: "*The Addis Ababa conclusions define a comprehensive approach to peace in Darfur, based on the interdependence of the three tracks, namely, the political process, the ceasefire and the peacekeeping plan. Alleviating the ongoing humanitarian suffering in Darfur requires progress on these three fronts in the context of a comprehensive international strategy, which would also address rehabilitation and economic development. (...) A peacekeeping operation cannot assist in restoring security in Darfur in the absence of an inclusive political process. At the same time, a political solution will be unsustainable if the parties do not have confidence that a strong, impartial, proactive peacekeeping force is being deployed to support and monitor its implementation. While the conflict in Darfur has devastating security implications and humanitarian consequences, it is essentially a political problem, which can only be resolved through a political solution. (...)The operation will be an unprecedented undertaking, which will pose significant challenges for both organizations, including the issue of unity and coherence of command. The operation's success depends critically on whether the Government of the Sudan will come to see the hybrid operation, including the United Nations role, as part of the long-term solution to the conflict in Darfur. It would be essential, therefore, for the mandate of the operation to reflect the agreement of the parties on its role in monitoring and supporting the implementation of the Darfur Peace Agreement and any subsequent agreements. The implementation of the operation also requires, as an immediate priority, the reinforcement of AMIS through the generation and deployment of the heavy support package (...)".*

[189] **UN Security Council** " *Resolution 1769 adopted by the Security Council at its 5727th meeting*", **S/RES/1769 (2007),** 31st July 2007: " *Decides (...) to authorise and mandate the establishment, for an initial period of 12 months, of an AU/UN Hybrid operation in Darfur (UNAMID) as set out in this resolution and pursuant to the report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission of 5 June UNAMID shall be as set out in paragraphs 54 and 55 of the report of the Secretary General and the Chairperson of the African Union Commission of 5 June 2007* (…)".

Mission in Darfur. Affinché l'operazione fosse resa possibile, l'Assemblea Generale dell'Onu approvò una nuova disposizione finanziaria, attraverso la risoluzione 62/232[190] del 31 dicembre 2007.

A partire dal 1 gennaio 2008, dopo oltre quattro anni che furono inviati i primi peacekeepers in Darfur, UNAMID assunse formalmente tutte le responsabilità della missione per il mantenimento della pace. Sebbene in questa missione venne impiegato personale africano, il Sudan perseverò nella sua resistenza ostacolando l'entrata nel paese di interi contingenti ed adottando la scusa dell' *African Character*. Alla fine del luglio 2008, un anno dopo la risoluzione 1769, ed in seguito ai vari problemi legati al dispiegamento di nuovi contingenti, rispetto ai 19.555 militari, 3.772 unità di polizia previsti dal mandato della missione, vennero dislocati soltanto 7.967 truppe, 158 osservatori e 1.870 unità di polizia[191].

Per far fronte ai crescenti problemi nel corso della missione, nel 2008 vennero adottati due meccanismi differenti. Nel luglio, il *Tripartite Mechanism on Darfur*[192], che coinvolse rappresentanti del Governo del Sudan, dell'Unione Africana e dell'Onu, venne avviato e consistette in incontri periodici alternativamente a New York o in città africane. Nel novembre venne definito ad Addis Abeba il *Joint Support and Coordination Mechanism for UNAMID*[193]. A partire dal 2011 questa missione giocò un ruolo chiave sul territorio ma fu

---

[190] **UN General Assembly** " *Resolution adopted by the General Assembly : Financing of the African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur*", **A/RES/62/232**, 31st December 2007: "*Authorizes the Secretary-General to establish a special account for the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur for the purpose of accounting for the income received and expenditure incurred in respect of the Operation (...); Decides to appropriate to the Special Account for the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur the amount of 1,275,653,700 United States dollars for the period from 1 July 2007 to 30 June 2008 for the establishment of the Operation".*

[191] **Security Council** "*Working Together for Peace and Security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", Special Research Report, Report n. 2/2011, May 2011.

[192] Questo meccanismo è composto dai rappresentanti del Governo sudanese, dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite. E' uno strumento volto a risolvere i problemi e le sfide legati al dispiegamento dell'UNAMID ed all'operazione stesse (UNAMID Official Website).

[193] Questa istituzione gioca un ruolo chiave nell'assicurare l'effettiva implementazione dei provvedimenti sul cessate il fuoco permanente e sulla sicurezza legati al processo di pace in Darfur, legati anche alla riduzione dei crimini e dei conflitti ed al miglioramento della cooperazione tra Governo sudanese e UNAMID. Al fine di facilitare il coordinamento tra questi due soggetti e rafforzare il legame tra il DPKO ed il Dipartimento di Pace e di Sicurezza della Commissione Africana, lo stesso UNAMID propose di collocare tale meccanismo all'interno di quest'ultimo.

attraversata da vari problemi di carattere amministrativo e politico. In particolare nell'aprile il Consiglio di Pace e Sicurezza Africano, in seguito alla sua proposta di dar vita ad un nuovo processo politico in Darfur, chiese all'UNAMID di preparare il terreno necessario affinché ciò si realizzasse. Questo elemento rappresenta la prima volta in cui l'Unione Africana ha cercato di imporre un compito all'UNAMID direttamente senza alcun accordo con le Nazioni Unite, tenendo anche conto dell'Articolo 17 del Protocollo istitutivo del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana.

3.4.2 UNAMID: il mandato

Con la risoluzione 1769 del 31 luglio 2007, il Consiglio di Sicurezza, agendo alla luce del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, decise di autorizzare la missione UNAMID ad adottare tutte le misure necessarie per il dispiegamento delle sue forze in Darfur al fine di :

- Proteggere il suo personale, le installazioni e gli equipaggiamenti; assicurare la libertà di movimento al suo personale ed agli operatori umanitari attraverso la Regione;
- Supportare tempestivamente e effettivamente l'implementazione degli Accordi di Pace del Darfur, prevenire l'interruzione di questo processo e proteggere la popolazione civile dagli attacchi armati senza alcun pregiudizio nei confronti del Governo sudanese.

Il mandato venne strutturato, inoltre, sulla base del Rapporto congiunto del Segretario Generale dell'Onu e del Rappresentante della Commissione dell'Unione africana sulla situazione in Darfur del 5 giugno 2007, vennero presi come riferimento, in particolare, i paragrafi 54 e 55.

Seguendo la linea generale delle operazioni di mantenimento della pace, gli obiettivi generali della missione UNAMID riguardano la sfera politica, l'implementazione dei processi di pace e conseguentemente del processo politico e quella economica, sociale e giuridica, legata al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed allo sviluppo di un nuovo sistema giudiziario. Un ulteriore

aspetto di cui si è tenuto conto e che, forse può essere considerato l'elemento portante, è la sicurezza, più precisamente il raggiungimento della stabilità, senza la quale non si raggiungerebbe alcun accordo sia di pace sia politico.

Prendendo come riferimento il rapporto del giugno 2007, gli scopi principali della missione sono stati definiti i seguenti:

- La restaurazione delle condizioni di sicurezza necessarie per l'accesso ed il movimento degli operatori umanitari sul terreno;
- La protezione della popolazione civile da attacchi armati o da qualsiasi forma di violenza e tortura fisica;
- L'implementazione degli accordi sul cessate il fuoco firmati nel 2004 e di quelli per l'implementazione del processo di pace in Darfur, grazie anche all'azione congiunta di mediazione supportata dalle Nazioni Unite e dall'Unione Africana;
- La ricostruzione economica e lo sviluppo delle aree colpite;
- Il rimpatrio dei rifugiati ed il ritorno a casa degli sfollati;
- La promozione ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- Il rafforzamento del sistema giudiziario attraverso le consultazioni con le maggiori autorità sudanesi del settore;
- La protezione dei confini con il Ciad e la Repubblica Centrale Africana.

A questi ampi obiettivi sono state collegate molte azioni specifiche che l'UNAMD dovrà realizzare con tutti i mezzi e metodi ad essa disponibili; questi compiti sono stati suddivisi in quattro grandi macro settori: supporto al processo di pace e buoni uffici, sicurezza, *rule of law*, *governance*, diritti umani, assistenza umanitaria. Qui di seguito verranno presentate tutte queste attività, per avere un quadro completo su cosa l'UNAMID a partire dal 2007 sta operando.

Supporto al processo di pace e buoni uffici:

- Supportare i buoni uffici del Rappresentante Speciale congiunto dell'Unione Africana/Nazioni Unite per il Darfur e gli sforzi di

mediazione degli Inviato speciali dell'Organizzazione africana e dell'Onu:

- Supportare e monitorare l'implementazione degli Accordi di Pace ed i conseguenti patti;
- Supportare e collaborare con i principali organi stabiliti dagli Accordi di Pace nell'implementazione del loro mandato, mediante l'assistenza tecnica e logistica;
- Facilitare la preparazione e la conduzione del "Darfur – Darfur Dialogue and Consultation[194]", come stipulato dagli stessi Accordi di Pace;
- Assistere alla preparazione dei nuovi referendum politici;
- Assicurare l'implementazione complementare di tutti gli accordi di pace firmati nello Stato sudanese, con riguardo verso i provvedimenti nazionali di ciascun documento ed esprimendo fiducia nei confronti della Costituzione nazionale nascente;
- Mantenere i contatti con l'UNMIS, l'Ufficio di collegamento dell'Unione Africana per assicurare l'implementazione dell'operazione ibrida in Darfur oltre che degli Accordi di Pace del Sudan (*Comprehensive Peace Agreement*).

Sicurezza

- Promuovere il ristabilimento della fiducia e assistere il monitoraggio dell'implementazione degli Accordi di Pace del Darfur, i quali riguardano la sicurezza ed il pattugliamento di molte zone cuscinetto, il ritiro di armi a lungo raggio, il dispiegamento di una forza di polizia ibrida in zone dove vi è un'elevata concentrazione di sfollati, nelle aree cuscinetto e demilitarizzate, lungo le vie principali di comunicazione ed in qualsiasi zona vitale per la regione;

[194] The Darfur-Darfur Dialogue and Consultation (DDDC) è un processo autonomo e non politicizzato gestito e rivolto agli abitanti del Darfur creato al fine di dare voce alle loro opinioni epunti di vista per la realizzazione di una pace e una riconciliazione durevoli in questa regione. DDDC Official Website: http://www.dddc.org/

- Monitorare, investigare, assistere le parti in causa nella risoluzione dei casi in seguito a violazioni degli Accordi di Pace attraverso le varie Commissioni costituite (*Ceasefire Commission, Joint Commission*);
- Controllare e promuovere gli sforzi per disarmare il gruppo Janjaweed e le altre milizie;
- Assistere la realizzazione del programma di DDR previsto dagli Accordi di Pace;
- Contribuire alla creazione delle condizioni di sicurezza necessarie per l'assistenza umanitaria, il movimento degli operatori ed il rimpatrio dei rifugiati e degli sfollati;
- Proteggere il personale dell'UNAMID, le installazioni, gli equipaggiamenti; assicurare la libertà di movimento dei contingenti ibridi, degli operatori umanitari; prevenire possibili ostacoli all'implementazione degli Accordi da parte di gruppi armati e senza alcun pregiudizio nei confronti delle responsabilità detenute dal Governo sudanese; proteggere la popolazione civile da attacchi o da imminenti minacce e violente fisiche;
- Monitorare attraverso un pattugliamento attivo i gruppi di polizia addestrati e dispiegati nelle zone calde;
- Sostenere la nascita e l'addestramento di nuove forze di polizia in accordo con gli standard internazionali sui diritti umani e sulle responsabilità da attribuire a questi gruppi;

Rule of law, governance e diritti umani:

- Assistere nell'implementazione dei provvedimenti degli Accordi di Pace del Darfur legati al rispetto dei diritti umani ed alla legalità;
- Supportare le autorità locali nel loro tentativo di trasferire in maniera equilibrata le risorse dal Governo federale agli stati del Darfur e implementare i piani di ricostruzione e gli accordi sull'uso della terra;
- Sostenere la ricostruzione del sistema di Polizia, mediante l'addestramento, il monitoraggio e il pattugliamento congiunto;

- Assistere la promozione della legalità con la costruzione di istituzioni giuridiche solide e rafforzando le capacità a livello locale per combattere le ingiustizie e le impunità;
- Garantire il rispetto e la protezione dei diritti umani e le differenze di genere in Darfur, con particolare riguardo ai gruppi più vulnerabili;
- Sostenere i diritti delle donne e la loro possibilità di partecipare al processo di pace mediante la rappresentanza politica; e la protezione dei diritti dei bambini.

Assistenza umanitaria:

- Garantire un'effettiva assistenza umanitaria verso tutte le persone che ne hanno pienamente bisogno.

Un'ulteriore risoluzione importante che ha definito e rafforzato il mandato dell'UNAMID è stata la risoluzione 2003[195] adottata dal Consiglio di Sicurezza il 29 luglio 2011. Per mezzo di essa è stato sottolineato il bisogno di UNAMID di utilizzare a pieno tutte le sue capacità e dotazioni e la necessità di porsi come priorità principali la protezione della popolazione civile, la salvaguardia, la tempestività degli aiuti umanitari e la promozione della pace così come del processo politico negoziato in Qatar (Doha). Nel documento viene inoltre chiesto a tutte le parti in conflitto di porre fine alle violenze e di impegnarsi con tutte le

[195] **UN Security Council**, *Resolution 2003 adopted by the Security Council at its 6597th meeting*, **S/RES/2003 (2011)**, 29th July 2011: "*Welcomes the Secretary-General's intention to review, in consultation with the African Union, the uniformed personnel required for UNAMID to ensure the most efficient and effective implementation of the mission's mandate, and requests the Secretary-General to report on this issue within the framework set out (...);Underlines the need for UNAMID to make full use of its mandate and capabilities, giving priority in decisions about the use of available capacity and resources to (a) the protection of civilians across Darfur, including through proactive deployment and patrols in areas at high risk of conflict, securing IDP camps and adjacent areas, and implementation of a mission-wide early warning strategy and capacity and (b) ensuring safe, timely and unhindered humanitarian access, and the safety and security of humanitarian personnel and humanitarian activities, so as to facilitate the unimpeded delivery of humanitarian assistance throughout Darfur; and requests UNAMID to maximise the use of its capabilities, in cooperation with the UN Country Team and other international and non governmental actors, in the implementation of its mission-wide comprehensive strategy for the achievement of these objectives; Reaffirms the importance of promoting the AU-UN led peace and political process for Darfur, and welcomes the priority given to UNAMID's continuing efforts to support and complement this work in accordance with paragraphs 6, 7 and 8 below, and welcomes the efforts of the AU High Level Panel for Sudan in this regard; (...)".*

proprie forze al raggiungimento di un cassate il fuoco permanente ed un comprensivo accordo.

Infine il 31 luglio 2012 il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha adottato la risoluzione 2063[196], con la quale non solo ha prolungato il mandato per ulteriori 12 mesi, fino al 31 luglio 2013, ma ha, inoltre, riconfigurato il personale presente in Darfur, in particolare nelle zone a più elevato rischio per la sicurezza. Tenendo conto della relazione del Segretario Generale presentata il 17 aprile 2012 (S/2012/231), la risoluzione ha disposto che UNAMID sia composta da 16.200 militari, 2.310 uomini del personale di polizia e 17 unità di polizia composte ognuna da almeno 140 unità. Oltre a questa decisione sono stati ulteriormente ribaditi i compiti principali dell'operazione riguardanti la protezione del personale e degli aiuti umanitari, ma soprattutto della popolazione civile, vittima indiretta del conflitto, ed il supporto al processo di pace.

Ad oggi in Darfur sono impiegati 21.350 militari, 15.978 contingenti e 306 osservatori, mentre per quanto riguarda il personale di polizia ad oggi sono 5066 unità. Essendo un'operazione multidimensionale, è presente sul territorio anche personale civile, molto attivo nel settore degli aiuti umanitari e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali: lo staff civile conta ben 4.022 persone tra provenienti sia dall'Africa sia da altri organismi internazionali[197].

3.4.3 UNAMID: l'esperimento della Missione Ibrida[198]

Dopo aver presentato schematicamente tutti gli obiettivi ed i compiti inseriti all'interno del mandato dell'UNAMID è necessario puntare l'attenzione su alcune caratteristiche della missione, che rispetto all'AMIB e all'AMISOM, la rendono unica.

---

[196] **UN Security Council**, *Resolution 2063 adopted by the Security Council at its 6819th meeting*, **S/RES/2063 (2012),** 31 July 2012.

[197] Questi dati sono stati ricavati dal sito ufficiale della missione UNAMID e fanno riferimento al personale presente al 30 Novembre 2012. **UNAMID Official Website**: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/ (Facts and Figures).

[198] **Festus Aboagye** "*The Hybrid Operation for Darfur. A critical review of the concept of the mechanism*", Institute for Security Studies, Paper 149, August 2007.

Prima di entrare nel cuore della questione è importante definire cosa s'intende per missione ibrida. Non tutte le operazioni gestite da differenti organizzazioni ma con obiettivi comuni possono essere definite ibride. Tale definizione dovrebbe tenere conto di alcune caratteristiche tecniche ed organizzative particolari; ad oggi non esiste ancora una definizione comune ed accettata di *Hybrid mission.*

La *Darfur Integrated Task Force* ha definito come ibrida "un'operazione combinata e congiunta in una determinata area, in cui operano forze provenienti da differenti organizzazioni ma sottoposte ad un comando e controllo comune, le quali agiscono per il raggiungimento di obiettivi comuni conservando sempre però l'identità della propria organizzazione di provenienza[199]". Oltre a questi aspetti, per avere una definizione completa, bisognerebbe considerare alcuni elementi politici ed operativi importanti, quali l'autorità che dovrebbe gestire il mandato, l'affidamento del comando strategico e operativo della missione, l'organizzazione e composizione delle forze.

Con questi elementi si può definire missione ibrida come "un'operazione multinazionale e/o multidisciplinare congiunta in una specifica area territoriale, condotta da forze provenienti da differenti organizzazioni e/o Stati, ognuna con un proprio mandato, proprie regole d'ingaggio e ciascuna sottoposta al controllo delle proprie autorità. Tutte queste forze dovranno conservare la propria identità d'appartenenza ed agiranno in base a propri compiti e funzioni. L'azione di ciascun gruppo dovrà essere coordinata nei settori del combattimento, del supporto aereo e dei trasporti nelle aree in cui l'operazione ha luogo[200]".

Già a partire dal 2006 le Nazioni Unite fecero un primo tentativo di creare un'unità di lavoro ibrida, nella quale fosse incorporata una parte dello staff dell'Onu all'interno delle strutture operative dell'Unione Africana. Questa partnership embrionale ibrida non si basò su un rapporto asimmetrico tra le due organizzazioni ma, al contrario, sul mutuo consenso di entrambe le parti. In seguito a questo iniziale esperimento il Consiglio di Sicurezza perseverò nella sua attività fino al momento in cui venne adottata la risoluzione 1769 con la quale si

[199] **Festus Aboagye** "*The Hybrid Operation for Darfur. A critical review of the concept of the mechanism*", Institute for Security Studies, Paper 149, August 2007.
[200] *Ibidem.*

autorizzò il dispiegamento dell'operazione UNAMID, la prima operazione ibrida gestita congiuntamente da Unione Africana e Nazioni Unite.

L'idea che fu alla base della missione fu quella di incorporare il personale dell'AMIS, l'operazione africana in Sudan, all'interno di questa nascente missione e di incrementare il numero di equipaggiamenti e attrezzature rispetto a quello già esistenti.

Alcuni punti chiave che vennero discussi nella fase iniziale del dispiegamento e dell'organizzazione della missione riguardarono:

- La nomina congiunta, da parte dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite di uno *Special Representative* della Missione;
- La nomina di un comandante delle forze armate africane da parte dell'Organizzazione africana in seguito a consultazioni con l'ONU;
- L'accesso alle strutture ed ai sistemi di comando e di controllo della missione da parte delle Nazioni Unite;
- La definizione congiunta di un livello di forze adeguate, tenendo in considerazione la situazione sul territorio ed i requisiti necessari per realizzare effettivamente il mandato dell'UNAMID.

Il meccanismo di questa operazione si basa sul principio fondamentale dell'unità di comando a livello operativo e strategico, infatti le decisioni non sono mai prese singolarmente da ciascuna delle due organizzazioni ma vengono adottate mediante un comune consenso. Questa collaborazione si fonda inoltre sul principio di un' "*equal partnership*" animata da medesime finalità, quali la sicurezza, la stabilità politica, l'assistenza umanitaria e la protezione della popolazione civile. La coordinazione delle operazioni rappresenta l'elemento chiave mediante il quale UNAMID può produrre risultati durevoli ed efficaci.

Dal punto di vista operativo è interessante notare alcuni elementi che rappresentano il *leit motif* dell'operazione UNAMID. La presenza delle Nazioni Unite è da sempre condizionata dagli eventi che hanno attraversato il Sudan ma in particolare dalle posizioni assunte dal Governo sudanese, il quale ha sin dal primo momento cercato di evitare e ostacolare la presenza internazionale nel paese, per

timore di future ripercussioni "neocolonialiste". Le Nazioni Unite, sebbene abbiano dispiegato un numero minore di forze rispetto a quelle africane rappresentano da sempre un partner chiave per l'Unione Africana, soprattutto in ambito di supporto tecnico e logistico. L'ostruzionismo provocato dalle autorità nazionali sicuramente non è un elemento favorevole alla continua presenza internazionale nel territorio sudanese.

Se da un lato l'Onu rappresenta il partner principale, dall'altro vi è l'Unione Africana con le sue forze, le quali dovrebbero "*predominare*" nella concretizzazione dei vari obiettivi del mandato della missione, tra cui la sicurezza e l'implementazione del processo di pace. In fondo però l'Unione ha la possibilità di svolgere questo ruolo primario solo grazie al supporto politico e diplomatico delle Nazioni Unite e della comunità internazionale.

Questi due aspetti possono ritenersi alla base dell'operazione ibrida in Darfur: la cooperazione e il coordinamento di tutte le attività si basa sull'ininterrotto supporto reciproco tra Unione Africana e Nazioni Unite sul territorio. Un ultimo aspetto da analizzare, che riguarda il perché sia stato creato un nuovo meccanismo di peacekeeping ibrido e non ci si è limitati ad un passaggio di consegne tra organizzazione regionale e internazionale. Il soggetto che indirettamente ha favorito la nascita della missione ibrida è stato il Governo sudanese, il quale da sempre rifiutò la presenza internazionale sul territorio resa necessaria dalla crescente crisi umanitaria e si dichiarò favorevole solo a missioni che avessero un "*carattere africano*", ovvero comandate, gestite, dirette e composte solo da Stati Africani e dall'Unione Africana.

Infine, dal punto di vista delle forze dispiegate sul territorio esse sono definite integrate e ibride, poiché composte sia da elementi africani sia da Caschi blu dell'Onu; entrambi questi soggetti agiscono in base agli ordini impartitigli dalle proprie autorità ma sempre basati su obiettivi comuni e generali. Per citare solo alcuni numeri[201] della missione UNAMID, nel 2007 vennero dispiegati oltre 19.000 soldati e 6432 unità di polizia; ad oggi il personale militare supera le oltre

[201] Questi dati sono tratti dal sito ufficiale della missione UNAMID, nel settore "Facts and Figures": http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml .

21.000 unità, mentre quello civile ha raggiunto quota 4.000. La missione ha reclutato, inoltre, molti civili di cui provenienti sia dal Sudan, sia da Stati esterni all'Africa e oltre 400 volontari delle Nazioni Unite. Ad oggi alla Missione stanno partecipando molti degli Stati membri dell'Unione Africana, più precisamente sono 28[202]. L'iniziale budget previsto, nel 2007, fu di 1.7 miliardi di dollari, il più grande nella storia delle missioni di peacekeeping dell'ONU. Attualmente, in base all'ultimo budget approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU sono stati stanziati per il periodo luglio 2012 – giugno 2013 ben $ 1,511,892,200[203].

In conclusione si può affermare che l'UNAMID rappresenta un compromesso tra la necessità dell'aiuto internazionale e il carattere africano dell'operazione, in cui l'organizzazione africana può essere la protagonista solo grazie al sostegno economico, logistico e tecnico delle Nazioni Unite. Questo aspetto la differenzia dai due casi precedenti: mentre in Burundi l'Unione ha preparato il terreno per dare vita alla missione Onu in Somalia questa non si è ancora realizzata a pieno a causa della continua instabilità.

Per terminare questo terzo caso, si può affermare che l'UNAMID ha rappresentato e, ancora oggi, rappresenta un'innovazione nella gestione dei conflitti in Africa. A differenza dei casi del Burundi e della Somalia, il caso del Sudan rappresenta una nuova frontiera delle relazioni tra l'Onu e l'Unione Africana e un punto di partenza per nuove e più efficienti collaborazioni.

[202] Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Gambia, Ghana, Gibuti, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sud Africa, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe. Anche questo dato è stato tratto dal sito ufficiale dell'UNAMID: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml .

[203] **UN General Assembly** "*Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nation peacekeeping operations*", **A/C.5/66/17**, 66^ meeting, 12 June 2012.

CONCLUSIONE

L'Unione Africana ancora oggi sta affrontando numerose crisi e trasformazioni: la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti rimangono tre grandi sfide aperte per il mondo politico e accademico africano. Nei suoi primi cinquant'anni di vita l'Organizzazione africana, prima con il nome di Organizzazione dell'Unità Africana ed oggi con quello di Unione Africana, ha sviluppato diversi meccanismi per il mantenimento della pace e della sicurezza nel Continente. Dall'uso, tra gli anni Sessanta ed Ottanta, di meccanismi *ad hoc* non precostituiti, a causa della reticenza da parte degli Stati Membri nei confronti di qualsiasi forma di intromissione dell'Organizzazione nelle questioni private di ciascun Paese; si è arrivati, alla fine della Guerra Fredda, all'introduzione di un primo meccanismo costruito *ex ante* per la prevenzione e la gestione dei conflitti, il Meccanismo del Cairo del 1993. Tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI la struttura dell'Organizzazione si è ancora modificata sia a livello normativo sia dal punto di vista della gestione della pace e della sicurezza in Africa. Nel 2000 nacque l'Unione Africana, la quale, nonostante mantenne molte caratteristiche della sua antecedente, ha rappresentato una novità. L'articolo 4(h) dell'Atto Costitutivo segna una netta frattura con il passato: esso è espressione della volontà degli Stati di accettare in modo incondizionato l'ingerenza dell'Organizzazione continentale negli affari privati di ciascun Paese, in particolare per quanto riguarda questioni legate al mantenimento della pace e della stabilità internazionali. Una seconda novità introdotta dall'Unione Africana è l'*African Peace and Security Architecture*, un innovativo meccanismo per garantire il mantenimento della pace e della sicurezza nel continente e per risolvere i conflitti preesistenti. Questa struttura è stata creata sulla base di quella dell'ONU ed è stata pensata per agire laddove le Nazioni Unite siano impossibilitate o non vogliano operare. I casi sopra citati del Burundi, della Somalia e del Sudan rappresentano tre diverse situazioni in cui l'Unione Africana è intervenuta.

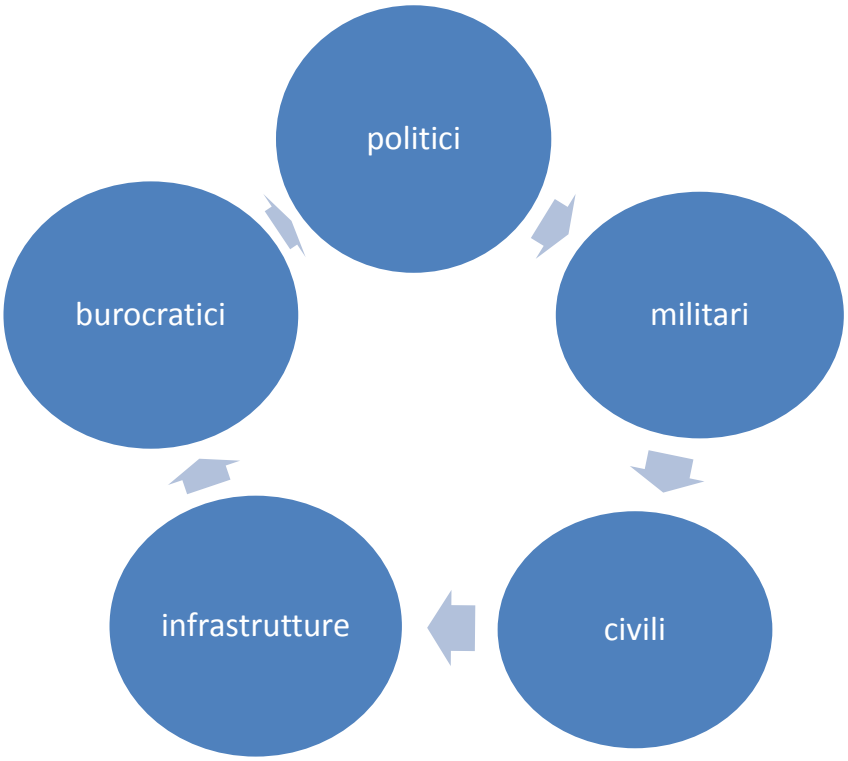
L'OUA, prima, e l'UA, ora, hanno cercato da sempre di sviluppare un meccanismo di gestione delle tensioni e delle operazioni di peacekeeping, di *peace-making* e di *peace-building* a matrice continentale fondato sul motto "*Try*

Africa First" e sulla convinzione che ai problemi africani dovesse essere trovata una soluzione africana, escludendo quindi l'intercessione di attori estranei alla scena continentale. Come è stato possibile vedere dal Capitolo III questo pensiero non ha trovato un vero e proprio riscontro nella realtà: nei casi dell'AMIB e dell'UNAMID l'intervento di attori esterni, in entrambi i casi dell'ONU, ha portato alla risoluzione delle tensioni ed al successo delle missioni.

In questo ultimo decennio l'APSA ha fatto molti passi avanti nella sua implementazione e operativizzazione anche se ancora lunga sarà la strada per un reale successo. La questione dei conflitti in Africa continua ad essere un elemento centrale nella politica continentale e destabilizzante per altri settori chiave come lo sviluppo socio-economico: le aspettative dell'Unione Africana di essere qualitativamente migliore dell'OUA sono molto elevate e fondamentali per stabilire un elevato grado di credibilità a livello internazionale. Un aspetto negativo nell'operato dell'Unione Africana riguarda la sua scarsa capacità ad intervenire in caso di disastri umanitari, come nel caso del Darfur, in cui l'aiuto delle Nazioni Unite è stato fondamentale. Questa debolezza potrebbe sia avere un impatto negativo sulle prospettive della Comunità internazionale nei confronti dell'Organizzazione continentale sia rinforzare l'idea dell'incapacità dell'Africa di far fronte ad alcune sfide chiave legate al *conflict prevention* e *management.* Tale debolezza rappresenta solo la punta dell'iceberg: molti sono ancora gli aspetti che l'Unione Africana deve risolvere per affermarsi nell'arena internazionale e per porsi come partner privilegiato nelle questioni sul mantenimento della pace e della sicurezza.

La capacità di gestione dei conflitti si basa su cinque punti chiave, i quali sono interconnessi tra loro e senza di cui nessuna missione potrebbe essere portata avanti. Essi sono bene rappresentati dallo schema qui sotto riportato.

Capacità per la gestione dei conflitti nel sistema dell'Unione Africana



Nelle fasi di pianificazione delle missioni di pace questi elementi entrano tutti in gioco. Come già è stato detto nel corso dell'elaborato il fattore politico ha un ruolo fondamentale nella nascita e nell'implementazione di un'operazione di peacekeeping: le missioni AMIB, AMISOM, e UNAMID sono state intraprese grazie al parere favorevole del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'UA. Quest'organo, fiore all'occhiello dell'APSA, presenta al suo interno alcune debolezze che rallentano il processo decisionale: in primo luogo il metodo di decisione, in secondo la sua composizione ed in terzo il suo rapporto con gli altri organismi, in particolare il Panel of Wise e il CEWS.

Le decisione all'interno del Consiglio vengono adottate attraverso il consenso dei 15 Stati Membri: questo meccanismo rappresenta un ostacolo al tempestivo intervento dell'Unione in caso di tensioni o gravi crisi, poiché anche il dissenso di un solo membro può determinare il blocco dell'intero processo decisionale rallentando così l'azione dell'Unione. Il buon esito delle missioni è quindi garantito dall'ampio consenso sugli obiettivi da perseguire e sulle risorse da investire in ogni operazione. Il secondo aspetto riguarda la composizione

dell'organo: gli Stati vengono scelti in base alla loro partecipazione alle attività del Consiglio e al rispetto della democrazia e delle regole per una buona *governance*. Nei primi anni di vita di quest'organo, alcuni Membri vennero nominati senza seguire queste due regole fondamentali: tale fatto ostacolò il buon operato dell'Unione e permise ai "disertori" di agire indisturbati. Al fine di evitare questa incresciosa evenienza, è stata introdotta una regola riguardante la temporanea sospensione degli Stati parte del Consiglio in caso di mancato rispetto delle regole della democrazia o del buon governo. Questi primi due elementi sono fondamentali per quanto riguarda gli aspetti strettamente politici: molte volte gli interventi militari e la risoluzione delle crisi sono legati solamente ad interessi politici o economici andando così a minare la credibilità dell'operato delle forze di pace. L'ultimo aspetto, il rapporto con gli altri organismi, riguarda gli aspetti più tecnici della gestione dei conflitti e delle missioni di peacekeeping. Due organi chiave dell'APSA, che coadiuvano l'operato del Consiglio sono il Panel of Wise ed il CEWS. Il primo, composto da eminenti uomini politici e accademici, viene posto alla stregua di un mero "aiutante" del Consiglio di Pace e considerato un organo di secondo ordine. In realtà esso potrebbe essere maggiormente potenziato ed utilizzato in maniera proattiva da parte dell'Unione: il PoW, attraverso lo strumento dei buoni uffici, ha un ruolo centrale nella gestione della "*shuttle diplomacy*" attraverso il Continente e nelle fasi iniziali dello scoppio delle tensioni, mediante il suo operato potrebbe evitare l'evolversi di violenti conflitti. L'Unione Africana e il Consiglio dovrebbero puntare maggiormente l'attenzione su quest'organo: esso può rappresentare un valido "ambasciatore" dell'Organizzazione sia nelle zone di crisi sia al di fuori del Continente. La stretta collaborazione tra questi due organismi, Panel e Consiglio, deve essere maggiormente sponsorizzata sia per dare maggiore credibilità all'intera struttura dell'APSA, sia per facilitare l'operato del Consiglio, il quale potrebbe delegare alcune semplici funzioni al *Panel* e rendendo così più snello e veloce il suo lavoro quotidiano. Un'altra componente chiave, di cui è stato parlato nel II Capitolo, è il CEWS. Questo organismo ha un compito fondamentale: analizza, studia, valuta tutte le situazioni di crisi e tensione nel Continente e successivamente presenta un resoconto periodico al Consiglio, il quale dovrà sviluppare tutte le strategie

politiche necessarie per far fronte ai problemi. A differenza del *Panel of Wise*, in questo caso il problema non riguarda la collaborazione con il Consiglio, ma le dotazioni di cui dispone e necessità il CEWS ed a cui il Consiglio e l'Unione non riescono a far fronte. La mancanza di tecnologie e di infrastrutture adeguate impedisce a questa struttura di poter recepire tutte le informazioni necessarie così da riferirle tempestivamente al Consiglio, il quale poi dovrà dare vita a soluzioni rapide ed efficaci. Questa carenza rappresenta un ostacolo nella gestione del *conflict management*, poiché non solo rallenta le attività ma può anche impedire di prendere le decisioni giuste a causa del mancato recepimento di tutte le informazioni necessarie.

La questione del CEWS introduce un altro aspetto connesso al buon esito delle missioni: le infrastrutture. L'Unione Africana così come l'Organizzazione dell'Unità Africana in passato sta affrontando un grave problema: la mancanza non solo di infrastrutture, ma anche di equipaggiamenti, armamenti e mezzi di trasporto adeguati. Questa criticità ha rappresentato non solo un ostacolo per il successo delle missioni ma ha anche determinato la dipendenza dell'Unione da attori esterni, come Unione Europea e Nazioni Unite, oppure singoli Stati come gli USA, il Canada o la Cina. I casi del Capitolo III sono chiari esempi delle difficoltà che l'Unione ha dovuto affrontare per portare a termine le missioni a causa della scarsità di mezzi ed in taluni casi di personale. Le Nazioni Unite collaborano quotidianamente con l'Unione Africana dal punto di vista logistico: in molte risoluzioni viene deciso di stanziare non soltanto aiuti economici ma anche materiali, per contribuire alla buona riuscita delle azioni africane. Questa mancanza ha un ulteriore effetto negativo su altri settori chiave della gestione dei conflitti e del mantenimento della pace: la mancanza di tecnologie adeguate impedisce molte comunicazioni, l'operato delle componenti militari e di polizia, le quali si trovano ad operare con strumentazioni ormai in disuso o obsolete per i tempi attuali. Soprattutto quest'ultimo punto è collegato all'ancora parziale operatività del braccio armato dell'APSA, *African Standby Force*, il quale entrerà in azione soltanto nel 2015, in seguito al completo addestramento di ognuna delle componenti che formano la forza multidimensionale. Il personale militare, civile e di polizia africano si è trovato ad affrontare molti problemi legati alla scarsità di

mezzi ma anche alla mancanza di una preparazione e di un addestramento adeguati alle situazioni in cui essi dovrebbero agire. Così come gli aspetti logistici anche la parte connessa all'educazione è spesso affidata ad attori esterni i quali si occupano di preparare del personale capace, pronto ad agire in maniera tempestiva e di dotarlo di modelli di comportamento comuni a tutti. L'aspetto della gestione del personale rimane un elemento molto complesso soprattutto a causa della difficoltà a livello linguistico, le quali rappresentano ancora oggi una barriera per l'operatività dell'ASF.

Il difficoltoso successo in Burundi, l'iniziale fallimento in Somalia e il necessario intervento in Sudan sono stati determinati da un altro fattore chiave che collega tutti gli altri termini per la buona riuscita di una missione: le risorse economiche. La mancanza di liquidi e la cattiva gestione di quelli a disposizione hanno da sempre rappresentato il "tallone d'Achille" dell'Organizzazione africana, la quale non ha potuto porsi dal punto di vista logistico al medesimo livello delle altre organizzazioni continentali. Mentre negli anni Sessanta con la fine del Colonialismo, molti Paesi africani si trovavano sul lastrico e quindi era divenuto necessario l'aiuto straniero, oggi tale scarsità è dovuta agli stessi Stati membri dell'Unione i quali non versano annualmente la propria quota o ritardano nei pagamenti per motivi di carattere strettamente politico. La scarsità di denaro impedisce il buon risultato di molte operazioni, poiché sia ostacola l'acquisto di nuovi mezzi o tecnologie sia limita le possibilità di addestramento per il personale impiegato, non solo della forza multi dimensionale, ma anche quello amministrativo burocratico, il quale si trova a volte ad affrontare problemi a cui non sa trovare risposta poiché scarsamente preparato.

La mancanza di denaro, la conseguente scarsità di attrezzature e infrastrutture adeguate, la scarsa collaborazione tra alcuni organismi principali dell'APSA e, in alcuni casi, il disaccordo a livello politico sono alcune delle sfide che la giovane Unione Africana dovrà affrontare per affermarsi come attore forte nel settore della pace e della sicurezza sia a livello continentale sia a quello internazionale. La dipendenza dagli aiuti esterni sarà ancora obbligata per alcuni anni, determinando

così ripercussioni su altri elementi importanti che contribuiscono a garantire un ruolo appropriato nella gestione delle missioni di pace all'Unione.

Se quelle appena descritte rappresentano le sfide che l'Unione Africana dovrà affrontare e risolvere nei prossimi anni altre sono le opportunità che questa organizzazione potrà sviluppare con successo. Un aspetto che ha da sempre caratterizzato la storia dell'Organizzazione riguarda la volontà di gestire le questioni africani a livello locale e continentale. L'APSA rappresenta una buona opportunità per gli Stati africani di promuovere una mutua comprensione e cooperazione non soltanto nella sfera della pace e della sicurezza, ma attraverso un effetto *spill over*, in altri settori chiave del Continente come l'economia, la *governance* e la politica. Questa struttura potrebbe offrire le basi per la promozione di una reale unione tra gli Stati nel lungo periodo. Il buon coordinamento dei vari organismi dell'APSA e l'intesa tra i vari Stati Membri può favorire una migliore gestione dei conflitti a livello regionale e continentale, implicando così la capacità di allontanare e/o deviare le manipolazioni che potrebbero essere messe in atto da parte di Paesi terzi e di migliorare gli sforzi per il mantenimento della pace e della stabilità nel Continente.

Un'ultima opportunità è legata all'Atto Costitutivo dell'Unione e riguarda l'apertura nei confronti della società civile e di vari gruppi sociali nelle attività di peace-making e di peace-building, al fine di renderle più democratiche e sostenibili. La partecipazione di nuovi gruppi esterni al mondo politico potrebbe produrre nuove e più efficaci strategie per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti. L'effettiva partecipazione della società civile potrebbe direttamente ed indirettamente favorire la protezione e la promozione della *human security*, la quale rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda il nuovo meccanismo dell'APSA.

L'Unione Africana diventerà una struttura istituzionale forte solo nel momento in cui i Leaders politici faranno proprie queste opportunità e si impegneranno a risolvere i problemi esistenti, rendendola così una costruzione credibile non solo a livello continentale ma anche a dispetto delle altre organizzazioni per quanto riguarda la gestione dei conflitti ed il mantenimento della stabilità.

Nonostante ad oggi l'Africa si trovi in una condizione sfavorevole si può affermare che molti sono i progressi fatti nella direzione del mantenimento della pace e della stabilità. L'evoluzione dei vari meccanismi utilizzati, a partire dagli anni 60 dimostra come la mentalità degli Stati si sia trasformata: oggi quasi nessun Paese teme un possibile ritorno al periodo coloniale. Attraverso gli esempi del Burundi, della Somalia e del Darfur abbiamo potuto meglio comprendere il comportamento dell'Unione Africana nella gestione dei conflitti armati.

Molti potrebbero essere i consigli e le raccomandazioni da fare all'Unione Africana, ma ci si limiterà a citarne alcuni che rappresentano i cardini su cui dovrà crescere questa organizzazione.

In primo luogo essa dovrà essere responsabile nei confronti di tutti quei governi che contribuiscono significativamente alle operazioni di pace: non dovrà far prevalere, nelle discussioni politiche aspetti particolari quali la sovranità e il principio di non ingerenza negli affari domestici degli Stati ma dovrà trovare il consenso tra i Leaders Africani sulle norme e le pratiche legate alla sicurezza collettiva.

In secondo luogo dovrà garantire un maggior livello di organizzazione delle operazione di mantenimento della pace in corso e future attraverso mandati chiari e coincisi, comprensibili a tutte le parti interessate, facendo tesoro delle esperienze, anche negative, del passato per dar vita a operazioni più efficaci, in cui l'ONU possa avere un ruolo di collaboratore.

In terzo luogo dovrà risolvere il problema principale che sta alla base dei buoni esiti della gestione dei conflitti e delle operazioni di peacekeeping: la questione economica. Solo grazie al contributo di tutti i Paesi africani l'UA riuscirà a rendersi indipendente dagli attori esterni e troverà quella fiducia in se stessa che fino ad oggi non è riuscita a dimostrare.

A 13 anni dalla nascita dell'Unione Africana si può affermare, in conclusione, che l'APSA e l'Unione Africana si stiano consolidando e abbiano permesso al Continente di intraprendere un nuovo cammino verso la propria affermazione

nell'arena politica internazionale, nonostante ancora molti siano i problemi da risolvere.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Abdelsalam, Salh Arafa, "Le organizzazioni regionali arabe, africane e islamiche", Istituto per l'Oriente C. A. Nallino, 1996.

African Review "The march towards the African Standby Force", 30th December 2012.

Albert Olawale I., "The African Union and Conflict Management", African Development vol. XXXII n. 1, 2007 pp. 41-68.

Batware B., "The African Standby Force: A solution to African Conflicts?", European Peace University, December 2011.

Bertolini, " Operazioni di peacekeeping delle Organizzazioni regionali e rapporti con il sistema delle Nazioni Unite: contributo ad un inquadramento sistematico", Siena 2011.

Boshoff H. e **Francis** D., "The AU Mission in Burundi – Technical and Operational Dimensions", Africa Watch, African Security Review, Vol. 12, n. 3, 2003.

Boutros G., " An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping", UN, New York, 1992.

CEMISS - Centro Militare di Studi Strategici

Bosco V., "La cooperazione tra ONU e Organizzazioni regionali nella prevenzione e risoluzione dei conflitti", 2010.

Pigoli A., "La riforma delle operazioni di mantenimento della pace: Nazioni Unite, organizzazioni regionali e nuove potenze emergenti", CEMISS, Centro Militare di Studi Strategici 2011.

Center on International Cooperation, "Annual review of Global Peace Operations 2007", New York University, 2007.

Conforti B. – **Focarelli** C., "Le Nazioni Unite", Cedam, 2011.

Cot, "The Role of Inter African Peacekeeping Force in Chad", in Cassese "The current legal regulation of the use of force", 1986.

Cutillo A."L'ONU riabilitata? Il contributo dei Caschi blu alla pace in Burundi".

Dada A. Carl, "Need for Organization of African Unity to develop a peacekeeping capability", Air War College, 1990.

Dersso A. Solomon, "Working together for Peace and Security in Africa: The Security Council and the AU Peace and Security Council", Security Council Report, May 2011.

Elias, " Africa and the development of International law", in Leiden – Akindele " The Organization of African Union and the United Nations: a study of the problems of Universal – Regional relationship in the organization and the maintenance of international peace and security", CYIL.

Fanelli E., "Alcune riflessioni su struttura e competenze del Dipartimento delle operazioni di pace dell'ONU", Cooperazione Internazionale, Informazioni della Difesa 4/2012.

Feldman R. L., "Problems Plaguing the African Union Peacekeeping Forces", Defence and Security Analysis, September 2008.

Ganzle S. – **Franke** B., "African Developments: Continental Conflict Management – a glass half full or half empty?", German Development Institute, 2010.

Guglielmo M. , "Somalia: perchè la missione Amisom sta fallendo?", Limes, 2010.

International Peace Institute - IPI

International Peace Institute, "Operationalizing the African Standby Force", January 2010.

International Peace Institute, "African Institutions in a Changing Regional and Global Security Environment", September 2010.

Institute for Security Studies – ISS

ISS, Peace and Security Council Report, July 2012.

ISS, "The role and place of the African Standby Force within the African Peace an Security Architecture", January 2009,

Aboagye F., "The hybrid operation for Darfur. A critical review of the concept of the mechanism", ISS Paper 149, August 2007.

Agoagye F., "The African Mission in Burundi. Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation", Institute for Security Studies.

Cilliers J., "Towards a Continental Early Warning System for Africa", ISS Paper, 2005

International Peace Academy, " Reviving Chapter VIII: the United Nations and Regional Organizations: Partners for Peace", April 2006.

Kikindi K., "The Normative and Institutional Framework of the African Union relating to the protection of human rights and the maintenance of international peace and security: a critical appraisal", African Human Right Law Journal, 2003, pagg. 97 – 117.

Kobbie J. P. M, "The role of the African Union in African Peacekeeping Operations", Strategy Research Project, U.S. Army War College, 2009.

Lattanzi F. e **Spinedi** M., "Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fini XX secolo", Ed. Scientifica 2004.

Marchesi A., "Il ruolo dell'Oua nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite", Ed. Scientifica 2004.

Mathiasen F. e **Carpenter** O., " The African Union and Conflict Management", USAWC Strategy Research Project, US Army War College, March 2006.

Mc Coubey H. and **Morris** J., "Regional Peacekeeping in the Post Cold War Era", Kluwer Law International.

Murithi T., "The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and The African Union Mission in Somalia", African Security Review 2007.

Murithi T., "The African Union's Foray into Peacekeeping: Lessons from the Hybrid Mission in Darfur", Journal of Peace, Conflict and Development, July 2009.

Nigro R., "Il Consiglio di Pace e Sicurezza e il sistema di sicurezza collettiva nell'Unione Africana", In Law, 1 – 2006.

Orlando C. "Esiste una dimensione politica africana? Dall'Unione Africana alla Comunità Economica Africana: sforzi e speranze per un continente migliore", 2011.

Paterson P., "Darfur and Peacekeeping operations in Africa", Military Review, July– August 2008.

Peen Rodt A., "The African Mission in Burundi – The Successful management of violent ethno-political conflict?" Ethnopolitics Papers n. 10, May 2011.

Pirozzi N., "Strengthening the Africa-EU Partnership on Peace and Security – How to engage African Regional Organizations and Civil Society", IAI Research Paper, 2012.

Powell K., "The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenges for delivering on "the Responsibility to Protect", Working Paper, The North – South Institute, May 2005.

Sesay A. e **Omotosho** M. " Try Africa First", The African Union and Conflict Management in Africa: opportunities and challenges", Centrepoint Humanities Editions, vol. 14 n.1, 2011.

Strydom H., "Peace and Security under the Africa Union" in South African Yearbook of International Law, 2003, pag. 59 – 81.

Wembou, "L'O.U.A. à l'aube du XXI siècle: bilan, diagnostic et perspectives", Paris 1995.

Wild V., "The Organization of African Unity and the Algerian – Moroccan border conflict: a case study of new machinery for peaceful settlement of disputes among African States", International Organizations n. 20, 1966.

Williams P. D., "The African Union's Conflict Management Capabilities", Council on Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program, October 2011.

Documenti tratti dall'archivio delle Nazioni Unite:

UN General Assembly

United Nations General Assembly, "An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters", 18 December 1992 (47th Session), **A/RES/47/120 A.**
http://www.un-documents.net/a47r120a.htm .

UN General Assembly, "Declaration on Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional arrangements or Agencies in the Maintenance of

International Peace and Security", 4th September 1994 (84th Plenary Meeting), **A/RES/49/57.**
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20SRES%2049%2057.pdf

UN General Assembly, "Conclusions of the Chairman of the sixth high-level meeting between the United Nations and regional and other intergovernmental organizations", 8th September 2005, **A/60/341- S/2005/567**. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F60%2F341&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly and Security Council, "Joint AU – UN report on AU Peacekeeping operations and on modalities for support of AU operations" (Prodi's Report), 31st December 2008 – **A/63/666 – S/2008/8137.** http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F63%2F666&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly and Security Council, "Support to African Union Peacekeeping operations authorized *by the United Nations*" (about comprehensive review of the whole questions of peacekeeping operations in all their aspects / Administrative and budgetary aspects of the financing of the UN peacekeeping operations), 18th September 2009, **A/64/359 – S/2009/470.** http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F64%2F359&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly, "An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters", 18 December 1992 (47th Session), **A/RES/47/120 A**

http://www.un-documents.net/a47r120a.htm

UN General Assembly, "Declaration: Enhancing UN – AU cooperation framework for the Ten Year Capacity Building Program for the African Union", 12 December 2006, (61st General Assembly's meeting: Cooperation between the UN and Regional and other organizations: Cooperation between the UN and the African Union), **A/61/630**.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F61%2F630&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly's Resolution, "Cooperation between the United Nations and the African Union", 5th October 2007 (61st General Assembly Meeting), **A/RES/61/296**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F61%2F296&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly, "Resolution adopted by the General Assembly : Financing of the African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur", **A/RES/62/232**, 31st December 2007.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F62%2F232&Submit=Search&Lang=E

UN General Assembly, "Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects", December 2008.

UN General Assembly, "Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nation peacekeeping operations", 66^ meeting, 12 June 2012, **A/C.5/66/17**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FC.5%2F66%2F17&Submit=Search&Lang=E

UN Security Council Resolutions

UN Security Council, "Resolution 751 – UNOSOM I Mandate", 24th April 1992, **S/RES/751 (1992)**.
http://daccess-dds ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement

UN Security Council, "Resolution 814 – UNOSOM II Mandate", 26th March 1993, **S/RES/814 (1993)**.

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement

UN Security Council, "Resolution1196", 16th September 1998, **S/RES/1196 (1998)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1196%281998%29

UN Security Council, "Resolution1197", 18th September 1998, **S/RES/1197 (1998)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1197%281998%29

UN Security Council, "Resolution 1208", 19th November 1998, **S/RES/1208 (1998)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1208%281998%29

UN Security Council, "Resolution1209", 19th November 1998, **S/RES/1209 (1998)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1209%281998%29

UN Security Council, "Resolution 1545 – ONUB Mandate", 4975th Meeting of the Security Council, 21st April 2004, **S/RES/1545 (2004)**.
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement

UN Security Council, "Resolution 1590 adopted by the Security Council at its 5151st meeting" 24th March 2005, **S/RES/1590 (2005)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590%282005%29

UN Security Council, "Resolution 1625 – Declaration on Strengthening the effectiveness of the Security Council's role in Conflict Prevention, particulary in Africa", 14th September 2005, (5261th meeting), **S/RES/1625 (2005)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1625%282005%29

UN Security Council, "Resolution 1631 about the Cooperation between the United Nations and regional organizations in the maintenance of international peace and security" - 17th October 2005 (5282nd Meeting), **S/RES/1631 (2005)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1631%282005%29

UN Security Council, "Resolution 1663. Adopted by the Security Council at its 5396th meeting", 24th March 2006, **S/RES/1663 (2006)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1663%282006%29

UN Security Council, "Resolution 1706 adopted by the Security Council at its 5519th meeting", 31st August 2006, **S/RES/1706 (2006)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706%282006%29

UN Security Council, "Resolution about the African Protection, Training Mission in Somalia", 6th December 2006 5579th meeting of the Security Council, **S/RES/1725 (2006)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1725%282006%29

UN Security Council, "Resolution 1744 adopted by the Security Council at its 5633rd Meeting", 21st February 2007, **S/RES/1744 (2007)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1744%282007%29

UN Security Council, "Resolution 1769 adopted by the Security Council at its 5727th meeting", 31st July 2007, **S/RES/1769 (2007)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29

Security Council, "Resolution 1801 adopted by the Security Council at its 5842nd Meeting", 20th February 2008, **S/RES/1801 (2008)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1801%282008%29

UN Security Council, "Resolution about the situation in Somalia", adopted by the Security Council at its 6068th meeting, 16th January 2006, **S/RES/1863 (2009)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863%282009%29

UN Security Council, " Resolution adopted by the Security Council at its 6461st Meeting concerning the situation in Somalia", 22nd December 2010, **S/RES/1964 (2010)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1964%282010%29

UN Security Council, "Resolution 2003 adopted by the Security Council at its 6597th meeting", 29th July 2011, **S/RES/2003 (2011)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2003%282011%29

UN Security Council, "Resolution 2063 adopted by the Security Council at its 6819th meeting", 31st July 2012, **S/RES/2063 (2012)**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2063%282012%29

UN Security Council Presidential Statements

Presidential Statement about the Situation in Africa, 25th September 1997 (3819th Security Council's meeting), **S/PRST/1997/46**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/46

Presidential Statement about The situation in Africa: peacekeeping activities carried out by regional and sub regional organizations, 19th June 1998, **S/PRST/1998/28**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/28

Presidential Statement about the situation in Africa, 24th September 1998, **S/PRST/1998/29.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/29

Presidential Statement about the situation in Africa, 30th November 1998, **S/PRST/1998/35.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/35

Presidential Statement about the situation in Africa, 26th May 2004, **S/PRST/2004/18.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2004/18

Presidential Statement about the Cooperation between the United Nations and Regional Organizations in maintaining international peace and security , 20th September 2006 (5529th Security Council's Meeting), **S/PRST/2006/39.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2006/39

Presidential Statement about the Situation in Darfur, 5598th meeting, 19 December 2006, **S/PRST/2006/55**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2006/55

Presidential statement about the Burundi's situation, 30th May 2007, **S/PRST/2007/16**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/16

Presidential Statement about the Cote d'Ivoire's situation, 29th June 2007 **S/PRST/2007/25.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/25

Presidential Statement about the Sudan's situations, 24th October 2007 **S/PRST/2007/41.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/41

Presidential Statement about the Role of Regional and Sub regional organizations in the maintenance of the international peace and security, 6th November 2007, **S/PRST/2007/42.**

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/42

Presidential Statement about Uganda's situation, 21st November 2007 **S/PRST/2007/44**.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/44

Presidential Statement about the Somali situation, 19th December 2007
S/PRST/2007/49.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/49

Presidential Statement about the Situation in Somalia, , 4th September 2008,
S/PRST/2008/33.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/33

UN Security Council Report

UN Security Council Report – Special Research Report, "*Working Together for Peace and Security in Africa: the Security Council and the AU Peace and Security Council*", 10 May 2011,
Report n. 2/2011.

UN General Secretary Report

Report of the UN General Secretary, "*The causes of the conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*", 13th April 1998, **A/52/871 – S/1998/318.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1998/318

Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations, 2000 : 1^ progetto di riforma delle missioni di Peacekeeping in ambito delle Nazioni Unite
A/55/305 - S/2000/809.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2000/809

Report of the UN General Secretary, High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2nd December 2004, **A/59/565**.
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement

Report of the UN General Secretary Kofi Annan, A Regional – Global Security Partnership: Challenges and Opportunities (about prevention of armed conflict and cooperation between the UN and regional Organizations), 28th July 2006, **A/61/204 S/2006/590.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/590

Report of the UN Secretary General and the Chairperson of the African Union Commission on the hybrid operation in Darfur",5th June 2007, **S/2007/307 Rev.1.**
http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2007/307/Rev.1

Report of the UN General Secretary *"on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security"*, 7th April 2008, **S/2008/186.**
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/186

Report of the UN Secretary General, Report request by Resolution 1863 on a possible UN peacekeeping deployment in Somalia, 16th April 2009, **S/2009/310**.
Letter from the General Secretary addressed to the President of the Security Council, 6th August 2010, **S/2010/433**.
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20S%202010%20433.pdf

United Nations Department of Peacekeeping and Department of Field Support, "United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*"* (2008).

Documenti relativi all'Organizzazione dell'Unità Africana e dell'Unione Africana

Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, Etiopia 1963.

Dichiarazione dell'Assemblea dei capi di Stato e di Governo sulla Definizione del Meccanismo di Prevenzione, Gestione e Risoluzione dei Conflitti dell'Organizzazione dell'Unità Africana, Cairo, 1993.

Dichiarazione di Sirte, Settembre 1999.

Atto Costitutivo dell'Unione Africana, Etiopia, 2000.

Protocollo relativo alla Nascita del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, Durban (Sud Africa), 2002.

Mandato della Missione Africana in Burundi, Addis Abeba, 3 Aprile 2003

Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee, Addis Abeba, Maggio 2003.

Solenne Dichiarazione su una Politica Comune di Difesa e di Sicurezza, Sirte, Febbraio 2004.

Rules of Procedure of the AU PSC, Marzo 2004.

Communique about the Deployment of the IGASOM Mission, **PSC/PR/Comm (XXIX)**, Maggio 2005.

Framework for the Operationalization of the Continental Early Warning System as Adopted by Governamental Experts Meeting on Early Warning and Conflict Prevention, Dicembre 2006.

Towards a People-Centred political and Socio-economic integration and Transformation of Africa, African Union High-Level Panel, Addis Abeba, 2007.

Strategic Plan 2009-2012, Maggio 2009.

Dichiarazione di Tripoli sull'eliminazione dei conflitti in Africa e la promozione di una pace durevole, Agosto 2009, **AP/ASSEMBLY/PS/DECL.(I)**

Communique about the call on the Security Council to provide grater support to Amisom, Gennaio 2011.

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

UN Department of Peacekeeping Operations' Official Website:

"Past and Current Peacekeeping Operation", http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml

"About Us", http://www.un.org/en/peacekeeping/about

"Peacekeeping Fact Sheet", www.un.org/Depts/dpho

UN Department of Field Support Official Website

http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs/

UN Logistic Base official Website:

http://www.unlb.org/unlb_today.asp

"Tasks Military Planning Service and Force Generation Service", UN Force Link, https://cc.unlb.org/.../UNSAS%20PRESENTATION%20-%202011.ppt.ppt

African Union Official Website:

http://www.au.int/

Official Website of the African Union Mission in Somalia – AMISOM http://amisom-au.org/

Official Website of the African Union – United Nations Mission in Darfur - UNAMID

http://unamid.unmissions.org