

CENTRO DI STUDI STORICI E POLITICI SU AFRICA E MEDIO ORIENTE

## **La sicurezza in Africa: contesto globale e Unione Africana**

Mario Zamponi

Working Paper n. 7 - Settembre 2011

Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia - Università di Bologna

## **Centro di Studi Storici e Politici su Africa e Medio Oriente**

Il Centro ha il fine di promuovere la ricerca e lo studio nel settore delle scienze politiche su Africa e Medio Oriente con particolare riferimento all'evoluzione delle istituzioni politiche e sociali contemporanee e ai problemi dello sviluppo.

Il Centro si propone di condurre attività di ricerca nei settori sopra indicati e di promuoverne la diffusione tramite il coordinamento di gruppi di studio, l'organizzazione di conferenze, seminari, convegni e congressi e la realizzazione di pubblicazioni scientifiche. Membri del Centro sono docenti, ricercatori e dottorandi con esperienza di ricerca interdisciplinare.

---

## **Centre of Political and Historical Studies on Africa and the Middle East**

The Centre, based in the Department of Politics, Institutions, History, Faculty of Political Science, University of Bologna, has the main aim to promote research about Africa and the Middle East within political sciences, contemporary political and social institutions, development issues.

Activities of the Centre include research, network initiatives with other Centres, organization of conferences, workshops, and seminars, realization and promotion of scientific publications. Its members are professors, lecturers and young researchers with a consolidated experience in interdisciplinary research.

I Working Papers raccolgono testi frutto del lavoro di ricerca dei membri del Centro

---

The Working Paper Series presents research works of the members of the Centre

Mario Zamponi, *La sicurezza in Africa: contesto globale e Unione Africana*

Centro di Studi Storici e Politici su Africa e Medio Oriente – Working Paper n. 7, Settembre 2011, Bologna

© Mario Zamponi

## **Introduzione<sup>1</sup>**

Come si segnala in un recente lavoro sui rapporti fra Africa ed Europa, con la fine della guerra fredda nuovi attori sono emersi nel panorama internazionale, attori che hanno contribuito agli sforzi di soluzione dei conflitti e, più in generale, della sicurezza in Africa. Fra questi certamente l'Unione Africana (UA), oltre all'Unione Europea (UE). Il loro ruolo si è esteso nel corso degli anni 2000 ed è diventato cruciale in molte crisi, dando anche sostegno alle iniziative di peacekeeping dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).<sup>2</sup>

In questo saggio si discuterà pertanto, attraverso una prospettiva storico-politica, della questione della sicurezza in Africa, sia in rapporto alle trasformazioni politiche del contesto regionale che hanno portato alla formazione dell'UA, sia in rapporto al quadro internazionale, analizzando anche del ruolo di attori quali Stati Uniti e UE.

## **Alcune note storiche. L'Organizzazione dell'Unità Africana**

Il 25 maggio 1963 i Capi di stato di trentuno paesi africani si riunirono ad Addis Abeba in Etiopia dando vita all'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA). La nascita dell'OUA fu un processo fondamentale per la discussione politica africana. Come ricorda Legum, l'OUA rappresentò il risultato di una «necessità storica e di una mescolanza di interessi e idee politiche in conflitto»,<sup>3</sup> mentre l'imperatore d'Etiopia Haile Selassie, nel suo discorso ai Capi di stato riuniti ad Addis Abeba, il 22 maggio 1963 osservava che l'obiettivo era quello di «creare un'unica istituzione alla quale tutti apparterremo, basata su principi che tutti sottoscriviamo».<sup>4</sup>

Un principio centrale su cui nasceva la nuova organizzazione continentale era «l'affermazione di una politica di non allineamento rispetto a tutti i blocchi».<sup>5</sup> Calchi Novati si domanda se «l'Africa indipendente, che aveva avuto un ruolo secondario alla Conferenza afro-asiatica di Bandung (aprile 1955) (...) voleva distinguersi e prendere le distanze per statuto dai blocchi e dalla guerra fredda? Quella dichiarazione era probabilmente un segno di debolezza e sarebbe stata comunque ampiamente disattesa nei decenni seguenti». In ogni caso l'OUA «era via d'uscita, almeno virtuale,

---

<sup>1</sup> Il saggio rielabora i temi presentati durante la conferenza "Africa: una riflessione su cinquant'anni di indipendenza", Roma, 10 dicembre 2010, organizzata da Fondazione Basso e ISPI.

<sup>2</sup> Vedasi: Kwesi Aning, Kwaku F. Danso, *EU and AU Operations in Africa: Lessons Learned and Future Scenarios. An African Perspective*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *Ensuring Peace And Security in Africa: Implementing the New Africa-EU Partnership*, quaderni IAI, English Series No. 17, Roma, May 2010.

<sup>3</sup> Colin Legum, *The Organisation of African Unity - Success or Failure?*, in "International Affairs", 51, 2, 1975, p. 208.

<sup>4</sup> Haile Selassie I, *Towards African Unity*, in "Journal of Modern African Studies" 1, 3, 1963, p. 285.

<sup>5</sup> Vedasi: OAU Charter, art. III, Principles: [http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU\\_Charter\\_1963\\_0.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf), visitato il 20 maggio 2011.

dalle strettoie del neo-colonialismo ma anche dalle ipoteche del confronto Est-Ovest». <sup>6</sup> Non allineamento e Terzo Mondo espressero quindi un ambito di riferimento possibile della collocazione internazionale dei paesi africani all'epoca.

Sul piano più squisitamente africano, durante la conferenza, il presidente del Ghana Kwame Nkrumah sostenne la necessità di dar vita un'istituzione continentale dotata di poteri sovranazionali. Tuttavia, questa ipotesi venne vista come foriera di cessione di porzioni importanti di sovranità nazionale, che avrebbe reso più problematica la costruzione degli stati-nazione all'interno dei confini ereditati dal colonialismo e, pertanto, non fu accettata. <sup>7</sup>

I temi cardine della Carta costitutiva miravano a conciliare la cooperazione fra gli stati africani con la promozione dello stato-nazione nell'Africa indipendente. <sup>8</sup> Fra questi: «promuovere l'unità e la solidarietà tra gli stati africani», «coordinare e intensificare cooperazione e sforzi per raggiungere livelli di vita migliori per tutti i popoli africani» e «difendere la loro sovranità, la loro integrità territoriale e indipendenza». <sup>9</sup> La Carta enunciava inoltre che le relazioni tra gli Stati membri dovevano far riferimento ai principi dell'«uguaglianza sovrana», della «non interferenza negli affari interni degli stati» - che sarebbe diventato uno dei pilastri dei rapporti fra i paesi africani indipendenti -, del «rispetto della sovranità e integrità territoriale di ogni stato e del suo diritto inalienabile a un'esistenza indipendente» e della «condanna senza riserve, in tutte le sue forme, dell'assassinio politico e delle attività sovversive da parte di stati confinanti o di altri stati». <sup>10</sup>

Fino alla fine del secolo l'OUA rappresentò un importante forum diplomatico africano volto a favorire iniziative di cooperazione riguardanti la sicurezza e lo sviluppo economico in Africa. Non c'è qui spazio - né è obiettivo del presente saggio - per una ricostruzione storica dell'OUA che indubbiamente incontrò molte difficoltà rispetto a questioni quali la crisi del Biafra del 1967-70, l'intervento tanzaniano in Uganda nel 1979, fra le altre. Significativo dal punto di vista politico fu il ruolo del Liberation Committee. Il completamento del processo di decolonizzazione rappresentava indubbiamente un punto di coesione tra i governi africani: infatti, tra gli obiettivi dell'OUA troviamo «lo sradicamento di tutte le forme di colonialismo dall'Africa» <sup>11</sup> e la «assoluta dedizione

---

<sup>6</sup> Su questo vedasi: Giampaolo Calchi Novati, *Ordine interno e politica estera dalla decolonizzazione alla globalizzazione*, ISPI, Quaderni di relazioni internazionali n. 10/2009, "L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato", p. 17 e p. 18.

<sup>7</sup> Vedasi: Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *L'Africa sub-sahariana nella politica internazionale*, Firenze, Le Monnier; Milano, Mondadori Education, 2010, cap. II.

<sup>8</sup> Vedasi: Norman Padelfort, *The Organization of African Unity*, in "International Organization", 18, 3, 1964, pp. 521-542. Per una discussione sull'Africa e le organizzazioni internazionali e regionali all'epoca della formazione dell'OUA vedasi: *Africa and International Organization*, in "International Organization", special issue 16, 2, 1962.

<sup>9</sup> Vedasi: OAU Charter, art. II, Purposes: [http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU\\_Charter\\_1963\\_0.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf), visitato il 20 maggio 2011.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. III

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. II.

all'emancipazione completa dei territori africani ancora dipendenti». <sup>12</sup> In particolare, l'OUA ha sostenuto la completa decolonizzazione del continente, esprimendo la sua condanna al sistema di apartheid in Sudafrica e sostenendo le lotte di liberazione nazionale in Africa australe.

Tuttavia va segnalato che i risultati dell'OUA in termini di interventi sulla sicurezza non furono molto soddisfacenti: in particolare non riuscì a sviluppare politiche di riduzione e controllo degli armamenti. Fu soltanto nel 1999 che adottò la "Convention on the Prevention and Combating of Terrorism" e nel 2000, alla vigilia della nascita dell'UA, il "Bamako Common African Position on Small Arms". <sup>13</sup>

Più rilevante fu, dagli anni '70 l'interesse dell'OUA al tema dello sviluppo economico del continente, interesse che si sarebbe ampliato nel decennio successivo, a causa della crisi economica e dell'avvio dei programmi di aggiustamento strutturale. Durante gli anni Settanta si svolsero diverse conferenze internazionali sui problemi economici dell'Africa che portarono alla redazione nel 1980 del Lagos Plan of Action (LPA) for the Economic Development of Africa 1980-2000, mentre nel 1975 veniva firmata la Convenzione di Lomé con i paesi europei. Questi temi furono oggetto di discussione in varie riunioni fra le quali il Fifth Meeting of the ECA African Ministers' Conference svoltosi a Rabat nel marzo 1979. La conferenza elaborò una strategia per lo sviluppo dell'Africa, strategia sottoposta poi al Summit dell'OUA di Monrovia nel luglio dello stesso anno. Il summit approvò la Monrovia strategy, definita come "Monrovia Declaration of Commitment by the OAU Heads of State and Government to the guiding principles to be followed and to measures to be taken in favour of national and collective self-sufficiency in economic and social development, with a view establishing a new Economic Order in Africa". <sup>14</sup> In particolare si discusse della necessità di collaborazione fra i governi africani per favorire la crescita economica e raggiungere l'"autosufficienza", nonché del legame tra il rispetto dei diritti umani e la democrazia con lo sviluppo economico.

Nella sessione straordinaria che si tenne il 28-29 Aprile 1980 a Lagos fu approvato il LPA al fine di implementare la Monrovia Strategy. Il testo <sup>15</sup> indicava principi, obiettivi, modalità e priorità dello sviluppo e dell'autosufficienza. In particolare, il documento, considerando le difficoltà che ostacolavano lo sviluppo dei diversi settori delle economie africane proponeva una serie di interventi che dovevano attuarsi mediante l'attiva partecipazione degli stati, delle istituzioni

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. III. Sugli obiettivi dell'OUA vedasi anche: Paul D. Williams, *From Non-intervention to Non-indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture*, in "African Affairs", 106/423, 2007, pp. 253-279.

<sup>13</sup> Vedasi: Bjørn Møller, *The African Union as Security Actor: African Solution to African Problems?*, working paper n. 57, Crisis States Working Papers series n. 2, London School of Economics, August 2009.

<sup>14</sup> Rene N'Guettia Kouassi, *The Itinerary of the African Integration Process: An Overview of the Historical Landmarks*, in "African Integration Review", 1, 2, 2007, p. 3.

<sup>15</sup> Per dettagli vedasi il LPA disponibile su: [http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos\\_plan.PDF](http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.PDF), visitato il 25 maggio 2011.

regionali e continentali africane e dei donatori internazionali.<sup>16</sup> Tuttavia, oltre che per le carenze politiche e materiali dell'OUA, il LPA di fatto non fu in grado di esplicitare i suoi effetti a causa dell'aggravarsi della crisi economica nel corso degli anni '80 e la conseguente elaborazione, da parte delle istituzioni finanziarie internazionali, dei programmi di aggiustamento strutturale.

Con gli anni '90 si sarebbe ampliata l'attenzione al consolidamento della cooperazione economica continentale, così da realizzare un African Common Market e, entro il 2000, un'African Economic Community. Gli aiuti, come anche gli investimenti stranieri di cui il continente aveva, ed ha bisogno, avrebbero dovuto dare vigore alle politiche di sviluppo nazionali, mentre, come vedremo, gradualmente si estendeva il dibattito sulla questione della sicurezza. Il culmine di questa prospettiva fu rappresentato dal Treaty Establishing the African Economic Community adottato nel giugno del 1991 dai capi di Stato dell'OUA riuniti ad Abuja in Nigeria, da crearsi entro il 2028. Il trattato, ancora in vigore, iniziò ad operare dal maggio 1994. La formazione della Comunità si basava sull'idea di integrazione dei diversi settori economici, costituendo un'opportunità storica per la promozione delle opportunità economiche del continente. Esso rappresenta una sfida per l'Africa.<sup>17</sup> Nonostante i frequenti riferimenti alla realizzazione dell'African Economic Community nei documenti e nelle dichiarazioni dell'OUA (e, ora, dell'UA), il trattato di Abuja non è stato finora attuato.

### **La nascita dell'UA**

L'UA è stata istituita attraverso il Constitutive Act of the African Union adottato a Lomé l'11 luglio 2000, a seguito di negoziati che espressero una linea politica di graduale riforma delle istituzioni continentali. Esso fu approvato al summit straordinario del 2001 a Lusaka, in Zambia e, infine, la sua inaugurazione ufficiale avvenne a Durban in Sudafrica nel luglio 2002. L'UA è così succeduta, alla preesistente OUA.<sup>18</sup>

La fine della guerra fredda aveva avviato una fase nuova nelle relazioni internazionali. La successione dell'UA all'OUA «rispecchia puntualmente la necessità di adeguare le istituzioni regionali alle nuove circostanze: l'UA è abilitata infatti a intervenire nelle emergenze provocate da violazioni dei diritti umani e da conflitti».<sup>19</sup> Il contesto unipolare - in cui si accresce l'importanza degli Stati Uniti mentre è in declino il ruolo degli stati europei ex coloniali (benché la Francia continuerà a mantenere ruoli rilevanti nel suo pre-carré africano), si rafforzano nuovi attori come la

---

<sup>16</sup> Vedasi: Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, cap. II; Rene N'Guettia Kouassi, *op. cit.*, 2007.

<sup>17</sup> Vedasi: Rene N'Guettia Kouassi, *op. cit.*, 2007.

<sup>18</sup> Vedasi il sito: [http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm) visitato il 20 maggio 2011. Per un'ampia descrizione delle strutture e norme dell'UA vedasi: Jakkie Cilliers, *Peace, Security and Democracy in Africa? A Summary of Outcomes from the 2002 OAU/AU Summits in Durban*, Institute for Security Studies, Pretoria, Paper 60, August 2002.

<sup>19</sup> Vedasi: Giampaolo Calchi Novati, *op. cit.*, 2009, p. 25.

Cina ed emerge in Africa il ruolo politico del Sudafrica democratico - ha fatto crescere le aspettative per la promozione di una diversa agenda continentale in grado di reggere le nuove sfide. All'AU si univa la New Partnership for Africa's Development (NEPAD), lanciata nel 2001 sotto l'egida del presidente sudafricano Thabo Mbeki. Le due iniziative, strettamente connesse come ricorda Clapham, volevano dare un nuovo impulso all'azione continentale con un focus specifico sulla sicurezza (UA) e sullo sviluppo economico (NEPAD).<sup>20</sup>

Gli anni fra il 1999 (con l'Assemblea dell'OUA ad Algeri) e il 2002 vedono l'elaborazione grosso modo di tre proposte che porteranno poi alla trasformazione dell'OUA in UA: quella del leader libico Gheddafi di una unità pan-africana, quella nigeriana per la costituzione di una "Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa" e il progetto del presidente sudafricano di "African Renaissance" e della costituzione della citata NEPAD.<sup>21</sup>

L'atto costitutivo, richiamandosi agli obiettivi dell'OUA, enuncia nei suoi obiettivi le seguenti priorità: l'unità africana, la difesa della sovranità territoriale, lo sviluppo del continente, il raggiungimento dei principi democratici e della protezione dei diritti umani secondo quanto fissato dalla African Charter on Human and Peoples' Rights dell'OUA.<sup>22</sup>

Le principali istituzioni dell'UA previste dal Constitutive Act sono: l'Assemblea dei capi di Stato e di governo, che è il principale organo decisionale dell'organizzazione; il Consiglio Esecutivo, composto dai ministri degli esteri; la Commissione, l'istituzione che ha sostituito il Segretariato dell'OUA e che, insieme al Consiglio Esecutivo, ha il compito di attuare le decisioni dell'Assemblea e il Parlamento Panafricano, quest'ultimo ancora rimasto sostanzialmente sulla carta.<sup>23</sup>

Formalmente ognuno di essi rappresenta un forte avanzamento rispetto ai precedenti schemi di collaborazione africana, anche se sono presenti elementi di continuità con i pilastri che avevano dato vita all'OUA, quali il riferimento ai principi dell'«uguaglianza sovrana» tra gli Stati membri, «del rispetto dei confini fissati con l'indipendenza» e della «non interferenza negli affari interni di qualsiasi stato membro».<sup>24</sup> Tuttavia, l'UA ha abbandonato la rigida insistenza sulla sovranità dello

---

<sup>20</sup> Vedasi: Christopher Clapham, *Tasks and Responsibilities of the African State*, ISPI, Quaderni di relazioni internazionali n. 10/2009, "L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato", pp. 4-16.

<sup>21</sup> Vedasi: Thomas Kwasi Tiekou, *Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union*, in "African Affairs", 103, 411, 2004, pp. 249-267. Per dettagli e approfondimenti sull'UA si rimanda a: Dominique Bangoura (dir.), *L'Union Africaine face aux enjeux de Paix, de Sécurité et de Défense*, L'Harmattan, Paris, 2003; John Akokpari, Angela Ndinga Muvumba, Tim Murithi (eds.), *The African Union and its Institutions*, Jacana, Cape Town 2008; Samuel M. Makinda, F. Wafula Okumu, *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance*, Routledge, London e New York, 2008.

<sup>22</sup> Vedasi: [http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm) visitato il 20 maggio 2011, Art. 3 Objectives.

<sup>23</sup> Per dettagli sulla struttura dell'UA si rimanda a: Jakkie Cilliers, *op. cit.*, 2002.

<sup>24</sup> Vedasi: Africa Union Constitutive Act, Art. 4, Principles: [http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm) visitato il 20 maggio 2011.

stato che aveva contraddistinto l'OUA e più esplicitamente riconosce l'esigenza della formazione di governi democratici in Africa e il diritto di intervento in ciò che precedentemente erano ritenuti come gli inviolabili "affari interni" degli stati. In particolare, il Consiglio per la Pace e la Sicurezza (CPS), come vedremo nei paragrafi successivi, costituito nel 2004, per la prima volta consente a un piccolo gruppo di stati, appartenenti alle differenti sub-regioni del continente di prendere decisioni per conto dell'UA, oltre che di inviare missioni di peacekeeping.<sup>25</sup>

La rilevanza della gestione della sicurezza e della promozione della democrazia nel dibattito che ha condotto alla creazione dell'UA ha trovato espressione nei valori posti alla base del funzionamento dell'organizzazione, tra i quali vi sono «il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani, dello stato di diritto e della good governance» e «la condanna e il rifiuto dei cambiamenti di governo incostituzionali».<sup>26</sup> Va tuttavia sottolineato come l'UA abbia finora incontrato molte difficoltà nel sostegno ai processi di transizione alla democrazia, in particolare a causa delle divisioni tra i vari governi su come agire nei diversi contesti di crisi. Ad esempio, nel caso del conflitto del Darfur l'UA ha evitato di adottare posizioni apertamente ostili al governo sudanese, preferendo concentrarsi sulla ricerca di una soluzione politica al conflitto, predisponendo a tal fine un processo di mediazione che infine condusse all'invio di una missione di pace dell'UA in Darfur nel 2004, come si vedrà.<sup>27</sup> Contestualmente la NEPAD ha cercato di prefigurare processi di sviluppo economico che potessero integrarsi nell'economia globale mediante il sostegno all'agenda della good governance e alla collaborazione con le iniziative economiche promosse dalle istituzioni finanziarie internazionali.<sup>28</sup>

È dunque alla luce del quadro appena descritto che va oggi letta l'azione dell'UA per promuovere la pace e garantire la sicurezza in Africa. In proposito, va segnalato che l'UA, oltre ad avere tra i suoi fini la promozione della pace e della sicurezza nel continente, identifica anche la necessità di adottare soluzioni pacifiche, ma soprattutto, in chiara discontinuità con l'OUA, il «diritto di intervenire in uno stato membro in caso di gravi circostanze quali crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità» oppure in caso di richiesta di intervento da parte di uno stato membro.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Vedasi: Christopher Clapham, *op. cit.*, 2009.

<sup>26</sup> Vedasi: Africa Union Constitutive Act, Art. 4, Principles: [http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm) visitato il 20 maggio 2011.

<sup>27</sup> Vedasi: Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, cap. XIV.

<sup>28</sup> Su questo vedasi: Ian Taylor, *NEPAD: Toward Africa's Development or Another False Start?*, Lynne Rienner, Boulder 2005; Jimi O. Adesinà, Yao Graham, Adebayo Olukoshi (eds), *Africa and Development Challenges in the New Millennium: The NEPAD Debate*, CODESRIA, Dakar; Zed Books, London, New York; UNISA Press, Pretoria 2006.

<sup>29</sup> Vedasi: Africa Union Constitutive Act, Art. 4, Principles: [http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm) visitato il 20 maggio 2011.



Il processo di strutturazione delle istituzioni dell'UA sembra, tuttavia, ancora lontano dall'essersi concluso. Il dibattito è aperto, in particolare su quali meccanismi e strutture possano essere considerati come i più idonei a garantire sicurezza e stabilità politica nel continente.<sup>30</sup>

### **Questioni sulla gestione della sicurezza in Africa**

Negli ultimi vent'anni, uno dei temi che ha progressivamente assunto grande rilievo, nell'ambito del dibattito relativo al mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale, riguarda il ruolo che le organizzazioni a carattere regionale possono svolgere nella prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti. L'attenzione internazionale su questo tema ci segnala l'importanza che oggi è assegnata alle risposte regionali a crisi di carattere locale.<sup>31</sup> Pertanto, la sicurezza rappresenta oggi una delle principali questioni dei rapporti internazionali dell'Africa; la gestione dei conflitti è diventata una chiara priorità, sia in considerazione delle devastazioni, in termini di vite umane e di risorse, causate dalle guerre sia per la preoccupazione che il terrorismo internazionale possa più facilmente attecchire in contesti di crisi e conflitto, mentre, come alcuni analisti segnalano,<sup>32</sup> si è andato rafforzando, con la fine della guerra fredda, un nuovo legame fra sviluppo e lotta alla povertà, da un lato, e sicurezza, dall'altro.

Come indica Williams<sup>33</sup> il concetto di sicurezza è entrato nella dimensione delle dinamiche contemporanee in Africa. Come risultato, l'UA e gli stati membri sono coinvolti in un processo continuo che riguarda i modelli di organizzazione della sicurezza. L'origine di questo dibattito deve essere fatto risalire all'identità pan-africana e agli elementi della politica continentale e internazionale dopo le indipendenze. Con la fine della guerra fredda, in modo particolare, l'Africa ha sperimentato una serie di tensioni economiche, politiche e conflitti armati, mentre si sono maggiormente sviluppati processi legati alla democratizzazione e al rispetto dei diritti umani. Tutti questi elementi sono in qualche modo entrati nel dibattito relativo alla questione della sicurezza; questi discorsi sono anche stati in qualche modo "internalizzati". Tuttavia, la sicurezza non può essere ancora vista come una sfida alla sovranità nazionale, anche se gli stati africani sono oggi maggiormente coinvolti nella ricerca di soluzioni (incluse forme di intervento) nei casi di conflitto o di gravi violazioni dei diritti umani. Nell'ultimo decennio, i governi africani hanno quindi rivisto gli obiettivi riguardanti l'organizzazione a livello continentale sviluppando una nuova cultura della sicurezza anche con l'obiettivo del rafforzamento di democrazia e sviluppo in Africa.

---

<sup>30</sup> Vedasi: Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, cap. XIV; Paul D. Williams, *op. cit.*, 2007.

<sup>31</sup> Vedasi: Matteo E. Bonfanti, *Unione Africana e Nazioni Unite nella risoluzione dei conflitti*, ISPI, Quaderni di relazioni internazionali n. 10/2009, "L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato", pp. 41-53.

<sup>32</sup> Vedasi: Peter Wilkin, *Global Poverty and Orthodox Security*, in "Third World Quarterly", 23, 4, 2002, pp. 633-645.

<sup>33</sup> Vedasi: Paul D. Williams, *op. cit.*, 2007.

La questione della sicurezza e della sua rielaborazione all'interno dell'UA aveva anche avuto origine nel corso degli anni '90 sulle motivazioni per le quali l'OUA, anche in rapporto decisioni delle Nazioni Unite, era intervenuta nei conflitti che avevano attraversato l'Africa nell'ultimo decennio del XX secolo come nei casi di Rwanda (1990-1993), Burundi (1993-1996) e Comore (1997-1999). Inoltre, l'OUA ha svolto un importante ruolo di mediazione nel conflitto fra Etiopia ed Eritrea (1998-2000).

Infatti, l'OUA negli anni '90 aveva rivisto la sua politica di gestione dei conflitti, in particolare con la creazione al Cairo nel 1993 dell'OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, che assegnava all'organizzazione un ruolo di gestione dei conflitti interni. Questo focus si sviluppò dopo vari forum di discussione - Kampala (1991), Dakar (1992) e Addis Abeba (1993) - a seguito dei quali nacque l'organismo. Tuttavia, in modo forse troppo ottimistico l'OUA pensava di doversi impegnare in diplomazia preventiva piuttosto che in operazioni di peacekeeping. Infatti, questo nuovo meccanismo fu in quella prima fase piuttosto inefficace (basti pensare al genocidio in Rwanda e al conflitto nella Repubblica Democratica del Congo - RDC). La riflessione che ne scaturì ha favorito la messa in discussione della struttura della sicurezza in Africa e il rinnovato dibattito condusse, nel summit del 1995 di Addis Abeba, ad abbracciare l'idea che si dovevano creare contingenti africani in grado di essere dispiegati in operazioni di peacekeeping. Nonostante questi cambiamenti di principi, nel corso degli anni '90 l'OUA continuava a individuare la priorità nella prevenzione dei conflitti, ritenendo che il peacekeeping in Africa restasse elemento prioritario dell'azione dell'ONU.<sup>34</sup>

Sul fronte internazionale, i governi dei paesi europei e degli Stati Uniti, insieme alle istituzioni multilaterali, negli anni '90 hanno sostenuto politicamente e materialmente le iniziative di pace intraprese dagli organismi multilaterali africani di prevenzione e risoluzione dei conflitti. In particolare, in Sierra Leone, Liberia e Guinea Bissau, l'OUA operò per la soluzione dei conflitti in un quadro regionale, appoggiandosi quindi all'organismo di cooperazione dell'Africa occidentale, l'ECOWAS.<sup>35</sup> Gli interventi di ECOWAS in Africa occidentale dimostrarono il debole interesse della comunità internazionale in quel periodo. Possiamo quindi affermare che, nel tentativo di promuovere "soluzioni africane per i problemi africani",<sup>36</sup> le istituzioni africane hanno intrapreso

---

<sup>34</sup> Per approfondimenti si rimanda a: Georges Nzongola-Ntalaja, *Ensuring Peace and Security in Africa: Implementing a New Africa-EU Partnership. An African Perspective*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010; Paul D. Williams, *The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution*, in "Journal of Modern African Studies", 47, 4, 2009, pp. 603-626.

<sup>35</sup> Vedasi: William Nhara, *Conflict Management and Peace Operations: The Role of the Organisation of African Unity and Subregional Organisations*, in Mark Malan (ed), *Building Peacekeeping Capacity in Southern Africa*, Monograph no. 21, ISS, Pretoria 1998.

<sup>36</sup> La frase "soluzioni africane per i problemi africani" risale all'indipendenza dei paesi africani, ma si diffuse ampiamente dopo il genocidio ruandese del 1994. Vedasi: Matthias Goldmann, *Sierra Leone: African Solutions to*

attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti, aprendo una nuova fase nella cooperazione alla sicurezza e sviluppando un dibattito in Africa che avrebbe infine portato alla nascita dell'UA e alla formazione del CPS.

L'orientamento a favore delle risposte regionali riguardo alla prevenzione e al contenimento dei conflitti in Africa - che si sarebbe espresso in modo particolare negli anni 2000, come vedremo nel paragrafo seguente - ha trovato crescente sostegno a livello internazionale. Tuttavia, va ricordato che gli interventi militari effettuati dalle organizzazioni regionali africane hanno acuito le tensioni politiche tra i paesi membri, a causa della storia di conflitti e rivalità, nonché per il ruolo svolto da paesi quali Sudafrica e Nigeria che hanno favorito tensioni in Africa rispetto a possibili disegni, in parte sostenuti anche dalla comunità internazionale, di rendere questi paesi egemoni, dal punto di vista politico e della sicurezza, nei rispettivi contesti regionali.<sup>37</sup>

Comunque, la collaborazione in Africa e le iniziative in tal senso promosse dall'ONU - nonché i diversi strumenti giuridici progressivamente adottati dai suoi organi che, con insistenza crescente, affermano la necessità di sviluppare una stretta collaborazione con le istituzioni africane - si è andata ampliando nel corso degli anni 2000, a seguito della costituzione dell'UA. Tra questi strumenti giuridici, come segnala Bonfanti, si possono ricordare la risoluzione dell'Assemblea generale n. 61/296 (2007) sulla cooperazione tra ONU e UA, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1625 (2005) e n. 1809 (2008) sulla pace e la sicurezza in Africa nonché il Rapporto del Segretario generale sul rapporto fra ONU e organizzazioni regionali, in particolare l'UA, nel mantenimento della pace e della sicurezza.<sup>38</sup>

### **Iniziative di gestione della sicurezza in Africa dopo la formazione dell'UA**

Nel corso degli anni, a seguito anche dell'intensificarsi dei conflitti, si è ampliata, come già accennato, la riflessione sul legame fra sicurezza e sviluppo. Negli anni 2000 questo è apparso più evidente, riconoscendo come la sicurezza non sia solo una questione militare ma si leghi allo sviluppo sociale ed economico. Indubbiamente, nell'era del mondo unipolare le crisi degli stati e i conflitti hanno rafforzato l'attenzione al nesso sicurezza/sviluppo.<sup>39</sup> In particolare, si è andata rafforzando, nel contesto internazionale, la discussione sulla sicurezza umana, questione ripresa dai documenti ufficiali di diverse istituzioni fra cui l'UE, la quale ha cominciato a prendere in considerazione questi elementi nella seconda metà degli anni '90 insieme all'idea della rilevanza

---

*African problems?*, in Armin von Bogdandy, Rudiger, Christiane E. Philipp (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 9, 2005, pp. 457-515, Brill, Leiden.

<sup>37</sup> Vedasi: Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, p. 230.

<sup>38</sup> Vedasi: Matteo E. Bonfanti, *op. cit.*, 2009, p. 42.

<sup>39</sup> Mark T. Berger, Heloise Weber, *War, Peace and Progress: Conflict, Development, (In)security and Violence in the 21st Century*, in "Third World Quarterly", Vol. 30, No. 1, 2009, pp 1-16.

del legame fra sicurezza politiche di sviluppo e governance intesa anche come rafforzamento di istituzioni democratiche.<sup>40</sup>

Inoltre, negli anni 2000, la dimensione della lotta al terrorismo internazionale da parte degli Stati Uniti dopo l'11 settembre, e alcuni interventi europei in Africa, quali quello britannico in Sierra Leone e quelli francesi in Ciad e nella Repubblica Centrafricana hanno rilanciato il tema della sicurezza in Africa a livello internazionale, favorendo gli interventi militari dell'UE e le missioni di peacekeeping dell'ONU, insieme all'idea che, con la nascita dell'UA, la diplomazia africana avrebbe dovuto essere più presente nella gestione della sicurezza e della risoluzione dei conflitti nel continente, riflessione che ha poi portato alla realizzazione delle missioni militari dell'AU in Africa. In questo quadro, l'UA si è quindi dotata di una struttura e di poteri che le consentono di esercitare un'azione di pace nelle crisi regionali. In particolare, il risultato di queste discussioni è stata l'adozione, a Durban nel 2002, del "Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union",<sup>41</sup> con il quale l'UA definì il quadro di riferimento che ha permesso la creazione del menzionato CPS, l'organo principale nella promozione della pace e della sicurezza in Africa.<sup>42</sup> Il CPS, entrato in vigore nel dicembre 2003, ha cominciato ad operare nel marzo 2004 nel corso della quarta Sessione ordinaria del Consiglio esecutivo dell'UA. In particolare, al CPS è stato attribuito il compito di prevenire e risolvere i conflitti armati e di promuovere la tutela dei diritti umani e della democrazia all'interno dei Paesi africani, sostituendo il citato Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution dell'OUA. Attraverso le sue decisioni, vincolanti per gli stati membri dell'organizzazione, il CPS può disporre l'esercizio di attività dirette alla prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti, attuando interventi nel territorio di uno stato membro dell'UA.<sup>43</sup>

Per svolgere tali attività il CPS dispone di una rilevante struttura di supporto. In particolare, esso può avvalersi di un Comitato per gli affari militari avente compiti di consulenza e di un gruppo di saggi (Panel of the Wise) con compiti consultivi in materia di prevenzione dei conflitti; in riferimento alla realizzazione di operazioni di peace-keeping esso potrà fare affidamento sull'African Stand-by Force (ASF), ossia una forza permanente, in corso di strutturazione, composta da cinque brigate sub-regionali che fanno riferimento alle principali aree geografiche del continente. Inoltre va menzionato il sistema di early warning, costituito da un centro di

---

<sup>40</sup> Vedasi: Niagalé Bagoyoko, Marie V. Gilbert, *The Linkage between Security, Governance and Development: The European Union in Africa*, in "Journal of Development Studies", 45, 5, 2009, pp. 789-814.

<sup>41</sup> Vedasi per i dettagli delle norme: Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union: [http://www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol\\_peace%20and%20security.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf), visitato il 23 maggio 2011.

<sup>42</sup> Vedasi: Bonfanti *op. cit.*, 2009.

<sup>43</sup> Vedasi: [http://www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol\\_peace%20and%20security.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf), art. 7 Powers, visitato il 23 maggio 2011.

monitoraggio istituito presso gli uffici della Commissione dell'UA e da alcuni centri sub-regionali.<sup>44</sup>

Dopo aver descritto alcune questioni generali sulla sicurezza nell'Africa contemporanea presentiamo alcune questioni riguardanti il ruolo dell'UA stessa, degli Stati Uniti e dell'UE.

## **Il ruolo dell'UA**

L'architettura sinteticamente descritta ha il compito di gestire l'implementazione delle iniziative di prevenzione e risoluzione dei conflitti da parte dell'UA. È indubbio che, nonostante queste iniziative si siano avviate da pochi anni, l'organizzazione abbia sempre più indirizzato i suoi sforzi in questo senso e che questa struttura di intervento nei conflitti e nelle crisi sia certamente componente centrale della strategia contemporanea dell'Africa per consolidare l'ordine e la stabilità nel continente, anche se ovviamente gli interventi situazioni difficili come il Darfur e la Somalia richiedono ancora cautela nell'analisi dei risultati.<sup>45</sup>

Infatti, a partire dalla sua creazione nel 2002, l'UA ha intrapreso operazioni di pace in Burundi, nella regione sudanese del Darfur e in Somalia.<sup>46</sup> In tutti e tre i casi si è trattato di interventi molto complessi dal punto di vista politico e militare, a causa delle significative divisioni tra i governi africani circa le strategie più idonee da perseguire per porre fine ai conflitti, dell'ampio numero di attori militari e politici presenti nei diversi casi di conflitto e del sostegno internazionale che essi ricevevano.

La prima operazione di pace dell'UA iniziò nell'aprile del 2003 in Burundi, paese in cui era in corso da tempo un conflitto civile. L'invio dell'African Union Mission in Burundi (AMIB) venne preceduto da una missione di pace condotta dall'esercito sudafricano. Nonostante la scarsità di risorse umane e finanziarie di cui era dotata, l'AMIB contribuì a garantire un buon livello di sicurezza, favorendo l'invio della Missione dell'ONU che rimase stanziata nel paese dal maggio del 2004 al dicembre del 2006.

Nel giugno del 2004 prese invece avvio, nella regione sudanese del Darfur dove il conflitto aveva raggiunto livelli drammatici, l'African Union Mission in Sudan (AMIS) con il compito di far rispettare il cessate il fuoco siglato tra i gruppi ribelli e il governo sudanese. Infatti, nonostante la recrudescenza del conflitto nel 2003, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU si era limitato ad

---

<sup>44</sup> Per approfondimenti si rimanda a: Bonfanti, *op. cit.*, 2009, pp. 48-49.

<sup>45</sup> Vedasi: 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*, in "African Security Review", 17, 1, 2008, pp. 70-82.

<sup>46</sup> Per approfondimenti sulle missioni dell'AU si rimanda a: Tim Murithi, *op. cit.*, 2008; Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, cap. XV; Damien Helly, *EU and AU Operations in Africa: Lessons Learned and Future Scenarios. A European Perspective*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010; Kwesi Aning, Kwaku F. Danso, *op. cit.*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010.

appoggiare la decisione dell'UA di inviare una missione in Sudan. A seguito delle forti difficoltà incontrate per via della complessa situazione della regione - anche a causa del fallimento del Darfur Peace Agreement firmato nel maggio del 2006 - la comunità africana e internazionale si è orientata verso il rafforzamento del mandato della missione. In particolare, gli Stati Uniti fecero pressioni affinché si inviasse una missione dell'ONU a sostegno del processo di pace. La Risoluzione 1706 dell'agosto 2006 del Consiglio di Sicurezza richiedeva di «fare tutti i passi necessari per rafforzare l'AMIS mediante l'uso di risorse esistenti o aggiuntive delle Nazioni Unite al fine di favorire la transizione a una piena operazione delle Nazioni Unite stesse in Darfur». Il 31 luglio 2007, la Risoluzione 1769 del Consiglio di Sicurezza autorizzava e dava mandato «alla costituzione per un periodo iniziale di 12 mesi di una AU/UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)»,<sup>47</sup> accettata nel corso del 2007, seppur con molta riluttanza, dal governo sudanese e sostenuta dalla comunità internazionale.

In Somalia, dal giugno 2006 la lotta dell'opposizione islamica delle Corti islamiche aveva nuovamente acuito la già difficile situazione del paese, provocando grande preoccupazione a livello internazionale. Le truppe etiopiche intervennero, mentre a febbraio 2007 il Consiglio di Sicurezza autorizzava una missione di sei mesi: l'African Union Mission in Somalia (AMISOM) - poi successivamente estesa - con la partecipazione di truppe di paesi africani e il sostegno economico di UE e Stati Uniti. Va menzionato che AMISOM, che ha dovuto fronteggiare una complicata situazione politica e militare, ha rappresentato il primo intervento militare di un organismo multilaterale in Somalia dopo il ritiro di UNOSOM II nel 1995.

### **La politica degli Stati Uniti**

L'amministrazione Clinton aveva adottato nel 1996 l'African Crisis Response Initiative che mirava a rafforzare le capacità degli eserciti africani di prendere parte a operazioni di peacekeeping. Nel 2002 l'amministrazione Bush la sostituì con il programma denominato Africa Contingency Operations Training and Assistance. Dopo gli attentati terroristici negli Stati Uniti nel settembre del 2001, Washington è tornata a manifestare un maggiore interesse per il mantenimento della sicurezza in Africa. L'instabilità politica e militare in molti paesi è stata sempre più vista come elevato fattore di rischio in quanto in grado sia di favorire le attività di reti terroristiche internazionali sia di rappresentare una minaccia per interessi economici importanti, quali le attività di estrazione del petrolio nei giacimenti del Golfo di Guinea. La crescente preoccupazione degli Stati Uniti riguardo alla sicurezza in Africa ha indirizzato l'amministrazione statunitense verso la creazione, nel mese di febbraio del 2007, di un comando militare statunitense unificato (AFRICOM) per tutta l'Africa che

---

<sup>47</sup> Tim Murithi, *op. cit.*, 2008, p. 78.

è diventato operativo dall'ottobre del 2008. L'obiettivo principale di AFRICOM è di rafforzare la cooperazione alla sicurezza degli Stati Uniti con l'Africa insieme alla creazione di nuove opportunità per sostenere la capacità degli stati africani di fare fronte alle minacce alla loro stabilità e sicurezza. In particolare, il programma ha quattro obiettivi: rafforzare la sicurezza nel continente, prevenire e rispondere alle crisi umanitarie, rafforzare la cooperazione tra Stati Uniti e Africa contro il terrorismo internazionale, sostenere sforzi duraturi che possano contribuire all'unità dell'Africa con un focus particolare sulla prevenzione delle guerre.<sup>48</sup>

Così come la politica dall'amministrazione Clinton sulla promozione del commercio con l'Africa tramite l'African Growth and Opportunity Act era stata criticata perché considerata strumentale a ridefinire i flussi di aiuti allo sviluppo verso l'Africa, allo stesso modo i programmi di assistenza avviati dal presidente Bush sono stati da vari osservatori letti come il tentativo di fornire legittimità alla nuova politica di sicurezza in Africa avviata della sua amministrazione. Infatti, la formazione di AFRICOM non ha mancato di sollevare questioni sui suoi scopi, in particolare su quale sia il reale rapporto fra la tutela degli interessi americani alla sicurezza in Africa e il sostegno allo sviluppo. Secondo alcuni autori<sup>49</sup> gli interessi alla sicurezza e strategici dei paesi occidentali in Africa sarebbero meglio assicurati attraverso la risoluzione delle questioni legate alla sicurezza umana nel continente, problemi che sono amplificati da rapporti commerciali ed economici non equilibrati fra Africa ed Occidente e, anche, da un certo disinteresse che ha storicamente permesso a leader corrotti o comunque poco legittimati di continuare a governare molti paesi. Occorre, quindi, considerare il fatto che l'Africa sta probabilmente vivendo una nuova era di relazioni globali, una forma di "neo-colonialismo post-moderno" giocato sulla competizione fra Europa, Stati Uniti e Cina e che sembra aprire il potenziale per un secondo *scramble* che potrebbe portare a nuove forme di spartizione dell'Africa in cui la questione della sicurezza assumerebbe un ruolo significativo, mentre l'enfasi posta sul rapporto fra sicurezza e assistenza allo sviluppo paradossalmente potrebbe ridurre il potenziale di sviluppo democratico e di *governance* che in teoria si vorrebbe sostenere. A questo bisogna aggiungere la problematicità degli interessi politici che si esprimono in varie forme di assistenza, anche di tipo economico e sociale e di aiuto allo sviluppo, verso il Sudafrica, in quanto la posizione di egemone regionale di quest'ultimo consentirebbe agli Stati Uniti di meglio attuare la propria strategia di sicurezza in Africa.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Vedasi: Christopher Isike, Ufo Okeke-Uzodike, Lysias Gilbert, *The United States Africa Command: Enhancing American Security or Fostering African Development?*, in "African Security Review", 17, 1, 2008, pp. 20-38. Vedasi anche: William M. Bellamy, *U.S. Security Engagement in Africa*, Africa Center for Strategic Studies, Africa security brief, no. 1, June 2009: <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2009/06/africabrieffinal-1.pdf>, visitato il 30 maggio 2011.

<sup>49</sup> Vedasi su questa discussione: Christopher Isike, Ufo Okeke-Uzodike, Lysias Gilbert, *op. cit.*, 2008

<sup>50</sup> Vedasi: Thaddeus L Underwood, *United States Relations with South Africa: Why Now is a Critical Time to Strengthen Them*, in "African Security Review", 17, 1, 2008, pp. 6-19.

Tuttavia, secondo il Centre for Strategic and International Studies «nella misura in cui AFRICOM è percepita come elemento di sostegno alle missioni di *peacekeeping* dell'ONU, l'accettazione internazionale di AFRICOM crescerà»<sup>51</sup> mentre «AFRICOM presenta l'opportunità di trascendere il passato e allineare l'impegno statunitense alla sicurezza con la crescita dell'interesse degli Stati Uniti allo sviluppo dell'Africa, alla sua *governance* e sicurezza».<sup>52</sup>

## UE-Africa

I rapporti tra UE e Africa si sono intensificati a partire dal Summit del Cairo del 2000 e attualmente operano nell'ambito della Strategia congiunta Africa-UE - e il suo piano di azione - adottata a Lisbona nel dicembre del 2007. La Strategia ha identificato alcune priorità di cooperazione fra le quali: pace e sicurezza, *governance* e diritti umani, commercio e integrazione regionale, sostegno agli Obiettivi del Millennio.<sup>53</sup> Nell'ambito di queste priorità, come vedremo poco oltre, emerge il dialogo su obiettivi comuni e sull'operazionalizzazione della "African Peace and Security Architecture" (APSA) al fine di consentire all'UA e ai suoi meccanismi regionali di condurre operazioni di sostegno alla pace nel continente.

Nel 2004 l'UE aveva istituito la "African Peace Facility" (APF) su richiesta dei principali leader africani per contribuire al finanziamento delle missioni di pace intraprese dalle organizzazioni multilaterali africane.<sup>54</sup> In particolare, il contributo dell'UE al mantenimento della sicurezza in Africa si è tradotto nello svolgimento di tre operazioni militari.<sup>55</sup> Occorre ricordare che in tutti e tre i casi «il governo francese ha svolto un ruolo di primo piano, che trae origine dal più vasto tentativo di Parigi di "europeizzare" la sua politica di sicurezza in Africa, così da risparmiare sui costi, fornire nuova legittimità alla presenza francese in aree - come quella dei Grandi Laghi - dove le scelte del passato hanno suscitato forte ostilità nei confronti della Francia e rafforzare un dispositivo di intervento europeo autonomo dalla NATO e, quindi, dagli Stati Uniti».<sup>56</sup>

Nel 2003 l'UE ha implementato l'operazione Artemis, volta a ristabilire la sicurezza nella regione dell'Ituri, nella parte orientale della RDC. Nata su iniziativa del governo francese, Artemis ha

---

<sup>51</sup> Mark Bellamy, Kathleen Hicks, J. Stephen Morrison, *Strengthening AFRICOM's Case*, Commentary, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 5 March 2008; [http://csis.org/files/media/isis/pubs/080305\\_africom.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/080305_africom.pdf), visitato il 30 maggio 2011.

<sup>52</sup> J. Stephen Morrison, *AFRICOM: Rationales, Roles, and Progress On the Eve of Operations* Center for Strategic and International Studies, Washington, 23 July 2008; [http://csis.org/files/media/isis/congress/ts080723\\_morrison.pdf](http://csis.org/files/media/isis/congress/ts080723_morrison.pdf), visitato il 30 maggio 2011.

<sup>53</sup> Vedasi per dettagli: Consiglio dell'Unione Europea, *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, Lisbona, 9 dicembre 2007, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf), visitato il 31 maggio 2011.

<sup>54</sup> Per dettagli si rimanda a: Nicoletta Pirozzi, *Il partenariato Africa-Unione Europea nel settore della sicurezza: tra retorica e realtà*, in "Afriche e Orienti", n. 1-2/2011, pp. 81-92.

<sup>55</sup> Dettagli in: European Security and Defense Policy (ESDP) Action Plan for Africa, 2004: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=en>, visitato il 31 maggio 2011.

<sup>56</sup> Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, p. 237.



rappresentato la prima operazione dell'UE all'esterno dei suoi confini senza il sostegno militare della NATO. Artemis è stata in grado di ripristinare un certo grado di stabilità militare e di sicurezza nell'Ituri, mentre Eufor-RDC, missione costituita dall'UE nel 2006, ha invece contribuito a garantire la sicurezza durante lo svolgimento delle elezioni. Entrambe queste missioni avevano altresì l'obiettivo di dare sostegno alla Mission des Nations Unies en Congo (MONUC) istituita fin dal 2000. Nel 2008 l'UE ha, inoltre, inviato una missione nella regione al confine tra Ciad e Repubblica Centrafricana (Eufor Tchad/RCA), con l'obiettivo di facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari e fornire protezione ai rifugiati.<sup>57</sup> A queste missioni va aggiunta la EU's Security Sector Reform Mission in Guinea-Bissau. Lanciata nel giugno 2008, questa missione, conclusasi a settembre 2010 ha offerto assistenza nel settore della sicurezza nel piccolo paese dell'Africa occidentale.<sup>58</sup>

LA Joint Africa-EU Strategy adottata al Summit di Lisbona nel dicembre 2007 ha rappresentato una nuova fase nelle relazioni di cooperazione fra Africa ed Europa; UA e UE si sono impegnate a forgiare forti legami basati sul consenso che ruota attorno a valori e obiettivi strategici condivisi. I principi di questa strategia di cooperazione sono l'interdipendenza in una logica di responsabilità condivise, il riconoscimento delle legittime aspirazioni dell'Africa all'unità continentale, il dialogo politico, approcci partecipativi a tutti i livelli - dal continente al locale - e una coerenza degli strumenti delle politiche adottate.

In questo quadro, la strategia sulla sicurezza e la pace è certamente la più difficile da implementare in modo ampio e soddisfacente. Il suo obiettivo chiave è la cooperazione al fine di rafforzare la capacità di rispondere in maniera adeguata e nei tempi necessari alle minacce alla pace e alla sicurezza e di unire gli sforzi di Europa ed Africa rispetto alle sfide globali alla sicurezza. Questo obiettivo deve essere realizzato attraverso piani di breve termine come il Piano d'azione 2008-2010, allegato alla Strategia congiunta Africa-UE che includeva una serie di priorità quali: rafforzare il dialogo riguardante la pace e la sicurezza, dialogo finalizzato alla realizzazione, mediante consultazioni e scambio di informazioni, a sviluppare posizioni e approcci comuni; rendere pienamente operativa l'APSA al fine di assicurare il funzionamento delle nuove strutture e dei nuovi meccanismi di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi e di ricostruzione post-conflitto, incluso lavorare per il pieno funzionamento del sistema continentale di *early warning*, del Panel of the Wise, insieme al raggiungimento della piena operatività del sistema dell'ASF; garantire

---

<sup>57</sup> Per approfondimenti sulle missioni dell'UE in Africa vedasi: Damien Helly, *op. cit.*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010; Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, cap. XV.

<sup>58</sup> <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1413&lang=en>, visitato il 31 maggio 2011.

l'accesso a fondi adeguati per le operazioni di gestione della pace in Africa che vengano messi in atto dall'UA o dagli altri meccanismi regionali di sicurezza.<sup>59</sup>

Come segnala Pirozzi, l'APSA in particolare viene vista come «il fulcro della rinascita africana e insieme la priorità del partenariato con l'UE. Tuttavia, l'obiettivo di assicurare azioni collettive per la prevenzione e la gestione delle crisi si scontra con le notevoli difficoltà di natura politica, finanziaria e socio-economica dei governi africani, la maggior parte dei quali hanno governi fragili e rientrano tra i paesi meno sviluppati al mondo».<sup>60</sup>

Nel corso del terzo vertice fra UE e UA che si è svolto a Tripoli il 29 e 30 novembre 2010, nel sottolineare i passi avanti compiuti dalle due organizzazioni nella cooperazione per la prevenzione e gestione dei conflitti, è stato approvato il Piano d'azione per il triennio 2011-2013 per il partenariato nei settori della pace e della sicurezza. Questo Piano d'azione riprende le linee guida di Lisbona e le indicazioni del precedente piano triennale. In particolare segnala l'esigenza di: a) contribuire congiuntamente alla sicurezza globale e rendere il dialogo efficace e b) affrontare le crisi e le sfide alla pace, sicurezza e stabilità in Africa, Europa e altrove. Inoltre insiste sull'operazionalizzazione delle strutture africane per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti al fine di rendere efficace il funzionamento dell'APSA nell'affrontare pace e sicurezza in Africa mediante programmi congiunti di cooperazione su questi temi.<sup>61</sup>

### **Riflessioni conclusive**

Come abbiamo visto, dal 2002 l'UA è intervenuta militarmente in teatri di guerra africani mentre gli attori internazionali (Stati Uniti e UE in primo luogo) oltre all'ONU hanno rilanciato dibattito e politiche riguardanti la gestione dei conflitti e la questione della sicurezza in Africa.

Come ricorda Calchi Novati, «l'America ha depresso ogni auto-restrizione e non esita a occuparsi di realtà che erano state riservate di diritto o per ragioni di comodo agli alleati europei e in particolare alla Francia. Benché la Francia e gli Stati Uniti, negli anni di Clinton e di Bush, appartenessero a uno stesso "campo", le loro politiche in Africa si sono spesso trovate a collidere. Senza l'Africa, la Francia perderebbe il rango di "grande potenza" all'ONU e nel mondo. Si può capire l'ipersensibilità di Parigi, che nel pré carré dell'ex-Africa francese sta scontando l'errore di essersi

---

<sup>59</sup> Consiglio dell'Unione europea, *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, Lisbona, 9 dicembre 2007, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf), visitato il 31 maggio 2011. Vedasi anche: IAI, *Consolidating African and EU Assessments in View of the Implementation of the Partnership on Peace and Security*, IAI, Roma 2010; Georges Nzongola-Ntalaja, *op. cit.*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010; Nicoletta Pirozzi, *op. cit.*, 2011.

<sup>60</sup> Nicoletta Pirozzi, *op. cit.*, 2011, p. 86.

<sup>61</sup> Vedasi: *Joint Africa EU Strategy. Action Plan 2011-2013*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf), visitato il 31 maggio 2011. Approfondimenti sono contenuti in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010; IAI, *op. cit.*, 2010; Nicoletta Pirozzi, *op. cit.*, 2011.

appoggiata a gruppi dirigenti obsoleti, in perdita di egemonia, fermi a logiche clientelari o neo-coloniali». <sup>62</sup> Considerata la selettività degli interessi politici e economici statunitensi in Africa, la transizione in atto nella politica militare francese e i limiti delle missioni dell'ONU, è chiaro che in futuro le istituzioni multilaterali africane dovranno continuare a giocare un ruolo di primo piano nella gestione della sicurezza nel continente. Importante la considerazione di Williams secondo il quale «i peacekeeper non dovrebbero essere dispiegati in zone di guerra se non sono parte di un vitale processo politico per la gestione o la risoluzione dei conflitti. Una mediazione efficace necessita della capacità di impegnarsi in un dialogo sostenibile con molti gruppi locali e non solo con i leader delle fazioni armate». <sup>63</sup>

In questo quadro di mutato attivismo internazionale l'UE ha molto da dire se incentiva un proprio ruolo internazionale basato su una comprensione di contesti e esigenze (sviluppo e sicurezza) come sembra voler fare con i citati Piani di azione, offrendo spazio al rafforzamento di nuove pratiche di cooperazione allo sviluppo e di mantenimento della pace e della sicurezza. Tuttavia, alcune questioni vanno sottolineate:

il partenariato Africa-UE nel settore della pace e della sicurezza incontra difficoltà nel definire un quadro di collaborazione condiviso e paritario. In particolare la competizione fra i donatori, portatori di agende diverse e perlopiù non coordinate, ostacola l'identificazione delle priorità al fine di realizzare poi adeguati programmi di sviluppo da parte dell'UE. <sup>64</sup> Mentre l'UA ha dimostrato il suo impegno per il miglioramento dell'architettura della sicurezza nel continente, è ancora carente della capacità necessaria per operare adeguatamente nella prevenzione dei conflitti in Africa. Il partenariato con l'UE, attraverso la citata APF, è un'opzione desiderabile che richiede, però, una collaborazione più forte fra Europa e Africa e che deve anche operare in connessione alle strategie di *peacekeeping* e *peacebuilding* dell'ONU in Africa e altrove. <sup>65</sup>

Più specificamente sulle missioni, la stessa Commissione europea ha criticato l'eccessiva enfasi sugli strumenti militari di soluzione dei conflitti, a scapito di un approccio più propriamente politico e di lungo periodo. Inoltre, il fatto che le principali operazioni militari dell'UE si siano svolte nel *pré carré* africano della Francia, insieme al peso politico e militare esercitato da Parigi nelle missioni, hanno condotto alcuni osservatori a vedere la politica francese come un ostacolo più che

---

<sup>62</sup> Giampaolo Calchi Novati, *op. cit.*, 2009, p. 28.

<sup>63</sup> Paul D. Williams, *Lessons Learned from Peace Operations in Africa*, Africa Center for Strategic Studies, Washington, Africa security brief, no. 3, March 2010; <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/03/AfricaBrief-3.pdf>.

<sup>64</sup> Vedasi: Nicoletta Pirozzi, *op. cit.*, 2011; vedasi anche: Niagalé Bagoyoko, Marie V. Gilbert, *op. cit.*, 2009.

<sup>65</sup> Vedasi: Kwesi Aning, Kwaku F. Danso, *op. cit.*, in Nicoletta Pirozzi (ed), *op. cit.*, 2010.

una forza motrice dell'UE in Africa e, in particolare, a segnalare una visione unilaterale della Francia sulle questioni della sicurezza in Africa.<sup>66</sup>

Tuttavia, le difficoltà di coordinamento e di gestione di obiettivi adeguatamente condivisi rischiano di compromettere l'efficacia della nuova strategia che, come ricorda Pirozzi,<sup>67</sup> ha «l'indubbio merito di aver dato una cornice di riferimento unica alle relazioni tra UE e Africa, sulla base di obiettivi comuni e un approccio strategico che mira a stabilire un difficile equilibrio tra autonomia africana, solidarietà europea e responsabilità condivisa».

---

<sup>66</sup> Arrigo Pallotti, Mario Zamponi, *op. cit.*, 2010, p. 238; Su queste questioni vedasi anche: Niagalé Bagoyoko, Marie V. Gilbert, *op. cit.*, 2009.

<sup>67</sup> Nicoletta Pirozzi, *op. cit.*, 2011, p. 92.